

國防大學政治作戰學院政治學系政治研究碩士班

碩士論文

國軍行政類勞務委外承包可行性之研究

A Study on the Feasibility of Contracting Outsourcing for
Administrative Services of the ROC Army

研究生：沈文堯 撰

國防大學

指導教授：蔡萬助 博士

中華民國一〇七年五月



國防大學

National Defense University

國防大學政治作戰學院政治學系碩士學位論文

口試委員會審定書

國軍行政類勞務委外承包可行性之研究

A Study on the Feasibility of Contracting Outsourcing for
Administrative Services of the ROC Army

本論文係沈文堯君（1070720116）在國防大學政治作戰學院
政治學系完成之碩士學位論文，於民國 107 年 5 月 2 日承下
列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

委員兼召集人 陳伯鏗

指導老師 蔡萬助

委員 韓保中

學系主任 莫大華

中華民國 107 年 5 月 2 日



國防大學

National Defense University

國防大學政治系碩士生論文文責自負聲明書

本人瞭解並保證所撰寫之論文完全遵守著作權法及學術倫理規範，指導教授已善盡告知、審查、監督之義務。論文倘有抄襲、捏造、改作、妨礙他人著作權，或其他一切有違著作權及學術倫理規範之情事，以及衍生相關民、刑事責任者，概由本人負責，與指導教授、論文口試委員及政治學系所有師長無關。

論文題目：國軍行政類勞務委外承包可行性之研究

研究生：沈文堯(簽章)

學號：1070720116

指導教授：蔡萬助

我已閱讀下方說明，並同時繳交原創性檢測報告。：

論文原創性檢測報告

學位論文口試作業規定第肆(六)條

經遭檢舉論文抄襲，且調查屬實者，雖已授予學位，專案報請國防部予以撤銷，並註銷其已發給之結業證書與學位證書。

中華民國 107 年 5 月 2 日



國防大學

National Defense University

謝辭

這篇論文的完成，主要感謝我的指導老師 蔡萬助教授，在很多的細節及延伸觀念上給了我很大的建議和幫助；其次，感謝我的母親，就學期間都在台北，回家的時間較少；另外，也要感謝就學前的軍旅生涯，因為看到很多的「不合理」，堅定了我想要寫這篇論文的決心。

還要特別感謝，在我做訪談過程中的同學及朋友，感謝他們身為主官卻願意在百忙的留守期間，抽空協助我完成各式問題；以及在外地訪談時，願意熱情招待吃住的好朋友，謝謝妳。



國防大學

National Defense University

摘要

討論國軍業務外包已行之有年，然而根據自己步兵官科在陸軍基層野戰單位的服役經驗，看到在行政事項上的眾多業務排擠到本來應該真正要做的部隊本務，反而讓眾多軍人不務正業、加班過勞都只為了一紙資料或是行政雜事。

更有甚者，在募兵制強硬轉型的現在，軍隊中的人力資源大幅裁減卻沒有適當配套，而進入軍中的年輕人遇到種種與從軍印象無關的業務後，認為沒有願景而不願意從軍，種種因素導向將部隊內的行政業務外包。使國軍真正能夠落實在戰備訓練上。

關鍵字：外包、行政業務、募兵配套

Abstract

Discussions on the outsourcing of the ROC army's operations have been going on for years, but according to the service experience of their infantry officials in the Army's grass-roots field units, they saw that many businesses on administrative matters were excluded from the military's duties that should have been really needed, but had made many soldiers Not working properly, overtime work is only for a piece of paper or administrative chores.

What's more, in the Tough transition of the recruiting system, the human resources in the military have been greatly reduced but they have not been adequately matched. The young people who entered the military have encountered a variety of services that have nothing to do with the military's impression, and they believe that they have no vision and are unwilling to enter the military. Various factors lead to the outsourcing of administrative services within the force. To enable the national army to truly implement combat training.

Keyword : Outsourcing, Administrative services,
Supporting recruiting

目錄

目錄	i
第壹章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究架構與方法	3
第三節 研究範圍與限制	6
第四節 文獻探討	7
第貳章 軍隊委外承包的環境因素及理念形成	14
第一節 外包理念的影響	14
第二節 精兵主義的配套	16
第三節 我國兵役制度的調整	17
第參章 軍隊委外承包的應用與分析	24
第一節 美軍外包制的實施經驗	24
第二節 國軍外包制的實施經驗	30
第三節 募兵制的必要改革配套	33
第肆章 軍隊行政類勞務委外承包的可行性分析	43
第一節 經濟可行性分析	43
第二節 法律可行性分析	47

第三節 社會可行性分析	52
第五章 結論與建議	60
第一節 研究結果	60
第二節 研究建議	62
附錄一：推動募兵制暫行條例	64
附錄二：志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全 或技術勞務採購處理辦法	66
參考文獻	70



表目錄

表 1 國軍外包制文獻分布統計表(2003~2016 年).....	12
表 2 LOGCAP 的業務種類.....	25
表 3 後勤委外規劃現況.....	32
表 4 國軍志願役退除役軍人、團體承包勞務採購辦法的限制規定 ..	48
表 5 基層官士兵外包認同摘要表.....	59



圖目錄

圖 1 軍隊組織行政業務委外研究系統圖.....	4
圖 2 論文架構圖.....	5
圖 3 國軍外包制相關文獻撰寫分布曲線圖.....	8
圖 4 2000-2012 美國國防外包支出趨勢圖.....	28
圖 5 中華民國國防部組織體系.....	35
圖 6 我國國防支出 2000 年至 2018 年.....	46
圖 7 軍隊形象與成員之工作-認同關係.....	54
圖 8 義務役時期的軍民鍊「命令式吸引」.....	56
圖 9 募兵制時期的軍民鍊「在地化走出」.....	57

第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

我國從 1997 年(民 86)實施精實案前，部隊總員額是四十五萬兩千人¹，至 2014 年(民 103)底精粹案結束後，部隊總員額是二十一萬五千人²，在這 18 年來我國國軍削減了近二十四萬人的兵力，等於是每年裁減一萬三千多人。

而在人力減少事情卻沒有跟著精簡的情況下，委外就是一種策略性的組織方法。委外或稱外包，是指將組織內的業務委託給組織上下層級以外的第三人來處理。或可節省成本、使資源做最佳分配以及集中精力於組織的核心業務。而軍隊的首要任務，在平時就是專職於訓練，以利在戰時能內防突變，防衛外侮。

作為一位陸軍基層步兵官科的軍官，在這四年內所看到的第一線外島及野戰單位最大的問題是：「大家都在忙雜事，跟身為軍人應盡的、被期待的、放諸四海皆準的職責全都...無關！」以我的標準來看，承平時因為沒有戰爭，身為軍人除了做訓練並且精益求精且與時俱進外，其他的事情都應該被稱為雜事！

再說進來從軍有誰希望是在做以下事情：「掃地、刷漆、割草、煮飯、搬桌椅、印資料、送資料跑腿、做無效率的資料、甚至作假資料！」，另外無意義的哨點可不可以不要浪費人力阿？或許會有人說辦不到等等軍隊是社會縮影，然而與時俱進本就是國軍應盡之本分，美軍募兵制也有外包配套，這反而是軍民更加融合的表現，亦即結合公部門和私部門力量的一種模式。

¹ 國防部編，《中華民國四年期國防總檢討》，2009 年 3 月，頁 35。

² 國防部編，《中華民國 104 年國防報告書》，2015 年 10 月，頁 77。

我國國軍最低階的陸軍步兵二等兵也有 33,625 起跳的薪水³！國家花那麼多錢在一個兵身上，卻是做這些雜事！不合比例原則阿！

所以引進勤務外包公司來承包國軍的所謂雜事：「一般行政業務、後勤業務、勞務」，讓所有人重視軍人本務，重拾軍人、國民對國軍的信心。最重要的是讓軍人可以做「符合他們本業的事情！」避免離心離德的軍隊風氣，才能真正結合募兵制的需要而順利募得人才。

二、研究目的

本來國軍承統帥之命、結合世界各國潮流並朝「募兵制」的方向前進，不斷的裁減員額，然而現今軍隊除了就訓練上的演練外，尚還有各式各樣的業務，以國軍最小戰鬥單位營來說：如參一、二、三、四，兵工、通信，政一、二、三、四、五，行政(預財)、副供(伙食採購)、醫政、各裝(材)：輪、履、兵、化、工、通、光等等。這些都是訓練外的行政業務，並沒有因為組織精簡而減少，反而因裁併組織而增加！

而在高司單位及基層連級單位亦因為這種對位式科層組織體系⁴，使得相關人員都會納入行政編組，當然，這是額外業務，並不是一個士兵被賦予的原有軍事專長。

我國因財政問題而將兵役改為募兵制，是想將美軍成功的制度引進國軍，然而相關的預算及組織委外作業的方式並未一併改良，更甚者沿用舊制！導致非本務之業務量大增，以前一人做一項業務(尚有餘時加以訓練)；如今一人最少三項業務，

³ 國軍人才招聘中心：志願士兵簡介 <http://rdrc.mnd.gov.tw/rdrc/recruit/A-left02a05.aspx>

⁴ 陳勁甫編，《國防二法與中華民國軍制變革》，2012年2月，頁164。

軍官則更有過之，看著這些軍官已經沒日沒夜加班，士兵們更是不懂為何從軍是做這些業務，而不是練習武器戰技，反而影響其從軍意願、降低募兵成效！在這下部隊後的四年來，筆者所遇到的軍士官兵們常常問的一句話是：「為什麼我要做這些奇怪、沒意義的事？我來從軍是想學習能保家衛國的戰技、技術，不是這些雜事！」所以本文試圖研究引進軍隊之外的組織來處理行政業務及勞務之優劣，並希望能當作國軍改良組織之參考。

第二節 研究架構與方法

一、研究架構

本研究採取 3W 的研究架構，首先探討委外承包的環境、過程、組織的使用到如何形成軍隊業務改革的理念，也就是外包的形成因素(why)；其次外包能運用在軍隊組織內業務的實況、社會價值觀丕變的分析，也就是外包應達成的目標以及具體的內容(what)；最後評估軍隊業務外包執行上的差異、與美軍實施的比較，並提出有效的解決方法(how to)為何？

本論文共分為五章，第一章為緒論，主要介紹研究動機、目的、架構、方法、範圍、限制與相關文獻。

第二章首先探討委外承包的歷史環境因素，以及軍隊在經歷了近三十年的改革後邁入募兵制度，其變革因素、環境及目前筆者看到的問題。再用系統化的觀點分為組織內部作業導致的穀倉效應⁵以及新時代的外在環境。共三節做討論：組織、內部、外部。如下圖 1：

⁵ 吉蓮·邵蒂，《穀倉效應》，台北，三采文化，2016。

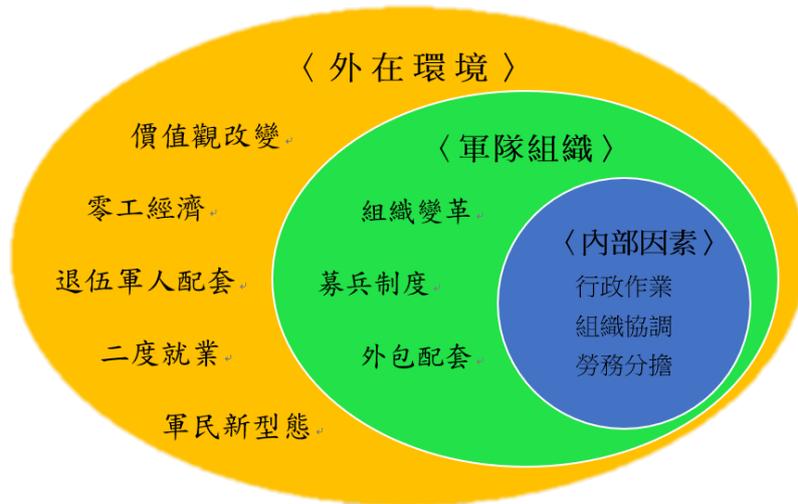


圖 1 軍隊組織行政業務委外研究系統圖

第三章先引進美軍外包的例子，並說明其觀點、做法、投入的資金及後續延伸的議題。之後提出筆者自身的觀點融入國軍後，就行政業務及勞務做符合國情的委外探討。再從外部勞動力的觀點分析加入國軍外包的各項因素如：職業訓練、薪資待遇比較、宣傳資訊取得管道，以及配合新政府上任後一直想要推動的軍隊改革問題：盤點退伍軍人可擔任的職務⁶。

第四章，在政策方案規劃時，必須從事可行性研究(feasibility study)。因為政策方案能否被接受或是未來能否順利進行，端賴於這項研究。所以本章的重點在於從經濟、法律、社會等三個可行性來分析將軍隊中的行政類勞務委外承包的研究。

第五章為結論，總結本論文的研究心得，要建立軍、民複合的新形態，制度化的將資訊整合並加速軍隊行政效率，以及改善國軍的過勞業務使軍人能戮力戰訓本務，進而疏導退伍軍人(眷)、引進民人擴大就業，改善國軍形象。並以此作為國軍新時代內部管理改革的參考。論文架構圖如下圖 2。

⁶ 中央社專訪，〈軍人年金改革 蔡總統：留得越久年金越好〉，http://m.cna.com.tw/news/first_news/201710035002.aspx，台北，2017年10月3日。

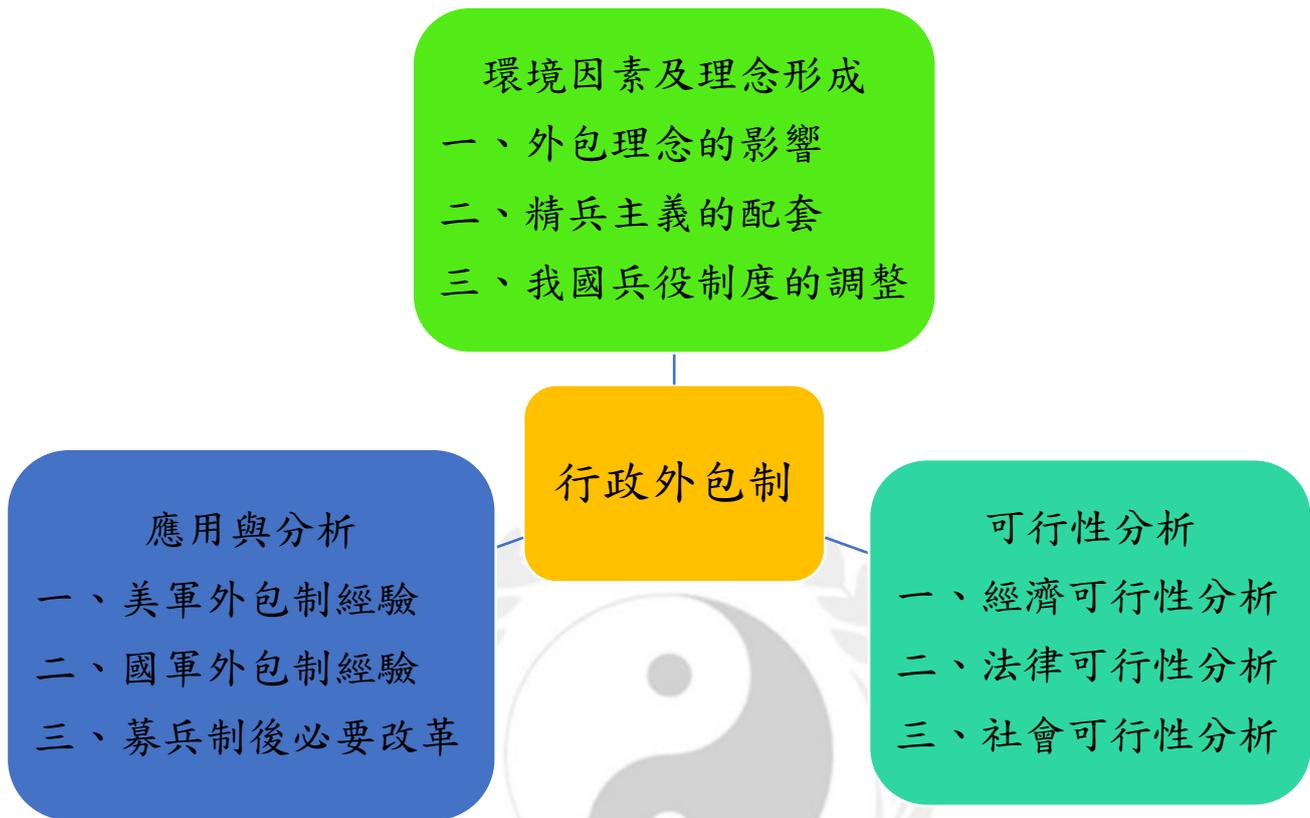


圖 2 論文架構圖

二、研究方法

本研究採文獻探討及比較分析法，期引進現今各大企業均採用的外包趨勢，並著重參考美軍外包做法和觀念，考量其中的優點以融入軍隊組織，但是軍事組織的外包策略往往牽涉到資料保密等許多待解決的問題與爭議。僅就一般行政業務、日常勞務、後勤、食勤等部分才使用外包做法，未來希望能更加深入及擴大辦理，達到精簡人員的目的和成效加倍的效果。在第肆章第三節的社會可行性分析中，利用訪談法加入了蔡家和募兵制下內部管理研究的訪談內容，主要是對現今基層連級單位的官士兵訪談了對於將軍隊業務外包的看法，亦可當作軍人團體裡基層民意的看法。

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本研究探討外包在國軍業務的可用性，而之所以要外包是因為「組織精簡造成人力短缺」及「因應未來社會迥異於以往社會的價值變遷衍生的問題」，需要將非主要業務委由政府及軍人以外的第三人辦理。承於諸多前輩在「後勤、保修、物流」方面已經有諸多研究，然而筆者以自身服役經驗發現，真正應該採取外包的業務並不僅僅是「後勤類」相關業務。

眾所周知，我國募兵制實施至今並不理想，筆者認為就是因為人力資源嚴重不足！那究竟是什麼原因讓人才都不願意來從軍呢？推究其「內部」原因，雜事過多使人得不到從軍價值！故本論文將研究範圍置於外包「一般行政業務、勞務」，希望能作為國軍改革的參考。

二、研究限制

討論軍隊業務外包早有研究，不過當前開放的業務僅限於「裝備保修維持、少數餐廳副供伙食、應急動員物流、後勤補給供應、大賣場採購管理，乃至於新政府上任後強調的國機國造、國艦國造及軍服換補」等等屬於國軍外觀表象的業務。

然而從內部觀點探討外包「一般行政業務、勞務」的探討者較少。尤其因為涉及到各單位內部文書處理，常常貫以機密性為由害怕外流。另外筆者認為的「一般行政業務、勞務」在軍中其實一直都有人在做，在現況還尚能維持的表象情況下，咸少有上級能意識到這類業務造成的下級負擔及人心價值觀否定而出走的真相！此二節侷限了本文的困難。筆者試圖由自身基層野戰部隊經驗、國外美軍外包相關研究結果，以及國內各大期刊、論文中蒐集相關資訊，難免還是有疏漏不全之處。

第四節 文獻探討

軍事業務畢竟不如公、私部門的透明開放，其研究在文獻搜尋上的確較少。究其原因應是和「特殊性、限制性」之性質有關。為了從目前研究中尋找具有符合相關性質的文章，筆者在網路上利用碩博士論文網、國家圖書館網頁以及國防大學資料庫系統搜尋「國軍、外包」這兩個關鍵字，瀏覽從 2003 年至 2016 年期間的資料，排除中國大陸及簡體文字後，屬於繁體文字並且有關國軍、外包項目的文章既有 34 篇，其中含有期刊文章、碩博士論文及會議論文。

2003 年是精進案實施前一年，也是立法院正式通過志願士兵服役條例修正案⁷的一年，使我國兵役制度正式確立以志願役士兵為主，義務役士兵為輔，並預定在 2017 年達到全志願役士兵的目標，即全募兵制。募兵制很大的一個配套措施即是引進大量外包業務，所以筆者選定這段時間內的文獻來當作探討依據。

其中的相關文獻資料—2003 年 1 份、2005 年 1 份、2006 年 1 份、2007 年 2 份、2008 年 4 份、2009 年 3 份、2010 年 5 份、2011 年 6 份、2012 年 1 份、2013 年 3 份、2014 年 3 份、2015 年 1 份、2016 年 2 份。其撰寫分布曲線圖如圖 3。由資料分布的曲線顯示，2008 年是外包制議題關注討論的開始，推測應是在前總統馬英九先生當選後大力推行募兵制的相關配套。而後到 2011 年來到一個高峰，推測應是在民國 100 年的一個新時局改革探討。之後在國軍外包探討的數量上雖無顯著增加，但從趨勢線來看有緩步上升跡象。2016 年新政府上任後距離明年度停止徵召義務役役男的政策已由國防部長下達決心並於立法院備詢⁸。預料在時間、

⁷ 中華民國 92 年 1 月 13 日立法院志願士兵服役條例修正案，並於中華民國 92 年 2 月 6 日公布總統華總一義字第 09200019240 號令修正公布全文 16 條；並自公布日施行。

⁸ 國防部，「2018 年國防部停止徵集義務役役男及實質達成募兵制目標之相關規劃、執行進程」，2016 年 12 月 22 日，立法院外交及國防委員會備詢報告。

人力吃緊及新政府上台後急需要新國防政策的情況下，外包策略將會是國軍未來的趨勢。

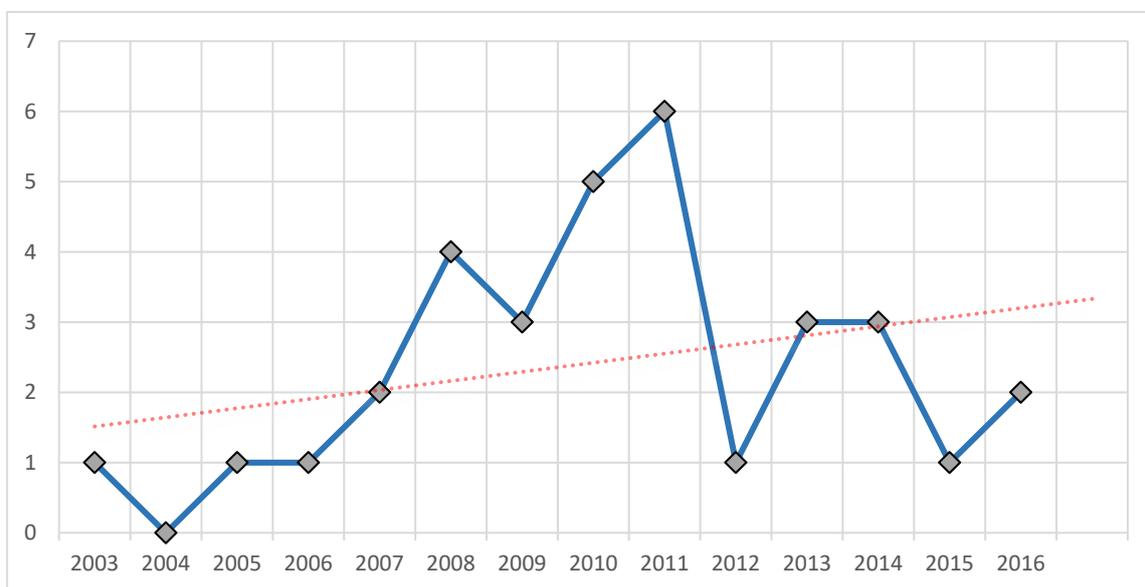


圖 3 國軍外包制相關文獻撰寫分布曲線圖

資料來源：碩博士論文網(<http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gswweb.cgi/login?o=dwebmge>)。檢索日期：106 年 10 月。

而這 34 篇對「國軍、外包制」的相關探討，各有不同方面的見解，筆者將其分類為三類 8 面向，並將其觀點簡略說明。

2003 年莊敏益撰寫的〈評估軍機商維市場外包進入策略之研究---應用層級分析法於某航太公司個案探討〉碩士論文，旨在評估軍機維修外包進入行銷模式，提出決策解決方法；2005 年陳立嘉撰寫的〈軍工廠外包策略之研究—以軍機維修作業為例〉碩士論文，旨在研究將軍工廠委外釋商之各樣因素，提供國軍未來機隊維修決策參考；2006 年林心全撰寫的〈軍機策略商維履約績效之評估分析研究〉碩士論文，旨在研究軍機結合民間航太工業委商外包，採取國有民營方式支持裝備維護，達成國軍武力自主；2006 年許庭婷撰寫的〈國軍志願役士(官)兵招募作業之研究〉碩士論文，旨在研究志願役招募作業的行銷策略及制度變革，外包專業廣告公

司執行；2007年陳健財撰寫的〈外包模式下軍機商維優質稽核流程之研究-以教練直昇機為例〉碩士論文，旨在研究陸軍教練直升機外包商維的實務運作，以優質稽核流程確保高修護品質；2007年陳坤章撰寫的〈以企業經營觀點探討國軍副供業務委外經營之研究〉碩士論文，旨在研究對國軍副供食品業務之營運方式，導入企業經營觀點做未來營運參考。

2008年王紀恒撰寫的〈國防工業組織轉型策略之研究—以某兵工廠局部業務簽約外包為例〉碩士論文，旨在研究國防工業組織轉型策略，說明其外包現況及作業；2008年吳典樺等5人合著撰寫的〈軍事外包策略的風險管理—以國軍大賣場管理採購制度為例〉會議論文，旨在研究國軍大賣場管理制度，納入外包民間補給系統運作以提高效率；2008年吳典樺撰寫的〈軍事補給外包之成功模型：顧客／供應商關係觀點〉期刊論文，旨在研究從顧客/供應商的角度來探討軍事外包策略，提供未來研究的基礎模型；2008年金審理撰寫的〈論美國黑水公司在伊拉克佔領區所涉及之國際法問題〉碩士論文，旨在研究美軍將戰爭型態的行為外包給黑水公司所引發的新法律議題及未來發展；2009年許曉美撰寫的〈以平衡計分卡模型探討非營利組織之外包策略：以陸軍軍官學校伙食外包為例〉碩士論文，旨在研究從陸軍軍官學校在伙食外包上的策略模型，並驗證了外包策略和廠商能力的關係；2009年黃遠瑞撰寫的〈國防與航太科技產業供應商評選模式之研究〉碩士論文，旨在研究將國防產業委外釋商時需要的一套評估基準，以供國軍未來參考；2009年江依如撰寫的〈國軍後勤補給外包化最適經營模式之研究〉碩士論文，旨在研究國軍兵力精簡後，外包化國軍後勤補給模式的研究。

2010年陳首名撰寫的〈空軍營區伙食外包供應商評估因素之研究〉碩士論文，旨在研究空軍營區內伙食外包供應商之評估因素，並建立一套評估構面與因素以利參考；2010年林心筠撰寫的〈建構國軍業務外包類型決策模式之研究〉碩士論文，旨在研究各項業務適合的外包類型，並且建立外包決策的架構以作為爾後選擇

外包方式的立論依據；2010 年郭永和撰寫的〈從效益後勤觀點建構軍用車輛產品支援整合商之評選模式〉碩士論文，旨在研究後勤作業在軍用車輛的維修上，如何選擇外包廠商的評估與探討；2010 年賀增原等 3 人合著撰寫的〈運用德爾菲法探討空軍軍機商維推展關鍵因素〉會議論文，旨在研究導入民間力量及企業管理作法，作為空軍軍機外包商維政策訂定參考；2010 年孫武年撰寫的〈艦艇後勤維保導入外包策略關鍵性指標分析〉碩士論文，旨在研究將艦艇後勤維保外包給民間企業承包維修，讓管理者了解外包的影響及關鍵性指標；2011 年何建德撰寫的〈外包維修商服務品質評估與改善模式之研究-以通信裝備為例〉碩士論文，旨在研究外包商之服務品質，並以通信裝備為例提出改善指標及建議；2011 年任慶宗等 3 人合著撰寫的〈軍事事務委外合約管理職態樣之探索性研究〉會議論文，旨在研究針對未來外包合約管理的部門，建立職態模型，區分 6 大職態樣以供參考；2011 年廖純慰撰寫的〈國軍外包式餐廳服務品質對顧客滿意度及顧客忠誠度之影響-以空軍軍官學校為實證分析〉碩士論文，旨在研究空軍官校餐廳外包的服務品質及顧客滿意/忠誠度，提供國軍後勤單位參考；2011 年潘坤棋撰寫的〈國軍陸用油料供補外包政策之研究-系統動態觀點〉碩士論文，旨在研究從平、戰時補給任務探討適當比例的外包政策，並以陸用油料為例顯示在外包 35% 供補政策時可達最佳模擬情境；2011 年劉維峻撰寫的〈部隊伙食委外政策之績效探討與評估〉碩士論文，旨在研究外包部隊伙食給民間承接，並以空軍為例調查滿意度及成本效益以供參考；2011 年陳奇軒撰寫的〈結合習慣領域與層級分析法探討海軍飛機外包保修廠商評選之研究〉碩士論文，旨在研究海軍軍機委外釋商維修商之評選，並補助國軍單位決策、提供關鍵項目之參考建議。

2012 年謝耿順撰寫的〈國有民營商維合約效率與生產力評估之研究：以空軍二指部外包合約為例〉碩士論文，旨在研究空軍二指部將軍機委商修護後的績效表現，並且從供需角度探討國有民營後效率的差異；2013 年劉培林等 3 人合著撰寫

的〈改善我國陸軍後勤補給供應鏈模式之研究—系統動態觀點〉期刊論文，旨在研究利用系統動態觀點建構國軍後勤結合民間資源，委外轉型的深入探討；2013年吳奇諭撰寫的〈國軍裝備委商維修廠商評選之研究-以工兵部隊為例〉碩士論文，旨在研究工兵部隊裝備委商維修時的評鑑模式，提供國軍相關單位辦理維修外包商評選之參考；2013年林恒好撰寫的〈應用層級分析法評選軍機商維外包廠商之研究〉碩士論文，旨在研究國內外軍機商維經驗及外包理論之影響，當作後續研究人員參考依據；2014年陳正男撰寫的〈以層級分析法探討空軍不同屬性單位伙食外包商評選之研究〉碩士論文，旨在研究空軍伙食外包商之評選，提供後續欲使用伙食外包之單位參考依據；2014年劉昆賢等3人合著撰寫的〈國軍體能訓練外包模式之研究〉期刊論文，旨在研究建構有效的運動訓練外包合作模式，提供國軍未來訓練轉型之參考建議；2014年曾國祐撰寫的〈結合習慣領域理論與層級分析法探討國軍伙食業務委外廠商評選〉碩士論文，旨在研究國軍伙食業務委外廠商之評選條件，協助相關單位進行伙食委外事前評估參考；2015年王國忠撰寫的〈軍商通用裝備系統效益後勤方案之評選-以海軍艦艇為例〉碩士論文，旨在研究整合軍方與民間資源資訊，將後勤工作開放外包委由民間執行，以海軍艦艇修護模式為例作為國軍未來參考；2016年李建興撰寫的〈效益後勤導入飛機維保之可行性研究〉期刊論文，旨在研究藉美軍經驗與國軍後勤、民間體制差異性比較，歸納出最適宜運用之效益後勤方式；2016年賀建華撰寫的〈國軍駕駛人力委外可行性研究-以空軍屏東地區為例〉碩士論文，旨在研究國軍駕駛人員外包給人力公司訓練之可行性，並以空軍屏東基地人員為對象探討受測者的差異性，提供委外考量之參考。

上述34份文獻資料，對於國軍外包制的運用在不同方面都有各自論點，筆者將其歸納後列出三類八面向：一、行政類；二、作戰/訓練類；三、後勤類，其分布統計詳如表1。

表 1 國軍外包制文獻分布統計表(2003~2016 年)

種類	一、行政類			二、作戰/訓練類		三、後勤類														
面向	廣告 行銷	業務 外包	勞務 人力 資源	法源 依據	體能 訓練 管理	委商 維修	伙食 外包	補給 系統 外包												
文獻 數量	1	2	1	1	1	15	6	7												
種類 小計 佔比	<table border="1"> <caption>文獻種類小計佔比</caption> <thead> <tr> <th>種類</th> <th>數量</th> <th>佔比</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>行政類</td> <td>4</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>作戰/訓練類</td> <td>2</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>後勤類</td> <td>28</td> <td>82%</td> </tr> </tbody> </table>								種類	數量	佔比	行政類	4	13%	作戰/訓練類	2	5%	後勤類	28	82%
種類	數量	佔比																		
行政類	4	13%																		
作戰/訓練類	2	5%																		
後勤類	28	82%																		
合計	34 篇 (100%)																			

資料來源：碩博士論文網(<http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi/login?o=dwebmge>)。檢索日期：106 年 10 月。

綜合上述國軍外包制的相關文獻資料，發現其研究分布在八個不同面向，有鑑於精進案後欲將國防產業，尤其是後勤類業務轉移由民間外包，其相關論文研究的確所佔比例極高(82%)，且以委外維修和補給系統外包最多；然而筆者根據自身經驗認為應針對「行政業務、勞務」增加外包比例，進而達到國軍改革轉型之目的、

並期望能配合募兵制吸引人才參與國軍、提升台灣社會對國軍的整體形象，乃是本論文欲深入研究的議題。



第貳章 軍隊委外承包的環境因素及理念形成

第一節 外包理念的影響

一、外包的歷史成因

1980 年代中期，西方英語系國家發展出了公共管理的新形態，稱之為「新公共管理⁹」，有別於傳統公共管理的政府大規模集權化，強調公平性、政治重要性等社會價值；而是改成小規模分權化的方式，更加重視在經濟、行政效率以及產出效能等等工具價值。

其中，新公共管理的幾個方法之一，民營化¹⁰，就是政府借用民間企業力量來達成公共管理目的的一種方法，民營化一詞首見於 1969 年(一開始是使用回復私有化-reprivatization)由出生在奧地利的美國管理學教授杜拉克提出；1979 年當選的英國首相柴契爾和 1980 年當選的美國總統雷根，在推動民營化的意識形態上都不約而同的給予了很高的能見度。由於受到英、美兩國影響，許多西方工業化國家也開始進行民營化，而受到西方援助國家及國際機構的壓力，許多發展中國家亦開始效仿，它們對於國有企業的不良表現已經失去耐心。例如：東亞新興工業化國家和地區依靠私營企業和市場導向創造了當時舉世矚目的經濟奇蹟(亞洲四小龍的台灣亦是)。

到了 1990 年代，美國的民營化在各地區、州都是十分普遍，已經成為聯邦政府的基本政策，就連當時英美兩國都常出現的工會反對勢力也對此趨勢無可奈何。民營化的形式很多¹¹，委外承包是其中一種常用的形式。作為新時代觀念的形式，外包的優點是：降低和控制作業成本，節省許多不必要的設備及人員費用；將內部

⁹ 孫本初，《新公共管理【五版】》，台北，一品文化，2013。

¹⁰ 薩瓦斯，《民營化歷程：公部門·非營利·企業的夥伴雙贏之道》，台北，五觀藝術，2005。

¹¹ 同上，頁 190。

資源用到重要業務，可專心發展核心專長；因企業內部缺乏相關的技術及專才，可納入外部專業；加速企業改造，精簡流程組織；節省經理人管理組織的問題；分散投資和研發風險。當然相對來說，外包亦有其風險：喪失部分專業技術；抑制創意的發展；品質不符合需求；企業文化融合的人員管理問題。

二、勞務承包的調查

其實委外承包這套工具之所以會在世界各地廣受使用，主要的原因還是出於實用考量，如果用的好，它當然能帶來高生產力以及良好的績效，所以對於競爭性承包進行大量研究調查是一個很好的證據。在美國、加拿大、英國、德國、日本、瑞士等國運用政府官員的調查、比較研究、跨部門計量經濟模型等方法，對承包制度進行大量研究後顯示，在勞務水準和勞務品質保持不變的前提下，並將管理監督承包的成本計算在內後，承包制度平均節省了約百分之二十五的費用¹²。而這三種研究方法所取得的結果，高度一致且相互印證。當然這並不意味著承包制必然能帶來費用的節省(還是需要針對個別案例進行獨立考察)，但節省的可能性的確相當高，可行性的研究因此需要被印證。

在委外承包施行重鎮的英國，承包制度不單單只是一種建議，而是一項法定要求，根據它們的地方政府法，地方政府不能年復一年的運用雇員來履行勞務，而必須對許多勞務進行競爭性招標，目的是讓外部公司可以與政府部門競爭。

為了取的更加有利於承包制的數據，美國各政府部門從 1980 年代起開始進行了大量的量化研究，其結果顯示承包制度從總體上來看，勞務成本更低且勞務品質毫不遜色。以美國國防部為例，從 1980 年開始應美國國會要求，報告了他們商業勞務採用承包制前後的比較狀況，該研究涵蓋了兩年間簽訂的輔助業務承包契約，

¹² 同註 10，頁 222。

總共兩百八十五個，內容則涉及資料處理、飲食與視聽業務。研究顯示，與目前的競爭性契約相比，這些工作由政府機構內部提供時成本高出百分之四十五(因此節省了百分之三十一的費用)。而在第二年簽訂的一百三十一個承包契約所進行的研究顯示，承包總額八千七百五十萬美元，節省費用四千三百九十萬美元。也就是說由政府機構內部直接提供的話，成本高出百分之五十，承包制則節省了成本的百分之三十三¹³。

第二節 精兵主義的配套

一、穀倉效應¹⁴

如何打破組織內部的**橫向整合**困境呢？《穀倉效應》是用以描述組織內部過度分工，而帶來的組織困境。「穀倉」(silo)一詞出自於管理專業與當代英語裡面對於「獨立運作的系統、程序與部門」的稱呼。穀倉常成為組織發展的最大挑戰。因為組織內部山頭林立，彼此不相往來，阻礙了組織的發展與創新的可能。其獨到之處便是在於注意到在當代社會之中，我們都因為這種「對位式科層組織體系」專業分工的緣故，隸屬於不同的穀倉或是實質的封閉團體之中。

二、我國國軍橫向整合的困境

套用到軍隊中亦然，而解決的方法在於需有一個強而有力的協調單位，過去或現在軍中都是由主官擔任此一職責，然而如今資訊多樣化、任務複雜化，實在需要一個「第三方」來負責協調工作，好讓主官專心在單位核心任務上！所以委外承包

¹³ 同註 10，頁 226。

¹⁴ 吉蓮·邵蒂，《穀倉效應》，台北，三采文化，2016。

「一般行政業務、勞務、橫向整合協調」就是一個解決之道。並以此在大型組織裡面運用策略、制度來因應橫向整合的困境。

第三節 我國兵役制度的調整

民國 97 年馬英九當選總統之後，為了將其競選政見轉化成成為具體可行的國防政策，對現行兵役制度作了根本的翻轉。在募兵制推動的過程上，國防部的主其事者大多謹慎以對，並將全案期程規劃自民國 97 年 5 月 20 日至 103 年 12 月 31 日止，區分「規劃準備」、「計畫整備」、「執行驗證」三個階段執行¹⁵，然而因為募兵制招募狀況不如預期，國防部於民國 103 年 2 月 4 日對外宣佈將募兵制驗證期程延後兩年，國軍預於民國 105 年年底以後再施行募兵制，目前國防部業已宣佈預計於民國 107 年推動募兵制。¹⁶

我國從徵兵制走到募兵制，經歷了陳水扁政府和馬英九政府兩個階段。前者(陳水扁政府階段)是採取以「募兵為主、徵兵為輔」的「募徵併行」政策，屬於兵役制度的「量變」；後者(馬英九政府階段)則採取了一種徹底的募兵政策，這是兵役制度的「質變」。下就兵役制度改變再做更深一層的分析，並從世代轉變的價值觀點來探討，在現今年輕世代的社會觀念是如何看待從軍乃至於募兵制政策的感觸。

National Defense University

¹⁵ 第一階段「規劃準備」：自民國 97 年 5 月 20 日至 98 年 6 月 30 日止，旨在完成整體規劃、法規研修及計畫策頒等工作；第二階段「計畫整備」：自民國 98 年 7 月 1 日至 99 年 12 月 31 日止，依第一階段各項規劃作業執行成效，完成配套法規修(增)訂，並評估國防財力許可，陸續將薪資福利、營舍整建、設施改善等事項，適時依序提前推動；第三階段「執行驗證」：自民國 100 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日止，測定分年目標，逐年執行、驗證及檢討修訂，以達成募兵比例 100% 之目標。參見黃煌雄，《台灣國防變革 1982-2016》(台北：時報文化，2017 年)，頁 228、235、236。

¹⁶ 涂鉅旻、林良昇，〈107 年全募兵？還缺 15% 編現員額〉，《自由時報》，2017 年 1 月 6 日，版 A 4。

一、役期不斷縮短

以往的叔父輩都會說當兵是 2 年，有的是 3 年，的確，在民國 75 年以前的我國陸軍都是 2 年役期，海空軍因為更需專業而延至 3 年。然而在前總統陳水扁政府的最後一年，民國 97 年時，經歷不斷的修改後，我國的常備兵役期縮短至 1 年¹⁷。而到了馬英九政府時，更是改為軍事訓練役，將役期縮短至 4 個月。減少了將近 6 個月。

政府將國人義務的服兵役役期不斷縮短，自然是有所考量。在民國 75 年時，為因應當年度役男已經超額而將役期縮短 2 個月。民國 79 年時，為平衡三軍常備兵役的役期，將海空軍縮短為 2 年。民國 88 年時，主要還是因應役男超額問題，將海空軍役期再縮短至 1 年 10 個月，與陸軍相同。而從民國 93 年起至 97 始，共歷經 5 次的役期縮短，每次都是縮短 2 個月，當時為了因應役男超額現況以及落實精兵政策配合精粹案朝向「募兵為主」的募徵兵併行制，將常備兵役役期縮短至 1 年。

馬政府時代更規畫了 4 個月的軍事訓練役，並預期在 107 年起停止徵招 82 年次以前的役男，83 年次後的役男皆採 4 個月役期。並且改成大量推廣募兵制，考量「作戰需求」、「可招募人力」，以及「可獲得財力」等因素，未來官兵將增加服役訓練時間，以提高專業能力及素質，尤其在高科技武器裝備獲得後，由於有較長時間使用與操作各項裝備，部隊戰力將較為精實也能夠發揮國防整體資源效益，並應對現代戰爭形態改變的挑戰。達到量小質精戰力強的巧實力國軍及期待能夠長留久用的募兵目的。

¹⁷ 黃煌雄，《台灣國防變革：1982-2016》，台北，時報文化，2017，頁 224-227。

二、少子化的影響

我國由於人口自然生育率的下降，從 2003 年（民國 92 年）開始即產生兵源不足的問題，同時如社會勞動力供給不足，尤其高科技人力的不足將會直接影響到國家的競爭力。而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，以提升國家整體綜合國力。且由於科技的進步，在國防戰力的生產過程中，可利用「外包」來代替「人力」，使得兵員需求較具彈性，若是將徵兵制改為募兵制，則可經由人員勞動市場的供需條件，決定軍中各類專長的兵員需求量及其薪資水準，並可釋出大量役男的人力資源，用以支援國家經濟建設所需，進而緩和少子化對社會勞動力的衝擊。

婦女在台灣 2010 年生育率僅有 0.895%，是當時全球生育率最低之國家。婦女生育比率自 1960 年代的平均 2 人以上，到 2009 年婦女生育率降到 1.03%，已經是全球倒數第二。雖經政府努力催生，在 2011 年的婦女生育率回到 1.07%；且 2012 年適逢龍年，婦女生育率回升至 1.265%，相當於出生 23 餘萬人，但長期來看台灣的婦女生育率仍將趨於偏低¹⁸。

三、社會年輕世代價值觀丕變及零工經濟

根據中華民國勞動部「全國就業 e 網」進行工作價值觀調查¹⁹，針對大專以上 1991 至 1995 年出生，千禧世代(Y 世代²⁰)的年輕人最重視的工作條件中，穩定性百分之二十八、興趣百分之三十三，而居首的是薪資福利百分之五十一；顯示對於

¹⁸ 內政部戶政司，〈新聞發布〉，《戶政司全球資訊網》，2013 年 1 月 15 日。<http://www.moi.gov.tw/chi/chi-latest-news/news-detail.aspx?type-code=02&sn=7082>。

¹⁹ 勞動部全國就業 e 網，〈八年級工作觀大調查〉，<http://file.ejob.gov.tw/2013/survey/Q3/main.html>。

²⁰ Y 世代，源自美國對一個特定世代所和世俗文化習慣稱呼的名稱。大約是在 1981 至 2000 年出生，又稱網際世代；或稱回聲潮世代（二戰後嬰兒潮的下一代，Echo Boomers）及千禧世代（Millennials）。維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/Y%E4%B8%96%E4%BB%A3>。

上一個 X 世代²¹和已經步入職場中下層的 Y 世代而言，世代價值觀已有明顯改變，現在的 Y 世代年輕人越來越追求職場自我實現。這對於軍隊中威權領導以及行政效率僵硬的守舊業務來說是一大挑戰！

簡言之，千禧世代的兵不願意做他們認為無意義的工作。即便是命令！

筆者認為對 Y 世代的士兵、士官甚至軍官而言，從軍的意義在於薪水穩定、實現自我、追求挑戰乃至操作武器、訓練戰技、演練戰術及研究戰略，而已經不再是以前的諸多雜事業務絕對服從、保家衛國了！然而龐大業務還是得要有人作業，那麼，和外包制切身相關的零工經濟便是一個雙贏的概念。

根據黛安·穆卡伊(Diane Mulcahy)所著的《零工經濟²²》提到「零工經濟提供大家迫切需要的替代工作模式，可補充或取代擔任全職職位的正職員工...最大受益者...退休人士、老年人、學生等等待在家裡被邊緣化的工作者...」所以這種新時代的概念正好和國軍外包制的需求相互呼應，既可以讓年輕世代的軍人免於軍隊雜事之苦、專心軍人本務，還可將這些必要的作業外包以創造就業動能。甚至可以讓退休軍人、軍眷等繼續在軍隊中服務。不了解軍隊業務的年輕人也可藉由外包公司進入軍中而更了解國軍，進而改變價值觀，支持國軍。簡言之，是一種軍、民之間更加深入了解的橋樑—外包。

國防大學
National Defense University

²¹ X 世代，約在 1966 至 1980 年出生，根據以往研究，以購房需求為例，如：房租貸款的利率、房屋市場、移民等有價值的投資。X 世代認為最重要的因素是房價，而 Y 世代則認為最重要因素是負擔能力。而在價值觀上，X 世代認為生活質素比較重要，Y 世代則認為政府應該給予如房貸的補助。維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/X%E4%B8%96%E4%BB%A3>。

²² 高純蕓，〈「零工經濟」崛起，工作模式漸趨多元〉，http://itriexpress.blogspot.tw/2017/04/blog-post_86.html，《經濟部人才快訊電子報》，2017 年 4 月 11 日。

四、年輕世代看待從軍的意義和價值觀

一個民族願意付出多少代價，維護其尊嚴、以及自主的選擇權？儘管台灣人幾個世代以來在政治、經濟、文化上的努力，他們在世界社區中仍然被歧視，被剝奪參與人類共同事務的資格。這是台灣民族最大的屈辱之一。面對屈辱，憤怒是本能反應。願意付出代價維護尊嚴，則是理性的抉擇。台灣人如何抉擇？

藍綠政黨的政治領袖都同樣認定，台灣人不願意付出代價保家衛國。陳水扁政府倡議廢除義務兵役，馬英九政府加以實現，蔡英文政府則堅定維護。若政治領袖沒有能力扭轉主流民意，只有選擇順從。這是民主政治的基本邏輯。可是廢除義務兵役是主流民意嗎？

民主基金會最近所做的民調發現，台灣民眾七成以上願意為保衛國家而戰。這項發現引起某類媒體的質疑和嘲笑。中央研究院社會學研究所所做的民調，和民主基金會的發現其實相當一致。贊成「保留義務役徵兵制度」的比例，各年是 60.2% (2015)、83.4% (2016)、86.3% (2017)、86.7% (2018)。當被問道：「大家都希望和平。萬一中國大陸以武力攻打台灣，請問你願不願意為保衛國家而戰？」回答願意的比例各是 75.9%、69.1%、67.1%。同樣重要的是，不同年齡層中贊成義務役及願意參戰的比例大致相當，年輕人並沒有比較反對義務兵役。

為何有外患還廢義務役？如此高比例的民眾及年輕人贊成恢復義務役，確實令人驚訝。因為長久以來軍隊給社會的印象非常惡劣。多數男性都有服兵役的經驗，親身體驗訓練內容貧乏而致浪費生命，也親眼看到軍中的陰暗面及造假風。軍中的領袖崇拜、黨國不分更讓部分民眾感到嫌惡。軍隊過去是威權統治的支柱、台灣認同的敵人，直到今天仍有高級退役將領集體在習近平面前聽訓。雖然軍隊和社會如此脫節，形象如此惡劣，仍然有超過 8 成的民眾贊成義務兵役。

廢除義務兵役已經成為兩黨政府既定的政策，卻仍然有如此高比例的民眾反對。這反映出台灣民眾普遍的價值觀。如果軍隊的訓練可以充實，意識形態可以驅除，並且建立軍人的尊榮，國民應當會樂意貢獻1、2年的生命給國家。

在具有外患的國家中(如南韓、以色列)，台灣廢除義務役是一個獨特的例子。和某些沒有外患的國家(如新加坡和瑞士)相較，台灣更是奇特。「東方瑞士」是許多台灣人對未來國家的想像。可是此想像似乎不包括瑞士人保家衛國的堅定決心。瑞士士官協會於1958年出版都市游擊戰手冊《全面抵抗》，教導人民當國家被佔領時如何從事游擊戰、製造炸彈。當時第二次大戰已經結束10多年。1989至今瑞士有過3次全民公投，提議廢除義務兵役，3次都沒有通過。2001年那次公投，廢除義務役的提案壓倒性地被否決(77%反對)。2013年瑞士人再一次以73%的高票數保留了義務兵役。顯示瑞士的社會民意調查大多願意保衛自己的國家。

二次大戰期間，希特勒擬定了侵略瑞士的計畫，可是直到德軍戰敗都沒有執行。原因不是因為瑞士為中立國，而是瑞士人以實際行動展現了抵抗的決心：全國有5千多處橋樑、隧道和山路埋下炸藥，不惜將美麗家園化為焦土。瑞士總司令向同胞宣告：「軍隊不可能投降。子彈用罄，我們還有刺刀。」

美國自越戰過後全面實行募兵制，至今許多惡果都已浮現，值得警惕。惡果包括階級不平等和社會隔離。職業軍人募集的對象大多為中低收入家庭的子女。也就是說：有錢人付錢給窮人子弟，讓他們保衛國家，必要的時候替他們的子弟死亡。小布希總統有一次到醫院探視前線後送回來的傷兵，傷兵的母親對他嗆聲：「為什麼是我的兒子躺在這裡，不是你的兒子？」小布希無言以對。他的助理回憶說，小布希在回去的路上一言不發，在車上掉了眼淚。職業軍人固然是志願從軍。不過他們還是可以問：為什麼我必須為了生活和就業而冒生命危險，你們有錢人就不須要？

不可否認的，義務兵役除了階級平等和社會融合之外，對新認同、新民主的台灣也有重要的意義。在民主社會中，人民和國家的共同命運感不是透過宣傳來營造，

而是經由參與能改變國家前途的重要事務。數年前我認識一位新加坡高科技公司的經營者。他在軍中的訓練是海底爆破。他不認為兩年兵役是浪費。他說他在軍隊裡不只學到生活紀律和對工作的專注。更重要的是，他曾經參與保衛他的國家。台灣民族在誕生之初，立即面臨艱苦的挑戰。不同的民調都顯示，台灣人民似乎願意為了尊嚴、為了自主的選擇權，付出代價，參與保衛國家。可是他們的政府卻不相信他們，更不願意讓他們嘗試。這是台灣民族繁榮茁壯的障礙之一²³。



²³ 吳乃德(中研院社會學研究所兼任研究員)，〈焦點評論：我們願意為尊嚴付出多少代價〉，蘋果日報，2018年4月18日，<https://tw.appledaily.com/forum/daily/20180418/37989646/>。

第參章 軍隊委外承包的應用與分析

第一節 美軍外包制的實施經驗

一、美軍的承包商

美軍與大量私人企業合作承包軍隊內幾乎一半以上的業務，與其說美軍需要這些承包商，倒不如說這些承包商是靠美軍在養活的。知名的承包商如：製造軍用飛機聞名於世界的洛克希德·馬丁²⁴公司、波音²⁵公司；製造雷達、光電感測器、飛彈導引及防禦系統的雷神²⁶公司；製造國防工業設備的通用動力²⁷公司；以及製造航空母艦的諾斯洛普·格拉曼²⁸公司。

有別於上述展現在外在設備軍工複合體的承包商，美軍內部作業也需要借助大量承包商運作，有鑑於此，美國陸軍率先於波灣戰後的 1992 年實施一項計畫：「後勤民間支援計畫(Logistics Civil Augmentation Program, LOGCAP²⁹)」，這項計畫藉由競標後授予其中一家承包商合同，合同內則有各式各樣的任務訂單，其外包範圍極廣：「...根據後勤民間支援計畫 (LOGCAP)，私營部門的承包商用於在戰

²⁴ 洛克希德·馬丁公司(Lockheed Martin, NYSE: LM)，是一家美國航空航天製造廠商，以開發、製造軍用飛機聞名世界，旗下產品皆被諸多國家所採用，如我國空軍主力的 F-16 戰鬥機。為全世界最大的國防工業承包商，<http://www.lockheedmartin.com/>。

²⁵ 波音公司(The Boeing Company)，是美國一家開發、生產及銷售飛機、導彈和運載用火箭等產品，為世界最大的航天航空器製造商。同時是全球第二大國防承包商，軍售武器量僅僅次於洛克希德·馬丁，<http://www.boeing.com/>。

²⁶ 雷神公司(Raytheon Company)，是美國的大型國防承包商，主要提供美國陸、海、空軍軍事設備使用的先進電子系統，是世界領先的研發和製造商。如戰鬥機的雷達、軍艦內的電子系統和陸基飛彈的導引和防禦系統，<http://www.raytheon.com/>。

²⁷ 通用動力公司(General Dynamics, NYSE: GD)，是一家美國的國防企業集團，包含三大業務集團：海洋、作戰系統和資訊科技集團。如我國陸軍仿美的 M1 系列戰車，<http://www.gd.com/>。

²⁸ 諾斯洛普·格拉曼公司(Northrop Grumman)，是世界前 5 大軍工生產廠商，也是世界最大的雷達製造商和最大的海軍船隻製造商。它也是世界唯一能建造尼米茲級核動力航空母艦的公司，<http://www.northropgrumman.com/>。

²⁹ 後勤民間支援計畫(Logistics Civil Augmentation Program, LOGCAP)，是由美國陸軍管理的一項計劃，旨在提供應急支援以增強陸軍部隊的結構，<https://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=en&u=https://en.wikipedia.org/wiki/LOGCAP&prev=search>。

鬥、維和、人道主義和訓練行動中向美國和盟軍提供廣泛的後勤和支援服務。³⁰」，時至今日，美國陸軍已簽屬了四分合同(LOGCAP I、LOGCAP II、LOGCAP III、LOGCAP IV)，提供美軍在世界各地的各式支持及服務，根據美國陸軍部提出的「後勤民間支援計畫 (LOGCAP) 支持合同：工作聲明³¹」，其所包含的業務大致如表 2。

表 2 LOGCAP 的業務種類

LOGCAP 合同服務		
直接支持/一般支持 (DS / GS) 運營	現場服務	其他服務
第一類 (生存)	宿營地	機場
第二類 (服裝和設備)	衛生	退化
第三類 (石油)	食品服務	工程和建築
第四類 (建築材料)	運營和維護	發電
第五類 (彈藥)	信息操作	信息技術
第六類 (個人需求項目)	人員和管理員	運輸
第七類 (主要終點)	洗衣店	維護和運動池
第八類 (醫療用品)	士氣，福利和娛樂	醫療服務
第九類 (維修部件)	太平間事務	物理安全

³⁰ U.S. Army Sustainment Command Public Affairs (28 June 2007). "ASC selects LOGCAP IV contractors". Department of the Army. Retrieved 14 January 2014, https://www.army.mil/article/3836/asc_selects_logcap_iv_contractors. (美國陸軍維持司令部公共事務新聞，〈"ASC 選擇 LOGCAP IV 承包商"〉，陸軍部，2014 年 1 月 14 日。)

³¹ Department of the Army (2002), Logistics Civil Augmentation Program (LOGCAP) Support Contract: STATEMENT OF WORK. (陸軍部，〈"後勤民間支援計畫 (LOGCAP) 支持合同：工作聲明"〉，2002 年。)

由於美國陸軍的 LOGCAP 的成功施行，美國空軍亦於 1997 年實施「空軍加強合同計劃 Air Force Contract Augmentation Program (AFCAP³²)」，美國海軍亦有「海軍全球應急工程合同 Navy Global Contingency Construction Contract (GCC)」和「全球應急服務合同 the Global Contingency Services Contract (GSC)」。

二、美軍外包觀念分析

1991 年波灣戰爭後，美軍開始了一系列的改造工程，尤其是裁軍。據統計從 1990 年到 1998 年，美軍在 8 年內裁軍六十四萬人，其總兵力由兩百零六萬九千人降至一百四十三萬人，大約是三分之一的幅度³³，等於是一年裁掉八萬人！比起我國精實案起降至精粹案結束的 18 年來裁軍二十四萬，平均每一年裁撤一萬三千人，美軍的裁撤幅度更是有過之而無不及。推究其原因還是因為其戰略觀點轉變，認為未來戰爭將採取資訊作戰、小部隊精準打擊為主...以達成軍事目的。

1995 年的巴爾幹半島危機和 1997 年的科索沃維和行動中，美軍都將所有單位的後勤業務外包給民間軍事公司負責，包含物品處理、伙食供應、土木工程及維修保養等等...，總價值近 10 億美金的合約。據統計美軍因此減少了近 9000 名官士兵的人力派遣³⁴。可以說美軍將大量的後勤業務外包的目的，主要是在節省

National Defense University

³²空軍加強合同計劃 Air Force Contract Augmentation Program (AFCAP)，是美國空軍管理的一項計劃，其目的是在全球應急運營期間增強土木工程師(CE)，服務(SV)和物流能力，<https://www.globalsecurity.org/military/agency/usaf/afcap.htm>。

³³ 同註 29。

³⁴ S.Snake，〈後勤民營化：淺論全面外包-美軍後勤作業(Civilization of U.S. Armed Forces logistics in 21st Century)〉，《全球防衛雜誌》第 297 期，台北，全球防衛雜誌社有限公司，2009，頁 96-99。

人力資源成本，畢竟募兵制下的一員士兵其薪水福利所費不貲，而且尚須規劃人員經管訓練，若不慎陣亡還須負擔高額撫恤金及面對輿論、缺員壓力。

如今，民間軍事公司外包美軍的業務種類繁多，諸如營區建築、郵件遞送、衣物送洗、電話通訊、運動用品店、速食店、家電量販店，甚至在颶風過後的重建家園³⁵都可以外包，美軍在 2000 年到 2007 年間外包的合約多達 270 億美金³⁶。從美軍官士兵的反應良好來看，民間軍事公司已經是不可或缺的外包業務代理。

三、美軍預算參考及使用範圍的擴展

前述所及，美軍在觀念上的改變迅速地落實到其軍事預算的分配上，根據戰略與國際研究中心(CSIS³⁷)，從 2000 年開始所顯示的美軍軍事預算的數據，將近六成都是給予民間外包商。如下圖 4：



³⁵ 2005 年卡崔娜颶風後的災後重建，美軍外包給福陸公司(Fluor Corporation)，它是位於德克薩斯州歐文的跨國工程和建築公司，提供服務包括：石油和天然氣、工業和基礎設施、政府和電力。它也是“財富”500 強排行榜中規模最大的工程和建築公司。災後重建期間除建築設施外，還建設跨阿拉斯加管道系統。

³⁶ 同註 29。

³⁷ 戰略與國際研究中心，簡稱 CSIS (Center for Strategic and International Studies)，是一個位於華盛頓特區的政策及外交智庫，也是美國兩大智庫之一。其使命宣言，「主要在提供政策解決方案及戰略洞察力，並給予政府決策，亦包含國際機構、民間社會私營部門。」CSIS 針對經濟安全問題進行戰略分析和研究，並置重點在公共政策、國際金融貿易及能源技術等。

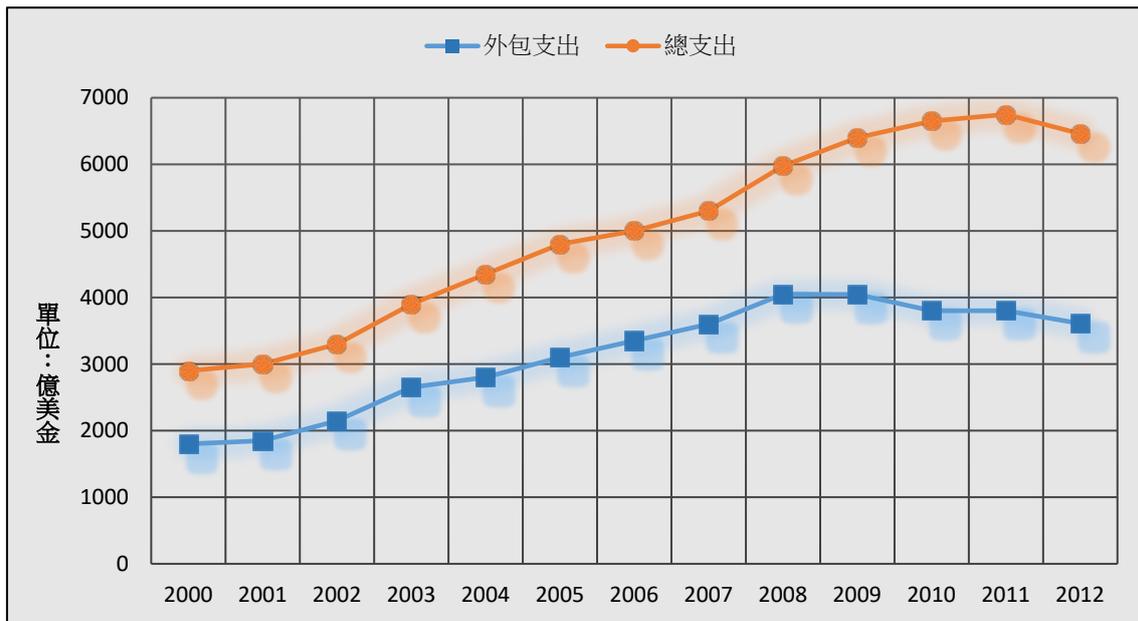


圖 4 2000-2012 美國國防外包支出趨勢圖

資料來源：美國戰略與國際研究中心(<https://www.csis.org/>)

以 2012 年為例，美軍在軍備項目的招標簽訂上佔了總預算 3610 億的 57%，然而其行政服務類型的外包業務就佔了 1520 億美元，約占外包的 42%，已經幾乎是等同於軍備項目了。而這些行政服務的外包業務不僅僅是伙食勞務或營舍修繕，還包含了技術支援的工程師、提供裝備維護，甚至開始代理包括軍事武器訓練(在我國稱為參三)、部分防衛業務乃至於收集情報(在我國稱為參二)、審訊(以往是交由軍事法庭)等等。

這些外包業務在一般國家裡都是只有軍隊本身才能做的，在我國則將這些業務稱之為「軍政」業務(詳見第參章第三節第一段)，可是美軍從高效率的觀點來考量以及加上公平充分的市場競爭來招標後，簽訂外包訂單。

四、商業行動理事會(Business Initiatives Council)

行政類勞務的外包牽涉的範圍極大，尤其是在「軍政」系統內更是複雜，從組織內部來看：充斥著各軍種角力、老派本位主義影響、人力資源使用的守舊觀念；

而從組織外部來看：國防業務承包商的遴選、預算資金的爭取、相關法條如何立法適用等，都是這條大改革的路上會遇到的阻礙。

在考量法律之前，應該先有一個能夠通盤考量委外這種商業行為的運作頭腦，參考美軍的經驗：美軍雖然從 1990 年代的波灣戰爭就已經開始有大量的外包計畫，但是真正投入大量國防預算給予國防承包商的時間卻是在 2001 年開始(參考上圖 4)。這就要從美國前總統小布希任命的國防部長唐納·亨利·倫斯斐³⁸(Donald Henry Rumsfeld)的一系列改革中所創設的商業行動理事會(BIC)³⁹說起。在 911 恐怖攻擊事件後，他認為應該進行軍事改革，以因應資訊信息化的時代，為了資訊戰、網路戰而要建立一支可以快速指揮、靈活反應、高效率化的資訊領先軍隊。而這勢必會對原有組織結構的既有地位造成影響。倫斯斐希望利用私營部門啟發的思想和方法去「改寫」組織業務實踐，將國防部轉變為 21 世紀更有效率的組織。

所以在 2001 年 6 月時，倫斯斐創設了商業行動理事會，為激勵私有部門參與國防部的組織性商業實踐中，並變革國防部的商業模式以成為一個更有效率的組織。其目的在「...推薦良好的商業實踐，找到並實施節約成本...這可以抵消人事項目、基礎設施、振興、重新資本化、設備現代化以及任何與轉型有關的資金需求...」。2004 年美國國防部向國會報告的內容⁴⁰表示，「...BIC 推行的商業模式在國防部的

National Defense University

³⁸ 唐納·亨利·倫斯斐(Donald Henry Rumsfeld)，縱橫政壇、商界，第 13 任、第 21 任美國國防部部長(任期：1975 年 11 月 20 日—1977 年 1 月 20 日、2001 年 1 月 20 日—2006 年 12 月 18 日)，美國唯一兩度出任國防部長、四位美國總統幕僚長、擔任兩家 500 大財星企業執行長的傳奇人物。他曾經管理世上最大官僚機構：五角大廈，也是唯一將 500 大企業管理經驗引進五角大廈的美國最高階級管理者。著有《倫斯斐法則：統帥的智慧，美國傳奇前國防部長的 14 堂領導課》。

³⁹ 商業行動理事會(Business Initiatives Council)，〈商業舉措促進國防部轉型目標〉，美國軍聞社，華盛頓，2001 年 11 月 14 日(Gerry J. Gilmore, “Business Initiatives Promote DoD Transformation Goals,” November 14, 2001, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=44459>)。

⁴⁰ 國防部在改變商業慣例及標準方面取得進展，(Donna Miles, “DoD Progresses in Transforming Business Practices, Standards,” April 1, 2004, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=26938>)。

現代化商業管理上有顯著實踐及標準和程序的改善...並借助這些新商業模式，讓更多企業參與國防採購及人力資源...提高委外承包效率...」。

上述美國 BIC 的做法，是我們需要增列的項目，雖然我國國防部已經有下轄資源規劃司、法律事務司、國防採購室等等部門，但分門別類的對位科層還是不足以因應快速變動的世代及整合需求。尤其是軍政業務涉及人事預算、人員身分、委外派僱部分，對我國軍原有組織架構是一大變革！舉例來說，2001 年 9 月，BIC 就批准了美國海軍的 10 項提議，涉及人員招聘，人員配備，財務運營和採購實踐的舉措，其中一條是：「修改聘用退休軍人進行公務員工作的 180 天等候期⁴¹。」光是這一項提議若是放在我國可能就會有所爭議，例如：1、有辦法這麼快就做法令修改嗎?(BIC 成立到批准才三個月)。2、軍、文職六個月間隔修改是否有旋轉門爭議等等。所以應建立一個真正能整合的商業行動理事會，以因應新的變革。

第二節 國軍外包制的實施經驗

一、國軍的承包商

國軍亦有許多承包商，雖說在早期仍有軍方的色彩，但近期逐漸改制成財團法人或是行政法人⁴²的形式，最有名的如：製造雄風飛彈的國家中山科學研究院⁴³；

⁴¹ 同註 40。

⁴² 是新公共管理下的一種公法人。為因應公共事務的龐大與複雜性，原本由政府組織負責的公共事務經執行後被普遍認為不適合再以政府組織繼續運作，而牽涉的公共層面又不適合以財團形式為之，遂有「行政法人」的設置。與財團法人最大的不同是，行政法人的資金來源是國家的預算，並且不再以公務員考試的方式進用人員。

⁴³ 是我國的專門研發國防科技的研究院，並在國防部之下的行政法人。其目的是為了建立自給自足的國防工業並希望能拓展國防技術、以及提升軍民通用技術和國防科技能力。

製造經國號戰機的漢翔航空工業股份有限公司⁴⁴；製造海軍各式艦艇的台灣國際造船公司⁴⁵；製造海軍各式巡邏艦如沱江級的龍德造船⁴⁶。

而內在非軍工複合體的勤務作業，有別於美軍在 1992 年因作戰需求的後勤民間支援計畫，我國政府亦有類似的相關法案，民國 89 年(2000 年)由行政院提出，「促進民間參與公共建設法⁴⁷」(簡稱促參法)，期藉由民間投資興建公共建設，引進企業經營理念，以改善公共服務品質。國軍亦於民國 92 年起，遵照政府「國防自主」、「擴大內需」政策，依國防法第 22 條資源釋商，「...推動運輸委外、軍機商維、行政勤務委外已行之有年；另自 100 年至 103 年執行「精粹案」，因應國軍兵力結構調整及募兵制的推動，將有限國防資源，挹注於主作戰部隊，檢討保留後勤核心能量，精簡部分後勤人力，並擴大釋出「伙食及補給」委外業務...」⁴⁸，其後勤委外規劃現況如下表 3。



⁴⁴ 是中華民國的航空器製造商。前身為 1946 年成立的空軍航空工業局，1996 年 7 月 1 日改組成漢翔公司，2014 年 8 月後改為國有民營企業。

⁴⁵ 是我國的旗艦造船業企業。並在高雄和基隆設有造船廠。是中華民國十大建設之一。其製造項目有：錦江級、武夷艦、磐石艦、光華快艇等。

⁴⁶ 龍德造船工業股份有限公司，創建於 1979 年，是我國一間總部位於台北內湖的民營造船廠，每年造船 15 至 30 艘船長 70 米或以下之各類型船艇，包括巡邏艇、攔截艇、硬身充氣式橡皮艇、消防船、領港船、渡輪及研究船等。

⁴⁷ 「促進民間參與公共建設法」於 89 年 2 月 9 日由總統公布施行，後經 90 年及 104 年兩次檢討修正公布全文共 57 條，並於公布日起實施，全國法規資訊網，法務部。

⁴⁸ 立法院，〈第 8 屆第 3 會期外交及國防委員會第 14 次全體委員會議紀錄〉，2013 年 4 月 11 日。

表 3 後勤委外規劃現況

伙食	<p>(一) 規劃機關、廠庫、醫院及學校裁撤食勤人力單位方可辦理委外作業，作戰部隊必須保持炊爨能量，以因應戰時需求，不納入委外範圍。</p> <p>(二) 檢討「人力委外」方式，廚房人力採公開招標，現執行空軍官校等 17 個單位，釋商金額 7 億 4,755 萬餘元。</p>
補給庫儲	<p>規劃委外包括「軍品清點」、「檢料」、「上下架」、「撥發運送」、「倉儲管理」、「軍品防護包裝」及「帳籍核對」等非機敏性工項。自 101 年 4 月計兵整中心等 7 個單位試行，釋商金額計 2,166 萬餘元。</p>
運輸	<p>自 92 年擴大辦理公路、鐵路、海運及空運等委商運輸，101 年釋商金額 6 億 60 萬餘元。</p>
裝備保修	<p>(一)軍機商維：自民國 92 年起規劃軍機策略性商維，包括 AT-3 等 9 型機、ATEC-5000 航電測臺等 4 型裝備及零附件、車裝、檢驗等項委商。101 年各型機均能達到部頒妥善率，釋商金額達 51 億 303 萬餘元。</p> <p>(二)軍艦商維：「港勤艇及 LCM 登陸艇策略性商維案」已於 101 年 12 月 27 日完成決標簽約，契約期程自 101 年 12 月 28 日至 104 年 12 月 31 日止，契約額度 9 億 7,932 萬 2 千元，將依年度委商實需，辦理工委作業。</p> <p>(三)陸用裝備商維：國軍自 95 年起即規劃辦理委商維修，目前執行陸用裝備「挖土機、輸油機具」等 80 案，101 年釋商額度計 4 億 8,602 萬餘元。</p>
行政勤務	<p>依「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，自 94 年起即推動行政事務委外，將國軍營區環境設施、職務宿舍、單身退舍維修、災損搶修、機場跑(滑)道草坪維護等項目納入委外範圍。101 年計執行 4,634 案，釋商金額 14 億 8,177 萬餘元。</p>

二、國軍委外承包後續推動方向

軍人服役期滿退伍後，在軍中的後勤技術專長，不盡然為民間所接受，直接面臨失業的問題。若能與退輔會整合建立輔導就業的平臺，並針對國防釋商委外項目，優先考量退伍人力，共同推動國防事務，既可保障退伍軍人的權益，亦能維持國防戰力於不墜，意即結合退輔機制，建立退伍軍人的就業平臺。而國軍鑒於自「精實

案」、「精進案」及「精粹案」之推動，後勤人力逐次精簡與流失，國防部應盡速將能釋商委外項目規劃出來，才能將退伍人力規劃運用。

第三節 募兵制的必要改革配套

一、募兵制後的配套措施

根據陳勁甫編《國防二法與中華民國軍制變革》，精實案後國軍的後勤類業務本應委外辦理，以集中精力在於核心任務。然而在長年無戰事情況下，軍政系統反而增加大量行政業務，排擠到屬於軍令系統的作戰訓練。所以有必要就其原因採取相應的配套措施；以美軍為例，1991年波灣戰爭結束後，美國陸軍開始了一系列的組織改造工程，為因應冷戰結束後國防預算逐年降低，以及波灣戰爭後發現的缺失諸如：戰略規劃、後勤支援體系、作戰的橫向整合，曾參予規畫美國陸軍組織再造工程的蘇利文(Sullivan)將軍，於1995年將其規劃的經驗與觀念撰寫成書《Hope is not a Method》，並由國防管理學院集結師資人手翻譯成心得報告，譯為「空想不代表良策⁴⁹」。

其中第六章提到建構策略型組織結構，筆者認為就是國軍應該確立「策略意圖」，也就是委外承包。而在第九章提到了組織轉型，利用「轉型」的方式使組織運作改變到與以前不同的狀態，非常適用於現今快速變遷的環境；並應該持續變革多次修正，即所謂的滾動式修正。

⁴⁹ 帥化民，田墨忠，廖國鋒，陳勁甫，劉立倫，國防管理學院，民87。

上述提到的軍政以及軍令系統，係根據國防法⁵⁰和國防部組織法⁵¹(以下簡稱二法)，為貫徹文人領軍並由國防部長一元領導，在國防部底下分設軍政、軍備及軍令三大體系，並設兩位副部長分別掌管軍政及軍備(雖然通常稱為軍政副部長及軍備副部長，但二法中並沒有明訂副部長的法定權責，而是由國防部長藉由權責分割來予以授權)，另由參謀總長負責軍令體系。其中軍備體系僅有軍備局一下屬機構，負責掌理軍備整備事項，如研發武器等等(並不代表所謂「後勤」，而是與中研院相似的高科技武器裝備設施的研發、製造單位)。國防部組織體系如圖 4。

而根據憲法第 36 條規定：「總統統率全國陸、海、空軍。」而根據「統率」兩字來定義，「其範圍涵蓋了『軍政及軍令』，具體內容根據各國憲法內容與臨時條款規定，可歸納如下：人事任免權、軍事審判權、戰爭權、戒嚴權、緊急命令權及建立戰時統帥體制權⁵²。」而憲法學者董翔飛則認為應該更加細分⁵³：

「軍令權係指陸、海、空三軍部隊的調度與作戰之指揮。」；

「軍政權係關於軍隊的編制、兵源的徵募、軍費的籌畫、物資的控制與調度、軍人糧秣之補給、彈藥裝備、治療、退役撫卹等等。」。



⁵⁰ 國防法，中華民國 101 年 6 月 6 日由總統華總一義字第 10100131561 號令修正公布全文共 35 條，並於公布日起實施，全國法規資訊網，法務部。

⁵¹ 國防部組織法，中華民國 101 年 12 月 12 日由總統華總一義字第 10100274251 號令修正公布全文共 12 條，並於公布日起實施，全國法規資訊網，法務部。

⁵² 蔣緯國，《國防體制概論》，台北，中央文物供應社，1981，頁 75-81。

⁵³ 董翔飛，《中國憲法與政府》，台北，三民書局，2005。

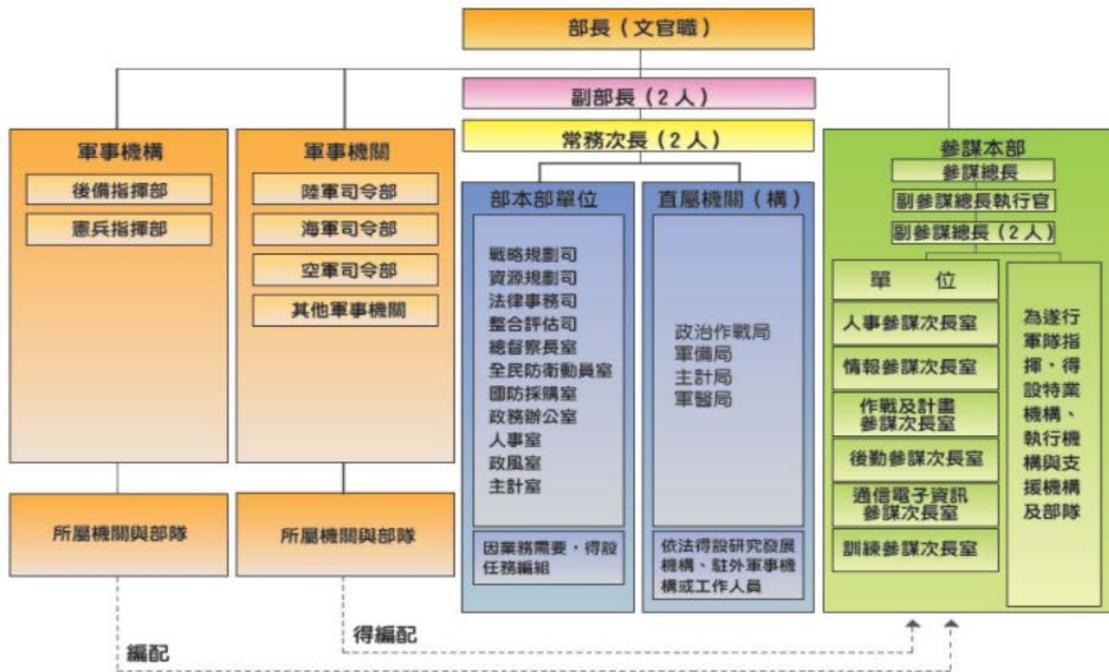


圖 5 中華民國國防部組織體系

資料來源：中華民國國防部-全球資訊網-國防部簡介(<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71861&title=%E9%97%9C%E6%96%BC%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8&SelectStyle=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E7%B0%A1%E4%BB%8B>)。檢索日期：107 年 4 月 10 日。

從上圖 5 可以看出，除了軍備局及參謀本部外，其餘的單位都屬「軍政」體系。簡而言之，在承平時期未打仗的情況下，各級部隊皆隸屬於軍政體系，統由各軍種司令部下轄管理包含「行政作業、生活規範、人事任用、情資蒐整、訓練課程、後勤補保、政治作戰、主計軍費、軍醫治療等等未盡的各項行政事宜。甚至包括災

害防救等等天災人禍⁵⁴。」僅在戰時才將司令部下轄所有軍事單位編配給軍令體系的參謀本部運用。

二、行政外包的迫切性

舉凡上述各式軍政業務，均由各軍種司令部內的各室、處、組做計劃並向下執行，然而底下各軍事單位(按我國軍事組織編制，依序是地區指揮部(軍團)、聯兵旅、營、連，外島地區或獨立營區另有規範。)都有所謂的對位科層組織體系⁵⁵來因應上級的軍政指導。根據美軍波灣戰後的分析，這類組織不僅疊床架屋、橫向溝通困難、經年累月不斷擴大導致組織臃腫、效率低下扁平化困難外，其作業亦不符合募兵制後志願役的官士兵人事成本的經濟效益和比例原則：「國家花那麼多錢在這些官士兵身上，他們卻不是在做戰鬥訓練。」

所以筆者認為，應該裁撤不必要的人事以節省國防預算，並將軍政業務大幅度的外包，像是參一、二、三、四，兵工、通信，政一、二、三、四、五，行政(預財)、副供(伙食採購)、醫政、各裝(材)：輪、履、兵、化、工、通、光，這些可以把它們大略歸為兩大類：

(一) 靜態面：「包含文書處理、情資蒐整、資料傳達、後勤業務資訊管理等等行政類勞務。」

(二) 動態面：「包含人事徵信、各地兵要及對岸情資尋查、績效考核和考察、業務督導、物資運送等等行政類勞務。」

⁵⁴ 雖然前總統馬英九先生在 2009 年時，將救災列入國軍主要任務之一，並指示：「救災視同作戰」，但是在承平時期，軍令體系的參謀本部並無兵權，各級軍事單位還是在軍政體系的司令部，所以救災亦屬於軍政業務。

⁵⁵ 同註 4。

而各級軍事單位原先龐大的對位示科層組織體系中的各室、處、科、組乃至國軍最小戰鬥單位的營所編制的一個官，都只要留下一個軍官即可！因為他們所做的任務將改成督導和教導外包人員、傳達各領域命令需求、匯整資料、報告上級和通知下級，並且在戰時作為各級指揮官的業務諮詢官，補助指揮官下達決心命令。當然，越高層級所需要雇用的外包人員將會越多。

而原先裁編的官士兵不僅可以節省大量的人事維持費預算、幫助組織瘦身，更可以將這些人員轉型到極度缺員的實兵戰鬥單位，以恢復軍人本業、充實基層戰力、補強現今國防的不足。另外，在公開競標上可以取得相對較低的人事作業成本，若和國軍每年都必須編足固定預算且又不能輕易調整編制的情況下，更具彈性。且民間外包公司人事制度上也較無法規限制，引進新技術的方式和速度也比軍中守舊觀念要快。

三、退伍軍人的疏處

一位軍士官，不論是正期軍校生畢業、或是職質專業軍官班、亦或是預備軍官的 ROTC、士兵在營轉服、社會青年轉士官等等，在這近十年的軍中生涯一定都會碰到行政類勞務，各種分業及不同層次不同地方都有些許到大量的不同，畢竟軍隊中還是人治多過法治，依上級的命令行事本就是軍隊中常見的狀況。那麼這些眉眉角角的處置流程，以及軍事專業的知識，是不是可以在退伍出社會後有所用處呢？

顯而易見的，沒有！常常會聽到退伍軍人能做的職業是所謂的「三保⁵⁶」，即當保全、拉保險、賣寶塔。所以我們為什麼不將這些擁有經驗的軍人，當作外包公

⁵⁶ 彭杏朱，〈軍職退役沒彈性「限階限年」卡住活路，20 年服役時間一到，軍官就想退伍？〉，台北，遠見雜誌，2016 年 10 月號。

司的員工直接轉入行政類勞務的工作呢？這就是新政府一直想要尋找的退伍軍人可擔任的職務呀。

從實務面來分析，退伍軍人尤其是軍士官或有接觸到行政類勞務的士兵，他們都對這類業務有其專業經驗，可以減少外包公司的訓練成本。另外，他們對於軍隊中的環境亦很熟悉，在時間上可以無縫接軌，又可減少外包公司的時間成本。最重要的是，退伍軍人了解軍隊中保密規定，在處理業務時比起一般未擔任長期軍職的民間人士更要有紀律，可減少外包公司的危安成本。

另外這邊所考慮的退伍軍人，大部分係指服役未達 20 年，也就是尚不能領取月退俸即退伍者，「...這些人大都介於青壯年(25 歲至 49 歲)，其年資並不高，僅靠退伍金尚無法承擔經濟壓力⁵⁷...」，然而因政策因素、或因家庭因素、或因個人意願、亦或是因以往社會對於軍隊文化的反感而早早退伍。

根據丁華所著〈我國青壯年志願役退伍軍人就業研究：人力資本與社會資本的觀察⁵⁸〉指出，因軍隊屬於「全控型機構⁵⁹」，退伍軍人再就業時所擁有的兩項資本：人力資本⁶⁰及社會資本⁶¹，比起社會上的一般人還要來的相對要少很多。但是在軍隊組織中卻並無減少。相反，因年資越長而在其退伍後的兩項資本反而越多。



⁵⁷ 丁華，古允文，〈戰場轉換－青壯年常備役退伍軍人轉業困境初探〉，台北，復興崗學報 88 期，頁 123-147，2006。

⁵⁸ 丁華，〈我國青壯年志願役退伍軍人就業研究：人力資本與社會資本的觀察〉，南投，國立暨南國際大學人文學院社會政策與社會工作學系博士論文，2008。

⁵⁹ 所謂「全控型機構」意指：一群長時期與外界社會隔絕並被完全控制的人的居住地或工作地。軍隊組織即具有全控組織的特點，包括：① 每天重複相同的作息、做相同的事。② 來往互動對象一定，少有變更。③ 必須接受嚴格的管制與安排。④ 個人必須適度的拋棄「自我」，建立新的行為模式來配合制度的要求（錢淑芬，1993）。

⁶⁰ 同註 58，代表個人的教育、專業技能與就業、職業地位及薪資高低的絕對關係，意即個人的能力。

⁶¹ 同註 58，其討論的重心置放在個人如何涉取與動員鑲嵌在社會網絡的資源的面向上，可以說是個人的人脈或人際關係。

因為歷練越久越了解軍隊中業務(人力資本)，而服役越長則認識更多同僚(社會資本)。

退伍軍人在人力資本和社會資本方面都相較於一般民間僱員要弱勢，若是直接退伍，在人力資本上形同一種浪費，所以，釋出軍政業務能將這份人力資本再度銜接，並且有效進行組織精簡瘦身，尤其一位軍人在薪資待遇、人員經管規劃上都需有全般的歷練，其所耗費的行政資源所費不貲，再加上募兵制後志願役編制數相較於以往義務役的編制數少，雖然每個人的專業能力增加，但是業務負擔卻也跟著增加，這些與志願役人員的專業度有別的業務範圍，可以交給退伍人員做，因為他們雖然退伍，仍有軍事專業及熟悉軍隊習慣甚至是軍隊中的社會資本。

四、部隊的形式主義現象

身為一位陸軍步兵基層野戰單位的營連級軍官，自身經歷深刻的體悟到國軍所謂的「按表操課」事實上並不盡然的落實執行，這個狀況其來有自，然而在募兵制這些年來的不斷裁減員額後，其不落實的狀況幾乎已是公開卻不說的秘密了。實際的狀況是：「每周的課表排定後並公布，但是操課當下卻是只有教官和操課器材出現在場地，其他人都在做行政勞務」，雖符合國軍操課所謂的三不變原則(即課目、時間、場地不變)規定，但是看到那空蕩蕩的操課人員待命區不免還是感到好笑。諷刺的是只要上級一來督導，分散在各處的人員又要放下手邊工作緊急集合，立刻回到操課區演練。以下是筆者訪問同在基層擔任主官或幕僚同儕的實際對話：(問：請問貴單位部屬「在駐地」實際操課狀況？)

「十軍團 586 旅上尉副連長、步兵。操課實際狀況，因為連上運作需求以及上級每天都有資料要繳交，軍士官幹部幾乎都有業務要做，而且這些業務也不是他一個人就做得起來，還要有代理人制度以方便負責人有一事故時可以銜接業務狀況，操課...

說真的就是排一個有師資的幹部當教官站在操課場地，人員還是有排入操課啦，只是都去忙業務了，希望能真正減少這些業務來影響下級，之前說要業務簡併，根本就是多一項業務叫做『業務簡併』，反而更麻煩還要做專門資料夾去應付督導。」

「八軍團 52 工兵群上尉連長。操課實際狀況喔，還是會操課阿，只是人員到後可能突然上級又一通電話要資料，尤其參三、參四，根本還沒操課時，他們負責人就說昨天還是之前的資料還沒 KEY 完，今天一定要交不然會被提報什麼的，我們做主官也是很無奈啊，不讓他去做等一下上級那些幕僚還提報我們不配合勒，最後也是搞到自己啊，只能說喔，先處理那些很趕著要的資料啦。阿人員操課就變成很形式。」

「八軍團 564 旅上尉連長。操課實際狀況喔，你說的這個狀況大部分單位都有阿，我自己連上也是會，阿有時候就突然要資料，你又不配合，之前看那些學長不理他們那些幕僚的，阿結果還不是晚上外散宿留人下來弄阿，累到自己又苦到那些業務士，搞不好還被自己連上的兵申訴沒給他外散宿勒。希望喔...我覺得這個很難啦，那些幕僚也是上面叫他弄的資料阿，我自己當過幕僚就知道阿，上面催得緊如果下級不配合真的是會爆氣。操課...你也知道就是應付應付阿。」

National Defense University

「十軍團 58 砲指部上尉連長。操課實際狀況，我們單位我看到是有落實啦，但就像你說的這個業務狀況，當然還是會有操課到一半被叫走的情況啦，這從以前就一直有啦，你也不可能要求操課的時候真的人員全數到齊阿，始終還是會有一些事故，像站哨、請假、行政作業、伙委採買阿，而且你以為課表排定了就一定是那堂課嗎？搞不好前一天上級突然說要聽講習，相關人等還是要到；也有那種突然說要做全旅示範的，營級就直接叫你去準備示範...器材阿、人員挑選阿、演練阿，營長

下午先期預檢，阿擺明了就是操課擺旁邊了阿。希望喔...把這些鳥事交給別人解決啦，我們一個連級人力有限阿。」

「六軍團 584 旅步兵上尉連長，。操課實際狀況，很不落實阿，你也當過連級主官不知道嗎？實際到課數通常一半不到吧。對啦很多都去忙業務，也有那種旅級派人要公差的阿，長官都想說你一個小小的連級是有什麼業務？可是他底下的幕僚一直要資料阿，而且講到訓練績效，真的是腦殘，之前是用一本小本的訓練績效登記簿當口袋內務，現在改用線上登記，阿是以為有多資訊化阿，只是改成 key 在軍網上而已，還增加我家參三作業量，我每次早上五查看到他，下次看到就是外散宿集合了。希望喔...講真的啦，這些業務是有必要啦，阿你就不要又要資料又要督導上課，不可能啦。」

「六軍團 542 旅上尉連長。操課實際狀況，沒人啊，現在募兵那麼困難，連上編制數就都沒滿編了，平常還有那麼多事要做，我們連就是一早把操課器材擺好，人員就值星官分配下去看要幹嘛就幹嘛阿，比較麻煩是突然來上級督導操課狀況啦，就趕快叫值星官去通知所有人再回來操課場地就位阿。等他們幕僚看完寫幾條無關緊要的缺失交差了事後，我們人再回去作業。這樣當然沒有訓練成效阿，阿你也知道訓練績效那個都隨便 keykey 的啦，都嘛假的，給長官看的，分數也是我們參三自己打阿。希望喔...這個體制下我能希望什麼？根本沒有未來！不要搞到我就好了啦。」

「八軍團 333 旅上尉連長。操課實際狀況，我們營比較麻煩，跟旅部在一起，每晚值星官在排明天編組表時都要再註記誰誰誰明天的業務，我的作法是讓非常趕著交資料的業務士至少第一節課要出現，之後輪流偷偷放下去作業，沒辦法啊，天子

腳下哪知道會不會旅長突然興致一來走下來看操課狀況阿，而且上課時還要看一下整個場面的人不要太少，有時候那些業務士們真的每個都趕的時候也沒辦法，只能放下去作業了，就是在賭。希望喔...連級不要有業務阿，人少任務多還要操課，魚與熊掌不能兼得阿，現在募兵又要求要福利福利外散宿，晚上都只剩下我跟副連長和 POA 會留下而已，不敢走啊。」

「砲兵訓練指揮部上尉中隊長。操課實際狀況，這個我們很落實，我們學校單位本來就是在接訓員做軍事訓練的，但是你真要問的話，應該是偏向問我們原本建制的幹部的作業量吧？因為我們是軍事訓練單位，原本一個連的建制人數可能就只有 7 個，包含連長、副連長、輔導長，另外四個就是士官幹部；基本上因為我們單位任務性質的關係，其實要看各梯次訓員的量和梯次與梯次間的時間長短，有時候排的很緊密時就會很忙，希望喔...減少一些不必要的督導吧。都是按規定在操課，沒必要搞得一副很精實的樣子，徒增困擾。」

綜合上述訪問同為基層主官的同儕看法，均認為部隊在「按表操課」的行為上有很多的不合理處，大部分都是因為人員在操課前或過程中就因為各自所被賦予的業務而必須離開，並未落實駐地訓練的成效，甚至在上呈的績效資料上也是多有造作，並不能真實體現單位戰力，更無法達成訓練本務，長此以往對於募兵制的基層士兵來說形成一種形式主義，來從軍的意義可能僅僅只剩下經濟因素，連帶影響士氣及精神戰力。

第肆章 軍隊行政類勞務委外承包的可行性分析

根據吳定所著《公共政策》⁶²提到，在從事政策方案規劃時，必須從事可行性研究(feasibility study)。因為政策方案能否被接受或是未來能否順利進行，都有賴於這項研究。也因此，在規劃政策的過程中，主管機關應該召集內部專業人員、或是邀請專家學者來一起設計方案。在分析方案時，要評估各方案的優缺點、價值高低、重要性等等來做比較。

要分析將軍隊中的軍政業務委外承包，就不得不探討外部因素帶入後的機會(opportunity)和風險(risk)，要知道外包可謂雙面刃，若能用的好自然是助益，然而若是使用不善當然也是有其風險，以下從經濟、法律及社會可行性等三個方面來做比較分析，配合研究方法從內部(經濟)、本身(法律)以及外部(社會)等三方面系統化的觀點作可行性分析，希望能當作國軍改良組織之參考。

第一節 經濟可行性分析

經濟可行性(economic feasibility)，意指執行政策方案時所需要的一般性資源與特殊性資源之可得性如何。一般性資源指金錢預算而言，特殊性資源指專業性人力、物材，相關資訊等等。

一、從經濟面來分析

(一)機會：引進競爭投標對象，降低支付成本，由於民間承包商發展快速，競爭對象多，成本自然下降，且採取政府採購法公開招標程序辦理，透過最低標的方式，有機會爭取價位低廉信譽良好業者之可能性。另外民間承包商引進新的專業技

⁶² 吳定，《公共政策(全)》，台北，中華電視公司空大附專用書，2000，頁211。

術，提升工作效能，而且為了提高承包能力，民間業者會提供較新穎之技術或機具，可達到工作之效能之提升及強化。

(二)風險：當使用最低標的方式，基於商業利益的考量，惡性競爭結果，承包商提供之服務品質較難掌控，甚者發生廠商資金周轉不靈之情形。防範之道除事前審查作業必須審慎外，或可採取最有利標因應之，當然成本上升會影響經濟面；因此，契約訂定非常重要。

二、從組織面來分析

(一)機會：引進外包這種公私合作概念，可以營造軍方與民間的夥伴關係；並且引入市場的競爭機制，活化軍隊組織的守舊觀念和僵硬制度，當然，有機會得到良好的人力仲介、業務外包等等外包商，可以強化組織體制，並增強民間的就業機會。

(二)風險：在經濟不景氣時期，民間委外機構若經營不當，有可能發生承包商中途倒閉的情況，所以應在狀況未發生前備妥替代方案，以利業務執行；另外委外人員流動性高、素質不易掌控、管理不易，應於契約中予以詳細規範以避免爭議。

三、國軍預算分析

(一) 總預算佔 GDP 比例的分析：

一個國家的國防預算，佔國內生產毛額 GDP(Gross Domestic Product)的多少，可以用來衡量該國的軍事化程度。特別是開發中國家或是在地緣政治上有衝突可能的地區，因為軍事投資或是軍事作業可以帶動科技發展及民生經濟。然而不可否認的是，軍事花費越多，勢必會排擠到其他諸如基礎設施、教育乃至於高齡化社會的長照等等，種種因素牽動政治考量，影響著執政者的分配。

新政府於 2016 年上台前，公布了《國防政策藍皮書⁶³》並由該基金會董事長，也就是現任總統 蔡英文女士明確承諾會盡速將國防預算提升到 GDP 的 3%，然而根據立法院的國防預算書佔比，2016 年 1.87%，2017 年 1.86%，且今年(2018)的國防預算由新任行政院長賴清德先生調整後，預估約佔 GDP 的 1.84%，是新政府上任之後的新低。

若要達成振興國防產業的目標，現在的比例顯然有不足的空間，所以從總預算來看，應該要盡速向 3% 的 GDP 佔比邁進。

(二) 預算分配的分析：

國軍預算分為三大類：人員維持、作業維持和軍事投資，其意義分別是人員薪資的費用、常態性作業如保養作業維持的費用以及新科技產品和新技術研發的費用。其實在這三大類預算內都含有委外的經費，如僱員、委商維保、軍火商投資等等，然而若從行政類勞務的動態及靜態兩面來看，現階段的外包業務集中在人員維持及作業維持上，且大多為後勤性質業務；而依據監察院「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究案⁶⁴：「...募兵制實施必然增加大量人員維持費用...應同時考量將後勤、幕僚等行政人員大量釋放給文官或委外，以有效使用資源，並提昇戰力。」下圖 6 為我國從 2000 年起的國防預算和人員維持費的占比。

National Defense University

⁶³ 民主進步黨智庫國防政策諮詢小組，《國防政策藍皮書-第七號報告》，〈振興臺灣核心國防產業〉，http://www.dppnff.tw/uploads/20141002201332_5490.pdf，台北，新境界文教基金會，2014 年 10 月，頁 8。

⁶⁴ 監察院國防及情報委員會第 4 屆第 6 次會議，〈「國防部擬實施全募兵制對政府財政及國軍戰力之影響」專案調查研究案〉，2009 年。

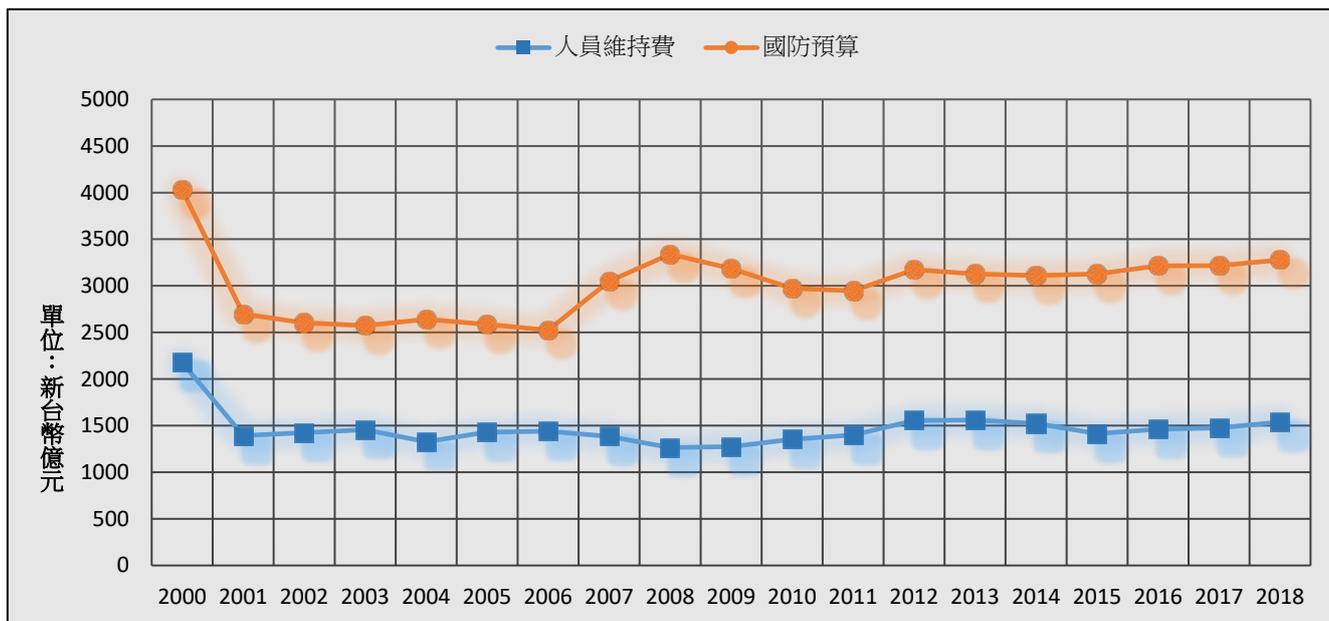


圖 6 我國國防支出 2000 年至 2018 年

資料來源：《台灣國防變革：1982-2016》⁶⁵，頁 88-89。

從上圖 6 中可以看到，我國國防預算除了 2000 年(民國 89 年)，因為預算年制改為曆年制⁶⁶，多了半年預算所以有到達 4000 億，從 2001 年到 2015 年都是介於 2500 億至 3500 億新台幣之間，而人事維持費用幾乎都是佔了國防預算的五成。

比較圖 4 和圖 6，可以發現除了美國的軍事預算曲線年增長之外，我國與美國的雙線比例非常相近，從這裡可以看出美國在人員的任用上很大比例都是委外給僱員！然而與美國同為募兵制的我國，卻依然是自給自足的做法，亦即募兵制的軀殼，卻還裝著徵兵制的靈魂，觀念尚須改革才能發揮募兵的優勢。

⁶⁵ 同註 17。

⁶⁶ 民國 89 年以前的預算是會計年度制，係自上一年 7 月 1 日起至當年 6 月 30 日止。而從 88 年 7 月 1 日起，改為曆年制；所以 89 年的預算實際上是包含 88 年下半年及 89 年度(88 年 7 月 1 日至 89 年 12 月 31 日)。

有鑑於此，筆者提倡應將「軍政體系內的行政類勞務」所含的幕僚編缺人員盡速建立委外管道釋放給外聘雇員。若能經由人員維持費的預算編列來達到「人力替代策略」與「戰力替代策略」，才能真正使募兵制更有效執行。

第二節 法律可行性分析

法律可行性(legal feasibility)，意指政策方案在執行時，能否克服法律方面的障礙而言。是否違反法律規定？是否受到法律限制？是否需要制定新法規或修改舊法規？是否不涉及法律，只須行政命令即可實施(可行性最高)？

一、從行政執行面來分析

(一)機會：民間承包商在執行業務時，其優點在僱用人時不受法令、性別之限制。由於其機動性與應變能力強，運作亦較軍隊組織富有彈性，且組織扁平化，不受階級科層體制的節制，執行力強。

(二)風險：行政倫理不足，要如何使民間委外人員遵守相關規則，如嚴守機密。另外人員訓練亦是一問題，對於軍中專業、軍事術語等特殊性的軍事業務，這些民間承包商的外包人員需要另行訓練。

二、國軍行政類勞務外包受到政府採購法的限制

為了配合募兵制，依法保障軍人權益，鼓勵國人志願服役，國防部於民國 104 年發布了「推動募兵制暫行條例⁶⁷(附錄一)」，並於同年 12 月配合「政府採購法⁶⁸」，會銜國軍退除役官兵輔導委員會修訂並發布了法規命令「志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法⁶⁹(附錄二)」⁷⁰。其用意在於使優秀及富有經驗之專業志願役退伍軍人能迅速熟練無縫承接工作，並能有效擴展及保障志願役退伍軍人就業機會；雖然這是募兵制下很大一個配套措施且已有他國軍隊實施的例子，然而在該項處理辦法的第二條中，亦將其可以採購承包的勞務做了相關限制，其規定如下表：

表 4 國軍志願役退除役軍人、團體承包勞務採購辦法的限制規定

條	文	說	明
第二條	國防部及所屬機關(構)、部隊、學校(以下簡稱採購單位)辦理下列事項有關之勞務採購，適用本辦法之規定： 一、營區安全：為維護營地、倉庫、營堡、醫院、試驗場地、營站、兵工廠、空軍基地及飛行場等駐紮部隊之軍事設施或部隊駐地整體安全，所為警戒、保(監)護之一切手段。	一、第一項(條文第二條)規定適用本辦法之勞務採購類型。 二、第一項第一款(營區安全)，參考國軍軍語辭典「營區」及「營區(據點)整體安全防護」定期範圍。 三、第一項第二款(研製維修)，係指國防法第二十二條第四項及國防部科技工業機構與法人團體從事研	

⁶⁷ 「推動募兵制暫行條例」，中華民國一百零四年九月三十日總統華總一義字第 10400114351 號令制定公布全文 14 條；並自公布日施行，至一百零九年十二月三十一日止，國防部資源規劃司，民國 104 年 09 月 30 日，<http://law.mnd.gov.tw/scp/newsdetail.asp?no=1A004702605>。

⁶⁸ 「政府採購法」，中華民國一百零五年一月六日總統華總一義字第 10400154101 號令修正公布第 85-1、86 條條文；並增訂第 73-1 條條文，行政院公共工程委員會，<http://lawweb.pcc.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL000659>。

⁶⁹ 「志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法」，業經本部會銜國軍退除役官兵輔導委員會於 104 年 12 月 22 日以國規委會字第 1040000240 號、輔綜字第 1040102297 號令訂定發布，<http://law.mnd.gov.tw/Fn/ShowNews.asp?id=8588&flag=0>。

<p>二、武器裝備研製維修：從事武器、裝備與相關系統及其製程、檢驗、包裝、運輸、屯儲、使用、報廢所生副產品之研究發展、生產製造或維護修復工作或業務。</p> <p>三、軍品運輸：使用運輸工具將軍品從起點運送至終點之過程。</p> <p>四、其他軍事安全：前三款以外，為防止諜報、觀測、顛覆、陰謀破壞、困擾或奇襲所為之一切措施。</p> <p>前項勞務採購涉特殊軍事安全或技術者，由採購單位依個案報請國防部核定或定之。</p>	<p>發產製維修辦法所稱之研發、產製與維修，並明定其範圍。</p> <p>四、第一項第四款(其他軍事安全)，參考國軍軍語辭典「軍事安全」定期範圍。</p> <p>五、第二項(前項勞務採購.....)規定涉特殊軍事安全或技術之核定權責。</p>
--	---

換言之，非上述「涉及營區安全、武器裝備研製維修、軍品運輸及其他軍事安全」這四點規定之相關勞務採購範圍，並不在可承包的勞務選項內，也就是說，龐大的「軍政」體系內屬於行政類勞務的動態面和靜態面部分(見上述第三章第三節第一段)，有很多是限制採購的，而且必須「...由採購單位依個案報請國防部核定或定之。」。

這樣子的規定限制了行政類勞務的外包，也減少了優秀勞務承包商可以提供的服務和就業機會。而且國防部下轄的各軍事單位(採購單位)，在沒有先例可循的狀況下，以及必須要由自己依「個案」的方式向上提報國防部，不難想像這些採購單位的主官們根本就不會想要去攬這樁事。所以解決的辦法還是須由採購單位的最高上級...也就是國防部，去修訂本採購處理辦法、加入軍政業務的範圍後設立更嚴謹的細部規定。另外在本採購處理辦法的第八條規定，「本辦法自發布日施行，至中華民國一百零九年十二月三十一日止。」在現今募兵狀況並不佳的狀況及可預見的未來裡，勢必需要延長本法令的持續時間。

三、身分判定：軍人兼具勞工身分、法人和自然人的差異

將國軍行政業務外包這種軍事事務變革⁷⁰，必定會牽扯到諸多的法律適用性，但是不論政治角力、預算採購以及福利待遇等等法條，最最根本的源頭應是這些執行者的身分！這是我國尚未明確規範出來的，然而身為軍事委外大國的美國，已有類似作法規範，現代戰爭中的各大國也為了因應快速動盪的世界局勢變化，以及因其身分而衍生的諸多問題，諸如：違反人道法、觸犯戰爭法、侵犯平民人權以及誰有司法管轄權等等爭議，亦希望能有一個共同遵守的國際法或是公約來規範此類行為者。

在談到規範身分的法律之前，必須先將這類行為者的外包公司做一個定義，現代將其通稱為私人軍事服務公司(PMC⁷¹)，其提供的服務內容大略分為兩項：

(一) 軍事支援：用我國國軍的說法應稱為「戰鬥支援」，如戰場情報蒐集、提供前線部隊重要物資、護衛重要軍資或人物的武裝人員等等。

(二) 非作戰行動：如後勤勞務、行政業務、軍事顧問或私人保全⁷²等等。

而 PMC 的身分因企業化不再是自然人，而是法人，所以公司底下的員工都必須遵守且受到國際法規範及保障，然而敵對國間戰爭行為因為宣戰後導致的非人道做法(殺傷、謀殺、酷刑等侵犯人身安全等行為)，在戰時是軍人「有可能會受到的待遇」；但 PMC 底下非軍人身分的員工卻也有相同風險！所以勢必要在交戰國

National Defense University

⁷⁰ 軍事事務變革 (Revolution in Military Affairs, 簡稱 RMA) 亦譯「新軍事革命」，並不是中文意思中的「革命」，如同工業革命的語意一樣，意思是指對未來軍事技術轉型的概念。依照《國軍軍語釋要》的解釋：「係指透過創新的部隊編制和軍事學說，與先進的武器系統和技術，達到及時、正確地目的，使軍隊作戰效能得以提高。」。

⁷¹ 私人軍事服務公司(簡稱 PMC, 英文: private military company), 是提供軍事服務的私人公司。因為企業化後，成為法人，所以 PMC 在國際法中的規定已經和過去的傭兵不相符，不過其中亦包含了非戰鬥人員、傭兵、交戰人員等，其內部成員並非只有退役軍人，公司內的也有眾多的一般雇員，雖然說公司的工作與僱傭兵類似，但實際上的性質不同。比較多時候是在後方作業而不上前線。

⁷² 我國在 2013 年因廣大興事件(我國漁船遭菲律賓執法船開槍射擊造成一死)，立法院於同年 8 月通過讓遠海作業的船隻能夠合法的雇用非本國籍的武裝保全人員。

雙方都有一個國際法規來規範戰爭罪行的身分判定問題。在 2008 年通過的國際慣例《蒙特勒文件⁷³》(Montreux Document)，定義了私人的軍事服務公司中的成員是「具有武裝的平民⁷⁴」。這在某種程度上保障了 PMC 員工的身分。值得一提的是，雖然該份文件並無約束力，只是一個慣例，然而在國際政治底下依舊會對違反慣例的國家祭出制裁。

另外一個和 PMC 區別的身分稱為僱傭兵⁷⁵，因其由來已久且頗受爭議，受到《日內瓦公約⁷⁶》做出廣義規範。雖然僱傭兵亦受到日內瓦公約在 1977 年通過的第一附加議定書⁷⁷保障(免於受到殺傷、謀殺、酷刑等侵犯人身安全等行為)。但同一議定書中也作出裁示，戰鬥員或戰俘若被確認為僱傭兵，則不享有戰俘的權利。這代表著拿起武器的那一瞬間，僱傭兵們便成為非法武裝分子，敵對國有殺害他們的「合理意圖」。所以僱傭兵的身分比起 PMC 有更大的風險。

回到國軍的法律身分判定問題，雖然我國並不在國際關係中被承認(這裡暫且不論臺灣被國際社會視為中國的一部等政治問題)，但是對於國際上有關人道問題

⁷³ 《蒙特勒文件 (Montreux Document)》，是瑞士政府和紅十字國際委員會在 2006 年開展的一項國際進程的結果，內容為對武裝衝突期間各國私營軍事和安保服務公司營業的規制，並不具有法律約束力，而是包含一系列相關國際法律義務和良好慣例。2008 年 9 月 17 日，有 17 個國家就蒙特勒文件的終稿達成一致意見(包含中、美、英、法等國，不包含俄羅斯)，其參與國家的數量一直在穩步增長。

⁷⁴ 〈武裝衝突時國際上的相關法律義務及慣例-關於私人軍事服務公司和安保企業〉，<http://www.icrc.org/chi/assets/files/publications/icrc-006-0996.pdf>。

⁷⁵ 僱傭兵是為了利益參加武裝衝突的人。其參戰的目的「主要是」為了錢財報酬，任何一方開出高價，就可以雇用他們。如今，僱傭兵團體想要以合法的模式經營，例如：私營軍事公司、保安服務公司，依照企業經營的方式來管理類似公司，希望能向外承包服務成為「戰爭或軍事的私人服務企業」，例如美國黑水公司。

⁷⁶ 「日內瓦公約」是一些在瑞士(因其是 1815 年後國際公認的永久中立國)日內瓦簽訂的或(正式或非正式)名稱中含「日內瓦公約」的國際公約的簡稱。而眾所周知的「日內瓦(四)公約」則是在 1864 到 1949 年間重新締結於日內瓦的四部基本的國際人道法，為國際法中的人道主義定下了標準。它們主要有關戰爭受難者、戰俘和戰時平民的待遇。以及保護平民和戰爭受難者的一系列國際公約的總稱。

⁷⁷ 第一附加議定書，《是在 1949-08-12 於日內瓦四公約中關於保護國際上受到武裝衝突的受難者所訂定之附加議定書》(訂立於 1977-06-08)，<https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/20>。美國並未簽署。

所律定的正向意義的公約或文件，我國亦有遵循的必要，即「合理的勤勉⁷⁸」。然而對於界定國內企業能夠向 PMC 發展的身分法律卻尚未成形，僅在廣大興案後有提到可以僱傭私人武裝保全⁷⁹；所以筆者認為，為利於行政勞務委外，在法律可行性的第一且最重要的一步，應是訂定如《蒙特勒文件》與《日內瓦公約 - 第一附加議定書》的相關規定，使其完善法源依據，才能名正言順。

第三節 社會可行性分析

社會可行性(social feasibility)，意指政策方案在社會方面受到支持的可行性如何，至少包括下面這些支持因素：一般人民、標的團體(人口)、行政首長、意見領袖、政黨(團體)、利益團體、大眾傳播媒體、民意機構等等，同時還應該考慮該方案是否有違反傳統倫理道德觀念，以及社會上盛行的價值觀念，若違反的話其可行性必然會降低。

要將軍隊中的行政業務外包，除了預算上的支持、身分上的定義外，亦需要外部社會大眾的認同，前面我們已經談到，在經濟上「把餅做大」、在法律上「必也正名」，有道是「開一扇門、建一條路」，如今需要分析的是如何讓人踏進門、走上路。下面我們從幾個面向來分析：

⁷⁸ 「合理的勤勉」，是國際紅十字會提出的說法，認為一國應該用盡一切分法，阻斷並懲處在其領域內違反國際人道法的人、團體以及行動。(紅十字國際委員會擴大與私營軍事和安全公司的聯絡)，紅十字國際委員會，<http://www.icrc.org/chi/resources/documents/misc/6ql8xg.htm>。

⁷⁹ 〈中華民國籍船舶於受海盜或非法武力威脅高風險海域僱用私人武裝保全人員辦法〉，法務部全國法規資訊網，2014年3月3日發布。

一、從社會面來分析

(一)機會：配合行政程序法及政府採購法之規範，以及健全的市場機能、透明化之審查招標程序，可以形成一個嚴密的監控機制，有助於推展業務委外的作法。並且由政府推動，其宣傳較正面亦公開透明。

(二)風險：政治力之介入及民意代表的關說有可能改變承包商。畢竟台灣在政治上並沒有行政上那麼透明，所以國防部上級長官需秉公處理，因應壓力。

二、正面形象與承包商的選擇

美國軍隊的形象一直都表現得很好，世人對於美軍的感覺不外乎，正義、高科技、薪資高、福利好，以及其他諸如團隊精神、觀念開放等人性光輝的價值。而其各種透過媒體、網路等宣傳行銷的強化，更將形象的力量散佈到世界各地，此即所謂的軟實力⁸⁰。正面形象不只有助於其工作任務的執行，亦能為其募得大量人力資源。進而讓成員產生社會認同⁸¹，包括外包成員。關係圖如下：



⁸⁰ 軟實力 (英文: soft-power)，比如價值觀、文化信仰、人民意識形態及民意取向等能夠有影響作為的內在因素，一般在國際社會上，看的是一國的經濟(規模)以及軍事(戰力、武器等)。哈佛大學著名教授約瑟夫·奈爾首先提出這個觀點，相反的，硬實力就是經濟和軍事等等實在的力量(權力)；軟實力可以說是用實質的力量以外的「認同感」來折服其他國家。

⁸¹ 社會認同 (英文: social-identity)，是在 1970 至 1980 時期由 Tajfel 提出的一則社會認同理論，其中將認同做了兩個區別，包含個人主觀的個體認同，以及團體間的社會認同。而其觀點說明：「個人知道自己是在一個社會上的團體內，並且體會了在團體內的價值以及情感等意義。」

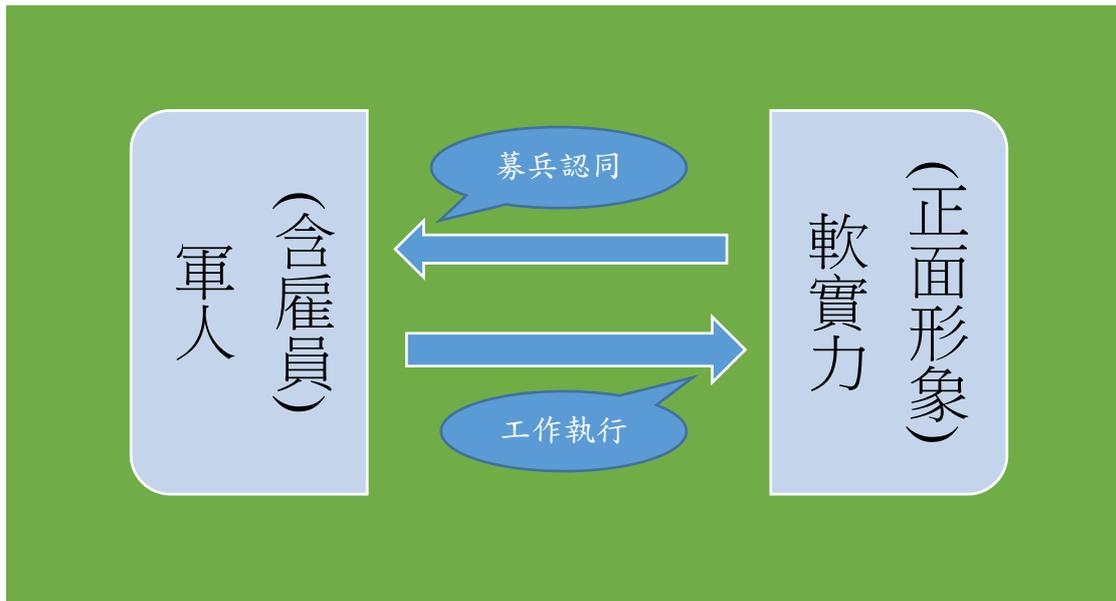


圖 7 軍隊形象與成員之工作-認同關係

所以社會的可行性因素之一是強化軍隊的形象。然而在現行實質薪資尚無明顯提升及以往義務役時期留下的負面形象來看，既使已經做了大量的福利政策，諸如：改善營舍、人性化管理、每日外散宿、開放智慧型手機，甚至出動美女士官兵招募、上將走入校園及恢復預校國中部等等。依舊無法提升國軍形象，年輕人仍然不願意當兵，連基層軍官都缺。上述募兵的缺失很大一部分關鍵是軍隊形象不好，無法引起社會認同；其次則是當今世代對於從軍的意願不高。這些在可見的未來仍有好長一段路要走，筆者身為基層軍官，看著同學們接受由上至下的招募命令，走入第一線去「求兵」；的確有感覺到國軍想要從內部改變的心，但還是不夠快。

既然內部還有好長一段路，行政業務的委外承包就不可能希期由內部產出，我們必須藉由外部企業(承包商)的正面形象來吸引人才願意進入軍中服務！也就是說國軍需要跟良好形象或是眾所皆知的企業合作承包勞務。而這樣做可形成兩個優點：

(一) 吸引人才的現成工具：這些良好形象抑或是眾所皆知的企業擁有吸引人才的優勢，可擺脫國軍長年負面的社會形象。況且台灣年輕世代的勞動人口中，因

為受上一代影響，常有考入公家機關爭取鐵飯碗的觀念，然而公家機關沉痾、守舊的行政效率卻不符合年輕世代心中所期望的工作(尤其是軍隊)。有鑑於此，利用優良企業的名氣派遣員工，一者可為勞動者爭取進入企業的近路；二者可減少勞動者心中顧慮(至少使他們認為雇主是企業和軍隊參半，而非只是軍隊)。

(二) 四方得利：

- 1、人民(勞動者)可以得到工作機會且進入優良企業；
- 2、企業可以發展新型態產業且有人力資源選擇；
- 3、軍隊可以改善形象且利用競爭性勞務管理加強效率；
- 4、國家可以深化落實募兵政策且帶動整體經濟發展之餘，亦能融合軍、民、企業三方更深的聯繫。

三、在地化與軍民之鍊

國軍雖小，但是上至高山雷達站下至外離島都有據點。只要有人、有營區，就有委外承包、有工作機會。新時代下募兵制的國軍要做的，是將外包這個工具，結合到募兵制的政策內，讓這份內外雙贏的服務推廣到在地化，加深軍民的聯繫。

為什麼要在地化呢？這就必須從兵役制度的改變來說起，「...以瑞士為例，身為中立國，而且將近兩百年從未參與國際戰爭⁸²，但仍然重視義務役的社會價值。瑞士人民在1989年、2001年和2013年的三次公民投票，都堅決反對廢除義務役；2013年九月的公投，73%的選民選擇保留義務役及後備軍制度。瑞士人認為從軍的共同經驗及責任是社會的「黏合劑」，應當加以珍惜⁸³。」以往義務役時期，在

⁸² 一、二次世界大戰是被入侵，而非參與。

⁸³ 吳怡農，〈軍隊與社會的疏離：美國募兵制的負面經驗——不同角度思考我們的國防(下)〉，天下雜誌：「獨立評論@天下」網站，2013年12月15日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/199/article/834>。

國家中央集權化的法令規範下，人民必須經歷 1~2 年的兵役，這群來自四面八方的年輕人在軍中一起成長、一起生活，入伍為軍人、退伍為後備，每一個男子幾乎都有軍人身分，「...當全民都是軍人時，政府才有對軍人負責的社會壓力，公民們的健全社會意識也會因為集體作為和共同犧牲而形成⁸⁴。」其軍民之鍊依靠義務役的法令規範聯結著，如下圖 8。

而現在轉化為募兵制後，全國適齡男子已經沒有義務從軍了，四個月的軍事訓練並不足以深化社會意識到他們的集體思維裡，這條軍民鍊結等於斷了。所以我們必須思考的問題是：募兵制雖然加強了專業而且是根據自身意願來從軍，但是這個制度也將軍隊推向社會的邊緣化(因為會來當兵的幾乎都是在社會中屬於中低階經濟條件較差的家庭，這些人社會背景也相對較薄弱)。導致無法鍊結而推不動募兵政策，其解決的方法是，從以往的「命令式吸引」改成利用外包工具來達成「在地化走出」從新接上這條軍隊與人民的鍊結，如下圖 9。

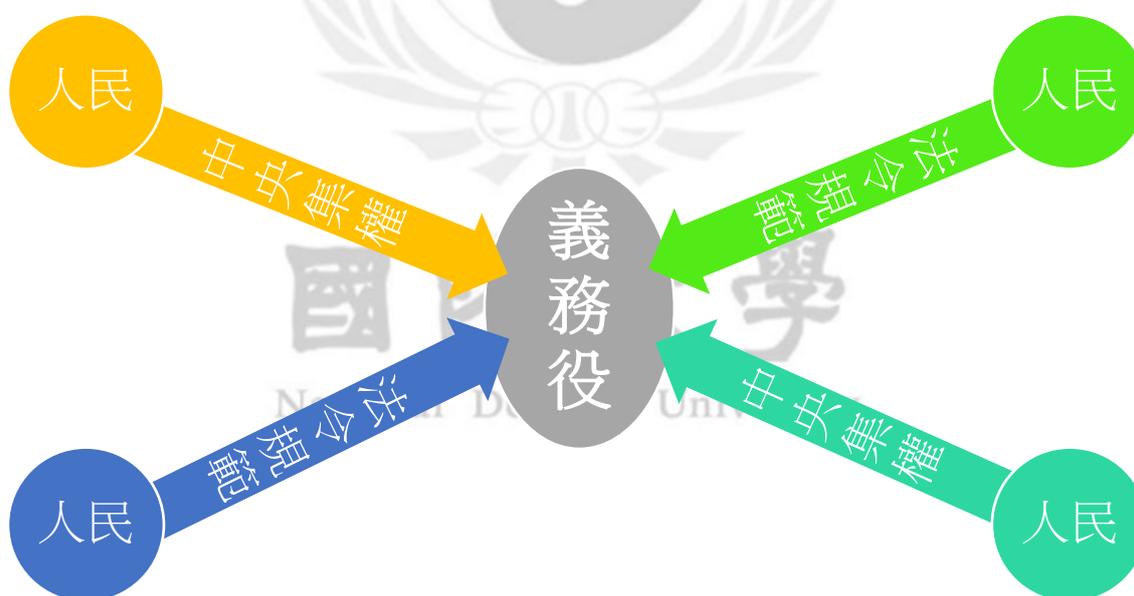


圖 8 義務役時期的軍民鍊「命令式吸引」

⁸⁴ 同註 83。



圖 9 募兵制時期的軍民鍊「在地化走出」

四、與基層官兵的訪談

有鑑於政策的實施需要民意的接受度，要在軍隊中實施外包做法亦然，筆者與蔡家和在 2017 年 11 月至 2018 年 3 月間，分別在陸、海、空軍的基層單位(連級)中挑選十組人員共 30 人實施募兵制下內部管理的訪談，其中外包部分的問答，這些官士兵們亦提供其第一線的認同與感受：

在海軍受訪的三組裡面，不論是軍官、士官或士兵，都認為將後勤業務外包民間辦理，對於現今因募兵招募成效不好、人力不足下，可提高部隊訓練成效。訪談內容摘要如下：

「當有東西要借或接受上級督導，我會先自己協調，如果自己無法解決，我會向上跟連長回報處理，並希望底下士兵做好自己的事情自己去想如何解決；但如將補給業務外包給民間廠商來做的話，我覺得是可行的，可以解決因現實施全募兵制招募不好，做事的人不夠。」(海軍第一組)

「單位有物品要商借或接受上級督導時，我會透過職務關係與上級做溝通協調，但我先會要求士官幹部先去商借，而士兵就負責執行該做的業務就好，如以上

都無法再由我出面解決問題；而我認為如將某些後勤補保外包予民間處理，可補足因募兵成效不佳，造成編現人不夠狀況，對在戰備訓練上亦可提升成效的，至少人力不會是吃緊的。」(海軍第二組)

「當有物品要借或接受上級督導，我會先自己協調，如果自己無法解決，我會向上跟連長回報處理，並希望底下士兵做好自己的事情自己去想如何解決；但如將補給業務外包給民間廠商來做的話，可舒緩因為現在連上人力支援的、受訓的、退伍關係，加上實施全募兵制招募不好等情形，造成單位編現比低、做事的人不夠，且對部隊專精訓練亦可提升成效的。」(海軍第三組)

在空軍受訪的二組裡面，軍士官均認為如將後勤業務等外包民間，將可減輕單位人力不足問題。訪談內容摘要如下：

「單位有物品要商借或接受上級督導時，我會透過職務關係與上級做溝通協調，但我先會要求士官幹部先去商借，而士兵就負責執行該做的業務就好，如上都無法再由我出面解決問題；而我認為如將某些後勤補保外包予民間處理，可補足因募兵成效不佳，導致編現人員不夠的狀況，對在戰備訓練上亦可提升成效的，至少人力不會是吃緊的。」(空軍第一組)

「當有物品要借或接受上級督導，我自己先協調，如果自己無法解決，我會向上跟連長回報處理，並希望底下士兵做好自己的事情自己去想如何解決；但如將補給業務外包給民間廠商來做的話，可舒緩因為現在連上人力支援的、受訓的、退伍關係，加上實施全募兵制招募不好等情形，造成單位編現比低、做事的人不夠，且對部隊專精訓練亦可提升成效的。」(空軍第二組)

在陸軍受訪的五組中，軍士官均認為將後勤業務適度外包將可減緩因招募人力不佳，所造成的人力缺口。訪談內容摘要如下：

「單位部屬如需向其他單位商借物品，我會先讓部屬去跟其他單位業務對口先做溝通與協調等事項，如果無結果再由我出面做商借，主要是要訓練部屬遇到事情時候可以自己想方法解決，不是一味靠長官處理；因全國軍的裝備很多都不夠，比如說打靶要有靶材、擋殼罩等，其實可委由民間單位外包方式，畢竟因現在志願役招募不好狀況，人手有限，應該適時做調整。」

「我覺得有些業務可以外包，現在建制上補不滿，有些業務太累，但是像參三這個很難外包，因為外面不會做。站哨，可能有一點可以，但是也有危險。伙房外包比較好，那個沒什麼專業。單位公共設施的安全與基本打掃保養這些外包比較好，有點算是非本務的排除，很多講實在的很沒必要。」

「可以外包，我覺得像是長官來就會看這些內部管理的打掃等等，如果將這些事情外包，可以少分擔人力去處理這些事情，而且我們比較有時間去做原本的訓練。」

從軍種區分陸海空軍，軍官與士官幹部的訪談分析結果，其想法幾乎雷同、差異性不大。陸海空軍的軍官或士官幹部均認為如將後勤保養相關業務外包予民間廠商處理，可舒緩因募兵招募成效不佳所致的人力短缺問題。其分析如下表：

表 5 基層官士兵外包認同摘要表

軍種	海			空		陸		
	一	二	三	一	二	三	四	五
外包 認同 摘要	1. 解決缺人卻尚須作業的業務。 2. 補足人力吃緊問題。 3. 可提升部隊專精訓練成效。			補足募兵不足的成效，並能強化訓練效能。		1. 人手有限，募兵狀況差，應該多做調整。 2. 非本務勞務的排除，可以增加戰備上的專業。 3. 將雜事外包可以少分擔人力，較有時間做原本的訓練。		

第五章 結論與建議

第一節 研究結果

本研究針對處理行政業務及勞務做可行性分析，並希望能引進軍隊外組織來當作國軍內部管理之參考。經與美軍比較後，我國兵役制度雖已經改為募兵制了，但是在各類行政業務的開放上、人員維持的經濟預算上、承包商雇員的法律身分上以及兵役制度改變的觀念做法上，都有相當的落差。經過研究比較和分析可行性後得出結論有三：

一、就經濟可行性而言

首先是國防預算佔 GDP 比率這點，我國長年都未達 3%，如此低的預算金額就連美國都懷疑我國有無保衛台灣的決心了，所以應盡速增加國防預算占 GDP 的比率。另外在國防預算的結構中，屬於經常門的人員維持費所佔比例過重，長年以來都在五成左右，勢必排擠到其他軍事運用。而這也顯示在同樣募兵制以及長年以美軍為效法對象的國軍，在預算花費上應朝向外聘僱員的方式，以期能減少人事經費，並引進有較靈活、高效率的作業員來強化國軍軍政業務的辦事效率。

另外為推動國防自主，並結合「以經濟建構國防、以國防支援經濟」的政策方針，政府將國防產業列為五大產業創新研發計畫之一，原先是以航太、船艦及資安三大產業為核心領域，發展國機國造、國艦國造及國防資安基礎防護，並整合民間產業能量，落實國防自主及國防產業振興。但是不管是航空技術、造船技術甚或是電腦科技，其實所能產生的經濟就業機會並不多，因為它們屬於高專業技術。所以應該將在產業界最大宗的服務業 - 也就是外包業務，加入國防產業裡的行政業務釋商，使政府能重視並投入預算，這樣在經濟面是較沒有問題的，且配合募兵制的配套後可行性是較高的。

二、就法律可行性而言

首先是國軍在採購法下的法令限制突破，因為軍政系統內的大部分業務都並未開放委外釋商採購，然而美軍已經開始使用，甚至是在有戰事的地區。另外身分上的認可亦是需要盡速新增的法律，畢竟介於軍人與民間的承包商在戰爭行為面前必須要有法源依據來保護它們私人軍事服務公司的安全。比較美軍以及世界各國所遵循在身分認定上的法規和文件，策定國內亦能共同適用的法規，這是一個源頭的確認、定調，因為依法行政才能名正言順。另外為了能快速反應外包帶來的變化，須由最上位者(應為國防部長)直接領導一個整合的平台，以期能迅速調解、弭平各方的角力。尤其是在軍政業務檢討釋商的部分，然因立法過程尚須考慮到政治角力考量，在法律可行性部分尚須加強。

三、就社會可行性而言

首先是國軍的形象問題，長年以來國軍的形象一直不是很好，所以無法期待由內部改變來扭轉形象，只能靠外部知名大企業來擔任承包商，利用外部單位的知名度和國軍達成類似合作夥伴的策略聯盟以增加人民就業願景。另外在實際的訪談過國軍基層官士兵後，發現幾乎大部分的人都認同業務外包；而那些連級的基層主官同儕們咸認為現今因業務而無法落實駐地訓練的情況真的是極其嚴重，且影響部隊軍心士氣為甚。

由於我國和美國社會民風有所差異，雖然是採取一樣的兵役制度，然而在更改成募兵制的當下遇到的種種困難，以及斷掉的軍民之鍊，美軍都以軟實力來鍊結起社會認同。反觀我國募兵制實施至今，因為沒有美軍的種種優勢，諸如：海外國際戰略需求、龐大軍事服務預算、確保科技領先的觀念等等；必須使用符合我國形勢的方法，也就是在地化。才能重新鍊結起軍民的社會認同。若能將業務釋商到各地增加就業機會、刺激人力內需，其社會可行性能更加上升。

綜合來說，將國軍的行政類勞務委外承包，比起以往自給自足式的傳統方式更有效率、且能有高靈活度以及讓軍人回歸本務的更加專業化效果；雖然的確有道德上的風險存在，但是其好處還是利遠遠大於弊的，而且綜合比較的可行性較大。例如可集中精力在軍隊的核心業務上(承平時因為沒有戰事，身為軍人應該持續精進作戰訓練並結合新時代科技與時俱進。待戰事發生時，才能學以致用，不會落入相對技術落後，並能確保科技、技術、戰術上能夠持續領先。)因應做為可以加強監督來嚴格的管理勞務外包的風險。

第二節 研究建議

一、轉換的規劃

軍政業務繁多複雜，導致國軍行政效率猶如穀倉沉痾難行，如能將其委外承包，勢必能減輕軍政負擔，而其轉換後的行政組織該如何建立成為一個有系統的、能整合的高效率結構，仍需進一步研究，牽涉到國家預算的重新分配。另外 GDP 的挹注勢必會排擠到其他需要預算的公部門、人事維持費用的減少亦會在初期相對減少人員數量而形成空窗期、以及私人軍事服務公司加入國防產業所需的經費等等，政府有關部門應及早審慎協調與周詳規劃。

二、法規的修訂

訂定如《蒙特勒文件》與《日內瓦公約 - 第一附加議定書》的相關規定，使其完善法源依據，在確定了外包勞務者的身分後，企業和公部門聯手的促參條例應增修適用於軍方部門的法規。公部門長久以來防弊卻無法興利的作法，雖有其意義但其價值觀尚須突破。在改革之初，還是需要熟捻軍方業務的人去擔任與企業對口的高階管理人來擔任領頭羊，如旋轉門條款的爭議及其他防弊作法的有限開放等等。

另外軍政業務的釋商一直是國防部還未完全開放的部分，相關業務範圍的法令細則還需要嚴謹律定。

三、承攬的選擇

行政院退輔會一直是照顧退伍軍人的代表，且也一直希望立法院能將法規放鬆，從而在其下能設立勞務公司並優先接納退伍軍人二度就業。但本著新公共管理學派的觀點，筆者認為還是要回歸社會以市場機制的「管理性競爭」較優。畢竟退輔會成立的公司亦還是公股佔高比例的「半公營企業」，其行政效率無法和私人企業的靈活度比較，外包效果不大。

此外，政府和國軍要如何使企業能配合加入，在政策上、形象上、對外宣導及對內改革的部分依然需要深入研究。所以承包的企業選擇非常重要，如何進一步加深在地化鍊結僱員的社會認同仍須謹慎評估與考量。



附錄一：推動募兵制暫行條例

第 1 條

為推動募兵制，依法保障軍人權益，鼓勵國人志願服役，特制定本條例。

第 2 條

本條例之主管機關為國防部。

本條例所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。

第 3 條

本條例用詞，定義如下：

- 一、志願役現役軍人：指依兵役法或其他法律志願服現役之軍官、士官、士兵。
- 二、志願役退除役軍人：指依法退伍除役之前款軍人。

第 4 條

志願役現役軍人得支領戰鬥部隊加給及留營慰助金；並應衡酌募兵需求，提高志願役勤務加給及地域加給之給與。前項加給或慰助金之發給條件及額度，由主管機關擬訂；關於戰鬥部隊加給及留營慰助金應依留優汰劣，長留久用原則，並依服役年限，採取級距發給，以強化招募及留營誘因，報請行政院核定之。

第 5 條

志願役退除役軍人符合支領退休俸、贍養金及生活補助費人員之家屬住宅自用生活所需之水電得予優待；其申請、審核程序、範圍及其他應遵行事項之辦法，由國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）會同經濟部定之。

第 6 條

教育部應規劃將志願入營服役納入高級中等以上學校學生生涯發展輔導項目。

第 7 條

為提供志願役現役軍人之多元進修管道，主管機關得協調大專校院，以外加名額方式，專案核定於營區內開設學位班。前項在職專班招生名額、方式、資格、辦理時程、招生委員會組成方式、錄取原則、學位授予及其他有關考生權利義務事項之辦法，由主管機關會同教育部定之。

第 8 條

主管機關得協調輔導會或勞動部等機關開放所屬職業訓練機構之證照訓練班部分名額供志願役現役軍人參訓，以精進其專業技能。於戰備無虞下，志願役現役軍人於服役期間，經權責長官核定，得於公餘時間參加前項訓練班。屆退一年內之志願役現役軍人，應由主管機關協調輔導會或勞動部依屆退人員意願，進行前項民間專長訓練。參加證照訓練人員有關學費補助及其他相關事項，依其服務機關規定辦理。

第 9 條

志願役軍官、士官預備役人員，依規定志願再服現役或期滿繼續服役者，其期間為三年以下。退伍之女性軍官、士官未志願服預備役者，得視軍事或任務需要，依志願再服現役或期滿繼續服役。志願士兵後備役及常備兵後備役人員依規定志願再服現役或期滿繼續服役者，其期間為四年以下。前三項再服現役或繼續服役之對象、條件、期間及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。

第 10 條

涉及營區安全、武器裝備研製維修、軍品運輸及其他軍事安全相關之勞務採購，主管機關應於採購公告明訂廠商進用志願役退除役軍人之最低比例。前項採購涉特殊軍事安全或技術者，應由志願役退除役軍人、法人或團體優先承包，其辦法由主管機關會同輔導會訂定之。

第 11 條

志願役退除役軍人享有下列措施：

- 一、對創業者，輔導會得予創業輔導及補助。
- 二、申請輔導會就學補助者，就學期間為中低（低）收入戶得發給就學生活津貼。
- 三、參加輔導會或其委託辦理訓練班別以外公告之職業訓練，得予補助。民營事業機構、團體及私立學校進用志願役退除役軍人，辦理績效優良者，政府應予以獎勵。輔導會以外之職業訓練機構，輔導參加職業訓練後之志願役退除役軍人就業績效優良者，政府應予以獎勵。前三項所列補助與獎勵之資格、項目、金額、期程及其他相關事項之辦法，由輔導會定之。

第 12 條

政府機關執行募兵制各項措施所需之經費，應依財政狀況優先編列實施。

第 13 條

政府機關主管之法規與本條例規定不符者，應於本條例施行期間內完成檢討修正、廢止及制（訂）定。

第 14 條

本條例自公布日施行，至中華民國一百零九年十二月三十一日止。

National Defense University

附錄二：志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法

第一條 本辦法依推動募兵制暫行條例（以下簡稱本條例）第十條第二項規定訂定之。

第二條 國防部及所屬機關(構)、部隊、學校（以下簡稱採購單位）辦理下列事項有關之勞務採購，適用本辦法之規定：

一、營區安全：為維護營地、倉庫、營堡、醫院、試驗場地、營站、兵工廠、空軍基地及飛行場等駐紮部隊之軍事設施或部隊駐地整體安全，所為警戒、保（監）護之一切手段。

二、武器裝備研製維修：從事武器、裝備與相關系統及其製程、檢驗、包裝、運輸、屯儲、使用、報廢所生副產品之研究發展、生產製造或維護修復工作或業務。

三、軍品運輸：使用運輸工具將軍品從起點運送至終點之過程。

四、其他軍事安全：前三款以外，為防止諜報、觀測、顛覆、陰謀破壞、困擾或奇襲所為之一切措施。

前項勞務採購涉特殊軍事安全或技術者，由採購單位依個案報請國防部核定或定之。

第三條 本辦法不適用於依我國締結之條約或協定所辦理之採購。

第四條 本條例第十條第二項所定志願役退除役軍人之法人或團體，應經政府立案，其進用員工之志願役退除役軍人比例達百分之五十以上，且代表人為志願役退除役軍人，或其理監事或董監事為志願役退除役軍人之人數比例達三分之一以上。

前項進用員工，包括以不定期或六個月以上定期僱傭契約，及因業務、專業或技術需要以一年以上之有償委任契約進用者。

第一項志願役退除役軍人之法人或團體投標，應檢具下列文件：

一、代表人之戶口名簿影本及退伍證明或理監事或董監事名冊(含國民身分證統一編號)及其中具有志願役退除役軍人身分者之退伍證明。

二、員工名冊(含國民身分證統一編號)及其中具有志願役退除役軍人身分者之退伍證明。

三、志願役退除役軍人進用契約。

採購單位應依第一項資格條件，審查前項投標文件，必要時，得洽請國軍退除役官兵輔導委員會協助。

第五條 採購單位辦理勞務採購應適用本辦法者，國防部得自行或委任採購單位公告廠商進用志願役退除役軍人之最低比例。

前項最低比例，為個案得標廠商實際履約提供人數之百分之二十；採購單位無法以最低比例辦理採購時，應由需求、使用或承辦採購單位，個案敘明理由，簽報採購單位首長或其授權人員核准後，由採購單位另訂比例，最低不得少於百分之十。計算人數時，以整數為計算基準，未達整數部分予以進位。

採購單位應於招標文件中，載明得標廠商於履約期間進用人數不足前項規定時，將計罰契約金額一定比率之違約金，計罰方式以每人、每日計算契約價金千分之一，違約金之總額以契約價金總額之百分之二十為上限；達違約金上限時，採購單位得終止或解除契約。

前項履約期間，除下列情形外，自訂約日起至廠商完成履約事項之日止：

- 一、訂有開始履約日者，自該日起算。
- 二、因採購單位通知全面暫停履約之期間，不予計入。
- 三、一定期間內履約而日期未預先確定，依採購單位通知再行履約者，依實際履約日數計算。

採購單位公告進用志願役退除役軍人之最低比例，應刊登政府採購公報或公開於政府電子採購網。

第六條 採購單位辦理第二條之勞務採購，其採評選方式者，得將廠商已進用或承諾進用志願役退除役軍人之人數或比例，或承諾分包予志願役退除役軍人、法人或團體之契約金額，列為招標文件之評選項目。但價格納入評分或評比者，評選項目所占配分或權重不得高於價格納入評選項目之配分或權重。

採購單位辦理第二條第二項之勞務採購，第一次招標以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。無廠商投標、無合格標或無法決標者，於辦理第二次招標時，開放全部廠商投標。

第七條 採購單位辦理位於原住民地區未達公告金額且涉特殊軍事安全或技術之勞務採購，其依政府採購法第四十九條、中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第一項第三款採公開取得三家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價，第一次招標以公告方式預先依一定資格條件辦理原住民個人、機構、法人或團體及志願役退除役軍人、法人或團體廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。無廠商投標、無合格標或無法決標者，於辦理第二次招標時，開放全部廠商投標。

前項二家以上廠商標價相同且均得為決標對象時，適用政府採購法施行細則第六十二條規定。

第 八 條 本辦法自發布日施行，至中華民國一百零九年十二月三十一日止。



參考文獻

中文部分

一、專書

黃煌雄，2017，《台灣國防變革：1982-2016》，台北，時報文化。

吉蓮·邵蒂，2016，《穀倉效應》，台北，三采文化。

黛安·穆卡伊，《零工經濟：找到好工作、更多空閒時間、為理想生活理財的完全指導手冊》(The Gig Economy: The Complete Guide to Getting Better Work, Taking More Time Off, and Financing the Life you Want)，AMACOM，2016。

孫本初，2013，《新公共管理【五版】》，台北，一品文化。

國防部編，2015，《中華民國 104 年國防報告書》，頁 77。

陳勁甫編，2012，《國防二法與中華民國軍制變革》，頁 164。

國防部編，2009，《中華民國四年期國防總檢討》，頁 35。

薩瓦斯，2005，《民營化歷程：公部門·非營利·企業的夥伴雙贏之道》，台北，五觀藝術。

董翔飛，2005，《中國憲法與政府》，台北，三民書局。

吳定，2000，《公共政策(全)》，台北，中華電視公司空大附專用書，頁 211。

范森，1998，《後勤管理導論》，台北，黎明文化。

蔣緯國，1981，《國防體制概論》，台北，中央文物供應社，頁 75-81。

二、會議論文

任慶宗，蔡哲聖，許慈月，2011，〈軍事事務委外合約管理職態樣之探索性研究〉，第十九屆國防管理學術暨實務研討會，台北，復興崗。

吳典樺，陳端蓉，陳佩禧，楊育賢，謝宗翰，2008，〈軍事外包策略的風險管理—以國軍大賣場管理採購制度為例〉，第十六屆國防管理學術暨實務研討會與國防軍備管理年會，台北，復興崗。

陳崑屏，鄭文彬，2002，〈以 AHP 方式探討國軍裝備最佳保修方式之研究—以外島地區通信裝備為例〉，第十屆國防管理學術暨實務研討會，台北，復興崗。

三、期刊、其他報告

蔣念祖，2011，〈赴美國陸軍後勤大學「戰場後勤研究課程(Theater Logistics Studies Program, TLOG)」軍售訓練心得報告〉，國防部軍備局生產製造中心研發品保組。

S.Snake，2009，〈後勤民營化：淺論全面外包-美軍後勤作業(Civilization of U.S. Armed Forces logistics in 21st Century)〉，《全球防衛雜誌》第 297 期，台北，全球防衛雜誌社有限公司，頁 96-99。

吳寶珠，2006，〈行政機關工友業務委託外包辦理之探討〉，台北，行政院，人事行政研究發展得獎作品選輯。

丁華，古允文，2006，〈戰場轉換—青壯年常備役退伍軍人轉業困境初探〉，台北，復興崗學報 88 期，頁 123-147。

帥化民，田墨忠，廖國鋒，陳勁甫，劉立倫，1998，〈『Hope is not a Method』「空想不代表良策」閱讀心得報告〉，台北，復興崗，國防管理學院。

四、博碩士論文

丁華，2008，〈我國青壯年志願役退伍軍人就業研究：人力資本與社會資本的觀察〉，南投，國立暨南國際大學人文學院社會政策與社會工作學系博士畢業論文。

英文文獻

- Stanger, Allison,(2017) Outsourcing War: The Just War Tradition in the Age of Military Privatization, *INTERNATIONAL STUDIES REVIEW*,2(19),pp.324-326.
- Riley, John; Gam bone, Michael D.,(2016)Old Wounds, New Warriors: The Problem of Contractor Medical Care during and after Contemporary American Contingency Operations, *ARMED FORCES & SOCIETY*,2(42),pp.344-361.
- Cusumano, Eugenio,(2015)The scope of military privatization : Military role conceptions and contractor support in the United States and the United Kingdom, *INTERNATIONAL RELATIONS*,2(29),pp.219-241.
- Berndtsson, Joakim,(2014)Realizing the "market-state"? Military transformation and security outsourcing in Sweden, *INTERNATIONAL JOURNAL*,4(69),pp.542-558.
- Thürer, D., and MacLaren, M., (2007) Military outsourcing as a case study in the accountability and responsibility of power, *The Law of International Relations*, pp.347-369.
- Leibstone, M., (2007) Military Outsourcing – Healing the Cuts, *Military Technology*, 31(11), pp. 6-6.
- Lock, L., (2006) Is military outsourcing out of control?, USAWC Strategy Research Project, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, U.S.A.
- Neumann, J., Mullins, B., Cohen, D., Oakley, S.S., Miller, C., Middleton, G., and Ahearn, M., (2004) Defense Acquisitions Knowledge of Software Suppliers Needed to Manage Risks, United states General Accounting Office Report to Congressional Requesters.

Kelty, R., (2005) Military Outsourcing: A Case Study of the Effects of Civilianization on Sailors' Retention Intentions, Department of Behavioral Sciences and Leadership United States Military Academy, Biennial meeting, Chicago, U.S.

Leibstone, M., (2005) The Military Outsourcing Commitment, *Military Technology*, 29(6), pp. 6-6.

Douglas, K.L., (2004) Contractors Accompanying the Force: Empowering Commanders with Emergency Change Authority, *Air Force Law Review*, 55, pp.127-155.

Hartley, K., (2004) The Economics of Military Outsourcing, *Defence Studies*, 4(2), pp. 199-205.

Gordon R. Sullivan & Michael V. Harper (1997), *Hope is not a Method*.

