

調 查 報 告

壹、案由：據悉，我國後備軍人人數每年遞減，預估未來我國戰力將出現出口，而目前女性士兵已占志願役現員數額數的 13.6%，其等退伍後應否納入後備動員管理，俾增強後備戰力？後備軍人的教育召集原為 2 年 1 訓，自 104 年起改為 8 年內召訓 2 次，頻率減少且維持既有召訓天數，如此訓練強度能否在戰時發揮戰力？又是否符合現行法令規定？均有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

後備軍人為國家總體戰力之一環，國軍依照「精簡常備、廣儲後備」之建軍指導，精確編管後備人力，並透過教育召集訓練之落實執行，期能貫徹「平時養兵少、戰時用兵多」之國防政策目標。經查，民國（下同）89 年國軍列管後備軍人，計 348 萬餘人，惟近年受少子化及老齡化影響，後備軍人編管人數隨之逐年遞減，迄 106 年底後備軍人編管總數減為 253 萬餘人。又國防部配合性別主流化及擴大女性人力運用政策，於 80 年令頒「國軍擴大運用女性人力實施計畫」，逐次擴展女性人力運用範圍，並訂定全軍女性人力運用目標，軍官為國軍總編制數 5%、士官為 3%¹。後於 94 年 11 月 24 日立法院三讀通過兵役法及志願士兵服役條例部分條文修正案，擴大志願士兵招募範圍，女性服役對象由志願軍官、士官放寬至志願士兵。國軍自 95 年 5 月起開始招募女性志願士兵，女性志願從軍人數因而逐年增加，至 107 年 2 月已逾志願役現員總人數之 14.02%。惟依現行兵役相關法

¹ 國防部「國軍女性軍士官人力運用專案研究報告」，93 年 7 月 13 日，頁 49。

令，女性退伍後除志願士兵均納入後備動員編管外，女性軍官、士官退伍（包含女性醫、護軍官、士官在內）則依其意願辦理，二者規定並不相同。是以，女性人力退伍後是否均應否納入後備動員管理，俾增強後備戰力？允應探究釐清；又我國義務役退伍後備軍人教育召集，原為退伍 8 年內，每 2 年 1 訓，即原則召訓 4 次，惟自 104 年起國防部逕以行政命令改為 8 年內召訓 2 次，召訓頻率減少但維持既有施訓天數，如此訓練強度能否在戰時發揮應有後備戰力？是否符合現行召訓相關法令？均攸關我國後備戰力良莠及國家安全至鉅。爰為瞭解實情，經函請國防部查明具復，並於 107 年 4 月 16 日約請該部常務次長尚○○中將、全民防衛動員室主任韓○○、法律事務司戴○○處長、參謀本部作戰及計畫參謀次長室少將處長葉○○、後備指揮部少將副指揮官程○○及相關業管人員到院詢明實情，並提報書面意見及佐證資料供參，會後續請該部送交補充說明到院。全案業經調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

- 一、國軍後備軍人編管人數逐年減少，而女性官士兵志願役現員則逐年遞增至 14.02%，惟兵役相關法令規定，僅女性士兵退伍後強制納入後備人力列管，至女性軍、士官則依其意願處理，似有違平等原則，且不利後備動員兵力需求。爰國防部宜賡續管制陸海空軍軍官士官服役條例修法進度，並藉助先進國家女性人力後備列管及組織動員辦理經驗，擬定試行規劃，經實際操作演練，並納入戰力影響評估驗證，逐次累積經驗改善缺失，有效發揮女性之後備戰力：

- (一)國軍後備軍人編管人數逐年減少，而女性人力占志願役現員比例則漸次遞增：

查兵役法於 100 年 12 月 28 日通過修正，確立我國兵役制度變革為募兵制，行政院於 101 年 1 月

核定「募兵制實施計畫」據以推動，102 年迄 106 年底，編管後備軍人人數由〇〇萬〇〇人逐年降低至〇〇萬〇〇人，另編管後備軍人從 89 年占當時全國總人口數比率約 15%，106 年底降至占全國總人口數比率 11%。推估未來 10 年，即 107 年至 116 年後備軍人編管人數更將逐年減少至〇〇萬〇〇人²。另據審計部查核，至 101 年國軍女性人員約 1 萬 5,000 餘員，占國軍志願役現員約 11.5%；迄至 107 年 4 月 9 日止，國軍女性官士兵目前服役人數計 20,648 員，占全軍志願役現員業已提升至 14.02%。

(二)依現行兵役法規定，女性志願士兵退伍後，均強制納入後備人力列管，至於女性軍、士官則依其意願辦理：

- 1、女性志願士兵退伍後，依兵役法第 48 條第 3 項規定：「女子志願服士兵役者，依前條第 2 項所定法律規定服之。」同法第 47 條第 2 項規定：「志願士兵之服役，另以法律定之。」即志願士兵服役條例第 2 條規定：「志願士兵服役，依本條例之規定；本條例未規定者，適用兵役法及其施行法有關常備兵役之規定。」再參照兵役法第 16 條第 1 項第 3 款規定：「後備役以現役期滿退伍或軍事訓練結訓者服之，至除役時止。」故女性志願士兵退伍後，均強制納入後備人力列管，至除役時止。經查至 107 年 2 月底，女性志願士兵退伍人員納入後備列管總數計 3,064 人。
- 2、至女性軍官、士官部分，依照兵役法第 48 條第 2 項規定：「女子志願服軍官役、士官役者，依第

² 推估 116 年後備軍人編管降至〇〇萬〇〇人，已包括女性官士兵。

14 條所定法律規定服之。」同法第 14 條規定：「軍官、士官之服役、除役，另以法律定之。」即陸海空軍軍官士官服役條例第 44 條第 2 款規定：「女子志願服軍官役、士官役者，除左列事項外，適用本條例之規定：……二、預備役依志願服之。女子志願服軍官役、士官役者，預備役依志願服之。」參照兵役法施行法第 5 條第 1 項第 3 款規定：「所稱…預備役，同於兵役法及本法所稱後備役。」亦即女子志願服軍官役、士官役者，後備役依志願服之。迄 107 年 2 月底，女性軍官退伍後納入後備列管總數僅 345 人，士官亦只有 1,837 人，國防部表示，目前仍未針對女性退伍人員不願意納入後備列管因素進行調查研究。

(三) 國防部前曾委請元智大學進行研究，結論認為女性軍、士官及志願士兵退伍後，應皆強制服後備役，較符合平等原則，惟國防部研擬相關法令修正案，送行政院審議後已遭退回：

1、國防部考量服現役女性官士兵比例漸增，且退伍後之後備編管方式不同，前於 101 年 6 至 12 月委託元智大學辦理「募兵制推動，志願服現役女性後備役管理運用方式研究」，其研究建議略以：

(1) 性別平權已是世界潮流，女性人力資源尤不可忽視，且各國增加招募女性軍人已成為趨勢，凡服現役之男、女性皆服後備役，較符合平等原則。

(2) 調查女性官士兵納入後備編管意願，表達贊成者 (36.6%) 高於反對者 (25.7%)，另認為採「必須列管」對招募影響有限，惟須完善配套措施。

(3) 目前召訓政策排除女性參與，如女性均須列管

，囿於現有生活設施及環境，建議依宣導期、試行期、全面執行期 3 階段辦理召訓事宜。

(4) 法規以不溯及既往為原則，於修正為「必須列管」後，為保障女性軍、士官既有權益，宜訂定緩衝施行期間，以兼顧個人服役選擇。

2、國防部認為，目前女性軍、士官依陸海空軍軍官士官服役條例採「志願列管」，女性士兵則依志願士兵服役條例及兵役法比照男性「強制列管」，然如晉升士官卻得「志願列管」，因法源依據不同，致權利與義務不對等。該部爰檢討評估女性官士兵一致之列管作法，於 102 年 9 月 24 日令頒「國軍女性官士兵後備役管理運用政策規劃案」，擬修正陸海空軍軍官士官服役條例第 44 條第 2 款規定，使女性軍、士官回歸兵役法第 27 條規定，與男性相同均需接受後備軍人編管，並能兼顧動員兵力需求。

3、上開法律修正案經送行政院審議，前政務委員林政則於 105 年 3 月 24 日召開陸海空軍軍官士官服役條例部分條文修正案時，以女性有意願服後備役人數仍屬少數，不宜影響多數人權益為由，退回本條文之修正建議。

(四) 現國防部賡續管制陸海空軍軍官士官服役條例修法進度中，又目前女性退伍人員納入後備列管已有 5,246 人，然尚未納入教育召集訓練對象：

1、嗣後，國防部因受退伍軍人年金改革法案影響，尚未完成陸海空軍軍官士官服役條例相關條文修正。該部表示，將於完成女性官士兵後備列管評估後，依本(107)年法規整理計畫，再將陸海空軍軍官士官服役條例及志願士兵服役條例納列修正法規，並賡續管制修法進度。

- 2、另據國防部查復，迄 107 年 2 月底女性退伍人員納入後備列管計 5,246 人，區分軍官 345 人、士官 1,837 人（均自願納入後備列管）、士兵 3,064 人（強制納為後備列管）。惟，目前女性後備人力尚未納入教育召集訓練對象，蓋因男性後備人力尚屬充裕，可滿足動員需求，且女性軍、士官與女性士兵列管作法不同，擬於規劃修正為相同列管作法後，再統一實施教育召集。
 - 3、國防部復稱，女性後備軍人未來如納入後備部隊教育召集，將比照常備部隊做法，相關訓練方式與標準均與男性一致，戰力亦與男性無差異。然考量女性後備軍人因家庭照顧需要，該部於修正「執行兵役法第 43 條免除本次教育勤務點閱召集範圍基準表」時，已將懷孕或養育子女等增定免除召集條款。
- (五)綜上所述，國軍後備軍人編管人數逐年減少，而女性官士兵目前服役人數已達 20,648 員，占全軍志願役現員遞增至 14.02%。惟兵役法等相關規定，僅女性志願士兵退伍後強制納入後備人力列管，至女性軍、士官則依其意願辦理。經國防部委請元智大學研究，結論認為女性軍、士官及志願士兵退伍後，應皆強制服後備役，較符合平等原則。該部爰擬修正陸海空軍軍官士官服役條例第 44 條第 2 款規定，使女性軍、士官回歸兵役法第 27 條規定，與男性相同均需接受後備軍人編管，上開法律修正案經送行政院審議，主責政務委員林政則以女性有意願服後備役人數仍屬少數，不宜影響多數人權益為由，退回本條文之修正建議。嗣國防部於本（107）年將陸海空軍軍官士官服役條例及志願士兵服役條例納列修正法規，爰該部允宜賡續管制修法進度

，期使女性官士兵退伍後均納入後備列管，俾符平等原則，並能兼顧後備動員兵力需求。復因國防部從未有將女性人力納入後備編管之實務經驗，且據該部考察美國、韓國及新加坡等國，亦未曾蒐集女性官士兵納入後備人力列管之相關資訊，是對於其他先進國家實施之先例全無所悉。故未來女性後備人力如納入教育召集訓練對象，甚至納為年度動員兵力或後備部隊編制人員，究如何有效率予以執行，不無疑慮。從而，國防部允宜藉助先進國家女性人力後備列管及組織動員辦理經驗，擬定試行規劃，經實際操作演練，並納入戰力影響評估驗證，逐次累積經驗改善缺失，有效發揮女性之後備戰力。

二、國防部 103 年 12 月 3 日令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，自 104 年起義務役後備軍人退伍後 8 年內，以「召訓 2 次」為原則，即採「2 訓換補」，於法尚非無據，本院自應予以尊重：

- (一)按國軍年度教育召集訓練，旨在恢復與保持年計要員應有戰鬥技能與厚植後備戰力之目的，著眼「動員作業精、部隊編成速、戰力恢復快」，以納編年度動員計畫內編實與擴編動員之後備軍人為召訓對象，依單位特性、編組型態與專長技能恢復之難易，在法定時日內實施召集訓練，訓練重點置於專長複訓與配賦武器實彈射擊，並於戰鬥訓練後實施戰力評鑑（或專長鑑測），驗證年計要員選、編、訓效能，達成「及時動員、及時作戰」之目標。至於後備軍人選充原則、召訓次數與天數，依兵役法第 39 條規定，召集後備軍人及補充兵時，除軍官、士官之召集，應視軍事需要之軍職專長及階級、年齡、體力以定順序外，士兵之教育召集，依軍職專長教育之需要召集之。

(二)查 43 年 12 月 4 日修正公布之兵役法施行法第 49 條規定略以，後備軍人及國民兵應受之教育召集，在其役齡內，以 5 次為限，每次為 30 日以內，每年以 1 次為準。關於國軍 65 年至 82 年間教育召集訓練執行情形概述如下³：

- 1、65 年至 68 年度，以三軍高級專長（20 天）、陸軍預備部隊（軍官 14 天、一般士官兵 10 天）、憲兵部隊（20 天）為主要對象，平均每年 8 萬 5,800 人。
- 2、69 年至 70 年度，增加軍事學校後備部隊（軍官 7 天、士官兵 5 天）、軍工廠專技人力（10 天）、澎湖後備部隊（軍官 10 天、士官兵 5 天），平均人數每年 21 萬 3,095 人。
- 3、71 年至 77 年度，更陸續增加警備後備部隊（軍官 7 天、士官兵 5 天）、空軍警衛後備部隊（軍官 7 天、士官兵 5 天），平均人數每年 21 萬 4,852 人。
- 4、78 年度起，教育召集暫停實施，改以實施全面點閱召集，然由於點閱召集訓練時間短暫，無法達成專長複訓之預期成果，故自 82 年度再恢復三軍高級專長、技勤部隊與專技人力之教育召集訓練，一律實施 5 天。
- 5、至 89 年 12 月 6 日修正公布兵役法施行法第 27 條規定：「教育召集或勤務召集之範圍、人數、時日，由國防部按年度計畫實施，於退伍後 8 年內，以 4 次為限，每次不超過 20 日。但國防部得視軍事需要酌增年限、次數及時間。」又動員實施階段軍事人力統籌分配辦法第 5 條規定：「軍隊徵召

³ 袁肖龍，《如何強化教育召集以符戰時需要》，〈軍管部學術季刊〉第 32 期，頁 24。

人力，得優先運用軍官、士官與常備兵現役退伍及常備兵役軍事訓練期滿結訓後 8 年內之後備軍人。但屬於特殊專長或志願役退伍之後備軍人，不在此限。」國防部表示，自 97 年起後備軍人教育召集政策即為退伍後 8 年內，以 4 次為限，每次召訓 5 至 7 天，即所謂「2 年 1 訓」原則，乃考量符合後備戰力儲備需要，並未區分志願役或義務役，惟依歷年選編作業分析，義務役後備軍人因編管充裕，故以「召訓 2 次」為原則，志願役後備軍人編管人數較少，選編時較為受限，故未予召訓次數之限制。經查國防部 103 年 8 月 5 日令頒「後備軍人選員及召訓公平性」研析報告，亦維持「2 年 1 訓」，每次召訓 5 至 7 天之政策。

(三)嗣國防部於 103 年 12 月 3 日令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，自 104 年起義務役退伍後備軍人，於退伍後 8 年內，改以「召訓 2 次」為原則：

- 1、國防部以列管退伍後 8 年內後備軍人多數教育召集 2 次以內，爰於 103 年 12 月 3 日令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，自 104 年起改採「2 訓換補」作法，規定接受教育召集訓練 2 次以上者不納為選充對象(志願役退伍之後備軍人不受此限)，亦即義務役後備軍人退伍後 8 年內，以「召訓 2 次」為原則。據國防部說明，義務役後備軍人 103 年以前採「固定編組」，退伍後 8 年內實施「2 年 1 訓」，則部分後備軍人可能召訓 4 次，改採「2 訓換補」後，義務役後備軍人以「召訓 2 次」為原則，除減少個別後備軍人召訓次數落差外，藉由增加換補頻率，將可擴大召訓對象與人數，有利戰時後續動員能量補充外，並可使召訓義務更趨公平。

- 2、至於志願役退伍之後備軍人教育召集，仍維持「2年1訓」原則，即退伍後8年內，以4次為限，係囿於志願役編管人數較為受限，故與義務役退伍之後備軍人採不同選編及召訓作法，以能滿足動員人力需求為目標。且志願役退伍之後備軍人多屬中、高專長，編管人數較少，故未予適用「召訓2次」之規定。
- 3、關於102年至106年度國軍後備教育召集人數及增減情形，如下表二：

表二 102年至106年後備教育召集人數增減情形

102年至106年度後備教育召集人數增減表		
區分	召集下令人數	與上年度增減人數
102年	142,053	-
103年	139,978	-2,075
104年	137,323	-2,655
105年	131,352	-5,971
106年	132,427	1,075

資料來源：國防部後備指揮部。

- (四)國防部認為以上揭行政命令自104年起調降義務役退伍後備軍人之召訓次數，係屬合於立法目的之舉措：

國防部稱該部依照兵役法施行法第27條規定，令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，自104年起調降義務役退伍後備軍人之召訓次數，認屬合於立法目的之舉措。申言之，本條文所指「以4次為限」，係指教育召集次數之「上限」，理由如下：

- 1、就文義解釋而言，兵役法施行法第27條規定，教育召集原則上最多以4次為限，例外於國防部因軍事需要始得增加。是以本文規定「以4次為限」

係指「上限」規定，亦即原則不得超過 4 次，而非下限規定。

- 2、就目的解釋而言，接受教育召集為後備軍人之法定義務，依妨害兵役治罪條例相關規定，後備軍人意圖避免教育召集而有該條例所定妨害兵役行為者，應負刑事責任。惟考量受召員接受教育召集期間對其工作、家庭具有重大影響及限制，為保障受召員之權益及兼顧軍事需要，本法第 27 條明定年限、次數及時間規定，及第 43 條明定應給予公假規定。
- 3、就立法沿革觀察，43 年 12 月 4 日修正公布之兵役法施行法第 49 條：「(第 1 項)教育召集之範圍、人數、時間，由國防部按年規定，……。 (第 2 項)後備軍人及國民兵應受之教育召集，在其役齡內，以 5 次為限，每次為 30 日以內，每年以 1 次為準，戰時得視教育需要酌增次數與時間。」至 89 年 12 月 6 日修正公布第 27 條即現行條文，規定教育召集於退伍後 8 年內，以 4 次為限，每次不超過 20 日，但國防部得視軍事需要酌增年限、次數及時間。由上述有關教育召集之年限、次數及時間之歷次修正規定可知，無論次數或每次日數均係以「上限」規定，且有減少次數及每次日數之趨勢。
- 4、國防部另依兵役法施行法第 27 條規定，對於教育召集之範圍、人數、時日，得衡酌軍事需要決定，從而令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，就退伍後備軍人教育召集次數為具體規範。

(五)據上以觀，依兵役法施行法第 27 條規定，後備軍人教育召集於退伍後 8 年內，以 4 次為限，每次召訓 5 至 7 天。嗣國防部以列管退伍後 8 年內後備軍

人多數教育召集 2 次以內，於 103 年 12 月 3 日令頒「軍隊動員人員選充作業指導」，自 104 年起義務役退伍後備軍人改採「2 訓換補」作法，亦即義務役後備軍人退伍後 8 年內，以「召訓 2 次」為原則，至志願役退伍後備軍人之召訓次數仍維持不變，以上沿革於法尚非無據，本院自應予以尊重。

三、我國後備部隊目前僅實施局部軍事動員演練，無法獲得完整之人力、物力參數，且國防部尚未就 8 年內「2 年 1 訓」與「2 訓換補」二者戰力之差異，實施量化比較，故該部稱經演習驗證，教育召集 2 次不致影響後備部隊戰力等情，尚難遽予肯認；又我國年度教育召集天數較先進國家差距甚大，以往尚有諸多缺失導致教育召集訓練成效不彰，況 107 年始實施之軍事訓練役僅受訓 4 個月，相關駐地、專精、基地訓練、三軍聯訓、戰備任務訓練均付之闕如，立法院審核意見質疑受軍事訓練役者已非成熟可恃的戰鬥員，如無配套措施，將嚴重影響後備戰力；再者，現行後備部隊訓練重點置於輕兵器射擊訓練，往昔經常發生召訓單位配賦裝備不足，影響受召員學習興趣及施訓成果。綜上各情，國防部允宜正視縮減義務役退伍後備軍人教育召集次數所衍生之問題，採取滾動式檢討，適時妥採因應改善措施，確維國軍後備戰力於不墜：

(一)國防部稱 104 年起改採「2 訓換補」作法，其目的為增加換補頻率，除使召集義務更為公平外，因召訓對象因更為擴大，較有利動員時人力之調節運用。該部並稱，因每年均有現役軍人退伍為後備軍人，其軍事專長與戰鬥技能較之退伍數年之後備軍人更為嫻熟，教育召集 2 次即予換補，即能將後備部隊成員更換為甫退，且軍事專長較為嫻熟之人力，若教育召集 4 次再換補，反而將使甫退伍之後備軍

人新血無法充用於後備部隊。接受教育召集之領導幹部實施 2 日現地戰術與兵棋推演後，續與士兵共同實施 5 日之實彈射擊、專長複訓等課程，以目前訓練時程，可完成相關訓練課目。並藉由每年國軍漢光（同心）之重大演訓，後備部隊均協同常備部隊納入電腦輔助指揮所演練與實兵演練驗證，均可達成防衛作戰任務，故教育召集 2 次不會影響後備部隊戰力云云。

（二）國防部上揭說明固非無見，惟查：

- 1、後備戰力之發揮，應全般考量部隊編組與任務規劃、戰術戰法運用、人員訓練、武器裝備效能與妥善等項，目前透過歷年國軍重大演訓驗證後備編成、臨戰訓練、物資與車輛機具動員及國土防衛作戰課目，以精實軍事動員演訓，提升聯合作戰效能。然考量目前每年僅實施少部分、局部軍事動員演練，無法有效獲得全面、完整之人力、物力參數，加以參與演訓後備部隊係經事先篩選與訓練，故演訓驗證結果是否可以推導出我國後備部隊真實戰力，要非無疑。況國防部自承，目前未就 8 年內「2 年 1 訓」與「2 訓換補」二者戰力之差異實施量化比較，亦即以「甫退人員」換補「退伍 5 年人員」，戰力之增減實情，國防部尚無量化研究報告。是以，國防部稱經漢光（同心）演習驗證，教育召集 2 次不會影響後備部隊戰力，即有待更科學與客觀的檢證。
- 2、按平時教育召集訓練為保持後備戰力之泉源，各國均高度重視，惟如前述，依照 43 年 12 月 4 日兵役法施行法第 49 條規定，後備軍人之教育召集，在其役齡內，以 5 次為限，每次為 30 日以內，每年以 1 次為準，戰時尚得視教育需要酌增次數與

時間。是以，參照目前我國後備軍人教育召集次數及天數，較當時情形已有大幅降低之情形。各國教育召集頻次及天數不同，其可能影響因素包含人口、兵役制度、敵情威脅、作戰任務、訓練容量及國防預算等。茲就採行「募兵制」之美國、「徵兵制」之新加坡、「全民皆兵」之以色列等態樣予以探析：

- (1) 美國除現役部隊（常備役）外，亦有預備役及國民兵，均採志願參加，其於完成基礎訓練後，採「每月 2 天、每年 2 週」，合計入營 39 天，其中 15 天為持續演訓，24 天為部隊演訓，近年為拓展與盟國聯合作戰能力，更實施海外輪訓，人數約有上萬人。另派赴前線作戰時，尚須至國家訓練中心完成合格訓練。
- (2) 新加坡役男年滿 18 歲，應完成 2 年義務役，退伍後則納入戰備部隊編管，戰備軍人採 10 年戰備訓練週期，每年接受召集時間累計不得超過 40 天。其中 1-4 年為長週期訓練（7 天以上），5-7 年為短週期訓練（7 天以下），8-10 年為補強訓練，完成後即轉為後備軍人，戰時方需接受召集。
- (3) 以色列所有公民除宗教和健康原因外，不分男女，年滿 18 歲均服兵役，男性役期 32 個月、女性 28 個月，役期屆滿退伍後納入預備役編管，除役年齡軍官 45 歲、士兵 40 歲，該國預備役人員退伍 3 年內，每年教育召集 18 至 28 天。
- (4) 茲將我國及上開國家教育召集頻次及天數，列表三說明如下：

表三 我國及美國、新加坡、以色列教育召集頻次及天數

國家	我國	美國	新加坡	以色列
----	----	----	-----	-----

兵役制度	募兵制	募兵制	徵兵制	全民皆兵
對象	退伍8年內	預備役 國民兵	退伍10年內	退伍3年內
頻次	2年1訓	每月2天 每年2週	每年	每年
天數	5-7天	39天	40天以內	18-28天

資料來源：國防部、本院整理。

由上可知，我國後備軍人年度教育召集天數確較其他先進國家為少，如再以每一名後備軍人教育召集之總天數比較，我國義務役退伍後備列管8年內2年1訓、2訓換補，教育召集總天數為10至14天。此與以色列退伍3年內，教育召集每年18至28天，合計54至84天，已有相當差距；如較之新加坡後備軍人於退伍10年內，每年教育召集40天以內，總計高達400天，其差距更不可以道里計。

當前國軍武器裝備不斷更新，而後備部隊戰力強弱與訓練長短成正比，是則我國後備軍人教育召集之質量如何？能否因應當前日益傾斜之兩岸軍事力量對比，並有效支援現役部隊作戰？均屬可慮。再者，敵方若以突襲方式進犯臺灣，因臺海縱深不足、預警時間短、決戰時程快，一旦臺海有事，必定全民總動員投入作戰，故後備軍人召集後，不可能再有充裕時間從事訓練。惟國軍後備部隊教育召集日數短，且以往尚有訓練要求不嚴、訓練課目無法配合戰備需求、訓練場地設施與經費不足、施訓教學方法不當、基層幹部人手欠缺、受召員學習情緒低落等諸多缺失，導致教育召集訓練成效不彰。故後備部隊能否在最短時間內有效動員，達到「就地動員、就地作戰」

與「及時動員、及時作戰」之目標，立即投入國土防衛作戰任務，不乏質疑聲浪。

- 3、查立法院 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。查內政部每年列管 10 至 12 萬名可徵集役男，以 106 年為例，列管 11 萬 6,000 員，如扣除替代役，約有 8 萬 1,000 員役男須服軍事訓練役。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，至 107 年底編管軍事訓練結訓人數將達 20 餘萬人。

查軍事訓練役新兵原需接受 8 週入伍訓、8 週兵科學校專長訓練，然國軍新兵入伍訓，係由陸軍新訓旅、海軍陸戰隊新訓中心等單位接訓，年訓量僅 7 萬 4,000 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 106 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之前提下，透過兵役法之修正而實施之義務兵役制度。惟經過 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，仍有待國防部建立檢證機制予以鑑測。

又義務役後備軍人含「服 1 年現役退伍」及

「接受 4 個月軍事訓練結訓」兩者，義務役後備軍人以「召訓 2 次」為原則，故軍事訓練結訓役男亦為「召訓 2 次」。參照立法院 105 年 1 月 6 日華總一義字第 1050000405 號「中華民國 105 年度中央政府總預算審查總報告（修正本）」決議事項內容略以：「有鑑於我國之軍事訓練役僅接受 4 個月訓練，相關的駐地、專精、基地訓練、三軍聯訓、戰備任務訓練均落空，已非成熟可恃的戰鬥員；惟後備部隊的教育召集訓練作法，卻未因應變革完成配套規劃，將嚴重影響後備戰力。」是立法院業已明確指出軍事訓練結訓役男服役訓練期間甚短，關於成熟軍人應具備之軍事技能，因各項訓練及演習均付之闕如，故其等戰技戰力均不能與服 1 年（或 1 年以上）現役退伍者等量齊觀。國防部對於軍事訓練結訓役男退伍後教育召集仍維持目前作法，未採取相應之配套作為，對於後備戰力將產生嚴重影響，且一旦臺海有事，軍事訓練結訓之後備軍人能否「召之能來、來之能戰」，允宜納入固安計畫經實際演訓後再進行整體評估，始臻穩妥。

- 4、國防部表示，國軍軍隊動員本「常備打擊、後備守土」之理念，後備部隊以擔負海岸守備、城鄉守備、淺山要隘守備、重要政經設施及基地廠庫安全維護及擔任機動打擊為任務。現行後備部隊除少部分乙種旅配有戰、甲車協力打擊任務外，其餘部隊均以步兵旅型態，執行守備任務。後備部隊以擔任守備任務為主，訓練重點置於輕兵器射擊訓練，依個人配賦裝備實施手槍、步槍及機槍實彈射擊，另不同類型之後備部隊，藉由專長複訓課程，強化主戰裝備聯合操作、組合訓練與

戰鬥教練。

參照後備部隊訓練課目表所定時間、課程，係由教官（助教）及協訓幹部，將輕兵器實彈射擊、個人配賦武器（實作）、戰術、一般課程（筆試）及專業課程（實作）等 5 項課目，對每位受召員實施專長鑑測，置重點於驗證專長熟悉程度與訓練成效，並計算個人成績，合格者予以簽證，如下表四：

表四 後備教育召集配賦武器、實彈射擊、專業課程鑑測項目

區 分		鑑 測 項 目
配賦武器	步槍	機械訓練、射擊要領及箱上(三角)瞄準等 3 項。
	機槍	機械訓練、射擊要領、裝訂表尺、故障排除等 4 項。
	迫擊砲	個人專長分業訓練及排(組)、班組合訓練等 2 項。
實彈射擊	步槍	175 公尺鑑定射擊。
	機槍	10 公尺基本射擊。
專業課程	通信	區分有、無線電及多波道組。
	工兵	同步槍鑑測。
附記	戰備任務、現地戰術、兵棋推演、地形地物利用、野戰構工及戰傷救護等課程，均於課末實施筆試。	

資料來源：後備指揮部網站。

由上表可知，目前我國後備部隊訓練重點置於手槍、步槍、機槍及迫擊砲等輕兵器實彈射擊訓練，此似為後備守土理念及教育召集僅有 5 至 7 日之限制下，不得不然之武器施訓項目。且以往尚發生召訓單位因配賦裝備不足，教官施教時採輪流操作方式，受召員閒置時間過長等缺失，進而影響學習興趣及施訓成果。因此後備召訓單

位必須充實相關訓練裝備，避免以陳舊裝備甚至代用品施訓，始能結合部隊現況，提高教育召集之訓練成效。再者，國軍新一代兵力陸續成軍，部隊武器裝備益發精密，且志願役退伍後備軍人中，不乏曾在高、新科技武器單位任職者，國防部如能充分運用其等專業，適度提高教育召集的訓練強度，提供各式單兵反甲武器（如國家中山科學研究院新近研發之紅犀反甲火箭）或肩射刺針飛彈（FIM-92 Stinger）等訓練，增進我國後備部隊反制敵軍裝甲車或直升機之能力，對於後備部隊戰力應可有效提升。對比海、空軍動輒花費新台幣（下同）幾百億、甚至上千億鉅款購買外國機艦，國防部每年僅需增加部分經費，即可改善後備部隊反登陸作戰能力，可將我有限的國防資源，做最有效率的利用。又目前國防部尚無韓國、新加坡及以色列等國後備部隊施訓武器項目相關資訊，爰該部允宜持續蒐整先進國家後備部隊武器訓練課目，期能借他山之石，精進我後備部隊武器訓練能量。

- （三）綜合上述，國防部稱 104 年起義務役退伍後備軍人改採「2 訓換補」作法，即能將後備部隊成員更換為甫退，軍事專長較為嫻熟之人力，且目前訓練時程可完成相關訓練課目，藉由每年國軍重大演訓，後備部隊均可達成防衛作戰任務，故教育召集 2 次不會影響後備部隊戰力云云。然我國目前僅實施局部軍事動員演練，無法有效獲得全面完整之人力、物力參數，且國防部尚未就後備軍人 8 年內「2 年 1 訓」與「2 訓換補」二者戰力之差異實施量化比較，故該部稱經演習驗證，教育召集 2 次不會影響後備部隊戰力，即有待商榷。又我國後備軍人年度

教育召集天數較其他先進國家差距甚大，且以往尚有諸多缺失導致教育召集訓練成效不彰情事，故後備部隊能否在最短時間內，達成「就地動員、就地作戰」與「及時動員、及時作戰」之目標，國人均高度質疑。而立法院總預算審查總報告決議事項指出，軍事訓練役僅接受 4 個月訓練，相關駐地、專精、基地訓練、三軍聯訓、戰備任務訓練均付之闕如，已非成熟可恃的戰鬥員，嚴重影響後備戰力。再者，我國後備部隊訓練重點置於手槍、步槍、機槍及迫擊砲等輕兵器實彈射擊訓練，且召訓單位輒因配賦裝備不足，進而影響受召員學習興趣及施訓成果。是以，後備召訓單位除持續充實相關訓練裝備外，亦可研擬適度提高教育召集的訓練強度，提供各式單兵反甲、反直升機武器，增進我國後備部隊反制敵軍裝甲車與直升機之能力。職是，國防部允應就縮減義務役退伍後備軍人教育召集次數後衍生之問題，採取滾動式檢討，並針對缺失情形適時妥採因應改善措施，確維國軍後備戰力於不墜。

四、104 至 106 年教育召集核免人數合計高達 79,951 人，其中因兵役法第 43 條第 5 款「因事出國」核免教育召集人數計 61,463 人，占各該年度全部核免人員比率約七至八成，顯示後備軍人假借出國名義規避教育召集之現象相當普遍；另上開年度間因教育召集未到移送地方檢察署偵辦計 1,642 人，益徵國人為逃避教育召集因而涉法之情形並非少見。國防部除應研擬周全防範作為，有效防杜規避教育召集管道外，並結合全民國防教育理念，強化後備動員宣導，嚴整法紀觀念，增進參加教育召集榮譽感，務期提升訓練成效，組建訓練精良，並能「立即動員、立即作戰」之堅實後備部隊：

(一)當前國人憂患意識低落，敵情觀念淡薄，後備軍人如不能體會動員工作與國家安全間的依存關係，而排斥部隊各項召集動員工作，則後備軍力堪憂。且早期教育召集以觀看國軍戰備錄影帶等靜態活動為主，與教育召集訓練排定課程落差嚴重，故曾發生受召員報到後不甚投入，得過且過，部分幹部同樣抱持消極態度辦理的情形，至於實際訓練效果則無人正視。往年甚且列管備役人員常有多次受召情形，並有七成人員未曾受召，招致民眾對於教育召集選員公平性之質疑⁴。上述情形近年雖已有若干改善，但後備軍人藉故逃避教育召集者仍屢見不鮮，兵役法第 43 條規定，後備軍人及補充兵具有下列情形之一，經國防部所屬權責單位核定者，得免除本次之教育召集、勤務召集、點閱召集：

- 1、患病不堪行動者。
- 2、家庭發生重大事故，必須本人處理者。
- 3、中等以上學校在校之學生。
- 4、民意代表正值開會期中者。
- 5、因事赴國外者。
- 6、航行國外之船員，正在航行中者。
- 7、有犯罪嫌疑在羈押中，或犯罪處徒刑在執行中者。
- 8、其他因不可抗力而無法應召者。

(二)另國防部訂定「執行兵役法第 43 條免除本次教育勤務點閱召集範圍基準表」，供後備指揮部辦理核免教育召集作業有所依循。統計近 3 年度兵役法第 43 條各款核免人數，如下表五：

表五 104 年至 106 年度兵役法第 43 條各款申請核免本次教育召集人數

⁴ 審計部 103 年總決算審核報告之查核意見參照。

年度	下令人數	核免人數									核免率
		第1款	第2款	第3款	第4款	第5款	第6款	第7款	第8款	合計	
104年	137,323	1,682	1,155	1,193	0	23,917	99	64	1,275	29,385	21.4%
105年	131,352	1,495	1,233	1,561	5	21,275	106	97	1,516	27,288	20.8%
106年	132,427	1,530	1,137	2,289	0	16,301	78	77	1,866	23,278	17.6%

資料來源：國防部後備指揮部。

承上，104年至106年教育召集核免人數分別高達29,385人、27,288人及23,278人，合計高達79,951人；核免率分別為21.4%、20.8%、17.6%，雖核免人數及比率雖呈下降趨勢，然核免教育召集人數及核免率仍偏高。其中依兵役法第43條第5款「因事出國」核免人數分別為23,917人、21,275人、16,301人，合計61,463；占各該年度全部核免人員比率為81.3%、78.0%、70.0%。顯示後備軍人假借出國名義規避教育召集之現象相當普遍，網路上甚至出現指導網民如何逃避教育召集之巧門，益徵相關問題的嚴重性，實不容小覷。

國防部鑒於教育召集期間出國人數逐年攀升，已於105年8月30日修正「執行兵役法第43條免除本次教育勤務點閱召集範圍基準表」，規定以出國因素申請免除本次召集者，將納為次年優先召集對象。此後，出國核免人數由105年2萬1,275人降至106年1萬6,301人，雖已減少4,974人（減幅23.4%），惟仍占全部核免人數比率之70%。按核免教育召集之因素，除兵役法第43條第5款出國申請條件較寬鬆外，其他條款多為不可抗力因素，是以，國防部允應賡續分析有無年年以出國為由申請核免者，若出國次數超逾合理值，似宜研擬將再次召集時間縮短為每半年或每3個月之因應做法，以杜絕規避召集管道。

(三)再就 104 至 106 年國人因教育召集未到遭移送地方檢察署偵辦計 1,642 人(其中不起訴 581 人，刑事處分計 281 人，尚未判決 780 人，詳如下表六)，顯示國人逃避教育召集因而涉法人數不低，個中原因殊值國防主管當局深切思考。

表六 104 至 106 年國人因教育召集未到移送地檢署偵辦情形

年度		104年	105年	106年	合計	
移送地檢署		679人	498人	465人	1,642人	
法院判決	不起訴	269人	202人	110人	581人	
	判處徒刑	處徒刑2個月	15人	6人	4人	25人
		處徒刑3個月	10人	12人	2人	24人
		處徒刑6個月	1人	0人	0人	1人
	得易科罰金	拘役10天，得易科罰金	1人	1人	0人	2人
		處徒刑30日，得易科罰金	0人	0人	1人	1人
		處徒刑50日，得易科罰金	0人	1人	0人	1人
		處徒刑2個月，得易科罰金	37人	36人	20人	93人
		處徒刑3個月，得易科罰金	21人	18人	13人	52人
		處徒刑4個月，得易科罰金	3人	3人	1人	7人
		處徒刑5個月，得易科罰金	1人	0人	0人	1人
	緩刑	8人	2人	0人	10人	
	緩起訴	22人	19人	23人	64人	
	尚未判決		291人	198人	291人	780人

資料來源：國防部後備指揮部。

按落實平時教育召集訓練，係確保國防戰備安全無虞之不二法門，審諸美國、以色列、新加坡等國動員實務得有今日成就，厥以全國上下一體之愛國心，志願投身接受教育召集訓練，方能有以致之。反觀我國因社會經濟發展掛帥，民眾視動員戰備整備為阻礙個人利益追求之障礙，因而支持後備動員意識欠缺，實為推動教育召集訓練工作最大之阻力，故國防部允宜強固國民敬軍心理建設，激發國人愛國情操，並結合「全民國防教育」理念，嚴整法紀觀念，強化後備動員宣導，使國人瞭解教育召集內容，進而增進共識提升教育召集意願。另為消

彌後備軍人對教育召集做法之誤解，國防部宜透過現役軍人退伍離營教育、後備軍人年度教育召集及各種公開時機，持續強化宣導說明，去除後備軍人疑慮，增進參加教育召集訓練之榮譽感與參與度，務期精進教育召集訓練成效，建構訓練精良，並能「立即動員、立即作戰」之堅實後備部隊。

調查委員：林雅鋒

江綺雯