

從我國防安全探討 募兵制之影響

海軍上校 孟繁宇

提 要：

- 一、隨著戰爭型態轉變，各國均進行軍事變革，積極調整戰略部署與加速國防改革，我國當然也不例外，除落實推動「精實案」及「精進案」讓國軍朝精銳化發展，更將人員與裝備持續提升，並推動募兵制度以健全人事與訓練。
- 二、目前兩岸關係逐漸和緩，國軍面對兩岸戰略安全環境改變，必須要與時俱進、積極革新，在保持戰備水準、捍衛國防安全的前提下，推動各項適當的改革，以強化自我防衛實力。
- 三、為了達到和平與避免戰爭的目標，不僅不應放棄國防建設和建軍規劃，更應善用當前相對和緩的兩岸環境和時機，積極推動結構性的國防改革和轉型及募兵制度，以建立現代化的國防武力。

關鍵詞：軍事變革、戰略部署、精實案、精進案、募兵制度

壹、前言

隨著戰爭形態轉變，各國無不進行軍事變革，積極調整戰略部署與加速國防改革，我國當然也不例外，除落實推動「精實案」及「精進案」讓國軍朝精銳化發展，更將裝備朝向高科技推進，其中人才培訓則為重要一環，隨著兵力規模日益縮減，役男服役日期縮為一年，造成難以延續軍中高級專長及長期服役人力目標，所以為因應現代高科技戰爭對高素質人力的需求，國軍必須引進素質高、意願強的人才，以建立一支專業優質的全志願役勁旅，此舉造成兵役制度產生變

革，將原「徵募併行」制轉變為「全募兵」制，讓社會專業人才與深具愛國熱誠人士投入軍中，進而建構現代專業化國軍勁旅¹。

儘管目前兩岸關係逐漸和緩，國軍面對兩岸戰略安全環境改變，必須要與時俱進、積極革新，在保持戰備水準、捍衛國防安全的前提下，推動各項適當的改革，以強化自我防衛實力，不可因目前假象而陷入中共統戰迷失之中，中共自1949年建政以來，始終不放棄以武力解決臺灣問題，近年來更經常運用具針對性之軍事演習或武力展示威嚇臺灣，以達其政治目的；其對臺軍事政策自鄧小平、江澤民、胡錦濤、以迄習近平政權，

註1：尖端科技軍事雜誌，〈爭霸東亞-另類觀點檢視臺灣本島防禦作戰〉，《尖端科技》，第290期，民國97年10月，頁33。

均在「和平統一，一國兩制」基本方針下，強調對臺動武的最後手段性，藉和平統戰混淆國際視聽，攏絡臺灣民心；同時，中共亦積極發展國防軍事現代化，加速提升整體戰力，一方面藉「威脅」使用武力，企圖影響我國家意志及政策，另一方面則不排除在未來實際「使用」武力以遂行統一。簡言之，即是在和平政策下實施「武嚇」與「武備」，對我國國防安全之威脅甚鉅²，所以必須籌建一支足以嚇阻中共入侵之國防武力，以確保國家安全。

然隨著政黨輪替，新政府上任以來主張「固若磐石」的國防，也就是建立「嚇不了(戰志高昂)」、「咬不住(封鎖不住)」、「吞不下(佔領不了)」、「打不碎(能持久抗敵)」的整體防衛戰力，若戰爭無法避免，中共沒有把握成功發動「第一擊」，迅速瓦解我防禦力量與決心，國家安全自然能夠增加³。因此，為了達到和平、避免戰爭的目標，不僅不應放棄國防建設和建軍規劃，更應善用當前相對和緩的兩岸環境和時機，積極推動結構性的國防改革和轉型，以建立現代化的國防武力，其目的絕非軍事競賽、挑釁和單方面改變臺海現狀，而是希望以堅實的國防力量，捍衛中華民國的安全，使人民繼續享有和平生活與政治自由的各項權利，基於此變化，國軍必須要與時俱進、積極革

新，提出有效的新國防戰略，並在保持戰備水準、捍衛國防安全的前提下，推動各項適當的改革，以強化自我防衛實力，做為政府推動兩岸和平發展的有力後盾⁴。

國防部於民國91年5月2日在立法院就兵役制度作出重大政策宣示，將依規劃逐年增加募兵(志願役)比例，以期實施「募兵為主，徵兵為輔」的兵役制度，規劃於民國97年達成「募兵為主」之募徵比「百分之六十比四十」的目標，同時自民國97年1月1日起將義務役役期調整至一年，俾進一步將國軍兵役制度朝「全募兵制」方向轉型。「全募兵制」的意涵係判別一個國家的兵役制度是以現役的士兵來源為準，因職業的軍、士官都是藉由招募產生，構成以維持武裝力量國家之主體。換言之，「全募兵制」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「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異。在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，有助於軍隊的戰備訓練⁵。

軍事是社會型態的重要領域，每次社會與經濟產生革命性變革，必然也會對戰爭工具與方式產生革命性影響，導致軍事領域與整體發生變革⁶。因此隨著現代武器裝備進

註2：國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國95年國防報告書》(臺北：國防部，民國95年8月)，頁68。

註3：尖端科技軍事雜誌，〈一個SMART的國家安全戰略〉，《尖端科技》，第283期，民國97年3月，頁16。

註4：張副部長：「三階段規劃全募兵建立堅實國防力量」，取自：http://news.gpwm.mnd.mil.tw/newpage_blue/news.php?css=2&rtype=2&nid=62259，檢索日期：2008年12月6日。

註5：社論：「推動全募兵制 建構現代專業化部隊」，取自：http://news.gpwm.mnd.mil.tw/newpage_blue/news.php?css=2&nid=62429&rtype=1，檢索日期：2008年12月8日。

註6：林建超，《世界新軍事變革概論》(北京：解放軍出版社，2004年10月)，頁38。

展，其結構複雜性與技術性遠較以往精密，如聲納、雷達及氣象、電機、飛彈等，人員都必須經過長時間訓練和經驗累積，方能操作與勝任；而保養維修訓練亦是如此。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，必須學會使用八種武器，顯見單一武器操作將無法勝任未來戰爭。也就是至少要用九個月的時間，才能訓練成為一個健全的士兵，圓滿從事戰鬥任務。若以我現行義務役徵兵一年的役期來看，扣除休假後，役期不足九個月，訓練成果不易蓄積，無法使軍中經常保持立即可用之戰力，因此，國軍在未來兵力整建上，將調整朝向「全募兵制」發展，建立一支「足編、全裝、完訓、長役期」可立即遂行作戰任務的常備部隊，以因應無預警戰爭發生，爭取後備兵員完成部隊編組與臨戰訓練所需要的時間，達成防衛國土安全之目標⁷。本研究則先探討國家安全意涵、主要威脅與現在國防戰略之發展，後論述軍事戰略與兵役制度之關係，最後評估推動募兵制之效益，進而提出精進作為與因應之道供國防政策參考。

貳、國家安全意涵、威脅與現在國防戰略之發展

國防安全係為國家安全基石，本節則先論述國家安全之意涵，以歸結出國家安全目標，析論出國家安全威脅，進而探討軍事戰略發展方向，據以擬定妥適的兵役制度以因應變局，確維國家安全。

一、國家安全意涵

從傳統的國家安全概念來看，是指國家所構成的人民、領土、政府、主權免於受到外敵威脅的恐懼。從戰略觀點，國家安全是「對所有外來侵略，間諜活動、敵意、偵察、破壞、顛覆、困擾及其他影響國家安全或利益所採取之保護⁸。」

我國《國軍軍語辭典》對「國家安全」的解釋為國家為保障其領域、主權之完整與人民生命財產之安全，所採之「安內攘外」之護衛行動⁹。就當前時勢而言，「國家安全」議題所涵蓋的層面是相當廣泛的，舉凡政治、經濟、軍事、社會、文化、心理等與國家安全或利益相關的事務都可包含在內¹⁰。另隨著國際局勢及時代潮流的變遷，加以威脅的來源與種類的多樣化，「國家安全」的基本概念是不變，但若從不同的角度層面來考量與分析，則會衍生出「軍事」、「經濟」、「政治」、「環保」、「社會」、及「文化」安全等概念延伸，但無論是傳統式或非傳統安全領域的問題，其主要目標都在確保「國家生存」¹¹。

註7：同註4。

註8：鈕先鍾譯，《大戰略》（臺北：黎明文化公司，民國71年1月），頁455；轉引自賈英富，《國家安全新思維》，前揭書，頁23。

註9：國軍軍語辭典編審指導委員會，《國軍軍語辭典》（臺北：國防部，民國93年3月），頁1-1。

註10：賈英富，《國家安全新思維》，前揭書，頁24。

註11：陳明通，《民主化臺灣新國家安全觀》（臺北：先覺，民國94年11月），頁19；轉引自陳子平，〈「全民國防」的意涵與國家安全〉，國防大學95年度國防事務學術研究專案學術研討會，國防大學主辦，民國95年11月23日。

二、我國國家安全之目標

在全球化、資訊化的時代裡，我國家安全已從狹義的軍事安全觀進入到廣義的多元安全觀，亦即涵蓋國防、外交、兩岸、財經、科技、心理、環境及危機管理等綜合性的範疇，國家安全政策之目的即在維護國家綜合性的安全，以確保國家永續生存與發展，創造人民最大的福祉。而國家利益是一個國家最重要的需求，也是維護國家安全的核心價值，我國家利益具體而言包括：(一)確保國家生存與發展；(二)維護百姓安全與福祉；(三)保障自由民主與人權。

我國家安全會議於民國95年5月20日提出的「2006年國家安全報告」，衡諸當前國家面臨的內外處境，我國現階段國家安全的總體戰略目標，應在於確保國家的「主權尊嚴」、「生存安全」與「繁榮發展」，免於受到國內外的威脅、侵犯與破壞。過去長久以來，「國家安全」的概念基本上是以軍事安全為核心。但從上一個世紀70、80年代以來，「綜合安全」的概念逐漸受到重視。911之後，這趨勢更加明顯，除了軍事威脅之傳統安全的議題以外，由於全球化效應帶來經濟、社會與人文環境的巨大變遷，非傳統安全的重要性與日俱增。舉凡經濟、金融、能源、疫病、人口、資訊、國土保育，乃至於族群、認同…等議題，莫不逐漸成為國家安全的新挑戰；概括而言，當前臺灣在國家安全上所面臨的威脅和挑戰，主要仍然來自對岸的中國大陸，其次則是全球化與內部

變遷的挑戰¹²。

另我國「2006國家安全報告」中對於國家安全提出九項策略：(一)加速國防轉型，建立質精量適之國防武力；(二)維護海洋利益，經略藍色國土；(三)以「民主」、「和平」、「人道」、「互利」為訴求，推動靈活的多元外交；(四)強化永續發展且富競爭力之經濟體；(五)制定因應新環境的人口與移民政策；(六)落實「族群多元、國家一體」目標，重建社會信賴關係；(七)復育國土，整合災害防救體系，強化危機管理；(八)構築資訊時代的資訊安全體系；(九)建立兩岸和平穩定的互動架構¹³；俾建立國家安全環境，確保「民主臺灣，永續發展」的國家安全的總體目標。

三、我國國家安全之主要威脅

我國《2006國家安全報告》指出，國家安全的內在威脅有：(一)中國軍事崛起的威脅；(二)臺灣周邊海域的威脅；(三)中國外交封鎖的威脅；(四)財經安全的威脅；(五)人口結構安全的威脅；(六)族群關係、國家認同與信賴危機的威脅；(七)國土安全、疫災與生物恐怖攻擊及重大基礎設施的威脅；(八)資訊安全的威脅；(九)中國對我三戰及其內部危機的威脅¹⁴。但長久以來，我國的安全威脅主要來自中共，當是無庸置疑的。面對兩岸分隔，政治立場不同，以及中共在不放棄「武力犯臺」的思維下，迄今仍為兩岸關係正常化的主要障礙。

中共在「和平崛起」外交思維中，其現

註12：國家安全會議編，《2006國家安全報告》(臺北：國安會，民國95年5月20日)，頁3-4。

註13：《2006國家安全報告》，前揭書，頁87。

註14：《2006國家安全報告》，前揭書，頁35-83。

表一 中共對我國家安全之威脅

威脅面向	作為 中共之主張與手段
政治壓迫	一、主張臺灣接受「一個中國」原則。 二、中共持續增強對臺軍力部署、制定「反分裂國家法」及發動對臺「三戰」（輿論戰、心理戰及法律戰）等作為，且一再阻擾打壓我融入國際社會。 三、強化對臺統戰力度，爭取民間認同以影響兩岸政策制定，壓迫我國接受其「一國兩制」的主張。
經濟磁吸	一、強化臺灣對大陸之經濟依賴，係為達成「以經阻獨、以商促統、以民逼官」。 二、藉我在野勢力對經濟之訴求影響執政黨，吸引臺商赴大陸投資，尤以具競爭力之高科技產業為要，達到經濟統戰之目的。 三、倘未來兩岸關係惡化，禁止我產品輸往大陸或是凍結民生物資輸往臺灣，對我施加經濟制裁，癱瘓臺灣經濟、瓦解我方民心士氣。
軍事威懾	一、持續增加對臺部署導彈，近年積極引進新式武器系統，續針對攻臺想定舉行大規模的軍事演習，來威嚇我政經軍心之穩定。 二、在「打贏信息化條件下的局部戰爭」戰略指導下，積極進行軍事現代化的各項計畫，重點置於強化聯合作戰機制、研購先進武器裝備、加強東南沿海戰場建設（整、擴建機場與港口）及強化對臺軍事整備力度。
外交打壓	一、藉參與聯合國維和任務、強化上海合作組織及積極斡旋六方會談等，除維護自身安全與利益外，尚可藉優勢國力迫使國際社要求臺灣回歸一中原則，及打壓我國國際生存空間。 二、利用「反分裂國家法」，企圖加大對我外交鬥爭力度，並置重點於拉丁美洲、非洲我外交重鎮。
社會統戰	一、對臺工作現階段依「爭取談、準備打、不怕拖」的原則，在胡錦濤「入島、入戶、入腦」的指示下，擴大對臺灣社會民心的統戰工作。 二、透過社會各面向對我國進行滲透與分化，藉由「量變」到「質變」操作，均可能對我國的政策方向與社會輿情產生影響。

資料來源：筆者整理自《中華民國95年國防報告書》，頁37-40。

階段對臺戰略的主要思維，可分為下列五個部分：(一)戰略包圍臺灣；(二)建立「藍綠合流」的緊急應變系統；(三)推廣「非傳統安全觀」及於臺灣；(四)對臺「三戰」的推出；(五)經濟包圍臺灣。基此，中國大陸認為臺灣問題不可能走太遠，和平崛起可以化解臺灣問題與中國大陸周邊爭議，甚至兩岸問題可能向前推動¹⁵。另我政府近年來曾多次呼籲兩岸應建立「和平穩定互動架構」，惟在欠缺中共善意回應下，兩岸關係未能獲得進一步正面發展。2005年3月，中共頒布《反分裂國家法》，使得兩岸緊張情勢再度

升高。即令兩岸經濟、社會與文化等方面已有密切的交流，中共仍拒絕放棄對臺動武，及持續加強對臺軍事整備和統戰，戰爭危機仍然存在。就兩岸關係而言，我國家安全威脅涵蓋政治、經濟、軍事、外交及心理等面向，概述整理如后(如表一)。

綜觀中共對臺策略手段多元且日趨彈性、靈活，在其中央涉臺機構有組織的整體規劃下，交互運用政治壓迫、經濟磁吸、軍事威懾、外交打壓與社會統戰等手段，對我國國民意志之團結及國家安全的維護產生重大威脅。

註15：巨克毅，《臺海安全戰略的新情勢》(臺北：鼎茂圖書，民國94年10月)，頁55。

表二 中共對臺軍事策略模式

作為 動武面向	模式內容
動武時機	考量其經濟成長與政治穩定，短期內如無突發性因素，主動挑起臺海戰事的可能性不大。不過，中共近年綜合國力不斷的提升，軍力大幅成長，兩岸軍力失衡，則有利其以武力解決「臺灣問題」。
對臺動武合理(法)化	通過「反分裂國家法」，以法律明文授權軍隊在特定狀況下可對臺使用「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，降低國際干預。
綜合運用非武力三戰	運用「三戰」對臺正式工作，並統合相關措施及作為，以非武力手段達到其政治目的，進而分離我民心士氣、抗敵意志及對內部團結進行破壞、分化與顛覆。
加強對臺軍事作戰準備	中共除對我持續施加軍事壓力外，並加強各項作戰準備： 一、加強二砲導彈旅設施。 二、重啟機場為輪戰基地。 三、組建航母艦隊。 四、模擬我設施攻擊演練。 五、強化封奪我外島演習。
攻臺可能手段	未來攻臺將依「損小、效高、快打、速決」之戰役行動，採取下列手段： 一、威懾戰：以大軍演訓施壓、網路電子干擾、機艦海空挑釁、局部封鎖脅迫、全面封鎖窒息，運用未及全面戰爭門檻的各種軍事手段，屈服或打擊我方意志。 二、癱瘓戰：以網路信息作戰、飽和導彈攻擊、聯合精準打擊、特戰襲控中樞，迅速癱瘓我指揮體系軍政樞紐，以利其攻略戰之遂行。 三、攻略戰：併用諸般軍事手段，完成攻略占領我外島、離島、本島的目標。

資料來源：筆者整理自《中華民國95年國防報告書》，頁67-80。

四、中共對臺軍事策略

儘管兩岸關係和緩，中共仍然始終不放棄對臺實施軍事鬥爭準備，所有「軍事準備」都是立足於「集中力量於東南沿海」，發展海空軍、二砲部隊和特種部隊及空降兵，主要軍事採購都是立足於對臺進行軍事鬥爭，種種軍事整備均將臺灣列為第一假想敵¹⁶。另中共近年來對臺針對性的武獲、戰備及演訓更未曾間斷，從軍力建置、潛能發展研判，中共攻臺戰力將具備多維攻擊、資電癱瘓、遠距精準及速戰速決等特性，並依不同形勢使用或併用威懾戰、癱瘓戰、攻略戰、導彈戰及封鎖戰等手段攻臺，對我國之國防整備與防衛作戰均構成嚴峻挑戰¹⁷，現僅就

中共對臺軍事策略之動武時機、準備、手段等面向觀察摘列如后(如表二)¹⁸。

美國國防部於「2007中共軍力年度報告」，重點探討中共96年1月11日試射衛星殺手事件、共軍瞄準臺灣飛彈增加到900枚以上、東風31型洲際彈道飛彈已完成戰備等多項軍備發展情形。中共表面上看似在於因應臺海各項可能潛在衝突，但深入觀察中共官方文件及其軍事戰略學者的觀點，中共戰略企圖實際上已超越臺海。由於臺灣地緣戰略價值，對中共而言如果無法掌握臺灣，東出太平洋海域，其遠洋戰略發展將受到重大的局限性，另一方面，為了建構太平洋的戰略優勢，軍事戰略的打擊目標也直指美國本土

註16：漢和防務評論編輯部，〈中國不放棄對台軍事鬥爭準備〉，《漢和防務評論》，第48期，2008年10月，頁50-52。

註17：研究專輯，〈中國軍隊對臺封鎖作戰研究〉，《漢和防務評論》，第40期，2008年2月，頁38-42。

註18：《中華民國95年國防報告書》，前揭書，頁68-70。

，並積極研發及採取各種能夠破壞美軍絕對優勢與平衡的新形態武力，即是希望能夠遏阻美軍介入臺海¹⁹。

鑑此，國軍不僅需針對未來威脅型態，加速推動國防轉型，以提升軍隊戰鬥效能，掌握相對優勢，亦須積極落實全民國防，俾結合國家總體力量，健全全民防衛體系，唯有可恃的堅強武力，才能遏制中共的動武企圖。

五、現階段我國防政策與軍事戰略發展

「國防政策」是指一個國家為達成抵抗平時和戰時外來軍事威脅與防治國內暴亂的安全目的所採取的計畫、方案和行動之集合體，亦即是政府為追求國家安全目標時，所採取的行動方案與指導原則。

（一）國防政策基本目標

自政府遷臺以來，我國的國防政策因應國際情勢、亞太局勢和兩岸關係的變化，也歷經了數次的演變。從「確保臺澎金馬、伺機反攻大陸」，迄現階段以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」為國防政策基本目標。

「預防戰爭」：旨在防範未然，避免戰爭的發生，為達此目的，一方面以交流促進瞭解，化解敵意，一方面則建立全民防衛戰力，及爭取亞太區域安全與國際社會支持，使敵不敢輕啟戰端；「國土防衛」：以迅速、靈活、高效的三戰聯合戰力及全民防衛力

量，達成防衛國土任務，確保國家安全。

「反恐制變」：面對國際日益嚴重的恐怖攻擊威脅，與中共可能對我實施之超限戰、不對稱作戰，「預警」與「制變」是有效防制與快速因應的重要憑藉，平時獲得早期預警，防微杜漸，一旦事件發生，則由政府國安系統統籌指揮，國軍專業部隊投入支援，以迅速消弭危機²⁰。

（二）國軍軍事戰略發展

軍事戰略為建立武力，藉以創造與運用有利狀況以支持國家戰略之藝術，俾得在爭取軍事目標時，能獲得最大之成功公算與有利之效果²¹。「建軍」是軍事戰略與國家安全最直接的關係，也是國家發展過程中的重大國政，大多數國家採「平時養兵少，戰時用兵多」的政策，並依其國情、環境、目標等因素建立三軍武力²²。國軍軍事戰略係為國家戰略之一環，平時軍事戰略與政治、經濟、心理戰略在國家戰略指導下，相互支持與發展；戰時軍事戰略確保國家利益與安全，必須在政治、經濟、心理戰略支援與配合下，將國家資源轉換為國防武力，支持國家目標。所以，軍事戰略為指導武力建立與運用之藝術，為全般軍事活動之基本依據，其目的在爭取戰爭勝利時，支持國家戰略，達成國家目標。

自民國38年國軍隨國民政府播遷來臺，國軍的軍事戰略即隨時代的脈動而進行「攻

註19：「正視中共軍力大幅提升威脅 強化國軍自我防衛能力已刻不容緩」<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=重要新聞&Nno=19786>

註20：國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國93年國防報告書》（臺北：國防部，民國93年12月）頁61-64。

註21：《國軍軍語辭典》，前揭書，頁2-7。

註22：陳福成，《國家安全與戰略關係》（臺北：時英出版社，民國89年3月），頁311。

勢作戰」(民國38-58年)、「攻守一體」(民國58-68年)、「守勢防衛」(民國68-91年)及「積極防衛」(民國91年迄今)的調整。民國91年依「全民總體防衛」政策，調整「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」後為遵循「不武」政策指導避免過度刺激又再調整回「防衛固守、有效嚇阻」。

「有效嚇阻」係建立具備嚇阻效果的防衛戰力，並積極研發、籌建遠距縱深精準打擊戰力，俾能有效瓦解或遲滯敵攻勢的兵火力，使敵在理性的戰損評估下，放棄任何採取軍事行動的企圖；並以全民總體防衛力量及三軍聯合戰力，實施國土防衛，以達成拒敵、退敵與殲敵的目標。本階段以策定「科技先導、資電優勢、聯合截擊、國土防衛」建軍指導，以「戰略持久、戰術速決」用兵指導，規劃三軍聯合作戰之戰力整建²³。

國軍在強化全民總體防衛理念上，即兼顧「國防安全」和「危機應變」之前瞻性考量，未來將積極配合行政院各部會的整合，在法制的基礎上，建構完整的行政動員與軍事動員體系，在平時結合各級政府實施，完成人力、物力及戰力的綜合準備，充分積儲總體國力準備，面對戰爭或緊急危難時，能迅速轉換支援軍事作戰，成為平、戰合一的全民國防安全機制，以確保國家生存發展及人民生命財產，具體實踐全民國防的理念²⁴。

當前國軍兵力結構係依敵情威脅、戰略

構想調整，並結合本島地略環境，各軍種兵力結構維持現行聯兵旅、艦隊及聯隊之編組架構，指揮層級配合任務、功能、權責，檢討簡併或裁撤，自民國93年起執行「精進案」第一階調整工作，於94年7月起在「編現合一」各單位編實到位後，接續推動第2階段組織改造工程，迄97年底，總員額將降為27萬5千人，另因應役期縮減實施志願役招募，預2010年起推動全募兵制²⁵。因此，國軍必須加速國防現代化，建立一支質精、量適、戰力強的部隊，並注重三軍聯合戰力的整合，透過現代化C⁴ISR系統的建構，聯合作戰指揮機制的調整，及戰術、戰法、準則的更新，建構一支「平時具嚇阻性、戰時具決定性」的可恃戰力。

參、軍事戰略與兵役制度之關係探討

隨著中共軍事現代化的緊湊腳步，其已取得臺海的軍事優勢，打破和平的現況，貿然在臺海採取戰爭手段來逼迫臺灣和談²⁶，所以在面對中共威脅，臺灣應針對軍事戰略指導，採取適切之兵役制度，建立強固兵力嚇阻，確維國家安全。

一、軍事戰略

從確保臺灣安全角度觀察，國防武力的建構，將是兩岸軍力相抗時保衛臺灣的最後屏障，我國當前採「防衛固守，有效嚇阻」的軍事戰略，如何於事前展現嚇阻與防衛能

註23：《中華民國95年國防報告書》，前揭書，頁92-93。

註24：《中華民國95年國防報告書》，前揭書，頁94-95。

註25：《中華民國95年國防報告書》，前揭書，頁84。

註26：陳國雄，〈我國如何建立嚇阻性兵力〉，《新世紀智庫論壇》，第10期(2000年6月)，頁19。

力，以及如何在中共武力犯臺初期，實踐立即嚇阻的作為，是建構國防武力嚇阻的精神所在，臺灣的整體安全固然有賴於現代化武器裝備之持續更新，但高素質的兵員需求，也是軍隊結構與兵役制度調整之重要因素。

（一）「有效嚇阻」戰略緣起

我國一直評估中共渡海攻擊能力不足，且認定中共若準備渡海攻臺，從動員整備、戰略機動、戰略集中，建立攻勢基地，到發動攻擊，需經過長時期的準備，這些武力犯臺徵候保密不易，將提供我方充分反應與準備的時間，主要原因係臺灣海峽天險，限制中共軍事行動²⁷。然在1996年3月臺海危機中，讓臺灣軍方警覺到中共已然具有強大威脅性，可以運用各種戰略及戰術，達到破壞臺灣經濟與造成社會動亂的目的²⁸。

直至1999年，國軍積極發展有限反制能力，包含第二代兵力的整建完成，防空制海飛彈前推部署外島，同時積極研發與籌獲精準遠攻武器系統，對中共深遠縱深目標也有一定的打擊能力，不論是「防衛固守」或「有效嚇阻」何者在前、何者在後，但都可明確看出「有效嚇阻」被特別加以重視，將成為今後軍事戰略構想的主軸方向，指導現代化軍隊精簡整編的方向²⁹。

（二）「防衛固守，有效嚇阻」的定義

根據軍語詞典對「防衛固守，有效嚇阻」定義為：「有效嚇阻確實使敵人害怕我報復之結果，而確定其不敢採取侵略行動」，防衛固守係遭受對方攻擊時才行使之防衛力量，以確保領土之完整為目的，乃採取被動的防衛戰略態勢³⁰。換言之、「有效嚇阻」乃是注重建立一支「難以消受」的軍力，嚇阻中共入侵，而「防衛固守」屬於政治宣示，強調臺灣決心將軍力用於防衛包括離島在內的國土，寸土必守，寸土必爭³¹。

（三）「有效嚇阻、防衛固守」戰略發展前景

軍事戰略為指導未來建軍備戰的工作，因此，從現實條件來看國防未來的發展，依次序邏輯來看，軍事戰略雖將「有效嚇阻」又調整在「防衛固守」之後而並未刪除，即是明確的表達將來建軍備戰發展，要以嚇阻為主要方向。在理則上，若要落實執行嚇阻政策，未來兵力結構將做大幅度的調整，國防資源也必須大量投注，以臺灣有限的資源，必須要有取捨，不論是人力規劃、裝備籌補、準則制定、部隊訓練都要重新規劃。由於武器裝備性能的提升，軍隊精簡縮編，已成為世界主要國家的發展趨勢³²，臺灣軍方

註27：吳恩德，〈嚇阻戰略之研究－以中華民國軍事安全政策為例〉（國立政治大學外交學系研究所，碩士論文，2002年1月），頁80。

註28：李潔明(James R. Lilley)、唐思(Chuck Downs)，張同瑩等譯《臺灣有沒有明天？臺海危機美中臺關係揭密》，（臺北：先覺，1999年），頁34。

註29：吳恩德，〈嚇阻戰略之研究－以中華民國軍事安全政策為例〉（國立政治大學外交學系研究所，碩士論文，2002年1月），頁79-80。

註30：國防部頒，《國軍軍語辭典》，（臺北：國防部，2000年），頁6-14。

註31：李潔明(James R. Lilley)、唐思(Chuck Downs)，張同瑩等譯《臺灣有沒有明天？臺海危機美中臺關係揭密》，（臺北：先覺，1999年），頁319。

註32：吳恩德，〈嚇阻戰略之研究－以中華民國軍事安全政策為例〉（國立政治大學外交學系研究所，碩士論文，2002年1月），頁105、108。

的建軍構想也強調，積極規劃及建立「小而精、反應快、效率高」之精準打擊戰力，以嚇阻中共進犯意圖，若中共膽敢來犯，則按「防衛固守」所規劃的資電作戰、制空作戰、制海作戰、地面防衛之程序，充分發揮三軍聯合作戰戰力，力求殲敵於有力之海、空域³³。

綜上所述，「有效嚇阻」僅在於中共來犯時，使其付出重大代價，讓他不敢輕舉妄動的範疇，而非澈底在其發動攻擊前就予以殲滅的境界，而以現實情勢觀之，臺灣實質上仍以「防衛固守」為戰略基本，換言之，臺灣防衛作戰關鍵，在於臺灣展現出「防衛固守」的意志和能力，提高中共出兵臺海的風險與成本，使其在犯臺行動上感到「攻城力屈」，從而達到「有效嚇阻」之目的。

由於戰爭形態轉變，戰略構想也將隨之改變，當然兵役制度也將隨之改變，讓兵源符合作戰需求，然兵役制度的存在，又非孤立的，它的基礎乃建立在一個國家的人口、財政、產業諸種因素之上。它一方面要適應國防的要求，另一方面也要受到國家其他因素的限制。因此在平時要讓軍隊保持一定程度的防衛力量，必須基於兵力結構的設計兵源數量的需求與素質的要求及役期長短的需要，來選擇合適的兵役制度，以保障國家安全。

二、兵役制度

兵役源起戰爭與保國，戰爭是人類社會中的一種武力衝突行為，也是解決生存問題的最後手段，因此人類戰爭未根絕前，兵役則為國家大事，所以，建立兵役制度必先建立正確兵役思想，為保衛國家安全，從事戰爭、預防戰爭，才是服兵役亦或辦理兵役事務者，最基本思想³⁴。

（一）兵役制度的意義

兵役制度是研究國民服行兵役義務之方式，以達成國家安全目的的一種國家行政；是包括「處理人民擔任武裝工作過程中所有問題的諸種法令制度」的一個集合名詞³⁵。

軍語詞典則將兵役制度的定義為：兵役乃國家為充實國防軍兵源以達建軍備戰之目的，規定國民對國家服行一定期限之軍事任務。兵役制度即係指為達成上述目的，所採行之規律與法定尺度³⁶。

（二）兵役制度目的

兵役制度之目的，在維持並充實國防軍兵員，滿足國防需求。平時在不影響民生建設的前提下，維持適當質量的常備部隊兵員；戰時依需要實施動員，擴張國防軍兵力，以抵抗他國武裝侵略，保衛國家及人民之安全。它是建軍之前提，動員之基礎，國防之根本，制度之良窳，影響建軍備戰與國防安全至鉅³⁷。

（三）兵役種類

世界各國兵役制度區分三大類、五大制

註33：國防部「國防報告書」編纂委員會編，《中華民國91年國防報告書》，（臺北：國防部，2002年），頁80-82。

註34：秦修好，《中外兵役制度》，（臺北：中央文物供應社，1983年），頁2。

註35：內政部編印，《世界各國兵役制度概論》，（臺北：內政部，1987年），頁2-3。

註36：國防部頒，《國軍軍語詞典》，（臺北：國防部，2000年），頁1-2。

註37：內政部編印，《世界各國兵役制度概論》，（臺北：內政部，1987年），頁4。

度，第一類為義務役兵役制度，區分義務役徵兵制和民兵制兵役制度，第二類志願役兵役制度，區分志願役傭兵制和義勇兵制兵役制度，第三類為義務志願併用制度³⁸。

據統計目前世界上採行「義務役」國家佔60%，為數最多，次為採行「志願役」國家佔29%，採「併用制」國家佔11%，事實上，每一種兵役制度均有利弊，故必須考慮國情需要而加以適切選擇³⁹。

兵役制度隨著國家與軍隊的形成而產生，更需考量國家的社會文化、政治制度、經濟發展與戰爭形態等方面，其目的在嚇阻與抵抗敵國侵略，以確保人民生活安定與國家安全，所以我國現採「義務役與志願役併用制」，依據憲法第二十條「人民有依法服兵役之義務」之規定，依國防軍事需要，兼顧民生經濟發展與義務公平之原則，制定「兵役法」及施行法規，據以推行兵役事務，其目的在維持並充實國防兵員，滿足國防建軍需求；平時在不影響民生建設前提下維持適當質量常備部隊兵員，服役期滿後梯次退伍，廣儲後備兵員於民間，戰時依需要實施動員，擴張兵力以衛國家安全，現行兵役制度軍士官以志願役為主，義務役為輔；士兵以義務役為主，志願役為輔；乃志願役與義務役結合之制度，亦為常備役與後備役相結合之制度，以達「平時養兵少，戰時用兵多」

之目標⁴⁰。

此外，國軍現正面臨「如何在戰爭爆發前，能確保海空優勢，迅速投入優勢兵力殲滅敵之戰力」之議題，及深切體認現代化戰爭對於如何應用新科技的武器裝備與伴隨而來快速變化的戰略戰術發展所需專業人才，因此便積極整建二代兵力，規劃以募兵制建立一支具專業素養的現代化軍隊⁴¹，所以國防部自民國91年起進行「募兵制」可行性評估研究⁴²，民國92年起，國防部兵役政策即朝向「募兵為主」方向推動，並實施三梯次招募作業，民國93年9月6日國防部令頒「國軍募兵營成效檢討暨未來精進作法實施計畫」，採專案研討方式，逐步彙整、凝聚各單位意見，做為改進兵役制度之規劃依據，民國94年起每年檢討逐年增加募兵人數，將依志願役士官兵補充政策，初期戰鬥部隊以全募兵編成、戰鬥支援部隊以募兵為主、勤務支援部隊則以徵兵為主編成⁴³，其中為達「募兵為主」規劃目標，採漸進方式，藉由「編現一致」、「降低官額」及「擴大招募」等作為，增加招募士兵，並擇優選訓符合資格之志願役士兵晉任士官，逐年達成「調降總員額」及「調整官士兵配比為1:2:2」之規劃目標。民國98年為計畫整備年，包括修訂兵役法，爭取足夠預算，落實配套措施，並加強宣導⁴⁴，民國99年開始推動全募兵制

註38：溫源興，〈革新兵役制度的考量因素〉，《國家政策雙周刊》，第133期(1996年3月)，頁10。

註39：李昊陞，〈世界各主要國家兵役制度之比較〉，《役政特刊》，第5期(1995年3月)，頁91-94。

註40：國防部「國防報告書」編纂委員會，〈中華民國95年國防報告書〉(臺北：國防部，民國95年12月)頁77。

註41：威海衛，〈爭霸東亞—另類觀點檢視臺灣本島防禦作戰〉，《尖端科技》，第290期，2008年10月，頁33。

註42：立法院公報，第93卷，第44期，委員會紀錄，頁331。

註43：立法院公報，第93卷，第44期，委員會紀錄，頁336。

註44：王志鵬，〈馬政府執政百日的國防事務檢討〉，《亞太防務雜誌》，(第8期，民國97年12月)，頁58。

，從現況徵、募兵4：6的比例，採逐年遞減、遞增各一成的方式⁴⁵，至102年達成全募兵制，建立總員額在20萬以下的國軍⁴⁶；此舉讓國軍戰力得以大幅提升，逐漸建構強大武裝嚇阻戰力。

肆、推行募兵制評估

馬英九總統就職以來，兩岸關係大幅和緩，為促進臺海共榮誠意，積極展開交流，協商兩岸「和平協定」，讓臺海形式趨於和平與穩定，因此國防興革均集中在「守勢戰略」與「全募兵」⁴⁷，總統馬英九先生更於民國97年7月30日出席玉山科技年會表示，希望在未來4-6年內完成「全募兵制」，前國防部長陳肇敏先生亦對外表示國防部規劃2010年起推動全募兵制⁴⁸，這不僅對現行的國防組織與軍隊體制進行重大的改革，亦對「國防轉型」產生多元的挑戰。

國防部於民國91年5月2日在立法院就兵役制度作出重大政策宣示，將依規劃逐年增加募兵(志願役)比例，以期實施「募兵為主，徵兵為輔」的兵役制度，規劃於民國97年達成「募兵為主」之募徵比「百分之六十比四十」的目標，同時自民國97年1月1日起將義務役役期調整至一年，俾進一步將國軍兵役制度朝「全募兵制」方向轉型。「全募兵制」是以現役的士兵來源為準，因職業的軍、士官都是招募而來，只要維持武裝力量的

國家皆然。換言之，「全募兵制」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「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⁴⁹。

面臨新一代武器裝備正陸續成軍加入戰備，刻正亟需具備高技術專長且役期較長的人力投入，以充分發揮高科技武器的效能，所以國防武力的提升則必須仰賴高素質的軍隊，因此高素質軍隊的培養除了必須招攬優秀人才進入軍中服務之外，更應宏觀考量整體人力資源運用的問題。

新變局要有新的因應作為，所以需重新審視現今兵役制度是否調整，讓國軍更邁向新境，先析論現今兵役制度問題，後探討募兵制對未來建軍作為之影響。

一、現今兵役制度存在問題

兵役制度攸關國家安全與國防戰力強弱，因此也會隨著軍事戰略有所更迭，因為一國的軍隊人力來源是依據該國的兵役制度徵召人民所組成的，受徵召者的素質高低，決定兵員的素質的高低，也影響到軍隊戰力的強弱，因此綜整現今兵役制度問題，做為精進募兵制度之曲徑。

(一)軍事戰略與兵役制度相違

現今國軍的防衛力量將以守勢戰略為主導，不會發展攻擊性武器，也不會與中共

註45：王志鵬，〈馬政府執政百日的國防事務檢討〉，《亞太防務雜誌》，(第8期，民國97年12月)，頁58。

註46：王志鵬，〈馬政府執政百日的國防事務檢討〉，《亞太防務雜誌》，(第8期，民國97年12月)，頁58。

註47：王志鵬，〈馬政府執政百日的國防事務檢討〉，《亞太防務雜誌》，(第8期，民國97年12月)，頁55。

註48：國防部規劃2010年起推動全募兵制，網址：<http://news.sina.com.tw/articel/20080801/642611.html>

註49：李志堯，「論全募兵制意涵與配套措施」，取自：http://news.gpwd.mnd.mil.tw/newpage_blue/news.php?css=2&rtype=2&nid=46580，檢索日期：2008年6月18日。

進行軍備競賽，所以國軍的防衛將以守勢戰略為主導，據研究採戰略守勢者，以固守持久為目標，通常處於敵強我弱，敵眾我寡之形勢下，為爭取時間，逐次削弱敵人力量，增長自己力量，以改變戰略形勢，故宜採精兵主義，以志願役兵役為主體。

(二)服役期程與技術專長脫節

由於高科技武器發展，未來戰爭將不再以軍隊數量為致勝關鍵，而是以「質量」為考量重點，建立一支「小而強、精而美」的國防武力，所以兵員數量不再是重要環節，此外目前義務役服役期間縮短，役期與技術不相容，屆時若因素質未達、訓練不周所造成的損失，不僅表現在武器裝備效能無法充分發揮外，亦將因而延宕建軍期程，甚至戰時遭受重大挫敗。因此，以較優沃條件先期延攬人員，施予適切之專長訓練及分類，戰時始能發揮功效⁵⁰。

(三)戰備整備與訓練效益罅隙

臺灣新一代兵力的整建，係以實現「有效嚇阻」之快速反應、立即作戰為目標，依據《國軍軍語辭典》定義：「快速反應部隊係可立即調遣的兵力，通常其具有高度的戰力及優良的裝備，可進行夜戰或全天候作戰；立即可用兵力乃足編、全裝、完訓，可立即遂行任務之常備部隊⁵¹」。據此觀察現行採徵兵制的軍隊，其基層連隊的士兵員額雖均達滿編狀態，撥補率偏低，加上服役期間

須接受新兵訓練、專精管道訓練、基地訓練及輪休假，外加軍訓折抵役期，俟訓練完成後最多只能在營服勤7個月，再加上屆退前半年士兵心理處於浮動期，無法專注於訓練之上，造成訓練好的人員，不久即退伍，又必須重複訓練人員之現象，不但增加訓練成本的投資，亦不能有效保持訓練成果，形成戰備整備徒勞無功。

(四)適應不良與部隊管教差異

軍中成員來自社會各階層，透過抽籤方式入伍、分發，所以軍中的成員實為社會小縮影，因無法經過篩選造成社會多種人進入軍中服役⁵²。因軍中基於任務需要與訓練要求，對士兵的要求嚴格，日常生活更因種種限制，顯得枯燥乏味與不自由，因此在適應部隊團體生活及軍事訓練上，產生難以排解壓力⁵³，因此適應不良情事時有所聞，甚至造成重大案件，使軍方形象受損，亦打擊了部隊的士氣，連帶也影響到役男對軍中的恐懼和服役的意願⁵⁴。另根據統計，目前每年十餘萬的役男中，入營服役前即有犯罪前科者，達百分之七以上⁵⁵，而這些具有犯罪前科者一旦進入軍中，對軍隊的管教也會產生很多困擾，妨礙軍中訓練任務之遂行。軍隊的戰鬥力是一種精神與物質力量的總和，精神上的力量是部隊的訓練和團結，部隊的士氣與作戰意志等；物質上的力量除了武器裝備精良的程度，還要有與武器裝備息息相關

註50：陳偉華，〈建構臺灣防衛性嚇阻戰略之研究〉，《戰略與國際研究》，第3卷，第4期(2001年10月)，頁96。

註51：國防部頒，《國軍軍語辭典》，(臺北：國防部，2000年)，頁2-4、6-9。

註52：陳玉麟，〈漫談服役對個人人格的潛在影響〉，《役政特刊》，第4期(1994年3月)，頁147。

註53：顏榮昌，〈陸軍新訓中心新兵軍旅生活適應之研究〉，《陸軍學術月刊》，第38卷，第439期(2002年3月)，頁62。

註54：孫敏華，《役男軍中適應》，(臺北：大航家企業，2000年)，頁1。

註55：蘇進強，〈國軍與社會關係之建構〉，收錄《軍隊與社會》，湯皓全主編(臺北：業強，1997年)，頁42。

的作戰準則和人員訓練等⁵⁶。倘若現行兵役制度所衍生的各項問題，不能適切加以克服，則軍事戰略的規劃難期落實，軍隊戰力之維持將行衰退，而國家安全的維護亦會受到影響。

另外，就整個社會成本而言，募兵其實較徵兵經濟，但卻許多人誤解徵兵較為經濟，實質上是忽略了許多隱藏性的成本，其成本至少包括下列四項⁵⁷：

(一)徵兵如流水，役期短，面對軍事科技與技術提升，所需訓練的時間加長；結果，訓練好的人員不久即退伍，造成極大的投資浪費。

(二)徵兵迫使社會年輕人中斷其志業與學業，可就業的，被迫待業，想直接出國深造的，被迫中斷學業。

(三)徵兵在人力資源的運用上，缺乏彈性，難以人盡其才。

(四)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。相反的，全志願役由於服役者的自願程度高和役期長，可以避免這些損失。

二、採取募兵制之理由

在現代高科技武力戰鬥中，以募兵取代徵兵，以專業軍人應付現代化戰爭，是未來世界必然的趨勢，並符合當前國軍戰力需求與解決兵源不足之問題，綜整社會各方主張推行募兵制之理由，整理後可歸納出下列五點⁵⁸：

(一)精進人員素質，強化專業長才

實施募兵制是以中長期的志願役官士兵為主，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、職業化的職業軍隊。目前科技日新月異，各項武器裝備也愈來愈精密，須有高素質的人才，方能發揮武器裝備最大之效益，然現階段義務役服役時間太短，無法熟練較科技化的武器裝備，且目前社會因民意高漲，軍方對於義務役士兵百般呵護，唯恐動輒得咎，也因此造成訓練不落實，戰力的降低，並且一旦訓練完成，即面臨退伍，國家無法經常保有一支已完成訓練的專精武力。實施募兵制可以使部隊因此走向專業化，提升訓練的層次，部隊的協調性與服從性亦較佳；此外，精簡兵員是國際環境的大走向，而且我國近年來也持續實施「精減縮編」，目標是在如何提高軍方的整體效率，或是提升特殊專業人才的比率，可確保長期訓練的成果，提高軍隊士氣，並符合二代兵力精密武器操作的需求。

(二)配合專業招募，降低社會成本

募兵制是招募志願役官士兵為主，不具有強制徵集的特徵，因此對於大多數成年的男子，可以依照個人的專長，配合招募員額，考量進入部隊服役或是投入社會的生產行列，與徵兵制相較之下，募兵制將能獲得一批具有其他專才人士進入軍中，貢獻所長，退伍後也將能以一技之長進入社會，創造附加利益。

(三)避免逃避役期，符合公平正義

註56：蘇進強、沈明室，〈我國國防政策的回顧與前瞻〉，《新世紀智庫論壇》，第9期(2000年4月)，頁59。

註57：秦修好，《中外兵役制度》，(臺北：中央文物供應社，民國82年)，頁279。

註58：蔡鴻池，〈論我國募兵制可行性之探討〉，《空軍學術月刊》，第561期(2003年)，頁65-74。

臺灣社會日益漸趨多元化，職場兩性競爭激烈，部分適齡役男視當兵為畏途，並質疑徵兵制的公平性。對於兵役制度的公平性，經常會有個案經披露而激起社會大眾討論。在現行兵役制度下，有許多人在紊亂的制度中鑽漏洞，逃避兵役，有心人士常借用藥物影響檢測值，蓄意改變體位，達成規避兵役目的；也有人藉由特權關說，來逃避兵役，造成不公平的現象⁵⁹。

(四)降低國防預算，符合投資效益

由於科技進步，在國防戰力的生產過程中，可利用「火力」取代「人力」，使得兵員需求較具彈性，若是將徵兵制改採募兵制，則可經由兵員勞動市場的供需條件，決定各類專長的兵員需求量及薪資水準，並可釋出大量的人力資源，用以支援國家建設之需；經由薪資及人員素質的提高，兵員需求的減少，反而能降低人事費用的支出，減輕國防支出在政府財政上的壓力⁶⁰。且徵兵制由於役期短，而軍事科技卻不斷提升，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。應募入營服役的志願役兵員，較能符合軍中需求與經濟效益，不須重複訓練投資，可避免因義務役士兵退伍頻繁而浪費更多的國防預算與訓練費用⁶¹；精兵政策則是以嚴格的軍事訓練，優厚的生活條件，終身照顧專職的職業軍人為目標，而在軍中員額精簡後所節省的人事國防預算，可用於添購新式的武器裝備，或改轉做民生建設，造福民眾。

(五)提升軍人福祉，確達生活照顧

推動募兵首要目標就是精減兵員數量，以達到量少質精戰力強的專業部隊，調升志願役比例，藉由於國軍員額的減少，在相同的人事維持費用下，志願役人數之比例可漸次提高，來達到專業化的精兵政策；有效率地運用現有資源，提高薪資，反而是反應長久以來對於這個高危險職業的不當剝削，而且在預算壓力下，軍方也比較會慎重評估究竟我們需要多少兵力，而非「擁兵自重」，「或許」表面上「可能」會花比較多的錢，但卻是比較有效率的，也因此得以大幅提升軍人待遇與福利，並可吸收優秀的青年進入軍中服務，可望提升國軍素質與戰力。

三、世界主要國家的募兵制

從二十一世紀發生的幾場高科技戰爭來看，專業知識領域與人才已成為部隊戰力的主導與提升的重要關鍵，透過專業知識可以隨著武器裝備的不斷變化，促使作戰樣式與戰法不斷變化，相關人才均需透過兵役制度引入軍中，探討國內兵役制度後，現則引用世界主要國家募兵制做為研析，論述當前世界上施行募兵制較具代表性的美國、英國、日本和法國，俾擷取他國所長，做為改進臺灣現行兵役制度之參考，茲將各國採取募兵制考量因素與作法，其特點綜整分析如表三。

(一)義務役士兵管理不易，易生事端，反觀志願役軍人接受完整訓練，將易於達成作戰目的。

(二)建立招募誘因，輔以法制面支持，

註59：王至民，《我國跨世紀兵役制度之規劃問題》，陸軍89年度第一次軍事學術研討會論文輯(1999年)，頁27-28。

註60：孫克難，〈徵兵制與募兵制之經濟分析〉，《經濟前瞻》，第27期(1992年)，頁121-129。

註61：秦修好，《中外兵役制度》，臺北：中央文物供應社(1983年)，頁57。

表三 各國採取募兵制考量因素與作法

國家	採取募兵制考量因素與作法
美國	1. 越戰時美軍義務役士兵因紀律渙散、缺乏作戰經驗、役期短且訓練不足，產生軍心不穩現象，造成部隊在戰場上表現平庸及人員大量傷亡，遂於戰後改徵兵制為募兵制，以有效提升軍隊戰力。 2. 平時由志願役軍人組成的部隊，經過良好的長期訓練，士氣維持較易，且一旦需要就能產生最大程度效益以達成作戰任務，較能符合軍隊訓練成本投資效益。 3. 強化招募誘因使軍隊成為就業的新選擇，增加社會青年就業和升學機會，讓募兵兼具多元性質，造成軍人退伍後轉業容易。
英國	1. 針對海島地理特性，採取以海權為主軸的軍事戰略，三軍兵力結構設計以海、空軍為主，因而建構一支現代化的專業軍隊，有效支持國家戰略。 2. 對於服役人員之身家生活照顧細密，故軍人備感榮譽而戰志高昂。同時亦建立軍中職訓制度，提供軍隊民間專長訓練與就業資訊，俟軍人退伍立即可以就業，對軍中現役軍人士氣鼓舞及國家人力資源整體運用，發揮極佳功能。
日本	1. 囿於憲法規定，雖希望以非軍事手段維護國家安全，唯僅以此種努力尚不能阻止外力所加諸的侵略於未然，故重新設置自衛隊的意涵即表示防衛武力係保障國家安全之最後保證，其功能無法以任何手段替代。 2. 基於海島遭敵入侵必來自海、空途徑的特性，導出專守防衛的防禦戰略，三軍兵力結構之發展以海、空軍為重，期儘可能在海上阻止或擊滅來犯之敵。 3. 現行的募兵制，除於考選時已擇優選員外，亦藉軍民建教合作與自行養成教育雙管齊下的方式，培養軍中所需之專業人才，因此自衛隊擁有高素質的現代化戰力。 4. 日本防衛廳為維持自衛隊隊員的榮譽，使其安心執行任務，除給與一般公務員相同待遇外，並考慮隊員任務的特殊性，在新餉及津貼之外，還有服勤加給和傷病療養給付。並對退職人員施以職業訓練，在獲得民間企業協助下，退員幾乎全部再度就業，也得到雇主高度之評價。
法國	1. 考量國民性與社會價值觀念之趨向，為建構現代化的專業軍隊，於1997年立法通過修改國民義務兵役法，將徵兵制改為募兵制，並以6年時間做為轉換期程，作法切合時宜，使人民樂於接受。 2. 國防部為強化兵員招募，除薪資與津貼外，另訂有深造研習、住房優惠、移防考慮配偶工作方便性讓伴侶不分離等多項優待措施，並積極推展軍中退伍轉業訓練與協助轉業政策，已吸引青年從軍入伍。

資料來源：整理自：李志堯，「中華民國軍事戰略與兵役制度－募兵制之研究」，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士論文(民國92年4月)，頁63-73。

提供完成專業選擇與就業退撫機制，發揮照顧之功，吸引優異人才進入軍中。

(三)針對國家地理位置，建構國家戰略，選擇至當軍事戰略，以規劃軍種配當，建立專業化軍隊，達成防衛國家安全目的。

伍、結語

當前我國國家安全最大的威脅來自對岸的中共，自1949年中共建政以來，始終不放棄以武力解決臺灣問題，近年來更經常運用具針對性之軍事演習或武力展示恫嚇臺灣，以促成其政治陰謀，中共對臺軍事政策自鄧

小平、江澤民、胡錦濤，以迄今習近平政權，均在「和平統一，一國兩制」基本方針下，強調對臺動武的最後手段性，藉和平統戰混淆國際視聽，攏絡臺灣民心，離間政府民間關係；除此，中共亦積極發展國防軍事現代化，加速提升整體戰力，一方面藉「威嚇」使用武力，企圖影響我國家意志、施政方針及外交政策，另一方面更不放棄在未來實際「使用」武力以遂行統一；亦就是在和平政策假象下實施「武備」與「武赫」，對我國防安全之威脅甚鉅，積極運用文攻武嚇、內部分化、外交孤立等手段危害我國家安

全，因此，國人絕不能心存僥倖冀望國際奧援，更不能期望中共之善意回應，而應獨立自強積極建立自立自主國防，落實國防建設，整合軍民力量，建立國人「國防安全人人有關，國防建設人人有責」的共識，如此才能在戰爭危急之時，凝聚國人生命共同體的意志，來因應國家安全的各種威脅，有效嚇阻敵人侵犯確保臺海安全。

一、研究發現

(一)國防安全係確保國家安全之利器，藉由國家戰略指導軍事戰略以策定正確兵役制度，要知道我國在戰爭形態上係屬海島防衛作戰，具有「預警短、縱深淺、決戰快」的特質，故須依據戰略持久指導，按「制空、制海、地面防衛」程序作戰，發揮三軍聯合作戰戰力，以求殲敵於有利海、空域，若敵突擊登陸成功，再以地面防衛作戰，殲敵於灘岸⁶²。因此，宜建立志願役部隊的規劃主軸，使其具有「嚇阻、反應、救援、防疫」等能量，據此調整兵力結構，組建海島防衛作戰勁旅，期於平時建構擁有一支素質良好、裝備先進、編制足額、訓練紮實、技能嫻熟、士氣高昂的立即可用兵力，以快速因應突發之軍事或非軍事危機。

(二)國軍在未來兵力整建上，應調整兵力結構朝向「全募兵制」發展，建立一支「足編、全裝、完訓、長役期」可立即遂行作戰任務的常備部隊，以因應無預警戰爭發生，爭取後備兵員完成部隊編組與臨戰訓練所需要的時間，達成防衛國土安全之目標，「

全募兵制」的規劃主軸之主要目的，在使國家獲得組成軍隊的足夠人力，以維護國防安全，因此，兵役制度的健全與否，直接影響軍隊素質的高低和數量多寡，間接影響戰爭的勝敗和國家的興衰，實為建軍建國之基礎所在。

二、建議

全募兵制的推展需審慎評估，除政府在政策面須妥擬適切方針，建立相關配套作為，另國軍在執行方面也因針對政府方針擬定配套措施，讓社會優秀青年投入軍中服務，在妥善照顧下，接受一系列磨練培訓，建立專業化之堅強國防勁旅。

(一)政策面

1. 擬定招募主軸，徵募專業人才：

國軍自實施志願役招募以來成效持續不彰，除了受當今社會環境與傳統價值觀念的影響外，尚受到國軍招募宣導工作規劃積極性的影響，所以政府宜將宣傳工作區分長期宣傳和年度宣傳兩類，廣泛運用大眾傳播媒體外擴大宣傳效果，更應結合招募單位特性與單位性質，辦理營區開放，讓民眾親自瞭解軍中工作場域與深入知悉應具備之技能，引發社會人士興趣，進而投入軍中，此外更應持續針對招募工作做好市場調查資料庫，確切掌握社會脈動與需求，據以修正招募宣導方向，引發社會支持迴響。

2. 建立相關法令，確維個人權益：

募兵制的推展，需要完備周密的法令支撐，由政府主導相關法規建立，藉由法律保

註62：李志堯，〈論全募兵制意涵與配套措施〉，取自：http://news.gpwd.mnd.mil.tw/newpage_blue/news.php?css=2&rtype=2&nid=46580，檢索日期：2008年6月18日。

障官兵權益，讓招募來的人員能在無後顧之憂下全心投入軍中工作，而不會產生身在軍中服役，心卻在社會遊盪徬徨，如此更能有效拒絕社會誘惑，專注在軍中工作之中。

3. 研擬退撫機制，提供福利照顧：

軍隊的特性為平時執行任務艱苦、危險性高、須不分晝夜擔任戰備工作，因此，吸引優秀的專業人才投入軍中，便要做好薪資規劃與福利政策做為誘因，以吸收社會精英份子進入軍中，此外，更應結合社會脈動與科技新知，讓相關人員持續進修以貢獻專業於軍中，退伍後，又有一套機制輔導就業，如此將能持續發揮所長於社會之中。

(二) 執行面

1. 建構訓練模式，提升軍人本職：

人員素質將直接影響軍中績效，因此招募高素質的志願役士兵將是重要工作核心，為因應戰爭型態的改變與對日新月異的高科技武器使用的需求，便須擬定一套完整訓練模式，磨練士兵使其具備專業知識與戰訓本能，以提升軍隊素質，建立專業化軍隊。

2. 規劃專業培訓，完善生涯規劃：

「生涯規劃」乃是指個人對人生中各階段的心理期待和憧憬，換言之，即是如何實現個人抱負的藍圖規劃，所以身為軍人要將軍人「職業」，轉為終身「志業」，則需建立一套完善生涯規劃與進修管道，透過「進、訓、用、退、輔」五個流程培訓，使軍隊成為有誘因、有前景的行業，引發學習進修熱潮，人人以充實個人本職為榮，讓更多的高素質人力加入軍旅行列。

3. 落實全民國防，強化愛國意識：

在因應戰爭型態之轉變，現代的國防觀念並非僅以軍隊武力為憑著，更需要全體國民的共同參與，才能發揮整體力量，達到保障國家安全的目的，因此，「全民國防」已成為21世紀世界各國國防發展的必然趨勢，所以必須積極建立全民國防教育，使國人在觀念上，是認識國家國防，展現高度的抗敵意志與決心；構築國軍與社會的關係為雙向互動網絡，讓社會人士真正瞭解國防事務，激發愛國熱潮，進而鼓勵優秀人才進入軍中，讓國家總體戰力倍增。

4. 健全部隊管理，塑建國軍形象：

創造良好工作環境是吸引有志青年加入國軍的必要條件，讓其喜歡自己的生活和工作的，如此將會對工作上的事務更加的投入付出，擔負起捍衛國家的神聖使命。因此，國軍應以專業化、科技化為導向，提升軍官之領導統御能力與學習風尚，健全管教風氣，形塑軍人良好形象，配合生活設施現代化及管教人性化的整體風貌，革除弊端與不良風氣，營造軍中合理管理文化，以吸引社會優秀人才投入。

5. 例行考評制度，落實留優汰劣：

軍中是社會縮影，人員若藉由募兵進入軍中，必須訂定考評制度，做好人員篩選，否則將會造成人員訓練不易與衍生逃避工作後遺，所以必須確實執行留優汰劣政策，讓才學兼具之士貢獻所能，營造純淨部隊風氣。

作者簡介：

孟繁宇上校，政戰學校82年班，國防大學政戰學校新聞研究所碩士90年班，現服務於教育部嘉義市學生校外生活輔導會。