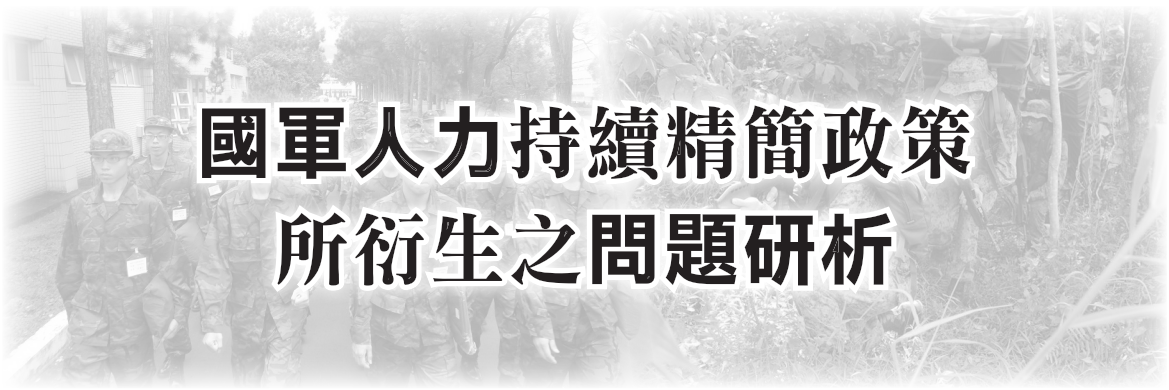


國軍人力持續精簡政策所衍生之問題研析

洪勝堯

壹、前言

我國繼實施「精實」、「精進」及「精粹」等國軍人力裁減計畫案，精簡國軍共約24.5萬人（計畫實施前國軍總員額約46萬人，減幅53.26%），使總員額降至21.5萬人後，國防部於民國103年1月又宣布將自104年起，以4年時間進行名為「勇固案」之另一階段約2.5萬人至4.5萬人精簡計畫。我國國軍員額持續精簡，是否客觀反映我國國情之實需？同時配合實施之「募兵制」計畫所衍生之人員維持費大幅成長，排擠其他軍事支出；以及因招募成效不佳，致須放寬標準以提高錄取率，是否不利「以質補量」目標之達成等均值得探討。本文擬分別就已執行完畢之「精實案」與「精進案」、即將完成之「精粹案」及未來將接續實施之「勇固案」等計畫內容分別介紹後，再就前揭幾個頗值關注之問題加以探討，並提出建議意見供政府決策參考。

貳、國防部近年推動之國軍人力精簡計畫

一、精實案

在考量敵情威脅、軍事戰略調整及國防資源受限等因素下，國防部依據經核定之《國軍軍事組織及兵力調整規劃》，自86年7月1日至90年6月30日止，分3階段（註1）實施國軍人力精簡及結構重大轉型之「精實案」計畫。根據民國87年國防報

《註1》據民國86年12月15日立法院第3屆第4會期國防委員會第8次會議，邀請國防部部長蔣仲苓就「國軍精實案與現代化之建軍備戰目標」專案報告並備質詢之會議紀錄所載，第1階段自86年7月1日起，至87年6月30日止，為「準備調適期」，適切管制人員進退，逐漸降低現員，並研擬人事管制作業規定及疏處措施；第2階段自87年7月1日起，至88年6月30

告書所載，該精簡案之特點在於：1.精簡高層，充實基層。2.減少兵力，提升戰力。3.功能導向，增減編制。4.管制進度，重視效率。5.注重權益，妥善疏處。6.保持彈性，實驗修正。該案實施後，將原約近46萬人之國軍總員額精簡至38.5萬人，共裁減約7.5萬人，並大幅簡併國防部及各總司令部、司令部各級幕僚單位，計精簡一級幕僚單位31個（幅度約27.9%），精簡二級幕僚單位124個（幅度亦約27.9%）；同時陸、海、空三軍部隊亦配合裁撤部分師、指揮部或旅級單位。

二、精進案

「精進案」之「精進」二字實為「兵力結構與組織精進」之簡稱，係國防部為貫徹「精兵政策」、落實國防二法（註2）立法精神，在「持續精進戰力」之思維與理念（註3）下，繼「精實案」之後，為肆應未來防衛作戰需求所進行之另一波編裝調整精簡案。該案在「精簡高司、充實基層」之指導原則下分2階段執行（註4）：第1階段自93年1月1日起至94年6月底止，以「精進組織」為目標，精簡國防部高司幕僚組織員額20.1%，並進行軍備體系調整、常備後備分立、建立聯合作戰指揮機制等多項分案計畫，將國軍總員額從「精實案」完成後之38.5萬人調降為29.6萬人。94年7月1日起至99年11月1日止為第2階段（註5），該階段則以「軍事轉型」為主軸，力求在確保基本戰力不墜之前提下，再精簡部分高司、後勤及行政單位，使國軍原5個層級之指揮體系，縮短為「聯合作戰指揮中心」、「戰略執行單位」及「作戰部隊」等3個層級，扁平化指揮層級，同時各軍種司令部不再負作戰指揮之責（註6），並將後勤業務區分為各軍「通用」及「專用」兩部分，分別由聯勤司令部及各軍種負責。在組織簡併及業務簡化之調整下，使國軍總員額再從第1階段終了之29.6萬人再降為27.5萬人，合計「精進案」兩階段之實施計畫共精簡國軍員額達11萬人。

三、精粹案

「精進案」完成後，由於仍尚未達到依我國資源情況及作戰需求情勢變化所需之國防組織與人力理想配置狀態，國防部

日止，為「組織簡併期」，依核定精簡目標，各階裁減員額三分之一；第3階段自88年7月1日起，至90年6月30日止，為「完成定編期」，完成全案人員精簡及業務職掌調整。

《註2》即89年1月15日完成立法程序、90年3月1日公布實施之《國防法》與《國防部組織法》，自此確立我國「文人領軍」及「軍政軍令一元化」之國防組織理念。

《註3》參自94年5月2日立法院第6屆第1會期國防委員會第16次全體委員會議由國防部戰略規劃司提出之「精進案第1階段執行狀況及第2階段規劃情形」專案報告書面報告。

《註4》同前註。

《註5》「精進案」第2階段原訂期程為94年6月起至97年底止，嗣因計畫內容有所檢討修正，實際執行完成時間延至99年11月1日。

《註6》各軍種司令部依當時國防部組織法規定，於95年3月由原「總司令部」調整改為「司令部」，三軍司令部負責軍種之建軍發展、部隊訓練、人事管理與後勤管制、督導、協調等事務。

隨即著手規劃另一國軍精簡方案——「精粹案」。該案嗣於100年1月1日開始執行，預計至103年11月1日再進一步調減國軍總員額共6萬人，使總員額數降至21.5萬人。依《中華民國100年國防報告書》所載，該案係「針對戰爭型態、軍事戰略、國軍作戰需求、國家總體資源分配等，運用模式模擬量化分析及研討」始完成之兵力調整規劃；《102年國防報告書》中更重申，該案係「依據敵情威脅、國家安全情勢、總體資源分配及募兵制推動等相關因素，組建能滿足未來戰爭需求之國防組織，並在最佳成本效益考量下，集中運用國防資源，籌建聯合作戰能力」，規劃將「精簡高司幕僚組織」、「汰除老舊裝備」、「檢討行政、後勤人力委外（註7）」，同時配合「募兵制」之實施，逐步減少義務役人力，使常備部隊兵力均由志願役軍人擔任。該案又再精簡高司、行政組織之作為，顯係「精實案」、「精進案」計畫之延續；推動「募兵制」及將部分人力需求委外，則為人力得以再精簡之兩大途徑。該案較主要之組織精簡計畫，為將原陸軍、海軍、空軍、聯勤、憲兵、後備等6個司令部整併僅餘陸軍、海軍、空軍3個司令部；原憲兵及後備司令部改編為指揮部直隸參謀本部；聯勤司令部則併入陸軍司令部編成後勤指揮部；原隸屬軍備局之中山科學研究院轉型為行政法人等。簡言之，「精粹案」旨在透過更進一步之組織精簡整併、推動「募兵制」及引進行政、後勤委外人力，期能在有限國防資源下，達成防衛作戰之最低兵力需求。

四、勇固案

就在「精粹案」即將於103年10月底執行完成前，國防部於同年1月20日又對外宣布，「依據『防衛固守、有效嚇阻』的戰略構想以及未來作戰型態、人口結構、政府財政與武器裝備接收的狀況，未來將調整組織編裝與兵力結構，建立『小而精、小而強、小而巧』的國防武力」（註8），並稱「將綜合考量『打的需求』、『可招募的人力』及『可獲得財力』等因素，賡續以『創新、不對稱』與『重點建軍』模式，採『滾動式』方式修正兵力結構，俾打造『量適、質精、戰力強』的國防勁旅，組建符合臺澎防衛作戰需求之實質戰力。」（註9）爰再次規劃自104年1月起，以4年時間（至108年1月）進行名為「勇固案」之另一階段約2.5萬人至4.5萬人精簡計畫，國軍總員額將再降至17萬人至19萬人，精簡比率約介於11.63%至20.93%之間，其詳細精簡計畫內容仍在研擬作業中。該案之提出，顯示國軍人力裁減進程

《註7》國防部規劃納入委外之業務包括：伙食、行政勤務、補給、油料、運輸及裝備維保等6項。

《註8》引號內文字引自國防部全球網站＞新聞頻道＞國防要聞，103年1月21日軍聞社：〈嚴明：致力推動募兵制，提升國軍整體戰力〉報導內容。

《註9》引號內文字引自103年2月15日國防部澄清媒體報導〈兵力降、預算減，國軍降格『自衛隊』〉發布之新聞稿。

於「精粹案」後尚未止歇，而所稱「採『滾動式』方式修正兵力結構」，在目前持續精簡員額之趨勢下，實令外界難以明悉究竟國軍員額未來將裁減至何種程度始為適宜。

我國國軍經歷「精實」、「精進」及「精粹」等3次人力精簡案後，共裁減員額達24.5萬人，較「精實案」計畫實施前之46萬人減少逾半（減幅53.26%，詳表一），後續已悉仍將持續辦理精簡。在此等國軍人力持續精簡政策下，國防部聲稱將建立「『小而精、小而強、小而巧』的國防武力」、「『量適、質精、戰力強』的國防勁旅」，配合實施之「募兵制」尤其扮演關鍵性角色，能否如期如實達成預定目標，尚待考驗，惟該項政策執行迄今，所衍生如下章所列之幾個問題當值關注。

參、國軍人力持續精簡政策下，幾個值得關注之問題

一、人員維持費未減反增，國防預算用途產生結構性變化

國防支出依其用途，概可分為支付官兵薪餉、福利、獎金等之人員維持費；支應武器裝備購置及汰換所需之軍事投資，以及為辦理武器裝備後勤補給、維護保修所需之作業維持費等3類。我國國軍員額在近10餘年來持續精簡下，至103年底共

表一　國防部各階段國軍人力精簡案推動概況表

單位：新臺幣百萬元；千人

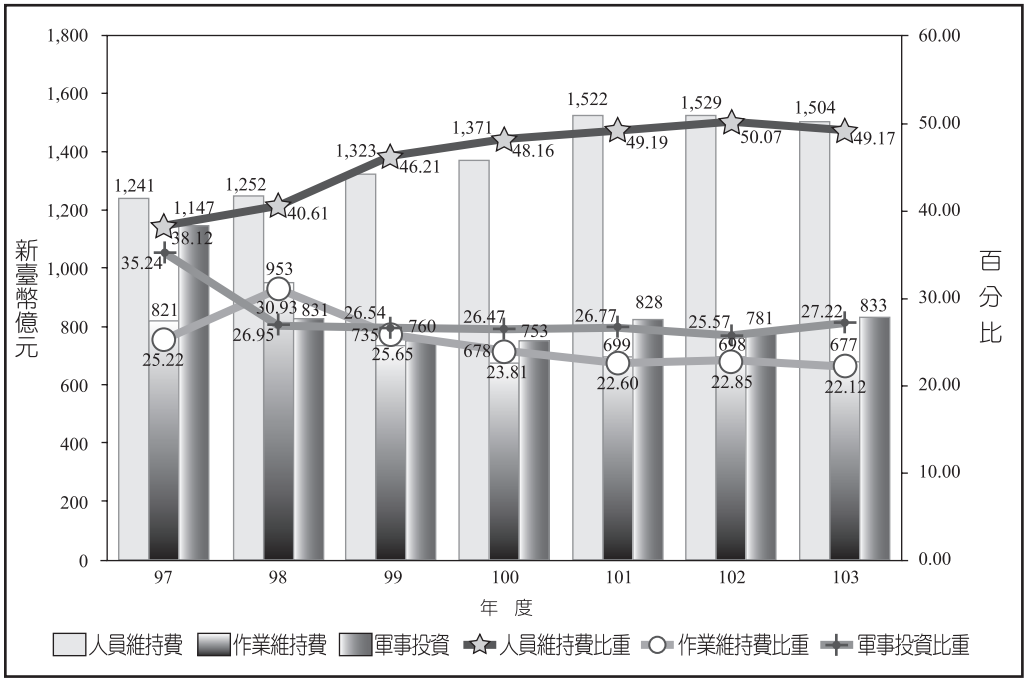
項目＼案名		精實案	精進案	精粹案	勇固案
計畫執行期間		86.7.1~90.6.30	93.1.1~99.11.1	100.1.1~103.11.1	104.1.1~108.1.1
計畫執行前	國軍總員額數	460	385	275	215
	國軍現員總數	（註）—	313	253	—
計畫精簡國軍人數		75	110	60	25~45
計畫執行後	國軍總員額目標數	385	275	215	170~190
	國軍現員總數	327	258	—（執行中）	—
計畫執行前一年度人員維持費	預算數	115,642	145,524	135,286	152,256
	執行數	116,189	126,995	136,513	—
計畫完成後次年度人員維持費	預算數	142,465	139,986	154,992	—
	執行數	143,742	140,670	—	—

資料來源：國防部。

註：「精實案」86年7月1日開始執行時之現員總數，國防部時因尚未完成系統資訊化，暫無法提供。

裁減員額約24.5萬人，按理人員維持費當逐步抑減，惟事實不然。由於所裁減之員額多為低薪給之義務役，同時在配合推動「募兵制」下，支薪較義務役高出數倍之志願役兵員逐漸遞增，加上數度調薪（註10）與義務役所無之福利支出（註11）大幅擴增等因素，使得近年來國防支出之人員維持費未減反增。如表一所示，「精實案」執行前1年（85年度）國軍約46萬員額所需人員維持費為1,161.89億元，經精簡約7.5萬人後，92年度（「精進案」實施前1年）該項費用執行數卻增至1,269.95億元（較85年度增加9.30%）；99年11月「精進案」完成，再精簡國軍員額達11萬人後，100年度人員維持費執行數卻更攀升至1,406.70億元（較92年度增加15.02%）；及至「精粹案」再精簡國軍6萬人，國防部預計103年11月計畫完成後，次（104）年度人員維持費需求數將續增至1,549.92億元（較100年度執行數增加10.18%），再創新高。

在上述人員維持費持續遞增及囿於國家財政並非充裕，國防預算分配有限情形下，近年軍事投資及作業維持費等另兩項國防需求經費明顯受到排擠。如圖一所示，97年度國防支出人員維持費、軍事



資料來源：國防部主計局。

圖一　近年國防支出結構之變化情形

《註10》如88年、90年、94年及100年7月曾各調薪3%。

《註11》如結婚、生育、子女教育、喪葬、進修等補助、輔助購屋、眷戶享水電優惠等，均為義務役所無。

投資及作業維持費之三區分結構中，人員維持費1,241億元僅占38.12%；軍事投資1,147億元尚占35.24%；作業維持費821億元則占25.22%，但隨著人員維持費不斷攀升、比重愈益提高，使得軍事投資及作業維持費之金額及比重備受壓抑，至103年度國防支出之人員維持費已增加到1,504億元，比重49.17%；軍事投資及作業維持費則各僅833億元及677億元，比重各占27.22%及22.12%，較97年度各減少8.02及3.10個百分點，在「募兵制」前期招募情況欠佳，國防部多方籌劃推出提高待遇及福利措施以增加募兵誘因之政策氛圍下，短期內人員維持費排擠軍事投資及作業維持費之現象恐難以扭轉，國防資源調配漸趨失衡，實屬堪憂。

二、一再精簡之兵力規模是否仍可維持足以防衛臺澎金馬之軍力

政府於民國38年自大陸播遷至臺灣後，國軍軍事戰略從初期（民國38年至58年）希能創機反攻大陸之「攻勢作戰」，逐漸轉為「攻守一體」（民國58年至68年），乃至「守勢防衛」（民國69年至91年）、「積極防衛」、「固若磐石」（民國91年迄今），強調「防衛固守，有效嚇阻」之「守勢作戰」（註12），軍事戰略上由攻勢轉為守勢，加上義務役役期不斷縮短（註13）、國家財政資源有限，以及我國人口出生數持續下降，未來役男供給人數勢將大幅減少等主、客觀因素之變化與「募兵制」之推動等，精簡國軍員額當有其必要。惟從「精實案」至「精粹案」共精簡國軍24.5萬人，較計畫實施前國軍總員額約46萬人已減少逾半，緊接著「勇固案」又將進行最高4.5萬人之裁減。一再精簡之兵力規模，是否仍可維持足以防衛臺澎金馬之軍力，不免令人有所疑慮。

國防部前執行各階段國軍人力精簡案時，均稱係經縝密考量各項因素及需求始提出。以現階段預計於103年11月完成之「精粹案」為例，如前所述，該案係國防部「針對戰爭型態、軍事戰略、國軍作戰需求、國家總體資源分配等，運用模式模擬量化分析及研討」始完成之兵力調整規劃，依「精簡高司幕僚組織」、「汰除老舊裝備」、「檢討行政、後勤人力委外」等原則辦理後，將國軍總員額定為21萬5千人。另依101年8月31日國防部向立法院提出之〈5年兵力整建及施政計畫報告〉指出：

《註12》參自中華民國95年國防報告書、謝游麟，〈國軍軍事戰略之理論與實際〉，國防雜誌，第26卷第1期，2011年2月，頁75。

《註13》我國義務役常備兵現役役期原為陸軍2年，海、空軍3年，自79年7月1日起，海、空軍亦改為2年；88年10月1月起，三軍役期均縮短為1年10個月，其後即密集縮短役期：93年1月1日起，縮短為1年8個月；94年7月1日起，縮短為1年6個月；95年1月1日起，縮短為1年4個月；96年7月1日起，縮短為1年2個月；97年1月1日起，縮短為1年。嗣為配合「募兵制」之實施，國防部更於100年12月30日公告83年1月1日以後出生之役男自102年起，改徵集接受4個月常備兵役軍事訓練即可。

「全案係依據敵情威脅、國家安全情勢、總體資源分配及推動『募兵制』等因素規劃，以組建能滿足未來戰爭需求的國防組織與兵力結構，確保國軍『防衛固守、有效嚇阻』任務達成」。可悉國防部對於我國國軍適當總員額數之決定，係經考量多項因素——如敵情威脅、作戰需求、國家資源分配及募兵制之推動等，並運用量化分析及研討始作成，其一再縮減，應係在考量若干重要因素變動下所為之決策，但我國防建軍主要防備對象——中共，對我之軍事威脅卻未曾稍減。誠如國防部部長嚴明於《中華民國102年國防報告書》序言中所述：「……中共針對性軍事整備並無顯著改變，並未承諾放棄武力犯臺，仍是我國安全最大的威脅。」102年9月1日國防部向立法院提出之《102年中共軍力報告書》亦指出：「兩岸關係雖然在『追求雙贏』認知下呈現和緩趨勢，並戮力尋求共同利益平衡點，但在軍事層面上，中共並未因而減緩對臺戰備整備……；在2013年5月7日美國國防部公布的2013年〈中共軍事與安全發展〉報告也明確指出，中共在軍事發展上，仍朝向建立達成攻臺行動，並有效防止外軍介入的能力，明顯可見中共對臺『以武促統』之思維並未改變，且未放棄對臺使用武力之選項。」中共對我軍事威脅從過去到現在並未緩減，而我方卻持續採取裁軍作為，未來最低僅17萬人之總員額，是否仍具備足夠防衛臺澎金馬之能力，頗令人存慮。

三、配合執行之「募兵制」因招募成效不佳而採高錄取率情況下，打造「小而精、小而強、小而巧」之精兵勁旅理想恐不易實現

基於軍事戰略由攻轉守之改變，加以國防科技之長足進步，國軍組織規模及所需員額隨勢精簡，在過程中國軍義務役役期從原陸軍2年，海、空軍3年不斷縮短，自97年1月1日起，役期均僅1年。此導致部隊經驗不易累積、訓練成效不易保持、武器裝備不易妥善維護、部隊戰力不易維持等缺失逐漸浮現，期將常備部隊完全以長役期志願役兵員擔任之「募兵制」政策爰應時配合提出。由於「募兵制」對志願役提供之待遇所費不貲，在不斷檢討精簡員額後，國防部強調要打造「小而精、小而強、小而巧」之精兵勁旅，建置「損小、效高、價廉、易行」之「不對稱戰力」（註14）。然而，在待遇水準未具足夠吸引力、自由受限、服役環境不佳、民間就業選擇多元等多方因素影響下，「募兵制」對外招募情形相當不理想（如表二所示，在最主要之志願士兵招募方面，98年度社會青年招募達成率尚達111.56%；99年度至101年度則各僅64.60%、50.31%及47.24%，102年度更只有32.49%，呈每下愈況之勢），同時為達成招募人數目標，採高錄取率方式募獲新兵（如表三所示，98年度志願士兵社會青年報考錄取率尚為

《註14》參自103年度國防部所屬單位預算書「貳、國防部103年度施政目標與重點」，頁14。

31.32%，至101年度已提高至42.07%），部分單位為提升招募績效，甚至出現報名即錄取現象（註15）。如此募兵方式，未來國軍素質堪慮，欲打造「小而精、小而強、小而巧」之精兵勁旅理想恐不易實現。

迫於無法足額募兵之窘況，國防部已於102年9月12日召開「募兵制」調整期程記者會，宣布因「志願役人力尚無法獲得滿足」、「82年次以前具1年兵役義務役男……，規劃賡續徵集入營服務（註

表二　近年志願士兵社會青年招募人數統計

單位：人；%

項目＼年度	98	99	100	101	102
目標員額	9,235	16,445	8,675	11,159	17,447
獲得員額	10,303	10,624	4,364	5,271	5,668
達 成 率	111.56	64.60	50.31	47.24	32.49

資料來源：國防部資源規劃司。

表三　近年志願士兵社會青年報考及錄取情形

單位：人；%

項目＼年度	98	99	100	101	102
各梯次招生員額合計數	8,905	16,445	8,044	10,345	17,447
各梯次報名人數合計數	38,102	28,161	16,849	17,253	15,113
錄取總人數	11,932	10,626	6,070	7,259	7,792
錄 取 率	31.32	37.73	36.03	42.07	51.56

資料來源：國防部資源規劃司。

《註15》如飛彈指揮部102年度目標數510人（共分11梯次甄選），但第1到第8梯次報名人數152人、錄取人數即152人。102年12月18日立法院外交及國防委員會邀請國防部部長嚴明報告「推動募兵制現況檢討與策進」時，委員林郁方即指出：「防空飛彈指揮部……102年第1梯次到第8梯次，目標數是510人，來報名的有152人，152人全部錄取……這些你們錄取進來的人，你能夠期望他們未來對於我們最需要高科技的防空飛彈指揮部，就整個任務的執行來說，你會很有信心嗎？」

16），以因應國軍兵力需求」、「已陳奉行政院同意調整募兵制『常備部隊以志願役人力擔任』之目標至民國105年底，……。」亦即將「募兵制」實施期程延後2年，同時報奉行政院核定自103年1月1日起，調增志願役士官、士兵志願役勤務加給每月2千元至4千元（註17），以及外島地區第1級（南沙）和第2級（東沙、大膽及二膽等地區）地域加給，分別由原1萬2,360元及9,790元調增為2萬元及1萬2,000元。雖待遇調增後最基層之新進志願役二等兵，每月薪資可由2萬9,625元增加為3萬3,625元，調幅達13.50%，但仍需面臨與民間其他工作薪資待遇水準比較是否相對具吸引力之考驗（註18），而外島地域加給之調增，對大多數在臺灣本島服役之志願役而言，並無實益。以現有條件，欲吸引青年菁英投入軍旅，募得及維持適才適所之足夠兵員，以提升「募兵制」所需之專業與戰力，恐仍是國防部未來一大挑戰。

肆、建議意見

一、人員維持費對其他國防支出之排擠作用，宜控制在一定程度

我國國軍在歷經「精實案」、「精進案」及「精粹案」等3次人力精簡案裁減約24.5萬人後，由於配合實施以志願役取代義務役之「募兵制」精兵政策人事費高昂（註19），致員額雖大量減少，所需人員維持費卻鉅額擴增，在中央政府配賦之國防預算並未增加情況下，自得縮減作業維持及軍事投資方面之支出。如103年度國防部主管預算3,111億元，尚較98年度之3,186億元減少75億元，但人員維持費比重已達48.96%，較98年度之40.02%上升8.94個百分點，對作業維持及軍事投資支出產生之排擠作用顯而易見，（詳表四）其中又以作業維持費方面之騰減最為嚴重。該類國防支出從98年度之959億元遞減至103年度之684億元（計減少275億

《註16》國防部依兵役法第34條第4項規定，會同內政部陳報行政院核定，於100年12月30日公告，83年1月1日以後出生之役男自102年1月1日起，改徵集接受4個月常備兵役軍事訓練；82年12月31日以前出生之役男自102年起，未經徵集或補行徵集服役者，則依兵役法第25條第3項規定，服為期1年之替代役。因募兵人數不足，103年度及104年度各約需徵集3萬餘名役男入營服常備兵役（2年合計6萬餘人）。

《註17》一、二等兵每月調增4千元；上等兵調增3千元；士官則增加2千元。

《註18》據102年12月27日蘋果日報第A12版（政治）一篇以〈救募兵制　士兵加薪領33Ｋ　時薪70男大生：不如去加油站〉為題之報導，有大學生受訪表示：「二兵薪資調整後雖然有3萬3 ,625元，但軍人一天24小時都在軍營，除了8小時睡覺外，其他16小時都要服勤，換算每小時工資僅70多元，比加油站員工每小時100多元還不如」，「當兵幹什麼？」

《註19》以志願役二等兵為例，依現行標準，其月薪3萬3,625元（含本俸、專業加給及志願役勤務加給，不計考績獎金），為義務役二等兵6,070元（僅支薪餉，無專業加給及考績獎金）逾5.5倍。換言之，進用1名志願役士兵之待遇，約可抵5.5名義務役士兵，較原實施募徵併行制所需人事費用，差距甚為可觀。

表四　98年度至103年度國防部主管預算配置結構

單位：新臺幣億元

年度	人員維持		作業維持		軍事投資		其他		年度預算合計數
	金額	%	金 額	%	金額	%	金額	%	
98	1,275	40.02	959	30.11	906	28.42	46	1.45	3,186
99	1,353	45.48	741	24.90	835	28.07	46	1.54	2,974
100	1,400	47.52	684	23.22	817	27.73	45	1.53	2,946
101	1,555	49.01	708	22.31	865	27.26	45	1.42	3,173
102	1,561	49.92	707	22.62	813	26.00	46	1.47	3,127
103	1,523	48.96	684	21.99	859	27.61	45	1.45	3,111

資料來源，國防部主計局。

說明：1. 表內數據均為法定預算數。

2.「其他」項目預算係包括國家安全局執行之專案經費及軍事勤務致人民傷亡損害補償金。

元，減幅28.68%）；配置比重則從30.11%降至僅21.99%，減少達8.12個百分點。該項費用係武器裝備後勤補給、維護保修所需，為軍事投資後，維繫其性能及相關配備補給、設施順暢運作之重要環節，受到如此程度之排擠，整體國防體系之平衡運作，勢必造成不利影響。國防部前於101年8月31日向立法院提出之〈5年兵力整建及施政計畫報告〉中，就作業維持費之「後續規劃作為」即指出：「……全部歸零重新檢討現有施政計畫及資源使用效益，並緊縮經常性支出……。」並於「今後策進方向」直陳：「未來面對國軍主要武器裝備陸續屆齡，裝備零附件及委商維修成本勢必提高，另新增武器裝備相繼接裝維持，新增預算需求逐年攀升，並為配合後續『募兵制』政策推動所需增加之經費……，每年僅能以實需之80%以上編列，來維持國軍之基本戰力。」字裡行間透露出作業維持費未來雖將面臨經費需求增加之挑戰，但面對「募兵制」實施之優先性，卻僅能以「實需之80%以上編列」之無奈。

由上述可悉，因應國軍精簡所配合實施之「募兵制」政策，整體政府資源在配置上顯未能適時配賦，致國防預算於一定額度內需就各項支出自行調整因應。惟政策之實施終須賴必要之預算投入，實行「募兵制」絕不能長期倚賴勻減其他國防支出來支撐，如出現前述作業維持費僅能以低於實需之80%，甚或更低比率編列預算狀況，因陋就簡之結果，恐有損國軍戰力而得不償失。爰此，在政府資源有限情況下，國防部除應依據政策極力爭取預算配賦外，亦應將人員維持費對其他國防支出之排擠作用控制在一定程度內，而依預算配置結構，短期內人員維持費比重不宜超過

50%；長期則應漸次回降至98、99年度時之40%至45%之間為宜。

二、依我國國情所需之最適兵力規模應有合理評估並維持不墜

國防部對於國軍總員額之釐訂，雖稱係「針對戰爭型態、軍事戰略、國軍作戰需求、國家總體資源分配等，運用模式模擬量化分析及研討」始作成，惟面對「募兵制」計畫推動不順及中共未曾稍減之武力威脅，短期內國軍持續遞減之兵力恐不利整體國防戰備事務之完備執行。監察院於102年12月19日就國防部推動實施「募兵制」之規劃與執行工作情形所提出之調查報告即提及：「……迄今4年多推動，募兵仍未達預期，預估103年底各類型作戰部隊編現比降為45%至71%，嚴重影響戰力……」、「82年次以前出生役男多數已役畢，83年次以後出生役男已自102年開始，改徵集接受4個月軍事訓練後，納管為後備軍人，如105年底仍無法達成募兵目標，僅受4個月軍事訓練之常備兵恐難彌補招募之不足，屆時部隊兵力是否會『開天窗』？」「募兵制驗證期程展延2年度，原規劃之服替代役役男改為服義務役，補充招募不足問題；惟至民國108年，如招募仍顯有不足，幾乎無法定兵源可徵，屆時可能出現國防兵力間隙危機，政府允應妥善考量，防範未然」、「比較實施募兵制各國兵力占總人口比率，法國為0.48%、美國0.45%、英國0.29%、德國0.23%、日本0.19%，我國以21萬5千人兵力目標則為0.92%（註20），可見所需負擔經費比最大，招募人數比最多，達成目標的難度必然很高。」最後並敘及：「內政部已明確表示，至108年之時幾乎已無兵源可徵；而募兵制至105年底將是最嚴厲檢驗的時間點，此涉及國家生存與安全，乃政府各部會、所有黨派、不分朝野所應共同面對的重大課題……。」

基此，在中共對我武力侵犯之威脅未減、募兵占總人口比率偏高、人口朝高齡化、少子化趨勢發展與國家資源有限等因素相交之下，國防部宜依我國國情所需，合理評估暨揭示我國最適兵力規模，於考量國軍年齡、年資結構可能之離退狀況及遞補需求後擬訂各年度招募計畫，同時妥善研擬於達到何種狀態下宜恢復募徵併行制之備案，俾維持該兵力規模於不墜，而非視狀況一再推出最低需求之員額精簡案。

三、宜積極改善從軍環境並置備足夠誘因以利招募及留住優質兵員

由前述可悉，在國軍員額持續精簡政策下，為維持基本戰力，國防部除一方面引進現代化武器裝備外，實施義務役退場、常備部隊完全由志願役擔任之「募兵制」

《註20》如以後續將實施之「勇固案」規劃將國軍總員額數最多精簡至僅餘17萬人計算，比率約為0.73%，較所列諸國之相對比率仍偏高。

顯為另一重要配合計畫。惟長久以來，國軍部隊服役環境一向為外界留下儉苦、危險、操勞印象，服役者被要求須刻苦耐勞、接受諸多磨練，並領取微薄待遇，同時軍人於部隊所學專長易與社會脫節，一離開部隊即有失業之虞。綜觀實施募兵制之國家，特別是美國，志願役兵源多來自社會中下階層。換言之，選擇服志願役者，多為社會相對弱勢者，由於貧窮或教育、經濟劣勢使其工作選項無多，不得已只好從軍。我國欲成功實施「募兵制」，首要當需破除外界對部隊上述刻板印象，除提高待遇水準外，藉由建構營區現代化設施、正常休閒娛樂機制、人性化管理與提供多樣化社會專長訓練及進修管道等軟硬體建設，提升軍人專業形象並多方傳播宣導，使國人以從軍為榮，方能吸引社會人才願意主動參加甄選。但我國「募兵制」計畫卻是在上述軟硬體建設尚未完備下付諸實施，招募績效自難良善。除待遇誘因不足外，管理機制與從軍環境未根本改善，均令有意者卻步。102年7月發生陸軍洪姓下士於退伍前，因違規被移送關禁閉期間遭不當操虐致死案即為顯例。該案多名涉案軍、士官分別被控以「共同對部屬施以法定種類以外之處罰」、「公務員假借職務上之權力，以其他非法方法，剝奪人之行動自由」、「業務過失致死」、「上官藉勢凌虐軍人致死」等罪嫌移送法辦並引發社會群情激憤，外界因此對軍中存在之非理性管理、濫權處分行為留下難以抹滅印象，該年度志願士兵社會青年招募達成率僅32.49%，為歷年來最低，諒與該案不無關聯，當值國防部省思改進。

因此，為吸引人才，避免部隊成為社會青年在經濟不景氣時之臨時棲身處，而非長期志業之所在，提供志願士兵相對足裕之待遇水準尤其重要。目前志願士兵起薪（二等兵）待遇為3萬3,625元，以該等待遇水準，較101年國內工業及服務業初任人員平均每人月經常性薪資25,036元（註21）雖高出近8,600元（比較增幅34.31%），惟軍人自由相對較受限、24小時待命、工作勤務繁重等因素，吸引力恐仍有限。國防部現已規劃「志願士兵以最低基本工資兩倍起薪」，依現行標準，二等兵待遇可增加至3萬8,546元（註22），如得以實施，相對其他行業之競爭力可望大幅提高，惟大幅提高志願士兵起薪後，為維持上下階級待遇應有之合理差距，恐形成全體軍職人員薪資調整之骨牌效應，是否為國家財政所能負擔？頗有疑慮，如因此更加深對其他軍事支出之排擠效果，其利弊得失尤須審慎衡量。

此外，國防部強調我國未來係在積極發展一支「小而精、小而強、小而巧」專

《註21》參自勞動部101年職類別薪資調查報告。

《註22》行政院勞工委員會(後改制為勞動部)前於102年12月公告自103年1月1日起，「基本工資」每小時由109元調整為115元；同年7月1日起，每月薪資由1萬9,047元調整為1萬9,273元。

業化軍隊，既強調小而精、強、巧，所重者當在對人力素質之要求。為維持高人力素質，允應加強淘汰不良與擇優留營機制。現行體制對已募兵員之主動性淘汰機制係落在起役之日起3個月期間（註23）之「觀察期」（或「適應期」）內，該段期間志願士兵親身體驗部隊生活，而部隊應將服志願役之各項要求完整告知並於該段期間內使之試行，同時依客觀標準加以考核。然而，為避免該「觀察期」過短，不易真正達到適應考核目的，或可考量修正延長至4到6個月。至於擇優留營方面，目前依規定國防部係被動地接受役期期滿志願士兵依其意願申請後核定准駁（註24）。為使合於一定標準之優秀志願士兵能繼續留營服務，建議國防部建立一誘因機制，如給予留營獎金、免甄試晉升士官等，以獎勵其留營服務。另由於志願士兵平均年齡較輕，面對部隊外相對較不受限制之環境或物質誘惑，極易因欠缺周慮，而於役期屆滿即選擇離退，事後檢討發現仍以留在軍中發展最宜。為挽留國軍優質士兵，使其經驗得以傳承，行政院退輔會允可協調國防部建立一套志願士兵於離退後一定期間內，經推薦及考核後，仍可申請回役之簡易機制，以減少優質志願士兵之流失。

四、充實精良武器裝備暨維持高度妥善率及提升國軍專業素質，為人力精簡後維繫戰力應行之道

如前所述，我國國軍人力近年在持續精簡及推動「募兵制」之下，員額大幅遞減，但所費不貲之募兵人員維持費漸次排擠作業維持費及軍事投資支出，加以志願役兵員招募不順，如遲未獲改善，未來恐有步美國前曾經歷之「軍隊空洞化」後塵之慮（註25）。該「軍隊空洞化」所指涉者，即在於「人員」與「裝備」兩方面之不足或匱乏：一方面「無法招募到足夠的高素質人力進入軍中；部隊中的優質人力又不願意繼續留營而導致留營率低落；因部隊生活水準不佳而影響部隊人員士氣與其工作效率；又因訓練資源不足而產生人

《註23》志願士兵服役條例第5條之1第1項規定：「志願士兵年度考績丙上以下、因個人因素一次受記大過2次以上**或於核定起役之日起3個月期滿後，經評審不適服志願士兵者**，由國防部或各司令部於3個月內，依下列規定辦理……。」「於核定起役之日起3個月期滿後，因其他個人因素申請不適服現役」並為志願士兵不適服現役賠償辦法第2條第1項第3款所定：「經評審不適服志願士兵，且未服滿志願士兵現役最少年限者，應予賠償」之情形之一。

《註24》志願士兵服役條例第6條第2項規定：「志願士兵在營服役期滿，申請繼續留營服役者，國防部得因國防軍事需要，以1年至3年為1期，核定繼續留營服役。」

《註25》根據李建昇所著，刊載於103年3月國防雜誌第29卷第2期，篇名為〈美軍空洞化經驗與未來挑戰〉之內文指出：「美軍曾經歷兩次『軍隊空洞化』（Hollow Force）時期。第1次係1970年代末期越戰後的近十年的時期，而第2次為1990年代初期第1次波灣戰爭後，美國大幅刪減國防預算的時期。」

員無法接受充分的訓練」（註26），另一方面「因為國防預算資源不足而影響軍備現代化進程緩慢、武器裝備的研發能量，以及重要武器因嚴重缺乏保修零附件，導致主戰裝備妥善率偏低」（註27）。上述現象，如今亦正逐漸顯現於我國軍部隊中。除前述因募兵招募成效不佳而採高錄取率，人力素質堪憂之情事外，103年3月出版之國防雜誌第29卷第2期一篇以〈美軍空洞化經驗與未來挑戰〉為題之刊文「結語」段亦指出，我國「……因國防預算資源有限，而導致103年度攸關國軍裝備妥善率的作業維持預算僅達98年度70%，將衝擊國軍裝備維持、海外訓練交流及戰備彈藥採購計畫」、「因為募兵成效未達預期目標，使國軍部隊的編現比偏低，深切影響災害防救、戰備演訓及緊急應變等任務之遂行」（註28）。

是以，為避免我國於推動「募兵制」過程中，使其他非人員維持之國防相關事務因資源配給不足而因陋就簡甚或偏廢，導致有「軍隊空洞化」之虞，國防部宜就可獲預算額度及執行能力，審慎規劃相關目標期程，期使國防資源合理均衡配置與運用，尤其應注意定期檢討充實必要之精良武器裝備並使其維持在高度妥善率之可應戰狀態，同時在兵員方面擇優而募，募而嚴訓，俾提升國軍專業素質，維繫戰力於一定水準。

伍、結論

我國自86年7月迄今，對國軍人力持續採取精簡政策，原有約46萬名員額在經歷「精實」、「精進」及「精粹」等3次人力精簡案，共裁減員額達24.5萬人後，在配合辦理之「募兵制」計畫招募不順情況下，104年起又將實施「勇固案」，規劃再裁減2.5萬人至4.5萬人。然由於不斷地裁減國軍人力與募兵所需財力未能適時配賦，逐漸出現人員維持費大幅擴增，排擠其他國防支出需求之現象，且一再精簡之兵力規模是否仍可維持足以防衛臺澎金馬之軍力令人生慮，而「募兵制」計畫因招募成效不佳而採高錄取率情況下，欲打造「小而精、小而強、小而巧」之精兵勁旅理想亦恐難樂觀期待。對此，本文建議主政當局就國防預算之人員維持費對其他國防支出所產生之排擠作用，允宜設法控制在一定程度內；同時綜就敵情威脅、國家財力及人口結構變化趨勢等因素，合理評估依我國國情所需之最適兵力規模並維持於不墜；而為利招募及留住優質兵員，需積極改善從軍環境並置備足夠誘因；為避免國防資源運用失衡而有「軍隊空洞化」之虞，則應注意檢討充實精良武器裝備暨維持高度妥善率，並加強訓練以提升國軍專業素質。此外，我國人口結構在未來如未能改變目前少子化之趨勢，除非再進一

《註26》錄自李建昇，〈美軍空洞化經驗與未來挑戰〉，同前註，頁47。
《註27》同前註。
《註28》同前註，頁61。

步裁軍，否則「募兵制」勢必無法長久實施。面對此一難題，在中共對我軍事威脅未減情況下，國防部應研擬妥置於達到何種狀態下宜恢復募徵併行制之備案，以避免未來落入「有將無兵」之軍力空虛窘境。

（作者洪勝堯現任立法院預算中心研究員）

參考文獻

李建昇，〈美軍空洞化經驗與未來挑戰〉，《國防雜誌》，第29卷第2期，頁45-67，103年3月。

蔡宗恆，〈嚴明：致力推動募兵制，提升國軍整體戰力〉，軍聞社，中華民國國防部全球資訊網站，國防要聞，103年1月21日。

謝游麟，〈國軍軍事戰略之理論與實際〉，《國防雜誌》，第26卷第1期，頁45-67，100年2月。

國防部，《中華民國87年國防報告書》，88年3月。

國防部，《中華民國95年國防報告書》，95年8月。

國防部，《中華民國100年國防報告書》，100年7月。

國防部，《中華民國102年國防報告書》，102年10月。

國防部，〈國軍精實案與現代化之建軍備戰目標〉專案報告，《立法院公報》，第86卷第55期，頁335-354，86年12月。

國防部，〈推動募兵制現況檢討與策進〉專案報告，《立法院公報》，第103卷第4期下冊，頁3-54，103年1月。

國防部戰略規劃司，〈精進案第1階段執行狀況及第2階段規劃情形〉專案報告，《立法院公報》，第94卷第33期，頁287-327，94年6月。

國防部戰略規劃司，〈國軍精進案檢討、績效說明與未來規劃〉專案報告，《立法院公報》，第96卷第79期，頁335-354，96年12月。

國防部，《103年度國防部所屬單位預算書》，102年8月。

國防部澄清媒體報導〈兵力降、預算減，國軍降格「自衛隊」〉新聞稿，中華民國國防部全球資訊網站，新聞稿，103年2月15日。

勞動部，《101年職類別薪資調查報告》，102年7月。

監察院，〈國防部推動實施「募兵制」之規劃與執行工作情形〉調查報告，102年12月。

蘋果日報綜合報導，〈救募兵制，士兵加薪領33 K，時薪70，男大生：不如去加油站〉，《蘋果日報》，A12版（政治），102年12月27日。