

我國徵兵制及募兵制之成本分析與態度調查

海軍陸戰隊上校 詹中一

提 要：

- 一、現代戰爭型態的改變，及軍事工藝的日新月異，使武器裝備「質」與「量」不斷演變與更新，影響整體國防戰略及兵役制度的設計，為建構符合我國防與社會發展需要的兵役制度，在行政院政策規劃指導下，邀請產、官、學、研各領域學者、專家共同參與研討，並依國家整體戰略環境、敵情威脅、未來任務及國防財力等主、客觀因素考量，審慎考量與評估，擘劃我國兵役制度朝向「募兵制」。
- 二、時代急遽變遷，軍隊作戰型態也為之改變，部隊人數多寡不再是影響戰爭成敗的關鍵，人員的素質、武器的精良、部隊的士氣才是戰場決勝的主要因素，故近年來歐美先進民主國家也相繼檢討其兵役制度，轉而實施「募兵制」。國軍基於作戰型態改變，考量近年來兵役役期逐年縮減，戰力維繫不易，並前瞻我國出生人口少子女化因素，在評估未來兵役人力、參酌先進國家作法，及考量社會輿情與民意冀盼下，務實檢討兵役制度轉型朝向「募兵制」發展，以符合國軍建軍備戰實際需求，確維國軍整體戰力不墜。
- 三、為迎接劃時代兵役制度的革新，前瞻國軍未來在人力結構需求，及「精進案」、「精粹案」推動期程，國軍正積極建置新式裝備武器，投入國防戰備，因此亟需具備高技術、高專長且役期較長之志願役人力，實施裝備操作與維護，以建立一支「質精、效高、戰力強」之現代化國防勁旅。

關鍵詞：募兵制、徵兵制

壹、前言

科技進步創造了新式武器裝備，改變了戰爭型態，近年來國軍持續獲得新一代高科技武器裝備，在兵力需求上，需要依賴役期

較長的士兵投入，以發揮整體作戰效能。但目前我國兵役制度，士兵為義務役(役期1年)，軍事訓練役(役期4個月)，難以訓練成技術純熟的戰士；即使技術純熟亦面臨退伍，經驗傳承不易。且國軍持續執行兵力精減，

兵源的需求逐漸減少，加上朝野部分立委倡議修改兵役法，將現行徵兵制改為募兵制，但募兵制勢必提高國防預算支出；以目前國防預算成長空間有限，佔中央總預算比例亦逐年下降，國軍正面臨「募兵需求」與「預算不足」的挑戰。

貳、國防人力規劃方法與兵役制度之比較分析

一、人力規劃

要探討人力配置，須由人力規劃開始，如此才能避免不必要的人力浪費，同時使資源獲致充分的利用。人力規劃(Manpower Planning)一辭，最早出現於1960年代，主要是用來說明組織從事合理人力數量的預估，以確保組織因應未來發展與環境變化，人力需求的滿足¹。由於「人力」所涵蓋範圍與內容不斷擴充，且使用「人力(Manpower)」，易誤認為性別歧視，故自1970年代以後，逐漸以人力資源規劃(Human Resource Planning)的名稱替代，以擴大其內涵，並顯示其對「人」的重視²。對於人力資源規劃，各專家學者對其都有不同的定義，分述如后：

(一)早期學者Patten(1971)³認為，人力規劃(Manpower Planning)，係透過對未

來快速變動之人力的需求計算，以擴大工作機會，並改進企業的訓練與雇用決策。

(二)Hall & Good(1986)⁴認為，人力資源規劃係指一項程序，透過此程序以連結人力資源管理與組織整體策略，並使組織在適當的時間中以適當的人員擔任適切的工作。

(三)Harries(2000)⁵認為所謂「人力資源規劃」是指組織在決定未來人力資源需求及評估組織未來所需人力資源能力之過程，並在發展人力資源的過程中，解決人力資源需求及人力資源能力兩者之間的差異(如實施訓練計畫，以避免人力不足的問題)。

(四)國內學者何永福、楊國安⁶認為，人力規劃是將企業目標和策略轉化成人力的需求，透過人力資源管理體系和作法，有效達成量和質，長期和短期的人力供需均衡。

(五)黃英忠⁷認為人力規劃即為確保組織未來發展和因應環境要求，以決定人力需求，及滿足此項人力需求的程序。

綜合以上所論，人力資源規劃即是針對組織的未來發展，決定短、中、長期的人力目標，並依據此目標對人力資源的需求做預測，以衡量人力供給，擬訂因應對策，達到組織人員需求目標的一種持續性過程。

二、國防人力規劃模式

人力規劃會因組織目標、組織結構及其

註1：黃英忠，趙必孝，吳復新，《人力資源管理》，臺北：空大，民國90年10月，頁43-44。

註2：張火燦，《策略性人力資源管理》，臺北：揚智文化事業股份有限公司，民國89年10月，頁96。

註3：李美玲，周萍芬，王士豪，鄭志輝，林育民，《遠東學報》，第21卷，第2期，民國93年4月，頁325。

註4：Hall, D.T. & Good ALE J.G., 1986, "Human Resource Management Strategy, Design and Implementation", Scott, Foresman and Company.

註5：Micheal Harris, 2000, Human Resource Management. 2nd Ed.: Harcourt Brace & Company.

註6：何永福、楊國安，《人力資源策略管理》，臺北：三民書局，民國82年8月，頁61。

註7：黃英忠，《人力資源管理》，臺北：三民書局，民國86年9月，頁89。



所欲探討問題的重點、複雜程度不同，而發展出不同的人力規劃模型⁸。國防目標迥異於一般民間企業，因此國防人力的規劃與一般企業不盡相同。目前已發展的國防人力規劃模型如後：

(一)馬可夫模式(Markov Model)

其作法是從歷史資料中對每個職位的人數、升遷、離(退)職等資料詳細記錄，再建立轉移的馬可夫矩陣。並按矩陣代數的觀念，預估未來人員的變動以及各職位間人員調動的情形等。馬可夫模式的目的在預測各階級的人數，各階級的人數是可變動的，轉移率是固定的，且不受時間的影響，另外人員的晉升、降階與留在原階的比率，亦是固定的，與各階的空缺數無關。鍾國華⁹則以馬可夫模式探討「財經軍官人力資源規劃之研究」；陳心田¹⁰以馬可夫模式從事「國軍人力結構上研究」。馬可夫模式允許各階級人數大幅度的變動，惟在一般組織中各階級人數不可能有太大的變化。當組織內人員的晉升與招募僅發生在補足空缺時，馬可夫模式的人力政策將難以適用。另外，馬可夫模式目的為求長期均衡及預測未來人力的變動，對需滿足各階級編制人數時，亦難適用。

(二)模擬模式(Simulation Model)

模擬模式為依照個人的屬性，估算其轉移機率，以模擬個人個別的轉移情形。其次，當規劃者希望瞭解各種人力政策對系統所

產生的影響時，可藉由改變該模式的輸入參數，比較並評估不同政策執行的結果，因此模擬模式是一種較具彈性的方法。Wishart(1976)發展出蒙地卡羅(Monte Carlo)法，藉由亂數決定個人是否為晉升或離職？並將個人的晉升或離職等不確定因素均視為隨機二項事件，合計其結果，再依每個人的屬性，分別估算個人的轉移機率，以完成個別的轉移，據此來掌握系統內每個人的轉移情形。王震中¹¹將國軍各階級軍官依役別、總服務年資及本階年資，區分若干群體，並設計模擬程式，以蒙地卡羅模擬法模擬其人力流動，瞭解每年各階退損、晉升與招募的情形，並分析晉升至某一階的機率與所需總服務年資及平均本階停年。由於模擬模式較其他模式具彈性，並可以進一步從事期別及生涯流的分析。惟若以此模式從事人力的規劃時，則所需的資料將遠較其他模式為多。

(三)期別模式(Cohort Model)

在同一時間進入同一組織的一群人，具有相同的教育或訓練的背景，且同一起點向上發展，則此一群人被稱為具有相同的「期別」。期別模式主要研究同一期別的人員，在經過時間的「推」、「移」後，其在各階級的現員、以及人員晉升、退損的狀況。陳湘萍¹²運用期別模式，將正期畢業生人數以及各階人員損失率、晉升率及續存率等資料代入模式，可求得各年班在不同階級於不同

註8：鄭國煌，〈國軍軍官經歷管理人力規劃模式之研究〉，國防管理學院資源管理研究所，碩士論文，民國91年。

註9：鍾國華，〈財經軍官人力資源規劃之研究〉，碩士論文，國防管理學院資源管理研究所，民國74年。

註10：陳心田，〈敘述性模型與規範性模型在國軍人力結構控制策略上之應用〉，《國防管理學院學報》，第11卷，第2期，民國79年，頁37-46。

註11：王震中，〈國軍軍官人力規劃模擬模式之研究〉，國防管理學院資源管理研究所，碩士論文，民國85年。

註12：陳湘萍，〈國軍年班經營及深造教育受訓員額規劃模式之構建與運用〉，國防管理學院資源管理研究所，碩士論文，民國89年。

表一 採行徵兵制主要國家政治與軍事情況一覽表

國 家	政 治	軍 事		
	穩定性	敵情威脅	兵役制度	役 期
墨西哥	穩定	低	徵兵	12個月
智 利	穩定	低	徵兵	陸軍12個月，海、空軍22個月
葡萄牙	穩定	低	徵兵	陸軍4-8個月，其他4-12個月
義大利	穩定	低	徵兵	10個月
希 臘	穩定	低	徵兵	陸軍18個月，其他21個月
波 蘭	中度穩定	中	徵兵	12個月
土耳其	穩定	低	徵兵	18個月
挪 威	穩定	低	徵兵	12個月
荷 蘭	穩定	低	徵兵	12個月
瑞 典	穩定	低	徵兵	陸、海軍7-15個月，空軍12個月
中 共	穩定	中	徵民兵	24個月
南 韓	穩定	高	徵兵	陸軍26個月，其他30個月
北 韓	穩定	高	徵兵	陸軍5-8年，海軍5-10年，空軍3-4年
新加坡	穩定	低	徵兵	24-36個月
泰 國	穩定	低	徵兵	24個月
伊 朗	中度穩定	中	徵兵	21個月
以色列	穩定	高	徵兵	軍官48個月，士兵36個月，女子21個月
埃 及	穩定	低	徵兵	18-36個月
利比亞	中度穩定	中	徵兵	12-24個月

資料來源：本研究整理。

表二 採行募兵制主要國家政治與軍事情況一覽表

國 家	政 治	軍 事		
	穩定性	敵情威脅	兵役制度	役 期
美 國	穩定	低	募兵	36個月
加拿大	穩定	低	募兵	36個月
英 國	穩定	低	募兵	36個月
法 國	穩定	低	募兵	12-24個月
日 本	穩定	低	募兵	24個月
印 度	穩定	中	募兵	陸軍戰鬥員17年，非戰鬥20年，其他15年
巴基斯坦	中度穩定	中	募兵	短期役4年，正規役15年，預備役5年

資料來源：本研究整理。

本階年資之人員分佈情況，在考量公平原則下，訂定年班晉升經管制度，以期各年班能有一套公平經管及受訓人員規劃模式。張國光¹³依人力規劃之存量、流量觀念及期別模式之構建理念，發展一套人力規劃模式，考

量滿足各階編制員額的需求下，經過時間的「推」、「移」，從各年班(期別)的基本發展與成長階段中，以管制晉升率與招募人數的操作方式，建立一個晉升率穩定且符合人力供需的期別經管模式。

註13：張國光，〈國軍人力規劃期別經管模式之研究〉，國防管理學院資源管理研究所，碩士論文，民國85年。



表三 徵兵制與募兵制優、缺點比較表

	優點	缺點
徵兵制	1. 國民依法服兵役符合公平精神。 2. 保持適量的常備部隊符合安全需要。 3. 兵源穩定，薪資較低。 4. 兵員平均教育程度較高。 5. 強化役男對國家與人民責任感。	1. 役期短、訓練短、效益低。 2. 徵召入伍，個人意願未受重視。 3. 影響役男學業及事業的連貫性。 4. 現代武器精密度高，訓練、操作及保養等較困難。
募兵制	1. 役期長之兵源，個人技能、經驗較易累積。 2. 專業性高，整體戰力強。 3. 具使命感、榮譽心強，主動積極。 4. 無被強制服役之困擾，減輕國民服兵役之負擔。 5. 降低社會成本。	1. 依契約行使權利義務，難保有嚴肅軍紀。 2. 兵源素質不易整齊，年齡差距加大。 3. 平時補充困難，戰時亦難獲大量兵源。 4. 薪資較高，增加國軍人事費用。

資料來源：本研究整理。

然上述方法，多著重於軍官人力之評估，屬長期穩定之規劃，與本研究之對象「志願士兵」，在晉升(均屬例晉)與限制因素上不盡相同，故本研究預計以預算為限制因素。

三、徵兵與募兵之比較

敵情威脅較高之已開發或開發中國家，多採徵兵制；大部分政治發展穩定、敵情威脅程度較低之已開發國家，則多採募兵制，如表一及表二。

我國現行兵役制度區分為志願役、義務役及替代役，軍、士官以志願役為主，義務役為輔；士兵為志願兵及義務役。目前義務役兵源過剩，兵役制度也出現替代役的方案，致使募兵制引起社會廣泛探討，現就徵、募兵制的主張及優、缺點分析如后：

(一)社會各界的看法

1. 主張徵兵制：

(1)中共從未放棄武力犯臺，維持足以嚇阻中共的常備部隊，及龐大後備部隊是必要的。

(2)募兵勢必增加人事成本，影響國家財力負擔。

(3)服役是公民應盡之義務，透過嚴格、規律軍中生活，可訓練具有社會服務、責任感及道德觀的現代公民。

(4)社會對好男不當兵刻板印象，雖然薪資與民間相當，仍不易招募好的人才。

2. 主張募兵制：

(1)現代科技日新月異，戰爭勝負關鍵不在軍隊數量的多寡，而在於武器裝備與人員素質之良窳。

(2)兵力精簡是趨勢，提升專業人才比率，提高軍隊整體效能，是素質問題非數量的問題。

(3)兵役制度的選擇不應僅考慮直接成本，尚應擴及社會成本，表面看來公平的徵兵制，每個人的機會成本不同，反而造成役男付出不等的兵賦。

(4)公民價值觀係長期教化的結果，軍隊的訓練並非治療社會病態的萬靈丹。

(二)優、缺點比較

現今世界各國所施行的兵役制度種類繁多，以我國而言，歷代的兵役制度，亦屢經變革。兵役制度攸關國家的安全與人民的生



活福祉，影響極為深遠，各國對此都不得不謹慎從事。畢竟要建立一個適切而有效的兵役制度，必須考量的因素非常的複雜，而不管是那種兵役制度，都必然有其利弊，不可能達到盡善盡美的程度，畢竟每個時代的需求，以及其客觀條件，都有所不同，優、缺點比較，如表三。

四、徵、募兵制考量因素

採徵兵或募兵制優劣各異，惟任何制度皆應以能提高人力運用效率，儲備整體國力，強化國家安全為考量，茲就以下各項因素加以分析，做為採行徵兵制或募兵制之參考。

(一) 敵情威脅

當國家國防安全受到高度威脅時，宜採行役期較長，動員較佳，並能維持一支相當數量常備部隊的兵役制度，若國防安全受低度威脅，則兵役制度選擇較具彈性。

(二) 國防需求

由於科技進步使武器裝備大幅精進，面對未來高智能的作戰環境，需依賴專業人員，發揮整體效能；且技術兵種，隨高精密武器裝備的陸續獲得，對大量高素質、役期長之人力需求將更形殷切。

(三) 財政負擔

我國國防預算佔國內生產毛額比例逐年下降，且臺灣已從經濟高成長的社會進入中低經濟成長，社會福利預算支出不斷擴大亦排擠國防預算成長，若以現今緊縮之國防預算支應國軍採行全面募兵制，勢必增加政府財政負擔。

(四) 經濟發展

國家的競爭力與經濟發展取決於勞動生

產力，徵兵制度將原可投入勞動就業市場的人力徵為國家使用，影響勞動市場人力供給；且臺灣人口自然生育率下降，同時衝擊勞動市場人力供給，尤其高科技人力的不足將會直接影響到國家競爭力。

(五) 社會成本

目前我國兵役制度有許多隱藏的社會成本，包括徵兵迫使廣大的役男中斷其志業、人力資源缺乏彈性、難以人盡其才，另實施徵兵制的兵役行政成本高，花費在處理逃兵、違紀、抗命事件的人力與資源相當龐大。

五、綜合小結

總結上面提到的幾個考量因素，則我們應該可以推論，目前我國尚無足夠採行單一「募兵制」的條件。以現在的國際情勢而言，我國面對中共武力威脅，在敵我兵力的懸殊狀況上，恐怕世界上沒有任何一個國家能與我國相比。故只要中共不放棄以武力犯臺的前提，國軍勢必要維持相當數量的常備兵力，以做為因應。

故考量到國防安全、後備動員、文化背景、社會環境、價值觀念、政府財力等因素的限制，再加上國軍長年招募志願役軍、士官，所遭遇的困難經驗來看。目前驟然實施單一募兵制，勢必無法滿足國軍現行的兵力需求，恐怕會嚴重的影響國家安全，故現階段仍宜採用適合當前國情的徵兵、募兵並行制度為主。

參、國人對兵役制度之態度調查

為瞭解國民在國防建軍方面的意見、認知與期望，遂與民間徵信業者共同舉辦調查



表四 場次分配表

場次	樣本特徵	參與人數
媒體代表(五場)	主編、總編輯或是軍事記者	每場一人
民意代表(五場)	立法委員	每場一人
專家學者(五場)	在戰略設計或研究有獨特見解，並具知名度者	每場一人
共舉行15場一對一深度訪談		

資料來源：本研究整理。

表五 受訪者特質分配表

場次	受訪者	身分背景
媒體代表	吳明杰	中國時報記者
	李耀彬	青年日報記者
	盧德允	聯合報記者
	許邵軒	自由時報記者
	畢源廷	尖端科技軍事雜誌社總編輯
民意代表	帥化民	國民黨前立法委員
	莊碩漢	民進黨前立法委員
	黃宗源	台聯黨前立法委員
	費鴻泰	國民黨立法委員
	朱鳳芝	國民黨前立法委員
專家學者	張五岳	淡江大學中國大陸研究所
	施正權	淡江大學國際事務與戰略研究所
	王崑義	淡江大學國際事務與戰略研究所
	洪陸訓	政戰學校政治研究所專任教授兼國際關係，研究組主任
	劉德海	政治大學外交系專任教授

資料來源：本研究整理。

工作。借民間專業的民意調查機構，調查分析國民對建軍及國防議題上的意見趨向及未來發展期待，提供未來政策執行、推廣的參考依據。

規劃此研究時，除了考量如何使一般民眾透過電話訪問方式，可以充分表達其認知與期望之外，也希望透過對特定人士的深度訪談，釐清國防建軍政策的方向，是否在不同的族群中有差異性。本研究以質化研究，採專家學者一對一深度訪談進行。

一、研究設計

(一) 調查對象

1. 媒體代表：主編、總編輯或是軍事記者。

2. 民意代表：立法委員。

3. 專家學者：在戰略設計或研究有獨特見解並具知名度者。

(二) 調查方法

以一對一深度訪談方式進行訪問。

1. 場次分配如表四。

2. 受訪者特質分配如表五。

二、深度訪談

(一) 大綱

1. 您認為我國目前之國防預算支出是否

適當？為什麼？

(1)我國未來國防預算應該增加或減少？為什麼？

(2)應使用年度預算或是特別預算？為什麼？

(3)國防建設預算在各項預算中之重要性順位為何？政府的整體資源與預算應如何分配及挹注？

(4)我國整體國防財力佔GDP的比例，在中長期設想上應如何規劃？

2. 您認為國軍整體的建軍使命是什麼？未來的方向是否需要調整？

3. 請問，您認為我國目前之國防組織調整、人力精簡及軍力結構部署等方向是否正確？對國軍防衛戰力的提升影響如何？應如何持續強化？

4. 您對我國採取徵兵制、徵募混合制或全募兵方式的看法如何？採行或改善哪些措施，可以使人民樂於加入軍隊？

5. 當我國遭受外敵侵略時，願意挺身保衛國家的意願？

(二)訪談小結一

多數受訪者認為國防預算應該增加，佔GDP比例應在3%以上。應該使用年度預算而避免使用特別預算。所有預算應以教育預算為第一優先，經濟預算第二，然後才是國防預算。中長期來說，國防預算應當維持在3%。

1. 媒體代表：多數受訪媒體代表認為國防預算應維持在3%，並且應該使用年度預算。整體而言教育預算和經濟預算較國防預算重要，把人才培育好，經濟發展好，國防

預算自然可以獲得增加。

(1)記者李耀彬認為順位應該看階段來講，建立基本防衛能力之後，可以逐步調降。

(2)總編畢源廷認為目前臺灣最大危機在教育，教育上沒把人才培育好，將來我們在全世界是沒有競爭力，現在的臺灣為什麼還能在世界上維持經濟實力，最主要是在1950~1970年代，在教育花很多錢培養精英，可是到八〇年代以後，有點往後倒退。大陸在這十年在人力精英投資比我們高。

2. 民意代表：國民黨籍受訪立委認為應當用年度預算，台聯黨籍立委則贊成在重大採購上可以使用特別預算。

(1)前立委帥化民認為國防支出有問題，原則上國防預算應該不能低於GDP的3%，從前都是用特別預算彌補，但問題是發生短缺要從其他地方彌補，這並不是正確的方法。所以應該要從年度預算編3%，壓縮其他的預算。

(2)前立委黃宗源認為一般的用年度預算就可以處理，但因為對岸的威脅，我們應該採購重要精良的武器，就應該用特別預算。

3. 專家學者：多數受訪專家學者認為國防預算應該要看的是使用的方法，重點不在於比例，而是不要浪費。應該使用年度預算而非特別預算。教育預算最重要，再來是經濟，最後才是國防。

(1)學者張五岳認為很難回答，因為很多費用的項目都被隱藏，且很多項目未必花在刀口上。

(2)學者劉德海認為這問題是錢花在哪裡的問題，如果只是光買武器我覺得不太適



合，因為那些武器不符合我們中華民國防衛上的需要。

(3)學者王崑義認為國防預算在整體預算裡面絕對不會佔到第一位，各方面的特質、教育、交通建設方面較重要，各方面所得越高，國防預算才能成型，反過來講各方面如果都很低迷，相對國防預算也不高。

(三)訪談小結二

多數受訪者肯定目前國防組織調整、人力精簡及軍力結構部署等方向正確性。兵役制度應採行徵募混合制。當我國遭受外敵侵略時，願意挺身保衛國家的意願，受到國家認同、國家定位的影響較大。

1. 媒體代表：多數受訪媒體代表認為目前的方向是正確的，但應更加強化海空軍的部分。兵役制度應採行徵募混合制。如果家園遭受侵略，自然會挺身而出，但是仍要先確立國家定位。

(1)記者吳明杰認為未來應以海空軍為主，目前海空軍太少，陸軍太多。

(2)總編畢源廷認為徵募混合制較好，但是不贊成募兵跟徵兵混在一起，會造成階級意識。贊成的是整進整退，一個營都是募兵，一起進來同時間退伍。如此他們的戰鬥力會非常強，向心力會非常強。如果混在一起，會變成階級化，會產生階級意識，會產生軍中管教問題。

(3)記者許紹軒認為不必擔心保衛國家的意願。打到家裡來了，一定會挺身而出。

2. 民意代表：多數受訪民意代表認為基本的方向是正確的，但應朝向扁平化發展，目前將官太多。兵役制度應朝徵募混合來發

展，徵兵制已不符需求，募兵制則花費太高。抗敵意志方面，如果敵人不是中共，這方面一定不是問題；如果敵人是中共，那就得看國家認同。

(1)立委費鴻泰認為人力組織上要作調整，人力精簡要趕快作，指揮朝向扁平化。目前晉升的管道較少，人事的暢通要做好。派系也很嚴重，要做調整。

(2)前立委朱鳳芝認為徵募混合比較好一點，要提高待遇，讓他們覺得當一個軍人很威風，很被尊重。

(3)前立委黃宗源認為如果敵人不是中共，國人就會團結一致，但中共的話就要看國家認同。

3. 專家學者：多數受訪專家學者認為基本方向是正確的，但是實際的作法要更仔細。兵役制度在初期可以徵募混合為過渡，長期來說應該走向募兵制。抗敵意志方面，要先確立國家認同。

(1)學者施正權認為國防精簡是世界潮流，臺灣社會對於軍事人才需求有較其他國家高的情形，但忽略了軍事的精實訓練，這是相當大的危機。未來可以考慮部隊的特性，在役期上做一個調整，不只是減少役期。國防部可以委託第三公正單位做精實案、精進案的全面評估。

(2)學者張五岳認為抗敵意志涉及統獨以及國家認同問題，也涉及國家主權、人民福祉，大家應當挺身。

從長遠目標看，募兵制是必然趨勢，然有足夠之財政，推行募兵制是好的政策，但要花兩千億都不一定夠，考量財政目前只能

表六 民國95-104年相關經費需求表

單位：億元

年 度	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104
政府總預算	15716	16283	17117	18096	17149	17698	19386	19075	19162	19346
國防預算	2405	2930	3256	3082	2863	2846	3094	3054	3042	3059
人維費55%	1322	1611	1790	1695	1574	1565	1701	1679	1673	1682
人維費50%	1202	1465	1628	1541	1431	1423	1547	1527	1521	1529
人維費48%	1154	1406	1562	1479	1374	1366	1485	1465	1460	1468
人維費45%	1082	1318	1465	1386	1288	1280	1392	1374	1368	1376
備 註	政府總預算係依據行政院主計處中程歲出概算模式推估年度歲出總概算。									

資料來源：本研究整理。

表七 官、士、兵平均每月成本表

軍 官	67,660元
士 官	39,612元(含24%義務役士官)
義務役士兵	10,325元
志 願 士 兵	43,546元
備 註	1. 軍官每月成本計算公式： (本俸+專業加給+志願役加給+主管加給)×各階比率×14.5÷12 (國軍志願役人員每年發給十二個月薪餉外，另發給一個月之考績獎金及一個半月之年終獎金) 2. 志願役士官每月成本計算公式： (志願役本俸+專業加給+志願役加給+主管加給)×各階比率×14.5÷12+(義務役薪俸+專業加給)×義務役比率×13.5÷12(義務役人員無考績獎金) 3. 義務役士兵每月成本計算公式： (二等兵薪俸×6+一等兵薪俸×6)÷12×13.5÷12 4. 志願士兵每月成本計算公式： (二等兵薪俸×6+一等兵薪俸×12+上等兵薪俸×30)÷48×14.5÷12 5. 士兵薪俸包括本俸、主副食、健保及服裝費。 6. 不包含戰鬥勤務加給

資料來源：本研究整理。

募徵並行。

軍人本身的素質要提升，以目前軍人在社會上地位不高，會影響民眾加入軍隊的意願。先改善軍人的形象及提供好福利，要讓人覺的加入軍隊是好的選擇，在過渡時期混合制，不要用福利待遇去誤導募兵的主要目的，把軍事工作明確化、正當化，如此在推行募兵制才能順利。

肆、徵兵制與募兵制成本分析

徵兵與募兵之成本分析，係由預估未來

10年之政府總預算、國防預算及人維費等預算資源，再以官、士、兵每月成本，計算出人員維持費能支應徵、募兵之比例，進而排列徵、募兵之最適切配置。

一、人員維持費

立法院於審議92年度國防預算決議要求「國軍自93年度起應將軍事人員經費每年減列3%至5%，至國軍人員維持費占當年度國防預算45%以下」¹⁴，為達立法院要求逐年調降人維費比例的原則，以下暫設定人維費占國防預算55%、50%、48%、45%，分別

註14：行政院兵役制度全面檢討改進推動小組，現行兵役制度檢討改進方案，民國94年1月26日。

表八 民國95-104年最適配置員額表

年度		95	96	97	98	99	100	101	102	103	104
目標總員額		29.6 萬人	28.5 萬人	28 萬人	27.5 萬人	27.5 萬人	27.5 萬人	27.5 萬人	27.5 萬人	27.5 萬人	21.5 萬人
士兵總員額		11.84 萬人	11.4 萬人	11.2 萬人	11 萬人	11 萬人	11 萬人	11 萬人	11 萬人	11 萬人	6.5 萬人
國防預算		2405 億元	2930 億元	3256 億元	3082 億元	2863 億元	2846 億元	3094 億元	3054 億元	3042 億元	3059 億元
實質人維費		1511 億元	1456 億元	1363 億元	1299 億元	1376 億元	1419 億元	1573 億元	1581 億元	1541 億元	1427 億元
人維費 55%	徵兵人數 (比例)	58909 49%	43694 38%	36663 33%	29633 27%	26196 24%	22595 21%	18994 17%	15394 14%	11793 11%	5200 8%
	募兵人數 (比例)	59491 51%	70306 72%	75337 67%	80367 73%	83804 76%	87405 79%	91006 83%	94606 86%	98207 89%	59800 92%
人維費 50%	徵兵人數 (比例)	91391 77%	76050 67%	69145 62%	62114 56%	58967 54%	55694 51%	52420 48%	49147 45%	45873 42%	25350 39%
	募兵人數 (比例)	27009 23%	37950 33%	42855 38%	47886 44%	51033 46%	54306 49%	57580 42%	60853 55%	64127 58%	39650 61%
人維費 48%	徵兵人數 (比例)	104383 88%	89037 78%	82128 73%	75097 68%	72075 66%	68933 63%	65791 60%	62648 57%	59506 54%	33150 51%
	募兵人數 (比例)	14017 12%	24963 22%	29873 27%	34903 32%	37925 34%	41067 37%	44209 40%	47352 43%	50494 46%	31850 49%
人維費 45%	徵兵人數 (比例)	118400 100%	108519 95%	101601 91%	94571 86%	91738 83%	88792 81%	85846 78%	82900 75%	79954 73%	45500 70%
	募兵人數 (比例)	0 0%	5481 5%	10399 9%	15429 14%	18262 17%	21208 19%	24154 22%	27100 25%	30046 27%	19500 30%
備註	1. 士兵總員額=目標總員額×2/5(95年官、士、兵配比1：1.78：2.24，96官、士、兵配比1：1.96：2.12，97年官、士、兵配比1：2：2，104年官、士、兵配比1：2.12：1.7)。 2. 徵、募兵人數計算：在士兵總員額、可用徵、募兵人維費及士兵每月成本固定之條件下，以下列方程式求解 X_1 ， X_2 ： 方程式1： $12 \times (P_1 X_1 + P_2 X_2) = \text{士兵人維費}$ 方程式2： $X_1 + X_2 = \text{士兵總員額}$ P_1 ：一個義務役士兵每月平均成本(8,631元)， X_1 ：義務役士兵人數 P_2 ：一個志願士兵每月平均成本(39,882元)， X_2 ：志願士兵人數 3. 利用本表中每年可用徵、募兵人維費及士兵總員額等資料代入方程式1及2，在人維費占國防預算55%、50%、48%、45%情形下計算最適組合 以95年(人維費55%)為例： $12 \times (X_1 \times 8,631 + X_2 \times 39,882) = 310 \text{ 億元 (可用徵、募兵人維費)}$ $X_1 + X_2 = 29.6 \text{ 萬人 (總員額)}$										

資料來源：本研究整理。

計算10年(95-104)相關經費需求¹⁵，如表六。

二、官、士、兵平均每月成本

依「精粹案」規劃之軍、士官編制，計算官、士、兵平均每月成本，如表七。

三、最適徵、募兵配置

依「精進案」規劃95年29.6萬人，97-103年27.5萬人，「精粹案」規劃104年21.5萬人推估各年度目標總員額，計算在人維費占國防預算55%、50%、48%、45%情形下之最適徵、募兵人數及達成收支平衡之最適配置員額，如表八。

四、研析結果

經上述研析採徵、募兵之比例如下：

(一)人維費占國防預算55%條件下

1. 民國95年可達成徵、募兵比例為49%：51%。
2. 民國99年可達成徵、募兵比例為24%：76%。
3. 民國104年可達成徵、募兵比例為8%：92%。

(二)人維費占國防預算50%條件下

1. 民國95年可達成徵、募兵比例為77%：23%。
2. 民國99年可達成徵、募兵比例為54%：46%。
3. 民國104年可達成徵、募兵比例為39%：61%。

(三)人維費占國防預算48%條件下

1. 民國95年可達成徵、募兵比例為88%：12%。
2. 民國99年可達成徵、募兵比例為66%

：34%。

3. 民國104年可達成徵、募兵比例為51%：49%。

(四)人維費占國防預算45%條件下

1. 民國95年無法採行募兵。
2. 民國99年可達成徵、募兵比例為93%：17%。
3. 民國104年可達成徵、募兵比例為70%：30%。

就國防預算觀點，提高募兵員額可行策略不外乎增加國防預算或降低兵員需求，惟兩者擇一而行之效果不若同時增加預算及裁減兵員需求為佳。

國防預算應該增加，佔GDP比例應在3%以上，及降低總員額，才可達成立法院民國92年審議國防預算決議之要求，國軍人員維持費降至當年度國防預算45%以下。

就人力面向，軍官一般行政業務由士官擔任，並檢討部份士官業務亦逐步由士兵取代，修訂士官編階配比，妥善運用人力，必能提升志願士兵留營意願。

伍、結語

汲取國外募兵制先進國家經驗，體認志願役人力成長之關鍵因素，應分由「待遇、尊嚴、出路」等面向研謀精進，研擬調增基層薪資、強化招募文宣、落實進修培育、改善生活設施及精進就業輔導等配套作為，積極改善國軍與社會職場競才之條件，制訂相關配套措施提升募兵成效。

一、制訂「推動募兵制暫行條例」

註15：總統府頒布，民國104年2月4日華總一義字第10400014111號。



為健全募兵制配套措施法制基礎，達成兵役制度轉型，建立現役與退伍袍澤制度性保障。

二、修正「軍人及其家屬優待條例」

配合募兵制推動，邀請有功退除役官兵參加中央或地方政府重要慶典，表彰其對國家社會貢獻及國軍醫院就醫免費、乘坐公營輪具或公營風景區、文教設施減費等優待，將可增進對軍人多層面之照顧，建立青年從軍之尊榮感。

三、修正「國軍退除役官兵輔導條例」

研擬「退輔措施方案」，規劃將服役4年以上未滿10年人員納入輔導範圍(服役時間越長，輔導期限越久)。

四、建置部隊終身學習教學點

為提升官兵素質與鼓勵公餘進修，國防部在教育部協助下，自民國103年起與民間大專校院策略聯盟，辦理「學位學程」及「證照培訓」等專班，持續協請教育部及大專校院支持國防部現行作法，提升志願役人力素質。

五、修正軍人轉任公職考試資格

為強化屆退官兵出路，已協請考選部修正轉任公職考試規則(現僅上校以上可報考)

，使服役10年以上之現役中校以下官兵，於退伍前獲得參加退除役特考之機會，並爭取考試院院會同意後實施，以完備退伍軍人就業輔導措施。

六、整合國防資源擴大服務機能

「國軍營舍及設施改建基金」、「國軍老舊眷村改建基金」及「國軍生產及服務作業基金」等3個特種基金，導入企業化管理，有效整合國防資源，並配合政府推動土地活化政策，所得挹注老舊營區及職務宿舍整建，同時規劃「與金融機構策略聯盟」、「國軍擴大推動促參方案」等作為，達成開創財源及照護官兵眷屬目標。

七、擴大辦理人才招募活動

結合年度重大演訓、全民國防教育、營區開放及縣市後備軍人運動大會，辦理人才招募活動，廣邀民眾、學生及後備軍人輔導組織等參與，持續說明募兵政策，提升整體招募成效。



作者簡介：

詹中一上校，陸軍官校正76年班，三軍大學海軍學院陸戰85年班，國防大學管理學院戰略97年班，中山大學人力資源管理研究所97年班，現服務於國防部軍備局。

編輯啟示：

本研究係作者純學術研究探討「募兵制度」，從募兵、徵兵以及徵募併行之論述，文中所引用「全募兵制」一詞係早年初創用語，依目前國軍推動兵役制度，係採「募兵制」及「常備兵役軍事訓練」併行方式，並無「全募兵制」此一名詞，特此聲明。

