

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國募兵政策之政經分析

The Political Economy of
Volunteer Military Policy in Taiwan



Chuen-Lai Lin

指導教授：蕭全政 博士

Advisor: Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D

中華民國101年7月

July, 2012



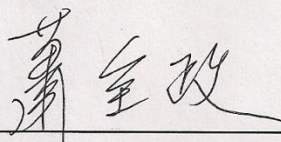
國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

我國募兵政策之政經分析

The Political Economy of
Volunteer Military Policy in Taiwan.

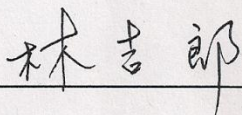
本論文係林春來君（ P99322011 ）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 101 年 7 月 23 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

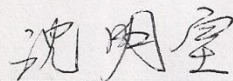
口試委員：



（簽名）

（指導教授）







謝 辭

爸、媽謝謝您們在天堂的保佑，我做到了！且論文口試日期適為今年農曆六月初五生日，更具有特別意義。遺憾的是，我已無法向往常一樣在第一時間打電話向您們回報這個好消息，阿來終於通過口試可以畢業了！

回首整個論文寫作過程，最由衷感謝的，當然就是指導教授蕭全政老師，蕭老師總是很有耐心並一再地給予關懷與激勵，如同柏任同學感言：「沒有老師，就沒有論文。」此外，老師敘及：「0 到 1 不只是單純的 0 和 1 兩個數字而已，於其中間還有無限的可能。」這句話對我而言，真是受益無窮，也激發了我在有限時間內完成了不可能的任務。同時我也要衷心地感謝，兩位口試委員：沈明室老師及林吉郎老師的精闢建議與指正，提供論文修訂的寶貴意見，使整篇內容更為充實。三位老師的浩瀚恩澤，春來永銘於心。

其次，要感謝系上所有老師的教導與啟發；欣蕾助教與維遠的細心行政安排和協助；還有政經家族以及同窗好友們：君萍、文琪、嘉倩、湘玲、瑞雯、淑梅、淑珍、守國、國賢、柏任、勇全、莊正、或夫及炳源等的相互砥礪與打氣，我們是臺大政治學系最棒的團隊，總能不分彼此，團結合作完成課業，EMPA-10 讚！

另外，我要特別感恩兵役局長官及同事的鼓勵與協助，尤其是朱局長亞虎的包容，讓我在最後衝刺階段有寬裕的休假時間可以專心撰寫論文；張副局長仁信、陳主任秘書培勛、方專門委員泰霖與各科室主管、同事們的不時關懷，亦為我動力的泉源；而最親密的工作夥伴，兵調體檢科同仁們全心投入工作的盡職表現，使我没有後顧之憂，對我論文的完成更是功不可沒。

至時常提供役政專業見解，給我鼓勵或幫忙蒐集文獻的楊副處長勝雄、杜主任英輝、陳專門委員榮成、游專員淑貞、吳專員月珠、黃主任莉婷、蘇組長云貞、沈上校承德、邵上校志良、張副處長邦德、魏稽核木樹、林稽核郁雯、鄧股長進宏夫婦與葛惠敏學姊等，都是我的貴人，謝謝您們。

最後，我要感念一路支持及陪伴我完成學業的家人，以及宜蘭和三峽親友們，由於您們的貼心、體諒與協助，我才能遂己所願，完成夢想。有您們真好，我愛大家！

春來 謹誌於三峽 2012 夏



國立臺灣大學 100 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：我國募兵政策之政經分析 論文頁數：130

所 組 別：社會科學院政治學系政府與公共事務組（學號：P99322011）

研 究 生：林 春 來 指導教授：蕭 全 政

關 鍵 字：募兵政策、兵役制度、政黨輪替、兩岸關係、偏差動員

論文提要內容：

本研究係以兩次政黨輪替前後區分時期，並以「歷史結構」、「政治經濟」及「偏差動員」等三個層面做為分析架構。首先，透過歷史結構分析，探討募兵政策在政黨輪替前及兩次政黨輪替後等時期，有何不同發展演變；其次，經由政治經濟分析，探討轉型募兵政策是否能滿足相關行為者的利益追求，達到資源利用極佳化及利潤獲得極大化之目標；最後，藉由募兵政策的演進，探討相關行為者偏差動員之過程，及彼此互動之鑲嵌關係。

研究發現，兩岸的緊張或和平關係發展並非影響兵役政策之主因；政黨競爭始為轉型募兵政策之重要關鍵。且在政治支持下，財政負擔非為推行募兵政策之限制因素；相對來說，兵源招募則攸關募兵政策之成敗。至於未來兵役制度轉型後，較精準的說法應是不「全」募兵制，而義務役之役期縮短為 4 個月之軍事訓練。故實施募兵制後，並不同於免服兵役，兩者不應劃上等號。

本研究經綜整歸納後，謹提出如下政策建議，以為國軍轉型募兵政策之參考：一、朝野需有共識，兩岸關係與募兵政策才能穩定發展。二、因應少子化趨勢的人力替代策略。三、減輕國家財政負擔的開源節流措施。四、美國志願役招募成功的啟示。



ABSTRACT

The Political Economy of
Volunteer Military Policy in Taiwan

by
Chuen-Lai Lin

July, 2012

ADVISOR(S): Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: VOLUNTEER MILITARY POLICY, SYSTEM OF MILITARY SERVICE, ALTERNATION OF POLITICAL POWER, TAIWAN AND CHINA RELATIONS, MOBILIZATION OF BIAS.

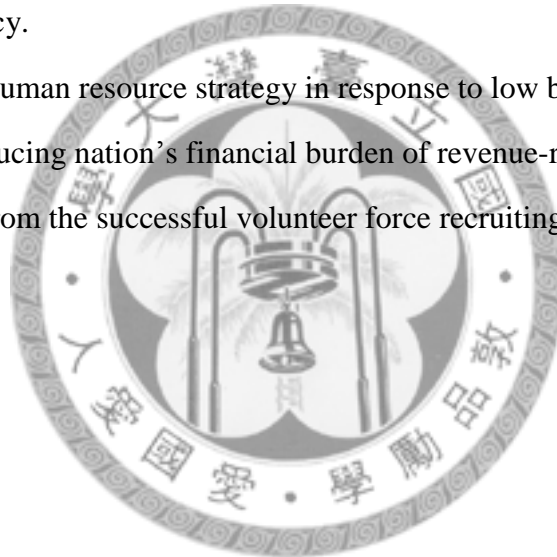
The study is to distinguish the periods before and after the alternation of the two political parties with the analytical frameworks in three levels including "Historic Structure", "Political Economy" and "Mobilization of Bias". Firstly, the different developments and evolutions of volunteer military policy is discussed for the periods before the alternation of political power and before/after the two alternations of political parties through the historic structure of volunteer military policy. Secondly, whether the transformation of volunteer military policy satisfies the interests of relevant actors or group is discussed through political and economic analysis, and the optimal resource utilization and profit is achieved. Lastly, the process of mobilization of bias with relevant actors or group and the interaction thereof are discussed through evolution of volunteer military policy.

The research found that the tension or relation between Taiwan and China are not the main factor that affect the military service policy, but competition among political parties is the key for the transformation of volunteer military policy. Furthermore, with the politic support, the financial burden was not the element that limits the implementation of the volunteer military policy. Relatively speaking, the number of military recruitment is significant to the success of volunteer military

policy. After the transformation of military service system, which is still not a “fully“ volunteer force to be accurate, the length of compulsory military will be shorten to four months of military training. Therefore, after the implementation of volunteer military policy, it is not equivalent to the exemption from military service, two are not equal.

In this study, those findings and results have concluded with the following recommendations as future reference for the transformation of national military recruiting policy:

- 1.The ruling and opposing political parties need to have consensus in order to have stable development between Taiwan and China, as well as the volunteer military policy.
2. Alternative human resource strategy in response to low birth rate.
3. Plans for reducing nation’s financial burden of revenue-raising.
4. Revelation from the successful volunteer force recruiting system of the United States.



目 錄

口試審定書.....	i
謝 辭.....	iii
中文摘要.....	v
英文摘要.....	ix
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 文獻探討.....	9
第三節 分析架構.....	18
第四節 章節安排.....	25
第二章 政黨輪替前募兵政策的蘊釀，1949-2000.....	27
第一節 解嚴前後國內外政經情勢變化.....	27
第二節 從對峙至交流之兩岸關係發展.....	36
第三節 兵源過剩之募兵政策蘊釀.....	42
第三章 第一次政黨輪替後募兵政策的形成，2000-2008.....	47
第一節 民進黨執政後的國內外政經情勢變化.....	47
第二節 兩岸關係的緊張發展.....	53
第三節 逐年縮短役期確立募兵政策形成.....	58
第四章 第二次政黨輪替後募兵政策的推行，2008-2012.....	63

第一節	國民黨重新執政後的國內外政經情勢變化.....	63
第二節	兩岸關係的和平發展.....	68
第三節	落實競選政見之募兵政策推動.....	72
第五章	募兵政策之全球趨勢與在地檢視.....	79
第一節	募兵政策的全球趨勢.....	79
第二節	我國募兵政策之檢視.....	84
第六章	結論與建議.....	93
第一節	研究發現.....	93
第二節	政策建議.....	103
參考文獻	109
壹、中文部分	109
貳、西文部分	117
附錄	119
附錄一	兵役法修正條文.....	119
附錄二	國防、內政兩部會銜發布常備兵停徵年次公告.....	130



圖目次

圖1-1	論文分析架構圖.....	26
------	--------------	----

表目次

表1-1	我國募兵政策變遷發展簡表.....	8
------	-------------------	---

表1-2	國軍兵力總員額變動表.....	18
------	-----------------	----

表1-3	國軍各階段兵力規模調整表.....	19
------	-------------------	----

表3-1	志願士兵招募成效統計表.....	60
------	------------------	----

表3-2	民進黨執政期間逐年縮短役期情形表.....	61
------	-----------------------	----

表4-1	臺灣近二十年男性新生兒出生人口統計表.....	67
------	-------------------------	----

表4-2	2011-2014年國軍預定募、徵人數及比例表.....	75
------	------------------------------	----

表4-3	募兵制推動階段劃分表.....	76
------	-----------------	----

表6-1	兩岸國防預算及軍事能力現況比較表.....	96
------	-----------------------	----

表6-2	2007-2012年志願士兵社會青年招募人數統計表.....	100
------	--------------------------------	-----

第一章 緒論

繼 2000 年實施替代役制度、2008 年義務役役期縮短為 1 年後，臺灣將更進一步推動國防政策之重大變革，擬訂於 2015 年全面實施「募兵制」，這不僅改變了近六十年來的「徵兵體制」，且攸關國家整體國防安全，影響層面更是深遠。

惟國軍推動募兵政策之成功關鍵，主要有賴「錢」與「人」兩個因素，加上中共尚未放棄武力犯臺的軍事威脅，這些都是實施募兵制的隱憂，更加顯示國軍未來挑戰之艱鉅。尤其募兵政策的實施攸關國家安全與人民權益，在政策制定過程中涉及如何資源分配與運用的方式，其從蘊釀、形成共識和確定推行，必定經過「國家機關」與「民間社會」等相關行為者的妥協、參與及適度交易偏差動員的過程。因此，政府既以募兵制為既定之政策，是否可能造成兵源不足或財政困難之窘境，均須研擬妥善對策因應；此外，面對中共的崛起是否會對美國兩岸政策產生影響，亦值得關注。

儘管募兵制的推動將帶來許多挑戰，但過去兵多即強「螞蟻雄兵」思維的徵兵制，也已不符潮流所需，故前瞻未來少子化及高科技作戰之趨勢，募兵制顯已成為必然政策走向，但臺灣要能成功實施，尤賴全民強化國防意識並全力支持，畢竟國家安全是每位國民共同的期望，而募兵制的成敗也需由國人來共同承擔。

第一節 問題意識

兵役的目的在獲得和供應軍隊所需之兵源，滿足國防需求，俾使國家具有面對戰爭及危難的能力；而兵役制度即係為達成上述目的，所採行之規律與法定尺度(國防部，1984：5之1)。其為國家重要的軍事制度，對常備兵員的更替和後備兵員的儲備，具有重要意義。一般來說，因軍、士官多是招募而來，因此判別一個國家兵役制度為「徵兵制」或「募兵制」，主要是以現役的士兵來源為準(國防部，

2009a：108)。而我國在2003年以前，士兵來源均是依兵役法規定徵集役男入營服役而來，故就兵役制度區分屬性上是為義務役之徵兵制性質，¹然因兵役役別實質包含招募之軍官及士官役在內，故通說我國之兵役制度為徵募併行制。

惟隨著全球化下軍事事務革新(RMA)²浪潮，自冷戰結束後，歐洲國家即紛紛裁軍，並停止徵兵，我國亦開始調整國防體制的兵力結構，且以現況來看，目前世界上的軍事強權，除中共及俄羅斯為徵募併行制外，包括美國、英國、法國、德國及日本等，³均採行募兵制；至於實行徵兵制的國家，則多改為徵募併行，或是漸次走向募兵制。歸諸渠等國家兵役制度變革之重要原因，乃係考量現代化武器裝備的發展，不在於軍隊「數量」的多寡，而在於整體「質量」建設的優劣。因此，當前世界各國武裝部隊多朝向以「高科技數位化」的作戰方式，來取代傳統「人力取勝」之方向發展，期建立快速反應之現代化兵力。

而國軍為符合世界潮流及呼應社會大眾降低服役期限的要求，⁴亦逐步在不影響建軍備戰目標前提下開始進行兵役制度革新。尤其2008年5月第二次政黨輪替後，行政院隨即將馬總統「募兵制」競選政見落實為政策推動，並由研考會列入重大施政管制，定期追蹤、考核、執行成效；而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」

¹ 國防部為評估國軍兵役制度未來走向，於2003年起始招募志願士兵，初期並選定陸軍飛彈司令部天弓飛彈營、海軍陸戰隊步兵營及空軍修補大隊等3個營級單位為實驗營，以為募兵制之先期驗證。

² 軍事事務革新(Revolution in Military Affairs,RMA)或稱軍事事務革命，意義相當廣泛，其目標絕非止於尋求船堅砲利，而實踐途徑，也非僅賴發展科技即能竟其功。質言之，就是以知識為基礎，透過組織、準則、科技、系統、教育、兵役制度和軍事文化的全面轉型，達到強化武部隊的調整功能與戰鬥效能的目的(林吉郎，1999：1-2)。

³ 法、德兩國先後於2002年12月及2010年7月停止徵兵。前者從宣布取消徵兵制，至正式全面實施募兵制歷經5年始告成功，與我國目前規劃實施期程類似，期間政策制定與執行過程值得參考；而德國則是實施社會役最成功的國家，其取消徵兵制後，原依賴社會役的人力究如何因應，亦頗值我未來取消替代役後之借鏡。

⁴ 2003年3月民進黨立委李文忠等7人提出「臺灣兵力規模研究報告」，以當年國防總預算為比較基礎試算結果，認為義務役役期可減至9個月，如此不僅職業軍人可得到更好待遇，軍事投資得以增加，且國民服役時間得以縮短，此為縮短役期倡議之始。其後2005年1月行政院通過「現行兵役制度檢討改進方案」，逐年縮短義務役役期2個月，迄2008年止並正式修訂兵役法第16條，將常備兵役期改為1年，讓法律規定與實務執行一致。

及「執行驗證」3個階段，逐年推動「募兵制」，以建構符合民意期待之兵役政策。全案期程規劃自2008年5月20日迄2014年12月31日止，並擬訂於2015年1月1日起正式實施。

由前述國際政經環境來看，募兵制顯已成為當前潮流所趨，也是我國當前最重大的國防政策，但現任國防部部長高華柱坦言，國軍要推動全募兵制，是他上任後最煩惱和憂心的事，其問題卡在財力、兵力和戰力三者間要如何平衡。⁵ 另一方面，在蘇聯解體，冷戰結束後，中國大陸儼然已經成為僅次於美國的世界第二大軍事強權，且其近年來經濟發展突飛猛進，更加速了軍隊的現代化，尤其中國大陸迄今仍未宣布放棄武力犯臺，面對如此強大的軍事威脅，不啻造成國軍推動募兵制之沉重負擔。

從實存政經環境檢視我國兵役制度的發展，兵役政策係鑲嵌在國防政策中，而國防政策的變遷則是受到國內外政經變遷、國際環境變化、中共崛起與兩岸現況的影響。因此，欲探討我國實施募兵制從「蘊釀」、「形成共識」到「確定推行」的變遷發展，則必須從國內外環境歷史脈絡、兩岸關係發展與制度演進相關行為者偏差動員等面向做整體性之分析。

回顧政府遷臺後的兵役政策，主要採行「徵兵制」的原因，乃是憂心中共軍事武力的威脅，故為配合終止動員戡亂前「反攻復國」政策的需要，兵役法於威權體制期間歷經1951、1954及1959年等3次修正；其中，1959年修正的目的，即是為求廣開兵源，以保持大量軍隊員額，故修法將年滿21歲入營之規定，改為提前一年，於20歲入營服役，俾補充兵員之不足(洪輝樹，2002：52)。此時國防政策是以「攻勢作戰」為主軸，強調大陸軍主義的「兵多即強」觀念，兵員總數高達60萬以上，且國家預算近80%挹注於國防。

至於社會開始出現倡議募兵制的聲音，則是緣於臺灣人口出生率於1970年代

⁵ 參見吳明杰，2010.6.14，〈大變革 正視兵力戰力財力隱憂〉，中國時報，A5版。

大增，超出軍隊補充需求，時任國防部部長高魁元於立法院接受質詢時表示，今後十年內(1974~1983)，每年兵額將超出3萬2,000人(立法院，1974：7)。基此，政府為解決超額役男問題⁶並求兵役公平，乃於1974年修正兵役法規定「將適服現役之人數有餘或不足時，依常備兵、補充兵、國民兵之順序，按抽籤號次徵集之」，使甲、乙等體位原應徵服常備兵之役男，得於同等情況下抽籤轉服役期較短之補充兵役。

然此種靠抽籤運氣改服補充兵役紓緩兵源過剩之方式，實有違反兵役公平疑慮，加上每年抽籤人數過少，難以全面解決實質問題，故立法委員林永瑞於1986年建議，從人口與軍隊比例、經濟競爭優勢、逃避兵役、從軍意願及精兵主義等方向考量，應以募兵制調和(立法院，1986：83)；另謝學賢委員亦要求政府通盤檢討兵役體制及適度縮減各軍種服役年限，且其質詢內容亦點出了國軍當時在政治上雖仍堅持處在「非常時期」，實際上卻已難以容納所須徵集入營的役男，進而以「平時狀態」，引用兵役法中提前退伍之規定來紓緩役男入營壓力，導致出現政治上處於「非常時期」，軍事上卻是「平時狀態」的矛盾情況(內政部役政署，2011：187)。

其後，民進黨籍委員邱連輝與張俊雄也接續要求政府在解嚴後，應該將徵兵制改為募兵制；新黨於1993年成立時，並將募兵制列為創黨主張(內政部役政署，2011：188)；1998年中央研究院61位院士亦共同連署建議，應全面檢討現行兵役制度。其時臺灣雖歷經戒嚴、解嚴進入民主轉型時期，惟對於前述要求實施募兵制的意見，政府均回應表示不可行，且國防部指出：若採募兵制，則由於社會開放、生活富足，一般青年可能不願從事辛勞危險且受軍事約束之軍事訓練與生活，尤

⁶ 由於役男久候徵集無法入營服役，導致生涯規劃受到影響，其時一位 42 年次役男就忍不住投書報紙大吐苦水說道：

省兵役處長先生，你知道嗎？我過的是一種什麼生活？乃是一種等待的生活。等待著什麼？等待著徵集令的到來，你了解嗎？假使你了解這種等待的痛苦，這種失業的煩惱；那麼求求你，儘早的讓我服役好嗎？

(參見聯合報，1973.6.9，〈大家談 徵兵處理自有程序 紙張奇缺刊物脫期〉，3 版)

其一旦發生戰爭，即使待遇再高，國民是否志願從軍，法律並無強制性，勢難滿足軍隊補充需求(國防部，1996：78)。另從兵役法修法時程觀察，自1974年修正後，逾20餘年均未再做修正，直迄為解決國軍實施精實案⁷所造成之兵源過剩問題，始再於2000年修法賦予實施替代役之法源，期間久未修法的原因，也有出於避免立委提案修正改為募兵制之考慮。

2000年後第一次政黨輪替，臺灣進入民主鞏固時期，長期以來被政府所主導的兵役政策也有逐漸鬆動的現象，加上承續精實案的推動，造成兵員需求大減，使得役男入營時間延宕，徒然浪費社會資源，故民間催生募兵制之呼聲不斷，立法委員即針對兵役制度提出多次質詢，而國防部亦於2002年起組成專案小組進行「募兵制」可行性評估研究報告，評估結果雖認受限兩岸關係、國防財力及國民從軍意願等因素，尚無足夠採行單一「募兵制」之條件，但將於2003年試行招募志願士兵驗證成效，並規劃朝向以募兵為主、徵兵為輔之兵役政策方向發展。

而使募兵制成為輿論討論最熱烈的國防政策議題，則為2004年總統大選，國親兩黨共推之候選人連戰及宋楚瑜拋出「兩岸和平免當兵，推動募兵制」之主張；民進黨候選人陳水扁雖未反對，但主張須先精兵再募兵，才能確保國家安全。當中有趣的觀察是，民進黨在野時，一向是募兵制的倡議者，⁸執政之後卻僅止於實驗；國民黨執政時認此議不可行，在野後反而體會到募兵制的選票魅力。其後大選結果連宋雖未勝出，但2005年立法院仍通過了兵役法及志願士兵服役條例部分條文修正案，確立兵役制度正式朝向以募兵為主的方向調整。而獲得連任繼續執政的民進黨也從2004年起，逐年將義務役役期縮短至2008年的1年，以回應民意，亦為轉型募兵制創造了有利條件。

⁷ 精實案從1997年開始推動實施至2001年止，其主要是受到軍事事務革新的影響，目的在精簡人力，調整組織的改革，規劃以建立精(人員素質及武器裝備精良)、小(兵力小)、強(整體戰力強)之現代化國軍為目標，並達成精簡高層、充實基層之要求，使國軍總員額由45萬降為38萬餘員，但也因此造成兵員過剩問題，替代役乃因應而生，且精實案的推動也為爾後兵役制度提供了改變的可能。

⁸ 陳水扁於2000年競選總統時之國防政策白皮書內，亦明白表示要實施募兵制。

2008年第二次政黨輪替，於大選期間提出「推動全募兵制」的國民黨候選人馬英九獲得勝選，故其就任後隨即將實施募兵制列為優先推動的政策，俾兌現選舉政見承諾。自此募兵制乃正式進入推行階段，且相對以往持保留意見的國防部亦表示：我國長期以來實施徵兵制度，充分發揮了保障國家安全，維護臺海和平的功能，但近年來因社會、人口結構改變，經貿發展快速、兵役役期縮短及戰爭型態更新等變化，「徵兵制」反而侷限了社會人力資源配置、國家長期經濟成長整體防衛戰力提升，因此，推動募兵制有其必要性，更是時勢所趨(國防部，2009a：107)。

歸結前述，募兵制從1970年代政黨輪替前的蘊釀、2000年第一次政黨輪替後的形成共識至2008年第二次政黨輪替後的確定推行，已歷經數十載之時間，且國防部亦認勢在必行，而兩岸關係目前持續趨於和緩，發生軍事衝突的可能性降低，正是政府大力推動國防改革的契機；惟迄今對此政策有疑慮或持悲觀看法者仍不在少數，其中經費龐大、招募困難以及中共的軍事威脅等均為主要隱憂。另美國於2011年公布「與中華人民共和國有關的軍事及安全發展」報告，⁹亦指出國軍的軍事改革因預算短缺、成本提升，已使現代化的時程被迫拉長；如果推動全募兵制，在人員招募和人事成本上都將面臨挑戰，美方建議國軍需要重新評估全募兵制的時程和計畫；而我國監察院報告則認為募兵制是政黨在競選過程上，為爭取年輕選民的一種政見喊價(監察院，2008：39)。

綜上，因募兵政策的實施攸關國家安全與人民權益，在政策制定過程中涉及如何資源分配與運用的方式，其從蘊釀、形成共識和確定推行，必定經過「國家機關」與「民間社會」等相關行為者的妥協、參與及適度交易偏差動員過程。且轉型實施募兵制為我國兵役政策上的重大變遷，不再只是原來徵兵制架構上改變，而是一種政策上的取代與創新(莊傳弘，2007：66)。因此，政府既以募兵制為

⁹ 參見 U.S.A. Office of the Secretary of Defense. 2011. "Military Power of the People's Republic China." U.S.A. Office of the Secretary of Defense, Aug 25 2011: 7.

既定之政策，是否可能造成兵源不足或財政困難之窘境，均須研擬妥善對策因應；而兵役政策的偏差動員過程與政策形塑後的政策推行，更應注意並詳予規劃。

揆諸任何國防重大政策的制定與實施，都會受到國內外戰略環境與情勢的影響，並在經過周延決策過程之後，方能形成可長可久的政策(沈明室，2012：18)。基於以上問題意識，本研究爰就募兵政策之蘊釀、形成與當前推行情形(我國實施募兵制之變遷發展情形，如表1-1)，從歷史政經脈絡、兩岸關係發展，與募兵政策演進中相關行為者偏差動員等面向做整體性之分析，並前瞻未來實施募兵制後，探討其可能面臨之問題，俾提供相關對策與建議，有關本研究之主要目的如下：

- 一、從歷史結構因果脈絡觀察，我國兵役政策在政黨輪替前，及兩次政黨輪後等時期，有何不同發展演變？
- 二、以政治經濟分析，檢視我國募兵政策之實施是否能滿足相關行為者的利益追求，達到資源利用極佳化及利潤獲得極大化之目標？
- 三、藉募兵政策偏差動員過程，了解國防部從評估不可行至勢在必行之轉折因素為何？
- 四、經費龐大、招募困難以及中共軍事威脅為國軍推動募兵政策的主要隱憂，有何相關對策因應？
- 五、國外有那些實施募兵制之成功經驗可資借鏡？
- 六、我國轉型募兵制後，未役役男仍需接受4個月之軍事訓練，究此規劃有無必要及其可能產生之影響為何？

表1-1：我國募兵政策變遷發展簡表

時間	時期區分	倡議背景	主要倡議者	主張或觀點	政府因應方式	國防部回應態度	對募兵制發展之影響
1970年代	蘊釀期	人口增長超出軍隊補充需求，每年超額役男估約 3 萬 2,000 餘員。	林永瑞	從人口軍隊比例、經濟競爭優勢、逃避兵役、從軍意願及精兵主義等方向考量，建議以募兵制調和。	一、抽籤轉服補充兵役。 二、援引兵役法規定辦理提前退伍。	不可行	募兵制開始成為政治議題；而國家原居於強勢主導兵役政策的正當性地位逐漸受到挑戰。
			謝學賢	通盤檢討現行兵役體制，適度縮減各軍種服役年限；並點出政治上雖仍處於非常時期，然軍事上已為平常狀態的矛盾。			
			張俊雄 邱連輝	解嚴後應將徵兵制改為募兵制。			
			中央研究院院士	全面檢討現行兵役制度並建議出國從事博士後研究 2 年者可以取代兵役。			
2000年第一次政黨輪替後	形成共識期	承續精實案之推動及廣續推行精進案，造成兵員需求大減。	立法委員	針對我國兵役制度提出質詢及轉型為募兵制之方向與呼籲。	一、實施替代役。 二、縮減義務役役期。	一、評估募兵制之可行性。 二、試行招募志願士兵驗證成效。	一、確立兵役制度正式朝募兵為主要的方向調整。 二、縮減役期為實施募兵制創造了有利條件。 三、國家主導兵役政策的地位產生鬆動，並以實施替代役及縮減役期回應民意，以解決兵源過剩所造成的社會問題。
		2004 年總統大選辯論會	連戰 宋楚瑜	兩岸和平免當兵			
2008年第二次政黨輪替後	確定推行期	2008 年總統大選競選政見	馬英九	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。	由研考會列入重大施政管制，落實為政策推動。	勢在必行	一、募兵制成為既定政策，擬訂於 2015 年正式實施。 二、民眾的特定利害偏好，已能動員形塑國家機關政策的決定。

資料來源：本研究綜合整理。

第二節 文獻探討

2000年總統大選的第一次政黨輪替結果可說是臺灣政治情勢轉型的重要里程碑，由於軍方的高度自我節制成為政局穩定的最大磐石，一掃過去國軍就是黨軍的刻板印象(施正鋒，2002：34)，而我國的兵役政策也自此從民主化潮流及兵力組織的多元衝擊下引起國人關注與爭論，贊成及反對現行徵募併行制者均各有論述。其後2004年總統大選連戰與陳水扁兩位候選人募兵政策的辯論，及2008年第二次政黨輪替後，馬總統將全募兵制競選政見落實為政策之推動，則進一步驅使募兵制成為國防最熱門的議題，相關文獻也相繼出現。本研究經綜整歸納後，爰依分析架構將文獻區分為兵役政策變遷(歷史脈絡面向)及政治性與經濟性等面向做為研究焦點，並予分述及探討如次。

壹、相關文獻探討

一、以兵役政策變遷歷史脈絡面向為研究焦點者

本類文獻多以兵役政策沿革及兵役法修正內容為主軸，並輔以國外實施募兵制經驗為參考提出研究建議。

汪增智(1994：40-46)列舉美國、英國及日本等實施募兵制國家為例，說明渠等國家以優渥薪資為招募誘因，尚且難以募到精良足額兵員，甚至造成軍中許多低階層青年之出路，而我國政經條件更為不足，應予維持現行徵兵制度；徐瑾(2002：184)從國防安全觀點探討指出，實施募兵制的美、英、法、日等國家，都是國家安全沒有立即威脅的國家，反若周遭敵人環伺，隨時都有可能面臨戰爭威脅的國家如以色列、南韓等，都是實施徵兵制，故進而主張我國應續維持現行徵兵制度，以確保發生戰爭時可保有大量兵員；洪輝樹(2002：71)雖認募兵是民意趨勢，但受限

中共武力威脅與國家財政因素，應先擴大募兵比例，縮短義務役役期，並保留徵兵法源與機制；秦振國(2006：185-190)也認為採行募兵制是時勢所趨，惟需有配套誘因，且中共威脅仍在，綜合國家安全、政府財力與民情等考量，允宜漸進方式推動；陳偉華(2008：96)則指出由役男過剩及替代役的實施，證明了組織與人力精簡的成效，募兵制因此或者是更精進的一種作為，然而從臺灣遭受威脅程度高與國民從軍意願低的相對異常現象來看，整體環境不利於營造專業化的募兵制軍隊。

高秀梅(2000：115-119)認為募兵制為今後發展趨勢，但由於政府財力條件與人民從軍意願的限制，恐無法全面實施。另指出現行兵役制度的兩大支柱為全面強制(男性義務)與公平，而公平是全面強制的必要條件，惟改採專業募兵後，被強制服役的人數少，公平性的問題將更加凸顯；袁祖懌(2001：77)研究指出，兵制的目的在對國家有限的資源作合理有效的運用與分配，建議我國未來兵役制度的發展，應採取高混合制的兵制，技術性等級高者由志願役擔任，屬勞力密集或後備部隊由義務役擔任；岳瑞鳴(2004：125-128)認為造成兵役制度的改變，主要是受到國際局勢及國人要求廢除徵兵制呼聲的影響，而國防政策的兵力結構改變所衍生的兵源過剩問題，也是促成檢討兵役制度的重要原因。面對21世紀，戰爭型態走向資訊科技的趨勢下，兵源數額已非評估戰力的基準，漸進朝向長役期與專業專精的募兵制發展，始為唯一途徑；莊傳弘(2007：210)認為替代役是我國兵役制度目前最大的變遷，但可以歸類為政策維持，因其仍然維持了徵兵制的完整性；而募兵制則否定了徵兵制的價值及全民參與的國防意識，為我國兵役政策上的重大變遷，不再是原來徵兵架構上改變，而是一種政策上的取代或是一種政策上的創新，故其亦主張不宜於短期內即貿然改採全募兵制，仍應採漸進方式變遷為之。

檢視上述文獻之共同點為募兵制已是時勢所趨，但應採漸進方式為之，現行徵募併行制仍不可偏廢，而國家機關基於其政治稟賦，應將推動募兵制視為全面性的國防再造與國家安全機制形塑，以為國防現代化打下長遠的基礎。

二、以政治性面向為研究焦點者

本類文獻係就政治層面探討實施募兵制之可行性。

譚傳毅(1998：139)認為募兵制缺乏全民參與及公平原則，且無法落實縱深防禦作為，除非中共放棄武力犯臺的企圖，但這又不可能，因此我國最多只能做到採行縮短役期的高混合制；張馬可(2007：119)認為為了國家生存發展與安全，在國家認同尚未形成共識，或中共不放棄武力犯臺，或國人未將服役視為主要職業選項前，單一募兵制暫時不宜實施。

蔣才選(2009：1-2)也認為兵役制度在我國始終是一個高度政治化的議題，肇因於我國民主化之後，政府各項公共政策決策過程都必須有民意的參與，並得到民意的支持才得以推動。而國防政策領域中，事關最多選票，且與民眾利益相關性程度最高的非兵役制度莫屬，尤其國民黨重新執政後，將推動募兵的理念化為具體政策，如何解決募兵制所可能引發的民意與專業衝突，勢將成為執政者的重大挑戰；監察院(2008：150)專案調查研究報告亦指出，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，不能射箭再畫靶，否則將完全脫離國防戰略之需求；葛惠敏(2010：150-153)亦認為我國兵役政策變革的速度，不斷超過原訂的計畫，處處顯露出政治運作的釜鑿，雖募兵制之推行立意良善，然政府需思考的是該制度係為何而推？係為了國家安全或是為了解決社會上不想當兵的人，

以及民意代表而推？其研究建議為，高混合之募兵制較為可行，政府必須建立適切的轉型推動機制，以維兵役政策的正當性，並應跳脫過去以「徵兵制」為主的內涵，進行募兵制政策價值的解構與重構；蔡鴻池(2004：1)也指出，兵役制度如此重大而複雜的問題，不應該成為選戰籌碼，更不贊同將問題過度簡單化以爭取選民快速的認同或反對。

歸結本類文獻結果發現同質性頗高，多數研究者對我國實施全募兵制均持保留看法，可見形塑募兵決策的過程，國家機關過於重視民意，對國防專業的政策利害考量未盡周延。

三、以經濟性面向為研究焦點者

本類文獻係分別就國家財政及人力資源面向討論實施募兵制之成本效益。

就國家財政方面，孫克難(1992：124-126)從財政負擔、租稅公平及資源配置效率分析徵兵制與募兵制的利弊，研究結果認為徵兵制不但不能減輕財政負擔，且會因為多雇用兵員而造成資源配置上的無效率。相對而言，募兵制由於所付薪資較高，其背後隱含著兵員素質及生產力也會提高，並且經由武器裝備與兵員組合的調整，可以避免兵員過度的膨脹。表面上看來公平的徵兵制，由於每個人的機會成本不同，反而造成役男付出不等的兵賦；鄭曉時(1999)從經濟效益觀點研究分析結果，也認為募兵制較具可行性；¹⁰陳勁甫(2008：43)並認為目前對義務兵役所浪費的總體成本遠高於募兵制度的國防部成本；行政院研究考核委員會

¹⁰鄭曉時認為就整個社會成本而言，募兵比徵兵經濟，這些隱形成本包括：

- 1.徵兵如流水，役期短；另一方面，由於軍事科技的提升，所需訓練的時間加長；結果，訓練好的人員不久即退伍，造成極大的浪費。
- 2.徵兵迫使廣大的年輕人中斷其志業。可就業的，被迫待業；可直接出國深造的，被迫中斷。
- 3.徵兵在人力資源的運用上，缺乏彈性，難以人盡其才。
- 4.徵兵的兵役行政成本高昂，花費在處理逃兵、違紀、抗命事件的人力與資源相當可觀。

參見 1999.4.17，〈何不考慮採行全自願役？〉，中國時報，第 15 版。

(2007：129-131)研究結果指出必須增加募兵誘因，才能讓國防體系獲得優質人力，達到戰力及所得替代的預期目的。實施全募兵制約為支出GDP3%的國防經費，參考西歐國家冷戰期間的國家經費支出，此一預算應具有實務上的可行性；劉立倫(2012：61)也認為GDP3%的國防預算承諾，終使得國防部過去軍事發展的困境得以適度紓解，並成為推動募兵制的重要助因，故全募兵制的政策推動，財力並非限制因素，招募與推動策略才是影響政策成敗的關鍵。

惟陳鍾秀(1997：82)認為徵兵較募兵之兵源充分而穩定，薪資耗費較低，在任何情況下，當然是徵兵制容易達成兵力目標且使國家財政負擔最輕；若採募兵制，則須大幅提高待遇為誘因，且提高士兵待遇後，亦必須同時考量調整軍、士官以至同職級之公教人員待遇，其結果反而倍增政府財力負擔；蔡鴻池(2004：95-97)亦認為我國要實施單一募兵制必須考量兩個先決條件，一是不可能維持大龐大兵力員額，否則國家財力勢必無法負擔。二是年輕人當兵的意願，為實施募兵制之最主要因素，有必要提供「有競爭力的薪水」，惟我目前尚無足夠條件；另鍾華文等(2009：82)研究結果亦認按現有兵力規模及財力水準推動募兵政策，勢必產生財力供給不足的窘境，更將導致作業維持與軍事投資經費產生嚴重排擠效應。監察院(2008：87)更明白指出推行募兵制，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。

其次就人力資源方面，帥化民(2001)認為在快速變遷的時代，役男與社會隔離的時間愈長，將愈跟不上時代脈動，徒增國家轉換成本，因此在知識快速發展的趨勢下，如何讓國家知識菁英，迅速投入國家發展行列，降低社會適應與知識轉換的代價，亦為兵役制度與役期思考的重心；林吉郎(2002：14)認為，未來臺海作戰的主戰兵力，對高科技的武器裝備

與高素質人才依賴較深，徵兵制的義務役士兵無法達到這種軍事要求，而募兵制在專業專精發展上，顯較有吸引力；陳金梯(2003：102)認為，募兵制有利於將傳統勞力密集型的作戰思惟，轉變成知識技術密集的高科技作戰思惟，能減少人員數量且提高素質與專業，以人力資源角度分析，募兵制是可行的且優於徵兵制；賴岳謙、沈明室(2004：13；2012：21)則均指出，徵兵制造成軍隊對人力資源運用僵化的現象，在其求普遍、公平和非志願性等原則下，許多高級人力被閒置、浪費，僅能從事初級專長工作，不僅對國家社會與個人發展不利，且齊頭形式的公平，反而製造了實質的不公平，並認服役對其職場生涯過程實質利益不大。

黃仁廣(2006：275)亦認為募兵制役期長，訓練成本不需重複投資且績效較易維持，就人力資源培育上，募兵制確實優於徵兵制，惟受限於青年從軍意願不高，服役人力來源不穩定，在此情形下，並不利於擴大實施募兵制，未來兵制可朝向徵募兼具的高混合制發展。陳勁甫(2008：46-47)認為，募兵制要發揮功效，當前已入營志願役官兵之留營率為管理指標。然目前招募的士兵留營意願低，整個人力制度也不易留優汰弱，反而有反淘汰現象。李玉康(2009：100-102)認為美軍在越戰結束後即體認到，徵兵制雖然人力成本較低，可降低人員維持費，並於戰時取得便宜充員，但官士兵專業性不足，致付出慘痛代價，因此轉換為募兵制，使原本只是單純具備人力的軍隊轉型為擁有人力資源、智慧資本的軍隊。

綜合本類文獻成本效益分析，整體而言，募兵制要優於徵兵制，但實施募兵制將增加國防預算需求，基於國家資源就是軍中資源，軍中人才就是國家人才的角度，國防部應正視監察院的建議，經由專精的訓練，使招募而來的人才，成為軍隊與未來社會的中堅分子。

四、以偏差動員面向為研究焦點者

本類文獻係探討募兵政策之相關利害關係人，如何透過行動或動員形塑某種特定偏差，以追求本身之最大利益。

沙一誠(1987：203)研究指出，一般年青人認為服役耗費時間，而為個人前途及事業打算，或避免吃苦受罪，均希望自己不用當兵，但為國家整體安全計，又希望他人能踴躍從軍，1987年時任臺灣省議會議員陳明文等即建議採用募兵制，以取代現行之義務役徵兵制；劉孝堂(2008：101)認為實施募兵制是社會各界的共識，但服兵役卻是大多數役男及其家屬所抗拒的義務。民意代表與行政部門為討好選民，對各項政策之推動，常藉由強制性或協商而轉換了政府既有政策。而全募兵制必須招足全額，才能達成國防任務，以目前募兵員額規劃，實無法滿足部隊招募需求；劉復國(2012：69)即認為目前政府對於推動全募兵政策已然確定，雖然政策上不免有先在政治上設定目標後，再尋求依序推進的工作進程，顯現出政策上並未事先進行評估並做出檢視的缺憾；洪榮一(2012：230-231)認為隨著戰爭年代的遠離、與以政黨政治為基礎的選舉民主政治的落實，兵役制度改革的議題，往往成為選舉期間，不同候選人彼此攻訐的焦點，進而引發選民對於兵役制度的改變或役期縮短的期待。

莫大華(2012：144)即進一步指出，國內朝野政黨本就是基於爭取選票，尤其是年輕人及其家屬的選票，提出各種理由而要求減少義務役期，逐步減少之後，進而以募兵制作為最終的籌碼，即使是不同主張的國、民兩黨皆然；葛惠敏(2010：105)也認為國家機關以國防面臨改革的正當性做為改革兵役政策的手段，實際上隱含著政經情勢變遷的需要，迨威權轉型後，民間社會的挑戰與勃興，對於兵役政策要求的改革聲浪越加強烈，而政府也經過主管機關檢討評估後，做出變革的回應；王志鵬(2010：61-62)亦認為，由於實施募兵制為馬總統在國防政策上的主要政

見，往後勢必持續推動，且基於民意所形成的政治考量，後續任何政黨都似乎不可能支持原有徵兵制度與規模，因此將形成新一波不可逆致使國防部必須接受推動全募兵制的力量。

雖然民意對於募兵制政策過程之推動普遍叫好，但多元的社會仍容有質疑及反對的聲音；其中監察院(2008：39)專案調查研究報告，即指陳募兵制是政黨在競選過程上，為爭取年輕選民的一種政見喊價，而各界質疑最多者為少子化趨勢人員招募不易及財政困難的問題；陳勁甫(2008：46)即指出未來全募兵制以20萬員額為目標，每年約需招募2萬志願役士兵將是一高難度目標，況且有意願服志願役士兵的人士可能是在社會上較不具競爭力或經濟上較為弱勢的社會青年；戴志揚¹¹亦認為推動全募兵制，不管是前扁政府到現在的馬政府，都是一貫的共識。不過多年來軍方知道根本無法達成目標，因此一向雷聲大雨點小，只要府方未提這個問題，國防部絕不會去觸碰這個遙不可及的議題，只能儘可能的招募志願役軍士官；彭正中(2008：29-33)綜合歸納我國對兵役政策之民意取向，社會中隱藏性之民意仍以現行之「徵、募兵制」為價值取向，充分顯示國人對國家安全及國防政策之推展，仍持謹慎與保守的態度，其歸結我國兵役政策之發展，是為政治與社會問題的產物，就政策分析的角度觀察，我國兵役政策之調整與發展，既是目的也是手段。

綜合本類文獻認為，我國轉型實施募兵制的原因，主要係基於政治考量的決定，亦即形塑募兵制之決策關鍵，乃是政黨為爭取選票與民意支持所進行之偏差動員，俾贏取政權的市場活動。

貳、文獻綜合評述

¹¹參見戴志揚，2008.8.1，〈五年內達成全募兵 難以達成的國防大夢〉，中時電子報，<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!OcRA9tWaFRkyn.NB5nrXxGVdPKo-/article?mid=929>。造訪日期：2012.6.16。

兵役制度是社會與國防之間的重要介面，兼具國防與社會的雙重功能，故我們必須從國家整體的觀點，才能正確檢視國家兵役制度的發展方向(卽化民，2001)。惟從以上相關文獻探討發現，早期多從兵役政策沿革或以徵募兵制比較進行研究，接續則以評估募兵制之可行性、對國家安全之影響或成本效益為主，較缺乏整體性的觀察，且對募兵制是否適合我國的特殊政經情勢鮮有討論。另我國未來轉型募兵制後，未役役男仍須接受4個月之軍事訓練，就實質內涵而言，此與他國所實施之全募兵制有別，究此規劃有無必要及其可能產生之影響為何，目前文獻付之闕如。基上，本文擬從整體性的角度，結合國內外政經變遷與兩岸關係發展，進行歷史結構性的探討，並前瞻未來實施募兵制可能面臨的問題，提出對策與建議，以為有司參考。



第三節 分析架構

我國兵役制度轉型為募兵制的政策，可謂我近數十年來，在國防建設上最重大的改革，影響所及，不僅是國軍本身，更牽動國家未來資源的運用與分配，法律與制度的重大調整，社會與經濟的變遷，甚至於民心士氣的凝聚與走向(楊念祖，2008：73)。而募兵政策從政黨輪替前的蘊釀、第一次政黨輪替後的形成共識至第二次政黨輪替後的確定實施，已歷經二十餘年時間，其間國內外政經環境及兩岸關係發展均有很大轉變，而兵員組織的持續精簡(國軍兵力總員額變動表及國軍各階段兵力規模調整表，如表1-2、1-3)、少子化趨勢¹²與兩次的政黨輪替更是加速推動實施募兵制之關鍵，故為了解募兵制的形成與內容全貌，本研究爰以政黨輪替前後區分時期，並以「歷史結構」、「政治經濟」及「偏差動員」等3個層面做為分析架構。首先，透過歷史結構分析，探討募兵政策的形成與制度規畫之歷史脈絡與因果關係；其次，經由募兵政策之政經分析，探討兩岸關係的演變及政黨輪替對推動募兵政策的影響，並評估其成本效益；最後，藉由募兵政策的演進，探討相關行為者偏差動員之過程，及彼此互動之鑲嵌關係。

表1-2：國軍兵力總員額變動表

時間	~1969	1973	1983	1995	1996	2001	2005	2010	2015
總員額	60萬人	56萬人	52萬人	50萬人	45萬人	38萬人	35萬人	27.5萬人	21.5萬人
說明	大陸來臺國軍	整編大陸來臺部隊	實施精兵政策	兵力整建計畫	完成十年兵力目標規劃	完成精實案	完成精進案第一階段	完成精進案第二階段	精粹案完成，實施募兵制

資料來源：本研究修改自羅炳雄，2009，《國防人力資源管理》及監察院，2008，《監察院97年度專案調查研究報告》。

¹²依內政部戶政司出生人口統計，1990年全臺男性新生兒人數仍有17.6萬人左右，可是到了2010年已經下降到8.7萬人，出生人口少了一半，少子化的趨勢明顯。

表1-3：國軍各階段兵力規模調整表

專案名稱	精實案	精進案		精粹案
		第一階段	第二階段	
執行期程	1999.07.01 2001.06.30	2004.01.01 2005.06.30	2006.01.01 2010.11.01	2011.01.01 2014.12.31
原兵力規模	45萬2,000餘人	38萬5,000餘人	29萬6,000餘人	27萬5,000餘人
調整後總員額	38萬5,000餘人	29萬6,000餘人	27萬5,000餘人	21萬5,000餘人
對募兵政策影響	由於本案實施後，國軍兵力目標縮減，役男人力供需失衡，造成兵源過剩情形，使役男無法順利入營，成為媒體矚目焦點，為紓緩入營塞車社會問題，替代役乃應運而生，並促使募兵制開始蘊釀，成為政治議題，也為轉型募兵政策提供了改變的契機。	為因應本案逐年調降兵力總員額及擴大招募志願士兵，避免產生大量超額役男等待入營，行政院於2005年通過「現行兵役制度檢討改進方案」，逐年縮短義務役法定役期，並於2008年縮短為1年，兵役政策亦逐步轉型以募兵為主、徵兵為輔，為實施募兵制創造了有利條件。	本案原預定於2014年完成，因受國防部組織六法及中科院設置條例未能按計畫如期於第7屆立委任期通過影響，展延至2015年。若總員額因而未能如期精簡，恐將造成人員維持費無法調降，對國防整體資源配置造成失衡並牽動募兵制的推行。	

資料來源：本研究綜合整理。

壹、募兵政策之歷史結構分析

歷史的發展有其本身連貫的邏輯；其過去、現在與未來間，必有因果關係網絡相聯(蕭全政，1995：代序)。而人類社會生存與發展過程中，作為資源分配與利用之最基本元素，即為組織與制度；而任何資源之分配與利用的過

程中，又隱含著一定的政治經濟特性。組織與制度之所以隱含政治經濟特性的根本原因，從一般角度看，是他們都隱含特定的「偏差」(bias) (蕭全政，1997：5)；而此特定的偏差隱含特定的立場、特定的利害關係與特定的利害偏好(蕭全政，1997：5)。相對於強調從市場或人的經濟行為等一般化的角度來探討政治經濟的演化論觀點，歷史結構論觀點則強調必須將經濟的問題與解決，放在其歷史脈絡和結構特性中思考(蕭全政，2003：7)。是以，本研究探討我國募兵政策之政經分析，亦須從全般性的觀點及歷史性的角度來觀察，始能真正了解政策從醞釀、形成共識至確定推行於歷史脈絡中的因果關係，及國家透過公權力的行使，在政治、經濟及社會上所擁有之特定的結構性地位、特定的立場與特定的功能(蕭全政，2006：83)。

從實存的歷史脈絡來看，戰後臺灣百廢待舉，遷臺初期實施徵兵制，固然有偏重軍事上的目的，但也有經濟上的著眼，因為徵兵制「能以少數之經費，得多數之軍隊，又能不失其精度」，就其時國防情勢而言，仍處於備戰狀態，故須採徵兵制，以保充足兵員及擴充能量。且當時臺灣為農業社會，一般人民所得與生活水準不高，而國家資源又大多投入於軍事整備中，故在家家戶戶都忙於生活的狀況下，已無餘力關心或參與公共政策，於此威權體制下之政經環境，兵役政策尚隱含有鞏固政治權力之基礎，而國人對履行兵役義務之政策幾無異議，悉臣服於國家機關的強勢主導。

迨解嚴後國家趨於穩定，國際社會已由軍事對抗轉向以和平方式解決爭端，兩岸的對峙關係也隨著彼此間的經貿互動與民間相互交流而漸趨和緩，加上國內民主化的演進，亦激起國人爭取個人基本權利的浪潮，¹³是故長期以來被政府所主導的兵役政策也產生鬆動，國家機關為維護其正當性的資源分

¹³舉兵役實務作業而言，大法官釋字第 443 號及 459 號，即分別基於保障憲法第 10 條遷徙自由與第 16 條訴願權益規定，肯認役男在未履行兵役義務前得准申請出境及對體位判定不服得提起訴願行政救濟之權益，前揭兩號解釋繫屬兵役改革邁向法治社會的一大進步。

配地位，及解決兵源過剩的社會問題，乃持續進行兵員組織精簡，替代役制度亦應運而生。

2000年第一次政黨輪替後，民間社會對於兵役政策的改革聲浪越加強烈，越來越多人對長役期的兵役制度感到不耐，於是國家機關採行以縮短役期之方式回應民意；及至第二次政黨輪替後，國家機關更進一步推行募兵政策以順應民意。緣此，民眾的特定利害偏好，已能動員形塑國家機關政策的決定，故基於民意所形成之政治考量，後續任何執政的政黨亦似乎不可能再回頭實施原有之徵兵體制，也使國防部必須接受推動募兵政策的主張。

綜上，本研究將以歷史結構的因果脈絡來觀察，並分析兵役政策在政黨輪替前，及兩次政黨輪替後等時期，有何不同發展演變。

貳、募兵政策之政治經濟分析

人類社會中能滿足行為者利益追求動機的措施主要有兩種，一為經濟性者，另一為政治性者。經濟性措施追求的，是資源利用的極佳化；而政治性措施所要求的，則是資源汲取的極大化，其本質亦在於利益的追求。從利潤或效用的觀點看，資源利用的極佳化，等同於利潤或效用取得的極大化。因此，經濟性措施亦無異於政治性措施，均屬於自利行為者的理性行為(蕭全政，1990：38；2006：87)。在特定時空限制下的社會所呈現的政治現象與經濟現象，通常是難以截然一分為二的。換言之，一般的政治現象經常隱含著經濟的特質，而經濟現象則係隱含著政治的特質，尤其越是影響深遠、意義重大的政治現象或經濟現象，這種混同交錯的現象更是明顯(蕭全政，2006：37-38)。

政治現象與經濟現象的觀察、分析，都必須以行為者及其稟賦為基礎；所謂行為者，其特性不僅表現於具理性且自利的個體，還表現於與其他行為者之不斷互動且汲取資源以求存續或發展的個體。而「募兵制」為攸關國防

安全與役男權益之重大政策，做為一個權力系統與一種經濟化的過程，係鑲嵌於國防軍事「政治體制」與「經濟體制」的制度性結構安排中。政治體制是一種經濟化的過程，且是一個權威與權力的系統；而經濟體制係屬一個權力系統，且是一種經濟化的過程。兩種結構相互滲透、互相影響，均以追求資源利用的極佳化，及利潤獲得的極大化為目標，所展現於各行為者在自利動機下的複雜關係與互動（蕭全政，2006：43）。

在實務運作上，因募兵政策鑲嵌於國防政策政治體制中，係以國家機關的活動呈現，但其須向外招募未役役男及社會青年投身軍旅行列，又摻雜自由人力市場的運作機制，此又與經濟之榮枯具有高度相關，彼此關係不斷的交錯，互有因果關係，因而不斷地在國內政治經濟環境中變遷。

本研究探討我國實施募兵制與政治經濟社會之鑲嵌，主要是因為服兵役為兵役法所規定之義務，國家機關循徵兵處理程序徵集役男入營服役，為一種政治化與經濟化交錯的循環程序，但由於兵員組織的精簡，造成兵員過剩情形，為免延宕役男入營時程，徒然浪費社會資源，替代役制度乃應運而生，使服役有了不同選擇，除維持徵兵體制的公平性外，也使多餘人力得投入社福行列及解決因宗教信仰拒服兵役之問題，能滿足政治性及經濟性相關行為者追求利益的極佳化；然相對地，為回應民意對兵役政策的改革，國家機關基於其特有之政治稟賦，以偏差動員形塑縮減役期之政策，卻造成服役時間過短，軍事訓練耗費與戰力降低之情形，使國家無法經常保有一支已完成訓練之專精武力，形成軍隊、社會與役男三輸之局，且以現況政治層面而言，延長義務役役期以提升戰力並不可行，故轉型募兵制乃成為解決之道。

總的來說，實施募兵制為攸關國防安全與役男權益的重大決策，其意義重大、影響深遠，隱含政治、經濟混同交錯現象，故本研究將藉政治經濟分析來檢視其是否能滿足相關行為者的利益追求，達到資源利用極佳化及利潤

獲得極大化之目標。

參、募兵政策之偏差動員分析

每一個理性行為者，為了追求本身最大的利益，都會因應不同的政經變遷，利用各種可能形塑特定政策、法規或組織、制度等行為，以體現對其有利的特定利害得失關係模式，均稱為「偏差動員」(mobilization of bias)，也就是透過行動或動員以形塑某種特定偏差。由於涉及相關行為者之間的利害得失關係，因此任何的偏差動員，都難以避免地涉及政治性的聯合與衝突(蕭全政，1997：5-7)。

而兵役政策究竟應維持現行「徵募併行制」，或者轉型為「募兵制」，基本上就是一種「制度」的取捨；就國防部而言，其居於政策執行角色，首先考量的便是政策可行性與否的問題與負政策成敗的責任，尤其兵役制度的變革，事涉層面廣泛，無法一步到位，因此相對於民意要求實施募兵制的呼聲，國防部的回應均較審慎保守，直迄政黨輪替後執政者的積極推動，國防部始從招募志願士兵驗證成效開始，再逐步朝向以募兵為主要的方向調整；而募兵政策的主要受惠者即為役男，因為實施募兵制意味著服役義務的減免，其自然樂於政策的實現，且預期兵役政策的轉變對其有利，部分役男便選擇延畢等方式，來等待役期的縮短甚或得以省卻當兵的麻煩。至於立法部門與政黨則是募兵制的倡議者，其背後均隱含有代表民意的反映及選票的支持，因此立法委員的呼籲自然容易引起政府的重視，也形塑了募兵政策的偏差動員，而國防部向來反對的態度也開始有了轉換；尤其執政黨的政治稟賦遠超過任何民間團體，故在政策決策過程中具有決定性的地位，此可觀諸第二次政黨輪替後，馬英九總統將募兵制的選舉政見落實為國防部優先推動之政策，即可得到印證。

本研究探討募兵制之偏差動員過程，旨在了解國防部從評估不可行至勢在必行之轉折因素；另回顧相關文獻發現，募兵制雖為未來趨勢，但徵募併行制仍較受國人贊同，而國防部等民調亦佐證了民眾的看法，¹⁴但弔詭的是，民意代表與政黨對轉型募兵制的重大公共政策卻能摒除相互對立，而形成極為罕見的共識，使募兵制成為既定的政策，故本研究亦將藉此檢視社會各界疑慮，並試擬相關對策因應。



¹⁴依國防部 2002 年委託學者專家所完成之「國軍實施募兵制可行性之研究」專案報告，贊成「徵兵制」、「全募兵制」及「徵募併行制」者分別佔 18%、27% 及 55%；2004 年聯合報民意調查中心針對「民眾對我國實施募兵制之看法」訪查，受訪者僅三成五贊同募兵制，另有四成九主張維持現行徵募併行制；同年 TVBS 民意調查中心針對「民眾對縮短兵役役期看法」，有六成二受訪者不贊成役期縮短為 3 個月，僅有一成九贊成。從上述民調可以發現，一般民眾對攸關國防安全的兵役政策改革，態度較為謹慎保守，支持徵募併行，逐年增加募兵比例的意見，仍居多數。

第四節 章節安排

我國募兵政策鑲嵌於國內外政經結構，從蘊釀、形成、規劃與確定施行，均受到國內外政經情勢及兩岸關係變化的影響。本研究將從政治經濟學的面向與歷史結構脈絡，檢視我國募兵政策的發展演進，並輔以國外實施經驗及我國現況推行困境，研提政策建議(研究架構如圖1-1)。

本研究共分六章，第一章為「緒論」，說明問題意識，並回顧相關文獻，再提出主要研究觀點與分析架構，做為往後各章論述的基礎，最後說明章節的安排。

第二章探討政黨輪替前募兵政策之蘊釀情形，說明臺灣處於威權體制與民主轉型階段，解嚴前後之國內外政經環境與兩岸關係發展有何巨大轉變，及募兵政策的意見未受當局重視之緣由。

第三章探討第一次政黨輪替後，募兵政策為何得以突破徵兵體制原有結構，成為政黨、民意代表及國家機關等相關行為者運用偏差動員力量，形塑成為政策共識之原因。

第四章探討第二次政黨輪替後，募兵政策如何落實為政策推動，其相關因素及政策規劃的情形。

第五章藉由探討國外實施募兵制之經驗，檢視我國推行募兵制的問題，俾藉以釐清社會大眾疑慮，及預擬相關對策因應。

第六章進行「總結」，並提出研究發現與政策建議。

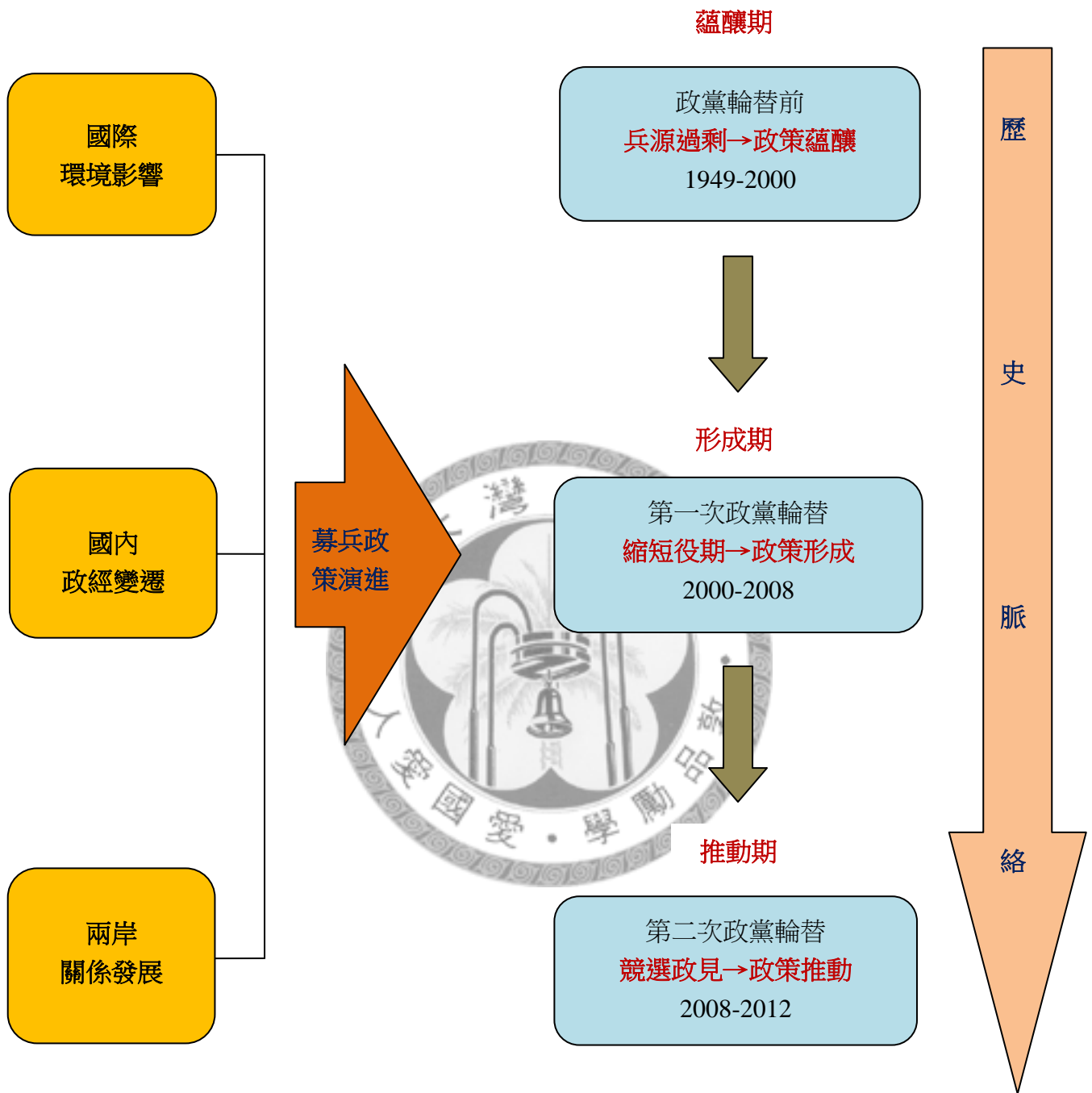


圖 1-1 分析架構流程圖

資料來源:本研究整理

第二章 政黨輪替前募兵政策的蘊釀， 1949-2000

戒嚴時期國際環境處於冷戰，兩岸亦為軍事對峙狀態，此時國防政策為強調「兵多即強」之建軍目標發展，以滿足當時政治氣候與軍事反攻之政策環境，徵兵制即為配合建軍目標發展，同時扮演對外防制中共武力犯臺，對內鞏固領導中心，維護政權與穩定發展之角色；解嚴後，國內外政經情勢變化激烈且深，美蘇冷戰對峙結束，中共乘勢崛起，臺灣則邁入民主轉型，社會日趨多元，國家機關已逐漸抽離對於軍隊的控制與介入，不再強勢主導，使兵役政策變革的彈性及討論空間增加，並受軍事事務革新風潮影響，開始調整國防體制兵力結構，進行兵員組織精簡。

然因國軍目標縮減，役男人力供需失衡，造成兵源過剩情形，形成役男無法順利入營之社會問題，「替代役」乃相應而生，並開始蘊釀轉型為實施「募兵制」的驅動力量。

第一節 解嚴前後國內外政經情勢變化

解嚴前，冷戰持續對峙，美國將臺灣納入圍堵共產主義擴張的一員，為臺灣提供了穩定的軍事和經濟援助，使臺灣的國防安全獲得鞏固，經濟也開始起飛；解嚴後，整體國際環境美蘇冷戰對峙結束，中共乘勢崛起，臺灣則陷入外交孤立困境，但美國基於國家利益的居間牽制，使兩岸政治上雖相互對立，軍事上則不致失衡。

此外，冷戰對峙局勢的瓦解，與全球經濟的整合，限縮了大規模戰爭的可能性，國際限武與裁軍成為趨勢，臺灣在這一波軍事事務革新的帶領下，也將國軍從「量」的維持轉變為「質」的提升，並持續影響未來兵役政策的變遷與發展。

壹、解嚴前政經情勢變化，1949-1987

國民政府於1949年國共內戰失利後播遷來臺，兩岸正式成為分裂對峙的局面，主要敵人也由日本變成中共，但美國發表《中美關係白皮書》¹⁵，將國共內戰失敗的原因歸咎於國民政府本身領導的問題，並停止再施予援助；惟此聲明宣告後不久，韓戰旋於1950年6月爆發，其間國際社會正值冷戰時期，政治體系分由美、蘇兩大超級強權領導的反共陣營與共黨陣營彼此對抗，有鑑於國際共產勢力的擴張，為對蘇聯及中共採取「圍堵」的政策，美國乃將臺灣納入防禦體系，並恢復提供國民政府的軍事與經濟援助。

美國所採行的圍堵政策，在政治方面，為聯合西方陣營多數國家孤立中共，不承認其外交地位；在經濟方面，則促成聯合國通過貿易禁運協議，試圖將中共隔絕於世界經濟之外；在安全方面，於50年代先後與日本、澳大利亞、紐西蘭、南韓及臺灣簽訂雙邊軍事防禦協定，並在1954年與英、法、澳大利亞、紐西蘭、菲律賓、泰國、巴勒斯坦等7國訂立「東南亞集體防禦條約」，從而形成對中共的圍堵(周桂銀，2002：75-76)。故於此時期，臺灣外有美國第七艦隊駐防，內有美援經濟援助，因此，在對外政策上，對美國採取一面倒的態度，而且在「漢賊不兩立」的「一個中國」原則下，切斷與所有社會主義國家及承認中共的發展中國家間之關係。

¹⁵《中美關係白皮書》(The China White Paper)，又稱《對華關係白皮書》、《中美問題白皮書》，正式名稱為《美國與中國的關係：特別着重 1944 年至 1949 年的階段》，是 1949 年 8 月 5 日美國國務院(由當時總統杜魯門及國務卿艾奇遜主導)發表的對國共內戰及中國問題立場的政治文件。書中表示，中華民國在國共內戰的失敗，是國民政府本身的領導問題，與美國無關，美國在戰後中國情勢已盡力而為，最後失敗應由國民黨負起全責，是為「袖手旁觀」政策。白皮書發表後，美國停止對中華民國的軍事援助，但也不承認中共。這份白皮書被認為是國共內戰中，杜魯門政府為自己對華政策失敗的開脫。該書嚴重打擊了國府戰鬥的士氣，不久，國民政府遷臺。隔年(1950 年)美國總統杜魯門於 1 月 5 日發表「不介入臺灣海峽爭端」的聲明，然而同年 6 月韓戰爆發，美國政府驚覺錯誤，立即下令第七艦隊巡防臺灣海峽，並重新考慮對華政策，決定把臺灣納入西太平洋防禦體系，並於 1954 年和臺灣簽訂《中美共同防禦條約》作為新的對華政策(資料來源：維基百科全書，<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E9%97%9C%E4%BF%82%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8>，造訪日期：2012 年 6 月 26 日)

由於冷戰不只是軍事上的對立，實際上更是在經濟、哲學、科技、文化、社會和政治立場方面多元的競爭與對立，形成民主法治與極權專制、資本主義和共產主義的對抗。依附於美、蘇的國家，因各自接受美、蘇在經濟、軍事等方面的資助，所以兩陣營壁壘分明，美、蘇的一舉一動皆牽引著國際社會的脈動(王曾才，1992：289-303)。因之，美國將臺灣納入圍堵共產主義擴張的一員，為臺灣提供了穩定的軍事和經濟援助，使臺灣的國防安全獲得鞏固，經濟也開始起飛；但相對地，也因為必須仰賴美國的援助，使臺灣基本上已放棄了以武力反攻大陸的可能性，兩岸關係也因而持續對峙，且深受國際政變的影響與制約。

其後，時序進入冷戰中期，東亞體系開始質變，主要在於中蘇共交惡，美國也因介入越戰投入過多兵力導致經濟耗損，致國內反戰聲浪高漲，故為記取越戰教訓，乃亟欲擺脫圍堵政策所帶來的困境，而轉為和解戰略；同時在面臨蘇聯勢力日增之壓力下，開始有了拉攏中共，牽制蘇聯的戰略思考，對海峽兩岸現狀逐漸改採「兩個中國」或「一中一臺」之態度，至70年代更進一步提出以「談判代替對抗」之聯共制俄政策，並加速與中共關係正常化的脚步，先於1972年發布之上海公報中，附議中共「一個中國」的說法，並於1979年宣布與中共建交，導致臺灣於1972年痛失聯合國席位及面臨國際孤立的困境，惟美國為嚇阻中共武力犯臺的意圖，亦由國會於1979年通過「臺灣關係法」¹⁶作為保護臺灣安全的承諾。

總括本時期政經情勢變化來看，臺灣的國際地位因為韓戰而穩固，但因越戰而中落，其背後最主要的影響力量，實為美國的國家安全利益；同樣地，在服膺資本主義的經濟環境中，美國也利用美援來影響臺灣政府的經濟政策，施壓臺灣遂行自由貿易與開放市場，其背後也是為了美國的國家經濟利

¹⁶臺灣關係法為美國國內法，主要是用以取代與中華民國簽訂之中美共同防禦條約廢止後，規範未來的臺美關係，其中規定須提供防衛性武器予臺灣，做為軍售臺灣的重要法源依據。

益考量(張安時，2011：48)。

貳、解嚴後政經情勢變化，1987-2000

1987年臺灣宣布解除實施將近40年的戒嚴統治，原以黨政威權為主的國家體制亦隨之解體，而多元奔放的社會力量與政治民主化的浪潮，正化解戒嚴時期軍民對立的狀態。於此同時冷戰結束，臺海情勢日趨緩和，政府界定兩岸關係的決策已從「反攻大陸」的軍事目標，改以「三民主義統一中國」為號召，並提出「防衛固守、有效嚇阻」的守勢軍事策略。

而國際間之政經情勢也有重大轉變，蘇聯於1991年12月宣告解體，¹⁷原由美、蘇兩大勢力所各自領導之東西對峙成為歷史，國際權力因而重組，形成「一超多強」的局勢，並正式進入後冷戰時期。而由冷戰到後冷戰之主要變遷包括：意識型態的對抗逐漸消失、全球經濟一體化和地區經濟集體化的趨勢同時並存、軍事目標轉移同區域鄰近國家、國際體系主要行為者由國家擴大至國際組織及多國企業等團體、國家外交政策標的亦從傳統國家利益與軍事安全擴及至環保、經濟、人權和反恐等議題(王崑義，2001；翁明顯，2002)。

面對冷戰結束，除美國成為超級強國外，中共也因80年代推動一連串改革開放措施及利用美蘇撤出亞太地區的時機擴張軍備，整體實力大幅成長，並被稱為中國崛起或中國威脅，國際地位日漸重要，相對臺灣則呈現外交困境的態勢。而因中共將軍事與貿易的觸角伸向太平洋，對原本握有主控權的美國造成壓力，1989年中共發生舉世震驚的天安門事件，中美關係受到衝擊，另因臺灣舉行第一次總統民選，中共對臺進行飛彈軍事演習，這一連串事件，使美國確認中共是亞太區域不穩定的潛在因素，遂與日本於1997年簽訂「美

¹⁷蘇聯在1960年代中期後大力發展戰略性核子武器，尤其1964年布里茲涅夫上臺後，開始加強軍事力量建設，雖成功帶領蘇聯與美國平起平坐，甚至在軍備力量上超越美國的空前地位，但也因為過度投資軍事建設，種下未來國家經濟不堪負荷，終至解體的前因。

日防衛合作方針」，擴大美日在亞太地區的戰略合作，並以此作為對中共進行「戰略圍堵」，且將之視為下一個挑戰美國獨霸的新霸權(張之豪，2008：33)。

申言之，在冷戰時代的東西對抗中，東亞地區的穩定與安全，基本上是靠美國及其軍事盟邦所建構的安全圍堵體系來維護；以東西對抗下的海陸爭霸為基本格局，美國的西太平洋安全體系，是以在日、韓、菲的駐軍為主，而串聯包括東北亞到東南亞與澳紐的海洋島鏈。這種海洋勢力與大陸勢力之間的對峙、爭霸格局，基本上並不因為冷戰的終結而改變，只是原來被認為所以導致對峙的意識型態差異，已被爭霸與反霸的訴求有所替代(蕭全政，2004：12-13)。

另外，我們可從第一次波灣戰爭¹⁸來觀察後冷戰時期的戰爭模式，其緣起為伊拉克因為領土、石油等利益糾紛，於1990年入侵科威特，此次侵略行動發生於歐亞交界戰略要域上，其發展可能引起中東區域性戰爭，甚至引發世界大戰，故聯合國安全理事會乃決議通過，強烈要求伊拉克限期撤軍，惟伊拉克仍逾最後通牒期限並與聯軍開戰，戰爭結果由聯軍獲得決定性勝利，並以相當小的損失將伊拉克軍隊逐出科威特。就國際關係而言，美國戰後確立其世界超強地位，廣泛涉及國際衝突；就軍事理論而言，「空中武力」成為解決國際爭端的主要工具，「軍種聯合作戰」逐漸受各國重視；就國防科技而言，先進精密武器的運用，使戰爭傷亡人數大幅減少，反飛彈系統的運用，顯示未來的戰爭模式將更注重空戰和高科技戰(李銘藤，2009：188-189)。而波灣戰爭所帶來的最重要影響是軍事事務革新的觀念，透過科技化、精準化、現代化的作戰型態促使各國重新思考兵役制度，必須追隨時代脚步，不再以量取勝。

¹⁸這場戰役是以美國為首的多國部隊，為了確保石油能源而出兵攻打因為侵略佔領科威特的伊拉克，在這一場戰役中美國使用了許多高科技武器，而且這些精準的高科技武器也發揮了勝戰的功效，世界各國一致認為這是一種新戰爭型態的出現，進而帶動了各國致力於軍事事務的革新。

再就經濟情勢變化來看，1980年代臺灣的經濟已完全融入國際經貿體系，國際收支累積大量順差，1980-1990年代的高科技產業發展，更具推波助瀾的效果。服務業在1990年代蓬勃發展，甚至超過工業比重。故1997年東南亞國家雖因經濟體制失衡、民間儲蓄不足及過度投資，形成貿易逆差、外債嚴重，造成匯市、股市大跌，釀成亞洲金融風暴，但臺灣相對損失較輕，其原因乃在早經自由化及國際化洗禮、經濟體質佳，且金融監理功能不惡而足以因應變局。

揆諸本時期之國內外政經情勢變化激烈且深，整體國際環境美蘇冷戰對峙結束，中共乘勢崛起，臺灣則陷入外交孤立困境，而1991年的波灣戰爭並開啟了軍事事務的革新的浪潮。至於國內政經環境，亦有大幅轉變，政治上宣告解除戒嚴，社會邁向多元民主；經濟上亦迭有成長，並能通過亞洲金融風暴的考驗；另兩岸關係也從對峙走向交流，然因互信基礎不足，而引發1995-1996年的臺海導彈危機。

參、解嚴前後政經情勢對募兵政策蘊釀之影響

第二次世界大戰後，美、蘇兩大陣營在政治和外交上產生對抗，拉啟了冷戰序幕，美國並於韓戰爆發後開始協防臺灣，使臺海安全問題從此納入亞太區域結盟體系。由於兩岸亦處於對峙分裂狀態，故臺灣成為美國盟友，中共則為蘇聯盟友，彼此在軍事及經濟等方面各自接受美、蘇的援助。

而戰後全球經濟仍處於復甦中，臺灣在物資缺乏、資源有限情況下，由國家強勢主導政經發展，且為提供備戰所需之穩定兵源而採行徵兵制度，同時宣布戒嚴以確保國家安全與經濟穩定，此為威權體制時期，其間「反攻大陸」之口號並已內化為人民普遍愛國意識，也是支撐兵役政策的核心概念。

惟於美國大量經援及軍事傘保護下，臺灣雖維持了經濟穩定並改善了自

足的能力，相對地也因為對美方形成依賴，與受限於中美共同防禦條約的協定，¹⁹實質上除保有「自衛上的權利」外，基本上已放棄了對中共採取攻勢性武力的可能性(沈明室等，2000：51)。至冷戰中期1970年代，美國因投入越戰的消耗，導致國內反戰聲浪四起，遂重新檢討全球戰略，把圍堵政策改為低溫和解政策，不積極干涉其他國家事務，並利用中蘇交惡之際，拉攏中共，以為壓迫蘇聯限武的籌碼；故在其國家安全利益的考量下，協助中共於1971年進入聯合國取得安全理事會常任理事國之席位，並於1979年正式與其建交，而臺灣則在漢賊不兩立「一個個中國」之原則下退出了聯合國，其後亦與美國斷交，從此陷入國際孤立困境，而此政經情勢變化也顯示了國際現實利益，終究還是戰勝了意識型態的差異，亦印證了任何行為者的政治行為與經濟行為都是自利性的行為。

綜觀戒嚴時期之兵役政策，臺灣在國內威權政經結構下，於冷戰時期獲得美國安全上的承諾，且此亦為國防轉危為安的轉捩點。迄冷戰中期，美國考量國家安全利益拉攏中共，致使臺灣於1972年退出聯合國並與1979年與美國斷交，陷入國際孤立困境，為確保國家安全與經濟穩定，由國家機關強勢主導的徵兵制度尚隱含有政治控制與維護社會安定角色的功能。

歷經前述戒嚴體制政經情勢變化後，臺灣於1987年正式宣告解除戒嚴，黨政威權鬆動，社會日趨多元並迅速走向政治民主；而對岸的中共也因推行經濟改革措施成功，乘勢於美蘇冷戰對峙終結之際擴張軍備，整體國力大為提升且國際地位日益重要，故面對中共的崛起，不論是政治、經濟或軍事等各種跡象，均顯示臺灣整體的安全威脅並未減少。

惟從國際環境來看，後冷戰時代開始，已著實限縮了國際軍事衝突的壓力，限武和裁軍成為此一階段之趨勢；但軍事事務發展卻不因此而停止，反

¹⁹美國雖以簽訂「中美共同防禦條約」作為提供臺灣軍事援助及維護國防安全的承諾，但其政策是「臺灣海峽中立化」，禁止臺灣對大陸發動任何的軍事行動。

而透過科技運用，進行了一連串的精進、革新，並在第一次波灣戰爭中展現出來(李銘藤，2009：232)。1991年的波灣戰爭，其短暫而猛烈的數位化科技局部戰爭型態，明顯有別於傳統大規模機械化的總體戰爭，並啟發了未來軍隊型態與內涵必然隨著戰爭面貌的改變，須做出必要調整，而此也是我國兵役政策在形塑發展過程中必須正視的重要問題及審慎思考的重要因素。

所以自1991年蘇聯解體，結束了傳統美、蘇兩強壁壘對峙的緊張局面後，國際秩序已進入新的後冷戰型態，並反映出兩個特點：一是大規模裁減軍隊員額；二是大規模撤回駐外軍隊。另許多歐洲國家也摒棄了傳統以量取勝的發展方向，在軍隊素質提升中普遍推行募兵制，並實行精兵主義，召告了軍事事務革新的開始。由上述觀之，自第二次世界大戰結束以來，兵役制度發展成為一種新的趨勢，即一般國家對於軍事人力的獲得，除了仍維持部分的徵兵外，大多特別提倡鼓勵國民志願從軍服役，以滿足國防軍事的需要。尤其在全球化趨勢持續深化發展下，單一區域或國家的生存發展，已與全球化情勢緊密相連，區域事件往往會引發全球性之連鎖，影響全球局勢。而臺海情勢更攸關亞太區域的安全與穩定，故國軍的兵役制度轉型亦應與全球接軌，才能達到「預防戰爭」的國防戰略目標。

歸結臺灣第一次政黨輪替前解嚴時期之政經體制，在歷經國內的威權轉型和國際上冷戰終結的衝擊和挑戰下，亦出現激烈的變遷；其中，特別是政治民主化、經濟自由化、社會多元化，和國際上區域主義的發展，都迫使臺灣必須進行政府改造，才能面對21世紀的挑戰(蕭全政，1999：331)。故本時期的兵役政策發展，隨著解嚴後轉型民主化的進程，國家與黨已逐漸抽離對於軍隊的控制與介入，不再強勢主導，也使政策變革的彈性及討論空間增加，且國防部受到以美國為首等西方先進國家掀起的軍事事務革新風潮的影響，在多方考量後，於1996年提出了「國軍軍事組織及兵力規劃案」(簡稱精實案)，

將國軍從「量」的維持轉變為「質」的提升，並陸續採購新式裝備與武器系統，在國防改革上達到了加速整併國防組織員額的成效，但於社會層面上卻也造成了兵源過剩入營塞車的問題，替代役制度乃應運而生，並為國軍轉型募兵制之政策播下了蘊釀的種子。質言之，即國、內外的政經情勢變化，蘊釀了我國募兵政策的出現，且持續影響著它的發展與變遷。



第二節 從對峙至交流之兩岸關係發展

國民政府於 1949 年播遷來臺，兩岸從此開始分治，並各自在不同的政經環境下，發展出不同的政治體系、社會制度和生活方式。然兩岸統一為中共自毛澤東以來所欲達成的歷史使命，故堅持不承諾放棄武力犯臺為其一貫不變的立場。隨著歲月的遞嬗，以及國際情勢和兩岸分治後彼此內部各自形勢的不斷改變，兩岸關係也出現不同的發展，而就臺灣第一次政黨輪替前的兩岸關係，概可分成軍事對立與衝突、相互對峙互不往來、民間交流(張京育，1996)與軍事危機起伏政治緊張(吳慶璋，1996：208)等時期，茲分述如下。

壹、軍事對立與衝突時期，1949-1978

本時期的兩岸關係延續國共內戰的對立態勢，中共以軍事對峙的「武力解放臺灣」為對臺政策；臺灣亦以攻勢作戰的「反攻大陸」為首要政治目標，故先後發生 1949 年古寧頭戰役及 1955 年一江山島戰役、1958 年八二三砲戰兩次臺海危機的軍事衝突。檢視中共對於臺灣的立場，顯然是將兩岸關係放在一封閉體系中看待，且是以 1949 年底國民黨政府內戰失利撤退來臺，至 1950 年 6 月韓戰爆發前臺灣最稱暗淡的時期為背景(蕭全政，1996)。但就整體而言，兩岸之間的關係，絕非僅是兩岸人民之間的關係，更不只是兩岸執政的國共兩黨之間的關係。其關係，特別是海陸爭霸的格局，深受國際政變的影響與制約(蕭全政，1996)。

其間 1950 年韓戰的爆發即改變了兩岸關係的整個情勢，臺灣自接受美方軍事及經濟援助開始，兩岸關係的發展就不再只是彼此之間的談判與協商所能決定，而是緊密地與當時共產、民主兩大陣營的政治、外交角力相互連動(李銘藤，2009：90)。臺灣與美國簽訂的「中美共同防禦條約」也代表著必須放棄以武力反攻大陸的政策；而中共於八二三砲戰失利後亦已放棄逐一攻占沿

海島嶼的計畫，其對臺政策亦由武裝解放改為和平解放，兩岸關係實際上為處於冷戰下的軍事對峙局面。

貳、相互對峙互不往來時期，1978-1987

本時期的兩岸關係因國、內外形勢都產生重大變化，故中共亦適時調整對臺方針，改以「和平統一、一國兩制」取代「武裝解放臺灣」的政策；而臺灣也因美國與中共建交，頓失國際政治上的重要依靠與美國的安全承諾，在國際形勢變化不利於己的情況下，也將「反攻復國」的軍事目標，轉為推行「以三民主義統一中國」為號召。

其次，因臺灣仍堅持法統，採取「漢賊不兩立原則」政策面對國際現實局勢，致外交處境益顯艱困，國際地位逐步喪失。另一方面，中共則展開密集統戰，先後發表「告臺灣同胞書」²⁰、「葉九條」²¹及「和平統一、一國兩制」等一系列主張，惟因這些主張都以中共政權為「中央」、並以臺灣為「地方」當前提，臺灣自是無法接受，且提出「不談判、不妥協、不接觸」等三不政策回應，以化解其統戰攻勢(張京育, 1996)。此時期之兩岸關係雖未兵戎相見，但時於國際場域相互對峙，彼此互不往來，而美國為因應「中美共同防禦條約」的終止，則另行透過「臺灣關係法」來支撐兩岸的軍事安全情勢。

參、民間交流時期，1987-1996

本時期的兩岸關係隨著臺灣於1987年7月15日宣告解除戒嚴及同年11月2日基於倫理親情考慮，開放民眾赴大陸探親後，展開了嶄新的一頁，也開啟了兩岸的民間交流；而中共也利用冷戰結束，國際局勢和緩之際，專心致力

²⁰ 中共於1979年發表「告臺灣同胞書」，將對臺政策由武力解放改為和平統一。

²¹ 1981年9月30日中共人大常委會委員長葉劍英發表兩岸和平統一方針內容，俗稱「葉九條」，明確地將臺灣定位為地方政府，其中第三項之陳述為：「國家實現統一後，臺灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預地方事務」。

改革開放，以吸引外資。

其後，臺灣更進一步於1991年5月1日宣告終止動員戡亂時期，在憲政層次上正視兩岸分治的現實，並將中共視為統治大陸地區的政治實體，不再視其為叛亂團體。此項宣告，不僅標誌著兩岸內戰狀態正式結束，同時也緩和了臺海軍事緊張情勢，對增進兩岸交流，產生相當催化作用，因為這種「一個中國，兩個政治實體」已經打破「漢賊不兩立」的舊思惟，具體表現在外交上便是所謂的「雙重承認」模式(李銘藤，2009：207-208)。在國際間，則冀求擱置與中共的「中國代表權」爭議，並代之以較為務實的「平行代表權」主張。

對於臺灣開放探親等交流措施，中共亦予積極配合，自此，兩岸民間來往日益頻繁。而1990年代以後，交流項目更從探親擴展到經貿、體育、學術、文化等各方面，層次也越來越高，並促使兩岸就諸多交流事務性問題進行協商、談判，而於1992年達成了「一個中國，各自表述」的不成文默契或稱之為「共識」，²²而兩岸關係也因民間交流與經貿往來帶來了進一步的緩和。

肆、軍事危機起伏之政治緊張時期，1996-2000

本時期的兩岸關係因發生李前總統赴美訪問母校康乃爾大學、臺灣首次開放總統民選及李前總統發表兩國論等效應影響，彼此間的事務性接觸與協商談判因而停擺，其間中共並發動一連串的「文攻武嚇」，使兩岸關係陷入

²² 九二共識(1992 Consensus)是由前行政院大陸委員會主委蘇起在2000年4月28日提出，概括臺灣海峽兩岸政府在1992年對「一個中國」問題及其內涵進行討論所形成之見解及體認的名詞，它是海峽兩岸政府授權的非官方組織「海基會」、「海峽兩岸關係協會」經由口頭協商而逐漸形成的不成文默契，是目前雙方進行談判的基礎，但是雙方對共識的內容尚未達成共識，也未形成正式的官方的書面協議。不但海峽兩岸對「九二共識」的含義仍然認知有所不同，就連臺灣方面內部也對其含義甚至存在與否都爭論不休，如臺灣的民主進步黨在2011年即認為九二共識是中國國民黨執政時與中國共產黨當局私下形成的默契，未經由民主的法定程序認可，不應予以承認，主張以「臺灣共識」來取代，作為海峽兩岸協商的基礎。(資料來源：維基百科 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B9%9D%E4%BA%8C%E5%85%B1%E8%AD%98>)造訪日期：2012.6.10

低潮並潛藏軍事衝突危機。

為因應臺灣政治情勢的轉變，中共採取了相對強硬的軍事演習和飛彈試射，並透過人民日報等各媒體發表武力恫嚇聲明，惟此舉不僅無助於爭取臺灣人民向心，更造成兩岸政治與軍事關係再次呈現緊張與對立局面。然相對於兩岸經貿間的交流，則不受政治與軍事因素的影響，繼續擴大規模和深化。

故有學者從本時期導彈演習所引發之臺海危機，分析兩岸關係已不能僅從雙方的互動來觀察和解讀，因為它幾乎不能與國際因素劃清界線，雖中共曾多次重申「兩岸的問題由中國人自行解決」，美國亦反覆強調「臺海之間的爭議其無意也不會介入」，但從1995至1996年臺灣海峽的導彈危機，與李前總統1999年所提出的兩國論，共軍都扮演了「武嚇」的角色，卻也見到美國以強大的武力為後盾，居中斡旋，要求兩岸和平解決彼此爭端(洪志安等，2011：261)。

總的來說，臺灣於第一次政黨輪替前，先後歷經戒嚴、解嚴階段，亦即威權與民主轉型時期，其間兩岸關係發展也因受國、內外政經環境變化影響而有不同，並從相互對峙進展至民間交流階段，然兩岸分治的現實造成互信基礎不足，加上彼此所欲追求的政治目標有別(如中共以一國兩制為目標；臺灣則希求對等避免被矮化)，故1995年李前總統的康乃爾之行與臺灣1996年的首次開放民選總統等，中共即將之定位為有帶領臺灣走向獨立之虞，而發動一連串之「文攻武嚇」，使兩岸緩和關係又陷入緊張狀態並潛藏軍事危機進入政治緊張時期。惟最終結果未如預期，李登輝反獲高票當選，另值得觀察的是非政治性的經貿往來仍持續互動不受影響，且美國對1996年臺海導彈危機(又稱第三次臺海危機)的居中斡旋，也再次佐證兩岸關係的發展，實無法與國際因素劃清界線，不能僅從雙方的互動來解讀。

伍、解嚴前後兩岸關係發展對募兵政策蘊釀之影響

國民政府遷臺初期，國防政策以「保衛大臺灣」、「反攻大陸」為目標，目的在全力防堵中共人民解放軍攻臺，可以說是國共內戰的遺緒。在必須維持大量部隊固守臺灣，並伺機反攻大陸的想望下，所有的國防政策均以反攻作戰為指導原則，故採行徵兵制度，國軍兵力結構也以能呼應大陸作戰需求的「大陸軍」為主。韓戰爆發後，中共派遣軍隊支援北韓作戰，美軍也開始協防臺灣，不僅迫使共軍停止渡海攻臺的準備，更使臺海安全問題從此納入亞太區域安全的結構內(臺灣安全研究小組，2005：239)。

1971年中共在聯合國取代我合法地位，國軍為因應海峽兩岸形勢的變化，調整建軍備戰方向，由「以攻為主」修正為「以防為主」，對防衛部署的需求，逐年加重建軍比重(國防部，2006：92)。1979年美國與中共正式建立外交關係，美軍撤離臺灣，我國防安全受到嚴厲考驗，然由於中共在兩岸關係上改採和平統戰，臺海局勢反而較為穩定，此期間我國兵役制度仍以義務役徵兵為主，其目的在求兵員穩定並於退役後廣儲後備兵力於民間，以利備戰需要實施動員，保衛國家安全。其後臺灣則以全力推動經濟建設，建立復興基地為目標，國防政策正式轉入「守勢防衛戰略」。

1987年7月政府宣布解嚴，兩岸關係因政府開放國人赴大陸探親而日趨和緩，且民間的經貿與社會交流，亦有利於增進彼此了解及緩和敵對意識，故隨著冷戰結束，政府更進一步於1991年8月宣布「終止動員戡亂」，兩岸關係確定「不以武力為追求國家統一手段」決策，不再強調「反攻大陸」，改以「三民主義統一中國」為號召。另鑑於人口政策與家庭計畫的成功，使役男來源未能滿足國軍部隊編制員額需求，於是國軍展開各項精簡人力與調整兵力結構工程，以強化部隊戰力(沈明室等，2000：55)。

惟兩岸畢竟分治已久，彼此所欲追求之政治目標及對「一個中國」之認知有別，故從李前總統赴美訪問母校及臺灣決定開放總統民選後，兩岸之間的脆弱互信基礎隨即瓦解，而中共於1995-1996年的飛彈試射與軍事演習，也再次深化了緊張關係。嗣因選舉結果，李前總統獲得壓倒性的勝利，始讓中共察覺其「文攻武嚇」的作為，反致臺灣人民集體反感，²³並助長臺灣意識及間接促成臺灣2000年的政黨輪替，故其領導階層決定以務實的態度來面對臺灣的變局，並隨著冷戰時期的結束，將對臺政策及戰略意涵從主權及軍事層面，擴大至經濟、社會及國際體系等各個領域，藉機向國際展現其處理臺灣問題「開明、務實、理性」的形象與訊息，使兩岸從軍事演習的緊張關係中漸趨緩和，也釋放出我國兵役制度調整與修訂之空間，募兵制也開始蘊釀，成為政治討論的議題。



²³ 江澤民時期的對臺政策，雖能綜合運用和戰兩手策略，但曾幾度偏向於側重「文攻武嚇」，導致兩岸關係漸行漸遠，甚至被學者譏稱為：文不足以收臺灣人民之心，武不足以奪臺獨分子之志(洪志安等，2011：62)。

第三節 兵源過剩之募兵政策蘊釀

冷戰結束後，國際間衝突減少，威脅來源降低，各國兵力結構亦逐年減少中，我國防組織因此隨之轉型。而未來的兵力亦將繼續縮減，從 1997 年實施精實案，國防組織與軍事體制進行重大的變革，不僅改革幅度超越歷年兵力精簡的規模，軍事組織與指揮也產生革命性的變化，卻也因而造成兵源過剩的問題，使募兵制開始成為政治議題；而國家原居於強勢主導兵役政策的正當性地位也逐漸受到挑戰。

壹、解嚴前(威權時期)兵役政策之發展-國家導向的偏差動員

戒嚴體制下的臺灣社會，面對中共武裝解放的威脅，始終處在備戰狀態，為了確保國家安全與經濟穩定，戒嚴令的頒布對當時社會有極重要的影響，原因在於憲法的允許下，在國家面臨緊急形勢時，政府有權採取一些管制人民權利的措施，另由戒嚴法對憲法進行部分更動，也是當時權宜之計，其目的可使國家儘快擺脫混亂，早日恢復政治秩序(葛惠敏，2010：40)。而威權時期為黨、政、軍三位一體的黨國體制，這些特質主導了當時中央政府組織運作型態及兵役政策的形成與變遷。此時期，執政者可利用此一結構排除所有的政治競爭者，或以法令壓制反對的政治勢力，使政治場域中只有其是唯一的參與者，維持一黨獨大的統治地位(石振國，2003：74)；當然兵役政策亦不例外，徵兵制度即為威權時期，由國家機關強勢主導，進行偏差動員的時代產物。

而國民政府於1949年播遷來臺迄1987年宣布解除戒嚴以前，一直被認為是屬於典型的威權體制。由於特有的歷史及發展經驗，促使政府遷臺後實施戒嚴，並以軍事高壓統治。此時期所建構的威權體制，是強調以國家公權力為基礎，由國家統治機關對於民間社會的控制與主導。這種控制與主導的關

係，就政治上而言，是對於人民部分基本人權與基本參政權的限制；在經濟上則是對經濟活動與市場行為的管制與操縱；在社會上是對人民團體與社會運動的動員與壓制；在文化上，則是對意識形態上與傳播媒體的灌輸與控制(蕭全政，1994：5)。

據此，其時空環境外有共軍威脅，內有政權尚待鞏固，故軍隊乃成為維繫國家安全與發展的命脈，具有凌駕於民間社會的優勢力量，彼此之間的關係是相互對立的。亦即威權時期國家機關積極強勢以徵兵制為政策，並頒佈戒嚴令提供兵役政策有力的支持，回到歷史脈絡觀察，其與當時安定動盪的政治社會情勢有關，透過控制與支配來維護政權的合法性及國家安全的必要手段，且包含了鞏固國家的統治權，並進一步證明兵役政策的正當性(葛惠敏，2010：41)。

由上可知，臺灣於威權時期，民主發展空間有限，民間社會的聲音與意見是受壓抑的，民意只能被動地接受政府主導的徵兵制度，無從與聞決策過程，兵役政策在此時期隱含鞏固政治權力基礎，而軍隊也在黨政機制之控制下，居於社會關係架構主導角色，國人對履行兵役義務之政策幾無異議，悉臣服於國家機關的強勢主導。

貳、解嚴後(民主轉型時期)的兵役政策發展-社會導向的偏差

動員

臺灣從威權體制轉型成為民主社會，最重要的里程碑就在1987年由政府宣布解除實施將近40年的戒嚴統治，使臺灣迅速走向政治民主化，原以黨政威權為主的國家體制亦隨之解體，而多元奔放的社會力量與政治民主化的浪潮，正化解戒嚴時期軍民對立的狀態。於此同時冷戰結束，臺海情勢日趨緩和，政府界定兩岸關係的決策已從「反攻大陸」的軍事目標，改以「三民主

義統一中國」為號召，並提出「防衛固守、有效嚇阻」的守勢軍事策略。

相對於1987年解嚴後之臺灣社會，由於政經發展與轉型，促使民間社會力量與國家威權體制間權力關係解構與重組，不同階段和團體透過社會運動，以集體力量直接向威權國家施壓與挑戰，迫使長期主政的國民黨控制力鬆動而讓步；同時政治反動勢力則藉著這股發自民間社會的氣勢而挺進，結合各種社會運動，帶動政治社會的活絡，不斷在各個領域進行激烈的偏差動員，挑戰政府的施政順序(蕭全政，2001：72)。而兵役政策在威權體制時漫長改革過程中，不同階段行為者間(機關、人)因稟賦不同，在動態的偏差過程也產生不同的機會與限制，對兵役政策也產生不同變遷影響。此時期，兵役政策以「徵為主、募為輔」穩定發展，配合兵源過剩推動替代役的實施，也隱含了兵役政策的政治妥協與經濟汲取的社會導向偏差動員(葛惠敏，2010：65)，使服役有了不同選擇，除維持徵兵體制的公平性外，也使多餘人力得投入社福行列及解決因宗教信仰拒服兵役之問題，能滿足政治性及經濟性相關行為者追求利益的極佳化。

總括來說，解嚴後的臺灣民主化發展，已使長期以來被政府所主導的兵役政策產生鬆動現象，國軍與社會的關係，從社會面向來看，已由戒嚴時期的軍事化社會轉變為解嚴以後的市民化社會；從軍事面向來看，亦已從政治化軍隊轉變為社會化軍隊；從體制面向觀察，則由以黨領軍轉型為文人領軍。換言之，兵役政策與民主政治發展的進程是相伴而行的，而市民化社會和社會化軍隊則是民主化政治體制轉型中所導致的結果(洪陸訓，2003：366)。

參、兵源過剩之募兵政策蘊釀

國民政府於1949年因國共內戰失利後播遷來臺，希能藉由在臺整軍經武，有朝一日重新揮師大陸，依其時政經環境，維持大量的兵源是達成軍事

目標的首要考量，並以兵源的穩定與節約經濟因素為手段，故在兵役制度上是採行徵兵制。尤其面對中共武力解放威脅，以及保衛臺灣復興基地的國防安全，政府乃同時頒佈戒嚴令，以提供兵役政策有力的支持，是以戒嚴時期與人民權利相關的法令規定皆被凍結無法適用，故人民對政府所主導的兵役政策縱有不同主張，亦無從透過行動或動員，以體現對其有利的決定。

迨1987年解嚴後，民主政治持續發展，人民權益日受保障，各種意見均容許被聽見或提出討論，呈現百家爭鳴之盛況，而與役男權利義務關係最密切的兵役制度，也開始成為政治議題，受到民代、媒體等關注並引起政府機關對兵役政策改革之重視。另從國際政經環境變化情勢檢視，由美、蘇兩強領導對峙的冷戰局勢已經終結，國際秩序正式進入後冷戰時代，已限縮了大規模戰爭的可能，國際限武與裁減軍隊成為趨勢，而1991年第一次波灣戰爭所呈現的數位化科技新戰爭型態，亦已帶動歐美等西方國家的軍事事務革新，並預告未來的戰爭將是局部、快速與猛烈，故專業化、長役期及以「質」代「量」，的兵力結構，已為兵役制度發展的新趨勢。

其次，冷戰結束後，中國威脅論出現，中共提出和平崛起論，卻又不斷增加國防支出，其所鋪陳之國家發展戰略，可能影響臺灣的內外政經政策（蕭全政，2004）。因此展望未來，臺灣在軍事上必須繼續獲得先進武器及裝備，同時必須保有高素質之兵員人力，兩岸軍事方不致流於嚴重失衡。

故國防部盱衡冷戰結束、中國崛起與受到軍事事務革新的影響，亦於1997年實施「精實案」組織員額簡併之革新作為相應，雖達到精簡幅度超出預期目標與提升行政效率之成效，卻也產生兵源過剩，造成役男必須延緩服役之社會問題；因之，為解決役男滯徵問題及維護兵役公平，政府乃輔以實施「替代役制度」回應，而此項考量現實因素之兵役變革，即是以人民偏好作為政策變遷的動力，也是順應民意的具體表現，能滿足相關行為者之利益追求。

故此時期相對於民間社會權利意識的覺醒，國家機關對於兵役政策的強勢主導地位已出現弱化現象，而民主法治與人權保障的持續發展，也成為不再強調以徵兵為主，另輔以實施替代役及轉型以募兵為主制的驅動力量(葛惠敏，2010：56-62)。

歸結本時期之兵役政策變革發展，國防部為因應國內、外政經環境變遷，採行精兵政策與軍事事務革新等作為相應，所造成兵源過剩之情形，已促使募兵政策開始蘊釀成為政治議題，並進一步引起政府機關的重視。進一步言之，國軍在此時期所推動的「精實案」，已初步達成「精簡人力、調整組織」的改革成效，亦為爾後轉型募兵政策提供了改變的契機。



第三章 第一次政黨輪替後募兵政策的形成，2000-2008

2000 年的第一次政黨輪替，對首次執政的民進黨而言，是機會也是挑戰，因此，其急欲抓住機會實現其意識型態，不僅兩岸關係陷入低潮，國內政經環境也因藍綠族群動員而形成僵局。

民進黨執政時期，對兵役政策的主張是先「精兵」再「募兵」，故配合兵員組織精簡，承續完成國民黨執政時期的「精實案」，並進一步推動「精進案」；另為呼應民意對兵役改革的期待，自 2004 年起即逐年「縮短役期」，並於 2008 年縮短為 1 年及達成以募兵為主，徵兵為輔的目標。總的來說，本時期國防政策的兵力結構改變所衍生的兵源過剩問題及民間社會要求轉型募兵政策的呼聲，是促成檢討兵役制度改變及縮短役期的重要原因；至兩岸的緊張關係並非政府推行兵制改革之決定性因素。

第一節 民進黨執政後國內外政經情勢變化

臺灣於 2000 年 3 月進行第二次總統直選，選舉結果由民進黨提名的候選人陳水扁贏得勝利，取得執政權，完成史上第一次政黨輪替，對臺灣民主發展歷程具有重大的指標意義。2004 年陳水扁再以不到 3 萬票的差距獲得連任，惟執政 8 年期間國內外政經情勢有所改變，藍綠意識型態的對立以及兩岸關係的緊張發展等，均使內政、外交、國防及兩岸關係面臨重大挑戰。而募兵政策也因 2000 年起立法院之呼籲及 2004 年總統大選辯論會的議題成為輿論關注的焦點，自此兵役改革乃正式浮出臺面，由政府列為施政改革計畫，同時以試行招募志願士兵及縮短役期等來回應民意，逐步朝向以募兵為主要的方向來發展，使該政策於民進黨執政期間確立形成。

壹、民進黨執政時期的政經情勢變化

2000年總統大選結果，臺灣完成了第一次的政黨輪替，由國家認同與統獨意識向來與國民黨大相逕庭的民進黨獲得勝選；同年11月美國亦舉行總統大選，選舉結果也由挑戰的共和黨勝出取代了民主黨，由小布希政府執政。

小布希上臺後因將中共視為「戰略競爭者」，故對臺灣頗為友善，除多次公開讚揚臺灣為民主轉型的典範外，亦重申美國基於「臺灣關係法」有協助臺灣自我防衛的義務；然因考量中共為其未來最大之假想敵，需要與之合作解決國際問題，為了美國國家利益，遂與中共採取既交往又圍堵的「圍和」政策。惟2001年美國本土發生「911恐怖攻擊事件」後，因反恐戰爭的戰略利益需求，乃改採與中共較為合作的傾向，而臺灣戰略格局也連帶發生變化；其次陳水扁發表「一邊一國」言論及民進黨政府採取「公投制憲」、「正名運動」等一連串捍衛主權與去中國化的措施，引致兩岸關係緊張，為免臺海肇發衝突而節外生枝，小布希政府對臺友好態度也有了變化，從採取「對臺灣地位模糊以及支持臺灣維持現狀」之政策，改採「中國不武、臺灣不獨」的立場，並加強遏止臺灣走向法理臺獨的預防外交(蔡幼娥，2010：56-57)。

儘管小布希政府對臺灣的友好態度有所調整，但檢視美國的臺海戰略基本上相當一致，即「一個中國」政策、兩岸問題經由協商和平解決、兩岸不要挑釁以維持臺海和平。針對「兩岸不要挑釁以維持臺海和平」的操作上，布希的二項原則為：「反對中共對臺灣動武」及「不支持臺灣宣布獨立」，且為嚇阻中國對臺使用武力，布希特別強調美國在臺灣關係法中對臺灣的安全承諾，並表明如果中國武力犯臺，美國將會協助臺灣自衛。同時，美國也不希望臺灣出現法理獨立的情況，以免破壞兩岸均衡而引發軍事衝突。²⁴故相對

²⁴參見童振源，2004.11.18，〈美國總統大選後的臺美中三邊關係〉，中華歐亞基金會主辦美國總統大選後的美中臺三邊關係座談會。

地，民進黨於執政期間不斷拋出各項涉及主權的議題，美國即未予支持，其國防部官員於2005年9月出席「第四屆美臺防禦高峰會」時並進一步警告表示：「臺灣關係法」不是一張保護的空白支票，如臺灣無意「自我防衛」，美國也無法防衛臺灣(邵育群，2006：97)。

而在國內政經情勢方面，政權的和平輪替彰顯了臺灣民主化的進展與政黨政治競爭的正式成形，但朝小野大的國會結構與兩黨意識型態上的差異，卻也導致對於關係整體國家利益的國防、外交、兩岸關係等政策，都缺乏共識的基礎。且因彼此支持者之選民結構相當，在須各自加予鞏固拉攏以求勝選的競爭下，已形成政黨對決的族群動員與非藍即綠的政治氛圍，並影響迄今，也由於這種重大政策路線的歧異，造成少數政府的執政困境與國家經濟力和綜合實力的衰退，亞洲四小龍的光環逐漸褪色。

貳、美國本土911恐怖攻擊事件的衝擊

冷戰結束後，恐怖主義攻擊威脅高漲，911事件則為有史以來最重大的恐怖攻擊事件。事件的發生為2001年9月11日美國4架民航機遭到挾持，分別撞向美國經濟與軍事象徵的紐約世貿雙子星大樓與五角大廈，倒塌的世貿大樓與五角大廈殘破景象，震驚全球，這是美國本土有史以來第一次遭到攻擊，對於向來以霸權與超強自居的美國來說，這是無法忍受的挑釁。而發動恐怖攻擊的蓋達組織是美國中情局於冷戰時期為了對抗蘇聯在阿富汗的佔領勢力所一手訓練培養出來的游擊隊，但冷戰結束後美國並未予以安置。本次事件起因為組織首腦賓拉登不滿美國發動伊拉克戰爭，認係不公不義，迫害伊斯蘭教徒，故先從小型恐怖攻擊發動開始，終至升高到震撼全世界的911恐怖攻擊。²⁵

²⁵ 參見陳文和，2011.5.3，〈受 CIA 訓練，反奪 3 千人〉，中國時報網頁
<http://news.chinatimes.com/focus/50108661/112011050300233.html> 造訪日期：2012.6.8

911事件發生後對全球政經環境均造成莫大衝擊，迫使各國重新思考國際秩序與正義的合理性。在政治方面，北約宣布若任何國家下達任何形式之恐怖攻擊行動，將被視為是對美國及所有北約成員國的軍事襲擊。這是北約歷史上首次啟動共同防衛機制，反恐戰爭更成為全球性的重要議題。另外，北約隨即於2001年10月發動首次反恐戰爭軍事行動，旨在阻止恐怖分子獲得大規模殺傷性武器。緊接著是阿富汗戰爭，目的為推翻賓拉登的塔利班政權。自此反對恐怖主義的侵略也成為世界各國的軍事目標之一，美國亦因之體認到與大國合作的重要性，特別是在反恐怖主義方面，必須積極尋求中共的協助(王紀青，2005：56)；另外，在經濟方面，全球股市均受到波及，美國汽油大漲，亦不啻加重全球經濟的蕭條。值得觀察的是，911事件後，美國國內關於恢復徵兵制的討論日益活躍，但由於募兵制在美國已行之有年，其最具成功的代表特色，就是具有強烈凝聚向心力的功能，故911事件後對美國兵役制度所帶來的直接影響是出現積極的入伍潮，也將實施募兵制的成效達到最高峰(劉育偉，2010：138)。

至於臺灣雖非遭受恐怖威脅的主要國家，但因與美國貿易往來頻繁，因此，在行政院國土安全辦公室的協調下，亦配合美國與國際組織成立多項反恐作為。而911事件發生後也使得臺海戰略格局發生變化，因美國布希政府原將中共視為「戰略競爭者」，而臺灣在美國圍堵中共所具有的戰略價值，更非其他國家所堪比擬；但911事件後，美國成立全球反恐戰線，體認須與大國合作的重要性，基於戰略利益考量，亟需尋謀中共合作，因此在處理臺海問題上必須兼顧中共的立場，故極力遏止臺灣走向法理臺獨，並明確表示希望臺海能維持安定局面。

參、民進黨執政時期政經情勢對募兵政策形成之影響

2000年的第一次政黨輪替，具有臺灣民主進展轉型成功以及宣告威權體

制瓦解的雙重意義，單一政黨體制的力量正式從軍隊中脫離，朝向軍隊國家化的方向發展，而國軍建軍方向也逐漸與社會及世界情勢產生互動，並進行調整。

另外在全球化的大趨勢下，美國與中共的互動關係已發展出全球的戰略環境，雙方的共同利益從911恐怖攻擊事件後趨向緊密；相形之下，美國對臺灣戰略地位的重視程度則逐漸下降。然因中共的崛起，於國際社會影響力日增，故美國仍視其為潛在對手，基本上彼此間的關係為「合作與磨擦」並存的情況。

而臺灣處於兩大強權之下，於國際社會最大的支撐便是來自美國，故當民進黨執政期間拋出公投制憲等涉及兩岸敏感議題時，美國的不支持即至為關鍵，且也確實收到了明顯與直接的效果。其間中共除制定「反分裂國家法」回應外，根據過去對峙的經驗，已逐漸認知到美國對臺灣的壓力遠比中共對臺灣的「文攻武嚇」來得有效，也就是說，從北京到臺北的路是經過華府的。

故於民進黨執政期間，雖國內外政經情勢未便有利於兵役政策的變革，但因兩岸有美國居間保持不失衡，得以避免臺灣走向法理臺獨及中共以武力犯臺的情形下，而能持續實施替代役制度，並於2001年完成精實案的推動，及加速於2004年實施精進案，使國軍如期於2010年完成精進案，並達成兵員精簡至27萬5,000餘人之目標。

惟前述精實案及精進案的兵員組織精簡政策推動，卻形成兵源過剩，造成役男無法順利入營服役的社會問題，故政府除實施替代役解決超額役男入營服役外，亦於2003年起試行招募志願士兵，轉型朝向募兵為主的方向調整，同時以縮短役期來回應民意，使義務役之法定役期由2000年執政時之1年8個月，縮減至2008年執政結束時的1年，但役期過短的結果，使軍事訓練耗費，戰力也受影響，而國家亦未能經常保有一支已完成訓練之專精武力。是以，

在無法給予基層單位長期穩定的適用兵力下，募兵制乃為解決方法之一。

綜上所述，民進黨執政時期之政經情勢，內有國家主權認同對立，朝小野大之施政困境，外有臺美關係陷入低潮，兩岸「政冷經熱」之雙重威脅，整體大環境並未有利於兵役政策變革。惟因政黨輪替取得執政權力是為人民賦予，須行呼應民意對兵役制度改革的期待，加上911事件後美國將主力置於應付反恐戰爭，自然不希望臺海肇發衝突，故轉型募兵為主之政策乃於焉形成，順勢突圍成為兩大政黨之共識。



第二節 兩岸關係的緊張發展

2000年臺灣第一次政黨輪替，執政的民進黨政府以本土化作為國家目標，並逐次朝向去中國化之方向推移，兩岸關係呈現緊張發展。另一方面，中共也是首度面對非國民黨統治的民主政體，雙方在完全没有互信基礎之情形下，在政治上產生了不少衝突。

壹、三個如果與四不一沒有

2000年2月下旬，中共於臺灣進行總統大選前夕發表「一個中國原則與臺灣問題」對臺政策白皮書。白皮書主要強調：「一個中國」原則是實現兩岸和平統一的基礎和前提、中國反對「公民投票」、「兩德模式」、反對兩岸是「民主和制度之爭」的說詞、及在「一個中國」原則下，兩岸什麼問題都可以談。此外，白皮書提出對臺動武的三項原則（註：通稱為三個「如果」）：一、如果出現臺灣被以任何名義從中國分割出去的重大事變；二、如果出現外國侵佔臺灣；三、如果臺灣當局無限期地拒絕通過談判和平解決兩岸統一問題。其中，第三個「如果」是中國第一次對臺灣提出的動武原則。惟於此三個如果之武嚇陰影下，最後選舉結果仍出乎中共預期，由意識型態傾向臺灣主權獨立的陳水扁以39.3%的選票獲得勝選，使臺海關係從李登輝的兩國論效應後變的更加緊繃。

而「四不一沒有」是陳水扁於2000年5月就職總統典禮時所發表關於臺灣統獨問題的言論，為針對兩岸關係的重要談話。「四不」是指不宣佈獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲及不推動改變現狀的統獨公投；「一沒有」是指沒有廢除國統綱領與國統會的問題。當時陳水扁在總統就職演說中表示：只要中共無意對臺動武，則保證在任期內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領

與國統會的問題。由於「四不一沒有」的說法也強烈牽涉到美國與臺灣的關係，所以陳水扁總統任內多次向美國政府保證「四不一沒有」的政策沒有改變，而美國方面則表示「讚賞陳的保證並且會嚴肅地對待它（ appreciates Chen's pledge and takes it very seriously ）。

然中共於研究陳前總統的就職演說後，並未予善意回應，且先拋出了「聽其言觀其行」的六字箴言，表明了對陳水扁以及民進黨臺獨本質的不信任。當中共對陳水扁政府再度「定性」後，它的「聽其言觀其行」政策就漸漸向「只觀其行、不聽其言」的方向傾斜。如此一來，中共對於臺北的各種政策作為都會以高度懷疑的角度進行詮釋，而臺北的迴旋空間也因此而日益縮小（明居正，2001）。

貳、一邊一國與反分裂國家法

陳前總統水扁於2002年8月3日對世界臺灣同鄉會年會之錄影講話指出：海峽兩岸「一邊一國」，希望以臺灣「事實主權獨立」為基礎，兩岸分立、分治，互不隸屬。其後隨著2004年總統大選選情的白熱化，為求順利競選連任，又相繼拋出「公投制憲」等主張。

對於陳水扁的「一邊一國論」，美國相當不能諒解，認為將衝擊其國家利益。故小布希於2002年10月與江澤民的高峰會上，即公開表示不支持臺灣獨立。這表示美國對臺灣的支持有所保留，希望維持兩岸的穩定，促使中美兩國對臺灣問題取得一定的諒解，中、美關係並藉此大幅改善。不少中共學者認為中美關係會進入一段相當穩定的時期。所以，中國當前對於臺灣問題會顯得較有信心，可能會採取一些較為彈性與務實的作法。同時，中國會繼續透過美國施壓，壓制臺灣過度傾向臺獨的政策（童振源，2002：344）。

中共為反制陳水扁的「一邊一國論」、「公投制憲」及實施「臺灣新憲法」

等議題主張，於2004年5月17日發表了一篇措辭強硬反對臺獨的「五一七」聲明並於2005年3月全國「人大」年會通過「反分裂國家法」，以法律明文授權軍隊對臺使用「非和平方式及其他必要措施」，賦予中共動用軍隊以一切武力與非武力手段解決臺灣問題的合法性，未來更將積極規劃相關配套法律。一旦兩岸爆發軍事衝突，中共可以用此解釋其武裝行動的正當性，以排除國際法規範中對「戰爭非法化」與「不得使用武力或威脅使用武力」的適用，並降低其可能面臨的國際干預(國防部，2006：68)。至此兩岸關係進入一個「清晰紅線」的階段，「反分裂國家法」是落實胡錦濤指示，不能容忍法理臺獨，而採取法理制獨的預防手段(顏章豪，2006：1)。

反分裂國家法的制定對於中共尚具有其他特別的政治意涵，就是對臺政策納入法律，不僅上升為國家意志，且明確規範兩岸關係，使得維護國家領土、主權從此有了法律依據，取代過去歷任領導人大多以個人談話為指導方針的方式運作。從消極面看，胡錦濤可以因此擺脫在對臺政策上，一人承擔全部成敗責任；從積極面看，可使其未來處理臺灣問題的底線有法可依，不僅對臺政策的可預測性和穩定度相對提高，也可發揮以法制人的效能(楊開煌，2005：214-215)。

惟「反分裂國家法」畢竟是由中共單方面制定，且臺灣民眾對中共「文攻武嚇」已累積不少反感印象，故此法更不為臺灣人民所認同。

參、政治緊張對峙與經濟持續交流

民進黨執政期間，兩岸雖然產生政治僵局，但經濟則持續交流且日益深化，呈現「政冷經熱」的特殊現象。而政府一方面擔心此舉或為中共對臺經貿交流的政治攻勢，將對臺灣安全造成威脅；但另一方面卻也歡迎彼此間的正常經貿交流可以帶動經濟成長並緩和政治緊張。換言之，兩岸間的經貿互

動有其風險但也是機會，並已逐漸成為避免爆發軍事衝突的重要選擇。

對於中共推動兩岸間的經貿互動，學者曾復生(2006：33-36)認為，其主要的政治性考量包括：一、透過經貿的交流，逐漸發展出兩岸在技術面、行政面甚至延伸到政治層面的互動，進而為兩岸政治統合而鋪路奠基；二、發展社會文化關係，培養臺灣人民願意與大陸統一的感情基礎；三、運用各項經貿租稅優惠措施，加強引臺資進大陸，同時在願意容忍鉅額貿易赤字的狀況下，維持兩岸間快速成長的貿易關係。亦有學者解讀中共持續保持經貿往來的目的，是希望藉由兩岸經貿交流量的急遽擴大，吸納臺灣的經濟力進入中國大陸市場，讓兩岸的政經關係，逐步走向以中國大陸為核心而臺灣產生依賴成為邊陲，俾有助將來談判籌碼，達成兼併臺灣的政治目標(吳新興，1995：99)。

此外中共維持「政冷經熱」的原因，也可由反分裂國家法的內容看出，其係將對臺使用武力定位為內戰，不適用國際法及非戰公約，以阻絕外國干涉的意圖；另一方面顯然是希望將矛頭對準臺獨人士，並以溫情與經濟誘因寄希望於臺灣人民，以求拉攏臺灣民心，降低臺灣民眾對反分裂國家法的反感(蔡幼娥，2010：60-61)。

肆、兩岸關係緊張發展對募兵政策之形成影響

民進黨執政時期的國家目標為確保主權的獨立與完整，因此上臺後即推行一連串的去中國化措施，主張建立臺灣意識，而兩岸啟動政治協商的對話機制，也在彼此缺乏互信之情形下漸行漸遠。

由於兩岸情勢始終處於緊張狀態，且國人生育率有逐年降低趨勢，加上媒體對於部隊管教時有負面新聞報導致國軍形象受損，造成多數家長不願意讓其子弟進入軍中服役。因之，為回應民意對於兵役制度改革的期待，政府

乃採行縮短義務役役期，轉型以募兵為主之政策方向發展，然此回應人民偏好逐年縮短役期的結果，卻造成了訓練資源的浪費與國家整體戰力的下降。

另立法院自2000年起即多次針對我國兵役制度提出質詢與募兵制的呼籲，國防部也於2002年組成專案小組，展開改革兵制相關議題的研究與探討，並遠赴日、韓、星等國考察與汲取各國相關經驗後，開始推動我國實施募主、徵輔併行之兵役制度。有趣的是，該年適為陳前總統拋出「一邊一國、公投立法」法理臺獨論述之年，導致兩岸政治關係由僵持更進一步邁向緊繃，可見本時期的兩岸緊張關係並非政府推行兵制改革之決定性因素(張心怡，2012：257)。



第三節 逐年縮短役期確立募兵政策形成

臺灣於2000年完成第一次的政黨輪替，選舉結果由反對黨-民進黨贏得勝選取得執政權力，象徵的是臺灣真正成為一個「執政黨會輸掉選舉」的體系，使政府的組成具有不確定性，自此從具備民主國家的雛型，正式成為一個民主國家，能夠在民主制度的軌道上，隨著政治社會的變遷而自我調適。

另外在國際政經環境方面，21世紀的全球化時代來臨，波灣戰爭型態的啟示，持續引領各國軍事事務革新的浪潮，而臺灣的兵役制度變革也在全球趨勢的導引與社會輿論的呼應下，由執政黨透過縮短役期偏差動員過程回應民意，以形塑「募兵為主」的政策共識。

壹、民進黨執政時期兵役政策之發展-民意導向的偏差動員

2000年的政黨輪替使臺灣的政黨政治競爭正式成形，民意偏好也成為政府機關及政黨研擬公共政策時之重要導向，此時民間社會所呈現出來的是多元化的不同組織網絡，與國家機關的關係愈趨複雜。而在國防政策領域中，事關最多選票，且與民眾利益相關性程度最高者非兵役制度莫屬，故民間社會已不斷的在蓄積力量，並於不同行為者的推波助瀾下，動員形塑兵役政策的變革。

而促成相關行為者形塑兵役政策變革的主因，為政黨輪替後，民間社會對於兵役政策的改革聲浪接踵而至，越來越多人對於長役期的兵役制度感到不耐，乃利用各種發聲管道，挑戰現行兵役政策與制度。加上媒體對於軍中因訓練或管理不當所發生的負面事件常有大篇幅報導致國軍形象備受質疑，因此在役男服役意願普遍不高的情形下，役期越短越好及轉型為募兵制的主張乃成為民意主流意見，而政黨為爭取選票延續執政權力亦提出政見背書，故國家機關遂採行以縮短役期之方式回應民意。

從前述形塑兵役政策變革的偏差動員過程來看，政策相關行為者交雜著執政黨、政府機關、民代、役男與媒體等多重角力關係，並各自依其稟賦展現自利動機下的複雜關係互動。就執政黨而言，其政治稟賦及所擁有的公權力遠超過任何團體，故在政策決策過程中具有決定性的地位，並經常表現出更積極、主動的角色，使政策得予提前或如期付諸實施；相對於國防部而言，其居於政策執行之角色，負有政策成敗之責，故對於縮短役期、轉型募兵政策呼籲之回應，即較為審慎保守，直迄執政者的積極推動，國防部始從招募志願士兵驗證成效開始，並做出轉型募兵政策可行之結論；而縮短役期的主要受惠者為役男，因其意味著服役義務的減免，自然樂於政策的實現，且預期兵役政策轉變對其有利，部分役男便選擇延畢等方式，來等待役期的縮短；至於主要政黨與民意代表則是縮短役期與募兵政策的倡議者，其背後隱含有代表民意的反映與選票的支持，因此渠等呼籲自然容易引起政府的重視；而媒體則為民間社會主要行為者，對於兵役政策分別提出支持與質疑的聲音，且要求改革的聲音強烈，政府機關就須經過檢討評估後，做出變革回應。

據此回顧民進黨執政時期兵役政策之發展，其首於2003年試辦志願士兵招募成效、2004年逐年縮短役期，再於2005年通過志願士兵服役條例，2008年達到以募兵為主之政策目標，並將役期縮短為1年。綜上，檢視其政策執行進度常超過原訂計畫，並顯露政治運作的斧鑿，例國防部(2002：99)於2002年宣示，如志願士兵試驗評估良好，即逐年調升志願士兵比例，惟2003及2004年試驗結果均僅約5成之招募率，成效不彰(志願士兵試辦招募成效統計如附表3-1)，但其仍依計畫逐年調升志願士兵比例；再如2004年赴韓國等考察兵役制度報告(國防部，2004：28)及2005年現行兵役制度檢討改進方案(行政院兵役制度全面檢討改進推動小組，2005：2-3)之內容分別敘及，只有當所募集的總兵力可達成國家國防目標時，再行考慮義務役役期的縮減，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，國防部將依實際狀

況，適切調整規劃期程。其時國防部部長李傑出席2006年10月立法院第6屆第4會期國防委員會報告時亦提及，志願士兵招募至2008年底，將可達4萬5,000人，符合募兵為主目標，屆時徵兵役期可調整至1年。但國防部在2008年1月1日，也就是第7屆立委與第12任總統大選前，即已提前將役期縮減為1年，而當時離計畫應招募所需的兵力尚差1萬5,000人(尹時賢，2008：201)。

表3-1：志願士兵招募成效統計表

區分	飛彈司令部 天弓飛彈營	海軍陸戰 步兵營	空軍 修補軍隊	合計
需求人數	201	335	111	647
招募獲員人數	63	194	71	328
不足人數	138	141	40	319
招募率	31%	58%	64%	51%

資料來源：立法院第5屆第6會期，2004年10月14日，國防部募兵制實驗現況及兵役員額規劃專案報告。

檢視前述偏差動員過程即可發現執政黨之政治稟賦與所擁有的公權力在政策決策過程中具有決定性的地位，其基於2004年及2008年總統大選勝選的考量，常表現出更積極、主動的角色，使縮短役期朝向募兵為主之政策規劃得予提前付諸實施。

貳、逐年縮短役期確立募兵政策形成

民進黨執政期間將義務役的法定役期由2000年的1年10個月縮短至2008年的1年，共計縮短了8個月，幅度近達50%，尤其逐年縮短役期之時間均集中於2004年後，顯受當年總統大選募兵制成為選戰議題的影響(逐年縮短役期情形，如表3-1)。²⁶惟依國防部表示，縮短役期的緣由係為考量國軍人才招募政

²⁶2004年總統大選選戰激烈，藍營(即國民黨及親民黨)共推之候選人連戰，於大選辯論會中提出當

策，未來勢必走向專業化與職能化，故在人力需求比例上，須招募更多素質較高，且屬中、長役期之志願役人員，並輔以少量短期之義務役士兵。另自2003年起將試行招募志願士兵，如試驗評估良好，即逐年調升志願士兵比例，俾徵兵比例降至40%，逐步走向以募兵為主、徵兵為輔之兵役制度(國防部，2002：99)。其後於2006年更進一步表示，為因應國家政經環境變遷，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，將在國防革新轉型的政策指導下，於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方向發展；在實務面上則檢討辦理志願士兵招募與士官制度調整，適時檢討義務役役期。

表3-2：民進黨執政期間逐年縮短役期情形表

時間	2000.5.20	2004.1.1	2005.7.1	2006.1.1	2007.7.1	2008.1.1
役期	1年10個月	1年8個月	1年6個月	1年4個月	1年2個月	1年
背景	政黨輪替 執政伊始	第三次 總統大選年	通過現行 兵役制度檢 討改進方案	首次辦理女 性士兵招募	第7屆 立委選舉年	第四次 總統大選年

資料來源：本研究綜合整理。

另一份由民進黨前立法委員李文忠等7人(2003：序言、49)所撰述之「臺灣兵力規模研究報告」亦指出，國軍現有龐大的義務役兵力軍事效益並不大，反而是國防預算及社會人力資源的浪費，故「浪費時間，無益國家」幾乎是所有役男普遍的心聲，研究報告十分贊同「國防報告書中」提高募、徵比例到6：4的目標，並認為最適化的兵力規模應由其時的38.5萬精簡為25.6萬，而配合兵力規模的縮減，可使義務役役期縮短到9個月，此殆為倡議縮短義務役役期之始。至政府明確宣示將逐年縮短義務役役期，以建構符合國防與社會發展之募兵制，則為2005年1月24日行政院召開臨時院會通過之「現行兵役制

選後實施募兵制並將義務役役期縮減為3個月之主張；綠營對此並未強烈反擊，另回應提出由精兵到募兵，分階段縮短役期之主張，其雙方之目的均在爭取選票。

度檢討改進方案」，其所提出之說明理由為：為因應「精進案」總員額逐年調降及擴大招募志願士兵，避免產生大量超額役男等待入營，將自2005年7月1日起，採逐次依兵役法第18條規定辦理提前退伍。另配合招募志願役士兵之規劃期程，預定自2008年底，義務役官兵服役屆滿1年者退伍。即義務役役期將配合志願士兵招募規畫期程，於2008年縮短為1年(行政院兵役制度全面檢討改進推動小組，2005：2-3)。

從前述縮短役期之背景，不難發現募兵政策已於民進黨執政期間確立形成，且在政治上已為兩黨之共識，唯一的分歧僅在執行的時程上，國民黨主張一旦執政即可在4年內全面落實，而民進黨則不認為可在短期內實施，須先轉型以募兵為主、徵兵為輔後，再朝向全募兵制來發展。



第四章 第二次政黨輪替後募兵政策的推行，2008-2012

臺灣於2008年3月進行第四次總統直選，選舉結果由國民黨提名的候選人馬英九獲得勝選，重新取回執政權力，完成第二次的政黨輪替，並使臺灣民主的鞏固發展更為確立。²⁷國民黨重新執政後，即積極推動兩岸交流，不僅雙邊重新展開對話，經濟合作也與日俱增，兩岸關係亦逐漸由民進黨執政時期的對抗轉為談判。

依目前兩岸和平發展的態勢已見和緩局面，在政治層面上以九二共識為基礎，雙方隱然有互不否認的跡象；於外交層面上，兩岸休兵的態勢也逐漸明確，不再互挖牆腳；易言之，這正是對我國兵役制度進行根本性變革的最佳時機(劉廣華，2012：216)。而馬總統就任後，亦隨即將募兵制競選政見落實為優先推動的政策，並責成行政院研究發展考核委員會列入重大施政管制，擬訂於2015年正式實施。

第一節 國民黨重新執政後的國內外政經情勢變化

國民黨重新執政後，兩岸政、經開始變革與出現轉機，面對國際金融風暴的衝擊，國民黨是藉由兩岸經貿關係的強化，來做為刺激經濟成長的重要手段；而中共則是挾其豐沛的國內市場與經濟力量之稟賦，做為對臺政策政治與經濟的工具，兩岸經貿互動充滿生機也隱藏不確定的風險。

此外，中共的崛起對美國在亞太地區霸權形成最直接的挑戰，惟因其國內經濟仍在復甦階段，故彼此間仍會維持制衡與合作的關係，其所造成美國對兩岸政

²⁷Huntington(1991)主張第三波民主化國家，至少需經過兩次政黨輪替的測試(two-turnover test)後，才能算是完成民主鞏固的目標。而臺灣於2008年完成第二次的政黨輪替，已符合Huntington對民主鞏固的定義。

策的影響，值得關注。另臺灣地理環境易受天然災害威脅以及少子化的趨勢等，凡此新情勢，皆為國民黨重新執政後所面臨的機會與挑戰。

壹、國民黨重新執政後的政經情勢變化

國民黨於2008年第二次政黨輪替重新執政後，面對的國內外政經情勢包括全球經濟的不景氣、兩岸政治互動的疏離、中美戰略利益的結合以及國內主權認同的歧異等等...，其中振興經濟與改善兩岸關係的發展，是國民黨重新執政後也是選民認同得以積極突破的著力點，因此馬總統就任後，即以「政策鬆綁」及恢復兩岸「兩會」制度性協商機制，做為尋求兩岸的共同利益與雙贏的平衡點，而兩岸關係回溫所連帶的經濟利益，正是重新執政的國民黨用來獲取民眾支持的重要利器。

在國際局勢方面，由於中共的崛起對美國在亞太地區的霸權形成最直接的挑戰，因此美國將繼續推動重返東亞的政策，加強在亞太地區的軍事力量，以制衡中共在此一地區的權力擴張。惟因美國經濟仍在復甦階段，且與中共經貿關係密切，故彼此間仍會維持合作關係，不會採取全面對抗。從美國戰略利益而言，將樂見兩岸關係維持和緩，對於兩岸推動和平協議與軍事互信機制也應是樂觀其成(王高成等，2012：4-5)。

回到國內政經環境，朝野兩大政黨迄今仍缺乏互信基礎，許多政策經常彼此攻訐，導致政府施政時有阻礙；此外，臺灣天然災害頻仍及少子化的趨勢等都是當前及未來臺灣所要面對的挑戰。

2012年總統大選馬總統獲得連任，在延續第一任期的兩岸政策下，未來4年應會繼續維持和平發展，且互動交流將會擴大深化，惟臺灣對於東亞區域整合的參與迄今無法融入，究應如何藉由兩岸關係改善爭取參與區域經濟整

合進程，誠為臺灣當局所須認真思索之重要課題。

總括來看國民黨重新執政後的政經情勢，兩岸關係大有進展，但朝野兩大政黨政治僵局未解，中美關係「相互制衡又合作」影響美國兩岸政策、加上臺灣地理環境易受天然災害威脅以及少子化的趨勢等，凡此皆為新情勢給予臺灣的機會與挑戰。

貳、國際金融風暴與兩岸經貿合作

2008年迄今，影響全球最鉅者，不是政治也不是戰爭，而是美國引發的金融海嘯席捲全球，美國房市崩跌觸發次級房貸風暴，造成國際股市大幅波動，石油價格驟升及經濟走軟，風暴如同骨牌效應影響到全球；其後，歐債問題又起，且前景未明。因之，馬英九的第一任就職演說，即提及要幫助臺灣面對全球經濟環境的不穩定，堅持開放、大幅鬆綁、釋放民間活力，亦為政府宣示努力的首要目標，並凸顯對經濟發展的期盼。而對兩岸關係的願景，也是盼望合作多於對立，故國民黨重新執政後，即致力於發展兩岸的經貿合作與降低對中共的軍事敵意（李銘藤，2009：269）。

由於臺灣為出口導向國家，所以國內經濟也受此波金融海嘯衝擊，為使經濟發展順利，政府乃鬆綁兩岸經貿交流限制，與中共陸續簽署「陸客來臺觀光」、「兩岸大三通」、「海峽兩岸農產品檢驗、標準計量檢驗認證」、「漁船船員勞務合作協議」及最重要的「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)等，落實了兩岸經貿關係的正常化，對我經濟發展確具正面效益(張安時，2011：141)。

由前述觀之，國民黨重新執政後是藉由兩岸經貿關係的強化，來做為刺激經濟成長的重要手段；而中共則是挾其豐沛的國內市場與經濟力量之稟賦，做為對臺政策政治與經濟的工具。在雙方各自追求國家利益的極大化下，首先透過政治手段以國家計畫性的鼓勵，大舉推動陸客觀光等，為臺灣相關

產業帶來經濟收益，達成資源汲取的最大化；其次透過經濟手段以協商簽署兩岸經濟合作架構協議(ECFA)及輔以各省採購團之方式，成功協助臺灣提高GDP總體數字，達成資源利用的最佳化。中共並藉此經濟誘因逐步淡化臺灣民眾文攻武嚇的印象與美國對臺灣內政的影響程度。

另外，預估未來4年歐債的衝擊仍將持續下去，並將拖累或延緩全球經濟景氣的復甦。臺灣由於高度的對外經貿依賴，必然受到歐債及全球不景氣的衝擊，影響國內經濟的成長，故國家資源將首先用來對抗國際經濟的衝擊，確保國內經濟發展，並創造就業機會，縮短貧富差距，增加社會福利。是以，在經濟困難及有限的情形下，未來4年國防支出將受到排擠，難以明顯增加(王高成等，2012：4)。

參、國民黨重新執政後政經情勢對募兵政策形成之影響

國民黨重新執政後，面對最現實的問題，就是國內經濟的不景氣以及國際金融風暴未歇，因之尋謀改善兩岸緊張關係與加強經濟合作，乃為首要之務。在政府宣示不統、不獨、不武的前提下，兩岸關係已從民進黨執政時期的緊張對立轉為和緩，戰爭風險雖未歸零但也大幅降低。

由於兩岸休兵與加強經濟合作的默契，使臺灣暫無立即軍事安全威脅之虞，因此得以持續貫徹「精兵政策」，完成「精進案」兵力組織精簡與推動全募兵制。惟國內以「拼經濟」的前提下，振興國內經濟復甦，相對地也對國防產生直接的影響，而攸關募兵制是否如期實施的財源問題，則須視國防預算能否維持馬總統指示不低於GDP3%的政治承諾。

另外，國內朝野對立的政治僵局與少子化趨勢問題，對國軍募兵政策之推動影響部分，前者不大，後者則有直接衝擊。雖然朝野兩大政黨因為意識型態的對立或對國家主權認同之看法迥異，導致政治僵局未解，甚或在各種

議題上都刻意凸顯差異，然對於轉型募兵政策之主張，兩黨卻無歧見，出現難得一見的共識，此應與政黨輪替為延續執政權力，須考量背後的民意支持有關。

而就少子化趨勢方面，1990年前後，臺灣每年出生男子約有17萬人左右，惟至2003年時已少於12萬人，迄2010年更只有8萬7,000多人，去(2011)年雖因適逢龍年龍年及民國百年結婚潮之影響，出生數略增，但亦僅為10萬2,000餘人（參見表表4-1），故預判以後役男出生人數只會更少，若再扣除出國、移民等人數，少子化的趨勢將是未來實施募兵制的最大考驗。尤其現今國軍在各級士官仍普遍欠缺，及國人生育率普遍下降之情形觀之，預判未來可徵集之人數逐年降低，這些因素均直接或間接對國防人力資源供給造成相當程度之影響（李城保等，2009：46）。以兵員招募而言，少子化將面臨警察、消防類似性質機關在招募上的競爭壓力，其次就是父母是否樂意鼓勵子女選擇志願士兵服役。

表 4-1：臺灣近二十年男性新生兒出生人口統計表

年度	出生數/人	年度	出生數/人	年度	出生數/人
1991	168,145	1998	141,462	2005	107,378
1992	168,488	1999	148,042	2006	106,936
1993	169,486	2000	159,726	2007	106,898
1994	168,444	2001	135,596	2008	103,937
1995	171,118	2002	129,537	2009	99,492
1996	169,484	2003	118,984	2010	87,213
1997	169,422	2004	113,639	2011	102,948

資料來源：內政部戶政司(http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346)，本研究自行整理。

第二節 兩岸關係的和平發展

2008年馬英九總統就任後，積極致力兩岸關係，兩岸政策以「九二共識、一中各表」為基礎，與中共發展互動，且因國際金融風暴衝擊，臺灣經濟情勢愈為險峻，更強化馬總統將改善經濟寄望於中國大陸的想法，並於2011年10月17日出席黃金十年記者會說明兩岸互動為「先經後政」；而在中共方面，鑑於2000年民進黨執政，顯示臺灣民意已經有了結構性轉變，強硬的作法只會讓臺灣人民對中共更加反感，因此於國民黨重新執政後，亦不斷釋出善意。兩岸關係朝向和平發展。

壹、兩岸關係持續和緩發展

馬總統於2008年5月就任，秉持「以臺灣為主、對人民有利」的原則，採取務實態度處理兩岸事務，增進人民實質利益，兩岸關係由緊張對立轉趨和緩。在憲法框架及「不統、不獨、不武」的政策下，政府提出「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」的兩岸交往原則，尋求共同利益的平衡點，謀求臺海和平。中共方面亦釋出善意，兩岸官方透過兩會恢復接觸與協商，展開交往與合作，臺海安全環境因此出現微妙變化(國防部，2009：19)。

2012年馬總統獲得連任，基於過去4年經驗，只要臺灣以「九二共識」做為兩岸政策之原則，即可與中共有和平互動的基礎。儘管中共軍力持續成長，對臺武力部署也可能不變，但兩岸發生軍事衝突的可能性已大為降低，且多數臺灣人民及包括美國在內的國際社會亦支持兩岸和平關係的增進，故兩岸關係可望持續緩和，並維持交流合作及積極推動ECFA之後續協商事宜。

惟於臺灣實存之政治環境，兩大政黨在兩岸關係議題上歧見甚深，如果要超越每4年1次的臺灣選舉循環，維持兩岸的和平發展，必須同步推動朝野關係，建立國內共識與制度化的朝野溝通平臺，同時支持兩岸朝野政黨多渠

道與多元化的對話機制，臺灣才有籌碼與中共進行折衝，進一步強化兩岸和平發展，並尋求並存國際社會的新模式，逐步取代活路外交。²⁸而此平臺或可參採前國安會秘書長蘇起等學者建議於總統府下成立有法源依據的「兩岸和平發展委員會」，以為凝聚臺灣內政部政策的共識及消弭兩岸政治對話的猜忌。

貳、隱形國防與國防隱憂

馬總統於2012年2月出席國防部春節餐會，清楚闡釋國民黨重新執政後迄今的兩岸交流，其實就是一種「隱性國防」，是保障臺灣安全的一道防線。總統說：我們在兩岸關係的改善，以及經濟、貿易、投資、教育文化交流方面，實際上都是一種隱性的國防、隱性的安全保障，我們從其他領域能為臺灣海峽設定不同防線，使得它不會去思考要用非和平的方式解決兩岸爭端。總統強調，整體戰略不再把所有的國防都放在軍事，因為和大陸進行軍備競賽，並不符合臺灣與區域利益。更重要的是，這種促使大陸思考不要用非和平方式解決臺海爭端的思維，應是所有人看待兩岸交流愈來愈密切時，需特別注意的面向，而不是只用「傾中」兩個字，就可以簡化這種戰略思考的深層意涵，這也才是《孫子兵法》所記載：「上兵伐謀，其次伐交；其次伐兵，其下攻城的最高境界」。²⁹

誠然兩岸的和平發展，可調為為臺灣帶來了「和平紅利」，但居安不思危的結果也會帶來「國防隱憂」，並淡化國人中共尚未放棄武力犯臺的軍事威脅，尤其中共自1989至2010年已連續21年，國防經費均維持兩位數(平均15.52%)

²⁸ 「活路外交」是國民黨重新執政後，所採取的外交政策，在主權上主張擱置爭議，使兩岸在邦交國方面停止互挖牆角，避免不必要的金錢浪費。相對於民進黨執政期間進行的「烽火外交」而言，邦交國雖未增加但亦未流失，然擱置主權的作法，卻又容易受到類似釣魚台等領土主權問題的挑戰。

²⁹ 參見王照坤，2012.1.27，〈兩岸交流大有進展 馬總統倡隱性國防〉，中央廣播電台網頁 http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=338511 造訪日期：2012.7.8。

之百分比成長，其總額相當於俄羅斯、日本和南韓三國軍費開支的總和，居亞洲第一(國防部，2011：49)，故臺灣切不可因此而弱化國家安全問題，特別是國防的核心價值與能力。尤其中共崛起後，國際影響力日增，臺海兩岸的軍力失衡也更為擴大，且其軍力發展實際上已超越臺灣的想定，並影響美國對兩岸之政策，故臺灣應重新思考國防戰略並發展創新的不對稱戰力。

因之，政府領導階層在致力改善兩岸關係的同時，斷不能說出兩岸不會有戰爭此語，此等於宣示我方放棄以軍事作為解決兩岸衝突的最終途徑，則軍隊的存在就失去了意義。即使要創造兩岸政治和解的氣氛，領導者也要表達出以軍事力量作為後盾來推動兩岸關係和平發展的決心，如此才能夠迫使中共嚴肅思考兩岸關係一旦破裂的後果，並有利我方兩岸未來政治談判目標的實現(馬振坤，2008：102)。換言之，兩岸和平的關鍵，其實就在於雙方軍事力量取得平衡，至少不會過度向某一方傾斜。美國之所以持續售予臺灣防衛性武器，其目的也是著眼於平衡的考慮(蔣才選，2009：82)

參、兩岸關係和平發展對募兵政策之推行影響

馬總統出席陸軍軍官學校84周年紀念會上表示，中共自改革開放後，兩岸關係的本質發生結構性變化，大陸是機會也是威脅，現在的國防政策，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(陳偉華，2008：95)。

因此，國民黨面對未來兩岸關係的發展，是以促進彼此交流為前提，而預判兩岸情勢將持續穩定及增進，發生軍事衝突的可能性降低，政府可以有較長的時間專注於國防事務的改革，也使兵役制度得以出現較大的興革空間，排除了我國在國防安全上的最大隱憂及制定決策時的難度，對國軍推動募兵制的發展時空環境均屬有利。

以當前時空環境來看，馬總統於2012年獲得連任後，是十分難得地兩岸政府與各政黨反省、調整的戰略機遇期。首先，臺灣在未來兩年內沒有重大的選舉，提供了國內朝野政黨政策理性思考的相對良好時機；其次，是中共新領導人也將在2012年秋季後接班，約須有兩年調適時間以穩固其政權基礎。換言之，在今後的兩年，兩岸關係是可控變項多於不可控變項，也是政策上可預測性較高的兩年。如果臺灣朝野真正理解到此一戰略機遇期得之不易，從而可以針對彼此分歧理性溝通，則非常有機會建立積極有效的臺灣共識(朱雲漢等，2012：16)。此外，馬總統已無連任壓力，正可大刀濶斧以其參與及決心進行募兵政策之改革。



第三節 落實競選政見之募兵政策推動

2008年總統選舉結果再次政黨輪替，國民黨對兩岸政策開放的態度，透過政治層面亦影響了兵役政策的發展，在馬總統「建立兩岸軍事互信機制」政策指導下，國軍正規劃推動「全募兵制」，這樣的演變，體現了政治因素對兵役制度改變的影響，且募兵政策因係基於民意所形成的政治考量，因此將形成新一波不可逆致使國防部必須接受推動全募兵制的力量。

壹、國民黨重新執政後之兵役政策發展-政治導向的偏差動員

國民黨重新執政後，最重要的國防政策，即是反映在兵役制度的變革，並體現在「全募兵制」政策的推動上。由於「全募兵制」是馬總統的競選政見，負有對選民履行的承諾，因此，其於2008年就任後隨即將募兵制列為優先推動的政策，並責成行政院研究發展考核委員會列入管制，俾落實募兵制的重要施政工作。

由於兵役政策隱含特定的偏差影響與支配，其運作過程也自然會對相關行為者產生不同特定的利害得失關係，故對握有國家重要資源分配權力的執政黨而言，其政治稟賦遠超過任何政府機關與民間團體。是以，國民黨重新執政後，為求能贏取下次總統大選，延續執政權力的最大利益，履行募兵制政見的承諾乃成為既定的國防決策，也影響了未來兵役政策的走向。

而承續政黨輪替，先後受命於民進黨政府執行縮短役期與國民黨政府推動募兵政策的國防部，雖表示實施募兵制是嚴竣的考驗，³⁰但亦能體認在政黨政治追求民意的驅使下，募兵制已勢在必行，隨後於2011年出版的國防報告

³⁰馬政府第一任國防部部長陳肇敏到任第二天，就在立法院反映國防部立場表示：「推動募兵制的確有困難，且是嚴竣的考驗」；第二任部長高華柱亦坦言，國軍要推動全募兵制，是他上任後最煩惱和憂心的事。參見 2008.5.22，〈馬英九募兵政見有困難〉，蘋果日報，A2 版；吳明杰，2010.6.14〈大變革 正視兵力戰力財力隱憂〉中國時報，A5 版。

書說明實施的理由為：基於國家長遠發展需要，順應民意高度期盼，國防部已策訂計畫，將循序漸進，穩健推動兵役制度由「徵募併行制」朝向「募兵制」轉型，使國軍蛻變為能因應敵情威脅之精銳國防武力。一方面可解決未來國家因人口少子女化及老年化，面臨青壯兵員長期供給不足之問題；另一方面因應義務役役期不斷縮短，兵員甫訓練成熟即面臨退伍，訓練成效流失，故實施募兵制有其必要性，且實施後除可維持戰力與經驗傳承外，亦可減輕國民負擔，釋出人力資源投入經濟建設，使國家人力發揮最大效益(國防部，2011：92)。

回顧我國兵役制度轉型募兵政策之歷史脈絡，確與歷次總統大選息息相關，早於1999年，時任副總統的連戰就已在大選前拋出役期縮減的議題，遭致民進黨批評；陳水扁2000年競選總統時，在其國防白皮書中，已提出兵役制度走向募兵制的看法、獨立候選人許信良發表國防政策綱領，亦認臺灣應精簡兵力，採行募兵制；2004年連戰再度競選總統時，更進一步於辯論會提出役期縮短為3個月之主張，又被執政的民進黨批評是「討好年輕人選票，置國家安全於不顧之行為」；而民進黨則自2004年起逐年縮短役期，由1年10個月縮短至2008年的1年，也同樣引來在野的國民黨抨擊為「討好役男及其父母」的選舉考慮；2008年則輪由馬英九提出4至6年內實施全募兵制之主張，當然使得民進黨執政下「徵募併行制」的役期縮短相形見绌，也一舉破解了執政黨在役期縮短議題上所形成的優勢(陳文政，2010：123-124)。

歸結上述可知，兵役制度為國防政策領域中最具政治性之議題，雖兵源過剩始為問題根源，但因其解決方案與每年十幾萬待役役男權益息息相關，自易受到政黨與輿論之重視，故各黨為追求執政權力，乃透過修法或選舉政見形塑「縮短役期」或推動「全募兵制」的偏差動員，而成為國防部必須接受推動募兵政策的力量。

茲以2012年總統大選為例，現任的馬英九總統以51%的得票率，獲得連任，依媒體解讀，其競選團隊善用國民黨執政資源，於選前宣布募兵制確定實施等政策利多，為其勝選的原因之一，由此也可看出國民黨運用政策爭取選民的成功痕跡。³¹緣此檢視臺灣民主政治發展過程之主要特色，就是經年皆有選舉，且選舉結果常呈現五五波之勢，故政黨為爭取選票考量，在過程中便常競相以政見喊價方式討好選民，其中攸關役男服役權利義務的募兵制，便是在民意高度支持的氛圍驅使下，從總統大選中的政見，落實為近年國防極力推動的重大政策。然此追求民意之決策過程，或過於強調服役義務的減免，導致媒體及閱聽大眾對募兵制之關注，概僅聚焦於何時實施及自己小孩需否當兵等切身利益問題，這種好男不當兵的社會迷失，若未適時加以導正，將對國軍產生負面觀感，進而影響青年朋友投身軍旅意願，使募兵制無法順利推行。

貳、落實競選政見之募兵政策推動

國民黨馬、蕭團隊於2008年總統大選期間，提出「推動全募兵制」的國防政策競選政見，主張逐年擴大募兵比例，期於當選後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。其後，馬總統就任後，亦隨即將「募兵制」列為優先推動的政策，並提出時代在變、環境也在變，科技進步，使整個戰爭有革命性的改變，募兵政策可落實過去推行多年的精實專案，且將來不需要大量兵源，以現代化的武器裝備一樣能夠發生嚇阻侵略，同時達到保國衛民的效果。

馬總統並於2008年6月16日出席陸軍軍官學校建校84週年慶時，提到他推動募兵制的緣由，為4年前至美國麻省理工學院電腦與人工智慧實驗室參觀訪

³¹參見中國時報，呂昭隆、王正寧特稿，「戰法活，金溥聰讓國民黨脫胎換骨」，2012年1月15日，A3版。

問時，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，實施募兵制才能讓有專業的學生繼續研究或參加建設行列，並讓有心以軍事工作為職志的人到軍中發揮所長。他表示，這番話讓他印象深刻，而將來建軍備戰還是要像以前一樣不能荒廢，但方法必須不同，才能讓人力、物力更有效運用，希望未來能完成募兵制，打造一個小而美、小而強能嚇阻任何侵略的國防力量。

而為全力推動「募兵制」，國防部以21.5萬人為國軍總員額目標，並規劃在2014年12月31日前建構完成一支全志願役的部隊。其中區分3個階段進行，第一階段為「規劃準備階段」，自2008年5月20日至2009年6月30日止；第二階段為「計畫整備階段」，自2009年7月1日至2010年12月31日止；第三階段為「執行驗證階段」，自2011年1月1日至2014年12月31日止。此期間逐年提升志願役士兵比例，以期2014年前達到募兵比例100%的目標。目前志願役士兵與義務役士兵比例約為63%：37%(國軍預定募、徵人數比例，如表4-2)，因此我國現階段兵役制度已是「募徵併行制」，亦即以募兵為主、徵兵為輔的兵役制度(國防部，2009：56-57)。

表4-2：2011-2014年國軍預定募、徵人數及比例表

年度	2011	2012	2013	2014
募兵人數	13.8萬	14.6萬	16.1萬	17.6萬
徵兵人數	8.1萬	6萬	3萬	0人
募、徵兵百分比	63：37	71：29	84：16	100：0

資料來源：立法院預算中心報告，2011，《國防部主管101年度單位預算評估報告》，2011年10月，第1-2頁，臺北：立法院。

依照目前作業進度，國防部已經完成第二階段的「計畫整備」，現正進行第三階段的「執行驗證」(募兵制推動階段劃分表，如4-3)，並已於去(2011)年通過兵役法修正案，奠定募兵制的推動基礎，同時去年12月30日召開記者

會，正式宣布配合實施募兵制縮短役男役期，民國83年以後出生的役男，自2013年起改為接受4個月之軍事訓練；至82年12月31日以前出生因辦理在學緩徵等故尚未徵集之役男，則轉服1年之替代役。亦即為配合募兵制的推動，將役男1年役期轉換為4個月軍事訓練，使役男得以及早實施就業與就學的生涯規劃。

表4-3：募兵制推動階段劃分表

階段	第一階段	第二階段	第三階段
	整體規劃	計畫整備	執行驗證
期程	2008.5.20 ↓ 2009.6.30	2009.07.01 ↓ 2010.12.31	2011.01.01 ↓ 2014.12.31
內容	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。	依第一階段各項規劃作業結果，策頒各類執行計畫，完成法規(增)修訂，各級據以執行，依循法制推動落實。	按策訂分年目標，逐年執行、驗證及檢討修訂，預定於2014年12月達成募兵比例100%目標。
執行情形	已完成	已完成	執行中

資料來源：國防部，2009，〈中華民國98年國防報告書〉。

總括來說，國軍已確定轉型實施募兵制，惟基於我國國情特殊，尚有中共隱形軍事武力威脅以及後備動員需要，將來未役役男仍須接受4個月之軍事訓練，始轉為後備役列管，此與其他實施募兵制之國家有別，故監察院對於「全」募兵制之用語，認為有失精準，對一般民眾恐將造成誤解，允宜修正(監察院，2009：150)。³²而此4個月的軍事訓練因仍屬義務性質，故嚴謹來說，

³²徵兵制與募兵制最大之區別，在於前者為義務性，而後者為志願性；例美國稱全募兵為 All

應與連戰2004年總統大選時所提之主張相近，並不是真正的「全募兵制」或者可謂之為「縮短役期之軍事訓練役」當較精確。另國防部規畫大學學歷役男得利用暑假期間分兩次接受軍事訓練之規定，³³雖用意良善，旨在避免影響其課程學習，然此舉役男未必領情，³⁴且一者影響公平，再者因受訓不連貫，恐將造成訓練效果不彰及造成直轄市、縣(市)政府列管作業困擾，應再審慎評估為宜。



Volunteer Force(AVF)全志願役的部隊。

³³依據國防部規劃，4個月的軍事訓練包括第1階段為期6週的基本訓練，課程內容包含愛國教育、體能戰技、戰鬥訓練與射擊訓練，以及第2階段為期10週的專長訓練。其中高中職畢業未再升學的役男採1次施訓完畢，繼續就讀大專院校役男則可自行選擇入學前或畢業後1次施訓完畢，或一、二年級暑假區分階段實施完畢。

³⁴接受4個月軍事訓練，分成兩次受訓，役男未必領情的原因包括：須理兩次平頭、影響打工及旅遊規劃、耽誤寒/暑修與準備研究所應試時間等。



第五章 募兵政策之全球趨勢與在地 檢視

1990 年代末期，經濟全球化、資訊化和網路化，成為當前世界潮流，世界各國所發生的事，可能都迅速的造成彼此的激盪與影響。第一次的波灣戰爭便引領了全球的軍事事務革新；2001 年 911 的恐怖攻擊事件亦迫使各國重新思考國際秩序，成立全球反恐戰線。而臺灣是個資訊發達且經過兩次政黨輪替，成為真正民主鞏固的國家，更易接觸全球化資訊及受到國際因素的影響。尤其兵役政策係鑲嵌在國防政策中，而國防政策的變遷則是受到國內外政經變遷、國際環境變化與兩岸現況的影響，因之我國募兵制也在全球化及國內外政經環境的交錯影響下，逐步成為國防改革的既定政策。

他山之石可以攻錯，本章將從國外實施募兵制的經驗，來檢視我國募兵制的未來發展，並就當前推行困境，提供對策相應。

第一節 募兵政策的全球趨勢

在全球化趨勢持續深化發展之下，各類跨國行為與非國家行為者的興起，對國際安全事務及國家安全產生重大影響；單一區域或國家的生存發展，已與全球化情勢緊密相連，並持續在區域安全、經濟、政治、外交、環保及軍事等協調合作議題上，考驗各國政府的施政能力（國防部，2009a：29）。

據此觀察全球化下軍事事務革新浪潮，自冷戰結束後，歐洲國家即紛紛裁軍，並停止徵兵，改採募兵制，希能藉此擷節人事費用，將其轉用於採購新裝備及增強訓練、提升戰力。且以現況來看，目前世界上的軍事強國，包括美國、英國、法國及日本等，均採行募兵制，本節將就渠等國家成功實施經驗分別說明，以提供我國借鏡參考。

壹、全球化下兵役制度變革之意義

回顧20世紀前半期兩次世界大戰可以說都是以徵兵制軍隊為主體所遂行的總體戰爭，這種戰爭形態的優劣取決於一個國家工業潛能的大規模發揚。一國工藝技術的高低決定了部隊戰鬥效能的多寡，而數量因素，更將工業能量做了倍乘的作用。換言之，此時期技術與數量佔有同等輕重的地位。所以徵兵制的全民皆兵式國防，適得以發揮其最大限的效能(王高成等，2008：18)。

但進入21世紀後，戰爭的型態與軍隊的形貌皆出現了巨大的變革，傳統兵制已無法適合這一波軍務革新，並藉由電子、數位資訊科技等大幅躍進，讓戰爭型態又一次獲得轉換。此種變革尤其對海、空軍的影響更是劇烈，於是乎現代戰爭的型態將會是短暫而猛烈，面對著這些變革，軍隊的型態與內涵必然將隨著戰爭面貌的改變而做出必要的調整，尤其冷戰結束後，已無可能發生大規模的熱核戰與大規模的傳統戰爭，故若干國家調整其國防政策，檢討其兵制，而採取了募兵制(王高成等，2008：18)。申言之，徵兵制乃是世界動盪，軍事科技低度發展，必須「全民皆兵」的時代產物；反之，量少質精的募兵制專業化部隊，才能因應現代國防體系以及戰爭型態的發展需要。

簡言之，在世界潮流、現代戰爭型態與國家資源分配之下，決定戰爭勝負的乃高科技的戰爭型態、國家安全、兵員需求、軍人素質高低和國家財政之比，再也不是以量取勝；綜觀二次大戰、越戰、波灣戰後美軍之發展與調整，可做為我國國軍兵役制度改革之研究借鏡(秦振國，2006：2)。

貳、全球治理下轉型募兵制之整體發展策略

自資訊技術革命、第三波產業變革及國際市場經濟崛起以來數十年間，世界持續朝全球化趨勢發展。全球化浪潮已鬆動民族國家的主權藩籬，加深國與國之間的互賴依存關係，並嚴重考驗政府在面對全球化議題時的施政與

治理能力。整體來看，現今全球情勢仍在大國居先主導，小國伺機發展的氛圍下，維持競爭與合作併存態勢。各國盱衡國際安全情勢的變化與新型態的威脅，紛紛調整戰略部署及加速國防改革，以使國家能在一相對安全、穩定的國內社會環境，獲得自由與發展。當前美、英、法、日等先進國家均採行募兵制，而實施徵募併行國家則達半數以上（葛惠敏，2010：142）。

他山之石可以攻錯，依國外實施的經驗，募兵制度於美、英、法、日等國均已成功實施，其中美國是募兵制之代表國家；而英國及日本為海島國家，對於海空防衛機制尤為重視，故建立募兵制以長期訓練專精之職業軍人；法國則從徵兵制代表國家成功的轉型為募兵制。上述國家實施募兵制之經驗，均借鏡，以下分就各國轉型募兵制之整體發展策略概述如后：

一、美國

美國為超級強權，其兵役政策實施不具完整固定型態，常依局勢轉移及國防需要隨時立法施行，並採用「平募戰徵」原則。依國際安全環境變化，其曾實施4次徵兵制，迄1973年因越戰政治影響改採募兵制，其特點為立法完善、僱傭關係明確、人員質量獲得保障、軍士官制度有效實施、兵員多元化及後備動員制度完善等，但也出現缺乏入營前考核紀錄、非白人志願役士兵增高、文武隔閡產生、國家財政與社會福利負擔與愛國意識淡薄等。

美國實施募兵制的成功經驗，向為世界各國研究兵役政策仿效與參考對象。其以優渥福利待遇、制度的規劃設計與各種進修管道等建立在人道精神的實踐上，用以吸引青年入營，並建立良好國民兵後備制度，值得參採。該國智庫蘭德公司歸納美軍推行全志願役成功的4項因素為：領導者的參與決心、周延的計畫與彈性調整、有效之行銷與招募作為、及充分的財政資源等（Rostker Bernard，2006：745-754）。

二、英國

英國於二次世界大戰後，為了減輕國防負擔，明確採取以核武為嚇阻戰爭手段並大量裁減軍隊員額，因此在1960年以後，即全部實施募兵制，國家之正規軍由招募之志願兵組成，另有具兵役經驗之後備役，與無須兵役經驗之志願後備役制度。英國為海島型國家，對於歐陸國家入侵的威脅經常感到憂慮，故對海、空軍之發展甚為重視，而受長期專業訓練的職業軍人部隊，更能有效確保國家利益。

另外促使英國兵役制度成功的重要因素為建立完善的軍中職訓制度，保障退伍軍人的就業機會，使在營軍人無後顧之憂，對於提升軍隊士氣、穩定社會安定以及國家人力資源運用，都發揮完善功能。然因軍隊規模不大，又須負擔國際間和平維持任務，致投入軍事行動的後備力量不足迄待補實。

三、法國

冷戰結束及國防政策的轉變，使法國自1997年起開始即規劃實施募兵制，迄2002年已達成募兵制的目標，並無召兵不至之缺員問題。同時也建立「國防義務教育日」的制度。另作戰模式轉型，一改境內作戰之理念，改以投射海外為目的。再者，法國將許多軍事遺跡及歷史加以展示管理，使國民可以在此文化氣氛渲染下，連繫軍隊與民間社會的關係，並可吸引有興趣青年加入軍隊行列。

整體而言，法國募兵轉型可謂成功，但仍存有若干問題，尚未妥善解決，尤以軍費不足最為嚴重，此外，人力資源流動量太大、資訊人才與裝備妥善率及住房津貼不足、軍服品質不佳等問題亟待改善。另法國受國際金融風暴影響，目前失業率偏高，雖有利部隊招募，但相對兵員素質產生疑慮，甚至形成窮人子弟當兵的現象(Guillemette Faure，2000：97)。

四、日本

日本於第二次世界大戰後戰敗投降，原有徵兵制崩潰，且受到憲法限制，不得保有陸海空軍及其他武力。1950年韓戰爆發，使日本認為有籌建自衛武力的必要，而其與憲法並不牴觸，在維持行使自衛權最小限度武力需求下，募兵制因之而起。

日本為海島型國家，基於地理上的特性，兵力結構發展以海、空軍為重，尤其海上自衛隊不僅兵力龐大，裝備素質更是傲視周邊國家，其現行自衛隊，實質上已具軍隊條件，兵源全賴招募考選，所得較民間為高，因生活有保障並可習得一技之長，故留營比例甚高，退伍時並可由自衛隊輔導就業。

綜觀4國採行募兵制之原因，美國是受越戰影響，於1973年實施；英國則是考量經濟與財政因素於1957年開始進行裁軍並於1962年完成；法國乃因兵員需求降低，及特遣作戰需求日益增加，而於2001年停止徵兵；鄰近的日本，則因第二次世界大戰戰敗投降，受限憲法約束而改採募兵制；雖然各國形成募兵制之背景有異(閻鐵麟，2012：116)，但基本上都希望藉此擷節人事費用，將其轉用於採購新裝備及增強訓練、提升戰力。一方面因應新任務需求，另一方面力求縮小戰力落差。這些國家均認定，志願役軍隊比徵召義務役兵員所組成的軍隊更適合後冷戰時代追求高科技、遠程部署的要求。其整體發展策略為(蔡鴻池，2003：31)：

- 一、推行募兵制，使軍隊職業化。
- 二、注意新兵教育，提高兵員素質。
- 三、調整服役期限，實行長短搭配。
- 四、服役規模縮小、預備役功能突出。
- 五、加強愛國教育，增強國民兵役意識。
- 六、運用資訊技術，提高徵募工作效率。

第二節 我國募兵政策之檢視

兵役制度與大專聯考曾被國人並稱為社會最公平的制度，也被視為是社會正義的底線。惟隨著政經環境的改變，兩種制度都有了重大變革，大學入學管道方式多元化，役男服役也有了替代役等不同選擇，兩者原本單純的制度均已複雜化，公平性亦漸受質疑。

而我國兵役政策將進一步於2015年轉型實施募兵制，其變革幅度既深且廣，影響深遠，其始於民主轉型時期，因兵源過剩問題開始蘊釀；經過第一次政黨輪替後，因逐年縮短役期造成國軍戰力降低而形成以募兵政策解決之共識；再於進入第二次政黨輪替後，執政黨為履行政見承諾而確定推行。雖社會各界對實施募兵政策已有共識，但仍容有中共軍事威脅武力未解、少子化趨勢後招募不易及造成國家重大財政負擔等質疑。本節將就我國當前兵役制度的問題及推行募兵制面臨之困境，再詳予檢視。

壹、現行兵役制度檢視

檢討我國國軍以前的徵兵制，即為過去冷戰時代，全民皆兵觀念下之政策選擇，但因臺灣承平已久，社會的非軍事化已深，故迭有役男假借各種方式逃避兵役，造成義務的不公平性。³⁵ 此外，當今科技發展快速，但大學或碩士畢業役男仍囿於兵役限制，無法即行出國深造，於專業領域銜接上出現困難，在這樣的意義上，兵役已成浪費青春、妨礙科技甚至經濟發展的負面制度，充分顯示出臺灣兵役制度的問題及役男「不願役」的本質。故表面上看來公平的徵兵制，由於個人的機會成本不同，反而造成役男付出不等的兵賦（孫克難，1992：122）。因此，徵兵制對於役男及其家庭而言，均增加許多社會無形成本，若國軍將來實施募兵制後，則所釋出的役男人力，將可提

³⁵如少數男性偶像藝人為免演藝事業中斷，即一再地透過轉校就學以延緩徵集入營；另醫學系役男免役比例也確較其他科系役男為高，致輿論時有質疑兵役不公之情形。

供國家資源做更有效的利用。對於現行兵役制度主要所見缺失如下：

一、役期過短問題

國軍義務役役期自2008年縮短為1年，扣除軍訓課程或受全民國防教育訓練課程時數可以折抵服役之天數與周休2日假期，真正服役時間大概不足9個月。由於服役時間過短，無法熟練科技化的武器裝備，一旦訓練完成即面臨退伍，造成軍事訓練耗費與戰力降低，而國家也無法經常保有一支已完成訓練之專精武力。

二、服役公平性問題

當前國軍正面臨轉型階段，為因應社會快速變遷與兵員精簡需要，役政作業愈趨多元並採行各種變通措施，諸如縮短役期、實施替代役制度及放寬體位區分標準等，使原本單純的徵兵制度複雜化，致可行操作的縫隙增多，而兵役公平性原則也受到嚴重的考驗。

三、社會成本過高問題

當前國軍軍事戰略採行守勢作戰型態，需求兵員減少，且就整體社會成本而言，募兵要比徵兵經濟，許多人誤以為徵兵較為經濟，是忽略了許多隱藏性的成本，包括流動率高軍事專業養成浪費、入營服役志業中斷、民專無法軍用、人力資源運用缺乏彈性、處理違紀事件行政成本高昂等（林吉郎，2002：13）。

四、內部管理問題

數饅頭等退伍的徵兵制度，在現今專業化程度日增需求下，已配合不上時代的腳步，而民間社會的快速發展，也使得入營服役的役男在部隊中的調適困難日益增加（南方朔，1997：12），尤其新新人類強調個人主義的行為特

質又與軍中的服從要求產生扞格，而常引致管教上的困難。

五、後備動員問題

現行後備軍人之召集訓練，其成效僅以報到率為計量，在訓練內容上卻輕率從事，或以形式為重，顯與「減少常備兵員增強後備動員」的精兵政策內涵不符（蘇進強，1996：19），當須徹底改善目前流於形式之後備軍人訓練工作。

由前述現行兵役制度所存問題檢討，推動募兵制或為有效解決方案，但須有縝密規劃與配套。

貳、推動募兵政策之困境

在全球趨勢導引與社會輿論的呼應下，國軍就整體安全情勢與敵情威脅，以及人口、財政能力等因素進行綜合考量，並轉型推動「募兵制」與全球接軌，而此亦為我國目前最具複雜性的軍事改革。然當前兩岸關係雖漸趨緩和，但中共並未放棄以武力解決臺灣問題，在此情形下推動募兵政策，尚有若干困境有待解決：

一、中共的軍事威脅

由於中共一直未承諾不以武力犯臺，兩岸軍事敵意尚未完全消失，要驟以全面改採募兵制，仍存有其風險。且從軍事社會學觀點來看，徵兵制具有社會公平性，能適當反映當前社會結構，鼓勵人民參與國防活動，防止社會族群分化，同時亦可迅速補充大量兵源，因此較適合進行類似國土防衛之持久戰（譚傳毅，1998）。反之，募兵制缺乏全民參與公平原則，軍人與社會幾乎形成不同體系，造成一般人民對國防之疏離，要招募充足兵員恐非易事。

其次，冷戰結束後，中國威脅論出現，雖中共提出和平崛起，卻又不斷

增加國防支出，其所鋪陳之國家發展戰略，可能影響臺灣的內外政經政策（蕭全政，2004）。因此展望未來，臺灣在軍事上必須繼續獲得先進武器及裝備，同時必須保有高素質之兵員人力，兩岸軍事方不致流於嚴重失衡。

二、少子化趨勢問題

臺灣社會人口結構的改變目前主要表現在4個層面，即少子化、高齡化、外籍配偶的湧入，及管理科技人才的大量移出（尹時賢，2008：89）。在少子化方面，臺灣2010年總生育率已下降至0.9人，成為已開發國家中最低者之一，這對未來國軍推動募兵政策、招募兵員與內部管理，均將產生一定程度的影響。且就長期來看，少子化的人口結構改變現象，將導致人口不斷減少及出現許多獨子，在這種情形下，必將影響各該年齡層所能招募之人數（監察院，2009：159）。

三、人民服役意願問題

文化大學於2001年4月針對11所大學進行的調查顯示，有73.9%的受測者表示政府若實施募兵制，將不會從軍（帥化民，2001）。另外TVBS於2004年7月民調針對現行兵役制改為募兵制，有52%民眾表示贊同。由以上調查可知，談到縮短役期從民代到民眾人人贊成，為了選票與民意，不分政黨，人人配合更有加碼演出。但到了要招募兵員時，大家卻又意願不高。探究其因，咸認當兵1年服役期間機會成本損失太大，與當兵所得顯然不成比例，比如1年期間所能得到的，可能只是外在體力的加強，但相對的卻有可能發生「兵變」、減少工作收入、中斷社會新知技能學習及影響生涯規劃等等…。因之，若採募兵制則由於社會開放、生活富足，一般役男可能不願從事受軍紀約束之軍事訓練與生活，尤其將來未役役男只需接受4個月之軍事訓練即可履行完成兵役義務，而志願士兵須服役4年，兩者役期相差懸殊，若未提供足夠誘因，勢難滿足軍隊補充需求。

茲以「國防部參謀本部資電作戰指揮部」2007年招募情形為例，因其單位任務性質特殊，人力素質要求較高，是年原本打算招募109名大專相關學歷的志願士兵，最後卻只募得45人，比率僅有四成一，使其日後再也不予限制志願士兵之學歷與科系，類以該單位都難以招募較高素質人力，野戰及外島部隊的狀況可想而知（張國城，2009：119）。

四、國家財力是否足以負擔問題

財政與經濟是國家財力與物力資源的表徵，其是否良好或充裕，亦是決定採行何種兵役制度之重要因素。換言之，兵役制度之建立，必須考慮成本效益，達到以最少成本投資，收取最大軍事效益的目標。以現行徵兵制而言，係以較低廉的薪給徵召適齡的精壯役男，予以一定的訓練後任其退伍，成為國家的後備武力，其成本所需的費用較低，惟因訓練普遍不足，只能擔任投資成本回收較快，技術需求較低的任務，就其效益而言，僅基本上滿足了兵員需求及全民國防的架構；相對地，募兵制之訓練能養成高度專業化的軍人，擔任較專業化的工作，長期來看，其投資是較為有利的

惟實施募兵制後，因志願役人事成本變動，必然增加相關人員維持預算需求，始能滿足薪資等法定給與，加上102年起辦理役男接受軍事訓練所需津貼，依國防部估算每年人員維持費約需1,596億³⁶，其基本條件就在於國防預算占GDP3%以內。

然現有國防預算額度尚須加上軍事投資採購更新武器裝備等經費，故實施募兵制後所需之經費對國家財政而言確為不小負擔，亦可能對政府整體施政及社會福利支出等產生排擠作用。

³⁶ 國防部部長高華柱 101 年 3 月 22 日出席立法院答詢民進黨立法委員陳亭妃時表示，103 年執行募兵制所編列的人員維持費為 1,596 億，且募兵制的兵源需求數現階段已達 60% 以上，爾後逐年增加的人數不會太多，所編列的預算已足支應。參見立法院公報，2012，〈委員會紀錄〉，第 101 卷，第 14 期，227 頁。

五、志願士兵留營率低問題

依國軍人才招募中心統計，2003至2008年計畫招募志願士兵4萬7,133人，實際獲員5萬2,239人，較預定招募人員為多，惟實際結訓僅4萬1,812人。其中2003至2005年度已招募之志願士兵，因生活設施不佳，招募宣導人員說法與現實環境落差過大，留營意願低落，2005年招募結訓之士兵4,920人，迄2009年5月底已退伍3,575人，願意繼續留營1,345人，僅達27.3%，招募人力大量流失，致須不斷重複招募與訓練，徒增後續阻力與負面效應（陳正鏞等，2011：39）。

六、替代役的存廢問題

1997年國軍實施「精實案」組織員額簡併，以「精簡常備部隊、廣儲後備部隊」為目標，配合此一國防組織精簡政策下，卻產生兵源過剩情形，為解決役男滯徵情形，並維兵役公平原則，內政部乃提出「替代役構想」相應實施，使服役有了不同選擇，除維持徵兵體制的公平性外，也使多餘人力得投入社福行列及解決因宗教因素拒服兵役之問題，能滿足政治性及經濟性相關行為者追求利益的極佳化。惟將來轉型為募兵制後，未役役男僅需接受4個月（扣除就讀高級中等以上學校及全民國防教育軍事訓練課程可以折抵受之訓日數，大概只剩3個月）之軍事訓練，替代役似乎難以為繼，惟有鑑替代役符合民間社會需求，與役男所習專長較能結合，且對部分機關人力之運用頗有成效，³⁷最重要的是仍有宗教因素役男不適接受軍事訓練，故以之衡酌，應予保留為宜，主管機關於推動募兵制轉型時，對現行替代役制度之存廢問題，須予正視。

參、社會各界對推行募兵制之疑慮

³⁷未來實施募兵制後若取消替代役，則目前大量依賴替代役男辦理行政工作之警政、消防、司法矯正機關、海巡署，及中研院、電子科技公司等運用研發替代役之研究單位，將面臨人力短缺之衝擊。

兵役制度的即將變革是目前國防上最熱門的議題，而多數人最關心的面向，即是募兵制的可行性與何時執行，正、反兩方各自有其理論的建構與支持。贊成者多認為，得以減輕役男服役的負擔，訓練出專業的軍事人才；反對者則認為募兵制成本過大、兵源過少、戰力不易維持，以及對國家防衛不足的看法。因此社會大眾出現對募兵制的期待，亦有認為募兵制將為國家改革帶來隱憂的疑慮（陳勁甫，2009：26-27）。而對於國軍推動募兵政策所面臨的難題，學者陳正鏞等綜合歸納新聞媒體報導等相關文獻資料，分述如下（陳正鏞等，2011：37-40）：

一、增加國家財政負擔，排擠政府整體施政或社福預算

募兵制實施後遽增之人員維持費，勢將排擠作業維持與軍事投資預算，及可能對政府整體施政及社會福利支出亦產生排擠作用，甚而必須舉債或增稅以為因應。

二、生育率逐年降低，兵員招募益形短缺

依內政部出生人口統計，2010年男性出生人口數已降至8.7萬人，少子化趨勢明顯。另據行政院經濟建設委員會估計，扣除20年成長期間估計之死亡、移民等人口減損數，至2030年以後，每年體檢合格之役男將少於7萬人。以國防部規劃21萬5,000人兵力規模，每年須招募1.8萬名志願士兵，即將近四成役男從軍，顯有相當困難與挑戰。

三、欠缺備選方案及應變機制

國軍於2015年**實施**募兵制後，未役役男仍須接受4個月以內之軍事訓練，且憲法仍保留服兵役之義務，以備不時之須。惟一旦招募志願服役之員額不足，須依兵役法第34條規定回復徵集常備兵現役時，勢將引發強烈民怨及對兵役公平性之質疑。

四、志願士兵學歷大幅降低，成為未來戰力隱憂

國防部推動募兵政策，重點應是在招募到量適、質精的志願兵員加入國軍。惟據2009年3月29日中國時報報導，³⁸推動募兵制以來，志願士兵學歷大幅降低，具大專學歷者不到兩成，故若為招募足額士兵而降低學歷等門檻，恐將影響國軍人力素質與整體戰力。

五、同酬不同工，野戰部隊員額招募不足

野戰部隊因任務特性之故，體能較為要求且駐地須常變換，生活環境較差；而勤務支援部隊工作穩定且離家近，但二者待遇卻無所別，形成同酬不同工現象，使野戰部隊士兵產生心理負面效應，獲員不易維持。

六、長留久用政策，將使離島或偏遠部隊招募困難

長留久用無須定期輪調政策雖意在提升招募成效，但也囿於此限，使離島或偏遠部隊之招募更為困難，無法獲得足夠兵員。

總括來說，國軍推動募兵政策攸關國家安全甚鉅，也是我國建國以來最重要的變革，不得不審慎為之，且改革過程必面臨許多問題亟待解決。以國外實施募兵制度最成功的美國為例，其轉型過程亦頗艱辛，募兵後的前3年，即普遍遭遇幕僚缺員與兵員素質低落的問題，首批兵員提前解約者更近達4成，使得訓練與招募成本大增，難以培養出專業人員（胡元傑譯，2008：80-81）。另法國募兵轉型，雖然成功，然仍留下若干問題，至今未能妥善解決，尤以國防經費不足，最為困擾（行政院研究發展考核委員會，2007：49）。而轉型為全志願役，即募兵制的北約國家，亦出現高素質人員招募困難、高退補率及不預期之額外開支等問題（胡元傑譯，2008：85）。因此，國軍推動募兵政策時應以國外實施經驗為借鏡，尤其

³⁸參見吳明杰，2009.3.9，〈看問題－募不到精兵 戰力先折損〉，中國時報，A4版。

是軍人地位不高的我國，或許應有更適當的待遇與生涯規劃來吸引優秀的人才投入。畢竟募兵制的成敗必須由所有國人共同承擔。



第六章 結論與建議

「哥哥爸爸真偉大，名譽在我家，為國去打仗，當兵笑哈哈，走吧走吧哥哥爸爸，家事不用您牽掛，只要我長大，只要我長大」，一首耳熟能詳，傳遍大街小巷的兒童民謠，以及部隊行進間「雄壯、威武、嚴肅、剛直」、「安靜、堅強、確實、速捷」、「沉著、忍耐、機警、勇敢」的答數口號，或將隨著國軍轉型募兵制而成為絕響，及留下對國家機關營造鼓勵從軍氛圍的懷念。本文檢視發現我國兵役政策隨著國內民主化演進以及全球化變遷發展的歷史脈絡，於不同時期亦發展出相對應的變革，故本章將總結歸納影響我國轉型募兵政策的主要因素，並提出政策建議，以為實施募兵政策之參考。

第一節 研究發現

政治體制中的主要行為者，包括國家機關、政黨、利益團體、選民；而經濟體制中的主要行為者，包括國家機關、廠商、消費者、勞動者等。兩種結構互相滲透、互相影響，而展現各種行為者在自利動機下的複雜關係與互動。另外，任何政治體制或經濟體制都鑲嵌於國際政治與經濟體系的網絡中，故其政治、經濟問題亦深受國際政治與經濟體系相關特質的影響(蕭全政，2006：3-4)。我國兵役政策即係鑲嵌於國內外政經環境體系與網絡中，故其轉型募兵制之演變亦深受國內外政經體系相關特質的影響。本研究發現兩岸的緊張或和平關係發展並非影響兵役政策之主要因素，政黨競爭始為轉型募兵政策的關鍵；而在政治支持下，財政負擔非為推行募兵政策的限制原因，兵員招募則攸關募兵政策之成敗。另外，轉型後的募兵制實為不「全」的募兵制，茲分別說明如下。

壹、兩岸的緊張或和平關係並非影響兵役政策之主要因素

我國長期以來採行以「徵兵為主」的兵役制度，一直被認為是受到中共

軍事武力威脅所致，惟本研究發現「兩岸關係」的緊張或和平情勢並非影響我國兵役政策變遷的主要因素，其相關變項尚包含如次。

一、美國居間牽制的影響

美國在兩岸關係中扮演舉足輕重的角色，也是臺灣軍事武器與技術最主要的來源，美中臺間存在著微妙的三角關係。冷戰時期，我國的安全威脅主要來自中共，本質上是軍事，安全保障是美國；冷戰後期，威脅仍是中共，但臺灣因經濟力的蓬勃，能夠提供資金與人力，間接協助中共經濟發展，化解了中共的威脅，而源於美國提供的安全保障，臺灣軍事安全仍無顧慮；到了後冷戰時期，全球化時代的美國，不會為了臺灣的利益，妨礙它進入中國大陸這個全球最大的市場；也不會為了臺灣，放棄全球化時代給予西方社會和平演變中國大陸的最好機會。全球化經貿的無國界，使得臺灣政府無法有效管理自己的經濟能量，這些能量有可能留在臺灣，也有可能流向大陸，臺灣的安全已不再是單純的軍事安全而已，它尚包括了臺灣經濟是否能夠持續經濟發展以及不被中共完全吸納的經濟安全問題(王逸舟，1999：6-11)。

二、國際政經情勢的鑲嵌

1990年代後，經濟全球化、資訊化和網路化已逐漸成為世界潮流趨勢，兩岸問題亦深受國際政經情勢變化的影響與制約，無法僅從雙方的互動來觀察和解讀，且從歷史脈絡檢視戰後的政經情勢發展，兩岸關係也幾乎不能與國際因素劃清界線。如波灣戰爭啟示所引領的軍事事務革新，均使兩岸朝向精簡兵員組織的方向調整。

三、中國崛起整體發展的考慮

中國於冷戰結束後崛起，整體國家實力大增，其對整體發展的考慮將

影響最終解決臺灣問題的方式，因若與臺灣發生軍事政治對抗，必將付出過多代價，甚而使其喪失晉升全球強權的機會。畢竟中國大陸的自主、安全和完整，以及成為世界強國之前景至關重要，臺灣並非最首要和壓倒一切的因素(時殷弘，2000：32)。

四、兩岸關係的緊張對峙對臺灣兵役政策變革影響甚微

1999年李前總統登輝先生提出「兩國論」雖造成兩岸兩會協商中斷，兩岸關係呈現對峙局勢，但國軍推動軍事改革的脚步並未停止，精實案仍持續進行並如期於2001年完成；2000年後臺灣第一次政黨輪替由民進黨執政，陳前總統拋出「一邊一國、公投立法」的法理臺獨論述，引致胡錦濤主政的中共當局亦制定「反分裂國家法」相應，兩岸關係陷入空前低潮，惟臺灣兵役改革的幅度卻大有進展，首為2000年實施替代役制度，次為2003年試辦招募志願士兵成效，接續為2004年推動精進案與逐年縮短役期，並於2005年通過志願士兵服役條例，使兵役制度轉型以募兵為主，為國軍朝向募兵制發展創造了有利條件；及至2008年第二次政黨輪替，由國民黨重新執政後，得予接續完成精進案並確定實施募兵制。由以上兵役改革進程觀之，兩岸關係的緊張發展對我兵役政策的變革影響甚微。

據此觀察，兩岸關係並不是影響我國改革兵制度的決定性因素，人口結構的少子化導致兵源減少、戰爭型態轉變以及主政者基於民意之推動意願等才是政府推行募兵制的關鍵考量(張心怡，2012：258)，且就現實層面來看，兩岸軍事實力並不對稱，臺灣兵力終究無法以量取勝，整體經濟發展實已無法支撐龐大規模的軍隊(兩岸國防預算及軍事能力現況比較，如表6-1)。亦即兵役制度的改變，基本上與兩岸的關係張弛無涉，國軍轉型募兵制並非臺海局勢和緩下的產物，採行募兵制的理由，是在強化國防與增進國軍戰力的考量下，所做出的決策(李大中，2012：39)。

表6-1：兩岸國防預算及軍事能力現況比較表

項目	臺灣	中共
國防預算	90餘億美元	770餘億美元
總兵力	27萬餘人	230萬餘人
陸軍	18萬人	126萬4,000人
海軍	3萬9,000人	26萬4,000人
空軍	3萬7,000人	39萬4,000人
第二砲兵	無	14萬6,000人
備考	<p>一、兩岸國防預算表面上相差約為9倍，但中共軍事實際隱藏經費約為公布之2至3倍。</p> <p>二、就兵力而言，中共總兵力近達國軍10倍，且臺灣無第二砲兵，中共則尚包括戰略飛彈180餘枚、戰術飛彈(含巡弋飛彈)1,400餘枚，核彈頭450-500枚。</p>	

資料來源：國防部，2012，《中華民國100年國防報告書》，第68-69頁。

貳、政黨競爭始為轉型募兵政策之重要關鍵

冷戰的結束導致兩極對峙的國際體系結構崩解，並走向以和平方式解決爭端取代軍事對峙，故隨著戰爭年代的遠離，與以政黨政治為基礎的選舉民主政治的落實，兵役制度改革的議題，往往成為選舉期間，不同候選人彼此攻訐的焦點，進而引發選民對於兵役制度的改變或役期縮短的期待。此觀諸臺灣歷次總統大選各政黨均將推動兵役制度改革列為重要議題，即可得到佐證。

陳水扁先生2000年競選總統時，在其國防白皮書中，已提出兵役制度走

向募兵制的看法；連戰先生亦於2004年競選總統時，明確表達其募兵制的主張；2008總統大選時，不論是馬英九，或是謝長廷先生均表達支持「兵役制度」改革的意見。故在兵役制度的改革上，我國主要兩大政黨，表現出難得一致的共識(洪榮一，2012：238)。因之，重新執政後的國民黨，握有國家重要資源分配的權力，其所擁有的政治秉賦遠超過任何政府機關與民間團體，故其推動實施募兵制的決策，乃影響至我國未來兵役制度的走向。

由於兵役制度涉及廣大未役役男及其家庭權益，一向是臺灣國防軍事領域內最具政治性的議題，因之於面對兵源過剩問題時，民進黨政府即充分發揮執政優勢，以逐年縮短役期政策回應民意，為其形塑選舉利多的利益；而國民黨為能重新執政，並取得兵役政策上民意支持的優勢，更進一步提出募兵政策之主張，俾使役男對兵役義務減免之利益有更高的期待，而左右其投票意向。

綜上所陳，本研究認為促使兵役政策轉型朝向募兵制發展，政黨競爭先後輪替執政始為關鍵，因其象徵的是臺灣真正成為一個「執政黨會輪掉選舉」的體系，使政府的組成具有不確定性，故執政黨及反對黨為追求延續執政或取得執政權力的最佳利益，不但形塑政黨理性自利的偏差動員行為，也形成減免役男兵役義務負擔的利益，進而影響兵役政策的轉型。因之，朝野兩黨基於民意所形成的募兵政策考量，後續任何執政的政黨亦不可能再回頭支持原有之徵兵制度，也使募兵制成為勢在必行的政策。

參、在政治支持下，財政負擔非為推行募兵政策之限制原因

社會各界於理性或直覺上，對於募兵制的全面實施，似都認為國防預算將難以負荷，甚至於認為募兵制將拖垮國防部的財務分配結構。惟在馬總統GDP3%的政策宣示下，國防財力的獲得已不虞匱乏，這個限制已經不存在(劉

立倫，2008：58)。

首先，按照馬總統的承諾，國防預算編列應隨推動募兵制的進度而調整，原則上不低於GDP3%，在此基礎上支撐募兵制的財源，可以不必求助於外，並從調整官士兵配比³⁹及「人員維持、作業維持、軍事投資經費配比」上著手；其次，實施募兵制必然會造成國防預算員額的減少，可以尋求人力替代策略(投資資訊與管理設備，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，替代作戰部隊調降的衝擊)，以逐步轉型並降低兵力規模的衝擊(劉立倫，2008：58)，另亦可考量增加文職及聘雇人員進用員額，並將採買、伙食工作等委外辦理，以節約志願役人力、財力需求。

2009年政府公佈我國第一部「四年期國防總檢討」，在第一章國防核心挑戰方面，即揭示了轉型募兵制等革新措施是國軍面對追求國防經濟效益極大化的考驗(國防部，2009：31)。而以美國從越戰後，由徵兵制轉換為募兵制的成功實施經驗來看，其推動過程最大的變化也是預算，但實施的結果已將原本只是單純具備人力的軍隊轉型成為擁有人力資源、智慧資本的軍隊，其軍事投資已發揮最大的效益(李玉康，2009：101-102)；而我國轉型募兵制的目的，也在使志願役的人力，透過長役期的訓練，培養出較高的專業性、較強的心理素質與較穩定的適應性，使量小的部隊能發揮更強的質精戰力，此不僅是軍事事務的改革，亦是國家整體人力資源的重要規劃(國防部，2009：31)。因此，實施募兵制最大優點就是可以建立一支專業訓練役期持久的兵力，並且為社會節省大量不必要耗費的人力資源，使未役役男於接受4個月軍事訓練後即可投入社會生產行列；相較於現行徵募併行制而言，除可解決因役期過短，所造成之軍事訓練耗費與戰力降低情形外，亦能同時滿足政治性與經濟性相關行為者追求利益的極佳化，惟其實施成功之關鍵即在於國防預算不低

³⁹參見中國時報社論，2010.6.29，〈募兵制要成功 決心比錢更重要〉，中國時報，A17版。

於GDP3%及兵源招募是否順遂。

肆、兵源招募攸關實施募兵政策之成敗

募兵工作一直存在兩種現象，首先是經濟景氣好時募兵困難，景氣不好時募兵容易；其次是募兵素質普遍有待加強，而其中女兵素質明顯高於男兵。另外，由於資訊不足產生認知差距，許多志願役士兵在進入軍中後，往往不能適應。由上可知，募兵成效隨景氣起伏波動，幾乎是必然的現象，也是各國普遍的狀況。但經濟畢竟不會永遠蕭條，而募兵卻是長久的制度，國軍也不應只是失業人口的收容中心，募兵工作無法依賴一時的經濟波動(楊偉中，2009：14-15)。⁴⁰

檢視我國近年來志願士兵之招募成效，也確與經濟景氣榮枯有關。依據2011年立法院預算中心報告，2008及2009年由於發生國際金融海嘯影響國內經濟景氣，各行業就業機會驟減，使謀職者投身軍旅意願增升，該兩年度招募報名踴躍超額錄取，各達7,335人及8,451人，獲員率分別為123.7%及114.4%。至2010年景氣復甦國防部計畫擴大規模招募1萬5,050人，卻僅募得7,382人，獲員率為49.1%；2011年配合國軍「精粹案」規劃期程，採「先緩後增」方式，逐年增加志願役總人數，招募人數降為8,047人，但亦僅募得3,771人，獲員率更降為46.9% (志願士兵社會青年招募人數統計，如表6-2)。且2008及2009年分別只有1.41%和1.02%的志願士兵規劃提早退伍離營，但2010年就陡升至5.97%，顯示募兵受經濟景氣之影響頗深，沒有提供適度誘因，恐無法滿足預定招募之員額。尤其為配合2015年起正式實施募兵制，2012年招募員額預定增為8,000人，2013及2014更將分別再增加1萬5,000人，屆時能否滿足

⁴⁰西方各國語言中「士兵」一詞的字根是拉丁文 solidus，意即古羅馬的一種錢幣(William，1986：948)。就募兵制而言，最原始的募兵制源自於為酬勞打仗的士兵，由於戰爭從來就是一種既苦又危險的事業，有錢有勢的階級出錢僱請亡命之士為其打仗，故通常是由社會最底層者基於優渥酬勞參加軍隊。

預定招募員額，將是檢驗募兵政策可否順利遂行之重要關鍵(王志鵬，2011：64-66)。

表6-2：2007-2011年志願士兵社會青年招募人數統計表(單位：人、%)

年度	2007	2008	2009	2010	2011
目標員額	9,114	5,928	7,387	15,050	8,047
獲得員額	8,093	7,335	8,451	7,382	3,771
獲得比率	88.8	123.7	114.4	49.1	46.9
經濟成長率	5.98	0.73	-1.93	10.88	4.92
備註	一、表列人數以男性社會青年報考志願士兵人數為準，不包含女性社會青年報考人數。 二、經濟成長率為行政院主計處統計值，預測2012年經濟成長率為 3.03%。				

資料來源：一、立法院預算中心報告，2011，《國防部主管101年度單位預算評估報告》，2011年10月，第5頁。

二、2011年招募人數係參見國防部預告發布-志願士兵社會青年招募人數統計表，www.mnd.gov.tw/UserFiles，造訪日期：2012年7月15日。

而為強化招募誘因，最直接的作法就是調整薪資及福利，也就是打動人心，使有志軍旅的青年主動加入國軍，且加入國軍後滿意福利或相關配套措施而願意繼續服務。然應慮及的是，募兵工作重點的應不只在人數，更需要滿足未來建軍需求的人力素質。因之，國軍推動募兵政策之際，須及早未雨綢繆，俾確保擁有良好素質官兵，即所招募進來之人員須適時、適才、適所，還必須要能成為未來的幹部。

總結來說，募兵政策鑲嵌於國防政策政治體制中，係以國家機關的活動呈現，但其須向外招募未役役男及社會青年投身軍旅行列，又摻雜自由人力市場的運作機制，此又與經濟之榮枯具有高度相關，彼此關係不斷的交錯，互有因果關係，因而不斷地在國內政治經濟環境中變遷。

伍、不「全」募兵制下的4個月軍事訓練

政府宣示將於2015年實施「全募兵制」，爾後役男僅須完成4個月之軍事訓練，平時仍須接受教育召集，戰時全面動員徵召，編成後備部隊，與常備部隊共同協力國土防衛。由前述推動兵役制度轉型的內涵觀之，未來實施募兵制後，於現有法律基礎上，政府將以4個月的軍事訓練取代現行1年義務役役期，未參與募兵役男，受訓後以後備軍人列管，戰時或有需要時可以動員，採「平時募兵，戰時徵兵」模式，不修改憲法，同時於兵役法第34條中保留招募志願役員額不足時，回復徵集常備兵現役之機制。

簡言之，轉型募兵制後，人民服兵役之義務並未修憲廢止，屆時臺灣的兵役制度仍維持募、徵併行情形，不參與募兵的役男，仍負有接受4個月軍事訓練之兵役義務。故對未來兵役制度較精準的說法是不「全」募兵制，而義務役的役期縮短為4個月的軍事訓練，是以實施募兵制後，並不同於免服兵役，兩者不應劃上等號。

對此，監察院(2008：150)97年度「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究報告(監察院，2008：150)亦指出，「募兵制」是專有名詞，若在前加入「全」字，可能對國防部產生限制，且對一般民眾易造成誤解，允宜審慎評估。此可見諸2011年12月30日國防部召開記者會，正式宣布配合實施募兵制縮短役男役期後，各大媒體不約而同以斗大的「83年次以後男生免當兵」做為新聞標題，⁴¹造成社會各界誤解，並產生不用當兵即是「賺到」了的心態，對此社會迷失，國防部須即時透過資訊與招募文宣澄清，俾破除好男不當兵的負面觀感，而不致影響募兵制的推行。

⁴¹媒體對於民國幾年次以後出生的役男可以適用「募兵制」頗為矚目，在國防部2011年12月30日召開記者會後，當日下午聯合晚報及翌日中國時報、自由時報、蘋果日報與聯合報等國內5家主要報章媒體，均不約而同於頭版刊登了「83年次以後役男免當兵」的斗大新聞標題。

綜上，我國未來轉型募兵制後，未役役男仍須接受4個月之軍事訓練，就實質而言，此與他國所實施之全募兵制有別，致時有輿論質疑4個月之受訓時間，是否對國軍戰力及後備動員具有實益？惟本研究認為，國防部之規劃有其必要，且具如下實益：

- 一、有鑑中共軍事武力威脅未除，基於寓兵於民之後備動員需要。
- 二、我國憲法與兵役法仍訂有男子依法服兵役之義務，故未役役男須接受4個月軍事訓練之規定，可避免修憲與修法的問題。
- 三、藉由每年未役役男入營接受軍事訓練的新陳代謝，可使軍隊與社會不致脫節，形成軍民隔閡之特殊階級現象。
- 四、軍事訓練具有社會教育功能，可培養團隊紀律與承擔國家責任觀念。
- 五、得使無法認同軍事管理的年青朋友，於接受短期軍事訓練期間重新省思自己原本對軍隊生活的認知是否正確。
- 六、有助役男全民國防意識的養成。



第二節 政策建議

任何國防重大政策的制定與實施，都會受到國內外戰略環境與情勢的影響，並在經過周延決策過程之後，方能形成可長可久的政策。轉型實施募兵制為我國兵役政策上的重大變遷，不再只是原來徵兵制架構上的改變，而是一種政策上的取代與創新。因此，政府既以募兵制為既定之政策，對於中共崛起之軍事武力威脅應如何因應，以及是否可能造成兵源不足或財政困難之窘境等，均須研擬妥善對策因應。綜上，經本研究探討整理，提出未來建議如次。

壹、朝野須有共識，兩岸與募兵政策才能穩定發展

臺灣面臨其他實施募兵制國家沒有的特殊安全環境，在於有明顯特定且不對稱戰力的中共軍事威脅。雖然目前兩岸關係改善，但相對地，敵我意識發生重大調整，募兵制下的士官兵如何有清楚的中心思想，形成一項挑戰。另外，隨著定期總統選舉，兩岸關係並非一成不變，在這種情況下，如何在平時與危機甚或是暫時的軌道交換，快速由募兵轉為徵兵，配合全民防衛動員準備機制，是其中的關鍵所在(林正義，2012：42)。換言之，兩岸情勢仍在動態發展中，臺海安全的想定，必須先凝聚朝野對兩岸政策的共識，及重建全民國防居安思危的意識，政府才有籌碼與中共進行折衝，並進一步強化兩岸的穩定發展。

兩岸間有「九二共識」原則做為和平互動基礎，但國內朝野兩大政黨卻無互信共識，特別在兩岸關係的議題上歧見甚深，難以妥協，導致政治上相互對立，已構成臺灣在政治安全上最大的威脅。惟維護臺海安全，不應有黨派之分，朝野兩大政黨面對政治僵局的困境都應自我反省，並以臺灣為重，否則4年一次的總統大選，臺灣仍可能在原點爭執，兩岸關係也會一直處於不穩定的循環狀態。

馬總統於2012年再次當選後已無連任的壓力，且從時間來看，臺灣在未來兩年沒有重大選舉，適提供其大刀闊斧進行改革的契機，而實施募兵制也是朝野兩大政黨難得的共識，自應該被包括在國家改革範圍之內。且與其同時，面對中共的崛起，臺灣內部更須先建立共識，取得最大公約數後，才可以成為對外談判籌碼，增加臺灣的戰略縱深。至於搭建朝野的溝通平臺，可藉由社會輿論的壓力及參採蘇起等學者建議，於總統府下成立有法源依據的「兩岸和平發展委員會」，俾藉由制度化安排政黨領袖及社會菁英參與，做為凝聚臺灣內部政策共識的機制。

另外隨著世界情勢與兩岸氛圍的不變，臺美關係也逐漸推移變化，軍事意義上雖大為降低，但在共同維護民主價值的共識上則為升高，故臺灣要在兩大強權下，維持政經發展，就需與中共建立和平雙贏的互動，並藉由美國居於兩岸樞紐地位的力量融入國際社會，以維持經濟及政治上的平衡與安全。

貳、因應少子化趨勢的人力替代策略

臺灣的人口結構，隨著生育率逐年遞減，將逐漸變成倒金字塔型，並於2002年起進入為超低生育率的國家。未來人口結構將朝少子化、高齡化的等方向發展，尤其當家庭子女減少，基於父母對子女疼愛以及子女須就近照顧家庭等因素，也會降低募兵制的招募成效。

以國外實施經驗為例，美國除以優渥待遇與各種進修管道來吸引青年入營外，並為入營青年開班輔導，以通過各項獲取專業證照的考試，俾利取得晉升機會或在退伍後能成功轉換就業跑道；另德國國防軍亦運用聯邦預算及職業教育、訓練學校或機構輔導退伍後，能順利加入公職體系或轉人民間企業，並希望志願役及職業軍人，都能成為專業人士，在退伍前便可獲得民間勝任的就業技術及專業證書（陳建閔等，2007：130）。至促使英國兵役制度

的成功的重要因素即為建立完善的軍中職訓制度，使在營軍人無後顧之憂，能保障其退伍後的就業機會，對於提升軍隊士氣、穩定社會安定以及國家人力資源運用，都發揮完善功能。

故有鑑軍事工作服勤時間長，平時須執行戰備任務等工作與生活不安定的特性，給予高出社會相同學資的一般薪資水準，應是合理與必須的考量。在薪資調整部分，未來國軍志願士兵之最低薪俸得以「基本工資的兩倍」（約3萬6,000元）的水準來調整；在福利部分，除仍享有現役軍人在營各項福利之外，亦可仿效美、英等國家做法，給予輔導退伍後的就學或就業機會。如此調整薪資福利後，未役青年投入軍旅的意願可望提高且較不易受經濟景氣波動影響，另在營人員留營率也可提高，國防人力資本將可擴大。另本研究建議尚可參採如下方式因應：

- 一、強化留營意願與提升女性人力進用比例，降低少子化後兵員供給可能不足的問題。
- 二、復辦大學儲備軍官訓練團（ROTC）制度⁴²及與國內高（中）職以上學校實施建教合作，俾維兵員素質與穩定來源。另並應減少軍中負面事件，以提高社會地位評價。
- 三、有鑑體位區分標準為配合募兵制之實施，甫於2012年7月修正大幅放寬，導致部分有志報考志願士兵役男，因體位不合格而無法報考，建議得參酌役男病況，適度開放體位報考條件，以廣納兵員。
- 四、保留符合民間社會需求之替代役制度並於退役後納入後備武力，從事協助災害防救工作，以減輕志願役部隊災防任務。

⁴²國防部為廣拓軍官幹部來源，於1996年仿效美、英等國實施「ROTC」，即大學儲備軍官訓練團制度，甄選大學1年級升讀2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。惟其後因國軍實施「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2005年起停辦。期間需求員額為1,090人，簽約人數881人，任官人數526人，退伍人數119人，目前在營人數仍有407人。另本案復辦後，依國防部人才招募中心統計，99及100年招募員額均有不足情形（99年需求500員招募360員、100年預定招募428員亦僅招募308員），宜再檢討改進。

五、增加文職及聘雇人員進用員額，並將採買、伙食工作等委外辦理，以節約志願役人力需求。

六、提高募兵誘因，調整薪資福利待遇及輔導退伍後之就學、就業，以發揮完善人力資源功能。

參、減輕國家財政負擔的開源節流措施

國家財政得否負擔，實為募兵政策可否順利推行之重要關鍵。因此，應減少不必要之國軍兵力浪費，以維戰力需求與精簡人力目標，並可學習美、英等國大幅提升資訊戰力，以節約人力支出成本。而對於國防部規劃實施募兵制後「21萬5,000人」的設計，其兵員比例佔全國人口0.87%，相對於其他實施募兵制國家日本0.18%、英國0.35%、美國0.48%及法國的0.55%，確實高出甚多，為免造成國家財政負擔及人員招募不易之困擾，或可參採立法委員鍾紹和等之建議，以規劃「17至19萬」兵力範圍為宜，俾符合現階段及未來國家財政的實際負荷需求(鍾紹和，2011：181)。另本研究建議尚可採行之開源節流措施如下：

- 一、合宜配置國軍人力需求並大幅提升資訊戰力，以節約人力支出成本，且應考慮如何藉由先進科技能力與現代管理理念來替代人力。
- 二、積極與國內高（中）職以上等學校實施建教合作方式，建立軍民人才訓練交流管道。
- 三、互補國家整體資源與國防財力資源，由政府同意抵稅等方式，鼓勵民間企業與社會機構投入資源參與全民防衛或後備動員演訓，以創造實施募兵制的國防資源運用效益(曾章瑞，2012：69)。
- 四、服兵役依專長分發，退伍後可領資歷證明，無專長者提供職訓，讓這份人力資本仍能在國家社會與民間企業中持續發揮其作用。

五、根據戰力目標，分別採取必要的人力替代策略與戰力替代策略，以逐步轉型，並降低兵力規模調降的衝擊。

肆、美國志願役招募成功的啟示

美國為全球實施募兵制最成功的國家，而其於 1970 年代將徵兵制改為全志願役募兵制的做法，是以智庫蘭德公司的研究成果做為分析基礎，而其歸納美國募兵制成功因素，包含：領導者的參與及決心、周延的計畫與彈性調整、有效之行銷與招募作為，及充分的財政資源等 4 項，故臺灣要能施行成功，當以美國為師，並掌握其成功要素，做為借鏡。

首於領導者的參與及決心部分，美國尼克森總統的指導居功厥偉，他於上任之初即宣佈成立蓋茲委員會，給予募兵制大量統合資源；另 Maxwell Thurmanru 將軍也是重要關鍵人物，其教導國防部如何招募，讓募兵制概念運行於整個 1980 年代。反觀臺灣，馬總統雖有貫徹實施募兵制之意志，但因政府各相關部門間缺乏整合機制，故推行過程並不順暢，應速成立跨部會及跨黨派機制主持其事。

其次，周延的計畫與彈性調整部分，美國蘭德公司充分發揮智庫功能，其研究所為的分析基礎，成為政策推行的最佳藍本；而臺灣於 2010 年亦成立了國防智庫籌備處，對未來募兵政策的推動當有助益。

第三，在有效的行銷與招募作為部分，美國的配套措施完善，且入伍從軍尚有許多附加價值，如進入大學就學機會，及在軍中學習一技之長，於退役後亦具就業競爭力等，而能使其兵源保持無虞。且其招募策略活潑生動，除了用「錢景」吸引人之外，還有很多吸引青少年的招募方式，如 2002 年，美國陸軍嘗試以「美軍訓練手冊」內容作為準則，製作了一款電腦遊戲，並直接取名為《美國陸軍》，即讓喜愛動作與射擊遊戲的玩家趨之若鶩，並於遊戲中體會陸軍所追求的忠貞、責任、榮譽及個人勇氣等核心價值，成功吸引了許多人志願從軍，便是一例(謝奇任，2009：49)。對照我國國防部結合時

勢於 2012 年 5 月成立國防部發言人臉書(facebook)專頁，也是一大進步，惟募兵政策配套措施規劃仍待充實，軍人社會地位有賴提升，招募策略亦須再做強化(如可尋思透過全國超商便利商店做為宣傳平臺)等，均為當前努力空間；另改革青年日報、漢聲電臺等國軍媒體實為招募利器，當妥善運用，且國防大學等亦有新聞學系等相關系所，可再整合發揮招募功能。

最後，在充分的財政資源部分，美國的國防預算充裕，年約 5,705 億美元，佔 GDP4%，並成立軍隊退役計畫與倡導生活品質。相對於臺灣的財政資源，將首先用來對抗國際經濟的衝擊與增加社會福利，在整體資源有限下，馬總統國防預算不低於 GDP3%的政治承諾，也就成為實施募兵政策的重要關鍵。



參考文獻

壹、中文部份

王志鵬，2011，〈臺灣國防政策轉型與變革之困境〉，《不分藍綠為臺灣永續生存而奮鬥！》，臺北：菁典有限公司。

王紀青，2005，〈九一一事件後中美臺關係之研究〉，國立中山大學大陸研究所碩士論文。

王高成、滕昕雲，2008，〈當前戰爭趨勢與兵制探討〉，《全募兵與國防轉型學術研討會會議論文集》。

王高成、林正義、陳勁甫、黃介正，2012，〈「凝聚共識 開創新局」臺北論壇政策建言書 國防篇〉。

王崑義，2001，《全球化與臺灣》，臺北：創世文化。

王曾才，1992，《西洋近代史(下)》，臺北：正中書局。

王逸舟，2000，〈主權範疇再思考〉，《歐洲期刊》，第18卷，第6期，北京：中國社會科學院歐洲研究所。

尹時賢，2008，〈徵兵制役期縮減對部隊之影響評估研究〉，《國立臺北大學公共行政暨政學系碩士論文》。

內政部役政署，2011，《役氣昂揚-民國百年役政沿革》，南投：內政部役政署。

立法院，1974，《立法院公報》，第63卷，第47期。

立法院，1986，《立法院公報》，第76卷，第56期。

石振國，2003，〈政黨趨同之研究-國民黨與民進黨的比較分析〉，國立臺灣大學政治學系博士論文。

行政院兵役制度全面檢討改進推動小組，2005，《現行兵役制度檢討改進方案》，臺北：行政院。

行政院研究發展考核委員會，2007，《擴充實施募兵制之相關配套措施》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

朱雲漢、林文程、童振源、楊開煌，2012，《「凝聚共識 開創新局」臺北論壇政策建言書 兩岸篇》。

沙一誠，1989，〈我國兵役制度之探討〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

沈明室、蘇進強，2000，〈我國國防政策的回顧與前瞻〉，《新世紀智庫論壇》，第9期。

沈明室，2009，〈我國國防戰略目標、方法、手段與風險的探討〉，《中華戰略學刊-98年冬季刊》。

沈明室，2012，〈募兵制與國際社會趨勢：背景、目標〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

李文忠、何敏豪、林濁水、段宜康、陳忠信、湯火聖、蕭美琴，2003，《臺灣兵力規模研究報告》，民主進步黨政策委員會政策研究報告系列。

李玉康，2009，〈走過半世紀，掌握新契機-募兵制時代下國軍財務管理服務價值之研究〉，《主計季刊週年紀念專刊》，臺北：國防部。

李城保、張守義，2009，〈臺灣人口結構趨勢對推動募兵制之影響〉，《國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案》，臺北：國防大學管理學院。

李銘藤，2009，〈中華民國戰爭動員體制之政經分析，1912-2008〉，《國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文》。

汪增智，1994，〈我國未來仍需繼續實施徵兵制與志願役併行制度〉，《役政特刊》，第105期。

林正義，2012，〈募兵制與國際社會趨勢：背景、目標〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

林吉郎，1999，〈「軍事事務革命」的理論思考與政策選擇：以美國陸軍為例〉，
《第二屆國軍軍事社會科學學術研討會論文集》，臺北：政治作戰學校。

林吉郎，2002，〈我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考〉，《國防雜誌》，第
18卷，第3期。

明居正，2001，〈民進黨執政以來的兩岸關係-回顧與建議〉，《國家政策論壇》，
第1卷，第五期。

邵育群，2006，〈對2004年以來美國不支持臺獨政策的分析評述〉，《世界新格局與
兩岸關係：和平與發展的展望》，臺北：淡江大學國際研究學院。

周桂銀，2002，〈冷戰時期中國周邊安全環境的特徵與啟示〉，《當代中國史研
究》。

岳瑞鳴，2004，〈我國現行兵役制度之研究〉，私立佛光人文社會學院碩士論文。

吳新興，1995，《整合理論與兩岸關係之研究》，臺北：五南圖書有限公司。

吳慶璋，1999，〈國防預算下限法制化對國家安全影響之研究〉，《三軍大學跨世
紀國家安全與軍事戰略學術研討會論文集》。

南方朔，1997，〈數饅頭等退伍兵制不改意外不斷〉，《新新聞周刊》，第543期。

帥化民，2000，〈檢視國家兵役制度發展方向〉，《國政評論》，財團法人國家政策
研究基金會，國安心(評)090-135 號。

胡元傑譯，2005，〈從徵兵制至募兵制-北約國家向全志願役轉型〉，《國防譯粹》，
第32卷，第6期。譯自 Cindy William. Naval War College Review, Winter. 2005.

施正鋒，2002，〈徵兵制與募兵制的比較〉，《朝向募兵制的可行性研討會論
文集》。

洪志安、洪陸訓、王官德、郭雪真，2011，《中共的文武關係-以胡錦濤時期為例的

因素分析》，臺北：國防大學國防政治作戰學院。

洪陸訓，2002，《軍事政治學-文武關係理論》，臺北：五南圖書出版公司。

洪榮一，2012，〈我國推動募兵制的適切進程〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

洪輝樹，2002，〈我國施行募兵制之研究〉，臺北：國防大學管理學院國防管理戰略班畢業論文。

孫克難，1992，〈徵兵制與募兵制之經濟分析-臺灣地區的運用〉，《臺灣經濟》，第7卷，第20期。

高秀梅，2000，〈我國採行募兵制度之研究〉，《政治作戰學校政治研究所碩士論文》。

翁明顯，2002，《全球化時代的國家安全》，臺北：創世文化。

袁祖惇，2001，〈我國兵役制度與未來發展趨勢〉，《國家安全與軍事戰略安全研究》，第2卷，第4期。

時殷弘，2000，〈關於臺灣的幾項必須正視的大戰略問題〉，《戰略與管理》，第39期。

馬振坤，2008，〈評“臺灣「固若磐石」的防衛建構”〉，《全募兵與國防轉型學術研討會會議論文集》。

秦振國，2006，〈我國兵役制度發展與募兵制之研究〉，《私立開南大學公共事務管理學系研究所碩士論文》。

徐 瑾，2002，〈實施募兵制之疑慮〉，《國政評論》，財團法人國家政策研究基金會，國安(評)091-184號。

莫大華，2012，〈募兵制與國防轉型：民主政治下的選票與之軍事專業考量〉，《募

兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

陳文政，2008，〈臺灣國防近期內的挑戰〉，《戰略：臺灣國家安全政策評論》，第1期

陳正鏞、陳君愷，2011，〈國軍募兵規劃及執行情形之探討〉，《政府審計季刊》，第31卷，第2期。

陳金梯，2003，〈從人力資源管理之觀點探討國軍募兵制〉，私立中華大學科技管理研究所碩士論文。

陳建閔、鍾玉萍，2009，〈國軍志願士兵服務態度與工作績效之相關性-以空軍各基地為例〉，《空軍學術雙月刊》，第614期。

陳勁甫，2008，〈我國推展募兵制之政策建議〉，《全募兵與國防轉型學術研討會會議論文集》，臺北：國立政治大學國際關係研究中心。

陳勁甫，2009，〈推展募兵制之政策建言〉，《尖端科技軍事雜誌》，第93期。

陳偉華，2008，〈臺灣「固若磐石」的防衛建構〉，《全募兵與國防轉型學術研討會會議論文集》，臺北：國立政治大學國際關係研究中心。

陳鍾秀，1997，〈對我國現行兵役制度之探討〉，《役政特刊》，第7期。

黃仁廣，2006，〈我國實施擴大募兵制度之研究-以國防人力資源觀點評析〉，《國立東華大學公共行政研究所碩士論文》。

國防部，1984，《軍制學》，臺北：國防部。

國防部，1996，《中華民國85年國防報告書》，臺北：黎明文化公司。

國防部，2002，《中華民國91年國防報告書》，臺北：國防部。

國防部，2004，《93年度赴韓國、新加坡、日本考察兵役制度案返國報告》，臺北：國防部。

國防部，2006，《中華民國95年國防報告書》，臺北：國防部。

國防部，2009，《中華民國98年四年期國防總檢討》，臺北：國防部。

國防部，2009a，《中華民國98年國防報告書》，臺北：國防部。

國防部，2011，《中華民國100年國防報告書》，臺北：國防部。

莊傳弘，2007，〈我國兵役政策變遷之研究〉，《私立銘傳大學公共事務學系碩士論文》。

張之豪，2008，〈中國與東協國家區域整合之政治經濟分析〉，《國立臺灣大學政治學系碩士論文》。

張心怡，2012，〈從兩岸關係的變遷看我國推動募兵制的適切進程〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

張安時，2011，〈戰後我國入出國管理政策之分析：1949-2010〉，《國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文》。

張京育，1996，《中華民國政府推動兩岸關係的誠意和努力》，臺北：行政院大陸委員會。<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68297&CtNode=5836&mp=4>

張馬可，2007，〈我國兵役制度選項之研析〉，《空軍學術雙月刊》，第 597 期。

張國城，2009，〈從國外經驗檢視臺灣的「全募兵制」政策〉，《戰略》，第 3 期。

彭正中，2008，〈我國兵役政策趨勢與發展〉，《國防政策與戰略：趨勢與發展》，臺北：國防大學戰爭學院。

童振源，2002，〈中國對臺政策：演變、特徵與變數〉，《胡錦濤時代的挑戰》，臺北：新新聞周刊出版社。

曾章瑞，2012，〈募兵制推動與國家資源分配〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財

團法人新臺灣人文教基金會。

曾復生，2006，〈備忘錄一八二：6108 億軍購案的挑戰與契機〉，《中美臺戰略趨勢備忘(第三輯)》，臺北：秀威資訊科技股份有限公司。

楊念祖，2008，〈我國推動全募兵制的認知、思維與應有作為〉，《全募兵制與國防轉型學術研討會會議論文集》，臺北：國立政治大學國際關係研究中心。

楊開煌，2005，《出手：胡政權對臺政策初探》，臺北：海峽學術出版社。

楊偉中，2009，〈完全募兵制，質量難平衡〉，《新新聞周刊》，第 1149 期。

葛惠敏，2010，〈我國兵役政策之政經分析（1949-2009）〉，《國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文》。

蔡幼娥，2010，〈政黨輪替後的海外華僑政策，2000-2010〉，《國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文》。

監察院，2008，〈國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響〉，《監察院 97年度專案調查研究報告》。

臺灣安全研究小組，2005，《民主化臺灣新國家安全觀》，臺北：先覺出版社。

劉立倫，2008，〈推動全募兵制應考慮因素及成效分析〉，《全募兵與國防轉型學術研討會會議論文集》，臺北：國立政治大學國際關係研究中心。

劉立倫，2012，〈募兵制推動與國防財務需求〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

劉孝堂，2008，〈我國志願士兵招募制度可行性之研究〉，《國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職班碩士論文》。

劉育偉，2010，〈他山之石可以攻錯-美國募兵制度之探討〉，《陸軍學術雙月刊》，第46卷，第509期。

劉復國，2008，〈推動全募兵制應考慮因素及成效分析〉，《全募兵制與國防轉型學

術研討會會議論文集》，臺北：國立政治大學國際關係研究中心。

劉廣華，2012，〈募兵制與後備動員及訓練相關配套措施〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

蔣才選，2009，〈我國兵役制度之研究-全面募兵制改革的預估〉，《私立東海大學公共事務在職班碩士論文》。

蔡鴻池，2004，〈我國實施募兵制可行性之研究-從經濟面向分析探討〉，《國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文》。

閻鐵麟，2012，〈募兵制與國防轉型〉，《募兵制與國防安全》，臺北：財團法人新臺灣人文教基金會。

賴岳謙，2004，〈募兵制或徵兵制 臺灣需要何種兵役制度〉，《全球防衛雜誌》，第 236 期。

蕭全政，1990，〈政治民主化與經濟自由化下的政府角色調整〉，《政治科學論叢》，第 1 期。

蕭全政，1994，《文官政策的時代意義與改革方向，重建文官體制》，臺北：業強出版社。

蕭全政，1995，《臺灣新思維：國民主義》，臺北：時英出版社。

蕭全政，1996，〈海陸爭霸中的兩岸關係〉，《國家政策雙周刊》，第 134 期。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，第 1 卷，第 1 期。

蕭全政，1999，〈政府再造與企業家精神〉，《暨大學報》，第 3 卷，第 1 期。

蕭全政，2001，〈臺灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，第 22 期，臺北：中央研究臺灣研究推動委員。

蕭全政，2003，〈何謂政治經濟學〉，《政治經濟學學科定位學術研討會論文》，臺南：國立成功大學政治經濟研究所。

蕭全政，2004，〈論中共的「和平崛起」〉，《政治科學論叢》，第 22 期。

謝奇任，2009，〈軍隊人才招募與電玩遊戲〉，《復興崗學報》，第 94 期，臺北：國防大學。

蕭全政，2006，《政治與經濟的整合-政治經濟學的基礎理論》，臺北：桂冠出版社。

鍾華文、劉德忠，2009，〈募兵制對國防財力運用之影響〉，《國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案》，臺北：國防大學管理學院。

鍾紹和，2011，〈國軍兵力結構應配合兩岸關係發展前瞻規劃〉，《向統帥報告新世紀國防建言》，臺北：菁典有限公司。

顏章豪，2006，〈我國全民國防教育之政經分析，1949-2005〉，《國立臺灣大學政治學系碩士在職專班碩士論文》。

譚傳毅，1998，〈我國現行兵役制度對國防思想之影響〉，《軍事社會科學半年刊》，第 2 期。

蘇進強，1996，《國軍兵力結構與臺海安全》，臺北：業強出版社。

貳、西文部份

Faure, Guillemette. 2000. "L'armee americaine n'atteint pas des objectifs de recrutement." *Defence nationale*: 97.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Rostker, Bernard. D. 2006. "Why Has the All-Volunteer Force Been a Success?" *I want you!*: The Evolution of the All-Volunteer Force. Washington, DC: Rand Corporation Press , 745-754.

U.S.A. Office of the Secretary of Defense. 2011. "Military Power of the People's

Republic China.” U.S.A.Office of the Secretary of Defense, Aug 25 2011: 7.
Halsey, William D. 1986. Colier’s Dictionary, L to Z. New York: Macmillan Education
Company: 948.



附 錄

附錄一、兵役法

中華民國二十二年六月十七日國民政府制定公布全文 12 條
中華民國二十四年三月二日國民政府修正公布第 7 條條文
中華民國三十二年三月十五日國民政府修正公布全文 32 條
中華民國三十五年十月十日國民政府修正公布全文 35 條
中華民國四十年十二月二十九日總統令修正公布全文 36 條
中華民國四十三年八月十六日總統令修正公布全文 54 條
中華民國四十八年七月三十一日總統令修正公布第 14、15、17、49 條條文
中華民國六十三年七月十二日總統令修正公布第 35 條條文
中華民國八十九年二月二日總統（89）華總一義字第 8900028450 號令修正公布全文 52 條
中華民國九十四年十二月十四日總統華總一義字第 09400199351 號令修正公布第 47、48 條條文
中華民國九十六年三月二十一日總統華總一義字第 09600034651 號令修正公布第 3、16、50 條條文
中華民國九十七年十二月三十日總統華總一義字第 09700282051 號令修正公布第 16 條條文
中華民國九十八年四月二十九日總統華總一義字第 09800105861 號令修正公布第 44 條條文
中華民國一百年十二月二十八日總統華總一義字第 10000294221 號令修正公布第 4、16、25、27、32~35、44、45 條條文；並增訂第 16-1、20-1 條條文

- 第 1 條 中華民國男子依法皆有服兵役之義務。
- 第 2 條 本法所稱兵役，為軍官役、士官役、士兵役、替代役。
- 第 3 條 男子年滿十八歲之翌年一月一日起役，至屆滿三十六歲之年十二月三十一日除役，稱為役齡男子。但軍官、士官、志願士兵除役年齡，不在此限。
男子年滿十五歲之翌年一月一日起，至屆滿十八歲之年十二月三十一日止，稱為接近役齡男子。
- 第 4 條 具有下列情形之一者，免服兵役，稱為免役：

- 一、身心障礙或有痼疾，達不堪服役標準。
- 二、身高、體重或體格指標過高或過低，達不適服役標準。

第 5 條 有下列情形之一者，禁服兵役，稱為禁役：
一、曾判處五年以上有期徒刑者。
二、執行有期徒刑在監合計滿三年者。
經裁定感訓處分者，其感訓處分期間應計入前項第二款期間。

第二章 軍官役士官役

第 6 條 軍官役分為常備軍官役、預備軍官役。
士官役分為常備士官役、預備士官役。

第 7 條 常備軍官役之區分如下：
一、現役：以適齡男子及現役或後備役之士官、士兵，依志願考選，受規定之常備軍官基礎教育，期滿成績合格者服之；或視軍事需要，以服現役滿一定期間之績優預備軍官，依志願轉服之。
二、後備役：以現役經停役、退伍、解除召集者服之，至免役、禁役、喪失我國國籍、除役時止。

第 8 條 常備士官役之區分如下：
一、現役：以適齡男子及現役或後備役之士兵，依志願考選，受規定之常備士官基礎教育，期滿成績合格者服之，或以服役成績優良之現役士兵，依規定甄選合格者服之；或視軍事需要，以服現役滿一定期間之績優預備士官，志願轉服之。
二、後備役：以現役經停役、退伍、解除召集者服之，至免役、禁役、喪失我國國籍、除役時止。

第 9 條 預備軍官役，以下列人員，依志願考選，受一年以內之預備軍官基礎教育，並視必要分發軍事機關、部隊見習六個月以內，期滿成績合格者服之：
一、曾服常備士官現役二年以上者。
二、曾受預備士官教育期滿成績特優者。
三、曾在公立或已立案之私立專科以上學校畢業，或具有同等程度及專門技能者。
四、曾在高級中學或同等學校畢業，或現役優秀士官、士兵考入軍事校院或軍官訓練班結業者。

前項各款人員，依軍事需要，得服一定期間之預備軍官現役。

現役士官於戰場經晉任為軍官者，得逕服預備軍官現役。

第 10 條 預備士官役，以下列人員，依志願考選，受八個月以內之預備士官基礎教育，並視必要分發軍事機關部隊見習四個月以內，期滿成績合格者服之：

一、曾服常備兵現役期滿成績優良者。
二、曾服補充兵現役期滿成績特優者。
三、曾在公立或已立案之私立高中以上學校畢業，或具有同等程度及專門技能者。

四、現役優秀士兵考入軍事校院或士官訓練班結業者。
前項各款人員，依軍事需要，得服一定期間之預備士官現役。

現役士兵於戰場經晉任為士官者，得逕服預備士官現役。

第 11 條 前二條預備軍官、預備士官選訓服役實施辦法，由國防部會同相關機關定之。

具有第九條第一項、前條第一項各款資格之役齡男子、後備軍人及補充兵，除志願考選合格者外，在國防軍事上有必要時，得依法徵集、召集入營，施以預備軍官或預備士官之教育。

第 12 條 受常備軍官或常備士官基礎教育期滿成績合格者，依法分別任官任職，服常備軍官或常備士官之現役。

受預備軍官或預備士官基礎教育期滿成績合格者，授給預備軍官或預備士官適任證書，服預備軍官役或預備士官役，或依法予以任官後，依第九條第二項，第十條第二項之規定服現役。

第 13 條 受軍官、士官教育者，因病或其他事故不能完成應受教育，仍應依法服行其應服之兵役時，其已受之入伍及軍事訓練時間，得折算為應服現役時間。

前項受教育者，其退學休學開除學籍及服役處理辦法，由國防部定之。

第 14 條 軍官、士官之服役、除役，另以法律定之。

第 三 章 士 兵 役

- 第 15 條 士兵役分為常備兵役、補充兵役。
男子年滿十八歲之翌年，為士兵役之徵兵及齡。
- 第 16 條 常備兵役之區分如下：
一、現役：以徵兵及齡男子，經徵兵檢查合格於除役前，徵集入營服之，為期一年，期滿退伍。
二、軍事訓練：經徵兵檢查合格男子於除役前，徵集入營接受四個月以內軍事訓練，期滿結訓。
三、後備役：以現役期滿退伍或軍事訓練結訓者服之，至除役時止。
前項第一款所定役期，於高級中等以上學校修習且成績合格之軍訓課程或全民國防教育軍事訓練課程，得以八堂課折算一日折減之。
第一項第二款所定常備兵役之軍事訓練期間，於高級中等以上學校修習且成績合格之全民國防教育軍事訓練課程，得折減之。
前二項得折減之現役役期或常備兵役軍事訓練之時數，均不得逾三十日；前項得折減軍事訓練期間之全民國防教育軍事訓練課程內容、課目、時數與前二項課程之實施、管理、作業、考核及其他相關事項之辦法，由教育部會同國防部、內政部定之。
- 第 16-1 條 前條第一項第二款徵集入營接受常備兵役軍事訓練者，在營期間視同現役軍人。
常備兵役軍事訓練在營期間，除津貼由國防部擬訂，報請行政院核定外，其管理、福利、主副食、醫療、傷亡慰問、照護、喪葬補助、急難救助、保險、撫卹及其他權利，適用常備兵標準辦理。
- 第 17 條 補充兵役以適合服常備兵現役，因家庭因素，或經行政院核定之國家體育競技代表隊者，或替代役體位未服替代役者服之，由國防部依軍事需要，以二個月以內之軍事訓練，合格後列管、運用。
前項因家庭因素及替代役體位服補充兵之資格、申請、核准及程序等事項，由內政部定之；國家體育競技代表隊之資格、申請、核准及程序等事項，由行政院定之。
第一項之補充兵服役，由國防部定之。
- 第 18 條 常備兵現役在營期間，在平時有下列情形之一者，於國防軍事無妨礙時，得提前退伍：

- 一、員額過剩時。
- 二、完成兵科教育者。
- 三、入營前曾修得相當於軍職專長之學能者。
- 四、家庭發生重大變故，須負擔家庭生計主要責任。

第 19 條 常備兵現役在營期間，有下列情形之一者，得延期退伍，稱為延役：

- 一、戰時或非常事變之際。
- 二、航海中或在國外服勤時。
- 三、重要演習、校閱或正服特別重要勤務時。
- 四、因天災或其他不可避免之事故時。

第 20 條 常備兵現役在營期間，有下列情形之一者，停服現役，稱為停役：

- 一、經診斷確定罹患足以危害團體健康及安全之疾病者。
- 二、病傷殘廢經鑑定不堪服役者。
- 三、經通緝、羈押，或經觀察勒戒或宣告徒刑、拘役確定在執行中者。
- 四、受保安處分、強制戒治或感訓處分裁判確定，在執行中者。
- 五、失蹤逾三個月者。
- 六、被俘者。

前項停役原因消滅時，回復現役，稱為回役。國防軍事無妨礙時，得審查實際情形核定免予回役。

第一項第一款、第二款之病傷殘廢停役檢定標準，由國防部定之。

第 20-1 條 接受常備兵役軍事訓練期間，有下列情形之一者，停止常備兵役軍事訓練，稱為停止訓練：

- 一、有前條第一項各款情形之一。
- 二、為專科以上學校學生，於學期始業時。

因前項第一款情形停止訓練者，其在營時間逾三十日者，以已訓補充兵列

管運用；未逾三十日者，仍受常備兵役軍事訓練徵集。

因第一項第二款情形停止訓練之學生，於學期結束時，得受徵集。

第 21 條 常備兵平時現役補缺，由依第三十六條規定應補行徵集者遞補之，尚不足額時，以補充兵遞補；遞補後，即轉服常備兵役。

第 22 條 常備兵在戰時或非常事變時，依年次徵召擔任捍衛國家之作戰任務。

第 23 條 補充兵視戰事需要，依年次徵、召參加作戰，並得依國防需要施以軍事訓練或編組。

第 四 章 替代役

第 24 條 在國防軍事無妨礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，得實施替代役。各種專長人員，應優先滿足國防需求，基於國防軍事需要，行政院得停止辦理一部或全部替代役徵集。

第 25 條 替代役之基礎訓練，由內政部會同國防部辦理。服替代役期間連同基礎訓練，不得少於常備兵役現役役期；停止徵集常備兵役現役後，不得少於常備兵役軍事訓練期間。服役期間，均無現役軍人身分。停止徵集服常備兵役現役年次前之役齡男子，未經徵集或補行徵集服役者，應服替代役，為期一年。

第 26 條 替代役實施有關事項，另以法律定之。

第 五 章 後備軍人

第 27 條 下列人員為後備軍人，應受後備管理：
一、常備軍官、常備士官在現役期間因故離職或停役、退伍或解除召集為後備役者。
二、常備兵在現役期間停役、退伍或接受常備兵役軍事訓練期滿結訓為後備役者。
三、預備軍官、預備士官之未應召入營或退伍者。

第 28 條 後備軍人有下列情形之一者，消失其後備軍人身分：
一、依法除役。
二、依法免役。
三、依法禁役。
四、依法回役。
五、喪失我國國籍。

第 29 條 後備軍人因患病或受其他傷害後，其體力已不適於服原役者，依其體力狀況，分別予以轉役或免役。

第 六 章 兵役行政

- 第 30 條 兵役行政有關兵額、教育、訓練及召集事項，由國防部主管；有關兵源、徵集及替代役事項，由內政部主管；軍人權益事項，分別由國防部、內政部主管；其他有關機關事項，由各關係機關會同辦理之。
前項國防部、內政部之業務劃分，由行政院定之。
- 第 31 條 直轄市、縣 (市) 政府為直轄市、縣 (市) 徵兵機關，應設兵役業務專責機關或單位，受國防部及內政部之指揮監督，辦理各該轄區兵役行政及其有關事務。

第七章 徵集

- 第 32 條 徵兵及齡男子應受下列徵兵處理：
一、兵籍調查：就戶籍地行之。
二、徵兵檢查：完成兵籍調查後，就戶籍地行之。
三、抽籤：完成徵兵檢查後，就戶籍地行之。
四、徵集：依規定入營日期，就戶籍地行之。
前項徵兵處理得提前至十八歲之年辦理。
- 第 33 條 經徵兵檢查之男子，應區分為常備役、替代役、免役體位，依下列規定服役：
一、常備役體位：為適於服現役者，應服常備兵現役或接受常備兵役軍事訓練；其超額者，得申請服替代役。
二、替代役體位：服替代役。
三、免役體位：為不合格者，免役。
前項經檢查體位未定者，應補行體格檢查一次，判定其體位。
第一項體位得區分等級，其體位區分標準，由國防部會同內政部定之。
- 第 34 條 經徵兵檢查，適於服現役者，依國防部所定兵額或軍事訓練計畫徵集入營服役或接受常備兵役軍事訓練，以每年一月一日為正規入營期，必要時，得另定補助入營期。適於服現役之人數有餘或不足時，依常備兵、補充兵之順序，按抽籤號次徵集之。
於國防軍事無妨礙，且志願服役者滿足兵額時，得停止徵集徵兵檢查合格男子服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練；志願服役者不能滿足兵額時，回復徵集服常備兵現役。
徵兵檢查合格男子依前項規定停止徵集服常備兵現役之時間及年次，由國防部會同內政部檢討兵額及兵源狀

況，於一年前陳報行政院核定並送立法院查照後公告之；回復徵集時，亦同。

兵籍調查、徵兵檢查、抽籤、徵集及其他相關事項之規則，由內政部會同國防部定之。

第 35 條 應受常備兵役現役或軍事訓練徵集之役齡男子，具有下列情形之一者，得予緩徵：

- 一、高級中等學校及其同等以上學校在校之學生。
- 二、犯最重本刑為有期徒刑以上之刑之罪在追訴中者，或犯罪處徒刑在執行中者。

前項緩徵原因消滅，或男子志願於專科以上學校在學寒、暑假期間接受常備兵役軍事訓練時，仍受徵集。

第 36 條 役齡男子有下列情形之一，應補行徵集；未經徵兵處理者，應補行徵兵處理，合格後徵集之：

- 一、緩徵原因已消滅者。
- 二、因病或其他事故，經陳報核准延期檢查者。
- 三、因戶籍移轉或錯誤脫漏或不實之陳報，業經清查更正或已予依法處理者。
- 四、因違犯法令被拘留期滿者。
- 五、歸化我國國籍者。
- 六、役齡前移居國外返國定居者；其取得外國國籍者，亦同。
- 七、役齡前在國外就學畢業返國者；其取得外國國籍者，亦同。

第八章 召集

第 37 條 後備軍人及補充兵應下列召集：

- 一、動員召集：戰爭或非常事變時，依作戰需要實施之。
- 二、臨時召集：平時為現役補缺、停役原因消滅回役，戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施之。
- 三、教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之。
- 四、勤務召集：戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。
- 五、點閱召集：於點驗或校閱時實施之。

第 38 條 後備軍人及補充兵於應召在營期間，為現役。依法成立之武裝團隊，戰時納入戰鬥序列者，視同現役。

- 第 39 條 召集後備軍人及補充兵時，除軍官、士官之召集，應視軍事需要之軍職專長及階級、年齡、體力以定順序外，士兵之召集，依下列規定以定順序：
- 一、動員召集及戰時人員補充與軍事警備之臨時召集，以適合作戰要求為準，按年次與軍職專長順序召集之。
 - 二、停役原因消滅回役、平時現役補缺之臨時召集，得優先辦理入營。
 - 三、教育召集及平時現役補缺之臨時召集，依軍職專長教育之需要召集之。
 - 四、勤務召集，依補充兵及常備兵後備役順序召集之。
 - 五、點閱召集，按離營時間之久暫及動員需要以定其順序。
- 第 40 條 戰時或非常事變時，依前條第一款實施動員召集或臨時召集之際，國家為支持戰爭保留前後方所不可缺少之人員，於作戰無妨礙時，對此項人員，得逐次列入召集；於應需員額無妨礙時，得儘後召集之。
- 第 41 條 應受動員召集或臨時召集之後備軍人及補充兵，具有下列各款情形之一者，得予緩召：
- 一、患病經證明不堪負作戰任務者。
 - 二、現任國防工業之專門技術員工，經審查核定者。
 - 三、現任國民學校教員，曾在教育部認可之師範學校畢業或經檢定合格任教一年以上，經審查核定者。
 - 四、負家庭生計主要責任，並具有下列情形之一者：
 - (一) 無同父兄弟者。
 - (二) 有同父兄弟，而均已應徵或應召在營服役者。
 - (三) 有同父兄弟，均未滿二十歲者。
 - (四) 經核定為低收入戶者。
 - 五、無同父兄弟，而其父已年逾六十歲或死亡者。
 - 六、犯最重本刑為有期徒刑以上之罪在追訴中者，或犯罪處徒刑在執行中者。
- 前項緩召原因消滅時，仍受召集。
- 第 42 條 受動員召集或臨時召集入營之後備軍人及補充兵，除常備軍官、常備士官之服役，另依有關法令規定外，於軍事作戰無妨礙時，具有下列情形之一者，得予輪次歸休：
- 一、所需員額過剩時。

- 二、在徵服現役期間曾經延役者。
- 三、應召在營服役期間已滿二年以上者。
- 四、服役成績優良者。

第 43 條 後備軍人及補充兵具有下列情形之一，經國防部所屬權責單位核定者，得免除本次之教育召集、勤務召集、點閱召集：

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

第 九 章 權利義務

第 44 條 國民為國服兵役時，享有下列權利：

- 一、在營服役或接受常備兵役軍事訓練期間，學生保留學籍，職工保留底缺年資。
- 二、在營服役或接受常備兵役軍事訓練期間，其家屬不能維持生活時，應由政府負責扶助之。
- 三、因服戰時勤務或執行公務受傷殘廢者，政府應負教養之責，或依其志願資送回鄉。
- 四、戰死或因公殞命者之子女，其家庭無力教養時，政府應負責教養至其成年為止；戰訓或因公殞命者之遺族，比照國軍退除役官兵遺眷，由政府依相關法令妥善照顧。
- 五、戰死或因公殞命者，政府應負安葬之責，並建祠立碑，定時祭祀，列敘方志，以資表彰。
- 六、現役軍人因病或意外死亡，得葬厝於軍人公墓。
- 七、其他勳賞、撫卹、保險、傷亡慰問、安養津貼及優待等法令規定應享之權利。

國軍退除役官兵取得榮譽國民證死亡者，準用前項第六款之規定。

第 45 條 凡入營服役及接受常備兵役軍事訓練者，應履行下列義務：

- 一、宣誓效忠中華民國。

二、遵守軍中法令。

三、對公務有保守秘密之責任；除役後，亦同。

第一〇章 附則

第 46 條 妨害兵役之治罪，另以法律定之。

第 47 條 適齡男子、現役或後備役之士兵，因國防軍事需要，得依其志願，經甄選並接受基礎訓練期滿合格，服志願士兵。

志願士兵之服役，另以法律定之。

第 48 條 合於第三條年齡之女子，平時得依其志願施以相當之軍事輔助勤務教育，戰時得徵集服任軍事輔助勤務；其徵集及服務，另以法律定之。

女子志願服軍官役、士官役者，依第十四條所定法律規定服之。

女子志願服士兵役者，依前條第二項所定法律規定服之。

第 49 條 施行兵役所需之經費，由有關各機關依本法及本法施行法所定，按其應辦事項依預算法令編列預算。

第 50 條 本法修正施行前之補充兵及已訓或待訓國民兵役期限均至除役時止；其管理運用辦法由國防部會同內政部定之。

第 51 條 本法施行法另定之。

第 52 條 本法自公布日施行。

附錄二、國防、內政兩部會銜發布常備兵停徵年次公告

國防部、內政部公告

發文日期：中華民國 100 年 12 月 30 日

發文字號：國力規劃字第 1000004444 號

發文字號：台內役字第 1000830602 號

附件：

主旨：有關停止徵集服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練之時間及年次事宜，並自 101 年 1 月 1 日生效。

依據：

- 一、兵役法第 34 條第 4 項。
- 二、行政院 100 年 12 月 30 日院臺防字第 1000072240 號函。

公告事項：

- 一、中華民國 83 年 1 月 1 日以後出生之役男自 102 年 1 月 1 日起，改徵集接受 4 個月常備兵役軍事訓練。
- 二、中華民國 82 年 12 月 31 日以前出生之役男自 102 年 1 月 1 日起，未經徵集或補行徵集服役者，依兵役法第 25 條第 3 項規定，應服替代役，為期 1 年。

資料來源：國防部(<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=3155&p=50718>)造訪日期：2012.6.15。