

我國兵役法規修正變革對 憲兵任務之影響與評估

作者／簡銘儀

提 要

環視世界各國之兵役制度不論採行「徵兵制」、「募兵制」或「徵募併行制」，首要思維係植基於國家戰略與軍事戰略，同時受到政治、經濟、社會、文化等因素影響下所形成之決策，各國制度無法一體適用。當前我國兵役制度配合國家戰略與國防政策再度進行調修，政府考量我國人口結構與國家安全環境，經蒐整各界意見通盤檢討兵役政策後決定調整義務役役期，業自民國113年1月1日起回復為1年。眾所周知，我國兵役制度是國家重大政策之一環，不僅涉及國防行政與軍事事務之核心事項，更攸關未來整體發展與人力資源運用問題，重要性不言可喻。本文以我國兵役制度為核心就其所牽涉之法律面進行探討，進而分析兵役制度變革對憲兵任務所帶來之影響，俾使吾人瞭解現存問題所在，提供政策評估與參考。

關鍵詞：憲兵、徵兵制、宗教良心犯、軍事事務革新、憲兵勤務令

壹、前言

環視世界各國所採行的兵役制度不論是「徵兵制」、「募兵制」或「徵募併行制」，主要思維係植基於國家戰略與軍事戰略，同時受到政治、經濟、社會、文化等諸多因素影響下所形成之決策。回顧我國近年政經發展歷程，自政府宣

布解除戒嚴及終止動員戡亂時期後，國防部體察時代脈動積極致力於軍事事務革新（Revolution in Military Affairs），並同步調整兵力結構，自民國（以下同）82年起陸續推動包括「十年兵力案」、「精實案」、「精進案」及「精粹案」等，將國軍既有龐大組織架構大幅縮減，以達到員額精簡之重要目標。¹

1 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國106年國防報告書》（臺北：國防部，2017年12月），頁59。

我國復於91年開始著手關於推行募兵制之可行性研究，嗣為落實國家政策全面檢討徵兵制度後決議推動兵制轉型，期建構一套符合我國國防與社會實況所需的兵役制度，幾經檢討終於自104年1月1日起全面實施募兵制。近年來，隨著國際社會發展快速，全球戰略態勢詭譎多變，部分區域衝突有逐漸升高趨勢，政府考量我國人口結構與國家整體安全，經蒐整各界意見通盤檢討兵役政策後，決定再度調整義務役役期回復為1年，業自113年1月1日起實施。

另就外國法制以觀，近代史上第一次建立全民性之義務兵役制，首推法國於1793年由國民議會所頒布之「全國總動員令」，主要徵集全國18歲至25歲男子服兵役，²而亞洲第一個實行現代化兵役制度者乃日本於明治時期所推行之徵兵制。1869年日本政府指派山縣有朋等人至歐洲汲取軍制經驗，返國後一再闡述國民皆兵的重要性，故奏請天皇仿效法國實行徵兵制，之後明治政府於1872年11月28日發表全國「徵兵之詔」與「徵兵告諭」，旨在揭櫫國民皆兵政策，同時廢除武士在軍事上之壟斷地位，嗣於1873年1月10日公布「徵兵令」全國正式實施徵兵制。³當時日本徵兵令所規定的服役體制，將部隊區分「常備軍」、「後備軍」及「國民軍」三種類型，凡年滿20歲身體健康之男子均課予3年兵役義務是為常備軍，服役期滿後編為後備軍，

後備軍部分又再區分為第一後備軍與第二後備軍各2年，前後共計7年。在常備軍與後備軍之外，全國17歲至40歲男子全數均須登錄兵籍編為國民軍。⁴上開徵兵令最初僅適用於陸軍，海軍仍維持志願制，同時又制定「常備兵免役概則」作為徵兵之例外規定，計列有12項免役對象（包含官吏、軍校學生、獨子、刑事罪犯等），符合各該條件者均可採繳納代金方式代替服役。⁵

兵源乃是軍隊的基礎，兵役制度為國家的重要軍事制度，屬國防行政領域之一環，不僅牽涉國防行政與軍事事務之核心事項，更攸關國家未來整體發展與人力資源整合及運用問題，重要性不言而喻。本文以「我國兵役制度變革對憲兵任務之影響與分析」為題，同時觸及兵役制度與憲兵任務兩大領域，因此，首先就我國兵役制度之創設發展與歷史變遷作一說明，其次檢視兵役制度所涉法制層面問題，復剖析兵役制度變革對我憲兵任務之影響等若干問題，最後說明所獲致之結論，俾使吾人瞭解現存點，以提供政策評估與參考。

貳、我國兵役制度之創設與發展現況

所謂「兵」者，指戰士、軍隊；「役」者，指戍守邊疆、戎役，而「兵役」是國家藉由人民

2 田小文編，《外國兵役制度概覽》（北京：軍事科學出版社，1997年），頁3。

3 加藤陽子，《徵兵制と近代日本》（東京：吉川弘文館，1996年），頁45-51。

4 大江志乃夫，《徵兵制》（東京：岩波新書，1993年），頁79。

5 古屋哲夫，〈近代日本における徵兵制度の形成過程〉，《京都大学人文科学報》，第66期，1990年，頁116-117。

進而從事安全保障者稱之。⁶揆諸兵役制度的建立，應切合戰爭型態與外在威脅，衡酌國家戰略與軍事需求並綜合人口狀況、地理條件、經濟能力、假想敵國等諸多因素全般考量後審慎決定之。⁷茲首就我國兵役制度之創設、歷史變遷、特色及當前困境等臚列探討如次：

一、兵役制度之歷史變遷

按《兵役法》係規範我國兵役制度之重要基本法，自22年公布以來，期間歷經數次修正，最近一次於112年5月3日修正。審視歷次修正內容重點，爰區分下列四大階段依時間序列說明之：

(一)訓政時期（22年至34年）

參據歷史文獻記載，我國自北伐統一後兵役制度逐漸成形，國民政府首於22年6月17日公布《兵役法》，該法第2條及第3條分別明定年滿18歲至45歲男子均須服兵役，且將役別區分「常備兵」與「國民兵」，在當時徵募併行制度下，服現役3年、正役為期6年（以現役期滿退伍者充之），續役至40歲止（以正役期滿者充之）。⁸之後於抗戰期間將服役定為全民義務，每年徵集常備兵入營服役，另增列女子服役及服兵役之相

關權利義務等規定。⁹

(二)戒嚴時期（35年至80年）¹⁰

抗戰結束後36年公布施行之《中華民國憲法》（以下簡稱憲法），其中第20條規定：「人民有依法律服兵役之義務」，自此時起，我國兵役制度正式取得憲法上之法源依據。¹¹嗣因應政府遷臺，在反共政策下為使兵員來源充足，此時期役別分為「常備兵」、「補充兵」及「國民兵」（同法第6條參照）。¹²另為滿足國防及軍事上需求，配合「精練常備、廣儲後備」政策，復於43年全面修正《兵役法》，除將軍官及士官均區分常備役與預備役及士兵役外，在陸軍常備兵役期方面定為2年，海空軍則為3年，至45歲除役（同法第3、15條參照）。¹³此外，該法同時明定徵兵檢查體位區分甲、乙（常備兵役）、丙（乙種國民兵役）、丁（免役）、戊（難以判定者，須複檢），並依體位服役（同法第34條參照）。至48年8月8日制定公布《志願士兵服役條例》，兵役制度採以徵兵為主、募兵為輔的「徵募併行制」。¹⁴

此時期較特殊的是，當時因考量國內外之

6 楊蔚，《兵役制度研究》（臺北：內政部，1957年），頁2。

7 三軍大學，《軍制學》（臺北：國防部，1991年），頁6-7。

8 22年6月17日國民政府制定公布全文12條，明令自25年3月1日起施行，《立法院公報》，第50期，22年6月，頁7-9。

9 洪錦成、施交暉，〈我國兵役制度演進、變革與展望〉，《檔案季刊》，第12卷第2期，2013年，頁30-45。

10 此可進一步詳閱熊蒂生，〈政府遷臺後兵役制度演變之初探〉，《中華軍史學會會刊》，第22期，2017年12月，頁33-58。

11 李惠宗，《憲法要義》（臺北：元照，2022年），頁361。

12 40年12月29日總統令修正公布全文36條，《總統府公報》，第327號，41年1月1日，頁1-3。

13 43年8月16日總統令修正公布全文54條，《總統府公報》，第523號，43年8月17日，頁1-6。

14 48年8月8日總統令制定公布全文10條，《總統府公報》，第1043號，48年8月11日，頁1-2。

政治情勢且為適應戰時實需，自45年6月起將金門、馬祖地區劃為戰地同時實施戰地政務，並建立民防體系，推行軍民一體、全民皆兵政策，直至81年11月始解除戰地政務。¹⁵

(三)轉型時期（81年至99年）

政府宣布自76年解除戒嚴¹⁶及80年宣告終止動員戡亂時期後，¹⁷各項施政面臨轉型，為因應國家重大變革及配合時代脈動之契機，國軍同步調整兵力結構。首先推動「十年兵力案」（82～85年），將總員額自49萬餘人調降為45萬餘人，之後國防部配合行政院組織再造工程提出「國軍軍事組織及兵力規劃案」（即所稱「精實案」，86～90年），通盤檢視各項軍事任務並精實編設職缺，將總員額調降至38萬餘人，達成兵力轉型之階段目標。嗣於89年再次全面修正《兵役法》，依該法規定役男自19歲起役（即年滿18歲之翌年1月1日起役），服役滿1年10月退伍後納入後備役管理，至屆滿40歲除役（同法第16條參照）。¹⁸

其次，配合國防二法施行，93年起國

防部積極推動第一階段「精進案」（93～94年），檢討整併各級軍事組織與部隊編裝，復將總員額調降成29萬餘人，另為有效降低兵力，同年起兵役逐次縮短，役男役期從「1年8月」、「1年6月」遞減至「1年」，並朝向以募兵為主、徵兵為輔的兵役政策目標。此外，自95年起國防部持續執行第二階段「精進案」（95～99年），此時總員額已調降至27萬5千人。¹⁹另一方面，國防部自80年起開始招募女性專業軍官及士官，以行政、後勤等職類為主，而原本僅限女性服志願役軍官、士官，亦自96年起開始招募女性志願士兵。參照國防報告書所載，110年國軍官兵總數中女性同仁約有2.6萬人，占比為13.7%。²⁰

(四)蛻變時期（100年至113年）

之後為配合政府推行募兵制政策，國防部廣續檢討兵力結構規劃執行「精粹案」（100～103年），以精簡高司幕僚組織為主要目標，更將總員額調降至21萬5千人。²¹嗣後因應高科技戰爭趨勢，武器裝備操作需求及國家人力

15 「金門、馬祖地區戰地政務實驗辦法」（45年6月23日施行、81年11月5日廢止）參照。

16 查臺灣地區自38年5月20日零時起實施戒嚴，直至76年7月15日零時解除戒嚴，詳見《臺灣省政府公報》，夏字第6期，39年4月5日及《總統府公報》，第4794號，76年7月14日，頁1。

17 我國於37年5月10日正式施行動員戡亂時期臨時條款，性質屬中華民國憲法之附屬條款，主要是為適應動員戡亂時期之政軍情勢，業於80年5月1日廢止，詳見《總統府公報》，第5403號，80年5月1日，頁1。

18 89年2月2日總統（89）華總一義字第8900028450號令修正公布全文52條，《總統府公報》，第6321號，89年2月2日，頁35-42。

19 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國98年國防報告書》（臺北：國防部，2009年10月），頁96。

20 90年當時女性軍官約占4%、女性士官約占3.1%。請參閱國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（臺北：國防部，2002年7月），頁97。

21 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國壹百年國防報告書》（臺北：國防部，2011年7月），頁104。

資源有效運用，復於100年修正《兵役法》，將役期調整為4個月常備兵軍事訓練，兵役制度正式改以募兵為主、徵兵為輔的「募徵併行制」。近年來，鑑於國際社會快速變化，全球戰略情勢詭譎多變，部分區域安全衝突有升高趨勢，政府考量我國人口結構與國家整體安全，經蒐羅社會各界建言檢討兵役政策後決定再度調整義務役役期。基此，自113年1月1日起，回復徵集1年期之常備兵現役，以肆應未來我國防衛作戰之兵力需求。

從上述變遷歷程可得知，我國兵役制度除因應國家戰略與國防政策外，同時受到國內外政治情勢、社會發展、經濟文化條件等因素影響下進行修正，而各時期因政治環境與社會背景不同，連帶影響政府決定採行之兵役制度。另一方面，鑑因4個月常備兵軍事訓練戰力形成較慢，單靠現有常備部隊規模恐無法於敵猝然進襲時形成立即戰力，故著手調整兵役政策及兵力構想。

二、兵役制度之管理權責

兵役制度代表著一種法定契約關係，其連結了國家軍隊與國民間之關聯，爰就我國兵役制度

之管理權責及制度選取等項探討如後：

(一)我國兵役制度之管理權責

我國兵役業務之管理權責方面，行政院於44年將軍事與役政業務分離，分別由國防部及內政部掌管之。²²現行兵役行政事務之劃分，由國防部主管兵額、教育、訓練、召集及後備部隊運用等事項，內政部則主管兵源、兵額配賦、徵集、替代役事項、役男權益等兵役行政事項。²³另參酌以往之徵兵處理程序，舉凡辦理身家調查（現稱兵籍調查）、²⁴徵兵檢查、體位判定，依照役男出生年次、受教育現況、體位等項，並結合抽籤決定軍種、兵科及徵召入營順序，同時訂有周延完整之法令規定，俾利徵集程序有所遵循，以達公平、公正、合理之要求。

(二)兵役制度之比較

世界各國的兵役制度概可區分為3類「徵兵制」、「募兵制」或結合此兩者之「徵募併行制」，概以前兩者為主要類型。茲就前兩項制度之意義與主要差異說明如下：²⁵

所謂「徵兵制」（Conscription）係指由國家以法律明文規範徵募軍人的制度，亦即

22 目前國防部業管單位分別為「國防部參謀本部人事參謀次長室」（兵額）及「國防部參謀本部訓練參謀次長室」（訓練），國防部參謀本部組織法第2條第1款、第2款及國防部參謀本部處務規程第4條、第9條參照；內政部之業管單位為「內政部役政司」，內政部組織法第2條第6款及內政部處務規程第7條、第12條，均請參照。

23 兵役法第30條第1項參照。

24 依據「役齡男子兵籍調查作業規定」，所謂「兵籍調查」是辦理役男徵兵處理的首要程序，主要目的在建立役男個人及家屬基本資料、就學或升學意願、健康情形、民間專長等，以作為日後辦理徵兵檢查、抽籤及徵集入營之依據。

25 洪錦成、施交暉，前引文（同註9），頁37；沈有忠，〈兵役制度中徵兵制與募兵制的比較研究〉，《國防雜誌》，第19卷第2期，2004年2月，頁68-76。

國民屆滿法定年齡後強制性加入軍隊並負擔一定期限之軍事勤務而言。此制度之優點主要建立於公平基礎上，兵員來源較無虞，軍隊可常保新陳代謝，使國家儲備大量訓練有素的後備兵員，以因應戰時所需。實施徵兵制的國家通常維持著相當龐大的軍事力量，著重於戰時動員國內兵力資源，以支持國防需求。目前實施徵兵制的國家有以色列、韓國、新加坡等國採之。

而「募兵制」(Enlist)之本質乃是由國家公民主動投入軍隊而不涉及國民義務，主要依國家需要及國民意志使國民採志願方式服兵役的制度。實施募兵制之優點在於有意從軍者得依其個人自由意志進入部隊長期服役，兵力員額數亦相對精簡，可符合部隊實際戰鬥需求，常保戰力。而高素質之募兵制使戰鬥部隊之素質與打擊能力均可確保，迅速應對不斷變化之戰爭需求，有效提升軍隊專業程度。²⁶目前實行募兵制的國家有美國、英國、法國、德國、瑞典及日本等國採之。²⁷

上揭「徵兵制」與「募兵制」各基於不同

的理論基礎，此兩項兵役制度最大差別在於前者為義務性、後者則為志願性，有學者將兩者之性質區分為「社會性兵役契約」及「商業行政性兵役契約」加以闡釋。²⁸此外，另有學者認為「徵兵制」與「募兵制」並非單純國防政策問題，而屬憲法層次之問題。²⁹

綜觀世界各國所採行的兵役制度，不論係採用「徵兵制」、「募兵制」或結合兩者之「徵募併行制」，大抵受歷史背景、政治氛圍、經濟條件、社會實況等諸多因素影響下所形成，各國制度無法一體適用，且其中不僅須考量國內因素，尚包括國際環境、外交關係、地緣政治及新型態軍事威脅等國際因素後，選定最佳方案。此等因素不僅在兵役制度的選取上發揮關鍵作用，同時對兵役政策之實施產生深遠的影響，如從國家戰略、軍事戰略、國家利益與生存發展等面向思考，扮演主導兵役制度的重要地位。³⁰

三、兵役制度之當前困境—少子化衝擊

參據內政部所公布之人口相關統計數據顯示，³¹近三年國內初次結婚人數方面，109 年度

26 詹中一，〈國軍全面實施募兵制廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第46卷第4期，2012年8月，頁124-139。

27 日本固於憲法第9條明文規定放棄戰爭權等，國內各界向來對於自衛隊之合憲性議題有許多討論。蘆部信喜，《憲法（第四版）》（東京：岩波，2007年），頁59-66；佐藤幸治，《日本國憲法論》（東京：成文堂，2017年），頁96-100。甚至對於自衛隊是否為軍隊？有不同見解與主張，朝雲新聞社，《防衛ハンドブック2022》（東京：朝雲，2022年3月），頁702-703。

28 譚傳毅，〈從兵役制度看軍隊國家化的問題〉，《軍事社會科學半年刊》，第3期，1998年11月，頁135-174。

29 黃俊杰，〈抗命罪與兵役制度—評83年世判字第019號軍事判決〉，《全國律師》，第1卷第8期，1997年8月，頁53。

30 汪增智，〈我國未來仍須繼續實施徵兵與志願兵併行制度〉，《役政特刊》，第4期，1994年3月，頁37-47。

31 中華民國內政部國內指標網頁<https://www.moi.gov.tw/cl.aspx?n=3922>（檢索日期：2024年3月22日）。

新郎為10萬0,913人（新娘10萬0,049人），粗結婚率5.11%，110年度新郎為9萬5,923人（新娘9萬4,586人），粗結婚率4.87%，111年度新郎為10萬6,083人（新娘10萬5,489人），粗結婚率5.47%。³²另一方面，近三年新生兒出生數方面，109年度為16萬1,288人（男嬰8萬3,748人、女嬰7萬7,540人），110年度為15萬7,019人（男嬰8萬1,220人、女嬰7萬5,799人），111年度為13萬7,413人（男嬰7萬1,208人、女嬰6萬6,205人）。觀察前揭數據概略可得知，近年國內結婚人口約維持在10萬人左右並未有顯著增加，但新生兒之出生數則是明顯呈現逐年減少之情況。

假設112年新生兒出生數男嬰維持在7萬餘人，18年後渠等將成為我國國軍部隊之主要徵召來源，然而，如將死亡、體位、出國留學等因素一併納入考量後以80%比例計算，預判屆時將僅剩大約5萬6,000餘名役男可供徵召。國軍的編制及性別比例如仍維持不變，即85:15之比例，至130年為滿足國防人力需求，從軍率極可能須高達21.25%以上。

據上所述可知，由於受到少子化影響，未來可徵役男員額將呈現持續減少情況，且在人力招募上尚須與警察、海巡等同性質機關競爭，人力獲得困難度相形增加。本文認為少子化問題儼然已成為國安層級問題，對我國兵役制度勢必帶來

嚴重衝擊，相關單位須嚴肅審慎面對，及早謀求適切之政策與對應措施。

參、我國兵役制度之法制面探討

我國兵役制度之適法性問題向為各界關注焦點，爰分就憲法之平等權、女性應否服兵役及替代役制度等面向臚列探討之：

一、兵役與憲法平等權

憲法明文規定我國國民分別負有「納稅」、「服兵役」及「受國民教育」三項基本義務，³³有關服兵役事項，憲法第20條規定：「人民有依法律服兵役之義務」，惟人民究應如何履行兵役義務，憲法就此並未詳細規定，以致兵役制度問題向來存有若干爭議未解，分別探討如下：

（一）兵役與憲法平等權之關聯

憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，條文內容列出5種作為排除差別待遇之項目，依據以往生活經驗此乃最容易造成不平等，但絕對非僅限於此，故在解釋上純屬列舉性質。³⁴觀察大法官會議在許多解釋中，對於平等權係援引「嚴格審查標準」（Strickt Scrunity Test）審查實證法上之爭議，³⁵其內容常以「憲法上所謂平等並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等」予以說

32 所謂「粗結婚率」（Crude Marriage Rate）是指某一期間之結婚登記對數對同一期間的期中總人口，通常用千分比表示，亦即表示在一年內，一千人中有多少人結婚。

33 憲法第19條：「人民有依法律納稅之義務」及第21條：「人民有受國民教育之權利與義務」，均請參照。法治斌、董保城，《憲法新論》（臺北：元照，2014年9月），頁2990302。

34 陳淳文、吳庚，《憲法理論與政府體制》（臺北：三民，2021年9月），頁159。

35 陳新民，《憲法學釋論》（臺北：三民，2018年7月），頁153。

明。³⁶

在兵役與憲法平等權之關聯方面，86年間有以兵役制度與宗教自由間所生違憲爭議聲請釋憲案（詳後述），大法官會議於88年10月1日議決釋字第490號解釋，明確揭示《兵役法》係為實踐國家目的及憲法上人民之基本義務而為之規定，屬立法政策之考量，且服兵役之義務並無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎，核與憲法第7條平等原則並無牴觸。本文亦認為就我國兵役義務而言，立法者透過立法實施徵兵制，在政策選擇上固然有所爭執討論，但應不違憲。

（二）女性應否服兵役之爭議問題

觀諸上揭憲法條文內容規定「人民」有服兵役義務，並未限定「男性」，若從文義解釋，女性亦負有服兵役義務，但當前實踐上並非如此，故經常有人提出「為何男性要當兵，女性卻不用當兵」之質疑？論者有從生理、心理、女性主義等面向加以探討並著有文獻供參，本段試從憲法等法制面觀點進行探討。

細釋憲法條文內容雖將「服兵役」明定為國民義務，惟究應如何履行兵役義務並未進一步具體明確規範，在憲法保留原則下，立法機關基於形成自由之權限於《兵役法》第1條規定：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務」。³⁷質言之，憲法既然明定國民服兵役之義務，《兵役法》卻限縮於僅「男性」始負有服兵役之義務，

是否侵害男性憲法第7條所保障之性別平等權形成差別待遇之疑慮，同時衍生女性應否服兵役之爭議。

關於此問題，大法官會議釋字第490號解釋文中揭明「立法者鑑於男女生理上之差異及因此種差異所生之社會生活功能角色之不同，於兵役法第1條規定（中略），係為實踐國家目的及憲法上人民之基本義務而為之規定，乃立法政策之考量，與憲法第7條平等權並無牴觸」，可見上述內容乃大法官判斷法律規定男女差別待遇有無正當性之基準，亦即針對《兵役法》第1條排除女性服役規定之合憲性爭議作了明確詮釋。然有疑義的是，該解釋文援引釋字第365號解釋理由書中所述「男女生理上之差異及因此種差異所生之社會生活功能角色之不同」之實質內涵為何？大法官對此仍未詳細論述，茲分析如下：

1. 「生理差異」之意涵

首就男女之生理差異而言，隨即會聯想到體力條件或體能方面，亦即生物性差異（biological difference）問題，³⁸若認為體力或體能條件是女性不用當兵之重要關鍵因素，則值得深思是否應改以體力上之負荷進行判斷，而非以性別作為唯一區分基準，否則恐對女性形成差別待遇。³⁹一般來說，社會大眾普遍觀念咸認為專就體力而言，女性與男性相比明顯遜色低下，但事實上似乎也沒有差到無法執行任何兵役勤務的

36 司法院大法官會議釋字第211、485、490、596、610等號解釋參照。

37 參諸22年6月17日公布之兵役法第1條即明定：「中華民國男子服兵役之義務，依本法之規定」。

38 黃昭元，〈純男性軍校與性別歧視—評United States v. Virginia一案判決〉，《歐美研究》，第33卷第3期，2003年9月，頁466-539。

39 憲法法庭112年憲判字第1號判決指出「以性別為分類標準，已對婦女形成差別待遇…（下略）」，亦請參照。

程度，反觀在女性中不乏體力或體能條件出色者，例如：體育國手、各代表隊成員等，相對地，在男性中同樣有體力不佳或體弱傷病者，因未達免役仍須服相對應之兵役（如替代役）。前述役齡男子之徵兵檢查即是依其身體各項實況進行檢查後，依據《體位區分標準》判定體位，最後綜合決定其所應服之兵役種類，此觀諸《兵役法》第33條第1項規定自明。⁴⁰因此，論者有謂如果立法者將生理上（體力）不適合服役者排除在憲法所定兵役義務，則心理上（宗教信仰）不適合服役者，是否應該相同處理，避免形成「相同事務卻沒有相同處理」而導致差別待遇。⁴¹

現代戰爭型態已朝向高科技戰爭，不再侷限重裝備武器或高度仰賴體力為主之戰鬥方式，且目前國軍服役之女性官兵為數不少，更不限於行政或後勤等類勤務，在戰鬥部隊或基層單位均出現渠等身影，益見單以性別或體力作為是否應服兵役之理由或基準恐難通過合憲性審查。⁴²綜言之，以性別作為單一區別基準並無法達到依體

力為篩選之目的，更非直接認定女性即歸屬體力無法負荷之一方，逕而全面排除女性服兵役之機會，況且尚有替代役制度可配合實施，此更凸顯以性別作為區分基準並無任何實質關聯，顯然不符憲法平等權之要求。⁴³

2. 「因此種差異所生之社會生活功能角色」之意涵

次就女性在社會生活所扮演之功能角色而言，與男性究竟何處不同？是否指男女間所存在的社會性差異？一般而言，社會性差異係泛指懷孕生育、哺乳、生理期等，如認女性因負有懷孕生育責任而作為不用當兵之理由，不無疑義。某種程度女性可享有決定生育時機，相較之下，男性一旦達到服役年齡而不具緩徵事由時，⁴⁴即須面臨徵集強制入伍服役。至於女性因懷孕生育所可能在職場上造成競爭劣勢或招致不友善對待等情，我國已透過立法方式於各相關法令盡量予以填補。⁴⁵反觀男性因服役所造成之學業、工作中斷等諸多影響甚至職場上的不利益，除轉任公務

40 兵役法第33條第1項：經徵兵檢查之男子，應區分為常備役、替代役、免役體位，依下列規定服役：

一、常備役體位：為適於服現役者，應服常備兵現役或接受常備兵役軍事訓練；其超額者，得申請服替代役。

二、替代役體位：服替代役。

三、免役體位：為不合格者，免役。

41 黃昭元，〈信上帝者下監獄？—從司法院釋字第四九〇號解釋論宗教自由與兵役義務的衝突〉，《臺灣本土法學雜誌》，第8期，2000年3月，頁37。

42 例如：德國基本法第12條a第4項就有規定女子僅能擔任非戰鬥勤務的衛生勤務。許育典，《憲法》（臺北：元照，2021年8月），頁382。

43 楊智傑，〈女性不用當兵？—檢討釋字第四九〇號解釋中提及的兩性差異操作標準〉，《憲政時代》，第28卷第1期，2002年7月，頁47。

44 兵役法第35條第1項：應受常備兵役現役或軍事訓練徵集之役齡男子，具有下列情形之一者，得予緩徵：

一、高級中等學校及其同等以上學校在校之學生或參與高級中等教育階段非學校型態實驗教育之學生。

二、替犯最重本刑為有期徒刑以上之刑之罪在追訴中，或犯罪處徒刑在執行中者。

45 勞動基準法第50條（產假權）、第52條（哺乳權）及性別平等工作法第15條（產假權）、第16條（育嬰留職停薪權），均請參照。

員年資可合併計算外，並無其他相關立法保障或具體補償措施。⁴⁶因此，有學者認為《兵役法》第1條規定僅男性須服兵役乙節，不但侵害男性之平等權，同時侵害女性之平等權。⁴⁷

值得注意的是，隨著現今社會風氣快速多元發展，一般民眾觀念逐漸開放，以往所慣用的用語「兩性」一詞，並未將第三性議題納入考量，加上我國現已承認同性婚姻關係，⁴⁸目前相關法律條文均已配合酌予修正改以「性別」稱之，⁴⁹不再片面強調男性或女性。

綜上所述，我國女性應否服役問題爭議由來已久，雖歷經司法院大法官會議解釋，但其內容過於模糊且未再進一步詳細闡述，以致此項議題之討論迄今未曾停歇。相較於國際社會現況，參據媒體報導指出因受俄烏戰事影響引發地緣緊張，丹麥宣布自2026年起徵召女性入伍，同時把服役時間從4個月延長至11個月，將成為繼挪威、瑞典之後，歐洲第3個女性須服兵役之國家。⁵⁰再者，社會潮流變化快速著實改變了傳統基本觀念，國際社會與國內各界均已認知到性別

平等之重要性，同時聯合國大會前於1979年通過《消除對婦女一切形式歧視公約》，闡明性別平等享有一切經濟、社會、文化及政治權利，⁵¹基此，吾人應持續重視性別議題，建構出一個真正性別平等的社會，俾符合憲法增修條文第10條第6項所揭櫫「消除性別歧視，促進性別地位之實質平等」之重要意涵。

二、替代役之法制問題

我國於89年2月2日公布《替代役實施條例》，⁵²同年7月1日召集了第一批替代役役男，開啟兵役制度之歷史新頁。以下就其制度源起及若干爭議問題探討如後：

(一)替代役制度源起

宗教信仰與服兵役間之問題，在世界許多國家都曾發生過爭議，以德國為例，德國基本法第4條第3項前段特別規定「不得強迫任何人違背其良心，持武器服作戰任務」。⁵³觀察我國替代役制度之源起，實與基於宗教理由而拒絕服兵役者關聯甚深。⁵⁴此主要是若干信奉基督教耶和華見證人之信徒，因基於個人宗教信仰教義要求不

46 軍人得以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算為退休年資，詳見司法院大法官會議釋字第455號解釋。

47 吳佳樺，〈評釋字第四九〇號解釋女性不用當兵〉，《月旦法學雜誌》，第158期，2008年7月，頁78-79。

48 司法院釋字第七四八號解釋施行法（108年5月22日總統華總一義字第810800051951號令公布全文27條）參照。

49 例如：性別平等工作法（原兩性工作平等法）、性別平等教育法。

50 詳見中國時報，「丹麥2026徵召女兵 服役11個月」，2024年3月15日，第8版。

51 「消除對婦女一切形式歧視公約」（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW），於1981年生效，我國亦於100年制定「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，以落實保障性別人權及促進性別平等。此可進一步參閱廖福特，《國際人權法－議題分析與國內實踐》（臺北：元照，2005年4月），頁361-393。

52 89年2月2日總統（89）華總一義字第8900028460號令制定公布全文63條，《總統府公報》，第6321號，89年2月2日，頁43-51。

53 許育典，前引書（同註42），頁242。

54 學者認為我國提倡替代役的動力，主要是為了化解兵源過多問題。陳新民，〈臺灣兵役替代役的制度簡

能學習戰事，在良心上拒絕參與任何與軍事有關之活動，以致須面臨軍法審判。

由於當時我國並無許可替代役的機制，除家庭等若干因素外，基於宗教因素無法作為申請免服兵役之理由，以致信奉基督教耶和華見證人之信徒，礙於教義上理由拒絕接受軍事訓練，故自應徵入伍報到時起即拒穿軍服，同時對於軍事長官依法下達的任何軍事命令與軍事訓練，明確表示拒絕接受，以致觸犯《陸海空軍刑法》之抗命罪，⁵⁵日後渠等更將一再陷入「審判、入監執行、出獄回役、審判、再入監執行」等長時期的軍事審判與執行之循環中，僅為堅持宗教信仰卻須蒙受反覆判決與科刑之窘境，直至符合禁役條件或年滿40歲達到除役年齡離開軍中為止。⁵⁶當時曾有學者針對此等問題撰文提出相關看法，⁵⁷但因為此類案件為數不多，再加上渠等內心信奉教義上之良知與堅持，以致未能引起社會大眾關注。

嗣後有迭遭判刑者，指出我國之兵役制度與憲法上宗教信仰自由間產生重大扞格，顯立於矛盾與衝突，並以《兵役法》第1條抵觸憲法第

7條平等原則及第13條宗教信仰自由等為由，於86年8月16日向大法官會議聲請釋憲，復有其他同樣境遇者陸續提出聲請，終經大法官會議於88年10月1日議決釋字第490號解釋。隨著該號解釋正式作出，除對於基於宗教因素所生兵役問題得以從制度上予以解決外，更促使我國替代役制度加速發展，邁向新的里程碑。此外，較為特別的是，我國政府對於上述耶和華見證人的信徒，稱之為「宗教良心犯」，前於89年12月8日依據《赦免法》第3條前段規定，⁵⁸經總統簽署特赦令予以特赦。

(二)替代役制度問題

關於替代役制度雖已實施多年經驗，但仍存有若干問題。首先，從法制面以觀，實施替代役之法源，主要是依據《兵役法》第26條而制定專法，即上述《替代役實施條例》⁵⁹，析言之，我國替代役制度迄今尚無憲法上之法律基礎，誠如學者所言，充其量僅能稱為「兵役替代役」。⁶⁰其次，既然兵役與納稅及受國民教育均是我國憲法所明定人民之三大法定義務，進一步應思考的是「既然是（兵役）義務則可否替

介》，《軍法專刊》，第64卷第3期，2018年6月，頁2。

55 陸海空軍刑法第47條第1項：「違抗上級機關或長官職權範圍內所下達或發布與軍事有關之命令者，處五年以下有期徒刑」及舊陸海空軍刑法第64條（90年9月27日修正前）：「反抗長官命令或不聽指揮者，依左列各款處斷：一、敵前，死刑。二、軍中或戒嚴地域，無期徒刑或十年以上有期徒刑。三、其餘，五年以下有期徒刑」，均請參照。

56 舊兵役法第5條（89年1月15日修正前）：「凡曾判處七年以上有期徒刑者，禁服兵役，稱為禁役」，另兵役法施行法第59條第2項：「其禁役者，如實際執行徒刑期間不滿四年時，免除禁役」，均請參照。

57 黃俊杰，前引文（同註29），頁51-58。

58 赦免法第3條：「受罪刑宣告之人經特赦者，免除其刑之執行；其情節特殊者，得以其罪刑之宣告為無效」。

59 兵役法第26條：「替代役實施有關事項，另以法律定之」。

60 陳新民，前引文（同註54），頁2。

代」？我國對此問題並未予以深究，故有學者認為替代役在性質上並非兵役。⁶¹然而，隨著替代役實施之後似乎肯認之，觀諸《替代役實施條例》第5條規定個人可依其志願申請服一般替代役之意旨自明。⁶²

綜上所述，參照本文首揭所述日本戰前制度，可透由繳納代金方式免予服役，形成有資力者可脫免兵役義務，而無資力者卻只能入營服兵役之不公平現象。反觀替代役制度，只要課予替代役役男類似服兵役役男相對等之權利義務，⁶³在兵役公平上似乎不會招致太多爭議，可確保服役正義之理念，而替代役制度儼然已是世界各國所採行的重要制度，殆無疑義。

肆、兵役制度變革對憲兵任務之影響

在現行體制下，憲兵平時維護國家恆久安全工作，確保國家安全之責，戰時則負有支援軍事作戰等重要任務。在兵役制度變革同時對憲兵原本任務是否帶來影響，值得觀察分析。爰就憲兵任務等面向探討如下：

一、憲兵平戰時任務

憲兵依勤務類型不同以致身分各異，分別從

平時任務與戰時任務說明之：

(一)平時任務

1.特勤人員

所謂特勤人員係指負責策劃及執行特種勤務相關人員而言，主要為常態性執行特勤者，依據《特種勤務條例》第3條第2款規定，目前由國家安全局特種勤務指揮中心（即特勤中心）等各法定專責單位所屬人員負責執行。⁶⁴除所列之外，目前憲兵人員執行各類特勤之性質則屬同條例第3條第3款所指「特勤編組人員」，主要於特種勤務生效時納入特勤任務編組（武裝編組）執行特勤，並隨任務結束即告終止。由此可知，憲兵執行特種勤務可區分二類人員，一為專責特勤人員（即警衛大隊），另一為依任務臨時編成之特勤編組人員。原則上，目前大部分憲兵人員包含義務役士兵依令執行特勤均屬後者，並以負責場地安檢、中衛區安全維護等勤務為主，根據以往經驗派遣義務役士兵執行各項特勤，並無窒礙難行之處。

2.司法警察

輔助檢察官偵查犯罪之人稱為「司法警察官」或「司法警察」，然而此並非組織法上之官銜或職稱，而是《刑事訴訟法》之稱呼。⁶⁵在司法警察官方面，可區分「協助」與「聽從」檢察

61 黃昭元，前引文（同註41），頁32。

62 替代役實施條例第5條第1項：「經徵兵檢查為常備役體位者，得依志願申請服一般替代役；檢查為替代役體位者，服一般替代役」。

63 替代役實施條例第7條第1項：「替代役體位或以家庭因素申請服一般替代役之役期，與常備兵役同；以常備役體位申請服一般替代役之役期，較常備兵役長六個月以內」。

64 此包括國家安全局特種勤務指揮中心、總統府侍衛室、內政部警政署保安警察第六總隊（第一警官隊）及憲兵指揮部警衛大隊等單位。

65 黃東熊、吳景芳，《刑事訴訟法論（上）》（臺北：三民，2010年8月），頁92。

官指揮偵查之司法警察官，前者依《刑事訴訟法》第229條及《調度司法警察條例》第2條第3款規定，憲兵隊長官於其管轄區域內有協助檢察官偵查犯罪之職權；後者則依《刑事訴訟法》第230條及《調度司法警察條例》第3條第1項第2款規定，憲兵隊官長、士官於其管轄區域內有協助檢察官偵查犯罪之職權。⁶⁶至於憲兵隊所屬憲兵則稱為司法警察，受檢察官與司法警察官之命令偵查犯罪，此觀諸《刑事訴訟法》第231條及《調度司法警察條例》第4條第1項第2款規定自明。此應特別注意的是，義務役人員具備法律、偵蒐、調查或鑑識等其他特殊專長或接受相關專業訓練後分發至憲兵隊服役並從事上述勤務者，始具有司法警察身分。

3. 警衛人員

一般警衛乃指針對特定人、物、場所或設施實施警戒、保護及監管等，以安全維護為目的之勤務稱之。以往在行政院、⁶⁷各縣市間之重要交通要道或橋樑等均有派遣憲兵部隊駐防或執行安全維護工作，目前重要軍事首長、軍事機關（構）之安全維護事務，亦有憲兵編組警衛部隊負責。一般而言，義務役人員擔任一般警衛之安全維護勤務，適法性並無疑義，惟須特別留意的

是，為維護軍事營區之安全事務，日前已完成《軍事營區安全維護條例》之立法程序，爾後有關營區整體安全維護工作自應以該法作為執法準據。⁶⁸

4. 軍事警察

觀諸「憲兵要綱」記載，憲兵依法具有軍事警察之身分與職權，其他教範或手冊中亦有類似記載，然遍查現行法規內容其中規範「軍事警察」（Military Police）者僅見於《憲兵勤務令》，而該法令之性質與效力等方面尚存有若干爭議未解，對於軍事警察之職權與權責方面似乎均有待商榷。⁶⁹

（二）戰時憲兵任務

戰時憲兵所須肩負之任務，除支援三軍作戰外，另負責執行戒嚴、維護軍事長官及重要機構安全、執行法紀維護及軍紀糾察與犯罪查察、戰場散兵查緝、戰敵俘處理、調查敵間及敵不法行為、協助災民管制、交通管制、協力戰地政務及肅清後方地區敵滲透人員等項任務，並依戰場需要執行有限度的地面作戰。⁷⁰

參據行政院核定之「強化全民國防兵力結構調整方案」（以下簡稱兵力結構調整方案）將我國防衛作戰之兵力區分「主作戰部隊」、「守

66 另調查局所屬人員（法務部調查局組織法第14條）、海巡機關人員（海岸巡防法第11條）、移民署相關人員（入出國及移民法第89條）及廉政署相關人員（法務部廉政署組織法第2條第2項），依相關法令執行犯罪調查職務時，均具有司法警察（官）身分。

67 配合國軍精實案及組織改造，行政院警衛連於92年1月1日裁撤，警衛任務交由內政部警政署保安警察第六總隊（保六總隊）負責。

68 113年1月3日總統華總一義字第11200115261號令制定公布全文25條。

69 憲兵勤務令除法規名稱違反中央法規標準法第3條規定外，在立法程序及法規效力上仍存有若干疑義，相關說明請詳見簡銘儀，〈憲兵執勤用槍時機之探討〉，《憲兵半年刊》，第79期，2014年12月，頁70-71。

70 憲兵要綱第05086點內容參照。

備部隊」、「民防系統」及「後備部隊及後備系統」4大部分，主作戰部隊由志願役軍人擔任，守備部隊則以義務役軍人為主。上述憲兵平戰時各項任務均相當重要，惟應特別注意戰時憲兵各項任務之人力派遣，是否有足夠兵力可運用，相關業管部門宜審慎進行評估，以利作戰任務遂行。

二、影響分析與建議

在兵役制度變革同時對我憲兵之既有任務影響為何？茲僅針對義務役士兵部分加以說明並提出建議供參：

(一)役期仍顯不足

依立法院第11屆第1會期國防部所提業務報告及「兵力結構調整方案」內容所載，義務役役期雖已回復為1年，但實施8週入伍訓練後分發部隊大約僅剩44週（約10個月），尚須實施駐地訓練（18週）、專精訓練（7週）、基地訓練（13週）、聯合演訓（6週）。簡言之，1年義務役役男須完成「入伍、駐地、專精、基地、聯合演訓及防衛作戰計畫演練」之完整訓練始成為一位合格戰鬥兵，如再扣除補休假等，可知役期仍是當前訓練之最大窒礙因素。

(二)專業訓練費時

承上所述，義務役士兵在有限的剩餘役

期，各兵科專長基本訓期8週，如有派訓實施中、高級專長（例如：資通電、砲兵）需求者，訓期通常長達數週（至少8週以上）不等，此等人員完訓歸建後投入部隊此時役期已所剩無幾。以訓期最短之駕訓為例，居住於都會區之役男受惠於大眾交通工具相對方便，入伍前已取得車輛駕駛執照者為數不多，以致僅少數人員可遴派擔任駕駛勤務，而特種車輛則因實際需求訂有更嚴格之派訓條件、資格，使得人數相形見絀，俟渠等順利完訓取得證照後，同樣面臨剩餘役期不長之窘況，如再加上役期折抵，造成人員離退頻繁，人力運用恐怕捉襟見肘，因此業管部門須及早因應，詳實提出專長之員額數，謹慎評估二階段專長送訓之效益，方能有效滿足憲兵人力需求。

(三)設施維護勤務

隨著兵役役期調整，義務役士兵除可補實守備部隊外，亦將負起防護重要目標與關鍵基礎設施之責任。查我國目前重要關鍵基礎設施之維安工作，係由保安警察第二總隊（保二總隊）負責，⁷¹日後憲兵部隊如執行衛戍重要目標與關鍵基礎設施之安全維護勤務，參據前揭說明以往負責一般警衛已有相當經驗，執行上應無窒礙，關鍵仍在人力問題。此外，參考國外實際案例，上

71 我國保安警察隸屬內政部警政署，各隊分別執掌下列事項：

保一總隊：臺灣北部與花蓮縣機動警力，下轄專司反恐維安特勤隊。

保二總隊：經濟部國營事業機構、核電廠、科學園區及科技產業園區及智慧財產權保護工作。

保三總隊：財政部、協助海關勤務。

保四總隊：中部地區機動警力。

保五總隊：南部地區與臺東縣機動警力。

保六總隊：中央政府機關、外交代表機構、政府首長寓所警務勤務與官員保護。

保七總隊：臺灣銀行各發庫分行、水庫、環保及國家公園警察勤務。

開重要目標與關鍵基礎設施防護除由訓練有素之人員擔任，是否可引進民間專業維安人員搭配憲兵一同執勤，亦是值得思考評估方向。

(四)人力資源運用

對於役男入伍服役前已具有特別專長或專業人員（例如：科學儀器、執行測謊），業管部門可結合民間大學或現有班隊相關資訊，檢討渠等留（轉）用機制，開拓高階專長兵力來源，使專業人力可投入憲兵鑑識或調查犯罪工作以精進專業辦案能力。其次，在女性服役部分，目前除女性軍士官外僅招收女性志願士兵，而對於性別已不再是唯一考量因素已如前述，故有關比例及勤務內容可再檢討適度開放，以補充人力缺口。至有無可能由替代役人力擔任部分行政方面之勤務，可進一步深入研究、分析，進而發揮人力運用之最大效益。

伍、結論

從我國兵役制度之歷史發展與變遷可知，兵役政策實受到國內外諸多因素影響下調整修正而成，而有關女性服役及替代役制度之適法性等問題，雖說在合憲性上尚無爭議，事實上仍存有疑義，隨著我國兵役制度變革，對於兼具多重身分之憲兵而言，必然帶來些許影響。綜合以上說明，本文提出研析建議如下：

一、評估憲兵人力之實際需求

義務役役期雖已回復為1年，但詳加觀察即可預判人力仍不足，加上派送中高級專長或特殊專長等人實施訓練相當費時，為避免人力短缺之窘況，業管部門除對於各項送訓效益應謹慎評估外，在人力資源管理及運用上亦應及早因應，妥

善規劃人力運用，廣儲憲兵人力能量。

二、周延憲兵執勤之法制基礎

《憲兵勤務令》原是憲兵執行勤務的重要法律規範，但目前法制上仍存有若干爭議問題，由於憲兵所執行之各項勤務較貼近社會大眾且攸關民眾之生命財產安全，尚涉及《刑事訴訟法》、《特種勤務條例》、《調度司法警察條例》、《警械使用條例》等法令規定，實有必要從立法政策上加以解決。本文認為業管部門應儘速邀集各相關單位檢討《憲兵勤務令》並通盤檢視憲兵勤務，於國防法或其他適切之法規增列之，以取得法源依據，俾利明確訂定規範，確保憲兵執勤任務周延，此將有助於憲兵整體發展與多功能專業職能之展現。

在現行兵役制度變革下，憲兵於執行各項勤務所面臨的各種突發狀況，對於義務役士兵而言實為一大挑戰，尤其近年來非純粹軍事行動或非傳統性任務增加，社會環境丕變，如何建構符合憲兵勤務之運作體制，更是須審慎面對之重要課題。

作者簡介

簡銘儀 上校

國防大學法律事務組上校組長，國防大學管理學院法律研究所碩士、國立政治大學戰略與國際事務在職專班碩士、日本防衛研究中心(DRC)專案研究、日本大阪大學大學院法學研究科博士候選人。