

監察院 97 年度專案調查研究報告

目錄

壹、題目：「國防部擬實施全募兵制對政府財政及 國軍戰力之影響」專案調查研究案。	1
貳、專案調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
三、研究範疇	2
(一)推動全募兵制之政策過程	2
(二)推動全募兵制之利弊	3
(三)國防部目前籌劃、推動情形	3
(四)全募兵制應有之配套措施	3
(五)全募兵制對政府財政之影響	3
(六)全募兵制對國軍戰力之影響	3
參、問題背景與現況分析	4
一、推動全募兵制之政策過程	4
(一)募兵制初期之呼籲與評估	4
(二)行政院「現行兵役制度檢討改進方案」	5
(三)國防白皮書述及募兵制之內容	11
(四)全募兵制政策形成過程	12
(五)國防部訂頒推動全募兵制指導綱要	12
二、不同兵役制度之優缺點	12
三、國防部推動全募兵制之規劃與執行	13
(一)區分三階段實施	14
(二)專案編組	15
(三)執行概況	16
肆、研究方法與過程：	19
一、召開諮詢會議	19

二、進行訪談	20
三、與國防部座談	21
四、與國家安全會議座談	22
五、參閱相關文獻	22
伍、研究發現與分析：	25
一、馬總統及國防部陳部長就職以來有關募兵制 之談話	25
(一)馬總統有關募兵制之談話	25
(二)陳部長有關全募兵制之談話	25
二、諮詢會議及訪談內容	31
(一)募徵現狀	31
(二)背景緣起	38
(三)政策形成	41
(四)戰略觀點	57
(五)兵力規模	62
(六)組織結構	68
(七)財政因素	82
(八)配套措施	93
(九)經驗借鏡	105
(十)戰力評估	111
三、國防部座談及書面說明	119
(一)政府遷台以後，徵兵制度的形成背景以及 確立的過程	119
(二)徵兵制度對國家安全與國防建軍的功能評 價	120
(三)指職甄選、ROTC 之背景、由來現況及該 二項措施執行以來之評價	121
(四)「全募兵制」與指職甄選、ROTC 等之區 別	125
(五)「募兵」、「全募兵」二詞使用之妥適性	125

(六)近年來募徵比例變化.....	126
(七)國軍員額狀況.....	130
(八)國防預算各項金額及所佔比重.....	132
(九)全募兵之兵力規模.....	132
(十)4-6 年內擬裁軍 7.5 萬人，國防部如何作好準備.....	134
(十一)擬推動全募兵制之考慮因素及所存在之風險.....	134
(十二)國防部推動全募兵制之內部互動流程.....	135
(十三)推動全募兵制之層級.....	137
(十四)推動「全募兵制」所需之跨部會協助.....	138
(十五)推動「全募兵制」之配套措施.....	138
(十六)調整為「防衛固守、有效嚇阻」之意義.....	140
(十七)未來推動「全募兵制」之編制方式.....	141
(十八)國軍女性軍職人員概況.....	141
(十九)推動「全募兵制」是否廢除徵兵制.....	143
(二十)募兵制是否衝擊兵役義務之認同.....	144
(二十一)我國戰略政策思考是否轉變.....	144
(二十二)推動「全募兵制」之流程.....	144
(二十三)推動全募兵制之期程.....	145
(二十四)我國歷年重大軍事改革推動過程之比較.....	146
(二十五)美國推動募兵之借鏡.....	148
四、國家安全會議座談紀要.....	149
(一)新政府兩岸政策、外交休兵與國防政策關係.....	149
(二)從馬蕭競選白皮書到落實為政策的國安會角色.....	149
(三)戰略守勢政策有無改變.....	149
(四)兵力結構及國防預算問題.....	150
(五)關於 4-6 年內達成全募兵制之看法.....	150

(六)全募兵制涉及跨部會事務，應準備之配套	150
陸、結論與建議：	152
一、徵兵制雖有其貢獻與優勢，卻難以為繼；募 兵制固有其不得不然，卻合乎國防現代化之 趨勢與需求	152
二、「全募兵制」一詞是否妥適，國防部宜審慎 評估	153
三、募兵制雖然是政黨在競選過程上的政見喊價 ，但國防部作為受命單位，從競選政見到落 實為國防政策應有決策流程，不能先射箭再 畫靶，否則將完全脫離國防戰略之需求	153
四、募兵制的改革變化甚大、影響深遠，係國家 大事，而非僅是國防部內部的事務，在行政 院內，應成立跨部會機制主持其事，而涉及 立法部分，更應跨黨派共同參與	154
五、在推動募兵制之際，不能抵觸我國憲法之規 定，且應守護多年來在徵兵制度下，已經養 成國民的保國衛民義務之認知與習慣	155
六、募兵制在推動過程上，應定期評估與管控， 並設有停損點，專業考量應重於政治決定	156
七、國防部應把握住募兵制成功之基本條件，並 全力以赴	157
八、國防部應從國家利益→國家目標→國家戰略 →軍事戰略來確定建軍備戰之需求，募兵制 應遵循國家戰略與軍事戰略的指導，在評估 人力與戰力需求時，應考慮及兩岸的特殊因 素	157
九、二十多年來，國防部已完成國防政策與國防 預算的重大調整，而十多年來一直在進行的 組織調整，國防部大多只重精簡，如何降低	

- 人事維持費在 50% 以下之外，已無餘力，因此募兵制最基本之要求應先確定兵力規模；而兵力規模是根據戰役模擬計算出來的，應符合國家戰略目標，且是科學驗證的結論 158
- 十、我國長期以來，對於兵力規模一直都有五種不同員額名稱之計算數據，國防部允宜審慎研議募兵制所規劃之兵力規模，是否仍需維持五項員額名稱，以及編現比的提高比重 160
- 十一、推行募兵制應考慮人口出生率和財政支持度兩個前提，其中少子化趨勢是對兵力目標最大考驗 162
- 十二、國防部應展現堅定的決心與勇氣，在推動募兵制同時，一定要推動組織結構的調整。 165
- 十三、現行官士兵配比嚴重扭曲戰力，亟待調整，其中將官之多、比例之高，特別是政戰軍官員額之多、比例之高，均有待匡正 166
- 十四、為鞏固軍隊基層軍士官，應拉長尉官停年，增加其不同兵科歷練，使基層軍官的基礎更加穩固；同時，強化士官階層，使其成為軍隊名符其實的中堅骨幹 168
- 十五、募兵制的推行，應同時考量將後勤、幕僚等行政人員大量釋放給文官或委外，以有效使用資源，並提昇戰力 170
- 十六、每位募兵如果以現行最低基本工資兩倍計算，並以 20 萬兵力為目標，同時以官士兵配比 1：2：3，約需增加人員維持費 216 億左右。政府對國防預算所增需求的支持強度，是決定募兵制成敗的關鍵因素之一 171
- 十七、國防預算分三大類，募兵制的實施，必然增加人員維持費比重，並排擠軍事投資與作

業維持費用。因此，國防部應經由實際的預算編列，分別採取「人力替代策略」與「戰力替代策略」，以有效執行募兵制的推動.....	174
十八、面對募兵制預算的增長，國防部應有自覺，也應培養自信，並以此自期自勉，從「國家資源就是軍中資源，軍中人才就是國家人才」之角度，推動募兵制.....	175
十九、募兵制要有效推行，必須有周延的配套措施，包括：薪資待遇、營舍、生活環境改善、生涯規劃、役期設計等，期能合乎軍事管理合理化的要求.....	176
二十、女性官士兵是募兵制重要之生力軍，施行以來表現獲得各軍種好評，今後宜根據主客觀條件，逐步提高女性官士兵在國軍總額中所占比重.....	177
二十一、募兵制推動的同時，不但不應宣告後備制度的死刑，並應積極考量後備制度存在的功能，以避免走向募兵制可能存在之風險。.....	178
二十二、如果因為推行募兵制，國防部必須在 6 年內裁掉 25% 左右之兵力，其社會效應，包括心理上和實質上，都要有充足準備.....	179
二十三、一旦採行募兵制之後，現行替代役將失去其基礎，行政院宜責成相關部會妥善因應.....	180
二十四、從十年兵力規劃、精實案到精進案，甚至到國防二法的執行，都代表國防組織的重大變革，其間雖曾出現過齊頭式裁減、應裁未裁、先裁後復等缺失，尚容許有犯錯空間；但募兵制則是兵役制度的根本顛覆，如果推動不順，將涉及國家的生死存亡，國防部不能不戒慎恐懼，引以為鑑，全力以赴.....	181

二十五、推行募兵制的目標，即在減少人力，提昇戰力，而要確保制人而不受制於人的戰略環境，必須能夠獲得高素質的兵員，以及擁有先進的武器	182
二十六、為了國防自主，國防部在軍購之外，更應發展與民間產業相結合的國防工業	183
二十七、將領人格、軍中風氣、精神士氣、國民意志等，都是無形戰力的重要指標，其影響全局，甚至在有形戰力之上，國防部對此無形戰力應有深刻體認，在推動募兵制之際，應以同時培養並提升無形戰力，來訓練並要求國軍	184

附表目錄

附表一、主要國家兵役制度分析表	2
附表二、各種兵制優缺點比較	13
附表三、國防部推動全募兵制之三階段期程規劃	15
附表四、本案召開之諮詢會議	20
附表五、本案進行之訪談	21
附表六、與國防部座談	22
附表七、與國家安全會議座談	22
附表八、馬總統有關募兵制之談話	25
附表九、陳部長有關全募兵制之談話	27
附表十、「募徵現狀」內容摘要	31
附表十一、「背景緣起」內容摘要	38
附表十二、「政策形成」內容摘要	41
附表十三、「戰略觀點」內容摘要	57
附表十四、「兵力規模」內容摘要	62
附表十五、76-96年每年出生人口統計	66
附表十六、「組織結構」內容摘要	68
附表十七、「財政因素」內容摘要	82
附表十八、劉立倫教授所評估在不同兵力規模、官 士兵配比下，人員維持經費與國防預算需 求數	90
附表十九、「配套措施」內容摘要	93
附表二十、「經驗借鏡」內容摘要	105
附表二十一、「戰力評估」內容摘要	111
附表二十二、歷年 ROTC 各期需求、任官分析統 計表	124
附表二十三、ROTC 目前在營服役人員現任職務統 計表	124
附表二十四、94年至97年兵役制度改革具體規劃	

期程	128
附表二十五、國防部各軍種官士兵各階現員統計表	129
附表二十六、國軍員額狀況	131
附表二十七、國防預算各項金額及所佔比重	132
附表二十八、國防部推動「全募兵制」配套措施一覽表	139
附表二十九、國軍女性軍職人數	142
附表三十、世界主要募兵制國家女性人力運用分析	142
附表三十一、我國國軍員額狀況	161
附表三十二、76-96年每年出生人口統計	162
附表三十三、國防部各軍種官士兵各階現員統計表 (至97年12月)	167
附表三十四、劉立倫教授所評估現行預算員額，義務役官士兵全數調整為志願役所需之國防經費	172
附表三十五、劉立倫教授所評估在不同兵力規模、官士兵配比下，人員維持經費與國防預算需求數	173
附表三十六、國軍各項預算金額及所佔比重	174
附表三十七、國軍女性軍職人數(至97年11月1日止)	177
附表三十八、世界主要募兵制國家女性人力運用分析	177

附圖目錄

附圖一、國防部推動全募兵專案工作編組架構	16
----------------------------	----

監察院 97 年度專案調查研究報告

壹、題目：「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究案。

貳、專案調查研究主旨

一、研究緣起

97 年 8 月 21 日本院國防及情報委員會第 4 屆第 1 次會議決議辦理。經本院 97 年 8 月 29 日（97）院台調壹字第 0970800206 號、97 年 12 月 18 日（97）院台調壹字第 0970800466 號等函派查。

二、研究目的

兵役制度，乃國家補充兵源之制度，世界各國之兵役制度可概分為徵兵制（義務）、募兵制（志願）及其併行（混合）制。各國採行不同兵制（參見【附表一】），除確保國家安全及利益外，有其時空背景、特性及優缺點之考量，例如國情需要、地理環境、敵國外患威脅程度、國家戰略、人力資源、政府財力、社會環境、民意取向等因素。

附表一、主要國家兵役制度分析表

國名	兵役制度	備註
美國	募兵制	
日本	募兵制	
英國	募兵制	
法國	募兵制	
瑞士	徵兵制	
以色列	徵兵制	
新加坡	徵兵制	
北韓	徵兵制	
南韓	徵募併行制	
中華民國	徵募併行制	
中華人民共和國	徵募併行制	

所謂募兵制或全募兵制是以志願服務者，而非以強制或徵兵方式來獲得軍事人力。募兵制國家以頗具吸引力之薪資、權益與福利等措施，召募志願者，補充軍事需求。而為因應緊急狀態，許多實施募兵制國家，仍預留徵兵制權力以備不時之需（戰徵平募）。

我國目前採取募徵併行制，國軍 97 年 1-9 月之現員募徵兵比例，平均數分別為 57.17%、42.83%，接近 6：4 之範圍。國防部於 97 年 5 月宣布推動全募兵制，然全募兵制之內涵為何？其利弊分析及必要配套措施如何？由於牽涉甚廣，影響深遠，茲事體大，值得密切檢視。

本案係監察院國防及情報委員會 97 年度專案調查研究。

三、研究範疇

(一)推動全募兵制之政策過程。

- (二)推動全募兵制之利弊。
- (三)國防部目前籌劃、推動情形。
- (四)全募兵制應有之配套措施。
- (五)全募兵制對政府財政之影響。
- (六)全募兵制對國軍戰力之影響。

參、問題背景與現況分析

一、推動全募兵制之政策過程

(一)募兵制初期之呼籲與評估

1、立法院之呼籲

自民國 89 年 9 月 7 日、19、27 日起於立法委員即針對我國兵役制度提出質詢（立法院公報，第 89 卷第 51 期：210），而後又於 10 月 21 日，11 月 22、25 日，12 月 6 日提出募兵制之方向（立法院公報，第 89 卷第 64、65、67、68 期），而民國 90 年分於 4 月 17 日、9 月 20 日、10 月 3 日、6 日、8 日、9 日、29 日、11 月 24 日及 12 月 18、24、29 日立法院第 4 屆第 6 會期，再次向國防部提出募兵制之呼籲（立法院公報，第 90 卷第 19、44、45、47、49、50、57、58、62 期）。

2、國防部之評估

(1)民國 91 年

國防部自 91 年起組成專案小組進行「募兵制」可行性評估研究（立法院公報，第 93 卷第 44 期，委員會紀錄：331），同年國防部於立法院第 5 屆第 1 會期國防委會由國防部湯部長提出國軍「實施募兵制可行性評估報告」，並提出未來召募志願役士兵之研擬方向，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，以全募兵方式驗證（立法院公報，第 91 卷第 44 期，委員會紀錄：97-98）。

(2)民國 93 年

民國 93 年 9 月 6 日國防部令頒「國軍

募兵營成效檢討暨未來精進作法實施計畫」，採專案研討方式，逐步彙整、凝聚各單位意見，作為改進兵役制度之規劃依據。而國防部自 94 年起每年檢討逐年增加募兵人數，將依志願役士官兵補充政策，初期戰鬥部隊以全募兵編成、戰鬥支援部隊以募兵為主、勤務支援部隊則以徵兵為主編成（立法院公報，第 93 卷第 44 期，委員會紀錄：336）。

(二) 行政院「現行兵役制度檢討改進方案」

1、在「調降總員額」方面

(1) 配合國軍新一代武器裝備獲得期程，並依戰略環境、敵情威脅及未來任務等因素考量，運用自美國太平洋總司令部引進之「整合戰區接戰模式」及「延伸式防空模擬分析模式」模擬分析與評估後，國軍達成台澎防衛「應急作戰」之最低常備兵力需求，為 27 萬 5,000 人。

(2) 國軍近 10 年總員額已由 49 萬人降為 36 萬 5,836 人，精簡員額 12 萬 5,000 餘人，精簡幅度高達 25%；未來精簡規劃，結合「精進案」區分兩階段實施：

第 1 階段：以達成「編現一致」為目標，規劃於 94 年底調降總員額至 29 萬 6,000 人（精簡員額 6 萬 9,836 人，精簡幅度約 19%）。

第 2 階段：以達成「組織轉型」為目標，規劃於 95 年至 97 年底調降總員額至 27 萬 5,000 人（精簡現員 2 萬 1,000 人，精簡幅度約 7%）

2、在「調整官士兵配比」方面：

部隊人力編組區分為軍官、士官及士兵，其員額與編階必須作適切之設計組合，以達成所賦予之任務，並發揮組織整體功能。目前國軍現員人力結構中，官士兵配比平均值為「1：1.5：2.34」，軍官比例偏高，士官比例則明顯偏低。配合總員額精簡，將調整官士兵配比为「1：2：2」（軍官 5 萬 5,000 人、士官 11 萬人、士兵 11 萬人，合計 27 萬 5,000 人），同時將依軍種任務特性及編組架構，適度調整各軍種官士兵配比及員額分配。

3、在「調整募徵兵比例」方面：

目前國軍現員結構，募徵兵比例為 40：60，未來結合「精進案」實施期程，規劃擴大招募志願士兵，募徵兵比例朝向 60：40，達到以「募兵為主」之目標。

4、改進措施

為達成兵役制度朝向以「募兵為主」之規劃目標，配合國軍「精進案」規劃期程，在不大幅調整現行組織架構及調增人員維持費之前提下，藉由「編現一致」、「降低官額」及「擴大招募」等作為，並以漸進方式，減少志願役軍官及義務役官士兵（徵兵）需求，增加志願役士官、士兵人數（募兵），逐年達成調降總員額至「27 萬 5,000 人」及調整官士兵配比为「1：2：2」之規劃目標；同時為達「精簡常備、廣儲後備」之目標，研擬充實後備具體作法，以滿足後備動員需求。

(1)擴大招募志願役士兵

全案期程自 93 年至 97 年完成，區分 3 個階段執行：

- <1>「降低員額、編現合一」階段：自 93 年至 94 年 12 月止；本階段計畫招募志願役士兵 6,561 人；募徵兵比例由 40：60 調整至 43：57。
- <2>「擴大招募、推動轉型」階段：自 95 年 1 月至 96 年 12 月止；本階段計畫自第 1 階段招募之志願役士兵中，服役屆滿 1 年 6 個月以上者（上兵），擇優選訓晉任士官 3,000 人；另再招募志願役士兵 2 萬 7,000 人；募徵兵比例由 43：57 調整至 55：45。
- <3>「募兵為主、徵兵為輔」階段：自 97 年 1 月至 97 年 12 月止；本階段計畫自第 1、2 階段招募之志願役士兵中，服役屆滿 1 年 6 個月以上者（上兵），擇優選訓晉任士官 1 萬 5,000 人；另再招募志願役士兵 1 萬 2,000 人；募徵兵比例由 55：45 調整達到全案規劃目標 60：40。

(2) 強化招募作為

- <1>簡併士官班：為擴大招募志願士兵人數，並提升士官人力素質，自 94 年起停止招募長、中役期志願役士官相關班次，建立國軍志願役士官均由志願士兵擇優選訓晉任之體制，俾健全部隊組織效能與基層戰力之累積發揮。
- <2>停招長中役期士官班：國軍現行長、中、短 3 種役期之士官班隊，配合 94 年開始擴大辦理招募志願役士兵，除保留陸軍高

中、三軍常備士官 2 專班對內招訓志願役士官，及持續辦理考選大專義務役預備士官班外，其餘各士官招生班次同時停招。

(3) 士官選訓規劃：

- <1>對內：主要自招募之志願士兵，由服役屆滿 1 年 6 個月以上者（上兵），擇優選訓晉任士官；輔以部隊甄選優秀義務役士兵轉服志願士兵，再擇優選訓晉任士官。
- <2>對外：由退伍 3 年內之後備軍人中遴優甄選，以召集再入營方式服役。

(4) 精進招募具體作為：為提升社會青年從軍意願，國防部編成「募兵營成效檢討暨未來精進作法專案小組」，針對自 92 年起所選定 3 個不同類型實驗編裝營級單位招募成效，詳實檢討分析，並具體策訂下列精進招募作為：

- <1>重整招募組織：未來國軍士兵補充來源將以志願役為主，須積極向社會爭取青年人力，基於擴大招募作業需要，為建立專業化、效率化且指揮一元化之招募組織，重整國防部人才招募組織，將分散於各軍種之地區招募中心，集中於後備司令部統一執行，俾運用廣大後備基層人力，進而提昇整體之招募成效。
- <2>推展招募宣導：整合教育部軍訓處、新聞局、青輔會各種傳媒資源，建立具體宣導作法，置重點於高中（職）畢業生、義務役現役士兵、非都會化區域等，落實由點到面的廣泛招募宣導。
- <3>增加招募具體誘因：

- 區分部隊屬性調整待遇：為提升部隊志願役士官、兵所得，以增加招募誘因，規劃調整「志願役勤務加給」，按各型部隊任務艱苦程度區分，給予不同支給標準。同時調增志願士兵部分「勤務性加給」及增訂「戰鬥部隊士官長績服現役獎助金」，使志願役與義務役士兵支給標準區隔加大，並提高戰鬥部隊士官長長留久任之意願，為部隊骨幹紮根，鞏固基層戰力。
- 服役期間輔導取得民間通用專長證照。
- 為使志願役士官兵獲得民間通用專長，結合勞委會建構之「國家證照制度」，初期服役 3 年期間，安排參加行政院勞委會各地區職訓及國軍技術職類訓練中心相關班次，以取得初級專長證照；退伍前則輔導取得中、高級專長證照。
- 保障退伍輔導照顧：鑑於志願役士官兵退伍時仍為青年期，為保障渠等創造事業第 2 春，將配合退輔會職訓中心職訓能量，開辦符合社會職場需求之訓練班次提供參訓，或依個人意願由退輔會按相關規定輔導、獎助就學及協助就業、就醫、就養等服務照顧；另結合勞委會、青輔會之就業服務及職訓計畫中，針對志願役退伍士官兵研擬具體措施，落實退伍輔導照顧事宜。

(5) 役政配合措施：

因應「精進案」總員額逐年調降及擴大招募志願役士兵，依內政部提供之可徵役男

人數，預判 94 年至 97 年期間，將產生大量超額役男等待入營。經國防部深入評估並於 93 年 11 月 11 日國防部政策小組會議討論後，決採逐次依兵役法第 18 條之規定辦理提前退伍之方式解決超額役男問題。為預留基層役政單位徵兵處理前置作業準備時間，並考量「保持人員維持費平衡」、「新訓容量」、「任務執行」、「退補適切」等因素，初步規劃如下：

<1>辦理提前退伍：

- 自 94 年 7 月 1 日仍在營服役之義務役預備軍官、預備士官、常備兵，不分軍種兵科，服役屆滿 1 年 6 個月者，退伍。
- 如果招募志願役士兵順利，預訂至 97 年底，義務役官兵服役屆滿 1 年者，退伍。

<2>調整新訓流路：為避免實施提前退伍當月，同時有 3 個月義務役官兵退伍，而影響任務遂行，計畫調整 94 年上半年新兵訓練流路，將下半年訓額 1 萬 2,000 人，調整到 1 月至 6 月，每月增訓新兵 2,000 人。

<3>落實民專軍用：研修兵役法第 32 條，將徵兵處理程序中之「抽籤」予以刪除，改以入營後依役男所習科系，對照軍職專長分類、分組抽籤分發，達到役男民專軍用之目的。

<4>降低義務役官兵除役年齡：研修兵役法第 3 條、第 16 條，將義務役官兵除役年齡由 40 歲修訂為 35 歲，以減少後備軍人列

管人數，並吸引國外優質青年人力提早返國服務。

- 5、結語：上述規劃均可有效達成兵役制度朝向「募兵為主」之改革初期目標，並為長期推動募兵制奠定良好基礎；惟各項規劃目標之能否達成，端視各階段招募成效而定，若招募成效能滿足國軍員額需求，各階段實施期程或可提前；若招募成效無法滿足國軍員額需求，為避免因兵力不足而形成戰力間隙，致影響國防安全，國防部將依實際狀況，適切調整規劃期程。

(三)國防白皮書述及募兵制之內容

近5年國防白皮書述及募兵制之內容摘要：

- 1、93年版（第127頁）：國軍因應國家政經情勢發展及「精進案」執行，國防人力朝「募兵為主之募徵兵併行制」之方向規劃，並配合國防組織再造、武器裝備更新與人力管理諸作為，提升人員素質，以建構一支質精、量適、戰力強的現代化軍隊。
- 2、95年版（第116頁）：配合行政院兵役制度改革、降低失業率及縮短役男待役時間等既定政策規劃，國防部在國防革新轉型的政策指導下，在法制面上修正相關兵役法規，使國軍兵役制度朝向「募兵為主」的募徵兵併行制發展。
- 3、97年版（第116頁）：考量現代化武器裝備的操作需要、役男人數逐年減少、兵役役期縮短等趨勢，配合組織精簡與國防財力情況，貫徹募徵併行，募兵為主的政策，積極加強人才召募工作，持續優化國軍

人力的整體素質。

(四)全募兵制政策形成過程

97年5月政黨輪替，行政院將馬總統「全募兵制」競選政見落實為政策推動，並由行政院研究發展考核委員會列入政府重大施政管制，定期追蹤、考核執行成效；國防部為延續及落實行政院施政方針，在國防安全有效確保前提下，編成「專案小組」，區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」3個階段，逐年推動「全募兵制」，以建構符合民意期待之兵役制度。

(五)國防部訂頒推動全募兵制指導綱要

1、為推動「全募兵制」此一行政院重要施政方針，國防部檢討兵役制度轉型需要，於召募志願士兵既有基礎上，預期以4至6年完成轉型，朝向全募兵制發展；考量涉及政策、組織、法制、財務、兵役行政與執行實務等各種面向問題，錯綜複雜、經緯萬端，既深且廣，均須客觀評估，戒慎面對。為使國防部各聯參規劃作業有所依循，經研訂策頒「國防部推動全募兵制政策執行指導綱要」乙種，俾利全案工作推動指導與期程管制。

2、該指導綱要，概分「指導構想」、「階段劃分」、「分工事項」等重要事項。

二、不同兵役制度之優缺點

各國為確保國家安全及整體國家利益，通常期望「平時養兵少、戰時用兵多」，針對特定時空背景，考量不同兵制之優缺點，採行所需兵制，徵兵制、募兵制及徵募併行制之優缺點請見【附表二】

。

附表二、各種兵制優缺點比較

區分	徵兵制	募兵制	募徵併行制
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1、國民均依法服兵役，兵役義務公平。 2、保持精壯，適齡壯丁皆兵，可儲備大量兵員，有利戰時動員。 3、可視財力發給薪津，節約人員維持成本。 4、強化對土地與人民的責任感，激發愛國情操，發揚尚武精神。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、服役長，訓練成果保持容易，工作經驗易於累積與傳承。 2、依需要精選人員，人員素質高且齊一。 3、異動率低，降低訓練成本。 4、服役出於自願，對工作投入程度高。 5、節省人力資源，減輕國民兵役負擔。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、募兵提高士氣與素質，徵兵供應戰時急遽擴張兵員需求，確保平時兵員與戰時軍隊骨幹。 2、工作特性及複雜程度選擇兵源，保有彈性。 3、財力負擔較能控制合理範圍。 4、兼有徵兵及募兵兩制優點，能截長補短。
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1、訓練時間短，部分兵員素質低。 2、國民均需服役，人員組成複雜。 3、延緩青年就業，影響國家總體生產力。 4、服役者有被強制之感，個人意願未受重視。 5、現代精密武器訓練、操作及保養困難。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、養兵費用高、國防負擔沈重。 2、招募不足，或部隊人力老化，影響戰力。 3、未服役人民不具軍事專長，難以儲備動員力量。 4、國防責任僅委諸部分國民，難以凝聚全民國防共識。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、制度或因時而變遷難期一貫。 2、溢額之徵集兵員，須有其他配套，以消化員額。 3、整體兵力易受國家財力限制影響。 4、併用範圍若非規劃得宜，有服役義務失衡之虞。

三、國防部推動全募兵制之規劃與執行

國防部推動「全募兵制」，前瞻全球戰略環境及兩岸情勢進展，因應國軍防衛作戰需要，考量科技武器裝備建置部署，殷切需要高素質、高專業的

長役期人力，以期發揮最大效能，在兼顧國防安全與社會民意期待下，採漸進方式推動，以落實行政院重要施政方針，達成「全募兵制」政策目標。在政策規劃方面，以精實國軍戰力，確保國防安全為前提，採「專案編組」分工推動方式，全案期程規劃自 97 年 5 月 20 日至 102 年 12 月 31 日止，區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」三個階段實施。

(一)區分三階段實施

1、第一階段（97 年 5 月 20 日至 97 年 12 月 31 日止）

(1)為「規劃準備」階段，完成全募兵核心事項規劃。

(2)檢討防衛作戰需求，完成組織調整、兵力結構等核心事項，接續實施國防財力評估等重要事項，同時完成有關法令研修，陳報行政院審查。

2、第二階段（98 年 1 月 1 日至 98 年 12 月 31 日止）

(1)為「計畫整備」階段。

(2)依第一階段各項規劃作業結果，策頒各類執行計畫；行政院通過之修正法案，送請立法院優先審查，於 98 年上半年第三會期完成立法，俾利各級據以執行，依循法制推動落實。

3、第三階段（99 年 1 月 1 日至 102 年 12 月 31 日止）

(1)為「執行驗證」階段。

(2)按策訂分年目標，逐年執行、驗證及檢討修訂，預訂於 102 年 12 月達成募兵比例 100

%之目標。

(3) 執行驗證階段目標受大環境影響，若未如預期，妥採因應，力求於 103 年完成，達成 4-6 年全募兵制政策目標。

附表三、國防部推動全募兵制之三階段期程規劃

階段	第一階段	第二階段	第三階段
	規劃準備	計畫整備	執行驗證
期程	97.5.20 至 97.12.31	98.01.01 至 98.12.31	99.1.1 至 102.12.31

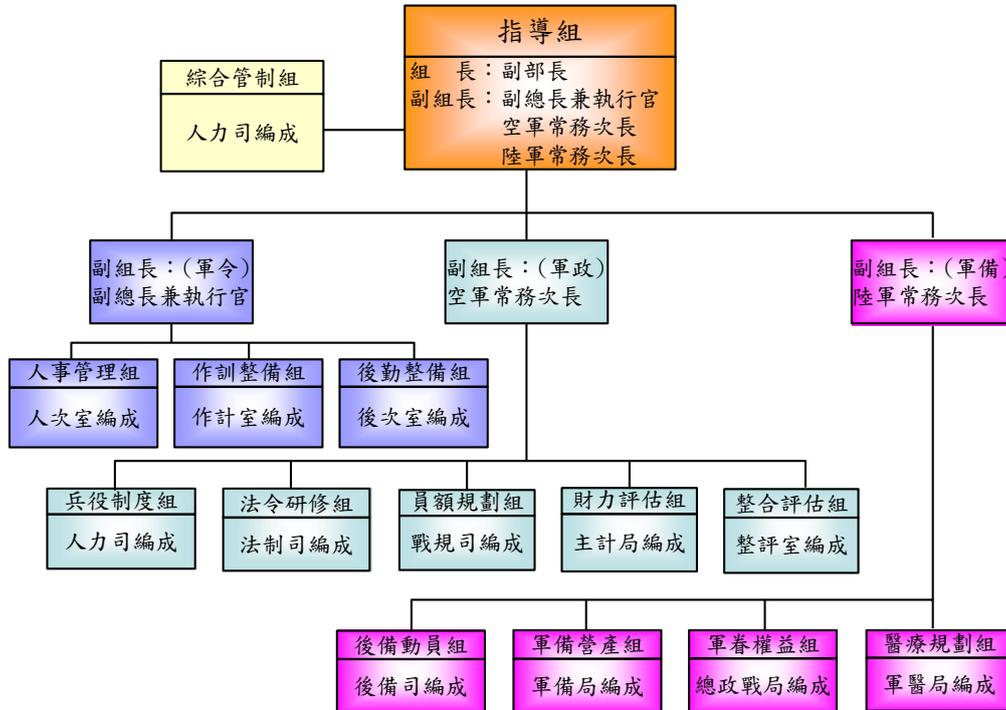
4、基於部隊戰力維持需要，推動期間義務役期仍維持 1 年；未來全募兵制實施後，役男完成一定期間之軍事訓練，即納入後備管理，平時實施動員編組訓練，戰時立即動員、立即作戰，擔任國土防衛之作戰任務。

(二) 專案編組

1、國防部推動「全募兵」專案工作編組，由副部長擔任專案工作指導組長，副總長兼執行官、空軍常務次長與陸軍常務次長分任軍令、軍政、軍備副組長，依業管及專業納編各相關聯參，編成各「專案編組」共同配合推動與執行。

附圖一、國防部推動全募兵專案工作編組架構

國防部推動「全募兵」專案工作編組架構圖



2、各聯參單位「專案編組」按業管及職能，就編裝戰訓、兵制法令、人力資源、後備動員、國防財力、服役經管、生活照顧、待遇權利、保險撫卹、進修培訓、退輔優待等諸面向，分工進行規劃，研擬具體配套與辦法，並反覆研討驗證，修正周延，選取最適可行方案，透過計畫策頒及法規研修，按既定期程管制推動完成。

(三)執行概況

1、國防部為推動「全募兵制」，考量各項主、客觀因素後，於97年6月18日策頒「國防部推動『全募兵制』政策執行指導綱要」，作為各「專案編組」推動及規劃作業依循。

- 2、為凝聚國防部推動「全募兵制」共識，發揮團隊合作力量，國防部各單位及重要幹部，已實施多次會議研討，發揮集體智慧，經驗分享功能，使各項具體規劃與配套，更臻周延。
- 3、推動「全募兵制」除國防有關事務外，有賴各部會主管事務之協商與配合，為增加「全募兵制」推動助力，國防部成立「專案辦公室」負責專案管理，及建立「溝通平台」，與各部會進行政策溝通，意見交換，並邀請產、官、學、研參與，以廣納各界指導與建言，爭取共識。
- 4、「全募兵制」之推動，為明確政策指導，導引各部會機關協力循同一方向、相同目標邁進，國防部除 97 年 7 月 15 日邀請行政院秘書處、銓敘部等 19 個相關部會機關，說明國防部推動「全募兵制」規劃現況，檢討國防部及各部會須修正法令及配套措施，俾共同協力完成修法及配合研擬措施外，並積極採拜會、簡報說明、議題研討方式，就兵制轉型事項、召募作業策進、退輔（撫）制度改善等，與國安會、內政部、教育部、海巡署、退輔會及行政院研考會等部會機關交換意見，爭取共識，協力達成「全募兵制」政策目標。
- 5、全案推動期間，國防部將以座談、研討、分組討論、方案評估等方式，廣納各界建言與意見，消弭民眾疑慮，進而支持政策執行，化阻力為助力。
- 6、國防部於第一階段，將依編裝調整、國防

財力等核心重要事項作業規劃結論，彙整完成國防部推動「全募兵制」實施計畫，陳報行政院，接續展開第二階段（計畫整備）相關法案修法推動，俟行政院核定計畫，配合明（98）年上半年修正法案完成立法後，國防部及各相關部會，即按計畫、依循法制執行，共同推動落實，確保如期、如質達成「全募兵制」政府施政目標。

- 7、「全募兵制」為社會期待，亦為政府重大政策，須爭取民意及輿論認同與支持，瞭解全募兵制攸關國家安全、全民權益與福祉，雖增加國防預算，然釋出之人力資源，有效運用，增進國家人力資源自由化，可厚植經濟發展實力，為全民共有共享，進而支持政府施政。

肆、研究方法與過程：

一、召開諮詢會議

本院考量各相關領域之代表性，舉辦4場諮詢會議，邀請馬總統競選白皮書參與團隊、國軍退役將領、國家安全主管以及對軍事有深入研究之立法委員、學者專家等參加。出席人員包括：考試院前院長姚嘉文，國家安全會議（下稱國安會）前秘書長丁渝洲、陳唐山及前副秘書長張榮豐，立法委員帥化民及丁守中，前立法委員周正之及李文忠，國防部前部長蔡明憲，朱凱生（曾任副參謀總長、陸軍總司令、軍備副部長）；現役將領國防大學校長曾金陵、前國防大學校長夏瀛洲、退役將領沈方枰、蘭寧利、傅慰孤；專家學者有陳勁甫、賴岳謙、丁樹範、劉立倫、翁明賢、王高成、馬振坤、陳新民（現任司法院大法官）、楊念祖等教授，以及臺灣時報社長蘇進強（提出書面意見）等共計25人。

附表四、本案召開之諮詢會議

場次	時間	地點	參與者	備註
1	970926 (五) 09:30	本院 3 樓 第 3 會議 室	立法委員帥化民 立法委員丁守中 退役中將蘭寧利 教授陳勁甫 淡大戰略所所長王高成 教授楊念祖 共計 6 名	馬總統競選 期間白皮書 參與團隊
2	971006 (一) 09:30	本院 4 樓 第 2 會議 室	國防大學前校長夏瀛洲 國防大學校長曾金陵 備役中將沈方枰 備役中將傅慰孤 前立法委員周正之 前立法委員李文忠 國安會前副秘書長張榮豐 共計 7 名	軍方將領
3	971006 (一) 14:30	本院 4 樓 第 2 會議 室	臺灣時報社長蘇進強 教授翁明賢 教授劉立倫 教授丁樹範 教授賴岳謙 教授馬振坤 共計 6 名	專家學者
4	971008 (三) 14:30	本院 4 樓 第 2 會議 室	考試院前院長姚嘉文 國防部前部長蔡明憲 國安會前秘書長丁渝洲 國安會前秘書長陳唐山 戰略顧問朱凱生 教授陳新民 共計 6 名	國家安全專 家
共計 4 場次			25 人	

二、進行訪談

本院另進行8場訪談，分別訪談行政院前院長郝柏村、唐飛，監察院前院長陳履安，國防部前部長

伍世文、李天羽，前參謀總長劉和謙，戰略顧問沈國楨（曾任空軍總司令）、苗永慶（曾任海軍總司令）等8人。

附表五、本案進行之訪談

場次	時間	地點	受訪者	備註
1	971009（四） 09：30	碧海山莊	劉和謙	前參謀總長
2	971013（一） 09：30	陸軍聯誼廳	郝柏村	行政院前院長 國防部前部長 前參謀總長
3	971024（五） 09：30	空軍官兵活動中心	沈國楨	前空軍總司令
4	971030（四） 09：30	空軍官兵活動中心	李天羽	國防部前部長 前參謀總長
5	971030（四） 14：30	空軍官兵活動中心	唐飛	行政院前院長 國防部前部長 前參謀總長
6	971103（一） 09：30	碧海山莊	苗永慶	前海軍總司令
7	971110（一） 09：30	陸軍聯誼廳	陳履安	監察院前院長 國防部前部長
8	971111（二） 10：40	陸軍聯誼廳	伍世文	國防部前部長
共計 8 場次			8 人	

三、與國防部座談

本院於 97 年 11 月 12 日赴國防部座談，該部展現高度誠意，除部長陳肇敏外，尚有副部長張良任、常務次長林於豹中將、常務次長黃奕炳中將、部長辦公室主任張惠榮中將、人力司司長王春江中將、戰規司司長李喜明中將、人事參謀次長室王興尉中將、作戰計畫參謀次長室邱國正中將、主計局局長趙一鳴少將、國會處處長柏鴻輝少將等共計 11

人出席，歷時 2 個多小時。

附表六、與國防部座談

場次	時間	地點	座談出席人員	備註
1	971112 (三) 14:30	國防部	國防部長陳肇敏暨國防部各業管將領。	

四、與國家安全會議座談

本院另於 97 年 11 月 13 日上午赴國安會座談，與秘書長蘇起及該會負責國防事務之副秘書長李海東、諮詢委員鍾堅等 3 人進行意見交換及討論。

附表七、與國家安全會議座談

場次	時間	地點	座談出席人員	備註
2	971113 (四) 08:30	國家安全會議	秘書長蘇起、副秘書長李海東、諮詢委員鍾堅 3 人。	

五、參閱相關文獻

本院除邀請上述專家學者到院諮詢，並進行訪談外，也蒐集官方及民間有關「全募兵制」之相關文獻資料，包括：

- 1、國防部（2004），國防部兵役制度參訪回國報告書。國防部人力司。
- 2、國防部（2005），現行兵役制度檢討改進方案。行政院 2005 年 1 月 24 日第 2925 次院會通過。
- 3、陳新民、劉立倫等（2007），擴充實施募兵制之相關配套措施。行政院研究發展考核委員會 2007 年 10 月委託研究案。
- 4、國防部（2008），97 年度赴美參訪士官制度

- 歸國報告。國防部人事參謀次長室。
- 5、李文忠（2008），3D 戰略與 4 項軍事改革重點。出席監察院諮詢會議資料。
 - 6、蘇進強（2008），弱化國防是中國侵台的請帖—新政府應理性、專業提昇國軍戰力。出席監察院諮詢會議資料。
 - 7、蘇進強（2008），欠缺完整規劃的募兵制將使國防戰力虛無化。出席監察院諮詢會議資料。
 - 8、賴岳謙（2008），監察院有關募兵制諮詢會議。出席監察院諮詢會議資料。
 - 9、朱凱生（2008），「募兵制」可行性之評量指標。出席監察院諮詢會議資料。
 - 10、翁明賢（2008），國防部擬全面推動實施募兵制度諮詢會議書面資料。出席監察院諮詢會議資料。
 - 11、劉立倫（2008），98 年度國防預算編列與全募兵制推動。出席監察院諮詢會議資料。
 - 12、陳勁甫（2008），我國推展募兵制之政策建議。「全募兵制與國防轉型學術研討會會議論文集」2008 年 12 月 5 日政治大學國際關係研究中心、國防部整合評估室合辦之研討會。
 - 13、劉立倫（2008），推動全募兵制應考量因素及成效分析。「全募兵制與國防轉型學術研討會會議論文集」2008 年 12 月 5 日政治大學國際關係研究中心、國防部整合評估室合辦之研討會。
 - 14、陳鄔福（2008），全募兵制與國際趨勢分

析。「全募兵制與國防轉型學術研討會會議
論文集」2008年12月5日政治大學國際關
係研究中心、國防部整合評估室合辦之研
討會。

伍、研究發現與分析：

一、馬總統及國防部陳部長就職以來有關募兵制之談話

(一)馬總統有關募兵制之談話

馬、蕭團隊競選政見之國防政策「五、推動全募兵制」主張「逐年擴大募兵比例，期於 4 至 6 年內完成全志願役，以募集素質高、意願強的適齡人力，建構專業優質的新國軍。」。馬總統 520 就職第 12 屆總統之後，有關募兵制之談話，請參閱【附表八】。

(二)陳部長有關全募兵制之談話

陳部長上任後，有關全募兵制之談話，曾多次在立法院答詢表示，募兵是馬總統的政策，國防部不會為了募兵而募兵，將於 4 至 6 年內改為全募兵，員額減至 20 萬，未來志願役士兵最低薪俸約新台幣 3 萬 5 千元，詳情請參閱【附表九】。

附表八、馬總統有關募兵制之談話

日期	媒體	內容
97 06 16	中央 社	<p>陸軍軍官學校今天慶祝建校 84 週年，主持校慶典禮的總統馬英九強調繼續推動國軍精實案，未來 4 到 6 年完成募兵制，打造小而美、小而強能嚇阻任何侵略的國防力量。</p> <p>馬總統指出，時代在變，環境也在變，科技進步，使整個戰爭有革命性改變，他現在的政策，一方面落實過去推行多年的精實專案，一方面推動募兵制；目的是不需要用大量兵源，以現代化武器裝備一樣發生嚇阻侵略、同時達到保國衛民的效果。</p> <p>他說明推動募兵制的原由，4 年前他訪問參觀美國麻省理工學院電腦與人工智慧實驗室時一位華裔學者建議，臺灣電子資訊畢業生當兩年兵，大學 4 年學的大概忘了一半，另一半則已過時。實施募兵制讓有專業學生繼續研究</p>

		<p>或參加建設行列；讓有心以軍事工作為職志的人到軍中。</p> <p>他表示，這番話讓他印象深刻。將來建軍備戰還是與以前一樣，但方法不同，讓人力、物力更有效應用，希望未來 4 到 6 年完成募兵制，打造小而美、小而強能嚇阻任何侵犯、侵略的國防力量。</p>
97 09 20	自由時報	<p>全募兵制時程 面臨跳票</p> <p>馬英九所提 4 至 6 年完成全募兵制的政策時程面臨「跳票」危機。國民黨立委林郁方昨晚藉由與總統餐敘機會，當面提醒馬，原訂 2013 年將國軍員額從 27 萬 5 千人減至 20 萬人的時程應予調整，以免配套未完備而造成軍心浮動。林郁方轉述，馬總統同意時程彈性延後 2 至 3 年，但全募兵制推動方向不變。</p> <p>總統府發言人王郁琦轉述，馬英九與立委餐敘時強調，政府的政策是精兵主義，不是為裁軍而裁軍，而是為了提高戰力，兩岸目前朝改善關係努力，但建軍備戰不能鬆懈。至於時程和人數，可以再討論。</p> <p>(http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/sep/20/today-p3.htm)</p>
97 09 20	聯合新聞網	<p>馬英九昨晚與黨籍立委餐敘，募兵制與外交休兵等議題成為焦點。立委林郁方、帥化民、廖婉汝及江義雄等指出，國軍兵員約有 27 萬人，國防部要在 102 縮減為 20 萬人，裁減比率高達 3 分之 1，會造成軍中不安。也有立委指出，外交休兵有打壓外交人員士氣的疑慮。</p> <p>馬總統表示，他也是聽取專家及軍事專業立委意見，大家都說募兵制可行，現在怎麼會說採募兵制，會有降低軍人服從性的疑慮呢？募兵制是漸進式，不會一步到位。會議結束後，馬總統致電林郁方，同意時程要有彈性，不必說 102 年一定要實施。</p> <p>(http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/4525442.shtml)</p>
97 10 11	海峽資訊網	<p>馬英九總統今天上午在總統府內主持中華民國建國 97 年國慶典禮，馬總統表示，政府的作法是揚棄「烽火外交」，改以「活路外交」為主軸，維護中華民國主權，鞏固既有邦交，改善對外實質關係，尤其是重建台美互信，增進雙邊安全合作；在國防方面，以「防衛固守、有效嚇阻」為原則，充實現代國防武力，逐步推動募兵制。</p> <p>在國防方面，馬總統說，以「防衛固守、有效嚇阻」為原則，充實現代國防武力，逐步推動募兵制，讓軍人重</p>

	建「為誰而戰、為何而戰」的信念，確保國家安全。 (http://www.haixiainfo.com.tw/20856.html)
--	--

附表九、陳部長有關全募兵制之談話

日期	媒體	內容
97 05 22	聯合報	<p>陳肇敏：4~6年內 國軍全改募兵</p> <p>國防部長陳肇敏昨天首度赴立法院備詢，表示國軍4至6年內全改為募兵，員額減至20萬；潛艦採購期程過長，要檢討作戰需求。國防部軍政副部長尚未確定，他還在找尋適當人選。</p> <p>立法院外交及國防委員會昨天邀陳肇敏與退輔會主委高華柱報告97年度立法計畫，但以談話會代替正式詢答。陳肇敏強調國軍絕不主動攻擊，也不會認同「對岸撤飛彈換臺灣減少軍購」的說法。</p> <p>陳肇敏表示，推動募兵是馬英九總統的政策，不過全世界都面臨募兵素質問題，尤其若經濟景氣、人口負成長，能否募得到高素質人力，是國防部很大的考驗。國防部不會為了募兵而募兵、重量不重質，更不會「騙兵」，否則募來的兵都會有管教問題。</p> <p>他說，以現有國軍員額，沒有辦法用GDP（國內生產毛額）百分之三的國防預算辦「全募兵制」，國軍員額必須從現有27萬人先降到25萬以下，最終目標降至20萬人。</p>
97 05 22	壹蘋果網絡	<p>面臨跳票</p> <p>總統馬英九競選期間提出的募兵支票恐怕面臨跳票？國防部長陳肇敏昨在立法院外交國防委員會中表示，推動募兵制的確有困難，且要推動到全面募兵制，「是國防部嚴峻的考驗」。</p> <p>國軍將減至25萬人</p> <p>陳肇敏指出，國防預算佔GDP百分之三，但以現有國軍員額來看，根本不可能達成全面募兵制，因此國軍要再精進是必然方向。而我國走的是一個海島守勢作戰，各軍種人員配比都要進行檢討，並將繼續推動「再精進案」，將目前27萬大軍減至20到25萬人以內。</p> <p>陳肇敏並指出，目前募得許多素質相當不錯的國軍弟兄，主要與過去8年經濟不景氣，工作難找有關，未</p>

		<p>來經濟好轉後，是否還有誘因？另外，臺灣人口有限，國防部會努力推動募兵制，但不能因滿足「量」的需求而減低「質」的要求。</p> <p>(http://www.shadowgov.tw/s/?p=2073_1)</p>
97 05 30	自由時報	<p>民進黨政府趕在 520 之前出版今年度的國防報告書，據指出，國民黨政府的國防部長陳肇敏已下令戰略規劃司，要求國防報告書必須重新編寫，目前相關幕僚已在詳細閱讀馬蕭的國防白皮書內容，準備更動相關內容。</p> <p>5 月 12 日國防部公布民進黨政府任內最後一本國防報告書，從編纂到印刷共耗費 2 百多萬元，由於外界質疑聲不斷，當時戰規司長董翔龍在記者會上指出，總統大選時仔細研究過雙方陣營的國防政策，與這份報告書內容沒有太大差異，如果新政府打算修訂，應該屬於小幅度修正。</p> <p>面對新部長陳肇敏表示反對公布此份報告書，空軍常務次長林於豹說，儘管如此，當初經諮詢委員會開會，決定「要以負責任的態度，將過去政府的國防執政做一完整的報告」，便以這樣的態度來完成。</p> <p>相關人士指出，馬蕭競選時提出的國防政見有許多與民進黨政府不同，光是民進黨認為需要兵員以徵募並行為宜的想法，就與馬希望在 4 到 6 年內全面募兵的構想不同，況且因應全募兵制的需要，國防部勢必還要再瘦身，下一波以高司單位為主的組織精簡一定要推動，這些都需要重新列入報告書內。</p> <p>另外民進黨政府「有效嚇阻」的戰略，導致軍方開始研發巡弋飛彈，並採購具有高度攻勢意涵的柴電潛艦，這些政策都有可能出現變化。</p> <p>(http://www.epochtimes.com.au/b5/8/5/30/n2135729.htm)</p>
97 06 05	民眾日報 第 A04 版	<p>4 至 6 年完成全募兵月薪 3 萬 5</p> <p>國防部長陳肇敏昨日到立法院業務報告指出，將以 4 到 6 年時間，完成全志願役，預計需募兵 20 萬人，未來志願役士兵最低薪俸約新台幣 3 萬 5 千元左右。至於已達役齡之國民，則僅需接受寒、暑訓累計 3 個月的軍事教育，以做為後備動員能量。</p> <p>也就是說，今年進入大學就讀的新生，有機會在大學畢業那一年，不必再服一年義務役兵役，而民進黨立委蔡同榮、薛凌等則提議，可以讓役齡男子在大學就讀</p>

		<p>4 年時間的寒、暑假期間，接受包括軍訓課程算在內，累計三個月的軍事訓練後，讓他們可以一畢業就可以免役就業。</p> <p>陳肇敏說，全募兵制是政府的政策，國防部會全力推動，但由於這項改革牽涉許多跨部會事務，必須要有縝密規劃，國防部將成立專案小組，「只許成功、不准失敗」。國防部會採漸進方式，逐漸降低徵兵比例，增加募兵比例，把衝擊減到最小。</p> <p>此外，陳肇敏說，後備動員能量將採義務役平時歸零，戰時全面動員指導，使役齡國民接受累計 3 個月的寒、暑訓軍事教育，結訓後取得後備軍人資格，戰時動員編成後備的作戰部隊運用，將儘速擬定相關配套措施的法規修訂。</p>
97 09 19	中央 社	<p>陳肇敏：推募兵裁兵員將考量財力戰力</p> <p>國防部長陳肇敏今天在立法院答詢時表示，募兵制是國家政策，在兵員裁減上，國防部會考量組織架構、財力負擔及兵員戰力。</p> <p>中國國民黨籍立委林郁方下午在立法院施政總質詢指出，國軍目前兵員約有 27 萬人，國防部推動募兵制，要在民國 102 將兵員縮減為 20 萬人，裁減比例高達 3 分之 1，詢問這是國防部精打細算、理性評估的決策？還是依照上面交代的指示？</p> <p>陳肇敏答復表示，募兵制是國家政策，國防部一定會以作戰需求考量，評估募兵員額是否能保障國家安全；關於兵員數目，目前尚在規劃中，國防部會就組織架構、財力負擔加以考量，由國防部專責小組評估。</p>
97 10 28	軍 聞 社	<p>國防部長接受媒體專訪</p> <p>為使國人能更加深入瞭解國防施政，以及建軍備戰實況，國防部長陳肇敏今天在國防部博愛樓接受國內媒體專訪，說明國軍重大施政政策，並以誠懇、務實的態度，答覆記者提問，以進一步凝聚「全民國防」共識。</p> <p>陳部長下午由總政戰局局長楊天嘯上將、部辦公室主任張惠榮中將、軍事發言人室主任池玉蘭少將等人陪同，在國防部博愛樓接受媒體專訪，他除對記者關心國防、支持國防建設表達敬佩與感謝外，並針對「對美軍購、全募兵制—募兵制、國軍風險管理機制、國軍風紀維護」等重要國防施政向媒體說明。以下為陳部長致詞摘要：</p> <p>國防部目前也全力的推動兵役制度的轉型，由徵募</p>

		<p>並行轉為「全募兵制」。徵與募雖然只有一字之差，但卻帶來國軍結構性的改變。在維繫戰力與士氣的前提下，國防部已經編成 12 個「專案小組」，來積極規劃各項具體的配套措施。未來將採漸進的方式，來逐年減少徵兵的需求，來增加募兵的員額，來達成「全募兵制」的一個政策要求。「全募兵制」不僅有助於國防戰力的穩固與提升，也可以釋出人力資源從事經建的建設，對國家而言，既可發展經濟，創造產值與生活的價值，厚植國力與競爭力，也可以擘劃政府、國防及民間三贏的一個美麗願景。</p>
<p>97 12 18</p>	<p>聯合晚報</p>	<p>全募兵制 延到 104 年實施</p> <p>馬英九總統競選支票跳票，國防部長陳肇敏上午答覆國民黨立委林郁方質詢時說，全募兵制實施的時間，將從原先民國 103 年 1 月 1 日，延後到民國 104 年 1 月 1 日實施，全募兵制延後已經向馬總統報告。</p> <p>林郁方上午在外交及國防委員會質詢時說，國防部已決定將原訂民國 103 年 1 月 1 日實施的「全募兵制」時程，延後 1 年至民國 104 年 1 月 1 日實施，這項訊息隨後在陳肇敏答詢時親口證實。</p> <p>林郁方指出，依照國防部更新後的時程，規畫準備階段原本為時半年，也就是到 97 年 12 月 31 日止，現決定延展半年到 98 年 6 月 30 日；計畫整備階段也從原本的一年延長為 1 年半，即從 98 年 7 月 1 日至 99 年 12 月 31 日；執行驗證階段則維持 4 年，由 100 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日。</p> <p>(http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/4649707.shtml)</p>
<p>97 12 19</p>	<p>青年日報</p>	<p>陳肇敏：全募兵制 民國 104 年正式實施</p> <p>國防部長陳肇敏昨日答覆國民黨立委林郁方質詢時表示，「全募兵制」實施的時間，將從原先民國 103 年 1 月 1 日，延至民國 104 年 1 月 1 日實施，該項決策並已經向馬英九總統報告。陳部長指出，由於現行義務役服役已縮減為 1 年，無法真正落實基礎訓練，因此，國防部自民國 99 年起，將在 4 年當中每年達到減少百分之十徵兵、增加百分之十的募兵，以期在民國 103 年底能完全達到全募兵的目標，充分堅實國軍戰力。</p> <p>林郁方則指出，依照國防部更新後的時程，規畫準備階段原本為時半年，也就是到 97 年 12 月 31 日止，現決定延展半年到 98 年 6 月 30 日；計畫整備階段也從</p>

	<p>原本的 1 年，延長為 1 年半，即從 98 年 7 月 1 日延至 99 年 12 月 31 日；執行驗證階段則維持 4 年，由民國 100 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日。因此，「全募兵制」的實施將延後 1 年，從 104 年 1 月 1 日實施。</p> <p>(http://news.gpwb.gov.tw/newpage_blue/news.php?css=2&rtype=2&nid=67168)</p>
--	---

二、諮詢會議及訪談內容

前揭本案進行之 4 場諮詢會議及 8 場訪談，與會之國軍退役將領、專家、學者，基於國家利益與愛護國軍，發言愷切、深入，內容豐富，謹就十大議題，摘選其要點於後。

(一)募徵現狀

附表十、「募徵現狀」內容摘要

內容摘要
<p>一、徵兵對國家安全，早在 38 年，外島與本島以陸軍為主，那時人員缺不多，在那時，因為陸軍裝備不理想，火力不足，所以要用數量彌補，人數在那時達到高峰。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.2)</p>
<p>二、徵兵制度，在過去對國防有必要，等到往後，從攻勢轉守勢作戰後，兩岸關係改變，這時就要考慮徵兵制度是否要調整。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.2)</p>
<p>三、美國現在雖然用募兵制，但法制上的徵兵制沒有廢除，徵兵制的法源還有保留，一旦國家有需要，總統下達動員令，徵兵就可以恢復。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.12)</p>
<p>四、民國成立以來都是募兵，只是到臺灣，改成徵兵，這是情勢環境所造成的，剛到臺灣來時，中共的口號是血洗臺灣，所以全國皆兵。徵兵像大學聯招是最公平的制度，徵兵制一直沿續到現在，如果我們一直做，也不是件壞事，至少它有公平性。(沈方枏前院長，971006 上午，P.5)</p>
<p>五、徵兵還有幾個優點，全國青年都要接受訓練，至少可以培養愛國心，第 2 個，如果還是徵兵制，對男性青年的紀律性與團隊精神的訓練有幫助。(苗永慶上將，971103 上午，P.2)</p>
<p>六、根據我國憲法國民都有服兵役的義務，憲法第 20 條就已經明定，我們政府有實施徵兵制度應該就是依照憲法，我想這是比較公平的做法，當然早年的時候人少，部隊需求多，所以</p>

差不多有役男到年齡就可以徵兵。(伍世文前部長，971111 上午，P.2)

七、有些朋友很堅持要廢止徵兵制，當時我們就認為絕對不可以做這件事情，這件事情如果做下去，萬一我們客觀環境改變的時候，我們要想恢復徵兵制已經沒有法源就糟糕了。(蘭寧利中將，970926 上午，P.17)

八、徵兵制的時候，我可以瞬間三天之內動員 35 萬以上的相對優勢戰力，……就算登陸上來也沒辦法站得住腳、沒辦法佔領，這個戰爭他要不要發起？所以嚇阻除了原子彈、除了潛艇以外，就是說我能不能有效佔領、我這個戰爭要不要發動？所以動員就變成徵兵制最大存在的優點，而募兵制最大不可行的一個缺點！（帥化民委員，970926 上午，P.7）

九、因為我必須根據任務的需求來規劃我們的兵力與建設我們的軍隊，才会有剛才蘭將軍與帥委員談的，我們今天不能夠完全廢除徵兵制，……，如果有這些限制存在，你全募兵能做嗎？（楊念祖教授，970926 上午，P.29）

十、即便是高科技作戰，本土防衛也要做，兵力要有來源保障，若實施全募兵制，後備部隊在哪？從實際考量，應該是徵募併行。(王高成所長，970926 上午，P.38)

十一、若是徵兵，時間到了你就要來當，我可以選好的，過去在我當中級軍官，大學畢業到軍中，一定是軍官，到我做總長時，碩士當兵的人多得很，因為人多了。今天對美國軍購出來，先不談買的對不對，這些東西都是最高科技、最新武器，你什麼人去用？不是軍官，是士兵去用，你有沒有這個水準？（劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.10）

十二、假使現在是徵兵，在徵來的人裡我選最好的，雖然時間短，因為他的水準高，有些是大學學電子電機，他們頭腦聰明。假使是募兵，募兵有沒有這麼高的水準？可否使用現代武器裝備？募兵能否募到這麼好的水準，要考慮。(劉和謙前參謀總長，971009，p.13)

十三、我們的徵兵制就不可行。因為役期從 3 年、2 年兵縮到成 1 年不到，再扣掉 100 多天的假期的話，這不是兵啦，這是暑期戰鬥員，所以這個趨勢來講，軍隊是無可用之兵已經確定。(帥化民委員，970926 上午，P.6)

十四、我們現在為什麼要採募兵制？剛才帥委員大致已經講的差不多了，就是目前的兵役制度已經名存實亡，部隊的狀況非常糟糕，我們感覺到現在與其這樣子混下去，不如我們就利用這個機會把募兵做完。(蘭寧利中將，970926 上午，P.16)

十五、募兵制是現代國家應採行的制度，……，放假時間太長，沒有國家安全要談什麼？（劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.18）

十六、全募兵制是世界趨勢，像美國戰爭這麼多，他的軍官、士官、士兵也是靠募兵，……，現在變成 1 年，到熟悉了可以工作就退伍，沒有戰力。（苗永慶上將，971103 上午，P.2）

十七、以前海軍訓練一個專業的兵十個月都不夠，除了三個月的立正稍息外，其他都是專業訓練，聲納雷達等等。現在一年兵，都是為了選舉，你說兩年，我說一年，把整個軍事都破壞了，到現在，你不辦募兵都沒有辦法，否則專業兵種怎麼弄法？所以募兵制是時代逼他走，否則將來所有精密武器，都是玩壞的，募兵制將來可能遭遇問題很多。（沈方枏前院長，971006 上午，P.7）

十八、現在有兩個因素使它要走向這條路，一個主觀因素戰爭型態改變，科技武器非常先進，所以用科技取代人力的方式可以達到。第二個，目前國軍服役的制度，從兩年一直減到一年，在一年當中，他沒有辦法把他職務上的新科技裝備學好就退掉，造成許多新武器裝備的損壞，這是服役役期的問題。（曾金陵校長，971006 上午，P.2）

十九、現在很多專業軍官、專業士官是軍中很缺乏的，像愛國者飛彈，士官來操作，這都是很專業的。電子軍官，現在是海軍最缺的，資訊軍官也缺得很。（沈方枏前院長，971006 上午，P.31）

二十、募兵制是不是最好其實有很多爭議，但是我們已經走到這樣一個地步的時候，就變成一種三輸的狀態，國防部也輸，因為役期裁減為 1 年之後，基本上是不可用之兵，國防部也變成是沒戰力的國防部，然後這些青年也變成是浪費了 1 年的時間，對國家來講都是很大的浪費，因為這是對我們國家人力資源非常沒有效率的運用，所以走到這種三輸的狀況之下，我們變成一定要去走募兵制。（陳勁甫教授，970926 上午，P.23）

二十一、以目前 1 年的這些徵兵，我們很憑心的來說，如果我們繼續走下去，臺灣沒有辦法自保，現有的情況沒有辦法自保……現在的情形就是訓完就走、訓完就走，他根本不熟悉高性能的武器，所以各位你們才會看到飛彈會掉下來，飛彈會掉下來，其實那就是訓練已經不紮實了，然後那個船會擱淺，其實船會擱淺，很清楚的就是水文資料沒有更新，水文資料沒有更新的原因，就是我們海軍的作戰紀律已經低到不可

思議的地步，因為那是在我們自己的作戰海域下，我們的船會擱淺，水文資料是任何一個國家最重要的海軍建軍最根本最基本的戰力要求，它如果沒有不斷地再更新，因為我們臺灣一直在地震、又一直在施工，如果他水文資料沒有更新，他的船才會擱淺，我的意思是說從這些表徵，都已經呈現出，我們現在國軍的戰力已經跌到非常嚴重的地步，我們一直買武器裝備，可是這些武器裝備完全無法發揮性能。（賴岳謙學務長，971006 下午，P.83）

二十二、男性出生人口已逐年減少，未來入營役男數只會逐年降低，不可能再增加；而一年役期的義務役，對海、空軍依賴操作高科技武器的軍種，更造成相當程度的傷害。此一兵力規模與人員訓練，恐無法達到預期的國防軍事與戰略目標。故我們繼續依賴目前「徵募並行制」，則隨著義務役士兵入營人數的持續減少，訓練無法強化（一年役期），則國防戰力將持續下滑，軍隊長期累積的能量，將在未來數年間消耗殆盡！（劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.1）

二十三、出生人口持續下降，義務役入營役男數下降速度太快（98 年度僅有 67,000 人），導致 98 年度全軍的預算員額僅約 220,498 人（不含聘僱人員），並非國防部對外宣稱的 275,000 人（差距已達 50,000 人）。由於出生人數持續下降，未來兵力規模會下降（77 年以後的男性出生人口數已逐漸減少，87 年較 77 年減少 36,000 人，96 年又較 87 年減少 35,000 人），加上役男的役期過短（一年役期），訓練不紮實，導致兵力規模與部隊戰力持續受到不利的影響。徵兵制繼續推動的時間愈久，對軍隊的負面影響就愈大；故全募兵制推動，實已無緩衝時間，亟需立即啟動。推動全募兵制可不受限於年度男性出生人口數，且召募之後可用 4 年（徵兵制只能運用當年度的屆齡役男）。（劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.1）

二十四、實施目前的募兵制為什麼一大堆問題呢？就是我們召募來的志願役是零零散散的，所以……一定要選定某些單位，剛剛朱將軍提到，某一些單位一定就是要全部是志願役的，譬如說機砲的、通訊的、電腦的，我們最近軍隊就有發生了，船在軍艦上面，職業軍人與志願役的軍人，2 個人一定盯 1 個義務役的，因為義務役的動不動就把機器弄壞掉、槍砲弄壞掉……高科技的，海軍、空軍有些單位全部志願役，那才有辦法變成我們整個戰力提升，我是覺得要是我們募兵，而我們的戰力、我們火力沒有提升的話，那麼這種改革可能會

使我們國家整個軍隊完蛋掉！（陳新民大法官，971008 下午，P.28）

二十五、分編有分編的好處，但是仔細評估以後，分編的壞處比好處多，因為分編以後就好像說你是臺灣大學的，你們今天臺灣大學這一派，你是成功大學的，就會變成這種樣子，所以還是用混編的方式。（李天羽部長，971030 上午，P.13）

二十六、一個是徵兵、一個是募兵，徵兵的小弟兄就會講說：大家都是來當兵的，你是募兵的，錢比較多……雖然這種狀況不是很普遍，但是多少有，這是不能不重視的一個聲音。（李天羽部長，971030 上午，P.3）

二十七、所以徵兵達到兵役的公平性，但是對人才選用就不若募兵，募兵我就可以今天需要多少人就募來多少人，然後有計畫的培養。（李天羽部長，971030 上午，P.11）

二十八、兵役制度與政策也要隨著國內環境變化而調整，也不是完全一成不變。……，高科技，不管是武器研發、操作、維護方面，這種兵力需求，需要一個服役時間長、品質比較好的人，針對這部分實施募兵制，找到需要的人力。（王高成所長，970926 上午，P.39）

二十九、在 2000 年以前，我們是徵兵與志願役的混合制，2000 年到 2008 年民進黨執政 8 年的期間，整個國軍有精實案到精進案，整個兵役制度是所謂的義務役、志願役與替代役與募兵制多元混合的兵役制度，朝向徵兵與募兵 4:6 的方向。（翁明賢，971006 下午，P.21）

三十、事實上我們募兵已進行了，我們知道很不容易募到中等的士官，不要說士兵，中等士官都已經很困難，以這個民情來講，我是絕對反對放棄徵兵制，好不容易培養出來了。（姚嘉文前院長，971008 下午，P.22）

三十一、我最擔心的是來當兵是因為經濟因素當兵，不是因為對軍隊生活有興趣，這一點是我們覺得很不好的，……，與其要推動全募兵制，不如就現在募兵的部分怎麼去加強，從那邊檢討，……，慢慢增加它的比例，增加比例，可是絕對不要放棄徵兵制，如果放棄徵兵制以後，我們還有後備軍人嗎？（姚嘉文前院長，971008 下午，P.24）

三十二、海陸空、聯勤、海岸巡防署，兵力分配如何？……，到底有多少孩子高中畢業不去當兵，等到大學畢業，是否還能達到眼力標準？我們能否招到這麼多眼力好的人。（陳履安前監察院長，971110 上午，P.4）

三十三、若從國防現代化的觀點來看，募兵制非做不可，現在的

武器裝備，像戰車，一年兩個月無法達到訓練水準，其他裝備如攻擊直昇機或維修的兵都要專業，專業化就要募兵，時間要長一點才能達到水準，非要募兵制，因為兵役役期改了。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.9)

就議題一「募徵現狀」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

1、徵兵制有其貢獻與優勢，卻難以為繼。

徵兵有助於公平性、愛國心、紀律、團隊精神，人事維持費用較低，同時建立本土防衛之後備動員能量，可在3天之內動員數十萬以上的相對優勢戰力，敵人就算登陸上來，亦無法有效佔領，因而構成嚇阻能力。

然而，出生人口持續下降，77年以後的出生人口數已逐漸減少，87年較77年減少36,000人，96年又較87年減少35,000人，98年度僅有67,000人，義務役入營役男數下降速度太快，役期又縮短，導致兵力規模出現難以為繼趨勢。

2、募兵制有其不得不然，卻合乎國防現代化之趨勢。

現代戰爭使用最高科技及非常精密之武器裝備，實際均由士官、士兵操作使用及維護保養，需要役期長、具備所需專業、一定素質以上的成熟人員，純以性質而言，募兵制較符合國防現代化趨勢。

我國徵兵之役期從早期海空軍3年、陸軍2年，自97年起縮短為1年，扣抵軍訓，再扣掉110天以上的假期，無法完訓成為穩定、成熟之可靠人力。同時，國軍缺乏足夠之專業官、士、兵，很多武器裝備無法發揮，甚至操作

失當損壞，發生諸如戰機、飛彈掉落、艦艇擱淺等事件，造成浪費，無法形成戰力。某軍艦曾因義務役兵員經常損壞武器裝備，乃實施由 2 名志願役軍人，緊盯 1 名義務役的作法，拖累戰力。這些情勢下，募兵制似已不得不然。

3、從現行募徵併行到全募兵制，應努力避免造成三輸。

現行募徵併行之下，服義務役之徵兵青年於軍中花費 1 年時間，很難成為成熟可用人力，募兵所獲人數不足，素質及期滿續約意願均待提升，而實施募徵兵員混編的單位，徵兵人員自認待遇少因而執行任務態度不佳，軍隊並無足夠可用之兵，政府花費鉅額經費購買高科技之武器裝備，卻無法轉換為相對戰力，寶貴的人力、財力資源非常沒有效率的運用，對國家、社會、服役青年而言，構成很大的浪費。

實施募兵制，希望藉由完整機制、足夠誘因及帶動國軍轉型，吸引有意願、高專業、高素質之優質人力進入軍中，達到提升戰力，提供社會青年施展抱負的場域，並提早釋出勞動力服務社會。

(二)背景緣起

附表十一、「背景緣起」內容摘要

內容摘要
一、2004 年我在智庫的時候……，那時候……來找我說是要寫募兵制，但是募兵制我深深感覺到茲事體大不容易成功，我大概拒絕了 3 次，到第 4 次蔡勳雄轉過來的命令是一定要做的，我為什麼會拒絕呢？這裡面我已經可以預見到今天所有發生的這些困難問題，那時候看政黨互相競競競選口號討好選民，要把役期縮短 1 年 8 個月、1 年 6 個月、1 年，它的趨勢在臺灣的政治形勢上已經不可能改了，換句話說，將來不管任何一個政黨勝選，人民不想當兵的意願永遠是他的政策口號之一，這是第一個不可行的。(帥化民委員，970926 上午，P.6)
二、其實從 2000 年陳水扁在競選的時候，他的國防白皮書就已經提出他要走這個方向。……。我覺得國防部某種程度，也只是把它當作是一個要去完成任務，並沒有真正去思考這樣一個兵制的改變，對我們國軍、對我們國家、對我們整個社會，會產生很嚴重的衝擊與改變。(陳勁甫教授，970926 上午，P.23)
三、這一次立法委員選舉的時候，像我們彰化就有一個口號叫做：「選我的話，台海沒戰爭、青年不當兵」，很多人都很高興就投他的票，這個口號，我覺得實在是很不應該的，因為當兵這種觀念大家都不要，但是臺灣這幾十年來已經養成一個風氣，當兵是自然的事情，這個不容易。(姚嘉文前院長，971008 下午，P.22)
四、募兵制這個議題，很重要的是緣起與過程。在軍隊來說，有戰鬥兵科、特殊專科兵科，役期短的話會造成很多困擾，很難長留久用，訓練成本增加，作戰能力也不足，但一般民間想法，役男家長都不希望兒子當兵，認為很危險，民代受選民壓力，希望役期越短越好，這個情況下，部隊要維持基本戰力有它的困難，這是緣起。(夏瀛洲前校長，97/10/06 上午，P.17)
五、原來我們兵役，海空軍三年，陸軍兩年，第 1 個，公平，都要當兵。第 2 個，這樣的役期，對海空軍，一般技術操作能力可以滿足需求，但為了選舉，政治人物為了討好選民，把

兵役縮短，這次總統選舉，有個學生聯盟要求雙方總統候選人走募兵制並簽署支持，我看馬先生有簽了，……，但謝長廷好像沒簽。(傅慰孤秘書長，97/10/06 上午，P.23)

六、役期一直被縮短，有沒有辦法再回到以前？不可能，你這樣的兵，無法滿足部隊需求，訓練成本提高，技術沒有累積，無法達到作戰需求，如何解決這樣的問題？募兵制的兵是一個思考方向。原來的募兵、徵兵如何調整？把徵兵減少，剛才提到修法，但他現在迴避修法，現在年青人要做 3、4 個月入伍訓練，徵兵時間又縮短到 3、4 個月，變成後備，不用進部隊，沒有修法的問題。(傅慰孤秘書長，97/10/06 上午，P.24)

七、國防部的底下，特別是部本部單位要負責這些工作的人，他們都不太瞭解怎麼去推動，某種程度等於是陷於停頓或者僵局等等，我的瞭解好像有點這種情況，對募兵制的政策緣起與形成過程，可能需要馬總統自己來與社會報告，或者是馬總統周邊最信任的國安團隊人士，來與國防部溝通。(丁樹範研究員，971006 下午，P.3)

八、全募兵制或是所謂的全志願兵制，這兩個制度基本上是因為選舉支票，進而變成必須要去完成的政策目標，讓國防部不得不在極短時間裡面，去思考相關的問題，包含組織架構、兵力規模、預算分配、召募策略與措施、法案修訂、乃至於整個退撫機制，換言之這是一個非常艱難的工程，是不是能夠在 4 到 6 年完成？這是非常難以想像的問題。(翁明賢教授，971006 下午，P.18)

九、全募兵制政策的緣起與形成過程，我們這邊有三個要點：(一)這顯然是選舉過程中的一種政見的喊價，……。(二)馬總統那時候也公開提過，他會想要實施募兵制的原因，就是他考量到有些年輕學子畢業就馬上要去當兵，所以沒辦法貢獻他的所長，所以他希望透過募兵制，讓想當兵的人去當兵，不想當兵人就可以投入社會，但是這樣的政見提出，其實是對國防政策的曲解，也沒有徵詢過國防專業的意見，貿然的去推動。(三)這樣一個政見在總統當選人當選之後，成為他的國家政策之後，相關部門在推動之前，也沒有善盡報告的責任，就是說國防部門並沒有針對這樣的政策，對當中所窒礙所難的部分，明確地與總統報告，……，造成今天全募兵制的推動到現在，大家有點騎虎難下的過程。(蘇進強社長書面資料，971006 下午)

十、我想全募兵制的緣起與形成過程，剛剛大家都提到國內的政

治之外，……，這其實是給主張要推動募兵制的支持者一個很大的理由，就是說全世界的潮流就是如此。（馬振坤教授，971006 下午，P.33）

十一、要推動募兵制，就要解決這個動員的缺口，……募兵花了高價錢讓我們這些年輕人接受嚴格的軍事訓練變成一個現代化的戰士，包含槍手、炮手、車掌、駕駛員，這是骨幹，你還要有血肉，血肉怎麼辦？就是我在法源上不廢除徵兵制，我保留，但是每一個役男我也不耽誤你到國外就學、也不耽誤你到職場去投入，所以我當初寫的募兵制裡面，要有嚴格的 3 到 4 個月的入伍訓練，這就與你騎會腳踏車以後，你一輩子會騎腳踏車，將來一旦有戰事的時候，我可以動員 30 萬、50 萬，讓國軍的軍隊能夠打得下去，但是這個事情競選團隊到後來，我們沒有參與在裡面，他們就變成討好了：你大學的軍訓課可以折抵，你的暑訓可以折抵。（帥化民委員，970926 上午，P.7）

就議題二「背景緣起」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

1、這是政黨在競選過程上，為爭取年輕選民的一種政見喊價。

許多役男、家長不希望服役，認為有危險性，希望畢業後立即就業謀生，避免所學專業生疏；民代受選民壓力，希望役期越短越好；儘量縮短役期，包括以軍訓課折抵；今年總統選舉，有個學生聯盟要求雙方總統候選人實施募兵制並簽署支持。可知實施募兵制之擁護者很多係希望召募他人服役，其本人未必有意願從軍。

不同兵制各有其優缺點，惟我國政黨為爭取年輕選民，互以競選口號討好選民，形成政見喊價，使役期縮短至 1 年 8 個月、1 年 6 個月、1 年，在政治形勢上難以改變。「4 至 6 年完成全募兵制」為馬總統、蕭副總統競選時

之國防政見。

2、國防部為受命單位，在選舉結束之後，有責任落實總統的競選政見。

參照前述馬總統及陳部長對全募兵制之說明，可知全募兵制是總統當選人在選舉結束之後，有意努力將競選政見儘快落實成為國防政策。

國防部受命必須在很有限時間內思考相關問題，包含組織架構、兵力規模、預算分配、召募策略、法案修訂、乃至於整個退撫機制，這是非常艱難、複雜的工程，如何讓相關業管及募僚、特別是部本部單位要負責這些工作的人，充分溝通觀念、建立共識、協調一致推動，並非易事。

(三)政策形成

附表十二、「政策形成」內容摘要

內容摘要
一、 現代國防，募兵勢必要走，現在是要克服困難，努力推動，留下的問題讓時間解決，……，這符合政治上的要求，但 6 年內能否做完？應該找個停損點來評估 6 年能否完成。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.16)
二、 我覺得應該在 4 到 6 年中間訂個時間來檢討能否繼續推動募兵制，美國現在雖然用募兵制，但法制上的徵兵制沒有廢除，徵兵制的法源還有保留，一旦國家有需要，總統下達動員令，徵兵就可以恢復。中間時間點例如兩年，應訂個時間檢討，因為現在社會狀況，役男不斷減少，募兵可能無法滿足全部國防的基本需求。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.16)
三、 徵兵的國家比較容易推動軍隊國家化，所以我們非常反對全面募兵制。……，我們覺得這個政策實施是非常困難，軍隊的素質，我敢講全募兵制的話，募不到很好的。(姚嘉文前

院長，971008 下午，P.23)

- 四、 推動募兵制，它當然有一個轉型發展的過程，隨時要評估你的需求與你的效果，如果說在轉型發展的過程裡面，你沒有估算或者評估它的效果，如何再推動下去？如何去改正前面的錯誤？所以這個把關的工作也要做，譬如說你募兵的時問表，有 4 年到 6 年，每一年要做多少事情，有沒有把關、有沒有評估、有沒有犯錯、如何去補強，如果做不到，你這個時間是要拉長，還是要有更多的資源投入，要有解決的方法，不是說我今天 4 年到 6 年人數填滿了，任務就達成，這個不行，……，還要有一個控管與評估的過程。(楊念祖教授，970926 上午，P.31)
- 五、 募兵制是個專有名詞，不要講「全」或「不全」，……「全」，等於一點都不要當兵、免當兵，會有很大誤導，像前陣子衛生署發生的事，後來才改口，對政府信用或民眾都有很多傷害，所以「募兵制」這三字沒有人反對，只是好與不好，要看最後推動效果，若加個「全」，會很麻煩，因為是對自己受限，對老百姓是個誤導，對資源是個很大浪費，對於政治穩定有很大的負面作用，不能用「全」這個字，我不知道怎麼出來的，但千萬不能這樣子，否則人家會認為你不够專業，募兵制就募兵制，那有什麼「全募兵制」，我覺得要有很好的方式處理，否則以訛傳訛，話講出來，要改就很難。(楊念祖教授，970926 上午，P.44)
- 六、 募兵制是時代所必需的案子，但我們很奇怪，「全」募兵是什麼意思？是否 100%募兵？能做到嗎？能舉個例子嗎？目前哪一個國家可以？都沒看到。(周正之委員，971006 上午，P.21)
- 七、 這件事，各層面影響都很大，國防部應該認真全面性規劃，很多名詞，像「全募兵制」一下子講出來，對國軍專業是個傷害，……，專業程度有問題，……，政策都太快講，之後才更改、調整，有時政策間無法互相一致，會造成對政府信譽的傷害，這個事情牽扯層面很大，若要成功，國防部要花時間做全面規劃，再做對外政策宣導，這樣會比較好一點。(陳勁甫教授，970926 上午，P.47)
- 八、 美國叫 All Volunteer force (AVF)，全志願役的部隊，我認為用「志願役」不要寫「募兵」，「志願役」比較合理。(蘭寧利中將，970926 上午，P.46)
- 九、 所以這個募兵制，絕對不可以叫「募兵制」，叫志願役，志願兵與義務兵併行。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.9)

-)
- 十、 凡是小國寡兵或強敵環伺者，通常都是採取全民皆兵的制度，臺灣面臨的環境有點類似，過去都是這麼說，但最近好像不是很重視，在談募兵制之前，以前我們上莒光日，都講要有全民國防、全民皆兵的精神，突然一夕之間都不見。(王高成所長，970926 上午，P.37)
- 十一、 我們談政策，政策是政府對國家實行政務的明確文字與執行方案，……新政府上來，有沒有國防政策？恐怕還沒有提出來！其實這些文字的內容，都在馬蕭當選總統以後，陸陸續續針對國防事務所發表的一些談話的整理，……，所以這個東西，基本上不是政策，就我的瞭解，其實國防部自己也承認，這些都是根據馬總統在歷次各種場合，針對事情的講話，他所整理的一套東西，當然這裡面也有一些在競選時候，所提出來對於未來國防發展提出的一些建言，當然有全募兵制，或者是募兵制推動的構思、也有這個藍圖。(楊念祖教授，970926 上午，P.29)
- 十二、 第一步先要跨部會，雖然現在執政黨人數多，下次是不是還是這樣不知道，所以在野黨當然也要參與。行政院內部要跨部會，涉及立法的部分，跨黨派也同時要做。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.16)
- 十三、 兵役制度的改革，對於國家社會家庭個人的影響，實在是非常大，會產生這麼重大影響的層次，我個人認為一定要提升決策的層次，不能夠只由內政部，或是由國防部單獨地片面來處理，很多國家其實他們會提升到成立一個委員會，由總統來主持，有的國家，是由行政院院長等級，成立一個委員會，由院長親自來主持，因為它會涉及到兵役制度一旦改革之後，對於社會福利的問題、對教育的問題、對國防的問題、對內政的問題、對經濟的問題，因為有些國家為瞭解決失業問題。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.59)
- 十四、 不知道 4 到 6 年，是不是有很好的論證，國軍十幾年來制度變革，沒有經過很好的認證，都是長官一句話一個想法。(苗永慶上將，971103 上午，P.7)
- 十五、 要做這件事要有配套措施，會議中我們有個初步結論，這不只是國防部的事，要全行政院甚至全國來做，否則做不下去。(曾金陵校長，971006 上午，P.30)
- 十六、 國防部要執行，這個決策過程有點粗糙，因為五年內完成，這不是只有國防部的事，是跨部會，像我們要召募，要與內政部、經建會、青輔會、教育部合作，為了召募志願役士

兵，開了 3 次跨部會會議，最後由行政院長出面裁決，從 2005 到 2008 要招 4 萬 5 千人。那時部長是李傑，辦了好幾場公聽會，這個決策過程，不是總統或幾位幕僚可以決定。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.45)

十七、請監察院要提醒大家，這不是國防部的事，這麼大的事，不僅僅是國防部，要有關部會配合，行政院要設專案委員會深入討論、充份交換意見，各部會都要支援國防部，若只有國防部否則根本不能做。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.24)

十八、這個制度的改革變化非常大、影響很深遠，不止是國防部的事，這是國家的大事。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.26)

十九、募兵制，在總部是執行階層，不是決策階層。而且內政部也要協調，內政部對人力資源最熟悉，現在已不是回過頭來探討過程，現在已決心要走。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.47)

二十、但是階層的確是應該要拉高，拉高重新再回來看這個制度，……，我覺得要釐清、國防武力的觀念要釐清、戰略要釐清。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.84)

二十一、國防部的改革要從外而內，而且層級要拉很高的時候，外面做成決議的時候，然後幫國防部推進去，不然如果是國防部內部自己來推，是不可能的事情。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.72)

二十二、如果是交給國防部來執行這個案子，那就是先射箭再畫靶，他就完全會脫離整體國防戰略需求的考量，……，嚇阻的概念，是戰略性的概念，你就要有戰略性的武力。(馬振坤教授，971006 下午，P.72)

二十三、所以全募兵制具體的策略與作法：1、剛才講要修憲或修法；2、因為臺灣還是面臨中共強大的軍事威脅，役男仍需要受短期軍事訓練……；3、怎麼樣來精簡？……4、我們為了精簡、提升戰力，我們國防部過去也在做，怎麼樣來強化三軍聯合作戰的機制？要打破各軍種本位，很多都是浪費兵力、很多都是重疊，陸海空所做的幾乎重疊……5、我們要強化軍隊的戰力，怎麼樣提高他們對國家的認同，所以要強化軍隊的國家化，軍隊國家化才能夠提升專業軍隊、部隊的戰力。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.20)

二十四、就兩岸目前大環境來講：目前對推動募兵制是有利的，……，一般來講沒有戰爭的風險，民眾一般年輕人參與募兵

的意願會高，這是第一點。(丁守中委員，970926 上午，P.3)

二十五、此時此刻，我們發現在 20~25 歲這個年齡層的失業率，超過 10% 以上，所以這一部分，對於募兵環境在人力的補充方面是有利的。(丁守中委員，970926 上午，P.4)

二十六、GDP3% 的國防預算與募兵制發展，是一次難得的國防轉型機會；此次轉型必須審慎的同時面對以下六個課題：(一) 全募兵制如何推動的問題 (募兵誘因與軍隊管理現代化)；(二) 軍種發展與聯合作戰問題；(三) 兵力規模與兵力結構調整的問題。(四) 國防經費三區分配與經費管理問題；(五) 國防管理制度整合問題；(六) 轉型偏差的矯正機制與能量建構問題。全募兵制推動，可能也是國防現代化的最後一次機會，國防部必須建立適切的轉型推動策略，才能為現代化國防發展打下長遠的基礎。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，P.3)

二十七、剛才講募兵是可行，因為現在解決不了兵役不斷縮小的問題，現在還沒有整盤招募策略，但可以逐步把募兵人力提昇，到全面募兵還有一段時間。(傅慰孤祕書長，971006 上午，P.26)

二十八、如果考量到我國目前實際的狀況，尤其剛剛幾位老師都提到的財政的狀況、還有兵員來源的狀況、素質的情況等等配合起來的話，我認為距離去落實現實的考驗，似乎還不夠成熟。(馬振坤教授，971006 下午，P.32)

二十九、全募兵是否可行？4 到 6 年能否做到？問題很大，首先，來源有沒有保障？……每一項募來的兵都有不同專長，要有合格的標準，否則花了錢找這些人無法做事。第 3 個，要有誘因……。第 4 個，要有足夠國防預算來支持。第 5 個，要有健全的士官制度，否則不可能全募……。士官制度到現在都沒建立好。若募來的兵，專業比現在士官強，士官怎麼領導？……另外，徵兵不能完全取消，……不能三個月，三個月只能訓練他從老百姓變成兵，變成什麼兵還要經第 2 階段專長訓練，例如砲兵，沒有經過專長訓練，動員來沒有用，只是浪費國家資源。還有，動員制度，你現在統統募兵，徵兵的話，退伍後，隨時可以調來。全世界上軌道的瑞士，2 天可以動員 48 萬人。我們的動員，有時點召一天，最多教召一個禮拜，新加坡平均每年動員來要 21 天，我們現在都是表象，沒有政黨有道德勇氣敢做，因為老百姓不贊成。我看到海巡署的運作，我覺得很浪費，海巡署在作戰時要轉換成作

戰部隊，他現在有沒有做這樣的訓練，戰時，武器、編裝要能與國防部結合，否則到時連通信、後勤都無法支援，但現在能少做就少做，國防部何必管你這塊？海巡署何必自找麻煩？這麼龐大的資源，無法變成未來的戰力，很可惜，沒有人重視，真是一大浪費，整個政府做募兵制，這很困難。（丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.51）

三十、我們希望不炒作，指責誰都不好，因為國防與政黨沒有很大關係，我們希望監察院想辦法疏解，給他們下台階，不要冒然實施，重要的是如何建立國防政策，裡面有戰略、人力、財力、國家資源分配等等，有很多考慮，應該有專家去思考，稍微煞車一下，若冒然實施，最後不止破壞國防政策，而且讓社會有些怪論，以為可以不當兵。（姚嘉文前院長，971008 下午，P.59）

三十一、我以民間的觀念來講，一個國家的人民，像臺灣好不容易已經有這種觀念，說當兵是自然的事情，你不當兵是會被人家罵的，已經有這種民情、有這種風氣、有這種文化，我們就不應該去破壞它。（姚嘉文前院長，971008 下午，P.59）

三十二、這個制度的改革，變化非常大、影響很深遠，不止是國防部的事，要很多部會支持，行政院下要成立跨部會的專案，大家對這個問題要周延考慮。（劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.26）

三十三、徵募兵比重？我認為要先把士官建立起來，假使三軍士官非常理想，將來你募兵或徵兵，徵的時間短，要有好的士官帶領，當然將來要走到募兵，募兵不可能有好的水準，因為你要花大錢配套，你要使年輕人到軍隊，只要肯努力，可以在軍中學到很多東西，甚至可以達到同大學文憑。（劉和謙前參謀總長，971009，p.19）

三十四、募兵假如做成功，就跨入現代國家，現在非做不可，因為民意代表的關係。（劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.22）

三十五、國家軍隊是為了國家生存及老百姓的安全，所以要確定自己的戰略目標，……，先把士官制度建立，做好之後，下一步再做募兵。（劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.29）

三十六、對國軍來講，有利國軍戰力的成長、素質的提升，募兵制還是不能輕忽，……，社會各行各業對募來的兵，將來退休之後一系列的發展，要有相關接納，這個誘因就很大！（李天羽部長，971030 上午，P.11）

三十七、成功募兵制的條件：簡單說募兵制就是精兵主義，將來

走的精兵主義，既然是精兵主義，就我們的看法，以下幾個條件是精兵主義的條件：1、人員素質一定要非常優越；2、武器裝備要相當精良；3、組織制度要非常健全；4、軍法軍紀要非常嚴整；5、精神意志要非常堅定：這一點我特別提出來尤其是現在，最終在意的是他不要因為現在職場非常不容易，他等於臨時解決燃眉之急去參加募兵，等職場一恢復，他又開始動搖。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.5)

三十八、全募兵制會有幾個顯而易見的問題，一個是兵源及素質，兵從哪裡來？……如何解決兵源、素質的問題，目前完全沒有這方面的研究。(李文忠前立委，971006 上午，P.27)

三十九、我向內政部役政署要我們過去五年來役男的資料，……，剩 8 萬 5、8 萬 2 千，再扣掉出國、到大陸、移民，可能剩 7 萬人不到，募兵 16、17 萬哪裡來這麼多？(蔡明憲前部長，971008 下午，P.55)

四十、你如果只受三個月軍訓的後備部隊，想要達到我們預期的所謂戰略持久之地面作戰的話，……，財政問題、兵員問題、戰力問題我提出來的。(馬振坤教授，971006 下午，P.38)

四十一、我覺得，一個制度的實施要很慎重，尤其是從徵兵制過渡到募兵制，……，而且不管國內、外經濟條件如何變化，都有穩定、素質不差的兵力，否則經濟不好才能募到兵，這個兵力來源會有問題，這會比較危險。(王高成所長，970926 上午，P.45)

四十二、在憲法還沒有修改之前，國防部要推全募兵制有他的困難，因為憲法規定人民有依法律服兵役之義務，……，這些人是不是有可能未來成為後備軍人的編成、是不是能達到我們整個兵力所需？(翁明賢教授，971006 下午，P.22)

四十三、臺灣沒有實施全募兵制的條件，因為憲法規定國民有服兵役的義務，除非你修憲，否則你廢掉徵兵制，在憲法的條文上你如何適應？(王高成所長，970926 上午，P.38)

四十四、如果是實行全募兵制，我們要修改憲法，我們憲法 20 條說人民有依法律服兵役的義務，這樣的話，最少要修改兵役法，役男都有服兵役的義務。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.18)

四十五、我們必須要面對，他(募兵)一定是這樣的狀況，第 1 個是中長役期，他不是短期役；第 2 個他一定是高素質，希望走高素質，如果走低素質，用高價請低才，實在不是我們應該走的方向；第 3 個是高專業，他要走高專業。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.11)

四十六、對於可能發生的問題，有兩個先決條件要先考慮，一個是憲法修憲的問題，憲法第 20 條規定人民有依法服兵役的義務，若要改變徵兵制就違憲了。……，士官、士兵要 8 萬，役男總人數 13 萬，扣掉身體不合格的，多少人有意願加入募兵制值得考慮？（夏瀛洲前校長，971006 上午，P.18）

四十七、你現在要募兵，美軍也遭遇這個困擾，當然募兵有一些問題可能國防部的，……，可能可以找專家學者，大家一起集合起來，參考美軍剛開始實施募兵時候的影響是什麼樣，做一個參考。（沈國楨前總司令，971024 上午，P.4）

四十八、很多人說做過問卷絕大部分支持，但是他的問卷只問到：你同不同意募兵制？下面問題你願不願意參與募兵制沒有問，同意募兵制的動機有很多，是募兵的時候，我可以不當兵，很多人是因為我可以不當兵，所以他同意募兵，假如下一個問題問他：你要不要參加募兵制？他馬上給你一個 NO！（朱凱生前副部長，971008 下午，P.5）

四十九、實施全募兵制的影響：（一）兵員素質：……提高兵員的薪餉，吸引年輕人來當兵，如果你以高薪資來作為募兵標的話，會不會造成部隊文化功利主義的趨向與庸俗化？……在好男不當兵的影響下，高學歷的人不當兵要直接去工作，是不是促使一些低學歷的人，因為他的社會競爭力比較低，只好選擇來當兵，但是這樣的當兵素質，能夠符合現在高科技作戰的需求？……（二）國防預算的需求與排擠效應：……（三）後備戰力動員的訓練浪費：……一般役男只要接受三個月的訓練，……適應高科技武器裝備的基礎訓練能不能夠達到？如果無法達到的話，未來發生戰爭的時候，這樣的後備兵力能夠的投入嗎？這是值得質疑的。（四）……退役之後，相關退輔的照養，這些配套措施到現在似乎沒有很完整具體的方案，都還是在討論階段，這些如果都沒有確定以前，我們怎麼樣能夠去貿然實施全募兵制？（五）部隊組成的來源：會不會發生富人的孩子不用當兵，或是當兵的都是窮人家的孩子，這樣的結構有沒有公利性可言，值得我們關心。（蘇進強社長書面資料，971006 下午）

五十、全募兵制可能會遭遇到問題：未來兩岸關係不管如何發展，只要臺灣不向中國投降，……，你未來如何完善整個國家的國防，所以……要謹慎而為。（蘇進強社長書面資料，971006 下午）

五十一、整個募兵制其實要循序漸進：優先順序應該是從制空的兵力，……，循序漸進來推動，才能夠讓整個制度更臻完美

。(蘇進強社長書面資料，971006 下午)

五十二、臺灣局勢不一樣，你不能一天鬆馳，因為主動不在你，你怎麼曉得對岸何時要打？什麼時候有狀況？你要長時間保持警覺，若要搞募兵制，要很慎重，青黃不接時怎麼應付？他說一般來講，面臨戰爭威脅時，大的制度改變，對國家安全有很大影響，要特別小心。募兵，美國人的遭遇，你前面募進來都是社會……他無法生存，吸毒、鬧事的，……，你要忍耐三、五年，慢慢上軌道，正規青年才會來參加，這都是將來募兵要考量的問題。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，p.15)

五十三、國防部是為裁軍而裁軍、為募兵而募兵，我們看不到他的任務 mission 在哪裡！……，你做這個東西只是為了裁軍、為了要募兵、為了滿足民眾不想當兵的意願，可是保家衛國的任務在哪裡呢？台澎金馬防衛作戰的需求在哪裡呢？……必須根據任務的需求，來規劃我們的兵力與建設我們的軍隊，才会有剛才蘭將軍與帥委員談的，我們今天不能夠完全廢除徵兵制，為什麼？我們不能兵力不足嘛！如果你完全募兵，你找來的素質不足、人員不足、裝備沒有辦法去維護、資源不夠，這些都是限制，如果有這些限制存在，你全募兵能做嗎？你設定推動的時間能夠滿足你的需求嗎？(楊念祖教授，970926 上午，P.29)

五十四、國防部依據什麼來做這件事？若是依競選白皮書來講，在法律上沒有依據，……，總統府在責任政治上應該有個正式的國防大政方針，不管他要做什麼事，有政府的文件，國防才有依據來做這件事，不能把他還沒當選總統之前講的話，當作無上的聖旨，這在民主體制、責任政府、決策過程裡會有很大爭議，不僅在國防部沒有政策的激辯，總統府在訂這個東西，內部也該有激辯，訂出一個正式文件後，國防部才根據這個去執行，我覺得這個機制都不見了。(陳勁甫教授，970926 上午，P.35)

五十五、重點的兵力，如高科技、作戰所需的重點部隊，可以採募兵制，但卻不可以完全依靠募兵制，因為風險很高，包括財源維持、能否募到足夠可用的兵力，而且是可用的兵力，若這些不能確保，斷然實施，後果會很嚴重。(王高成所長，970926 上午，P.39)

五十六、這是國防部的責任，應該與統帥去講，而不是統帥還沒有很清楚的東西，國防部也沒有政策，然後聽到一句話就開始悶頭做，而且沒有任務的清楚規劃，這是我覺得今天談募

兵制最危險的地方。(楊念祖教授，970926 上午，P.30)

五十七、總統大選後，馬總統宣示，國防部正式表達有困難，後來馬總統再宣示一次，國防部就說做得到，我有機會參與國防部內部的會議，現在還在做內部規劃，這個過程是政治決定，不是軍事專業的過程。國防部要服從統帥，這毫無疑問，但這過程要表達他專業意見，我認為這個是最可指責的部分。(李文忠前立委，971006 上午，P.27)

五十八、討論我國的兵役問題，不應只是下游制度的討論，更重要的在於上、中游的國家安全戰略、國防政策與軍事戰略的擬定，其下的「建軍構想」與「兵力整建」的關係。目前的國防政策調整為「守勢戰略」，軍事戰略目標為：「防衛固守、有效嚇阻」，基本上回到八年前的戰略思維，不過，兩岸關係的改變、中國軍力崛起、美國對台戰略的改變，台海軍力呈現失衡的現象，國軍面臨的戰場型態更加複雜。(翁明賢教授，971006 下午書面資料，P.3)

五十九、我是覺得由監察院來發聲，確實可以第一個把這個事情導入到正軌，而且第二個、應該要回到源頭就是說，你要什麼樣的戰略？就是從源頭開始，從源頭導入正軌回到源頭，並不代表全募兵制不可行，而是說我們更可以透過理性的討論去找出它必須具備什麼樣的條件，那我們就去看臺灣社會有沒有這些條件？或者說什麼時候可以符合？我們就有具體的時程可以定出來，而不是說一個競選的政見，你在這一個任期之內就要去實現，我覺得這個就是不理性的。(馬振坤教授，971006 下午，P.81)

六十、因為這是很大的案子，不是三兩天、少數幾個人就可以決定，牽涉範圍很廣，涉及憲法與各個部會，現在我們談募兵制，我強調國防政策與用兵思想，現在以海軍、空軍或陸軍為主，都沒有定論，境外境內決戰這些都沒決定，我們買這麼多飛機究竟根據什麼來買？(丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.50)

六十一、全募兵制包括內政部及其他部會，牽涉很多層面，因為涉及人民權利義務，要修法，由法律規定，全募兵的權利義務要規定，我當時要召募 45000 人，不止在國防部，還有跨部會開會，最後到立法院報告、徵求共識，募兵制不是不可以做，但整個過程要更周延。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.53)

六十二、決策過程很重要，依照法定程序，馬總統、行政院、國防部，一定要經過這個程序，要把共識提到立法院報告，取

得朝野立委的支持。我很同意，今天要談徵兵募兵、兵力結構，要從大戰略來思考，宋部長以前提到制空、制海、反登陸，……。今天決策過一定要更謹慎，要給馬總統團隊建議，這樣的決策不符合體制，若要討好民意，對臺灣國防戰力有問題。鄰近國家，連越南、泰國都是徵兵，從臺灣國家戰略觀點來看，五年內推行全募兵，不可能也不切實際，對國防是負面的。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.54)

六十三、國防政策、國防戰略，應該要超越黨派，要以國家利益、國防利益做最大考量，談到募兵制或徵募併行也是以這個為考量，而不是考量能得多少票。……透過監察院或透過立法院，讓政府瞭解，冒然實施募兵制，對臺灣的國防戰力是不好的，對於全民國防推動，像朱上將說的，我們要讓全民支持、參與、實踐全民國防的理念，若冒然實行對這個會有負面影響。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.59)

六十四、這麼重大的政策，應由總統自己親自主持，但研究是由下往上，不是先做結論再找人做評估。(丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.60)

六十五、我做過徵募併行的事情，那時總統在國安會裡要求役期縮短，國防部要怎麼因應與對策，……，這是整體的，總統、國安會、國防部都要參與，現在全募兵制的決策有問題，甚至違法。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.60)

六十六、我記得我當副總長期間，李傑李部長時也為了募兵制討論過，但那時不叫「全募兵」，訂了一個為期 5 年，逐年調整，到 2010 年調整到募徵兵比例 6 比 4，……最近一次會議我們也談到，全募兵制的執行，國防部是執行單位，若行政院各相關單位不配合支持的話，這做不下去，第 1 個，錢就做不下去，國防部的預算，武器裝備的更新都排除掉，預算吃掉 60%，這是很可怕的一件事。(曾金陵校長，971006 上午，P.3)

六十七、無論執行的態度、對預算的看法、對配套的措施，我認為國防部現在沒有做好準備，尤其裁軍 70,000 人，……，戰規司沒有做這個研究，那很顯然這個 7 萬人，一個是捧著白皮書在哪裡瞎猜、一個就是另外一個單位給他下指令，這是何等輕忽的事情！（帥化民立委，970926 上午，P.15）

六十八、美國國防部的人一直警告我們這個茲事體大要很重視這個問題，要很小心，預算一定要足夠、士官制度什麼一直不斷在提醒這個問題，但是我感覺到國防部大概還沒有太認真考慮這個問題。(蘭寧利中將，970926 上午，P.21)

六十九、從選、訓練他們、怎麼去用他們、怎麼去留他們以及到他們退輔，這整個應該是一個配套的措施，但是現在國防部是各做各的，基本上也沒有連在一起，每一個階段都要做的很好，基本上需要額外的資源，為什麼這個東西很重要？我們發現國軍約定留營的精神很低，我也蠻擔心我們現在花了很多資源把這些人募進來，差不多 2、3 年之後這些人願不願留下來？他們不願意留下來，對軍中不滿，出去之後的口碑，對未來我們繼續走募兵制會產生很大的影響。(陳勁甫教授，970926 上午，P.25)

七十、真的不曉得國防部是怎麼在看這件事情，就像剛剛講的他們接受任務，都沒有去徵詢其他意見，關起門自己做，他們都用數字管理，指示 1 年要募多少人，只要達成目標，不管怎麼達成的都好，只是把爛攤子都給後面的人……，國防部如果不正視這件事情好好去做整體規劃，我覺得最後只是國家花了很多錢，然後國防部又受到很大的傷害，最後是大家輸，我想簡單的先講這部分。(陳勁甫教授，970926 上午，P.25)

七十一、據我瞭解，現在配套很模糊，若要做，現在就要開始宣傳，有很好的生涯規劃，強調在部隊服務後，可以順利進入社會，不是說給你一、兩百萬，那個沒用，只是害了他。市面不好，當兵人就多，我們那時代，我們進校時是比較差的時候，但五十幾年，畢業時，加工出口區蓬勃發展，社會需求人力多，畢業 10 年可以走，我們班上很多人都走了。社會情況好，來部隊的人就少，這是一定，若要 6 年做好，現在的配套、宣傳就要做好。(苗永慶上將，971103 上午，P.5)

七十二、徵兵一斷了，沒有兵源，若招不來人，完全變成是商業化。(苗永慶上將，971103 上午，P.11)

七十三、我們花了這麼多錢買美國最先進的武器，可是我們人員專業的能力，讓它沒有辦法發揮到 70% 左右的性能，這樣的情形我們的兵役制度真的面臨了一個衝擊，我們的主張是說因為這個兵役制度茲事體大，當然不宜草率的很短的時間內就要去變革，但是階層的確是應該要拉高，拉高重新再回來看這個制度。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.84)

就議題三「政策形成」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

1、募兵制的改革變化大、影響深，係國家大

事，而不僅是國防部的事，在行政院內，應涉及跨部會，涉及立法部分，應跨黨派共同參與。

全募兵制涉及國家戰略、國防政策、人力資源、財政能力、國家資源分配等等，涉及跨部會業務，甚至跨院。美國國防部人員一直提醒茲事體大，要非常小心謹慎，預算一定要充足、士官必須堅實等，國防部似乎尚未認真考慮，而以接受任務的角度，關起門自己做，未去徵詢，只要達成目標數字，不管如何達成或是後果，把爛攤子留給後面的人，如果不正視問題，做好整體規劃，最後國家花費龐大經費，國防部也會受到很大的傷害。

為此，行政院設專案委員會深入討論，充份交換意見，納入更多專家參與構思及規劃設計，讓相關部會精確瞭解涉及層面，更精確的計算。如不拉高層級，由外而內，可能重蹈國軍十幾年來多次變革調整，都是長官一句話、一個想法，未經很好論證，不僅難以落實，結果也遠不如預期。

國防政策、國防戰略，應該要超越黨派，要以國家利益、國防利益做最大考量，以募兵制之重大軍事改革，更應如此，涉及立法部分，應跨黨派共同參與。

- 2、從競選政見到落實為國防政策，應有一個決策流程，並依決策機制來充分論證，不能先射箭再畫靶，也不能單憑長官一句話、一個想法，不然將完全脫離國防戰略之需求。

兵役問題，除了下游制度的討論，更重要

的在於上、中游的國家安全戰略、國防政策與軍事戰略的擬定，其下的「建軍構想」與「兵力整建」的關係。目前的國防政策調整為「守勢戰略」，軍事戰略目標為：「防衛固守、有效嚇阻」，基本上回到 8 年前的戰略思維，不過，兩岸關係的改變、中國軍力崛起、美國對台戰略的改變，台海軍力呈現失衡的現象，國軍面臨的戰場型態更加複雜。

因此，從競選政見到落實為國防政策，應有一個決策流程，並依決策機制來充分論證，不能先射箭再畫靶，也不能單憑長官一句話、一個想法，不然將完全脫離國防戰略之需求。但全募兵制的決策過程，未見總統府、行政院及國防部啟動政策辯論機制，國防部迄今仍在進行內部規劃，國防部服從統帥，但過程中必須表達軍事專業意見，根據任務的需求來規劃兵力與建設軍隊。國防部依據什麼來推動全募兵制？總統府應提出國防大政方針，國防部才有明確依據，若只是依據競選白皮書，並非妥適，以先做再說的方式，刻意掩飾財政、兵員、戰力等問題，在政策內涵方面做多少算多少，這種方式所建構的募兵機制、配套措施，很可能導致募兵量、質不足，徵兵縮短到只剩 3、4 個月，全軍士氣或各方面都會受到牽制和很大影響。過去幾年，國軍募兵已漸增到目前 6 成，但召募、素質、管理、配套措施、留營發展、結構、戰力等方面，並沒有受到充分關注及明顯改善。

- 3、募兵制在推動過程上，應設有停損點，要有控管和評估，專業考量應重於政治決定

。國軍從十年兵力規劃到精實案、精進案，都是在維持以徵兵制為主之下進行兵力裁減、組織變更，基本上兵源無虞，所以彈性較大；全募兵制，則是兵役制度的根本改變，做不好，甚至影響國家生存的問題。目前全募兵制的配套措施還沒有完整具體方案，還在討論階段，若貿然限期實施全募兵制，後果堪憂。

推動募兵制必然也是國軍轉型發展的過程，但募兵可能無法滿足全部國防的基本需求，尤其是風險較高的單位，更可能乏人問津，故應設置包括停損點在內的檢查把關的機制，適時檢討評估其需求與效果，而在檢討評估時，專業考量應重於政治決定。

4、募兵制的推動不應抵觸憲法，也不能完全廢除徵兵制。

我國憲法 20 條規定：「人民有依法律服兵役之義務。」，募兵制的推動自不應抵觸憲法，如不修憲，即不能完全廢除徵兵制。

5、「全募兵制」一詞之檢討

「全募兵制」之涵義為何？若是指國軍兵員 100% 全係募兵而來，則役男為何仍須徵服 3 或 4 個月之義務兵役？軍事教育還是訓練？軍訓課能否折抵？遽然宣布「全募兵制」，孳生誤解，對國軍專業是個傷害；政策講得太快，之後才改口、調整，政策無法連貫，會傷害政府信譽，以「志願役」取代「募兵」可作為名稱之另一選項。

6、推行募兵制應考慮的兩個前提：人口出生率和財政支持度

實施全募兵制，應考慮兩個前提，首先是人口出生率，少子化導致人口不斷減少及出現許多獨子，在這種情形下，將會影響各該年齡層所能召募之人數，此與役期設計也有關聯；另一個前提是財政支持度的因素。若兩項前提成熟，則不管國內外經濟條件的變化，都可能有穩定、素質不差的兵力；若否，則經濟不好才能募到兵，兵力來源會有問題。

7、募兵制的推行應循序漸進，從哪些兵種、單位循序開始驗證

國軍係募徵兵併行，經數十年推動結果，接受徵兵服役乃理所當然的觀念，逃避兵役遭千夫所指，已深入社會各階層及國人心中。而募兵方面雖行之有年，依以往經驗不易募到中等士官，更何況士兵。

因此，推動募兵制不應過分樂觀冒進，即使循序漸進，6年內也未必能夠達成，允應檢討優先順序，先把士官建立起來，使三軍士官非常理想，不管募兵或徵兵，都能有好的士官帶領，並優先充實作戰部隊及高科技單位，從該等兵種、單位循序開始驗證。

8、推行成功募兵制關鍵之條件及應有之配套

成功的募兵制至少需要5項條件：人員素質一定要非常優越；武器裝備要相當精良；組織制度要非常健全；軍法軍紀要非常嚴整；精神意志要非常堅定，不受到因就業容易就動搖。否則，投注大量財力，將形成難以承受的浪費。

國軍已經募到的士兵，服役滿期，續約留營比率也偏低，原因是選、訓、晉、用、留、

退，應該是一個完整的配套措施，並具備足夠誘因。儘管如此，要把募兵的每個階段都做的很好，基本上需要額外資源。

(四) 戰略觀點

附表十三、「戰略觀點」內容摘要

內容摘要
一、我這幾年，常為國防部抱屈，因為這八年期間，國家的目標是在兩者搖擺，一個是四不一沒有，一個是獨立建國，國家目標沒有，國防部需要根據國家目標來決定建軍備戰的需求，這幾年，因為這點不能確定，下面的建軍目標，需要多大部隊？要什麼系統武器裝備？無法確定。(唐飛前院長，971030 下午，P.4)
二、守勢戰略沒問題，現在，軍隊是主權獨立象徵，……，但是有一條，很重要，要和平解決。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.13)
三、我手上一些資料，世界上目前實行義務役的國家包括臺灣，……，短期的、中期的、長期的威脅，所以他們一定要實行徵兵制，臺灣我想也應該是一樣，我們面對的強大的中國的威脅。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.13)
四、臺灣的國防不僅談國防軍事，國防部要負責的國防軍事，更是全民的，包括政治、社會的、政府的、民間的、產業的都要凝聚成為我們國家一個很重要的國防力量的基石，所以……採募兵制，我相信相對的會減少全民國防的強度，除非我們有很好的配套措施。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.16)
五、對我國來講，全募兵制我剛剛講說立意良善，但是暫不可行，現階段我們還是應該徵兵與募兵混合制。……，萬一兵源不足，你徵兵制相當程度還可以做一個補充。(馬振坤，971006 下午，P.43)
六、國軍最主要的任務是要遂行台澎金馬防衛作戰，讓我們的敵人與威脅不影響到人民的生活與生命的安全，這是最高的任務，所有的兵力建設、制度的推動、訓練、管理都是要以任務為導向與依歸，……任務的目標要清楚，然後達到任務的手段才是他的政策最主要去擬定的地方。(楊念祖教授，970926 上午，P.29)

- 七、中共未來會用和平的名義，不斷削弱你的國防力量，一方面與你談判，所以你在談判桌上，一定是節節敗退。(張榮豐前副秘書長，971006 上午，P.13)
- 八、國家戰略觀點，現在是很好的調整時機，若處理的好，可以建立更精實的部隊，重點在整個調整的過程與結果，有些必要問題都已經過專業處理，22 萬或 19 萬的部隊會更精實更強大，結果如何，取決於這個過程，是否經過精細專業考慮，若只是滿足政治需求，我認為對臺灣長遠的國防是個很大的災難。(李文忠前立委，971006 上午，P.29)
- 九、從國家戰略觀點而言，對全募兵制的基本看法：這裡面全募兵還牽涉到一個後備動員體系的問題，……，所以說從國家戰略的角度講，一個比較廣的角度，我覺得這可能是一個蠻大的問題。(丁樹範研究員，971006 下午，P.6)
- 十、在策略面方面：兵役制度與國防政策、軍事戰略與國家安全戰略的關係怎麼樣？……，至少要涵蓋十年以上的兵力整建計畫與五年以上的兵力規劃構想。(翁明賢教授，971006 下午，P.20)
- 十一、馬英九總統競選時期的國防政策政見，以及行政院、國防部相關政策推動的構想、內涵與時程規劃，呈現出一種「政治性」的考量優先於「戰略性」的思維。同時也發現主其事者「國防部」尚處於「且戰且走」的綢繆階段，目前還在成立「專案小組」進行研究，未來「全募兵制」是否能順利於 4 到 6 年到位，還涉及到國家安全、國防政策與軍事戰略的設計。(翁明賢教授，971006 下午書面資料，P.2)
- 十二、一個成熟的國防政策如募兵制的實施，必須重視預算與兵力需求以外，更重要的是整體國家戰略的規劃與評估，如果沒有這樣的戰略規劃與評估，只是貿然就制度上的調整，可能會虛無化整個國家的國防兵力結構，更連帶會影響到我們整體的國防安全。(蘇進強社長書面資料，971006 下午)
- 十三、從國家戰略觀點來討論：兵役制度的變更與優劣是從制度本身去進行比較，……，我們才能夠維持臺灣整體國防戰力的精實。(蘇進強社長書面資料，971006 下午)
- 十四、另外一個如果從國家的戰略觀點來看，對於全募兵制我個人的看法是說，……，我國其實並不是處在於一個承平的時期，而是處在一個存在所謂多方潛在安全威脅與軍事衝突的一個國家，世界上如果一個國家有這種狀況的話，幾乎是採用全徵兵制，我們所處的東西南北，我們同時存在著北、西與南邊三方的潛在軍事安全威脅；或者是部分採用以徵兵制

為主、募兵制為輔來維繫國防力量，當然大家知道以色列、南韓、新加坡都是如此，而且更重要的一點，這三個國家不管在政治、經濟與社會發展，其實與我國比較起來並不遜色！所以募兵制不代表就是所謂先進的兵役制度，不見得的，在比我們先進的國家，他採用徵兵制還是很多的，他必須根據國家所面對的實際上的安全的局勢，以及你本身內部所能提供出來的條件，來決定你採用募兵制或者是徵兵制。（馬振坤教授，971006 下午，P.42）

十五、到了 2003 年的美伊戰爭才讓大家突然醒悟了，這樣的一個新的戰爭型態進來了，這個戰爭形態就是說他高科技成份的比例較以往為重，……，這個就是新型的戰爭型態來臨的時候，對於我們的軍隊所面臨的一個考驗。（賴岳謙學務長，971006 下午，P.45）

十六、我們現在究竟是一個什麼樣國防要先確定。你現在可以到國防部問部長說現在我們的國防是什麼國防，……，那都無關大事，最後可能都是重大的浪費。（丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.3）

十七、所以你要實行募兵制以前，首先要問威脅是向增加的角度、還是持平、還是降低的角度走？……，所以第一個要瞭解到底國防部現在對於威脅評估的角度是什麼。（朱凱生前副部長，971008 下午，P.5）

十八、我認為募兵制在探討它可行性的時候有一些評量指標，是從三個界面去看，第一個從環境、第二個從條件、第三個從能力去看它。（朱凱生前副部長，971008 下午，P.5）

十九、今天募兵，這是一個徹底問題，翻得好，進入現代國家，翻不好就完蛋。（劉和謙，前參謀總長 971009 上午，P.21）

二十、國防政策與戰略構想是否不調適：因為你兵力結構變了，包括你的作戰能力、反應能力，執行募兵以後，因為牽涉到如果產生對國家整體的威脅的時候，你也要結合動員在裡面，在這樣的狀況，你要考慮戰略構想是不是在改變？這些都是全面性要思考的問題，而不是說等發生問題再思考，走募兵制要把這些問題一個一個都要搞得清清楚楚才進一步去探討。（朱凱生前副部長，971008 下午，P.10）

二十一、我們應該用非對稱優勢去建軍，非對稱優勢的思考去建軍，……，他導彈可以從對岸把你所有的基地摧毀，基地一摧毀以後，你的戰力就陷於癱瘓。（朱凱生前副部長，971008 下午，P.36）

二十二、現在若發生戰爭，點的戰爭取代面的戰爭，癱瘓的戰爭

取代殲滅的戰爭，越海戰爭取代渡海戰爭，不會大批部隊靠船運過來。(丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.41)

二十三、今天我們國防、國家的問題，你沒有整個完整的構想要怎麼做，就是戰略，你的戰略思想、戰略構想、目標、計畫是什麼？要照這個推動三軍、武器、教育、人力、訓練、後勤支援去發展，這軍隊才有用、才能保衛國家。(劉和謙，前參謀總長 971009 上午，P.6)

二十四、國防政策要根據兩岸關係，我們國防建軍，我們本來就是主權獨立的，……，這個沒有新思維，很糟糕。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.10)

二十五、我們現在總統強調我們完全是守勢作戰，……，你的兵力結構出來以後，我們再來針對員額、然後你要召募什麼樣的人等等，現代的戰爭人多未必好辦事。(沈國楨總司令，971024 上午，P.7)

二十六、這是很淺顯的一戰略、戰術、戰鬥、戰技，這一系列下來，這是最起碼的戰技、戰鬥，……，否則我們光是在這裡自己安慰自己覺得自己沒有問題，那其實都是問題！(李天羽部長，971030 上午，P.35)

二十七、我們有效嚇阻應該放到後面，第二個、我們要不斷的充實我們相關的戰備，「勤訓精練」絕對不是口號，……，但是這不能否認它是一個有效嚇阻。(李天羽部長，971030 上午，P.37)

二十八、對於戰術、戰略的定義，過去陸軍發展很久了，他所謂的戰略是指火砲所及以外，火砲所及以內是戰術，調兵遣將包圍是戰略。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.14)

二十九、對於兵源員額與戰力的問題，我覺得一個很重要的關鍵應該是我們國家的戰略是什麼？……，所以軍事戰略應該視國防國家戰略來規定，根據這個軍事戰略，我們再訂出我們戰力的需求可以一個好大規模的軍隊！(伍世文前部長，971111 上午，P.4)

就議題四「戰略觀點」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

- 1、應從國家利益—國家目標—國家戰略—軍事戰略來確定建軍備戰之需求，以及兵力與戰力之需求。

「國家戰略」是指在平時和戰時，在組織和使用國家武裝力量的同時，組織使用該國政治、經濟、心理上的力量，以實現國家目標的藝術和科學。」，也就是要依據國際國內情況，綜合運用政治、軍事、經濟、科技、文化等國家力量，籌劃指導國家建設與發展，維護國家安全，達成國家目標。合理的國家戰略與國防安全思維應為「戰略決定預算」、「預算決定需求」、「需求決定建軍」。

前行政院長唐飛表示：「國防部需要根據國家目標來決定建軍備戰的需求，但過去八年或是更長之期間，國家目標模糊而不明確，因為這點不能確定，下位的建軍目標，需要多大部隊？要什麼系統武器裝備？均無法確定。」

2、募兵制應遵循國家戰略與軍事戰略的指導，而在評估人力與戰力需求時，應考慮及兩岸的特殊因素。

實施募兵制為重大國防政策，必須重視預算與兵力、戰力需求以外，更重要的是整體國家戰略的規劃與評估，如果沒有這樣的戰略規劃與評估，貿然大幅改變制度，可能會虛無化國防兵力結構，影響整體的國防安全。

實行全募兵制，必然要改變兵力結構，包括作戰能力、反應能力都會發生變化，應特別考慮及兩岸的特殊因素，不可過於一廂情願，而在雙方規模差距懸殊之下，可採取例如非對稱優勢的思考去建軍，惟須考量一旦出現危及國家整體的威脅，需要結合動員，此時是否改變戰略構想，這些皆要全面性的思辨，不可等到發生問題再思考，採行募兵制要先把這些問

題研究透徹。

前參謀總長劉和謙表示：「今天我們國防、國家的問題，你沒有整個完整的構想要怎麼做，就是戰略，你的戰略思想、戰略構想、目標、計畫是什麼？要照這個推動三軍、武器、教育、人力、訓練、後勤支援去發展，這軍隊才有用、才能保衛國家。」

(五)兵力規模

附表十四、「兵力規模」內容摘要

內容摘要
一、兵越多越好，沒有有錢的人嫌錢多，沒有帶兵的人嫌兵多，問題是國家財力負擔，基本上現在是佔 GDP3%。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.15)
二、以現在出生率，16 年後男孩是 10 萬人，打 7 折是 7 萬人，我看時間越久越不願意當兵，算 7 分之 1，1 萬人當 4 年兵是 4 萬人，加女生 1 萬人，共 5 萬，從現在開始 16 年之後，用現在的方式，只有 5 萬兵力，那時用募兵制就沒幾個兵了。(陳履安前監察院長，971110 上午，P.6)
三、若 17 萬，以七成來算，現在升大學的人多了，夠資格當兵，大概 10 萬人，要徵到 20 萬，當 4 年，每年要募進來 5 萬人，4 年共 20 萬，每年要有一半的人來？可能嗎？光看數據，即便打 8 折，多一點，他也沒話講，算 12 萬人的男孩，六分之一的男孩，適齡合格的人，開開心心，有足夠待遇，要募到六分之一，這是 2 萬人，其他六分之五去其他工作，六分之一應該算高，兩萬人當 4 年，男孩子兵力，8 萬，請問 20 萬怎麼出來的？這要問國防部，每年有兩萬的男孩自願當兵，4 年共 8 萬，再加四分之一是女生。(陳履安前監察院長，971110 上午，P.6)
四、再過 4 年是 2012 年，你們可以查 18 年前的出生率，這個資料是公開的，先把這數字查到，那個時候，出生人數有沒有三十萬？這個數據不知道，根本無法談下去，那時若算 32 萬，一半男生 16 萬，夠資格當兵大概 7 成 5，其他是各種原因不當兵，這個資料差不多，以現在來說，上大學的人多，這個數字可能有改變，所以要先查出來，2012、2014 這幾年

- ，到底適役的人數多少？男女都算，因為可以招女兵。（陳履安前監察院長，971110 上午，P.3）
- 五、現在少子化以後，役男也許會減少也不一定，供與求之間到底能不能平衡？這個資料國防部應該會有，還有內政部應該也會有。（伍世文前部長，971111 上午，P.3）
- 六、陸軍要裁減，陸戰隊不用這麼多，我們需要的是一個精實平衡的陸海空三軍，多大的陸軍應該有多大的空軍、海軍（郝柏村前行政院長，971013 上午，P.15）
- 七、現在報紙上說 4 到 6 年要達成，現在我們算，現在臺灣 1 年大概只剩下 10 萬個男孩子，……，要是只有 2 萬人當兵，剩下 1 萬怎麼辦？還要靠義務兵來持，如何維持 18 萬人？（郝柏村前行政院長，971013 上午，P.9）
- 八、2004 年，每年有 11 萬 5 千多人，到現在 2007 年變 11 萬，少子化之後，可能 10 萬、9 萬，人越來越少，現在 15 到 19 歲，5 年後到役男這個年齡，人數會更少，剩 8 萬 5、8 萬 2 千，再扣掉出國、到大陸、移民，可能剩 7 萬人不到，募兵 16、17 萬哪裡來這麼多？（蔡明憲前部長，971008 下午，P.21）
- 九、陳水扁的國安會（預估）裁到 27 萬 5 千人，裁員，……，今天聽說要裁到 20 或 18 萬，我瞭解這狀況，但是這不能不慎重，因為建設很難，破壞很容易。（劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.7）
- 十、全募兵是否可行？4 到 6 年能否做到？問題很大，首先，來源有沒有保障？從現在已出生的這些人來看，未來人力可以概略算出來，……，合格率多少？一開始量都無法支持了。（丁淦洲前秘書長，971008 下午，P.51）
- 十一、重大政策，兵力目標、兵力結構、官士兵配比要先確定。有關兵力目標，數目要確定，因為它與兵力結構、役期都有關係。（夏瀛洲前校長，971006 上午，P.18）
- 十二、國軍的兵力要多少，這是要經過戰役模擬去推演研究的，我特別與委員報告，戰役模擬就是用一個戰役的模式去模擬這種仗的軍隊大小、這樣的三軍比例你可以維持幾天，這個幾天是符合你國家戰略目標的話，這就是我們需要的兵力的目標。（蘭寧利中將，970926 上午，P.20）
- 十三、他（陳部長）一上任就說要裁到 20 萬以內，對外講 20 萬以下，後來講 18 萬 5 千，就是要裁 26%。……兵力目標不是隨便講的，要符合國家戰略，今天馬總統說我們要支撐兩個禮拜，訂出來後，根據這個做戰役的模擬，才知道要多少兵

- 力才能符合戰略目標。(蘭寧利中將，970926 上午，P.41)
- 十四、(募徵) 6:4。不能把軍官算在內，所以我們 6 萬 7 是徵兵的，……，我們對那個需求大概 81000 人，所以我們才認為如果你這樣子募 7000 人進來，如果 81000 人通通你要取代的話，要十幾年耶！(劉立倫教授，971006 下午，P.77)
- 十五、98 年度實際預算員額僅約 220,000 人(不含聘僱人員)左右，並非國防部宣稱的 275,000 人。……，也泰半是迫於入營役男數驟降，致使預算員額必需配合逐年調降。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，P.1)
- 十六、我剛剛講了預算員額只有 22 萬，他編預算的人只有 22 萬，所以 5 萬是空的！5 萬是沒有的，所以你要調到 20 萬其實不是太難，這是第一個。不過我是覺得因為我們當時幫他兵力結構調整到 22 萬人，也不過是與現在的國防預算差不多啊！那你這樣子的話，不如去做內部的調整，調整到 22 萬。(劉立倫教授，971006 下午，P.68)
- 十七、我在國防部服務期間，副總長快 3 年，總長 1 年，部長 1 年多，老實說那時真的沒有想到募兵制，我服務期間，首要的工作目標，是希望把人員維持費壓低到 50% 以下，因為國防預算不夠，員額需求要不要這麼多、這麼大兵力在那裡？那時內部對於十年兵力整建精實案有抗拒，推動已經很不容易才往前推，十年兵力整建沒有成功，於是精實案針對那個抗拒的原因來調整，不僅僅是這個因素，希望把組織精減，把高層、作戰部隊以上的單位減化，還沒能想到大規模陸、海、空軍單位人數降低，沒有人敢談，只要精實案按原來計畫推動了，能達到原來目標。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.3)
- 十八、預算員額既不是編制也不是現員，不是按編制應有的預算，也不是現員有的預算，因為中間牽涉以士代官，以兵代士。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.18)
- 十九、我們今天號稱 27 萬大軍，我查了領薪水的官兵只有 22 萬人，7 萬人再裁掉，剩 15 萬，扣掉後勤的、扣掉高司的，我學了一輩子兵事，我不知道怎麼部署這個兵，所以我講這個問題很嚴重。(帥化民委員，970926 上午，P.15)
- 二十、改為募兵制要裁員是必要的，……花 4 萬元去募一個兵……，沒有理由讓這個兵每天去割草、掃地、當勤務、當駕駛，……，我曾經在五角大廈下面看他們上班的狀況，縱使連將軍都沒有駕駛，我們為什麼搞成這個樣子！這是要改的，但是不是國防部這種一傢伙砍 26%，而且是三軍等比例來裁

？（蘭寧利中將，970926 上午，P.19）
二十一、我們國軍真正可以擔任防衛作戰的最底限是 22 萬人，這是我們經過計算的。（蘭寧利中將，970926 上午，P.19）

就議題五「兵力規模」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

- 1、國防部以前只重精簡，如何降低人維費在 50% 已無餘力，因此募兵制最基本之要求應先確定兵力規模。

依據國防部說明資料，十年兵力規劃完成（85 年 6 月）、精實案完成（90 年 6 月）、本（97）年 11 月之總員額分別為 45.2 萬、38.5 萬、27.5 萬人，各該年度之國防預算人事維持費分別為 1,156 億、1,393 億、1,265 億元。

前行政院長唐飛表示：「我在國防部服務期間，副總長快 3 年，總長 1 年，部長 1 年多，老實說那時真的沒有想到募兵制，我服務期間，首要的工作目標，是希望把人員維持費壓低到 50% 以下，因為國防預算不夠，員額需求要不要這麼多、這麼大兵力在那裡？那時內部對於十年兵力整建精實案有抗拒，推動已經很不容易才往前推，十年兵力整建沒有成功，於是精實案針對那個抗拒的原因來調整，不僅僅是這個因素，希望把組織精減，把高層、作戰部隊以上的單位減化。」

國防部以前只重精簡，如何降低人維費在 50% 已無餘力，因此募兵制最基本之要求應先確定兵力規模。

- 2、兵力目標是根據戰役模擬計算出來的，應符合國家戰略目標，且是科學驗證的結論

。全募兵制最核心之政策內涵包括兵力目標、兵力結構、官士兵配比，其中兵力目標又與所需役期設計、財政需求、各種配套措施關係至為密切，目前國防部仍在規劃檢討，尚未確定。然兵力規模目標係依據國家戰略，進行戰役模擬而訂定，應符合國家戰略目標，且是科學驗證的結論。

3、少子化趨勢是對募兵制兵力目標最大考驗

。1990年前後，每年出生男子有17萬人左右，2004年，有11萬3千多人，到現在2007年變10萬6千多人，前國防部長蔡明憲表示：「少子化之後，可能10萬、9萬，人越來越少，現在15到19歲，5年後到役男這個年齡，人數會更少，剩8萬5、8萬2千，再扣掉出國、到大陸、移民，可能剩7萬人不到，募兵16、17萬哪裡來這麼多？」少子化趨勢不僅造成役期過短之徵兵制兵源不足，亦將是對募兵制兵力目標的最大考驗之一。

附表十五、76-96年每年出生人口統計

年別	性別	合計
76年	計	313,282
	男	162,935
	女	150,347
77年	計	342,227
	男	177,856
	女	164,371
78年	計	312,984
	男	162,952

	女	150,032
79 年	計	336,306
	男	176,378
	女	159,928
80 年	計	320,384
	男	168,145
	女	152,239
81 年	計	321,405
	男	168,306
	女	153,099
82 年	計	325,994
	男	169,360
	女	156,634
83 年	計	323,768
	男	168,764
	女	155,004
84 年	計	326,547
	男	169,482
	女	157,065
85 年	計	324,317
	男	168,961
	女	155,356
86 年	計	324,980
	男	169,422
	女	155,558
87 年	計	271,450
	男	141,462
	女	129,988
88 年	計	283,661
	男	148,042
	女	135,619
89 年	計	305,312
	男	159,726
	女	145,586

90 年	計	260,354
	男	135,596
	女	124,758
91 年	計	247,530
	男	129,537
	女	117,993
92 年	計	227,070
	男	118,984
	女	108,086
93 年	計	216,419
	男	113,639
	女	102,780
94 年	計	205,854
	男	107,378
	女	98,476
95 年	計	204,459
	男	106,936
	女	97,523
96 年	計	204,414
	男	106,898
	女	97,516
資料來源：內政部戶政司		

(六)組織結構

附表十六、「組織結構」內容摘要

內容摘要
<p>一、國防工業民營化，可以提高效能，減少軍工廠閒置，……，以後民營化，成本、人員支出減少，這是成本收益的考量。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.20)</p> <p>二、現在的部隊已經是上層結構司令部很多，我這邊有個數據，你去查一查國軍的校官與尉官的比，幾乎是一樣的，軍隊的結構應該是金字塔型的，尉官多、校官少、將官更少，我們的比例倒過來，所以今天裁員，國防部是不是拿出魄力來，</p>

真正檢討哪個系統將來還有用、哪個系統沒有用，你當年與中共搞思想作戰，你搞了個政戰系統，全世界都沒有的一個系統，現在你還搞不搞？可是你不搞，養了個 7、8,000 人幹什麼？……今天 16,000 個憲兵，你還搞不搞？……將近 3、4 萬人，所以有陸戰司令部、陸戰學校、陸訓中心，現在剩 2 個旅，6,000 人不到，你司令部還存在、學校還存在、中心還存在，這種東西沒有人去檢討！聯勤總部當年 60 多個兵工廠，……很大的後勤任務，現在一個廠都沒有了，你留這麼大的司令部！……一個軍管部，只做動員業務，以今天資訊化的社會來講，10 幾個資訊參謀就解決這個問題了，何況你募兵制以後能動員的更有限，但是我們今天養了這些昂貴軍官與冗員，不只是人事費用的浪費，有你這個單位存在就有公文往返，就有責任的分擔與互相制肘的問題，因此你作戰指揮、公文協調都憑空增加了很多問題。（帥化民委員，970926 上午，P.10）

三、國防部對於兵力規模與組織調整，僅於「五年兵力整建與施政計畫報告」中，提出「高司組織調整」、「部隊結構調整」、「聯戰指揮機制」與「總員額調整」四項，並未觸及「組織功能檢討」（如後備司令部、憲兵司令部、聯勤司令部、總政戰局等相關機構的角色與功能檢討）、「官士兵配比調整策略」與「全募兵制推動策略」等關鍵性議題。（劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，P.2）

四、當初大陸國防部的組織架構，……，從南京原封不動搬過來，現在只把司令部的「總」字改掉，其他原封不動，仍然是疊床架屋，指揮鏈仍然這麼長，基層發起建軍買個武器要五年，新加坡只要兩禮拜，……為什麼不先檢討國防部？三軍司令部，戰時效用是零，卻佔兩三萬員額，若全募兵制將來目標是 20 萬或 22 萬，這個組織、冗員，……，為什麼不檢討？（周正之前立委，971006 上午，P.22）

五、聯勤總部，當初是戰時的產物，……今天臺灣採守勢戰略，還要它嗎？憲兵司令部、政戰都是戰時的產物，民主國家哪個國家有？這些佔了多少員額與人員維持費？這個都沒有人檢討。我贊成全募兵，但要配套措施完善才能談執行，否則全募兵是大笑話，我們要求國防部，除了提報募兵制度外，國防部一定會講，我們組織調整將來會做，不行！提報募兵制同時要提報組織如何調整、指揮鏈如何縮短，這些不解決，下面的兵很健全，但將是誰？……國防部參謀本部的層次，這個不解決，光談募兵，這個議題拋出來，我覺得國防部不

是很有誠意，只是隨政治口語起舞。(周正之前立委，971006上午，P.22)

六、國軍一向官士兵的配比是不合理的，官員太多，大家都說我們要裁，這次國防部準備要裁掉 13,000 個軍官，我不知道他怎麼裁，他是三軍案比例來裁，可是國防部忘記了一件事情就是我剛剛講了，我們國家的官士兵配比不能參考先進國家，最大的理由是我們有政戰制度，政戰官科是沒有士兵只有軍官，政戰官科在精實案之前，軍官的員額占全國軍官員額的 17%，僅次於步兵屬第二位，現在比例仍然是遠超過其他的官科，因此官士兵配比怎麼可能合理，這是事實，所以國防部要面對這個問題去解決。(蘭寧利中將，970926 上午，P.20)

七、譬如說政戰制度，你的歷史性任務已經結束了，是不是還有必要存在？當然你監查可能是需要、保防可能需要，但是有很多管治政教育的這些朋友們是不是還有需要存在？這些問題、還有後備司令部的問題、聯勤的問題，……。(蘭寧利中將，970926 上午，P.19)

八、全世界按比例，我們將軍最多，頭重腳輕，基礎軍士官缺員很嚴重，若仍是頭重腳輕，裁到 20 萬，這問題會非常嚴重。(李文忠前立委，971006 午，P.27)

九、這邊也提到這幾位委員提到有關於國軍員額有 27 萬，國防部在民國 102 年要減為 20 萬，……，這是我覺得在討論到全募兵制的過程當中，這幾點可能是需要注意的。(翁明賢教授，971006 下午，P.22)

十、我們要走向全募兵制，這不只是兵役制度的改變，包括我們軍事戰略是不是應該跟著調整、包括我們國防組織也要跟著調整、……，同時各部會的替代役也不會有人了，某種程度各部會的成本也會增加。(陳勁甫教授，970926 上午，P.25)

十一、頭重腳輕，這要變革，把作戰、情報、訓練集中到全國作戰聯合司令部，各軍管行政、人事、訓練，各軍司令部更排除在作戰指揮之外，聯勤司令部、後備司令部、總政治作戰局都該裁撤，必要的功能移轉。軍級單位，像金門馬祖軍司令部，我認為維持連的兵力即可，象徵性的戰力，我不贊成全部由警察接替，因為要小三通、設賭場，做為一個軍事前哨，還是要有軍隊，只是它沒有戰略功能，所以裁撤或降編。像陸戰隊指揮部，臺灣只要維持旅級就夠了。……。重點在組織要做重大變革，否則 20 萬是災難，因為這是臺灣歷史上最大比例的裁軍，若沒有徹底變革，對未來國防是個災難

。(李文忠前立委，971006 上午，P.28)

十二、國防組織調整與修正：因應全募兵制要把兵員降低，……，只是狹隘兵役制度的討論的話，這是會有盲點的。(蘇進強社書面資料，971006 下午)

十三、現在是守勢作戰，但國防部裡很多編制都是攻勢作戰的概念，……守勢作戰要把臺灣現有資源當作軍中資源，剛才李委員提到軍醫，還要不要維持這麼大的體系？真要打戰時，實行軍管，全臺灣的醫療系統都是你的軍醫，……，戰力不損失還增加，若還是這麼大的指揮鏈，……40 萬中能拿槍的我估計不到 25 萬，若軍中什麼都要管，20 萬人，可能拿槍打仗不到 8 萬，走到募兵這裡，……，要有這概念，把全臺灣資源當作軍中資源。新加坡連軍中伙食都外包了，除了晚餐是熱餐，其他都是外包，臺灣餐飲業到處都是，現在……每天約有一萬人在市場買菜作菜，你要把臺灣資源當作軍中資源來用，將來裁員下來才能維持戰力。(沈方枰前院長，971006 上午，P.33)

十四、另外一個問題是說目前國軍整體的新軍事變革，整個組織的改革調整逐漸走向美軍的模式，……，你 20 萬部隊，實際上你的戰力其實是相當低的。(馬振坤教授，971006 下午，P.41)

十五、國防架構中軍事結構的改變：我這邊要特別說明，現代徵募併行的時候，……假如沒有常備基幹，暫時的動員是靠什麼做？是怎麼做？這些問題都牽涉到軍事結構！(朱凱生前副部長，971008 下午，P.7)

十六、組織制度健全非常重要，我認為募兵制的執行，你應該先把組織架構產生出來，你才根據組織架構去反算很多東西，包括你國防預算，你連這個架構如果不出來，將來募兵制什麼樣的架構？如果組織制度不夠健全，募兵制走不通的。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.9)

十七、你要先決定戰略，才能正確分配任務，要先瞭解流程，才能建立完整組織，這兩句話很重要。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.63)

十八、未來 10 年我可以獲得的預算，譬如說我舉例，2,000 億，我就是以 2,000 億來做我的兵力結構，然後有什麼樣的能力、多少員額，然後我再來回頭檢討、再算一下。(沈國楨前總司令，971024 上午，P.10)

十九、全募兵的話，兵力結構將來我們很多高司單位的員額、還有一些低專長的人力需不需要這麼多？這個都要做檢討，在

兵力結構都要考量，要不然的話，你會把該需要員額的單位，老實講高司單位都會吃部隊，我在國防部工作很久，我們很清楚都會欺負部隊，結果他該裁他不裁，他把別人裁的一塌糊塗，別人吱吱叫，他也叫，但是還是比人家裁的員額少。(沈國楨前總司令，971024 上午，P.21)

二十、你要全募兵，勢必你的員額不可那麼高，我們如何能夠達到平時養兵少、戰時用兵多？戰時用兵多，老實講都是地面作戰，他登陸了，那我動員嘛！但是這個話，也不是說陸軍平常都不要兵，也不是，你的兵力結構中間，你在幾個主要的地區要保持常備的兵力、要滿編、滿裝等等，然後訓練要落實，就是他可以隨時反應的一個部隊型態。(沈國楨前總司令，971024 上午，P.11)

二十一、像我們現在因為警衛部隊交到憲兵，其實這也是很荒唐的事情，我們憲兵還維持這樣，其實整個兵力結構，我個人認為要檢討，因為世界各國哪有什麼司法警察，時代背景都不同了，都可以做檢討。(沈國楨前空軍總司令，971024 下午，P.22)

二十二、一旦採用募兵制的時候，對於軍官與士官的要求問題就會浮現上來，……，就是說軍校的整個結構都要改變，最終要改變的是增加軍隊的文官人員比例。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.50)

二十三、97 年度「官士兵配比」為「1：1.55：2」，98 年度官士兵配比則為「1：1.48：2」；顯示軍官與士官之相對比重並未改善。……。98 年度預算員額中，將額 387 人，校官 21,000 人，尉官僅有 25,000 人，校官與尉官的相對比重為 1：1.19，校官與尉官的員額幾乎相等，此一結構與金字塔 1：2：3 的結構相去甚遠，且顯示基層嚴重不足，部隊戰力正受到嚴重的衝擊。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，P.1)

二十四、第三個可能牽涉到的問題就是現行軍士官的結構很扭曲，我們通常看的金字塔型的，可是我們去看校官與尉官的，現在幾乎是 1：1，……，結果你發現一個校官帶一個尉官，這樣的作戰結構基本是不適合作戰的，目前的結構是這樣。(劉立倫教授，971006 下午，P.12)

二十五、若按照以往講的，官士兵人事比例，最好的是金字塔 1、2、3，我們今天看國防部 97 年度兵力整建計畫、五年施政兵力當中，比例是 1 比 1.55 比 2，98 年是 1 比 1.48 比 2，相差不大，下層的 3，不知哪年才能達到？以 97、98 為例，99、100 也不是很樂觀，今天國防部要檢討的是整體結構，不是

提出一個東西，把你們眼光都吸引過去，本身問題不檢討，現在我們將官，以比例來看，是全世界最多，……，9年過去了，沒有下文，官的比例仍然這麼高，素質好不好？沒有人檢討。(周正之前立委，971006上午，P.22)

二十六、部分有關於配合全志願役底下的國軍員額縮減，2013年國防部規劃是20萬人，未來精簡25%，如果按照未來五年間官士兵的比例是1:2:2，……，這個也是要考慮的。(翁明賢教授，971006下午，P.23)

二十七、第二個問題、涉及到官士兵的比例問題：剛剛有先進提到是1:2:3還是1:2:2官士兵的比例，……，換言之也就是說軍官要大量的裁減，然後疏導。(賴岳謙學務長，971006下午，P.55)

二十八、軍校生是昂貴的，……軍校生絕大部分是投入戰鬥的，很少會把軍校生用在行政、人事這種所謂坐辦公室輕鬆的優質的吹冷氣的單位，……通常都會用國防文官的人力來替代，也就是說很多後勤管理、很多人事、很多機關學校，有非常多的行政上的管理這些工作，都可以用企管系的、行政系的、可以用民間社會的大學科系學生來替代。但是在我們國軍裡面剛剛好相反，最艱苦單位他的待遇最差、福利設施最差，所以最倒楣的軍官，就跑到最艱苦的單位，最好的軍官就當長官的隨員，留在國防部、留在中央單位，他的福利好、待遇好、上班時間短、升遷速度快，這樣就造成一個非尚武精神，也就是說整個軍隊目前的走法就是形成一種非尚武精神，想辦法大家要找涼缺來待，也根本不願意去打仗，那麼這種情形，你再繼續走徵兵制也沒有用，如果這個機構沒有改變，走募兵制也沒有用，所以我個人認為要提升尚武精神就必須要把一些後勤的、幕僚的、隨員的所有包括人事的單位，我們看到很多國家的軍隊，其實他的人事單位只用了少量的職業軍人，其實大部分都是用民間考進來的國防文官，他們國防的行政人員，其實也都是國防文官，他們的後勤人員、倉儲的管理人員，其實已經是大量用文官了，都不是用職業軍人來擔任，因為陸海空軍官校訓練出來的職業軍人、政戰學校出來的學生就要去打仗用的，而不是用來當長官隨員、然後來升官用的。(賴岳謙學務長，971006下午，P.50)

二十九、雜役、伙食、衛兵、營區清潔等等的這些雜役，其實就不應該再用募兵制的人員來代替，所以必須要再另外建立一套制度來取代這些，因為我們的軍隊有太多的時間，不是用在作戰訓練，是用在行政，我們的營長、我們的指揮官有太

少的時間用在研究戰略、用在研究演訓作戰，他太多的時間是用來決定人事、用來決定經費的支出，也就是我們所謂的用在行政與人事上面，這樣的情形，因為我們國軍的指揮官、軍官們，最在乎的其實是兩個權：一個是行政權、一個是人事權，他們根本不在乎他會不會打仗、他也不在乎他會不會演習、他也不在乎他懂不懂軍事、他也不在乎他懂不懂戰略，也就是說我們的軍官他大量的時間都不是在研究戰略、也不是在研究戰術、也不是在熟悉地形、也不是在熟悉整個武器性能的操作，與武器性能怎麼樣發揮到極致，他根本都外行！他最主要的任務其實就是在管人事與行政，也就是說他要決定錢的支出與決定誰能夠升遷發展，因為這代表最大的權力！（賴岳謙學務長，971006 下午，P.51）

三十、我們臺灣現在的問題是尉官停年很短，校官停年很長，所以造成頭重腳輕，但事實上在西方國家裡面，她們的尉官停年很長，也就是說他們從畢業少尉一直到少校停年 10 到 12 年之長，如果我們的尉官假設停年 5 年就可以升到少校，或是停年 6 年，他們只要增加一倍停年到 12 年，假設我們尉官有 5 千人，停年到 12 年的時候就會有 1 萬人，所以這個問題就可以解決，都是技術上的問題，不難，問題是在國防部的心態能不能調整！歐洲國家為什麼把這些尉官停年那麼長？他們認為戰鬥力建構在基層的軍官上，而不是建立在高層的指揮官上面，為什麼要建立在基層的軍官上？是因為這些軍官必須要非常熟悉軍隊的士官、士兵，還有軍隊的打擊能力，所以他們會把他們的軍官規定要歷練……使這些基層軍官非常熟悉不同的連隊與不同戰鬥力的能力建構，停年時間一旦拉長的時候，就形成了一個他的尉官的基礎就很穩固。（賴岳謙學務長，971006 下午，P.56）

三十一、國軍自從老士官退伍以後、死了以後，國軍長達 30 年來最不健全的事情就是沒有士官！全世界最會打仗的部隊就是靠士官，募兵制與士官有沒有關聯？有！當年我在規劃 4 萬元底薪這個數字的時候，就相對抬高了士官的待遇，……，那我們的士官才是健全的士官。（帥化民委員，970926 上午，P.14）

三十二、我提醒各位要注意一個重要的問題，今天國軍所有最先進的裝備，包括愛國者飛彈也好、各種先進裝備，主要的維護與保養的人，是靠我們軍中還有一些來服兵役的大專兵，一旦開始用募兵制，……，假如我們不一開始就注意士官制度的話，這個問題將會給國軍帶來 3 到 5 年的陣痛，這 3 到 5

年很難恢復起來，這是一個非常重要的因素，國防部可能根本沒有想到這個問題。(蘭寧利中將，970926 上午，P.21)

三十三、國軍要變成真正現代化的國軍的話，士官是非常重要的，但是現在我們聽到國防部說，將來這些募兵進來的人 1 年就可以升士官，這樣對士官制度反而造成很大的破壞，沒有一個國家的軍隊說，1 年的士兵就可以直接跳士官的，他們只是想怎麼去吸引更多人願意加入軍中，完全沒有考量配套措施。(陳勁甫教授，970926 上午，P.26)

三十四、美國很多飛彈士官都是碩士，錢還比軍官多，他有專業，就只管這件事。……加強士官制度，可惜無疾而終。(沈方枰前院長，971006 上午，P.6)

三十五、募兵，成敗最大的是軍中的骨架是否健全，軍中的骨架一個是軍官一個是士官，骨架健全，募兵制才有可能成功。(沈方枰前院長，971006 上午，P.10)

三十六、未來不管走向何種制度，「士官精進制度」恐怕是國軍戰力能否發揮的骨幹，如何提升士官的素質、待遇與福利，應是將來國軍兵力結構設計的重點。(翁明賢教授，971006 下午書面資料，P.7)

三十七、將校、甚至是預官的討論，更重要是有關於士官制度的建立，……整個部隊真的在帶兵的，往往是士官，真正有武器操作能力往往都是士官，將官也好、校官也好、尉官也好事實上只是領導的責任，真正在教導作戰技巧的都是士官，所以整個士官制度的建構，與士官團的教育與培訓，才是募兵制成敗的指標。(蘇進強社長書面資料，971006 下午)

三十八、要有健全的士官制度，否則不可能全募兵。…，還要經過考核，士官制度到現在都沒建立好。(丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.52)

三十九、募兵是現代國家的方向，但我們環境不一樣，要先強調士官制度，那時主計局長對我很傷腦筋，我叫他找錢，說士官待遇要加，……士官是真正軍隊的中堅骨幹，軍官是領導，在任何位置上不會很久，士官可能一輩子就是在這個職務，所以老士官是軍中的寶，……。部隊裡士官有士官長的辦公室，軍官負責策劃指揮，但部隊的訓練、戰鬥、武器裝備的修護保養是士官的事，士官是軍隊的骨幹。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.16)

四十、假使士官制度不好好建立，不可能有戰力。募兵制是現代國家應採行的制度，今天新總統要有決心承諾 4 到 6 年內完成，但今天軍隊已經非常危險，全世界預備作戰的部隊，那

有訓練半年就可以有作戰能力？那是妄想。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.18)

四十一、重視士官教育講了幾十年，沒有重視士官，這不是嘴巴講，我希望海軍技術學校變成技術學院，專門培養海軍士官，到國防部沒人理。以前有個陸軍士校轉變為中正預校，我認為這沒有效果，一定要各軍種自己去訓練，國防部說的比做的多，沒有像軍官教育這麼完整。(苗永慶上將，971103 上午，P.12)

四十二、徵募兵比重？我認為要先把士官建立起來，假使三軍士官非常理想，將來你募兵或徵兵，徵的時間短，要有好的士官帶領。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.19)

四十三、今天這不是馬英九未兌現支票被罵的問題，這是國家生存，……，第 1 階段要先把士官做好，老百姓也可以接受，士官是軍中的骨幹，之後再來考慮士兵改成募兵。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.24)

四十四、最困難的是士官，目前我們國軍最急缺的就是士官，……，希望能夠把士官的缺額慢慢補起來，這樣子就會減輕今天決策階層軍官階級的壓力，所以這個和募兵制也有極密切的關係。(李天羽部長，971030 上午，P.7)

四十五、國防體系還有其它值得重視的問題，包括如「戰力聚焦的管理思維重建」與「聯合作戰體制與軍種發展」等問題。前者指的是國防部在業務計畫與預算調整上的思維，必須摒除現行的聯參各自調整與管理的方式，必須重建兵力計畫與年度預算之間的邏輯關係。後者指的是過去軍種發展與投資預算配置的不均衡，可能會影響聯合作戰體制的運行；過去不同年度軍事投資在制空、制海、地面防衛武器的投資比重，如以 86 年度至 95 年度間來看，制空武器每年佔軍事投資支出的平均值為 12.69%，制海武器每年佔軍事投資支出的平均值為 17.14%，而地面防衛每年佔軍事投資支出的平均值，只有 2.68%，軍種發展的不均衡，必然會影響聯合作戰的效益。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)

四十六、「全募兵制」推動，無疑是一次國防組織再造的絕佳機會，但國防部卻未提出全盤思考的企圖與規劃，並需透過適切的推動策略與控制工具，才能確保軍隊的成功轉型。但現在看起來，這些好像都不存在！(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.3)

四十七、怎麼樣來強化三軍聯合作戰的機制？要打破各軍種本位，很多都是浪費兵力、很多都是重疊，陸海空所做的幾乎重

疊，舉個例子說情資，我們可以三軍聯合作戰，面對中共現代的戰爭，我們要怎麼樣聯合與訓練。另外也是與聯合作戰有關係，我們要再重新制定軍事作戰的準則。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.21)

四十八、其次一點，我們需要的戰鬥兵科及特殊勤務兵科很重要，掃地、炊事兵也給 4 萬元嗎？若同樣給 4 萬元，預算很大，若要召募，待遇要有所區隔，簡單勤務可以外包，但有修法的問題。(夏瀛洲前校長，971006 上午，P.19)

四十九、改成全募兵制，要基本工資兩倍，不能說不合理，因為軍人遇到任務來就要去，……，可以外包出去，餐廳伙食也可外包，不用找士兵來做。(唐飛前行政院長，971030 下午，P.11)

五十、(募兵) 6 比 4、7 比 3，不是比值的問題，是組織結構，是否真要募兵，否則你花這麼大錢去站衛兵，不如不要募兵，募兵本來就是要一個人當幾個人用，現在拿去做低專長會有問題，一定要把組織制度先健全，才能走下去。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.48)

就議題六「組織結構」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

1、國防部推動募兵制，一定要同時推動組織結構調整。

募兵成本非常高，必須避免組織結構的疊床架屋及人力資源浪費，愈是上層的結構，成本愈高，浪費愈多。國防部推動募兵制時，一定要同時推動組織結構調整，但國防部對於兵力規模與組織調整，僅於「五年兵力整建與施政計畫報告」中，提出「高司組織調整」、「部隊結構調整」、「聯戰指揮機制」與「總員額調整」四項，並未觸及「組織功能檢討」（如後備司令部、憲兵司令部、聯勤司令部、總政戰局等相關機構的角色與功能檢討）、「官士兵配比調整策略」與「全募兵制推動策略」

- 等關鍵性議題，顯示國防部不夠嚴肅與決心。
- 2、募兵制之執行應先把組織架構產生出來，因此，高司單位及司令部等上層結構，應進行必要之簡併與裁撤。

國防部前副部長朱凱生表示：「要先決定戰略才能正確分配任務，要先瞭解流程才能建立完整組織」，組織制度健全非常重要，募兵制的執行應先產生募兵制的組織架構，再根據健全的組織架構規劃精算，包括國防預算，如果組織制度不夠健全，募兵制很困難。

國軍組織架構中的上層結構，基本上仍是沿用大陸時期，國防部、參謀本部聯參部門等高司單位，各總司令部現在只是去掉「總」字，改成司令部，其他原封不動，疊床架屋，指揮鏈非常長，各司令部，非用於戰鬥，以業務為主，戰時效用小，卻佔大量員額，且將官及高級校官充斥，昂貴的高階軍官與冗員，不只是人事費用的浪費，一個單位存在，就有相當的公文往返、權責分擔及互相掣肘問題，因此組織運作、作戰指揮、公文協調皆憑添很多問題。

國軍以往的精簡裁併，都是由國防部、參謀本部、（總）司令部、局等高司單位共同辦理，這些單位員額相當多，本身該裁未裁，卻把部隊裁到影響戰力，本位主義及既得利益，也是規劃推動募兵制時，必須嚴肅面對的問題。

- 3、現行官士兵配比嚴重扭曲戰力，亟待調整，其中將官之多、比例之高，特別是政戰軍官員額之多；比例之高，均有待匡正。

依 96 年國防部預算書國軍軍官、士官、

士兵配比为 1 : 1.47 : 2.1，军官约占 22%。美、韩军、士官配比为 1 : 3.18。

军队的结构应该是金字塔型的，尉官多、校官少、将官更少。但国军校官与尉官几乎人数一样。97 年度「官士兵配比」为「1 : 1.55 : 2」，98 年度官士兵配比则为「1 : 1.48 : 2」；显示军官与士官之相对比重并未改善。98 年度预算员额中，将额 387 人，校官 21,000 人，尉官仅有 25,000 人，校官与尉官的相对比重为 1 : 1.19，再扣除义务役的预备军官，同属志愿役的校官与尉官员额已不相上下，計畫及指挥的军官太多，执行及作战的士官兵太少，不仅浪费人事成本，甚且基层严重不足，部队战力堪虞。

将官方面，预算员额高达 387 人，上将 9 人、中将 64 人和少将 314 人，以国军总员额 27 万 5 千人计算，每 1 千人就有 1.14 位将领（据瞭解，实际员额约 20 万人，则每 1 千人有 1.94 位将领）。比大陆的 0.09% 高，也是南韩（0.07%）和美国（0.06%）的 2 倍多，为全世界最高比例。国防部之外，国家安全局组织法规定可有 61 位将官，国安会编制可有 21 到 25 个将官职缺；总统府最多可有 17 位将官（其中 12 人为战略顾问）。又，大专院校及高中有教官 4、5 千人，均为军官，其中将级 16 人，均在国军员额之外，军官、将官比重高的离谱，造成财政不必要的负担。

4、士官是部队之骨干，士官制度的精进与改革，是募兵制能否有效推行的重要关键。

参与咨询、访谈之前国军将领无不忧心国

軍士官階層長期以來積弱不振，並一致表示，士官為軍隊骨幹，影響部隊運作能否穩定、健全，及武器裝備之可靠性。士官之地位無法由軍官取代，其成本又遠較軍官為低。國軍之兵力結構、權限、福利照顧措施等重心置於軍官，軍士官權責不清，士官地位與士氣低落，不惜以高成本之軍官從事士官業務；國軍員額從先前之 50 萬大軍降至 27 萬，然士官編現比長期處於 7 成上下，不進反退，且以兵代士，士官階層積弱不振，軍隊管理、技術與操作環節處於不穩定狀態。士官制度的精進與改革，強化士官階層，乃是募兵制能否有效推行的重要關鍵。

- 5、尉官停年短、校官停年長，造成國軍的頭重腳輕，所以尉官與校官的停年應考量調整。

歐美國家的尉官停年很長，從畢業少尉一直到少校停年 10 到 12 年之長，他們認為戰鬥力建構在基層的軍官上，而非建立在高層的指揮官上面，基層軍官必須非常熟悉軍隊的士官、士兵，還有軍隊的打擊能力，規定他們要有相關歷練，步兵科的也要到砲兵、裝甲兵當幹部，使這些基層軍官非常熟悉不同的連隊與不同戰鬥力的能力建構，停年時間一旦拉長，形成尉官的基礎很穩固。如果我國尉官 5 千人，原本停年 6 年就可以升到少校，只要增加停年到 12 年，就會有 1 萬名尉官，問題就可以解決，且戰鬥力更強，只是技術上的問題，但是問題在國防部的心態。

- 6、募兵制推行的同時，也應在軍中推行尚武

精神，並將後勤、幕僚等行政人員大量釋放給文官或委外，以有效使用資源，並提昇戰力。

培養軍人的成本非常高，尤其是出身軍校的職業軍人，從戰技、戰鬥、戰術、戰略的一系列投資更是昂貴，軍人的本質應是驍勇善戰，不怕苦，不畏難，但國軍的情形卻有待檢驗，如果缺乏尚武精神，實施募兵制亦為徒然。學者賴岳謙指出：「軍校生絕大部分是投入戰鬥的，很少會把軍校生用在行政、人事這種所謂坐辦公室輕鬆的優質的吹冷氣的單位，……，通常都會用國防文官的人力來替代，也就是說他們很多後勤管理、很多人事、很多機關學校，他們有非常多的行政上的管理這些工作，都可以用企管系的、行政系的、可以用民間社會的大學科系學生來替代。但是在我們國軍裡面剛剛好相反，最艱苦單位，他的待遇最差、福利設施最差，所以最倒楣的軍官就跑到最艱苦的單位，最好的軍官就當長官的隨員，留在國防部、留在中央單位，他的福利好、待遇好、上班時間短、升遷速度快，這樣就造成一個非尚武精神，也就是說整個軍隊目前的走法就是形成一種非尚武精神，想辦法大家要找涼缺來待，也根本不願意去打仗，那麼這種情形，你再繼續走徵兵制也沒有用，如果這個機構沒有改變，走募兵制也沒有用，所以我個人認為要提升尚武精神，就必須要把一些後勤的、幕僚的、隨員的，所有包括人事的單位，我們看到很多國家的軍隊，其實他的人事單位只用了少量的職業軍人，其實大部分都用民間考進來

的國防文官，他們國防的行政人員，其實也都是國防文官，他們的後勤人員、倉儲的管理人員，其實已經是大量用文官了，都不是用職業軍人來擔任，因為陸海空軍官校訓練出來的職業軍人、政戰學校出來的學生就要去打仗用的，而不是用來當官隨員、然後來升官用的。」

賴岳謙表示：「我們的軍隊有太多的時間不是用在作戰訓練，是用在行政，我們的營長、我們的指揮官有太少的時間用在研究戰略、用在研究演訓作戰，他太多的時間是用來決定人事、用來決定經費的支出，也就是我們所謂地用在行政與人事上面」、「指揮官、軍官們，最在乎的其實是兩個權：一個是行政權、一個是人事權，他們根本不在乎他會不會打仗、他也不在乎他會不會演習、他也不在乎他懂不懂軍事、他也不在乎他懂不懂戰略，也就是說我們的軍官他大量的時間都不是在研究戰略、也不是在研究戰術、也不是在熟悉地形、也不是在熟悉整個武器性能的操作與武器性能怎麼樣發揮到極致，他根本都外行！他最主要的任務其實就是在管人事與行政，也就是說他要決定錢的支出與決定誰能夠升遷發展，因為這代表最大的權力！」

在推動募兵制時，如果軍中存在這種現象，尤應警惕。

(七) 財政因素

附表十七、「財政因素」內容摘要

內容摘要

- 一、裁軍本身是個大問題，我不是反對裁軍，今天國防部的作為好像說，馬總統給我 GDP3% 的國防預算，我在這個限制裡面就有錢吃麵，我的上限是 GDP3%，……，募兵制最關鍵就是預算，你沒有足夠的預算，你募不到人嘛，募不到人，這話都是空談！但是我們從現在國防部往後的五年兵力增員計畫裡面，根本沒有看到募兵制度裡面需要的錢的準備，……編了有預算，就有這個計畫、就有這個執行。（帥化民委員，970926 上午，P.11）
- 二、經過前國管院劉立倫教授非常精確的計算，如果以國軍 25 萬人為基礎，……，3.0% 這個數字只是維持國軍正常運作與維持的起碼底限，所以大家注意看國防政策白皮書寫到國防預算不少於 3.0%，3.0% 是底限不是上限，現在……把這個改成上限，改成上限就有一個嚴重的問題，……，要改成募兵制去募這 8 萬人，再加上他們福利的改善等等，我們需要人員的維持費比現在的 3.0%，就是今年的員額維持費要增加 650 億，……，650 億一定要外加在 3.0% 以上，現在國防部是把它內含在 3.0% 裡面，所以國防部莫名奇妙的要裁員 26% 是為了這件事情，外加變成內含，為了這件事情要裁 26%。（蘭寧利中將，970926 上午，P.18）
- 三、把募兵預算容納在 3.0% 裡面，這會產生什麼問題？這個 650 億加進去以後，會讓國軍維持的現況比過去 8 年還要更糟糕，這個問題非常嚴重，國防部其實也知道這個問題，因此國防部就裁 26%，26% 這個比例遠超過精實案的 20%，精實案是 20%，然後精進案比較少一點，26% 一裁下去，國軍受不了，世界上沒有一個國家一次裁員能裁超過四分之一。（蘭寧利中將，970926 上午，P.19）
- 四、劉立倫與我們大家一起的時候，他就規劃需要 650 億，我覺得這件事情……，不能只看這對國防部增加的預算，應該從整個國家的角度來看，其實剛剛也講到走向募兵制之後，有幾個大的影響，除了國防部內部的人力資源可以最有效的運用高科技專業人士、人員的流動率會減輕、我們可以不必重複的訓練，國防部內部將來這個做好的時候，可以以比較少的資源去達到同樣的戰力，……，像美國或是先進國家，他們在軍隊裡面訓練出來的軍士官，其實某種程度在社會裡面都是一個很有用的人力資源，所以我們應該想的是，將來國防部是不是能夠把這些人力透過國防部嚴格訓練，將來這批人不管是留在國防部或者回到社會，他都是社會裡面很中堅的幹部，我們應該從為國家訓練人力的角度來看這件事情。（

陳勁甫教授，970926 上午，P.24)

- 五、「五年兵力整建與施政計畫報告」(國防部於立法院第 7 屆第 2 會期提出報告 97.08.29) 中的三區分經費規劃，……，國防部提出 98 年—102 年的人員維持經費額，分別是 1,295 億、1,280 億、1,380 億、1,380 億、1,390 億；以國防部現行的 220,000 人兵力規模，按照現行的給付標準，將義務役人員全部轉為志願役，估計就需要在現行的人員維持經費 1,295 億上，更增加 334 億，達到 1,627 億的水準。可是看國防部的五年規劃，人員維持經費的規劃最多只止於 102 年的 1,390 億，其間的差距頗大。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)
- 六、如果國防部要達到馬總統所提出的「基本工資兩倍」的水準(\$36,000 左右)，再配合官士兵配比的同步調整，在現行 220,000 人的兵力規模下，人員維持經費估計也需要達到約 1,650 億的水準。若以 200,000 人的兵力規模來看(較現行實際的預算員額少 20,000 人)，配合馬總統提出的「基本工資二倍」的薪給水準，再透過不同的「官士兵配比」調整方案，至少也需要 1530 億左右。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)
- 七、國防部所提出的最高數字 1,390 億(102 年)，顯然距離合理的數值甚遠，此一不當的經費規劃，極可能造成「全募兵制」推動的失敗。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)
- 八、實施募兵制必然會造成預算員額的減少，則在調整的過程中，國防部便應該根據「戰力」目標，分別採取必要的「人力替代策略」(替代行政管理與後勤人力)與「戰力替代策略」(透過武器、訓練與人員素質提升，以替代作戰部隊調降的衝擊)，以逐步轉型，並降低兵力規模調降的衝擊；實施這兩種策略，都需要動用國防經費。在「人力替代策略」上，國防部必需投資在資訊化替代人力的資訊與管理設備，但在國防部 98 年度編列的經費中，雖然看到「15 一般裝備」編列數大幅增加，但訓練經費卻未同步大幅提升；更重要的是，完全沒有看到因應「戰力替代策略」的經費支出與規劃。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)
- 九、將來國防預算馬總統說不少於 3%，不過以我對馬總統的瞭解、政策的瞭解，當然我必須承認這是我個人從旁邊的觀察，不少於 3% 其實意思就是不會超過 3%，……，將來預算要怎麼要分配、怎麼擺？我覺得會是蠻大的一個問題。(丁樹範

研究員，971006 下午，P.3)

十、國防預算的排擠效應，我這邊沒有一個具體的數據，……，未來的募兵制費用一定比現在高，如果真的要推動的話，當然是一個很嚴峻的考驗。(翁明賢教授，971006 下午，P.21)

十一、國防預算的需求與排擠效應：募兵制不單只有預算的問題，……，如果我們未來的國防預算人事比是占絕大部分的話，這樣我們能不能支撐得下去？(蘇進強社長書面資料，971006 下午)

十二、大家都提過財政負擔過重的問題，但是除了剛剛大家提到的人事費用，……，如果根據馬總統的政見，未來軍隊作戰是比較依賴要高科技武器來取代人力的，高科技武器的採購費用是更貴的，……，高昂的人事費用維持全募兵制的軍隊，仍然是用舊型的裝備，我認為是國防投資的浪費。(馬振坤教授，971006 下午，P.34)

十三、一個很大的錢坑，如果你要對陸軍的武器裝備作全面更替的話，那是一筆非常龐大的經費。但是如果要走向募兵制的话，其實主要的講，最大的變革就是陸軍部隊……，更重要的一點，高科技武器裝備不見得有錢就買得到！(馬振坤教授，971006 下午，P.34)

十四、必須瞭解募兵是高成本，這些問題必然擺在眼前，你必須去面對，那你有沒有能力去執行這樣的工作？如果你沒有能力執行就強行去做，最後就走一半，國防預算不能支應、人才獲得不了、專長不能培養，這些問題都一個一個出現。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.11)

十五、國防架構、組織確定了，很容易算出來，到底將來國防需要多少國防預算。如果我對未來募兵制需要多少概括的額度都不知道，換句話講，我不知道我有多少能力和條件去做這件事情，是很值得思考的！所以國防預算的需求和滿足的程度到底怎麼樣？這是決定募兵制成敗的關鍵！(朱凱生前副部長，971008 下午，P.11)

十六、今天要搞募兵制，沒有錢，3%只是維持軍隊正常戰力的基本，沒有把募兵的錢放在裡面，這個要花大錢。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.19)

十七、若依國防部規劃在 2013 年縮減到二十萬人，未來將在五年間員額精簡幅度將達 25%。為達成全募兵制，在未來五年間，即使維持有利於職業軍官的 1:2:2 的官士兵比，仍可能還要疏處約 6 千位軍官，大約是每 5 至 6 名現職軍官中將疏處一名。這些被疏處的軍、士官的就養、就學、就業問題如

何處理，又是一筆相當龐大的預算。(翁明賢教授，971006 下午書面資料，P.6)

十八、退撫會負責退除役官兵的就學、就養、疾病醫治、救濟福利等事項，相關軍官退役的輔導措施相當完備，但是針對士官、兵的機制尚未完備，未來如果有退役的全志願役士兵、官兵其退撫制度是否完整？(翁明賢教授，971006 下午書面資料，P.6)

十九、募兵制在它的人力裡面有它的因素，這因素就與國家資源分配有密切關係，這兩個如果不併同考慮，你國家資源分配沒辦法支撐募兵制，空談！因為沒有國家資源的支撐，就沒有誘因，就沒有辦法得到真正需要的來源，所以這個與國家資源分配有很密切的關係。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.6)

二十、可能要調高國防部的預算，從現在的 17%、18% 中央總預算可能要調高到 20%，如果做 GDP 從現在的 3% 可能要提高到 3、5% 左右或是更高，我們願意不願意？國會會不會支持？(蔡明憲前部長，971008 下午，P.20)

二十一、搞募兵就是錢、錢、錢！……。假設他願意到軍中來，一定有理由、誘惑力，待遇比民間只有好沒有壞。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，p14)

二十二、如果我們要改成募兵制去募這 8 萬人，再加上他們福利的改善等等，我們需要人員的維持費比現在的 3.0%，就是今年的員額維持費要增加 650 億，特別向委員報告，當初我們講的非常清楚，650 億一定要外加在 3.0% 以上。(蘭寧利中將，970926 上午，P.18)

二十三、剛才各位討論過，就是人員維持費的增加，現在國防預算 3100 多億，早就超過 50% 是人員維持費，將來再弄募兵制，以現在預算規模，可能 80% 都是人員維持費，……，所以第 2 個問題是人員維持費的問題。(沈方枏前院長，971006 上午，P.8)

二十四、將來你目標設定在 20 萬，包括人事費用的支出，乃至於……要發展國防科技，超過 3% 我覺得都不可能，所以一個很大的問題就是，馬總統說一個二等兵要給他基本工資的 2 倍，在這種情形之下，你有 20 萬人，而且還牽涉到這些人 4 年或是 8 年退伍以後等等，他後續很多優輔……義務役退伍就退伍了，什麼都沒有，所以那個成本會是非常高，而且先不要談到優輔，光是軍中的人事費成本又會增加的非常高。(丁樹範研究員，971006 下午，P.4)

- 二十五、如果將軍的員額減少、校官的員額減少、尉官的員額增大、士官的員額增大，人事費用其實省下來的是相當可觀，所以走募兵制的財政部分並不是不可行，在經濟上這是我個人的看法。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.57)
- 二十六、我們再看他整個募兵的推動，就看國防部的，因為我看 96 年他的第二會期提出的報告，……，也都比所謂的 1390 億要高很多，所以我們認為你這個數字在基本上人員經費裡面沒有規劃嘛！(劉立倫教授，971006 下午，P.13)
- 二十七、有關預算需求，現在義務役士兵每月拿 6 千，目前募兵制，軍方招的兵每月 3 萬元，……，1 年需要 1365 億，若以 25 萬計，沒有 2 千億支應不了，專家認為差 650 億，數字很接近。(夏瀛洲前校長，971006 上午，P.18)
- 二十八、全世界沒有說二十幾萬人的軍隊，然後將軍多到這種程度，這還是心態的問題，國防部到目前為止也不可能改變心態，因為將軍一多，人事費用吃掉了一大半，他退伍之後還是要繼續養他，而且他退伍之後的薪水與他在任內的薪水一樣多，甚至更高，而且養他養到死，全世界也沒有這種制度的設定，所以我們的將軍多到不得了，而且升的很快，不斷的升退、升退、升退，全世界也沒有人設計這種將軍總額沒有限制的制度，我們的將軍總額沒有限制的情況下，就會造成一直升退、一直升退、一直升退，這樣的情形就把國防的人事費用大量的吃掉。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.57)
- 二十九、國防部的人員維持費會急速的增加，國防部今年 2008 年大概有 3200 億台幣的預算，……，人員維持費可能占 50%，相當大的比例，國防部的比例都在薪水、撫卹這方面。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.18)
- 三十、國防預算區分為三大部分，一是人員維持、二是作業維持、三是軍事投資。早年有一個不成文指導原則，希望人員維持不要超過 50%，作業維持不要超過 20%，這樣軍事投資才能拉高到 30% 以上，因為軍事投資才是更新武器設備、增加戰力的主要投資要項，可是過去這段時間，隨著物價上漲及調薪，人員維持已接近 50% 了，每一年作業維持想盡辦法，甚至有一些放在軍事投資，這樣才勉強維持在 19 到 20%，讓軍事投資維持 30% 以上，將來全募兵，若政府總預算、國防預算不變，人員維持預算會超過 70% 以上。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.38)
- 三十一、第一個是預算、老實講沒有錢，什麼事情都不能做，先從財力檢討，……，到底我們兵力結構的員額可以是多少，

我們曾經也做了分析，當然現在時空又變了，已經好多年了，這只是其中一項。(沈國楨總司令，971024 上午，P.1)

三十二、預算的增加我在部長任內概略的估算過，概略的估算每年人員維持費(增加)要超過 500 億……，總共是 27.5 萬，大概是用這個數字來估算。(李天羽部長，971030 上午，P.3)

三十三、所以今天如果走向募兵制，人員維持費勢必要大量增加。(李天羽部長，971030 上午，P.4)

三十四、陳部長接任之後，對外宣示希望能夠降到 20 萬，當初我繼承李部長的時候是 25 萬加 2.5 萬的維持員額，總員額 27.5 萬，如果降到 20 萬，然後在這樣的情況之下，我們的國防預算還是保持 3%GDP 的情況之下，那募兵制絕對可行！(李天羽部長，971030 上午，P.23)

就議題七「財政因素」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

- 1、推行募兵制，最基本的就是錢、錢、錢！因此國防預算需求與滿足程度，是決定募兵制成敗的關鍵。

前參謀總長劉和謙表示：「搞募兵就是錢、錢、錢！」、「今天要搞募兵制，沒有錢，3%只是維持軍隊正常戰力的基本，沒有把募兵的錢放在裡面，這個要花大錢。」，因此，在決定正式實施之前，一定要規劃出所需相關經費，確實瞭解募兵是高成本，如果能力不足就強行去執行，最後變成難以收拾，國防預算不能支應、人才獲得不了、專長不能培養，失去原有基礎，新的方式又建立不起來，這些問題都會一個一個出現。

- 2、當前國防預算約占 GDP 的 3%，中央總預算的 17%~18%，如果推行募兵制，每位募兵以現行最低基本工資兩倍計算，並以 20 萬兵力為目標，同時以官士兵配比 1：2：3

，約需增加人員維持費 216 億左右。

募兵制人力因素與國家資源分配必須一併考慮，資源充足之下可能滿足所需人力因素，資源不足則必然無法滿足。如國家資源分配無法支撐募兵制，實施之後，才發現政府財政與國防預算不能支應，人才獲得不足，專長不能培養，後果甚為嚴重。

當前國防預算占 GDP 的 3%，中央總預算的 17%~18%，如果推行募兵制，並以 20 萬兵力為目標，每位募兵以現行最低基本工資兩倍計算，同時以官士兵配比 1:2:3，純以人事維持費而言，約需增加 216 億左右。

- 3、國防預算分三大類，募兵制的實施，必然增加人員維持費比重，並排擠軍事投資與作業維持費用。

國防預算由人員維持費、作業維持費及軍事投資三個部分構成，國軍有個不成文指導原則，希望人員維持不要超過 50%，作業維持不要超過 20%，這樣軍事投資才能拉高到 30%，因為軍事投資才是更新武器設備、增加戰力的主要投資要項，可是這些年來，物價上漲及調薪之下，人員維持費已超過 50%，每一年都要針對作業維持費想盡辦法，甚至有一些放在軍事投資，這樣才勉強維持在 19 到 20%，讓軍事投資維持 30%，將來全募兵，若政府總預算、國防預算比例不變，人員維持預算必然排擠作業維持費及軍事投資所佔之金額及比例。

- 4、就國防部 98 年度及未來幾年之預算編列，並未將採行募兵制後的人員維持費增列出

來，顯示國防部對募兵制仍停在紙上作業階段。

學者劉立倫表示：「如果國防部要達到馬總統所提出的『基本工資兩倍』的水準，再配合官士兵配比的同步調整，在現行 220,000 人的兵力規模下，人員維持經費估計也需要達到約 1,650 億的水準。若以 200,000 人的兵力規模來看（較現行實際的預算員額少 20,000 人），配合馬總統提出的『基本工資二倍』的薪給水準，再透過不同的『官士兵配比』調整方案，至少也需要 1,530 億左右。」目前基本工資為 17,280 元，若志願役士兵之最低月薪為基本工資兩倍，則為 34,560 元，目前志願役士兵之最低月薪為 29,600 元。

然依據國防部 97 年 8 月 29 日於立法院第 7 屆第 2 會期提出之「五年兵力整建與施政計畫報告」，98 年至 102 年的人員維持經費額，分別是 1,295 億、1,280 億、1,380 億、1,380 億、1,390 億；以 220,000 人兵力規模，按照現行的給付標準，將義務役人員全部轉為志願役，估計就需要在現行的人員維持經費 1,295 億上，增加 334 億，達到 1,627 億的水準。國防部的五年規劃，人員維持經費的規劃最多只止於 102 年的 1,390 億，其間差距頗大。從國防部對於未來幾年之預算編列，顯示募兵制仍停在紙上作業階段。

附表十八、劉立倫教授所評估在不同兵力規模、官士兵配比下，人員維持經費與國防預算需求數

220,000 人兵力規模		國防預算需求數		
官士兵配比*	人員維持費	差額	40 : 30 : 30	45 : 25 : 30

	需求**		政策	政策
1 : 2 : 3	1,662 億	367 億	4,155 億	3,693 億
1 : 2.4 : 3	1,669 億	374 億	4,173 億	3,710 億
1 : 2.4 : 2.8	1,678 億	383 億	4,194 億	3,728 億
1 : 2 : 2.5	1,685 億	390 億	4,212 億	3,744 億
1 : 2 : 2	1,712 億	417 億	4,280 億	3,805 億
200,000 人兵力規模				
1 : 2 : 3	1,511 億	216 億	3,777 億	3,357 億
1 : 2.4 : 3	1,518 億	223 億	3,794 億	3,372 億
1 : 2.4 : 2.8	1,525 億	230 億	3,813 億	3,389 億
1 : 2 : 2.5	1,532 億	237 億	3,829 億	3,403 億
1 : 2 : 2	1,556 億	261 億	3,891 億	3,459 億

* 此處僅假設五種不同狀態的官士兵配比，已包括最理想與最差的狀態，並以此進行人員維持經費的估計。

** 士官薪給平均值以\$48,000 為計算基準，士兵薪給平均值以\$38,000 為計算基準（基本薪資二倍）；軍官薪給平均值計算基準維持現有狀態\$58,585，不調薪。

*** 為當前 220,000 人兵力規模下，最理想的官士兵配比狀態，且在三區分相對比率「45：25：30」下，國防預算僅約需3,693 億，便可達成既定政策目標。故全募兵制的政策推動，財力並非限制因素，招募策略與推動策略才是影響全募兵制的成敗的關鍵因素。

5、為因應募兵制的推行，國防部應分別採取必要之「人力替代策略」與「戰力替代策略」，但國防部卻缺乏此類預算編列。

學者劉立倫指出：「實施募兵制必然會造成預算員額的減少，則在調整的過程中，國防部便應該根據『戰力』目標，分別採取必要的『人力替代策略』（替代行政管理與後勤人力）與『戰力替代策略』（透過武器、訓練與人員素質提升，以替代作戰部隊調降的衝擊），以逐步轉型，並降低兵力規模調降的衝擊；實施這兩種策略，都需要動用國防經費。在『人力替代策略』上，國防部必需投資在資訊化替

代人力的資訊與管理設備，但在國防部 98 年度編列的經費中，雖然看到『15 一般裝備』編列數大幅增加，但訓練經費卻未同步大幅提升；更重要的是，完全沒有看到因應『戰力替代策略』的經費支出與規劃。」

募兵制下的軍事作戰依賴高科技武器來取代人力及提升戰力，高科技武器的採購費用非常昂貴，全面更替陸軍的武器裝備，需要非常龐大的經費。惟以高昂人事費用維持全募兵軍隊，若仍使用舊型的裝備，乃是國防投資浪費，至於能否取得所需的高科技武器裝備，則是另一個層次的問題。

- 6、面對募兵制預算的增長，國防部應有自覺，也應培養自信，並以此自期自勉，經由嚴格的訓練，國防部要從為國家訓練人才的角度，來看待募兵制。

學者陳勁甫認為，不能只看募兵制對國防部增加的預算，應該從整個國家的角度來看，除了國防部內部的人力資源可以最有效的運用，高科技專業人才及人員的流動率會減輕，可以不必重複訓練，將來做好以後，可以用比較少的資源去達到同樣的戰力，像美國或是先進國家，他們在軍隊裡面訓練出來的軍士官，其實某種程度在社會裡面都是一個很有用的人力資源，所以應該注重的是，將來國防部是不是能夠透過嚴格訓練，使這些人力不管是留在國防部或者回到社會，都是社會裡面很中堅的幹部，我們應該從為國家訓練人力的角度來看這件事情。

因此，面對實施募兵制必然增加預算需求

，國防部應有自覺，也應培養自信，並以此自期自勉，經由嚴格的訓練，國防部應以替國家訓練人才的角度，來看待募兵制。

(八) 配套措施

附表十九、「配套措施」內容摘要

項	內容摘要
強化誘因	<p>一、所以你今天以一個 19 歲、20 歲到 30 歲的失業人口來講，他願不願意投身軍中，不完全是待遇，……，因為這裡牽涉到他自己養家活口、生涯規劃以及將來退休以後能不能有再進入社會的資本。(帥化民委員，970926 上午，P.7)</p> <p>二、所以募兵剛剛我開宗明義講是非常好的政策，非常好的理論，但是相關的配套要做好，因為配套狀況不足，產生的誘因不足(李天羽部長，971030 上午，P.5)</p> <p>三、從制度上找到需要的制度，而不是考慮社會上失業的情形。景氣壞時募來的兵，一旦景氣好又無法留營，使兵力來源不穩定，無法符合國防需要。(王高成所長，970926 上午，P.38)</p> <p>四、志願役士兵召募不足，過去志願役士兵僅召募 23,000 人，98 年度亦只預計增募 7,000 人，共計 30,000 人；目前義務役士官、士兵的需求總數約為 81,150 人(義務役二兵 34,150 人、一兵 33,000 人、下士 14,000 人，不含義務役軍官 2,790 人)，故按照每年 7,000 人的進度，恐怕要 12 年才能達成全募兵的目標。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)</p> <p>五、國防服務任務繁重，常需超時工作，常導致民間人力不願投入國防服務。目前國防部提供的薪給，僅為\$29,195，提供的財務誘因有限；此與馬總統宣示的「基本薪資二倍」的薪給水準(35,000~36,000)亦相去甚遠。「軍事管理的合理化」與「財務誘因」均可能成為影響推動全募兵制成敗的關鍵因素。(劉立倫教授，出席監察院諮詢會議資料，971003，P.2)</p> <p>六、薪資是很重要誘因，現在社會不景氣，但若你待遇低，別人根本不願來當兵，條件高低影響人員素質及訓練成本。(</p>

夏瀛洲前校長，971006 上午，P.18)

- 七、我建議薪金劃分要分戰鬥、特殊專長、一般專長，……，全募兵制後沒有廉價勞工。很多簡單工作，不徵兵要外包，像人力派遣公司訓練各方面都可以兼顧，配套措施要先考慮。……要招軍醫，要提高待遇，那個不是 4 萬元就能解決的，能否委外來做，都要考慮（夏瀛洲前校長，971006 上午，P.20)
- 八、目前國防部是常提到他們給志願役兵的薪水 29195 元，那個薪水他說招募不容易，……，基本薪資 2 倍大概 35000 到 36000，甚至算到 38000。(劉立倫教授，971006 下午，P.11)
- 九、因為沒有國家資源的支撐，就沒有誘因，就沒有辦法得到真正需要的來源，所以這個與國家資源分配有很密切的關係。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.6)
- 十、美國人給美國的兵誘因是怎麼樣？美國 2006 年花了很大的力量，……，美國那麼大的國力也才募到 10 萬人，我們臺灣有沒有可能？我們可以看，絕無可能！（陳新民大法官，971008 下午，P.27)
- 十一、年輕人有什麼動機、理由要報告志願役，第 1 個，待遇要好，……第 2 個 3、4 年後他們要學到軍事以外的專長，退伍後有專業證照，……第 3 個，是自尊心，怎麼克服同事、同學的看法，要增加自信心。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.46)
- 十二、要有誘因，包括待遇、生活條件，若是像現在睡大通鋪，很少人願意來。(丁渝洲前秘書長，971008 下午，P.51)
- 十三、談募兵制，假如我們也做募兵要注意什麼？……，我可以學很多專長，將來生活沒有問題，有這樣的誘因，他才來，現在年青人聰明的很。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.14)
- 十四、你說今天要募兵，那你要要有誘因才能募到兵，你把募兵的待遇提升，……，所以說募兵是一個很好的政策，但是需要很多配套作為，從整個創造誘因的薪水結構、社會相關地位的定位。(李天羽部長，971030 上午，P.1)
- 十五、與大企業合作，這個兵經過五年，我對他有相當考核，……，可以進入大企業，這條路，這是很大的誘因。(苗永慶上將，971103 上午，P.2)
- 十六、我們看到國外的募兵在退輔制度方面，他與軍火工業是結合在一起，……，我們在這方面退輔制度可能要結合。(

	<p>丁守中委員，970926 上午，P.4)</p> <p>十七、退輔制度剛剛有談到，全募兵之後，他如果退役之後，相關退輔的照養，……，這些如果都沒有確定以前，我們怎麼樣能夠去貿然實施全募兵制？（蘇進強社長書面資料，971006 下午）</p>
<p>女性官兵</p>	<p>一、現在女兵越來越多，但是女兵進來之後，以臺灣現有的社會文化，你太過粗重的勞務，沒有辦法讓女兵去從事的，反而造成男兵心理的不平衡，然後因為女兵進來，幹部又特別地緊張，所以對男兵的要求、拘束又特別多，反而造成營區裡面的男女關係緊張，所以這些都是現在因為你沒有辦法招募到足額的志願役士兵，造成基層部隊實際操作上出現的一些問題。（馬振坤教授，971006 下午，P.37）</p> <p>二、其實這幾年用女性軍士官，有的表現比男的還好，我有時候消遣這些男孩子，我說你們都還不如人家女孩子。我們在通訊、戰管女孩子還蠻多的，而且很多表現不錯，他們讀書也讀的很好，去受訓，受訓成績也都不錯，我們在地面部隊，尤其飛彈部隊，有一些女的副連長，帶起弟兄來也是很悍的，……帶部隊本來就該這樣子。（沈國楨前總司令，971024 上午，P.20）</p> <p>三、女性的百分比在軍中多少，其實國防部可以做個檢討，因為有時候，我們希望把女性員額稍微提高一點，可是國防部說你違反規定，這個可以做個檢討，因為國防部原來是6%還是多少我都忘了，他有一個比率，這個也可以做一個檢討，當然女孩子是有不方便的地方，但是在工作上我覺得還不錯，現在女孩子在作戰部隊，我那時候在的時候，要求他們招收女性的飛行官，我以前看屏東飛鷹部隊、空警機女孩子飛，專機部隊、直升機部隊都飛得很好。（沈國楨前總司令，971024 上午，P.20）</p> <p>四、今天女性自願役的兵，女性的士官和女性的軍官，說句實在話，假如不是生理上或者各方面來講的缺失，那我們還真的願意要女生，她用心、沒有什麼旁鶩、很投入、很快的進入狀況，但是受限於生理、體力，很多事情她不能做，所以必須要男生，這個算是題外話，今天女性的狀況，這幾年來陸海空三軍官校畢業，頭一二三名，如果純以學科來講都是女生，陸軍官校有一年前一二三名通通都是女生。（李天羽部長，971030 上午，P.16）</p> <p>五、我們以空軍戰管部隊來講，考進來台大畢業的、大學畢業的、五專以上的比比皆是，拿了英文通話程序很快就上手</p>

，……，所以今天募兵的狀況，男女生同時並進，我們就牽涉到另外一個問題，就是女性資源占國軍員額的比例，不能夠因為這樣優秀就通通要女生，真的最後拿槍上戰場還是要男生，所以原則上我們不超過 5%，但是我們預劃最高上限 8%，女性員額做這樣限制。你看像今年馬上就要畢業了，參謀學院從前幾乎都沒有女生，今年 20 幾個都是少校接近中校的位階，她畢業出來以後有指參的學歷，就要放主官職，請問有幾個主官職她能夠去放？這個也都是後續產生的問題。(李天羽部長，971030 上午，P.16)

六、除了徵募兵制，女性人力資源在國軍裡邊，將來她的發展和相關的管道，一定要有一個相關的作為，我們現在有女性將軍，但是女性將軍能夠升到什麼程度？美國最新的狀況有四顆星的，他們比我們多一顆星，他們准將就是一顆星，所以他少將是兩顆星，現在要升到四顆星的一個女性軍官，但是我們和美國沒辦法比，今天對我們女性資源將官朋友，除了徵募之外，我覺得一個附帶的子題，就是女性軍職人員將來的後續發展，還有募兵的方式，要有一個相關配套的作法。(李天羽部長，971030 上午，P.16)

七、這幾年，我們募的兵，女兵募來很好用，工作情緒很好，只是不能上戰場，男生來的就不怎麼踴躍，這是社會觀念的問題。(苗永慶上將，971103 上午，P.1)

八、目前是女的願意來的多，因為在她的觀念，她不負責家庭生計，賺 2 萬，都是自己的，男生要負擔家庭生計。而且到部隊比到社會上工作安全，我們很多女性，現在當士官長，服役 20 年可以拿終身俸，以後當老奶奶還可以拿錢，何樂不為。(苗永慶上將，971103 上午，P.14)

九、海軍官校也招女生，本來招 20 個，後來發現太多了，因為派職有困難，懷孕就不能上船，所以縮減。若完全開放，可能海軍官校招不到男生，因為那幾屆前幾名都是女生，等於有歧視，否則招不到男生。願當軍官的女性也都很特別。(苗永慶上將，971103 上午，P.14)

十、募兵要看兵種及功能，這有彈性，女兵不可能太多，尤其陸軍，這個可以請國防部提供美國的數據，請他們做個研究報告。(陳履安前監察院長，971100 上午，P.3)

十一、現在少子化的問題，也會影響到兵役兵源來源，好在現在是開放有女性士官、女性軍官，真正講女性士官，在我們有些人認為女性很柔弱，也許不適合當兵，但是這幾年我所體會出來的，海軍的女性軍官、士官都是相當強，絕

	對不輸男性軍官。(伍世文前部長，971111 上午，P.9)
生活環境	<p>一、看看美軍，軍官士官士兵在營區裡面，on duty 時間在軍隊裡面操課，off duty 的時候回家吃晚飯，當你軍隊減少的時候，更需要生活戰鬥結合在一起的營房……如果把野戰部隊一個營房蓋的盡善盡美，再配合調整生活管理制度，……國軍這麼多年裡面從來沒有想過這個東西—集體生活，陸軍的生活就是從早上 5 點半起床到晚上一鍋煮官士兵熬在裡面，這才是年輕人不願意當兵的問題。(帥化民委員，970926 上午，P.12)</p> <p>二、生活條件，現在義務役住大通鋪，……，這些部隊生活條件不能提昇，也會影響他們加入的意願。(夏瀛洲前校長，971006 上午，P.19)</p> <p>三、配套的部分，我曾到美國看基地，我看空軍基地，他的配套做法，他空軍基地希望我們這個連隊官兵能集中，……，美國那個老士官的房子，不止這樣，隨你佈置，這是你的房子，像住家一樣。士兵也一樣，像眷村的方式，五臟俱全，他這個基地有幼兒所、醫院、交通車，全部都計畫好好，你夫妻兩個做事都沒有問題，基地有大飯廳，裡面僱了很多做中國菜，你要吃什麼都有，他這樣全盤計畫，除非渡假，平時不用出基地，戰備很簡單。我的意思是，時間上來講，這個很難講，因為你不知將來會遭遇什麼問題。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.28)</p>
生涯規劃	<p>一、整個制度不配合上是沒有辦法，整個要配合的話，就要打破志願役到職業軍人的門檻，以歐洲各國實施這種募兵制的原則，最重要是用一般的義務役軍人，挑好的去讀志願役，志願役簽約簽了幾年，好的話培養讀軍官，走職業軍人這條路，軍隊才會一直挑到最好的人，一步一步起來，假如這樣的話，我們整個官校的制度就要取消掉，以後所有的軍官都要從志願役軍人裡面來選訓，我們的軍官學校一畢業，就註定他要當職業軍人，結果當了十年以後，他所受的軍官訓練只到達少校就下來了，那國家培養 4 年軍人是絕對浪費，所以要這樣的話，整個軍中的教育要全部改革！……，這樣子下來它整個結構就要改變，所以牽一髮一定要動全身，不動全身的話，你制度就不行。(陳新民大法官，971008 下午，P.28)</p> <p>二、你不要拿口號，你一定要有很多配套，要使社會青年認為參加募兵，對我是人生光明道路，……軍隊也有優秀的人來，一定要有諸項配套才能談募兵。(劉和謙前參謀總長，</p>

	<p>971009 上午，P.24)</p> <p>三、要站在社會青年的立場想這個問題，他的待遇、福利，最重要能有教育訓練的機會，還有將來任期滿了跨入社會後的工作輔導，要從頭到尾負責到底。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.24)</p> <p>四、兵在基層做 6 年，儘管你是高中畢業，這是很好培養的人材，……，做基層公務員或警察，這是就業。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.8)</p> <p>五、要叫志願兵制，不能叫募兵制，6 年，要有配套措施，待遇要好，現在臺灣大學畢業拿不到 3 萬元，你給 3 萬，也許大學畢業生願意來，重要的配套措施，就是這 6 年，你做得好，可以昇軍官。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.58)</p> <p>六、志願役我的想法是 6 年，這是文官培養、考核基層幹部的好來源，若能在 6 年做得很好，體格也鍛鍊得很好，進了文官體系、警察體系，一定也是很好的公務員。(郝柏村前行政院長，971013 上午，P.11)</p> <p>七、我們海軍軍種招來的募兵，我讓你唸我的技術學院，唸完你拿到相當學問再來服務，將來離開軍隊，你有一個專長，在社會上可以用，這樣我們募兵制才能走得下去。(苗永慶上將，971103 上午，P.4)</p> <p>八、我認為來當士官，起碼要高中畢業，軍官也是高中畢業，但學的東西不同，士官是專科學校兩年，軍官是給學士。現在也有二技二專，不見得每個人都要學士學位，士官給他二技二專水準，有學歷，可以考證照，軍官不見得有證照，每個人人生規劃不同方向，有的要高深學問，或者良好的技術。(苗永慶上將，971103 上午，P.13)</p>
役期設計	<p>一、我會提出 6 年這個數據是因為我們去考察歐洲募兵制的國家、甚至美國募兵制的國家，一個士兵一般的服役役期 6 年是比较理想，因為比較符合成本，也就是說他的訓練時程完成了。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.47)</p> <p>二、我們的問題就在於我們自己本身軍隊的管理系統、軍隊的生活環境、軍隊的管理理念以及配套措施都不完善的情況下，當然他就沒有自信能夠召入 6 年的士兵，所以他只能把自己標準降到三年，一降到三年就增加他募兵的困難。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.49)</p> <p>三、中共的志願兵是 7 年，他也不是 6 年，結果國防部把它設到 3 年，把自己壓縮的很緊。(劉立倫教授，971006 下午</p>

	<p>，P.66)</p> <p>四、最少要 4 年，中共兵役是 4 年制，他們徵來的兵是 4 年，2 年的兵怎麼跟 4 年兵打仗？絕對打不過他，他徵來的兵都是經過挑選的，都是志願役想來的，但現在一胎化，也面臨一些困難。……2 年兵絕對打不過 4 年兵，要簽，最少 4 年。(苗永慶上將，971103 上午，P.10)</p> <p>五、這是基本的，簽最少 4 年，但之後可以延長，你要當士官也可以，軍官則要經相當教育。4 年之內只能當到上等兵，再簽，要經專業訓練，要當士官起碼要當兵 4、5 年了，最少來部隊 4 年，4 年後若服務成績好，你想留在部隊，可以當士官，軍官就要進官校，起碼要有高中學歷，接受官校養成教育，這個看個人發展，我們不保證你可以當軍官，士官專業性很強，專門修這裝備，軍官則是廣泛性的，可以當領導的。士官能夠吸收更好的士官也是可以的，各軍種有技術學校，招來高中畢業，你學兩年，給你公費，學電子、土木、機械，學完後到部隊，這是士官的養成教育，軍官是通材教育。(苗永慶上將，971103 上午，P.10)</p> <p>六、募兵最少 4 年，期滿要續，若服務好，可以讓你續，若表現很差，可能會被提前解約。(苗永慶上將，971103 上午，P.11)</p> <p>七、志願役現在擴張太快的結果，事實上有很多問題，所以現在還需要一個志願役士兵的退場機制，……，志願役的士兵他不想待在部隊、又不能走開。(馬振坤教授，971006 下午，P.78)</p> <p>八、組織制度不夠健全，募兵制走不通的，假如頭痛醫頭、腳痛醫腳，弄來很多東西，不但不是解決問題，是製造問題，請神容易送神難，請來以後，你想把他再弄走，可能不是這麼簡單，所以現在有些募兵，志願役的士兵來了以後，他來的時候說：當初跟我講很多優厚條件，現在都沒有，我想走。很多法規又沒辦法讓他走(朱凱生前副部長，971008 下午，P.9)</p>
專長分類	<p>一、所以在軍職專長分類的時候應該很審慎做規劃，然後每一個軍職專長有一個編號，……，如果不把這搞清楚，募兵制將來是空的，只是找來一些人，假如去執行一般性的任務的話，我覺得用高價請來一般人力的是嚴重的浪費。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.10)</p> <p>二、現在我們軍、士官組織制度要健全，組織編裝要確定，裡</p>

	<p>面把軍職、專長、職能規定很清楚，……，四五六是士官的一般、中級、高級專長。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.56)</p>
<p>後備制度</p>	<p>一、當我們推動全募兵制的時候也就是我們後備制度宣告死刑的那一天，就沒有了，所以我們當初認為你三個月的軍事訓練這批人，後來由作戰區來管制，這是配套的，這個作戰區就是陸軍的作戰區，沒有後備司令部了，他就是負責這個戰區裡面所有受過訓的後備軍人，他們就在這個地區打防衛作戰，所以當初我們是這樣去構想的，國防部現在是沒有人去想這個問題，所以我們很不客氣說這個後備制度後來就會有問題。(蘭寧利中將，970926 上午，P.22)</p> <p>二、只受過三個月基本訓練，他沒有實際到部隊去服役的經驗，將來整個後備軍人怎麼編組等等，我覺得可能會是很大的問題，臺灣將來怎麼來達成馬總統講的咬不下、吞不下、嚥不下等等這些政策目標，我覺得可能是一個蠻大的問題。(丁樹範研究員，971006 下午，P.6)</p> <p>三、地面持久作戰的部分，主要還是要靠後備部隊，現有的後備部隊，役期縮短了，其實作戰能力已經是逐漸在萎縮了，將來如果僅是由寒暑假受訓，而且不是軍事訓練，是軍事教育的後備軍人來組成的話，這個作戰能力是嚴重弱化的。……如果只受三個月軍訓的後備部隊，想要達到我們預期的所謂戰略持久的地面作戰的話，基本上我不認為這是一個實際的方法。(馬振坤教授，971006 下午，P.38)</p> <p>四、把整個國軍的部隊可以再做一個區別，區別為所謂正規軍，就是以募兵制為主的正規軍，與以徵兵制為主的國防軍，二者做一個區別，二者擔任不同的作戰任務，然後再搭配你的後備軍人動員組成的後備部隊，這樣子我們如果說一旦有戰爭出現的話，你的正規軍完全募兵的戰力堅強的部隊，你是擔任應急作戰的任務，你的國防軍就是由徵兵招集的部隊，你是擔任戰區防禦的任務，然後你再同時動員後備部隊來作為兵員補充的任務，我認為這樣子應該是可以來因應我們現階段乃至未來所面對的國防上的威脅，同時又可以避免貿然走向全募兵制可能會存在的風險。(馬振坤教授，971006 下午，P.44)</p> <p>五、現在徵募併行的時候，它是等於我們概說是三大結構，一個是常備部隊，第二個是常備基幹，第三個是動員，它是這三個，將來走向募兵是不是只剩下常備和動員？假如沒有常備基幹，戰時的動員是靠什麼做？是怎麼做？這些問</p>

	<p>題都牽涉到軍事結構！它的軍事結構將來會一起變動，有沒有把這問題列入考慮？（朱凱生前副部長，971008 下午，P.5）</p> <p>六、絕對不要放棄徵兵制，如果放棄徵兵制以後，我們還有後備軍人嗎？什麼叫後備軍人？是不是那些志願役出來是後備軍人？那我們的後備軍人的制度觀念好像就已經改變了。（姚嘉文前院長，971008 下午，P.24）</p>
裁員效應	<p>一、現在經濟不景氣的時候，失業率高漲的時候，在這個時候你才要裁軍 7 萬人……所以在這一部分的 timing 方面是不是我們也能夠注意？（丁守中立委，970926 上午，P.3）</p> <p>二、我相信未來幾年國軍會裁很多人，包括軍官，特別在目前整個社會經濟很不景氣，……，在這種情形之下，你現在裁這麼多軍官，這些人回到社會怎麼去就業的問題，……這個部分挑戰也蠻大！（丁樹範研究員，971006 下午，P.5）</p> <p>三、主要是裁幹部，校級很多，30 多歲，他到社會上沒有競爭力，又不能轉業文官，還要再考試。（苗永慶上將，971103 上午，P.13）</p> <p>四、馬總統講任期內沒戰爭，你可以大刀闊斧地裁，但政治問題是，如果突然……社會上會多出閒置人力，這是大問題，起碼有一兩年，社會上就業問題要解決。（唐飛前行政院長，971030 下午，P.6）</p> <p>五、大量裁減兵員造成社會問題也要考慮。（唐飛前行政院長，971030 下午，P.16）</p>
社會融合	<p>一、過去在臺灣來講軍隊是社會融合的一個平台，不管你有錢的、沒有錢的，你是來自外省、本省，至少大家都在這邊彼此互相瞭解，將來臺灣會不會像美國變成窮人去當兵、有錢的他不願意去當兵，對整個社會的融合可能會變的不利。（丁樹範研究員，971006 下午，P.5）</p> <p>二、募兵因為是自願參軍，所以他在軍事演習或是因公而陣亡的時候，通常社會反應的激烈強度會較低，因為他們是自願參軍的，與被強迫當兵的，他在演習因公傷亡的時候，社會反應的程度是不會相同的。（賴岳謙學務長，971006 下午，P.58）</p> <p>三、一旦走募兵制之後，我們的年輕人與國家與社會之間的聯繫，這個臍帶會不會斷裂才是我們比較憂慮的。……法國設計出所謂國防日的原因，國防日就是他們的役男、年輕的男生、女生、高中生都必須要去參加國防日的訓練，目</p>

	<p>的在建構青年人與國家社會之間的聯繫，也就是說他們認為徵兵一旦取消以後，一般的青年人怎麼樣去熱愛自己的國家、怎麼樣願意為國家付出，這樣的一個問題要解決，所以他們有的用國防日的教育方式來替代。(賴岳謙學務長，971006 下午，P.58)</p> <p>四、民進黨執政這幾年募兵制召募了差不多 3、4 萬人，大部分召募過來都是為經濟因素，他們大部分都是從中低收入、勞工階級、農民、家境比較不好的、原住民，他們會來到，因為經濟上的考慮，當然還有其他真的是嚮往軍中生活，不過這還是很少很少部分，……中上階級的子弟大部分不願意當兵，還是刻板的印象—好男不當兵、好鐵不打釘，還是這麼樣。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.19)</p>
<p>人力 替 補</p>	<p>一、我們講說實施募兵制多好多好，但是募兵制衝擊臺灣的情況更嚴重，就是說打仗的時候可能沒有兵，然後我們實施募兵制以後，現在我們替代役整個就要解體，……海巡署的海巡的人員就取消了、保一總隊的警察也全部沒有了、巡守的也沒有了，馬上國家每一年就要再補充 2 萬以上的人力來做這一些工作。(陳新民大法官，971008 下午，P.27)</p> <p>二、還有就是替代役的問題，因為現在政府各行政機關用很多替代役，將來沒有替代役了，替代役好像一共有 1 萬多個人，對於整個人力的運用可能會是一個蠻大的問題。(丁樹範研究員，971006 下午，P.5)</p> <p>三、根據海巡法的規定，我們一直希望建立單一體系的作戰架構，但現在海巡署是用作戰協定，海巡署分成海巡與岸巡，海巡將來被海軍管制運用，岸巡被地面作戰部隊管制運用，每次防衛作戰演習，他們都參加，但他們從頭到尾對這個都很排斥，說他們編裝都變了，沒有重裝備，只有輕兵器，說他們自己戰力很弱，我們與他解釋，你是常備兵力，絕對比動員來的能力大，不能妄自菲薄。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.55)</p>

就議題八「配套措施」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

- 1、募兵制要有效推行，必須有周延之配套措施，包括：薪資待遇、生活環境改善、生

涯規劃、役期設計等，期能合乎軍事管理合理化之要求。

從召募對象的角度思考，募兵誘因包括：薪給待遇、福利、教育訓練取得證照，以及服役期滿跨入社會的工作輔導，且要重視其社會地位。

惟提供良好的福利待遇，未必即能召募到所需質、量的人員，而且，必須考慮到就業市場變化，景氣欠佳時應募而來，景氣轉好即思離營且召募困難，如此兵力獲得不穩定，無法符合國防需求。因此，軍事管理合理化非常重要，有時甚至超過福利待遇。

以美國為例，美國 2006 年投注很大力量，才募到 10 萬人，美軍軍官、士官、士兵在營區裡面，工作時間在軍隊裡面操課，結束以後回家吃晚飯，老士官的房子，自行佈置，像住家一樣，士兵也一樣，像眷村的方式，五臟俱全，基地內有幼兒所、醫院、交通車、大餐廳，全部都計畫好好。軍隊縮小之後，更需要生活、戰鬥結合在一起的營房，臺灣才 3、400 公里縱深，不應發生緊急戰備之際，軍官、士官還在 100 公里以外，需要緊急召回。國軍幹部福利，最差的就是基層尉級軍官、士官、士兵，部分士官及士兵睡大通鋪，成家也難獲配職務官舍。這麼多年，國軍從來沒有想過集體生活的問題，陸軍部隊的生活從早上 5 點半起床到晚上，官士兵全無隱私空間，這才是年輕人不願意當兵的原因。

2、女性官士兵是募兵制重要之生力軍，採行以來，獲得各軍種好評，今後宜根據主客

觀條件，逐步提高女性官士兵在國軍中所占比重。

國軍已晉用許多女性軍士官，均為志願役，有些表現比男性官優秀，例如在空軍通航、戰管、飛鷹部隊、空警機、專機部隊、直升機部隊，都有很好表現，又如飛彈部隊，有一些女的副連長，領導、管理同樣有板有眼。

在少子化趨勢下，女性官士兵是募兵制重要之生力軍，採行以來，獲得各軍種好評，今後宜根據主客觀條件，考量女性特質及適合之職務，改進軍隊設施與管理，逐步適量提高女性官士兵在國軍中所占比重。

3、募兵制推動的同時，不但不應宣告後備制度的死刑，並應積極考量後備制度的功能，以避免走向募兵制可能存在之風險。

實施全募兵制，後備動員能力為最受關切的問題之一，甚至被認為是募兵最不可行的問題，因為地面持久作戰的部分，主要還是要靠後備部隊，使來犯敵人無法有效占領。

徵兵役期縮短，使後備部隊作戰能力受到影響，如果是由寒暑假受訓之退役人員，而不是由正規軍事訓練組成後備軍人，作戰能力進一步弱化。只受3或4個月軍訓的後備部隊，又無實際到部隊服役的經驗，想要達到我們預期的地面持久性作戰，必需研採有效措施，訓練成為一個合格的「後備軍人」，並編組成為後備軍力，達到讓敵人咬不下、吞不下、嚥不下的政策目標，否則無異浪費人力及物力資源。

因應募兵制之實施與徵兵部分之相應改變

，現行後備動員作法之改進方面，似可採用以募兵制為主的正規軍，以徵兵制為主的國防軍，或區分常備部隊、常備基幹及動員人力，使動員達到迅速、有效且具兵力規模。

4、如果因為推行募兵制，國防部必須在 6 年內裁掉相當高比重之兵力，其社會效應實應有充足準備，包括社會心理和實質準備。

實施募兵制，固然每年召募大量志願役士官兵，提供許多投 國軍的就業機會，然因進行調整組織架構，特別是裁減高司單位，以及精簡兵力規模，國防部必須在 6 年內裁掉相當高比重之兵力，特別是校級軍官方面，在經濟嚴重不景氣的時候，社會上會多出閒置人力，回到社會就業會有較大的問題，不免會加劇失業的社會問題。

5、一旦採行募兵制之後，現行替代役將失去其基礎，行政院宜責成相關部會妥善因應。

我國自 89 年實施替代役，97 年約有 1.7 萬名替代役男於政府機關、社福單位及企業服務。實施募兵制之後，現行替代役恐將失去基礎，行政院宜責成相關部會妥善因應。

(九)經驗借鏡

附表二十、「經驗借鏡」內容摘要

經驗借鏡
一、當時精實案，我覺得方向上有錯誤，第 1 個，當時的口號，要把高司單位冗員裁掉，我承認有冗員，但那時候冗員是將官太多，校官裡的中上校還差不多，少校、上尉以下是缺的

，編制人員趕不上，特別是士官。(唐飛前行政院長，971030下午，P.6)

二、三軍後勤裁得很厲害，現在變成中將，三軍後勤將來還會有更多問題，現在又恢復，在一裁一恢復，中間不曉得有多少問題，後勤署是三軍司令部的後勤規劃督導單位，後勤司令部是作業單位，你把這兩個併在一起，等於是球員兼裁判，作業流程壓縮了，很多問題會出來。(唐飛前行政院長，971030下午，P.8)

三、剛才委員提到精實案、精進案的問題，民國 85 年、86 年劉總長的時候已經開始就要討論，那時候叫做「十年兵力規劃」，但是那次討論沒有很明確的結果，等到羅總長接了以後就推定精實計畫，……，至於後來為什麼變成說要到 20 萬，這我就不太清楚了。(伍世文部長，971111 上午，P.4)

四、國防部的裁軍與他的募兵制剛好產生嚴格的對沖，國軍一共實施了 2 個精實案，第一個精實案是劉和謙先生，那時候精實案大部分精簡的是維持員額，……，那個時候就產生精實案的一個最不負責任的作法，今天我要把你這個單位砍掉，你一定會反彈，沒有哪個高興自己被裁掉，所以那個時候到現在就是大家苦難相當各裁 10%、各裁 20%，……，所以今天國軍的裁軍方式完全走錯了。(帥化民委員，970926 上午，P.9)

五、現在的部隊已經是上層結構司令部很多，……，所以今天裁員，國防部是不是拿出魄力來，真正檢討哪個系統將來還有用、哪個系統沒有用。(帥化民委員，970926 上午，P.10)

六、當時推動十年兵力規劃，過程阻力很大，互動過程有激辯，……，這次的全募兵制案怎麼與我以前看到的都不一樣？國防部缺少內部針對這個問題思考激辯的過程，而且這是國防部的核心職責所在。(黃煌雄委員，970926 上午，P.34)

七、從十年兵力到精實案、精進案，都有流程及節奏感，精進案在陳水扁命令下進行得很快，以前十年兵力計畫時有些是虛的單位，現在都是實的，一個蘿蔔一個坑，都會痛的。(黃煌雄委員，971006 上午，P.39)

八、根據國防部過去這些年在推動精實案、兩階段的精進案的經驗來看，國防部在推動全募兵制，……，也就是說下級單位尤其你要裁減執行這個案子的單位，到最後他的唯一的考量就是數字。(馬振坤教授，971006 下午，P.38)

九、上級交付一個裁減的目標，下級當然就把裁減兵員的額度作為整併的唯一的考量，……，事實上國軍內部的意見是認為

精進案稍微有點傷筋動骨了，對於國軍的戰力來講，是有一定的影響的。(馬振坤教授，971006 下午，P.39)

十、國軍規模如果要做整併的話，應該是要有一個邏輯就是說，某些作戰或者某些單位，在整併的過程當中，它應該是不減反增的，因為它的功能性要去強化，而不是像過去那樣子的，基本上它是一個齊頭式的平等，裁掉最後每一個單位都傷筋動骨。(馬振坤教授，971006 下午，P.38)

十一、會不會又像精進案那樣子，你整併的結果反而造成軍隊戰力的弱化！……，我認為這一點是非常有可能出現的，因為國軍執行任務的操作機制是固定的，他上一次出現過什麼樣的問題，……，我相信同樣的問題應該還會再出現。(馬振坤教授，971006 下午，P.40)

十二、早上來一個沈方枰先生就坐在你的位置，十年兵力整建計畫就是他負責實際推動的，……，將官限定在 400 人以下，大概裁了將近 200 個，最大的一次，沈方枰是傷痕累累。精實案現在看起來他說最大一個缺點就是平頭點。(黃煌雄委員，971006 下午，P.67)

十三、過去八年來在我們精簡、精進的過程、要減少員額的過程我們採用幾種方式：(一)縮短義務役的役期：……。(二)我們推動多元服役的機制，……，把這些將近 3 萬人左右到替代役或國防訓儲役裡面去。(蔡明憲前部長，971008 下午，P.17)

十四、我們從精實案到精進案(黃委員煌雄：實際上現員到底裁多少人?)將近 10 萬人以上，空缺不算。……，然後希望編到 25 萬，然後 2.5 萬的維持員額，這是在李前部長任內訂定的數字，一直到我離開都是朝這個方向去做。(李天羽部長，971030 上午，P.24)

十五、沒有先例，我們國軍，為了員額縮減，做了十幾年，沒有一次做完，所以目前士氣不高有原因，大家不知道到底裁到何時？一批走了之後又要裁，當時初級、中級幹部，大家心慌慌，這幾十年都在搞員額，始終沒有很明確的目標，做完了又來，海空軍裁完現在又裁聯勤，影響士氣，很多反覆的事情。……國軍不是這樣搞，戰力都消耗了，這幾年編制始終沒有好的定見，大家沒有確定的目標，飛彈部隊變出去明天又變回來。與聯勤一樣，各軍種的後勤都弄到聯勤，本來軍種後勤在我海軍，十艘船我保持不出來，我要負全責，現在後勤補給弄到聯勤，船修不出來，我要的配件你沒來，聯勤說你要申請等等的程序，他都沒有錯，我海軍戰力都減損

了，我沒有負全責，作戰有功，拿不了獎章，也殺不了頭。(苗永慶上將，971103 上午，P.5)

十六、(從 82 年的十年兵力規劃、精實案、精進案、精進案二階段)到底有沒有終了？這十幾年都是搞這個。(苗永慶上將，971103 上午，P.6)

十七、80 年代，我在國軍弄十年兵力目標，那時從 50 萬到 40 萬，弄得我一身是傷，得罪了許多不能得罪的人，那時候 50 萬變 40 萬人還好變，因為役男沒有那麼多，50 萬是空架子，每年實際人數 40 萬多一點，那時就為了幾個將官缺，吵的全軍鬧翻，現在……遭遇的困難比當年還大。(沈方枏前院長，971006 上午，P.7)

十八、十年兵力規劃，若有不周到的地方，影響不大，裁幾個將官，影響不大，沈方坪那時就有心理準備要被罵。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.22)

十九、十年兵力規劃，是個翻新，但它允許計算有缺失，但這個要慎重，募兵制，搞不好就整個完蛋，因為軍還是以戰為主，一定要一步一步來，而且沒有十分把握不要宣布時程，搞不好會完了。(劉和謙前參謀總長，971009 上午，P.23)

二十、我歸納一下，總長從十年兵力規劃到精實案、精進案，都是徵兵制度下做的兵力裁減、組織變更，所以彈性大，即使有怨言也只是國防部內部抱怨或有些人要優退，但募兵改變了兵役制度的基本精神，現在役期短假期多，所以勢在必行，所以更要慎重，要配套，是把兵役制度全盤根本的顛覆，做不好，牽涉到國家生存的問題。(黃煌雄委員，971009 上午，P.26)

就議題九「經驗借鏡」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

1、從「十年兵力規劃」、「精實案」到「精進案」，雖然在國防部內部也都有激辯的過程，但仍有齊頭式裁減、應裁未裁、先裁後復等弊病，募兵制推動之際，應引以為鑑。

國軍近年實施精簡，從「十年兵力規劃」、「精實案」到「精進案」，雖然在國防部內

部也都有激辯的過程，但到了下級單位尤其執行精簡的單位，不敢面對或是無法抵抗壓力，到最後的唯一考量就是數字。第一次大部分精簡的是維持員額，第二次出現不負責任的作法，不去面對裁撤單位的反彈，不敢發展健全的組織架構，而採取各裁 10%、各裁 20%。這種裁軍方式是錯誤的，因為有些單位在整併的過程當中，應該是不減反增的，因為它的功能性要去強化，而不是一個齊頭式的裁減，最後每個單位的功能都降低。

後勤署是三軍司令部的後勤規劃督導單位，三軍後勤司令部是作業單位，把這兩個併在一起，等於是球員兼裁判。三軍後勤單位裁得很厲害，現在又恢復，先裁再恢復，將來還會出現更多問題。

最沉痛的看法：「沒有先例，我們國軍，為了員額縮減，做了十幾年，沒有一次做完，所以目前士氣不高有原因，大家不知道到底裁到何時？一批走了之後又要裁，當時初級、中級幹部，大家心慌慌，這幾十年都在搞員額，始終沒有很明確的目標，做完了又來，海空軍裁完現在又裁聯勤，影響士氣，很多反覆的事情。……國軍不是這樣搞，戰力都消耗了，這幾年編制始終沒有好的定見，大家沒有確定的目標，飛彈部隊變出去，明天又變回來。與聯勤一樣，各軍種的後勤都弄到聯勤，本來軍種後勤在我海軍，十艘船我保持不出來，我要負全責，現在後勤補給弄到聯勤，船修不出來，我要的配件你沒來，聯勤說你要申請等等的程序，他都沒有錯，我海軍戰力都減損了，我沒

有負全責，作戰有功，拿不了獎章，也殺不了頭。」、「到底有沒有終了？這十幾年都是搞這個。」

國軍執行任務的操作機制是固定的，之前出現過的問題，很可能會再度出現。

2、從十年兵力規劃到精進案都是軍事組織的變革，但仍有彈性，容許有缺失；募兵制則是制度的根本顛覆，做不好，將涉及國家的生存，國防部不能不戒慎恐懼，全力以赴。

從十年兵力規劃到精實案、精進案，都是徵兵制度下做的兵力裁減、組織變更，徵兵制確保國軍所需士官兵的兵源，制度設計及執行上的缺失還容易補救，所以彈性大，即使有怨言也只是國防部內部抱怨或有些人要優退。但募兵改變了兵役制度的基本精神，由義務服役變成依個人意願從軍，是把原先的兵役制度精神全盤且根本的顛覆，做不好，牽涉到國家生存的問題，所以更要慎重，要有完整配套。目前全募兵制的配套措施還沒有完整具體方案，還在討論階段，必須慎重行事，不可貿然限期實施全募兵制。

行政院前院長唐飛及前參謀總長劉和謙即分別指出：「募兵制影響層面遠大於過去的精實案，前面只是減肥，但募兵制是根本上去波動下層，募兵是針對三軍基層人員，募兵制基本上是對現代化國防有利的，但現在實施，能否不影響基層兵源數量？現在徵兵雖然役期短，人不行，起碼還有人在。若陸軍士兵募不到或人數不夠，整個戰力就沒有了，會影響到存

亡。」「十年兵力規劃，是個翻新，但它允許計算有缺失，但這個要慎重，募兵制，搞不好就整個完蛋，因為軍還是以戰為主，一定要一步一步來，而且沒有十分把握不要宣布時程，搞不好會完了。」

(十)戰力評估

附表二十一、「戰力評估」內容摘要

項	內容摘要
素質	<p>一、兵源及素質，兵從哪裡來？剛才提到士官缺額嚴不嚴重？素質怎麼樣？從學歷、有無犯罪，位階、重要性高的士官的問題都很嚴重，你憑什麼說未來募兵能解決問題？薪資3萬4是對的，但還是比士官低，若現在士官都會有嚴重問題，為什麼？如何解決兵源、素質的問題，目前完全沒有這方面的研究。(李文忠前立委，971006午，P.27)</p> <p>二、如果你以高薪資來作為募兵標的的話，會不會造成部隊文化功利主義的趨向與庸俗化？……，但是這樣的當兵素質是否能夠符合現在高科技作戰的需求？這個也是值得考慮的。(蘇進強社長書面資料，971006下午)</p> <p>三、募兵人力來源之穩定性與素質優劣：最簡單的說，當職場在謀職困難的時候，我們會發覺國防人力的召募是比較容易，……我們是未求其上、適得其中而已，我們從這方面去思考。(朱凱生前副部長，971008下午，P.11)</p> <p>四、以徵募並行的經驗來看全募兵制，我們覺得這個政策實施是非常困難，軍隊的素質我敢講全募兵制的話募不到很好的。其實我高商畢業去當兵的時候，我們做的是少校的工作，我們那時候是都已經普考及格去當上等兵，我們做的少校的工作(姚嘉文前院長，971008下午，P.23)</p> <p>五、假使現在是徵兵，在徵來的人裡我選最好的，雖然時間短，因為他的水準高，有些是大學學電子電機，他們頭腦聰明。假使是募兵，募兵有沒有這麼高的水準？可否使用現代武器裝備？募兵能否募到這麼好的水準，要考慮。(劉和謙前參謀總長，971009上午，P.13)</p> <p>六、全世界最好的軍人出身於農家子弟，因為吃苦耐勞忠心耿</p>

	<p>耿，現在臺灣農家子弟要供應孩子上大學，很吃力，所以我們就想到做預備軍官、預備士官，海軍訓練一個海軍官校學生要 130 幾萬，我從大專院校大學二年級開始挑選，挑選我要的預備軍士官，很多專科畢業沒有工作，一定會有人幹，我就給你官校學生待遇，那時是一個月一萬元，零花錢都給你，那時算出來一個學生只要不到 40 萬元，自己訓練，空軍官校花更多錢，海軍官校 4 年 130 萬，從大專裡招 40 萬不到，士官從各專科學校來招，可以彌補軍中軍士官不足。(沈方枏前院長，971006 上午，P.31)</p> <p>七、談到全募兵制，我有個問題，當初 ROTC 為什麼停掉？這近乎是募兵制，而且可以獲得優秀人材。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.61)</p> <p>八、美國要很多軍官，軍官來源不限陸軍官校，ROTC 的勢力大，但我們這裡正統官校的勢力大，ROTC 成不了氣候，ROTC 在美國軍隊比一般官校勢力大，可以成氣候，我認為這是比較實在的。(苗永慶上將，971103 上午，P.2)</p> <p>九、我認為 ROTC 是失敗的，你寒暑假參加我們海軍各年班的密集訓練，平常在大學唸書，所以他們與官校同一年班的都不大認識。ROTC 人數很少，最後海軍有分到九個，於是就停下來，沒有意義。(苗永慶上將，971103 上午，P.9)</p>
武器	<p>一、就軍購來講，這麼多錢，左手拿到，右手就拿給美國，臺灣產業一毛錢都拿不到，這是什麼國防政策？美國十年前軍事預算 1 千億，到現在 4 千億，老百姓沒有講一句話，為什麼？因為 4 千億預算，99% 花在美國產業，越打仗，美國產業、企業力越雄厚，這有統計出來的，美國的生產在二次大戰、越戰、韓戰到達高峰。只有臺灣，你左手拿 100 元，右手交給美國 99 元 9 毛，臺灣產業界一毛錢都沒有，自己做出來的 IDF，雖然跟世界第一流趕不上，但是全世界能造戰鬥機的國家，十個指頭數得出來，現在還是一味去買，因為這些軍官不敢負責任。(沈方枏前院長，971006 上午，P.10)</p> <p>二、我們應該用非對稱優勢去建軍，非對稱優勢的思考去建軍，而不用對稱優勢的思考去建軍，對稱優勢你沒有建軍優勢，這是很簡單的道理，所以我一直覺得境外決戰聽聽就算了，但是真正你要問在那個決戰時空，你能不能形成優勢？假如不能形成優勢是空話一句。(朱凱生前副部長，971008 下午，P.36)</p>

	<p>三、現在我們談募兵制，我強調國防政策與用兵思想，現在以海軍、空軍或陸軍為主，都沒有定論，境外境內決戰這些都沒決定，我們買這麼多飛機究竟根據什麼來買？（丁淦洲前秘書長，971008 下午，P.50）</p> <p>四、推動募兵制這時候，應該要先要求國防部，對於過去有計畫要把國防工業民營化，這個要加速推動。（唐飛前行政院長，971030 下午，P.20）</p> <p>五、國防工業民營化，可以提高效能，減少軍工廠閒置，否則人員設備沒有發揮，等於是浪費，民營化後可以做更多事，可以減少國防開支提高效率，編制裡用軍階的人可以大量減少，以後民營化，成本、人員支出減少，這是成本收益的考量，軍階的人減少，這樣的改變比推動募兵制規模還小，更該做，但現在動作很慢，鞋子、軍服為什麼要自己做？航空工業裡面，亞航、長榮能做的，軍方不用做。還有武器保養，也可以讓民間來做，因為臺灣沒有前後方，不像以前部隊，野戰的使用單位離後方兩三千里，所以要三級保養，現在就在隔壁而已，只要減少層次就可以減少很多人力。（唐飛前行政院長，971030 下午，P.20）</p> <p>六、例如拿一千億買戰鬥直昇機，不需要買，我不贊成，陸軍要戰車、降落傘，你又不能去大陸打，他登陸後我們用直昇機要消滅它，做不到，一千億用在社會福利、建設，不知道可以做多少事，我不主張浪費國防預算，目前重點是先要重建軍隊精神。新兵訓練，最近我有一個開車的朋友的兒子在當兵，訓練三個禮拜才跑了一次 3 千公尺，這種部隊，真正打仗時也不能打。（郝柏村前行政院長，971013 上午，P.10）</p>
士氣	<p>一、將領的人格很重要，人格是建軍至高無上的要義，若這個將領拍馬屁升上來的，沒有用，這是很重要的。（郝柏村前行政院長，971013 上午，P.10）</p> <p>二、軍隊是主權獨立的象徵，所以不能沒有軍隊，但要現代化、民主國家的軍隊、高品質的軍隊，過去幾年把軍隊將領的人格、專業士官制度破壞無遺。軍隊的精神在那裡，軍事將領為了官位而做事，很可怕，軍隊沒有精神的傳統，再好武器都沒有用。（郝柏村前行政院長，971013 上午，P.10）</p> <p>三、十年來把軍人破壞掉很大，軍人的概念，第 1 個愛國家，第 2 個追求責任，第 3 個爭取榮譽，現在看這個狀況，軍中已有個局勢，報效自己取代報效國家、推卸責任取代追</p>

	<p>求責任。（沈方枰前院長，971006 上午，P.9）</p> <p>四、現在我們軍中的紀律，根本不能跟以前比，要談募兵制，你不重拾軍魂的話，募兵制將來很難。（沈方枰前院長，971006 上午，P.7）</p> <p>五、這些軍官不敢負責任，自己做潛水艇，萬一沉下去？對軍人來講，該誰負責誰負責，諸葛亮斬馬謖，是因為他自己搶軍令，說守不住要提頭見，軍人搶著負責，哪像現在推諉責任，為什麼要到美國採購？因為到美國最方便，出了任何問題，品質問題是美國廠商的問題，採購出問題是採購團的問題，我沒有責任，上行下效，現在軍人有這個趨勢，圖求安逸、推諉責任。（沈方枰前院長，971006 上午，P.9）</p> <p>六、爭取榮華取代爭取榮譽，這是最大的損失，軍人要是失去國家責任就不是軍人。……軍官士官就是募兵，若不能訓練好，將來募兵即使花大錢也是花拳繡腿，假如不把軍人的國家責任找回來，花再多錢買再多武器也沒有用，最明顯的例子，伊朗……向美國買了兩百多架的 F16，政權翻轉後，都在機場餵蚊子，有多好的武器，沒有人操作也沒有用。（沈方枰前院長，971006 上午，P.10）</p> <p>七、整體來講募兵制是一個好的政策，但是需要有充分的配套作為與措施！……，募兵的人數不足，徵兵又沒有了，然後讓部隊整個士氣或是各方面可能都會受到牽制和影響，所以真的是牽一髮動全身！（李天羽部長，971030 上午，P.6）</p>
其他	<p>一、募兵是針對三軍基層人員，募兵制基本上是對現代化國防有利的，但現在實施，能否不影響基層兵源數量？若陸軍士兵募不到或人數不夠，整個戰力就沒有了，現在徵兵雖然役期短，人不行，起碼還有人在。（唐飛前行政院長，971030 下午，P.13）</p> <p>二、我如果要當軍人，我第一選擇當是要當軍官，再不然士官，如果我單純的去當一個志願役的士兵，其實這個意願不是如想像的高，也不是說你提高待遇就能夠召募到足夠的兵員。而且目前擴大募兵的額度，已經造成基層部隊幹部的困擾，因為上級交代 quota 在這裡，你就是要達成這個 quota，那你達成這個 quota 怎麼辦？你沒有辦法募到上級規定的員額，所以降低標準，那各種問題都出來了。（馬振坤教授，971006 下午，P.36）</p> <p>三、據我所瞭解，日本的陸上自衛隊，募兵第一個、募不足額</p>

，第二個、兵員素質不高，所以不見得說你提供良好的福利待遇，你就可以召募到你想要的人員，不管數量或者質量。（馬振坤教授，971006 下午，P.37）

四、蔣仲苓當部長的時候，那時候也一直在談說我們士官募的不夠，所以很多地方是以兵代士，應該是士官的工作由常備兵去擔任，那時候覺得有需要，軍官比較好募，士官比較難募，士官都難募，以後一等兵、二等兵、上等兵容易募嗎？（姚嘉文前院長，971008 下午，P.23）

五、以 2004 年的情況來講，我們 1 年募不到 1 萬人志願役士兵，要是我們以保持 25 萬人兵力結構來算，……扣掉職業軍人的話，那麼我們足足要接近召募到 18 萬人左右的志願役軍人才有辦法，問題是我國家即使在 6 年以後也沒有辦法召募到那麼多人，……那麼豐厚的待遇，美國 2004 年才募足了 10 萬人，美國那麼大的國力也才募到 10 萬人，我們臺灣有沒有可能？我們可以看，絕無可能！臺灣唯一有可能的辦法是總兵力降到 12 萬人，降到 12 萬人我們才有可能透過職業軍人、志願役軍人維持到我們完全募兵制……假如總兵力還維持在 22 萬人、23 萬人的話，那麼募兵制基本上是非常悲觀的，我們都有數字分析，不用騙人、也不要政治意識，因為年輕人他們想要當兵的話，除了海峽兩岸有戰爭的威脅以外，要是你是個年輕人，你會不會在你人生最光輝的時候，去當一個月 3 萬 6 千元的兵，再加上 4 年以後不見得保證你可以繼續再獲得約、不見得保證你還可以由志願役軍人跳到職業軍人，不見得保障，那年輕人願不願意浪費 4 年的時間？你的孩子願不願意去？（陳新民大法官，971008 下午，P.27）

就議題十「戰力評估」，我們從「內容摘要」歸納出幾點看法：

1、推行募兵制的目標，即在減少人力，提昇戰力，而戰力提昇的關鍵因素之一，即為人員素質的提昇，因此如何獲得高素質的兵員，將是在推動募兵制時的重大考驗。

募兵制就是精兵主義，達成精兵主義的首要條件，在於人員素質一定要非常優越，符合

高科技戰爭所需之高專業、長役期、穩定成熟的高素質兵員，如何獲得此種高素質的充足兵員，將是在推動募兵制的重大考驗。

目前全募兵制的財政能力、政策內涵及相關配套措施，國防部仍在研議中。惟訂定兵力規模及召募能否達成兵力規模目標，絕不能輕忽。除了海峽兩岸有戰爭的威脅以外，年輕人願不願意在人生最光輝的時候，去當 1 個月 3 萬元薪給的兵，再加上服役 4 年以後不保證可以續約、不保證還可以由志願役軍人跳到職業軍人，財政能力能夠提供的誘因與配套措施，能否達成召募所需之兵力規模，均有疑慮。以美、日為例，美國 2004 年才募到 10 萬人，美國 135 萬軍人裡面有一大批是外國人，以優厚待遇，再提供居留權、國籍的召募方式，雄厚國力才召募到 10 萬人；日本陸上自衛隊，募不足額，兵員素質也不高，即使提供良好的福利待遇，未必可以招募到所需人員，不管數量或者質量。

高科技作戰所需的成熟人力，專業性非常高，可能需要訓練 2 年時間，純熟則要更長，因此晉升所需停年、續簽留營的設計應力求合理嚴謹，士兵晉升士官、士官晉升軍官的機制，更與募兵制的成敗息息相關，包括士官及軍官的教育及進用等現行制度必須要全盤檢討調整，讓高素質人才願意進到軍中，服役期滿之後仍願續約留營，減少人員補充的速率，負責規劃、推動的軍官一定要捨棄本位主義。

- 2、由於科技的進步，新武器不斷推陳出新，國防部在推動募兵制的同時，不但應獲致

高素質的人力，更應擁有先進的武器，才能確保制人而不受制於人的戰略環境。

具備高素質人力之外，達成精兵主義的第二項條件在於配備之武器裝備必須相當精良，而且符合國防政策與作戰需求的先進武器，維持高妥善率，並且訓練精良，才能確保制人而不受制於人的戰略環境。與此相關的環節包括：負責採購的人，要負起責任，不能上行下效，圖求安逸，推諉責任。

3、為了國防自主，國防部在軍購之外，更應發展與民間產業相結合的國防工業。

曾有美方人士表示，全世界最會買武器的國家是新加坡，我國最不會買，所以現在我們花這麼多錢，軍購要考慮符合需求及以最少經費購得所需，這方面我國遠不如新加坡。

就軍購來講，這麼多錢，左手拿到，右手就拿給美國，臺灣產業一毛錢都拿不到，這是什麼國防政策？美國十年以前軍事預算1千億，到現在4千億，老百姓沒有講一句話，為什麼？因為4千億預算，99%花在美國產業，越打仗，美國產業、企業力越雄厚，這有統計出來的，美國的生產在二次大戰、越戰、韓戰到達高峰。只有臺灣，你左手拿100元，右手交給美國99元9毛，臺灣產業界一毛錢都沒有，自己做出來的IDF，或與世界第一流有所不及，但是全世界能造戰鬥機的國家，十個指頭數得出來，現在還是一味去買，此與主事者不敢負責任有關。

前行政院長唐飛呼籲：「國防工業民營化，可以提高效能，減少軍工廠閒置，否則人員

設備沒有發揮，等於是浪費，民營化後可以做更多事，可以減少國防開支提高效率，編制裡用軍階的人可以大量減少，以後民營化，成本、人員支出減少，這是成本收益的考量，軍階的人減少，這樣的改變比推動募兵制規模還小，更該做，但現在動作很慢，鞋子、軍服為什麼要自己做？航空工業裡面，亞航、長榮能做的，軍方不用做。還有武器保養，也可以讓民間來做，因為臺灣沒有前後方，不像以前部隊，野戰的使用單位離後方兩三千里，所以要三級保養，現在就在隔壁而已，只要減少層次就可以減少很多人力。」推動募兵制，必須要求國防部，要落實國防工業民營化，發展與民間產業相結合的國防工業。

4、將領人格、軍中風氣、精神士氣、國民意志，都是無形戰力的重要指標，其影響全局，甚至在有形戰力之上。

除了前述二項條件及組織制度非常健全之外，達成精兵主義的其他條件在於：軍法軍紀非常嚴整、精神意志要非常堅定，國軍每年使用國家龐大之人力、物力資源整軍備戰，帶動全體國民保衛國家的意志，提振精神戰力，形成堅強的無形戰力。

前行政院長郝柏村表示：「將領的人格很重要，人格是建軍至高無上的要義，若這個將領拍馬屁升上來的，沒有用，這是很重要的。」、「過去幾年把軍隊將領的人格、專業士官制度破壞無遺。軍隊的精神在那裡，軍事將領為了官位而做事，很可怕，軍隊沒有精神的傳統，再好武器都沒有用。」

軍人一旦失去尚武精神，失去國家、責任、榮譽，軍隊紀律不彰，以龐大軍事投資購買大量先進武器，其成效不大。目前進行之兵制改革與組織結構革新，即應本諸軍人武德，而非個人利益為之。

三、國防部座談及書面說明

(一)政府遷台以後，徵兵制度的形成背景以及確立的過程

1、大陸時期：民國肇建，政府積極國防建軍，依「訓政約法」規定：「人民有依法律服兵役之義務」，我國首部「兵役法」於民國 22 年 6 月 17 日制定公布，於民國 25 年 3 月 1 日開始實施徵兵。後於民國 36 年公布憲法，將上述訓政約法規定，於第 20 條明定，而確立兵役為憲法上義務，惟大陸時期，歷經軍閥割據、對日抗戰及中共全面叛亂等，戰禍遍及全國各省，此期間雖為徵兵制度，但因戶籍資料之不健全及時空環境因素，故軍隊多以強行徵集男子方式，徵得兵員。

2、政府遷台：

(1)民國 38 年，在大陸軍事失利，轉進臺灣後，歷經古寧頭戰役，為保衛臺澎金馬地區安全，於民國 43 年重新修訂「兵役法」及「兵役法施行法」，確立「以徵兵為主，志願兵（義務役留營後為志願兵，無對外召募）與國民兵為輔」的兵役制度。

(2)徵兵制度及兵役行政，徹底實施五十多年來，法令規章燦然大備，而全國性的後備動員制度，亦已建立完善。

(3) 經歷時空演變，兩岸主、客觀情勢變化，因應國軍新一代武器裝備陸續投入戰備，亟需役期較長具備高技術專長之人力操作與維護，以維戰力不墜，行政院於 94 年 1 月 24 日第 2925 次院會通過，將我國兵役制度轉型朝向「募兵為主」之募徵併行制，致國軍人力需求結構上，調整募、徵兵比例，逐次增加募兵人數，維持適足後備動員力量，同步調降總員額、調整官士兵兵配比，建立「量適、質精、戰力強」的國軍部隊。

(二) 徵兵制度對國家安全與國防建軍的功能評價

(如何評價徵兵制度對國家安全與國防建軍的功能)

1、國軍主要任務在維持台海情勢穩定，確保國家安全。過去台海兩岸長期處於緊張狀態，且中共始終不肯放棄以武力犯台之前提下，國軍須保持一定數量的部隊，以因應緊急狀況之危機處理，現就實施「徵兵制」之功能說明如后：

(1) 就國家安全而言：可使國軍維持規模較大的常／後備部隊。

(2) 就動員層次而言：徵兵制度具有動員能力強，戰時立即可獲得接受一定程度軍事訓練，具有有效戰力的後備部隊。

(3) 就經濟層面而言：徵兵制可提供許多工作機會，吸收社會潛在失業人口的壓力；募兵制則可將人才釋出給社會。

(4) 就精神武裝而言：徵兵制有利全體國民保家衛國之精神武裝；募兵制可達到「質」精「量」適的國軍。

(5)就公平原則而言：徵兵制各階層役男均須入營服役，募兵制係召募志願青年入營服役，兩者均符合公平原則

2、近年來因社會、人口結構改變、經貿發展快速、兵役役期縮短及戰爭型態等變化，長期以來我國實施徵兵制，雖發揮保障國家安全，維護台海和平功能，卻對社會人力資源的有效配置，暨國家長期經濟發展有不利影響，對於兵員素質與訓練成本亦是一個問題。因此，基於下列原因，募兵制的推動更是時代所趨：

(1)戰爭型態的改變：採行徵兵制，役男於技術成熟，戰力最強時，即面臨退伍，使得部隊經常處於訓練的半成熟狀態，難以經常保有一支完成訓練的專精、專業、高戰力武裝力量。

(2)武器裝備更新的影響：現代化武器發展精密複雜，召募素質高、役期長的人力，方能澈底發揮高科技武器的效能。

(3)符合國際趨勢：為滿足國防之需要，兼顧國家安全與社會發展之需求，達到「量少、質精、戰力強」之國防目標，募兵制已成為目前民主國家之必然趨勢。

(三)指職甄選、ROTC 之背景、由來現況及該二項措施執行以來之評價

(請說明指職甄選、ROTC 之背景、由來現況為何？該二項措施執行以來之評價如何？)

1、指職甄選：

(1)國軍為有效運用民間人力資源，自民國 87 年起，開拓專科以上青年參加國軍志願役預備軍官之指職甄選，藉「民專軍用、專

才專用、學以致用」，縮短教育期程，增加部隊服役時間。

(2) 國軍實施「精進案」，編制精簡，初官需求銳減。自民國 94 年起，停招專科、ROTC 軍官班。同時為整合並集中召募資源，將指職甄選、轉服預官、特種電訊軍官等班隊簡併為專業軍官班，招訓補充。故指職甄選，雖已停招，原有內涵已納於專業軍官班。

2、ROTC：國防部為廣拓幹部來源，仿效美、英等國「ROTC」制度，於民國 85 年經行政院院會通過，與教育部、內政部 3 部會銜公布「大學儲備軍官訓練團選訓服役實施辦法」，實驗試辦 3 年，自 86 年起，甄選大學一年級升讀二年級學生加入訓練團，畢業後為志願役預備軍官，分發基層服役 5 年。

3、指職甄選與 ROTC 均屬志願役預備軍官，入營接受軍官基礎及兵科教育，役期 5 年，訓用效益極高。渠等對於降低訓練成本，提升軍官素質，開拓多元化選員管道，補充國軍中、長役期軍官來源，充實基層部隊領導幹部，極具助益。且為鼓勵渠等長留久用，凡服役期滿，績效優良者，於軍事需要時，得依志願轉服常備軍官役，循常備軍官之經管發展。

4、國軍「大學儲備軍官訓練團」說明資料

(1) 政策緣起及停辦：

<1> 政策緣起：該部參酌美國預備軍官訓練制度，於 85 年 12 月會銜內政部及教育部陳報行政院核定「大學儲備軍官訓練團選訓服役實施辦法」(ROTC)，開始招募大學

生參加國軍 ROTC，為國軍人才增加新來源管道。

<2>政策停辦：國軍實施「精進案」後組織精簡，初官需求下降，經檢討簡併軍官招募班次，自 94 年起停辦 ROTC 迄今。

(2) 歷年 ROTC 招訓執行情況：

<1>招募對象：在台設有戶籍之公、私立大專以上在學學生，年滿 18 歲至 23 歲者。

<2>支領公費：ROTC 學生在學階段該部發給 3 學年公費，包括第 2 至第 4 學年全額學雜費（不論公、私立）、每學期發給書籍文具補助費 5 千元及每月生活補助費 1 萬元。

(3) 歷年招募、退伍情形：

歷年 ROTC 各期需求、任官分析統計，詳如【附表二十二】。

附表二十二、歷年 ROTC 各期需求、任官分析統計表

區分	(86)第一期	(87)第二期	(88)第三期	(89)第四期	(90)第五期	(91)第六期	(92)第七期	(93)第八期	合計
需員求額	70	70	70	100	150	240	200	190	1,090
簽約數	14	19	83	116	150	168	167	164	881
任官數	8	13	64	74	108	96	80	83	526
退人伍數	8	13	55	42	法定役期未滿				119
在營數	0	0	9	32	108	96	80	83	407
備考			留營	留營					

(4) 目前任職情形：

ROTC 目前在營服役人員現任職務統計，詳如【附表二十三】。

附表二十三、ROTC 目前在營服役人員現任職務統計表

職務	上尉連長	中尉副連長	中少尉排長	上中尉幕僚	中尉輔導長	合計
人數	23	91	135	134	24	407
比例	5.6%	22.3%	33.1%	32.9%	5.8%	

(5) 退訓賠款方式：ROTC 退訓人員依實際支領公費，全額賠償該部提供之學雜費、書籍文具補助費及每月生活補助費。

5、國防部目前檢討復辦招募考量因素：

(1) 為配合「全募兵制」政策，未來義務役軍官將無來源，原有義務役初級軍官人力，須

再檢討增加招募管道，以求滿足。

- (2) 復辦招募對有志從軍發展的青年，除提供另一就業管道外，對國軍人力來源多元化，促進軍隊多元思維及提升人力素質，均有裨益。

(四) 「全募兵制」與指職甄選、ROTC 等之區別

(請說明「全募兵制」與指職甄選、ROTC 等有何區別?)

- 1、實施「全募兵制」後，常備部隊所需補充人員，均為志願役之軍官、士官及士兵，為廣拓招募來源，將配合我國社會條件、經濟發展、國民教育程度等，適宜訂定招募標準及對象。
- 2、指職甄選與 ROTC，為中役期志願役軍(士)官補充來源，均屬於募兵之一環，僅其甄選對象不同(指職甄選為畢業學生、ROTC 為大學學生)，目前均已停招，該部正檢討恢復招募 ROTC。

(五) 「募兵」、「全募兵」二詞使用之妥適性

(請說明「募兵」、「全募兵」二詞何時開始使用?當時為何如此使用?此二名詞是否妥當?)

- 1、各國兵役制度均不相同，以人力獲得可概分為募兵與徵兵，所謂「募兵制」，為募集具志願者，投效軍旅之各種不同形式兵役制度的統稱。
- 2、我國於民國 43 年修訂「兵役法」及「兵役法施行法」，確立「以徵兵為主，志願兵與國民兵為輔」的兵役制度。
- 3、民國 94 年 1 月 24 日行政院第 2925 次院會

決議，國軍兵役制度朝向「募兵為主」募徵併行制，長期視國防財力、召募成效等主、客觀因素，朝向「全募兵制」發展。

- 4、現推動兵役制度從募徵併行制轉型朝向募兵制，為使民眾藉由文字簡單概念，瞭解兵役制度轉型內涵，具體說明常備部隊召募以志願服役官士兵組成，而採用「全募兵制」乙詞，為國人普遍接受與理解，允無未妥情形。

(六)近年來募徵比例變化

(民進黨政府執政期間，推動募兵與徵兵制度併行，依李傑前部長 5 年計畫，募兵與徵兵比例到 2012 年將達 6：4，但新政府成立以來，確指出現行募兵與徵兵比例已達 6：4，實際情形為何？)

- 1、依行政院「現行兵役制度檢討改進方案」(簡稱兵改方案)政策目標，配合行政院「94 年至 97 年」4 年中程施政計畫，兵役制度朝向「募兵為主」的募徵併行制，於 97 年達成募兵(志願役) 60%、徵兵(義務役) 40%之目標；長期則視各階段召募成效及國防財力等主、客觀因素，適時朝「全募兵制」規劃推動。
- 2、統計國軍現員募徵兵比例概約為 6：4，惟上述比例受義務役徵集人數變動，概維持 2%之浮動。
- 3、另行政院兵改方案之兵役政策概述及執行成效，簡述如下：

(1)緣起：監察院中央機關巡察各組委員於 92 年 12 月巡察座談會，所提兵役行政各項問

題，行政院游院長於答復時指出，為全面檢討調整改進現行兵役制度，將成立「行政院兵役制度全面檢討改進推動小組」，計畫於 1 年內研提「現行兵役制度檢討改進方案」（簡稱「兵改方案」）。

(2) 政策概述：依行政院「現行兵役制度檢討改進方案」政策目標，配合行政院「94 年至 97 年」4 年中程施政計畫，兵役制度轉型目標如下（詳如【附表二十四】）：

<1> 短期以募兵為主，徵兵為輔，長期朝向全募兵制發展，於 97 年達成募兵（志願役）60%、徵兵（義務役）40%之目標；長期則視各階段召募成效及國防財力等主、客觀因素，適時朝「全募兵制」規劃推動。

<2> 縮短義務役役期，降低除役年齡，促進人力資源自由化，自 94 年 7 月 1 日起，採逐次辦理提前退伍。配合召募志願役士兵之規劃期程，預定至 97 年底，義務役官兵服役屆滿 1 年者，退伍。另將義務役官兵除役年齡由 40 歲修正為 35 歲，以減少後備軍人列管人數，藉以吸引國外優質青年人力提早返國服務，並促進人力資源自由化。

附表二十四、94年至97年兵役制度改革具體規劃期程

區分	年別	94		95		96		97	
	兵力需求	降至 296,000		降至 290,000		降至 280,000		降至 275,000	
現員	役別	志願役	義務役	志願役	義務役	志願役	義務役	志願役	義務役
	人數	128,000	168,000	140,000	150,000	154,000	126,000	167,000	108,000
	比例	43%	57%	48%	52%	55%	45%	60%	40%
義務役役期調整		提前 4 個月 服役 1 年 6 個月		提前 6 個月 服役 1 年 4 個月		提前 8 個月 服役 1 年 2 個月		提前 10 個月 服役 1 年	

〈3〉執行成效：根據國軍長期執行志願役軍、士官召募工作，雖遭逢各種困難，目前已奠定良好基礎、軍官人力來源已能穩定獲得，志願役士官的獲得及留營率，亦有顯著成長；配合行政院 4 年中程施政計畫，兵役制度改革已朝向「募兵為主」的募徵兵併行制，依達成募兵獲得人力情況，適度縮短義務役役期，統計 97 年 10 月國軍現員，志願役、義務役之募、徵比例為 62.30%：37.70%，惟上述比例並非固定，每月隨志願役召募、義務役徵集及人員離退而變動。

附表二十五、國防部各軍種官士兵各階現員統計表（本表屬機密，刪除表內數字）

區分	陸軍	海軍	空軍	聯勤	後備	憲兵	總政戰局	全軍政戰現員
上將								
中將								
少將								
上校								
中校								
少校								
上尉								
中尉								
志願役 少尉								
義務役 少尉								
軍官 合計								
一等 士官長								
二等 士官長								
三等 士官長								
上士								
中士								
志願役 下士								
義務役 下士								
士官 合計								
志願役 上兵								
志願役								

一兵								
志願役 二兵								
義務役 上兵								
義務役 一兵								
義務役 二兵								
士兵 合計								
合計								
總計								

註 1：

註 2：98 年 1 月國軍志願役、義務役之募、徵比例為○○%：○○%。

(七)國軍員額狀況

- 1、國軍目前（97 年 11 月 1 日）編制現員○○萬○,○○○員（含聘雇及文職教師），其中軍職人數為○○萬○,○○○員（軍職人員）。
- 2、91 年 3 月 1 日配合國防二法施行，軍管區司令部銜稱修訂為後備司令部。
- 3、94 年 4 月 1 日維持員額由中央人事單位管控。
- 4、97 年維持員額運用現況：平均○萬○,○○○員，未超逾○萬○千員之核定數。
- 5、精進案之 99 年預算員額必須於 98 年 6 月才編列，故目前員額屬於未知。
- 6、精進案完成（99.11）及目前（97.11）總員額合

計欄含部控○○,○○○維持員額。

附表二十六、國軍員額狀況

區分		總員額	編制員額	維持員額	預算員額	現有員額
十年兵力 規劃 (85.6)	中央	近4萬餘	3萬餘	8千餘		
	陸軍	23萬7千餘	近22萬	近2萬		
	海軍	6萬餘	近6萬	4千餘		
	空軍	6萬餘	5萬8千餘	近4千餘		
	聯勤	9千餘	近9千	2百餘		
	軍管	2萬餘	2萬餘	1百餘		
	憲兵	1萬5千餘	1萬5千餘	併中央計		
	合計	45萬餘	41萬餘	3萬6千餘		
精實案 完成 (90.6)	中央	近4萬	近3萬	近1萬		
	陸軍	近20萬	17萬餘	2萬5千餘		
	海軍	5萬6千餘	5萬餘	5千餘		
	空軍	5萬5千餘	4萬8千餘	6千餘		
	聯勤	近1萬5千	1萬4千餘	4百餘		
	軍管	6千餘	5千餘	5百餘		
	憲兵	1萬5千餘	1萬3千餘	1千餘		
	合計	38萬餘	33萬餘	近5萬		
精進案 完成 (99.11)	中央	2萬8千餘	2萬8千餘			
	陸軍	9萬5千餘	9萬5千餘			
	海軍	3萬8千餘	3萬8千餘			
	空軍	3萬8千餘	3萬8千餘			
	聯勤	2萬餘	2萬餘			
	後備	1萬3千餘	1萬3千餘			
	憲兵	1萬3千餘	1萬3千餘			
	小計	25萬餘	25萬餘			
	合計	27萬5千餘	25萬餘	25萬餘		
目前 (97.11)	中央	2萬7千餘	2萬7千餘			
	陸軍	9萬4千餘	9萬4千餘			
	海軍	3萬8千餘	3萬8千餘			
	空軍	3萬7千餘	3萬7千餘			
	聯勤	2萬3千餘	2萬3千餘			
	後備	1萬4千餘	1萬4千餘			

	憲兵	1 萬 3 千餘	1 萬 3 千餘			
	小計	25 萬餘	25 萬餘		24 萬餘	○○○
	合計	27 萬 5 千餘	25 萬餘	2 萬 5 千餘		
全募兵制完成 (103 年 12 月)		規劃中				

(資料時間：97 年 11 月)

(八)國防預算各項金額及所佔比重

國防預算係由人員維持費、作業維持費及軍事投資三個子項目構成，國軍於十年兵力規劃完成（85 年 6 月）、精實案完成（90 年 6 月）、本調查研究時（97 年 11 月）、98 年預算及全募兵制完成時（103 年 12 月）之各項預算金額及所佔比重，如【表二十七】。

附表二十七、國防預算各項金額及所佔比重

區分	人員維持	作業維持	軍事投資
十年兵力規劃完成 (85 年 6 月)	1,156 億元	509 億元	918 億元
	44.7%	19.7%	35.6%
精實案完成 (90 年 6 月)	1,393 億元	677 億元	628 億元
	51.6%	25.1%	23.3%
精進案完成 (99 年 11 月)	行政院核定 99 年中程概算額度為 3,450 億元，另預算結構將視實際需求合理編配。		
目前 (97 年 11 月)	1,265 億元	874 億元	1,201 億元
	37.9%	26.2%	35.9%
98 年預算案	1,295 億元	1,033 億元	928 億元
	39.8%	31.7%	28.5%
全募兵制完成 (103 年 12 月)	(規劃中)		

(九)全募兵之兵力規模

(據悉全募兵制之兵力規模為 20 萬人，請說明計算此一兵力規模所根據之國家戰略、國防政策及

作戰構想為何？)

若全募兵制之兵力規模為 20 萬人，計算此一兵力規模所根據之國家戰略、國防政策及作戰構想之說明：

- 1、當前我國國家利益為：確保生存與發展、維護百姓安全與福祉及保障自由民主與人權。國家安全目標則為：維護國家主權完整、保障國家永續發展及預防台海軍事衝突與協助區域安全穩定。
- 2、我國現階段國防政策係以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」為基本目標。為強化國防組織，我國定期檢討兵力大小、兵力結構與軍事基礎建設，針對未來 15-25 年國際安全情勢、戰爭型態、威脅與衝突模式、國防科技、武器及敵情等發展趨勢，依「遠程戰略環境評估」、「遠程想定」及「國軍軍事能力總評」，做為建軍構想依據。
- 3、為因應高科技戰爭的高素質人力需求，結合經濟及社會條件的變化，將逐年擴大募兵比例。同時為因應人維費增加，將賡續檢討組織再精簡等配套措施，堅持以最低成本、最佳效益的原則，有效運用國防資源，建立可恃戰力。配合全募兵制的推動，國防部正依國防財力就未來國軍組織及兵力結構，研擬相關調整規劃，全案仍在作業中，尚未定案。
- 4、全募兵制的推動，自 99 年起逐年增加 10% 之募兵比例，至 103 年 12 月 31 日完成全募兵制。未來國軍組織及兵力結構，將結合模式模擬驗證完成「組織及兵力結構調整」，有關編組需求、員額目標數及戰力分配之具體國軍兵力規模

數量，均未定案。

(十)4-6 年內擬裁軍 7.5 萬人，國防部如何作好準備

(從現行 27.5 萬兵力，在 4-6 年內，擬裁軍 7.5 萬人，這將是國軍軍事組織重大變革，請問國防部如何作好準備？)

- 1、國軍兵力結構調整，須考量未來戰爭型態。配合戰略情勢發展，依「打、裝、編、訓」之思維，規劃所需之兵力結構與員額需求，不在數量多寡，而是在打「贏」的考量下，藉由全募兵制的推動，提昇「質」的優勢，精進國軍整體戰力。
- 2、配合「全募兵制」的推動，未來國軍組織及兵力結構，仍在規劃作業中，有關編組需求、員額目標及戰力分配，均未定案。

(十一)擬推動全募兵制之考慮因素及所存在之風險

(請說明基於那些因素擬推動全募兵制？存在那些風險？)

- 1、前瞻全球戰略環境及兩岸情勢發展，因應防衛作戰需要，進行軍事維新，科技武器裝備建置部署，國軍殷切需要高專業、高素質的長役期人力，發揮軍事專業與武器裝備最大效能，建立「精、小、強」的科技精銳常備部隊。
- 2、「全募兵制」成功實施，於國防安全有效確保前提下，除政府政策、財力、人力，部會機關充分支持與配合外，須採取有效措施，期獲得社會大眾支持，爭取從軍意願。
- 3、軍事人力招募與社會大環境景氣狀況，具直接關聯，未來全募兵實施，志願役需求

員額增加，當從軍意願降低，召募不足時，部隊編現降低，武器裝備操作、維護及部隊訓練，因編組不完整，效果打折，成效亦不易維持，長期召募不足，則產生戰力罅隙，影響國防軍事安全。

- 4、實施全募兵制，軍隊人力不能再以徵集方式獲得，依賴提高召募誘因，俾於就業市場競爭優秀人力，須提供良好待遇、完善福利照顧與退輔、優良服役環境等，必須政府財力充足支援，近年國際金融風暴及全球經濟衰退，政府財政緊迫，國防財力相對受限，並不利各項召募誘因推動與提高。
- 5、在確保國防安全為前提下，國防部除將思考如何強化國軍人才召募機制、策略及作為，於人力市場與產業競爭，爭取優質人力，列為最重要課題外，各重要核心事項完成規劃配套後，策訂各項執行計畫，據以推動落實時，均將風險管理列為計畫要項，俾及時有效管控風險，先期妥善因應、降低影響，使全募兵制政策目標，如期、如質達成。

(十二)國防部推動全募兵制之內部互動流程

(從十年兵力規劃、精實案到精進案，國防部在推動過程上，都有一定之內部流程，對於當前推動之全募兵制，有無相同或更嚴謹之互動流程？請比較說明。)

從十年兵力規劃、精實案到精進案，在推動過程，均循兵力結構思維程序規劃；惟當前推動「全募兵制」所牽動之組織結構、法規修訂及國

防預算更為廣泛，尤以人才招募與預算獲得等「供給面」之變動因素，使當前推動「全募兵制」面臨更複雜、更嚴峻的挑戰，故在規劃作業上應更為嚴謹，方能達成精銳新國軍之目標，有關推動全募兵制之流程如下：

- 1、兵力結構規劃思維程序：考量未來戰爭型態，並配合戰略情勢發展，策定軍事戰略構想，確立「如何打」的需求後，再決定「如何裝、編」的原則，並透過財力與人力等「供給面」的檢驗，據以制訂兵力結構，循此規劃驗證模式，訂出所需之兵力結構與總員額。
- 2、配套措施及法規修訂：推動全募兵制，參採美、日及歐洲募兵制國家經驗，就組織編裝、兵制待遇、後備動員、人事制度、作訓整備、法令研修、後勤整備、軍備營產、國防財力、醫療照護及軍眷福利等各面向「核心要項」，將國防部各聯參單位，依專業及業管編成不同「專案編組」，分工進行規劃，並透過專案報告及共同研討方式，藉經驗分享、集思廣益，凝聚內部共識，發揮群策群力效果，使政策規劃及計畫擬訂能臻於周延。
- 3、作業階段劃分：
 - (1)為順應社會輿情期待與最新民意，國防部在有效確保國防安全之前提下，落實行政院重要政策，推動兵役制度轉型「全募兵制」，已策頒「指導綱要」，全案推動區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」三階段，採漸進方式逐年推動達成目標。

(2)後續兵力結構調整，將配合「全募兵制」推動期程，與國外民間專業智庫合作評估，並藉由「國軍未來作戰指導模式與模擬驗證規劃」及「漢光演習兵棋推演驗證」所產生之數據，依國軍實需完成。

(十三)推動全募兵制之層級

(推動全募兵制，單單國防部層級能否做到？人力司做得到嗎？是否政治考量大於戰略性思維？)

- 1、推動「全募兵制」為行政院重要政策及全民期待，然涉及政策、法制、財務與執行實務等各種面向問題，錯綜複雜、經緯萬端，既深且廣，均須客觀評估，亦須戒慎面對；全案推動非國防部單一單位可以達成，除政府政策、財力、人力，部會機關充分支持與配合外，須採取有效措施，鼓勵、提高國民支持及從軍意願。
- 2、遵照行政院「全募兵制」政策目標，國防部體察民意脈動與社會變遷，於確保國防安全前提下，全案推動區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」三階段，目前為「規劃準備」階段，進行內部規劃配套研議，爭取部會協力配合與支持，完成具體規劃與修法配套，研擬實施計畫。
- 3、為擘劃符合國情之兵役制度，組建「精小強」現代化科技新國軍，國防部完成「全募兵制」實施計畫陳報行政院後，由政務委員召集進行跨部會研商並審查可行，送院會審議通過並作成決定後，即由國防部及各部會機關，共同協力推動，落實「全募

兵制」政策目標。

(十四)推動「全募兵制」所需之跨部會協助

(國防部推動「全募兵制」過程上，可能遭遇那些跨部會問題？需要那些部會之協助與合作？)

- 1、國防部推動「全募兵制」現為規劃準備階段，除內部編組就組織調整、兵制轉型等核心事項規劃整合意見外，另召募作業策進、退輔(撫)制度改善、法令研修等，與行政院秘書處、主計處、人事行政局、研考會、財政部、內政部、教育部、海巡署及退輔會等部會機關溝通爭取共識，均獲初步支持與認同。
- 2、推動「全募兵制」，須優渥待遇與完善生活設施，吸引優秀人才；並檢討增加留營誘因，鼓勵「長留久任」，所需經費及配套措施待完成規劃後，有賴相關部會協力爭取行政院通過與支援，相關法律修正與預算審查，亦需立法院朝野黨團共同支持，始能有成。

(十五)推動「全募兵制」之配套措施

(推動「全募兵制」，應考量之配套包括：人員之召募、訓練、運用、役期、停年、退輔機制、輔導就學就業、高司單位簡併、武器獲得、強化聯合作戰、優先充實士官階層、後備部隊、軍方所屬工廠民營化等因素，國防部有無腹案？)

- 1、依推動「全募兵制」政策需要及「打、裝、編、訓」建軍思維程序，國防部各專案小組於「規劃準備」、「計畫整備」兩個階段，就組織編裝、兵制待遇、後備動員、

人事制度、作訓整備、法令研修、後勤整備、軍備營產、國防財力、醫療照護、軍眷福利及整合評估等 12 類 38 項核心要項，分工進行規劃，評估可行研擬配套，策訂計畫及研修法規（如【附表二十八】）。

附表二十八、國防部推動「全募兵制」配套措施一覽表

項次	配套措施	類別及負責單位
一	國軍組織、編裝及員額調整	組織編制類 員額規劃組 (戰規司)
二	兵役制度調整轉型	兵役待遇類 兵役制度組 (人力司)
三	兵役法規修訂期程	
四	改善退撫基金財務	
五	人員維持費調整因應	
六	勤務加給增(修)訂	
七	提高軍人(眷)權益及優待	
八	精進公餘進修證照培訓	
九	強化國軍人力培育	
十	精進招募機制與組織	
十一	精進招募策略與具體措施	
十二	後備動員組織調整與機制策進	後備動員類 後備動員組 (後備司)
十三	強化後備部隊戰力整備	
十四	精進後備動員人力選用	
十五	軍官人力結構及五年補充規劃	
十六	士官人力結構及五年補充規劃	人事制度類 人事管理組 (人次室)
十七	士兵人力結構及五年補充規劃	
十八	強化國軍員額管制運用與策進	
十九	提高士官兵留營再入營措施	
二十	精簡人員調整疏處安置	
二一	建立輪調進修服役制度	
二二	提高士官兵在籍服役措施	
二三	常備部隊戰力提升與訓練精進	
二四	後備部隊戰力提升與訓練精進	

二五	役男後備役軍事訓練規劃與配套	(作計室)
二六	國防及兵役法規整理	後勤整備類 後勤整備組 (後次室)
二七	後勤體系及機制調整	
二八	後備部隊後勤支援整備	
二九	動員裝備整備及補充程序	
三十	國軍職務宿舍整(興)建運用	軍備營產類 軍備營產組 (軍備局)
三一	國軍營舍改善及居家化生活空間整建	國防財力類 財力評估組 (主計局)
三二	國防財力評估及運用	
三三	精進軍人醫療制度及衛勤體系	醫療照護類 醫療規劃組 (軍醫局)
三四	戰公傷殘醫療及退輔接軌照護	
三五	役男後備役軍事訓練體格複檢措施	
三六	精進軍人軍眷權益福利制度	軍眷福利類 軍眷權益組 (總政戰局)
三七	推動「全募兵制」文宣作為	整合評估類 整合評估組 (整評室)
三八	國軍各種軍事能力整合評估	

2、現階段積極進行規劃研議中，將結合「組織及兵力結構調整」實施模式模擬驗證所獲結果，完成各核心要項具體規劃，除內部研討周延外並持續與相關部會、民意機關、產官學研各界，運用座談、會商、意見交換、方案評估等方式，研商討論，爭取共識，增加政策助力。

(十六)調整為「防衛固守、有效嚇阻」之意義

(我國國防政策從「反攻大陸」之攻勢思維，演變為「攻守一體」，再演變為「防衛固守、有效嚇阻」，之後一度演變為「有效嚇阻、防衛固守」，新政府成立以來，又演變為「防衛固守、有效嚇阻」，請說明後2者改變之意義。)

「防衛固守」及「有效嚇阻」均為我臺澎防衛作戰之手段，其目的均在預防戰爭。二者間並非單純之從屬或主輔關係，而應隨我國防政策及戰略環境不同而適切調整。其與兵役制度亦無相關連結。

(十七)未來推動「全募兵制」之編制方式

(當前徵募併行係採徵募人員混編制，未來推動「全募兵制」，究應採混編制或分編制？其優劣情況之說明)

1、國防部現況係採「混編制」為主，未來在推展過程中，先期以各類型部隊編成「全志願役」實驗單位，將各項配套措施於該單位試行，爾後隨全募兵制進程再逐步將「混編單位」蛻變為「全志願役」單位。

2、未來實施「全募兵制」，常備部隊將為「全志願役」單位，而後備部隊則由志願役之基幹人員，與完成短期軍事訓練之後備役人員共同編成之「混編單位」，其優劣情況分析如后：

(1)常備部隊：為「全志願役」單位，具備訓練時間長、人員穩定、量適、質精、戰力強之優點。

(2)後備部隊：為「混編單位」，幹部及高級專長職務為志願役人員退伍轉用，一般人員則由完成短期軍事訓練之後備役人員擔任等優點。

(十八)國軍女性軍職人員概況

(目前國軍女性軍士官服役比例？國防部如何評價？在未來規劃全募兵制規劃中，如何與女性軍士官連結)

1、民國 97 年 11 月 1 日國軍女性軍職人數計 1 萬 2,416 人，服役比例約佔軍職編制 5.2%，(如

【附表二十九】) :

附表二十九、國軍女性軍職人數

階級	軍官	士官	士兵	總計
人數	3392	4475	4549	12416
百分比	6.7%	4.8%	4.7%	5.2%

2、國防部評價：國軍秉持「兩性平權」原則，自民 95 年 12 月份起規劃適切女性人力進用比例實施召募，並在生活管理、戰備值勤等方面戮力配合推動，促使全軍女性現員人數由民 95 年 12 月份之 6,568 人提升至民 97 年 11 月份的 1 萬 2,416 人，計增加 5,848 人，成長近 90%，成效良好。足證國軍爭取優秀女性人力投效軍旅，普獲社會好評。

3、未來全募兵制規劃中，國軍女性人力運用規劃：

(1) 世界主要募兵制國家女性人力運用分析 (如【附表三十】)：

附表三十、世界主要募兵制國家女性人力運用分析

區分	美國	英國	法國	德國	加拿大	俄羅斯
女性人數	20 萬	1.8 萬	2 萬	1.5 萬	0.8 萬	15 萬
百分比	14%	9%	7.5%	8%	13%	12%

(2) 經調查以美軍女性人力進用比例最高達 14%，而英、德、法等國女性人力比例則介於 7.5~9% 與國軍規劃比例相近。

(3) 國軍女性人力進用係以涵蓋女性軍官、士官、士兵作為整體考量，業已策頒「國軍女性人力進用指導構想」，規劃兩階段達成目標。第 1 階段至 97 年 12 月 31 日止預劃進用女性人力達

1 萬 3,500 員，佔編制員額 5.5%；第 2 階段自民 98 年 1 月 1 日起至民 100 年 12 月 31 日止，預劃進用女性人力達 2 萬員，佔編制員額 8.2%。

(4) 國軍女性軍職人力均為志願役，自始即與「募兵」相連結。因此，國軍女性人力進用實為「全募兵制」之典型。因應女性人力進用比例逐年調升，將同步考量編制職缺、官科專長、服役地區、退補狀況、軟硬體設施整建及戰力提升等因素。同時，考量女性生理、體能與工作適宜性，逐年檢討需求員額，據以納入招募補充。

(十九) 推動「全募兵制」是否廢除徵兵制

(推動「全募兵制」，是否意味著廢除徵兵制？若然，是否需涉及修憲)

- 1、推動「全募兵制」，按政策目標及規劃，修正「兵役法」及兵役相關法律配合即可，無涉修憲。
- 2、憲法第 20 條，人民有依法律服兵役之義務。惟人民如何履行兵役義務，憲法本身並無明文，有關人民服兵役之重要事項，由立法者斟酌國家安全、社會發展需要，以法律定之。
- 3、有關人民如何履行兵役義務，依兵役法所定，區分為「現役」及「後備役」，服「現役」時為現役軍人；服「後備役」期間，未應召入營時，為後備軍人，召集入營則為現役軍人。
- 4、全募兵實施後，暫停徵集服「現役」，但仍須服「後備役」，完成軍事訓練後，納入後備軍人管理。平時接受後備召集訓練，戰時動員擔任國土防衛作戰任務，屬徵集兵役義務範疇，

亦即「平募戰徵」模式，徵兵制度仍然存在，並未廢除。

(二十)募兵制是否衝擊兵役義務之認同

(數十年來實施徵兵制，已使役男應服兵役、保家衛國之義務廣受國人認同，一旦推動全募兵制，是否會衝擊此一認同)

- 1、實施「全募兵制」後，除召募之志願役人員外，一般役男仍須入營接受完整 4 個月之軍事訓練，退伍納入後備軍人管理後，須定期參與教育召集、「同心演習」等訓練，持續強化軍人訓練與保家衛國信念之培養。
- 2、未來應賡續致力於全民國防教育，運用精神教育、媒體文宣、專題講座、營區開放等措施加強宣導愛國愛家理念，凝聚向心力，以爭取認同。

(二十一)我國戰略政策思考是否轉變

(國軍「制空、制海、反登陸」之戰略守勢政策，已推動逾四分之一世紀，隨著近期本土決戰論點之出現，是否意味此一「制空、制海、反登陸」之防衛政策順序將受到衝擊，甚至將要改變)

- 1、「制空、制海、反登陸作戰」為台澎防衛作戰階段劃分，將依敵情威脅妥採適當作戰方式因應。
- 2、台澎防衛作戰戰略構想「有效嚇阻、防衛固守」及「戰略持久、戰術速決」之用兵指導均未因近期「本土決戰」論點而作調整。

(二十二)推動「全募兵制」之流程

(推動「全募兵制」，是否舉辦公聽會及跨部會會議討論？將如何進行？)

- 1、推動「全募兵制」，有賴各部會配合增加助力

- ，國防部成立「專案辦公室」建立「溝通平台」，進行政策溝通與意見交換。
- 2、近期透過「區域安全國防論壇」，邀請美、日等國兵役制度專家，就募兵制推動、兵力結構調整等議題進行研討，吸取成功經驗。
 - 3、現階段就編裝調整、國防財力等重要核心事項，正綿密進行研討規劃，整合內部意見，周密相關配套，並持續與相關部會交換意見，爭取推動共識。
 - 4、國防部「全募兵制」有關規劃，將委託政治大學國際關係中心，舉辦「全民國防－關鍵時刻的國防戰略」研討會，藉由會議表達國防部「全募兵制」實施構想，匯集各方學者改進意見，有利全募兵制政策之順利推動。
 - 5、國防部完成「全募兵制」規劃，除舉辦公聽會、座談會等方式，向社會大眾進行政策說明、廣徵意見，為爭取民意認同外，同步向立法院朝野黨團報告說明，獲得民代與立法機關支持，有利修法推動與預算爭取。
 - 6、國防部研擬完成「全募兵制」實施計畫後，陳報行政院，由政務委員召集相關部會機關，進行跨部會研商並審查可行，送院會審議通過並作成決定後，即由國防部及各部會機關，按實施計畫期程與部會分工，協力推動完成「全募兵制」政策目標。

(二十三)推動全募兵制之期程

(如果推動全募兵制之考量不夠成熟周延，或遭遇到預期之外的許多困難，國防部會否考慮將達成之期程延後)

- 1、「組織及兵力結構調整」之結果，為現階段全

案推動關鍵，其他核心事項規劃設計配套之藍本，所需人力與財力支援，亦須據以做為計算基礎，且須研討周延及進行「模式模擬驗證」後，始能定案。另修正法案，因立法程序冗長，考量立法院會期、待審法案、審查程序及朝野關係等因素，掌握較為困難，須綿密耐心溝通爭取支持。

- 2、在國防安全有效確保前提下，於志願士兵召募既有成果，全案推動期程區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」三階段實施，現階段為「規劃準備」階段，國防部正就相關核心事項，展開綿密研討與部會協商，期能凝聚共識，增加助力、減少阻力，使各階段能如期順利完成。

(二十四)我國歷年重大軍事改革推動過程之比較

(請對「十年兵力規劃」、「精實案」、「精進案」與「全募兵制」，在推動過程與可能影響作一比較)

- 1、「十年兵力規劃」及「精實案」：因應社會、人口結構改變、經貿發展快速、兵役役期縮短及戰爭型態等變化，復因役男獲得逐年困難且國防預算佔中央政府總預算比例逐年降低，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，應賡續執行精減，達成降低國軍兵力目標，以降低人員維持支出，挹注於軍事投資及作業維持費，俾使國防預算有效運用。
- 2、「精進案」：配合國防二法實行，在「精進案」推動規劃過程中，國防部除配合相關國防法規修訂外，計研擬「人員疏處安置」、「兵役

制度革新」、「軍職專長簡併」、「業務職掌簡化」、「部隊訓練精進」、「國防資源釋商」及「土地運用規劃」等多項具體配套作為。其中尤以「業務職掌簡化」部分，配合組織結構的調整，以創新的思維與觀念，全面審視現行業務，透過權責下授、流程簡化及非必要任務簡併或刪除，以紓緩業務人力調降後對任務推展的衝擊。

3、「全募兵制」：提升國家整體競爭力是目前政府施政重點之一。因此我國由募徵併行調整為「全募兵制」，在「打」的需求外，尚必須考量國防財力及人力召募成效。若供給面無法滿足，將影響需求面。國防部採專案編組分工方式，區分三個階段實施，而其影響與因應做法如后說明：

- (1)「規劃準備」階段：為增加召募誘因，適切檢討人員維持費、軍人待遇調整、退撫軍保財務檢討及生活設施改善等所需經費，配合國防財力消長，適時向行政院爭取預算支援。
- (2)「計畫整備」階段：依第一階段各項核心要項規劃作業結果，管制策頒 12 類 38 項執行計畫，並逐步檢討擴充；須修正之法案，依推動之急迫性，排定優先順序，送請立法院審查及完成立法，俾利各級據以執行，依循法制推動落實。
- (3)「執行驗證」階段：依實況重新檢討規劃，及修正相關配套計畫作為因應，期在有效有限人力資源運用，同時兼顧發展經濟與持續戰力，朝向全募兵制發展。

4、「十年兵力規劃」、「精實案」、「精進案」與「

全募兵制」各有其背景與階段性任務需求，推動過程中滿足任務整體需要，即為可行性方案。

(二十五)美國推動募兵之借鏡

(請說明美國推動募兵以來遭遇的問題、困難及如何因應等相關情形。)

- 1、美國實施募兵制以來，兵員招募未如預期，而陸續增加許多措施，諸如增加危險艱苦地區待遇、發給招募及留營獎金、改善設施與環境、照顧爭取眷屬向心、精進退輔就學就業等，而後募兵水準才較趨穩定。
- 2、國防部 97 年赴美參訪及邀訪美軍，研討募兵制成功因素：
 - (1)提供優渥薪資及待遇，視地區、階級、有無眷屬等發給宿舍津貼、生活津貼、食物津貼、勤務加給。
 - (2)建構舒適生活環境，營區設置休閒、運動及健身各種設施、場所，提高留營意願。
 - (3)重視官兵家庭、照顧官兵家人，對官兵眷屬提供輔導與協助，因任務、受訓須與家屬分離，給予津貼，使其家人樂於鼓勵官兵留營。
 - (4)以任務、訓練及工作的挑戰性，強化社會印象，提升軍人的地位與榮譽感，願意繼續留營。
 - (5)建立軍、士官雙軌體制，軍官負責計畫，士官負責執行與訓練，建立總士官長制，提高士官之榮譽感與地位。
 - (6)建立良好考選機制，按軍事急需專長訂定優厚留營獎金，並透過專長、技能訓練、專長或官科轉換或服務地點的重新選擇等配套措施，留住人才。

(7)完善退休福利與制度，發給退伍軍人證，享有購物優惠、就醫減免等福利。

(8)提供轉業或待業過渡期之服務、進修學費及考試費用補助、醫療服務、戒菸(酒)活動等。

3、為汲取美、日募兵制經驗，國防部與人事行政局、內政部、退輔會等單位，規劃於97年12月初前往美、日參訪，現正強化行前準備，積極蒐整過濾資料，「帶著問題找答案」，以增大參訪效益。

四、國家安全會議座談紀要

(一)新政府兩岸政策、外交休兵與國防政策關係

孫子兵法談到上兵伐謀，其次伐交，其下才是伐兵、攻城，美日及兩岸關係改善，是改革國防的最佳契機，募兵是不得已的選擇，因為役期太短，學會了就退伍，一直做訓練，划不來，必須把當兵當作職業選項之一，募兵方面與民進黨的政見一致；但年輕人不想當兵，募兵的配套措施很重要，讓年輕人高高興興的進來軍隊，有希望的出去。

(二)從馬蕭競選白皮書到落實為政策的國安會角色

現在國安會定位為總統的腦—幕僚機關，而不是手，520之後，全募兵制納入行政部門政策，國安會就沒有角色了，只有派人參加過1次(7月9日)國防部募兵制簡報。競選白皮書有提到推動4-6年實施全募兵制，但沒有提到兵力目標，至於怎麼做由國防部去處理，必須等國防部的規劃報告出來，再行研議。

(三)戰略守勢政策有無改變

先是伐謀、伐交，人不犯我，我就不犯人，就不必伐兵，但第一擊不是我打，一定是別人發

動，所以道德責任就在別人。

「制空、制海、反登陸」基本上沒有改變，頂多在前面加上「反飛彈」。

(四) 兵力結構及國防預算問題

兵力結構不應從預算去看，應該從「打、裝、編、訓」依序去看，結構是編的問題，要依據如何打，才能看結構的變化。至於精簡疏處、招募基層，幅度大、人數多、成本高，以 GDP3% 的國防預算一定不夠的問題，全募兵可以一次到位 500 億元，以 one-shot 方式一次疏處，不必年年編列。

(五) 關於 4-6 年內達成全募兵制之看法

從興利的角度來看，募兵是由年輕人志願從軍，沒有配套，不可能做的好，所以國防部要提供足夠的誘因，讓年輕人喜歡進來，高薪資、給證照，出去後繼續貢獻社會，美國蒙哥馬利法案可以參考，募兵的方案要設計好。總統有一次在國防部講話，提到要讓軍人更有尊嚴，購買高科技武器，受高科技教育，管理階層要受到尊重。

配套很重要，募兵行之有年了，招不足兵，也留不住，選、訓、晉、用、留、退的誘因要去思考。目前招募新兵的薪資是 29,600 元，與勞委會所訂基本工資的兩倍 34,600 元沒有差太多；榮民的定義界定，現行規定是服役 10 年以上，如果一簽 4 年，簽 2 次算不算榮民，這要研議。

(六) 全募兵制涉及跨部會事務，應準備之配套

全募兵制是要加強火力及引進更好的人，涉及 3 個 R，招募 (recruitment)、留用 (retainment)、退撫 (retirement)，涉及約 16

個部會，包括銓敘部及考選部。

兵力結構與戰略有關，看打什麼仗，才能計算兵力結構。

在流程方面，國防部會向總統報告，總統交國安會研究，研提意見呈給總統，總統再交回國防部，國防部如果要預算、要人力，就要走行政體系，經行政院院會討論通過，推行募兵制涉及很多跨部會事務。

陸、結論與建議：

國防部全募兵制期程規劃原自 97 年 5 月 20 日至 102 年 12 月 31 日止，但若未能如預期達成，將力求於 103 年完成。97 年 12 月 18 日上午，國防部陳部長於立法院答詢表示，全募兵制完成實施的時間，將從原先民國 103 年 1 月 1 日，延後到民國 104 年 1 月 1 日，全募兵制延後並已向馬總統報告。關於全募兵制的國軍組織及兵力結構，目前仍在規劃作業中，有關編組需求、員額目標及戰力分配，均未定案。本調查研究案，在經過 4 個多月的諮詢、訪談與研讀相關資料以後，參酌國防部的說明與答覆，幾經討論與思考，謹提出以下二十七點之結論與建議。

- 一、徵兵制雖有其貢獻與優勢，卻難以為繼；募兵制固有其不得不然，卻合乎國防現代化之趨勢與需求。
 - (一)徵兵之優點在於公平性、有利全體國民保家衛國之精神武裝、及人事維持費用較低，同時建立本土防衛之後備動員能量，因而構成嚇阻能力，有助於維持台海情勢穩定，確保國家安全。
 - (二)現代戰爭使用最高科技及非常精密之武器裝備，實際均由士官、士兵操作使用及維護保養，需要役期長、具備專業、一定素質以上的成熟人員。然我國徵兵役期從早期海空軍 3 年、陸軍 2 年，自 97 年起縮短為 1 年，扣抵軍訓，再扣掉 110 天以上的假期，無法完訓成為穩定、成熟之可靠人力。再者，出生人口持續下降，義務役入營役男數下降速度太快，導致兵力規模出現難以為繼趨勢。
 - (三)我國防衛作戰在戰爭形態上，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、反登陸

」程序作戰，發揮三軍聯合作戰戰力，以求殲敵於有利海、空域，若敵突擊登陸成功，再以地面防衛作戰，殲敵於灘岸。是以，國軍在未來兵力整建上，應調整兵力結構朝向「募兵制」發展，建立一支「足編、全裝、完訓、長役期」，可立即遂行作戰任務之常備部隊，以因應無預警戰爭發生，爭取後備兵員完成部隊編組與臨戰訓練所需要之時間，達成防衛國土安全之目標，有其不得不然之趨勢。

二、「全募兵制」一詞是否妥適，國防部宜審慎評估。

(一)「徵兵制」與「募兵制」最大的差別，在於前者為義務性，而後者則為志願性的；美國稱「全募兵」為 All Volunteer force (AVF)，全志願役的部隊。

(二)「全募兵制」之涵義若是指國軍兵員 100%全係募兵而來，則役男又何須徵服 3 或 4 個月之義務兵役，募兵制是個專有名詞，如以「全」或「不全」，來作為區隔，是否宣示只要招募志願役官兵當兵即可，其他的人均不用當兵、免當兵，若在「募兵制」前加入「全」字，可能對國防部產生限制，且對一般民眾造成誤解，國防部允宜審慎評估。

三、募兵制雖然是政黨在競選過程上的政見喊價，但國防部作為受命單位，從競選政見到落實為國防政策應有決策流程，不能先射箭再畫靶，否則將完全脫離國防戰略之需求。

(一)我國現行實施募徵併行制，兩大政黨均一再主張縮短役期，競相喊價，加上少子化速度太快，導致兵力規模出現難以為繼趨勢，兩大政黨且均有朝募兵發展的選舉政見。「4 至 6 年完成全募兵

制」為馬總統、蕭副總統競選時之國防政策，就職之後，他們似有意將競選政見落實納為國家政策，國防部乃須在有限時間內思考相關問題，包含組織架構、兵力規模、預算分配、召募策略、法案修訂、乃至於整個退撫機制等。

(二)從競選政見到落實為國防政策，應有一個決策流程，並依決策機制來充分論證，不能先射箭再畫靶，也不能單憑長官一句話、一個想法，否則將完全脫離國防戰略之需求。就此而論，此次有關全募兵制的決策過程，實應由總統府、行政院及國防部啟動政策辯論機制，國防部除應服從統帥、進行內部規劃之外，在過程中更必須表達軍事專業意見，根據任務之需求，來規劃兵力與建設軍隊，方為正辦。

四、募兵制的改革變化甚大、影響深遠，係國家大事，而非僅是國防部內部的事務，在行政院內，應成立跨部會機制主持其事，而涉及立法部分，更應跨黨派共同參與。

(一)全募兵制涉及國家戰略、國防政策、人力資源、財政能力、國家資源分配等議題，牽涉到 16 個跨部會業務，甚至需跨院際協商。美國國防部人員一直提醒我國此事茲事體大，要非常小心謹慎，預算一定要充足、士官必須堅實等，但國防部似乎仍等閒視之，僅以接受任務之態度，關起門自己做，認為只要達成目標數字，而不管後果如何，也不管國家花費多少，或國防部是否會受到傷害。

(二)以 94 年 1 月 26 日行政院第 2925 次院會決議通過「現行兵役制度檢討改進方案」為例，依行政院 4 年中程施政計畫，兵役制度朝向以「募兵為

主」的募徵兵併行制，該項方案係 92 年 12 月決定設立，93 年 2 月開始召開籌備會議，由國防部、經濟部、國科會、科技顧問組等機關單位，就業管部分先行研議，同年 6 月設置推動小組，由政務委員、國防部長、內政部長擔任共同召集人，成員包括內政部、國防部、經濟部、教育部、主計處、人事行政局、退輔會、國科會、研考會、經建會、科技顧問組等相關機關及邀請專家學者共同組成。然而，決定推動「全募兵制」的決策，連同政策名稱，全部來自標語式的簡要競選政見，未見總統府、行政院及國防部啟動政策辯論機制，或經過何種決策程序，過程堪稱粗糙。

(三)為此，行政院應設跨部會委員會主持其事，深入討論，充分交換意見，納入更多專家參與構思及規劃設計，讓相關部會精確瞭解，更精確地計算。而由於國防事務，特別像募兵制度這種大事，係超越黨派利益，影響及國家的生存，其涉及立法部分，更應邀請朝野政黨共同參與，並共同促成。

五、在推動募兵制之際，不能抵觸我國憲法之規定，且應守護多年來在徵兵制度下，已經養成國民的保國衛民義務之認知與習慣。

(一)我國憲法第 20 條明定：「人民有依法律服兵役的義務」，服兵役為國民共有的義務，另依據兵役法第 1 條規定：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務。」也就是採用徵兵制的依據，兵役法另有常備軍官、常備士官規定，以及志願士兵服役條例、陸海空軍軍官士官服役條例及志願留營等相關規定，構成國軍現行之募徵併行制。數十

年來，徵兵制已建立國民應保衛國家安全，善盡服役義務之制度與觀念，合先敘明。

(二)依據司法院大法官釋字第 490 號解釋，這一項義務是為了防衛國家安全所制定的，而且受憲法規範。我國採取徵兵制之情況下，國民到了法定年齡，不論貧富愚賢，都應該接受軍事訓練，服法定役期，擔負起保家衛國的重任；國民接受徵召服役，已為理所當然之觀念，逃避兵役會受千夫所指，也已深入社會各階層及國人心中，殊屬不易，國人保衛國家的決心對精神戰力甚為重要，此份努力之成果與觀念之樹立得之不易，更應加以珍惜。

(三)推動實施募兵制，即意味著人民將以自願方式進入軍中服務，是特定人與軍隊建立職業契約，有特殊的權利與義務關係，必然對國民應服兵役此一深植人心的觀念與認同感造成衝擊，在朝向募兵制之際，國防部要能確實守護多年來國家徵兵制度下，國民有服役保國衛民義務之認知與習慣，不能隨便揚棄或輕言廢除，否則一旦出現風險狀況，將難以恢復「精簡常備、廣儲後備」；因此，推動實施募兵制尚不能牴觸憲法之規定，仍為當務之急。

六、募兵制在推動過程上，應定期評估與管控，並設有停損點，專業考量應重於政治決定

(一)推動募兵制，當然有一個轉型發展之過程，隨時要進行評估其需求與產生之效果，若在轉型發展之過程中，未能從事估算或評估其成效，則推動之進程將窒礙難行。

(二)惟募兵制之實施，多少帶有實驗與假設之性質，因為，募兵制是屬於志願役，服役之役期較長，

在軍隊停留的時間長，可以對其進行較長期之投資與訓練，理論上，這些軍人當然可以取得專業化之技能與效果；但募兵可能無法滿足全部國防之基本需求，尤其是一些風險較高單位，更可能乏人問津；因此，對每一階段推行之成效與所遭遇之困難，應設置停損點，必須藉由定期評估與控管而設停損點。因此，推動實施募兵制，也應建立定期評估機制與控管之標準作業流程。

- (三)國防建軍工作不能只從政治效益層面加以考量，而應通盤考量國家安全與國防戰略利益，以審慎務實之態度，精準規劃與評估，才能維護國防安全；因此，主其事之國防部更應秉持專業堅持，勇於承擔政策責任，運用具足以說服大眾與統帥之數據與政策論述，始能有效落實募兵制。

七、國防部應把握住募兵制成功之基本條件，並全力以赴。

- (一)成功之募兵制至少需要 5 項條件：優越之人員素質；精良之武器裝備；健全之組織制度；嚴整之軍法軍紀；堅定之精神意志。否則，投注大量財力，將形成難以承受的浪費，以及兵力質、量不足之嚴重後果。

- (二)推動「全募兵制」，朝「小而美、小而強」的建軍目標邁進，需要更多長役期之優質人力，進入軍中從事各項建軍備戰工作，國防部必須掌握前所揭諸之募兵制各項成功要素，做好選、訓、晉、用、留、退之完整配套措施，使之具備足夠誘因，全力以赴。

八、國防部應從國家利益→國家目標→國家戰略→軍事戰略來確定建軍備戰之需求，募兵制應遵循國家戰略與軍事戰略的指導，在評估人力與戰力需求時，

應考慮及兩岸的特殊因素。

- (一)「國家戰略」是指在平時和戰時，在組織和使用國家武裝力量的同時，組織使用該國政治、經濟、心理上的力量，以實現國家目標的藝術和科學。」也就是要依據國際國內情況，綜合運用政治、軍事、經濟、科技、文化等國家力量，籌劃指導國家建設與發展，維護國家安全，達成國家目標；合理之國家戰略與國防安全思維，應為「戰略決定預算」、「預算決定需求」、「需求決定建軍」，而「自主性國防」戰略理念之建制，則是從國家安全與戰略格局的整體框架，決定投入研發、採購的軍事預算投資，依此衡度每年的軍事武器與物資需求，從而次第建構建軍的基本理念與配置。
- (二)再者，實施募兵制為重大國防政策，除了重視預算、兵力與戰力需求以外，更重要的是整體國家戰略之規劃與評估，如果沒有如此之戰略規劃與評估，而貿然大幅改變制度，可能會虛無化國防兵力結構，影響整體之國防安全。
- (三)目前兩岸關係逐漸和緩，國軍面對戰略安全環境之變化，必須要與時俱進、積極革新，提出有效之新國防戰略，並且在保持戰備水準、捍衛國防安全之前提下，推動各項適當之改革，以強化自我防衛實力，做為政府推動兩岸和平發展有力之後盾，國軍當前之戰略指導及兵力需求，必然是因應兩岸關係與周邊安全情勢而決定。實行募兵制，必然要改變兵力結構，包括作戰能力、反應能力都會發生變化，尤應特別考慮及兩岸關係之特殊因素，切忌單方面一廂情願之思維。

九、二十多年來，國防部已完成國防政策與國防預算的重大調整，而十多年來一直在進行的組織調整，國

防部大多只重精簡，如何降低人事維持費在 50% 以下之外，已無餘力，因此募兵制最基本之要求應先確定兵力規模；而兵力規模是根據戰役模擬計算出來的，應符合國家戰略目標，且是科學驗證的結論。

(一)民國 71 年 3 月 16 日，當時的國防部長宋長志在立法院答詢時首度明確指出：「當前我國的國防政策是精兵政策和攻守一體，在戰略指導方面，現階段是戰略守勢。就守勢戰略而言，防守臺灣海峽，首先要注重防空，能制空，海軍才能制海。」這是我國政府第一次在正式場合表示要採取精兵政策，並說明我國的戰略，已經由攻勢作戰轉變為「制空、制海、反登陸」守勢作戰。此一政策，延續至今。

(二)我國在確立前述戰略守勢之後，基於社會福利、教育文化等國家發展所需，在行政院努力及立法院監督之下，每年國防預算佔中央政府總預算比重由 50% 以上，逐漸下修到目前 18% 左右。在此同時，國防部進行重大軍事變革，並依政策、預算、組織之順序檢討調整，於十年兵力規劃完成（85 年 6 月）、精實案完成（90 年 6 月）、97 年 11 月各該年度之國防預算人事維持費分別為 1,156 億、1,393 億、1,265 億元，總員額則分別為 45.2 萬、38.5 萬、27.5 萬人。此期間首要之工作目標，就是將人員維持費壓低至 50% 以下，因為國防預算不足，所以只重精簡，降低人事維持費之外，已無餘力顧及其他需求。

(三)因此，推動實施募兵制最基本、也是最核心的要項，就是要確定兵力規模（兵力目標），而且此一兵力規模必須合乎軍事專業之需求，具備合理

性與客觀性，而非輕率或主觀任意之決定。申言之，兵力規模應依據國家戰略，進行戰役模擬之後所訂定，不僅符合國家戰略目標，同時也是經過科學驗證之結論，方能符合國家安全之需求。

十、我國長期以來，對於兵力規模一直都有五種不同員額名稱之計算數據，國防部允宜審慎研議募兵制所規劃之兵力規模，是否仍需維持五項員額名稱，以及編現比的提高比重。

(一)目前國軍所使用之員額名稱，計有五種，分別為：「總員額」、「編制員額」、「維持員額」、「預算員額」與「現有員額」等，合先敘明。

(二)國軍從「十年兵力規劃」期間，編制員額加上維持員額（即總員額）為 45 萬大軍；經過「精實案」後，總員額則降為 38 萬 5 千人大軍，爾後再經 2004 年 1 月開始實施第一階段之「精進案」，直至 2005 年 6 月，軍隊業由 38 萬 5 千人減到 29 萬 6 千人，國防部原預劃至 99 年 11 月底精進案完成，總員額將裁成 27 萬 5 千人之部隊，惟截至 97 年 11 月底止，國軍雖在預算員額及維持員額總和上，仍維持 27 萬 5 千人之譜，但依據預算員額之數額，僅餘約〇〇萬〇千人，且現有員額亦降至僅餘近〇〇萬人，換言之，目前編現比僅七成不到（詳細數據，請參見【附表三十一】）。

(三)從十年兵力規劃、精實案到精進案之簡併兵力過程可知，國防部對外所宣稱之兵力規模，均運用總員額為度；惟目前刻正推動實施之募兵制，應朝向「全裝、足編」之兵力目標趨勢，則募兵制所運用之員額名稱是否仍需維持五項；另外，募兵制編現比理論上雖可較現行編現比為高，但提

高多少始能否符合現實戰備之需求，國防部允宜審慎研議。

附表三十一、我國國軍員額狀況

區分		總員額	編制員額	維持員額	預算員額	現有員額
十年兵力 規劃 (85.6)	中央	近4萬餘	3萬餘	8千餘		
	陸軍	23萬7千餘	近22萬	近2萬		
	海軍	6萬餘	近6萬	4千餘		
	空軍	6萬餘	5萬8千餘	近4千餘		
	聯勤	9千餘	近9千	2百餘		
	軍管	2萬餘	2萬餘	1百餘		
	憲兵	1萬5千餘	1萬5千餘	併中央計		
	合計	45萬餘	41萬餘	3萬6千餘		
精實案 完成 (90.6)	中央	近4萬	近3萬	近1萬		
	陸軍	近20萬	17萬餘	2萬5千餘		
	海軍	5萬6千餘	5萬餘	5千餘		
	空軍	5萬5千餘	4萬8千餘	6千餘		
	聯勤	近1萬5千	1萬4千餘	4百餘		
	軍管	6千餘	5千餘	5百餘		
	憲兵	1萬5千餘	1萬3千餘	1千餘		
	合計	38萬餘	33萬餘	近5萬		
精進案 完成 (99.11)	中央	2萬8千餘	2萬8千餘			
	陸軍	9萬5千餘	9萬5千餘			
	海軍	3萬8千餘	3萬8千餘			
	空軍	3萬8千餘	3萬8千餘			
	聯勤	2萬餘	2萬餘			
	後備	1萬3千餘	1萬3千餘			
	憲兵	1萬3千餘	1萬3千餘			
	小計	25萬餘	25萬餘			
	合計	27萬5千餘	25萬餘	25萬餘		
目前 (97.11)	中央	2萬7千餘	2萬7千餘			
	陸軍	9萬4千餘	9萬4千餘			
	海軍	3萬8千餘	3萬8千餘			
	空軍	3萬7千餘	3萬7千餘			
	聯勤	2萬3千餘	2萬3千餘			

	後備	1 萬 4 千餘	1 萬 4 千餘			
	憲兵	1 萬 3 千餘	1 萬 3 千餘			
	小計	25 萬餘	25 萬餘		24 萬餘	○○○
	合計	27 萬 5 千餘	25 萬餘	2 萬 5 千餘		
全募兵制完成 (103 年 12 月)	規劃中					

十一、推行募兵制應考慮人口出生率和財政支持度兩個前提，其中少子化趨勢是對兵力目標最大考驗。

(一)實施全募兵制，應考慮兩個前提，財政支持度因素之外，就是人口出生率的因素。少子化導致人口不斷減少及出現許多獨子，在這種情形下，將會影響各該年齡層所能召募之人數：77 年男性出生人數 177,856 人，87 年 141,462 人，96 年 106,898，87 年較 77 年減少 36,394 人，96 年又較 87 年減少 34,564 人，96 年較 77 年減少 70,958 人（詳細出生數，可參見【附表三十二】），如每年可入營服役人數約為 7 成，96 年約為 78,286 人。

附表三十二、76-96 年每年出生人口統計

年別	性別	合計
76 年	計	313,282
	男	162,935
	女	150,347
77 年	計	342,227
	男	177,856
	女	164,371
78 年	計	312,984
	男	162,952
	女	150,032
79 年	計	336,306

	男	176,378
	女	159,928
80 年	計	320,384
	男	168,145
	女	152,239
	計	321,405
81 年	男	168,306
	女	153,099
	計	325,994
	男	169,360
82 年	女	156,634
	計	323,768
83 年	男	168,764
	女	155,004
	計	326,547
	男	169,482
84 年	女	157,065
	計	324,317
85 年	男	168,961
	女	155,356
	計	324,980
	男	169,422
86 年	女	155,558
	計	271,450
87 年	男	141,462
	女	129,988
	計	283,661
	男	148,042
88 年	女	135,619
	計	305,312
89 年	男	159,726
	女	145,586
	計	260,354
	男	135,596

	女	124,758
91 年	計	247,530
	男	129,537
	女	117,993
92 年	計	227,070
	男	118,984
	女	108,086
93 年	計	216,419
	男	113,639
	女	102,780
94 年	計	205,854
	男	107,378
	女	98,476
95 年	計	204,459
	男	106,936
	女	97,523
96 年	計	204,414
	男	106,898
	女	97,516
資料來源：內政部戶政司		

(二)舉例而言，觀諸各年度出生率，2004 年時，每年尚有男性出生 11 萬 3 千多人，到 2007 年減少為 10 萬 6 千餘人，少子化之後，可能 10 萬、9 萬，人越來越少，現在 15 到 19 歲，5 年後到達役男年齡時，人數會更少，16 年後男孩是 10 萬人，以七成計算為 7 萬人，再扣掉出國、赴大陸就學、就業、國外移民，可能僅餘 7 萬人不到，如果每年以招募役齡男子七分之一為計算基礎，約可募得 1 萬人，募兵制役期規劃為 4 年計算，則 4 年招募 4 萬人，再加上女性士兵每年約可募得男性士兵四分之一之人數，4 年約可募得 1 萬

人；用現在之募兵方式，僅餘 5 萬兵力，顯然不足國防部所規劃之兵力規模。

(三) 少子化趨勢不僅造成役期過短之徵兵制兵源不足，亦將是對募兵制兵力目標的最大考驗之一。

十二、國防部應展現堅定的決心與勇氣，在推動募兵制同時，一定要推動組織結構的調整。

(一) 募兵成本非常高，必須避免組織結構的疊床架屋及人力資源浪費，愈是上層的結構，成本愈高，浪費愈多。國防部推動募兵制時，一定要同時推動組織結構調整，但國防部對於兵力規模與組織調整，僅於「五年兵力整建與施政計畫報告」中，提出「高司組織調整」、「部隊結構調整」、「聯戰指揮機制」與「總員額調整」四項，並未觸及「組織功能檢討」、「官士兵配比調整策略」與「全募兵制推動策略」等關鍵性議題。

(二) 國軍組織架構中的上層結構，基本上仍是沿用大陸時期，國防部、參謀本部聯參等高司單位，各總司令部現在只是去掉「總」字，改成司令部，其他原封不動，疊床架屋，指揮鏈非常長，各司令部，非用於戰鬥，以業務為主，戰時效用小，卻佔大量員額，且將官及高級校官充斥，不只是人事費用的浪費，一個單位存在就有相當的公文往返、權責分擔及互相制肘問題，因此組織運作、作戰指揮、公文協調皆憑添很多問題。募兵制之兵力規模必然低於目前，組織肥大及冗員問題，必須檢討。

(三) 國軍以往之精簡裁併，都是由國防部、參謀本部、(總)司令部、局等高司單位共同辦理，這些單位卻佔大量員額，本身該裁未裁，卻把部隊簡併裁至影響戰力，此種本位主義及既得利益之思

維，更應是規劃推動募兵制時，所必須嚴肅面對之問題。

十三、現行官士兵配比嚴重扭曲戰力，亟待調整，其中將官之多、比例之高，特別是政戰軍官員額之多、比例之高，均有待匡正。

(一)依 96 年國防部預算書，國軍軍官、士官配比为 1：1.47。軍、士官配比，美、韓為 1：3.18，我國較美、韓高出倍數以上。

(二)將官方面，預算員額 387 人，上將 9 人、中將 64 人、少將 314 人，以國軍預算員額 25 萬人計算，每 1 千人就有 1.55 位將領；若以現員計算，截至 98 年 1 月 1 日止，將官共計 430 人，以實際員額〇〇〇,〇〇〇人為基礎來計算，則每 1 千人有〇位將領，較大陸的 0.09% 高，也是南韓（0.07%）和美國（0.06%）的〇倍多。國防部之外，國家安全局組織法規定可有 61 位將官，國安會編制可有 21 到 25 個將官職缺；總統府最多可有 17 位將官（其中 12 人為戰略顧問）。大專院校及高中有教官 4、5 千人，均為軍官，其中將級 16 人，均在國軍員額之外，軍官、將官比重高得離譜，顯失衡平。

(三)另者，總政治作戰局軍官與全軍政戰軍官現員人數，截至 98 年 1 月 1 日止，合計為〇,〇〇〇人，若扣除總政治作戰局現員軍官〇〇〇人，則以國軍預算員額 25 萬人計算，每 1 千人就有〇〇位政戰軍官，若以現有員額〇〇〇,〇〇〇人計算，則每 1 千人有〇〇位政戰軍官，均造成國家國防財政上不必要之負擔，此一現象有待匡正。（各軍種現員，請參見【附表三十三】）

附表三十三、國防部各軍種官士兵各階現員統計表（至
97年12月）（本表屬機密，刪除表內數字）

區分	陸軍	海軍	空軍	聯勤	後備	憲兵	總政 戰局	全軍政 戰現員
上將								
中將								
少將								
上校								
中校								
少校								
上尉								
中尉								
志願役 少尉								
義務役 少尉								
軍官 合計								
一等 士官長								
二等 士官長								
三等 士官長								
上士								
中士								
志願役 下士								
義務役 下士								
士官 合計								
志願役 上兵								
志願役 一兵								

志願役 二兵								
義務役 上兵								
義務役 一兵								
義務役 二兵								
士兵 合計								
合計								
總計								

另 98 年 1 月 1 日，上述軍種及總政戰局以外，國防部本部暨聯參所屬（統稱為中央）有將官○○○名、校官○,○○○名、尉官○,○○○名、士官○,○○○名、士兵○,○○○名，合計○○,○○○名。

十四、為鞏固軍隊基層軍士官，應拉長尉官停年，增加其不同兵科歷練，使基層軍官的基礎更加穩固；同時，強化士官階層，使其成為軍隊名符其實的中堅骨幹。

（一）就拉長尉官停年，增加不同兵科歷練，使基層軍官之基礎更加穩固而言，歐美國家之尉官停年相當長，從畢業任職少尉，一直到少校停年，有 10 至 12 年之久，渠等認為戰鬥力係建構在基層之軍官上，而非建立在高層之指揮官，因此，基層軍官必須非常熟悉軍隊之士官、士兵，還有軍隊之打擊能力，同時規定其需要歷練相關經管、業務，步兵科之軍官亦需至砲兵、裝甲兵部隊擔任幹部，使得這些基層軍官非常熟悉不同的連隊與不同戰鬥力的能力建構，停年時間一旦拉長，所形成之尉官基礎當然更加穩固。

- (二)軍隊結構應是金字塔型，尉官多、校官少、將官更少。但國軍校官與尉官幾乎人數一樣。98 年度預算員額中，將官 387 人，校官 21,000 人，尉官 25,000 人，校官與尉官的相對比重為 1：1.19，尉官停年短，僅歷練單一兵科及經驗尚嫌不足，再扣除義務役之預備軍官，志願役之校官與尉官員額相等，顯示基層員額嚴重不足，部隊戰力未能穩定。如我國尉官 5 千人，原本停年 6 年就可以升到少校，只要增加停年（例如：延長至 10 或 12 年），問題也許即可解決，且戰鬥力更強，此僅為執行層面之技術問題，惟該項問題未獲國防部正視，造成基層軍官停年短之問題一直無法解決。
- (三)再者，強化士官階層為當務之急，使其成為軍隊名符其實之中堅骨幹；國防部陳部長於 2008 年 12 月 5 日主持「國軍精進士官制度」高階座談會時強調，士官是部隊的骨幹，部隊穩定之基石，也是主官的助手、分身及顧問，更是士兵的導師、官兵溝通的橋樑，以及維繫部隊戰力的靈魂人物。因此，國軍必須透過授權士官的方式，建立其責任感與榮譽心；同時養成凡事按標準作業程序執行各項任務，以落實風險管理機制，讓全體士官以優異的本職學能，擔負起國軍基層管理工作的責任。
- (四)軍官負責領導、策劃及指揮，在任何一個位置上不會很久。士官負責部隊的管理、訓練、戰鬥、武器裝備的修護保養，很可能一直在同一個部隊或單位內任職，熟悉單位之人、事、物，為軍隊中真正的中堅骨幹，士官不強，不可能有戰力。但國軍重視士官流於口號，並沒有真正重視，直

到目前最困難、最急缺的仍是士官。近年來，國軍因武器裝備的持續更新，已朝向量少、質精的建軍之路發展，擁有專業、高素質的士官幹部，除可專注戰訓本務工作，亦能提供經驗傳承，基層訓練的效果才得以顯現，部隊整體戰力方能持續強化。尤其，在國防部分階段推動募兵制後，未來的國軍將是一支以志願役人員為主幹的專業部隊，士官對國軍的重要性，勢必與日俱增。

(五)因此，充實及健全士官，形成軍隊以士官為主體的專業運作方式，提升士官地位，帶動士兵地位的提升。士官之地位無法由軍官取代，其成本又遠較軍官為低。惟當前國軍之兵力結構、權限、生活設施、福利照顧等重心均置於軍官，軍士官權責不清，士官地位與士氣低落，不惜以高成本之軍官從事士官業務；國軍員額從先前之 50 萬大軍降至 27 萬，然士官編現比長期處於 7 成上下，不進反退，且以兵代士，士官階層積弱不振，軍隊管理、技術與操作環節處於不穩定狀態，仍未顯著改善，訓練及戰備難謂可靠。

(六)綜上論述，拉長尉官停年，增加不同兵科之經管歷練，使基層軍官之基礎更加穩固；同時，強化士官階層更屬當務之急，使其成為軍隊名符其實之中堅骨幹；以此鞏固國軍基層隊伍之實力，國軍戰力始能獲得真正強化。

十五、募兵制的推行，應同時考量將後勤、幕僚等行政人員大量釋放給文官或委外，以有效使用資源，並提昇戰力。

(一)培養軍人之成本相當高，尤其是出身軍校之職業軍人，從戰技、戰鬥、戰術、戰略一系列之投資更是昂貴，軍人的本質應是驍勇善戰，不怕苦、

不畏難，但國軍目前之情形卻有待檢驗，如果缺乏尚武精神，實施募兵制亦為徒然。因為國家教育訓練之軍校生，人力培育規劃，係依「為戰而教」、「為用而育」原則辦理，應絕大部分投入戰鬥行列，對於行政、人事此類型所謂坐辦公室、吹冷氣之單位，則通常由國防文官之人力予以替代；換言之，國軍許多後勤管理、人事業務與行政管理等工作，都可運用民間社會之大學科系學生來替代。就國外經驗而言，許多國家之軍隊，人事單位只用了少量之職業軍人，大部分仍透過民間取才之方式，招考各項業務專長之國防文官，因此在國防事務中之行政事宜，如：後勤、倉儲之管理人員，大多數由文官辦理，而非職業軍人所擔任；三軍軍官學校、政治作戰學院所教育訓練出來之職業軍人，均為作戰所用，並非從事隨員、行政等工作事項。

(二)如能愷切檢討我國國軍現況，深入瞭解軍隊是否有太多時間未能用於作戰訓練，而係用在行政工作上；各級領導職之營長、指揮官是否僅有少部分時間用在研究戰略、研究演訓作戰上，其他大多數時間則用來決定人事以及經費之支出；也就是所謂之行政權與人事權上。如果國軍現況確實如此，應再深入探討指揮官、各級軍官，是否不在乎其會不會打仗、會不會演習、懂不懂軍事、戰略，對於熟悉地形、熟悉整個武器性能之操作，與武器性能如何發揮至極致，是否均興趣缺缺；大多數之時間，是否均虛擲在行政權與人事權限上，以彰顯自己之權力。在推動募兵制之當下，如果軍中存在這種現象，尤應警惕。

十六、每位募兵如果以現行最低基本工資兩倍計算，並

以 20 萬兵力為目標，同時以官士兵配比 1：2：3，約需增加人員維持費 216 億左右。政府對國防預算所增需求的支持強度，是決定募兵制成敗的關鍵因素之一。

(一)依據 98 年度國防預算書顯示，預算員額為 220,000 人兵力規模，按照現行的給付標準，將義務役人員全部轉為志願役，估計就需要在現行的人員維持經費 1,295 億上，增加 334 億，達到 1,627 億的水準（請詳見【附表三十四】）。

附表三十四、劉立倫教授所評估現行預算員額，義務役官士兵全數調整為志願役所需之國防經費

每月薪給		本俸	專業加給	志願役加給	人數	役別轉換差額
官	志願役少尉	\$19,825	\$17,530	\$6,000		
	義務役少尉	\$12,260			2,790	8,675 萬
士	志願役下士	\$11,735	\$17,190	\$6,000		
	義務役下官	\$8,690			14,000	36,729 萬
兵	志願役一兵	\$9,585	\$14,610	\$5,000		
	義務役士兵	\$6,435			67,150	152,833 萬
每月國防經費需求數				19.8 億		
全年國防預算需求數(13.5 個月)				267.6 億		
每年人員維持經費增支數 (薪給約佔人員維持費的 80%)				334.5 億		

(二)當前國防預算占 GDP 的 3%，中央總預算的 17%~18%，如果推行募兵制，每位募兵以現行最

低基本工資兩倍計算，並分別以 22 萬及 20 萬兵力為目標，同時以官士兵配比 1：2：3，純以人事維持費而言，約需分別增加 367 億與 216 億左右（請詳見【附表三十五】）。

附表三十五、劉立倫教授所評估在不同兵力規模、官士兵配比下，人員維持經費與國防預算需求數

220,000 人兵力規模		國防預算需求數		
官士兵配比*	人員維持費需求**	差額	40：30：30 政策	45：25：30 政策
1：2：3	1,662 億	367 億	4,155 億	3,693 億
1：2.4：3	1,669 億	374 億	4,173 億	3,710 億
1：2.4：2.8	1,678 億	383 億	4,194 億	3,728 億
1：2：2.5	1,685 億	390 億	4,212 億	3,744 億
1：2：2	1,712 億	417 億	4,280 億	3,805 億
200,000 人兵力規模				
1：2：3	1,511 億	216 億	3,777 億	3,357 億
1：2.4：3	1,518 億	223 億	3,794 億	3,372 億
1：2.4：2.8	1,525 億	230 億	3,813 億	3,389 億
1：2：2.5	1,532 億	237 億	3,829 億	3,403 億
1：2：2	1,556 億	261 億	3,891 億	3,459 億

* 此處僅假設五種不同狀態的官士兵配比，已包括最理想與最差的狀態，並以此進行人員維持經費的估計。

** 士官薪給平均值以 \$48,000 為計算基準，士兵薪給平均值以 \$38,000 為計算基準（基本薪資二倍）；軍官薪給平均值計算基準維持現有狀態 \$58,585，不調薪。

*** 為當前 220,000 人兵力規模下，最理想的官士兵配比狀態，且在三區分相對比率「45：25：30」下，國防預算僅約需 3,693 億，便可達成既定政策目標。故全募兵制的政策推動，財力並非限制因素，招募策略與推動策略才是影響全募兵制的成敗的關鍵因素。

（三）面對政府財政及世界經濟景氣不佳之下，中央政府總預算對於國防預算所增需求的支持強度，是決定募兵制成敗的關鍵因素之一。

十七、國防預算分三大類，募兵制的實施，必然增加人員維持費比重，並排擠軍事投資與作業維持費用。因此，國防部應經由實際的預算編列，分別採取「人力替代策略」與「戰力替代策略」，以有效執行募兵制的推動。

(一)國防預算由人員維持費、作業維持費及軍事投資三個部分構成，國軍有個不成文指導原則，希望人員維持不要超過 50%，作業維持不要超過 20%，這樣軍事投資才能拉高到 30%以上，因為軍事投資才是更新武器設備、增加戰力的主要投資要項。依據國防部 97 年 8 月 29 日於立法院第 7 屆第 2 會期提出之「五年兵力整建與施政計畫報告」，98 年至 102 年的人員維持經費額，分別是 1,295 億、1,280 億、1,380 億、1,380 億、1,390 億，並未考慮實施募兵制所需增加的人員維持經費需求，顯示募兵制仍停在紙上作業階段（請詳見【附表三十六】）。

附表三十六、國軍各項預算金額及所佔比重

區分	人員維持	作業維持	軍事投資
十年兵力規劃完成（85年6月）	1,156億元	509億元	918億元
	44.7%	19.7%	35.6%
精實案完成（90年6月）	1,393億元	677億元	628億元
	51.6%	25.1%	23.3%
精進案完成（99年11月）	行政院核定 99 年中程概算額度為 3,450 億元，另預算結構將視實際需求合理編配。		
目前（97年11月）	1,265億元	874 億元	1,201 億元
	37.9%	26.2%	35.9%
98年預算案	1,295 億元	1,033 億元	928 億元
	39.8%	31.7%	28.5%
全募兵制完成	（規劃中）		

(二)實施募兵制必然會造成預算員額的減少，則在調整的過程中，國防部便應該根據「戰力」目標，分別採取必要的「人力替代策略」（替代行政管理與後勤人力）與「戰力替代策略」（透過武器、訓練與人員素質提升，以替代作戰部隊調降的衝擊），以逐步轉型，並降低兵力規模調降的衝擊；實施這兩種策略，都需要動用國防經費。國防部應經由實際之預算編列，分別採取符合實際需求的「人力替代策略」與「戰力替代策略」，以有效執行募兵制的推動。

十八、面對募兵制預算的增長，國防部應有自覺，也應培養自信，並以此自期自勉，從「國家資源就是軍中資源，軍中人才就是國家人才」之角度，推動募兵制。

(一)募兵制一定要增加國防預算需求，對此，國防部應該從整個國家的角度來看，除了國防部內部的人力資源可以最有效的運用，高科技專業人才及人員的流動率會減輕，可以不必重複訓練，將來做好以後，可以用比較少的資源去達到同樣的戰力，像美國或是先進國家，他們在軍隊裡面訓練出來之軍士官，其實某種程度在社會中，均是一個很有用之人力資源，所以應該注重的是，將來國防部是不是能夠透過嚴格訓練，使這些人力不論是留在國防部或是回到社會，都是社會中堅之幹部。

(二)當前我國國防戰略，係採守勢作戰，因此，要將國家現有之資源當成軍中資源，舉例而言，如戰時軍事管制，國家全體醫療資源均為軍事所用，

軍中伙食亦可外包，以減少國軍兵力在採買、伙食方面之人力資源，以維戰力之需求與精簡人力之目標。

(三)因此，面對實施募兵制必然增加預算需求，國防部應有自覺，也應培養自信，並以此自期自勉，經由嚴格的訓練，使招募而來之人才，成為軍隊與未來社會之中堅份子；而國防部亦應從「國家的資源就是軍中資源，軍中人才就是國家人才」之角度，來看待募兵制之人力資源內涵。

十九、募兵制要有效推行，必須有周延的配套措施，包括：薪資待遇、營舍、生活環境改善、生涯規劃、役期設計等，期能合乎軍事管理合理化的要求。

(一)從召募對象的角度思考，募兵誘因包括：薪給待遇、福利、教育訓練取得證照，以及服役期滿跨入社會的工作輔導，且要重視其社會地位。

(二)惟提供良好的福利待遇，未必即能召募到所需質、量的人員；軍事管理合理化非常重要，有時甚至超過福利待遇。以美國為例，其於 2006 年投注很大心力，才募到 10 萬人，美軍軍官、士官、士兵在營區裡面，工作時間在軍隊裡面操課，結束以後回家吃晚飯，老士官的房子，自行佈置，像住家一樣，士兵也一樣，像眷村的方式，基地內有幼兒所、醫院、交通車、大餐廳，全部都計畫好好。美國之先例不無可參酌之處。

(三)我國軍隊編制縮小後，更需要有將生活、戰鬥結合在一起之營房，我國縱深僅 3、400 公里，不應發生緊急戰備之際，軍官、士官還在 100 公里以外，需要緊急召回之情形。國軍幹部福利，最差的就是基層尉級軍官、士官、士兵，部分士官及士兵睡大通舖，成家也難獲配職務官舍。以往

，國軍從來沒有思考集體生活的問題，陸軍部隊的生活從早到晚，官士兵全無隱私空間，在在造成年輕人不願意當兵原因之一，實應檢討改善。

二十、女性官士兵是募兵制重要之生力軍，施行以來表現獲得各軍種好評，今後宜根據主客觀條件，逐步提高女性官士兵在國軍總額中所占比重。

(一)目前國軍女性人力進用，係以涵蓋女性軍官、士官、士兵作為整體考量，國防部業已策頒「國軍女性人力進用指導構想」，規劃兩階段達成目標。第1階段至97年12月31日止，預劃進用女性人力達1萬3,500員，佔編制員額5.5%；第2階段自民98年1月1日起至民100年12月31日止，預劃進用女性人力達2萬員，佔編制員額8.2%。(請參見【附表三十七】)

附表三十七、國軍女性軍職人數 (至97年11月1日止)

階級	軍官	士官	士兵	總計
人數	3,392	4,475	4,549	12,416
百分比	6.7%	4.8%	4.7%	5.2%

(二)經查，國防部在運用女性人力所佔比例為(至97年11月1日止)：女性軍官為6.7%，女性士官為4.8%，女性軍士官平均佔總兵力5.2%；以國軍運用女性軍、士官人力情況與其他國家相較，尚屬較低，顯示國軍在國防事務方面，重視女性人力之運用仍嫌不足。(請參見【附表三十八】)

附表三十八、世界主要募兵制國家女性人力運用分析

區分	美國	英國	法國	德國	加拿大	俄羅斯
女性人數	20萬	1.8萬	2萬	1.5萬	0.8萬	15萬

百分比	14%	9%	7.5%	8%	13%	12%
-----	-----	----	------	----	-----	-----

(三)另查，國軍晉用之女性軍士官，均為志願役，有些表現較男性官為優秀，例如在空軍通航、戰管、飛鷹部隊、空警機、專機部隊、直升機部隊，都有很好表現，又如飛彈部隊，有一些女的副連長，領導、管理同樣有板有眼。

(四)在少子化趨勢下，女性官士兵是募兵制重要之生力軍，以往表現，已獲各軍種好評，今後宜根據主客觀條件，考量女性特質及適合之職務，改進軍隊設施與管理，逐步適量提高女性官士兵在國軍中所占比重，並透過整體人力運用之思維，對已具相關學歷之女性，經由專業軍、士官班、指職軍士官班等管道，以進用優質人力於軍中。

二十一、募兵制推動的同時，不但不應宣告後備制度的死刑，並應積極考量後備制度存在的功能，以避免走向募兵制可能存在之風險。

(一)我國目前後備部隊之編組與訓練，都是為了戰時「備用」而設，功能在於補充正規部隊兵員的不足，擔任地方的守備任務與補充戰場耗損的兵力。且傳統戰爭的發動，亦大多有跡可循，自然也有較充分的時間事先動員人力、物力，為戰爭的進行做好必要的準備；實施募兵制，後備動員能力是最受關切的問題之一，甚至被認為是募兵最不可行的問題，因為地面持久作戰的部分，主要還是要靠後備部隊，使來犯敵人無法有效占領。

(二)徵兵役期縮短，如果是由寒暑假受訓之退役人員，而不是由正規軍事訓練組成後備軍人，作戰能力必進一步弱化。只受3或4個月軍訓的後備部隊，又無實際至部隊服役之經驗，很難達到預期

的地面持久性作戰；常備部隊縮減是一個必然之趨勢，防衛作戰預警短，平、戰轉換之時間又極為有限，後備部隊之動員整備，必須「動員作業精、部隊編成速、戰力恢復快」，使人、裝、訓三者緊密結合，始可因應作戰需要，惟在國防預算有限的狀況下，卻必須維持國家整體戰力於不墜與平時風險管理，因此，善用民間力量，充實後備武力，能夠於平戰轉換時精準銜接，是絕對必要的；尤其在近年實施精實案、精進案後，大量中、初級軍官提前退伍，這些可貴的人力資源，正可充分加以運用，必需研採有效措施，訓練成為一個合格的「後備軍人」，並編組成後備軍力。

- (三)因應募兵制之實施與徵兵部分之相應改變，現行後備動員作法之改進方面，似可採用以募兵制為主的正規軍，以徵兵制為主的國防軍，或區分常備部隊、常備基幹及動員人力，使動員達到迅速、有效且具兵力規模。國防部採行逐年擴大募兵制比例，並減少義務役的役期，也是可行的做法；但如何維持後備兵員的素質，以及役男短期軍事訓練的時間如何安排等問題，國防部應再審慎規劃。

二十二、如果因為推行募兵制，國防部必須在 6 年內裁掉 25% 左右之兵力，其社會效應，包括心理上和實質上，都要有充足準備。

- (一)國防部陳部長上任後，關於全募兵制之相關談話中，包括 97 年 5 月 21 日、6 月 4 日、9 月 19 日在立法院答詢，以及 97 年 10 月 28 日接受國內媒體專訪時均提及，募兵是馬總統的政策，國防部不會為了募兵而募兵，將於 4 至 6 年內改為全

募兵，員額減至 20 萬，各軍種人員配比都要進行檢討，未來志願役士兵最低薪俸約新台幣 3 萬 5 千元等語云云。

- (二)實施募兵制，固然每年召募大量志願役士官兵，提供許多投效國軍的就業機會，然因進行調整組織架構，特別是裁減高司單位，以及精簡兵力規模，國防部必須在 6 年內裁掉 25% 左右之兵力，此舉勢必引發基層部隊幹部之恐慌，有超過數萬名軍士官面臨失業，將嚴重衝擊士氣，特別是校級軍官；在經濟景氣不佳之際，社會上會多出閒置人力，回到社會就業會有較大的問題，不免會加劇失業之社會問題，國防部推動實施募兵制與進行人員裁汰、疏退等組織簡併變革之際，亦應注意社會情勢之發展與本身變革之強度，並在心理上和實質上，都要做好充分準備，以免發生社會不必要之恐慌與問題。

二十三、一旦採行募兵制之後，現行替代役將失去其基礎，行政院宜責成相關部會妥善因應。

- (一)替代役係指替代兵役之一種役別，憲法規定人民有服兵役的義務，但基於平等的原則，不能允許個別役男基於自己的家庭因素或宗教認知，而免除服兵役的義務。替代役服務的領域都在軍事之外，因此，替代役也廣泛地被稱為社會役。
- (二)我國在民國 89 年開始實施兵役替代役，當年 3 月接受第 1 期申請，8 月入伍以來，每年約有 1.7 萬人投入替代役。目前接受替代役役男服務的部會司級以上之機關，共有 20 餘個，全國共有 1,400 餘單位內有替代役男在服勤務。以 97 年度為例，役男服役人數最多的機關為警政署，共有 2,463 人擔任保安警察（警察役）；其次為

教育部，共有 2,400 人投入教育服務；再次為內政部社會司，共有 1,350 人擔任社會服務；第四為消防署，有 1,131 人投入消防替代役之工作；第五為內政部役政署，計有 944 人協助役男訓練工作；第六則為法務部，共有 808 人協助監所戒護等業務；另外對於環保、衛生、文化建設、原住民輔導、退輔會及外交部，皆有數十名至數百名不等的役男投入工作。

(三)綜上論述，因替代役制度是以徵兵制為前提，有關募兵制與替代役制度顯不相容，因此，國家一旦改行募兵制，替代役存在之基礎即告瓦解，行政院宜責成相關部會預為妥善因應。

二十四、從十年兵力規劃、精實案到精進案，甚至到國防二法的執行，都代表國防組織的重大變革，其間雖曾出現過齊頭式裁減、應裁未裁、先裁後復等缺失，尚容許有犯錯空間；但募兵制則是兵役制度的根本顛覆，如果推動不順，將涉及國家的生死存亡，國防部不能不戒慎恐懼，引以為鑑，全力以赴。

(一)我國「國防法」和「國防部組織法」修正案（簡稱「國防二法」），已於 2000 年 1 月 15 日經立法院通過，並於 2002 年 3 月 1 日付諸實施。國防部繼「精實案」之後，持續推動「精進案」，配合國防二法的實施，均係為瘦身、減肥等組織再造工程，與當前所推動實施之「募兵制」之變革有所不同。

(二)從十年兵力規劃、精實案到精進案，甚至是國防二法之通過實施，雖然在國防部內部也都有激辯的過程，但到了下級單位，尤其是執行精簡的單位，不敢面對裁減的事實，或無法抵抗各種壓力時，最後的唯一考量就是數字。第一次大部分精

簡的是維持員額，第二次出現不負責任的作法，不去面對裁撤單位的反彈，不敢發展健全的組織架構，而採取各裁 10%、各裁 20%；仍有齊頭式裁減、應裁未裁、先裁後復等缺失，最後每個單位的功能都降低。不過這些改革都是在徵兵制度下做的兵力裁減、組織變更，徵兵制確保國軍所需士官兵的兵源，制度設計及執行上的缺失，還可以補救，所以彈性大，即使有怨言，也只是國防部內部抱怨或有些人要優退。

- (三)惟募兵改變了兵役制度的基本精神，由義務服役變成依個人意願從軍，是把原先的兵役制度精神，全盤且根本地顛覆，而且沒有犯錯空間，一旦做不好，恐牽涉到國家的生死存亡，國防部一定要戒慎恐懼，引以為鑑，全力以赴。

二十五、推行募兵制的目標，即在減少人力，提昇戰力，而要確保制人而不受制於人的戰略環境，必須能夠獲得高素質的兵員，以及擁有先進的武器。

- (一)募兵制所建立之志願役軍人，服役年限較長，符合現代科技戰爭所需長期與昂貴的專業訓練，以確保有效地操縱武器。募兵制的目標即在使國家經常保有一支已完成訓練之專精武力；因此，如何獲得此種高素質的充足兵員，將是在推動募兵制的重大考驗。

- (二)我國確立前揭「制空、制海、反登陸」守勢戰略之後，空軍及海軍已先後獲得多種先進機、艦，成軍服役，使制空、制海方面達到一定程度的優勢，確保台海穩定，但是隨著兩岸情勢變化，大陸崛起，相對優勢受到嚴重衝擊。在此同時，陸軍相對於海、空軍戰力發展，更有銜接不上之落差。陸、海、空軍為因應變局，更需要擁有一定

程度之先進武器，才能確保制人而不受制於人的戰略環境。

二十六、為了國防自主，國防部在軍購之外，更應發展與民間產業相結合的國防工業。

(一)我國絕大多數武器裝備仰賴對外軍購獲得，然因國際情勢及武器生產國家政經環境等因素，形成賣方市場，在品項、質、量等方面不易完全符合國軍需求，價格方面有時且高於一般行情，影響國防政策及作戰需求能否落實。為確保上述制人而不受制於人，以及達成戰略持久目標，應努力提高國防自主程度，使先進武器的取得來源，能夠達到相當程度的穩定性。

(二)我國以中科院、漢翔公司為首的國防工業研發生產，已具備一定基礎，例如戰機、對空及反艦等各式戰略飛彈，而且我國資訊、通訊等電子產業發展已為主要國家之一。基於國防自主及發展尖端產業之需要，不宜將得來不易之人才與技術輕率地流失掉，應有長期性規劃，將每年龐大軍事投資費用之一部分，有計畫的投注於本國之國防工業上，以往的軍事採購政策及其執行顯然有待檢討。茲以美國為例，其十年前軍事預算為1千億，現在為4千億，因為4千億預算，有99%挹注至美國產業中，因此，國際戰事越是發生，美國產業、企業力越是雄厚，因此一般民眾對於國防工業藉由民間企業遂行，沒有講一句話。我國剛好相反，產業界1毛錢都沒有，現在仍一味對外採購武器，主其事者必須切實負起責任。

(三)在此同時，應徹底檢討現有軍工廠之效能及成本效益，只要民間企業等非軍工廠已生產或能生產之軍需物品，均應檢討裁撤該等軍工場，例如軍

鞋、軍服、口糧、餐飲，又如航空工業裡面，亞航、長榮能做的，軍方不用做，武器保養亦可發包讓民間從事，不像以前部隊，野戰的使用單位，離後方兩、三千里，所以要三級保養，現在就在隔壁而已，只要減少層次，就可以大量裁撤軍工廠及減少編制內軍職及聘僱人員，並向社會釋出軍中需求。

二十七、將領人格、軍中風氣、精神士氣、國民意志等，都是無形戰力的重要指標，其影響全局，甚至在有形戰力之上，國防部對此無形戰力應有深刻體認，在推動募兵制之際，應以同時培養並提升無形戰力，來訓練並要求國軍。

(一)「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察。」而參與戰爭決策指導的統帥或主其事的將領，即為國家因勝而興、因敗而亡的關鍵；自古以來極重視將才的培育和選拔，甚至以「知兵之將，民之司命，國家安危之主」視之，對其品德、才能的要求也遠高於一般人，俾能擔負國家重任，成為棟樑之才。將領的人格相當重要，人格是建軍至高無上的要義，若將領依靠攀附升遷上來，是沒有用的，過去幾年把軍隊將領的人格破壞無遺，軍事將領為了官位而做事，軍隊沒有精神的傳統，再好武器都沒有用。

(二)軍人不只是職業，而是以生命相許，並作為人生奮鬥目標的志業。任何將校從決定投身軍旅的第一刻起，其基本目標與核心價值觀應是戰場爭勝，在國家危急存亡之秋挺身而出，以性命維護國家生存與人民福祉。孫子有云：「將者，智信仁勇嚴也」，又曰：「將弱不嚴，教道不明，吏卒無常，陳兵縱橫，曰亂」；國軍幹部不論是生活

言行、精神紀律、體能戰技等方面，當為官兵之榜樣，如此官兵才會相信在戰場上，幹部必能身先士卒，領導大家贏得最後的勝利；軍人一旦失去尚武精神，失去國家、責任、榮譽，軍隊紀律不彰，即使以龐大預算購買先進武器，其成效不大。目前進行之兵制改革與組織結構革新，即應本諸軍人武德為之，充實本職專業、武德修養，使成為軍士兵等成長與部隊戰力提昇的重要環節。

- (三)精神士氣是國軍革命情感、戰鬥意志和英勇行為融合昇華的一種內聚力量，是構成戰鬥力的重要因素，更是無形戰力的展現；精神是無形的戰力，比武器這些有形的戰力更重要，而人和武器結合，也就是無形戰力和有形戰力的結合，才能發揮真正的戰力，這是一種化學變化，是有相乘的效果，這才是當前建軍備戰的首要問題。
- (四)國民意志是總體國防武力的主要內涵，若國防武力無法與國民意志結合，或國防建設無法獲得全國人民的積極支持與合作，就無法建構堅實強大的國防基礎；要建構團結一致的國民意志，就必須透過不同層次的法制建構，與全民國防教育的推廣，強化全國人民對防衛作戰威脅與特性的認知，強化國防共識，進而能夠支持國防，壯大國防。
- (五)綜上，將領的人格、軍中風氣、精神士氣與國民意志等等，都是無形戰力之重要因素。國防部在推動募兵制之際，應以同時培養並提昇這種無形戰力，來訓練並要求國軍。

本調查研究報告提報本院國防及情報委員會審議通過後，函請總統府、國家安全會議參酌，並送行政院及國防部研究見復。

調查研究委員：

黃煌雄

黃武次

尹祚芊

葉耀鵬

中 華 民 國 9 7 年 1 2 月 3 1 日
附件：本院 97 年 8 月 29 日（97）院台調壹字第
0970800206 號、97 年 12 月 18 日（97）院台調壹
字第 0970800466 號等派查函暨相關案卷 4 宗。