

# 他山之石可以攻錯

## ——美國募兵制度之探討

作者 憲兵學校少校教官 劉育偉

### 提要 >>>

- 一、兵役制度之良窳，直接影響軍隊強弱、戰力發揮及國家安全；其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處理危難的能力。
- 二、2009年政府積極推動募兵制度，期間各界爭議聲浪不斷、正反意見並陳，而美國係募兵制行之有年、運作成熟度高的國家且經過戰爭的洗鍊，他山之石可以攻錯，冀本文之所得能提供讀者對募兵制度有更進一步的認識，並突顯其與我國現行兵役制度所產生的差異及特色，作出適當的分析及評價。
- 三、美國募兵制關鍵之成功因素，在於如何吸引年輕人加入軍隊、正視國防預算的分配及募兵制的財源問題。
- 四、本文以我目前國際情勢及在不違憲的前提下，現有徵兵體制不可廢，但募兵制不可不實行也；故對將來我國兵役制度的轉型，建議採行「募主徵輔之『高』混合制」似較妥適，以符國情並能使募兵制「師出有名」。

關鍵詞：美國、兵役制度、徵兵制、募兵制

### 前言

憲法第二十條規定：「人民有依法律服兵役之義務」；兵役法第一條亦開宗明義指出：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務」。是以正式確認兵役為我國男子

共有之義務，惟將來我國若實行募兵制，即意味人民進入軍中服務，是特定少數人與軍隊建立之職業契約或是行政法上所稱之行政契約。而目前實施募兵制度（職業兵制）最成功的國家代表之一，即為美國，雖然該國在1973年實施募兵制後，軍



中成為許多低階層、或教育不足青年的出路，在軍事人才素質的培育上出現了問題，甚至成為一種軍事性的投機行為；但亦有其特色，如立法較完備、僱傭關係明確、兵員質量有保障及軍、士官分治制度行之有效，甚至軍事犯罪數量因實施募兵制之故而較徵兵制國家來得少等，均為本文選擇美國作為分析之原因；最重要的是，美國係一民族的大熔爐，來自各個國家的人種志願入營，在各個民族習性不同的情形下，卻仍能於部隊中確保領導統御權之完整，實屬難得，這或許是募兵制度所造就出對團體、對部隊、對社會的向心凝聚擴張至國家所致，值得學習；因此，他山之石可以攻錯，冀藉由本文對美國募兵制度的說明，提供我國兵役制度改革的參考。

## 美國募兵制之意義

兵役制度係指一個國家召集兵員的制度，是一個國家軍事制度、國防體系的基础；其良窳，直接影響軍隊之強弱、戰力之發揮及國家之安全；其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處理危難的能力<sup>1</sup>。因為兵役制度包括軍隊體系中官兵的召集方式、召集對象、官兵的服役型態及服役時間等，在平時直接影響國家安全的維持，在戰時更間接影響戰力士氣的發揮。因此，不同的兵役制度關係到不同的官兵召集與服役方式，除對軍隊體系的基础影響至深且遠外，同時尚對國防體系產生一

定程度的影響<sup>2</sup>。

所謂的「募兵制」(Enlist or Voluntarism)，茲就文辭上意義、實質意義及商業性兵役契約的意義分述如下：

### 一、在文辭上之意義

(一)募，《說文》：「廣求之也。」

(二)募兵，《辭海》：「別於徵兵而言，招募人民給以傭值，使常任兵役，謂之募兵，施行募兵之制度，謂之募兵制，亦稱傭兵制，入伍者，均出於國民之志願，故又稱為志願役兵制。」募兵制雖與傭兵制相類，但本質上還是不同於傭兵制的，因為傭兵制在文義上另有別於募兵制之解釋：1.傭，《說文》：「均也，直也。」2.《廣雅》云：「傭、役也，謂役力受直曰傭。」3.傭兵，《辭海》：「別於徵兵言，以金錢募集國民使服兵役，有僱傭性質，故稱傭兵，即募兵也，又服役於外國軍隊中之士兵，亦曰傭兵。」4.《辭源》：「僱外人充當軍役，謂之傭兵。」

### 二、實質意義

是指武裝部隊均由職業軍人所組成，亦即是依政府的需要，募集志願者加入軍隊體系，而服役的年限、招募的對象也是由政府視不同的需求加以決定，採此職業兵制最具代表性的國家為美國、英國、法國。

### 三、在商業性兵役契約上的意義

若從募兵制的社會意義觀之，募兵制係為一種對價的商業性兵役契約，表示個人自集體約束中的解放，得到解放之個人

1 國防部，〈兵役制度概說〉《軍制學》第六章第一節，1998年，頁1。

2 沈有忠，〈兵役制度中徵兵制與募兵制的比較研究〉《國防雜誌》，第19卷第2期，民國93年2月，頁68。

在開放演進的經濟體系中必須獨自承擔行為責任，而其行為以「利己」為標準，並與技術發明、組織能力、自由市場的狀態有關<sup>3</sup>。亦即商業性兵役契約就是個人不再無條件的為國家盡義務（服兵役），其決定與行為以某個約定、或某種公平協商的結果為標準，因為這是基於個人與團體間的對稱關係，使得這些個人與集體（國家）之間維持著理性的關係<sup>4</sup>。

## 美國募兵制之源起與執行

美國是當前實施募兵制成效最佳的代表性國家，究其法源依據應溯於1865年美國聯邦憲法增修條文第十三條第一項之禁止奴隸制度及強迫勞役：「美國境內或屬美國管轄區域之內，不准有奴隸制度或強迫勞役之存在。但因犯罪而被判強迫勞役者，不在此限<sup>5</sup>。」聯邦或州立法機關制定的有悖於此一規定之任何法律行為均屬無效，且根據1944年及1971年聯邦最高法院之解釋，此增修條文不僅針對國家，而且也適用於構成奴隸制度或強迫勞役之私人行為。因此，美國平時禁止實施徵兵制度實源於奴隸制度之禁止<sup>6</sup>。而且藉由美國歷經豐富的「戰爭經驗」，可窺見兵役制度與該國軍刑法之立法互動甚密，茲先

就美國兵制的肇始、成因及執行現況分述如下：

### 一、美國兵制之肇始

美國建國以前，因根源於古老英國式的民兵觀念，故傳統上均採行徵兵制，殖民地的每位合格役男當國家情勢需要時，皆有與敵人戰鬥以保衛國家的責任；而自美國建國後，平時對於軍隊兵員的獲得係採募兵制，在非不得已的情況下，不主張強迫徵兵，但在國家遭遇大規模戰爭時，則由國會臨時通過徵兵法案，徵集青年入營服役，一旦戰爭停止，徵兵亦隨之停止，亦即平時採募兵制、戰時改採徵兵制（此部分將來在軍法適用之情形影響甚鉅）。據美國歷史記載，在美西、美墨和第一次世界大戰中，均維持此制。但第二次世界大戰，美國於珍珠港事件中恢復徵兵；二次世界大戰結束，宣布停止徵兵後不久，由於國際局勢緊張，蘇俄威脅日甚，於是在1948年6月創下美國「平時」實施徵兵之先例。其後因韓、越戰關係，始終無法停止徵兵。直至越戰終止，復恢復募兵型態的志願兵制<sup>7</sup>。但因越戰長期的耗損，激起美國民怨，迫使兵役制度全面檢討，當越戰結束後，美國的兵役制度便完全趨向募兵制，即平時須賴募兵計

3 Jean Mousse, "Ethique et entreprise", (Paris Librairie Vuibert), sept. 1993, pp.106-107.

4 John Rawls, "Theorie de la justice, traduction française", (Paris, Seuil), 1987, pp.37-38.

5 原文係：Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction.參閱司法院，《美國聯邦最高法院憲法判決選譯第一輯》，民國90年8月，頁24。

6 事實上，美國當前的兵役政策為平時募兵制、戰時徵兵制，美國實施募兵制的理由無非為擺脫狀似奴隸制度的徵兵制陰霾，因為強制徵兵就猶如奴役人民一般。劉育偉，〈從徵、募兵制的角度比較中、美軍法適用之情形〉《東吳大學法律研究所論文》，2006年，頁23。

7 顧傳型，《兵役理論與實務》（臺北：三民書局初版，1982年2月），頁154、155。



畫、裝備訓練精良的常備及後備部隊維護國家安全<sup>8</sup>。

## 二、實施募兵制之成因

美國歷經第一、二次世界大戰、韓戰及自1964年至1973年在越南進行9年的持久戰爭的洗禮，除了戰爭經驗的豐富外，其兵役制度亦隨之茁壯，在面對戰時之突發狀況及應變均有完善的制度供參，尤其越戰的經驗使得美軍非常認真地審視本身在戰爭中的地位和作用，也使建軍的方向發生根本性的變化。換言之，慘痛的越戰經驗，提供改革部隊的動機，也同時藉由戰爭的慘痛教訓，美國軍方對70年代歷史的重新研究顯示，最成功的軍隊就是那種一旦戰事需要，就能夠「產生最大程度暴力」的軍隊。而「產生最大程度暴力」就需要經過良好訓練的職業軍人。這種軍隊的人數不必太多（量小質精），但卻是一支全志願軍隊，全體成員在需要作戰時均能處於極佳狀態，更重要的是，在志願人員所組成的軍隊，就不存在那種服義務兵役者忠誠度不足或信念不高之態度。而美軍在1991年波灣戰爭中精神上向心力的表現證明這個事實：即戰爭的決定性作用並非科技優勢，而是優秀的兵員、訓練、領導、作戰教則和武器裝備之間正確的均衡，保持這種均衡的關鍵是嚴格、逼真的訓練<sup>9</sup>。

## 三、美國兵役制度執行現況

美國自1973年越戰後即全面採行募兵制，美國反對徵兵的意見與部分早期移民係規避兵役而逃離歐洲有關，這種出自本能的厭惡傳統，終因越戰而發酵擴大。日後，即使美國全志願役之推行得到成功與被接受，卻也引發國家安全應該以物質刺激或公民義務作為誘因的論爭？學者莫考斯即將徵兵制至全志願的變遷過程，描述為從「公民士兵」轉換為「經濟人」；悲觀的評論家甚至認為，純屬志願役的制度，終會使得美軍淪為「窮人與黑人的部隊」<sup>10</sup>。

美國兵役組織體制分為政府及軍隊兩套運作體制，前者（國家選徵兵役局）負責登記，依法對19至24歲的適齡男性青年進行登記；後者（國防部兵役機構）負責募兵，通過各軍種的募兵機構招募現役和預備役軍人。亦即美國雖然實行的是全志願兵役制，但役齡公民必須依法進行兵役登記，這是公民的義務。政府保留兵役登記並非代表實施徵兵制，只不過是國家為應付危機的一種重要手段<sup>11</sup>。

雖然如此，美國推動兵制轉型的過程中，除從改善軍人待遇、優退措施、完善的退撫制度、改善工作環境、升遷管道外等從軍人本身福利面著手外，亦間接擴大對軍眷之優惠。所謂「軍人在營，軍

8 李佑標等著，《軍事法學原理（Principles of Military Jurisprudence）》（北京：人民法院出版社，2005年7月），頁26～35。

9 李志堯，〈中華民國軍事戰略與兵役制度——募兵制的研究〉《國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所碩士在職專班論文》，2003年，頁63～67。

10 陳詩武，〈從全民國防理念建構平、戰合一的動員制度〉《國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所碩士在職專班論文》，2003年，頁46。

11 秦修好，〈論現代歐美國家的兵制〉《役政特刊》，第5期，1995年，頁47、48。

眷受惠」(Recruit The Soldier, Retain The Family)是招募軍人、強化招募技巧的普遍口號；此外，從1970年代，美軍亦從非傳統或特殊管道募兵，其採取的具體方式即為開放工作機會予女性或境內少數民族，以開拓招募來源<sup>12</sup>。不少軍事專家認為徵兵制度業已過時<sup>13</sup>；前北約秘書長Lord Robertson亦認為徵兵制乃係冷戰時期之產物，但志願役軍隊確有利於部署運用，而且戰力更強<sup>14</sup>。是以，足見募兵制已為世界兵制改革不可遏止之洪流(Reform Stream)。

雖然美國自從遭受911事件攻擊後，在國防上的軍事組織有重大變革，間接引起對兵役制度爭議的波瀾——因其一方面要推行全球化之軍事部署，另一方面卻也面臨著花大錢也找不到兵員的窘境，特別是在911事件之後，美國國內關於恢復義務役兵制的討論日益活躍<sup>15</sup>，但由於募兵制在美國行之有年，其最具成功的代表特色便是具有強烈凝聚向心力的功能，由其民族之組成即知，復來自於志願從軍，其對國家愛國情操之付出，非其他國家所能比擬，此亦為美國能擠身於強國之原因之一，故911事件為兵役制度所帶來的影響，直接使募兵制實施的成效達到近代的高峰<sup>16</sup>。

## 美國募兵制評價與分析

對整體三軍部隊來說，兵役役期當然是希望愈長愈好，尤其是隨著軍售高精密、專業性的武器裝備陸續撥交，大量高素質、長役期的人力需求將更形殷切。站在國防安全的角度上，我臺澎防衛作戰目前面臨「全民防衛、總體戰、科技先導、精準打擊」的全方位戰爭型態，為因應人員專業化與職能化，招募高素質之中、長期志願役人員已成兵役制度修正的必然方向；故2009年政府欲汲取各國推動募兵制成功的經驗推動我國改採募兵制度，冀能藉由兵役制度的轉型打造「量小質精」的部隊。惟各界依我國站在多元化的角度分析，對於美國募兵制之優劣評價不一，茲臚列如下：

### 一、以募兵制的優點觀之

(一)就人權與自由選擇權而言：由於兵役是一種特殊報效國家的方式，非但危及自己生命，甚至要剝奪敵人的生命。以崇尚民主自由的美國而言，主張人權與自由選擇權利的人士，顯然認為人民應該有權選擇對兵役的拒絕；若實施募兵制，將可以維護對人權與自由選擇權的保障，也可以兼顧對國防安全的維持。

(二)就兵員專業化而言：實施募兵制

12 Cindy William, "From Conscript to Volunteers—NATO's Transitions to All Volunteer Forces", Naval War College Review, winter/2005, p.42.

13 胡元傑譯，〈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，2006年3月，頁93。

14 參閱2002.2.20 Newsweek雜誌之專訪及2003.11.3在柏林以「北約在21世紀之角色」(The role of NATO in the 21st Century)為題發表之演說，Available at: [www.nato.int/docu/speech/2003/s031103a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031103a.htm), visited on 3.20.2006.

15 參閱網址：[http://www.wangchao.net.cn/bbsdetail\\_801558.html](http://www.wangchao.net.cn/bbsdetail_801558.html), visited on September 9, 2009

16 同註15，911事件之後，美國出現積極的入伍潮。



是以中長期的志願役官兵為主，透過較長時間的專業訓練以及服役年限，募兵制下的部隊較能維持專業化、職能化的職業軍隊。1990年的波灣戰爭，改變了大家對高科技戰爭型態與本質的看法，戰場對先進武器的依賴程度升高，造成其對作戰人員的技術水準要求也升高；而作戰系統的複雜程度升高，需要更多的訓練時間，才能讓部隊發揮戰力。而短年期的徵兵制度，對於需要更多科技質量的海空軍而言，在扣除役男受訓期間後，剩餘的役期完全無法滿足軍種作戰的需求<sup>17</sup>。因此，由於現代戰爭朝向科技化發展，無論核生化武器、衛星武器、電子作戰等各種型態的專業化作戰方式，都需要極為專業的人才，復能將戰技發揮至最大，而募兵制之下的職能化部隊，即是以此為目標的建軍途徑。

(三)就社會成本而言：由於募兵是招募志願役軍士官為主，不具有強制徵集之特徵，男子可依自己專才投入與自己相類職系的部隊服役，藉此提高國家利益，就資本主義的角度考量，頗符美國國情；此

外，將隱性社會成本<sup>18</sup>作一比較，募兵制確實也比徵兵制來的經濟。

## 二、以募兵制的缺點觀之

(一)就因應戰時能力而言：美國兵役制度係平時募兵制、戰時徵兵制，屬平、戰時區分制；惟戰時改採徵兵與我國「動員」的觀念有別（美國募兵制並無動員的概念與機制），蓋募兵制的特性未若徵兵制是強制徵集所有符合條件的人民接受訓練，並將這些受過訓練的兵員儲備在民間（即所謂寓兵於民），便於動員；因此，倘若我國將來兵役制度轉型，無因應戰時能力的配套措施，恐有在後備兵源的能力上顯較薄弱之虞。

(二)就經濟成本<sup>19</sup>而言：募兵制所需的經費成本問題，是2009年政府推動募兵制最為困窒難解的障礙<sup>20</sup>。實施募兵制之人事預算遠超過實施徵兵制，以人員薪資之維持為例，將佔國防預算的75%以上，將壓縮、排擠其他費用支出，經濟成本巨大<sup>21</sup>。

(三)就平等精神而言：實施募兵制是將國防責任委託於部分公民，以目前社會

17 劉立倫，〈「國家安全發展新方向論壇」專題報告二：全募兵制推動與國防預算——戰力聚焦的國防轉型〉，網址：<http://www.ans.org.tw/>，visited on September 10, 2009

18 所謂隱性成本至少包括四項：1.徵兵如流水，役期短；且由於軍事科技提升，所需訓練加長，因此訓練好的人不久即退伍，造成極大的浪費。2.徵兵迫使廣大的年輕人中斷志業。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、抗命等案件人力資源可觀，也容易造成軍法訴訟資源的浪費。而全志願役由於志願程度高和役期長，便可避免此損失。劉育偉，同註6，頁31。

19 建立一支純粹由職業軍人所組成的部隊並非易事，除其成本問題外，尚須考量職業軍人之四個「R」的問題：徵集問題（Recruter）、服役年限問題（Retenir）、退休問題（Retraite）、轉業問題（Reconversion）。Jean-Charles Jauffret, "L'armee de metier : un siecle de debats, 1871-1972", op.cit., pp.75-76.

20 參閱網址：<http://n.yam.com/focus/politics/27230/>，visited on September 8, 2009

21 徐瑾，〈實施募兵制之疑慮〉《國政評論，國安評091-184號》，民國91年5月，頁1。

價值及歐美實施募兵制經驗而言，這批接受招募而從軍的公民大多為經濟狀況不良或求職困難的百姓，與徵兵制相較之下，募兵制的平等精神自然受到質疑。

(四)易淪為傭兵制：當募兵制施行不當，流於傭兵制的可能性非常高，此亦為募兵制最大的敗筆，又分述如下：

1.募兵與傭兵之區別：按《辭海》所釋，一與募兵同義，二為服役外國軍役之士兵，然《辭源》所釋僅有一義，乃僱外人充當軍役，前已敘明，然考諸我國史書《兵誌》中，並無傭兵之名，至近代始有。世上傭兵制，最早源於羅馬帝國初期相當於我國戰國後期，當時位於北非之迦太基，擅於經商、富甲天下，乃有金錢萬能，賤視勞動的觀念，於是人民不願意當兵，乃採以金錢僱用外國人來編成國防軍，結果與羅馬帝國發生三次布匿克戰爭，三戰三敗而亡於羅馬帝國，嗣後羅馬帝國也步入迦太基的後塵，僱用日耳曼人為傭兵，終被日耳曼所亡。故傭兵乃為西方國家之兵制，近代我國多用此名，是以《辭源》所釋，僱用外國人充當兵役，是為傭兵制較為妥當<sup>22</sup>。

2.傭兵制之源由：傭兵的來源已久，但從第12世紀十字軍東征開始，傭兵才大量進入歐洲戰爭史。從12世紀末開始，法國成為全歐洲傭兵之集散地，傭兵多半來自歐洲的邊緣地區，包括瑞士、波蘭、德國南部、蘇格蘭、匈牙利、巴爾幹地區等<sup>23</sup>。這群離鄉背井的亡命之徒將自己出租給教會，執行教會的宗教戰爭；逐漸的，

傭兵擴大服務對象，基於金錢的誘惑，他們流向王室貴族，執行僱主所交付任何強奪或殺人的任務。

作為一個職業的「殺人機器」，和平時期自然不利傭兵的生存，他們得到處尋找有戰爭之處以為生存。尤其1337年至1453年的英法百年戰爭，這個戰爭不僅是英、法兩國的王室鬥爭而已，更是傭兵就業市場的保障，使得傭兵得以充分就業。因此，當時傭兵戰爭產生人口流動，也就是沒有戰爭地區的人口流向戰爭地區，構成了特殊的社會現象。

3.傭兵制的後遺症：傭兵屬於一種軍事性的投機行為，政府只要付錢招募戰士即可，不需要考慮戰士與社會的關係，不論戰士是哪個國籍的人，也不管戰士之出身為何，只要能作戰就行了！到最後，擁有傭兵的國家不敢解散傭兵，深怕這群只知殺人的族群流放到社會後，將成為社會的亂源。於是，唯一的方法就是不斷的讓這些傭兵去作戰，使其隔絕於社會，所以在那個時代，戰爭並非是一種令人痛恨的事，諷刺的是，其所帶來的利益竟是穩定社會的一股強大力量。在美國或英軍部隊裡，真正為報效國家、服務女王而從軍之青年已經非常少見；在資本主義根深蒂固的西方國家，真正吸引青年入伍的可能是那份比一般人多15%或20%的薪水罷了<sup>24</sup>！因此，若募兵制的不當轉型導致成為傭兵制，軍人只會變成一群只知拿薪而又孤立於社會之外的戰爭機器；這些人可能不知道、也不需要知道「為何而戰、為誰

22 倪岱峰，〈我國採行募兵制的歷史教訓〉《役政特刊》，第7期，民國86年3月，頁48。

23 Franco Cardini, "La culture de la guerre, traduction française", (Paris Gallimard), 1992, p.180.

24 譚傳毅，〈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，民國87年5月，頁119。



而戰」的信念，他們在社會上最後只是一群受薪作戰的低階族群。因此，募兵制所成立之軍隊有可能導致三種結果：

(1)專業型：忠誠度高、戰鬥力強，知其為誰而戰、為何而戰之道理。

(2)拼湊型：即所謂俗稱之「雜牌軍」，其軍紀渙散、軍隊之向心力視同一盤散沙，戰場成為戰利品之擄掠地，對部隊之領導統御權而言是項嚴格的打擊。

(3)傭兵型：此為募兵制軍隊下的最大失敗作品，也是在招募兵役的過程中最令人擔心的狀況，雖然有時向心力高且亦兼具專業性，但組成之人員往往結合的目的各異，可以確定的是他們都是趨於一致的最高利益為目的，對其而言，向心力是以「利益」為取向，此種軍隊是一種為利益而殺戮的戰爭機器，在戰場上叛變性極高，因為哪一個戰爭國出價高，他們就為其賣命，根本毫無軍紀可言，軍刑法之規範形同具文，甚至只是形式上規範的工具。

### 三、美國募兵制關鍵成功因素

美國青年志願從軍之目的，大多是為籌措就學費用而來，也就是說，年輕人願意加入軍隊，多半是基於自身權益及日後生涯規範的考量，由此可知，美國募兵制關鍵的成功因素乃在於：如何吸引年輕人加入軍隊，成為募兵制能否成功的首要原因。

我國防大學管理學院（前國防管理學院）在民國91年曾經透過全國軍訓教官

向高中以上學生及家長發出問卷（3,200份，回收2,163份），認為倘若我國實施志願役，軍人薪資〔以彼時薪資：二等兵新臺幣（以下同）2萬7千元，下士3萬4千元，少尉4萬1千元〕一般認為尚屬合理，惟普遍認為軍人社會地位僅為中等。故提高社會地位是擴大實施募兵制一個努力的方向。然而如何提高軍人社會地位，意見調查居首位者為「提高薪資與優惠福利」為首，其次為退伍轉業的保障；足見得優惠的薪俸與轉業輔導生涯規劃是吸引青年入伍的不二法門。就此問題而言，成功實施募兵制的美國亦有可借鏡之處，例如美國在第二次世界大戰末期，曾經通過「大兵法案」（The Montgomery G.I.Bill）來扶助退伍軍人生計，嗣後並利用此法案來補助軍人退役後就學與生活，並實施各種貸款制度，例如William D. Ford Direct Loan Program；Federal Family Education Loan Program 等<sup>25</sup>。

對於募兵制所涉及的另一個絕對不容忽視考量的，就是財政問題。此涉國防預算的編列、分配、國軍人力結構以及日後國軍合理人力總量的評估，因恐涉機敏之虞，故國內學界甚少研究國防預算的分配或募兵制的財源問題。我國防部日前指稱全募兵制所需預算的規劃基準有二，一是立法院所要求的，人維費不得超過45%，另一個則是國防預算不少於GDP（國內生產毛額）的3%<sup>26</sup>；美國亦為世界經濟強國之一，在國防預算上有足夠的財力支應兵

25 計畫主持人陳新民，〈擴充實施募兵制之相關配套措施〉《行政院研究發展考核委員會委託研究計畫》，網址：<http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/200609271151030679531.doc>, visited on September 9, 2009

26 王宗銘，〈全募兵制財源哪裡來？〉《NOWnews新聞》，網址：<http://news.pchome.com.tw/politics/nownews/20090714/index-12475826345057562001.html>, visited on September 10, 2009

役制度的付出，此亦是成功的關鍵之一。另外，美國女性的官士兵是募兵制重要之生力軍，施行以來表現獲得各軍種好評；而我國近年隨著政府推動性別主流化、兩性平等法之催生，致使女權意識抬頭，軍中漸有女性同仁的加入，今後宜根據主客觀條件，逐步提高女性官士兵在國軍總額中所占比重，亦為值得借鑑之處。

## 對我國兵役制度差異性分析與建議

### 一、我國兵役制度差異性分析

就兵役制度與國防安全兩者的相關性而言，當一個國家的國防安全面臨威脅時，宜採取役期較長、動員縱度佳，並能維持相當數量常備軍的兵役制度；反之，如國防安全未受威脅，則兵役制度較具選擇空間<sup>27</sup>。我國向來採取以徵兵為主，志願役為輔之混合兵役制度，其最主要原因即在於面對重大的外患壓力。政府遷臺以來，面對來自對岸中共的武力犯臺威脅從未減過，實施徵兵制是期能做到無論平、戰時其兵員徵集廣度夠廣、全民皆兵的訓練深度夠深這兩項目的。但實施徵兵制由於兵員流通的速度過快，致使訓練是否能達專業化，自然也成為最大的挑戰。在徵兵制的體系下，將一個對軍事專業知識不甚瞭解的青年訓練成足以捍衛家園的士兵後，該員至屆退時，訓練新兵成為徵兵制週而復始的主要工作，而要維持一支具有專業軍事訓練的部隊，特別是飛行人員、電腦專才或其他需要專職技術的兵員等，也自然較為困難。

又以法律觀點論之，現行兵役法內所規定之徵兵制度，究其法源，係根據憲法第二十條：「人民有依法律服兵役之義務。」之精神而建立，便可明確了解有「役」在身乃是人民應盡之義務，故倘我國改採募兵制，其性質之出發點可能將會由「義務」轉化為「契約」性質；矧我國憲法屬於剛性憲法，在徵兵制的法源依據是基於憲法「義務」精神的前提下，若改採以「契約」性質的募兵制，似與憲法明文規定相違，修憲則將成為無可避免之途也；然修憲乃國之大事，除非現行兵役制度到了非修憲絕不可實施的地步，否則實無以修憲配合單一募兵制度施行之必要。

### 二、建議

因此，本文竊認，以我目前國際情勢及不違憲的前提下，現有徵兵體制不可廢，但募兵制不可不實行也。故建議募兵制度應循序漸進地逐步推動，建立專業化軍隊，提高專業軍人比例，以建立「量少、質精、火力強、反應快、多功能」的現代化專業軍隊，充分發揮科技優勢並配合目前兵役制度縮短常備役期，充實部隊訓練：對於擔負低技術需求軍種的義務役，可藉由去除軍隊形式主義作風，充實部隊訓練課程，提升訓練效率，以縮短服役期限。又全志願役並非憲政民主國家唯一最佳的兵役型式；但在我國兵役制度正進行大幅變革之時，卻不能輕言抹煞；且有鑑於「兵役變法」決策的混亂情況，行政院或可考慮仿效美國的作為，成立一個跨部會、跨黨派、由軍方參與但非由軍方主導的特別委員會，進行一年的調查研究，提出可行的方案，經立法後，以兩年

27 溫源興，〈革新兵役制度的考量因素〉《國策期刊》，第133期，民國85年3月，網址：[www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/130-9/no133.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/130-9/no133.htm), visited on July 17, 2005



的時間準備作業，然後付諸施行；至於改制的過渡期間，應以維護現制為要。否則，新法未立而舊制已亂，變法將因變的過程不當而招致失敗<sup>28</sup>；綜上，本文對將來我國兵役制度的轉型建議採行「募主徵輔之『高』混合制」似較妥適，以符國情並能使募兵制「師出有名」。

## 結 論

從軍事社會學的角度觀之，募兵制之兵、民區分明白，可落實軍事專精化之效果；從成本效益的觀點來看，募兵雖然花費成本高，惟其效率也高；故美國實施募兵制後之兵役制度特性，歸類如下：具局部性，全國及齡男子僅有部分志願服兵役者，始參加服役，大部分可避免兵役。另具特殊性，服兵役者以軍人為職業，在社會上形成一群特殊族群，兵民分離，反而增加社會問題<sup>29</sup>。但事實上，志願役軍人所組成的部隊，其作戰效率明顯較高，且將其投射至海外作戰亦較方便、容易<sup>30</sup>；甚至可以說募兵制部隊的使用效率高、作戰勇氣亦較高<sup>31</sup>；同時，具有冒險性，故一切酬勞福利均較一般職業為高；入伍者，也是出於國民所志願，政府不加以絲毫限制；除此之外，募兵與徵兵制最大不

同之處，即在於不具強制性，蓋募兵制係採志願入營方式行之；徵兵制下倘應徵召者不入營，須受法律懲罰；而募兵制下應募者不入營，法律則無處罰<sup>32</sup>之必要，言下之意，若將來我國採行募兵制，爾後可能無兵役法上妨害兵役等相關刑事罰責問題產生。

總之，兵役制度沒有絕對好、壞的問題，只是因應各國國情之不同，而有是否適用的考量；因此，冀藉由本文對募兵制之介紹，期能對我國適值轉型的兵役制度，有達到拋磚引玉的功能；而今日世界各國之兵役制度幾有日趨同一之勢，而「依法治軍」已成為建設現代化軍隊的普遍性規律；中共甚至提出「治軍先治典」的思想<sup>33</sup>。因此，兵役制度的研究，對於法制合理化的發展，產生相當大的助益，更由此可知，兵役制度的型態關係著軍隊的組成；而軍隊的組織性質左右領導統御權上所能彰顯發揮具體功能之強大與否，占有相當大之影響力，藉此提供借鑑。

收件：98年8月27日

第1次修正：98年9月18日

第2次修正：98年9月23日

接受：98年9月25日

28 林吉郎，〈我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考〉，網址：<http://www.geocities.com/tranps2000/book007/lin.doc>, visited on September 9, 2009

29 同註11。

30 Jacques Fontanel, "Une armee de metier, pour la France : armee de metier et economie nationale" Ares, Economie de la defenes, Volume XII, 1990-4, pp.41-42.

31 Martin Anderson, "Larmee de metier americaine, 1973-1991 : un succes", sous la direction de Bernard Boene et Michel-Louis Martin, Conscription et armee de metier, (Paris, Fedn), 1991, p.35.

32 汪增智，〈我國未來仍需繼續實施徵兵與志願兵並行制度——不宜改採單一募兵制度之理由〉《役政特刊》第4期，民國83年3月，頁38。

33 方定、許江瑞、江秀元編著，《軍事法制教程》（北京，軍事科學出版社），1999年4月，頁232、233。