



## 軍事國防

# 我國募兵制與國家安全

備役上校 陳偉寬、博士生 李志堯

提

要

我國面對中共始終不放棄以武力解決台灣問題的軍事威脅，未來不論對其採取何種交往策略，都必須擁有一支精銳的國防武力做為憑藉。然而由於現行募兵制招募狀況不如預期，國防部已對外宣佈將募兵制驗證期程延後兩年，國軍預於民國105年底再施行募兵制。儘管如此，從國防戰訓實務需求、重大救災較具抗壓韌性、符合國民心理傾向、兼顧國家經濟發展等效益分析可知，平時若擁有一支長役期的志願役部隊，較能符合捍衛國家安全實需。唯要推動募兵制，必須規劃各項配套措施，方能吸引有志者加入軍旅，俾大幅提升國軍整體戰力，以維護台海和平安全。

關鍵詞：募兵制、國家安全、國防安全

## 壹、前言

中共在憲法序言中明文訂定：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責」，<sup>【註1】</sup>其「祖國統一」的目標始終與「國家生存」、「國家發展」並列為中共的核心利益。<sup>【註2】</sup>在第一、二代中共領導人的長期堅持和廣泛宣傳下，統一的政策如今事實上已成為北京的「基本國策」之一。因此，即使是未經國共內戰洗禮的第三、四、五代領導人，在他們任期內亦不敢輕易作出放棄統一台灣的決策。職是之故，2008年7月2日中共中央軍委會前副主席徐才厚在接待日本自衛隊訪問團曾說：「現在台灣馬政

註1 劉清波，《中共憲法論》（台北：華泰，2001年），頁378。

註2 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》（台北：國防部，2002年），頁61。



府已執政，兩岸局勢有所改善，但並不表示中共會對台卸除武裝」。<sup>【註3】</sup>我國面對中共始終不放棄以武力解決台灣問題的軍事威脅，未來不論對其採取何種交往策略，都必須擁有一支強大的國防武力做為憑藉。然而由於現行募兵制招募狀況不如預期，國防部已對外宣佈將募兵制驗證期程延後，預訂105年實施的全募兵制，在考量戰鬥部隊兵源與諸多因素下，國防部已報行政院核定「明年將續徵82年次以前部分役男入營服役，影響人數約2萬3100員。至於83年次以後役男，則接受4個月常備兵役軍事訓練不變」。<sup>【註4】</sup>儘管如此，軍方在募兵制推遲下對國家安全將會造成什麼影響，仍須審慎加以評估。此亦為本文所欲探討的重點，進而對推動募兵制應有的配套措施提出看法，俾供政府相關部門決策之參考。

## 貳、中共統一台灣的考量因素

### 一、歷史的使命感：

中共堅持統一政策並亟求解決台灣問題的第一個重要理由，可以稱作是歷史的使命感。中共一向以復興傳統中國強國地位自許，對於近百年來受西方國家侵略之歷史陰影印象猶新，使中共對西方國家及其它曾侵略中國的國家深為懷疑與敵視。<sup>【註5】</sup>因此自1949年建政以來，曾因領土主權紛爭及國家利益對外用兵八次-1950年韓戰、1954年砲擊金門、1955年大陳島之戰、1958年金門砲戰、1962年中印之戰、1969年珍寶島之戰、1974年中越西沙之戰、1979年懲越戰爭，在此期間，即使國家內外皆處於危困之中，其仍不惜使用武力來表達捍衛領土主權及國家利益的決心。

就台灣問題而言，許多中共高階領導人將台灣的狀況視為國共內戰的延續，甚至是羞辱的世紀(Century of Humiliation, 1842-1949，特別是1895-1945日本對台灣的殖民統治)最後一個懸而未決的問題。他們關切過去屬於中國的領土未能回歸，故這對中共決策者的心理影響甚大，從而對統一的認知帶有強烈的心理包袱和歷史責任，足以迫使北京做出外國觀察家難以理解的戰略決定。<sup>【註6】</sup>而中共當前所認知的國家安全戰略任務，第一項就是維護國家主權獨立和領土完整，反對「台獨」，推進國家統一進程，其屬於長期性、緊迫性的國家利益。<sup>【註7】</sup>所以現階段中共的軍力發展與戰略計畫部署，以及推動軍事現代

註3 《聯合報》，民國97年7月3日，版A13。

註4 呂昭隆，「全募兵制再跳票將徵82年次入營」，參見<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150826000546-260106>。2015年08月26日。

註5 林文程，《中共談判的理論與實務：兼論台海兩岸談判》（高雄：麗文，2000年），頁87。

註6 李世強，〈共軍武力犯台可能模式之研究〉，《海軍學術雙月刊》，41卷1期，2007年2月，頁73。



化的動力，有很重要的部分，都是為了要確保有足夠的軍事能力，達成北京當局統一中國的目標。

## 二、戰略上之價值：

台灣對中共具有極為重要的戰略地位。從地緣戰略的角度看，台灣的地理位置是進入中國大陸必先掌控的島嶼，同時也是中國大陸進入海洋世界的第一線，猶如中國大陸海上的「山海關」，甚至當中共欲擴張海權力量，由海上「出關」時，台灣正是其進出太平洋的一個前進基地。所以中共欲鞏固東南沿海安全，維持國家經濟發展，進而爭取太平洋的戰略優勢，它必然少不了台灣。由此一意義來看，台灣其實掌握了「中國」經略西太平洋的最後一把「必要的鑰匙」。面對未來的「中國」，形勢也十分清楚，它必須面向海岸，走向海洋，利用海洋。不論是為了保護其海洋牧場的近海防禦，或是擴大經濟利益的遠洋防禦，台灣都居於一個不可或缺的戰略位置。如果台灣是敵對的，甚至是受制於其他國家的掌控，則對海洋「中國」未來的發展而言，不只是構成心理上的威脅，更是現實的地理威脅，<sup>【註8】</sup>這是中共所不能坐視的情況。因此，就台灣的地理形勢言，其得失不僅關乎美、日、中共在西太平洋的勢力消長，也影響到中共能否收回南海及釣魚台主權，更決定本世紀海洋強權及亞洲霸權建立之成敗，中共殊無放棄台灣之可能。<sup>【註9】</sup>

## 三、傳統政治之影響：

中共堅持統一的政策，除了歷史和戰略的原因之外，還有一個重要的根源，那就是中國兩千年以來的政治大一統傳統——無法容忍兩個敵對甚至只是不同的政權和平共存。這一傳統也是一個不能容忍分治、分權的傳統。所謂「天無二日，民無二君」的觀念，就是這一傳統心態的最佳寫照。而北京政權六十餘年來從未實行民主，政權領導人的產生和轉換，仍然沿襲過去專制時代的人治傳統，在整個政權缺乏民意基礎的現況下，其領導人的統治心態仍然不能擺脫舊有的窠臼。但是即使中共日後逐漸走向民主，且傳統的統治心態也因政權之制度化而有所改變，唯前述歷史和戰略兩方面的考量，仍將繼續左右北京的對台政策，不易有所改變。縱使一全新世代的中國人崛起大陸政壇，不再受到近百年歷史包袱之束縛，他們還是不得不考慮到台灣對中國大陸的重要戰略價值，也仍然無法容忍台灣由一個敵對政權或外國勢力在背後控制所造成的國防安

註7 劉靜波，〈21世紀初中國國家安全戰略〉（北京：時事，2006年），頁49。

註8 虞義輝，〈從地緣戰略探討台灣與大陸的關係〉，《中華戰略學刊》，1999年春季刊，1999年3月，頁31。

註9 楊文鎮，〈中共武力犯台之可能性分析〉，《全民看國防》，創刊號，1999年9月，頁19。



全威脅。【註10】

## 參、中共擴張軍備意圖

### 一、中共攻台之利益權衡：

中共根據1982年通過的《聯合國海洋法》公約，明訂200海浬專屬經濟區及350海浬大陸架內的資源評估，認為若能控制應管轄的三百萬平方公里海域，可以把海洋資源利用率提升到10%，其全國人均所得將可增加四百美元，對增強國力是一大誘因。然而中共認為目前仍無法有效保障海洋利益主因，是海軍力量不夠強！由於台灣處在中共邁出西太平洋、南進南海的關鍵位置，當其為發展海權做好一切準備時，兩岸如果仍處於對立的局面，這對中共而言是一大威脅。【註11】

此外，統一台灣對北京領導人的意義尤其重大，中共現已成功地收回香港和澳門，若完成中國內戰遺留的最後一塊拼圖--收回台灣，是創造中國新歷史的壯舉。中共雖然了解用武的風險很大，但台灣是中共的核心利益，無可妥協！在「寧失千軍，不失寸土」的思維下，一旦面臨非使用武力不能解決台灣問題時，中共也會毫不猶豫的發動戰爭。【註12】而美國國防部亦在2014年6月5日所公佈的中共年度軍力報告指出，儘管兩岸文化經貿往來擴大，共軍仍持續發展並部署軍力，以威脅台灣或必要時入侵台灣。【註13】

### 二、中共攻台的能力：

中共自1985年起，依據鄧小平「新時期軍事戰略方針」要求，積極推動軍隊建設，並汲取美軍波斯灣、科索沃戰爭經驗，進一步要求加速實施「科技強軍」及「科技練兵」的腳步，以提升共軍適應高科技戰爭的能力。目前其在「質量建軍」方面，共軍之新一代戰爭理論已有很大的進展，在戰爭思維上亦確立「速戰速勝」與「首戰先勝」的現代化非線性概念，同時積極研製戰略飛彈、戰術核武、精確導引武器、資訊戰和電子戰裝備等，並且走「精兵之路」裁減地面部隊，組建跨區應急作戰部隊，加強建設海、空軍與增強二砲戰略飛彈部隊的威懾力量，預估2020年共軍將基本實現機械化向資訊化轉變發展之目標（見附表）【註14】，而美國智庫蘭德公司亦指出，如果目前的趨勢持續，共軍在

註10 張保民，〈北京為何堅持統一？〉，《共黨問題研究》，22卷1期，1996年1月，頁78-82。

註11 曲明，《2010兩岸統一：中共邁向海權時代》（台北：九儀，1995年），頁18、101、103。

註12 王津平，《520全面觀察-兩岸的戰爭與和平》（台北：海峽學術，2000年），頁137。

註13 《聯合報》，民國103年6月7日，版A14。

註14 楊太源、王惠民，〈2020年解放軍作戰能力評估〉，「2014中共軍力現代化」學術研討會（台北北投：國防大





附表：2020年共軍軍力發展預估表

| 區分   | 能力                                                    | 建軍重點                                                                                                                                                                                                      |
|------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 地面部隊 | 具備「全域機動、立體攻防、多維多能」遠程應急、跨區機動之作戰能力。                     | 應急作戰部隊仍維持11個師、18個集團軍將裁減為15個集團軍，陸航將擴編為12個陸航旅，並持續部署直9、10、19型武裝攻擊直升機及直8、米171、直20型運輸直升機，以強化渡海登島立體作戰能量。另集團軍所屬砲兵師(旅)逐步換裝PLH-03型遠程多管火箭、自走與兩棲榴彈砲，強化其遠、中、近距離精準打擊火力。同時對63A式水陸坦克進行性能提升，並換裝ZBD-05型兩棲突擊車，增強共軍兩棲登陸作戰能量。 |
| 海軍   | 實現由「近海防禦」轉向「遠海防衛」發展之戰略目標，具備第一島鏈內制海及第一島鏈外抗擊外軍之資訊化作戰能力。 | 擁有2艘航空母艦、12艘052D飛彈驅逐艦、12艘052C飛彈驅逐艦、20艘054A飛彈護航艦、12艘054B飛彈護航艦、60艘056飛彈護衛艦。同時持續研建新型航母及055飛彈巡洋艦。另潛艦總數約60餘艘(6艘094、6艘093核動力潛艦，餘為柴電動力潛艦)，並積極研製095、096型核動力潛艦。海航兵SU-30、殲10、11、15(艦載機)、16及殲轟7、轟6G、運8反潛機等約700餘架。    |
| 空軍   | 實現由「攻防兼備」轉向「攻勢作戰」發展之戰略目標，具備區域內空中戰略、戰術打擊能力。            | 部署SU-27、30、殲8、10、11、16、20(隱形飛機)及殲轟7、轟6K、預警機、加油機、運輸機、無人攻擊機等約2000餘架，並向俄羅斯洽購SU-35型戰鬥機。另配備紅旗9、12及S-300PMU2型中、長程防空飛彈，並向俄羅斯洽購S-400型防空飛彈系統。                                                                      |
| 二砲   | 具有「核常兼備」精準打擊能力。                                       | 部署東風11、12、15、16、21、31、41及巨浪2型、長劍10號等各類飛彈約1400餘枚。並部署軌道衛星約150餘顆，完成北斗2號導航衛星定位系統組網，定位服務範圍未來將擴及全球，強化共軍衛星全方位監偵能量。                                                                                               |
| 兩棲載具 | 具有兩棲快速航渡登島作戰能力。                                       | 列裝8艘071型綜合登陸艦(含726型氣墊登陸艇32艘)、8艘野牛級大型氣墊船、6艘081型直升機船塢登陸艦(俗稱直升機母艦)。另列裝40餘艘軍規「滾裝貨輪」，提升共軍兩棲作戰運輸能量。                                                                                                             |

資料來源：楊太源、王惠民，〈2020年解放軍作戰能力評估〉，「2014中共軍力現代化」學術研討會(北投：政戰學院政治系主辦，2014年3月28日)，頁5-7。

2020年前，就會有足夠的軍事能力防阻美國介入，攻佔台灣。【註15】

### 三、中共攻台作戰整備：

在中共的思維中，台灣與中國大陸不同的意識形態與制度，是其至今對台始終不放棄以武力促統的原因之一。因此它有很大的企圖心想去發展一支能夠在以最快速的方式，解決區域性的軍事衝突之同時，又能防止軍事強權介入這種軍事衝突的武力，而在此的軍事強權，隱喻的就是美國。【註16】

學政戰學院主辦，2014年3月28日)，頁5-7。

註15 《聯合報》，民國100年2月11日，版A17。

註16 林宗達，〈中共軍事革新的內在驅力-民族主義與愛國主義的運用〉，《中共研究》，35卷10期，2001年10月，頁97、99。



基本上，共軍正在建構兩道防線，防範美國的軍事干預：其一是「三合一」核威懾戰略建構<sup>【註17】</sup>，當美國介入兩岸的衝突時，中共可能以使用核武器為手段，要脅美國放棄作梗。中共認為若發生核戰，對於美國來說，其損失會超過中共。有些損失看起來差不多，但意義有所不同。譬如人員傷亡，中共傷亡幾千萬人，可以承受得了，但美國傷亡十幾萬人就不能承受。因為美國很重視人民的生命，所以不會輕易冒險；而中共為了統一「中國」，如果遇到美國干涉，在民族主義的號召下，比較容易動員人力到前線去。<sup>【註18】</sup>其二是加強傳統軍事力量之高科技戰力，共軍已經詳細研究過美軍的弱點，如過份依賴太空系統和航母戰鬥群，而且空中遠征部隊本身也具有諸多弱點。<sup>【註19】</sup>若共軍能有效掌握美軍動態，將可攻擊西太平洋地區的重要節點，俾延遲美軍的介入行動，或使美軍行動之遂行變得複雜而困難。

另外，共軍也必須要有癱瘓台灣遂行作戰的能力，以迅速屈服台灣人民之意志，使美國與國際社會接受「既成事實」，而打消派兵介入的意圖。在這方面共軍近年來藉外購方式引進許多新的武器系統，以快速提升軍事實力。而在積極引進新式武器系統和製造技術的同時，共軍亦瞭解武器裝備的精良並不能保證一定打勝仗，還必須充分研練新戰法，才能充分的發揮戰力。目前中共陸、海、空三軍、空降部隊、二砲戰略飛彈部隊，均可在72小時內統合編組成渡海戰役突擊部隊，對台灣實施癱瘓式之突擊，然後藉空運、快速鐵運，抽調各軍區精銳部隊，向浙江、福建、廣東各港口集結，徵集各型民用輪船、機漁船渡海攻台。<sup>【註20】</sup>儘管目前中共在三軍聯合作戰組織上仍有待精進，且其軍事演習已較以往低調，但我們若低估了中共在未來10年軍事能力大幅躍進的可能性，將是十分危險的事。<sup>【註21】</sup>

## 肆、募兵制對國家安全效益之分析

### 一、國防戰訓實務需求：

#### （一）兵員素質較符合專業化需求：

實施徵兵制，可將所有高學歷及具備特殊專長役男，全部徵集入營，對

---

註17 中共「三合一」核威懾戰略建構，目前是以陸基戰略飛彈、094型戰略飛彈核潛艦及轟6K飛機為主。

註18 王兆軍，《兩岸啟示錄》（台北：世界，1997年），頁112、113。

註19 有關中共所稱美國弱點的著述，請參閱Dr. Michael Pillsbury, *Dangerous Chinese Misperceptions: The Implications for DoD*, Prepared for Office of Net Assessment, 1998.

註20 宋兆文，〈中共海軍發展之威脅與國軍未來因應共軍犯台之道〉，收錄《中共看未來戰爭》，張旭成主編（台北：大鵬，1998年），頁173、174。

註21 Mark A. Stokes著，高一中譯，《中共戰略現代化》（China's Strategic Modernization）（台北：國防部，2000年），頁195。



提升軍中素質確有助益。唯因軍中成員來自社會各階層，沒有經過好、壞的篩選，所以每年進入部隊的役男中，亦包括入營服役前即有犯罪前科者，這些具有犯罪前科者一旦進入軍中，對軍隊的管教產生很多困擾，也妨礙了軍中正常任務的遂行（如不能持槍服勤、不能擔任重要廠庫勤務等），再加上役男適應不良的情事時有所聞，不但打擊了部隊的士氣，甚而造成重大案件，使軍中整體戰力受損。而募兵制本身具有篩選作用，除於考選時已擇優選員外，亦能藉後續養成教育進一步提升素質，較能落實軍隊專業化。

## （二）可提高連隊人員穩定度：

「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差別亦大，在由志願役人員組成的軍隊，就不存在那種服義務兵役者「三心二意」的態度，較能保持高昂的士氣及堅強的韌性。而檢視現行以徵兵制為主的國軍基層連隊，常態下每個月退伍兩梯次義務役士兵，補充兩梯次新兵。換言之，各單位在一年的服役期程中，將面對24個梯次士兵的退補情況，人員流動過於頻繁，影響部隊戰力的穩定。且因其役期僅1年，扣除新兵訓練5週、專精管道訓練4週、基地訓練12週、休假96天（不含年假及國定假日）、折抵役期15天，俟訓練完成後最多只能在營遂行任務3個月，而此時義務役士兵心理正處於待退低潮期，亦妨礙軍中實務工作之推行。

## （三）有助於落實戰備訓練：

訓練是作戰的基石，士兵在平時訓練中養成的習慣，其優缺點都會呈現在戰場上，因此，重視專精訓練，培養士兵正確的習性，乃為練兵致勝的保證。尤其現代武器裝備，其結構複雜性與技術性遠較過去精密，如海軍之聲納、飛彈、雷達、輪機，及空軍之氣象、航管、飛彈、電子等，人員都必須經過長時間訓練和經驗累積，方足以勝任；而陸軍的戰鬥訓練亦是如此，根據美軍教育人員研究，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，必須要學會使用八種武器，包括步槍、自動步槍、三〇輕機槍、三〇重機槍、五〇機槍、迫擊砲、火箭砲和無後座力砲。也就是至少要用9個月的時間，才能訓練成為一個健全的士兵從事戰鬥任務。<sup>【註22】</sup>若以台灣現行義務役徵兵制1年的役期來看，其服役年限過短，連隊兵員流量頻繁，訓練成果不易積蓄，無法使軍中經常保持完整

註22 顧傳型，《兵役理論與實務》（台北：三民，1982年），頁20。



可用之戰力，【註23】無益於戰備訓練工作的推展。因此，我國陸、海、空軍作戰部隊之士兵，均應由具專業訓練、役期較長的志願役士兵所組成，較能發揮高度之戰力。

#### (四)能提升裝備保養水準：

武器要能長期正常地發揮其功能，必須有該武器的各級保養、維修與補給體系支援。國軍現行保養制度區分為：一、二級(連、營級)單位保養；三、四級(聯兵旅、軍團級)野戰保養；以及五級基地保養。一般部隊應首重二級保養，二級對一級有直接監督功能，亦是一級向三級申請補給保修的介面，乃編制武器裝備能否保持高效能之關鍵所在。而裝備保養與部隊訓練居於同等重要的位階，平時養成士兵使用武器裝備「操作」、「保養」、「安全」的正確觀念，戰時戰力才能有效發揮。唯目前在基層部隊從事二級廠補保業務者，多係義務役人員，因其役期短，業務不夠嫺熟，以致不能有效督促一級落實保養工作，為提升軍中裝備保養水準和妥善率，進而強化部隊戰力，二級廠補保業務應全部改由志願役兵員擔任為宜。

#### 二、重大救災較具抗壓韌性：

自有戰爭以來，氣象常為決定勝負關鍵因素之一，而颱風生成於海洋，侵襲陸地，是一劇烈的天然現象。台灣是颱風侵襲頻仍的地區，其以往給台灣帶來許多災情，奪去人民身家性命財產難以計數。【註24】同時台灣也處於危險的地震帶，尤其「921」地震所造成民間重大災難【註25】與軍中65個營區損毀，【註26】至今猶令人印象深刻。

在天災造成重大損害，人心惶惶、各項物資匱乏下，軍隊若須參與救災，則戰備必然較為不足，此時正是敵人乘危攻擊的最佳時機，常可獲致奇襲效果。【註27】事實上，中共除了研析在正常或一般條件下的台海武力衝突或戰爭型態外，亦有討論在特殊條件下的台海衝突和戰爭形式，具體來說，即在政局動盪、自然災害(海嘯、颱風、地震)、民眾大規模暴動之際，只要台灣防務失控一天，中共即有利用台灣天災人禍出兵的可乘之機，【註28】如1979年2月中共趁

註23 維哲，〈對當前兵役制度改進之研究〉，《陸軍學術月刊》，11卷112期，1975年1月，頁76。

註24 宋賢德，〈颱風與軍事作戰之研究〉，《國防雜誌》，10卷2期，1994年8月，頁16、19、20。

註25 張國城，〈從921震災檢視國防：彩排戰爭〉，《全民看國防》，第2期，1999年12月，頁6、7。

註26 林弘展，〈救災已成為國軍戰備任務〉，《全民看國防》，第2期，1999年12月，頁10。

註27 宋賢德，〈颱風與軍事作戰之研究〉，《國防雜誌》，10卷2期，1994年8月，頁20。

註28 趙蔚，〈台海武力衝突的形態〉，收錄《解放軍攻打台灣》，何頻主編(香港：明鏡，1995年)，頁254-257。





越南國內發生水災之際，而發動「懲越戰爭」即為一個例證。【註29】

對國軍而言，一旦國家遭逢重大天災時，皆會配合政府單位與民間團體，有效承擔救災重責，唯軍隊歷來皆將重點置於防止外來的武力侵略，當然部隊訓練亦以此為要項，【註30】對救災專業訓練較少。根據「921」地震救災官兵健康檢查報告發現，在20萬人次以上的救災官兵中，出現了近三成官兵精神異常狀況，其間有一半以上是義務役大專兵，他們大部分都是來自生活單純的家庭，幾乎也是第一次看到慘不忍睹的災區傷亡景象，【註31】此刻，若驟然再面臨突發性的軍事衝突或戰爭，其抗壓的韌性如何？戰鬥意志及士氣又將如何？殊值正視！而軍中長役期的志願役人員，久經軍隊嚴格訓練環境之淬煉，面對重大災難緊急救援任務時，身心較能承受沉重壓力，降低對部隊戰力的負面影響。

### 三、符合國民心理傾向：

近十餘年來台灣社會快速工商業化，所謂「新人類」、「新新人類」之青少年，其價值觀和生活態度有很大的改變，許多的役男不再視當兵為當然之義務，且多數的役男都認為服兵役是一種浪費自己青春時光的事情。【註32】影響所及，青年學子離開學校後若循兵役管道進入軍隊，在意願薄弱的情況下，對軍中現代化國防整建可能是一種傷害。因為武器愈先進，操作人員的自我要求程度將愈高，而自我判斷的能力亦需有相對的高標準。【註33】對許多服義務兵役者而言，進入軍中服役非其生涯規劃中的重要部分，其在部隊時間短，多半都用隨遇而安的心態過日子；但對志願服役者來說，軍旅生活是一種職業的抉擇，是生涯規劃的一部分，較義務服役者有更多或更高層次的需求，希望能從工作中得到肯定，兩者對部隊是因任務需要而組成的工作團體性質，【註34】在意義上是截然不同的。尤其軍人是置之死地而後生的行業，為適應國民心理傾向，在「願者應募當兵、無意者給予短期軍訓」考量下，國軍施行募兵制應是時勢所趨。

### 四、兼顧國家經濟發展：

軍中勞動力為國家整體勞動力的一環，因此，役男勞動品質的良窳與國家

---

註29 劉天均，〈中越共關係的衝突面〉（台北：台灣商務，1984年），頁103、104。

註30 林吉郎，〈我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考〉，《國防雜誌》，18卷3期，2002年9月，頁12。

註31 林弘展，〈救災已成為國軍戰備任務〉，《全民看國防》，第2期，1999年12月，頁10。

註32 劉念琪、徐木蘭，〈大學役齡男生逃避兵役傾向之研究〉，《國防管理學院學術研究集刊》，人力類第1輯，1996年2月，頁159。

註33 王官德，〈我國全民國防的實踐與迷思〉，《全民看國防》，創刊號，1999年9月，頁83、84。

註34 韓震宇，〈如何提升官兵心理適應程度以強化國軍素質與戰力〉，《陸軍學術月刊》，37卷425期，2001年1月，頁56。



競爭力息息相關。由於台灣人口自然生育率的下降，自民國92年起即產生兵源不足的問題，同時如勞動力供給不足，尤其高科技人力的不足將會直接影響到國家的競爭力。現代的軍事人力運用宜採宏觀的角度來思考，必須兼顧經濟發展與國防安全，以提升國家整體國力。目前兵役制度在不妨礙國家安全的前提下，應繼續朝精兵政策方向發展，擴大募兵制的實施，並縮減軍隊兵員，減少役男之徵集，及早釋出役男人力至民間服務，使其所學不致與社會實況脫節，亦為增進役男人力運用之效益，<sup>【註35】</sup>進而促進社會的經濟發展，充實全民國防資源。

總而言之，從國防戰訓實務需求、重大救災較具抗壓韌性、符合國民心理傾向、兼顧國家經濟發展等效益分析可知，平時若擁有一支長役期、訓練紮實、戰技嫺熟的志願役部隊，較能符合捍衛國防安全實需。唯要招募這支志願役的精兵，必須有效規劃各項配套措施，方足以吸引有志者加入軍旅。

## 伍、採行募兵制的配套措施

### 一、合理薪資結構：

今天在台灣社會就業多元的情況下，要吸引青年投入軍中，不僅只是精神上鼓舞，也不只是對個人的說服，其對家長、社會大眾也要有說服力。換言之，可能還需要一些物質上的誘因，<sup>【註36】</sup>才能招募具知識水準、體能佳、意願強烈的人員投入軍旅。當然，應募的兵員薪資不能太低，因為他們是軍隊得以運作下去的基層人力，同時他們所面對的是嚴肅、緊張的工作環境，給予適當的薪資也是應該的。根據國防部曾委託國防管理學院所作的調查報告顯示，多數國人認為志願役士兵合理薪資約3萬元，<sup>【註37】</sup>而國防部規劃志願役二等兵月薪為勞基法最低基本薪資的2倍（約3萬3000餘元），<sup>【註38】</sup>其薪資應屬合理。唯應視兵員招募的單位職類及任務屬性，建立一套以市場為導向的薪資結構計算方式，未來才能持續產生誘因募得所需之兵員。

### 二、招募作為的革新：

招募工作的推展，固然要靠法令的完備周密和誘因的適切合理，但對全國作經常而廣泛的宣傳，使國民受到積極性之鼓勵作用，亦是確保募兵制得以順

註35 行政院經建會人力規劃處撰，《提升役男人力運用效率研究報告》（台北：行政院，2002年），頁2、3、12。

註36 程長志，〈中華民國政治發展與軍人角色〉，「國家安全」學術研討會（台北北投：政治作戰學校主辦，1996年6月7日），頁36。

註37 國防管理學院編印，《國軍實施募兵制可行性之研究》（台北：國防管理學院，2002年10月），頁16。

註38 《聯合報》，民國103年3月7日，版A2。



利發展的關鍵。了解軍事事務者通常極可能會投身軍旅，所以傳播軍事資訊係招募人員的首要任務。在宣傳方面依其性質可分為長期宣傳和年度宣傳兩類，長期宣傳即是經常啟發國民有關募兵制的基本認識，可按程度深淺，分別編入各級學校軍訓教材普遍宣教，同時透過村里民大會、傳播媒體或民間演講會、座談會等廣泛介紹。另軍方亦可運用既有的招募機構，以行銷方式鎖定目標市場，針對顧客導向設計行銷策略，靈活使用各種通路，促銷推廣職業軍人生涯規劃的特色，提供國民就業和習得一技之長的機會，使青年發現當軍人可以是一種短期的「職業」，也可以是一個終身的「志業」，相信應能吸引有志青年加入軍旅行列。至於年度宣傳則是依據當時推行募兵制的需要，配合各種演習或有關節日活動作重點宣導，在政府有關部門和民間協會共同協力推行下，進一步擴大其效果。【註39】

另母親、女友或配偶對子女、男友或丈夫的支持態度，對其決定應募入伍或繼續留營極具影響力，尤其在少子化的趨勢下，母親更加關心孩子在軍營的個人安全狀況，宜據此由業管單位擬具適切宣傳說帖，透過營區開放參觀、軍民聯誼交流等時機，主動向婦女眷屬們宣傳、介紹，以消除渠等對軍中之隔閡及誤解，甚而委聘地方役政人員與當地營區政戰幹部組成招募小組，直接走進社區向役男及其家屬積極宣導，主動爭取渠等認同與支持，期擴大招募成效。

### 三、運用網路科技開拓招募市場：

面對台灣少子化現象，未來國軍兵源勢必減少，再加上當前社會的趨勢，國軍如果仍採用現行在火車站或地區後備指揮部開設招募點、站招生的做法，則將無法獲得未來所需的優質人才。因此，應讓招募人員運用時下流行的網路科技，並授權他們上網去接觸那些活在資訊時代的人，用他們的術語，涉入他們的領域，藉由重新制訂之宣傳政策來開拓招募更多具有應募意願的青年人，亦能更進一步地改善軍方與民間的隔閡。【註40】

### 四、技職招募專訓專用：

現代科技戰爭武器裝備日益精準，兵員所需技能也與日俱增，西方先進國家因國民理工方面的常識較充足，學習高科技武器裝備的期程也較短，這些基礎知識若全靠軍中養成，在時間、財力上都是很大的負荷，因此在人力整備方面，最好使士兵服任和原有民間專長相近的軍職，以收事半功倍之效，【註41】

註39 顧傳型，《兵役理論與實務》（台北：三民，1982年），頁95、96。

註40 陳世安譯，〈招募策略調整方向〉，《國防譯粹》，41卷9期，2014年9月，頁63。

註41 顧儀文，《國防兵役論叢選集》（台北：黎明，1990年），頁19。





故志願士兵所任職務以高職較適任，高中及專科以上次之。未來國軍若針對高職畢業生就業、就學導向，採取技職招募或與高職學校建教合作方式（如畢業後應募進入軍中後勤保修單位就業），以培養軍民通用之專技人力，對於穩定軍中兵源供應，甚至儲備國家整體科技人力資源，均助益良多，亦能加強高中、高職在少子化下招生的誘因。另依專長需求募來的士兵要專訓專用，按照各單位任務屬性編成全志願役部隊，避免募、徵士兵混編混用，軍隊才有整體戰力。

## 五、創造良好工作環境：

創造軍中良好的工作環境，並非拘限在改善硬體生活設施，而是要營造出「正常工作、正常休假、正常休閒」的環境，它是吸引和留住有志青年的必要因素。一個人愈喜歡自己的生活和工作的，就表示他愈能夠接納自己和周圍的環境，對於事務的處理與工作的推展，亦更容易趨於嫺熟。軍隊中士兵的情緒，會因環境的變化而高低起伏，所以塑造和諧的工作環境，是每一個領導幹部的重要務，尤其是單位主官領導統御的風格和帶兵方式，往往是影響所屬留、退的關鍵所在。如何於嚴格要求的同時，亦讓士兵感到長官是有愛心、有溫情的，這樣才能使上下凝聚一心，建立深厚的情誼，全面創造溫馨的工作環境。換言之，各級領導幹部在面對應募的志願役士兵，應以專業領導作風取代權威式的領導，杜絕類似「洪仲丘事件」不當管教案例，並戮力強化本職學能俾利經驗傳承，進而培養官兵榮辱與共的信念，如此官、士、兵之間的團隊默契自會與日俱增，同時單位的效率也會向上攀升。

## 六、妥採各項福利措施：

訂定合理薪資結構雖然有助於募兵制的推行，惟薪資誘因並非國民應募的唯一要件，因為待遇好，不如配套福利措施好。筆者曾參與招募工作，多次與軍中義務役士兵談及招募誘因，渠等認為若軍中能對已婚者眷屬提供住所或對未婚者開辦營外公餘進修，薪資在2萬4000元至2萬5000元之間（國防部規劃志願役二等兵月薪約3萬3000餘元），他們可以接受招募當兵。因此，如何針對所募兵員職類規劃相關配套福利措施，並制訂進修、眷舍配給具體辦法：如由退輔會與國防部及勞動部等機關成立工作圈，鼓勵官兵在營服役期間至民間院校進修，取得民間專長證照；<sup>【註42】</sup>或是政府鼓勵民間企業在閒置營區投資建眷舍及民生休閒設施，供官兵優惠使用等（亦可間接帶動地區經濟發展）。並依

---

註42 《榮光雙週刊》，民國103年10月8日，版1。





其服役年資及工作績效表現，核給不同程度的福利優待，此舉等同於以實物給付的額外薪餉，應能對有志青年人產生很大的應募誘因。

### 七、退前專技職訓輔導轉業：

鑑於國軍新一代武器裝備設計、維修理念與傳統武器迥異，且武器系統精密度與維修經費需求亦相對提高，為降低軍中維持費支出，可配合委商政策規劃國防資源釋商，由政府投資民間企業合組軍品商維公司或與相關廠商組成策略聯盟，利用政府地區職訓中心設立退伍軍人職訓機構，安排屆退志願役士官兵接受專技訓練，並輔導媒合至民營軍品商維公司就業，直接提升廠商承接國軍裝備委商保修能力，替民間創造商機，亦為政府減輕龐大退撫預算負擔。

### 八、循序漸進的募兵：

現行國軍囿於政府財政負擔因素限制，無法全面推行募兵制，惟在兼顧財政收支與軍事安全的平衡下，應依戰備優先等級規劃漸進式的募兵方案，分期逐年提升志願役人員比例，方符所需。因此，須依據三軍部隊的軍種特性及戰備任務之優先等級，採取漸進的募兵方式，俾堅實基層作戰能力。我國空軍係由空中作戰、勤務支援、修護補給和防空警衛四種類型部隊所組成，各部隊的士兵以防砲飛彈、機場搶修、修護補給、氣象等單位專業要求較高，可視戰備任務優先順序逐次招募成軍，爾後再擴充至其餘空軍部隊。而我國海軍由水面艦艇部隊及陸戰隊所組成，其中潛艦、大型作戰艦、掃佈雷艦及艦岸補保勤務單位專業性較高，且士兵訓練成熟約需1年至1年6個月時間，可視上述各單位戰備任務優先順序逐次招募成軍，爾後再擴充至其餘海軍部隊。另為求充分發揮國土防衛作戰之優勢，應視陸軍戰備任務優先順序，採逐次招募方式先將砲兵(野戰防空飛彈)部隊、裝甲旅、機步旅、空騎旅及特戰旅編實，平時即保持一支由志願役人員組成的立即可用兵力，不需依賴動員補充就能即時因應突發軍事危機，以爭取後備部隊由平時動員轉換為戰時編制所需時間，俾利增長國軍持續戰力。

### 九、籌措募兵所需經費：

#### (一)就「開源」而言：

1. 釋出西岸閒置營區：根據台灣房屋公司估計，台北市空軍總部、南港202兵工廠、鼎興營區、陸軍保養廠等四大營區，總計60萬坪精華土地若釋出，土地總市值上看7700多億元，如果加計開發效益，價值上兆元。另軍方在台灣各地尚有多處閒置營區，若能適時釋出相關土地，亦能獲取龐大資金挹注募兵所需，行政院應預做通盤長遠規劃。【註43】



2. 籌建全民國防活動中心：鼓勵民間企業公司租用軍方閒置營區設立休閒活動中心，如野外求生或生存遊戲場地等，除能收入經費轉用於募兵方面，亦可透過寓教於樂的方式，推廣全民國防相關活動。

## (二)就「節流」而言：

1. 降低人員維持費支出：推行募兵制有助於徵兵制的轉型，以節省龐大的人事經費支出。另亦可結合國軍「勇固案」的實施，調降部份後勤、後備單位職類編缺，將其文書、駕駛、伙房等職缺改為士兵編制，以降低原士官職缺所需支出的薪資，並提升應募青年爭取分發至野戰單位任職誘因。
2. 有效運用作業維持費：儘速汰除國軍各單位老舊、無效軍品裝備，降低消耗大量作業維持費，並把節省的經費轉用在募兵方面。
3. 正確規劃軍事投資費：針對台灣防衛作戰地理環境特性，妥慎採購所需之武器裝備，避免側重於購置高價的戰具，例AH-1W攻擊直升機較AH-64E攻擊直升機價格為低，且更適合台灣的戰場環境。<sup>【註44】</sup>因此，必須慎審地運用相關軍事投資費，避免年度國防預算產生排擠效應。

## 陸、結語

台澎防衛作戰的戰略環境是自力作戰、後發制人。國際上可能對我國政經聲援、提供情報或有限度的協助，但看不出有為我們而對中共作戰的可能。<sup>【註45】</sup>故吾人切不可過分期待美國能在必要的時候給予最大的軍事援助，<sup>【註46】</sup>所以國軍要建立自己的國防力量。「戰爭非萬能」，但歷史經驗告訴我們，國際間涉及領土主權的爭議，自古以來解決之道不外兩種，一為以實力解決，多半以戰爭終結；另一種則是做為持續談判的懸案，拖時間待下次有實力攤牌的時候再對決。<sup>【註47】</sup>儘管現階段兩岸情勢和緩，但面對中共始終不放棄以武力解決台灣問題的意圖，講求國家安全要以國防力量作為憑藉，能戰才能和，更何況中共素來習於以實力做為談判的後盾。<sup>【註48】</sup>因此，我們要充分了解到不論嚇阻敵人如何昂貴，但總比戰爭價廉。<sup>【註49】</sup>基於維護國家安全考量，我們必須體認於平時就要擁有一支素質良好、裝備先

註43 《中國時報》，民國99年3月20日，版A3。

註44 AH-64E攻擊直升機體型大、造價貴（單價約新台幣7億多），不似AH-1W攻擊直升機輕巧、價廉，更適用於台灣多山、多森林、多城鎮的作戰環境。

註45 銘勳，〈台澎防衛作戰的軍事戰略思維（上）〉，《國防雜誌》，17卷3期，2001年9月，頁3。

註46 林宗達，〈解放軍演習報告書〉（台北：軍事迷文化，1997年），頁168。

註47 《聯合報》，民國85年9月10日，版11。

註48 王兆軍，〈兩岸啟示錄〉（台北：世界，1997年），頁193。

註49 楊連仲，〈海島國家之防衛〉，《國防雜誌》，2卷7期，1987年1月，頁26。



進、編制足額、訓練紮實、戰技嫻熟的志願役兵力，方能因應突發之軍事威脅。

## 參考文獻

1. 顧傳型，《兵役理論與實務》（台北：三民，1982年）。
2. 秦修好，《中外兵役制度》（台北：中央文物供應社，1983年）。
3. 顧儀文，《國防兵役論叢選集》（台北：黎明，1990年）。
4. 戴笙，《解放軍能否打贏下一場戰爭》（台南：西北，1995年）。
5. 曲明，《2010兩岸統一：中共邁向海權時代》（台北：九儀，1995年）。
6. 蘇進強，《台海安全與國防改革》（台北：業強，1995年）。
7. 林宗達，《解放軍演習報告書》（台北：軍事迷文化，1997年）。
8. 王兆軍，《兩岸啓示錄》（台北：世界，1997年）。
9. 林文程，《中共談判的理論與實務：兼論台海兩岸談判》（高雄：麗文，2000年）。
10. 王津平，《520全面觀察—兩岸的戰爭與和平》（台北：海峽學術，2000年）。
11. 劉清波，《中共憲法論》（台北：華泰，2001年）。
12. 劉靜波，《21世紀初中國國家安全戰略》（北京：時事，2006年）。
13. 周明輝，〈實施募兵制對軍民關係之影響〉，《國防雜誌》，25卷6期，2010年12月。
14. 陳信吉，〈志願役退伍軍人退伍就業與適應概況調查〉，《主計季刊》，52卷3期，2011年10月。
15. 詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》，46卷4期，2012年8月。
16. 洪錦成、施奕暉，〈我國兵役制度的演進、變革與展望〉，《檔案季刊》，12卷2期，2013年6月。
17. 陳樾安譯，〈招募策略調整方向〉，《國防譯粹》，41卷9期，2014年9月。
18. 《榮光雙週刊》，民國103年10月8日，版1。

## 作者簡介

空軍備役上校 陳偉寬

學歷：空軍官校56期、戰爭學院77年班畢業；經歷：飛行分隊長、中隊長、戰略教官、作戰組長、指管主任、大隊長、準則處長、空軍戰略組主任教官等職。目前為空軍軍官雙月刊主筆、中華戰略學(季)刊主編、國防雜誌審查委員、國防大學戰爭學院、國防管理學院講座及中華戰略學會研究員；研究領域為：國家安全、國防事務與軍事戰略等。

博士生 李志堯

學歷：陸軍官校69年班、戰爭學院85年班、政大外交系碩士，曾任國防大學戰院副院長，現為中華戰略學會會員。