

調查報告 (公布版)

壹、案由：志願士兵招募及留營成效未臻理想，國防部已展延募兵期程，並精進招募與留營作為，惟志願役人力遞減，影響國軍立即接戰及救災部隊與主要武器裝備兵力整備等情乙案。

貳、調查意見：

立法院於民國（下同）100年12月28日通過「兵役法」修正，確立我國兵役制度由「徵募並行」改為「募兵制」，行政院並於101年1月2日核定「募兵制實施計畫」。102年9月因志願役人力無法完全獲得滿足，國防部報經行政院核定將103年底達成常備部隊以志願役人力擔任之目標，展延2年至105年底，並賡續徵集82年次以前出生役男入營服役，以因應國軍兵力需求。

據審計部102年度中央政府總決算審核報告，志願士兵招募及留營成效未臻理想，國防部已展延募兵期程，並精進招募與留營作為，惟志願役人力遞減，影響國軍立即接戰及救災部隊與主要武器裝備兵力整備；又募兵制展延2年實施之風險仍高，相關配套措施之推動尚待精進。案經本院函請國防部及審計部查復說明，嗣審計部於103年12月2日以台審部二字第1030013420號函及國防部於103年12月18日以國資人力字第1030004813號函復說明到院。嗣於104年1月20日約詢國防部常務次長高天忠率相關主管人員，並於約詢後以同年3月10日國資人力字第1040000897號函復補充資料到院，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、募兵制之實施能否達成預期目標，取決於參與者之主觀意願及服役環境之客觀條件；縱前者非國防部所得以單向主導，然該部得全力促成後者之實現（例如建構友善之服役環境及提供合理之薪資福利等）

。當客觀條件愈充足，自然愈能吸引有意願者加入志願役行列或繼續留營；以 103 年度為例，志願士兵招獲 15,024 員，超出年度目標 4,467 員，達成率為 142.3%；志願士兵留營比例為 61.4%，成效較往年為佳。國防部宜持續推動各項募兵制之配套措施，俾利於 105 年底前能補實志願役之人力缺口。

(一)103 年度志願士兵招募及留營成效：

1、招募成效：

(1)103 年度，志願士兵招獲 15,024 員，超出年度目標 (10,557 員) 4,467 員，達成率為 142.3%，使志願士兵現員至 103 年底成長為 34,149 員。

(2)103 年度志願士兵之招募人數，較 101 年度 (11,069 員) 增加 3,955 員，較 102 年度 (10,942 員) 增加 4,082 員。

2、留營成效：103 年度，志願士兵屆退人數 10,493 員，留營人數 6,440 員，留營比例為 61.4%，較 101 年、102 年平均留營率 46.3%¹ 提升 15.1%。

(二)103 年度志願士兵招募及留營成效較往年為佳，可合理推估係因國防部汲取國外募兵先進國家經驗，體認志願役人力成長之關鍵因素，應分由「待遇、尊嚴、出路」等面向研謀精進。行政院自 103 年 2 月起針對募兵制配套措施密集召集相關部會研討，藉由調增基層薪資、整合部會資源、完備募兵制法源等策進作為，致力提升招募及留營誘因，以吸引青年從軍及長留久任。已推動之配套措施如

¹ 101 年度志願士兵之屆退人數為 7,769 員，留營人數為 3,665 員，留營比例為 47.2%；102 年度志願士兵之屆退人數為 12,743 員，留營人數為 5,787 員，留營比例為 45.4%。該二年度平均留營率為 46.3%。

下：

- 1、調整基層士官兵薪資待遇：行政院已核定自 103 年 1 月 1 日起，調整志願役士官、士兵「志願役勤務加給」，其中士官調增 2,000 元、上等兵調增 3,000 元及一、二等兵調增 4,000 元，外島第一級（南沙）地域加給調增 7,640 元（調整後為 20,000 元）、第二級（東沙、大膽、二膽等）調增 2,210 元（調整後為 12,000 元），提升青年從軍誘因。
- 2、強化招募文宣通路：為吸引有志青年從軍，國防部製發宣傳摺頁及影像文宣，透過多元管道提供招募訊息，並建置「打開從軍之門」互動導覽系統，藉由網路及時互動方式，使青年學子掌握招募資訊，瞭解軍種特性，選擇符合自己專長與理想的軍旅生活。
- 3、深入鄉里擴大政策宣導：為爭取國人認同募兵制「提升國軍戰力、合理運用人力、降低社會成本」等政策效益，國防部於 103 年運用各縣（市）政府及後備輔導組織，深入鄉里擴大辦理 15 場次之宣導活動，有效激發社會青年從軍意願，凝聚民眾對政府施政之支持。
- 4、擴增志願士兵招募來源：志願士兵報考年齡上限自 28 歲延長為 32 歲，並放寬身高及女性員額限制，同時開放符合條件之後備役士兵，得採申請再入營方式，以簡化從軍期程及加速志願士兵之補充。
- 5、調整志願士兵選填方式：為充實外島及戰鬥部隊兵力，將原選填「軍種、地區、專長」之作法修正為選填「軍種」或「中央單位」，並於入伍結訓前結合戶籍地及「民專軍用」原則辦

理分發；其中外島及戰鬥部隊可依志願優先選擇，餘採抽籤分發，以滿足各部隊人力需求。

- 6、合理部隊管教作為：國防部已將部隊管教合理化列為施政重點，將賡續要求各級部隊長持恆「專業領導」及「服務領導」之方式，藉由人性化、專業化管理及訓練，凝聚部隊向心力，並推動「軍法改革」、「人權保障」及「精進士官制度」等各項人權改革作為，使官兵安心服役並願意長留久任。
- 7、落實外散（宿）及休假制度：國防部已令頒「國軍外散、外宿實施原則」，志願役人員在不影響戰備（救災）、訓練任務及值勤等況下，得實施外散（宿）；另要求各級部隊落實休（補）假制度，以適度紓解服勤及訓練壓力，並兼顧家庭照顧及進修需求。
- 8、強化外島服役誘因：為鼓勵志願役人員赴外島服役，國防部已訂定「國軍基層及外離島高山偏遠地區服務獎勵規定」，另服役外島人員除已調增地域加給，並可保留本島職務宿舍、優先公餘進修補助，及於外島任滿 2 年後優先調返戶籍地，以完善眷屬安家措施。
- 9、建置基層部隊終身學習教學點：為便利官兵公餘進修，國防部在教育部協助下，自 103 年起與民間大專校院策略聯盟，辦理「學位學程」及「證照培訓」等專班，已設置 18 個營區教學教室及 13 個證照教學點，將持續協請教育部及民間大專校院廣設本（外）島教學點，以提升國軍整體人力素質。
- 10、改善基層生活設施：國防部已運用年度預算，整修陸軍龍華營區等 48 案 77 棟營舍，並完成

東勢營區等 7 處獨立生活區設置，實施工作與生活區分隔驗證，將依驗證實況，作為擴大推動參考；另 104 年調增約 22.5 億餘元，用於改善生活設施，以提升官兵生活品質。

(三)於募兵制展延 2 年至 105 年底實施之期程內，國防部後續採取之策進作為如下：

1、制訂「推動募兵制暫行條例」：我國現行與志願役軍人權利、義務有關之法令規定，仍延用徵兵制思維規範，囿於行政體系與資源分配因素，各主管機關研修推動募兵制所需配套措施之相關法案，無法齊一推動且緩不濟急。為加速各項配套措施法制化，並期各主管機關依期程完成相關法律之訂修，俾在短期內完備募兵制配套措施之法源基礎及長久運作，國防部已就「軍人、軍眷福利照顧」、「營區開設學位專班」、「退除役軍人創業、就學、職訓補助」及「民間機構進用退除役軍人或職訓機構輔導就業獎勵措施」等事項，研訂「推動募兵制暫行條例」（草案），案經行政院於 103 年 11 月 25 日院會審查通過後函送立法院審議，目前立法院外交及國防委員會於 104 年 1 月 5 日初審通過²。

2、整合國防資源擴大服務機能：國防部就「國軍營舍及設施改建基金」（以下簡稱營改基金）、

² 立法院外交及國防委員會於 104 年 1 月 5 日召開「推動募兵制暫行條例」草案審查會，初審通過 17 條條文（其中 2 條保留黨團協商）。爭議最大者為「軍眷住宅」部分，原行政院版草案第 13 條規定，係以土地權屬仍為國有之前提下，運用國軍老舊眷村改建總冊內，非屬商業區且單位地價公告土地現值在一定金額以下之國有土地，與各級政府聯合開發、合建或依都市更新條例參與都市更新後經分回（配）之房地，採「只租不售」方式照顧志願役現役軍人，其目的是以照顧低階志願役官兵為主。惟審查時有部分立法委員主張，為有助官兵安家政策，仍應採取於營區附近增建職務宿舍方式，使官兵可就近照顧家庭，並經朝野委員一致同意，由「營改基金」增列「職務宿舍」修繕暨增建費用，故草案第 13 條已刪除。

「國軍老舊眷村改建基金」及「國軍生產及服務作業基金」3 個特種基金，已導入企業化管理，有效整合國防資源，以「開創財源」及「擴大照護」兩大目標，強化政策執行動能。除配合政府推動土地活化政策，所得挹注老舊營區及職務宿舍整建，並規劃「與金融機構策略聯盟」、「國軍擴大推動促參方案」等作為，達成開創財源之目標，擴大對國軍官兵及眷屬實質照護。

- 3、爭取「戰鬥部隊勤務加給」及「留營慰助金」：為提高志願役官士兵服務戰鬥部隊等艱苦單位之意願，建立不同類型部隊之區隔性誘因，並鼓勵成熟人力留營服役，節約教育訓練成本，國防部已於 103 年 7 月 3 日將「戰鬥部隊勤務加給」及「國軍留營慰助金」³陳報行政院審議⁴，將持續配合政府財政狀況檢討，除助益增加戰鬥部隊及留營誘因外，並有助篩選兵員素質，提升國軍戰力。
- 4、積極整建職務宿舍：國防部針對現有列管職務宿舍 6,887 戶，持續以「整舊如新」作法執行整新工程，規劃於 103 年整修 184 戶、104 年至 108 年整修 1,174 戶；另奉行政院核定於 109 年底前在北、中、南地區，完成 400 戶職務宿舍新建，後續將視營改基金能量，逐年整（新）

³ 國防部規劃「戰鬥部隊勤務加給」共分兩類，第一類 5 千元係針對第一線戰鬥部隊及艱困地區服役之志願士兵發放；第二類 3 千元將發給非上述單位中，但在營區內負有戰鬥任務之志願士兵。「留營慰助金」部分，則按志願士兵之服役年資等比發給，多留營 1 年，多發 1 個月月薪。

⁴ 行政院於 104 年 1 月 29 日之院會中，就國防部研提「戰鬥部隊勤務加給與留營慰助金」乙案，由於涉及公務人員福利之公平性，行政院院長責成人事行政總處協處，並期盼相關部會相互合作，經由完備之募兵制配套措施，吸引青年從軍，達成穩定招募與留才之永續募兵目標。

建，以逐步達成軍人安家政策。

- 5、持續鼓勵技職證照培訓：國防部將持續運用國軍教育資源，於陸軍專科學校、後勤訓練中心、海軍技術學校、空軍航空技術學院等 4 所軍事校院，檢討增設國軍自辦「證照培訓班次」；並積極協調勞動部、國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱退輔會）等單位，開放所屬職訓機構夜間及假日證照訓練班次，提供志願役官士兵多元證照培訓管道。
- 6、修正「軍人及其家屬優待條例」：配合募兵制推動，內政部已完成「軍人及其家屬優待條例」之研修並經行政院於 103 年 9 月 11 日院會審查通過，內容包括國軍醫院就醫免（減）費、乘坐公營輸具或進入公營風景區、文教設施減費等優待，將可增進政府對軍人多層面之照顧，並使青年感受從軍之尊榮，目前已報請立法院審議中。
- 7、健全屆退職訓與就業輔導：國防部、退輔會與勞動部已就屆退官兵職訓需求建立聯繫平臺及職涯諮詢制度等措施，並賡續精進退前職訓輔導與就業媒合，以使從軍青年「在營有技術、退後有出路」，順利銜接社會職場。
- 8、精進退輔措施方案：配合募兵制實施，退輔會研擬「退輔分類分級方案」，規劃將服役 4 年以上未滿 10 年人員納入輔導範圍（服役時間越長，輔導期限越久），退輔會已研修「國軍退除役官兵輔導條例」修正草案並經行政院於 102 年 9 月 12 日院會審查通過後函送立法院審議，目前立法院外交及國防委員會已於 103 年 1 月 13 日完成初審。

9、放寬軍人轉任公職考試資格：為強化屆退官兵出路，國防部規劃服役 10 年以上之中、低階官兵，均可參加轉任公職考試（現僅上校以上人員可報考），及增加符合軍職專長之轉任機關。國防部於 103 年 7 月 15 日邀請考試委員參訪國軍部隊，使委員瞭解官兵戮力戰訓實況及退役轉任需求；另考選部亦已舉辦 2 場座談會，蒐整學者專家及退伍軍人組織意見，初步傾向短期先修正考試規則，使服役 10 年之現役中校以下官兵具參加退除役特考之機會，並於陳報考試院院會同意後實施。

10、訂定企業進用退伍軍人獎勵：經濟部依「經濟部協助產業創新活動補助及輔導辦法」，針對進行產業創新或研發活動之企業提供計畫補助，將於公告時就錄用志願役退伍軍人達一定程度者列入評選項目，優先加分；另由退輔會研議納入下一階段「國軍退除役官兵輔導條例」修正，以增進退伍軍人就業機會。

(四)綜上，國防部宜持續推動各項募兵制之配套措施，吸引有志青年加入志願役行列或繼續留營，俾利於 105 年底前能補實志願役之人力缺口。

二、國防部除積極對外招募志願役人員外，對於已加入志願役行列之士官兵亦須強化其繼續留營之意願，排除其不願留營之障礙因素，雙管齊下，不僅能提升志願役人力，更有助於留住軍中人才。

(一)據國防部各單位調查影響志願士兵是否願意留營之考量因素：

1、願意留營因素主要包括：

(1)從軍待遇提升。

(2)基層生活與工作設施明顯改善。

- (3)公餘進修管道多元化。
- (4)部隊管教漸採合理化領導。

2、不願留營因素主要包括：

- (1)長時間執勤，工時較民間企業長。
- (2)任務緊湊，個人身心壓力較大。
- (3)生活管理受約束，家庭無法兼顧。

(二)志願士兵入營報到後，在基礎訓練期間或部隊服役期間亦可能因故離開軍旅：

1、以 103 年度所招募之 15,024 員志願士兵為例，在基礎訓練期間，志願士兵之退訓原因及佔退訓人數之比例如下：

- (1)志趣不符（另有生涯規劃）：38%。
- (2)生活適應不良⁵：15.4%。
- (3)身體不堪訓練負荷：6.2%。
- (4)家庭因素：6.4%。
- (5)病傷或身體不適：4%。
- (6)免入伍訓未報到：10%
- (7)其他（錄取其他班隊、重新報考、未在戶籍地服役等）：20%。

2、以 103 年度核定起役之志願士兵為例，在部隊服役期間，其退場原因及佔退場人數之比例如下：

- (1)自願（依志願士兵服役條例第 5 條之 1 規定，人員起役 3 個月後得申請自願退場）：89.3%。
- (2)因病：9.4%。
- (3)記兩大過或因案停役：1.3%。

3、從上述分析可知，在基礎訓練期間，退訓志願士兵之退訓原因過半為志趣不符及生活適應不

⁵ 基礎訓練期間人員流失因素以「志趣不符」及「生活不適應」為主，國防部督飭新訓單位編組具專業、熱忱幹部，成立專責輔導列車，對相關人員實施諮商協助。

良；在部隊服役期間，退場志願士兵之退場原因主要為自願申請退場，國防部應真正探究其根本原因並盡力排除志願士兵不願留營之障礙因素，否則即使志願士兵招募目標如期達成，但留營人數無法提升，兩相消長結果，可能導致志願士兵人數總體而言是不足的。

(三)以國防部於 102 年底責由陸軍選定 35 個實驗營連為例，從改善服役環境及人性化管理著手試辦，俾提高部隊留營率⁶。

- 1、陸軍選定 35 個志願役營連實施 3 個月驗證，其中接受 4 個月軍事訓練人員訓期結束後，有 961 人投入志願役行列，獲得率 10%；留營率從 45.3%提升到 56.1%。
- 2、根據統計，官兵整體滿意度提升 10%，不滿意度下降 20%，其中已完成 35 個單位休閒室、16 營區「一床、一桌、一櫃」設施，增設 9 營區 541 台冷氣，官兵滿意度達 80%。
- 3、開放符合特定條件之官兵得申請回家照顧家人，隔天再回部隊報到，讓官兵可兼顧家庭。
- 4、國防部表示後續將複製成功經驗，逐步增加實驗營連，每季驗證單位執行成效，律定留營和轉服目標。

(四)綜上，國防部除積極對外招募志願役人員外，對於已加入志願役行列之士官兵亦須強化其繼續留營之意願，排除其不願留營之障礙因素。

三、國防部推動募兵制宜「量」「質」併重，即達成志願役人力之目標固然重要，提升人員素質及建立無形戰力更為重要。

⁶ <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140204001425-260407>。
http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?artid=20140113abcd023。

- (一)本院 97 年度專案調查研究報告—「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」結論第 27 點即指出「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」、「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」。
- (二)國防部代表於本院詢問「募兵人數達到目標，但兵源素質是否足夠」、「募兵制強調待遇，可能少了以往軍隊凝聚力，在軍法潰堤、政戰任務限縮情況下，如何加強人員之國家觀念」時表示：
- 1、就兵源素質而言，以往義務役人員扣除軍訓時間不到 1 年，剛熟練就退伍，這也是要推動募兵之主因。對於招募之志願役人員在分發時會結合戶籍地及原有民間專長，可發揮即戰力。
 - 2、無形戰力會透過莒光日等各種教育管道來提升，以加強軍人之國家觀念。
 - 3、實施募兵制後，對有形及無形戰力之影響，國防部將會持續評估。
- (三)近來國軍若干部隊極少數志願役人員接連發生違反法令、忽視軍紀之行為，嚴重影響軍譽及國軍形象。因此招募志願役人員時不可僅以達成人力目標為滿足，更重要地是提升人員素質及建立愛國守法觀念。

(四)綜上，國防部推動募兵制宜「量」「質」併重，達成人力目標與提升無形戰力缺一不可。

四、國防部宜預為研擬，如募兵制展延至 105 年底仍無法達成志願士兵預定招募目標之因應措施，以避免屆時影響兵力整備及戰備任務。

(一)國防部代表於本院詢問「自評於 105 年底前達成預定目標之可能性」、「無法達成預定招募目標是否有備案加以因應」時表示：

- 1、藉由強化招募文宣、健全內部管理、落實進修培育、改善生活設施及精進就業輔導等配套作為，積極改善國軍與社會職場競才條件，使 103 年度志願士兵招募及留營成效均較往年有所成長，國防部將持續推動各項配套措施，如 104 年度及 105 年度能延續 103 年度之招募及留營成效，預期 105 年底可順利達成常備部隊以志願役人力擔任之目標。
- 2、政府推動「募兵制」之決心不會改變，亦不走回頭路。為確保現階段良好之招募及留營成效，且進一步吸引青年從軍及長留久任，研議增設「戰鬥部隊勤務加給」及「留營慰助金」，以實質提升待遇誘因；同時為完善官兵終身學習環境，在教育部協助下，自 103 年起與民間大專校院策略聯盟，辦理「學位學程」及「證照培訓」等專班，使官兵可藉由公餘進修管道，取得學位及證照，提升個人競爭力。另針對現有列管職務宿舍持續以「整舊如新」作法執行整新工程，以逐步達成軍人安家政策。基於 104 年、105 年各項有利配套措施持續推展，國防部有信心於 105 年底達成所需之人力成長目標。

(二)審計部 102 年度中央政府總決算審核報告指出「

募兵制執行驗證期間，志願役人力與計畫人力目標之差距擴大」乙節，國防部聲復「志願役人力未及成長至預定目標，已將招募目標於未來年度向下修正，提供志願役人力成長適足之時間」。惟志願役人力之招募目標理應基於國軍戰力所需而訂定，不宜因暫時無法達成目標而任意向下修正，此作法無異削足適履、背道而馳。另國防部有信心於 105 年底達成志願役人力目標之基礎，在於 104 年度及 105 年度必能延續 103 年度之招募及留營成效。惟前已指出，參與者之主觀意願非國防部得以單向主導，104 年度及 105 年度之招募及留營成效既屬未定，國防部宜有最壞之打算，即預為規劃至 105 年底仍無法達成預定目標之備案，就如同前於 102 年 9 月報經行政院核准，將募兵制實施期程由 103 年底展延至 105 年底。

(三)綜上，國防部宜預為研擬，如募兵制至 105 年底仍無法達成志願士兵預定招募目標之因應措施。

五、現階段志願役人力招募雖不足，仍應確保國軍立即接戰及救災部隊與主要武器裝備兵力之充足完整，以發揮國土防衛及總體救災之功能。

(一)審計部 102 年度中央政府總決算審核報告指出：

- 1、經查核若干立即接戰部隊，均未達維持值勤戰備任務所需戰力標準，且志願士兵獲得及留營成效亦不佳，不利該等部隊之兵力整備。
- 2、經查核 102 年度防汛期間國軍主要救（防）災部隊，多數未達兵力整備標準，且該等部隊志願士兵獲得及留營成效亦不佳，不利防汛期間該等部隊之兵力整備。

(二)國防部代表於本院詢問「審計部查核指出兵力整備之問題如何改善」時表示：

- 1、基於國土防衛需要、作戰型態改變、軍事科技發展及人口結構趨勢等各項因素，政府推動轉型「募兵制」，希望透過先進武器裝備更新與接裝，招募及培訓役期長、意願強、經驗熟之志願役人力，建立堅強之國防武力，並擔負保國衛民之重責大任。
 - 2、國防部兵力整建係秉「平時能救災、戰時能立即投入戰場」之原則，將能兼顧作戰及災害防救功能之裝備納為優先整建項目，以提升總體救災能量。
 - 3、配合國家政策推動，國軍戰備及災防組織所需人力，係由志願役人力擔任，並完備後備兵力整備，同時依據災害防救法第 34 條第 5 項規定，適時運用後備召集人力協助救災。國防部將賡續強化人員編組訓練以為因應，以達「人力極小化，效果極大化」之效益。
 - 4、為利防汛期災害緊急應處，國軍於北、中、南、東部地區，由戰備部隊轉換編成第一、二救災應變部隊，約 2 千餘人，可於受命後 10 分鐘出發執行緊急救援任務，後續依災情狀況，派遣適切之救援兵力投入救災任務。另於防汛期間（5 至 11 月），平均每週約有 3 至 6 個營（約 2 至 4 千餘人）在訓，年度可運用兵力約 7 萬 6 千餘人，俾於發生重大災害時，能及時應援救災需要，與常備部隊併同執行救災任務。
 - 5、經 101 年至 103 年執行各項重大災害救援驗證，防汛期間救災部隊兵力均可滿足中央及地方政府救災需求，同時不影響國軍戰訓本務工作，並無人力未達整備標準或比率偏低問題。
- (三)綜上，國防部應確保國軍立即接戰及救災部隊與

主要武器裝備兵力之充足完整。

調查委員：尹祚芊、孫大川、劉德勳