

新公共管理下我國國防治理的政經分析 —募兵制的挑戰與策進

講師 曾美智

提 要

新公共管理理論主要的哲學基礎，係來自新古典經濟學派的公共選擇理論、代理人理論和交易成本理論。有別於以往傳統的管理方式，新公共管理中的組織領導者在面對組織內外環境變遷、資源減少等挑戰時，必須以創新的觀念及思維，將組織有限的資源配置給具高度優先的工作項目，以提高效率、滿足適應環境未來變遷的要求。募兵制不僅符合當前世界潮流及國內社會民意需求，亦經國家民主化程序討論及完成法制化過程，是當前國家重要推展政策之一。惟募兵制推展迄今，因各項主客觀因素不如預期，導致許多關心此項政策的意見紛紛顯現，其中最主要的限制因素莫過於政府整體財政因素，而司徒文「不看好募兵制」的言論，更衍生美方與國內對國防部實施募兵制政策的質疑。面對臺灣少子化現象，未來國軍兵源勢必減少，加上戰爭型態從過去的短兵相接演變成科技化戰爭，如何積極推動募兵制，以便更有效運用國家人力資源，提升國軍整體戰力，已成為國軍當務之急。然而實施募兵制所牽涉政策面向廣泛，其中包括組織架構、兵力員額、預算分配、招募策略、福利措施、法案修訂乃至社會民眾整體國防意識的建立等，均為重要且必須予以適當解決的問題，面對推動募兵制的各項挑戰，國軍應如何嚴密規劃並考量各面向的可行性並予以策進，係本文研究的重點。

關鍵字：新公共管理、募兵制、政經分析、國防預算、全民國防

前 言

推行「募兵制」¹為我國目前最具必要性及複雜性的軍事改革，也是未來人員素質與

戰力堅固與否的關鍵之一，我國在面臨轉型關鍵時期，應汲取他國經驗，並從健全部隊組織、提升國軍整體戰力的角度，務實推動「募兵制」，以符合我建軍備戰實際需求。²

1 過去我國曾使用「全募兵制」一詞，依據〈中華民國102年4年期國防總檢討〉部長序，已使用「募兵制」代替；見〈中華民國102年4年期國防總檢討〉（臺北：國防部，2013年），頁4。

近期媒體披露前美國在臺協會(AIT)臺北辦事處長司徒文的「不看好募兵制」言論，更引發美方對國防部實施募兵制政策與能力的質疑。³另國防部及退輔會於今年3月22日，向立法院外交與國防委員會提出募兵制專案報告時，會中藍綠立委更異口同聲質疑國防部推動募兵制，只是為了兌現馬英九總統的競選承諾，更懷疑募兵制的過程與成效。⁴過去由於兩岸特殊的政治情勢，我國一直以來皆實行募、徵並行的兵役制度，以維持充足的軍力，但隨著兩岸情勢的緩和，社會、經濟結構的改變，以及軍隊專業化的要求，募兵制的概念已逐漸獲得民眾的支持，目前世界主要先進國家如英、美、日、法等皆實施募兵制，這些國家平時由招募志願役人員組成軍隊，經過良好專業訓練，凝聚力強，士氣較高，在戰場上較易發揮戰力，且志願役人員組成之部隊不但兵源素質高與穩定性強，更重要的在於作戰經驗能予以傳承；⁵國防部於此時提出募兵制的規劃，可說是順應世界潮流與民意，但隨著募兵制的推動進程，繼之而來的是對於國軍能否維持國家安全戰力，以及對國家財政造成重大負擔的質疑，

本文擬從政經分析角度淺析之。

新公共管理下的國防治理

新公共管理理論主要的哲學基礎，係來自新古典經濟學派的幾個基本理論，如：公共選擇理論、代理人理論和交易成本理論。⁶有別於以往傳統的管理方式，新公共管理中的組織領導者在面對組織內外環境變遷、資源減少等挑戰時，必須以「創新」的觀念及思維，並將組織有限的資源配置給具高度優先的工作項目，以提高效率、滿足適應環境未來變遷的要求。

一、新公共管理下的國防治理

長久以來，政府部門著眼於「撙節施政成本」及「提高服務效能」，一直都是政府改革者與人民致力追求的目標。從Herbert Simon的目的與手段聯結(means-ends chain)觀點而言，優良治理是優良行政機關的前提要件，亦即要型塑優良政府之前，必須建構優良治理的能力。⁷1980-1990年代全世界形成一股「行政改革」(Administrative Reform)的風潮，⁸儘管此一政府行政改革趨勢，名稱各異，其最終目的都是在於追求政府行政機

2 青年日報，〈建立組織提升戰力，務實推動募兵制〉，2009年10月21日，版6、7、8。

3 中央社，2013/3/15，〈司徒文評募兵制，國防部遺憾〉，<http://udn.com/>，2013/4/12。

4 今日新聞網，〈為何藍綠立委都質疑募兵制過程與成效〉，2012/3/22，見<http://news.cts.com.tw/nownews/politics/201203/201203220963752.html>，2013/4/10。

5 羅炳雄等，〈提升國軍素質與募兵制之關連〉，《國軍推動募兵制面臨之困境與策進方案》(臺北：國防大學管理學院，2009年)，頁123。

6 孫本初，《公共管理》(臺北：智勝，2001年)，頁83。

7 江岷欽、劉坤億，《企業型政府》(臺北：智勝，1999年)，頁8。

8 英國的「續階計劃」(the Next Step)、「公民憲章」(Citizen Charter)、「服務品質競賽」(Service Quality Competition)、「解除管制」(Deregulation Initiation)，德國的「行政彈性工時」(Administration Flexile Time)

接續下一頁

關總體競爭力的提升，而此種趨勢不僅繼續主導著21世紀世界各國政經局勢的發展，此一認知亦促使管理學界思考與創造新的管理理論，以期符合實務界的需要。而在此眾多新興發展的理論中，其中又以新公共管理理論(New Public Management; NPM)廣受公、私部門的青睞、運用與探討。我國行政學者雷飛龍指出，公共服務無法滿足民眾的需求不外乎：1.民眾對政府期望過高；2.政府權威下降；3.政府能力不足等三項因素，各國政府及公共管理學者，為解決上述危機，致力於研究公部門管理方式的轉換，試圖將昔日僵化、層層節制的官僚體制(bureaucracy)，轉變成為一種具有彈性化及市場導向的政府管理。在公共行政的學術中，亦呈現出典範移轉(paradigm shift)，從支配幾乎整個二十世紀的傳統公共行政治理模式，轉換至新公共管理治理模式。⁹

其次，由於國防科技日新月異，我們

從整體國際環境觀察得知，國際競爭的主要趨向雖然已轉向以高技術經濟發展為核心，並以提升國家綜合競爭力為目標。但是世界各主要國家在面對世局的現實和潛在的安全威脅之際，莫不對此同時進行新的評估，並相繼進行結構性的軍事組織變革，¹⁰以建立符合未來環境的現代化軍事組織，強化其軍事效能。在此情況下，國防事務更必須以現代化的管理方式來追求高效率，並從組織精實、工作簡化、人力資源的有效運用等方面著力，以帶動整體國防戰力的全面提升，有效發揮組織功能。國防部為適應時代潮流需求、配合政府行政改革方案，以及面對整體內外環境的變遷，亦積極從事組織的機動調整與規劃，引進新公共管理的「企業精神」理念從事「組織再造」，¹¹針對國際安全情勢、敵情威脅、戰爭形態、未來可能衝突模式、國防科技發展趨勢等面向實施綜合檢討，推動國防組織再造，期建立符合作戰需

，澳洲紐西蘭的「行政文化重塑運動」以及美國的「國家績效評估報告」(Report of National Performance Review, NPR)，加拿大的「蘭博特委員會」(Lambert Commission)與「公共服務2000計畫」(Public Service 2000)瑞典挪威政府的績效策略措施等。

9 郭雋，〈民主行政的治理模式〉，《行政試訊》(臺北：志光，2005年9月)，14期，頁1。

10 最早對「新軍事革命」進行探討的是1970年代後期，前蘇聯歐加科夫(N. V. Ogarkov)元帥所著有關分析新科技革新的論文，其中提到科技將使戰爭產生大幅的變革，而快速機動的部隊可以運用良好的通信，在廣大的戰場上進行協同的攻擊；更由於戰鬥空間擴大，戰鬥時間也會縮短。此種每當出現新科技及新武器系統時，戰爭的型態就會產生變化的這種現象，前蘇聯即稱之為「軍事技術革命」(Military Technical Revolutions)。美國則認為戰爭型態的變化，除科技的變化外，還包括軍事組織及作戰方式的變化，而這種非科技面的變化，總效果佔整體軍事能力的大部分，故稱之為「新軍事革命」(Revolutions in Military Affairs, RMA)。其實有許多機構及學者專家對「新軍事革命」提出不同的看法，但一般而言，所謂的「新軍事革命」係指因科技、制度、作業方式，及軍事組織的互補性或同時性變化，產生軍事能力與效能增加。

11 前總長羅本立上將於86年12月「國防部紀念月會」中，講述「精實案」與建軍的關係時表示，「精實案」不是一個單純的人力精簡案，它是一個全軍性的「組織再造工程案」…。國軍的外在環境，是不斷的在變遷，正如民間企業組織是跟著市場的變化而變化，國軍亦必須針對外在變遷因素，不斷的精進我們的內部組織。

求及最佳作戰效益的兵力結構，¹²期建構國軍成為一兼具彈性和適應力的組織，以提供全國民眾更高品質的產品和服務。

二、募兵制政策的內涵與時代性

兵役制度是國民服行兵役義務的方式，以及達成國家安全目的之一種國家行政，世界各國所實施的兵役制度概分為義務役、志願役及義務志願併用等3類，而「義務役」乃國家以法令強制其國民，於一定年齡服行一定期限之兵役義務；「志願役」則是依據國家制定法令，規定國民依其個人志願服任兵役義務，國家與服役者間為一種法律契約關係，亦稱「募兵制」。¹³相較於我國現行實施的「募、徵並行制」，未來國軍的組織成員將改由全志願役軍人組成的「募兵制」。¹⁴換言之，「募兵制」即武裝部隊均由志願役的職業軍人所組成，而「徵兵制」與「募兵制」的主要區別，在於前者係依憲法第20條及兵役法第1條規定，依法接受義務徵集，後者為志願應募，¹⁵其反射在軍中的積極性與投入性必然不同，相對在執行任務時的心態自有所差別。在由志願役人員組成的軍隊，除了較能保持高昂的士氣與韌性，有助於軍隊的戰訓任務與成效外，現代武器裝備複雜與

技術性均較過去精密，如海軍聲納、雷達及空軍氣象、電機、飛彈等，人員都必須經過長時間訓練和經驗累積，方能承擔與勝任。自從我國國軍推行組織精進方案後，強調以「火力」代替「人力」，建立規模小、戰鬥力強的國防武力，取代編制龐大、兵力眾多但武器貧弱的舊式軍隊，已經造成我國役男兵源過剩；另一方面，由於我國近年來陸續汰換落伍武器，先進、價昂的武器操作，往往需要長時期的訓練，現行徵兵役男甫嫻熟武器操作即臨退伍。造成我國軍隊永遠處於「訓練中的軍隊」，而非「準備好」的勁旅。¹⁶對預防戰爭與確保國家安全產生重大影響。

根據美軍教育訓練人員研究，在第二次世界大戰時，每一新兵只要學會使用兩種武器，就能參加作戰，但在韓戰時的新兵，必須學會包括步槍、自動步槍、三〇輕、重機槍等8種武器，至少要用9個月的時間，¹⁷以役期1年的義務役士官兵為例，扣除軍訓折抵、放假、入伍訓練時間，實際在營服役時間不足10個月，造成士兵還沒熟練武器操作或累積工作經驗，即面臨進入待退心態，使國軍目前義務役士官兵產生專業素質不高及

12 國防部後備指揮部，〈募兵制政策宣導參考資料—第5號〉101/1/1。

13 鍾華文、劉德忠，〈募兵制對國防財力運用之影響〉，載於《國軍推動募兵制面臨之困境與策進方案》，（臺北：國防大學管理學院，2009年），頁60。

14 國防報告書編纂小組，《中華民國100年國防報告書》（臺北：國防部，2012年），頁79。

15 郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為檢視〉，《國防雜誌》（桃園：國防大學，2013年），28期1卷，頁119。

16 陳新民，〈擴充實施募兵制之相關配套措施研究計畫〉（臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年），頁3。

17 青年日報，〈論募兵制意涵與配套措施〉，2008年6月18日，版2。

作戰能力不佳之現象，致作戰部隊無成熟之士官兵可用。¹⁸國軍為發揮高科技武器裝備的效能，招募素質高、役期長的人力，以強化主戰部隊戰力，已然成為建軍必然趨勢，同時為確保國家整體國防安全，達到「預防戰爭、國土防衛、區域穩定」的戰略目標，¹⁹並考量未來國軍所面對的戰爭型態，係以高科技武器主宰戰場的局勢，在中共仍未放棄以武力攻佔臺灣之企圖前，國軍必須積極建立「量適、質精、戰力強」的國防武力，故採行募、徵並行之兵役制度，不僅係兼顧國防安全需要考量，²⁰更具有符合世界潮流等時代性的意義。

三、我國國防治理中的募兵政策

近年來國內、外環境快速變化，因應國家整體政經情勢轉變，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，有助於軍隊的戰備訓練。政大國際關係中心研究員劉復國說，因應少子化現象，兵源勢必減少，加上戰爭型態從過去的「短兵相接」演變成「科技化戰爭」，募兵制是各國趨勢，因為新世代兵力必須「小而精、小而

強」，原本徵兵制的兵役期只有1年，人員流動率高，還沒累積足夠的訓練成果就要退役，就像一輛車，每幾個月就換新駕駛，無論車子效能多好，都無法發揮。²¹另外，現代武器裝備的結構複雜性與操作技術性都遠較過去為高，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建軍備戰，可有效提升整體戰力。²²在基於國家長遠發展需要，在民意高度期盼下，我國「募兵制」的關鍵法案「兵役法」，業已於2000年2月2日依法制程序由總統簽署公布，²³加以2003至2008年期間，因政治因素致使役男役期多次縮減，衍生戰訓成果及戰力不易維持的情況，亦需透過轉型募兵制，招募長役期、意願強、經驗成熟的優質人才從軍，建立「小而精、小而強、小而巧」的專業化常備部隊，打造堅實國防。²⁴

國防部自2009年起，即協同內政部實施役男來源，部隊人員需求等評估作業，預判2013年將因志願役人力成長、部隊編制員額等因素，國軍人員將產生「超溢」現象，此亦為募兵制計畫關鍵之時間點，國防部依法

18 陳勁甫，〈我國推展募兵制之政策建議〉，「募兵制與國防轉型」學術研討會會議第三場次，(臺北：國關中心，2008年12月5日)。

19 中華民國102年4年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國102年4年期國防總檢討》(臺北：國防部，2013年)，頁24。

20 羅炳雄等，〈提升國軍素質與募兵制之關連〉，《國軍推動募兵制面臨之困境與策進方案》(臺北：國防大學管理學院，2009年)，頁132。

21 國語日報，〈軍事革新，募兵制上路〉，2012/1/9/，見http://www.mdnkids.com/nie/nie_indicate/Unit7/W-1010109-15/W-1010109-15.htm，2013/3/25。

22 青年日報，〈建立組織提升戰力，務實推動募兵制〉，2009年10月21日，版6、7、8。

23 施茂林，〈e世代常用六法智庫〉(臺南：世一，2004年)，頁1181-1189。

24 中央社，2013/3/15，〈司徒文評募兵制，國防部遺憾〉，<http://udn.com/>，2013/4/12。

表1 我國募兵制推動時程

募兵制 推動時程		軍事訓練役	
100年12月	立法院三讀通過兵役法修正案。	未來一般役男僅需服役四個月之軍事訓練役，就讀大專院校的役男，可利用暑假期間分兩年進行，也可在畢業後一次服役四個月。四個月中，前八週是入伍訓，目標是成為合格的步兵兵；再經過抽籤，分陸、海、空軍在後八週進行專業訓練，培養部隊所需的較低階專長；至於中高階專長，則由志願役官兵擔任。	
101年1月	正式實施募兵制。		
102年	82年12月31日前出生的役男，仍須服役一年。		
	83年1月1日後出生的役男，則列入預備軍事訓練役。		
107年	一般一年期服役結束。		
109年	三年的「研發替代役」結束。		

資料來源：國語日報，〈軍事革新，募兵制上路〉，2012/1/9，見http://www.mdnkids.com/nie/nie_indicate/Unit7/W-1010109-15/W-1010109-15.htm，2013/3/25。

律規範、部隊需求，²⁵決心推動募兵制，建構「固若磐石」的國防武力。另配合「募兵制」推動，國防部亦已完成兵力員額精簡的規劃，隨著募兵人力穩定的增加，徵兵需求將逐年減少，呈報行政院核定1994年1月1日以後出生之役男自2013年起，改徵集接受4個月常備兵役軍事訓練，將國軍總員額由27萬5,000人調降為21萬5,000人，除招募素質優、適性強之志願役人力補充常備部隊，並轉換實施4個月軍事訓練，減輕國民兵役負擔，同時釋出人力資源投入經濟建設，使國家人力發揮最大效益。²⁶軍隊隨著軍備的高科技化，

其專業化程度日增，而徵兵役期短，訓練好的人員不久即退伍，造成極大的浪費。²⁷募兵制推動，當年之役男不必人人服役，可釋出多餘人力投入國家建設，將有效節省人力資源、減輕國民兵役負擔；且由於服役出於自願，對工作投入程度高，施以嚴格訓練後，自然獲得素質優、士氣高、戰力強、役期長之戰鬥人員，以建構「固若磐石」的國防力量。同時，本案推動將有效釋出人力資源，直接投入生產或研發工作，推動國家整體經濟、文化、社會建設，厚植國家競爭力。²⁸

現階段推動募兵制的挑戰

過去迄今，推動募兵制的工作經常落在國防部單一部門身上，²⁹由於牽涉層面龐大，包括財政、國軍人力精簡與軍事轉型等因素，使得推動募兵制一直是件艱鉅的任務。³⁰整體而言，我國實施募兵制的瓶頸之處，包括政治、經濟預算、社會結構與民眾意識等方面的挑戰。

一、在政治環境方面

2004年總統大選辯論中，國民黨候選人連戰提出募兵制是國家未來精兵政策的發展

25 國防部後備指揮部，〈募兵制政策宣導參考資料—第1號〉101/1/1。

26 中華民國國防部，〈國防部募兵制計畫說明參考資料〉，2012/2，見http://www.cna.edu.tw/~na/chinese_web/news/1010309.htm，頁2-3。

27 中國時報，1999年4月17日，版15。

28 中華民國國防部，〈重大政策〉，2009/4/9，見<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2577&p=33571>，2013/4/10。

29 劉復國，〈我國募兵制與國防財務的結構性挑戰〉，2012/3/28，見新臺灣人文教基金會<http://www.newtaiwanese.org.tw/news/news.php?Sn=22>，2013/4/12。

30 呂炯昌，〈募兵制牽涉大，應考量專業性〉，《玉山周報》(臺北：玉山文化，2011年4月7日)94期，見http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_2303.html，2013/4/15。

方向，³¹前總統陳水扁亦在該年「青年國是會議」當中表示，將推動修改憲法廢除義務役改為募兵制，³²前行政院長游錫堃亦曾針對募兵制答詢指出，我國已經朝向「募兵制」與「徵兵制」並行的方向推動，因為在科技戰與資電戰的影響下，徵兵制無法累積人才的訓練成果，募兵制已經是時代潮流」。³³顯見募兵政策在過去已成為國內主要政黨的既定政策並獲得支持。然而臺灣選舉係屬一種淺碟文化，執政黨與在野黨在選後各自的政治利益考量下批評過去自己所提出的募兵政策，卻拿不出任何替代方案，³⁴對保持軍隊國家化及貫徹依法行政的國防部產生不小壓力。

近期司徒文不看好臺灣推行募兵制，並認為兩岸維持現況是錯覺的看法，引起外界高度的關注。對此，前民進黨主席蔡英文表示，司徒文的說法值得好好思考，臺灣現階段是否有能力實施募兵制，有很大的問題，³⁵更印證公共政策仍難敵政治利益的影響。³⁶部長高先生在外交國防委員會答詢時表示，國防轉型必須有全般配套整合機制，推動募兵

制將牽動政府所有相關部門的調整，這不僅僅是國家的國家安全問題，更是政府應當面對的整體施政問題，募兵制的前提是國防預算要達GDP3%才有能力推動，任何國家推動募兵制都要考量財源，政府在財力上本來就要充裕支援，並強調募兵制不應只是國防部的事。³⁷因此，為妥適推動募兵制的進行，不僅政府內部應當成立跨部會的協商機制，就各種相關問題以及國防預算與中央政府總預算的調整比例問題研議，³⁸各政黨亦應理性就國家整體安全與發展進行整體的協商，獲取未來國家兵役政策的走向，不因執政或在野角度而有不同論調，這在當前推動募兵制所面臨問題中，應該是最迫切解決的挑戰。

二、在國防預算方面

依據國防部報告內容指出，由於募兵後志願役士兵所需的人員維持費約為義務役的5倍，2013年度國防部預估的人員維持費必須再增20億元，達到1,575億元，人員維持費占國防預算比率因此升高到50.08%，創近年來新高，這也排擠國軍其他作業維持費等預算。³⁹同時，美國國防部在「2011年中

31 王雲東，〈扁打夫人牌，連大談福利〉（臺北：國家政策研究發展基金會，2004年3月8日）。

32 廖天威，〈陳總統推動修憲的意圖為何？〉（臺北：國家政策研究發展基金會，2004年9月29日）。

33 廖天威，〈偏狹意識，國防安全現隱憂〉（臺北：國家政策研究發展基金會，2003年10月22日）。

34 帥化民，〈募兵，優質善戰之兵〉（臺北：國家政策研究基金會，2004年2月28日）。

35 新浪新聞網，〈現階段推募兵制，蔡英文：有問題〉，2013/3/16，見<http://news.msn.com.tw/news3071056.aspx>，2013/4/12。

36 張斯綱，〈問題在改革，不在本土〉（臺北：國家政策研究發展基金會，2006年12月26日）。

37 立法院，〈立法院委員會紀錄(上)〉（臺北：立法院，2013年3月29日），102卷，9期，頁191。

38 劉復國，〈我國募兵制與國防財務的結構性挑戰〉，2012/3/28，見新臺灣人文教基金會<http://www.newtaiwanese.org.tw/news/news.php?Sn=22>，2013/4/12。

39 中國時報新聞網，〈半數士兵找嚙人，募兵制拉警報〉，2012/10/22，見<http://news.chinatimes.com/politics/50207315/112012102200099.html>，2013/4/12。

國軍力報告」中，亦首度對臺灣軍方預計實施的募兵制，並裁軍到21.5萬人感到憂心，並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，如果推動募兵制，在人員招募和人事成本上都將面臨挑戰，美方在報告中雖然未明言質疑國防預算不足，但卻形容臺灣的國防預算支出過於「節制」(modest)，如此可能會讓國軍的戰力，難以趕上共軍兩棲戰力的發展速度。⁴⁰這些觀點都是著眼於國防預算對募兵政策的直接影響。

觀察臺灣每年國防預算均數約為3,000億元臺幣，其中近50%用於人員維持費，實施募兵制後，人員維持費用至少將增加130億元，如果國防預算沒增加，勢將排擠軍購、武器維護費用，對國軍建軍、戰力維護造成一定影響，⁴¹對照當前國家財政情況，募兵制的推動對國家財政不無壓力。依據國家所面臨的內外政經情勢和國內人口結構等因素，我國推動募兵制自有不得不得行的道理，惟現行的政策思維限制主要是國家預算結構，尤其是近年來面對國家財政發展負成長的壓力，⁴²國防資源因國家整體經濟發展趨緩而日益緊縮，政府考量整體施政優先順序，國防預算佔政府總預算比例呈逐年遞減趨勢，

國防預算僅約占中央政府總體預算的17%(表2)，人員招募誘因及官兵留營意願不足，募兵制推展困難增加，⁴³導致國防部在有限預算下，必須優先以滿足人員維持、次為單位基本運作需求、再次為延續性計畫經費及維持戰力需求，⁴⁴影響整體建軍戰備需求。因此，政府整體財政與國防預算分配運用，對募兵制的推展亦形成一大挑戰。

三、在社會意識方面

依據國防部2012年國防預算與轉型評估，為維護戰力，國軍人數將由現在的27萬表2 2002年至2011年國防預算與中央政府總預算關係



資料來源：國防報告書編纂小組，《中華民國100年國防報告書》(臺北：國防部，2011年)，頁142。

40 中國日報網，〈臺灣募兵制，美國看衰〉，2011/8/26，見<http://news.sina.com>，2013/4/1。

41 今日新聞網，〈為何藍綠立委都質疑募兵制過程與成效〉，2012/3/22，見<http://news.cts.com.tw/nownews/politics/201203/201203220963752.html>，2013/4/10。

42 劉復國，〈我國募兵制與國防財務的結構性挑戰〉，2012/3/28，見新臺灣人文教基金會<http://www.newtaiwanese.org.tw/news/news.php?Sn=22>，2013/4/12。

43 中華民國102年4年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國102年4年期國防總檢討》(臺北：國防部，2013年)，頁19。

44 國防報告書編纂小組，《中華民國100年國防報告書》(臺北：國防部，2011年)，頁142-144。

人裁減至21.5萬人，⁴⁵然而臺灣婦女生育比率由1960年代的平均2人以上降至2010年只剩0.895%，成為全球生育率最低之國家，即使在2012年的龍年生育率亦僅有1.265%，⁴⁶少子化風暴不只衝擊國家競爭力，更導致國軍人員招募困難。據國防部募兵制實施計畫指出，2011年的志願役官兵目標數訂在13.8萬人；2012年底增為14.6萬人；2013年再增為16.1萬人；至2014年底達成17.6萬人的全志願役目標。不過立院預算中心質疑，國防部採「先緩後增」方式，將多數需募人數集中在後2年，希能在2013及2014年度募得3萬人，但據近2年度招募結果來看，獲得率僅有64.6%及50.31%，且近年志願士兵入營服役期滿後，有超過五成不願意留營，未達志願役期申請離退比例，2011年更攀升到5%，志願士兵役期期滿願意留營續服的比率，亦僅有33%，⁴⁷2012年整體募兵比率不到70%，⁴⁸顯見一般社會青年對於參與募兵從軍，意願仍屬不高。

綜上，對於國軍募兵政策的推動，成

表3 我國募兵制推動的社會意識與民調

募兵制的社會意識與民調結果		
時 間	贊成(有意願)	不贊成(無意願)
2001年7月	未顯示	73.9%無意願從軍
2002年8月	3%願意成為志願士兵	未顯示
2002年9月	64.8%贊成募兵制	26.7%反對
2008年11月	6成以上	未顯示
2011年12月	38.7%願意上戰場	44.3%不願上戰場
2012年12月	27.94%有意願從軍	53.52%無意願從軍

資料來源：整理自註49至52內容。

功與否不僅僅在於國防部及所屬各級單位的共識和支持，政府各部門的配合與社會大眾的支持，更是募兵政策成功與否的關鍵。不過在當前的社會意識下，囿因於臺灣整體經濟快速發展、家庭結構改變及既往刻板印象，一般社會民眾對於從軍較無意願，文化大學新聞系即針對北區11所大學青年進行的調查，結果顯示我國一旦實施募兵制，有高達73.9%的受訪者表示不會從軍，⁴⁹國家政策研究基金會亦曾就社會民眾對我國改採募兵制，並讓其他原來必須當兵的人改服替代役進行調查顯示時，贊成的民眾比例高達64.8%，反對者僅占26.7%，⁵⁰而媒體在2011

45 中華民國102年4年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國102年4年期國防總檢討》（臺北：國防部，2013年），頁9。

46 內政部戶政司，〈新聞發布〉，2013/1/15，見http://www.moi.gov.tw/chi/chi_latest_news/news_detail.aspx?type_code=02&sn=7082，2013/4/18。

47 中國時報新聞網，〈半數士兵找嚙人，募兵制拉警報〉，2012/10/22，見<http://news.chinatimes.com/politics/50207315/112012102200099.html>，2013/4/12。

48 立法院，〈立法院公報〉（臺北：立法院，2013年），102卷，9期，頁164。

49 帥化民，〈檢視國家兵役制度發展方向〉（臺北：國家政策研究基金會，2001年7月9日）。

50 國家政策研究基金會內政組，〈「民眾對擴大參政權看法」民意調查報告〉（臺北：國家政策研究基金會，2002年9月16日）。另國防管理學院2002年7月公布的民調顯示，一旦實施募兵制，只有3%的受訪者願意入伍擔任最基層的士兵，見陳新民，2002/8/3，中央日報第三版觀念世界；而國防部、民間專業機構及學術單位等，針對「推動全募兵政策」、「軍事訓練時間」及「軍事訓練課目折減軍事訓練時數」等項目，實施三次民調，依調查結果，民眾對全募兵制支持度達六成以上，2009/3/19，見<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=33103>，2013/3/25。



年12月針對我國國中與高中生的民調顯示，臺灣青少年在臺灣與他國發生戰爭時，願意上戰場的比例為38.7%，不願上戰場的比例為44.3%，⁵¹到了2012年12月，媒體調查想當職業軍人的比率更只有27.94%，不想當兵的則高達53.52%，⁵²也就是一般社會青年多贊成實施募兵制，但是卻有更高比例的青年並無意願加入國軍的行列。復以當前臺灣仍為世界出生率最低的國家之一，人口結構呈現青壯人力相對減少趨勢，在現有兵力規模與兵役制度下，國防人力供給日趨困難已對現行兵力結構及兵役制度形成重大挑戰。在一般民眾普遍對參與國防事務意願不高及少子化社會結構的雙環困境下，我國募兵政策的推動，對國防部無疑是一項必須迫切因應且重大的瓶頸與挑戰。

我國推動募兵政策的策進作為

實施募兵制所牽涉政策面向廣泛，其中包括組織架構、兵力員額、預算分配、招募策略、福利措施、法案修訂，乃至於退撫機

制等均為迫切解決的問題，故勢必要嚴密規劃並考量各面向的可行性。⁵³觀察世界各國推動「募兵制」均歷經多年募、徵人力的轉換期程，而美國亦是在「蒙哥馬利大兵法案」⁵⁴(Montgomery GI Bill, MGIB)，加強退撫措施，改善招募誘因後，始逐年達成所需人力需求，國軍現階段募兵制所遭遇到的挑戰，以下僅就我國募兵政策的挑戰提出策進作為，相信在全體國人的努力下，我國募兵政策將能順利達成。

一、在政治與行政方面

隨著臺灣社會的民主化，社會民意的要求亦透過各種管道反映到軍中，國軍對於民意要求做出各式政策與制度的因應，以顯現重視民意與尊重人民權益的民主。⁵⁵我國文人領軍的基礎亦是基於政軍兩大菁英集團在專業知識與專業職責的分工，文人必須對軍人的專業具備相當程度的重視，文人政府則應當尊重軍隊的榮譽、專長、自主與政治上的中立，⁵⁶對於募兵政策的推動，國軍自應秉持依法行政原則，戮力持續推動。

51 BBC中文網，〈民調顯示，臺灣青少年不願上戰場〉，2011/12/1，見http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2011/12/111201_taiwansurvey_byjameslin.shtml，2013/3/15。

52 蘋果日報網，〈景氣差，中南部高唱從軍樂〉，2012/12/24，見<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20121224/34725445/>，2013/3/15。

53 鍾華文、劉德忠，〈募兵制對國防財力運用之影響〉，載於《國軍推動募兵制面臨之困境與策進方案》，（臺北：國防大學管理學院，2009年），頁58。

54 1984年的《大兵法案》最大差別在於增加了教育補助制度，美國國防部依據法案設立「大學進修基金」，基金來自於受益軍人服役時的扣款與國防部的配合款，受益人每扣繳1美元，國防部就相對配合提撥2美元作為進修基金，退役軍人可申請此基金就讀，當兵從此變成不錯的生涯規劃，才大幅提升美軍的素質與招募率。

55 洪陸訓，《軍事政治學文武關係理論》（臺北：五南，2005年），頁366-367。

56 政戰學校譯，Eric Nordlinger著。《政治中的軍人：軍事政變與政府》Soldiers in Politics: Military Coups and Governments,（臺北：國軍軍事社會科學研究中心，1995年），頁12-13。

(一) 貫徹依法行政原則

現代民主國家中行政人員的政策影響力與日俱增，且相關人員的行政倫理亦未必能全然植基於社會價值核心及個人專業責任。因此，依法行政將有利於防止行政機關恣意的行政行為、影響人民權益，於是依法行政成為法治國家的重要行政原則，依法行政不僅可促使行政機關作成正確的行政決定，亦可督促行政機關遵循一定之程序，保障人民權益。⁵⁷所以在〈行政程序法〉第4條列有：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」之規定。⁵⁸面對複雜的國內政治環境，國軍更應持續貫徹行政中立(administrative neutrality)，對各政黨或政策保持中立立場，僅負責忠實地執行政策的行政事務。⁵⁹我國未來實施募兵制的既定政策，係經由國內各政黨、社會民意討論，並經立法院的政策合法化民主程序討論後，依中華民國法律所確立的國家政策，國軍自應秉持行政中立立場戮力執行。因此，在依法行政原則下，不僅行政機關首長無權變更之，而執行公務之人員亦必須貫徹依法行政原則，以增進人民對政

府機關行政之信賴。而國防部依據行政院組織法規定，係從屬於政府行政機關之一，⁶⁰以此推之，則國防部之一切作為，亦當屬政府施政之一環，理應遵守並貫徹「依法行政」原則，從事國防事務之推展。

(二) 塑造專業軍人形象

軍事專業的一般特徵是由國家概念所型塑，不同的社會與政治力量都將對軍事社群產生互動，使其必須在所處的政治系絡中加以檢視。⁶¹政治學者Samuel Huntington認為，軍事專業主義的基本要素是：服務其國家與特殊的技能與忠誠，專業者的動機並非為了獲得財物，而是基於愛國主義與服務社會的動機。⁶²Sam Sarkesian則將重點置於政治與專業，在他看來軍隊對於制度提出政治要求時，並非基於本身的覺悟或敏感，而是超越政治的。⁶³因此，在愈是高度政治環境之下，軍事專業的建立愈要超越政治，而在民主國家中，超越政治的最佳方式就是建立軍事專業，並依據軍事專業的判斷執行法律所規範的任務。我國憲法第36條規定：「總統統率全國陸、海、空軍」；第138條規定：「全

57 施茂林、劉青景，〈行政程序法簡述〉《常用六法智庫》(臺南：世一，2007年)，頁1764。

58 施茂林、劉青景，〈行政程序法〉《常用六法智庫》(臺南：世一，2007年)，頁130。

59 蕭全政等譯，Nicholas Henry 著，《行政學的世界》Public Administration and Public Affairs, (臺北：韋伯，2003年)，頁47-50。

60 行政院資訊網，〈行政院組織法〉，99/2/3，見<http://www.rdec.gov.tw/public/Attachment/02-990203%e8%00.pdf>，2013/3/1。

61 段復初等譯，Sam Sarkesian等著，《軍人、社會與國家安全》Soldiers, Society and National Security, (臺北：政戰學校，2000年)，頁15。

62 Samuel P. Huntington, The Solider And the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations, (New York: Harvard University Press, 1957, p.7, 79).

63 段復初等譯，Sam Sarkesian等著，《軍人、社會與國家安全》Soldiers, Society and National Security, (臺北：政戰學校，2000年)，頁19。

國陸海空軍應超出個人、地域及黨派關係之外，效忠國家、愛護人民」；第139條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具」；⁶⁴凡此均不僅是塑建軍事專業的規範依據，其目的更是要國家暴力的使用者，服從國家領導者及社會人民的政治決定，且對這類政治決定，不得利用軍隊為政爭工具的規範，建立一種民主至上、符合民主憲政體制的文武關係。尤其我國在國防二法施行後，已明確律定軍隊應保持政治中立，並由軍政、軍令二元化改為一元化，接受立法院的監督，此一核心理念的實現，不僅符合學者對軍事專業建立的要求，對於高度政治環境下的募兵政策推動，更是不可或缺的重要要素。

二、在國防預算方面

盱衡國家整體資源有限，加以近年國家整體經濟成長的不如預期，以致國防預算規模難以擴增，雖然國軍近10餘年來戮力配合政府行政革新，精簡組織員額，並有相當成效，但由於現代化武器成本極高，外在威脅環境未減，致使有限國防預算難以因應。因此，如何依據外在威脅、社會共識，以及整體國防預算進行募兵制政策的推動，將是募兵制能否成功的重要關鍵之一。

(一)善用國防資源

兵學家克勞塞維茨(Carl van Clausewitz)曾說：「國防是必要的浪費」。國防預算與軍事變革間的關係是緊密與顯而易見的，尤其在全球化趨勢高科技戰爭浪潮下，國防預算的多寡更是對軍事變革的推動有決定性的影響。過去在臺灣經濟高度發展的基礎上，雖然我國的軍購價格仍較國際行情稍高，但民眾對國家安全與預算仍保有相當的支持度，但近年國內經濟成長趨緩，政府財政受限，國防財力供給相對限縮；然隨募兵制推動、各項重大武器裝備獲得及維保峰期等因素，國防財力需求逐年遞增，為持續落實國防施政目標，國防部應妥適資源配置，俾減緩對中、長期施政規劃之衝擊，確保建軍備戰穩健發展。⁶⁵推動募兵制，在精簡兵力同時，並寬籌國防預算以備募兵所需。⁶⁶國防施政乃國家整體發展之一部分，而國防預算亦為中央政府總預算之一環，在國防財力供給規模有限情況下，國防部欲有效推動募兵制，須配合募兵制規劃進度及福利誘因措施需求，建立完善財務規劃籌措配套方案，採取「內部資源調整」及「外部資源獲得」等措施，藉由強化預算管理控制功能，例如預算節點管制、預算流用等機制，以降低無效益預算，提升資源運用效益，解決軍事戰略需求不足之財源。⁶⁷善用有限國防資源，達到

64 施茂林、劉青景，〈行政程序法簡述〉《常用六法智庫》(臺南：世一，2007年)，頁34-40。

65 中華民國102年4年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國102年4年期國防總檢討》(臺北：國防部，2013年)，頁55。

66 陳文浩，〈讓青年揮別慘綠，迎向藍天〉(臺北：國家政策研究發展基金會，2004年1月16日)。

67 鍾華文、劉德忠，〈募兵制對國防財力運用之影響〉，載於《國軍推動募兵制面臨之困境與策進方案》，(臺北：國防大學管理學院，2009年)，頁82-83。

利益最大化的目標。

(二)爭取合理國防預算

募兵制實施後，人員費用壓力更形龐大，將使各項重大國防政策推展之困難度上升。⁶⁸當然，臺灣的國防改革絕對不可能獲得無限的經費支持，在軍事事務「質」的提升上，必然會有一個臨界點，也就是資源運用與防衛力量建立的平衡點，防衛力量不可能無限制的提升，有限經濟資源也不可能完全投入到國防改革上，而政府的責任，即是找到這個資源投注的平衡點。說明經費需求的不足與急迫性為國防改革尋求財源的種種建議，是希望國防改革的作為能讓臺灣維持足夠的防衛力量，持續發展以應付未來的挑戰。⁶⁹當前有部分人士認為我國國防預算的額度仍然太高，然而衡諸世界軍事情勢之發展，如日本多年來國防預算每年至540餘億美元，是我國的4-5倍，美國在911事件後更一舉增加國防預算數十億餘美元。⁷⁰另一方面募兵看似所費不貲，但從國家整體經濟發展分析其實值得，因為人力資源是臺灣經濟與國力發展的最重要憑恃。募兵制實施後可以釋出大量高素質人力，一旦投入生產，無論是個人或企業的高附加價值經濟產值更是難以估算。更何況，招募10萬兵員亦代表臺灣有10萬個家庭自此有穩定收入，對確保國家安

全、提升民間經濟、維護社會安定亦有「三贏」的價值。因此，政府如何在國家經濟建設、社會福利等政府施政作為與敵情威脅等各項因素間，求得一個均衡點，維持合理的國防預算額度，實是國人須慎重考慮的重要課題。

三、在社會意識方面

國家的安危除軍事科技發達與否等外在因素外，國家內部能否團結一致，同舟共濟，更是至為關鍵的重要因素，募兵政策若欠缺整體社會民眾對國家安全與經費的支持，將難以獲得具體成果。

(一)建立全民國防意識

證諸歷史事實，我國在對日抗戰期間，國軍能夠以劣勢裝備戰勝日軍，最關鍵的因素即在於，全體軍民皆存有守土抗戰之責任的團結精神，從而凝聚全國軍民團結一致的力量，贏得抗戰的最後勝利；而伊拉克入侵科威特戰爭中，由於科威特軍民士氣與戰鬥意志的低落，科威特在24小時內即宣告淪亡，此二者均顯示出全民國防之重要性。尤其我國當前最直接的威脅，係來自於對岸日益強大的中共解放軍武力，為確保臺灣民主憲政的永續發展，以及臺灣全體國人的安全福祉，國軍必須積極推動軍事變革，以達成國家與社會民眾所需足夠的安全防衛力量。

68 中華民國102年4年期國防總檢討編纂委員會，《中華民國102年4年期國防總檢討》（臺北：國防部，2013年），頁19。

69 蔡明憲、林志松，〈臺灣國防改革的經費問題〉，《國防政策評論》（臺北：蔡明憲國會辦公室，2003年），頁255。

70 Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, The SIPRI Military Expenditure Database, see <http://milexdata.sipri.org/result.php42>, 2013/4/10。



然而除前述兩項基本共識外，全體國民更須瞭解，現代高科技戰爭講求速戰速決，在高科技武器的運作下，已無明顯的前後方之分別，尤其臺灣海峽戰略縱深天塹，在高科技技術發展下，相對日漸縮短，在首戰即決戰的情況下，除直接作戰部門外，全體國民之民心士氣，以及是否能凝聚衛國意志支持國軍作戰，已成為我國是否能阻止中共武力犯臺的最重要問題之一。國防是國家生存與民眾福祉保障的重要基礎，也是國家施政的重要一環，由於國防武力是屬於長期性的建設，在投入大量的人力、物力與經費資源後，未必能產生立即可見的效果與影響，因而更需要社會大眾的共同支持與關心，凝聚全民共識，共同推動國軍軍事變革。

(二) 無廉價國防

在政治、經濟與軍事三者的辯證關係上，軍事是政治的沿伸與達到政治目的的最重要手段，而經濟則是軍事實力的最重要基礎，正如同拿破崙的名言：「打仗需要三個字，錢、錢、錢。」而政治與戰略目標的制定前，自必須考量軍事實力、能力，以及國家整體經濟力量，過去前蘇聯在計畫經濟體制下與美國進行軍備競賽，最後導致經濟崩潰，國家解體的情形殷鑑不遠，而空談國家政治與戰略理想，而不具備達成的軍事實力，亦顯陳義過高，三者之間的巧妙平衡，

不僅僅是軍事變革能否成功與否的關鑑，更攸關國家整體生存與發展。⁷¹民主社會的「軍民關係」強調的是和諧與相互支持，而軍隊為了爭取國內社會對他們的支持，必須重視社會價值與公共輿論，關心軍隊的社會形象與公共關係，以期軍民之間能夠建立並維持良好的互動關係。⁷²為使社會民眾都能關注國防、支持國防、進而參與國防，我國防部應在現行全民國防教育實施的範疇，並積極地進行全民國防宣導教育等層面，強化民眾全民國防意識，⁷³進而支持募兵政策。尤其軍事變革的主要目的，係在於維護國家安全與民眾福祉，但是當代軍事變革所需，從高科技武器等硬體裝備、武器裝備的後勤維護，乃至於操作此類武器所需招募與培訓的高素質人力等等，每一項目的花費都十分昂貴，民眾必須體認國家安全的重要性與維持國家安全所必須的國防預算經費，兩者間存有絕對的相對性與必要性。

結語

從行政學的角度來看，治理是一種組織結構、一種管理方法、一種決策過程，理想的治理模式必須合於時宜運作順暢，能夠有效激勵成員共赴事功，最重要的是，治理的終極目的必須達到滿足人民多元的需求，以及解決複雜的公共問題。⁷⁴當前由於國防科

71 羅金棟，〈全球化趨勢下我國軍事變革與發展之研究〉（臺北：國防大學政戰學院博士論文，2008年），頁256。

72 錢淑芬，〈軍民關係的社會學分析〉，《軍事社會科學專題研究：93年專題研究彙編》（臺北：國防大學政治作戰學院，2004年），頁62-63。

73 青年日報〈集思廣益精進全民國防教育〉，2008年11月29日，版3。

技長足進步、社會條件明顯改變，而義務役役期亦已縮短為一年，導致部隊經驗不易累積、訓練成效不易保持、武器裝備不易妥善維護、部隊戰力不易維持，徵兵制之缺點逐漸凸顯，因此推動募兵制勢在必行。⁷⁵如果實行募兵制，只召集國家需用之兵，且能提供最完善的訓練與裝備，戰力不減，至於其他的役男可投入社會生產行列，給國家聚集更多的經濟力量。⁷⁶因此，就經濟長遠發展的角度而言，採行募兵制優於徵兵制。而國軍除了在現有架構下支持募兵制的推行外，仍應特別關注以下幾點：1.國軍面對戰略安全環境的變化，必須與時俱進，募兵制推動不是為募兵而募兵，而是要確保國家的整體安全與民眾福祉，今後國軍更應在捍衛國防安全的前提下，積極致力於人力素質的提升，充實專業的素養，既能遂行任務也能得到社會各界的敬重；⁷⁷2.依據社會認同理論，企業的組織形象會對潛在應徵者的報考意願產生正向影響，應徵者所認知的國軍組織形象越高，則其職業軍人選擇傾向越高，國防部欲求兵源的素質與穩定需求，必須正視現存環境特性所衍生相關問題，研擬具體改善策

略，重塑國軍職場環境新形象，以消除一般社會刻板印象的疑慮，進而提昇招募成效；⁷⁸3.貫徹「防衛固守、有效嚇阻」軍事戰略構想，秉持國防組織持續精進的理念，充分有效運用國防資源，發揮最大投資效益，打造國軍成為「小而精、小而強、小而巧」的現代化國防武力。⁷⁹最後，「募兵制」不僅有助於國防戰力的穩固與提升，也可釋出人力資源從事經濟建設，對國家而言既可發展經濟、厚植國力與競爭力，⁸⁰而國軍鑑於「人才」是建軍的根本，基於軍事專業立場，以及國家安全的迫切需求考量下，在走向專業化與職能化的同時，必須招募更多高素質之志願役人員，以鞏固國軍建軍成果。在此同時，我們誠摯希望國人都能認同、支持這項長遠、持續的建軍工作，大家齊心共同為中華民國的安全而努力。

作者簡介

曾美智女士，台北大學公共行政碩士，國防大學政治研究所博士候選人，現為國防大學通識教育中心講師。

74 郭雋，〈民主行政的治理模式〉，《行政試訊》（臺北：志光，2005年9月），14期，頁6。

75 中華民國國防部，〈重大政策〉，2009/4/9，見<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=2577&p=33571>，2013/4/10。

76 陳新民，〈擴充實施募兵制之相關配套措施研究計畫〉（臺北：行政院研究發展考核委員會，2006年），頁9。

77 青年日報，〈國軍戮力推動募兵制確保國防戰力〉，2008年12月4日，版3。

78 鍾華文、劉德忠，〈募兵制對國防財力運用之影響〉，載於《國軍推動募兵制面臨之困境與策進方案》（臺北：國防大學管理學院，2009年），頁68。

79 中華民國國防部，〈國防部募兵制計畫說明參考資料〉，2012/2，見http://www.cna.edu.tw/~na/chinese_web/news/1010309.htm，頁2。

80 青年日報，〈陳部長：國軍戮力推動募兵制促進戰力升級〉，2008年10月29日，版7。