

## 調查報告 (公布版)

壹、案由：據審計部104年度中央政府總決算審核報告，國軍志願役人力成長緩慢，義務役役男徵集完畢後，恐形成志願役人力缺口、國防戰力間隙及影響災害防救任務遂行等情案。

貳、調查意見：

我國憲法第20條規定：「人民有依法律服兵役之義務。」兵役法第1條規定：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務。」國防法第21條規定：「國防兵力應以確保國家安全之需要而定，並依兵役法令獲得之。為維持後備力量，平時得依法召集後備軍人，施以教育訓練。」查政府38年遷臺後，於民國(下同)40年12月29日修正「兵役法」，實施徵兵，並於48年8月8日制定「志願士兵服役條例」，採以徵兵為主之「徵募併行制」兵役制度。89年2月2日增訂「兵役法」第4章「替代役」，建置替代役服役管道，調節兵役人力及強化各部會機關勤務能量。93年成立「行政院兵役制度全面檢討改進推動小組」，自94年起配合行政院4年中程施政計畫(94年至97年)，擴大招募志願士兵，朝向以「募兵為主」的「募徵併行制」。嗣立法院100年12月28日三讀通過「兵役法」部分條文修正案，新增「常備兵役軍事訓練」役男履行兵役之權利與義務，經總統100年12月30日公布施行，我國兵役制度正式轉型為募兵制。募兵一詞在《辭海》的解釋：「別於徵兵而言，招募人民給以傭值，使長任兵役，謂之募兵，施行募兵之制度，謂之募兵制，亦稱傭兵制。入伍者，均出於國民之自願，故又稱為志願役兵制。」按政府推動募兵制係我國兵役制度之重大變革，辦理績效成功與否，直接影響國防戰力與國家安全，可謂至關重大。茲據審計部104年度中央政府總決算審核報告指出，國防部

推動募兵制志願役人力成長緩慢，義務役役男徵集完畢後，恐形成志願役人力缺口、國防戰力間隙及影響災害防救任務遂行等情。

為釐清全案事實，先於105年12月7日由審計部指派第二廳廳長帥華明及相關主管人員到院向調查委員簡報案情；另函請國防部查復案關重要事項及檢附佐證資料詳予審閱；又分別於106年3月6、13及15日由調查委員率同協查人員親赴高雄左營海軍艦隊指揮部、新竹湖口陸軍裝甲兵訓練指揮部及新竹空軍第499聯隊履勘，實地勘查基層官士兵於軍艦、潛艇、戰車、戰機、戰管單位等服勤環境，以及官兵一般生活設施改善情形，並聽取三軍實際負責人員說明募兵業務現況及意見交流，且與部隊志願役官士兵座談，瞭解基層官士兵心聲；嗣於同年5月2日約請國防部軍政副部長蒲澤春上將及該部資源司、戰規司、人次室、作計室、政戰局、整評司、陸軍司令部及海軍司令部人事軍務處、空軍司令部副參謀長等業管人員詢明實情，會後依委員指示請各權責機關續報補充說明資料到院，再請國防部更新國軍志願役官、士、兵編現比數據，全案業經調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

一、政府推動募兵制迄今，因人員招募迄未達標，已經數度延期，國人對於募兵制之制度缺點，以及該制能否如期達成，仍不無疑慮，且重要友邦一再提醒我方應注意推動募兵之負面效應，立法院研究報告亦指出政府宜就招募實況與財政條件設立風險管控期程，殊值權責機關嚴肅正視，妥慎因應：

(一)國軍各階段兵力調整方案執行狀況：

1、據國防部查復，國軍近 20 年相關兵力結構調整

方案詳如下表<sup>1</sup>：

區分	緣起	調整基礎	推動方式	成效	
十年兵力規劃 82.8.1   85.7.1 (原訂92.7.1)	因應役男獲得逐年困難，國軍維持龐大之組織結構，已不合未來國軍現代化之進程，故軍種未來員額之運用，應廣續執行精減，達成降低國軍兵力目標。	結合國軍建軍構想，從事兵力整建，檢討無效兵力，精實組織，調整兵力結構，籌建小(兵力)、精(武器精)、強(戰力)之國防武力。	三軍編制合理化、建立基本戰力編現合一。	一、提高編現比至○%以上，達成三軍編制合理化目標。 二、國軍專注戰訓本務，將陸上海防任務移交海巡部執行。 三、降低國軍兵力目標為○萬人以下。 四、配合海空軍二代兵力成軍，建立基本可恃戰力	
精實案 86.7.1   90.7.1	鑒於國防預算占中央政府總預算比率逐年降低及役男人數逐年減少，國軍推動「精實案」以降低人員維持支出，挹注於軍事投資。	本「精減高層、充實基層」之要求，檢討高司組織及兵力結構調整，並依「階層愈高、精簡幅度愈大」之基本原則，考量任務特性、組織功能、建軍備戰、教育訓練、管理支援等因素完成規劃。	戰略基本單位由師調整為聯兵旅，編裝規模縮小，並依任務型態區分打擊與守備旅，符合防衛作戰需求，另海軍驅、巡艦隊依艦型調整編組，提昇指揮及後支功能，並同步執行聯合後勤案，完成後勤體制調整。	一、高司組織、後勤體制與兵力結構之調整；為政府遷臺後，國軍調整範圍最廣、變革項目最多、精簡幅度最高，且影響程度最大之整編案。 二、國軍總員額由○萬人調降為○萬人。	
精進案	第1階段 93.1.1   94.7.1	因應國際情勢演變、中國大陸軍力快速發展及我國防資源有限等因素，配合國防二法施行，廣續高司組織再造，以「軍事事務革新」思維，秉持「持續精進戰力」之理念，研訂未來三軍兵力結構。	優先充實資電攻防、防空、特戰及飛彈等常備作戰部隊，強化聯合作戰效能、增進快速反應能力、調整後勤體制，建立常後分立制度等手段，針對組織結構調整、兵役制度、後勤體制、軍事教育、人事經管、動員機制、準則發展及資訊系統建置，研擬政策指導及調整建軍方向。使國軍組織精進與戰力提升。	國防一元化文人領軍、全民國防組織再造、權責相符平行簡併、垂直整合。	一、建立常後分立制度。 二、強化聯合作戰效能、增強快速反應能力。 三、健全後勤及動員機制。 四、精進國防組織與提升國軍整體戰力。 五、國軍總員額由○萬人，計畫精簡○萬人，於96年前達成○萬人。
	第2階段 95.1.1   99.11.1	秉陳前總統93年11月「4年內裁軍10萬」與「推動募兵制」的大政指導，提前於95年推動第2階段組織精進調整，原訂2008年11月1日完成，經前部長李天羽裁示，展延至99年11月1日。	整合高司幕僚組織，研究軍事轉型，著眼於強化三軍聯戰效能及減少指揮層級，廣續加強聯合作戰軟、硬體整合，更新武器系統，置重點於防禦性反制武器籌獲，俾建置遠程精準、攻防兼備之反制戰力，並依兵役制度，調整常備部隊兵源，以「募兵為主、徵兵為輔」，精練三軍戰力	廣續加強聯合作戰軟、硬體整合，更新武器系統，置重點於防禦性反制武器籌獲，俾建置遠程精準、攻防兼備之反制戰力，並依兵役制度，調整常備部隊兵源，以「募兵為主、徵兵為輔」，精練三軍戰力	一、減少指揮層級、加快指揮速度。 二、便捷後勤支援、強化三軍聯戰效能。 三、降低兵力目標，第二階段於99年前調為○萬人。

<sup>1</sup>參閱本院前調查「國軍近年兵力不斷裁減，士兵役期縮短，且面臨新式武器裝備籌獲不易之困境，其『防衛固守、有效嚇阻』之軍事戰略構想，能否因應可能之軍事威脅，應深入瞭解乙案」調查報告，頁134-137。

			備部隊主戰兵源，以「募兵為主、徵兵為輔」，精練三軍戰力，爭取質的優勢，提升嚇阻能力。	，達成全面軍事轉型目標。	
精粹案	100.1.1   103.11.1	<p>一、調整作戰理念：確立「擊敵於海峽半渡，不讓其登島立足」為指導原則。</p> <p>二、集中國防資源：為能創造關鍵時空下之相對戰力優勢，國軍必須集中有限的國防資源，將之挹注於可遂行「不讓敵人登陸立足」之主作戰兵力。</p> <p>三、建構現代化國軍：建立一支小而精、小而強，使敵人「嚇不了」、「咬不住」、「吞不下」、「打不碎」的募兵制現代化國軍，取代以徵募併行的傳統部隊。</p>	國軍兵力結構調整，以精簡高司幕僚組織、汰除老舊裝備、檢討行政、後勤人力委外等為主軸，將國軍總員額由27.5萬人調降6萬人，減為21.5萬人；同時為減少指揮層級，增進指揮速度，便捷後勤支援，將現行6個司令部整併為陸、海、空軍3個司令部，國防組織朝「小而精、小而強、小而巧」方向發展，並強化三軍聯戰效能。全案配合「募兵制」推動期程，於100-103年漸次完成。	預期將陸、海、空、聯勤、後備、憲兵等6個司令部，整併為陸、海、空3個司令部。建軍後勤納入軍備系統整合，用兵後勤回歸軍種專業，三軍通用後勤作業統由陸軍負責。並將「災害防救」列為國軍中心任務之一。	<p>一、簡化指揮層級，強化作戰效能。</p> <p>二、減少無效浪費，提昇資源效益。</p> <p>三、建立專業體系，簡化作業流程。</p> <p>四、國防結合民生，便捷後勤支援。</p> <p>五、將國軍總員額由○萬人調降為○萬人</p>

## (二)我國兵役制度之沿革：

### 1、政府遷臺後兵役制度演進：

- (1) 政府38年遷臺後，於40年12月29日修正「兵役法」，實施徵兵，並於48年8月8日制定「志願士兵服役條例」，採以徵兵為主之「徵募併行制」兵役制度。
- (2) 89年2月2日增訂「兵役法」第4章「替代役」，建置替代役服役管道，調節兵役人力及強化各部會機關勤務能量。
- (3) 93年成立「行政院兵役制度全面檢討改進推動小組」，自94年起配合行政院4年中程施政計畫（94年至97年），擴大招募志願士兵，以朝向「募兵為主」的「募徵併行制」。
- (4) 立法院100年12月28日三讀通過「兵役法」部分條文修正案，新增「常備兵役軍事訓練」役

男履行兵役之權利與義務，經總統100年12月30日公布施行後，國防部即依兵役法第34條第4項規定，與內政部會銜公告「役男停止徵集服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練之時間及年次」。自102年起，82年次以前役男優先補充常備部隊，未經徵集或補行徵集者，轉服替代役為期1年，另83年次以後役男改徵集接受4個月常備兵役軍事訓練，結訓納入後備編管運用，兵役制度轉型為「募兵制」。

2、我國義務役常備兵役期，歷年來因主客觀因素而逐年縮減，如下表：

實施時間	義務役役期	備註
75.12.31	3年→2年 (56.1.25「陸軍第一特種兵」役男實施臨時召集，於服役2年期滿後，再應臨時召集繼續在營服役1年。)	此一役制至是日正式終止，不再進行臨時召集一年。
79.7.1	3年→2年 (平衡三軍常備兵現役役期，海、空軍服役2年期滿時，提前1年退伍)	依43.8.16公布之兵役法第15條，常備兵役期，陸軍為2年，海空軍為3年。
88.10.1	2年→1年10個月 (提前2個月退伍)	
93.1.1	1年10個月→1年8個月 (提前2個月退伍)	
94.1.1	1年8個月→1年6個月 (提前2個月退伍)	
95.1.1	1年6個月→1年4個月 (提前2個月退伍)	
96.7.1	1年4個月→1年2個月 (提前2個月退伍)	89.2.2兵役法第15條配合修正，常備兵役期調整為1年10個月。
97.1.1	1年2個月～1年 (提前2個月退伍)	97.12.30兵役法第16條配合修正，常備兵役期調整為1年

監察院整理

(三)政府推動募兵制之緣起、辦理期程與目標設定：

- 1、承上，93年至97年期間，役男役期經多次縮減至僅餘1年，導致兵員稍事訓練成熟即面臨退伍，部隊人力退補更替頻繁，演訓成果及戰力不易蓄積。國防部為維繫國家安全長遠發展，擬透過轉型「募兵制」，招募志願役人力從軍。
- 2、國防部區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」等3個階段，逐步推動實施。在100年12月30日「兵役法」修正公布及101年1月2日行政院核定「募兵制實施計畫」後，國防部即展開「募兵制」的執行驗證工作，除依法公告83年次以後役男自102年起轉換接受4個月軍事訓練，並結合「精粹案」組織精簡期程，調節募、徵人力，逐年增加募兵人數，達成常備部隊由志願役人力擔任之目標。
- 3、國防部推動募兵制後，因志願役人力無法獲得滿足，前於102年9月宣布募兵制達成期程由103年延展至105年，嗣於104年8月國防部預判105年底國軍志願士兵現員無法達成編制數90%之計畫目標，經陳報行政院核定展延募兵制執行期程，並再度宣布賡續徵集82年次以前出生役男入營服役，以補充志願役人力不足之缺口，該部預判將於106年底達成目標。

(四)國防部於91年成立專案小組進行「募兵制」可行性評估研究結果：

查國防部早於91年組成專案小組進行「募兵制」可行性評估研究，研擬以高中職學歷青年為對象，辦理指職士兵甄選構想，計畫選定陸、海、空軍各一個營級單位，並自92年起開始試辦招募志願士兵以「全募兵」方式驗證。惟91年5月2日時任國防部

長湯曜明於立法院第5屆第1會期國防委員會「國軍實施募兵制可行性之評估報告」指出，我國基於歷史經驗及政治局勢，在中國大陸尚未放棄武力犯臺之前，仍必須維持足夠之常備軍事力量，隨時準備從事戰爭。近年國軍積極招募志願役軍、士官募兵工作，期以募得役期較長之志願役人員，擔任高精密科技武器操作與保養的工作；但受限國防預算不足，及國人從軍意願受到文化、經濟背景等特殊因素影響，仍難以滿足國軍需求。因此，若常備兵也改採募兵方式獲得，恐更無法達到國軍兵力需求目標，一旦發生戰爭，將更無後備動員力量，如何保衛國家人民安全？現階段我國若實施單一募兵制，考量因素研析如下：

- 1、就敵情威脅言：中國大陸一再宣稱絕不放棄以武力解決臺灣問題，近年來更不斷增加國防預算，積極擴張軍備，而面對中國大陸日益強大的軍事威脅及不放棄以武力犯臺的意圖，國軍在「有效嚇阻、防衛固守」的戰略指導下，仍必須保持足夠之軍事力量，隨時從事戰爭準備。
- 2、就國防安全言：國軍主要任務在維持臺海情勢穩定，確保國家安全；一旦中國大陸對臺用武將是全民的戰爭，因此，國軍平時必須建立一支防衛固守，可達成有效嚇阻之基本需求的戰力，戰時則必須結合全國軍民力量，執行保家守土之任務。
- 3、就後備動員言：全民國防是達到平時養兵少，戰時用兵多的具體作為。實施徵兵制，在平時可廣儲戰力於民間，戰時則能迅速動員，結合民間力量支援作戰，以展現整體國力並維持國家安全；尤以國軍實施「精進案」後，對廣儲後備戰力的

需求，將更為迫切。

- 4、就文化背景言：我國自古以來「好男不當兵」的觀念，深植於社會各階層，相對影響國家人力資源投入軍中及以軍旅生涯為終生志業之意願；尤其軍人職業具有不自由、受約束，生活不穩定性極高等特性，實為國軍長期以來人才招募不足之主因。
- 5、就社會環境言：近年來由於社會開放，國民所得大幅提高，經濟狀況愈好，家長愈不想讓子女當兵，而一般家長及子弟亦多視「當兵」為畏途，尤其在經濟繁榮，社會富裕，或兩岸關係緊張，情勢不穩時，即使待遇再高，亦難以吸引青年志願入營服役。一旦實施募兵制，恐將面臨無法招募到優秀且足夠兵力的窘境，勢必對國防安全造成嚴重衝擊。
- 6、就價值觀念言：國人對軍人的價值觀，因受時下青年崇尚名利，追逐高薪，排斥紀律，而產生極大落差；復因軍中生活環境，與社會差異甚大，戰備、演訓及管理上的工作負荷與壓力，極為刻板沈重，且軍人職業生涯短暫，退伍後轉業困難，造成軍旅生涯更令時下青年望而卻步。
- 7、就政府財力言：單一募兵制，政府必須有充足的財力支應，目前國軍之中，基層官、士待遇，仍不足以爭取社會優秀青年投效軍旅，達成募兵制目標。若以現今國軍徵兵方式獲得的官士兵，如按91年之募兵待遇支給標準計算，每年僅薪資、保險、撫卹、特殊勤務加給等，即須大幅增加國防預算，對政府整體施政及國防軍事投資均產生重大排擠作用；甚至必須增加國民稅賦，以為因應。



8、當時國防部在小結時指出：綜合上述7個考量因素，就我國目前國情而言，尚無足夠採行單一「募兵制」之條件，若中國大陸未放棄武力犯臺，考量國防安全、後備動員、文化背景、社會環境、價值觀念、政府財力等因素，依國軍長年招募志願役軍、士官工作，所遭遇各種困難的經驗，採單一募兵制，必將無法滿足國軍兵力需求，恐嚴重影響國家安全，故現階段仍宜朝向採適合國情之募、徵兵併行制。

(五)關於募兵制之缺點：

承前述，我國目前國情尚無足夠採行單一募兵制之條件，事實上，募兵制尚有以下缺點，亟待國防主管機關一一克服：

- 1、招募兵源不易：招募成效與景氣成反比、與愛國心成正比，招募兵員須有適當誘因。亦即國軍人才招募難易度，尚受當時經濟景氣狀況影響，當景氣轉佳時，投考軍隊人數降低，景氣不佳時，則投考人數提升，亦即國軍尚須與一般民間企業「搶人」，兵員來源不易穩定。
- 2、養兵代價過高，耗費國家財力：據國防部的估算，若兵力精簡到○萬員，依每人每月的薪給新臺幣（下同）○餘元計算，每年費用要增加○億元。除非員額再予精簡，養兵費用才有可能降低，但可否滿足我國安全防衛需求，則是一大問題。
- 3、動員作戰能力降低：戰時無法立即獲得有效之後備部隊，國家面臨戰爭動員時，必須立即編組強大之後備部隊，徵兵制普遍施以軍事訓練，顯較募兵制更能達此目的。
- 4、兵員素質堪慮：募兵制乃採自願方式招募兵源，

但礙於現實及文化因素，往往無法募得一流人才，徵才條件或資格限制也因應徵人數的考量而較為寬鬆，此從軍校聯招分數即可窺出，幾無法與一般前、中段大學相比。

- 5、不易建立全民防衛國家責任觀念：軍事訓練可培養團隊紀律觀念與責任感，具有成熟心智與強健體魄的作用，亦扮演一定社會教育的功能，另徵兵制較能建立全民國防觀念，使人民勇於承擔防衛國家責任的觀點觀察，募兵制較無法達此功能。

(六)實施募兵制後「人員維持」費用持續攀升，對於「軍事投資」預算顯有排擠效應：

- 1、國防部「人員維持」費編列原則，係參酌國軍編制員額○%為推算基礎，並由各人事單位按各類役(職)別人員離退、招募、入營期程及留營狀況，參酌往年實際發薪人數等因素，滾動式檢討預算員額數，並據以編列預算。惟查，美國、日本二國募兵制推行成功因素有四：一為領導者的支持與關注；二為行政機關主導負責，相關部會均能通力合作辦理；三為高度民意支持；四為國家財政全力挹注。另二國吸引年輕人從軍主因有四：一為提供較民間企業優渥之待遇；二為完善的福利與軍眷照護；三為完備退輔機制；四為兼顧事業與家庭的服役制度。
- 2、另依國防部「募兵制實施計畫」增設「戰鬥部隊加給」，以建立不同類型部隊區隔性誘因，期強化部隊戰力；依上開規定，行政院於104年3月27日核定修正「國軍志願役勤務加給表」，增設戰鬥部隊增支志願役勤務加給，並於同年4月1日起發放。嗣為提升部分作戰部隊及特殊專長人力招

募與留營誘因，國防部持續與行政院相關業務機關溝通說明，規劃推動「第二階段戰鬥部隊加給」、「戰航管勤務加給」、「儀隊勤務加給」、「通資電戰加給」、「尉級軍官志願役加給」、「士官督導長勤務加給」與「電展室情報職務加給」等7項待遇調整及「國軍軍士官留營慰助金」案。據悉，除「第二階段戰鬥部隊加給」外，其他6項加給調整案，已獲行政院核定，將自106年7月1日起起發放，預估約○餘人可獲加給調整，106年度7月至12月約需預算○餘萬元，亦即一年將增加約○億之費用。

(七)綜上所述，政府遷臺後國軍兵力結構亦歷經「十年兵力規劃」(降低國軍兵力目標為○萬人以下)、「精實案」(國軍總員額調降為○萬人)、「精進案」(國軍總員額二階段調降為○萬人)至「精粹案」(國軍總員額調降為○萬人)兵員已然大幅減少。又因近期内役男役期遞減至一年，部隊因而退補頻仍，新進兵員經訓練後派職未幾，即已面臨退伍，導致教育訓練不紮實、工作經驗無法累積之窘境。在此環境因素影響下，國防主管機關提出募兵之規劃，似非事先經過縝密周詳之舉，而係為配合政治人物政見而被動辦理。惟新制推動迄今因人員招募迄未達標，已數度延期，國人對於募兵制之制度缺點，以及該制能否如期如質達成，仍不無疑慮。近年因俄國總統普亭展現擴張野心，瑞典與立陶宛均已相繼恢復徵兵，參照中國大陸近年經濟起飛，軍費成長速度驚人，86年國防經費僅800多億人民幣，今年已經突破1兆人民幣，增加13倍，且如今則即將擁有第二艘航空母艦，共軍軍艦近來數度出入第一島鏈，甚而遠至鄂霍次克海與俄羅斯海軍協同演

習，軍事投射力量顯有長足進步。尤以遼寧艦穿越臺海前往南海演訓，且共軍轟炸機於短期內數度繞臺飛行，造成我莫大軍事威脅與心理威攝。相對我國國防預算20年來均維持在○億元上下，占國內生產毛額（GDP）比重愈來愈低，106年度是政黨輪替後首度編列預算，國防部核定額度，僅比前一年多○元；林全內閣107年度編列○餘元，雖多核○元，卻增在填補軍保帳戶，以及出售軍地撥入營改基金。新閣揆賴清德上任後宣布軍公教加薪3%，各部會配合加薪須削減預算，據報載國防部配合減少○餘元，比其他部會總和還多，國防預算占國內生產毛額比率更跌破○%，降至○%新低<sup>2</sup>。「精粹案」於103年完成後國防部續推「勇固案」，因立法院決議該案凍結至今，國軍兵員始未再減少。本院前院長錢復先生率團訪赴美與美方重要官員會晤時，就有關臺灣安全議題交換意見時，美方直率地向訪問團表示「臺灣的安全必須要靠自己，並明確表達臺灣的募兵制政策是錯誤的，應考慮恢復徵兵制。該官員提出兩個建議，第一是臺灣的國防預算最好不要低於GDP○%，第二，臺灣的募兵制是錯誤的，暗示臺灣應該考慮恢復徵兵制。據隨行蘇起教授表示，恢復徵兵是他觀察美國近年來對臺政策從未說過的說法，值得高度重視<sup>3</sup>。」另美國國防部主管亞太事務的代理助理部長海大衛106年8月8日透過電子郵件回覆聯合報記者指出，臺灣需要檢視人力資源，包括志願役與義務役的混合，現役軍人與後備軍人如何達到適當平衡，以及軍隊與社會的關係；以美國自身經驗而言，發展並維持一個具有效率與

---

<sup>2</sup> 聯合報106年9月22日「社論」，A2版。

<sup>3</sup> 聯合新聞網106年7月3日報導，<https://udn.com/news/index>。

戰力的全志願役軍隊，是昂貴且費時的選項<sup>4</sup>。此外，立法院近期提出之「停徵義務役役男入營服役之問題研析」研究報告，亦指出募兵制或有其優點，但政府亦不能昧於現有招募實況與財政條件，宜設立風險控管期程，嚴肅面對國軍人力「徵」或「募」的議題。以上各情，殊值國防權責機關正視並妥慎因應。

二、國軍志願役軍官人力及士官人力成長緩慢，義務役役男徵集完畢後，整體志願役人力能否於107年達成目標之風險仍高，形成國軍主戰與救災部隊人力缺口，不無影響國軍主戰部隊戰力維繫，以及執行災害防救任務之疑慮，允應妥擬對策及早應處：

(一)案據本院赴陸軍、海軍及空軍實地履勘，就各軍種因應審計部查核缺失之改善現狀，研析如下：

1、陸軍部分：

(1)據陸軍司令部報稱：自102年推動募兵制工作以來，各招募管道均已建構完成，縱107年起停徵義務役常備兵後，仍可穩定志願役人力補充並維繫戰力等語。

(2)陸軍志願役基層軍官與士官人力成長緩慢，整體志願役人力目標如無法於107年達成，將影響幹部領導統御與部隊管理，形成國防戰力間隙及災害防救維繫之虞。

(3)陸軍某軍團負責戍守臺灣北部地區，任務繁鉅、職責重大，惟該軍團現有及志願役之編現比均過低，有檢討改善之必要。

2、海軍部分：

(1)海軍近3年志願士兵來源穩定，已經由彈性調

---

<sup>4</sup> 聯合新聞網106年8月10日報導，<https://udn.com/news/index>。

整分發機制，優先補充戰鬥單位，續針對編現偏低單位實施重點補充。海軍復稱，在各項募兵制配套措施及福利制度推動下，執行各志願役班隊招募任務，106年7月1日起，經由全面執行士官兵階額調整、訂定士官兵經管交流作法等重大措施，期健全士官組織，開拓晉升管道，使士官可獲量足質精之補充，以符戰備需求，目前志願士兵來源穩定，志願役人力逐年成長，預判107年底志願役人力可達政策目標。

- (2) 海軍志願役軍、士官成長幅度有限，編現比迄未達目標，尤以艦隊士官編現比仍未達○成，不無影響航行安全及武器操作失當之虞，惟在補充缺員同時，亦應兼顧紮實訓練與紀律要求，以覈實戰力。

### 3、空軍部分：

- (1) 空軍按志願軍官人力來源計有軍事院校正期班(訓期4年)、二技班(訓期2年)、專業軍官班(訓期40週)，完訓成績及格畢(結)業後始可任官分發部隊服務，且其招生員額須於招考前一年呈報國防部核定，獲補期程較長；將依未來2至5年人力退補情況重新預估軍官補充員額，另配合「爭取各項加給」、「發給留營慰助金」、「強化招募工作」及「鼓勵優秀士官兵轉服軍官」等節流、開源作為，積極提升軍官人力編現，依上述規劃作為及人力成長預判，至○年軍官編現比將可達目標。
- (2) 空軍各單位編制數與一般勤務工作量宜有合理公允之分配，避免士官兵因勤務過於繁重，影響留營意願。

### 4、未查：

- (1) 本院調查委員為瞭解憲兵訓練中心社會青年104-4梯次志願役新兵結訓典禮軍容不整事件其背後所隱藏之問題，曾於105年時分赴憲兵訓練中心、陸戰隊新訓中心、陸軍○、○實地履勘，並於同年8月8日召開諮詢會議，邀請專家學者提供專業意見；同年10月24日邀請陸海空軍甫退役之基層軍官座談，相關會議與會人員坦言，國軍經過精實案、精進案、精粹案等多次裁軍後，部隊缺員嚴重，「以兵代士」、「以士代官」情形嚴重，且上級過多的督考評鑑，基層疲於奔命；海軍前開以兵代士、士官代理軍官亦甚為常見，空軍則自嘲是「士兵當士官用，士官當軍官用」，教育訓練業務及勤務已出現斷層；此外，部隊人力不足亦造成欠缺代理人，業務無法落實交接，目前部隊補充員額的方式是先缺後補，會出現兩個問題，一是欠缺職務代理人、一是業務無法落實交接。
- (2) 又本院調查委員於106年3月15日赴空軍基層連隊履勘時，部分現役士官兵如前述反映須經常性支援衛兵與清潔等勤務，且衛哨勤務過重，造成身體及精神長期疲憊，影響其繼續留營的意願外，更坦言該部隊缺員遞補太慢，部分專業士官兵一直到退伍時，仍無相關人員與其辦理業務交接，肇致專業斷層。爰國軍各軍種在募兵員額未達標前，基層連隊人員缺額嚴重，且因有多重任務及督考評鑑，可能影響原有之工作任務，尤其是在空軍、海軍或武器操作等專業兵種方面，承辦人員勤務過多或太過疲累，勢將肇致意外發生頻率提升。另在國軍部隊精實且實施募兵後，人員補充緩慢，專業

銜接不足，造成專業斷層，除虛耗訓練資源外，更可能衍生武器操作之危險，此皆有待國防部正視並檢討改進。

(二)綜據上述，國軍志願役軍官人力及士官人力成長緩慢，義務役役男徵集完畢後，整體志願役人力能否於107年達成目標之風險仍高，形成國軍主戰與救災部隊人力缺口，影響國軍主戰部隊戰力維繫，以及執行災害防救任務之遂行，國防部允應正視並妥擬對策及早應處。

三、募兵成效如未能達成預期目標，將使國軍主要武器裝備志願役操作人力無法達至適足，形成國防戰力罅隙，國防部允應督導三軍確依中、高級技術專長人力優先補充之原則，從速辦理缺員之選訓遴補，妥適解決該等人力補充不足之風險：

(一)關於陸軍主要武器裝備志願役操作人力不足部分：

1、依國軍人事教則第05022點二(四)1.(1)C及國防部推動募兵制士兵人力結構及補充執行計畫肆、五、(一)等規定，人員補充順序應優先滿足中、高級技術專長人力需求。再依陸軍員額管制運用及考核作業規定陸、二、(三)兵力補充目標，依年度聯勇操演期程管制進訓單位，要求進訓單位中、高級專長職缺以志願役士官兵優先調任，並優先滿足主要裝備操作專長；同規定陸、三、(三)兵力管制與運用措施，各兵科學校應以聯勇操演(基地訓練)為核心，補充士官及中、高級專長缺員為主，戰、甲、砲車駕駛兵、測量兵、砲兵射擊士等專長不得缺員。

2、104年4月起核發戰鬥部隊加給後，上開武器裝備之操作專長志願役人力成長幅度有限。屆時陸軍該等主要武器裝備恐將面臨操作人力不足，影響



戰備任務遂行與肇生戰力罅隙風險。其中○等均屬中級技術專長，人力之培育訓練與養成教育有別於一般技術專長人力，爰陸軍允應及早研謀善策，依中、高級技術專長人力優先補充之原則，妥適因應人力補充不足之風險。

(二)關於海軍主要武器裝備志願役操作人力不足部分：

1、影響戰備任務遂行與肇生戰力維繫不足等風險，允應依○操作人力優先補充之原則，妥適因應人力補充不足之風險。

2、上開主要武器裝備恐將面臨操作人力不足，影響戰備任務遂行與肇生戰力維繫不足等風險，且其中○等多項專長屬中高級技術專長人力，其培育訓練與養成教育有別於一般技術專長人力，允應依循高級技術專長人力優先補充之原則妥適應處。

(三)關於空軍主要武器裝備志願役操作人力不足部分：

1、空軍主要武器裝備之地面防空武器操作人力志願役編現比進來確實有長足進步，惟○比率偏低。爰空軍仍應持續加強招募及訓練工作，優先補充上揭專長人力外；平時藉由鼓勵輔導基層士官、兵參加各式系統專長訓，經鑑測合格取得專長後，採各系統交流調整職位，俾使基層部隊士官、兵多元發展，活絡人員經管，增加未來晉任管道，強化留營意願，以緩解專長人力離退速度，使空軍主要武器裝備操作人力臻於適足，且技術專業與服勤經驗得以傳承。

(四)綜上，募兵成效將影響志願役人力投入軍旅之數量，亦直接影響戰鬥部隊兵員之募集，如未能順利達成預期目標，將使國軍主要武器裝備志願役操作人力無法達至適足，形成國防戰力罅隙，國防部允

應督導三軍確依中、高級技術專長人力優先補充之原則，從速辦理缺員之選訓遴補，妥適解決該等人力補充不足之風險。

四、國軍女性人力進用比率顯著提升，惟擔任後勤職類之比率仍高，國防部宜考量女性人力運用及戰備勤務執行需求，持續蒐整募兵制國家女性人力運用情形，納入戰力影響評估驗證，並符戰訓任務妥善配置，有效發揮女性戰力：

(一)案據本院調查委員赴陸軍、海軍及空軍現地履勘，就各軍種業對於審計部查核缺失情形檢討因應，研析意見分述如下：

1、陸軍部分：

(1)國防部於96年時檢討國軍規劃100年底達成女性現員占編制員額○%之目標；復於102年時，為落實性別平等政策，經參酌先進國家女性官兵比率及任務性質，規劃女性人力自103年起，逐年成長0.7%，於107年底達到○%。

(2)又陸軍為執行「裝甲兵科開放女性人力驗證」任務，已自104月11日起至成功嶺針對受訓之女性志願士兵辦理召訓作業。

2、海軍部分：

(1)經海軍訪查女性官兵對於派任艦艇職務多持正面態度，亦具服役期滿續服留營意願，顯見女性已適應派任艦艇職務服役。至於潛艦因住宿空間狹小，且航行時間皆為共用床鋪，艙間無隱密性，不適宜女性派職，則可嗣新一代潛艦建造規劃後經由軍售獲得時，再行考量。

(2)另查陸戰隊軍官每年招募人數比率較少，士官獲得來源則由停年屆滿之志願士兵選優調任，因單位任務特性及外界對陸戰隊既定艱苦印

象，志願士兵招募較為困難。爰請海軍持續加強各項招募宣導及留營作為，鼓勵女性青年報考陸戰隊軍士官兵及增加留營人員，俾擴大女性人力進用。

### 3、空軍部分：

- (1) 空軍「救災部隊」均採全員任務編組方式編成，志願役官士兵投入救災部隊比率等同於各單位編現比，並無區分男女性比率。
  - (2) 女性士官、士兵主要武器操作人員比率均明顯偏低，查其原因係部分主要武器操作與男女先天體能差異認知有關，因部分裝備操作較無體力負荷限制(如雷達、射控組等)，女性同仁選擇意願較高，爰擔任戰鬥勤務之女性多集中於少數是類職務。又如飛行戰鬥機所需之體能條件，大部分女性認為相對嚴苛，故招生時女性選擇之專長職類即有所區分，任職後隨階級晉升及個人生涯規劃，可能選擇往管理或幕僚職務歷練所致。
  - (3) 惟為維持進用女性人力比率之目的，空軍女性人力尚具開發空間，是仍得視單位實際用人需要，增加女性入取之比率，充實空軍女性志願役人力之陣容，以擴大女性人力運用範疇。
- (二)依國防部「國軍103至107年女性人力進用指導構想」伍、一及陸、五規定略以，該部參謀本部人事參謀次長室應完成「國軍女性人力進用實施計畫」修頒，研訂女性人力補充目標；另該部各聯參應依權責持續辦理業管事項，以完備女性人力逐年增加後相關配套措施，包括：持續蒐整並於每年6月提供募兵制國家女性人力運用情形、國軍戰力影響評估、戰備勤務執行評估事宜等。國內人口出生率逐

年降低，可募集役男人數相對減少，為落實性別平等政策，國防部參酌先進國家女性官兵比率及任務性質，要求各單位逐年提升志願役女性人力進用比率。惟男女先天體能有所差異，部隊職務種類繁多，作業內容均不相同，是否適宜由女性士官兵擔任應審慎評估，避免因無法勝任所任職務，減損其留營意願，甚或發生各項危險情事。以本院實地履勘三軍為例，陸軍裝甲車駕駛與武器操作多屬耗費大量體力之工作，女性人員非有強健體魄不足以勝任；另觀察海軍潛艇內部裝備設置情形及勤務內容，艙內確無隱密性可言，不宜女性士官兵任職；又空軍幻象2000飛行戰鬥機所需之體能條件相對嚴苛，對於女性飛行員確實是一大考驗，故其等如結婚生子後，多會申請轉調地勤工作。是以，所任職務是否宜由女性人力充任，應進行職務驗證以為準據，如裝甲部隊戰車駕駛兵職務，經驗證女性士官兵因駕駛座位與剎車距離較長，復以腳力不足，戰車高速進行中恐無法快速將戰車停住，有肇生危險之虞。又如女性人力投入作戰及情報工作，除海軍受限於艦艇（含潛艇）空間環境因素，須配合住艙空間改裝作業，方能符合派任女性要求外，陸軍及空軍各官科及專長之任職條件與標準並無性別差異。惟有關由國防部各聯參持續蒐整募兵制國家女性人力運用情形等管辦事項，各聯參或在規劃中，或在蒐集各國資料，或尚未將女性人力納入戰力評估，或尚未落實精進女性進用對戰備勤務執行影響之評估，均核與上述規定不合，國防部允宜督促各業管聯參持續辦理，妥為研析及評估國軍女性人力比重增加是否發揮應有戰力，並能完備女性人力逐年增加後之配套措施。

(三)綜上，國軍女性人力進用比率顯著提升，惟擔任後勤職類之比率仍高，國防部宜考量女性人力運用及戰備勤務執行需求，督促各業管聯參持續蒐整募兵制國家女性人力運用情形，研析女性人力是否符合國軍作戰任務編組之妥善配置，並納入整體戰力影響評估驗證，以有效發揮女性戰力。

五、國防部因應當前敵情威脅與募兵備戰需要，允宜透過整體規劃視野，通盤運用教育、訓練及宣傳等諸般手段，深化國軍袍澤之愛國情操，砥礪忠貞志節，落實武德教育，堅定「為中華民國國家生存發展而戰、為臺澎金馬百姓安全福祉而戰」信念，凝聚抗敵意志，抱持必勝信念，戮力重塑國軍精神戰力，鍛造敢戰、能戰、善戰之堅實國軍勁旅：

(一)我國建軍之目的，《國軍教戰總則》中開宗明義即指出：「國民革命軍，以實現三民主義，確保我中華民國之獨立、自由、平等與維護世界和平為目的。凡有侵犯我領土與主權，及妨礙我主義之實行者，須以全力掃除而廓清之，以完成我革命軍人神聖之使命。」建軍必須現代化，所謂軍隊現代化不僅須使軍隊具有現代新武器與裝備，且更須教育軍中官、士、兵、技術等人員之智能、體力、生活、觀念、思維、行動和態度；使之都合乎現代軍人的要求，以服行極危險而艱鉅之作戰任務。國軍之建軍，向本「軍以戰鬥為主」，即軍事以武力為中心，武力以作戰為首務，作戰以戰鬥竟其全功。回顧民國13年黃埔建校，當時軍校以「親愛精誠」為校訓，以「團結、負責、犧牲」為黃埔精神的基本信條，迄今仍以此為準繩；迨後，國軍復以「領袖、責任、榮譽」為軍人必具之基本信念，亦為國軍精神戰力之重要泉源。按精神戰力為作戰致勝之首要因素，

亦為國軍建軍以來屢破強敵之光榮傳統，依據《國軍教戰總則》第5條的說明，精神戰力包含了「思想」、「武德」、「武藝」三項，簡言之，精神戰力是結合了軍人信念、袍澤情誼、抗敵意志、戰技體力和英勇行為，而融合昇華的一種內聚力量，是構成戰鬥力的重要因素，更是無形戰力的綜合展現。

(二)兩岸分治以來，從早期「漢賊不兩立」的軍事對峙狀態，一直到解嚴、開放大陸探親，逐漸增加雙方實質互動；近年來更因經濟、文化交流擴大，軍事對峙態勢亦逐漸趨於和緩。惟國人赴大陸就業、探親、經商及旅遊，長期與對岸接觸之結果，卻也逐漸淡化敵我觀念，缺乏憂患意識，不僅民眾對於國家意識的觀念亦日趨淡薄，國軍亦有「為誰而戰」、「為何而戰」的信念迷失。近年國軍陸續爆發多起共諜案，涉案層級甚至高達將級軍官，以及少數退役將領赴中國大陸參訪，因發言內容不當，致戕害國軍形象等事例，似為兩岸昇平日久，欠缺危安意識的反射現象。再者，不容諱言，受傳統文化影響，早年臺灣農業社會，當兵常被視為是逼不得已的選擇，從軍者多屬家境貧窮或係不服管教頑劣份子等，致使社會普遍存有「好男不當兵、好鐵不打釘」的刻板印象。且迄至今日投身募兵行伍人員，仍不乏囿於家庭經濟因素或考量本身社會競爭能力，亦即志願役人員入營動機為「工作薪資」或「福利待遇」仍有相當之占比；反之，抱持愛國情操，報效國家、馳騁沙場而從軍者，究屬少數。爰此，國軍推動募兵迄今，已成為青年工作職業之良好選項之一。惟查，美軍除重視募兵之待遇福利條件，藉以吸引優秀青年投效軍旅外，但同等重視人的精神意志對戰爭發展與結局的影響。美軍精神教範明白告

示軍人應有隨時參戰之心理準備，戰爭是殘酷的，會吞噬生命，軍人必須有不怕死的為國獻身精神。美軍強調戰爭的成功需要高昂士氣的軍人，動員官兵前往戰場的不是金錢利益，而是精神力量<sup>5</sup>。美軍精神教育內容具多樣性且注重愛國意識，涵攝國家觀念、軍人價值觀、戰史教育等等多元精神內涵。美軍認為不熱愛軍隊就不可能盡心盡職，不熱愛國家就不可能為國捐軀，軍人價值觀是軍人的精神支柱，是軍隊完成使命的保證，更是構成軍隊戰鬥力的礎石。美軍非常重視傳統軍人倫理教育，尤其對部隊士兵，在部隊教育訓練課程中，安排戰史教育，藉由闡揚軍人戰場的英勇事蹟，激發官兵的榮譽感和團隊精神。每個軍校甚至部隊都有各自的榮譽博物館或隊史館，陳列大量部隊各時期使用之兵器、照片、軍服、勳章、珍貴手稿等實物或模型，各個部隊或軍校多建有歷史紀念碑、戰爭英雄紀念雕塑。此外，外國亦有將精神戰力與歷史、宗教信仰結合之事例，如以色列「馬薩達」城堡<sup>6</sup>精神教育，即其適例。現今，以色列軍隊將「馬薩達」城堡做為為自由而戰之象徵，每年新兵入伍後均在此集合，點燃火炬宣誓效忠以色列，以堅定信念告知全世界不能欺負以色列人。

(三)精神戰力之形塑，除藉由平時教育訓練闡揚精神戰力意涵，體認精神戰力對整體戰力的重要性外，並應運用多元管道，教育官兵袍澤堅定「為中華民國國家生存發展而戰、為臺澎金馬百姓安全福祉而戰」信念，嚴明軍隊風紀、凝聚部隊團結，並以建

---

<sup>5</sup> 邱伯特，青年日報95年6月25日，第6版。

<sup>6</sup> 在以色列境內，位於死海附近的馬薩達山上，為一著名的軍事要塞城堡，公元前73年近千名猶太人拒絕向羅馬帝國投降，在此城堡堅守3年後自殺殉國。

軍備戰為本務，強化敵我意識，強固防衛決心，凝聚抗敵意志，堅定必勝信念，以達成保國衛民之使命。其次，關於強化國軍忠貞氣節與武德教育方面，西方兵聖克勞塞維茨於《戰爭論》乙文指出，軍人武德是「愛國、勇敢、果決、信心、堅忍與紀律」的精神力量；而《國軍教戰總則》明定：「智、信、仁、勇、嚴」為軍人的傳統武德，即是期望每位軍人皆能具備「智者不惑、信者不貳、仁者不憂、勇者不懼、嚴者不私」之精神修持，做一個頂天立地、忠貞不移、繼往開來的現代化軍人。國軍武德教育旨在使官兵明瞭軍人武德意涵，建立正確價值觀並貫徹實踐，成為有為有守的現代專業軍人，武德教育實為一切軍事教育的首要。國防部應從軍事院校教育為起始，於基礎、進修及深造教育等階段，提升國軍幹部之軍法紀觀念，另就精神層面，亦應增加武德教育比重，陶鑄「不貪財、不怕死、愛國家、愛百姓」忠貞氣節，積極提升軍人榮譽感。如此，定能增進民眾對國軍的認同，亦當有助提升青年投身軍旅意願。另為因應當前敵情威脅與未來挑戰，國防部允可參酌先進國家經驗，規劃辦理國軍「戰場抗壓心理訓練」，以「心理調適」為基礎，逐步訂定軍事訓練相關作業規範，運用各種強化自信心、膽識、增強意志力方法，持續強化官兵心理素質與敵情意識，提升團隊士氣，堅定抗敵意志。再以，軍紀乃凝聚士氣、精實訓練與預防危安意外之根本，國防部亦宜透過多元活潑管道發掘防處罅隙，嚴肅軍紀要求，並賡續針對基層部隊軍紀安全維護工作執行方式，務實研擬適切作法，精益求精，確維部隊安全與戰力，塑建國軍優質形象，贏得人民之向心。



(四)綜上，國防部因應當前敵情威脅與募兵備戰需要，允應透過整體規劃視野，通盤運用教育、訓練及宣傳等諸般手段，深化國軍袍澤之愛國情操，砥礪忠貞志節，落實武德教育，堅定「為中華民國國家生存發展而戰、為臺澎金馬百姓安全福祉而戰」信念，堅固防衛決心，凝聚抗敵意志，抱持必勝信念，戮力重塑國軍精神戰力，鍛造敢戰、能戰、善戰之堅實國軍勁旅，以達成保家衛國之神聖使命。

六、政府推動募兵後，國軍部隊總體戰力似未隨志願役人力遞增而提升，三軍亦乏人員戰力大幅增加之具體事實，國防部允應避免因急於填補官士兵缺額而衝量不重質，即達成志願役人力目標固然重要，精進人員素質尤為關鍵，始符合募兵之政策目標：

(一)依國防部擬定之驗證指標，國軍部隊總體戰力似未隨志願役人力比率遞增而提升，故依現況尚未能判明募兵制確實優於徵兵制；另三軍亦乏可資證明推動募兵制後，戰力確有大幅增益之具體事實：

1、現代武器裝備之結構精密度與技術複雜性較以往遠有過之，如海軍聲納、雷達及空軍氣象、電機、飛彈系統等，操作人員必須經過長時間訓練與經驗累積，方能勝任應手。根據美軍教育訓練單位研究，在第二次世界大戰時期，每一新兵僅需學會使用2種武器，即可參加作戰；然至韓戰時期，新兵須學會使用8種武器，包括步槍、自動步槍、三〇輕機槍、三〇重機槍、五〇機槍、迫擊砲、火箭筒和無後座力砲，才算一個合格單兵。上述訓練至少需費時9個月，方可訓練成為一個健全的士兵，獨力從事戰鬥任務。現時我國防衛作戰，於戰爭形態上屬於海島防衛作戰，具有「預警短、縱深淺、決戰快」的特質，故須本

戰略持久之指導，按「制空、制海、地面防衛」程序作戰，發揮三軍聯合作戰戰力，以求殲敵於有利之海、空域，若敵突擊登陸成功，再以地面防衛作戰殲敵灘岸。另安全維護亦須兼顧非軍事層面的考量，一旦國家遭逢重大災害時，軍隊須配合政府投入兵力協助救災。因此，建立國軍部隊的規劃主軸，應使其具有「嚇阻、反應、救援、防疫」等能量，宜於平時就訓練組建一支素質良好、裝備先進、編制足額、訓練紮實、技能嫻熟、士氣高昂的立即可用兵力，以快速因應突發之軍事或非軍事危機。另在國軍後勤維修與保養人力方面，亦需經由工作經驗與技術逐年累積及傳承，提升國軍高精密、高技術與高價值之武器裝備妥善率，以延長其使用期程，有效降低維持成本支出，充分發揮軍事投資及國防資源效益。

- 2、按國家投注大量經費與心力招募志願人力，自需有一客觀可信之評量標準，做為驗證國軍推動募兵優於徵兵之檢證績效指標。查國防部97年6月18日令頒「推動募兵制指導綱要」，並自99年至104年赴受訪單位執行「募兵制兵力轉型對戰力影響評估」，依戰力屬性區分戰鬥部隊、戰鬥支援部隊及勤務支援部隊等3類不同役別組成部隊，藉此獲得整體戰力數據，瞭解募兵制驗證期間對國軍戰力之影響，受評部隊包括陸、海、空、中央直屬及憲兵營級等單位。另分別於98年、102年邀請學者專家修訂並調整相關指標，相關指標內容概分為：(1) 志願役人力比率：分析受評部隊志願役人力占部隊人數比率，俾瞭解募兵制推動成效。(2) 總體戰力分析：區分「有形戰力」及「精神戰力」，兩者成績加總即為總體戰力分

數。

3、其「基本體能測驗」、「本職學能鑑測成績」及「基地部隊測考」等3項成績之合格率略有提升情形，惟是否即可用以證明陸軍推動募兵後整體戰力確實優於徵兵？尚有待更全面之參數加以互核驗證。至於海軍、空軍則均未覈實說明，是亦欠缺具體明確之事實足憑，有待檢討補充。

(二)推動募兵制後，關於官兵士氣、部隊訓練與人員派補狀況，均與設定之目標顯有落差：

1、105年2月24日媒體報導，憲兵訓練中心同年1月4日進行新兵「專長銜接教育」結訓典禮閱兵操演，結訓憲兵在進行「齊步走」校閱時，發生同手同腳、左右鄰兵步伐不一致的情況，該影片經網路流傳後引發各界譁然，影響國軍形象甚鉅。經本院立案調查<sup>7</sup>後，調查委員為瞭解憲兵訓練中心社會青年104-4梯次志願役新兵結訓典禮軍容不整事件其背後所隱藏之問題，分赴憲兵訓練中心、陸戰隊新訓中心、陸軍○、○實地履勘；同年8月8日召開諮詢會議，邀請專家學者提供專業意見；同年10月24日邀請陸海空軍甫退役之基層軍官座談，有關國軍實施募兵制後相關教育訓練問題，重點摘述如下：

(1) 軍中士氣低落，募兵成效不佳，素質參差不齊，影響部隊管理：

〈1〉美國軍人待遇比我們高好幾倍，其退伍金不多，但我們現職軍人待遇並不高，在社會輿論操弄下，整個軍隊都沒有士氣。

〈2〉現社會談年金改革，許多優秀的中級軍官不

---

<sup>7</sup> 本院105年3月4日院台調查字第1050800040號。

求升遷打報告退伍，其在民間還有更好的待遇及發展，造成人才反淘汰。例如海軍官校101年班畢業軍官裝病退伍，已蔚為一股風氣。

- 〈3〉徵兵制時期部隊缺員沒那麼嚴重，現推動募兵制對國軍沒有幫助，反而傷害更大，個人經驗有一梯次12人進來，2週後只剩下2人。
- 〈4〉現在募兵只重數字，不重素質；只講好的，不講壞的，以致新員入伍後發現落差反悔，到處投訴，造成部隊管理困擾。
- 〈5〉因家庭經濟因素服志願役的還算好，如是因為在學成績差不得已而到部隊，其素質堪慮。
- 〈6〉最近聽說將放寬標準讓有前科的人進來，而軍中規定有前科的人禁止站持槍哨（彈藥庫），個人前服役部隊曾經有一陣子還排不出站哨班表。

(2) 部隊照表操課徒具形式，已不若以往訓練嚴謹紮實：

- 〈1〉現在部隊一出事，部長震怒，嚴辦將領，將領再壓下面的營連排長，產生2種現象，一是放任不管，大家相安無事；二是不敢嚴格訓練。
- 〈2〉現在忠君報國的思想沒有了，大家想的是位子文化，爭占高缺，位子文化影響國軍無心於建軍備戰。
- 〈3〉我國軍事訓練原有完整的計畫，近年募兵後逐漸轉變為職前訓練，要求標準降低，怕成績難看，況且現在不打仗，得過且過。
- 〈4〉以前長官是以部隊訓練為重心，個人85年剛下部隊服役，聽聞當時退伍前輩談及以往訓

練辛苦經驗，和現在相比已經差很多。

〈5〉個人服役聯兵旅有2個機步營，一是實兵機步營，另一是負責新兵第2階段專長訓練的機步營，它近似被裁掉的機幹營，不下基地，大部分的人都支援另1個機步營，該單位就有可能像委員所講的「當兵沒有拿過槍、未打靶」的情況，此種單位為數不少。

〈6〉建議部隊應以訓練為主，救災為輔，當救災命令下來，所有基地測考演訓一律停止，致部隊無法正常訓練。

(3) 多次裁軍後部隊「以兵代士」、「以士代官」情形嚴重，且上級過多的督考評鑑，基層疲於奔命：

〈1〉經過精實案、精進案、精粹案，國軍裁了基層部隊，現組織結構成倒三角形，為證明單位存在價值，一再增加對下級單位、人員督考評鑑，中下級幹部被繁雜行政督考業務壓垮。

〈2〉目前部隊缺員嚴重，班不成班、排不成排，長官為應付上級督考（尤注重環境整潔評比），為求升遷不斷綵排預演，浪費人力資源。

〈3〉當前基層缺員情形嚴重，「以兵代士」現象普遍，下部隊不久就代理士官班長職務，甚至有士官代理軍官，部隊滿額僅是表象。

〈4〉海軍以兵代士、士官代理軍官，空軍自嘲說法是「士兵當士官用，士官當軍官用」，教育訓練業務已出現斷層。

(4) 部隊人力不足，欠缺代理人，業務無法落實交接：

- 〈1〉個人擔任中隊輔導長時，中隊長、副中隊長出缺沒人接，故需負責中隊所有業務，獨自撐1年才有人接手。
  - 〈2〉個人曾在紀德級戰擔任保防官，隊部沒有科長、政戰官、監察官、心輔官，所有業務由其1人全包。
  - 〈3〉個人職務是○，服務單位編制○人，實際只有○人，編現比約○成，若再扣除休假人員，每天單位人數只剩下4至5成。
  - 〈4〉目前部隊是先缺後補，會出現兩個問題，一是欠缺職務代理人、一是業務無法落實交接。
  - (5) 現行測考中籤單位成員均係經過篩選，無法代表部隊真實戰力；另基層部隊主官管需參加頻繁的會議與講習，未能全程參與部隊訓練，無法確實瞭解訓練成效：
    - 〈1〉測考中籤是以被選中單位編制的85%人數，不是100%全員都須受測。當確定中籤後，開始人員調動，體能好的都調到中籤單位，事後再調整回來，成績當然好看。
    - 〈2〉現今多數連營級主官不會排課表，因部隊訓練期間連營級主官都在開會講習，未參與部隊訓練，故對自己單位訓練狀況及成效當然不清楚，進而「訓練時數」的排定就只有交給連隊文書隨便排定，以應付了事。
- 2、按精實之訓練，乃軍隊戰力之泉源、戰勝之憑藉，國防部推動募兵制之說帖，亦一再強調結合「精粹案」組織精簡，招募適性強、意願高、役期長的志願役人力，透過反覆訓練及經驗與傳承，使作戰技能大幅提升，嫻熟各項裝備操作維護，使常備部隊訓練成果得以累積，強化部隊作

戰效能，提升部隊災害防救能力，組建一支精銳強悍的常備部隊。惟於該次憲兵志願役新兵結訓典禮軍容不整事件，經本院實地履勘、諮詢專家學者及與甫退役之基層軍官座談後發現，其背後所隱藏之軍心士氣與教育訓練，盤根錯節，問題叢生。嗣本案本院委員再赴海、陸、空軍部隊基地履勘，並與基層官士兵座談結果，所得之結論與前案情形不謀而合，足徵推動募兵制後，關於官兵士氣、部隊訓練與人員派補狀況，均與規劃目標多有嚴重落差，有待政府研謀善策妥為因應。

(三)國防部不宜急於填補基層官士兵缺額，而衝量不重質，以避免衍生人員素質低落及部隊管理風險，進而影響國軍整體戰力之虞：

1、依照行政院101年核定「募兵制實施計畫」，應逐年增加募兵人數，以達到整體志願役人力○%之目標。然基層志願役人力缺額情形迄未能獲得解決，更以軍人年金改革方案迄未能定案，影響兵源招募成效與留營意願。故國防部提出多項新招募與進用人力方式，以應燃眉之急，然將衍生部隊管理與人員素質問題，不無影響國軍整體戰力之虞。

(1) 國防部另考量專業軍官班招募對象為大學以上畢業，具相關科系學士學位，其等於大學院校修習期間，國文、英文等通識課程均屬合格，已具相關素養故免予施測，以簡化試務流程。上情亦招致外界負評，因招募梯次不斷增加，以及免測國文、英文等通識課程，均有為衝量而導致人員素質下降之隱憂。

(2) 國防部考量基層部隊軍官長期缺員狀況，再因

官校正期生(含二技)、專業軍官因獲得期程較長，分別需要4、2、1年才可派職，且畢業人數仍無法滿足基層軍官的人力需求下，原擬規劃該等職缺由資深士官長派代，以減緩人力不足之衝擊。詎國防部長106年7月27日核定公布，凡上士年齡35歲以下，具大學學歷與1年以上資歷，或專科與3年以上資歷，近3年考績甲等以上，無記過處分者，經完成10週少尉排長講習訓練，可回原單位任少尉排長一職(預備役軍官)。在服役滿6年後，經考評後即可轉服常備役，成為常備役軍官，並依服役條例依規定晉升，服役滿20年即可領取終身俸，國防部表示盼能於年底培育出一千多員新科軍官。此為國軍可由上士經短期訓練即可直接升任少尉軍官之首例，該軍官晉用方式之重大變革，究有否法律授權依據，不無疑問。另外界質疑依據國軍薪資結構，資深士官轉任尉級軍官後，是否反而降薪？又上士以下士官，可至50歲退伍，士官長則可至58歲，基本上不犯嚴重過錯，都可到達領取終身俸的20年門檻。軍官卻須依階級決定退伍年限，少尉與中尉10年、上尉15年、少校20年、中校24年、上校28年，如上士轉任軍官後，只升到上尉，先前擔任士官又不到5年，加總年資不滿20年，即可能無法領取終身俸。外界指摘國防部計畫一次「製造」上千位同梯少尉軍官，未來年資將同時「到點」，千餘人須競爭較少量之少校職缺，如未能按期晉升，或無法通過考評轉任常備役，導致無法領取終身俸的風險極高，勢將造成士官裹足不前。此據媒體報導，以最缺少尉排長的陸軍而



言，經全軍意願調查，符合轉任軍官資格的士官人數達到○員，目前為止有意願轉任者人數○員，比率為○%，足見基層士官反應冷淡裹足不前。

- (3) 按軍官與士官制度之設計原屬殊途，軍官重視領導、指揮與規劃等能力，需經人事經管考核及各項職務歷練；士官則是部隊穩定的基石，著重久任一職，以期技術專精與經驗傳承，並能貫徹軍官命令之執行。參據《形塑領導力的六大要素》<sup>8</sup>第56頁指出：「由於越戰當時美軍陸戰隊需要更多步兵部隊，需要的少尉步兵排長職缺，遠多過正式軍官所能補獲的人數，而陸戰隊解決之道是讓5,000員上士以上階級的士官暫時擔任軍官，這雖有助解決少尉軍官不足的問題，卻嚴重損害陸戰隊中間領導階層——基層單位與陸戰隊員在一起必要的領導幹部。」該書指出，這些美軍陸戰隊5,000員士官一經任軍官，原職務就由那些因欠缺經驗和拙於領導他人、原本不能升遷的資淺者取代；在陸戰隊任職經歷尚淺的中士，也在這波快速補員的策略中快速獲得晉升。當然，這種戰時作法已經採用過多次，但仍舊會對部隊、團隊造成危害，由於脆弱的領導階層發生軍紀問題，陸戰隊司令下令軍官待在營區或城鎮內的休閒區，以維護陸戰隊的軍紀和安全，這等於要求軍官執行中間領導幹部的職責，形同在做資深士官的工作。此次士官經過10週短期訓練即可擔任軍官，與通常至少需經過1年軍官訓練（專業軍官

---

<sup>8</sup>本文作者為美軍榮譽勳章得主衛斯理·福克斯（Wesley L. Fox），該著作經國防部列為所屬軍官團研讀刊物。

班)方可分發派職，大相逕庭，國防部該項舉措顯然顛覆傳統軍官養成思維，且於實施前似未經深入評估，爰於嗣後之實施成果，當有全面完整之檢討。

## 2、士官部分：

- (1) 國軍志願役士官對外招募，分由「士官二專班」及「專業士官班」等2管道獲得。依據國防部發布106年志願役專業預備士官班考選簡章，有別以往筆試科目已將國文、英文2科取消，考生僅需通過智力測驗、口試及體能鑑測。究簡化招考業務是否能有效帶動士官人數增長、緩解基層部隊士官幹部人力缺乏困境，以及士官素質是否因而降低，仍有待後續觀注。
- (2) 目前三軍士官來源仍以志願士兵轉服為最大宗，統計陸軍105年士官補充狀況，因應107年停止徵集義務役常備兵，原「義務役轉服」補充管道，部分將由增加志願士兵轉服士官之目標數替代。另海軍志願士兵轉服士官部分亦占約○成。據悉，海軍針對編現偏低專長優先補充志願士兵，由原先應經一年半之歷練始取得轉服資格，現為求加速士官缺額補充，將歷練期間縮短為1年。再以，志願士兵透過轉服之士官多為高中職學歷，與「專業士官班」、「士官二專班」班次大專學歷有所不同，國軍為加速達成募兵制目標之際，如何兼顧志願士兵轉服士官之素質與職能，並能確保符合部隊運作之現實需求，仍非全無疑問。

## 3、士兵部分：

- (1) 國軍推動募兵制工作，志願士兵人力呈逐年成長趨勢。國防部鑑於志願士兵穩定成長、義務

役人力需求減少，以及107年後可徵役男逐年減少等因素，預判106年底志願士兵編現可達計畫目標。惟國防部擬允許有刑事犯罪紀錄者得參加志願士兵甄選，輿情反應負面居多。按軍人可合法操作各類武器、裝備，必要時使用武力執行軍事任務，其個人品德優劣與國軍軍紀及戰力良窳，關係甚鉅。又是類人員入營後，勢必納入部隊輔導防處對象，無形中又加重幹部考核工作負擔。爰考量國軍任務之特殊性及肩負保國衛民之重責，國防部對開放此類人員加入志願士兵行伍，允應更為審慎評估應處，以維護部隊純淨並避免管理上之各項困擾。

- (2) 募兵制係規劃國軍常備部隊全數以志願役人力補充，惟現行相關法規訂有再服現役最少服役年限之期間限制，為廣拓志願役人力來源，彈性補充軍隊人力調節，國防部參考美、英、日等國之制度，招募短期甚或於假日兼職服役者再服現役之機制，予以取消陸海空軍軍官士官服役條例第13條第2項、第19條第2項及志願士兵選訓實施辦法第13條、第14條之1第2項所定再服現役最少期間1年及4年之限制，以為國軍用人之輔助措施。國防部參考上開國家「後備戰士」作法，招募已退伍且有民間正職工作，但軍職專長與戰鬥技能仍然嫻熟之志願役後備官兵，利用平日或假日短期入營服役，協助國軍戰備整備，106年計畫招募後備戰士○員。採每月入營2天、1次演訓7天、全年入營29天為原則，日薪比照志願役現役官兵給與基準發給。惟因參與的人數與原預劃人數落差過大，目前固定常訓人數，軍方至今不敢對外公布，僅知

近期又悄悄開放允許退役女性後備軍人，亦可報名成為「後備戰士」。另外界更有批評此舉純係配合新任國防部長個人意志之應卯作法，究是否適合我國國情？對於部隊管理與整體運作是否妥適順遂？可提升何種預設戰力？均不無疑問。

- (3) 國防部依據兵役法於100年底公告，我國83年次以後役男應服4個月軍事訓練役，接受軍事訓練後，即納入後備軍人管理。依照內政部每年列管○至○萬名可徵集役男，以106年為例，列管○員，如扣除替代役，約有○員役男須服軍事訓練役。按「軍事訓練役精進計畫」新兵原需接受8週入伍訓、8週兵科學校專長訓練。惟國軍新兵入伍訓，由陸軍新訓旅、海軍陸戰隊新訓中心等單位接訓，年訓量僅○人，礙於新訓單位訓量無法滿足年度徵集需求，且役男亦欠缺部隊實務訓練，實施成果致招外界詬病。因此，國防部自本年起進行調整，在4個月訓練期程不變下，調整為5週入伍訓練及11週部隊訓練。由於軍事訓練役是在政府不修憲前提下，透過兵役法之修正，而實施之變形義務兵役制度，經過4個月軍事訓練之役男，能否達成所謂「合格步槍兵」及「合格專長兵」之兩階段施訓目標，仍有待建立檢證機制。況且未來部隊將有志願士兵軍事訓練役士兵兩種兵源（甚至有所謂「後備戰士」），徒增管理複雜程度，未必有利於幹部領導統御，再者，部隊仍需指派幹部帶領並指導軍事訓練役士兵，人力資源消耗在短期訓練後便退伍的反覆過程中，對於部隊戰力影響如何，亦有待深入探討。至於僅接

受4個月軍事訓練的士兵退伍後，一旦臺海有事，能否在最短時間內有效動員，並立即投入國土防衛作戰任務，宜納入固安計畫經實際演訓後再進行整體評估，始臻穩妥。

(四)孫子兵法云：「不知三軍之事，而同三軍之政，則軍士惑矣。」依國防部擬定之驗證指標，國軍部隊總體戰力似未隨志願役人力比率遞增而提升，故尚未能判明募兵制確實優於徵兵制，且三軍亦乏可資證明推動募兵制後，戰力確有大幅提升之具體事實。又經本院委員前往三軍部隊履勘並與基層軍官座談，發現推動募兵後，部隊隱藏之軍心士氣、教育訓練與人員派補狀況，均與設定之目標有所落差。爰三軍不宜急於填補基層官士兵缺額而衝量不重質，避免衍生人員素質低落及部隊管理風險，進而影響國軍整體戰力之虞。

七、國防部允宜掌握志願役人力成長之關鍵因素，分別由「待遇、尊嚴、出路」等面向研謀精進，並於行政院整合各部會協力下，積極改善國軍與社會職場之競才條件，以期募得意願高、役期長、專業強之優質人力，確保募兵制達成政策目標：

(一)推動募兵暫行條例公布施行後，已完成26種法令研修，惟尚有軍人福利條例等5種法令尚待修正：

1、政府推動募兵制度，係在有效確保國防安全及維持憲法規範國民兵役義務之前提下，推動兵役制度朝募兵制轉型，規劃國軍常備部隊全數以志願役人力擔任。國軍為達成憲法第137條保衛國家安全之使命，平時必須從事戰備訓練，維繫作戰及救災能力，並隨時保持待命兵力。是以，軍人之工作性質與生活型態具危險及特殊性，且自由與權利亦受到諸多限制，有關權益事項應予制度

性保障，藉以建構優質之募兵環境。且依國防法第16條規定，現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，以法律定之。依上揭規定有關軍人福利等權益事項應以法律加以保障，俾能確保推動募兵制之政策目的有效達成。政府為促進政府整體配合推動募兵制政策之動能，加速完備各項配套措施，以營造吸引青年從軍及長留久任之優質環境，進而滿足及穩定國軍人力來源，爰制定推動募兵暫行條例。

- 2、查推動募兵暫行該條例業於104年9月15日經立法院三讀通過，總統同年9月30日令公布、10月2日施行，國防部依該暫行條例及立法院附帶決議內容，經與各部會（機關）就立法內涵與現行法令進行比對，須配合制（訂）定、修正、停止適用之法律、法規命令及行政規則，共計有「陸海空軍軍官士官服役條例」等31種，截至106年1月18日已完成26種法令研修（法律案計「陸海空軍軍官士官服役條例」等5項，法規命令計「後備軍人管理規則」等12項，行政規則計「國軍志願役勤務加給表」等9項）。惟查，另尚有軍人福利條例（國防部主管）、國防法或國軍退除役官兵輔導條例（國防部、國軍退除役官兵輔導委員會【下稱輔導會】共同主管）、公務人員考試法（考選部主管）、後備軍人轉任公職考試比敘條例（考選部主管）、國軍上校以上軍官轉任公務人員考試規則（考選部主管）5種法令待修正。是以，國防部允宜與輔導會、考選部就上揭5種法令積極研修完成，以切合募兵實際需要。

（二）就改善待遇方面：

1、關於職務加給：

(1) 前揭推動募兵暫行條例第4條第1項規定：「志願役現役軍人得支領戰鬥部隊加給及留營慰助金；並應衡酌募兵需求，提高志願役勤務加給及地域加給之給與。」茲國防部就戰鬥部隊加給、留營慰助金及地域加給辦理情形如下：

〈1〉戰鬥部隊加給：

查國防部自103年起配合「募兵制實施計畫」，已著手規劃增設戰鬥部隊加給，以建立不同類型部隊區隔性誘因。嗣經行政院於104年3月27日核定修正「國軍志願役勤務加給表」，增設戰鬥部隊增支志願役勤務加給，並於同年4月1日起發放○個基層部隊，占全軍編現○%。惟於發放後，在募兵制巡迴宣導及國防部各級督導等時機，接獲基層反應尚有部分單位符合戰鬥部隊加給支給之目的，未列入該次發放單位，各司令部陸續呈報增列案至該部。考量國軍部隊執行各項戰備演訓、災害防救，均以聯兵旅為基本戰略單位，部分單位未納列，確有不盡公允情形。嗣國防部召開多次會議研討，重新檢討「戰鬥部隊加給」核發第一及第二類型部隊，共計○個單位，占全軍編現○%，核發金額每人每月○元不等，年度總金額將高達○億元，發放人數約3萬人。據查第二階段「戰鬥部隊加給」增支案，已於105年7月11日送行政院審查，惟遲未獲核定。惟政府財源有限，行政院允應釐清國軍「戰鬥部隊」之定義與範圍，並核實何種單位與人員工作職責繁重確屬有據，再審慎釐定可得核發第二階段戰鬥加給

之單位及對象，妥適處理是否核發以及如何核發第二階段「戰鬥部隊加給」相關事宜，俾能衡平兼顧國家財政能力與部隊士氣之維持。

〈2〉留營慰助金：

國防部自104年4月1日開始核發國軍留營慰助金，藉此鼓勵志願士兵法定役期期滿後繼續留營服役，以維繫部隊專長職能，擷節軍事訓練成本。迄106年1月1日志願士兵留營率已由原63%提升至76%，已具成效。嗣檢討留營慰助金發放對象僅限志願士兵(含志願士兵轉服之士官)，為擴大留營效益，經規劃將預備役軍(士)官納入發給對象，激勵渠等工作士氣，穩固基層人力。該項規劃已獲行政院核定，將自106年6月1日起發放，發放方式採一次性給予。本項加給目的在提升國軍優質人才招募與留營誘因，惟預備役軍、士官已在部隊服役4至6年以上，擬發放其等留營慰助金之規劃，是否一如志願士兵實施成效，則有待後續觀察。

〈3〉地域加給：

國防部考量離島地區地域加給軍職人員遠低於公教人員，為配合募兵需求，已陳奉行政院核定於106年1月1日調整，該項確有助於衡平軍公教地域加給之差距，符合政府各項法定加給公平原則。

- (2) 國防部當前優先推動「戰航管勤務加給」、「儀隊勤務加給」、「通資電戰加給」、「尉級軍官志願役加給」、「士官督導長勤務加給」與「電展室情報職務加給」等6項待遇調整及「國軍軍官



士官留營慰助金」案，以提升部分作戰部隊及特殊專長人力招募與留營誘因。嗣經行政院人事行政總處於106年5月5日簽奉行政院核定自6月1日起發放。上述6項加給與留營慰助金核發後，除第二階段戰鬥部隊加給外，行政院幾乎全數同意國防部之提案。是以，對於招募志願役人力最關鍵之「薪資待遇」因素，政府已釋出最大善意，如未來招募成果仍未符合預期，國防部宜有其他備案因應。

(3) 關於軍人年金改革：

〈1〉軍人因服役特性應保持人力青壯，且平時均採24小時全天候執勤，工作時間為各職業工時的數倍，從事高風險戰備、演訓任務及高危險性救災工作，就其軍人服役特性，所適用法規及權利義務，與公教人員不盡相同，國防部前於105年6月28日總統府第六次國家年金委員會專案報告中建議，軍職人員年金應單獨專案處理。惟迄今國防部仍未將年改方案送至國家年金委員會，據國防部發言人陳中吉表示，軍人年金改革目前分別由國防部及輔導會共同研議規劃，現役軍人部分將由國防部參酌其他國家退撫制度，規劃新式軍人退休俸給作法；退伍軍人部分由輔導會蒐集退伍軍人團體及個人意見後，研擬退伍人員改革方案。又身兼年金改革委員會召集人的副總統陳建仁稱未來新式軍人退伍俸給制度將參考美軍退撫制度，與公教脫鉤，使軍人退撫基金永續運作。然依美軍制度，年資與階級愈高，所得替代率就愈高，參謀首長聯席會議主席(相當我國參謀總長)退伍，

每月可領2萬美元以上，幾與現役時無異。執政黨以往慣於批評退將的高退休俸，如今能否「髮夾彎」將政策大幅調整？外界都投以質疑眼光。

〈2〉按軍人年改或不必然是打擊軍校招生的唯一因素，然近期軍公教年改抗議喧擾，證明退伍軍人果係反年改陣營中最慄悍的一群；且相對公教人員，軍人對政府的忠誠與信任若出現疑問，絕對是明顯而直接的危險。美國在臺協會主席莫健與近日來訪的前海軍軍令部長格林納上將都對此表達關切，提醒政府絕不可掉以輕心。國防部雖不否認有關軍人年金改革規劃，確實影響青年報考意願，為避免因顧慮退後保障無著而怯於從軍，該部應積極協商研求各種可行方案，結合軍人服役與職務特性，在維護現役與退除役官兵袍澤權益前提下，以理性、溫和、漸進方式，審慎推動軍人年金制度改革，並致力於宣傳溝通，有效化解外界疑慮。

## 2、關於營區（舍）整修建：

（1）合理的薪資結構，固然可以提升招募成效，但薪資誘因並非國民應募的唯一要件，待遇佳固然重要，配套福利措施亦不可輕忽。對志願士兵言，目前國軍各項的福利措施尚可滿足需求，然於部隊生活有關之個人設施上，仍應給予適當的空間，例如寢室可設計成2人或4人一間，使其感受部隊給予個人隱私的尊重。且採此一措施，將對戶籍離駐地較遠的志願士兵而言，可降低在外租屋，肇生軍紀安全的疑慮，使其能以部隊為家，並可強化留營之效果。為

考量基層官兵須長時間於營區內遂行戰備輪值及值勤任務，三軍應優先改善官兵生活設施，採小營區併大營區方式，逐步提升基層官兵服役環境。以空軍而言，增賦預算置重點於高山偏遠及外（離）島地區等單位，106年執行改善官兵生活設施預算計○元，至於生活空間以一桌、一床、一櫃為基本配置原則，另106年度優先於官兵寢室加裝冷氣、汰換老舊桌、椅、櫃等，改善官兵生活品質。陸軍方面，102至105年已運用設施維護經費，整修（建）○營區等，其中女性設施整建計投資○元（占○%）。海軍方面，○則於105年12月逐艦完成女性住宿空間加改裝，現已派任女性官兵計○員，並能有效改善女性服役環境。

(2) 另為提升職務宿舍之質與量，國防部運用年度設施維護費，於100年至105年辦理社區公共設施修繕工程。按國軍老舊營舍整建是政府致力改善官兵生活環境的政策一環，並藉由模組化、標準化的設計理念，提供官兵更安全、舒適及優質的居住品質，並能結合募兵制推動，期使優秀青年樂於投效軍旅，國防部允宜督責所屬持續推動，落實照顧基層官兵基本生活設施之政策美意。

(三) 關於提升尊嚴方面：

1、國防部為表彰執行年度基訓績優志願役官兵，已由各軍種（指揮部）完成榮譽紀念章（臂章）製作，各單位持續配合基訓完訓，檢討符合請頒資格官兵，透過公開集會表揚，以彰顯官兵戮力戰訓本務之榮譽感。又有鑑於志願役人力逐年提升，短役期官兵服役年資短，獲頒勳獎章（標）

比率偏低等情，經參酌先進國家軍人服制式樣，規劃對戮力從事戰訓本務官兵，於接受兵科基地訓測合格後，增加配戴榮譽袖帶標識，以提高穿著軍常服之自信與榮譽感，規劃自106年7月1日起試行1年。另為塑建專業國軍形象，國防部拍攝形象廣告、微電影，並透過青年日報、勝利之光、奮鬥月刊、吾愛吾家季刊及漢聲電臺、軍聞社等文宣管道等方式，將國軍保國衛民形象向社會大眾宣傳，以增進民眾對國軍的認同感。並辦理年度「全民國防走入校園」、「營區開放」、「全民國防體驗之旅」、「南沙研習營」及「暑期戰鬥營」等活動，增進國人對國防事務的認同。另為廣增青年學子參與軍事體驗機會，106年首次辦理「寒假戰鬥營」及「全民國防體驗之旅」，並與教育部共同舉辦「與青年有約射擊觀摩活動」。顯示國防部確已透過各種方式與管道塑建國軍優質形象，並藉此提升民眾投身軍旅之意願。惟媒體報導日前國軍人才招募中心貼出一篇「進軍大專院校」校園徵才活動文宣，海報中可見一把槍將槍口朝下豎立在地，旁邊擺放著軍靴，並將鋼盔掛置在槍托上。此看似頗富意境的畫面，實為美軍用來紀念陣亡士兵的儀式（Battlefield Cross），因而招致外界國軍募兵變「募兵」之譏訕<sup>9</sup>。此類募兵文宣疏失，凸顯國軍主管單位內部管控失靈，應檢討建立嚴謹之檢核機制，務求杜絕類情重演。

2、續前，國防部對於募兵之種種努力，動輒因部隊發生不當管教事件，招致外界撻伐而受重挫。每

---

<sup>9</sup> 自由電子報，106年4月27日。

(<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2049326>)

一不當管教案件發生，不僅家屬怨懟、輿論批評，衍生諸多善後處理困擾，甚至將影響國軍招募成效。例如102年7月陸軍六軍團542旅發生義務役下士洪仲秋於執行禁閉（悔過）處分過程中，遭幹部不當管教不幸死亡事件，經媒體連日報導，引發大規模群眾陳抗活動，重創國軍整體形象，立法院旋於同年8月6日三讀通過修正軍事審判法，至此終結軍事檢察署、軍事法院之偵審體系。經參照「陸軍提升留營意願成效調查分析報告」，明確指出影響官兵離退因素關於「榮譽尊嚴」部分，「幹部領導偏差」、「國軍負面報導」等兩項，是可推斷洪仲秋案因「幹部領導偏差」，產生大量之「國軍負面報導」，不僅嚴重損傷軍人「榮譽尊嚴」，減低在營軍人繼續「留營意願」，亦將不利於國軍人才之招募。再且，承平時現役軍人涉犯陸海空軍刑法或其特別法之案件偵查權及審判權，由軍法機關移歸一般司法機關行使，業已引發國軍基層幹部寒蟬效應，長期而言，對於國軍軍紀維護、教育訓練體制甚至整體戰力，均將產生負面影響，則是更為深層的國安隱憂。

- 3、依國防部訂頒「國軍基層管教作法」明定，管教者與受教者具有同志同袍、長官部屬、父子兄弟般的關係，幹部必須建立與維持上述關係，做到作之師、作之親，據以建立情感道義，進而發揮精誠團結的精神與生死不渝的志節。領導幹部應本「我為人人」觀念，誠心為部屬服務，協處疑難、解決問題，藉以獲致向心，凝聚戰力；絕不可動輒運用職務上權力，頤指氣使驅策部屬，致使部屬貌合神離，造成領導與管教的潛在危機，

失去部屬向心力，並衍生家屬怨懟與阻礙軍民關係。管教重說服不重強制，官兵教育程度愈高，說服溝通愈為重要。幹部在管教作為上必須藉己身的言行懿範，獲得部屬內心的認同與合作；而不可藉職位權勢，強制部屬做形式上的服從。本院歷屆以來調查有關國軍不當管教案件，顯示幹部涉及不當管教部屬之情形所在多有，部隊管教作法仍停留在傳統的打罵思維，未克因應時代潮流與兵役制度變革而有所調整。國防部應加強各級幹部軍法紀觀念與，揚棄「合理是訓練、不合理是磨練」之陋習，並澈底根絕「集體處分」之不當作為，落實管教互助精神，貫徹「嚴格的軍紀、精實的訓練、幹部的合法指揮權」3項指導原則，以期化解外界對於部隊經常發生不當管教之不良觀感，有助於提升志願役人員之招募成果。

- 4、查海軍104年配合國防部實施「兵役制度轉型對國軍戰力影響研究」調查結果，在士官兵自評量表上，無形戰力評量指標「軍人思想」、「軍人武德」、「軍人武藝」、「敬業精神」與「留營意願」都呈現正相關，表示士官兵無形戰力高，其「留營意願」也高。再深入其評量細項「國家、責任、榮譽」中，「責任」與「榮譽」與「留營意願」呈正相關，但「榮譽」的相關性比較強。此反映受試者如何看待軍人及軍隊，即使對義務役士官兵，只要是認同軍人及軍隊之責任與榮譽，其「留營意願」也相對提高。另查空軍各部隊於官士兵役期屆滿時，均會實施約談鼓勵優秀官士兵留營續服現役，惟從幹部約談中，瞭解不願續服留營之原因，多因新聞媒體對軍人的負面報導及社會

大眾對軍人產生仇恨及敵意，如軍人年金改革、福利待遇、軍紀事件等，多遭到刻意渲染污蔑，在在使得軍人的社會地位低落，受訪者並認為政府如對青壯年時期即奉獻軍旅的官士兵，一再減少其現有福利或退伍金給付，將更難以吸引優秀青年志願從軍。

(四)關於擴大出路方面：

1、關於建立志願役官士兵公餘進修學習環境執行情形之檢討：

(1) 推動募兵暫行條例第6條規定：「教育部應規劃將志願入營服役納入高級中等以上學校學生生涯發展輔導項目。」經查教育部業於「大專校院生涯輔導工作參考手冊」註明「志願入營服役亦為生涯發展的參考選項之一」，並納入大專校院輔導學生生涯發展之內容。另「高級中等學校導師生涯輔導操作手冊」所附「學生生涯規劃歷程」，亦將「軍事學校」及「志願入營服役」納入升學選項。此外，教育部透過高中職全民國防教育必修課程及大專選修課程進行招募宣導，經統計宣導人數，高中職27萬5,750人、大專校院34萬2,783人，成效尚稱良好。惟志願入營服役納入高級中等以上學校學生生涯發展輔導項目，係持續性、經常性業務，有賴國防部與教育部持續合作辦理，以擴大宣傳與輔導成效。

(2) 推動募兵暫行條例第7條規定：「為提供志願役現役軍人之多元進修管道，主管機關得協調大專校院，以外加名額方式，專案核定於營區內開設學位在職專班。前項在職專班招生名額、方式、資格、辦理時程、招生委員會組成方式、

錄取原則、學位授予及其他有關考生權利義務事項之辦法，由主管機關會同教育部定之。」

國防部相關辦理情形如下：

- 〈1〉國防部應持續督導三軍精進志願役士官兵公餘進修，提升本職學能及人員素質：

依「募兵制實施計畫」參、一、(三)及「精進公餘進修執行計畫」貳規定略以：建立志願役官兵公餘進修學習環境，培育適性優質專業人力，達到部隊人力「質精」效果，營造國軍良好形象，並作為國軍招募之良好誘因。前據國防部分析101年至103年志願士兵起役人數○人，其中學歷為高中職(含)以下者約○%，入營後可持續透過各類學位進修及證照培育管道，實施全時或公餘進修，以提升專業學識及職能。迄106年1月1日國軍志願役士官、士兵學歷為高中職(含)以下之人數占現員比率分別為○%、○%，為達成募兵制培育適性優質專業人力，達到部隊人力「質精」之目標及增加募兵誘因，允應持續精進志願役士官兵公餘進修，提升本職學能及人員素質。

- 〈2〉國防部宜積極與知名國立大學洽辦公餘進修相關事宜，以滿足因任務特性及位處偏遠戰備部隊官兵進修需求：

依「精進公餘進修執行計畫」肆、四、(一)4及7規定略以：為協助無法赴營外民間校院學習官兵實施公餘進修，輔導戰備部隊結合單位官兵進修需求，選定營區附近具高度合作意願之民間大專校院辦理「赴營教學」。又依「國軍教學點開設學位學程專班/證照班作



業要點」規定略以：國防部及各司令部應每年及每半年作評鑑考核教學點辦班成效。查國防部設置學位學程及證照教學點，已由103年18個、12個逐年成長至38個（○人就學）、55個（○人參訓），惟教學點之設置及推廣仍有精進空間，其策略聯盟學校計有康寧、義守、中原、東華、空大、嘉南藥理、屏東大學、臺北城市、明新、朝陽、育達、嶺東、美和、正修科技大學及大漢、和春技術學院等17所，惟僅有東華大學、屏東大學2所國立大學參與，似可積極與其他知名國立大學洽辦，以滿足因任務特性及位處偏遠而無法赴營外民間學校進修之戰備部隊或偏遠營區官兵進修需求，並研酌輔導戰備部隊或偏遠營區設置教學點、落實教學點評鑑及考核，以精進進修成效。

〈3〉國防部應督導三軍強化公餘進修措施管道，以培育優質人力，達成部隊「質精」效果，並吸引青年從軍：

《1》審計部查核報告指出：海軍103年原計畫於南部及馬公地區開設教學點，因任務特性，人員常隨艦艇機動，無法固定配合課程時間進修，就讀意願較低，遂呈報國防部撤除上述2個教學點。嗣經海軍考量艦艇須長時間於海上執行任務、納編任務於非駐地時間過長、泊港期間須有固定人數留艦，及陸戰隊須長期離原駐地，進駐各兵科基地實施訓練，爰於103年10月23日向國防部提出「作戰部隊志願役士官參加全時進修學士及副學士學位建議案」，建

議以編制數○%開放作戰部隊志願役士官服役滿4年後參加全時進修「學士」、「副學士」學位，增加志願役士官進修選項，以提升人員素質增加留營意願。國防部於104年4月17日令頒士官全時進修副學士學位具體作法，提供高中職學歷在營志願役士官報考軍校士官二專班員額，惟依「105年國軍士官二專班聯合招生簡章」，海軍在營志願役士官名額○員，遠低於上述海軍建議開放之員額；又海軍105年度（截至5月）海軍僅陸岸單位開設3個學位教學點，士官及士兵參訓人次分別為○人及○人，是國防部允應就如何兼顧部隊任務特性，積極研酌建立妥適進修管道，提高人員就讀意願，以強化招募及留營誘因，並達成部隊人力「質精」之募兵目標。

《2》空軍105年度（截至5月）設置5個學位班及1個證照班之教學點，僅9名志願士兵參訓，經國防部分析其教學點設置偏少主因係空軍各基地均位於交通便利之地區，官兵作息正常（除戰備執勤外，每日屬正常上下班制），大部分官兵可循公餘進修模式，自行赴營外上課，惟依近3年（102年至104年）空軍士兵公餘進修「學位」、「證照」、「專長」培訓成效統計表所列，申請補助者分別為○、○及○人次，顯示高中學歷之志願士兵參加公餘進修之比率仍屬偏低。

《3》陸軍104年底高中學歷志願役士官、士

兵，105年（截至5月）設置22個學位班及26個證照班之教學點，士官、士兵參訓人數別為○及○人，其教學點設置及參訓人數成效較其他軍種為佳，尚有成長空間，允應積極推廣辦理志願役士官兵公餘進修，鼓勵從事學習活動，提升國軍人力素質，有利於退伍生涯規劃，並可提高官兵自信心與社會地位，吸引青年學子從軍。

## 2、關於志願役人員職業訓練與退伍後輔導方面：

- (1) 推動募兵暫行條例第8條第1項規定：「主管機關得協調輔導會或勞動部等機關開放所屬職業訓練機構之證照訓練班部分員額供志願役現役軍人參訓，以精進其專業技能。」同條第3項規定：「屆退一年內之志願役現役軍人，應由主管機關協調輔導會或勞動部依屆退人員意願，進行前項民間專長訓練。」
- (2) 據國防部查復表示，該部與輔導會就學就業處共同主持「募兵制」聯繫平臺會議研討共識，輔導會規劃相關職業訓練班隊時間、員額、收費標準等事項，國防部將協助宣導鼓勵官兵踴躍參加。另國防部評估三軍開班能量及輔導會106年委外訓練需求，由空軍航空技術學院「飛機修護丙級證照班」代訓，訓期自106年3月18日至6月4日。又國防部已邀集輔導會及勞動部共同研議屆退官兵退前職業訓練事宜，並於105年3月8日會銜發布「國軍屆退官兵就業輔導措施實施要點」，律定屆退官兵參加職業訓練之相關規定。配合輔導會規劃自106年起開放部分委外職訓課程供屆退官兵參訓，實施要點修訂案已於106年1月5日函送勞動部及輔導會辦理會

銜發布。爰請國防部賡續管制後續開班成效，並依實際之需求擴大辦理。

- (五)前立法委員帥化民將軍前因「國軍近年兵力不斷裁減，士兵役期縮短，且面臨新式武器裝備籌獲不易之困境，其『防衛固守、有效嚇阻』之軍事戰略構想，能否因應可能之軍事威脅，應深入瞭解」乙案，接受本院委員諮詢時表示：「我的看法，募兵的薪餉應該要有37,000~40,000元的水準，因為傳統上『好男不當兵』，我們國民不願意來當軍人，然而實際上，募兵的薪餉只有○元，雖然比一般工作多，但因我們部隊在管教、管理、營舍方面都沒有完善的配套，結果還是沒有什麼人要來。我當立法委員時，曾邀請國防立委到夏威夷，去看美國兵舍到底是什麼。美方的連長、營長還可以在自家陽臺上閱兵，他的生活和戰鬥是在一起的；以前我們做不到，現在國防部沒有理由做不到—我們部隊裁了那麼多，一個師三個旅的營房，賣掉一個、留一個，另一個建成生活區的職務官舍，財源土地通通有。今天國防部不處理，捧著金飯碗的叫化子，被民間一塊一塊挖去，從陽明山的聯勤溫泉招待所一路賣到鵝鑾鼻，土地，信義俱樂部當初說要建平價住宅，現在變豪宅；新竹軍部、臺中的，一路賣！在部隊管理方面，傳統軍中認為，一個阿兵哥從早上6點鐘起床，被操到晚上睡覺，這個兵就不會出事了；各位委員請想想，在軍中大門一開要放假了，阿兵哥都衝出去，為什麼沒辦法把這個地方當成他的工作場所？他的家？所以剛才講要配套，配套什麼？國軍管理方式要改，以往學長學弟的觀念要揚棄；你要有『on-duty』、『off-duty』的觀念。我曾遇過一個老先生，在基隆種田，我問他兒子在哪

裡工作，他說在下面工廠；我問種田一個月平均可以賺多少？他說8,000~10,000元；那下去工廠做呢？他說8,000；我說那他為什麼不願意到家裡做？老先生回答：『因為他在我家做全年無休啊；他到工廠作下班還可以快樂的騎著機車，載著女朋友出去玩玩。』這就是募兵制成功與否之關鍵——年輕人其實並不怕『苦』與『累』；怕的是無盡無止的『操』跟『磨』。今天部隊僵固的管理思維不改，沒有人願意留在軍中；不要都把責任都推給預算不足，是部隊管理方式能不能留住人！」於此，帥化民將軍以其多年軍旅生涯的親身經驗，提出諍諍之言，適足佐證「改善待遇」、「提升尊嚴」、「擴大出路」，允為募兵制能否如期上路之重要基石。爰此，國防部允宜掌握上述志願役人力成長之關鍵因素，在行政院整合教育部、勞工部及輔導會等部會共同協力下，積極改善國軍與社會職場競才之條件，以期募得意願高、役期長、專業強之優質人力，確保募兵制達成政策目標。

八、國防部允宜參酌行銷學之原理，並探析志願役人員入伍動機、目的及入伍資訊管道等事項，據以擬定最佳募兵行銷策略之重要參考；亦應責成三軍持續辦理影響留營意願因素問卷統計，建立大數據數值資料庫，配合實施滾動式檢討，適時妥採改善因應作為，提升人員留營意願，精進募兵整體執行成效：

(一)早期國軍招募工作係藉由傳統「大眾傳播」方式行之多年，各單位人員臨時編成、事權無法統一，致招募成效無法掌握。國防部有鑑於國軍每年需補充軍士官員額達1萬餘人，為使青年學子獲得投入軍旅之完整資訊，以廣拓軍士官來源，經考察美國、日本、新加坡等國家募兵機制，並參考我國國情現

況後，於87年9月成立籌備國軍招募專責機構小組，再於88年1月1日成立國軍人才招募中心，並在軍種司令部下設北、中、嘉南、高屏等4個地區招募中心及臺北、高雄、嘉義、臺南、花蓮、臺東、澎湖、金門等8個地區服務站，作為招募工作執行單位，負責與政府及民間各協力團體、學校等，建立聯絡通路，以執行各項招募工作。自94年國軍擴大辦理志願士兵招募，國軍人才招募中心運用廣告看板、海報、宣傳摺頁、宣傳單、機票、面紙、扇子及內頁廣告等各類招募平面媒體，透過各縣市後備司令部、學校、夾報、道路看板、雜誌、人才招募活動、基層部隊、新訓中心、便利商店及人才招募中心等地方發放，增加平面媒體的曝光率，將平面媒體設計者的訴求與意念，傳達到社會青年、在營役男及志願士兵。囿於招募中心人力、經費有限，地區招募作業係由各縣市後備指揮部負責執行。

- (二)按國軍人才招募行銷策略，大致區分為「內部行銷」與「外部行銷」兩類。「內部行銷」主要的管道來自軍中既有之文宣機制與作為，如莒光日教學、軍中新聞媒體、政治教育和精神講話，其主要功能在於強化軍人信念、鞏固心防與建立共信共識；「外部行銷」則著重在建立社會通路，結合社會資源，推銷國軍優質形象，以爭取社會大眾認同，進而支持國軍、鼓勵從軍，如配合節慶之營區開放、兵力展示、展場活動、軍事記者會等。行銷學大師李維特（Theodore Levitt）曾就「銷售」與「行銷」觀念之差異，論及：「銷售觀念注重賣方的需要，而行銷觀念則著重注重買方的需要……。」管理學大師Peter Drucker稱：「行銷的目的就是要使推銷

成為多餘，是要充分認識和瞭解顧客，俾使產品或服務能適合顧客，並自行推銷它自己。」國防部推動募兵制，無可避免必須與社會各行各業相互競爭人才，我國募兵之宣傳效果，尚未有如美國「國家需要你」，亦未如麥克阿瑟為子祈禱文「不要問國家給了你什麼？而要問你為國家做了什麼？」如此震撼人心，探究其原因，仍是行銷策略有待精進之問題。達成行銷目標關鍵在於有效地整合各種行銷活動（含募兵宣傳策略與方式），瞭解並適當滿足顧客（社會青年等對象）的需要和慾望，以達成行銷最終之目的（投入志願行伍）。

(三)申言之，提升募兵行銷成果之基礎，首重瞭解國軍志願官士兵之動機目的（例如：工作薪資、待遇福利、工作環境、愛國心驅使、從軍報國、一時衝動、無知受騙以及探析學歷高低、地區分布、經濟狀況之差異性等……）、投入募兵行伍資訊管道來源（學校宣導、宣傳廣告、媒體傳播、網路資訊、師長親友等……），方能針對不同對象據以擬定最佳之行銷策略與方式。嗣本院詢問國防部關於加入國軍官士兵之動機、目的有無進相關統計分析？關於國軍募兵宣傳之採行方式，有無針對在營官士兵進行調查，以及在營人員願意推介與親朋好友投效軍旅之相關調查統計？以利確實掌握最佳之宣傳招募手段。惟國防部表示：該部僅針對社會青年實施廣告媒體使用問卷分析，後續擬針對入營官士兵實施問卷分析，並將相關建議納入題項；另該部亦無針對官士兵入營後，願意推介與親朋好友投效軍旅之相關調查統計。因之，國防部允宜參酌行銷學之原理，並深入探求官士兵之入伍動機、目的，以及從軍之資訊管道來源等事項，資為擬定最佳募兵行銷

策略之基礎資訊，據以提升招募執行成效。

(四)再以，募兵宣導方式、管道以及延伸觸角，亦是影響招募成效之因素之一，國軍招募方式雖尚能搭上網路科技列車，然似欠缺更為積極主動出擊的宣傳作為，爰宜思考如何透過與社區組織及公益團體舉辦活動相互聯結，例如臺灣燈會在新竹舉辦，燈會結合全民國防意象，由陸軍展示戰車等多樣武器吸引民眾，藉此宣傳募兵；又如桃園市政府利用植樹節活動，會中穿插宣導反貪法令，凡答對者贈送一塊手工皂，此可供國防部宣導募兵師法；再如警政機關運用庇護工廠製作反詐騙糕餅，行銷165反詐騙之公共政策，亦是一佳作，均可供國軍人力招募單位比照仿效；此外，類如花蓮美崙營區開放製作之募兵宣傳看板，為電車造型，且其文字及圖畫生動、重點宣傳效果佳，頗具有吸引力，如僅置於營區內宣傳效果受限，或可思考與高中職學校協調輪流放置，將更可充分發揮宣傳效果（參閱附件照片）。質言之，募兵單位宜靈活採取從「口碑相傳」到「入戶、入心」的多元管道置入行銷，使招募的「觸媒」與「觸角」具體化與極大化，允為國軍人才招募策略可資思考運用之方向。

(五)人力資源攸關軍隊組織體質優劣，更是影響建軍成敗的關鍵因素，唯有不斷延攬優質人力、蓄積人力資源，方有助於達成軍隊專業化、制度化與精兵政策的推展，並能符合軍事戰略規劃與兵力結構調整的需求。惟以往軍方在宣導招募志願兵時，常有故意誇大福利待遇卻隱瞞現狀，單純的青年在資訊不明情況下簽立志願役服役同意書；另少數幹部冀圖衝業績，強迫或施壓義務役新兵簽轉服志願士兵之不當現象，也時有所聞。早期許多志願士兵服役後



發覺無法適應且與志趣不合，卻苦無退場機制，為能離開部隊，遂無所不用其極，甚至刻意消極怠惰，意欲部隊記兩大過列入汰除名單，徒滋基層部隊管理之困擾。查國防部已於98年6月10日修正志願士兵服役條例第5條之1，增訂於核定起役之日起3個月期滿後，經評審不適服志願士兵者，得有退場機制。然此後各年度志願士兵提出申請不適服退場者即高達○餘員，顯示志願士兵之招募過程與宣傳內容，容有檢討改善空間。國防部允應督導國軍人力招募單位，不得因招募目標管考壓力，而有虛偽誇飾之宣傳或威脅強迫等不當招募舉措。

- (六)再就有關官士兵留營意願之調查方面，陸軍司令部表示，依「陸軍提升留營意願成效調查分析報告」顯示，影響官兵留營意願以「經濟因素」占觀察值最高，「駐地離家近」次之，「每日上下班」再次之；另離退因素以「同酬不同工」占觀察值最高，「人力短缺勤務重」次之，「單位任務重」再次之。另據海軍司令部稱，海軍前於106年3月曾針對101年班軍官役期屆滿退伍之「海軍」及「陸戰隊」作戰官科人員，實施續留/退伍意向問卷抽樣調查，其中認為以「薪資待遇穩定」、「工作權益受保障」、「鼓勵補助公餘進修」、「個人經濟壓力」、「戰鬥部隊加給」等為主要留營考量意願；而以「工作時間長無法陪伴家人」、「年金制度改革影響退撫福利」、「經常須配合輪調無法就近於眷籍地服務」、「陳情申訴案件浮濫影響士氣」等為多數受訪者表達無意願續留營因素。又空軍司令部表示，分析士官兵不願續服，最在意之留營誘因為年金制度改革、非本職勤務多（例如支援地方政府臨時性勤務等與戰訓本務無關工作）及基層人力不足等項。以後者而言，由

於精實、精進及精粹案等案推動後，不願續服人員認為除了本務工作加重外，其他勤務亦未相對減少，造成工作時間過長，導致基層士官兵身心無法負荷進而萌生退意，此與本院委員至○履勘，與基層官士兵座談所得情形相同。惟上開三軍志願役人員留營意願之調查，似非系統性、規制化之年度例行統計分析，亦乏後續追蹤列管之督考管辦作為。爰為全面掌握影響三軍志願役人員留營意願之因素，國防部允宜責成三軍持續辦理相關問卷統計，建立可供分析運用之大數據數值資料庫，並配合實施滾動式檢討，依據志願官士兵之需求導向，適時妥採因應改善作為，以期有助於提高志願役人員留營意願。

- (七) 蔡總統就職後未幾，於105年5月29日視導花蓮佳山基地時發表談話：「……我念茲在茲的第2件事情，就是要讓軍人成為一種吸引人才的生涯選項。未來，新政府一定竭盡所能，改善營區生活環境與部隊管理方式，讓年輕人願意投入軍旅。」爰此，如何落實蔡總統對於推動募兵之嚴正宣示，如期、如質達成募兵制規劃目標，正考驗國防主管機關之智慧與決心。

調查委員：包宗和、蔡培村、陳慶財

