



從美軍軍人福利制度探討國軍退伍軍人福利制度

The Implication of R.O.C. Veteran Welfare System through the perspectives of U.S. Veteran Affairs

郭晃男 少校

國防大學陸軍學院學員

提 要

綜觀大環境的轉變，政治民主化、經濟發展、社會福利建構和擴張，國防法在2000年1月29日公布實行，其中第16條及第18條明確律定現役軍人的福利以法律定之、以法律保障。另為因應國軍兵役制度的轉變，如何藉由志願役人員福利制度的發展，考量軍教待遇遠勝於人民的負面心理，參照美軍軍人福利制度，訂定具體國軍適切可行的福利制度，藉以強化並提升整體國軍人力素質，打造堅實國防勁旅。

為此，探討美軍軍人福利制度的執行情形，對照國軍志願役人員福利制度的進程，對國軍退伍人員福利制度法制化願景，提出相關具體建議，俾利國軍人員福利制度發展更臻完備，在未來國軍人力素質將不斷提升的前提下，符合時代潮流，因應各種新形態威脅與挑戰。

關鍵詞：福利制度、募兵制

Abstract

Taiwan's maturing democracy, rapid economic development, and the expansion of social welfare system, provided the background for the implementation of the National Defense Law, which has been commenced on Jan.29, 2000. According to articles 16 and 18, the welfare of the armed forces services personnel has been clearly defined and protected by law. In order to respond to the changes resulted from the transition to an all voluntary forces. The present study therefore uses the example of the American Military Service Welfare Institution as an example, to discuss the possible development of a similar system for the ROC military. We envisage that this development will provide a strong incentive and subsequently strengthen the quality of our military service personnel producing a strong and solid national defense team.

For this reason, we compare and contrast the execution of the American Army Welfare Institute with our own, and more specifically, the challenges that lies ahead en route to develop a standardized and legislated welfare system for our military service.

Keywords：Welfare system, voluntary system

壹、前 言

綜觀大環境的轉變，政治民主化、經濟發展、社會福利建構和擴張，國防法在2000年1月29日公布實行，其中第16條及第18條明

確律定現役軍人的福利以法律定之、以法律保障。另為因應國軍兵役制度的轉變，如何藉由志願役人員福利制度的發展，參照美軍軍人福利制度，訂定具體國軍適切可行的福利制度，藉以強化並提升整體國軍人力素

質，進而打造堅實國防勁旅。

為此，探討美軍軍人福利制度的執行情形，對照國軍志願役人員福利制度的進程，對國軍退伍軍人福利制度法制化願景，提出相關具體建議，使國軍退役人員福利制度發展更臻完備，在未來國軍人力素質將不斷提升的前提下，符合時代潮流，並禁得起各種新形態威脅與挑戰。

美軍堪稱當今全球最強大之軍隊，主要原因在於擁有最先進的武器裝備，而將這些鋼鐵轉化成戰力的乃是美軍所有男女官兵，他們才是支撐美國強大軍力的主角。為持續吸引及留用所需人員，以因應未來多變的戰場環境，美軍的薪資與福利制度必須與時俱進，方能在競爭的勞動市場中爭取到更多的優秀人才。

在「國軍九十八年國防報告書」中指出，為因應高科技戰爭的高素質人力需求、經濟及社會條件的變化，軍隊的戰力不在數量多寡，而是在打「贏」未來戰爭的考量下，以「質」的優勢提升國軍整體戰力。為因應國家政、經環境與社會民意期盼，國軍的兵役制度改革，由「徵募併行」，調整為「募兵為主」，最終目標是推行「全募兵制度」。由「精實案」、「精進案」到第三階段的「精粹案」，並規劃在103年底達成常備部隊100%募兵比例的目標。^{註一}在在顯示未來國軍人力素質將不斷提升，符合時代潮流，並禁得起各種新形態威脅與挑戰。

而制度是將問題處理程序化而建立的一套規則，如何建構完備的國軍退伍軍人福利制度，藉由參照美軍軍人福利制度，擬訂合理且具體可行的福利制度，進而付諸實行，因應各種新形態威脅與挑戰，藉以強化並提升整體國軍人力素質，打造堅實國防勁旅，進而讓國軍退伍軍人在善盡保護國家的職責後，有更完善的保障。

貳、美軍軍人福利制度實行現況

美國自1973年取消徵兵制度以來，軍中所有成員概為志願役人員。於此種情形下，軍人薪餉、福利及人事制度乃為決定美國防部能否擁有足額的合格志願役人員之重要因素，此亦為美國戰力之所繫。^{註二}

而美國乃是典型的資本主義國家採募兵制，其武裝力量包括陸軍、海軍、空軍、海軍陸戰隊和海岸警衛隊，按役別可分為現役和預備役兩類。^{註三}有一支為數約140萬人的現役部隊，以及一支約85萬人的後備部隊。^{註四}軍人薪資率高，就以軍隊福利作為勞動條件和工作環境補償，軍人福利待遇具有市場競爭力，^{註五}在自由主義的意識型態下，強調全球化的市場分配機制，社會呈現多元化的發展，聯邦兵役制度自越戰後，已轉變為募兵制，軍人薪資所得和福利制度，乃是典型的市場定位模式，強調工資對價和福利補償。

美國國防部為了與私人企業競爭高素質

註一 中華民國國防部編，《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，2009年10月），頁70。

註二 Cindy Williams編，國防部譯，《補足缺員 美軍人事制度轉型》（臺北：國防部，2009年9月），頁5。

註三 陸、海、空軍和海軍陸戰隊現役部隊由聯邦政府招募，歸總統指揮和調遣；海岸警衛隊現役部隊平時由國土安全部領導，戰時在國防部領導下參加作戰行動。

註四 Cindy Williams編，國防部譯，《補足缺員 美軍人事制度轉型》（臺北：國防部，2009年9月），頁37。

註五 韓敬富，〈軍人所得定位與軍隊福利：中華民國、美國、中共之比較分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，8卷1期（2004年6月），頁51。



人才，因而致力提升軍人生活品質，整個軍隊福利制度，即是以對價或補償作為規畫的原理，用以作為軍人職業的市場誘因、補償軍人職場上工作條件的劣勢、安定現役軍人及其家庭的生活、管理軍人職務風險、保障經濟安全和生計照顧、照顧退伍軍人的生計和退休生活等內容。^{註六}

從美國最早的社會安全體制(social security system)，即是政府對於美國南北戰爭（內戰）退伍軍人的照顧和福利服務，此一制度除了直接安頓照顧退伍軍人之外，亦具有穩定社會秩序的外部效果，以避免解甲歸田的退伍軍人因為失業，而影響社會秩序。目前美軍的福利制度，主要是由美國防部和退伍軍人事務部負責推行。^{註七}

隨著美國社會變遷，年輕人期許較高，愈來愈多的雙薪家庭，及經濟繁榮和低失業率，美國國防部為了招募及慰留人才，遂研擬生活品質政策以為因應，提供年輕人優沃的薪水、教育機會、有意義的工作、退伍後仍有具挑戰性的機會、優質的居住環境等目標，因而訂立六個生活品質的指導原則：^{註八}

一、致力提供增加基本薪資的基金，並改善軍中其它津貼的公平性及實效性。

二、在不影響部隊任務及戰備的情況下，儘可能降低人員調遷頻率。

三、提供軍人及其眷屬一個現代的居住環境及房舍。

四、提供教育機會作為國防部生活品質計畫的基石。

五、確保「平等」的觀念能紮根於國防部各單位及各軍種的生活品質計畫，並兼顧部署期間所需，且能體認各軍種獨特的作業文化。

六、為軍人及其家屬建立有效可靠的溝通管道，了解他們對生活品質的想法。

在美軍退伍軍人福利方面：美國退伍軍人福利，由退伍軍人事務部(Department of Veterans Affairs, VA，下文以VA稱之)籌畫辦理，^{註九}退伍軍人事務部的組織宗旨，乃是提供榮民及其家庭有尊嚴且慈善的福利照顧，確保榮民的健康照顧、福利項目及獲得社會支持，並永續的為榮民的健康、福利、和尊嚴的維護作努力。目前美國約有2千7百萬的榮民，另約7千萬人受益於榮民福利，因為他們是榮民、榮民家屬、或榮民的遺眷。^{註十}

在醫療福利方面：透過榮民健康行政(Veterans Health Administration, VHA)提供包括牙醫、復健醫學的醫療服務；在福利和服務方面，透過榮民福利行政(Veterans Benefits Administration, VBA)體系，執行軍隊福利服務和補償、年金制度等事項，並透過VA的軍隊服務協調人(Military Services Coordinators, MSCs)，對於退伍軍人和殘疾退伍軍人的救助(Transition Assistance Program and Disabled Transition Assistance Program, TAP/DTAP)，亦

^{註六} 郭晃男，《國軍志願役人員福利制度之研究》（臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文，2006年），頁52。

^{註七} 美國社會安全福利制度創立於1935年，由美國聯邦政府衛生教育福利部主持。70多年來，這一制度已為美國人廣泛接受，並成為人們生活中的一個重要組成部分。

^{註八} 張台航、洪淑貞譯，《2002年美國國防報告書》（桃園：國防大學出版，2003年），頁38。

^{註九} 《美軍退伍軍人事務部》，參考網站：<http://www.va.gov/>，檢視日期2009年11月15日。

^{註十} 行政院退除役官兵輔導委員會，〈2007年國際退輔工作研討會出國報告〉，參考網站：http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/email_detail.jsp?sysId=C09601730。檢視日期2010年2月1日。

扮演了主動協調和資訊傳遞的角色，以達到福利輸送的政策效果。^{註一}

美國退伍軍人服務工作的對象約為7,000餘萬人，其中包含榮民、榮民家屬、或榮民的遺眷。每年美國約有20萬軍人退出現役，其中軍官佔10%左右。^{註二}在退伍軍人的服務工作方面，美國已經形成了聯邦政府為主、地方政府為輔、社會團體參與監督、其他部門互相配合的運行體系。以下就此機構人員編製、經費預算、職能等說明如后：^{註三}

一、機構、人員編製及經費

美國負責退伍軍人服務工作的部門是聯邦政府退伍軍人事務部。成立於1989年，前身是退伍軍人管理局。退伍軍人事務部是聯邦政府的第二大部，總部人員編制4,000人，僅次於美國國防部，在全國共有人員22萬，佔整個聯邦政府僱員的七分之一，退伍軍人事務部部長的工作直接請示總統。^{註四}退伍軍人事務部的全部支出，包括退伍軍人的各項福利，都源自於聯邦政府的財政預算，這些經費通過立法來保證。因此，退伍軍人服務工作的各項經費是穩定的，並可根據具體情況逐年增加。該部每年預算近600億美元。其中，250億用於醫療服務、330億用於福利補貼、1.32億用於國家公墓、5億用於設施建設維護、3.2億用於行政開支。^{註五}

二、退伍軍人事務部的職能

該部主要負責制定政策並組織落實。總部設有三個職能局：1. 醫療局，負責退伍軍人的醫療服務工作；2. 福利局，負責給退伍

軍人發放傷殘補償和退休金、進行教育培訓資助管理、提供住房貸款擔保、提供人生保險；3. 公墓局，負責管理國家公墓及退伍軍人的喪葬事務。

三、州政府退伍軍人服務機構

州政府也多設立退伍軍人服務機構，在執行聯邦政府法律的同時，還制定一些適合於該州的優惠政策，以保障該州退伍軍人的權益，吸引退伍軍人到該州就業和生活。

四、相關職能部門的情況

與退伍軍人事務部工作緊密相關的，是國防部和勞工部。退伍軍人事務部與這兩個部門密切配合，當涉及退伍軍人的服役資料時，退伍軍人事務部可以從與國防部的接口調用所需資料；勞工部則向退伍軍人事務部提供市場空缺職務訊息，並協助退伍軍人就業。

五、有關退伍軍人協會等社會團體情況

美國有不少退伍軍人社會團體，比較知名的是美國退伍軍人協會。該會經國會批准，於1919年成立，目前有會員300萬人，在各地有55個分會。協會的開支靠會員繳納的會費。協會的宗旨是評估退伍軍人辦事處的工作質量，遊說國會議員，為退伍軍人爭取應得的利益和福利，同時也開展一些互濟互助活動。目前，這些民間組織與政府部門的退伍軍人服務機構合作關係良好，起著監督和橋樑作用。

六、退伍軍人法律制度

美國退伍軍人法律制度建設由來已久，

^{註一} 范俊龍、范倫亮，〈管窺美國退伍軍人〉，《環球軍事雜誌》，15期（2001年），頁34。

^{註二} 同註一。

^{註三} 美國退伍軍人事務部，參考網站：<http://www.va.gov/>，檢視日期：2010年2月1日。

^{註四} 美國退伍軍人事務部在全美50個州設58個辦事處，各辦事處主任均由部長任命。作為派出執行機構，各辦事處負責所在轄區的退伍軍人服務工作。

^{註五} 行政院退除役官兵輔導委員會，〈美國退輔工作研究〉，參考網站：http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09302766，檢視日期：2010年2月1日。



已經形成了相對完備的法律體系。這與他們邊戰爭、邊退伍、邊立法的歷史有直接關係。美國退伍軍人的法律制度框架，從軍人入伍開始設計，直到進入墓地。軍人退伍之後，在享受國家法定福利方面，士兵和軍官沒有等級差別。^{註六}後來，經朝鮮戰爭、越南戰爭、海灣戰爭、科索沃戰爭，美國國會又對《美國大兵法》不斷做出修正和完善。

美國國會於1984年批准「蒙哥馬利大兵法案」(Montgomery GI Bill)，允許現役與精選後備人員以最短役期為基準提撥部分薪餉，俾在退伍離開軍中後，可享有每月固定的教育補助費。其相關內容作下列說明：^{註七}

一、教育培訓制度^{註六}

適用於所有的現役、預備役及退伍軍人，也包括在戰爭中死亡、傷殘及戰俘人員的家屬子女。其主要規定是：軍人入伍即可自願參加軍人教育培訓補助項目，每人每月交納100美元，最高到1,200美元為止。他們可以在軍隊中利用業餘時間參加學習，也可在退伍後享受36-45個月的學歷教育（必須在退伍10年內完成），國家給予的教育培訓補助金共3.5萬美元。這項法律從1944年開始實施，一直延續至今。

二、住房貸款制度

這項制度適用於所有的退伍軍人。每位軍人退伍後，都可以向政府申請住房貸款，國家可為每人提供6萬美元的住房貸款擔保，保額為24萬美元。

三、醫療制度

醫療制度的服務對象是退伍軍人中的傷殘人員，這些人可以終生免費到退伍軍人專門醫院就診；非傷殘的退伍軍人也可在這些醫院就診和體檢，但要自付20%的醫療費；戰爭中死亡人員的子女，在26歲以前可免費在這些醫院就診。

四、保險制度

美國目前為退伍軍人設有兩類性質的保險：一類是專為戰爭中傷殘的退伍軍人建立的保險，由退伍軍人事務部管理，保險金額根據傷殘的程度而定；另一類是為現役軍人建立的人身保險，一般以軍人團體的形式參保，自願加入。商業保險公司不圖在退伍軍人保險項目上賺錢，而是以能被政府選中承擔這個項目為榮。

五、退役金及退休金制度

退役金的計算方法是：年薪的10%乘以軍齡，但最高額不得超過3萬美元。美軍還規定，服役6年至20年的少校以下軍官和士兵，凡自願退役者，可申請領取自願退役鼓勵金或特殊退役金。如服役18年的少校每年可領取2萬多美元的自願退役鼓勵金，領取自願退役鼓勵金的最高年限為36年。

六、喪葬及公墓制度

此項制度適用於所有的退伍軍人。每位退伍軍人都可以安葬在國家公墓，喪葬事務免費。在美國，墓地和安葬費用是很昂貴的，國家為退伍軍人提供喪葬服務，是為了

^{註六} 從美國獨立戰爭開始，就制訂了對參戰傷殘人員進行補償的政策。內戰期間，補償金制度開始擴大補助範圍，家屬能夠得到補助；一戰結束後，由於補償金太少，曾引起軍人騷動，1930年退伍軍人舉行大規模示威遊行、抗議，造成死亡2人的血案，一連串的事件後，美國終於完成了《美國大兵法》。二戰期間，美國政府吸取了教訓，於1944年正式通過了《蒙哥馬利大兵法》，該法成為保障美國退伍軍人權益的基本依據。

^{註七} Cindy Williams編，國防部譯，《補足缺員 美軍人事制度轉型》（臺北：國防部，2009年9月），頁213。

^{註八} 行政院退除役官兵輔導委員會，〈美國退輔工作研究〉，參考網站：http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09302766，檢視日期：2010年2月1日。

表彰他們為國家作出的貢獻。

美國退伍軍人的法律及服務體系雖然比較完備，但這個體系過於龐大，機構比較臃腫，特別是醫療機構存在效率不高的問題。與美國相比，我國有著不同的社會制度、管理體制、歷史背景、文化傳統和經濟狀況，我們不能簡單照搬和盲目效仿美國退伍軍人服務工作。但是，從軍隊的功能和軍隊建設的規律來看，各國軍隊的退伍服務事務都有相似之處。就美國退伍軍人服務情況，筆者有如下思考：

一、美國退伍軍人的服務工作，在聯邦政府佔重要而特殊的地位

由於美國軍隊在國內外的特殊作用，使美國政府對退伍軍人的服務事務高度重視。在美國，有法定的退伍軍人節日，軍人和退伍軍人受到社會的普遍尊重和關懷。聯邦政府通過立法保證退伍軍人享受相應的優待，設立專門機構執行國家為退伍軍人服務制定的相關法律，僱用眾多的人員處理退伍軍人服務事務，投入充足的資金保障服務的各項開支。這不僅安慰了歷次戰爭中退伍的老兵，也吸引了更多的青年參軍入伍，加速了美國軍隊建設的良性循環。

二、美國退伍軍人的法律整體性強、重點突出

美國軍人從入伍、退伍直到死亡，都受到法律體系的覆蓋。法律定位在讓所有的退伍軍人有醫保、有房住、有人身保險、有安葬地，並通過資助其受教育，解決就業問題，具有整體性，且官兵一律平等。在考慮

了絕大多數健康的退伍軍人一般性問題的同時，法律對在戰爭中死亡、因傷殘喪失勞動能力的退伍軍人及家屬子女給於重點保障。

三、美國法律為退伍軍人創造一系列條件，使其就業完全市場化

美國政府不負責安排退伍軍人的工作，退伍軍人的就業完全市場化。法律已經保障了所有退伍軍人都能受到高等教育，退伍軍人在就業時已基本具備了與其他社會成員同等的競爭能力。與此同時，國家法律還規定了在同等情況下，退伍軍人優先就業、企業錄用退伍軍人可以得到減稅、國家可為退役軍人先付半年工資等一系列政策。

四、科技的高度發展，保障了退伍軍人服務工作的高效率

美國退伍軍人服務工作，有強大的信息化系統的支持。在退伍軍人事務部的每個辦事處，都可以查詢任何一位退伍軍人的全部資料。例如，在費城辦事處的法規申訴部，就有160個接線員每天接聽3,000多個電話，解答退伍軍人的各項法律諮詢。這些接線員可以將疑難問題轉接相關單位的專家，由他們負責解答。退伍軍人信息化電子系統，包括退伍軍人相關法律、項目報批審核程序、退伍軍人個人資料等等。這些系統與國防部、勞工部相互聯網，資源共享。各辦事處主任還可以通過電腦資訊，觀察每個工作人員解答問題的數量、時間、顧客滿意率，以評估他們的工作質量和效率。

美軍強調軍人只有是愛國者，才能為國家的利益樂於嚴守紀律，勇於犧牲個人的

表1 美國軍人福利制度

國 別	主 管 機 關	福 利 事 項	財 政 供 給
美國	國防部、退伍軍人事務部	醫療、住宅、軍人年金、遺屬年金、榮民壽險、救助、福利服務、免稅優待	中央供給

資料來源：筆者自繪。



一切。美國蘭德公司的一項調查表明，物質福利是保持部隊穩定的最有效措施。軍人加薪10%，新兵入伍率一般可提高39%。美軍軍官薪金普遍高於聯邦公務員15-25%。美軍在募兵廣告中宣稱參軍有三大好處（即3S）：服務國家、周遊列國並節約旅遊經費，把個人發展與為國家奉獻結合起來，具有很強的吸引力和感染力。^{註九}

由表1了解，美國退伍軍人福利，乃是由聯邦政府立法，透過VA和國防部提供福利和服務，以確保退伍軍人及其家庭的生計安全。事實上，美國在募兵制的市場權利義務架構下，榮民福利為現役軍人勞動條件的對價和補償，以保障榮民的老年、殘疾、和眷屬的生計，並作為甄募和保留優秀軍事人才的制度誘因。美國退伍軍人事務部部長尼克森(R. James Nicholson)表示：「現在的退伍軍人管理局擁有全美（甚至全球）最龐大、整合度最高的醫療體系。這不僅是身為部長的驕傲，就連評估這些事務的第三者也引以為傲。」^{註十}

參、國軍志願役人員福利制度之進程

我國國軍福利制度的發展，從二次大戰期間政府照顧軍人的政策雛形，到現今的軍人權利制度的實施規定相比較，其間主要的政策內容和福利結構並沒有多大的改變。然而，軍人和國家之間恩給制福利脈絡的實踐，與退伍軍人的福利制度保障，乃是在政府遷臺後陸續建構而成的。我國政府遷臺初

期，在強制性的兵源徵補和軍法管制下，基於國防戰備需求，大陸遷臺的軍事幹部和徵募於大陸各省、市的役男，則必須在人地陌生的臺灣地區長期服役。我國軍隊以微薄的薪資，和恩給制配給式的福利措施，以較低的財政成本，維持軍人及軍眷的生計需求，以安定軍心、提振士氣。

政府自播遷來臺，由於財政拮据，基於國家安全需要，又必須維持龐大軍事力量，當時軍人的生活極為清苦，待遇較公教人員亦顯偏低，工作辛勞所得亦不足以餬口，直到60年代，國內經濟開始起飛成長，軍、公、教人員待遇才見微幅調整，但軍人仍處清苦環境，到了70年代，國內經濟蓬勃發展，國民所得大幅增加，此時軍人待遇仍追不上民間；一直延續到80年代，勉強追平受惠社會中下等收入。如果軍人是一個職業的人力市場，最能反映民眾對軍人職業的評價。兩任的政黨輪替後，深受全球化、人口老化、家庭不穩定、所得分配不均、經濟成長遲緩與財政困窘等因素影響，經濟跌入谷底，失業人口大幅增加，軍、公、教相較於其他行業，不論工作及待遇均較為穩定，於是軍校又再次吸引大批有志青年投效，錄取的標準亦較前大幅提升，問題是國防人力是否要長年依靠經濟不景氣來維持？由上述得知，福利待遇與未來發展才是青年選擇就業的主因之一。

在軍人低薪資所得結構下，政府建構恩給制福利制度，以保障軍人家庭和退伍除役官兵的生計需求。於是，政府建立「留守業

註九 王文，「外軍的戰鬥精神培育」，參考網站：<http://big5.china.com.cn/xxsb/txt/>，檢視日期：2009年11月16日。

註十 Art Pine著，譯者李育慈，〈精進退伍軍人醫療體系〉，《國防譯粹》，33卷7期（2006年7月），臺北：國防史政編譯室發行，頁7。

務制度」，^{註二}提供眷舍配住、水電半價、軍眷醫療、實物補給、教育補助等制度，以保障軍人家庭生計需求。在軍人退伍時，領取微薄退伍金，再透過退輔會就業、就醫、就學、就養的福利照顧，以照顧軍人退伍後的生計安全。

我國對於軍人的生活、財產、保險及撫卹等方面，都有特別的法令加以規定。（如表2）其中關於軍人及家屬的權益優待事項，兩個主要的法令依據：一、「兵役法」關於軍人的權利義務規定。二、「軍人及其家屬優待條例」的優待規定。^{註三}首先談到兵役法的規定，我國兵役法訂有「權利義務」一章，規定服役時的權利義務，其所適用的對

象，包括該法所規定的軍官役、士官役、士兵役及應召期間的後備軍人與國民兵。^{註三}

政府自遷臺後，1950年4月，「軍人保險管理委員會」成立，同年6月開辦軍官保險。1953年11月，「陸海空軍軍人保險條例」公布並實施。1960年7月起，投保範圍擴及全體士兵。1970年1月修正為「軍人保險條例」。「軍人保險條例」中規定，由國防部主管，業務委由中央信託局辦理。被保險人為現役軍官、士官、士兵，其中志願役人員保費由國庫補助65%，自付35%，義務役人員之保險費全數由國庫負擔。^{註四}

對於退伍軍人方面，政府於1954年成立「行政院國軍退除官兵就業輔導委員會」，以

表2 國軍福利制度相關法規

法律位階	法 規 名 稱	最後修正公布時間	來 源
法 律	軍人撫卹條例。	2002年12月10日	全國法規資料庫
法 律	軍人保險條例。	2004年12月24日	全國法規資料庫
法 律	軍人及其家屬優待條例。	1990年10月24日	國防法規資料庫
法 律	陸海空軍軍士官服役條例。	2002年	國防法規資料庫
行政規則	後備軍人轉任公職考試比敘條例。	2002年	國防法規資料庫
行政命令	國軍退除役士官兵就業安置辦法。	1997年	國防法規資料庫
法規命令	陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠存款辦法。	2002年	國防法規資料庫
法規命令	各機關優先錄用退除役官兵實施辦法。	1972年	國防法規資料庫
法規命令	現役軍人子女就讀中等以上學校減免學費辦法。	1999年	國防法規資料庫
法 律	所得稅法（第四條第一款現役軍人之薪餉免所得稅）。	2003年	全國法規資料庫

^{註二} 爲了維持軍人家庭生計需求，政府於1955年10月建立「留守業務」制度，由國防部和內政部權責分工，執行軍隊福利和軍人權益業務。國防部聯合後勤司令部（改制前原爲聯合勤務總司令部）所成立的留守業務署，專門負責辦理留守業務；各軍種師（獨立旅、聯兵旅）級以上單位，均爲留守業務的執行單位，提供軍人保險、撫卹、傷殘安置、軍眷業務等。而軍眷業務則包括了軍眷主、副食、燃料配給、配住眷舍或房補費、子女教育補助、軍眷醫療、生育補助、軍眷技能訓練和輔導就業、家庭副業生產、救濟、以及水電半價優待等。

^{註三} 兵役法施行法第80條制定。參考網站：全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw>。

^{註三} 兵役法第6、14、39條。參考網站：全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw>。

^{註四} 2005年1月12日公布施行軍人保險條例中第3章保險費第10條保險費率中訂定。國防法規資料庫，參考網站：<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ONews.asp>



行政規則	現役軍人使用自來水優待付費辦法。	1992年	國防法規資料庫
行政規則	現役軍人家屬用電優待付費條例。	1991年	國防法規資料庫
行政規則	軍公教遺族就學費用優待條例。	2000年	國防法規資料庫
法規命令	國軍作戰或因公亡故官兵安葬紀念表揚實施辦法。	2002年	國防法規資料庫
行政規則	國軍育幼院院生收容教養作業規定。	2002年4月23日	國防法規資料庫
法規命令	國軍軍眷業務處理辦法。	1997年	國防法規資料庫
行政規則	國軍軍眷業務處理作業要點。	2004年5月14日	國防法規資料庫
行政規則	國軍軍眷特殊救濟及病困慰問（助）作業規定。	2004年8月17日	國防法規資料庫
法律	國軍老舊眷村改建條例。	2001年	全國法規資料庫
法律	國軍退除役官兵輔導條例。	2002年	國防法規資料庫
法規命令	國軍退除役官兵參加公務員考試及轉任公務人員優待辦法。	1987年	國防法規資料庫
行政規則	遺眷子女申請教育補助費規定。		國防法規資料庫
行政命令	國軍退除役官兵就養安置辦法。	2005年12月30日	國防法規資料庫
行政命令	國軍退除役官兵就學實施辦法。	1999年	國防法規資料庫
行政命令	國軍退除役官兵就學補助及獎勵辦法。	2003年	國防法規資料庫
行政命令	國軍退除役官兵就醫辦法。	1996年1月29日	國防法規資料庫
行政規則	國軍人員暨支領退休俸撫卹金人員子女教育補助費發放規定。	2005年3月25日	國防法規資料庫
行政命令	退伍除役軍官士官退除與補助金發給辦法。	2002年	國防法規資料庫
行政命令	支領退休俸軍官士官就任公職停發退休俸辦法。	2002年	國防法規資料庫
行政規則	全國軍公教員工待遇支給要點。	2001年1月9日	國防法規資料庫
行政規則	國軍志願役官兵婚喪生育補助費表。	2005年	國防法規資料庫
行政規則	國軍現職人員居住公有房舍扣繳房租津貼作業要點。	2002年8月7日	國防法規資料庫
行政規則	軍人撫卹金發放作業程序。	2004年6月30日	國防法規資料庫
行政規則	國軍在臺遺族傷殘官兵及無依軍眷照護金發給作業程序。	2006年2月9日	國防法規資料庫
行政規則	大陸地區遺族或法定受益人請領及委託代匯在臺身亡故軍人保險給付作業程序。	2006年1月16日	國防法規資料庫
行政規則	大陸地區遺族或法定受益人請領臺單身亡故軍人餘額退伍金規定。	2001年	國防法規資料庫
行政規則	國軍退役人員慰問金處理作業規定。	2004年2月19日	國防法規資料庫
行政規則	海南島陣前起義或其配偶急難慰問作業要點。	2005年	國防法規資料庫
行政規則	一江山戰役遺族三節慰問作業要點。	2005年1月19日	全國法規資料庫
行政規則	台灣地區光復初期隨國軍赴大陸地區作戰人員撫慰金申請規定。	2000年	國防法規資料庫
行政規則	國軍現役及退伍除役官兵因病或意外亡故申請葬厝及旌忠狀規定。	2000年	國防法規資料庫
行政規則	國軍官兵權益保障委員會設置暨審議作業實施要點。	2004年9月13日	國防法規資料庫

資料來源：由筆者自繪。^{註五}

^{註五} 郭晃男，《國軍志願役人員福利制度之研究》（臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文，2006年），頁116。

專責的機構解決他們的生活問題，在50年代，退輔政策主要是「轉任文官」及「置一般勞務職業」兩種，前者系透過考試的形式，安插以退役軍官為主的人員，至政府的文官體系內擔任公教職務；後者則以士官兵為主，安插至公、民營企業擔任勞務、工友等職務。另外，在1960年12月20日行政院頒布了「軍人及其家屬優待條例」，從第7條到第12條為規定現役軍人及其家屬之優待條文，內容以財產、債務清償、所得免稅、消費商品折讓優待、職工保障及參與考試為主。有關其家庭所得及消費有關的條文有第13條，現役軍人之薪餉，依法免除所得稅，及第19條到25條，關於軍人乘坐交通工具、就醫、子女就學等優待辦法。^{註六}

自1993年起，政府陸續推動軍公教退撫制度改善，國軍志願役人員的退休經濟保障制度，無論就實施時間、涵蓋範圍或相關福利立法的進展速度而言，都比一般民眾所受到社會保險之保障完備太多，在1970年代左右，國軍志願役人員所享有的退休撫卹福利就已經應有盡有了。甚者，除了其個別適用的退休撫卹辦法與優惠存款辦法外，退役軍人還享有許多「法定特權」。^{註七}

在社會福利的領域裡，政府為了保障國民的生理安全而實施「健康維護制度」(health maintenance system)；為了保障國民的經濟安全而實施「經濟安全制度」(economic security system)；為了保障國民心理安全而實施「福利服務制度」(welfare services system)。依此

分類標準，軍人福利可歸納成軍人健康維護層次、軍人經濟安全層次與軍人福利服務層次三個體系，而每一個層次均由多種不同方案(programs)所構成。依照「軍人福利條例草案」^{註八}將軍人福利分類為基本福利、彈性福利二個體系。^{註九}

依據國防法第16條明定：「現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，以法律定之」；行政院同時附帶決議：「伴隨組織精實，人力精減，國防部應同步調整軍人之待遇、福利」。以下筆者就「軍人福利條例草案」研擬經過說明如后：(2000年5月至2003年8月)

2000年5月，由國防部相關單位、各軍總(司令)部，就國軍現有之福利事項是否應納入「軍人福利條例」草案提供業管意見。2000年6至9月，對我國公教人員及美、日、新加坡等國軍人之福利制度進行比較研究。同年11至12月，研擬「軍人福利條例」草案初稿，並二次函(會)請國防部各相關單位及各軍總(司令)部，提供研修意見。期間綜整國防部各相關部會單位及專家學者意見，修訂「軍人福利條例」草案初稿，並請法制司審查。國防部相關承辦單位分赴本、外島地區實施五場次分區座談，向基層官兵宣導，同時聽取建言。另拜會高仲源委員、湯火聖委員、林郁方委員等17位立法委員。依據參酌世界民主國家的軍人福利條例及國、內外的主客觀環境因素，深入研究。並蒐整各國軍人福利法案，完成美國、法國、

註六 2000年10月24日公布施行軍人及其家屬優待條例。參考網站：國防法規資料庫：<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ONews.asp>

註七 例如1968年公布的三個辦法，規定各機關須優先錄用退役軍人、退役軍人享有特別優待的貸款，和得以經營管制限制之事業、承銷公營事業代銷等壟所兼獨佔的特權。

註八 《軍人福利條例草案》於2003年4月1日提案。

註九 蔡宏昭，〈軍人福利理論與制度之探討〉，《華岡社科學報》，第17卷（2003年），頁25。



荷蘭、秘魯、日本、新加坡、約旦、馬來西亞、宏都拉斯等九國軍人福利法案蒐整。2003年8月4日完成條文內容局部修訂，法制司於8月11日審查完畢，送交立法院審查。

註二

時至98年國防白皮書第二篇前瞻革新第五章兵役制度，近年來國內、外環境快速變化，因應國家整體政經情勢轉變，推行「募兵制」將有效運用國家人力資源，長役期且專業能力強的官兵從事建軍備戰工作，可有效提升整體戰力，使國軍轉型為小而精、小而強的專業化勁旅。未來推動「募兵制」後，預期發揮之效益將可落實軍人福利法制化。註三

肆、建構完善國軍退伍軍人福利制度

禮記禮運大同篇：「大道之行也，天下為公…，人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長…。」民國43年先總統 蔣公就是秉持這樣的精神，指示成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，讓全心為國家犧牲奉獻的國軍弟兄，在退伍後仍可得到國家的就業輔導。民國55年改制為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」，專責辦理輔導榮民就學、就業、就醫、就養與一般服務照顧等工作，更加落實了禮運大同篇之理想與精神。

一般來說，判別一個國家的兵役制度是

以現役的士兵來源為準，因「徵兵制」與「募兵制」的主要區別，在於前者係「被迫徵集」，後者為「志願應募」。其反射在軍中的服從性與積極性必然不同，相對地在執行任務之心態亦有所差別。換言之，由志願役兵員組成的軍隊，較能保持高昂的士氣及堅強的韌性，有助軍隊的戰備訓練。

綜觀，美國採資本主義的觀點行募兵制，以優渥的薪資，輔以完善的福利制度與措施作為勞動條件和工作環境的補償，這使得其軍人的綜合待遇具市場競爭力。註三美軍的薪資待遇佳，其福利制度即是以補償理論為制度原理，用以補償軍人勞動條件的劣勢、職務風險、工作環境、服役地點的差異及人力資本耗損等，提供延期給付薪資、軍眷照顧、休閒、住宅、和各種津貼，以作為補償。為了吸引優秀人才投效軍旅並鼓勵留營，美國國防部提供的軍人福利待遇必須足以和民間機構競爭，並能適度地慰勞官兵服役期間的辛勞。註三

以美國為例，其專為服務退伍軍人所設立的「軍人管理局」成立於1930年，大約與我國退輔會成立時間相當。但是，美國早在1989年，也就是距今20年前就已經將它升格為「退伍軍人事務部」，專職負責其退伍軍人的養老金、教育、職業康復、住房貸款、人壽保險、傷殘賠償金、遺屬福利、醫療福利與安葬等權益和服務。而英國、法國、澳洲、加拿大和韓國也都已設立退伍軍人事務

註二 郭晃男，《國軍志願役人員福利制度之研究》（臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文，2006年），頁112。

註三 中華民國國防部編，《中華民國九十八年國防報告書》（臺北：國防部，2009年10月），頁111。

註三 韓敬富，〈軍人所得定位與軍隊福利：中華民國、美國、中共之比較分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，8卷1期（2004年6月），頁52-83。

註三 郭晃男，《國軍志願役人員福利制度之研究》（臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文，2006年），頁77。

部。對退伍軍人的照顧我們可謂開啓先河，因此，在組織發展與革新上也必須跟上世界潮流，退伍軍人事務部的成立也將有助於與國際的交流。^{註四}

另由美國政府發起成立的美國海外作戰退伍軍人協會，成立於1899年現有會員220萬人，1954年起就在我國設立協會，目前在臺分會成員共有927人。每年均邀請國軍退輔會高階主管出席年會，並通過決議籲請美國政府支持中華民國及協助維持臺海和平。^{註五}美國實施募兵制已非常多年，若能藉此管道，多方汲取美國的經驗，對我國防、外交俾利良多。

基此，國軍退輔會成立至今已有55個年頭，長久以來致力於退伍袍澤的就學、就業、就醫、就養與服務照顧工作，使其無後顧之憂，更對國家的國防、內政、經濟、外交做出重大貢獻，深受國人與榮民弟兄的支持與肯定，然而，隨著時空環境的變遷、社會情勢的改變，退輔會實有調整組織架構之必要，也許有人會說退輔會運作得很好為何要調整，就像我們使用電腦一樣，儘管操作很正常，使用久了還是得做必要的軟硬體升級，才能更有效發揮其功能。^{註六}

行政院在97年2月通過「行政院組織法」修正草案，為因應國軍走向精兵募兵制，決定將「退伍軍人事務部」納入組織法。^{註七}基於憲法賦與的就學、就業、就醫、就養、服

務照顧等五大任務及配合其服務對象將擴大至全體退伍軍人，現有安置基金已無法達到輔導功能，將現有資源重整退輔機制，為使軍人從入營到退伍，都有完善生涯規劃。退輔會評估現有榮民48萬餘人，其中年長者正逐漸凋零，未來青壯榮民勢必增加。^{註八}因而著手規劃創設規模將達百億元以上的「退伍軍人共同基金」，藉以創造退伍軍人就業機會，提升國人從軍意願，讓未來募兵制的青壯榮民獲得更充足的照顧。^{註九}

其次，近年來軍職人員的吸收與留任，隨著社會環境與國防需求的改變，人力市場的確出現相當程度的失衡現象。但這多半與軍人的培訓方式及工作環境等特色有關，薪資待遇的調整固然能彌補部分的市場供需缺口，然而根本上還是得由職業特色與制度的層面徹底改善，才能解決問題。^{註十}

「退伍軍人福利法」、「軍人福利條例」等草案完成法制作業程序後，將使軍人現行享有的福利事項獲得法律保障。國防部並將依據「退伍軍人福利法」、「軍人福利條例」草案，依法建構國軍福利事務運作機制，期能達成安定軍人家庭生活，強化部隊戰力之目的。為使國軍官兵無後顧之憂，全心全力的投入戰備工作，同時也讓軍人與眷屬的辛勞付出，都能得到合理的回饋，策訂「推動福利法制」等12項具體方案，不僅讓所有軍人能夠安心的在個人工作崗位上克盡職責，

^{註四} 郭晃男，〈國軍志願役人員福利制度之研究〉（臺北：中國文化大學政治學研究所碩士論文，2006年），頁70。

^{註五} 吳璋，〈高華柱促請美支持我國防發展〉，《青年日報》，2009年5月5日，版1。

^{註六} 許博喬，〈退輔會應儘速升格為退伍軍人事務部〉，《國家政策研究基金會》（臺北：2009年7月）。

^{註七} 熊念慈，〈政院組織調整 設退伍軍人事務部〉，《青年日報》，2008年2月21日，版1。

^{註八} 黃進福，〈退輔會研擬擴大服務 全力配合募兵制〉，《青年日報》，2008年6月3日，版1。

^{註九} 李耀杉，〈退輔會規劃退伍軍人共同基金 落實照護〉，《青年日報》，2008年4月15日，版1。

^{註十} 曾巨威，〈財政部應一舉打破軍教免稅的禁忌〉，《國家政策研究基金會》（臺北：2000年10月）。



更因家庭生活獲得了保障，創造部隊、軍人、眷屬三者共贏，無形中成為穩定社會的一股重要力量，達到厚植國軍戰力，落實全民國防的政策目標。^{註四}

伍、結 論

環顧，總統馬英九先生在競選期間，特別在國防政策中提出要「重整退撫機制」推動退伍軍人就業、就養、就學、創業等服務，讓軍人從入營到退伍，都有完善的生涯規劃，無需為退伍後的生活憂心。另一項重要的國防政策就是逐年擴大募兵比例，推動4至6年完成全募兵制，要有效推動募兵制，退輔會升格為退伍軍人事務部實乃當務之急，唯有以更完善的行政組織為後盾，才能更加有效率地推動退伍軍人就學、就醫、就業、就養等各項服務，讓加入軍旅的官士兵從入營到退伍，都能有妥善規劃無後顧之憂，才能募集到優秀的新血投入部隊。

有鑑於此，退伍軍人事務部的若能成立運作，對於退伍軍人的生涯規劃願景加以具體，更能體現政府對榮民及榮眷的愛護與重視，對於穩定軍心、安定社會起著著實重要作用。

馬總統的領導風格向來守法重諾，上任以來對競選政見的落實不遺餘力，退輔會升格為退伍軍人事務部因涉及「行政院組織法」與「中央行政機關組織基準法」之修訂，所以有賴立法委員們積極支持與配合完成修法工作，希望能在新會期儘速通過改制，早日落實馬總統推動募兵制與照顧榮民榮眷的政策目標。

綜此，面對我國當前「募兵制發展」及參酌「美國蒙哥馬利大兵法案」提出下列看

法，俾利國軍退伍軍人福利制度發展：

一、「退伍軍人福利法草案」儘速付委。使國軍退伍軍人福利制度具法源依據，依法行政、依法行事。

二、成立「退伍軍人事務部」並籌募成立「退伍軍人共同基金」，專司辦理退伍軍人退伍相關福利保障。惟目前僅止於學者專家的規劃階段，尚待付諸實行。

三、召開跨部會協調小組，邀請學者專家，因應國防兵役制度轉型，就國軍福利制度之建構、執行、預算等面向進行研討。使國軍福利制度能在制度化下獲得執行保障。

靜思，退輔制度與國防政策是一體的兩面，有好的退輔制度，才能在未來國防部推動全募兵制時，招募到優質的志願役軍人。國軍達成全募兵制後，相關國軍福利制度預算勢必受到排擠，故相關配套措施應予擬定因應，與時俱進，如軍教免稅優惠及18%優惠利率存款等，皆始於特殊時代背景，實因薪資待遇與社會有相當程度的差異，實至今日，軍人待遇已達一定水準。在考量社會公平正義原則、人民觀感及保障軍人福利的觀點出發，適時擬定並修正以期朝向更適宜國軍募兵制的退伍軍人福利制度法案發展。

收件：98年12月24日

修正：99年01月29日

接受：99年02月24日

作者簡介

郭晃男少校，政校政治科88年班、政校正規班95年班、中國文化大學政治學研究所碩士、中國文化大學政治學研究所博士生；現任職於國防大學陸軍指揮參謀學院學員。

^{註四} 行政院，認識輔導（退伍軍人）政策，參考網站：<http://kids.ey.gov.tw/ct.asp>，檢視日期：2009年11月14日。