

由「4個月軍事訓練」至「1年期義務役」之政策變遷：以多元流程模式分析

From the "Four-Month Military Training" to the "One-Year Active Service": Analyzing Policy Transition with a Multiple Stream Model

呂兆祥 (Chao-Hsiang Lu)

國立成功大學軍訓室上校主任

摘 要

本文以我國兵役制度變遷之過程為研究主軸，採用美國政治學學者金敦(JohaKindon)的政策窗理論作為分析架構，探討由「4個月軍事訓練役」至「1年期義務役」的政策變遷過程中，問題流、政策流與政治流對現行政策的影響，以及多元流程交匯後的政策發展狀況。

俄羅斯侵略烏克蘭後，國內民調顯示將近6成的民眾擔憂中共武力犯臺的問題。共軍自2022年8月起在臺灣周邊海域進行多次聯合海空演訓，參演部隊更穿越海峽中線，此舉進一步提升我國民眾對中共軍事威脅的危機感。

面對中共軍事作戰能力的威脅，我國應依據當前情勢與威脅程度，適時調整國防政策，有效提升部隊戰力，提高發動戰爭成本和風險，從而降低中共侵臺意圖，達成「防衛固守、重層嚇阻」戰略，以確保國家安全。

關鍵詞：軍事訓練役、1年期義務役、政策變遷、國家安全

Abstract

The research focuses on the evolution of Taiwan's military service system, using Kingdon's Policy Window Theory as an analytical framework to explore how the problem stream, policy stream, and political stream influence current policy during the transition from the "Four-month Military Training" system to the "One-year Active Service" system. It also examines the development of policies after the convergence of these multiple streams.

After Russia invaded Ukraine, a survey indicated that nearly 60% of Taiwanese citizens were concerned about the possibility of a security crisis involving an invasion by the People's Republic of China (PRC). Since August 2022, the Chinese People's Liberation Army (PLA) has conducted multiple joint sea and air exercises around Taiwan, with some units even crossing the median line of the Taiwan Strait. These actions have heightened public concern in Taiwan

regarding military threats from China.

To respond to the threat posed by Beijing's growing military capabilities, Taiwan should adjust its national defense policy in line with current conditions and threat assessments. This includes effectively strengthening troop combat readiness, increasing the cost and risk of military aggression for adversaries, deterring the use of force against Taiwan, achieving the strategic goal of "Resolute Defense and Multi-domain Deterrence," and safeguarding national security.

Keywords: Military Training service, conscript, Active Service, Policy Change, National Security

壹、前言

2022年2月24日凌晨，俄羅斯出兵入侵烏克蘭，此舉不僅造成北約及歐洲國家強烈的危機意識，進而相繼提升國防預算與軍備，以因應可能發生的戰爭威脅。¹由於我國與中共之間關係及互動發展，與烏俄關係極為相似。另因美國及北約國家均對烏克蘭提供軍事武器及經濟援助，亦引發我國對中共是否會趁美國無暇顧及印太情勢之機，對臺發動軍事作戰的憂慮。²而在此一國際戰略情勢的變化後，我國社會亦興起是否需要調整現行兵役制度之輿論，³最終導致恢復1年役期義務役的政策變遷。⁴

政策制定後並非一定永久不變或存在，當面臨政治結構、主政者思維轉變，或是原

有政策制定時的社會環境出現變化，都有可能成為導致其變遷的驅動力。所以，政策變遷是一個常態的現象。⁵我國兵役制度自民國22年《兵役法》公布起，迄今歷12次修正，⁶其變遷主要在配合國防戰略需求外，亦會受到政治、經濟、社會文化及人口結構之影響。近年來，由於我國社會環境已朝向民主化及多元化方向發展，價值多元為我國當前民主社會的重要現象，人民具有多元的價值觀、審美觀、國際觀。因此，在攸關個人及公眾利益的公共政策上，經常會產生不同甚至衝突的主張。因此，政府的各項施政作為必須獲得多數民意的支持，並能接受不同民意之挑戰。而兵役政策的調整勢將對20歲以下男子及其家庭成員的權益產生重大影響，何以本項政策變遷之過程，並未遭到過多社

1 中央社，〈北約：逾20成員國2024實現軍費達2%GDP目標〉，《中央社》，2024年6月18日，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406180175.aspx>>（檢索日期：2024年11月30日）

2 呂炯昌，〈俄烏危機是台海衝突彩排？退將：共軍登陸每次可運3萬人〉，《今日新聞》，2022年2月16日，<https://www.nownews.com/news/5717406?srsId=AfmBOoqHOKW6IKwPRtd3uZntI9wfC01iFDcWYs9N_avav-GkorCa4--N>（檢索日期：2024年11月30日）

3 風傳媒，〈風評：兵役延長，要能說服年輕人這一點〉，《風傳媒》，2022年12月22日，<<https://www.storm.mg/article/4667989>>（檢索日期：2024年11月30日）

4 國防部，〈強化全民國防兵力結構調整方案〉（重要政策），《行政院》，<<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/75930814-745f-43e3-bbfe-4d39e94f8afa>>（檢索日期：2024年11月30日）

5 林水波，〈政策變遷的三面向分析〉，《政策研究學報》，第6期，2006年6月，頁2。

6 洪錦成、施奕暉，〈我國兵役制度的演進、變革與展望〉，《檔案季刊》，第12卷第2期，2013年6月，頁32-34。

會輿論不同意見之質疑與挑戰，而最終決定兵役延長之政策。

本文主要在理解我國兵役制度的基礎下，再以多元流程模式作為分析架構，分別由問題流、政治流及政策流等三個面向探究影響本次兵役制度變遷之因素，以及政策制定者如何創造並掌握機會窗開啟之契機，進而順利完成政策變遷之過程。

貳、我國兵役制度與發展概述

戰爭是人類社會中解決爭端與保障生存的手段，兵役制度則是國家為因應戰爭或防衛而制定的政策工具。由於戰爭行為尚未根除，兵役已成為影響國家生存發展的重要政策，其目標為組建適當武力，以預防戰爭、進行戰爭行動並保衛國家安全。⁷兵役制度隨著國家和軍隊的成立而產生，並依據國家政治體制、經濟發展、社會文化、人口結構及國防需求等因素而調整變化。其作用在於威懾與抵抗敵國侵略，以保護人民生命財產與國家安全。以下將從兵役制度之目的、類別以及我國兵役制度的發展與演進等面向進行說明。

一、兵役制度目的

國軍軍語辭典：「兵役制度乃規定國民對國家服行一定期限之軍事任務，所採用之法定尺度。」⁸由以上之定義可知，我國兵役制度之目的是維持並充實國軍人力，以符合國防戰備要求。平時，在不影響民生經濟

建設的情況下，維持適當質量的常備部隊兵員；戰時則依需要實施動員，並藉由編實動員、擴編動員等方式快速擴張國軍兵力，以抵抗他國武裝侵略，保衛國家及人民安全。

兵役制度是建軍的必要條件，也是動員的基礎和國防的根本，其優劣直接影響一國的建軍備戰與國防安全。⁹因此，兵役制度是國家安全的重要保障，其設計與實施對國防建設具有重大意義。瞭解兵役制度之目的、類別以及各國的經驗，有助於我國根據自身國情和發展需求，持續改進兵役制度，確保國防力量的不斷強化。在建立兵役制度之前，必須充分認識與樹立正確的兵役思想，方能構建符合國家發展現狀和安全需要的兵役體系。同時，要根據國家情勢的發展，不斷調整兵役制度，以適應瞬息萬變的國家安全挑戰。

二、兵役制度種類

各國兵役制度概可分為三大類五種制度。第一類為義務役兵役制度，可再細分為徵兵制和民兵制兵役制度；第二類為志願役兵役制度，包含志願役僱傭兵制和義勇兵制兵役制度；第三類則是義務及志願併用制度。¹⁰早在20世紀初，徵兵制是全球主流，有80%的國家採取此制。然而至2015年中期，此制已變成少數，只有40%的國家仍採行徵兵制，大多為經濟落後或長期面臨軍事威脅的國家。¹¹

每一種兵役制度均有其利弊，故仍需考

7 秦修好，《中外兵役制度》（臺北：中央文物供應社，1983年），頁2。

8 國防部，《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》（臺北：國防部，2004年），頁1-3。

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

10 溫源興，〈革新兵役制度的考量因素〉，《國家政策雙周刊》，第113期，1996年3月，頁10。

11 關鍵評論，〈歐洲各國熱議恢復「徵兵制」，但年輕人不願意當兵怎麼辦？〉，《關鍵評論網》，2024年6月12日，<<https://www.thenewslens.com/article/203824>>（檢索日期：2024年12月1日）

慮國家情勢發展的需要，選擇適宜的兵役制度。例如芬蘭、瑞典鑑於俄羅斯對烏克蘭的侵略戰爭而加入北約，部分北約國家也試圖強化軍備力量，卻因年輕人從軍意願低落，而無法招募到部隊需求數量的志願兵員，例如德國，在2023年，雖然努力招募更多志願役軍人，但軍隊規模卻反而微幅縮減，荷蘭也發生類似的狀況。因此，法國、德國、荷蘭國內也興起是否要恢復或修正義務兵役制度的討論，以確保能在幾年內維持或擴大現有部隊的規模。¹²

三、我國兵役制度之發展與演進

(一)徵兵為主、募兵為輔之徵募併行

我國於民國22年6月17日頒布公布《兵役法》，並在25年3月1日正式實施徵兵制。其後於32年修正全文，明定服役為全民義務，為現行兵役制度奠定基礎。36年1月1日起，《中華民國憲法》公布施行第20條，規定人民有依法律服兵役的義務，此為我國兵役制度依法行政的法律依據。在48年8月8日，《志願士兵服役條例》制定公布後，我國兵役制度改採徵兵與募兵並行的模式。¹³

(二)逐次縮減義務役役期，朝向全募兵發展

從89年起至97年間，義務役服役時間由2年逐漸縮短至1年，朝向以募兵為主、徵兵為輔的目標邁進。為因應高科技戰爭的趨

勢、精進武器裝備操作需求以及國家人力資源的運用，自99年起，我國開始推行全募兵制，預定在102年達成政策目標，並將國軍總員額限縮於21萬人以下。¹⁴ 100年12月28日，《兵役法》經修正公布，將常備兵役軍事訓練期間縮減至4個月。從102年起開始徵集接受軍事訓練的役男，直至107年停止徵集常備兵現役役男。自此，兵役制度轉變為以志願役為主、強制徵召為輔的雙軌併行體系。¹⁵

(三)延長義務役役期，強化防衛作戰能力

經多次臺澎防衛作戰兵棋推演、電腦模擬及漢光演習驗證結果顯示，受服役時間限制，軍事訓練役僅能施行基礎專業訓練與部隊戰備演練觀摩，未能接受完整的駐地、專精、基地及聯合演訓與漢光演習等訓練；故其軍事技能與訓練強度，皆無法達到未來防衛作戰所需之戰技和戰力標準，亦無法符合後備動員編管對於操作中、高級專長武器裝備人才的需求。¹⁶ 美方自108年起即指出，同樣面臨嚴重軍事威脅的以色列、南韓等國，其義務役役期皆較我國現行兵役役期為長。在僅有4個月的軍事訓練中，如何培育出具戰力之後備兵力，值得我國深入研議。¹⁷ 美國前國防部長艾斯柏(Mark T. Esper)於111年7月訪臺時明確表示，臺灣應將義務役役期延長至1年，且男女皆應服役。¹⁸

12 德國之聲中文網，〈歐洲國家有可能重拾義務兵役制嗎？〉，《德國之聲中文網》，2023年6月11日，〈<https://reurl.cc/26oOna>〉（檢索日期：2024年12月1日）

13 洪錦成、施奕暉，〈我國兵役制度的演進、變革與展望〉，頁33-34。

14 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，2008年12月，頁58。

15 國防部，《中華民國112年國防報告書》（臺北：國防部，2023年），頁96。

16 國防部，《中華民國112年國防報告書》，頁96-97。

17 游凱翔，〈美台國防工業會議 美籲建置有戰力後備兵力〉，《中央社》，2019年10月9日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201910090136.aspx>〉（檢索日期：2024年12月1日）

基於全球戰略形勢的演變、區域安全衝突日趨升高、民眾全民防衛實務需要及人口結構改變等因素，且參照先進民主國家徵兵制的服役年限，我國在經過各部會研議並蒐集社會各界意見後，認為恢復1年期的常備兵役更能符合未來我國防衛作戰的人力需求。根據111年12月27日總統主持的國家安全高層會議決議，自113年1月1日起，自94年次以後出生的役男恢復徵集服1年期的常備兵現役。¹⁹

參、多元流程模式

金敦(John Kingdon)的多元流程模型以垃圾桶決策模型為基礎，分別提出「問題流」(problem stream)、「政治流」(politics stream)與「政策流」(policy stream)三大要素。這三股力量平時各自發展，當它們交匯時，可能會產生政策變遷的機會。金敦將此現象描述為「政策窗」的開啟。²⁰ 在問題流、政治流及政策流這三股力量交匯之處，經常可見人員的重疊參與。而這些流程也通常由人為介入所引導，使得議題朝向聚合或反向發展。在問題流中，有著建構問題及強化問題意識的人士存在；而政策流則是由先前曾參與問題建構過程的人提出各種解決方案；至於政

治流，則是最具影響力的政策參與者左右著決策者對於政策的接受程度。²¹ 國內學者張世賢和江明修的研究，更進一步指出「政策企業家」為具有政策理念與執行力的積極行動者，其在多元流程的政策變遷過程中具有重要影響。²²

關於如何界定問題以及為何某些問題會具有較高的關注度，金敦認為可從問題流、政治流和政策流三個面向來進行分析。首先，問題流是指反映出社會問題本身的客觀狀態。它包括透過各種社會現況的指標調查所獲得的資料，以及因突發重要事件而導致社會劇烈變化等。這些因素共同構成了問題界定的基礎。因此，問題流主要涉及到政策議程的設定。²³ 其次，政治流則是指與政治權力相關的過程，如民意變化、選舉結果導致執政權或國會多數黨轉移、國家氛圍轉變以及壓力團體之間的競爭等。在這一過程中，不同利益團體試圖影響政策決策，從而引發政策排序的差異。²⁴ 最後，政策流則是指政策方案的形成過程。在這一階段中，各種不同的解決方案、觀點和意見在「政策原湯」(policy primeval soup)中浮沉著。最終，在關鍵時刻，這三個流程將匯集在一起，由政策企業家促使政策制定者、相關團體或利

18 呂炯昌，〈國防授權法案提供軍援 美國更關心台灣兵役何時延長〉，《今日新聞》，2022年12月18日，<<https://www.nownews.com/news/6003021?srltid=AfmBOori7-NzqnsauJ6lkjyZLmgWa40L0CgH0hShZzjcGSTlSlgjerh>>（檢索日期：2024年12月1日）

19 國防部，〈中華民國112年國防報告書〉，頁97。

20 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*. (London: Longman, 2011), p. 168.

21 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, pp. 42-44, 67-70.

22 張世賢，〈政策企業家之探討〉，《中國行政評論》，第20卷特刊，2014年12月，頁6-11；江明修、張浩榕，〈從「社會企業」到「社會創新」之政策變遷分析：多元流程模型的觀點〉，《文官制度季刊》，第12卷第2期，2020年4月，頁13-21。

23 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, pp. 90-100.

24 張世賢，〈政策企業家之探討〉，頁6-11。

害關係人接受問題及解決方案的聯結。²⁵

一、問題流

對於帶有主觀性的問題，其定義與認知會因人而異，並且會隨著時間和環境的變遷而發生改變。這些問題之所以會產生流動性，主要是因為民眾對於問題敏感度並非固定不變，會隨著情況的演變而有所不同。當公眾對公共議題的預期與實際執行結果存在顯著差距時，便容易形成特定問題的情境。此時，若多數民眾將原本不甚關注的議題逐漸轉為高度重視，此種由無關緊要到逐漸形成高度關注的過程，即可被稱作是出現了問題「流」的現象。²⁶

問題意識的發展是指某一議題逐漸被大眾視為緊急且嚴重的問題，其特徵包含：「愈來愈多人認知到此問題」、「對於該問題的嚴重性感到更強烈」以及「社會各界廣泛討論此一議題」。²⁷ 在議題討論的過程中，政策行動者可藉此提升民眾對相關問題的警覺性、認知及重視程度，即改變民眾對事件的感知，使其認為該議題確實嚴重且不容忽視。國內學者張世賢認為政策變遷的啟動機制是「關鍵事件」，當發生關鍵事件時，會使公眾開始轉變對日常問題的態度，並會逐漸或高度的轉向負面反應，進而形成迫切

的政治變遷需求。²⁸ 林水波也指出「焦點事件」的發生，是導致公共政策產出的重要推力。²⁹ 根據金敦的研究顯示，「焦點事件的發生」、「指標的改變」、「現行政策的反饋」均是促使政策制定者察覺問題的原因。³⁰

二、政策流

鄧恩(William N. Dunn)強調建構政策問題之重要性，³¹ 問題與解決方案密不可分，政策問題並非獨立存在，而是整體問題系統中的一部分。金敦則進一步指出，政策相關議題與解決方法皆存在於政策社群中。他以「政策原湯」形容政策流，認為各式政策在湯底中浮沉，由多元流程的參與者依序撈出可能適用的方案。³² 在此過程中，專家不斷檢視問題並交換有關各種替選方案(alternatives)的意見，經由捨棄、修正及融合不同方案，最後歸納為部分看似可行的方案。³³

關於政策流發展歷程的描述，可理解為多元流程的參與者探索出「技術可行性」(technical feasibility)與「社會價值可接受性」(value acceptability)的過程，在篩選替選方案時，被留用的替選方案，其評估過程至少應具備專家認可的技術可行性以及社會價值接納度。³⁴ 由於政策流是政策替選方案形成的

25 張世賢，〈政策企業家之探討〉，頁10。

26 張世賢，〈政策企業家之探討〉，頁6。

27 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, p. 140.

28 張世賢，〈公共政策的制定：過程與原則〉（臺北：五南，2005年），頁26。

29 林水波，〈公共政策一本土議題與概念分析〉（臺北：五南，2011年），頁227。

30 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, pp. 16-17, 94-103.

31 William N. Dunn, *Public Policy Analysis 6th Ed* (Upper Saddle River, NJ: Pearson, 2018), p. 67.

32 John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 100-103.

33 John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, p. 172.

34 John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 131-137.

過程，本項應著重探討政策替選方案是如何產生的。值得注意的是，替選方案並非完全憑藉主觀認知所生成，而是受到學術界知識累積及他國政策實施經驗的影響。在政策替選方案形成過程中，也經常呈現漸進式的變遷特徵，即新的政策可能延續原有政策的發展路徑，兩者存在著路徑依存性。

三、政治流

政治流的範圍比政策社群(policy community)更為寬廣，包含政治氛圍、政黨勢力消長、政府改組、政治勢力團體活動、選舉成敗及政治事件等，經常處於流動變化的狀態。³⁵ 在政治流中，參與者須與其他政治勢力團體及個人進行妥協、協調、談判、交易，以建立政治共識。在多元化、多樣性的社會中，不同價值觀念、政治利益眾多，使得建立政治共識甚為不易，故僅能藉由交易之方式，以達成政治共識。³⁶

在政治流的研究中，其核心關注點為多元流程的參與者。在此過程中，民選政府的行政系統會影響議題是否能順利進入議程。另一方面，執政者也會考慮個人及其所屬政黨的利益，如果公共問題解決方案符合其個人及政黨利益，那麼政府推動該項政策的力度將會增加，進而縮短議題進入議程所需的時間。例如倡導的政策若能有助於延續政權（如影響選舉結果或獲得友邦國家支持等）。³⁷ 除此之外，公民社會對於該項議題的態度亦相當重要，如各種利益團體、專家學者

和媒體等。這些群體雖然無法直接參與政治，但仍可透過向總統、高階文官和民意代表施壓等方式，從而推動相關政策。³⁸

四、政策窗

為使政策變遷或改革圓滿成功，掌握適當時間點極為關鍵。有時可藉由創造機會而促成，有時則只能等待其到來。當合宜時機出現時，必須已備齊相應的政策方案，並及時把握轉機，當問題流、政策流、政治流三者匯集、亦即政策窗口開啟之時。三類量流的出現通常具有先後順序，一般來說，會先出現問題流，其次為政策流，最後才是政治流。在許多情況下，問題流和政策流已相對成熟，只等待著政治流機遇成熟。當三者交匯後，便將政策層面的難題帶入到政治勢力的範疇內。如果政治勢力支援該項政策方案，則政策方案亦會把問題流引導回政策層面，從而解決原有的政策問題。³⁹

政策窗的開啟，需仰賴政治力的鼎力支持，一般民間團體及專家學者僅能提出正確問題界定與創新政策方案，若無政治勢力的助力，便難以打開機會窗，並進一步轉換為政策窗。當機會窗敞開時，政策方案必須趁此良機投入，使其成為政策窗；機會窗一旦關閉，政策方案就必須等待下一次開啟政策窗時，才有機會引起進一步的討論或行動。⁴⁰

肆、兵役制度變遷之分析

35 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, p. 146.

36 張世賢，〈政策企業家之探討〉，頁10。

37 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, pp. 153-159.

38 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, pp. 179-180.

39 John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 172-179.

40 丘昌泰，《公共政策：基礎篇（第六版）》（臺北：巨流，2022年），頁118。

根據我國於民國81年5月28日修正公布的《中華民國憲法增修條文》規定，總統及副總統應由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生。此項規定於85年3月23日首次實施總統、副總統直選。為取得執政權，候選人須提出符合民意需求的各式政策，並在選舉過程中宣揚其政策理念，以獲取公民對政策的認同。從圖1可以發現，89年至105年間歷任民選總統在國防政策與兵役制度上均採取漸進縮短役期的方針，並於102年12月宣布全面推行「募兵制」，將義務役1年役期改為4個月之「軍事訓練役」。⁴¹此舉主要透過提升兵員素質、強化戰力等方式，以達成維護國家安全與區域穩定的目標，同時亦可因應少子女化對國內勞動人力的影響，以及降低

兵役期間對青年學業及職涯發展的衝擊。在此期間，兩岸關係亦日趨緩和，從而降低國人對中共軍事力量提升所帶來的威脅感知程度。⁴²

一、問題流發展

問題是關於理想狀態與現實之間差距的現象，而這種差距被多元流的參與者認為是一個緊急且須優先處理的問題。此一問題會因為焦點事件、指標變化以及政策反饋等交互作用而持續發展。以下將探討在「兵役制度」演變過程中，哪些事件、指標和反饋促使問題的議程順位提升。

(一)焦點事件之衝擊

在俄羅斯侵略烏克蘭之前，我國民眾雖然認知到中共軍力的擴張將對我國安全構

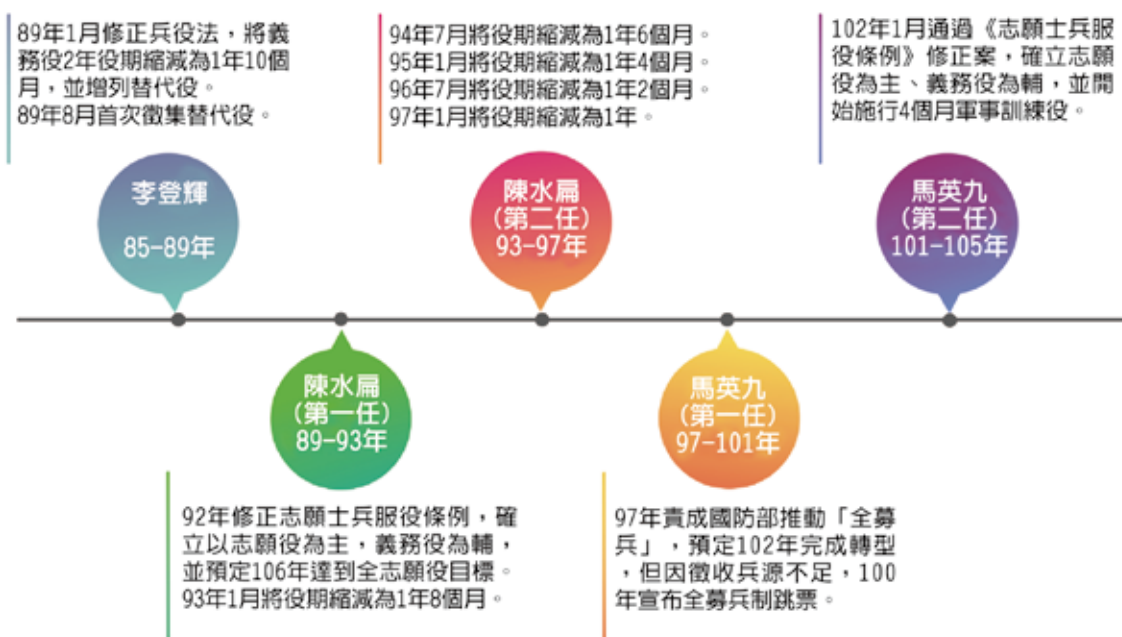


圖1 歷任民選總統兵役政策大事記

資料來源：作者參考《兵役法》修法歷程自行繪製

41 游凱翔，〈義務役期幾度更迭 最長3年最短4個月〉，《中央社》，2022年12月27日，<<https://www.cna.com.tw/news/aip/202212270355.aspx>>（檢索日期：2024年12月12日）

42 陳陸輝，〈臺灣民眾對中國大陸政府信任與評估兩岸開戰可能之分析〉，《中國大陸研究》，第66卷第2期，2023年6月，頁78-79。

成威脅，卻未認為這是亟需處理的問題。然而，在經歷了俄烏戰爭後，由於媒體的大量報導，再加上交戰雙方戰前的情勢與兩岸情況有相似之處，使我國民眾對此議題愈發關注。根據民調顯示，將近6成的民眾擔憂有一天我國將如同烏克蘭般，在軍事上被迫單獨面對中共的武力犯臺，這反映出民眾對於這項問題意識的確有逐漸提升之勢。⁴³而中共也從俄烏戰爭中觀察各國對此事件的反應、反制手段，並學習俄羅斯入侵烏克蘭的戰術戰略，作為擬定未來侵臺戰爭戰略應用及回應各國制裁手段之參考。⁴⁴

2022年8月，共軍於臺灣周邊海域實施了2次聯合海空演訓，總共公布6個演習區域，範圍涵蓋臺灣本島北部、西南沿岸及東南海域。此次軍事演習之特色在於，過往的訓練區域多位於臺灣西部的臺灣海峽，⁴⁵而此次則增加了巴士海峽與東部外海的區域，其中亦有一處操演區位在臺灣海峽中線，並部分涵蓋在中線以東的海域。值得注意的是，

此次參與演習的共軍部隊曾數度穿越該海峽中線，不僅是首度將臺灣包圍進行海空聯合軍演，更是首次對臺灣海峽實施遠端火力實彈射擊，以及侵犯臺灣12浬海空域。⁴⁶

美國知名兩岸問題研究學者葛來儀(Bonnie S. Glaser)認為這是繼1954年93砲戰、1958年823砲戰以及1996年臺海飛彈危機後的「第4次臺海危機」。⁴⁷克拉克(Michael Clarke)指出近年來中共持續升級臺灣海峽軍事演習強度，主要是將其作為確保戰略目標的工具，例如防止臺灣宣布獨立，或嚇阻美國不會支持臺灣獨立。⁴⁸賴斯(Daniel C. Rice)則認為共軍自2015年起加速發展，期在2030年擁有全面現代化軍隊及2049年達成世界一流軍隊的目標，惟其仍缺乏情監偵及大規模聯合作戰實戰經驗，因此會運用各種大規模演習，逐步磨練與強化共軍的聯合作戰能力。並建議臺灣應嚴肅評估中共帶來的威脅，積極採取措施，以適當策略應對臺海可能的衝突事件。⁴⁹

43 游盈隆，〈俄烏戰爭、兩岸危機與台灣民主〉，《台灣民意基金會》，2022年3月22日，頁7-8，<<https://www.tpof.org/wp-content/uploads/2022/03/2022%E5%B9%B4%E6%9C%88%E8%A8%98%E8%80%85%E6%9C%83%E6%9B%B8%E9%9D%A2%E8%B3%87%E6%96%99.pdf>>（檢索日期：2024年12月15日）

44 許菁芸，〈俄烏戰爭：回顧、影響與未來發展〉，連弘宜主編，《國際新形勢下的全民國防教育與防衛動員》（臺北：教育部大專校院全民國防教育資源中心，2024年），頁20。

45 BBC，〈斐洛西訪台：中國環繞台灣展開實彈軍事演習〉，《BBC新聞網》，2022年8月4日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-62417911>>（檢索日期：2024年12月15日）

46 何柏均，〈1996年台海危機擴大版：共軍軍演範圍包圍台灣、侵入領海，認知作戰同步展開〉，《報導者》，2022年8月3日，<<https://www.twreporter.org/a/us-house-speaker-nancy-pelosi-asia-tour-china-military-exercises>>（檢索日期：2024年12月15日）

47 Bonnie S. Glaser, "Toward a Fourth Taiwan Strait Crisis?" CSIS, 2022年8月4日，<<https://www.csis.org/analysis/toward-fourth-taiwan-strait-crisis>>（檢索日期：2024年12月15日）

48 Michael Clarke著，李昭穎譯，〈解析中共威懾之道〉(*Understanding China's Approach to Deterrence*)，《國防譯粹》，第51卷第4期，2024年4月，頁73-74。

49 Daniel C. Rice著，李昭穎譯，〈中共威脅〉(*The China Threat: Understanding the Strategy Driving the Chinese Communist Party and its People's Liberation Army*)，《國防譯粹》，第51卷第5期，2024年5月，頁77。

(二)系統性指標之影響

1.世界主要國家軍力評比

參考軍事網站「全球火力」(Global Fire Power, GFP)公布2022年軍力排名，共評估145個國家，美國、俄羅斯及中共分列1～3名，我國則位居21名，迄2023年則退居23名，⁵⁰相較於中共軍力除有明顯不足外，尚有逐年退步的問題，亟需研擬相關策略以提升國軍戰力。

2.美軍公布之中共軍力評估報告

美國國防部2021年11月3日向國會提交《2021年中華人民共和國的軍事與安全發展報告》(Annual Report to Congress: 2021 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)，預測2027年將為臺海安全關鍵時刻，屆時共軍將具備現代化「智能戰爭」能力，並擁有更多元的軍事手段，以因應處理臺灣各種變局。⁵¹對此，美國印太司令部司令阿奎利諾(John Aquilino)警示，北京當局視侵併臺灣為優先任務，而共軍武力侵臺的威脅較想像中更為迫切。⁵²

3.國軍募兵成效統計

立法院113年10月的《國防部主管114年度單位預算評估報告》指出，114年度國防部主管預算再創近年新高，然志願役人力人數卻持續降低，且仍有眾多戰鬥部隊編現比不及8成；⁵³立法委員亦提醒國軍編現比自2020年的88.57%逐年下滑至2024年的78.6%，並建議國防部宜儘早規劃少子女化對人力招募工作衝擊之因應良策。⁵⁴長期來看，國軍招募工作仍受人口結構與經濟發展狀況的影響。⁵⁵

4.我國歷年出生人口統計

根據國民健康署的出生通報統計資料，我國在105年之前每年仍有約20萬名以上新生兒，然自106年起，此數字即呈現明顯下降趨勢（如表1）。⁵⁶少子女化現象已難以逆轉，依據國家發展委員會的推估，臺灣人口已於108年達到最高峰約2,360萬人，其後將逐年遞減（如圖2），預計至129年後出生人數將低於10萬人。⁵⁷

若以現行志願役士兵招募年齡限制

50 林俐，〈2023全球各國軍力排行出爐！日本、中國名列前十，台灣被2國超越掉到23名〉，《風傳媒》，2023年1月9日，〈<https://www.storm.mg/lifestyle/4689918>〉（檢索日期：2024年12月17日）

51 U.S. Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: 2021 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (Washington, D.C.: U.S. Office of the Secretary of Defense, 2021), 〈<https://reurl.cc/2oOXZ9>〉（檢索日期：2024年12月17日）

52 鍾志東，〈研析美國《2021中國軍力報告》對台海安全之評估〉，《國防安全研究院周報》，第42期，2021年11月26日，頁17。

53 立法院，〈國防部主管114年度單位預算評估報告〉，第113167號，〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=55698>〉（檢索日期：2025年4月14日）

54 萬美玲，〈國軍志願役人數7年新低「賠錢退伍」暴增4倍 國防部：3面向穩人力〉，《立法院》，2025年1月17日，〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=54529&pid=248148>〉（檢索日期：2025年4月14日）

55 曾偉峯，〈國軍招募工作成效優異之芻議〉，《國防安全研究院周報》，第82期，2020年1月17日，頁27。

56 國民健康署，〈出生通報統計資料〉，《國民健康署》，〈<https://www.hpa.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=227>〉（檢索日期：2024年12月17日）

57 國家發展委員會，〈中華民國人口推估（2024-2070年）〉，頁9，《國家發展委員會人口推估查詢系統》，〈<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>〉（檢索日期：2024年12月17日）

表1 我國93～112年出生人口統計表

年次	新生兒人口數	男性	女性
93	217,386	114,239	103,147
94	206,925	107,972	98,953
95	205,026	107,214	97,812
96	203,377	106,422	96,955
97	196,373	102,700	93,673
98	192,465	100,155	92,310
99	166,630	86,885	79,745
100	198,387	102,947	95,440
101	234,575	121,462	113,113
102	195,251	101,295	93,956
103	211,734	109,411	102,323
104	213,714	111,138	102,576
105	207,837	107,741	100,096
106	195,115	101,144	93,971
107	181,084	93,563	87,521
108	176,000	91,276	84,724
109	162,455	84,345	78,110
110	158,702	82,058	76,644
111	139,110	72,098	67,012
112	135,614	70,341	65,273

資料來源：作者參考國民健康署出生通報統計資料繪製

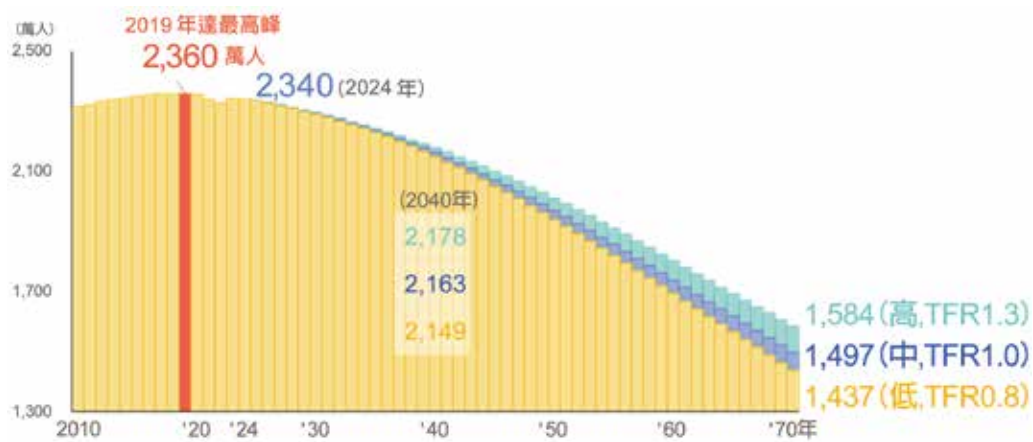


圖2 我國2010～2070年人口推估趨勢圖

資料來源：國家發展委員會，〈中華民國人口推估（2024～2070年）〉，頁2，〈國家發展委員會人口推估查詢系統〉，<<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>>（檢索日期：2024年12月17日）

(18~32歲)計算，在該年度將僅有約75萬名男性青年可為國軍招募的對象。適齡人口縮減勢必嚴重影響國軍招募成效，倘若未在兵力結構上做出大幅調整，已可預見全募兵制將難以實施。

(三)現有兵役制度成效之反饋

《兵役法》第16條「軍事訓練：經徵兵檢查合格男子於除役前，徵集入營接受4個月以內軍事訓練，期滿結訓。」由此可知軍事訓練役為僅接受四個月基礎軍事訓練，而無執行戰備演習任務經驗與能力之役男。立法院、監察院及部分專家學者均有深入探討4個月軍事訓練役之執行成效，並提出政策建言，此舉亦會促使執政者與行政機關正視兵役制度對於國軍戰力影響的問題。

1.立法院

110年11月的研究指出，軍事訓練役為缺乏完整軍事訓練之短期役軍人，其連執行衛哨、營區整體安全防護等基本勤務都相當勉強，遑論與常備部隊搭配訓練。建議國防部須嚴肅面對國軍人力「徵」與「募」的議題，應回復徵集常備兵現役，以適時因應我國面臨嚴峻外力之軍事挑戰現況。⁵⁸

2.監察院

110年7月的調查報告認為，軍事訓練役男接受為期4個月的軍事訓練，期滿結訓後即被納入後備軍人體系。若訓練期間未再嚴加要求，又無部隊駐地、專精、基地訓

練、三軍聯合演習及戰備任務訓練等經歷，未來後備動員的持久戰力著實堪憂。⁵⁹

國防部雖於110年9月起將軍事訓練役男分發至基層部隊服役，惟因其未具中、高級軍事專長，故要求各部隊僅可讓其執行一般裝備一級保養、庫儲管理、訓場巡管與整理、支援災害防救、警衛勤務、營區安全防護等工作，111年7月21日國軍某旅發生軍事訓練役男於裝備保養時，遭砲管撞壓致死事件，更凸顯軍事訓練役軍事專長不足的問題。112年3月的調查報告發現，國軍基層部隊專業人力不足，野戰部隊志願役編現比偏低等問題，並建議國防部應積極研謀相關策略改善。⁶⁰

3.實務專家研究發現

江圻杓指出軍事訓練役區分為入伍訓練5週，專長訓練11週等2個階段，我國的入伍訓練時間相較其他國家並非最短，惟第2階段是否能達成以戰車、砲兵等兵科為主的中級專長訓練要求標準，以滿足常備部隊動員及戰損補充需求，仍有待審慎評估。⁶¹

黃銘仁則表示，軍事訓練役僅完成個人基礎訓練後即納編至後備部隊，在營期間未實施多人操作武器實彈射擊，也未落實城鎮作戰訓練，使後備戰力受到質疑，應進行務實的檢討與精進，以提升後備部隊戰力。⁶²盧守謙則認為軍事訓練役制度在「精神力量」、「基本體能」及「演訓經驗」等3個方

58 立法院，〈常備兵役軍事訓練新制之問題淺析〉，第R01518號，《立法院研究成果》，〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=215511>〉（檢索日期：2024年12月17日）

59 監察院，〈我國兵役制度改為募兵制後，志願役新兵入伍訓練及役男4個月軍事訓練實施內容及成效等情案之調查報告〉，110國調0010號，2021年7月29日，頁5-8。

60 監察院，〈陸軍裝甲第○旅CM-11戰車日前發生操演意外等情案之調查報告〉，112國調0003號，2023年3月28日，頁16-17。

61 江圻杓，〈美國國民兵制度對我國後備訓練的意涵〉，《國際情勢特刊》，第7期，2020年12月18日，頁8。

面，對我國軍事動員產生極大的負面影響。⁶³

二、政策流發展

關於兵役制度的相關學術研究與各國執行經驗，可作為政策變遷時研擬替選方案之參考，並透過可行性分析進一步探討社會能接受的方案。金敦認為學術知識的探討最終會擴展與影響政策的制定，而各國的政策方案也會交互影響，並指出政策變遷的過程中，通常會以漸進或巨變2種型態出現。⁶⁴因此，以下將從「提升國軍戰力相關學術知識積累」、「他國兵役制度執行現況」、「替選方案篩選」及「兵役制度變遷幅度」等4個面向，以瞭解政策替選方案形成的原因。

(一)提升國軍戰力相關學術知識積累

經由問題流的分析後，已可初步探知現行兵役制度對國軍戰力所產生的影響，惟軍隊戰力除兵役制度外，尚有武器效能等其他影響因素，政策單位亦會思考不需調整現有政策的可行方案，本文將進一步探究武器效能對國軍戰力的影響，以作為後續研擬替選方案之基礎。

張玲玲認為武器的獲得對國家安全具有極大影響，它們是保護國家主權與領土、國民生命財產與安全的基石，尤其武器現代化，對提升國家防衛的實力更是至關重要。⁶⁵

江圻杓指出採購先進武器裝備具有「建立可恃的戰力」、「提振士氣」、「建立友盟作戰條件」、「提高國軍人才招聘成效」等多重效益。⁶⁶董慧明也認為持續籌獲數量可觀的高科技現代武器，建構足以嚇阻敵方的實質戰力，使敵方欲發動攻勢前必須猶豫與疑慮，以達到戰略嚇阻的目標。⁶⁷

(二)他國兵役制度執行現況

世界各民主國家兵役制度及役期長短皆會依據敵情及軍備狀況而定，且因國情不同，其兵役制度概可分為3類。第1類為「徵兵制」，此係以法律明文規範國民服兵役之義務；第2類是「募兵制」，透過自願報名方式，由軍方與役男簽訂契約，以確立服役期限及薪資條件；第3類則為「徵募併行制」，即同時實施徵兵制和募兵制。⁶⁸

兵役制度關乎國軍戰力及國家安全甚鉅，故政府在擬定政策時，常會參考他國現行政策，以做為制訂政策方向與內容的基礎。國防部基於我國當前戰略環境及整體防衛作戰需求，並參照國際上採行義務役制度國家之政策經驗（如表2），規劃我國義務役的服役時長與訓練項目（如表3、4），以回應立法院、監察院、專家學者及社會輿論對現行軍事訓練役訓練項目及時數不足之疑慮。

62 黃銘仁，〈精進後備戰力—以新加坡、以色列為例〉，《國際情勢特刊》，第7期，2020年12月18日，頁22。

63 盧守謙，〈我國兵役制度調整對軍事動員影響之初探〉，《陸軍學術雙月刊》，第56卷第571期，2020年6月，頁116-119。

64 John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*. p. 14.

65 張玲玲，〈國防自主、軍購並進 建構可恃戰力〉，《青年日報》，2024年4月24日，<<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1670425&type=forum>>（檢索日期：2024年12月19日）

66 江圻杓，〈對美軍購與鞏固國防的關聯性〉，《國防安全週報》，第56期，2019年7月19日，頁30。

67 董慧明，〈臺灣不對稱防衛韌性兵力整建之研究〉，連弘宜主編，《國際新形勢下的全民國防教育與防衛動員》（臺北：教育部大專校院全民國防教育資源中心，2024年），頁72、77。

68 國防部，〈強化全民國防兵力結構調整方案〉，頁6。

表2 我國與其他義務役國家士兵服役時間與訓練項目對照表

國家	役期	新兵（基礎）訓練		部隊（進階）訓練	
		時間	主要項目	時間	主要項目
中華民國	4月	5週	單兵教練、輕武器使用、體能和內務要求	11週	兵科專長訓練
芬蘭	約1年	3～8週*	新兵訓練	165～347天**	進階訓練
韓國	18～23月	4週	軍人儀態、體能等基本訓練	剩餘役期	進階訓練與服役
越南	1.5～2年	12週	軍人儀態、正步、體能、射擊等基本訓練	剩餘役期	持續訓練與服役
新加坡	2年	9週	軍人必要的基礎訓練	95週***	履行基本職責及接受戰鬥訓練
以色列	32月	12週	學習紀律、射擊、急救、生化戰資訊和體能等基礎知識	剩餘役期	本科訓練與服役
* 一般兵和軍官8週；特殊技術兵3～8週。 ** 一般兵165天；特殊技術兵255天；軍官347天。 *** 95週為2年義務役扣除新兵訓練的時間後剩餘的役期。					

資料來源：作者參考公開資料繪製⁶⁹

表3 1年期義務役新兵訓練課程規劃表

週期	訓練階段	訓練課程要項
第1週	調適訓練	一、新兵個人資料建立、裝備發放。 二、體檢作業。 三、軍人基礎價值、個人財務管理、性平權概念及性騷擾防治、基礎軍法認識、心理素質分析。 四、軍人基本儀態建立、基本體能原理講解。 五、個人著裝、裝備保養講解。
第2週	基礎訓練	一、健康管理、運動科學。 二、複合式災害防救及全民國防手冊簡介。 三、基本體能訓練。 四、近戰格鬥訓練。 五、手榴彈投擲訓練。 六、各式武器原理介紹。 七、射擊預習訓練。
第3～4週	單兵職能訓練	一、實彈射擊訓練、新式基本射擊、鑑定射擊。 二、戰鬥間各種姿勢射擊、夜間射擊。 三、熟悉戰場環境。 四、偽裝、隱蔽與掩蔽、欺敵。 五、戰傷救護與求生訓練。 六、500公尺障礙超越。

69 江忻杓，〈美國國民兵制度對我國後備訓練的意涵〉，頁8-9；黃銘仁，〈精進後備戰力—以新加坡、以色列為例〉，頁15-17；賴素芬，〈以色列男女皆兵 全民備戰躋身軍事強國〉，《中央社》，2023年2月24日，<<https://www.cna.com.tw/topic/newsworld/172/202302240005.aspx>>（檢索日期：2024年12月19日）

第5～7週	綜合訓練	一、合理冒險、戰場抗壓。 二、化生放核訓練。 三、國土守備任務訓練。 四、實戰訓練—各種戰鬥技能訓練。 五、伍戰鬥訓練。 六、5～10公里行軍漸進式訓練。 七、體能戰技暨射擊鑑測。
第8週	期末鑑測 結訓分發	一、戰鬥綜合教練—實施震撼教育施測及三天兩夜於野外實施戰術行軍、宿營及各種實戰狀況演練。 二、結訓暨抽籤分發。
附記	國防通識教育於各階段夜間施測，包含愛國教育、軍人武德、認知作戰、保防教育、軍、法紀教育、衛生教育。	

資料來源：國防部，〈強化全民國防兵力結構調整方案〉，頁21。

表4 1年期義務役部隊訓練課程規劃表

訓練階段區分	各階段主要訓練項目
駐地訓練18週	於部隊所在營區實施個人職務上軍事專長訓練，並針對編制武器射擊、新式武器裝備操作、國土守備任務、重要軍事與民間設施防護、民防任務、災害防救及體能戰技等項目持恆施訓，以銜接至專精訓練。
專精訓練7週	依不同兵科實施國土守備任務、班排戰鬥教練、組合訓練及多人操作武器（40榴彈槍、50機槍）實彈射擊等進階訓練，強化小部隊戰鬥與多人操作武器組合訓練。
基地訓練13週	運用各兵科（如步兵、砲兵）測考中心完整之訓練場地，以實彈測考方式，實施野外行軍宿營、連、營綜合戰鬥教練、各式武器（火砲）射擊訓練，並運用模擬器實施攻防演練，具備執行戰備任務與聯合演習的能力。
聯合演訓6週	結合作戰責任區域執行防衛作戰計畫演練，並配合參與漢光及民安演習（民防任務），使官兵瞭解作戰任務與熟悉戰場環境，以達能作戰、能擔任民防任務之戰鬥兵。
附記	1年期義務役完成「入伍、駐地、專精、基地、聯合演訓及防衛作戰計畫演練」等完整訓練，可具備個人作戰職能，並藉由民防訓練達到保鄉、保土、保家，確保家園安全之能力。

資料來源：國防部，〈強化全民國防兵力結構調整方案〉，頁23。

(三)替選方案篩選

在替選方案的發展過程中，篩選權重通常會著重於「技術可行性」及「社會價值接受性」等2項指標。由於國防政策之決策具有機敏性，本文無法獲知政府在此項政策變遷期間所擬定的替選方案具體內容。以下之替選方案及權重得分，係由作者根據社會

各界對提升國軍戰力的相關建議與他國政策執行經驗，分析後所提出假設性的甲、乙、丙三種替選方案，並參考國內學者丘昌泰觀點，以「經濟或技術可行性」等4項指標進行篩選作業。⁷⁰經由表5之篩選分析，可以推論甲案為最佳替選方案，乙案次之，丙案較不具可行性。

70 丘昌泰，《公共政策：基礎篇（第六版）》，頁137-139。

表5 兵役政策替選方案篩選矩陣分析表

篩選標準	權重	替選方案		
		甲	乙	丙
		依據兵役法，回復1年期義務役。	修正兵役法，逐年微幅調整役期(6、8、10個月)。	維持現行役期，籌獲新式武器裝備提升戰力，因應持續升高之威脅。
經濟或技術可行性	0.3	2 (0.6)	3 (0.9)	1 (0.3)
行政或法律可行性	0.2	3 (0.9)	1 (0.3)	2 (0.6)
社會或環境可行性	0.3	3 (0.9)	2 (0.6)	1 (0.3)
政治可行性	0.2	3 (0.9)	2 (0.6)	1 (0.3)
合計	1	12 (3.3)	8 (2.4)	4 (1.5)

資料來源：作者自行繪製。

(四)兵役制度變遷幅度

恢復1年期義務役符合現行《兵役法》規定，且是建立於民國100年原有的服役時長基礎上，不須經由立法程序即可執行，因此可行性較高，但與現行4個月軍事訓練的服役時間仍有顯著差異。為此，政府規劃一系列配套措施，如恢復預備役軍、士官考選，透過公平競爭之考選制度，提供役男依個人意願與能力選擇不同之服役階級，於服役期間提撥退休金，並大幅調升役男薪資（如表6），以提高社會大眾對此方案的接受度。⁷¹

三、政治流發展

關於兵役制度在政治流中的發展，其結果取決於多項政治條件，包含政府是否重視國家安全及如何處理現行兵役制度可能帶來的挑戰等。其次，國內政局的穩定性及民意

趨向亦會影響兵役政策制定的走向，變遷後的政策是否獲得多數民眾認同。此外，利益團體之間的相互作用也會影響政策方向，不同團體間的利益衝突可能會導致政策延宕或不當決策。基此，以下將從「政府處理問題的態度」、「國內政治氛圍」及「利益團體的態度」等3個面向，據以分析兵役制度在政治流的發展狀況。

(一)政府處理問題的態度

為因應中共持續增強的軍事威脅，並回應美方建議我國應提高國防預算與延長兵役役期，以展現自主防衛決心。蔡英文總統親自主持「強化全民國防兵力結構調整方案記者會」，說明政策規劃、評估過程與相關配套措施。⁷² 從此舉可以發現政府在處理兵役制度的態度是積極的，且是由上而下的執行政策規劃與評估，更加增強本項政策變

71 國防部，〈國防部「強化全民國防兵力結構調整方案」授課輔助教材〉，頁20-23，《全民國防教育網》，<<https://aode.mnd.gov.tw/Unit/Content/1673?unitId=342>>（檢索日期：2024年12月18日）

72 總統府，〈總統主持「強化全民國防兵力結構調整方案記者會」〉，《總統府》，2022年12月27日，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/27206>>（檢索日期：2024年12月20日）

遷的推力。

(二)國內政治氛圍

根據國內民調顯示，高達77%的20歲以上國人認為現行4個月的軍事訓練服役時間並不合理（如圖3）。在延長役期方面，也有多達76%的人同意役男至少應服役1年才算合理（如圖4）。從政黨傾向來看，各政黨的支

持者大部分都贊同「役男至少要服1年兵役」，顯示出國人在烏克蘭情境效應的刺激下，產生了強烈的危機與命運共同體意識。⁷³ 雖然我國內部存在少數反對意見，但在民意普遍支持政策的氛圍與壓力下，也難以強烈阻撓兵役延長政策，⁷⁴ 大幅降低了政策變遷的阻力。

表6 義務役各階支領薪資對照表

區分	4個月 軍事訓練役	1年義務役			
薪額	6,510	二兵	一兵	下士	少尉
		10,130	10,910	12,470	21,200
專業加給	-	10,190	11,130	13,980	14,360
合計	6,510	20,320	22,040	26,450	35,560
附記	1.常備兵二等兵屆滿6個月晉任為一等兵。 2.專業加給：任士兵、下士、少尉者可支領。 3.主管職務加給：占編階副班長、班長、排長等職務。 4.地域加給：分發外、離島及高山等地區。				

資料來源：國防部，〈強化全民國防兵力結構調整方案〉，頁15。

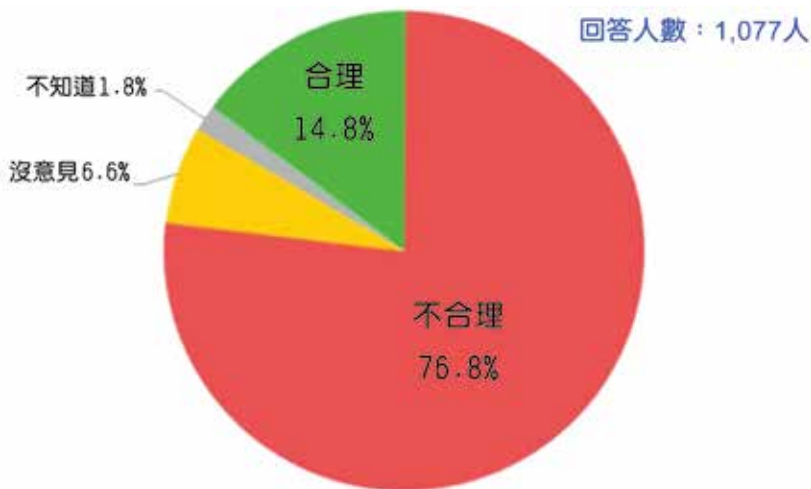


圖3 國人對現行4個月軍事訓練役的態度（2022年3月）

資料來源：游盈隆，〈俄烏戰爭、兩岸危機與台灣民主〉，頁17。

73 游盈隆，〈俄烏戰爭、兩岸危機與台灣民主〉，頁16-19。

74 杜冠霖，〈兵役延長衝擊2024？大數據曝藍、綠好感度 輿論關注「這件事」〉，《東森新聞網》，2022年12月30日，<<https://www.ettoday.net/news/20221230/2411997.htm>>（檢索日期：2024年12月20日）

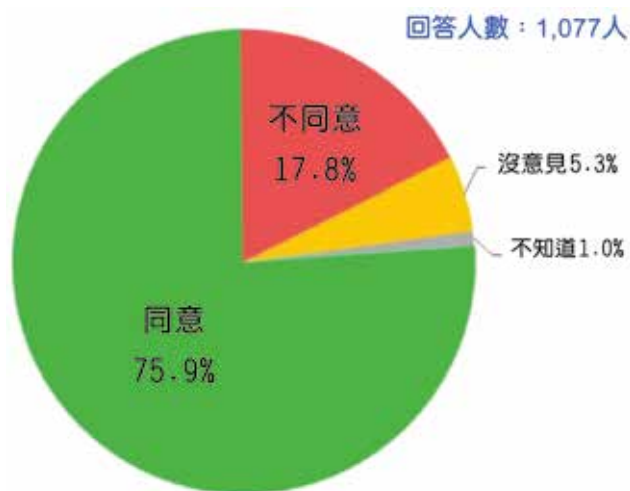


圖4 國人對義務役延長為1年的態度（2022年3月）

資料來源：游盈隆，〈俄烏戰爭、兩岸危機與台灣民主〉，頁18。

(三)利益團體的態度

由於本項政策是自94年次之後出生的及齡男子開始實施，故可將利益相關團體簡易的依年次區分為支持與反對兩方。儘管先前民調顯示大多數國人贊成延長服役時間的政策，但該項調查僅針對年滿20歲的國民進行抽樣，並未包含實際將被影響的19歲以下青年族群的意見。

根據Social Lab社群實驗室在網路追蹤「兵役延長」議題的聲量表現，發現在政策公布前後2週內，仍有部分民眾不支持此兵役延長政策，並提出若訓練課程未臻完善，單純延長服役時間將無實質意義；以及提高義務役薪資會排擠到志願役的招募成效等反對意見。⁷⁵

伍、結 論

一、研究發現

本文回顧了兵役制度延長的政策變遷歷

程，符合多元流程發展的所有條件（如表7），以下將就研究過程中所發現之現象，進一步提出說明。

(一)焦點事件可大幅激發問題意識

在本個案中，可以發現問題流發展相當充分。初期，立法院與監察院分別於2021及2022年針對軍事訓練役缺乏完善軍事訓練、以及後備動員戰力所受影響等議題，提出政策性反饋。

隨後，在2022年俄烏戰爭及共軍環臺軍演的焦點事件發生後，這項議題激發國人對中共軍事威脅的危機意識，進而促使大眾正視此一攸關國家安全的重要課題（如圖5）。

(二)漸進變遷政策較易成功

政策變遷有時是逐步調整，有時則為劇烈改變。本個案除參考各國兵役制度外，主要係依現行《兵役法》規範，及過去原有1年期義務役的政策執行基礎而定。恢復一年

⁷⁵ 李鴻典，〈義務役延長一年增加國家戰力？網：可以不花時間割草嗎？〉，《三立新聞網》，2023年1月4日，〈<https://www.setn.com/news.aspx?newsid=1233836&area=8&p=0>〉（檢索日期：2024年12月20日）

表7 兵役制度延長政策多元流程要件檢核表

多元流程	分項指標	是否具備
問題流	焦點事件衝擊	是
	系統性指標影響	是
	現有兵役制度反饋	是
政策流	政策相關知識積累	是
	他國政策經驗參考	是
	技術可行性及社會價值可接受性	是
	漸進政策變遷	是
政治流	政府具備處理問題意願	是
	符合國內政治氛圍	是
	多元團體未衝突	是

資料來源：本研究自行整理

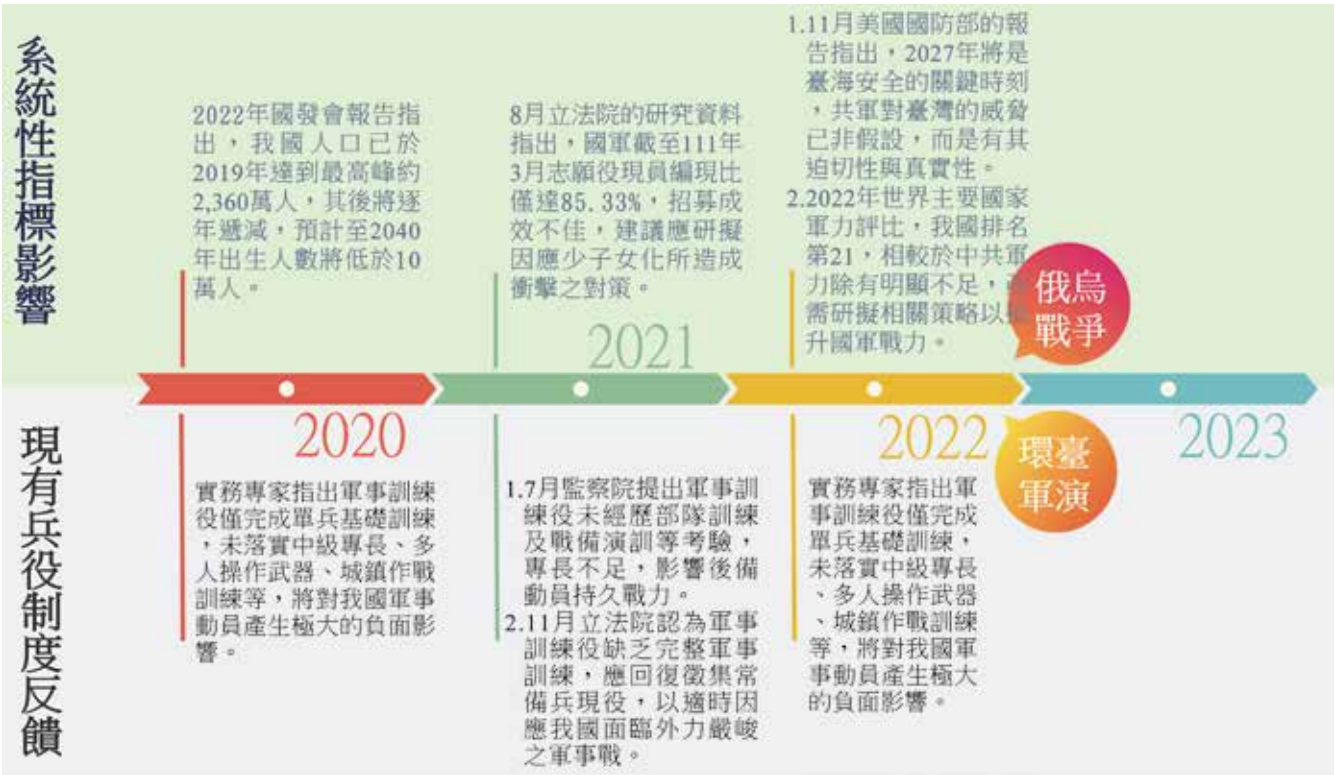


圖5 兵役制度變遷問題流發展示意圖

資料來源：作者自行繪製

期兵役的政策執行成效雖會受到原有執行框架的限制，但從結果而言，本案無需經歷冗長的立法程序即可施行，因此可行性最高。

(三)政治流是政策窗開啟的關鍵

本個案的政策流是決定政策變遷成功與否的關鍵，行政首長的介入有助於將這項公共問題順利納入政策議程。而促使行政首長高度介入的原因，主要在於國內政治氛圍高度趨向於支持延長役期的政策，以強化國軍戰力，因應中共日益增強的軍事威脅（如圖6）。因此，政策制定者必須具備高度政治議題敏感度，除要預先擬定政策方案備用，更要掌握社會輿論趨勢，並在輿論有利政策變遷時，適時向行政首長提出政策建言，以提高政策議程效率有效推展政策。

二、政策建議

美國國防部公布的《2024年中華人民共

和國軍事與安全發展》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China)指出，⁷⁶ 中共從未放棄使用武力解決臺灣問題，並持續釋出採取軍事行動的可能性。因此，我國仍應持續發展不對稱作戰能力、維持傳統作戰實力及提升全社會韌性等手段，以因應解放軍的威脅。⁷⁷

以下將針對此次兵役制度調整的執行，以及我國未來人口發展趨勢對兵役政策的影響，提出相關建議。然而，具體的政策規劃仍需考量當時社會價值、時空環境、青年生涯發展及整體就業市場對人力資源需求等因素而定。

(一)現役與軍事訓練役併行

我國常備兵役依《兵役法》第16條區分為現役、軍事訓練及後備役三類，此三者之施行並不相牴觸。為符合兵役公平原則



圖6 兵役制度變遷政策窗開啟示意圖

資料來源：作者自行繪製

76 U.S. Department of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2024*, U.S. Department of Defense, December 18, 2024, <<https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>> (檢索日期：2025年4月14日)

77 石秀娟，〈美國防部報告：解放軍對台灣威脅升高〉，《中央社》，2024年12月19日，<<https://www.cna.com.tw/news/aip/202412190007.aspx>> (檢索日期：2024年12月21日)

並有效因應國家安全威脅，未來若再有延長役期的政策變遷需求時，可依《兵役法》規定將現行新兵訓練時程延長至4個月內，並將其納入軍事訓練役期施行。現役之1年服役期間，則可在部隊完整實施。在政策施行前，若有已退伍但未接受完整役期的後備役男，其相關不足之日數，可納入後續的動員召集日程及訓練時數規劃。

(二)配合訓練成效研擬彈性服役制度

自從暫停現役軍人平時適用《軍事審判法》以來，頻繁傳出義務役士兵不服從管教的事件，使得社會輿論譁然，並質疑部隊的戰力和軍紀維護問題。進而提出應恢復將現役軍人無論平時或戰時都應適用軍事審判之建議，以提升部隊主官的領導統御能力和有效維持軍紀。但這項建議係以懲罰權為基礎，若能賦予主官對所屬役男的訓練考核權力，改以獎勵權為權力基礎，再以鼓勵代替責罰的正向管教方式進行軍事訓練，將可大幅降低役男不服管教的心態。

建議可參照大學依最高修業年限為輔，且以完成應修學分為核心的畢業相關法規精神，不僅明定服役年限上限等消極條件，也依據個人軍事專長與所需技能訓練標準，明確規範服役期間應達成的各類專長軍事訓練項目及熟練程度要求標準。役男在通過相關訓練項目認證後，即可申請提前退伍。此舉將有助於激發役男對乏味的軍事訓練產生高度學習動機，並提升部隊整體訓練成效，同時亦賦予部隊主官對所屬役男的領導統御權力。

(三)應及早規劃少子女化趨勢因應策略

根據最新資料，我國新生兒人數於111年已低於15萬人，其中男性約7萬人，國發會推估迄129年新生兒將跌破10萬人，其中男性恐不足5萬人。在整體人口大幅下滑的趨勢下，政府應從增加與節約等兩個面向，審慎思考未來之政策方案規劃。

1.增加人力資源

(1)持續優化志願役人力招募

以現行志願役士兵招募年齡（18～32歲）計算，可推估潛在招募人口數可擴大至75～80萬人。迄2024年國軍志願役編現比雖仍有78.6%，⁷⁸惟此一目標值未來勢將配合我國人口發展趨勢及大量義務役兵員入營服役後，大幅向下修正。屆時若能將志願役士兵人數編現比維持在至少50%以上，縱使義務役人數不足，亦不致嚴重衝擊部隊日常實務運作與防衛作戰能力。

(2)逐年延長義務役服役年限

以防衛作戰兵力結構的需求及可徵集的役男人數為基礎，審慎考慮適當的服役期限。以1年期義務役為例，若預判當年度可徵集役男為10萬人，兵力目標卻高達20萬，此時就必須思考延長役期以為因應，且需延長至2年或是將女性也納入服役（增加當年度可徵集之人數），倘兵力目標為15萬，則需延長為1年6個月。政策規劃與執行時應採取依序漸進延長兵役服役時間的方式，以降低社會大眾的疑慮和反對聲浪。

(3)將女性人口納入兵役制度規劃考量

《憲法》第20條規定「人民有依法服兵役之義務。」，惟人民如何履行兵

78 游凱翔，〈國軍編現比下滑 國防部研擬放寬入營條件及提升待遇〉，《中央社》，2025年1月7日，<<https://www.cna.com.tw/news/aip/202501070168.aspx>>（檢索日期：2025年3月27日）

役義務，憲法本身並無明文規定，有關人民服兵役之重要事項，應由立法者斟酌國家安全、社會發展之需要，以法律定之。⁷⁹現行係依國防部訂定《兵役法》之規定，要求及齡男子從軍服役。因此，倘發生及齡男子人數嚴重不足以支持防衛作戰兵力結構需求時，亦可借鏡以色列的兵役制度，將女性人口是否服役納入未來政策規劃考量因素，惟本項政策規劃時，須以女性服役人數為基礎，盤點與檢整女性所需使用之生活設施及訓練場地、項目與標準，並將盤點成果與改善措施納入政策規劃方案，以提高此項政策之可行性。

(4)開放外籍人士服役

倘能以核給永久居留資格或我國國民身分之政策，鼓勵外籍人士來臺服役，將可增加外籍人士入臺從軍之意願，可參照國發會《外國專業人才延攬及僱用法》之規定。惟本項政策較具爭議，須考量國家安全及人口結構等因素，若要推動此類政策，需先建立一套完整的配套措施，如明確定義服役年限、審核機制及相關福利待遇等，以避免產生不公或弊端，政策規劃時須蒐集多方意見並審慎評估之。

2.節約人力資源

(1)籌獲高科技裝備替代人力

為達成以高科技裝備取代人力，應提高投資機器人和無人機產業的研究經費，並鼓勵企業持續優化升級現有的研發成果。若能運用機器人代替士兵，將有助於大幅減少服役人力的需求，而高性能武器則可提升戰鬥效益，進而取代傳統陸戰兵力。

(2)調整防衛作戰型態

在現代戰爭中，依賴高科技武器系統和專業化部隊已成為主流。應以籌獲之高科技、高效能武器及可徵集（動員）役男人數為基礎，調整原有大軍作戰之防衛作戰型態，透過優化兵力結構，有效運用有限的人力資源，進而縮減兵力徵集人數之需求。

(四)有效提升政策變遷效能之作為

政策執行單位應具備政策輿論風向之敏銳察覺能力，並於政策執行的過程中，依據執行成效與經驗，研擬適宜之政策備選方案備用，再配合焦點事件之發生（如俄烏戰爭）及社會大眾對問題之意識大幅變動時，順勢推出已預擬之備選方案及政策說帖。另外，也需與立法委員保持良好關係與溝通管道，或可邀請委員共同參與政策規劃，並適時舉辦公聽會，廣納社會各界意見，以減少後續進入政策議程後之政治流阻力，提高政策變遷之成功率。

（收件：113年12月30日，接受：114年8月12日）

⁷⁹ 憲法法庭，〈兵役法服兵役義務及免除禁役規定違憲？〉，釋字第490號，《司法院》，<<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310671>>（檢索日期：2024年12月23日）

參考文獻

中文部分

專書

- 內政部編印，1987。《世界各國兵役制度概論》。臺北：內政部。
- 丘昌泰，2022。《公共政策：基礎篇（第六版）》。臺北：巨流。
- 林水波，2011。《公共政策一本土議題與概念分析》。臺北：五南。
- 秦修好，1983。《中外兵役制度》。臺北：中央文物供應社。
- 國防部，2004。《國軍軍語辭典（九十二年修訂本）》。臺北：國防部。
- 國防部，2023。《中華民國112年國防報告書》。臺北：國防部。
- 張世賢，2005。《公共政策的制定：過程與原則》。臺北：五南。

期刊譯著

- Daniel C. Rice著，李昭穎譯，2024/5。〈中共威脅〉(*The China Threat: Understanding the Strategy Driving the Chinese Communist Party and its People's Liberation Army*)，*《國防譯粹》*，第51卷第5期，頁68-77。
- Michael Clarke著，李昭穎譯，2024/4。〈解析中共威懾之道〉(*Understanding Chinat's Approach to Deterrence*)，*《國防譯粹》*，第51卷第4期，頁72-77。

專書論文

- 許菁芸，2024。〈俄烏戰爭：回顧、影響與未來發展〉，連弘宜主編，《國際新形勢下的全民國防教育與防衛動員》。臺

北：教育部大專校院全民國防教育資源中心。頁1-21。

- 董慧明，2024。〈臺灣不對稱防衛韌性兵力整建之研究〉，連弘宜主編，《國際新形勢下的全民國防教育與防衛動員》。臺北：教育部大專校院全民國防教育資源中心。頁63-85。

期刊論文

- 王志鵬，2008/12。〈馬政府執政百日的國防事務檢討〉，《亞太防務雜誌》，第8期，頁54-59。
- 江明修、張浩榕，2020/4。〈從「社會企業」到「社會創新」之政策變遷分析：多元流程模型的觀點〉，《文官制度季刊》，第12卷第2期，頁1-34。
- 江忻杓，2019/7/19。〈對美軍購與鞏固國防的關聯性〉，《國防安全週報》，第56期，頁29-32。
- 江忻杓，2020/12/18。〈美國國民兵制度對我國後備訓練的意涵〉，《國際情勢特刊》，第7期，頁1-13。
- 林水波，2006/6。〈政策變遷的三面向分析〉，《政策研究學報》，第6期，頁1-18。
- 洪錦成、施奕暉，2013/6。〈我國兵役制度的演進、變革與展望〉，《檔案季刊》，第12卷第2期，頁30-45。
- 張世賢，2014/12。〈政策企業家之探討〉，《中國行政評論》，第20卷特刊，頁1-18。
- 陳陸輝，2023/6。〈臺灣民眾對中國大陸政府信任與評估兩岸開戰可能之分析〉，《中國大陸研究》，第66卷第2期，頁

69-92。

曾偉峯，2020/1/17。〈國軍招募工作成效優異之芻議〉，《國防安全研究院周報》，第82期，頁25-30。

黃銘仁，2020/12/18。〈精進後備戰力—以新加坡、以色列為例〉，《國際情勢特刊》，第7期，頁14-23。

溫源興，1996/3。〈革新兵役制度的考量因素〉，《國家政策雙周刊》，第113期，頁10-11。

盧守謙，2020/6。〈我國兵役制度調整對軍事動員影響之初探〉，《陸軍學術雙月刊》，第56卷第571期，頁109-123。

鍾志東，2021/11/26。〈研析美國《2021中國軍力報告》對台海安全之評估〉，《國防安全研究院周報》，第42期，頁17-22。

官方文件

立法院，2024/10。〈國防部主管114年度單位預算評估報告〉，《立法院研究成果》，第113167號，<<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=55698>>。

國防部，2023/1/18。〈強化全民國防兵力結構調整方案〉，《行政院》，頁1-25。

監察院，2021/7/29。〈我國兵役制度改為募兵制後，志願役新兵入伍訓練及役男4個月軍事訓練實施內容及成效等情案之調查報告〉，《監察院》，110國調0010號，頁1-19。

監察院，2023/11/28。〈陸軍裝甲第○旅CM-11戰車日前發生操演意外等情案之調查報告〉，《監察院》，112國調0003號，頁1-25。

網際網路

BBC，2022年8月4日。〈斐洛西訪台：中國環繞台灣展開實彈軍事演習〉，《BBC新聞網》，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-62417911>>。

中央社，2024/6/18。〈北約：逾20成員國2024實現軍費達2%GDP目標〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202406180175.aspx>>。

石秀娟，2024/12/19。〈美國防部報告：解放軍對台灣威脅升高〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aip/202412190007.aspx>>。

立法院，2021/11/23。〈常備兵役軍事訓練新制之問題淺析〉，第R01518號，《立法院研究成果》，<<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=215511>>。

江今葉，2021/3/24。〈美準印太司令：中國犯台威脅迫切 應速有嚇阻作為〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103240006.aspx>>。

呂炯昌，2022/12/18。〈國防授權法案提供軍援 美國更關心台灣兵役何時延長〉，《今日新聞》，<<https://www.nownews.com/news/6003021?srsltid=AfmBOori7-NzqnsauJ6lkjyZLmgWa40L0CgH0hShZzjcGSTISlgjyerh>>。

呂炯昌，2022/2/16。〈俄烏危機是台海衝突彩排？退將：共軍登陸每次可運3萬人〉，《今日新聞》，<https://www.nownews.com/news/5717406?srsltid=AfmBOoqHOKW6IKwPRtd3uZntl9wfC01iFDcWYs9N_avav-GkorCa4--N>。

李鴻典，2023/1/4。〈義務役延長一年增加國家戰力？網：可以不花時間割草嗎？〉

- ，〈三立新聞網〉，<<https://www.setn.com/news.aspx?newsid=1233836&area=8&p=0>>。
- 杜冠霖，2022/12/30。〈兵役延長衝擊2024？大數據曝藍、綠好感度 輿論關注「這件事」〉，《東森新聞網》，<<https://www.ettoday.net/news/20221230/2411997.htm>>。
- 林俐，2023/1/9。〈2023全球各國軍力排行出爐！日本、中國名列前十，台灣被2國超越掉到23名〉，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/lifestyle/4689918>>。
- 風傳媒，2022/12/22。〈風評：兵役延長，要能說服年輕人這一點〉，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/4667989>>。
- 國民健康署，〈出生通報統計資料〉，《國民健康署》，<<https://www.hpa.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=227>>。
- 國防部，2023/11/7。〈國防部「強化全民國防兵力結構調整方案」授課輔助教材〉，《全民國防教育網》，<<https://aode.mnd.gov.tw/Unit/Content/1673?unitId=342>>。
- 國家發展委員會，2024/10。〈中華民國人口推估（2024-2070年）〉，頁1-23，《國家發展委員會人口推估查詢系統》，<<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>>。
- 張玲玲，2024/4/24。〈國防自主、軍購並進 建構可恃戰力〉，《青年日報》，<<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1670425&type=forum>>。
- 游盈隆，2022年3月22日。〈俄烏戰爭、兩岸危機與台灣民主〉，《台灣民意基金會》，<<https://www.tpof.org/wp-content/uploads/2022/03/2022%E5%B9%B4%E6%9C%88%E8%A8%98%E8%80%85%E6%9C%83%E6%9B%B8%E9%9D%A2%E8%B3%87%E6%96%99.pdf>>。
- 游凱翔，2019/10/9。〈美台國防工業會議 美籲建置有戰力後備兵力〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201910090136.aspx>>。
- 游凱翔，2022/12/27。〈義務役期幾度更迭 最長3年最短4個月〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202212270355.aspx>>。
- 游凱翔，2025/1/7。〈國軍編現比下滑 國防部研擬放寬入營條件及提升待遇〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202501070168.aspx>>。
- 萬美玲，2025/1/17。〈國軍志願役人數7年新低「賠錢退伍」暴增4倍 國防部：3面向穩人力〉，《立法院》，<<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=54529&pid=248148>>。
- 德國之聲中文網，2023/6/11。〈歐洲國家有可能重拾義務兵役制嗎？〉，《德國之聲中文網》，<<https://reurl.cc/26oOna>>。
- 憲法法庭，1999/10/1。〈兵役法服兵役義務及免除禁役規定違憲？〉，釋字第490號，《司法院》，<<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310671>>。
- 賴素芬，2023/2/24。〈以色列男女皆兵 全民備戰躋身軍事強國〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/topic/newsworld/172/202302240005.aspx>>。
- 總統府，2022/12/27。〈總統主持「強化全民國防兵力結構調整方案記者會」〉，

《總統府》，<<https://www.president.gov.tw/NEWS/27206>>。

關鍵評論，2024/6/12。〈歐洲各國熱議恢復「徵兵制」，但年輕人不願意當兵怎麼辦？〉，《關鍵評論網》，<<https://www.thenewslens.com/article/203824>>。

外文部分

專書

Dunn, W.N., 2018. *Public Policy Analysis 6th Ed.* Upper Sadle River, NJ: Pearson.

Kingdon, John. W, 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* London: Longman.

網際網路

Bonnie S. Glaser, 2022/8/4. *Toward a Fourth Taiwan Strait Crisis?* CSIS, <<https://www.csis.org/analysis/toward-fourth-taiwan-strait-crisis>>.

U.S. Office of the Secretary of Defense, 2021/11/3. *Annual Report to Congress: 2021 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Washington, D.C.: U.S. Office of the Secretary of Defense, <<https://reurl.cc/2oOXZ9>>.

U.S. Department of Defense, 2024/12/18. *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2024*, U.S. Department of Defense, <<https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>>.