

國防大學政治作戰學院政治學系

政治研究所碩士班

碩士學位論文

「少子化」對國軍推動募兵制之影響

**The Impact of “The Trend of Fewer Children”
on the Promotion of the Armed Forces’s
Recruitment System**

國防大學

National Defense University

研 究 生：陳坤輝 撰

指 導 教 授：談遠平 教授

中 華 民 國 一 〇 九 年 六 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

少子化對國軍推動募兵制之影響

The Impact of " Low birth rate " on the Promotion of the
National Army's Recruitment System

本論文係陳坤輝君（1090720115 學號）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
109 年 5 月 6 日承下列考試委員審查通過及口試及
格，特此證明。

委	員	高 滿	
委	員	常 春 滿	
指	導	教 授	談 遠 平
學	系	主 任	莫 大 華

中華民國 109 年 5 月 6 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：少子化對國軍推動募兵制之影響

研究生：陳坤輝 (簽章)

學號：1090720115

指導教授：陳素平

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 109 年 5 月 20 日

謝辭

自從 97 年大學畢業後，再回到學校進修已有十年間隔了，能在軍旅中回到政戰學校進修碩士學位更是一種幸福與珍貴，當學員的任務就是自我管理好，也不用為部隊公務事務繁忙而不可開焦，能專注於學業上，更重要的是多點時間陪伴摯愛的家人，以彌補從軍後聚少離多的情感。韶光荏苒，轉眼間，22 個月的日子裡在復興崗生活中稍縱即逝，感謝幫助過我的每位師長及同學們，讓我學習到不同的專業領域，也認識很多優秀的學長姊、弟妹們，這將是我畢生難忘的美好回憶。

本論文能順利完成，首先要感謝指導教授談遠平老師細心指導，老師在學術上涵養豐碩，在寫作過程中能逐一分析及指點迷津，讓學生在論文的浩瀚世界中，能有明燈引導前進不致於跌跌撞撞，這是我的起蒙恩師，在此由衷感謝與敬意。其次，要感謝曾春滿老師及高哲翰老師擔任學生的口試委員，從論文計畫審查到最後畢業口試，對內容提出寶貴意見、使得本篇內容更加周延完善。另外，也要感謝教導過學生的師長們尤其是唐學明老師，熱心教導庫博分析系統，傳授知識經驗給我們，讓我們在求學中受益良多，不勝感激。值得一提，在進修中很榮幸與同學們一起組隊參加教育部青發署的「YOUNG 飛全球行動計畫」，團隊合作一路過關斬將，並申請公費至新加坡參訪，將學習經驗帶回國內執行，最終在強勁參賽團體中

榮獲第二名佳績，這是值得紀念的一刻。

接續，我要感謝我的老婆李佳玲，堅強獨自養育兩位小孩，兒子楷竣個性活潑、體貼又愛提問，每每休假結束要準備回校時，總是依依不捨爸爸不在身邊而難過；女兒祈恩個性善解人意、熱心又愛模仿，是我的小心肝，謝謝妳把他們照顧好，讓軍職的我可以好好在工作上全心投入，也謝謝妳當時支持我選擇從軍，「親愛的，我愛妳們！」，再等我 9 年，退伍後回家與你們永遠膩在一起過正常般的生活。

再次，我很幸運地在國發組遇到了優秀的學弟妹們：平欣是善解人意、不拘小節，是一位漫畫才女；家嫻是班上的開心果，總是脫口我是不是很美啊，引來大家的哄堂大笑，外語佳、心思細膩；建安愛重訓、身材好，平易近人是一位好男孩；冠瑜能言善道、感謝他為班上規劃數次班聚活動，謝謝妳們，豐富我的研究所生活，未來大家返回工作崗位要順心喔！

最後，特地將本論文獻給我摯愛的家人還有在天國的祖母（我實現對妳的諾言），感謝您們細心的照顧，才有今日的坤輝。還有各位學長姐們，「離別不是情感分散，而是力量的擴張」，能認識大家真好，祝福你們工作順心、永保安康，我畢業了！（只能開心一天）

摘要

我國於 2018 年元月開始實行「全募兵制」，然而我國出生率呈現逐年遞減趨勢，從 1970 年出生數約 40 萬餘人，直到 2018 年出生數遞降至 18 萬餘人，「少子化」趨勢相當明顯，這將對募兵制推動造成衝擊。另依 2019 年國防報告書指出，今年度國軍編現比可望達 90%，惟每年退伍人數仍高達 1 萬餘人，因此本研究借用國外募兵制成功經驗來探討如何提升國軍招募及留營工作，以降低少子化所帶來之衝擊。

本研究以蒐集國防報告書、募兵制及「少子化」議題等相關文獻進行分析，在研究方法採質化分析，並以庫博文本分析工具等進行資料解析。

研究發現：首先於 2019 年國軍編現比已達 87%，今年的目標為編現比 90%，國軍的募兵制發展應逐步以「質」的提升取代過往對「量」的追求，以高素質人力來操作科技武器。其次，「留營是最好的招募」，將優質人力持續留營服役，除改善工作環境與退輔措施外，提高福利待遇亦為提升留營考量的重要因素。最後，對緩解少子化趨勢、提高國人生育願意，政府需隨時進行政策檢討，除了生育津貼補助政策外，更需有完善配套措施提高生育率，以利未來募兵制廣續發展。

關鍵字：募兵制、少子化、招募、留營、庫博分析

Abstract

ROC's military began to implement "all-volunteer force" in January, 2018. However, the birth rate in Taiwan showed a decreasing trend. The number of newborns in 1970 was about 400,000, while that number fell to 180,000 in 2018. The low-birth-rate trend is quite obvious, which will impair the fulfillment of the mercenary system. The Report from the Defense Department in the year of 2019 pointed out that although the rate of necessary manpower in the military could reach 90%, the annual number of to-be-veterans is still as high as 10,000. Therefore, this study aims to take lessons from the successful experience of foreign recruitment system to improve the recruitment and retention of the military to reduce the impact of the low-birth-rate.

This study collects relevant documents on these issues, such as national defense reports, recruiting systems, and low-birth-rate. And it adopts a qualitative research method, using Cooper analysis to analyze the collected data.

The results show that: First, the military has reached more than 87% of its necessary manpower in 2019, compared to its target of 90% in 2020. Thus, the military's mercenary system should be based on the pursuit of "quality" instead of the previous pursuit of "quantity". It needs more highly qualified manpower to operate the upgraded high-tech weapons. Second, the policy that "retention in the camp is the best recruitment" will continually be used to recruit quality manpower, in addition to improving service environment with auxiliary measures. The increase in welfare benefits is also an important factor for a volunteer military officer or soldier when considering whether to remain in the camp or not. Finally, in order to ease the phenomenon of declining birthrate

and increase the willingness of the people to give birth, the government needs to review its related policies at a certain period of time. The subsidy policy alone cannot effectively improve the fertility rate; various supportive measures should be taken to facilitate the continuing development of the recruitment system in the future.

Keyword : Mercenary , Low Birth Rate, Recruitment, Retention Camp ,
Cooper analysis



目次

謝辭	vi
摘要	viii
目次	xi
表目錄	xiv
圖目錄	xvi
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	3
壹、國內政情發展	4
貳、兩岸關係發展變化	6
參、國外兵役制度趨勢	8
肆、我國少子化趨勢	12
第二節 研究動機與目的	13
壹、研究動機	13
貳、研究目的	15
第三節 研究途徑與方法	16
壹、研究途徑	16
貳、研究方法	17
第二章 文獻回顧	20
第一節 募兵制的發展趨勢	20
壹、募兵制的意涵	20
貳、國內外兵役制度現況	22
第二節 我國少子化現況	26
第三章 我國推動「募兵制」背景及招募作為成效	29
第一節 兵役制度之變革	30

第二節 推動募兵制緣起.....	33
第三節 募兵政策作為之檢視.....	35
壹、國軍人才招募	38
貳、國軍募兵成效	41
參、提升募兵具體作法	48
第四節 我國「國防報告書」推動募兵制之文本探勘.....	60
壹、名詞定義	60
貳、「庫博」操作流程	60
第四章 我國「少子化」對國軍推動「募兵制」之衝擊.....	73
第一節 我國「少子化」之成因與現況.....	76
壹、生育水準下滑	76
貳、我國婚姻與生育變化	78
參、小結	85
第二節 「少子化」對國軍推動募兵制之影響.....	87
壹、少子化對募兵制衝擊	87
貳、少子化對募兵制之挑戰	89
參、小結	91
第三節 我國募兵制因應「少子化」之對策.....	91
壹、適時修法提升招募兵源及素質	92
貳、提高留營率、降低離職意願	97
參、提高現役軍人薪資待遇	99
肆、提高生育福利政策	105
第五章 結論	109
參考文獻	119
壹、中文參考書目	119
貳、英文參考書目	124

附錄	125
A. 志願士兵服役條例部分條文修正草案對照表(目前一讀)	125



表目錄

表 1.1 募兵制主要國家現況·····	9
表 2.1 募兵制主要論點·····	22
表 2.2 國軍各階段兵力規模調整表·····	25
表 2.3 我國人口議題重要指標數據·····	27
表 3.1 我國兵役制度之演變·····	31
表 3.2 近年來志願役士兵招募概況·····	35
表 3.3 學齡前及學齡人口·····	40
表 3.4 募兵制推展困難原因分析表·····	43
表 3.5 2018 年度國軍志願役人員留營人數·····	46
表 3.6 2015-2019 年國軍志願役及義務役人數變化·····	47
表 3.7 國防人才培育機制表·····	55
表 3.8 我國與主要國家官兵退輔就業體制之比較·····	59
表 3.9 2009 年-2019 年國防報告書詞頻統計及同類詞摘要表·····	71
表 3.10 2009 年-2019 年國防報告書之募兵制搭配詞列表·····	72
表 4.1 我國近年來出生數及粗出生率·····	75
表 4.2 主要國家總生育率·····	77
表 4.3 主要國家粗出生率·····	78

表 4.4 出生人數(登記日期)生母國籍概況·····	80
表 4.5 主要國家離婚率·····	81
表 4.6 我國 2011-2018 年歷年離婚對數及粗離婚率·····	82
表 4.7 我國已婚男(女)性不想生育原因類別·····	85
表 4.8 我國1998-2018年嬰兒出生數性別比·····	89
表 4.9 我國與募兵制主要國家國防預算指標·····	100
表 4.10 我國、美國及日本募兵制相關福利政策·····	105



圖目錄

圖 1.1 研究流程圖	3
圖 1.2 近十年(2010 年-2019 年)國防預算分析統計	6
圖 2.1 民國 40 年-108 年總生育率之統計資料	28
圖 3.1 國軍人才招募中心組織	39
圖 3.2 全募兵情境與困難分析魚骨圖	42
圖 3.3 我國兵役制度轉型與配套措施	58
圖 3.4 資料匯入庫博語料庫示意圖	61
圖 3.5 關鍵詞辭典建立示意圖	62
圖 3.6 關鍵詞辭典建立示意圖	63
圖 3.7 建立「停用詞設定」詞庫社示意圖	64
圖 3.8 運用同類詞減少關鍵詞示意圖	65
圖 3.9 關鍵詞分布圖	66
圖 3.10 搭配詞分析示意圖	67
圖 3.11 詞語搭配網狀圖	68
圖 3.12 國防報告書文字雲	69
圖 4.1 已婚及未婚女性平均理想子女數及現有實際子女數比較	84
圖 4.2 我國與各國軍人基本薪資月所得明細	101

圖 4.3 我國與國內民間企業薪資(未含加班費)比較.....	103
圖 4.4 國內民間各行業 2019 年 1-10 月總薪資.....	103
圖 4.5 國軍招募員額與經濟指標圖.....	104



第一章 緒論

我國《兵役法》第 1 條規定：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務。」說明了兵役制度原本以「徵兵為主，募兵為輔」。然而，於 1996 年起國軍為順應國際時勢精簡組織，先後進行「精實案」、「精進案」與「精粹案」，力求檢討調整國軍組織架構，使國軍整體戰力能更符合現況及未來趨勢所需。惟經調整後，產生兵源過剩現象，造成國軍近年來連續 5 次縮短役期，導致士兵退補頻率過高，戰備訓練曲線變動激烈，部隊戰備整備水準難以保持。另於 2012 年前推出「勇固案」，計畫將 21.5 萬兵員裁減到 17 至 19 萬人間，但後來停止實施。國防部近期也推動「可恃兵力」專案，將陸軍 7 個打擊旅及關渡指揮部，重新整編聯合兵種營，¹今年 4 月已全數完成整編，共節省 3000 名兵力，是近期最大一波組織調整。

隨著面對我國人口結構「少子化」趨勢時代的來臨，社會普遍輿論均認為除非戰事在即，否則不再需要投資龐大經費以維持常備部隊，故全國各界已對「募兵制」推行達成共識。²於 2015 年國防報告書中就提到，我國現階段國防政策的主軸，在建構「固若磐石」的國防武力，因此建立募

¹ 陸軍 7 個打擊旅包括 542 旅、564 旅、584 旅、586 旅 4 個裝甲旅，269 旅、234 旅、333 旅 3 個機步旅，以及關渡指揮部，重新整編聯合兵種營，各營增編 1 個迫砲排、反裝甲飛彈排、刺針飛彈排、狙擊組等火力支援連，各個聯兵營營部，增編海軍、空軍、陸航聯絡官與 UAV 無人機圖資分析官。

² 林澤助，〈影響國軍推動募兵制關鍵因素探討〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 2 期，2010 年 3 月，頁 103。

兵制不僅為國軍兵役制度的重大革新，也是國防轉型成功的關鍵因素。³

由於現代戰略思維朝專業化發展的趨勢，加上我國人口結構「少子化」的衝擊，由徵兵制改為募兵制之兵役制度，已然是必行且不可逆的重要政策，回顧我國兵役制度的發展，皆是實行徵募併行的形式，只是徵募比例的不同。而且，募兵制是近年因應國防轉型致力推展的重要國防政策，故本研究主要目的為檢視「少子化」與對國軍推動募兵制之影響，並以中外各國募兵制度的建立與演進進行瞭解。

1954 年由於兩岸特殊的對峙情勢，為配合當時國情與軍事需要，因而建立「以徵兵為主，志願兵與國民兵為輔」的兵役制度，⁴然而，隨著國內政情改變、兩岸局勢緩和及軍隊專業化等因素之下，自 1985 年起募兵制的概念便在立法院形成議題，並引起全國各界熱烈討論。此後因應世界各國推動「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs, RMA) 的風潮，國軍自 1997 年開始推動數次編裝調整及精簡組織，國軍總員額需求逐年減低，兵力的需求不再是強調以量取勝，而是開始重視以質為先的專業部隊，此與募兵制欲招募役期較長的專業兵力理念符合，可見我國兵役政策在尚未有明確立法時，在國防組織上已朝募兵制的方向進行變革。

於 2005 年行政院通過「現行兵役制度檢討改進方案」，推動募兵為主

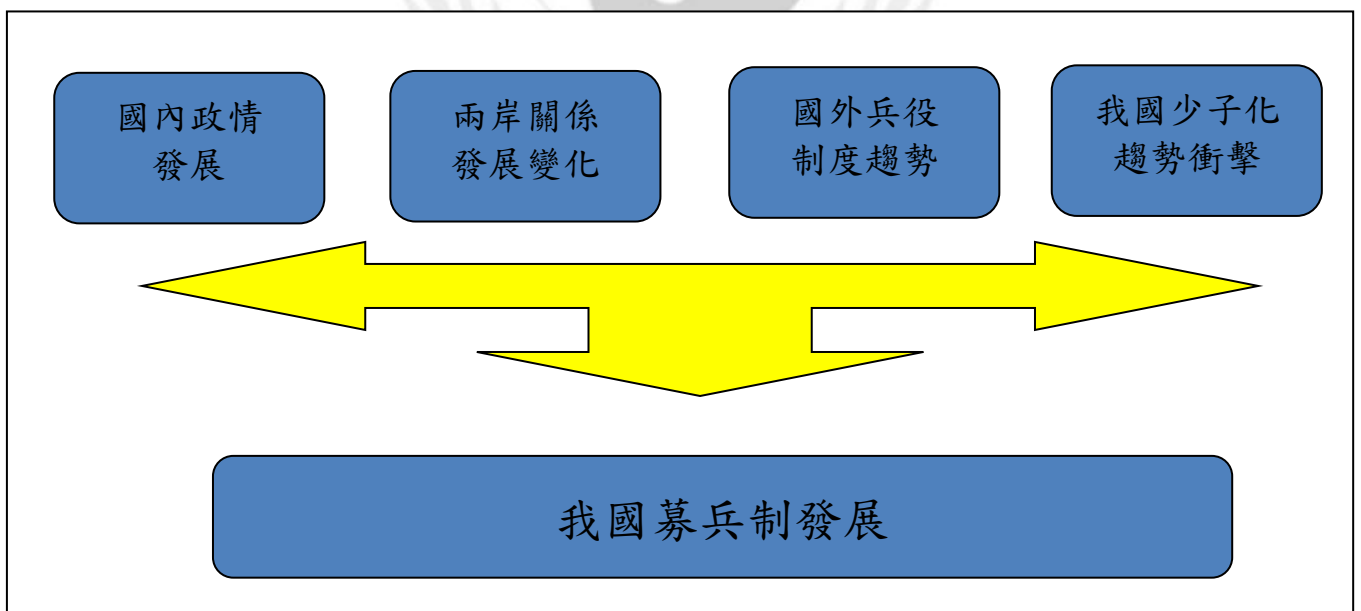
³國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 104 年國防報告書》(臺北市：國防部，2015 年)，頁 65。

⁴周明輝，〈實施募兵制對軍民關係之影響〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 6 期，2010 年，頁 108。

的「募徵併行制」，逐年增加役期長的兵力，遂於 2012 年 1 月 2 日行政院核定「募兵制實施計畫」相關法令的推動，直至 2014 年底為「募兵制」執行驗證工作，然而因招募人力未如預期，故國防部啟動風險管控機制，延長驗證時間至 2016 年底，另於 2015 年 9 月三讀通過「推動募兵制暫行條例」，使募兵制待遇、出路及尊嚴等配套法源基礎更加完備。⁵

第一節 研究背景

我國募兵制政策的推動與國內政情發展、兩岸關係發展變化、國外兵役制度趨勢及我國「少子化」趨勢衝擊等因素息息相關。茲將這些背景因素略述於下(見圖 1.1 研究流程圖)：



資料來源：研究者整理。

圖 1.1 研究流程圖

⁵國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 104 年國防報告書》(臺北市：國防部，2015 年)，頁 4。

壹、國內政情發展

我國兵役制度轉型為募兵制的政策，可說是我國近數十年來，在國防建設上最重大的改革，影響所及不僅是國軍本身，更牽動國家未來資源的運用與分配，法律與制度的重大調整，社會與經濟的變遷，甚至於民心士氣的凝聚與走向。⁶回顧我國兵役制度轉型募兵政策之歷史過程，確實與歷次總統大選有相關性，於 1999 年時任副總統的連戰就已在 대선 前拋出役期縮減的議題；陳水扁於 2000 年競選總統時，在其國防白皮書中，也提出兵役制度走向募兵制的政見；獨立候選人許信良發表國防政策綱領，也認為臺灣應朝精簡兵力方向，改採募兵制；2004 年連戰再度競選總統時，更進一步於辯論會提出役期縮短為 3 個月之主張；而民進黨則自 2004 年起逐年縮短役期，由原先 1 年 10 個月縮減至 2008 年的 1 年役期；2008 年則由馬英九總統提出 4 至 6 年內實施全募兵制之主張。

實施募兵制的影響評估，必須客觀可行，且須衡量整體國家預算、戰力維持與國人支持意願等，以下分項述之：

一、國防預算

國防預算為因應敵情威脅，依照「建軍規劃」和「兵力整建」期程，以「計畫需求」為基礎，並全盤考量「政府財力」負擔及「社會民意」支

⁶楊念祖，〈我國推動全募兵制的認知、思維與應有作為〉，《全募兵制與國防轉型學術研討會會議論集》。（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2008 年），頁 73。

持等因素編列。綜觀我國近 10 年（2010 年至 2019 年）國防預算規模大約是 2,963 億元至 3,405 億元之間，占政府總預算比例約 16.17% 至 17.34% 之間，推動期間國防部為改善募兵制計畫推動成效，相繼提出各項待遇調整誘因，導致志願役人力之人事費用提高難以降低，至 2019 年度已增加為近 1,565 億元。依 2019 年國防部年度預算內，優先滿足人員維持法律義務支出，其次為作業維持需求及軍事投資。⁷年度預算核列 3,405 億元，較 2018 年度增加 128 億元、成長幅度 3.9%。

國防預算分為三大部分，即「人員維持費」、「軍事投資費」及「作業維持費」。推動募兵制初期，必需增加人員維持費的比重，對軍事投資與作業維持費用也產生排擠，在國家財政有限下，亟需考量有何方案足以挹注本項政策的執行。且未來實施募兵制所需增加的設備投資費（非指武器部分）或人員維持經費需求，是否仍保有人員維持 50%，作業維持 20%，軍事投資 30% 的目標，將是推動募兵制的一大挑戰（見圖 1.2）。⁸

⁷國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北市：國防部，2019 年）；自 103 年 1 月 1 日起，調增志願役士官、士兵志願役勤務加給（志願役一、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）、外島地區地域加給〔第 1 級（南沙）與第 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 千元〕；自 104 年 4 月 1 日起增發戰鬥部隊加給第一類型（包括陸軍步、砲、裝、海軍艦艇、陸戰隊、空軍防砲、憲兵 202 指揮部與飛彈指揮部之連級單位）每月 5 千元、第二類型（為第一類型各單位之營部連）每月 3 千元及留營慰助金（志願士兵服滿法定役期續服現役，年資未逾 7 年者，依簽約留營年限 1 至 3 年，每年分別支給 1 萬 7 千元、3 萬 3 千元、5 萬元）；107 年度增發尉級軍官志願役勤務加給、國軍資訊勤務加給、國軍戰管官兵勤務加給、電訊偵測官兵勤務加給及三軍儀隊勤務加給，並擴大留營慰助金發給對象及金額。

⁸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，頁 40。

二、人員素質

國軍現行採多元管道方式，穩步踏實補充所需志願役人力，迄 2019 年 8 月編現已達 85%，預計 2020 年可達 90%計畫目標。2021 年後，則採「退補平衡」、「質量並重」之政策，每年以編現 90%基準為目標，依據員額退補常數，遂行缺額補充，平均所需員額預判由每年 2 萬 9 千餘人，調降至每年 1 萬 2 千餘人，屆時不僅可降低招募負荷，並可將資源優先運用於教育訓練、吸引專才與技術傳承等方面，以提升人力素質，鞏固國軍基層戰力。⁹

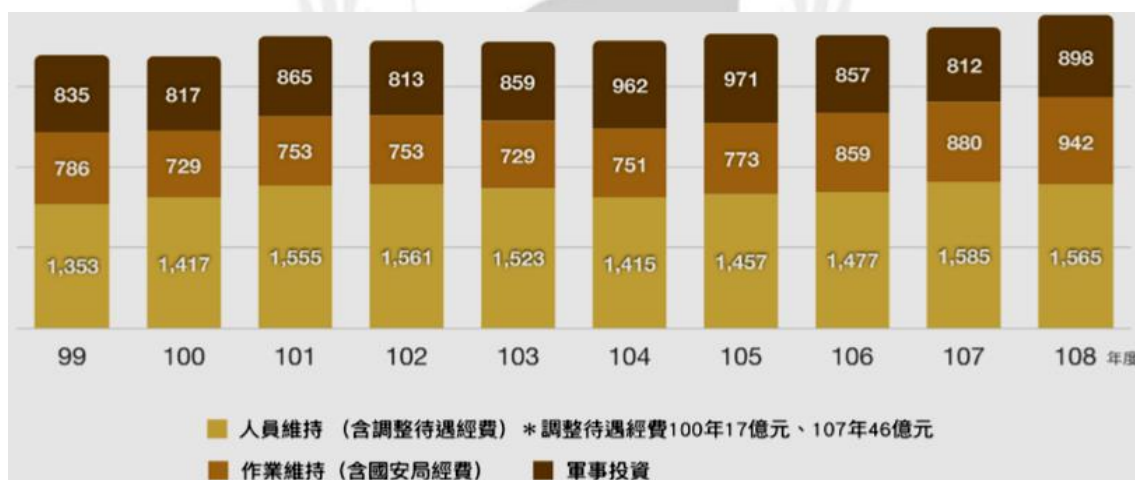


圖 1.2 近十年(2010 年-2019 年)國防預算分析統計

資料來源：2019 年度國防報告書，頁 115。

貳、兩岸關係發展變化

隨著全球化導致國際局勢的轉變，尤其是發生在美國 911 攻擊事件後，

⁹國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》(臺北市：國防部，2019 年)，頁 106。

使得全球及地區安全備受重視，先進國家為因應變化中的戰爭威脅，而調整國土防衛政策。我國目前最大威脅，仍為對岸的中共，對岸持續實施和戰技倆，除分別祭出惠臺相關政策及在國際上打壓我國參與國際組織及活動空間，進行兩面手法之外，更於 2005 年 3 月通過「反分裂國家法」，宣示不放棄武力攻臺的軍事政策。綜觀國際情勢、面對中共威脅，使得我國兵役制度需與時俱進，朝向量少質精的優質專業取向前進。因此，推動募兵制，除了軍事戰略指導、兵員人力與戰力需求外，同時應考慮兩岸政情的變化。

中共除積極發展經濟外，其年度國防預算仍持續成長，於 2019 年編列預算約 1 兆 1,899 億人民幣（1,763 億美元），較 2018 年約 1 兆 1,070 億人民幣（1,640 億美元）成長 7.5%，約占中共 GDP 比重 1.26%，全球國防支出排名僅次於美國，位居亞洲首位。中共雖宣稱，國防預算增長是因應軍隊現代化政策，以保障中共海外利益，惟仍未包含相關軍事產業、太空等國防科技研發單位補助、國防動員基金及國防工業營收等額外經費。其藉總體國力迅速提升，快速進行軍事改革與武器裝備現代化，且近年密集執行遠海長航訓練及跨國合作海空聯合操演，實戰能力已大幅提升。

另外，在南海島礁修建機場跑道與飛彈陣地，定期派遣機艦巡弋東、南海等，亦增加海域實質掌控。中共在本地區軍事實力之增長，已成為區

域和平發展的威脅，並危及臺海的安全穩定發展。¹⁰為此，我國需具備一支專業性、科技化及現代化的軍隊以強化國防能量防禦敵軍威脅，並以軍事組織與專業素質佳的志願役幹部為基幹，故募兵制的推動及發展更形關鍵重要。

參、 國外兵役制度趨勢

募兵制(Enlist)是由政府招募所需要的員額或兵種，依政府的需要募集志願者加入軍隊體系，而服役的年限、招募的對象也是由政府視不同需求加以決定。¹¹從人力資源運用而言，在承平時期「募兵制」不但有助於國防安全穩定，更可讓更多青壯人力從事經濟工作行列，對國家而言，既可發展經濟，又能提升國家競爭力，是政府、國防及民間三贏局面，故「募兵制」已漸成為國際兵役發展趨勢。現以美國、英國及日本為例，並依採行募兵制國家之人口、兵力、生產毛額分析分述(見表 1.1)如下：

¹⁰國防部，《中華民國 108 年國防報告書》(臺北市：國防部「國防報告書」編纂委員會)，2019 年，頁 44。

¹¹林澤助，〈影響國軍推動募兵制關鍵因素探討〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 2 期，2010 年 3 月，頁 105。

表 1.1 募兵制主要國家現況

項次	國家	人口(萬)	總兵力(萬)	總兵力 /人口(%)	GDP(美元)/ 人口	軍事支出 (十億美元)
1	美國	32,955	149.2	0.45	65,005	649
2	英國	6,636	16.9	0.25	42,328	50
3	日本	12,615	24.7	0.20	40,452	46.6
4	臺灣	2,359	18.6	0.79	24,677	10.77
備註	1. 總兵力目標與人口是建立兵役制度重要考量依據。 2. 國內生產毛額(GDP)與人口比值，表示國家財政可支持國防經費負荷。 3. 總兵力與人口比值：表示一個國家耗費在國防的人力負荷。					

註：國內生產毛額(GDP)：代表在我國企業、組織或是個人產出產品或服務的產值總額。

資料來源：維基百科, 本研究作者自行整理製表。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/各國武裝部隊列表>；
<https://zh.wikipedia.org/wiki/各國人口列表>；
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/各國GDP>，參見 2019 年 09 月 30 日。

一、美國

美國軍隊自其建軍迄今，共進行 4 次徵兵制，分別為 1861 至 1865 年南北戰爭、第二次為 1914 至 1918 年的第一次世界大戰期間、第三次為二次大戰期間及之後 1940 至 1947 年、第四次則是因冷戰開始，共產集團向外擴張，美國遂在 1948 年制訂《平時選役法案》，於同年 6 月恢復徵兵，一直到 1973 年美國國內因越戰之政治影響及各種後遺症，才廢除徵兵制改

採募兵制。¹²美國青年加入部隊動機以就業、學習技能及擁有收入等為主要因素，實際上為了愛國情操而身為軍人並不多。因在戰爭中，較高傷亡比例使有願意在美國軍隊中服役的人員減低，竟而降低從軍吸引力。

依美國近年兵源統計分析，參加募兵的人員大多來自中、下階層家庭，家庭經濟水平不高，當兵主要動機為了解決自身就業問題，多數現役軍人期望在服役期間能提高經濟水準，增強自己退伍後再就業之競爭能力，或是為了在退伍之後獲得政府援助就學的機會，儲備好自身另謀出路的能量。

13

二、英國

在英國的歷史上，由於其地理位置優勢，英國以能保有一支量少質精的傭兵或募兵部隊為滿足。除第一次世界大戰期間，英國首度公佈徵兵法案實施徵兵；二次大戰初期，英國國會於 1939 年推行《國民服役法》，但在 1939 至 1940 年參加歐陸戰爭的英國遠征軍，仍然是一支由專業軍人組成的精兵，¹⁴另於二次大戰中，英國實施徵兵法，徵兵制一直實行至 1961 年，始由募兵制取代徵兵制，國家的正規軍由招募的志願兵組成，其役期陸軍為 6 年、空軍為 9 年、海軍為 12 年。

¹²溫源興，《世界各國兵役制概論》（臺北：內政部役政司編印，1992 年），頁 39。

¹³張樹禮，《我國推行單一募兵制之政策論證研究》（義守大學管理研究所碩士論文，2008 年）。

¹⁴ J.E. Kaufman & K. W. Kaufman, *Hitler's Blitzkrieg Campaigns: the Invasion and Defense of Western Europe* (Conshohocken, Pennsylvania: Combined Book, Inc, 1993) , p.54.

英國除了實施募兵制外，還有具服兵役經驗的後備役人員與無需服兵役之志願後備役制度。志願後備役人員可以在社會上繼續從事工作，於週末時間進行軍事訓練，或者參加 15 天夏季連續野營訓練，其他後備部隊還包括地方軍、緊急後備軍和國民兵等。¹⁵

三、日本

日本自二次世界大戰戰敗後，於 1946 年頒布新憲法，為消除昔日軍國主義，新憲法下的日本國沒有陸海空三軍。但是 1950 年韓戰爆發，為維持國家基本安全與秩序，在美國同意下，日本成立保安廳，1954 年頒布自衛隊法，自衛隊為募兵制，分為現役常備役人員及預備自衛官役。¹⁶

日本自衛隊兵源全部由招考而來，年齡由 17 至 27 歲之男女，依其訂定的招募標準募兵，其服役規定：三等陸士、二等陸士（二等兵）、一等陸士（一等兵）、陸軍陸士長（上等兵）之服役期間為 2 年，海空軍及志願擔任特殊技術職務者為 3 年，但志願轉任軍曹者（等同士官）則不在此限。服役期間屆滿後，志願繼續服役時，得以延續任用期間 2 年。服役屆滿時，如期退伍會對自衛隊之任務造成重大影響者，得依法延長其任用時間，唯在防衛期間，以 1 年為限，其餘情況以 6 個月為限。

¹⁵李昊陞，〈世界各主要國家兵役制度之比較〉，《役政特刊》，第 5 期，1995 年 3 月，頁 96-97。

¹⁶林澤助，〈影響國軍推動募兵制關鍵因素探討〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 2 期，2010 年 3 月，頁 106。

肆、我國少子化趨勢

近年來我國總生育率持續下降，連帶影響出生人數遞減，依 2016 年國家發展委員會的推估，如果總生育率維持在 1.2 人，2030 年推估出生數較 2016 年減少逾 20%；若總生育率提高至 1.4 人，2030 年出生數將較 2016 年的減幅可縮減為 11%，主因育齡婦女人數持續減少，即使總生育率回升，出生數仍呈現縮減狀況，加上國人生育率普遍下降之情形，預判未來可招募之人數逐年降低，這些因素將對國防人力資源供給造成影響。¹⁷

因應國內外政經環境及兩岸關係發展均有很大變化，少子化趨勢與兩次的政黨輪替亦是加速推動實施募兵制之關鍵，我國於 2012 年開始推動募兵制，並於 2018 年元月開始正式實行「全募兵制」，其中義務役達到役齡的常備役役男則改為服役 4 個月軍事訓練役，然而國軍先後歷經「精實案」、「精進案」及「精粹案」以檢討調整國軍組織架構，現今國軍總兵力員額為 21 萬 5 千人，扣掉維持員額如學生、受訓、留職停薪等，編制員額為 18 萬 8 千人，而現有員額是 15 萬 7 千人，達成率約 83.5%，以 2019 年國軍推動「募兵制」不遺餘力下，配合各項配套措施及招募誘因，及政府大力支持下，致使國軍編現比由 2016 年 77%，至 2019 年 8 月提升到 85%，2020 年目標則為 90%，而留營率目前亦達 75%，又以志願士兵編現比由 78% 提

¹⁷國發會，〈1998 年全臺新生兒人數仍有 271,450 人左右，可是到了 2018 年已經下降到 181,601 人，出生人口少了約 9 萬人，少子化的趨勢明顯〉，《國發會出生人口統計》。參見 <https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch2.aspx?uid=3109&pid=59> (瀏覽日期 2019 年 09 月 19 日)。

升高到 84.91%，全軍編現軍官達 89.04%、士官達 82.4%，志願役人力呈穩定成長。¹⁸

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

我國募兵制的推動於 2012 年開始進行，並於 2018 年元月開始正式實行「全募兵制」。依據 2019 年國防報告書內容指出，預計今年全軍編現比可達 90%，惟每年退伍人數高達 1 萬餘人，因此如何開源節流、留住人才，更是刻不容緩的工作。再加上，我國出生數呈現逐年遞減趨勢，從 1970 年至 1980 年出生數約維持 40 萬人，直至 1998 年已低於 30 萬人，到了 2008 年又下降到低於 20 萬人，雖然 2012 年生肖逢龍年，出生人數較有回升，2014 年至 2016 年出生數維持 20 萬人，然而，2019 年底出生嬰兒數又降至 18 萬人以下(17 萬 7,767 人)，顯示「少子化」趨勢相當明顯。¹⁹

這種現象對我國募兵制的推動將日益威脅，因此探討國外募兵制成功案例，借鏡政府以提升募兵制執行成效，使我國兵役發展能永續發展，以強化國防力量。然而，探究募兵制研究的議題多與政治、經濟等層面之相

¹⁸國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》(臺北市：國防部，2019 年)，頁 107。

¹⁹中華民國統計資訊網，〈出生數、出生率〉參見

<https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>(瀏覽日期 2020 年 4 月 2 日)

關研究為主，較少探討到「少子化」議題對國軍推動募兵制之影響，因此，本研究動機在於探究「少子化」如何對國軍推動募兵制的影響，及借用國外推展募兵制成功經驗來提升國軍招募及留營工作，以期降低少子化所帶來之衝擊。

就兵員招募而言，國軍還需面對警察(以 2018 年為例，警大在學大學制 1,136 人、二年制技術系 202 人、研究所 463 人、博士班 109 人、警專 2,211，總計 4,121 人)、消防(2018 年至 2019 增補 1,556 人)類似性質機關在招募上的競爭壓力，²⁰其次就是父母是否樂意鼓勵子女選擇志願役服役等影響。由於，軍中需配合生活管理制約性高，自由度受限、工作訓練辛苦，這是社會大眾普遍的認知。對職業軍人而言，當要繼續選擇留營時，容易受到外在經濟轉變，而影響續留營的意願及想法，而留營正是推動「募兵制」成功的關鍵重要指標之一。

因此，部隊提高留營率除符合人力投資報酬外，也是使組織工作經驗得以傳承、提高部隊向心及留優汰劣之目標。以目前志願役士兵為例，其留營意願普遍低落，加上現行國軍人力資源管理制度在落實留優汰劣仍有精進空間，亦是影響推行「募兵制」成敗關鍵因素，故如何提升軍隊福利待遇及相關健全的退撫制度，以利兵源保持穩定成長，來降低少子化所帶來之衝擊。

²⁰內政部統計網站，〈六、警政、八、消防〉參見 https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/2/year/year.html#，(瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日)

貳、研究目的

國軍志願役招募目前以較傳統且符合既有招募流程、組織架構和組織政策進行，如招募中心等管道，其效果以達成「量」之目標為主，然而，未來戰爭決勝關鍵在部隊的「質」而非「量」，因此操作精密科技武器，愈需高素質、役期長的人力投注，我國當務之急，須先有長役期人力，施以長期嚴格訓練，方可擔任戰備任務。

因此，本論文研究目的係藉由 2009 年至 2019 年的「國防報告書」政府相關資料進行文本分析，另選取國防部推動募兵制、少子化趨勢因應事件，以進行文本探勘。基於上述，本論文研究目的可歸納為以下三點：

一、因應「少子化」趨勢及國內人口結構限制，國軍將如何持續針對募兵

政策採取滾動式修訂，以維持現有整體戰力。

二、因應「少子化」趨勢，國軍將以「科技取代人力」等多元方向發展，

以確保人力素質無虞、來源不缺，以維持國軍整體戰力。

三、從國外募兵制發展健全的福利政策，來提升我國軍人相關福利待遇，

以提升留營意願，在推動募兵制政策能提高志願役人員留營等相關政策的參考建議。

第三節 研究途徑與方法

研究途徑決定論文研究之探究方向，並決定以何種立論基礎為出發點。研究途徑（Research approach）指的是「研究者對於研究現象的研究，從何作為出發點、著眼點去進行觀察、歸納、分類與分析。是觀察問題與現象時，所選擇的審定標準，以及切入問題的角度與思考問題的工具」。²¹ 本文為使研究目的達成，採用的研究途徑為歷史研究途徑，是指將研究課題相關的歷史資料，透過歷史的解釋進行分析，透過這些資料的歸納可以找出解釋該研究課題的答案。另外，在研究方法上以質化分析進行，以「歸納法」、「比較研究法」及「庫博(CORPRO)分析工具」等方法進行資料蒐集與解析，下列依序詳述之。

壹、研究途徑

歷史研究途徑的目的，乃是從描述歷史事實來得出一個特定時空下歷史事件的前因後果。希望藉由分析個別歷史事實的因果關係去「重建過去」(the reconstruction of past)。²² 因為「歷史」是人類過去活動的記載，供我們瞭解過去並預測未來。歷史法具有重建過去、瞭解現狀以及預測未來等三種功能。²³ 本研究先大量蒐集募兵制議題、國內外募兵制國家及我國

²¹葉至誠，《研究方法與論文寫作》(新北市:商鼎文化出版社，2005 年 3 月)，頁 156。

²²易君博，《政治理論與研究方法》(臺北：三民書局，1990 年 5 月)，頁 165。

²³顧力仁，《歷史研究法》，圖書館學與資訊科學大辭典，引自國家教育研究院網頁，參見 <http://terms.naer.edu.w/detail/1678683/> (最後瀏覽：2019 年 10 月 11 日)。

「少子化」趨勢等相關文獻，包含政府數據、專書論著、期刊論文、研究報告及報章雜誌等資料。然後，加以研讀、整理、比較分析，如此方能了解本研究所探討問題之全貌，以便進一步對本論文加強論述及分析。

貳、研究方法

研究方法是指蒐集與處理資料的方法，其主要的重點在於指導研究者如何去蒐集、分析和構思資料，針對研究領域與處理議題的不同，研究者必須選擇適切的研究方法。²⁴ 本文將利用歸納法、比較研究法及庫博(CORPRO)分析工具作為蒐集及處理之方法，分述如下：

一、歸納法

歸納法是指認識事物過程中所運用的思考方式，稱為歸納推理或歸納邏輯，也就是人以經驗事務或知識為根據，找尋其中基本或共同服從規律，並假設同類事務中與其他事務也服從這些規律，從而將這些規律作為推測同類事務與其他事物基本原理的一種認知方法。歸納的程序有下列三階段：

(一)根據材料基本性質和特點之分析結果，找出其服從之基本或共同規律；

(二)蒐集和累積一系列事務經驗或知識素材；(三)依將描述和概括所得材料之規律與特點，作為預測同類事務與其他事物的基本原理。依事實為根據，進行觀察實驗、統計、調查的方式，而發現支配其所研究事實的一般

²⁴朱宏源，《撰寫博碩士論文實戰手冊》（臺北：正中書局，2002年），頁186-187。

法則，並透過歸納法來推斷結論。本研究將廣泛蒐集有關國內外募兵制、我國「少子化」對策及國防報告書等相關政府出版品、研究報告、期刊論文、報紙等資料，將其綜整並歸納與分析，進而探討「少子化」對國軍推動募兵制之影響及發展。

二、比較研究法

為了深入了解軍人薪資待遇，本文運用比較研究法，使研究更具體化，從檢視我國募兵與先進主要國家募兵之比較，探討我國可檢討精進之處，比較研究法可將兩種以上的制度或現象，有計劃、有目的的敘述，對照、分析、探求、批判，找出其中的異同優劣，並歸納出趨勢或原則，做為解決有關問題或改進制度之參考。比較法是一種科學方法，可截人之長、補己之短，擴大視野消除偏見，可幫助我們解決實際的問題或建立理論，再者，由各方面任務之比較中去分析制度上之優劣，據以提出政策建議。

本文藉由檢視募兵制、少子化等相關書籍，以客觀立場分析國軍兵役制度及少子化之相關改變之影響，以文獻分析的方式，瞭解我國募兵制在現行執行上之實際狀況及未來挑戰，提供爾後國軍之參考運用。另外透過質化分析，研究國內外募兵制之演進及精進作為，瞭解國外募兵制國家對屆退軍人於就學、就業及職訓相關輔導作為，以做為未來我國軍事任務發展之策進。

三、庫博(CORPRO)分析工具

庫博分析工具是由國立臺灣大學關河嘉與陳光華所一同研發之「庫博中文語料庫分析工具」²⁵ (CORPRO, 以下簡稱庫博), 透過語料庫分析文本之文字脈絡, 本研究將以國防部 2009 年至 2019 年兩年一期出版的「國防報告書」等政府相關資料進行文本分析, 以便深入了解我國募兵制推動等趨勢。庫博主要分析方法: 詞頻統計(frequency list)及搭配詞分析(collocation analysis)等。

工具使用時, 需先建立研究專屬辭典, 藉由詞叢(word cluster)之 N-GRAM 工具, 從中找出所有可能的語詞, 並加入專屬辭典中。在語料庫分析工具中, 特別採用關鍵詞分析方法(keyness), 以字詞的相互訊息(mutual information)為判定其相關性的標準; 使用語詞搭配網狀圖, 了解文本中關鍵詞的群集特性, 並據以歸納為不同的因素。²⁶

²⁵關河嘉、陳光華,《庫博中文獨立語料庫分析工具之開發與應用》。在項潔(編),數位人文研究與技藝第六輯,(臺北市:國立臺灣大學出版中心,2016年),頁285-313。

²⁶ M.Miyake, "Classifying Documents Using Keyness Values of Words". 2012
[http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/Miyake, Maki - Classifying Documents Using Keyness Values of Words.pdf](http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/Miyake_Maki-Classifying_Documents_Using_Keyness_Values_of_Words.pdf)(Accessed 2019/12/19)

第二章 文獻回顧

第一節 募兵制的發展趨勢

一個國家為維護領土安全，在國防預算上投入不少預算，不論平戰時，想要維持一個部隊的運作，均需有國家預算作為財政後盾，因此兵役制度之建立及持續，更加影響整體效益，期望能以投資最少、得到最高效益為目標。我國民主自由、個人價值觀強的社會型態，役男多不願接受不自由的軍事訓練管理生活。然而，我國兵役制度已朝向「募兵制」方向推動發展，需要定期檢討，方能建立滿足社會期待，又能肆應敵情的變化，以確保國防安全。因此，研究兵役制度應當學習主要募兵制國家的成功經驗，再融入本國民情因素，研究推展成熟的募兵制度，以獲得國人支持。

壹、募兵制的意涵

文獻記載人類史最原始的「募兵」源自於為酬勞打仗的士兵，由於戰爭是一既殘酷又危險的活動，若非特殊緣故，沒有人會志願投入此一危險極高的活動。在遠古戰火的時代，富甲一方者會以聘僱志願者上戰場來進行戰爭，而這些傭兵通常是社會中最弱勢或底階層者，他們為生活（錢）

志願從軍，故拉丁文 Solidus（士兵）即謂古羅馬的一種公幣。²⁷另外，國內譚傳毅指出「募兵制」是指武裝部隊都由職業軍人所組成，這種兵役制度是指公民不受國家的強制而入伍服役。即當兵服役完全出於志願，亦即募兵制官士兵都是為志願性的，且將服役視為職業的一種選擇。

由於兩岸的敵情威脅，長期以來我國皆採用徵募併行制，以保持穩定的軍力。但近年，隨著兩岸情勢趨緩，社會經濟結構改變，及軍隊專業化等要求，政府為順應民意趨向而做出改變，推動募兵制是依現實社會及民意期盼的兵役制度。從募兵制的優點(見表 2.1)看出，有助於提高軍人素質、降低訓練成本、維持軍隊戰力、節省國防預算、減少軍中問題產生及提高經濟競爭等優勢。但是仍有後備戰力不足、國防預算無法支應及人口結構等問題。但整體而言仍優大於劣，對我國確保國家安全有正面之效益。²⁸

2011 年 12 月 28 日我國在募兵制推動上，通過「兵役法」修正、確立兵役制度由「徵募並行」改為「募兵制」，並於 2012 年 1 月 2 日由行政院核定「募兵制實施計畫」。

²⁷ William D. Halsey, “Collier’s Dictionary, L to Z” (New York: Macmillan Educational Company, 1986), p.948.

²⁸ 郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為瀏覽〉，《國防雜誌》，第 28 卷第 1 期，2013 年，頁 119。

表 2.1 募兵制主要論點

兵役制度	主要論點
募兵制	一、有助於提升兵源的素質 二、符合軍事戰略設計與兵力結構需求 三、募兵較有助於軍隊專業化 四、部隊戰力較易維持 五、可以減少軍中問題的產生 六、可以提高國家整體競爭力 七、募兵可節省國防經費 八、符合民意減少民眾怨懟 九、對現行制度衝擊較大 十、募兵較徵兵為公平(權利)

資料來源：林澤助，〈影響國軍推動「募兵制」關鍵因素探討〉《國防雜誌》，第 25 卷第 2 期，2010 年，頁 104。

貳、國內外兵役制度現況

美國為實施募兵制之先驅，另外英國、日本皆屬海島國家等地理特性，與我國情勢相近，本文將就美國、英國、日本及我國之募兵制形成背景加以說明：

一、美國

於 1964 年至 1973 年美國在進行了長達 9 年的越南戰爭，在整場戰爭中，美國死亡人數高達 5 萬 7 千人。美國為了越戰作了深入檢討，其原因為缺乏經驗、紀律渙散及軍心不穩等 3 項。²⁹致使改變其建軍的方向，並提供軍隊改革的動機。另於 1973 年將徵兵制度改為募兵制，實施平時募兵、

²⁹詹姆斯(James F. Dunnigan)、雷蒙(Raymond M. Macedonia)，蔡仲章譯，《美國的軍事革新：從越戰到波灣戰爭》(臺北：麥田，1996 年)，頁 107。

戰時徵兵的兵役制度，現今軍官除三軍官校畢業生須服常備役 5 年，並可依志願繼續留營，其他來源任官者均服役 4 年，且須視其服役績效由上級核准其志願留營；新兵可志願服役 2 至 6 年，亦須視其服役績效，由上級核准其志願留營。³⁰

整體而言，每年須招募 20 萬名青年加入現役部隊，美軍為有效爭取志願服役，一方面倡導國民的愛國心和對國家的責任感；一方面則提高軍人一般給與及各種優待，包括節省稅款、免費醫療、軍中商店、軍中戲劇、生涯規劃及退輔制度等，都常高於一般平民所得。³¹

二、英國

英國因屬海島型國家，於世界各地部分的國家皆有其殖民歷史背景，其國民也散居於世界海外各地。英國經濟命脈屬於海洋經濟為主，依賴於國際貿易與海外投資，對於海外原料之進口依賴度高，與我國有相同狀況。因此英國為保障國土安全與維護海上權益，對海、空軍之發展更為重視，而受過長期專業訓練的職業軍人，將更能有效地確保英國的國家利益。

另外，該國特別注重兵工職業訓練，成立軍中與民間就業關係顧問委員會，軍人於服役時即實施職業訓練，待退伍時即可就業。使在營軍人無後顧之憂，對於提升軍隊士氣、穩定社會安定，有一定的幫助。因此，英

³⁰陳定中，〈考察美國兵役制度紀要〉，《役政特刊》，第 4 期，1994 年 3 月，頁 3。

³¹顧儀文，《國防兵役論叢選集》（臺北：黎明，2000 年），頁 238 及頁 241。

國軍中的職訓制度，可供我國退輔制度精進之參考。³²

三、日本

日本在第二次世界大戰戰敗後，於 1946 年頒布新憲法的規定，實行的募兵制度主要原因是要求完全解除武裝，不得擁有自己的軍隊組織。然而，於 1950 年爆發韓戰後，東亞地區情勢緊繃，同意其建立自衛隊，而不抵觸其憲法，一直到 1954 年頒布自衛隊法後，成為無軍隊之名，但卻擁有陸海空軍之自我防衛實力，進而演變募兵制而起。

日本實行募兵制度後，建立具有裝備精良的現代化兵力，尤其以海上自衛隊兵力不僅龐大，海軍裝備武器更是名列前茅。日本屬海島國家，主要以發展海、空軍為主，在海上擊退進犯之敵。自衛隊隊員退伍後，依志願服預備役，每年僅實施點召，編成後備部隊要員，平時完成動員編組，戰時擴編動員，具有徵募併行的動員體制。因此，日本地理環境與我國類似，其戰時動員體制可為我國借鏡。³³

四、我國

我國「募兵制」從概念、討論、溝通、評估、試驗、共識形成到政策宣示，約歷時 22 餘年，目前朝野與各界對此一政策已達成最大共識。國軍起先於 1999 至 2001 年完成精實案，將原本 45.2 萬兵力調降為 38.5 萬人，

³²郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為瀏覽〉，《國防雜誌》，第 28 卷第 1 期，2013 年，頁 121。

³³同上註，頁 121。

調幅達 14.8%；2004 年至 2010 年先後完成二階段精進案，第一階段由 38.5 萬調降為 29.6 萬人，調幅達 23.1%，第二階段由 29.6 萬調降為 27.5 萬人，調幅達 7%；最後於 2011 年至 2014 年完成精粹案，由 27.5 萬調降為 21.5 萬人，調幅達 21.8%(見表 2.2)。

另依歐盟軍事研究，2001 至 2006 年我國國防預算雖增加 2.3%，但兵力卻減少 14%-17%，因此精簡兵力是世界趨勢。在符合民意，順應潮流情況下，自然提高了推動「募兵制」之必然性。³⁴

表 2.2 國軍各階段兵力規模調整表

專案名稱	精實案	精進案		精粹案
		第一階段	第二階段	
執行期程	1999.07.01 2001.06.30	2004.01.01 2005.06.30	2006.01.01 2010.11.01	2011.01.01 2014.12.31
原兵力規模	45 萬 2,000 人	38 萬 5,000 人	29 萬 6,000 人	27 萬 5,000 人
調整後總員額	38 萬 5,000 人	29 萬 6,000 人	27 萬 5,000 人	21 萬 5,000 人
對募兵政策影響	由於本案實施後，國軍兵力目標縮減，役男人力供需失衡，造成兵源過剩情形，使役男無法順利入營，成為媒體矚目焦點，為紓緩入營塞車社會問題，替代役乃應運而生，並促使募兵制開始蘊釀，成為政治議題，也為轉型募兵政策提供了改變的契機。	為因應本案逐年調降兵力總員額及擴大招募志願士兵，避免產生大量超額役男等待入營，行政院於 2005 年通過「現行兵役制度檢討改進方案」，逐年縮短義務役法定役期，並於 2008 年縮短為 1 年，兵役政策亦逐步轉型以募兵為主、徵兵為輔，為實施募兵制創造了有利條件。		本案原預定於 2014 年完成，因受國防部組織六法及中科院設置條例未能按計畫如期於第 7 屆立委任期通過影響，展延至 2015 年。

資料來源：林春來，〈我國募兵政策之政經分析〉《國立臺灣大學社會科學

³⁴林澤助，〈影響國軍推動募兵制關鍵因素探討〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 2 期，2010 年 3 月，頁 108。

院政治學系碩士論文》，臺北，2012 年。

第二節 我國少子化現況

一個國家的人口政策，衡量其人口的質與量，和經濟、國防、社會、教育、環境、勞動等發展密不可分。我國人口議題重要指標相關數據(見表 2.3)，我國人口將於 2021 年達最高峰，並於次年(2022 年)人口轉為負成長；總生育率受國人對嬰兒部分生肖有所忌諱或偏好，於 2010 年(虎年)降為 0.90 人最低點；2012 年(龍年)為 1.27 人，則為近年最高。

於 1993 年我國進入高齡化社會，並於 2018 年進入高齡社會，預計於 2026 年進入超高齡社會(65 歲以上人口所占比率分別達 7%、14%、20%)；另外於 2017 年 2 月起，65 歲以上高齡人口數已超過 0-14 歲幼年人口數，老化指數(老幼比)大於 100；大學入學年齡人口數(以 18、19 歲人口數估算)因生肖等因素，2016 年、2017 年速降為 28.5 萬人及 27.7 萬人，2018 年雖會回升，惟 2019、2020 年人數仍將持續大幅減少。

表 2.2 我國人口議題重要指標數據

年別	年底人口 ¹		18歲 大 學 入 學 人 口 數 ² (千人)	生育情況			占總人口比率(%)		扶養比 ⁷		
	總人口 (百萬人)	總 增加 率 (%)		總生育率 ³ (人) (平均每位婦女一 生所生子女數)	出生 登記數 (千人)	嬰兒出生 數與生母 非本國籍 嬰兒數之 比值 ⁴	工作年齡 人 口 ⁵ (15-64歲)	高 齡 人 口 ⁶ (65歲以上)	扶幼比 (幼年占 青壯年比)	扶老比 (老年占 青壯年比)	
戶 籍 統 計	50年	11.2	33.1	194	5.59	423	-	51.7	2.5	88.8	4.8
	60年	15.1	21.6	342	3.71	383	-	58.3	3.0	66.4	5.2
	70年	18.2	18.4	406	2.46	414	-	64.0	4.4	49.4	6.9
	80年	20.6	10.0	355	1.72	322	-	67.1	6.5	39.2	9.7
	90年	22.4	5.8	381	1.40	260	9.4	70.4	8.8	29.6	12.5
	95年	22.9	4.7	329	1.12	204	8.6	71.9	10.0	25.2	13.9
	100年	23.2	2.7	323	1.07	197	12.8	74.0	10.9	20.4	14.7
	101年	23.3	3.9	323	1.27	229	13.3	74.2	11.2	19.7	15.0
	102年	23.4	2.5	323	1.07	199	14.3	74.2	11.5	19.3	15.5
	103年	23.4	2.6	322	1.17	210	15.2	74.0	12.0	18.9	16.2
	104年	23.5	2.5	322	1.18	214	16.1	73.9	12.5	18.4	16.9
	105年	23.5	2.0	285▼	1.17	208	16.2	73.5	13.2	18.2	18.0
	106年	23.6	1.3	277▼	1.13	194	16.5	73.0	13.9	18.0	19.0
107年	23.6	0.8	298▲	1.06	182	16.3	72.5	14.6	17.8	20.1	
中 推 估	108年	23.6	0.3	273▼	1.09	181	-	72.0	15.3	17.8	21.2
	109年	23.6	0.3	250▼	1.09	178	-	71.3	16.0	17.8	22.5
	110年	23.6	0.2	233	1.09	177	-	70.6	16.8	17.8	23.8
	120年	23.4	-2.4	211	1.18	156	-	64.1	24.6	17.6	38.4
	154年	17.4	-13.3	124	1.20	90	-	49.7	41.2	18.4	82.9

資料來源：1. 內政部，內政統計月報網站。2. 國家發展委員會，中華民國人口推估（2018至2065年）中推估結果，瀏覽日期2020年3月20日。

現今大家耳熟能詳的「少子化」一詞是由日本官方提出，「少子化」首度出現在日本1992年的國民生活白皮書中，日本當局意識到人口少子化所帶來的國安危機，遂提出具體措施，從1994年實施少子化政策(天使計劃)後，日本生育率即維持在1.3以上，僅2005年跌至1.26，於2008年更回升至1.37。³⁵我國2019年總生育率為1.05，在全球僅高於澳門(0.95)及新加坡(0.83)，該年嬰兒出生數為193,884人。回顧戰後第一代及第二代嬰兒潮時期，總生育率高達5.00-7.00，且每年之嬰兒出生數30-40萬餘名的盛況，至今出生數已未及當時的半數。

³⁵ 〈少子化，怎麼了？〉，《兒盟瞭望》。(臺北市：財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會)，2010年。

觀察內政部之統計資料顯示(見圖 2.1),均未達 1995 年總生育率 1.775, 出生數 329,581 人之基期值,2010 年總生育率甚至低於 1 (僅 0.895), 出生數亦僅 166,886 人; 且自 1997 年總生育率低於 1.70 及出生人數低於 30 萬人, 總生育率未曾再高於 1.30, 出生人數也始終於 20 萬人上下盤旋。³⁶ 少子化之現象, 伴隨戰後嬰兒潮世代逐步邁入老年, 高齡人口之快速增加, 勢將導致未來人口結構劇變, 無論環境、教育、勞動力供給、經濟發展以及醫療衛生照護需求等面向, 都會受到嚴峻的挑戰。

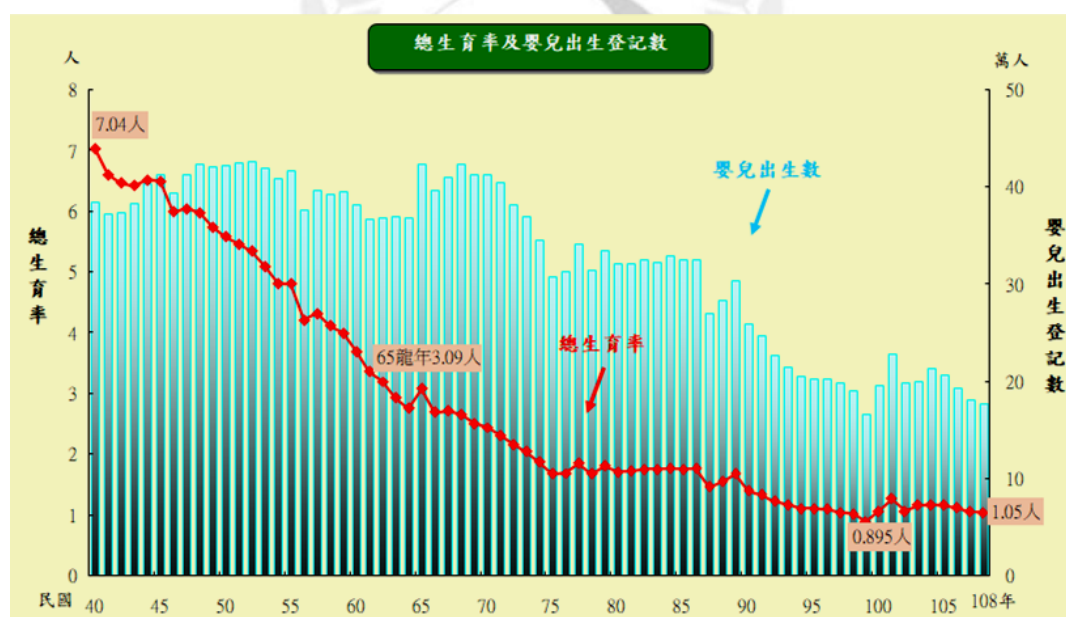


圖 2.1 民國 40 年-108 年總生育率之統計資料

資料來源：內政部戶政司網站，〈總生育率〉參見 <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>(瀏覽日期 2020 年 4 月 5 日)

³⁶陳再晉、陳冠文、鐘珮純、林廷育，〈我國人口政策與少子化因應策略省思之二：零至二歲嬰幼兒照顧配套整備〉，《人口學刊》，第 57 期，2018 年，頁 127。

第三章 我國推動「募兵制」背景及招募作為成效

「募兵制」在軍語辭典定義為：「募兵制即志願兵制，其特質為國家與服役者之間為法律契約關係。服役之動機係基於獲得報酬，以軍人為職業，對國家無服役義務與責任，服役者亦不限於本國國民」，在人民自主選擇，不涉及國家的義務關係。換言之，募兵制是一種依國家需要及國民意志，使其國民服行兵役的制度，也就是招募有意投身軍隊者服役，無意願從軍的人，除非戰爭發生，否則國家不予強制入伍服役。其優點為尊重國人自由決定，讓有興趣從事軍職人員可以到部隊服役，進而提升軍隊專業化和穩定戰力，如無意願者，則可在職場各行各業中奉獻心力、貢獻所長。

由於募兵工作攸關「精兵政策」的推展，現行國軍招募採「多元管道」方式進行，在政府支持與完善配套措施之下，招募成效良好，預期 2020 年可望達成志願役編現 90% 的目標。目前正持續以「服務領導」、「積極招募」、「強化訓練」交互影響的概念，精進國軍人力素質；並藉由幹部「勇於承擔」與「關懷部屬」的領導風格，形塑單位成為團結向心的大家庭，進而使官兵願意主動追求卓越績效，吸引更多優質人才「勇於從軍、樂於留營」，達到建構「質量並重」優質勁旅之目的。³⁷

³⁷國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北市：國防部，2019 年），頁 7。

招募(recruiting)是尋找符合職缺(vacancies)所需條件的人員，並設法吸引他們前來應徵的過程。Barber 認為，招募是組織以辨認與吸引潛在員工為主要目標，所採行的各種政策與活動。黃英忠則認為，招募是企業為了吸引具有工作能力及工作動機的適當人選，激發他們前來應徵的過程。

³⁸國軍要有優良兵力，需要有良好的招募制度和招募誘因，才能讓具有專業能力和正確態度的應試者，願意加入國軍行列，一起推動募兵制的永續發展。

第一節 兵役制度之變革

我國徵兵制自 1933 年公布兵役法以來，迄今歷經 11 次修正，自 1953 年以來一直使用到現在，已經存在了 60 多年。期間還經歷了 1958 年的第二次台灣海峽危機，以及 1996 年的第三次台灣海峽危機等歷史時空背景。國家兵役制度的穩定推行可以確保我國國家安全，還可以制止敵人的侵犯行為，並且保持兩岸穩定局勢，維護國家領土。然而，隨著冷戰的結束，國際局勢發生了巨大變化，為了應付日益增加的區域衝突和恐怖活動，需以較少的兵力來構建精確的高科技、快速反應部隊來取代傳統上人力需求多的兵力概念。我國兵役制度的變化影響著軍事效能，其兵役制度演變過

³⁸黃英忠，《人力資源管理》，三民書局，1997 年。

程如下(見表 3.1)：³⁹

表 3.1 我國兵役制度之演變

項次	時間	背景	兵役制度
1.	民國初年~22 年	1. 軍閥割據各地私自募兵，當時已有徵兵制之提議。 2. 頒布第一套成文兵役法。	1. 服役年齡：18 歲至 45 歲男子。 2. 分為國民兵及常備兵，採徵募並行制度。 3. 服現役 3 年、正役 6 年，續役至 45 歲止。
2.	民國 24 年	第 1 次修訂兵役法，明確劃分兵役，使兵役徵、用、訓制度得以完備。	1. 完成地方自治區地區實施徵兵制。 2. 未完成地區則以志願募兵服役為主。
3.	民國 26 年~32 年	1. 第二次世界大戰我國對日抗戰服役改為全民義務。 2. 常備兵由徵募併行改為徵兵制為主，志願兵為輔。 3. 增加服兵役權利義務以及女子服役規定	1. 兵役法以徵兵制。 2. 國民兵區分甲種國民兵役、乙種國民兵役、初期國民兵役等 3 種。 3. 年滿 18 歲為國民兵、20 歲為常備兵。軍士及特種兵 3 年外，常備兵現役改為 2 年。
4.	民國 35 年	1. 第 3 次修訂兵役法，擴大兵役範圍。 2. 1947 年公布實施憲法之第 20 條規定：「人民有依法服兵役之義務」。	1. 兵卒役及陸軍增列軍官、軍士、兵卒役三等及海空軍以利戰時補兵。 2. 增加補充兵，區分為補充兵、常備兵、國民兵等 3 種。
5.	民國 40 年	中央政府播遷來臺，進行第 4 次修正兵役法。	刪除步兵軍士及特業、特種兵為期 3 年，另常備兵高中以上畢業生需服役 1 年，特種兵、特業兵服役 1 年 6 個月規定。
6.	民國 43 年	1. 進行第 5 次修正兵役法。 2. 徵兵檢查體位區分甲、乙、丙、丁、戊等，依體位判定服兵役，甲、乙等服常備兵役，丙等服乙種國民兵役，丁等則免役，戊等則需複檢。	1. 「軍官役」區分預備軍官及常備軍官；「士官役」區分預備士官及常備士官。 2. 常備兵服現役陸軍役期 2 年、海空軍 3 年；補充兵服役陸軍服役為 3 至 6 個月、海空軍及特種兵為 3 個月至 1 年。
7.	民國 46 年	配合政府「反攻大陸復國」之兵員需求。	1. 原以年滿 20 歲徵兵實施檢查，修為年滿 19 歲徵兵檢查，翌年徵集入營。 2. 國民兵役期 2 年修改為 1 年，志願士兵在營服役期間修正為 5 年為限。

³⁹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，頁 32-34。

8.	民國 63 年	因人口快速增加，已超出軍隊補充之需要，進而修正兵役法適用現役之人數有餘或不足時，依常備兵、補充兵、國民兵之順序，按抽籤號次徵集之」。	1. 原以年滿 20 歲徵兵實施檢查，修為年滿 19 歲徵兵檢查，翌年徵集入營。 2. 國民兵役期 2 年修改為 1 年，志願士兵在營服役期間修正為 5 年為限。
9.	民國 85 年	因應國防部實施「精實案」。	1. 陸軍 2 年役期、海空軍 3 年，修正為役男 19 歲起役，服滿 1 年 10 個月後，納入後備役軍人。 2. 增加替代役投入公共服務。
10.	民國 93 年	試行志願役士兵招募制度、擴大志願役士兵招募逐步朝向「募兵為主、徵兵為輔」政策。	1. 義務役期 2004 年役期縮為 1 年 8 個月；2006 年役期縮短為 1 年 6 個月；2008 年役期縮短為 1 年。 2. 志願役士兵服役年限由 3 年延長至 4 年。
11.	民國 94 年	通過「兵役法部分條文修正案」及「志願士兵服役條例部分條文修正案」。	高中(職)畢業之男女可服志願役、提高從軍的福利待遇，女性服役由原先服役志願役軍、士官，增加志願士兵役。

資料來源：洪錦成、施奕暉，2013 年。〈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 31；作者自行整理。

兵役制度的變革可深入了解我國兵役制度之演變，除國防安全需求為主外，也深受經濟、社會、政治及人口組成變遷等因素影響，且逐漸受民意支持動向而改變。從民國建國以來，起初由徵兵制逐漸轉向徵募並行制，逐漸朝向以募兵制為主發展，不論徵兵或募兵，均以因應時代潮流轉變。在兵役制度轉型過程中，並擴大兵役概念與役男服務範圍，並考量國防科技及役男生涯規劃等需求，納入替代役、國防役及研發替代役等役種選擇，使我國兵役制度朝向更多元服役方案發展。近年來，改重視志願役制度，逐年擴大招募，逐步朝向「募兵為主、徵兵為輔」募徵併行的兵役制度。

第二節 推動募兵制緣起

募兵制是否全面實施之關鍵因素是「人」，是武器系統是否能有效發揮戰力之最重要因素，而且新科技與知識主導未來國防發展之際，科技技術帶動新科技武器的產生，亦深深影響作戰型態改變及統合戰力發揮，也將影響國軍作戰戰略及兵力結構之規劃方向，不管願不願意，科技日新月異、作戰型態瞬息萬變，國防組織應加速調整的時間已到，未來的戰場更不是以人數來決定勝負，人力素質所發揮之「創意式國防」，才能真正彰顯國軍之軍事能力。⁴⁰

因此，主張我國應採行募兵制者亦不少，如立委丁守中曾提出，高科技國防武器日新月異與專業化，但義務役服役期短，恐造成人力及訓練成本浪費，故主張實施募兵制；孫克難主張，實施募兵制國家可獲得較高經濟效益；高秀梅認為，徵兵制戰務訓練任務無法落實，戰力恐維持不易。募兵制役期較長，可解決上述問題；張永健認為，募兵制可釋出大量人力投入就業市場，薪資所得之課稅可增加國庫稅收，提升國家競爭力與社會福祉；李遠哲擴大解釋憲法服兵役義務之意涵，認為和平時期，以募兵制取代徵兵制，讓有意願當兵者服役，無意願者則可投入社會生產。⁴¹

由於兩岸的政治情勢特殊，國軍長久以「徵、募併行制度」以維持部

⁴⁰韓慧林、王貴民、張高福、蕭士穎、劉彥甫，〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第12卷第1期，2015年，頁33。

⁴¹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，頁32。

隊所需的兵源與戰力。但隨著兩岸敵對情勢的緩和，經濟、社會及人口結構的改變，以及部隊專業化的要求，「募兵制」的概念已逐漸獲得國人的支持。於 2000 年立法院通過《兵役法》修訂案，時任陳水扁總統為兌現競選政見，指示國防部成立「志願役士兵專案小組」。

2003 年立法院通過《志願役士兵服役條例》，明確立訂志願士兵相關制度，此為我國募兵制的開始，接續馬英九前總統也將推動募兵制當成競選政見，惟 2011 年因兵員招募不足(見表 3.2)，募兵制有跳票之虞，進而引發民意強烈質疑。2012 年 1 月，行政院核定國防部《募兵制實施計畫》，該計畫於 2017 年達成全志願役士兵目標。⁴²另外，為因應未來戰爭型態的轉變，國軍必須維持具有高科技的現代化軍隊，並以軍事組織與需要專業素質的志願役幹部為基幹。

依據 2009 年「四年期國防總檢討」國防轉型兵力結構預劃資料顯示，我國未來募兵總員額將依防衛作戰需求，衡量人力與財力可支援範圍，以 21.5 萬員為基準。⁴³我國於 2012 年開始推動募兵制，並於 2018 年元月開始正式實行「全募兵制」，其中非志願役而達到役齡的常備役男性則改服 4 個月軍事訓練役。

依內政部推估，2016 年以前，每年役男數平均約 11 萬人，惟因少子化趨勢將自 2018 年起衝擊役男服役人數，至 2024 年估計役男將僅剩約 8 萬

⁴²江圻杓，〈讓「好的募兵制」行穩致遠〉，《國防戰略與政策研究所》，第 142 期，108 年 4 月，頁 1。

⁴³國防部「國防報告書」編纂委員會，《四年期國防總檢討》(臺北：國防部，2009 年)。

人，屆時現行國軍總員額數之兵源勢必不足。故國防部即依計畫降低兵力員額由 27 萬為 21.5 萬兵力外，未來或有可能低於此數值，藉由募兵制之推動，可不受限於年度出生人口，招募年齡限制亦可放寬，且招募之後可服役 4 年，有效緩解上述問題。⁴⁴

表 3.2 近年來志願役士兵招募概況

年 份	目標需求員額	實際招募員額	目標達成率
2003	647	328	50.70%
2004	10,550	15,024	142.31%
2005	14,000	18,550	132.50%
2006	15,000	16,763	111.75%
2007	15,260	17,224	112.87%
2008	14,000	9,267	66.19%
2009	14,370	10,303	71.70%
2010	25,000	15,000	60.00%
2011	11,490	6,500	56.57%
2012	15,310	11,069	72.30%
2013	28,530	8,603	30.15%
2014	10,560	15,024	142.27%
2015	14,000	18,550	132.50%
2016	15,000	16,880	112.53%
2017	15,000	16,084	107.20%

資料來源：江旻杓，〈讓「好的募兵制」行穩致遠〉，《國防戰略與政策研究所》，2019 年 4 月，頁 3。

National Defense University

第三節 募兵政策作為之檢視

2019 年 12 月年底，由國防部長嚴德發主持「國軍 108 年招募工作總檢討會」，除會中表揚招募成效優異單位（「兵力成長」及「留營成效績優」），以第六軍團（北部地區）人力成長達 7%，招募成果較佳。嚴部長提到 2019

⁴⁴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，頁 38。

年整體招募超過預期，國軍編現比已達 87%，高於預定目標 85%，兵力達 16 萬。預計 2020 年的目標為編現比 90%，也能順利完成，並提出五大招募工作重點，包含了「兵力成長目標，如期如質達成」、「擴大招募管道，建立永續機制」、「延攬優秀人才，提升國軍素質」、「營造優質環境，提高留營成效」、「本質結合專業，共創軍人價值」。政策則以「退補平衡」、「質重於量」為目標，勉勵招募成效能夠持續精進。⁴⁵

國軍推動募兵政策攸關國家安全至為重要，也是我國兵役制度以來最重要的兵役變革，需謹慎實行，且改革過程必面臨許多問題亟待解決。以國外實施募兵制度最成功的美國為例，其轉型過程亦頗艱辛，募兵後的前 3 年，面臨普遍缺員與兵員素質不佳的問題，首批兵員提前解約者更高達 4 成，使得訓練與招募成本大增，難以培養出專業人員。⁴⁶

以美國而言，強大軍力並不是在於武器數量多寡，而是在於精銳訓練的官兵，美國學者布特(Max Boot)曾言：「並不在於人力、而是在於全志願役部隊的人力素質」，操作高科技的裝備需要長期服役的職業軍人，而非短期徵集而來的義務役。⁴⁷因此，國防部於推動募兵之始表示，由於現今戰爭型態轉變，未來軍隊的「質」將是取勝關鍵而非以傳統的「量」為衡量；

⁴⁵ 〈國軍 108 年招募工作總檢討會 嚴部長：提升人力素質 打造專業國軍〉，《青年日報電子報》，<https://www.ydn.com.tw/News/365889>；國軍志願士兵報名可見國軍人才招募中心，<https://rdrc.mnd.gov.tw/>。（瀏覽日期 2019 年 12 月 31 日）

⁴⁶ 胡元傑譯，〈從徵兵制至募兵制-北約國家向全志願役轉型〉，《國防譯粹》，第 32 卷第 6 期，2005 年。

⁴⁷ Max Boot, "The Paradox of Military Technology", *The New Atlantis*(Fall 2006), Vol.3, No.14, pp.13-31. 馬克斯 博特，《軍事技術悖論》，新亞特蘭蒂斯（2006 年秋季）。

加上武器系統因科技發展也愈來愈精密、破壞力更強，因此，武器科技需要高素質、長役期的專業人力資源方可勝任熟練操作；惟在驗證募兵制實施計畫過程中，國防部為努力達成各年度志願役招募員額目標數，並改善志願役人力不足之現況，除持續向政府爭取各項福利待遇措施，以提升招募誘因外，並不斷提出各種人力招募政策且放寬招募條件。

然而，如何將招募而來的優質人力持續留營服役，除了改善服役環境與增加官兵對於部隊的向心外，實質福利待遇措施的良窳似乎亦為現階段志願役人員於考量留營與否時的重要因素之一。⁴⁸

依據監察院「調查報告」指出，國防部為提升招募人力成效，大幅度放寬招募原有限制條件，新增志願士兵甄選對象，招募來源對象包含即將接受軍事訓練役男服替代役等人員。除放寬身高、年齡及刺青限制外，加上修正「專業志願士兵暨儲備士官甄選簡章」，對於曾經判拘役者不得報考限制也予以刪掉。近年來更接受經判處保安處分及有期徒刑以上之刑罰確定，惟獲准易科易服社會勞動、罰金執行完畢，或緩刑期滿而緩刑之宣告未經撤銷者，可報考志願士兵及志願役士官。另志願役專業預備軍官、預備士官考選方面，除同前揭志願役士兵受有微罪前科者報考外，允許特定條件士官於完成短期講習訓練後即可轉任軍官。⁴⁹

⁴⁸郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為檢視〉，《國防雜誌》，第28卷第1期，2013年，頁117。

⁴⁹郭憲鐘，〈妥適規劃國防預算比重之修法芻議〉，《立法院》，

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5249&pid=188790>，瀏覽日期：2019年10月17日

壹、國軍人才招募

國軍人才招募學習效法美國、日本及新加坡等國家募兵機制，國防部於 1998 年 9 月成立「籌備國軍招募專責機構」小組，另於 1999 年成立「國軍人才招募中心」正式運作(見圖 3.1)，其核心目的就是要有效運用國軍現有招募資源，藉各種創新方案，為國軍招募所需的人才，以提升國軍人力素質。致此，「國軍人才招募中心」扛起軍方招募人才重任，結合國軍、學術、民間組織等資源管道，突破以往傳統招募模式，定期結合活動、主動積極服務宣傳，塑造國軍招募新形象，以吸引優秀青年從軍意願。

依內政部 2018 年至 2065 年各級學齡人口變動預估(見表 3.3)，依中推估結果，2018 年 0-5 歲學齡前人口為 123 萬人，到 2065 年將驟降至 59 萬人，減少 64 萬人；2018 年 6 至 11 歲國小學齡人口為 120 萬人，依中推估結果，2065 年將驟降至 66 萬人，減少 54 萬人；對於國高中及大學而言，12 至 17 歲及 18 至 21 歲學齡人口未來也將同步持續減少，分別由 2018 年之 140 萬人及 118 萬人，降至 2065 年 71 萬人及 50 萬人，分別減少 69 萬人及 68 萬人，人口少子化相當明顯亦影響募兵制招募成效。

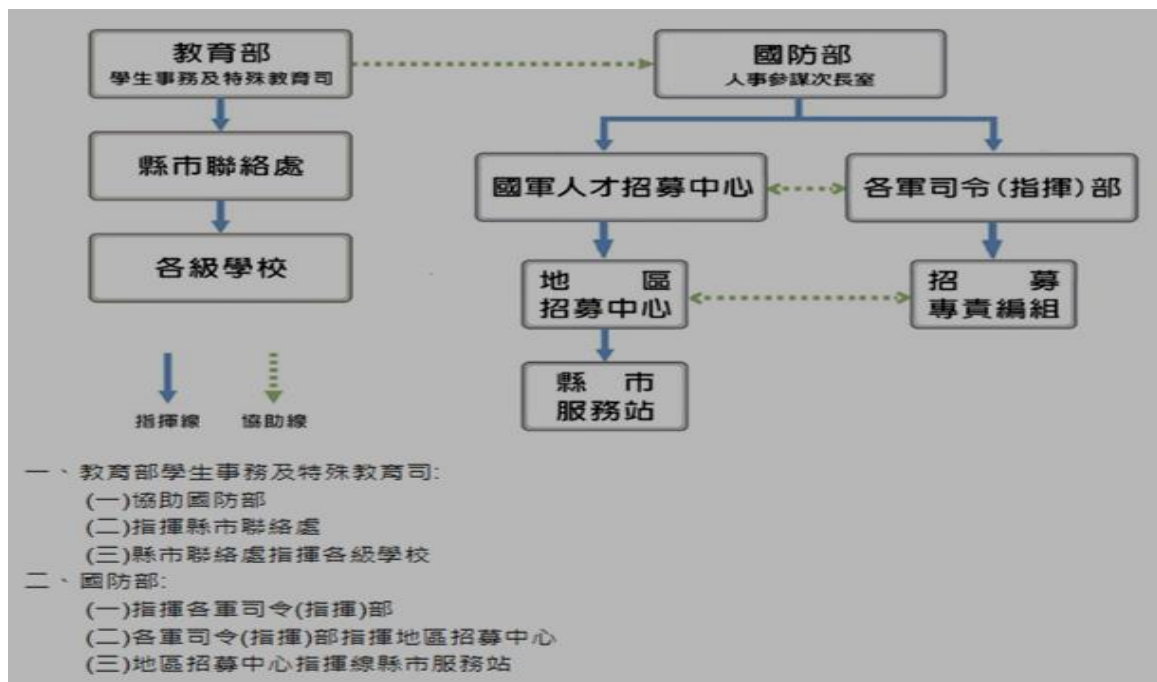


圖 3.1 國軍人才招募中心組織

資料來源：國防部招募中心， 參見

<https://rdrc.mnd.gov.tw/EditPage/?PageID=d64c5b2b-e21a-4100-b31c-3ed5c29bc54e>

(瀏覽日期 2020 年 4 月 6 日)。

表 3.3 學齡前及學齡人口

項 目		2018 學年度 (萬人)	2025 學年度 (萬人)	2045 學年度 (萬人)	2065 學年度 (萬人)	較 2018 學年度之變動人數(萬人)		
						2025 學年度	2045 學年度	2065 學年度
高 推 估	0-5 歲學齡前人口	123	117	94	84	-6	-29	-39
	6-21 歲學齡人口	378	326	300	243	-51	-78	-134
	6-11 歲 (國小)	120	122	104	89	2	-16	-31
	12-17 歲 (國/高中)	140	120	115	92	-19	-24	-48
	18-21 歲 (大學)	118	85	80	62	-34	-38	-56
中 推 估	0-5 歲學齡前人口	123	106	76	59	-17	-47	-64
	6-21 歲學齡人口	378	326	254	187	-51	-123	-190
	6-11 歲 (國小)	120	121	86	66	2	-34	-54
	12-17 歲 (國/高中)	140	120	98	71	-19	-41	-68
	18-21 歲 (大學)	118	85	70	50	-34	-48	-68
低 推 估	0-5 歲學齡前人口	123	98	57	38	-25	-66	-85
	6-21 歲學齡人口	378	326	208	137	-52	-170	-241
	6-11 歲 (國小)	120	121	66	46	1	-53	-74
	12-17 歲 (國/高中)	140	120	80	53	-19	-59	-87
	18-21 歲 (大學)	118	85	61	38	-34	-57	-80

說明：6-11 歲學齡人口=(6 歲人口數×2/3)+(7 至 11 歲人口數)+(12 歲人口數×1/3)，餘各級學齡人口以此類推。

資料來源：國家發展委員會，〈中華民國人口推估(2018 年至 2065 年)〉，參見 <https://pop-proj.ndc.gov.tw/upload/download/pdf>，10 頁(瀏覽日期 2020 年 4 月 6 日)。

因此在兵員招募上，已移除過往全部由軍隊派員自行招募的作法，改用集中國軍招募資源，善用各項行銷策略宣傳，對招募工作的推展，成效更是卓著。而且以往民眾認為一直有「好男不當兵」的刻板印象，加上早期採徵兵制度時，一些軍中弊病惡習也在義務役退役後廣為流傳，造成負面衝擊，加上在人口少子化影響兵源的前提下，可預見未來招募工作所遇到困難會愈來愈大。

因此，如何運用有成效之招募策略於募兵工作推展，已成為國軍推動「募兵制」政策的重要工作。因此，本研究從募兵制的演變趨勢進行探討，及檢視我國募兵招募工作之現況，以利「募兵制」工作推展順利，以供制

定未來相關政策之參考。

貳、國軍募兵成效

依據國防報告書，2012 年國軍志願役整體人力編現比僅 58.7%，到了 2017 達到了 78%，2019 年 8 月就達到目標編現比 85%，從 2014 年起歷年招募人數也達成目標。⁵⁰國軍現今推動募兵制具體事項如下：

一、招募執行狀況

起初，我國募兵制招募過程中並不簡單，2013 年肇生洪仲丘事件更重挫國軍形象，造成募兵不易，於 2015 年韓慧林等人研究指出，⁵¹透過全募兵情境與困難分析，在目前社會氛圍下，透過問卷調查（見圖 3.2 魚骨圖）分析方式，對象以民間大學資管系學生及網路問卷方式，藉由學生隨機問卷調查 37 份及網路問卷 54 份，年齡分布於 18~25 歲，有效問卷計 91 份，將「顧客要求」項修改為「不願加入國軍志願役行列之要素」，再運用 QFD 方法，經分析年輕人不願意加入軍旅或排斥全募兵制之原因分析共計 356 筆，區分 9 大項，其中排序最高為「無法認同軍中文化」計 49 筆（占 13.8%）、其次「軍隊管理不透明」計 43 筆（占 12.1%）、生活（通訊）受限（占 11.2%）等，扣除「其他」項目（見表 3.4），前 8 項要素，累積合計約占 79.8%之

⁵⁰江圻杓，〈讓「好的募兵制」行穩致遠〉，《國防情勢月報》，第 142 期，2019 年 4 月，頁 1-12。

⁵¹韓慧林、王貴民、張高福、蕭士穎、劉彥甫，〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第 12 卷第 1 期，2015 年，頁 35。

問題源。⁵²

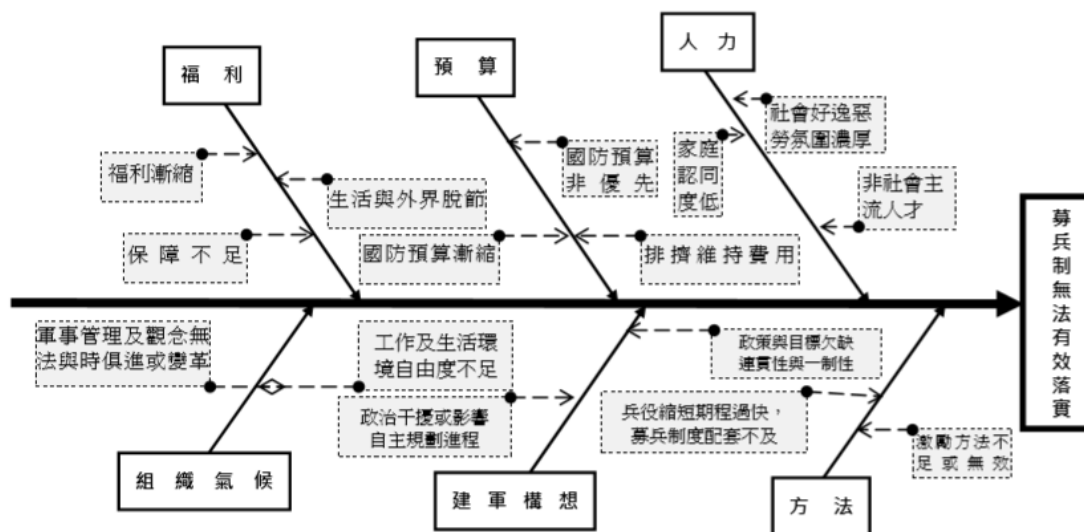


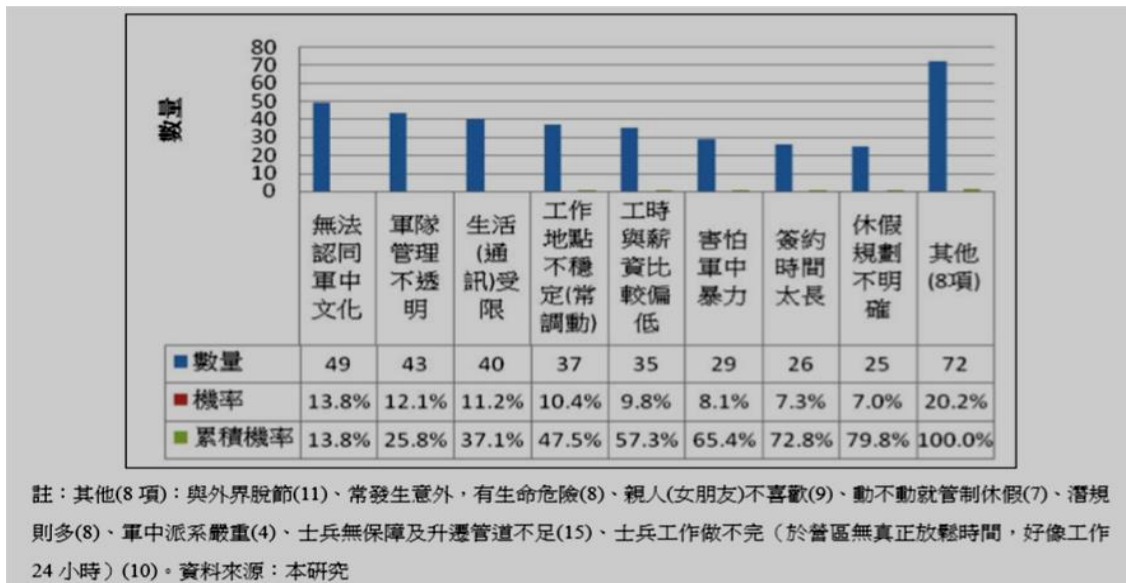
圖 3.2 全募兵情境與困難分析魚骨圖

資料來源：韓慧林等，〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第 12 卷第 1 期，2015 年，頁 35。

國防大學
National Defense University

⁵² 品質機能展開法(QFD)乃是指在產品設計的過程中，利用因素分解的方法將顧客對品質的要求與期待等融入每一步驟中。韓慧林等，〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第 12 卷第 1 期，2015 年，頁 37。

表 3.4 募兵制推展困難原因分析表



資料來源：韓慧林等，〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第12卷第1期，2015年，頁38。

鑑於募兵制計畫原於2014年底「執行驗證期」結束，惟執行成效不佳，國防部向行政院報請同意調整延長計畫實施期程外，並多次函報行政院同意增發或調增志願役多項加給、獎金，以提高招募誘因。如2014年1月1日起調增志願役士官、外島地區地域加給及志願士兵勤務加給、2015年4月1日起發放留營慰助金及志願役戰鬥部隊加給、2017年7月增發「尉級軍官增支國軍志願役勤務加給」等6項加給、2017年10月起將陸軍兩棲偵察營及化學、工兵、通信等部隊，加入第2階段戰鬥部隊加給發放對象。

另外，2020年1月2日因不幸肇生黑鷹迫降失事案件，造成前參謀總長沈一鳴上將等8位將士殉職，於同年1月14日行政院通過「士官督導長加給」、「空降特戰勤務加給」及「飛行軍官續服獎金」等3項國軍加給等

待遇調整(增)案。⁵³

近年來國軍的努力革新，加上國軍專業性逐漸受到社會重視，其原因包含運用專業於救災，國防自主與軍購也引起社會大眾對國軍重視。國軍志願役軍官招募區分軍校正期班、志願役預備軍官班、空軍二技班、專業軍官班、飛行常備軍官班、士官轉任軍官及大學儲備軍官訓練團等 7 項管道，志願役軍官於 2018 年招獲 5,056 員（年度目標為 5,009 員），達成率 100.9%；志願役士官區分專業士官班、士官二專班及士兵轉士官等 3 項管道，2018 年招獲 8,150 員（年度目標 9,268 員），達成率 87.9%；志願士兵 2018 年招獲 1 萬 6,035 員（年度目標 1 萬 5,000 員），招募達成率 106.9%，在國防部有效資源整合下，積極改善國軍與社會職場競爭人才條件，以利提升募兵成效。今年計畫招募 1 萬 8,820 員，上半年以軍官正期班及士官二專班為主，下半年以專業軍官班及志願役士兵為主。目前參加 4 個月軍事訓練的役男，已經是國軍招募的最大來源，增加留營誘因將可更吸引年輕人留下，強化國軍招募之成效。

另外，國防部今年編組三軍基層招募人員 475 員，定期透過視訊會議及成效稽核系統，形成網絡化招募體系，以利提升整體招募成效。

⁵³ 〈黑鷹失事後通過軍方三項加給 蔡英文總統暖心促成〉，《自由電子報》，參見 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3039716>(瀏覽日期 2020 年 1 月 14 日)。

二、留營成效方面

在軍中由於階級不同，其對應的服役年限也有所不同，在士官部分，常備役士官階(下士至上士)依規定可服役至 50 歲，士官長階則可服役至 58 歲；志願役士兵部分，服役滿四年後，須續簽才能續留服役，故學者多主張此兩類人員(即士官與士兵)對於是否續留軍中，其認知並不相同。⁵⁴一般而言，役期長的士官階人員，在選擇軍人作為其職業時，多數已將當軍人做為其終身職涯的選擇，當然也事先對軍中現有的福利措施有一定程度的瞭解、接受及認同；但志願士兵因役期較短，其選擇當軍人的原因可能是為儲蓄，以供其退伍後能創業，或是階段性職業的一項選擇，故在知覺政策實用性對知覺組織支持的關係上，影響性相對較低。⁵⁵

以 2018 年度軍官預備役役期屆滿人數 1,535 員，其中志願留營人數 1,162 員，留營率 75.7%；士官預備役役期屆滿人數 8,613 員，其中志願留營人數 6,887 員，留營率 80%；士兵預備役役期屆滿人數 1 萬 6,609 員，其中志願留營人數 1 萬 2,280 員，留營率 73.9% (表 3.5)，對維繫部隊戰力，穩定基層運作能量具相當助益。

「募兵制」計畫實施實行以來，國防部已多次函請行政院同意增發志願役人員多項加給及獎金，以提高招募誘因。如國防部主計局 2019 年即於

⁵⁴王中天,《從需求溝通滿意度探討募兵制官兵轉服或續服意願之研究》(國立中山大學碩士論文,2010年)。

⁵⁵謝佳玲,〈我國志願役士兵離職原因之研究-以空軍各基地為例〉,《空軍學術雙月刊》,637期,2013年,頁93。

「軍事人員」業務計畫之「各項加給」分支計畫中，就戰鬥部隊增支勤務加給編列 39 億 2,480 萬 4 千元；另各軍種亦於「軍事人員」業務計畫之「薪餉」分支計畫中，就留營慰助金獎金合計編列 2 億 2,334 萬 5 千元。⁵⁶

表 3.5 2018 年度國軍志願役人員留營人數

階級	2018 年屆退人數	2018 年留營人數	2018 年留營率
軍官	1,535	1,162	75.7%
士官	8,613	6,887	80%
士兵	1 萬 6,609	1 萬 2,280	73.9%

資料來源：國防部 2019 年國防報告書。

募兵制計畫以提升整體志願役現員人數至計畫預畫目標數，計畫成效當要以評估志願役人員離退因素後，整體志願役人力是否每年穩定成長提升為依據。截至 2018 年 8 月底國軍志願役人員為 15 萬 2,843 人，較 2017 年底之 14 萬 6,785 人增加 6,058 人（增幅 4.13%），然而，與「募兵制」計畫所訂 16 萬 9 千人之目標相比，仍有段差距需加強努力，其中又以志願役士兵減列 5,218 人減幅最高，志願役人力之增補亦趨向保守（見表 3.6）。

⁵⁷ 韓慧林等指出募兵制在國內外招募，確實皆有其困難，「好男不當兵」

⁵⁶國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北市：國防部，2019 年）；陸軍編列 1 億 3,636 萬 8 千元、海軍編列 4,362 萬元、空軍編列 2,118 萬元、後備指揮部編列 405 萬 4 千元、憲兵指揮部編列 795 萬 7 千元、資通電軍指揮部編列 778 萬 4 千元、政戰局編列 78 萬 5 千元、軍備局編列 159 萬 7 千元。

⁵⁷上等兵預算員額從 107 年度之 3 萬 2,123 人減為 108 年度之 3 萬 900 人，減列 1,223 人；一等兵從 1 萬 2,823 人減為 1 萬 1,505 人，減列 1,318 人；二等兵從 1 萬 853 人減為 8,176 人，減列 2,677 人。合計志願士兵預算員額由 107 年度之 5 萬 5,799 人減為 108 年度之 5 萬 581 人，減列 5,218 人，減幅 9.35%。

之觀念雖有具體實質改變，然於志願士官及兵階層，恐難完全扭轉，雖此因素也非我國所專屬，國防部宜更細緻規劃與思考透過軍事組織編制之邏輯，檢視國內外情勢發展與敵情威脅，從「軍事與人性管理、指揮與管制流程、專業與專精要求、激勵與創意革新」，找出願意投身軍旅之青年學子，否則軍事作為不變、思維墨守成規、管理不符時代所需，國家經濟狀況在國債持續飆升下，整體國防預算也可能不會增加或增加幅度杯水車薪，募兵制不成功，兵員又受限，現役者對未來軍人福利萎縮之疑慮。⁵⁸

表 3.6 2015-2019 年國軍志願役及義務役人數變化

項目 年度	志願役		義務役		合計	
	人數	比率	人數	比率	人數	比率
104	139,268	77.14	41,292	22.86	180,560	100.00
105	144,691	90.10	15,953	9.90	160,644	100.00
106	146,785	97.26	4,121	2.74	150,906	100.00
107 (至8月底實際數)	152,843	99.28	1,116	0.72	153,959	100.00
107 年預算 員額數(a)	160,716	93.27	11,592	6.73	172,308	100.00
108 年預算 員額數(b)	159,061	100.00	0	0.00	159,061	100.00
108 年預算員額較 107 年度之差異數(b-a)	(1,655)	-	(11,592)	-	(13,247)	-

資料來源：參謀本部人事參謀次長室，〈國防部主管 108 年度單位預算評估報告〉，頁 7。

三、擴大招募管道

學校(高中職、專科及大學)為各類人才最好的來源，並有專門科系劃分，較容易接觸到符合資格有興趣的應徵者。其中，國防部與中國文化大

⁵⁸韓慧林等，〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第 12 卷第 1 期，2015 年，頁 37。

學等 6 所校院合作開辦教育中心，運用學生學期間之例假日實施軍事基本素養課程，以達成志願役人力補充目標；另外，亦委託公、私立民間大學校院，擴大舉辦「大學儲備軍官訓練團（ROTC）」人員甄選訓練，目前全國 139 所大專院校已與 129 所大專院校合作簽訂大學儲備軍官訓練團（ROTC）協議，以及 506 所高中職校與 313 所高中（職）設立國防培育班，以增加招募來源之穩定。⁵⁹

例如，國防部與清華大學合作首創「清華將星計畫」，今年已邁入第二屆（第一屆錄取額滿），單招 10 名清大學士班將星計畫組學生，參與學生除每周六及寒暑假需接受軍事課程訓練外，平日皆在校內學習，與一般大學生享有同樣的校園生活，畢業後投入軍旅服役 5 年，以電機、資工、管理等多元專業成為國軍迎戰未來高科技戰爭的指揮群。⁶⁰未來，國防部為提高軍官素質人力，將持續與臺灣大學、成功大學洽談「國防學士班」合作，目前預劃每年各校 25 員。同時增加專業軍士官班報考梯次、開辦志願役預備軍官班及開放在營志願役士官轉服軍官等招募管道，以吸引優質人力。

參、提升募兵具體作法

因應募兵制的推動，退輔會提出「國軍官兵輔導條例草案」於今年 3 月送至行政院審核，惟因草案內容仍須加強，故尚未完成立法，致使國防

⁵⁹國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 108 年國防報告書》（臺北市：國防部，2019 年），頁 105。

⁶⁰〈清大將星計畫單招 大學 4 年免費還可領萬元生活費〉，《聯合新聞網站》參見 <https://udn.com/news/story/6928/4371740>（瀏覽日期 2020 年 3 月 10 日）。

部日前公告「推動募兵制暫行條例」則需再延長三年，國防部亦表示，「推動募兵制暫行條例」內相關募兵法規其實已入母法，國防部不需再提其他修正案，因輔導條例修正需要時間，國防部配合退輔會，將募兵暫行條例延長三年，由今年底延長到 2023 年。⁶¹政府為完善照顧退伍軍人就學、就業、就醫與就養之福利及保障機制，政府積極推動修正國軍退除役官兵輔導條例，以完備照顧退伍軍人法源依據及保持兵源穩定。

一、鼓勵官兵自我進修

(一)公餘進修

2018 年志願役人員利用公餘時間進修證照課程及學位，營外課程學位進修計 1 萬 1,977 人次，較 2017 年 9,156 人次，增加 2,821 人次；證照補助計 724 人次，較 2017 年 559 人次，增加 165 人次，有助於官兵素質提升。2017 年退輔會研究計畫中，有學者提出，第二類官兵(服役 4-9 年退除役官兵)及屆退官兵對於就學的需求較低，其主要原因為考量到實際經濟狀況，因此建議在地性的技職院校多開設專業證照課程，讓退役官兵能邊就業邊就學，一來可以解決經濟問題，二來也能完成學歷上的不足。

在就業輔導政策方面，則建議能透過建立整合跨部會合作，加強與國防部在就業連結上的溝通，若能提供完整的第二類官兵就業輔導配套措施，

⁶¹ 〈「國軍官兵輔導條例草案」卡在哪裡？〉，《聯合新聞網站》參見 <https://udn.com/news/story/6656/4476429>(瀏覽日期 2020 年 4 月 8 日)。

也能成為提高募兵制成效的一大誘因，若是離營前無法先做好完整的就業輔導或職業訓練，到民間工作時容易產生銜接上的問題。⁶²

(二)大學策略聯盟

2018 年已與政治大學等 33 所民間大學簽訂策略聯盟，總計成立 71 個學位學程教學點計 2,947 人就讀，較 2017 年增加 20 個教學點及增加 274 人次進修；另於明新科技大學等 31 所技職校院開設 50 個證照教學點，計 1,817 人參訓，較 2017 年增加 10 個證照培訓教學點增加 667 人，以提升官兵專業職能。

二、改善官兵生活環境及照護措施

在老舊營區整建方面，國防部已於 2018 年完工啟用陸軍「天山南營區新建工程」、「宜蘭地區戰甲車戰鬥教練場」、「后里營區花博用地設施遷建工程」、海軍「海鋒六中隊營舍新建工程」、「金龍頭營區遷建工程」、憲兵「鐵衛營區衛生下水道銜接工程」、軍醫局「陽明營區實驗大樓能源中心新建」及工營中心「忠勤營區修建工程」等 8 案，以提供官兵住用優質環境。

其中「興安專案」規劃整建國軍老舊營區計 99 案，2017 年執行 12 案，2018 年執行 13 案，例如 2019 年 9 月總統蔡英文主持「興安專案裝甲 542 旅月祥樓落成啟用典禮」時，致詞提出 3 點任務，要求延續月祥樓的施工

⁶²黃榮護、張緯良，〈第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，2017 年，頁 iv。

品質、如期如質完工、以及落實敦親睦鄰，創造與社區雙贏，要讓大家對國軍營舍的印象改觀，讓官兵有回到家的感覺，「我要讓大家覺得從軍是一件很驕傲的事」，以期順利推動募兵制。⁶³另有 74 案執行將視基金財源收支情況檢討開案，並期以 2025 年完成 80%為目標。

三、國軍福利措施

員工福利是一間企業在精神及物質生活上，為激勵、照顧和吸引員工而提供的各種措施，除了薪資外之直接或間接的附加給付，包含任何形式的報酬、補助、利益或服務均屬之。目前國軍福利項目計有職務官舍申請、撫卹金、就醫補助、子女教育獎助學金、婚喪生育補助、福利總處營站服務、年度體檢、幼兒托兒所、官兵權益保障委員會法律服務、優秀官兵旅遊等項目。

國軍官兵及眷屬其就醫優惠減免政策方面，國軍醫院所提供官兵及軍眷就醫優惠，統計至 2018 年度 11 月底，官兵門（急）診計 35 萬 8 千餘人次、住院計 8 萬 8 千餘人次，眷屬門（急）診計 41 萬 4 千餘人次、住院計 3 萬 9 千餘人次，發揮照護官兵功能。在職務官舍申請部分，於 2024 年將完成新建 605 戶職務宿舍，以照顧官兵眷屬。

⁶³〈營舍月祥樓啟用 蔡：3 點任務讓人覺得從軍驕傲、順利推動募兵〉，《自由電子報》參見網站 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2911394>(瀏覽日期 2020 年 3 月 7 日)

四、退輔會輔導國軍具體作法

配合我國推動募兵制需要，國軍退除役官兵輔導委員會(以下簡稱退輔會)規劃退除役官兵「分類分級退輔措施」，除現有取得「榮民」身分者，維持其權益不變外，另於 2016 年 4 月配合修正國軍退除役官兵輔導條例施行細則，新增第二類退除役官兵(服役 4 至 9 年)為輔導對象，並置重點於第二類退除役官兵就學、就業及職訓之輔導，使其退伍後能順利就業無縫接軌。從 2016 年起，國防部協同退輔會辦理「國軍屆退官兵就業資源整合權益說明會」，提供就學、就業及職訓需求調查等相關服務，2019 年共舉辦 34 場次，計有 5,121 員屆退官兵參加，其中就業媒合成功達 2,306 員。

立法委員鍾佳濱指出國軍募兵成效差，隨著少子化現象日益嚴重，未來兵源讓人憂心，其認為解決之道在於加強輔導轉業制度，才能吸引年輕人投效軍旅，他建議將行政院退輔會改為國軍人才轉業中心，當時國防部長馮世寬、退輔會主委李翔宙都認同加強輔導轉業規劃，有助於募兵。

退輔會經研究瞭解國外募兵制國家對長役期軍人於就學、就業及職訓相關輔導作為，並參考美國、澳洲、法國、日本及韓國目前對於退役軍人相關輔導作為，例如，美國軍人退輔工作由退伍軍人事務部負責，退伍軍人可以獲得全額補助的教育經費資助及家庭安置所需的貸款，勞工部則提供其市場職缺資訊，協助為退伍人員就業等相關諮詢；澳洲則提供退伍軍

人優渥的退伍金，並且尊重市場經濟的運行機制，依市場需求由退伍軍人自行選擇就業；法國則以軍人的軍事專業能繼續發揮，於退伍前半年內招開相關會議，研究在企業機構的實習，由國防部支付在企業的訓練費；日本與內閣人事、厚生勞動省、國土交通、福利省等與地方組織合作，提供最新就業資訊，由退役軍人就業機構，並協助防衛廳及各軍種自衛隊輔導退後再就業；韓國主要由「國家報勳處」負責辦理退伍軍人事務，提供士兵可依個人意願，在服役中利用公餘參加國家舉辦的通信、機械、電子、建築、航空及土木等職業訓練，合格者同時考取「國家技術資格證」，可提高就業機會。

其中，日本自衛隊的招募簡章，普遍將自衛官退役後職業媒合內容列為醒目標題，以利於人才招募作業。經統計服役達 3 年以上自衛官，在就業媒合率高達百分之百，而執行自衛官職業訓練及就業媒合事項係由防衛省隸屬「自衛隊地方協力本部」專責辦理，該單位透過積極與企業及工商團體密切合作，轉介退役軍人至民間企業就業服務。

五、軍職專長轉換民間專長

如何透過相關輔導政策，使屆退官兵可以在部隊服務時，所接受軍事教育與訓練成果（例如軍用駕照退伍即可轉換民間駕照），在之後退伍就業能連結在一起，以軍職所學專長及服役實務經驗可以轉換成退伍後投入就

業市場所需工作條件準備，以提升募兵之成效。軍職人員善用學位、專長培訓及相關證照等「公餘進修」多元學習管道，以提升未來退伍再就業時競爭能力。

2017 年退輔會委託黃榮護及張緯良等國內學者研究專題報告指出，我國可以參考美國退輔政策經驗，大兵法案提供幫助退伍軍人的教育水準提升及「退伍軍人就業與訓練服務」以增進其就業技能，充實專技職能，加上退伍軍人事務部與民間組織的合作，軍隊已成為社會人力資源的重要來源，一來減少弱勢可能的社會問題，二來提升其價值創造與穩定基礎，也讓退伍軍人成為社會重要的不可或缺資產。

我國現階段除了公職轉任，國防部亦提供之「國防人力移轉培訓方案」、「國軍校級軍官退前職訓作業實施規定」、「國軍屆退官兵職業訓練實施計畫」、「國軍屆退官兵就業服務作業規定」以及「國軍軍職人員公餘進修實施規定」，和官兵退除役輔導會所規劃之「就學」與「就業」服務等。經統計 2003 年起辦理「上校以上軍官轉任考試」共率取 142 員，2020 年則有 53 員報考；2019 年屆退官兵職訓計有 817 員參加勞動部、退輔會及農委會等單位辦理職訓。為加強輔導退伍軍人就業，退輔會自 2018 年推動「促進退除役官兵穩定就業方案」，發放就業津貼以協助官兵職訓發展，無縫接軌。目前國防部辦理國防人才培育機制包含有下列四項(見表 3.7)：

1. 公餘進修。
2. 屆退官兵職業技能訓練。
3. 屆退官兵就業服務。
4. 輔導轉任公職。

表 3.7 國防人才培育機制表

類別	內容概要
公餘進修	結合行政院「形塑學習型政府行動方案」與勞動部「國家證照制度」政策，以提升人力素質，強化軍職人員學能。包含學位培訓、證照培訓及專長培訓。
屆退官兵 職業技能 訓練	1. 上校以下軍官、士官服現役在十年以上者，於計畫退伍前六個月內依其意願接受訓練，結訓次日必須退伍，若訓期在六個月以上者，則自開訓日起屆滿六個月之當日生效退伍。 2. 上校以下軍官、士官、志願役士兵法定役期未達十年者，須志願續服現役二年以上，或義務役官兵志願留營二年以上，於屆退前六個月內依其意願接受訓練，且須於訓期內，役期屆滿辦理退伍，並繼續完成職訓課程。
屆退官兵 就業服務	國軍官兵可於屆退前四個月提出就業服務申請，免費接受職業推介，以省卻官兵退伍後謀職困擾。
輔導轉任 公職	輔導轉任公職是由各業管單位依個人意願主動檢討辦理，並按作業規定時間統一送國防部辦理推薦作業；或辦理軍轉文特考。

資料來源：國防部「國軍軍官生涯規劃手冊」；黃榮護、張緯良，〈第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，2017 年，頁 41。

（一）我國與各國退輔制度之比較

各國依國情不同各有其退輔政策，本文將以美國、日本及我國提出比較（見表 3.8），分析如下：

一、美國

美國是照顧退伍軍人事務機構最完備的國家，於 1984 年美國國會通過「蒙哥馬利大兵法案」，另外退伍軍人輔導事務則由退伍軍人事務部負責，為聯邦政府所屬的第二大部門，服務約 2,549 萬的退伍軍人。退伍軍人可獲得全額補助的教育補助及申請家庭安置貸款，另外，退伍後可向政府申請住房貸款，提供每人 6 萬美元的住房貸款擔保，保額有 24 萬美元；勞工部則提供市場職缺資訊，為退伍軍人提供就業諮詢。缺點方面，在於未設有退伍軍人就業輔導專責機構，只鼓勵自謀出路，不負責具體安置，對長時間服役之軍人再就業之職場適應，恐會產生困難。⁶⁴並於 2011 年美國總統簽署通過「VOW 聘用英雄法」，根據此法案，該法規定僱用無業退伍軍人和傷殘軍人的企業可享不同程度的稅收抵減優惠。簡言之，美國政府是以減稅方式，鼓勵企業僱用退伍軍人。⁶⁵

美國藉由良好的福利待遇措施與大學進修機會來吸引優秀青年加入軍隊。軍官從軍校畢業後服常備役 5 年、士兵以志願服役 3 至 6 年，再依本身意願繼續留營，其他管道任官者服役 4 年，且須視其服役表現績效由上級核准志願留營。

二、日本

日本透過內閣人事、厚生勞動省、國土交通省、福利等有關地方團體

⁶⁴黃榮護、張緯良，〈第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，2017 年，頁 38。

⁶⁵〈立院建議參考美國減稅鼓勵民間僱用-助退伍軍人就業〉參見 <https://tw.news.yahoo.com/-160000378.html>(瀏覽日期 2020 年 3 月 7 日)。

合作，提供就業資訊，由退役自衛隊員就業安置機構，幫助防衛廳及自衛隊輔導退後再就業。由於日本民生工業強大，結合國防工業產製軍事武器裝備，故自衛隊員退伍後之就職相對順利。

其於「職業能力開發促進法」中規定士兵入伍第四年、軍官退休前兩年，須接受職業訓練。缺點方面，日本為第二次世界大戰戰敗國，未設立退除役軍人專責照顧機構，僅設有退役自衛隊員就業安置的專門機構。然而，具有完備的就業支援法規，其退役自衛隊官兵得依個人意願，藉由防衛省救護協會及自衛隊之援護機構之協助，輔導至民間企業機構，分別擔任管理員、顧問及保險員等職務，轉介謀職率幾乎達百分之百。

三、 我國

我國退輔制度於 1966 年改為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」，負責辦理榮民之就學、就業、就養、就醫等服務工作的輔導會。政府為全力推動募兵制發展，支持兵役政策轉型，於 2013 年 6 月奉行政院核定依「募兵制實施計畫」，考量退除役官兵需求及政府財政能力，規劃對募兵制短及中役期之退伍官兵的就業輔導措施，研擬募兵制退輔措施方案。

「分類分級退輔措施」以維持現有獲得「榮民」身分條件者權益為前提，規劃將服役 4 年以上、未滿 10 年之志願役退除役官兵為第二類退除官兵納為新增服務對象，並依照貢獻、服役年資等條件，提供一定期限的輔導措施，期使退除役官兵從入營到退伍後，均能有完整生涯規劃，以安定家庭

及生活所需，並彰顯政府對退除役官兵的服務與照顧(見圖 3.3)。⁶⁶



圖 3.3 我國兵役制度轉型與配套措施

資料來源：2017 年國防報告書，頁 111。

另外，2018 年 9 月依立法院法制局「民營事業機構進用退除役官兵得否減稅問題研析」報告建議，我國退伍軍人在社會中求職不易，美國政府以減稅方式鼓勵企業僱用退伍軍人，我國政府於稅賦上給予優惠，也可達到退除役官兵輔導安置及推動募兵的政策目的。⁶⁷

依退輔會統計，近年來退除役官兵再就業，其中約 8 成仍以服務業或低技術門檻職業(保全)為主。再者，退伍軍人轉任公職，如薪酬總額超過 3 萬 3,140 元者，依規定須停止領受月退休俸，如轉任民營事業職務，則可不受限制。因此，如何鼓勵民營事業機構進用退除役官兵，已成為重要的工作。我國退伍軍人在求職中，亦因受專長限制，造成競爭力有限。如能

⁶⁶黃榮護、張緯良，〈第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究〉，《國軍退除役官兵輔導委員會》，2017 年，頁 13。

⁶⁷郭曉蓓，〈立院建議參考美國減稅鼓勵民間僱用助退伍軍人就業〉，《青年日報》，2018 年 9 月 2 日。參見 <https://tw.news.yahoo.com/立院建議參考美國減稅鼓勵民間僱用-助退伍軍人就業-160000378.html>(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

參考美國立法「VOW 聘用英雄法」案，以稅賦優惠方式，鼓勵民營事業進用退伍軍人，應能增加募兵之誘因。

表 3.8 我國與主要國家官兵退輔就業體制之比較

國家	中華民國	美國	日本
保障法條	國軍退除役官兵輔導條例	蒙哥馬利大兵法案	就業支援法規、職業能力開發促進法
專責機構	輔導會	退伍軍人事務部	(因戰敗國未設)
中央協處機構	國防部、勞動部	國防部勞工部	防衛省、各軍種自衛隊
地方協處機構	各縣市政府勞工局	州人力職涯中心	軍官援助委員會
就學補助	V	V	
職業訓練	V	V	V
公職安置	V	V 殘障、戰功、 服一定年限	
退伍失業津貼		V	

資料來源：黃榮護、張緯良，〈第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究〉，國軍退除役官兵輔導委員會，2017 年，頁 39。

National Defense University

第四節 我國「國防報告書」推動募兵制之文本探勘

庫博分析工具是由國立臺灣大學闕河嘉與陳光華所一同研發之「庫博中文語料庫分析工具」⁶⁸ (CORPRO, 以下簡稱庫博), 透過語料庫分析文本之文字脈絡, 本節以國防部 2009 年至 2019 年出版之兩年一期的「國防報告書」進行分析, 包括「詞頻統計」及「搭配詞分析」。

壹、名詞定義

一、詞頻統計

詞頻統計主要是利用庫博語料庫詞彙出現次數進行統計, 且計算該字彙出現次數占整體文本字彙總數比例。

二、搭配詞分析

搭配詞分析係分析特定詞彙跟那些語彙在文本中經常一同出現, 因此有學者將搭配詞簡單定義為「習慣性相伴的詞彙」及「單詞共現的趨向」。

69

貳、「庫博」操作流程

一、匯入庫博語料庫

⁶⁸闕河嘉、陳光華,《庫博中文獨立語料庫分析工具之開發與應用》。在項潔(編), 數位人文研究與技藝第六輯(臺北市: 國立臺灣大學出版中心, 2016 年), 頁 285-313。

⁶⁹洪千惠,〈從語料庫統計的觀點分析美國之音新聞英文被動句中文譯文〉,《編譯論叢》(第 4 卷第 2 期, 2010 年 9 月), 頁 63。

首先將 2009 年至 2019 年的「國防報告書」，共有 6 篇匯入「庫博語料庫」（見圖 3.4）。匯入文字檔後，可從介面看出文字檔 title(標題)、words(字數)及 paragraphs(段落數)。

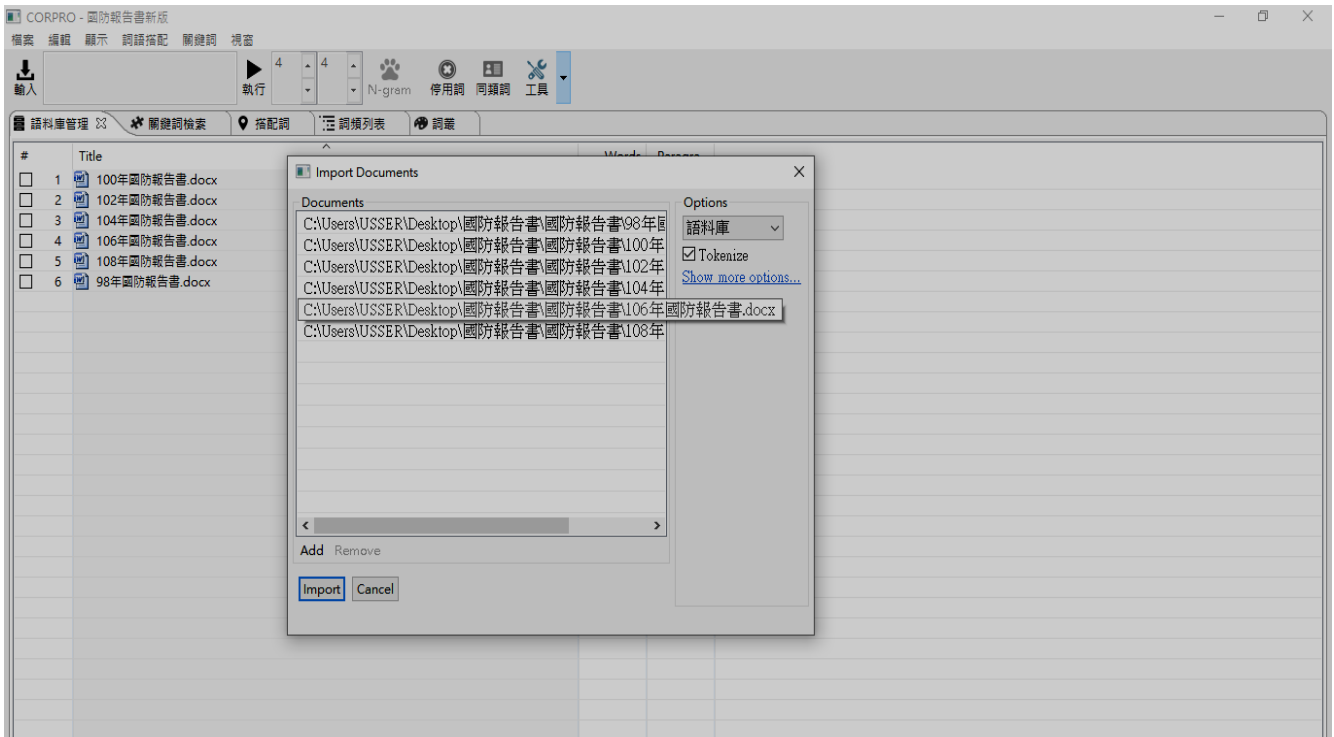


圖 3.4 資料匯入庫博語料庫示意圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

二、關鍵詞辭典建立

建立研究用之「關鍵詞辭典」（見圖3.5），研究者依照研究議題，設定自訂的詞條，建立專屬的辭典語料庫以利研究進行。庫博採用關鍵詞分析法(keyness)，係以兩詞彙間搭配的強度MI（Mutual Information）作為判定其相關性的標準，使用庫博分析工具中的語詞搭配網狀圖，探索所有文

本中關鍵詞的群集(clustering)特性，並據以歸納為不同的因素。⁷⁰依據「詞頻列表」中單詞出現的次數(Freq.)，將與研究議題「募兵制」相關程度高且出現頻率高之詞彙輸入右邊的辭典中，如：官兵、募兵制、國防部、國軍及訓練等名詞。

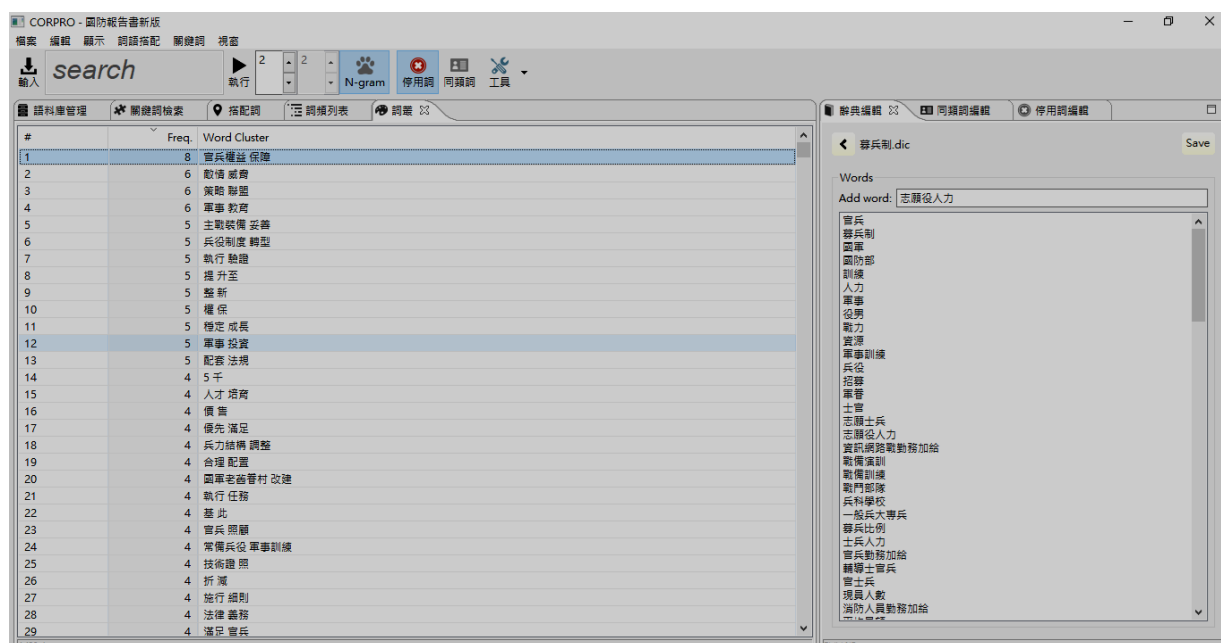


圖 3.5 關鍵詞辭典建立示意圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

三、關鍵詞連結

使用「詞叢」(word cluster)之N-GRAM工具(見圖3.6)，找出詞語間連結性較高之關鍵詞，由研究者判定其與議題相關程度後再加入辭典。

⁷⁰ M. Miyake, "Classifying Documents Using Keyness Values of Words." 2012. <http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/Miyake>, Maki - Classifying Documents Using Keyness Values of Words.pdf (Accessed 2019/12/20)

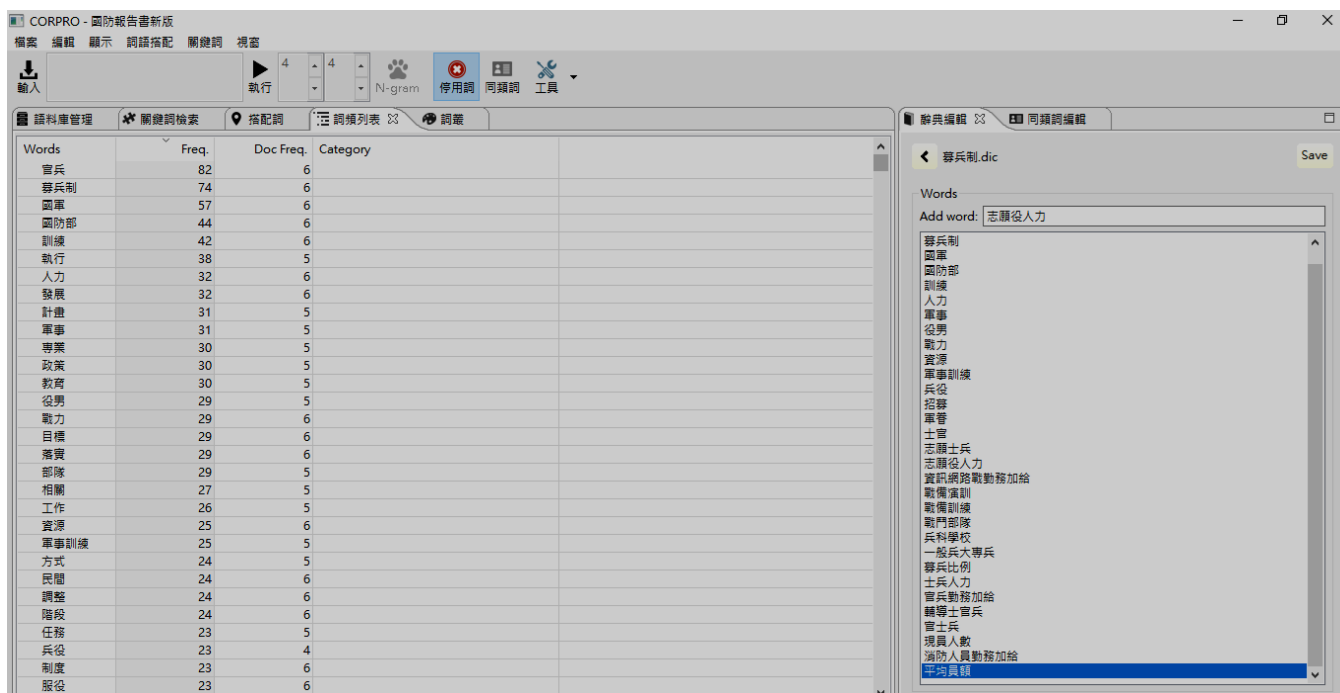


圖 3.6 關鍵詞辭典建立示意圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

四、建立「停用詞設定」詞庫

建立「停用詞設定」詞庫(見圖 3.7)，其目的是將文本中的關鍵詞做明確的分詞與斷句，此步驟可將大量虛詞如的、之、係等介詞排除，避免系統篩選出不相干的詞語，並將詞彙匯入「停用詞設定」，進而讓庫博能更精準篩選出文本的關鍵詞。

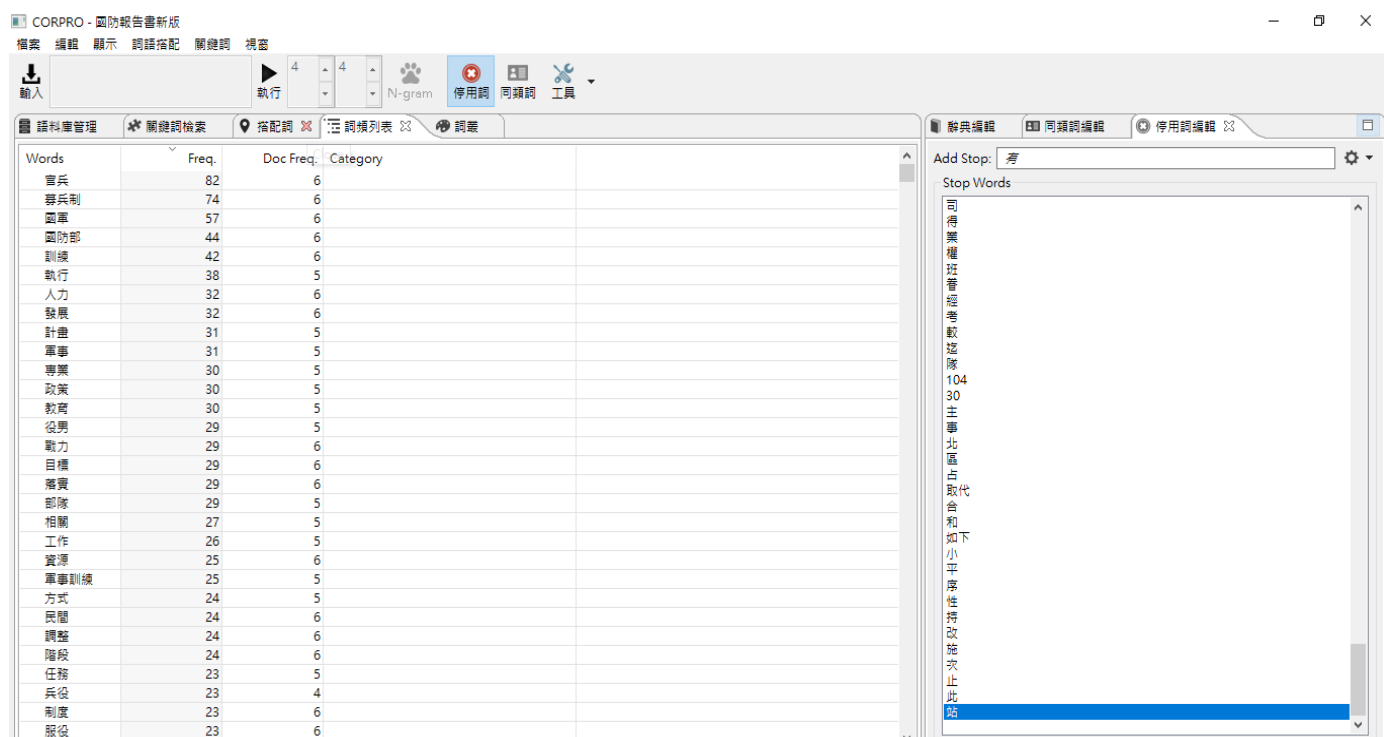


圖 3.7 建立「停用詞設定」詞庫示意圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

五、「同類詞設定」

「同類詞設定」是同一類別的字詞歸類，其目的是為了減少語意相近的關鍵詞重複出現(見圖 3.8)。例如建立「中華民國」、「招募」等分類，當建立好同類詞，並開啟同類詞的功能，可看到執行結果出現已建立的分類。研究者須將上述「關鍵詞辭典建立」、「停用詞設定」及「同類詞設定」等三步驟反覆操作執行，直至庫博計算出具有意義的語詞網狀圖，方能進一步研究關鍵詞之間所隱藏的意涵。

Words	Freq.	Doc Freq.	Category
> 募兵制	94	6	募兵制 [74], 募兵制度 [8], 募兵 [6], 募兵政...
> 官兵	71	5	官兵 [63], 官兵照顧 [4], 官兵權益 [2], 官兵...
> 國軍	70	6	國軍 [57], 三軍 [6], 常備兵 [6], 國防人力 [1]...
> 國防部	70	6	國防部 [44], 營區 [17], 司令部 [5], 勁旅 [3], ...
> 訓練	61	6	訓練 [36], 軍事訓練 [18], 教育訓練 [7], 訓練...
> 國防	57	6	國防預算 [11], 國防財力 [11], 國防資源 [9], ...
> 人力	43	6	人力 [29], 人力需求 [4], 人力素質 [4], 人力...
> 志願役	38	6	志願士兵 [14], 志願役人力 [13], 志願役 [6], ...
計畫	31	5	
役男	29	5	
發展	29	5	
目標	29	6	
落實	29	6	
部隊	29	5	
專業	28	5	
執行	27	5	
政策	27	5	
> 中華民國	26	6	政府 [19], 我國 [7], 中華民國 [0], 中華民國 [...]
> 軍事	25	5	軍事 [20], 軍事投資 [5], 軍事 [0], 軍事交流 [...]
能力	24	6	
階級	24	6	
滿足	23	5	
資源	22	6	
預算	22	3	
> 招募	22	6	招募 [19], 招募成效 [2], 招募活動 [1], 招募 [0]
教育	21	4	
組織	21	4	
任務	20	5	
作業	20	5	
制度	20	5	

圖 3.8 運用同類詞減少關鍵詞示意圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

六、關鍵詞分布圖分析

「關鍵詞分布圖」是屬於單篇文章關鍵詞索引(見圖 3.9)，研究者可從中看出關鍵詞出現的次數及特定詞彙在語料庫中的分布情形，幫助研究者發掘關鍵詞在文本資料中出現的脈絡跡象。以「募兵制」為例，在左上方空格處輸入「募兵制」並按下執行之後，庫博便會標示出整份語料庫中出現「募兵制」乙詞的位置。

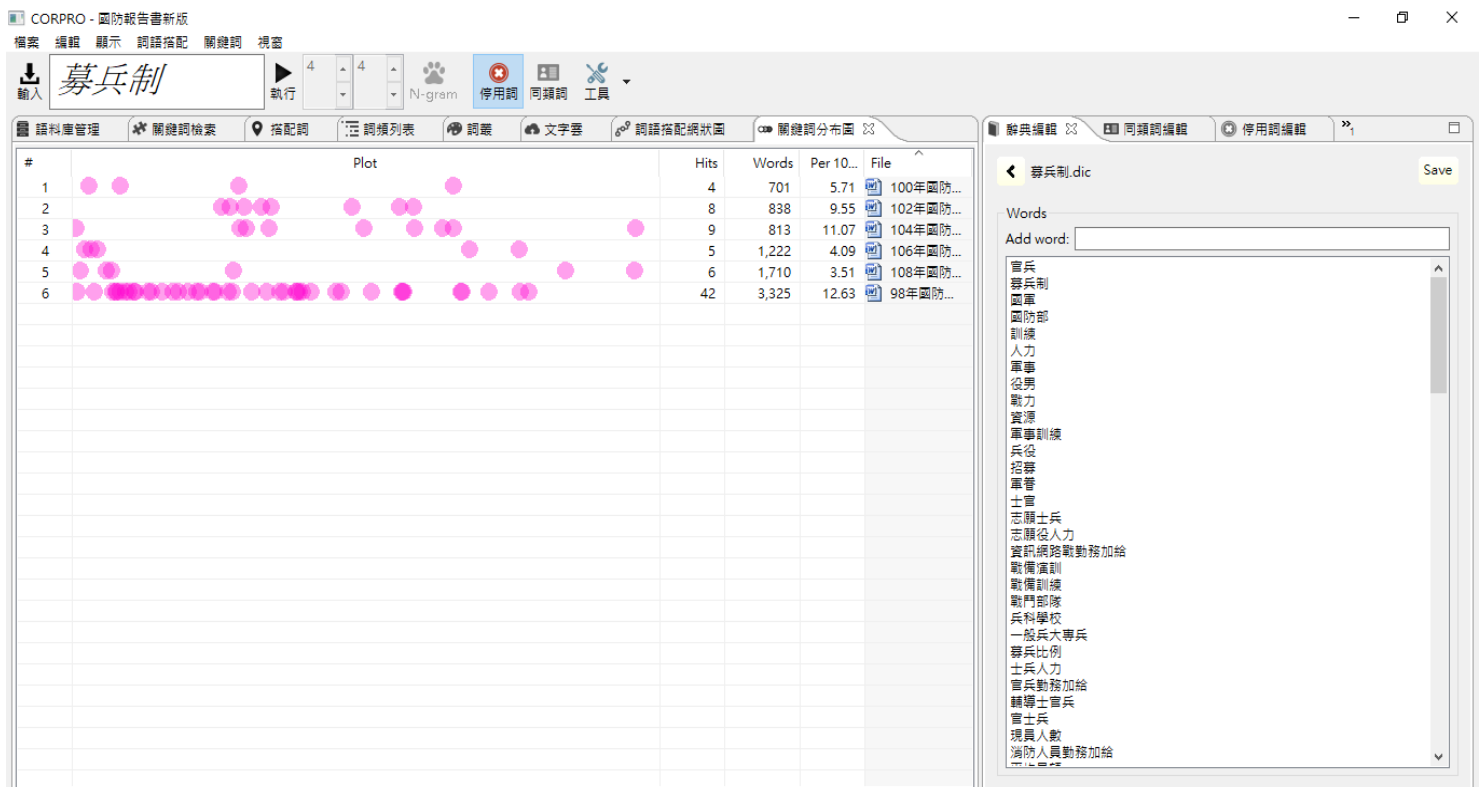


圖 3.9 關鍵詞分布圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

七、搭配詞分析

搭配詞分析首先鍵入要找的字詞「募兵制」，並設定要找尋該字詞前後幾個相關字詞的數量，之後庫博便會開始分析文本之搭配詞。在分析結果的視窗上會出現MI、T-score及Freq. 等關係指標項目，其分數高低代表詞彙間的相關性程度。（見圖3.10）其測量統計可由兩詞彙間搭配的強度MI測量，若高於3即為高強度搭配，惟MI值的搭配須視語料庫大小而定，舉例來說，假使語料庫文本資料太少，則詞彙一同出現次數即使很少，只要碰巧

出現一次，也會使MI值遠大於零。⁷¹

另外，T-score檢定可作為字詞間相關性的統計檢定，此統計是在檢驗某樣本的平均數與常態分佈總體的平均數之間差異是否顯著，若T檢定達顯著水準，則可證明兩個字詞之間是會經常出現的搭配詞。換言之，在庫博語料庫文本中，T值高低取決於兩個字詞共同出現的次數越高代表兩個詞彙相連運用情況，比其餘的字彙更為顯著。

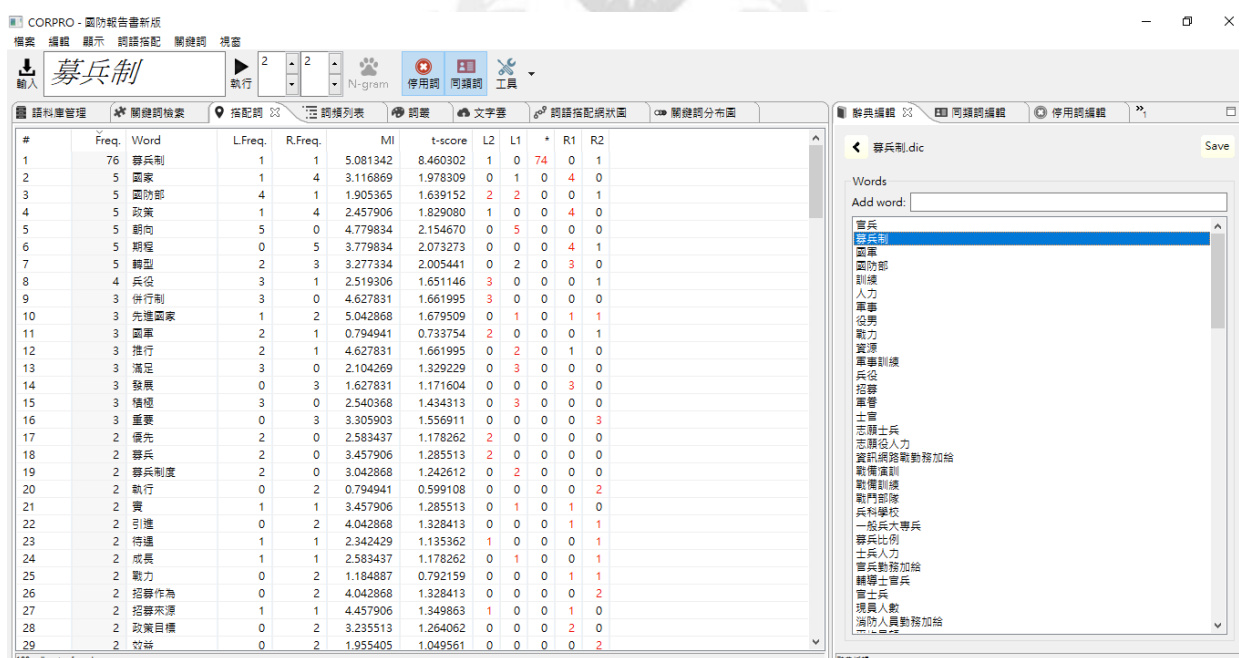


圖 3.10 搭配詞分析示意圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

八、詞語搭配網狀圖

在分析搭配詞的關係指標達高強度搭配後，研究者可進一步使用庫博統計出詞語搭配網狀圖(見圖3.11)及文字雲(見圖3.12)，藉由圖像化的呈

⁷¹洪千惠，前引文，頁 63。

現，可使研究者從議題核心關鍵詞由內往外針對議題作擴散式研究。

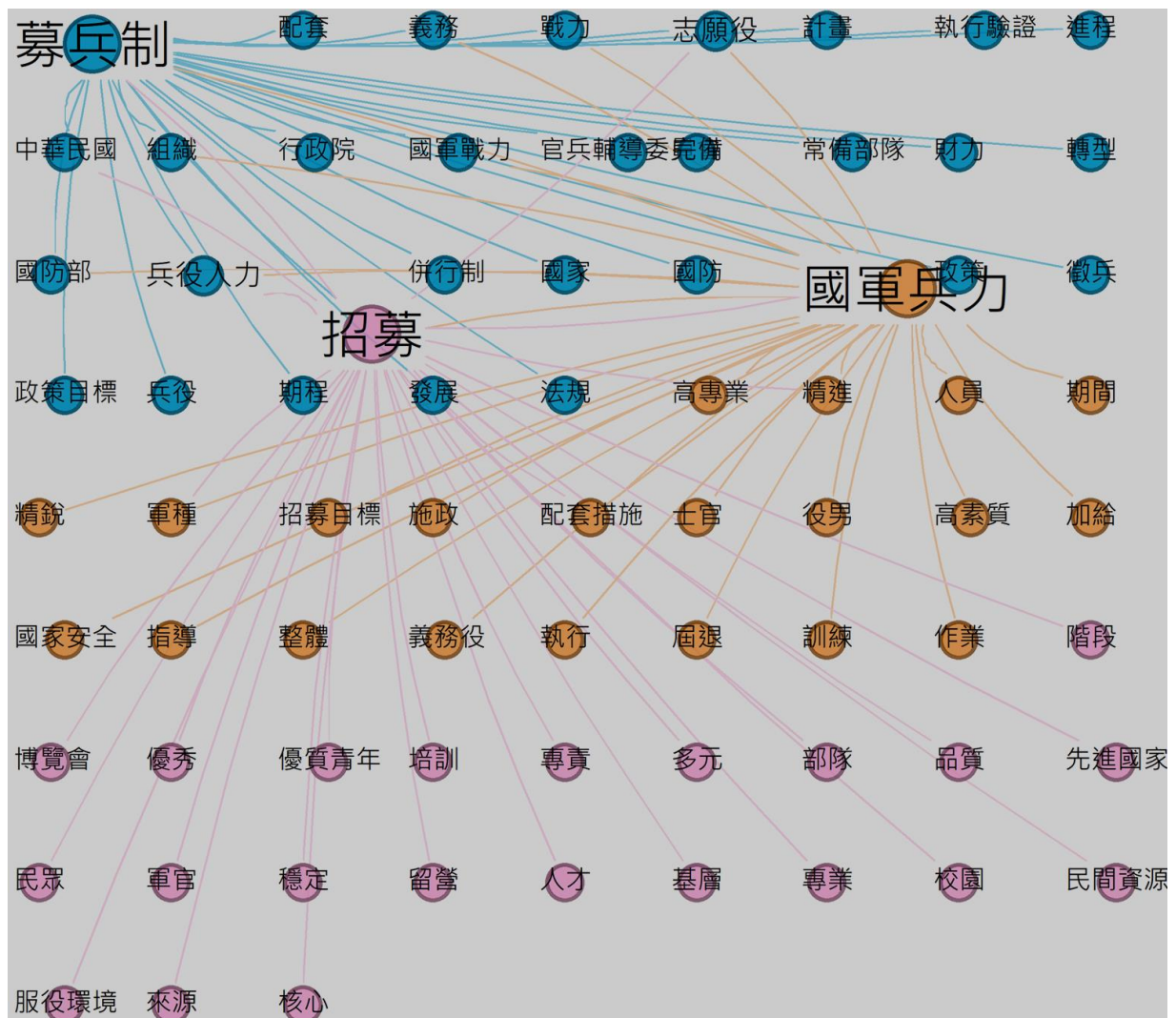


圖 3.11 詞語搭配網狀圖

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具



圖 3.12 國防報告書文字雲

資料來源：庫博中文獨立語料庫分析工具

九、文本探勘分析結果

(一) 詞頻統計分析

庫博「詞頻統計」、「關鍵詞辭典」及「停用詞」等功能，可將文本區分成文法用字與內容用字，⁷²文法用字用於連結句子使用，如也、同時、一起等文法用字，經研究者使用「停用詞設定」功能後，從1萬6,780個字詞

⁷²郭文平，〈語料庫分析方法在媒介文本分析的應用-以英語經濟新聞為例〉，《新聞學研究》（臺北市：國立臺灣大學出版中心，2014年），第125期，頁95-142。

中篩選出文法用字共有1,966個字詞，並歸類於「停用詞詞庫」中，以排除不相干之詞彙；「同類詞設定」功能將內容所提及「募兵制」、「國軍兵力」及「招募」等相關問題與本文相關之「專有名詞」進行詞彙歸納，以減少語意相近的關鍵詞重複出現；「詞頻統計」功能針對整理過後的語料庫進行分析，一共分析出4,839個標記字詞(token)，1,113個不重複內容字詞(types)，該數量也代表本研究語料庫中主文所運用字詞的數量。

從2009年至2019年「國防報告書詞頻統計摘要表」(見表3.9)中觀察，可發現出最多的字詞為「募兵制」出現119次，佔整體字詞2.46%，與本文研究主軸募兵制主題事件符合、「國軍兵力」(108次，2.23%)及「招募」(62次，1.28%)則與募兵制相關用詞。

接續以文字雲(見圖3.12)呈現2009年至2019年「國防報告書語料庫字彙」出現次數多寡，關鍵字字體較大代表出現次數多，反之則較少，從圖中可看出以「募兵制」為核心，其影響的國軍兵力、招募及志願役等相關詞彙形成重點關注議題。然而，僅依關鍵字詞的出現次數，無法確切解讀單一字詞在文本中所代表的意涵，故繼續使用「搭配詞分析」進行更深入的文本探勘。

表 3.9 2009 年至 2019 年國防報告書詞頻統計及同類詞摘要表

排序	關鍵詞	次數	頻率	同類詞
1	募兵制	119	2.46%	募兵制 [74], 募兵制度 [8], 募兵 [6], 募兵政策 [3], 精兵政策 [3], 募兵配套 [3], 青年從軍 [3], 募兵人力 [2], 募兵制暫行條例 [2], 國軍人才招募 [2], 募兵人數 [1], 募兵來源 [1], 募兵制實施計畫 [1], 募兵制役期 [1], 募兵制推動 [1], 募兵制期程 [1], 募兵制轉型 [1], 募兵制配套 [1], 募兵整備 [1], 募兵期程 [1], 募兵財力 [1], 募兵預算 [1], 募兵驗證 [1]
2	國軍兵力	108	2.23%	國軍 [57], 三軍 [6], 常備兵 [6], 後備 [6], 國軍部隊 [3], 士官兵 [3], 軍職人員 [3], 官士兵 [2], 憲兵 [2], 海軍 [2], 陸軍 [2], 空軍 [2], 軍士官 [2], 陸海空軍軍官 [2], 國防人力 [1], 國軍人事制度 [1], 國軍人力供需 [1], 國軍人力培育 [1], 國軍人力需求 [1], 國軍人員專案 [1], 國軍兵力 [1], 國軍兵力規模 [1], 國軍兵員補充 [1], 國軍總員額 [1]
4	招募	62	1.28%	招募 [19], 招募作為 [4], 招募訊息 [4], ROTC [3], 招募來源 [3], 招募通路 [3], 靈活招募策略 [3], 招募成效 [2], 徵才 [2], 招募志願役 [2], 招募政策 [2], 招募活動 [1], 招募中心 [1], 招募宣傳 [1], 招募小組 [1], 招募工作 [1], 招募手段 [1], 招募服役 [1], 招募機制 [1], 招募素質 [1], 招募組織 [1], 招募編組 [1], 招募誘因 [1], 招募變數 [1], 招募資訊 [1], 招募體系 [1]
7	志願役	57	1.18%	志願士兵 [14], 志願役人力 [13], 志願役 [6], 志願役官兵 [4], 志願役官兵 [4], 常備兵役 [2], 常備 [2], 志願役整體 [2], 志願役人數 [1], 全志願役 [1], 常備部隊人力 [1], 志願兵 [1], 志願兵役 [1], 志願役兵員 [1], 志願役士官 [1], 志願役現役官兵 [1], 志願役總人數 [1], 國軍志願役 [1],

註：[]內代表出現次數。資料來源：由研究者整理

(二) 搭配詞分析

接續使用搭配詞分析步驟，進一步了解「國防報告書」之語意偏好及詞語搭配意義。本研究核心詞彙為「募兵制」，觀察核心詞彙在國防報告書中如何被連結。以「募兵制」為核心詞彙，最常連用的前、後 5 個字彙進行分析，以了解最常搭配之字詞為排名依據，並分析搭配詞與核心詞彙之 T 值，分析「2009 年至 2019 年國防報告書之募兵制搭配詞列表」(見表 3.10) 可發現，T 值部分除之招募外，國軍兵力及志願役等 T 值皆大於 2 達到非常顯著關係($p < 0.001$)，T 值的高低取決於兩個字詞共同出現的次數。

表 3.10 2009 年至 2019 年國防報告書之募兵制搭配詞列表

排序	Freq	Word	MI	T-score
1	149	募兵制	2.385424	9.870362
2	30	國軍兵力	0.665604	2.024246
4	26	志願役	0.951358	2.048578
5	20	招募	0.488624	1.184549

資料來源：由研究者整理

因此，從 2009 年至 2019 年的國防報告書中我們可以了解募兵制推動為其國防政策主軸，並規劃出完善配套措施，如職訓、官兵進修、國軍軍眷福利等相關制度，以利未來招募誘因、提高留營率，促使募兵制推動能永續發展。

第四章 我國「少子化」對國軍推動「募兵制」之衝擊

「少子化」一詞最早是由日本公部門所提出的，已婚家庭在生育時期常因面對緊張忙碌的工作環境時，而錯失生育的時機，進而降低生育的動機，也影響育齡婦女總生育率下降，使新生兒數量減少的少子化人口現象。然而，人口的組成增減，對家庭組成、個人生命歷程及社會制度有巨大影響，對國家的勞動力及經濟發展亦產生深遠影響。

人口為國家構成的基本要素之一，人口數及年齡結構的變化為決定國家發展的重要關鍵指標，我國於 2017 年人口總生育率為 1.13，在全球僅高於新加坡（0.83）以及澳門（0.95），該年嬰兒出生數為 19 萬 4,616 人，因此政府預估，若此趨勢不變下，我國人口從 2025 年將轉呈負成長，2035 年總人口數將跌破 2 千萬人（見表 4.1）。⁷³。另外，在老年人口已超過年輕人口，人口結構正出現巨大轉變。以我國目前總人口數約 2,357 萬人，正快速邁向超高齡社會，人口結構已經出現劇烈的改變。

政府為因應我國超低生育率導致之少子化危機，行政院於 2018 年 7 月 26 日公佈「我國少子女化對策計畫（107-111 年）」。⁷³該計畫整合衛生福利部等十個部會，含括「0-5 歲幼兒全面照顧」、「友善家庭的職場」、「保障兒

⁷³李高英，〈淺談「我國少子女化對策計畫」— 0 至 5 歲幼兒全面照顧新制〉，《立法院》，2018 年 8 月 30 日。參見 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=173269>（瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日）。

童健康與安全」、「友善生養的環境配套」四大構面，主要措施有：社會住宅、育兒津貼、交通與租稅優惠、鼓勵婚育等，期使運用多元方式，減輕家長育兒負擔，並以 2030 年使總生育率回升到 1.4 為目標。⁷⁴

當前我國所面臨之人口高齡少子化趨勢，政府以多管齊下方式，致力營造友善育兒環境，使國人「樂婚、願生、能養」，同時，為解決臺灣工作人口不足，為提升我國競爭力，政府積極推動「育才」、「留才」、「攬才」、「移民」等措施，在以不影響國人薪資水平及就業機會的前提下，積極引進國外專業人才及中階技術人力，以滿足國家經濟發展所需之人力。

另一方面，少子化也將造成國家安全問題，因國軍每年需從年滿 18 歲以上至 32 歲以下的年輕人進行招募，依據國防部統計從 2020 年起，在留營率維持一定比率下，每年約需 1 萬名志願人員之募兵需求，故深入探討少子化現象形成後，對國家整體而言，最直接危害的就是國防安全的影響最大，因為沒有充裕的兵力來源，便無法篩選出「精質」兵力，更無法建立一支符合現代高科技戰備的勁旅。

⁷⁴教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、國家發展委員會，《我國少子女化對策計畫（107-111年）》（核定本）臺北，2018年。

表 4.1 我國近年來出生數及粗出生率

我國出生數按性別及粗出生率					
年別		按發生日期統計			出生嬰兒 性比例
		出生數（人）			
		總計	男	女	
民國 87 年	1998	268,881	140,063	128,818	108.73
民國 88 年	1999	284,073	148,456	135,617	109.47
民國 89 年	2000	307,200	160,529	146,671	109.45
民國 90 年	2001	257,866	134,310	123,556	108.70
民國 91 年	2002	246,758	129,141	117,617	109.80
民國 92 年	2003	227,447	119,218	108,229	110.15
民國 93 年	2004	217,685	114,349	103,336	110.66
民國 94 年	2005	206,465	107,697	98,768	109.04
民國 95 年	2006	205,720	107,578	98,142	109.61
民國 96 年	2007	203,711	106,570	97,141	109.71
民國 97 年	2008	196,486	102,768	93,718	109.66
民國 98 年	2009	192,133	99,948	92,185	108.42
民國 99 年	2010	166,473	86,804	79,669	108.96
民國 100 年	2011	198,348	102,948	95,400	107.91
民國 101 年	2012	234,599	121,485	113,114	107.40
民國 102 年	2013	194,939	101,132	93,807	107.81
民國 103 年	2014	211,399	109,268	102,131	106.99
民國 104 年	2015	213,093	110,800	102,293	108.32
民國 105 年	2016	207,600	107,620	99,980	107.64
民國 106 年	2017	194,616	100,861	93,755	107.58
民國 107 年	2018	180,656	93,357	87,299	106.94
說明：出生嬰兒性比例：每百名出生女嬰兒人數所當出生男嬰兒人數。					

資料來源：內政部戶政司

<https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>(瀏覽日期 2020 年 4 月 2 日)

第一節 我國「少子化」之成因與現況

壹、生育水準下滑

一、總生育率下降

「少子化」代表著未來人口數逐漸下降，將會造成未來扶養比率提高、勞動力的老化、青壯人口減少等問題，觀察我國總生育率趨勢，在農業社會的 1946 至 1964 年代，屬於高生育率時期，總生育率於 5.0 至 7.0 之間，每年平均生育約 40 萬嬰兒。但是，隨著臺灣進入工業化的 1965 至 1983 年間，總生育率開始逐步下降到 2.1 至 3.8 之間。然而，得利於戰後嬰兒潮出生的人口長大成年，成為 1970 至 1996 年間我國維持高出生數的育齡人口基礎，生育率雖下降，但每年平均出生嬰兒數仍有 40 萬人。一方面因於自 1960 年代以來的政府實施家庭計畫節育政策成功，另一方面隨著臺灣逐漸步入後工業社會，從 1984 年起，總生育率已低於人口替代水準的 2.1。

1986 年首度進入低生育率國家(1.68)，之後雖又微幅回升到 1.7 以上，但 1998 年以後，總生育率已低於 1.7 並一路呈現下滑趨勢，到 2001 年已下滑到 1.4，接近超低生育率，從此開始未曾再回升高於超低生育率(1.3)。除了生肖龍年的 2012 年生育率升高到 1.265 外，近十餘年來都在 1.10 至 1.20 間上下，惟 2010 年生肖虎年，驟降到 0.895，僅出生 16.7 萬嬰兒，

低出生率是觀察「少子化」現象的重要指標之一。⁷⁵另外，2017 年我國總生育率為 1.13 人與新加坡、南韓、日本等國之世界最低水準相近，均已遠低於 2.1 人之自然遞補水準(見表 4.2)。

表 4.2 主要國家總生育率

單位：人

國別	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
中華民國	1.17	1.18	1.17	1.13	1.13
新加坡	1.25	1.24	1.20	0.83	0.84
日本	1.42	1.45	1.44	...	1.42
南韓	1.21	1.24	1.17	1.05	1.27
美國	1.86	1.84	1.82	1.77	1.87
英國	1.82	1.80	1.79	1.74	1.88

註記：總生育率為每一育齡婦女(15~49 歲)在生育期間，所生育嬰兒之平均數。資料來源：參見內政部網站，https://www.moi.gov.tw/files/site_node_file/6462/01。土地與人口，瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日；研究者整理。

二、粗出生率下降

依據內政部資料，1951 年我國粗出生率高達 49.97‰，當時嬰兒出生數為 38 萬 5,383 人，之後呈現逐年下降之趨勢，嬰兒出生數亦呈現逐年下降，直到 2009 年首度跌破 20 萬人，遞減至 19 萬 1,310 人，2017 年更降至 7.3 萬，嬰兒出生數為 18 萬 656 人(見表 4.3)。

⁷⁵教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、國家發展委員會。《中華民國 107 年我國少子化對策計畫 (107 年—111 年)》(臺北：國發會，2018 年)，頁 1。

表 4.3 主要國家粗出生率

單位：‰

國別	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
中華民國	6.7	7.0	7.0	7.4	7.3
新加坡	4.6	4.7	4.8	4.8	5.0
日本	10.1	10.1	10.3	10.5	10.8
南韓	5.3	5.3	5.4	5.5	5.6
美國	8.2	8.2	8.4	8.5	8.6
英國	9.0	8.8	9.3	9.1	9.2

註記：粗出生率指當年出生之活產數與年中人口總數之比率，即每千人口中之活產嬰兒數。資料來源：參見內政部網站，https://www.moi.gov.tw/files/site_node_file/6462/01。土地與人口，19 頁，瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日；研究者整理。

貳、我國婚姻與生育變化

一、我國初婚及生育年齡延後

我國 2018 年 7 月出版「我國少子化 107-111 年對策計畫」中，經分析影響生育率的相關因素計有平價優質的托育數量不足、家庭育兒負擔過重以及生養環境不夠友善等議題，均是影響生育意願，待政府透過相關政策及措施來改善。⁷⁶

依據統計我國少子化之直接原因為晚婚及不婚，婦女初婚年齡已由 2006 年的 27.8 歲上升至 2018 年的 30.0 歲；男生初婚年齡由 2006 年 30.7 歲上升至 2018 年的 33 歲，且教育程度越高，第一次生育年齡越晚；育齡

⁷⁶教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、國家發展委員會。《中華民國 107 年我國少子化對策計畫 (107 年－111 年)》，(臺北：國發會，2018 年)，頁 7。

婦女生育年齡延後，影響生育胎次，以 2017 年初生嬰兒之生母平均年齡約為 32 歲，超過 35 歲者占 29%；另依據內政部統計，2018 年國內嬰兒出生數計 18.1 萬人，較 2017 年減少 7.2%，其中女嬰 8.7 萬人（占 48.3%）低於男嬰 9.3 萬人。

另一方面，觀察嬰兒生母原屬國籍來看，2018 年外國籍者（含東南亞地區、大陸港澳地區及其他地區）為 1.1 萬人，較 2017 年略減，占 6.1%；按生母生育胎次觀察，2018 年第 1 胎占逾 5 成，第 2 胎占 3 成 7，3 胎以上僅占 1 成 2；受國人晚婚及生育晚之風氣影響，2018 年出生嬰兒之生母平均年齡為 32 歲，以 30 至 34 歲占 36.5% 最多，35 歲以上占 30.1% 居次，與 2017 年前相較，增 1.1 個百分點，顯示高齡生育之快速增長趨勢（見表 4.4）。

77

再加上育兒成本升高，家庭經濟負擔沉重，以及已婚婦女難兼顧家庭與就業，勞動參與率及生育意願相互影響，加上晚婚或不生養的觀念讓生育率下降，讓我國的生育人數逐年減少，人口成長動能不足，已難避免人口負成長的趨勢，當人口紅利不再，此少子化之現象，伴隨戰後嬰兒潮世代逐步邁入老年，高齡人口之快速增加，勢將導致未來人口結構遽變，不論環境、教育、勞動、經濟及醫療照護需求等面向，都會受到巨大衝擊。

依內政部資料顯示，2018 年新人結婚對數 13 萬 5,404 對，較 2017 年

⁷⁷ 〈107 年新生嬰兒生母年齡超過 35 歲者占 30.1%〉，《中華民國統計資訊網》，參見 https://www1.stat.gov.tw/lp.asp?CtNode=2430&CtUnit=690&BaseDSD=7&xq_xCat=02 (民國 2020 年 1 月 8 日)。

減少 2,630 對、減幅 1.9%，創下 9 年新低。截至 2017 年底，我國 20 歲至 40 歲適婚人口，有高達 442 萬人未婚，40 歲以上也有 100 多萬人未婚嫁；而且 2018 年僅 27 萬人結婚，至少還仍有 400 多萬適婚年齡未婚。⁷⁸

表 4.4 出生人數(登記日期)生母國籍概況

出生人數(登記日期)生母國籍概況					
	出生人數	本國籍	大陸港澳	外國籍	生母為大陸港澳地區或外國籍者比 籍_%
	區域別總計	區域別總計	區域別總計	區域別總計	區域別總計
95 年	204,459	180,556	10,423	13,480	11.69
96 年	204,414	183,509	10,117	10,788	10.23
97 年	198,733	179,647	9,834	9,252	9.6
98 年	191,310	174,698	8,871	7,741	8.68
99 年	166,886	152,363	8,185	6,338	8.7
100 年	196,627	181,230	8,937	6,460	7.83
101 年	229,481	212,186	10,056	7,239	7.54
102 年	199,113	185,194	8,035	5,884	6.99
103 年	210,383	196,545	8,151	5,687	6.58
104 年	213,598	200,345	7,340	5,913	6.2
105 年	208,440	195,557	6,940	5,943	6.18
106 年	193,844	182,066	5,753	6,025	6.08
107 年	181,601	170,433	4,827	6,341	6.15

註記：說明：民國 93 年以前生母原屬大陸、港澳地區或外國籍已定居設戶籍者，列入本國籍統計。資料來源：內政部戶政司，
<https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>(瀏覽日期 2020 年 4 月 2 日)。

⁷⁸內政部戶政司網站，參見

https://msg.nat.gov.tw/pmsg_new.jsp?queryType=f02&msgId=152619953594420(瀏覽日期 2019 年 11 月 28 日)

二、離婚率攀升

我國離婚率近年不斷向上攀升，以 1970 年時離婚率為 0.4‰、1980 年離婚率為 0.8‰、1990 年離婚率為 1.4‰、2000 年離婚率為 2.4‰，直至 2017 年離婚率為 2.3‰，皆高於日本及南韓等國(見表 4.5)。2014 年離婚對數為 53,190 對、2015 年離婚對數為 53,459 對、2016 年離婚對數為 53,837 對、2017 年離婚對數為 54,412 對、2018 年離婚對數為 54,443 對(見表 4.6)。⁷⁹顯示我國現況育兒環境仍需加強改善以利於生育水準提升。

表 4.5 主要國家離婚率

單位：‰

國別	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
中華民國	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
新加坡	1.4	1.3	1.9	1.9	1.9
日本	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7
南韓	2.3	2.3	2.1	2.1	2.1
美國	3.3	3.2	3.1	3.2	2.9
英國	1.9	1.7	1.6	1.8	...

註記：離婚率=(離婚對數/年中人口數)*1000。

資料來源：內政部查詢網，參見

<https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>(瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日)

⁷⁹ 內政部查詢網，參見 <https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>(瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日)

表 4.6 我國 2011 至 2018 年歷年離婚對數及粗離婚率

	離婚對數	粗離婚率
	區域別總計	區域別總計
100年	57,008	2.46
101年	55,980	2.41
102年	53,604	2.30
103年	53,190	2.27
104年	53,459	2.28
105年	53,837	2.29
106年	54,412	2.31
107年	54,443	2.31

資料來源：內政部查詢網，參見
<https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>
 (瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日)

三、家庭與生育調查

衛福部國民健康署不定期辦理「家庭與生育調查」，從 1965 年起配合當時政府推行家庭計畫，以 2 至 7 年間隔不定期實施全國抽樣調查，以蒐集 20 至 49 歲育齡婦女生育相關態度、知識與行為，以提供家庭計畫推行及成效評價並做為政府施政參考。

近年來，由於我國生育率持續下降趨勢，其調查對象延伸至育齡未婚婦女，並將婦女對家庭、婚姻與工作態度，以及健康等相關議題納入調查

範圍。另於 2012 年辦理第 11 次家庭與生育調查，並將 20 至 49 歲男性人口群列為調查對象，並續於 2016 年辦理第 12 次家庭與生育調查，調查旨在育齡人口之婚姻與生育態度、保健知識、行為現況，蒐集擬訂生育政策所需參考資訊以及了解兩性對於家庭、婚育與工作態度之差異比較，及其對婚育行為之影響。於 2016 年辦理第 12 次家庭與生育調查，抽樣母體樣本數共 7 千餘人，資料遍及全國具全國代表性，調查項目包含婚姻及配偶基本資料等 13 項。⁸⁰

依據 2016 年「家庭與生育調查」調查結果，理想子女數在 20 至 49 歲女性與男性之平均理想子女數分別為 2.05 個與 2.09 個，已婚者之平均理想子女數皆較未婚者高，亦隨教育程度越高而微幅遞減。若與實際子女數相較，各年齡層女性與男性實際子女數均少於理想子女數(見圖 4.1)。依歷次調查結果，我國已婚女性平均理想子女數，由 1965 年 4.0 人逐年下降至 2016 年 2.1 人，已婚男性平均理想子女數自 2012 年開始調查及本次調查均為 2.2 人。

⁸⁰ 〈105 年家庭與生育調查報告〉，《衛福部健康署》，參見 [file:///C:/Users/USSEER/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/成果報告-民國 105 年台灣地區第十二次家庭與生育調查報告%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USSEER/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/成果報告-民國 105 年台灣地區第十二次家庭與生育調查報告%20(1).pdf)(瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日)。

	女性合計		已婚女性			未婚女性	
	平均 活產數	平均 理想子女數	平均 活產數	平均 實際子女數	平均 理想子女數	平均 活產數	平均 理想子女數
合計	1.10	2.05	1.72	1.76	2.13	0.01	1.91
年齡							
20-24 歲	0.08	1.93	1.09	1.07	2.22	0.00	1.91
25-29 歲	0.31	1.98	1.05	1.10	2.11	0.01	1.92
30-34 歲	0.97	2.05	1.42	1.44	2.10	0.01	1.94
35-39 歲	1.36	2.06	1.68	1.72	2.10	0.02	1.89
40-44 歲	1.68	2.13	1.91	1.95	2.17	0.02	1.91
45-49 歲	1.84	2.12	2.03	2.07	2.16	0.03	1.85
教育程度							
小學(含未就學)	2.07	2.04	2.10	2.39	2.08	-	0.90
國中	2.03	2.18	2.21	2.35	2.24	0.18	1.73
高中職	1.59	2.10	1.92	1.94	2.15	0.01	1.91
大專	0.82	2.03	1.55	1.56	2.12	0.01	1.93
研究所及以上	0.77	1.98	1.38	1.41	2.07	-	1.87

圖 4.1 已婚及未婚女性平均理想子女數及現有實際子女數比較

註記：經統計後無數據以「-」表示

資料來源：〈105 年家庭與生育調查報告〉，《衛福部健康署》，參見
https://www.hpa.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/1289/File_11991.pdf

成果報告-民國 2016 年台灣地區第十二次家庭與生育調查報告%20(1).pdf，
 p137 瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日。

四、不願生育子女原因

依據調查結果顯示，無論未婚女性還是未婚男性，希望結婚年齡之眾數皆為 30 歲，而未婚女性平均希望結婚年齡為 31.44 歲，未婚男性則是 33.04 歲，且隨著年齡層越高，希望結婚年齡的平均值也隨之提高。

已婚男性及已婚女性目前尚無子女或僅有 1 名子女者，自述不希望生孩子的主要原因，以「經濟負擔太重」所佔比例最高，分別占 51.66% 與 39.02%，

其次為「缺乏照顧孩子的時間或幫手」與「擔心孩子教養或未來發展問題」，已婚男性則分別為10.50%與9.95%，已婚女性為15.23%與10.74%（見表4.7）。在年齡與教育程度分層結果，發現「經濟負擔太重」比例隨年紀越高或教育程度增加而遞減，「擔心孩子教養或未來發展問題」比例則隨教育程度增加而遞增。

表 4.7 我國已婚男(女)性不想生育原因類別

類別	經濟負擔太重	缺乏照顧孩子的時間或幫手	擔心孩子教養或未來發展問題	擔心親子互動問題	不想因小孩改變現有生活	本人身體健康因素	健康因素	其他
已婚女性	39.02	15.23	10.74	0.86	5.48	5.47	0.15	16.47
已婚男性	51.66	10.50	9.95	0.18	6.05	1.04	5.24	10.25

註記：已婚男性(268份樣本)/女性(347份樣本)為目前尚無子女或僅有1名子女者。

資料來源：〈105 年家庭與生育調查報告〉，《衛福部健康署》，參見 https://www.hpa.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/1289/File_11991.pdf 成果報告-民國 2016 年台灣地區第十二次家庭與生育調查報告%20(1).pdf 瀏覽日期 2019 年 12 月 2 日。作者整理。

參、 小結

我國生育水準持續下滑，造成總生育率下降，以2017年總出生率僅達1.13人，與南韓、新加坡及日本等排名後段班。故本文深入了解我國目前初婚及生育年齡有延後情況，加上離婚率攀升、不願生育子女等原因。其

中，陳方文認為少子化現象的形成，是因為政治、經濟、社會、文化及不可預知的眾多因素而導致，⁸¹使得出生率下降或出生人口減少，而造成整體社會結構改變的結果，其主要原因分析如下：

一、政府生育政策

我國於 1949 年為了要抑制人口快速成長，由政府實施「家庭計畫」推動人口節育政策，使得大多數家庭配合政府政策，由於獲得大部份民眾的認同，紛紛響應政府的節育政策，從平均每個家庭 6 至 7 個小孩下降至 1 至 2 個小孩，每個家庭的子女數一旦逐漸減少，少子化即是必然會發生的現象，此家庭計畫政策的落實，確實發揮了抑制人口成長的效果，延續至今仍然產生其影響力，因此政府推出符合民眾需求政策與否將影響民眾生育意願。

政府也因應我國超低生育率導致之少子化危機，行政院於 2018 年 7 月 26 日公佈「我國少子化對策計畫(107-111 年)」。⁸²該計畫整合衛生福利部、教育部等十個部會，含括「0-5 歲幼兒全面照顧」、「友善家庭的職場」、「保障兒童健康與安全」、「友善生養的環境配套」四大構面，主要措施有：社會住宅、育兒津貼、交通與租稅優惠、鼓勵婚育等，運用合宜措施，減輕家長育兒經濟負擔，期使 2030 年使總生育率回升到 1.4 為目標。

二、經濟壓力

⁸¹陳方文，〈少子化現象對我國國家安全影響之研究〉，2011 年，頁 42。

我國社會隨著經濟環境變遷，薪資成長緩慢等因素，民生物資普遍上揚，薪水未相對成長之下，民眾對於經濟及生活壓力，覺得生活不易，在養育觀念上，造成一種心理壓力及沉重的經濟負擔，使得許多年輕人有不想生育的想法。加上，撫養嬰兒的成本增加，在經濟考量下，為避免增加經濟負擔、影響生活品質，而不敢生育培養下一代，即使要生也僅延續過去家庭計畫推動的節育政策理念，生育一個或兩個小孩，以減輕在經濟上的壓力。

第二節 「少子化」對國軍推動募兵制之影響

近年來，我國人口結構快速轉變，不僅出生率下降、新生人口逐年減少，人口開始負成長時間亦提早到來，將衝擊到未來我國的人口結構將更趨嚴重，加上人口快速老化、高齡人口成長比例快速，亦對於社福資源產生排擠與影響其他預算分配。少子化趨勢對國軍募兵制的推動亦是形成巨大衝擊，因此，募兵制如何從制度面結合人口結構，善用預算資源，以促進國軍專業化，以因應少子化社會的來臨降低衝擊。

壹、少子化對募兵制衝擊

一、軍事人力招募與社會大環境景氣狀況，具有直接關聯性，募兵制的實施，志願役需求員額增加，當從軍意願降低，招募不足時，部隊編現比降

低，武器裝備操作、維護及部隊訓練，因編組不完整，效果亦打折，成效亦不易維持，長期招募不足，則產生戰力罅隙，影響國防軍事安全。

二、實施募兵制，應考慮政府預算支持度因素外，就是人口出生率的因素。少子化導致人口不斷減少及出現許多獨子，在這種情形下將會影響各該年齡層所能招募之人數。例如1998年男性出生人數140,063人、2008年102,768人、2018年93,357人，2008年較1998年減少37,295人，2018年又較2008年減少9,411人(見表4.8)。

如果以18歲為募兵主要對象，以2002年出生數男性為12萬9千餘人，每年以招募役齡男子七分之一為計算基礎，約可募得1萬8千餘人，募兵制役期規劃為4年計算，則4年招募7萬餘人，再加上女性士兵每年約可募得男性士兵四分之一之人數，4年約可募得1萬餘人，以目前情形尚可補足志願缺額；惟至2036年，以上述方式推估計算，也就是2018年出生可招募役齡男子為9萬3千人的七分之一為計算基礎，約可募得1萬3千餘人，少子化趨勢將是對募兵制兵力目標的最大考驗之一。

表 4.8 我國 1998-2018 年嬰兒出生數性別比

我國出生數性別比							
年 別	總計	男	女	年 別	總計	男	女
1998	268,881	140,063	128,818	2009	192,133	99,948	92,185
1999	284,073	148,456	135,617	2010	166,473	86,804	79,669
2000	307,200	160,529	146,671	2011	198,348	102,948	95,400
2001	257,866	134,310	123,556	2012	234,599	121,485	113,114
2002	246,758	129,141	117,617	2013	194,939	101,132	93,807
2003	227,447	119,218	108,229	2014	211,399	109,268	102,131
2004	217,685	114,349	103,336	2015	213,093	110,800	102,293
2005	206,465	107,697	98,768	2016	207,600	107,620	99,980
2006	205,720	107,578	98,142	2017	194,616	100,861	93,755
2007	203,711	106,570	97,141	2018	180,656	93,357	87,299
2008	196,486	102,768	93,718				

資料來源：中華民國統計資訊網，〈出生數、出生率〉參見

<https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>(瀏覽日期 2020 年 4 月 2 日)

貳、少子化對募兵制之挑戰

一、我國實施募兵制以後，軍隊人力不能再以徵集方式為主要獲得方式，因應「少子化」趨勢需提高招募誘因，吸引就業市場優秀人力，工作要具備良好待遇、完善福利照顧與退輔措施及優良服役環境等，最重要是必須政府財力支援為後盾。

近年來，隨著經濟受中美貿易戰、地緣政治、香港「反送中」事件、2019 新型冠狀肺炎疫情及全球經濟衰退等因素影響，讓政府財政亦受到衝擊而減少稅收，而募兵制的推動需有國防預算為後盾，以我國近 10 年（2010 年至 2019 年）國防預算規模大約新臺幣 2,963 億元至 3,405 億元之間，占

中央政府總預算比例約 16.17%至 17.34%間，其中，國防預算分 3 大部分，即「人員維持費」、「軍事投資費」及「作業維持費」。未來是否可保有人員維持 50%、作業維持 20%、軍事投資 30%的目標，將是推動募兵制的一大挑戰。

二、「募兵制」成功實施於確保國防安全前提下，除政府政策、人力、財力，跨部會機關充分配合外，並獲得國人的支持，進而提升從軍意願保衛家園；「少子化」讓家長對其子女更加呵護，選擇職業軍人成為家庭的重大事宜，現今役男多半是在舒適環境裡成長，大部分家長均不願子女從事危險性高的軍職，因此父母是否願意支持子女從軍，對募兵制的推展亦有相當程度的挑戰。

三、依據監察院 2013 年《調查報告》顯示，國防部為提升招募成效，進而大幅修改放寬招募條件，至 2014 年再次修正「專業志願士兵暨儲備士官甄選簡章」，除放寬身高、年齡和刺青限制外，曾判拘役者不得報考限制也刪除，由於招募人數不足，體能測驗未能嚴格篩選，已造成志願士兵入伍後，體能測驗不合格，甚而不如義務役士兵等現象產生；另外，為增加招募來源，2015 年國防部修正志願役士兵甄選簡章，將入營年齡限制由 2010 年士兵招募簡章規定之 26 歲調升為 32 歲，並增加在營轉服、退伍後再入營等兩項為募兵管道，期望開放更多元對象加入。

參、 小結

因應少子化趨勢，加上我國義務役役期縮減，導致役男在完成四個月專業訓練後不久即退伍的窘境，故採取募兵制是不得不的選擇。在少子化趨勢下，女性官兵是募兵制重要之生力軍來源，從招募以來即獲得各軍種肯定，考量女性特質及適合之職務，改進軍隊設施與管理，逐步適量提高女性官兵在國軍中所占比重。⁸²世界主要募兵制實行國家在女性人力運用分析上，以美國進用女性人數約20萬人(佔全體14%)、英國進用1.8萬人(佔全體9%)、法國進用2萬人(佔全體7.5%)，我國則進用1.8萬人(佔全體13.1%)。

第三節 我國募兵制因應「少子化」之對策

根據台灣民意基金會於 2017 年全國性民調顯示有 56%國人對國軍有好感，另因於 2020 年 1 月 2 日國軍 UH-60M 直升機墜毀造成參謀總長沈一鳴等 8 名國軍菁英殉職，輿論對喪失國軍菁英之感慨與哀慟，更可見社會大眾對國軍守衛國家的敬意。⁸³

近年來國防部致力於募兵制的推展，為了能提高招募及留營誘因，國防部致力推動各項待遇福利措施，並在行政院統合各部會資源協力下，自

⁸² 〈「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〉，《監察院》，參見 https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=4630 (瀏覽日期 2019 年 12 月 3 日)。

⁸³ 游盈隆，〈2017 年 4 月全國性民意調查摘要報告〉，《台灣民意基金會》，2017 年 4 月 24 日，<https://www.tpof.org/wp-content/uploads/2015/10/201704.pdf>(瀏覽日期 2020 年 3 月 5 日)。

2014 年 1 月 1 日起調增基層士官、士兵待遇，積極改善國軍與社會職場競爭徵才條件，使 2014 年志願士兵招獲 1 萬 5,024 員，較 2013 年（招獲 1 萬 0,942 員）、2012 年（招獲 1 萬 1,069 員）均明顯增加。另外在留營方面，2014 年留營比例為 61.4%，較 2012 年、2013 年平均留營率（46.3%）提升 15.1%。⁸⁴提高志願役的留營率有下列優點：能夠降低人員的流動率、減少反覆訓練新進人員的成本、同時能減少在招募兵員的人力成本、提高單位人員的素質、提升裝備的妥善率及避免國防預算的浪費等。

另外，國軍在招募工作成效仍須克服招募不均之困境。首先，編現比雖達標，但在不同軍種與位階上不同，海、空軍招募優於陸軍，勤務部隊留營率與招募成效優於戰鬥部隊，戰鬥兵科招募明顯不足，軍官與士兵的編現比則是優於士官人數，尤其士官二專班目前仍無法達到招募目標。招募成效也有地域之差距，有些地區如第 6 軍團成效優異，澎湖防衛指揮部也是招募工作與留營率表現較好地區，然而也有募兵較為困難地區，顯示基層官兵招募的區域差異亦需克服。⁸⁵

壹、適時修法提升招募兵源及素質

我國憲法增修條文第十條第九項「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並

⁸⁴ 張毓騰、吳杰修，〈應用層級分析法探討空軍志願役人員留任的因素之研究〉，《管理資訊計算》，第 5 卷第 2 期，2016 年，頁 79-84。

⁸⁵ 曾偉峯，〈國軍招募工作成效優異之芻議〉，《國家安全研究院》，參見 <https://indsr.org.tw/Download/20200117> 第 82 期國防安全週報%20(2).pdf(瀏覽日期 2020 年 3 月 7 日)。

對其退役後就學、就業、就醫、就養予以保障」之規定。⁸⁶軍職、公務員、教職在人力招募、工作環境、工作時數長短、自由度、危險性及家庭照顧等各有不同，故政府制定相關推動募兵制政策，例如「募兵制推動暫行條例」草案，已於2014年11月25日院會審查通過後函送立法院審議，全案三讀通過；2016年5月27日由立委林為洲等20人，⁸⁷提出修改「志願士兵服役條例」(目前進度一讀見附錄A)，因應現代科技快速發展，戰爭型態已非傳統型態國與國之戰爭，而是發展成電子戰。

因此，國軍的募兵制發展應以「質」取代過往對「量」的追求，以肆應操作先進科技武器的提升，需要更高素質人力，轉型專業優質的國軍部隊，未來將影響國軍是否能發揮最大效能。國軍如何積極啟動各項募兵配套措施，以吸引優秀人才加入志願役，故提出修正草案以提升志願士兵能達到長留久用。例如，美國為使志願入營者教育程度、經歷專長符合其所願意服務的兵役種類與軍事需求，必須在入伍前經過甄試，透過個別面談、學科測驗、體格檢查等程序後，始得入伍服役。⁸⁸

政府對於「推動募兵制暫行條例」，我國現行與志願役軍人義務、權利有關之法令規定，仍延續徵兵制規範，容易造成行政機關與資源分配不均

⁸⁶〈募兵制推動暫行條例草案〉，《行政院》，參見 <https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?.80f50137061000000000000100^0000000008C04000000101000603e22>(瀏覽日期2019年12月5日)。

⁸⁷〈立法院議案關係文書〉，《立法院》，參見 <https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/dispprog?3:0003146C000101010000000000020C800000003D000000000:0027787:lgmeetkm>(瀏覽日期2019年12月5日)。

⁸⁸林冠琦，《我國兵役制度興革之探討》(國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程碩士在職專班碩士論文，2005年)。

因素，相關主管機關應修訂募兵制推動所需配套措施之相關法案。為加速各項配套措施法制化，能使在短期內完備募兵制配套措施之法源基礎，目前國防部已就「軍人、軍眷福利照顧」、「營區開設學位專班」、「退除役軍人創業、就學、職訓補助」(見表錄 B)及「民間機構進用退除役軍人或職訓機構輔導就業獎勵措施」等事項，為「推動募兵制暫行條例」草案之內容，其施行期間至 2020 年 12 月 31 日止，故擬再延長三年。

另外，國軍女性志願役人員至 2016 年 8 月底止達 1 萬 8 千餘人持續提高女性比例，國軍自 1991 年起開始招收女性專業軍士官，1994 年起招收官校女性正期生，並自 2006 年起招募女性士兵，女性人力比例因此逐漸提高，已成為國軍戰力的重要力量。2008 年 5 月募兵制計畫正式推動後，評估國軍常備部隊未來將完全由志願役人力編成，在少子化趨勢下，可招募之男性人力來源將逐漸遞減，若僅限以男性作為招募人力來源，恐無法滿足需求。

因此，近年國防部已將女性人力納入重要招募對象，至 2016 年 8 月底止，國軍女性軍職人員已達 1 萬 8,670 人，人數持續創高(占志願役人數 13.1%)，當中又以士官 9,176 人最多，士兵 5,816 人次之。⁸⁹女性志願役是募兵制重要之生力軍來源，工作表現獲得各軍種好評，逐步提高女性官士兵在國軍中所占比重，國軍已晉用許多女性軍士官，有些表現比男性軍士

⁸⁹ 《國防部網站》，參見 https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/201810/106年度國防部暨所屬單位決算資訊-審定_130883.pdf，頁 317(瀏覽日期 2020 年 2 月 3 日)。

官優秀，例如在空軍通航、戰管、飛鷹部隊、空警機、專機部隊、直升機部隊，都有很好表現，在領導、管理同樣獲得長官青睞，據統計 2017 年女性整體人力比例較 2016 年的 10.51% 提升 0.43%；而志願士兵招募目標人數計 15,000 員，招獲 16,222 員，其中女性志願士兵招募目標 1,203 員，招獲 2,041 員，逐步提升女性人力。

國防部為了擴大兵力來源，於 2015 年修正志願役士兵甄選簡章，年滿 18 歲以上之女子或尚未履行兵役義務之同齡男子，並將入營最大年齡限制由 2010 年士兵招募簡章所規定的 26 歲調升為 32 歲，並增加在營轉服、退伍後再入營等兩項為募兵對象管道；士、軍官其年齡條件為 20 歲至 32 歲。

以日本自衛隊為例，其面臨募兵不足也相當吃緊，日本防衛省發佈的《2018 年度防衛白皮書》指出，自衛隊總需求員額為 24.7 萬人，但實際在職人數只有 22.67 萬，滿編率為 91%，缺員 2 萬餘人，已多次曝出兵源不足的問題。其少子化趨勢明顯，18 至 26 歲的人口數量在 1994 年達到 1700 萬最高值後不斷遞減，到 2017 年 12 月只剩下 1100 萬左右，遠低於社會需求。

由於自衛隊缺編嚴重，海上自衛隊甚至已決定關閉位於北海道的餘市和函館 2 處基地，並解散守備隊，以緩解人手嚴重不足的矛盾。由於不能招募到足夠人手，導致現役隊員不得不延遲退役，造成年齡結構老化。在

幹部群體中，尉官平均退役年齡為 54 歲(我國尉級最大年限可服役 17 年，屆退介於 39 歲上下)，相當於中校和少校的佐級幹部（我國少校階可服役 22 年、中校 26 年，屆退介於 44 歲-48 歲上下）退役年齡為 55 歲，相當於上校的幹部退役年齡則為 56 歲，各級士官退役年齡為 53 歲。⁹⁰與其相較之下，當少子化趨勢，在政府鼓勵下如無顯著成效時，我們也可以依現況適時調整服役年限，並完成配套措施，以因應缺員情況。

另外，對於特殊專長需求，可以擴大專業技術人員的招募，在相關領域具備豐富知識、技能和經驗的人員，並延長退役年齡或退役後對其續聘。國軍因應少子化之趨勢，除了加強招募文宣、健全內部管理、落實進修培育、生活設施改善及精進就業輔導等作為，積極改善國軍與社會職場競爭吸引人才條件更是刻不容緩。政府推動「募兵制」為確保穩定招募來源及留營成效，且進一步吸引青年從軍及長留久任，目前已完成增設「戰鬥部隊勤務加給」及「留營慰助金」等措施，以實質提升待遇誘因；同時為完善官兵終身學習環境，在教育部協助下，自 2014 年起與民間大專校院策略聯盟，辦理「學位學程」及「證照培訓」等專班，使官兵可藉由公餘進修管道，取得學位及證照，提升個人競爭力。

⁹⁰〈日本少子化令自衛隊缺員超 2 萬人士官 53 歲才退役〉，《大陸新聞網站》，<http://chinanews.sina.com/bg/chnmilitary/intmilitary/cankaoxiaoxi/2019-04-17/doc-iwiwnezv2971967.shtml>(瀏覽日期 2020 年 3 月 11 日)。

貳、提高留營率、降低離職意願

嚴部長在國軍招募工作檢討會中強調「留營是最好的招募」，國軍已採取許多措施鼓勵官兵留營，包含提供留營慰助金，開設「學位學程專班」鼓勵官兵公餘進修，改善軍中輔導教育機制等。⁹¹

黃綉婷對於志願役人員工作壓力研究，⁹²結果顯示若工作壓力的感知知覺高，將使工作績效愈加低落、身心狀況亦愈受影響而變差，使得離職傾向愈高，最後將造成離職行為。國軍部隊各項工作任務及特性所帶給志願役官兵的壓力，會是他們對於將來是否規劃繼續留在軍中發展的關鍵因素之一，對於國軍志願役官兵的離職傾向，在工作執行的時間長短上與任務性質的重要與否有著正向的關係，工作時間愈長，任務的負荷愈重、責任愈大，在官兵身心狀況的適應上則須面對的壓力也大，易讓志願役官兵產生離職傾向；在官兵休閒生活與家庭生活的指標上，也是造成官兵退伍的原因之一，依資料顯示，志願役官兵在家庭生活與休閒無法獲得滿足的情況下，時常產生負面的情緒反應，身心狀況較差、無法面對工作任務，工作績效差，無法獲得肯定，也是造成官兵離職傾向的關鍵。⁹³工作適應與工作滿意度及工作承諾有正向的關係，當工作適應程度愈高，員工對於離職

⁹¹中華民國國防部，《108年國防報告書》，108年9月，<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-108/國防報告書-108-中文.pdf>（瀏覽2020年3月3日）。

⁹²黃綉婷，〈空軍後勤軍官工作壓力、因應策略與工作壓力結果之研究〉，國立屏東科技大學，2004年，頁56。

⁹³黃綉婷，前引文，頁56。

傾向即降低，留營意願愈高。

為了降低組織成本的花費及人員不足增加個人工作壓力、服務品質下降等情事，積極改善單位工作環境及提升個人福利來提高組織成員的留營意願。⁹⁴例如，自 1973 年美國轉型為全募兵制時，便以提高給予獎金、工作待遇等方式來留住重要的專業人才，進一步的擬定優退措施、改善工作環境及公正的升遷管道方式，促使官兵堅定從軍信念。目前國軍積極推動四個月軍事訓練役在營轉服招募工作，爭取留住人才的機會，更為重要的是讓原先於單位服役的志願役人員能繼續留營在單位內執行演訓工作，除了能讓教育訓練工作推展順遂，更能避免或縮短任務銜接的間隙及降低新進人員培訓的成本。

依據張毓騰研究指出，調查受訪者們在考慮留營服務之關鍵因素時，主要還是以組織及家庭因素、個人因素及職業生涯發展為主要考量。⁹⁵因此身為軍職的一員在面對壓力時，需要適時調整自身心態，以利抒解壓力、在職進修取得其他專長以因應未來工作需求、與同僚建立良好互動關係增加支持體系能量等方式，促進身心健康，進而減輕工作壓力。另一方面，改善部隊內部管理，減少志願役人員在役期屆滿後就選擇退伍，避免人才的損失。在制度法規上，提高現役軍人福利待遇，以提高青年從軍的意願，

⁹⁴ 王郁智，〈護理人員留任意願因素之研究〉，慈濟大學護理研究所碩士論文，2004 年，頁 15。

⁹⁵ 張毓騰、吳杰修，〈應用層級分析法探討空軍志願役人員留任的因素之研究〉，《管理資訊計算》，第 5 卷第 2 期，2016 年，頁 79-84。

讓國家募到優秀的戰備軍力，以達到長留久任。

參、提高現役軍人薪資待遇

一、我國與國外軍人薪資待遇比較

美軍是發展募兵制成熟的國家，募兵制主要以優厚薪資、福利待遇、就學節省稅款、免費醫療與就業發展等方式，期能高於民間所得以吸引青年加入。例如，美軍每月的收入主要由基本工資、特別補助、補貼及獎金構成的月薪，每年再依據物價上漲指數進行調整。至於我國而言，依人事行事總處於 2017 年 1 月至國軍基層部隊訪視調查，其中「薪資待遇」為影響官兵留營主要因素，故本研究將深入了解我國與主要募兵制國家薪資結構之差異。

就我國軍人薪資是以本俸與各項加給而構成薪資，加給部分區分為專業加給(中將以下專業人員加給之)、職務加給(上將、主管)、地域加給(外離島、高山站台及特殊地區)及勤務加給(從事危險性或技術工作)等待遇，政府每年依據物價上漲指數、經濟發展稅收等評估進行調整，故配合經濟發展適時提高薪資待遇，可以提高部隊招募及留營相當的吸引力。

依據世界銀行對於高收入經濟體定義，以計算人均國民總收入超過某個標準的經濟體，稱為高收入經濟體，以 2018 年為例，是 1 萬 2,376 美元，

我國、美國、日本和南韓等皆是高收入經濟體的一員(見表 4.9)，⁹⁶然而我國軍人薪餉皆低於上述國家(見圖 4.2)，以我國志願役下士士官薪餉為 39,345 元、美國下士士官薪餉為 65,000 元(165%)、日本下士士官薪餉 51,653 元(131%)，其中南韓下士士官薪餉 32,000 元(81%)雖低於我國，惟其上尉階以上軍官薪資皆高於我國，表示我國仍有精進努力的空間，提高薪資待遇、吸引有志青年加入國軍行列。

表 4.9 我國與募兵制主要國家國防預算指標

項目	我國	美國	日本	南韓
國防預算 (十億美元)	10.77	649	46.6	43.1
佔 GDP 百分比	1.8	3.2	0.9	2.6
總兵力(萬)	18.6	149.2	24.7	69

資料來源：斯德哥爾摩國際和平研究所，

<https://web.archive.org/web/20100328094721/http://www.sipri.org/>
參見 2019 年 12 月 26 日。

⁹⁶ 世界銀行〈高收入經濟體〉，

https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income(瀏覽日期 2019 年 12 月 26 日)。

單位：新台幣元

階級	上將	中將	少將	上校	中校	少校	上尉	中尉	少尉	士官長	上士	中士	下士	上兵	一兵	二兵
中華民國	190,500	103,705	93,085	84,925	69,670	61,145	53,895	48,685	45,835	49,150	46,275	42,885	39,345	36,845	35,230	33,625
美國	513,000	448,000	317,000	200,000	167,000	144,000	126,000	109,000	95,000	90,000	78,000	71,000	65,000	59,000	56,000	56,000
英國	564,000	430,000	369,000	281,000	232,000	165,000	131,000	85,000	—	134,000	110,000	—	98,000	—	61,000	—
法國	—	—	199,000	150,000	112,000	103,000	96,000	71,000	56,000	784,000	73,000	65,000	57,000	—	—	50,000
德國	409,949	348,268	312,398	161,794	132,367	128,712	109,760	102,374	89,564	77,530	73,287	69,811	68,348	67,837	66,447	63,996
中共	107,514	97,119	76,824	60,687	47,075	42,075	38,561	33,512	31,977	41,184	32,076	27,324	22,167	—	—	—
南韓	228,000	224,000	124,000	94,000	83,000	68,000	54,000	41,000	37,000	71,000	48,000	38,000	32,000	—	—	—
日本	—	185,396	134,688	103,780	90,282	83,428	72,845	66,096	63,996	60,030	59,978	57,719	51,653	47,609	—	—
新加坡	—	665,000	444,000	288,000	166,000	111,000	89,000	55,000	47,000	78,000	67,000	55,000	50,000	—	—	—
美國／ 中華民國	269%	432%	341%	2396%	240%	236%	234%	224%	207%	183%	169%	166%	165%	160%	159%	149%
英國／ 中華民國	296%	415%	396%	331%	333%	270%	243%	175%	—	273%	238%	—	249%	—	173%	—
法國／ 中華民國	—	—	214%	177%	161%	168%	178%	146%	122%	151%	158%	152%	145%	—	—	149%

註1：均以各階最低俸級及基本薪資比較，不考慮陸、海、空軍等特殊勤務加給。
 註2：各國資料均來自各國官網，中共資料來自博聞社及2016解放軍士官工資標準，並以106年3月1日匯率為準。
 註3：—表示無資料。

圖 4.2 我國與各國軍人基本薪資月所得明細

資料來源：周漢忠、盧文民、韓榮姿、周堯翔，〈國軍現職人員待遇研究〉《主計季刊》，2017年，58(3)期，頁1-12。

二、國軍與民間企業薪資待遇比較

國軍人力以士官及士兵為主要多數，若以志願役二兵薪資待遇為例(不含勤務及戰鬥加給)，只有服務業中「住宿及餐飲業」與「教育服務類」等項低於二兵薪餉(見圖 4.3)，另將加班費合併計算後，僅剩「教育服務類」低於二兵薪餉而已，如此以來就工作自由、彈性度及薪資待遇，將對基層志願役士官兵招募上帶來劣勢影響(見圖 4.4)。⁹⁷另從性別角度分析，民間企業對於男性薪資待遇高於女性，以服務業為例兩者相差為 6,426 元，然

⁹⁷周漢忠、盧文民、韓榮姿、周堯翔，〈國軍現職人員待遇研究〉，《主計季刊》，第 58 卷第 3 期，2017 年，頁 1-12。

而部隊不分性別，以階級年資計算，故對男性將降低招募誘因。

就軍人薪資待遇上，與美國、日本及南韓為目標仍有段差距，又低於國內各行各業平均薪資，因此，定期調整薪資制度，並參考美國等先進國家的福利政策，如救災任務獎金、演習任務獎金、家庭分離津貼及安家費用等，並且改善職場工作環境、完善眷屬服務工作，以凝聚軍眷向心，進而鼓勵優秀官兵能長留久用(見表 4.10)。另外，招募也受到國家經濟走向的發展，從美國的例子來看，即使進入高度發展社會，從軍者仍多為經濟弱勢者，招募工作在經濟好時比經濟差時更加困難，而台灣 GDP 成長似乎也與隔年的招募員額呈現反比關係，失業率則呈現正比關係(見圖 4.5)。⁹⁸

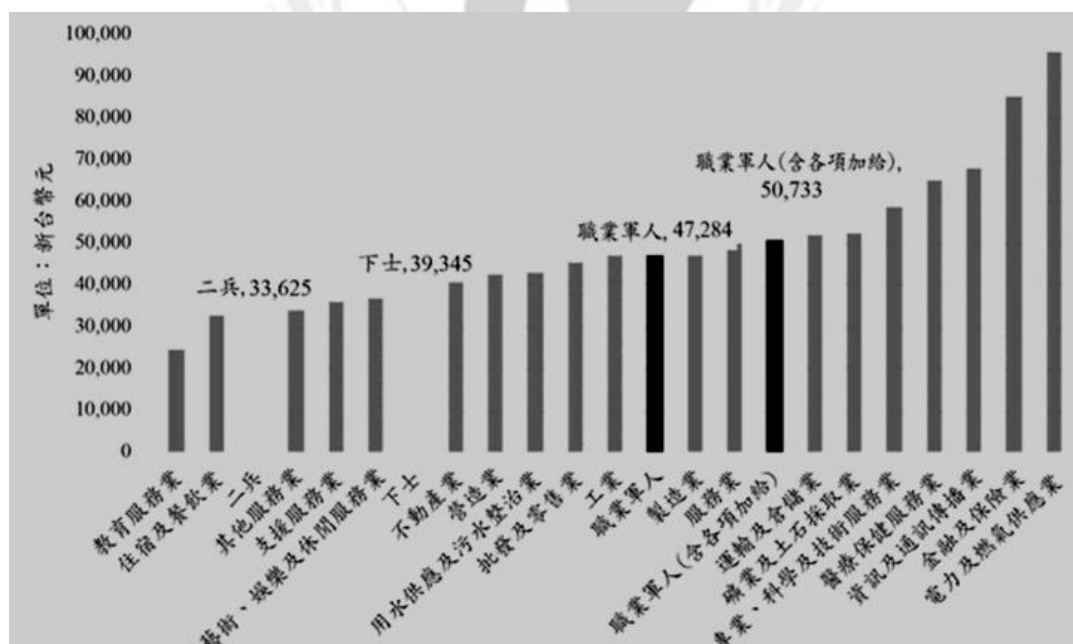


圖 4.3 我國與國內民間企業薪資(未含加班費)比較

資料來源：周漢忠、盧文民、韓榮姿、周堯翔，〈國軍現職人員待遇研究〉

⁹⁸曾偉峯，〈國軍招募工作成效優異之芻議〉，《國家安全研究院》，參見

<https://indsr.org.tw/Download/20200117> 第 82 期國防安全週報%20(2).pdf28(瀏覽日期 2020 年 3 月 7 日)。

《主計季刊》，2017 年，58(3)期，頁 1-12。

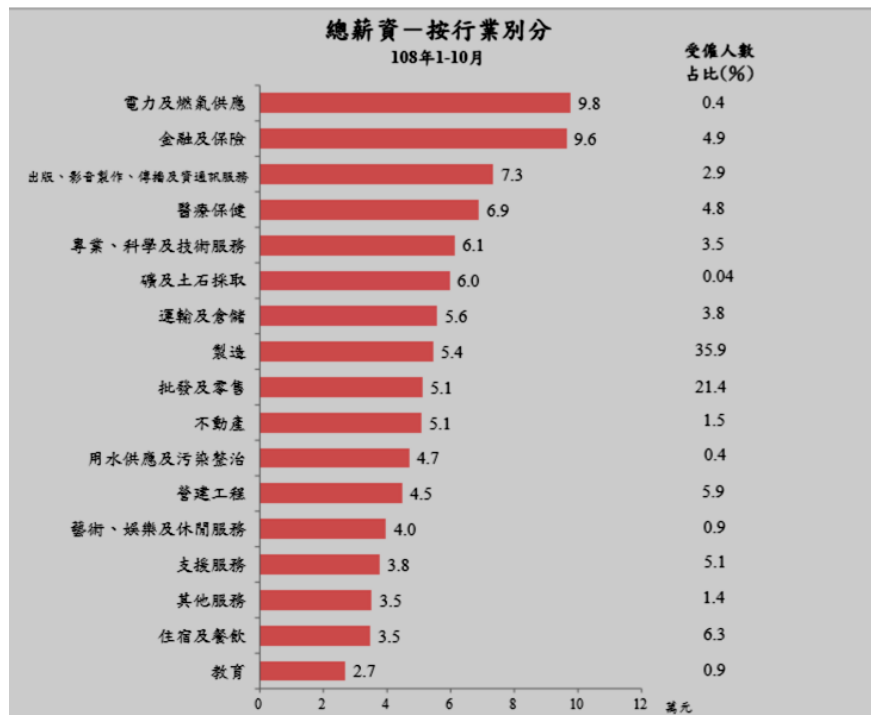


圖 4.4 國內民間各行業 2019 年 1-10 月總薪資

資料來源：中華民國資訊統計網，國情統計通報第 233 號，參見 <https://www.stat.gov.tw/public/Data/91210171631XUOZUPXC.pdf>，民國 2020 年 1 月 8 日。

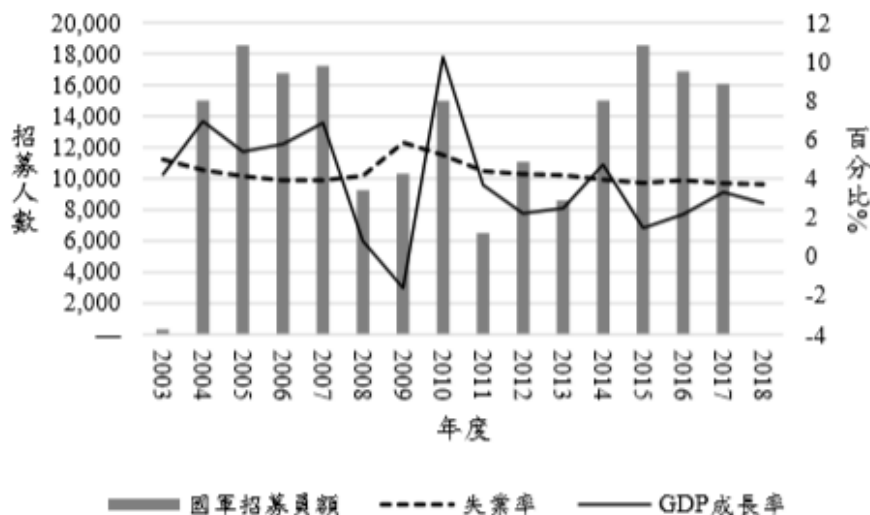


圖 4.5 國軍招募員額與經濟指標圖

資料來源：曾偉峯，〈國軍招募工作成效優異之芻議〉，《國家安全研究院》，參見 <https://indsr.org.tw/Download/20200117> 第 82 期國防安全週報%20(2).pdf28，瀏覽日期 2020 年 3 月 7 日。

表 4.10 我國、美國及日本募兵制相關福利政策

	美國	日本	我國
教育培訓	1. 適用所有現役、預備役、退伍軍人，包含在戰爭中死亡、傷殘及戰俘人員的家屬子女。 2. 入伍即可參加教育培訓補助，每月繳交 100 至 1,200 美元以內金額，並可利用在業餘時間參加教育學習。 3. 退伍後享有 36 至 45 個月的學歷教育（須於 10 年內完成），國家給予教育補助金達 35,000 美元。	士兵首年月薪為 185,000 日元（約新臺幣 50,468 元），除給與等同一般公務員待遇外。	1. 公餘進修補助：需服役滿 1 年，視單位任務經單位主官同意，始可申請參加公餘進修取得學位或證照，進修科系與職務相關且成績符合申請資格者，最高可申請新臺幣 2 萬元補助，提供完善的進修環境。 2. 支領軍人退休俸，合於申請規定者，依第十條規定金額之半數，核發學雜費補助。
住房貸款	適用於所有退伍軍人，退伍後可向政府申請住房貸款，每人提供 6 萬美元的住房貸款擔保，保額有 24 萬美元。		1. 經審查符合相關資格者，已婚未有自宅者、家中有身心障礙眷屬、同一單位服務 10 年以上等條件，得申請職務官舍。 2. 志願役年資滿 4 年以上，可以參加零星餘戶申請，以低於市價，成本價購置房屋。 3. 現役軍人家屬用電優待付費辦法，每戶每月用電在 300 度以下部分，按電力機構奉准電價之 5 折計算，超過 300 度全額計價。
醫療服務	1. 適用於退伍軍人中傷殘人員，到軍醫院就診可終生免費。 2. 非傷殘之退伍軍人也可到軍醫院就診，惟體檢要自付 20% 的醫療費。 3. 戰爭中死亡人員的子女在 26 歲前亦可免費就診。	考量隊員任務的特殊性與危險性，額外給予服勤加給和傷病療養給付。	國軍官兵及眷屬，享有國軍醫院免費或減免掛號費及部分負擔，志願役人員享有 30 歲前每 2 年 1 次、滿 30 歲每年 1 次免費健康檢查。
保險制度	1. 在戰爭中傷殘退伍軍人保險，保險金額根據傷殘的程度而定由退伍軍人事務部管理。 2. 現役軍人保險，由一般商業保險公司承保，以軍人團體保險的形式自願加入。		軍保：現行全體官兵一律為 8%，自 106 年 1 月 1 日起調整為 9.94%。

退役金及退休金制度 (含職業訓練)	1. 退役金的計算方式為年薪 10% 乘以服役年資，最高額不得超過 3 萬美元。 2. 服役 6 年至 20 年少校以下軍官、士兵自願退役者，可請領退役鼓勵金或特殊退役金。	對退伍隊員實施職業訓練，有計畫協請民間企業協助，退員幾乎全數皆能再次就業，工作態度得到雇主高度之評價。	1. 服滿基本役期 4 年後，續服現役 2 年以上得參加退除役官兵輔導委員會各項職業訓練班隊。 2. 依「國軍專長可轉換民間職業與證照種類及訓練班隊實施訓練」。
----------------------	---	---	---

資料來源：國防部譯（2009）。Cindy Williams編。《補足缺員，美軍人事制度轉型》。臺北：國防部；作者整理。

肆、提高生育福利政策

我國少子化之直接原因為晚婚及不婚，婦女初婚年齡已由 2006 年的 27.8 歲上升至 2016 年的 30.0 歲；育齡婦女生育年齡延後，影響生育胎次，2017 年初生嬰兒之生母平均年齡約為 32 歲，超過 35 歲者占 29%；育兒成本高，家庭經濟負擔沉重，以及婦女難兼顧家庭與就業，生育意願及勞動參與率互為影響。⁹⁹ 因此，於 2018 年行政院統合衛生福利部等 10 相關個部會，針對解緩少子化現象、提高國人願意生育，公佈「我國少子女化對策計畫(107-111 年)」方案，期以民國 2030 年使總生育率回升到 1.4 為目標。

方案內包含「0-5 歲幼兒全面照顧」、「友善家庭的職場」、「保障兒童健康與安全」、「友善生養的環境配套」四大構面，主要措施有：社會住宅、育兒津貼、交通與租稅優惠、鼓勵婚育等。例如，我國可學習新加坡的新

⁹⁹陳再晉、陳冠文、鐘珮純、林廷育，〈我國人口政策與少子化因應策略省思之二：零至二歲嬰幼兒照顧配套整備〉，《人口學刊》，第 57 期，2018 年，頁 127。

婚夫妻低價租屋政策，政府可優先考量讓新婚之年輕人有房可住，住的問題解決後，再於交通便利處增設公立或準公立托兒所、幼兒園等，配合接送服務。另外，如台塑企業的租屋、托嬰及養老服務為例，可使員工（特別是還在養育兒女或需照顧長者之同仁）無後顧之憂，小家庭的夫妻才有生育的意願。若僅補助小家庭幾千元，尚無法有效回應家長真正的需求，對生育率之提升恐無明顯助益。

2019 年我國以推動「擴大公共化教保服務量」、「建置托育準公共化機制」、「擴大發放 0 至 4 歲育兒津貼」、「鼓勵企業設置托兒機構」等措施，以降低年輕人的經濟壓力，營造安心育兒環境，並強化對幼兒的托育與生活照顧，其具體內容說明如下：

一、擴大公共化教保服務量

持續推動 0 至 2 歲公共托育家園服務，預計至 2022 年將增設 2,247 班公共化幼兒園，提供 6 萬個就學機會；預計至 2022 年將增設 440 處公共托育家園，增收 5 千多名幼兒。以加速擴大 2 至 5 歲公共化教保服務供應量。

二、推廣托育準公共化

據教育部資料統計逾 7 成以上年輕家長，希望政府增設公共化幼兒園，提供平價教保服務，政府目標由 2017 年至 2024 年增加公共化幼兒園 3,000 班，其中以國小都有附設為原則。另與符合條件的私立幼兒園、居家式托育及私立托嬰中心合作，以提供父母充足、平價的托育及教保服務。透過

準公共化機制，以中央力量協助地方政府向符合條件的托育服務提供者購買服務，將家長支出的托育費用控制在家庭可支配所得的 10 至 15%，以減輕育兒家庭經濟負擔。

三、擴大發放 0 至 4 歲育兒津貼

針對未進入公共化及準公共體系之幼兒育兒津貼，由 0 至 2 歲延伸至 2 至 4 歲幼兒，以提供家長多元選擇。另外，擴大發放 0 至 2 歲育兒津貼，已取消家長未就業限制，減輕家庭育兒負擔，預估每年補助人數由現行 14 萬人，至少增加為 26 萬人。另外，所得稅稅率未達 20% 家庭之 2 至 4 歲幼兒，且未領取育嬰留職停薪津貼，以及未正在接受公共化或準公共服務者，每月政府發放 2,500 元之育兒津貼。

四、積極鼓勵企業設置托兒機構

政府協助雇主提供職場互助式教保服務，預計至 2022 年將推動 50 家雇主設立。輔導雇主辦理托兒設施或措施，並加強推廣產業聚落設置托兒設施。

最後，現階段無法僅靠現金補助政策來解決幼托問題，補助政策根本無法有效提升生育率，如何減輕家長育兒壓力、提升幼兒照顧品質及解決偏遠地區家庭托育等問題才是重點。家長最關心的還是托育品質和安全，如何讓家長能安心托嬰才是重點，而且目前公共化不足，新制又對準公共

化收費設限，如果業者無利可圖，幼托品質令人堪慮。¹⁰⁰因此，唯有真正落實平價、普及和近便的公共托育環境，同時提供友善、合理勞動條件的教保環境，讓公共托育設施普及每個社區村里，才能真正解決托育問題，進而提高生育率。因此，建議政府能隨時進行滾動式檢討，使新制之各項配套措施臻於完善。



¹⁰⁰李高英，〈淺談「我國少子化對策計畫」－ 0 至 5 歲幼兒全面照顧新制〉，《立法院》，2018 年 8 月 30 日參見 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=173269>(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

第五章 結論

本章內容說明少子化現象所產生的不利募兵制推展之因素，綜合各章節針對少子化現象對募兵制推動之分析，檢視政府面對未來發展趨勢可能造成的衝擊。如何預先做好少子化因應措施，在未來須制定更完善且符合需求政策給予生育婦女的協助措施，以建立良善的生育環境，有效提升生育率。另外，在部隊招募及留營能有效提升、加上政府提高相關待遇，並從研究發現中提出具體之建議事項，提供政府相關單位做為研擬對策之參考，以減緩少子化對募兵制推動之衝擊。

國軍的募兵工作從一開始 2012 年志願役人力短缺到現在編現比達標，表示國防部推動募兵制的努力成效。我國兵役制度是在於國家長遠發展需求及反應社會民意期盼，採漸進的方式由徵募併行制逐步朝向全募兵制轉型。在面對少子化趨勢下，期望能減緩招募衝擊及義務役軍事訓練役期縮減四個月下，募兵制的推動可維持戰力與工作經驗傳承，以確保國防安全。

募兵制實施近 8 年裡，政府持續推動募兵制與政治變遷、社會民意、待遇福利、招募方式、軍隊訓練、部隊管理等因素密不可分，現今招募成效更被視為募兵制實行成功與否的關鍵。經由前述各章之研究，國軍招募工作似還面臨下述問題：

一、服役年齡未適時調整

由於軍人不同於一般公教人員最高可以工作至 65 歲才屆退，而部隊為保持戰力，除現行上將可服役至 64 歲外，其餘志願役人員依「陸海空軍軍官士官服役條例」與「志願士兵服役條例」均有其規定服役年限，大多數軍官平均 40 多歲必須強制退伍，服役年限約落在 15 年至 24 年之間。¹⁰¹然而，未來在少子化衝擊如未能有效改善調整下，勢必兵員難尋，恐造成缺員難以補足，訓練難以發揮應有之效果。

二、部隊管理與軍種組織文化的差異

韓慧林於 2015 年對大學生實訪問卷調查，發現大部分年輕人無法認同軍中組織文化及管理不透明等原因，而降低其從軍意願，也造成招募困難；事實上各軍種存有不同組織文化，從近年來，海空軍招募成效較陸軍來得好，從中可以了解，組織文化將影響招募成效；至於留營人員，單位主官的領導統御亦影響其是否繼續留營意願關鍵因素之一，所以幹部的言行考核與任用更為重要，另外，志願役人員的留營面對品德行為偏差應強化考核，以達到留優汰劣之效。

三、福利待遇未適時調整

我們發現儘管在部隊服役薪資相對外面一般社會人士多一些，但是，工作值勤時間長，不能享有自由和隨時照顧家庭等不利條件，這也影響了

¹⁰¹依據陸海空軍服役條例第 6 條：軍官、士官服役最大年限：下士、中士、上士 50 歲，士官長 58 歲。少、中尉 10 年，上尉 17 年，少校 22 年，中校 26 年，上校 28 年，少將 57 歲、中將 60 歲、上將 64 歲。

年輕人投入軍旅的意願。尤其，近年來，軍人免稅被刪除和高利息儲蓄等福利減少、軍紀案件等對人員招募產生了負面影響。另依人事行事總處於 2017 年訪視部隊實施問卷調查，薪資為官兵留營主要因素，從我國軍職薪資比較皆低於日本、南韓及美國，表示仍有其精進努力空間，才能有效提升競爭力與社會企業競爭招募專業人才。

四、人才招募站未能適當調整

國軍人力來源主要以留營與招募為主，因目前國軍人才招募站普遍於各縣市均設立人才招募站，為因應我國少子化及人口愈往都市集中趨勢，國軍現行招募站及相關作為需適時調整，優先以人口數量、鄰近國軍主要營區為參考方向，設立招募站以服務更多有意願從軍對象。另外定期更新招募網路資訊，並配合國防部相關活動宣傳，相輔相成以提升募兵成效。

五、軍職托兒所設立不足

由於軍職人員正值青壯年，普遍育有小孩，目前國防部托兒所以北部為主，例如 2020 年於大直實踐營區設置非營利幼兒園，以落實照顧官兵眷屬，並同時回饋社會及弱勢族群。惟目前除此合作案件外，其他地區尚無與地方政府合作協辦非營利幼兒園之具體規劃，對於臺北市以外的多數官兵，實為不公而有失政策之美意。因此，建議國防部應儘速完成閒置營舍之盤點並活化利用，如何與中央部會或地方政府之公共托育政策結合，以減緩軍職父母育兒壓力，更能專注於戰訓本務，更有利募兵政策之推動。

六、招募兵員素質仍以量為重

國防部募兵政策先是求「量」，等人員充足後再進一步求「質」，國防部預估在今年起開始轉變以追求素質的提升，因此，國軍採「先求有、再求好」的策略，在困難與阻力並存的社會氛圍下逐步達成募兵成效。因應少子化趨勢及國內人口結構限制，將針對國防組織、兵力結構等進行修訂，國軍歷經精粹案之後，曾在 2012 年前推出「勇固案」，計畫將 21.5 萬兵員裁減到 17 至 19 萬人間，但後來停止實施。國防部近期推動「可恃兵力」專案，將陸軍 7 個打擊旅及關渡指揮部，重新整編聯合兵種營，2020 年 4 月已全數完成整編，共節省 3000 名兵力，是近期最大一波組織調整。

七、留營是招募成功的關鍵

國軍的留營率是檢驗募兵制成效的重要指標，依據監察院報告留營率由 2005 年屆退志願役士兵的 68.2%，至 2017 年留營率已提升至 77%，顯示出國防部改善的成效，因此強化各級幹部領導統御、合理管理及改善營區環境等更是關鍵。國防部 2019 年的編現比目標為 85%，並於當年 8 月提前達標，並預計在今年達到 90%，以目前穩定的招募率和留營率觀察，募兵制的推動才能永續發展。

最後，基於上述分析，本文認為少子化的衝擊是國家安全問題，募兵工作還需政府相關部會，如衛福部、經濟部及教育部等陸續規劃推動相關政策，包括下述之精進作為：

一、應消除男女薪資結構上差異

通常小家庭在新生兒出生後，將面臨照顧育嬰問題，如果沒有父母親的協助照料或是怕有隔代教養等想法產生，夫妻通常會協調由薪水較少的一方提出留職停薪申請，避免造成家庭主要經濟收入來源減少。在以往有性別給薪的差異，男性通常比女性收入較高，因此男女工作申請育嬰假之比例也出現明顯差異。故政府及企業須共同努力使性別育兒平權，依員工工作能力給予薪資，一旦男女沒有薪水差異，男性申請育嬰假也將相對提高，才能提升男性分擔育兒工作，讓女性願意生產，也能依個人意願繼續工作不至於因育兒而離職。

二、解決女性晚婚及晚生問題

面對女性晚婚及晚生等問題，首先要打造女性在工作與育兒同時能兼顧的環境，才能讓生育率提升，避免少子化趨勢持續惡化，但已婚女性通常面臨不生或晚生小孩才不會影響工作或是因有育兒需求須辭掉工作專心照料之選擇，因此政府須創造育兒良好環境，如增設托兒所及企業托嬰等，讓女性工作者可以無後顧之憂在職場上工作，也能照顧家庭及小孩，當然不僅於女性方面，男性方面的育嬰與工作也是同等重要。減輕女性負擔，在工作與家庭間可以請產假、彈性工時等福利措施，以減輕生育時間衝突。

三、提高育兒津貼減輕壓力

政府實施育兒津貼政策，無非是要降低父母養育之經濟壓力，然而現

行津貼以父母親一方在家自行照顧滿 2 歲至 5 歲，每月政府給予 2,500 元之育兒津貼，相較鄰近的日本兒童津貼每月為 7,800 元(2 萬 6 千日幣)，這是日本根據小孩由零歲至 15 歲所需平均花費推算出來，因此政府須努力提高育兒津貼，讓家長有敢生的意願。近年來，政府也提供育兒減稅優惠等補助，以增加家庭教育兒女的經濟能力，但仍須滾動式檢討政策，才能符合家長需求。

四、募兵制如無法滿足員額需回復徵兵制

國軍人才招募與民間企業不同，宜採取「利基」行銷策略，同時應強調退役後之發展與社會競爭力，以構出軍事院校未來之招生有利走向。募兵制或有其優點，但政府亦不能昧於現有招募實況與財政條件，宜嚴肅面對國軍人力招募的議題，依兵役法第 34 條第 3 項之立法意旨，設立風險控管期程，於國防軍事無妨礙，且志願服役者滿足兵額時，得停止徵集徵兵檢查合格男子服常備兵現役，改徵集接受常備兵役軍事訓練；志願服役者如不能滿足兵額時，回復徵集服常備兵現役，以適時因應我國所面臨外力嚴峻之軍事挑釁。

五、提升福利待遇鞏固士氣

國家安全是國家生存與發展的命脈，軍事人員素質影響著國防整體實力，如何招募人才、培養志願役人員，發揮高戰鬥力一直是全世界所關注的國防事務。募兵制之實施能否達成預期目標，營造友善之服役環境及提

供合理之薪資福利、增加軍人免稅項目(隨經濟成長逐年調整)等，自然愈能吸引有意願青年加入軍旅報效國家。例如，國防部為提升志願役留營成效除了有留營慰助金外，於今年 3 月 19 日核定「國軍留營成效獎勵作業要點」，增列留營 1 年行政獎勵記功乙次、留營 2 年記功兩次，鼓勵官兵留營以達長留久用目標。

六、健全屆退職訓制度與就業輔導

軍人於服役時實施職業訓練，職訓中心能提供現役軍人相關職訓資訊，個人再依興趣選擇職訓項目，能使軍人退伍後可順利銜接社會職場，不至於工作出現斷層，讓在營軍人無後顧之憂，對於穩定軍隊士氣、社會經濟及國家人力資源之運用，發揮人力資源之效能。例如，英國為有效推動軍中職訓工作，相當注重兵役職業訓練，特別成立軍中與民間就業關係顧問委員會負責相關工作，對現役軍人士氣鼓舞及國家人力資源整體運用，發揮極佳功能。因此，健全屆退職訓與就業輔導，以使從軍青年「在營有技術、退伍後有出路」。

七、提高錄用退伍軍人企業減免稅捐

由於軍職人員終身俸需服役滿 20 年始可支領，退伍人員年紀介於 40 至 50 歲之間，也是家庭花費高峰期，因此民間企業進用退伍人員，除可以減免企業稅捐，也可讓退伍人員順利二度就職、創造就業機會。另輔導條例第 6 條規定：「政府機關、公營事業機構及公立學校任用新進人員時，其

條件相等而為退除役官兵者，應予優先錄用，其辦法由行政院定之。」因此，民營事業機構於進用新進人員時，如錄用退除役官兵，政府於稅賦上給予優惠，可達退除役官兵輔導安置及推動募兵之政策目的。

八、提高志願役士兵退伍金基數之給付標準

我國考量軍人具「全天候戰備、工時長、具危險性、退除早、離退率高」等因素下，目前「55%+2%」為最新年改方案，軍人服務年資須滿 20 年使得提領月退俸，以強化志願役軍官及士官之退休俸率，由現行服役滿 20 年起支俸率 40%提高為 55%，年增率 2%，這對鼓勵現役軍官及士官「長留久用」應有助益。惟志願士兵入營早(約 20 歲)、役期短(1 期 4 年)且離退率高，退伍後仍很年輕(約 30 歲前)；上述方案對於「志願士兵」並不適用，故如何擇優吸引具有專才適齡青年加入「志願士兵」軍旅且長留久用，依志願士兵服役條例第 4 條第 3 項規定：「上等兵服現役最大年限十年，自晉級之日起算。」主管機關允宜考量志願士兵服役特性，參酌「55%+2%」鼓勵現役「長留久用」之立法意旨，適度調整「陸海空軍軍官士官服役條例」第 25 條(新制第 26 條)附表所定退伍金基數之給付標準。¹⁰²

九、強化招募誘因提高就業及升學

我國推動募兵制皆由志願役軍人組成的部隊，需經過良好的長期訓練，

¹⁰²立法院，〈軍改 55%+2%相關修法芻議〉。參見

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=170146>(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

士氣較易維持，且一旦需要就能發揮戰力達成作戰任務，較能符合軍隊訓練成本投資效益。強化招募誘因使軍隊成為就業的新選擇，增加了社會青年的就業和升學機會，加以募兵具多元性質，因此軍人退伍後轉業容易。

十、適當修正延遲服役年齡

我國目前志願役人員依據「陸海空軍服役條例」第 6 條規定，士兵能最大服役年限為 10 年、士官最大服役年齡至 50 歲(士官長至 58 歲)、尉級軍官服役年限最多至 17 年，少校階為 22 年、中校階為 26 年、上校階為 28 年，少將 57 歲、中將 60 歲、上將 64 歲，大多數軍官平均 40 多歲必須強制退伍，服役年限約落在 17 年至 24 年之間，如少子化在政府努力推動其結果未能到達目標時，建議政府可以學習日本自衛隊的做法(日本尉官平均退役 54 歲、我國則是 39 歲左右；日本中校、上校平均退役 55 歲、我國則是 44 歲至 48 歲；日本士官平均退役 53 歲、我國則是 50 歲)，因此適當修正延遲服役年齡，可以有效減緩少子化的衝擊。

因此，面對少子化衝擊日益加遽下，我國募兵制的推動勢在必行，政府須有充分的財政資源作為後盾，配合國防部有效之行銷與招募作為，提高年輕學子從軍意願；其次，國軍將滾動式調整所需兵力，以因應未來少子化趨勢及國內人口結構限制，持續針對國防組織、兵力結構及招募政策採取修訂，並朝向「科技取代人力」等方向發展，以確保人力素質無虞、來源不缺、戰力不墜的目標。最後，部隊的人員留營更是關鍵，才能相輔

相成，永續募兵制發展，對未來募兵政策的推動才有助益。



參考文獻

壹、中文參考書目

一、專書

兒盟瞭望，2010 年。《少子化，怎麼了？》。臺北：財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會。

易君博，1990 年。《政治理論與研究方法》。臺北：三民書局。

國防部，2009 年。《四年期國防總檢討》。臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會。

國防部，2015 年。《中華民國 104 年國防報告書》。臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會。

國防部，2019 年。《中華民國 2019 年國防報告書》。臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會。

國防部，2019 年。《國防部主管 2019 年度單位預算評估報告》。臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會。

教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、國家發展委員會，2018 年。

《中華民國 2018 年我國少子化對策計畫（2018 年—111 年）》。臺北：國家發展委員會。

楊念祖，2008 年。〈我國推動全募兵制的認知、思維與應有作為〉，《全募兵制與國防轉型學術研討會會議論文集》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心。

溫源興，1992 年。《世界各國兵役制概論》。臺北：內政部役政司編印。

葉至誠，2005 年。《研究方法與論文寫作》。臺北：商鼎文化出版社。

詹姆斯(James F. Dunnigan)、雷蒙(Raymond M. Macedonia)著，蔡仲章譯，1996 年。《美國的軍事革新：從越戰到波灣戰爭》。臺北：麥田。

闕河嘉、陳光華，2016 年。《庫博中文獨立語料庫分析工具之開發與應用》。在項潔(編)，

數位人文研究與技藝第六輯(頁 285-313)。臺北市：國立臺灣大學出版中心。

譚傳毅，1998 年。《戰爭與國防》。臺北：時英。

顧儀文，2000 年。《國防兵役論叢選集》。臺北：黎明。

二、期刊

Cindy, William 著，胡元傑譯，2005 年。〈從徵兵制至募兵制-北約國家向全志願役轉型〉，《國防譯粹》，第 32 卷第 6 期，頁 1-5。

王中天，2010 年。《從需求溝通滿意度探討募兵制官兵轉服或續服意願之研究》。高雄：國立中山大學碩士論文。

王郁智，2004 年。《護理人員留任意願因素之研究》。花蓮：慈濟大學護理研究所碩士論文。

江忻杓，2019 年。〈讓「好的募兵制」行穩致遠〉，《國防戰略與政策研究所》，第 142 期，頁 1-3。

李昊陞，1995 年。〈世界各主要國家兵役制度之比較〉，《役政特刊》，第 5 期，頁 96-97。

周明輝，2010 年。〈實施募兵制對軍民關係之影響〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 6 期，頁 107-119。

周漢忠、盧文民、韓榮姿、周堯翔，2017 年。〈國軍現職人員待遇研究〉，《主計季刊》，第 58 卷第 3 期，頁 1-12。

林冠琦，2005 年。《我國兵役制度興革之探討》。高雄：國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程碩士在職專班碩士論文。

林春來，2012 年。《我國募兵政策之政經分析》。臺北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

林澤助，2010 年。〈影響國軍推動募兵制關鍵因素探討〉，《國防雜誌》，第 25 卷第 2 期，頁 102-112。

林澤助，2010 年 4 月。〈「募兵制」推動因素探討〉，《98 年軍事學術研究論文選輯》。桃園：國防大學海軍指揮參謀學院，頁 16-17。

洪錦成、施奕暉，2013 年。〈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。

張毓騰、吳杰修，2016 年。〈應用層級分析法探討空軍志願役人員留任的因素之研究〉，《管理資訊計算》，第 5 卷第 2 期，頁 79-84。

張樹禮，2008 年。〈我國推行單一募兵制之政策論證研究〉。高雄：義守大學管理研究所碩士論文。

郭添漢，2013 年。〈我國募兵制招募政策與作為檢視〉，《國防雜誌》，第 28 卷第 1 期，頁 117-132。

陳方文，2011 年。《少子化現象對我國國家安全影響之研究》。嘉義：中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文。

陳再晉、陳冠文、鐘珮純、林廷育，2018 年。〈我國人口政策與少子化因應策略省思之二：零至二歲嬰幼兒照顧配套整備〉，《人口學刊》，第 57 期，頁 125-136。

陳定中，1994 年。〈考察美國兵役制度紀要〉，《役政特刊》，第 4 期，頁 3-6。

黃綉婷，2004 年。《空軍後勤軍官工作壓力、因應策略與工作壓力結果之研究》。屏東：國立屏東科技大學碩士論文。

黃榮護、張緯良，2017 年。《第二類退除役官兵就學就業職訓需求調查研究》。臺北：國軍退除役官兵輔導委員會，頁 iv、13、38。

韓慧林、王貴民、張高福、蕭士穎、劉彥甫，2015 年。〈全募兵制之軍事轉型風險管理研究〉，《危機管理學刊》，第 12 卷第 1 期，頁 33-44。

三、網路資源

立法院，〈軍改 55%+2%相關修法芻議〉。臺北：立法院。

〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=170146>〉(瀏覽日

期：2019 年 10 月 16 日)。

行政院主計總處，〈國情統計通報 (第 102 號)〉。臺北：行政院主計總處。

〈<https://www.stat.gov.tw/public/Data/8611661590VG0X9I.pdf>〉(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

行政院主計總處，〈國情統計通報 (第 219 號)〉。臺北：行政院主計總處。

〈<https://www.stat.gov.tw/public/Data/7111716316XU0Z7PXC.pdf>〉(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

李高英，2018/8/30。〈淺談「我國少子化對策計畫」— 0 至 5 歲幼兒全面照顧新制〉，《立法院》。〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=173269>〉

周力行，2019/12/31。〈【國軍 108 年招募工作總檢討會】嚴部長：提升人力素質 打造專業國軍〉，《青年日報》。〈<https://www.ydn.com.tw/News/365889>〉(瀏覽日期：2020 年 3 月 8 日)。

洪哲政，2020/04/08。〈「國軍官兵輔導條例草案」卡在哪裡？〉，《聯合新聞網站》。〈<https://udn.com/news/story/6656/4476429>〉(瀏覽日期：2020 年 4 月 8 日)。

國防部人才招募中心，2020。〈國軍志願士兵報名可見國軍人才招募中心〉。臺北：國防部。〈<https://rdrc.mnd.gov.tw/>〉(瀏覽日期：2020 年 3 月 6 日)。

國家發展委員會，〈國發會出生人口統計〉。臺北：國發會。〈<https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch2.aspx?uid=3109&pid=59>〉(瀏覽日期：2019 年 09 月 19 日)。

郭憲鐘，2018/4/30。〈面對我國募兵困境之修法芻議〉，《立法院》。〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5249&pid=168833>〉(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

郭憲鐘，2019/10/16。〈妥適規劃國防預算比重之修法芻議〉，《立法院》。〈<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5249&pid=188790>〉(瀏覽日期：2019 年 10 月 16 日)。

郭憲鐘，2019/2/5。〈志願士兵不適服現役提前離營之問題淺析〉，《立法院》。

<<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=5249&pid=179836>>(瀏覽日期：2019年10月16日)。

郭曉蓓，2018/9/2。〈立院建議參考美國減稅鼓勵民間僱用助退伍軍人就業〉，《青年日報》，<<https://tw.news.yahoo.com/立院建議參考美國減稅鼓勵民間僱用-助退伍軍人就業-160000378.html>>(瀏覽日期：2019年10月16日)。

傅朝文，2018/8/3。〈民營事業機構進用退除役官兵得否減稅問題研析〉，《立法院》。
<<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=172306>>(瀏覽日期：2019年10月16日)。

曾偉峯，2020/2/27。〈國軍招募工作成效優異之芻議〉，《國家安全研究院》。<[https://indsr.org.tw/Download/20200117/第82期國防安全週報%20\(2\).pdf](https://indsr.org.tw/Download/20200117/第82期國防安全週報%20(2).pdf)>(瀏覽日期：2020年3月7日)。

游盈隆，〈2017年4月全國性民意調查摘要報告〉，《台灣民意基金會》。
<<https://www.tpof.org/wp-content/uploads/2015/10/201704.pdf>>。(瀏覽日期：2020年3月6日)。

顧力仁，〈歷史研究法〉，《圖書館學與資訊科學大辭典》，引自國家教育研究院網頁。
<<http://terms.naer.edu.tw/detail/1678683/>> (瀏覽日期：2019年10月11日)。

National Defense University

貳、英文參考書目

一、專書

Halsey, William D. ,1986. *Collier's Dictionary, L to Z* .New York: Macmillan Educational Company.

Kaufman, J.E. & Kaufman, K.W.,1993. *Hitler's Blitzkrieg Campaigns: the Invasion and Defense of Western Europe*. Pennsylvania: University of Michigan.

二、期刊

Boot, Max. ,2006. “The Paradox of Military Technology” ,*The New Atlantis*. Vol.3,No.14, pp.13-31.

Jane ,Chuen-Jiuan, 2015 .“The Study of the Recruitment Marketing Strategies for Volunteer Soldiers in R.O.C. Army via Grey Relational Grade” , *Journal of Grey System*, Vol.18, No.2, pp.73-79.

三、網路資源

Miyake, M. ,2012. “Classifying Documents Using Keyness Values of Words”,
<<http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/>> .

(Accessed 2019/12/20)

附錄

A. 志願士兵服役條例部分條文修正草案對照表(目前一讀)

現行條文	修正條文	說明
第三條 因國防軍事需要，下列人員得依其志願參加甄選，接受基礎訓練期滿合格，服志願士兵：志願士兵之甄選，應考量軍事所需專長；其甄選條件、程序及入營程序，訓練、考核及退訓，繼續留營服役條件及其他相關事項之辦法，由國防部定之。	第三條 因國防軍事需要，下列人員得依其志願參加甄選，接受基礎訓練期滿合格，服志願士兵：志願士兵之甄選，應考量軍事所需專長，<u>具大專以上學歷且有工程、機電、航空、化學、通信、資訊及醫學等科技專長者，得優先甄選為專業科技志願士兵</u>；其甄選學歷、經歷、程序及入營程序，訓練、考核及退訓，繼續留營服役條件及其他相關事項之辦法，由國防部定之	一、由於戰爭型態的改變，未來決勝的關鍵在於軍隊的「質」而非以傳統的「量」取勝；同時武器系統也愈來愈精密，相對的武器科技含量愈高，更需要高素質、長期服役的專業人力資源方可勝任。 二、國軍現行在推動募兵制之過程中，若為招募足額士兵之目標，而降低學歷或體格等門檻，除背離國防部原規劃招募「素質高、意願強人力」轉型為專業優質精銳常備部隊之宗旨外，恐將影響國軍人力素質並衝擊到整體部隊戰力。故修正本條第3項規定。
第四條 志願士兵等級及任本級最少時間如下： 一、二等兵：<u>六個月</u>。 第四條 志願士兵等級及任本級最少時間如下： 志願士兵之俸級及其俸點，依軍人待遇條例第四條第二項附表志願役現役軍人俸表之規定辦理；晉任士官換敘俸級對照表如附表。	第四條 志願士兵等級及任本級最少時間如下： 一、二等兵：<u>一年</u>。 第四條 志願士兵等級及任本級最少時間如下： <u>志願士兵從事危險性、技術性工作之特別津貼，應依其主戰部隊之特性，以風險分類分級方式發給之；其津貼之給與辦法，由行政院定之。</u>	對初任軍事專業經歷年資，二等兵未屆滿一年，即可晉支一級，本等級形同虛設。 由於野戰部隊所處環境不同，但待遇相同，致有「同酬不同工」之不合理現象，造成野戰部隊士兵心理負面效應，導致所招募之專業志願士兵留營意願低落，部隊獲得之兵源不易維持。為避免同酬不同工，齊頭式之給予津貼，致戰鬥部隊地區，難以招募優秀兵員進駐，其「特別津貼」

		之加給，宜以主戰部隊之特性，如特戰等二十類)，以風險分類分級方式發給。
第五條之二 志願士兵現役期間，因病、傷、體質衰弱經檢定不適服現役，應予退伍；因病、傷、殘廢經檢定不堪服役者，應予除役。 前項檢定，準用陸海空軍軍官士官病傷退伍除役檢定標準之規定。 志願士兵現役期間，有兵役法第二十條第一項第三款至第六款情形之一者，應予停役。 前項停役原因消滅時，得按其情節及軍事需要予以回役或免予回役。停役原因消滅免予回役者，應予退伍。	第五條之二 志願士兵現役期間，因病、傷、體質衰弱經檢定不適服現役，應予退伍；因病、傷、殘廢經檢定不堪服役者，應予除役。 前項檢定，準用陸海空軍軍官士官病傷退伍除役檢定標準之規定。 志願士兵現役期間，有下列情形之一，應予停役： <u>一、失蹤逾三個月者。</u> <u>二、被俘者。</u> <u>三、經通緝、觀察勒戒或拘役確定在執行中者。</u> <u>四、受保安處分、觀察、勒戒或強制戒治裁判確定。但付保護管束者，不在此限。</u> <u>五、因案羈押逾三個月者。</u> <u>六、判處徒刑在執行中者。</u> <u>七、因其他事故，必須予以停役者。」</u> 前項第六款，不予回役；其餘各款人員，於停役原因消滅時，得按其情節及軍事需要，予以回役或免予回役；免予回役者，應予退伍。	募兵制本身具有「留優汰劣」之功能，除於考選時已去蕪存菁地選員外，亦能藉由後續之培育，更進一步提升素質，落實軍隊的專業化。因此準用具有強制徵集目的兵役法第二十條第一項第三款至第六款作為志願役士兵停役回役之規定，顯有違募兵制「擇優甄選」原始立法之意旨。
第六條 志願士兵服現役不得少於<u>四年</u>，由國防部依軍事需要，於甄選時明定之。但依規定考選入軍事校院，接受軍官、士官基礎教育畢業，轉服軍官役或士官役者，不在此限。	第六條 志願士兵服現役不得少於<u>三年</u>，由國防部依軍事<u>所需專長、部隊特性</u>，於甄選時明定之。但依規定考選入軍事校院，接受軍官、士官基礎教育畢業，轉服軍官役或士官役者，不在此限。	美國兵役制度依志願兵法規定，志願兵役與再志願兵役的役期，可依志願分為三年至六年。一般而言，第一次入營服役的士兵，最低服役役期為三年；而有關核子動力、電子與技術較為複雜的專業士兵，役期則為六年。另，

		日本按其所規範之預備自衛官制度較為特別，位階為自衛隊人員中的幹部，依志願專長考選任用，任期三年，期滿依志願繼續任用三年至四年。
--	--	---



B. 政府修訂提升退伍軍人相關福利措施(進度目前一讀)

現行條文	修正條文	說明	備註
第五條 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。	第五條 志願役退除役軍人符合支領退休俸、贍養金、生活補助費人員及其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。	依現行推動募兵制暫行條例第五條規定，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，其家屬住宅自用生活所需之水電得予優待補助。然該優待僅限家屬，若家屬先於退除役軍人離世，即喪失補助資格，顯有不合理。要求若符合資格之志願役退除役軍人本人仍健在，亦享有補助資格。	推動募兵制暫行條例第五條 2016年5月27日由立委林為洲等20人提出
本條新增	第十六條 為協助現役軍人購置、修繕房屋，國防部得洽金融機構承作現役軍人購置、修繕房屋優惠貸款。	為協助現役軍人購置或修繕房屋及減輕其資金壓力，參考美國及英國均有提供軍人優惠房屋貸款制度，爰增訂國防部得洽金融機構提供現役軍人優惠房屋貸款。	行政院提出修改「軍人及其家屬優待條例修正草案」；2016年9月30日
本條新增	第十七條 為提升現役軍人及其家屬之保障，國防部得洽保險業者規劃各類保險商品，提供現役軍人依其意願自費投保。	國軍官兵職業特性迥異於其他行業，各項保險資訊掌握不易，為利國軍官兵充分享有完善的保險服務，爰增訂國防部得洽保險業者規劃各類保險商品，以強化「募兵制」政策推動下，志願役官兵暨眷屬之福利保障措施。	行政院提出修改「軍人及其家屬優待條例修正草案」；2016年9月30日
	第十八條 為鼓勵現役軍人培養簡樸及儲蓄習慣，國防部得洽金融機構提供現役軍人薪資儲蓄優惠存	為鼓勵現役軍人培養簡樸及儲蓄習慣，參考美國提供軍人儲蓄優惠制度，爰增訂國防部得洽金融機	行政院提出修改「軍人及其家屬優

	款。	構，提供現役軍人薪資儲蓄優惠存款。	待條例修正草案」；2016年9月30日
第二十四條 政府機關（構）、公營事業機構及公立學校進用新進人員時，其資格相等而為後備軍人者，得優先登記錄用。	第三十條 政府機關及公立學校或公營事業機構任用新進人員時，其資格相等而為後備軍人者，應優先登記錄用。	按後備軍人轉任公職考試比敘條例第五條第一項第一款規定「後備軍人轉任公務人員之任用比敘，得予左列優待：後備軍人依法取得公務人員任用資格者，與其他候用人員資格相等時，得予優先任用。」	行政院提出修改「軍人及其家屬優待條例修正草案」；2016年9月30日

