

第六章 兩岸兵役制度對國家安全之影響

什麼是「國家安全」(national security)呢?美國學者伍夫認為:「國家安全是一個抽象的符號,全無精確的意義可言」。¹因此,至今許多學者、專家及政府決策者,均難以精確的回應此一問題。惟就冷戰時期而言,國際戰略學界的研究觀點大多認為國家安全幾乎等同於國防、外交等傳統性範疇,甚至認為國家安全就是「國家軍事安全」(national military security)的縮寫。但是從1990年代初開始,國際社會已將「國家安全」擴展成為綜合性安全的概念,其內涵概為下列四端:一、從國家層次往下延伸至個人層次;二、從國家層次往上至國際體系;三、從軍事面向到政治、經濟、社會、環境以及人類等;四、確保安全的政治責任,垂直的從國家下降到區域、地方政府,向上升到國際制度,並橫向延伸到非政府組織、新聞界,甚至到抽象的自然界與市場,使國家安全的範圍更加擴大。²所以,當代的國家安全又可稱為「綜合安全」。

不過,國家安全並非是一種靜態的概念,而是隨著時間之動態演進,客觀環境的轉變而擴大、豐富其內涵。³例如:冷戰時期,美、蘇對峙之國家安全的核心議題,主要圍繞在軍事力量與國防事務上,且其關切的不外領土完整與主權獨立。冷戰結束後,由於受到國際環境的演變對於國家行為者追求安全能力的限制、安全情勢與議題變得日趨複雜,「預防」的概念逐漸取代「嚇阻」的傳統思維等新變數之影響,國家安全的內涵遂獲得了進一步的充實,並表現在分析層次的縱向延伸與關懷議題的橫向擴大。⁴另國際重大突發事件的發生亦會對

¹ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1962), p.147.

² 蘇進強,〈國家安全與危機管理機制〉,台海安全與國防戰略研討會論文,(台北:民國91年10月20日),頁1-2。

³ 劉復國,台灣「國家安全」內涵擴大之必要性, <http://www.inpr.org.tw/>。

⁴ 在分析層次方面,從過去僅重視「高階政治」的軍事安全、地緣政治安全延伸到對「低階政治」,如經濟安全、社會環境等領域的注意。關懷議題亦由過去單純的「外在威脅」擴大至所有足

國家安全的優先次序，甚至內涵產生決定性影響。「911 事件」之前，美國國防安全所考慮者不外「贏—贏」與「贏—穩—贏」等海外區域衝突之軍事應對思維，然而，911 事件的衝擊，使得「恐怖主義」威脅性及美國本土安全（homeland security）的重要性與優先順序得到了跳躍式的提升。⁵

是以，國家安全係指涉及國家生存發展的基本概念與價值，至於其維護途徑則著眼於國家機關藉權力工具的運用，循適當方式以保護其重要的價值免受內在與外在的威脅。因此，國家安全的功能端在於抵抗威脅、維護國家利益與價值、以及有效管理各種型式與程度的危機。

惟國家機關如何有效運用工具，抵抗威脅，維護國家利益與價值，就國防安全而言，一部分端視於兵役制度政策所建構之軍隊，對國家戰略與軍事戰略發生的效能而定。然而，不可諱言的兵役制度政策所產生的效能，同時也會影響、牽引到橫向的政治、經濟、心理與科技等安全戰略的目標與運作。不過，本章節的探討置重點於我國兵役制度中爭議的徵（義務）兵與募（志願）兵制對政治、經濟與軍事方面的影響提出個人的論述。

第一節 政治方面

中華民國自民國 38 年播遷來台後，兵役制度之更迭，係隨著國內外情勢，解除戒嚴與戡亂終止、軍事戰略調整、開放報禁、黨禁與兩岸交流、人口政策、經貿發展及政黨輪替等重大政、經、軍措施外，並考量敵我威脅、民意、輿論反映與兵役公平性等因素變化，修訂至當今以義務兵、志願兵與替代役併用制的兵役制度。惟此期間政治民主，言論開放以來，個人權益（服兵役）與國家定位（統一、獨立與維持現狀）等議題，除了影響國軍建軍備戰工作外，亦影

以影響國家重大利益與核心價值之內外威脅來源。參閱王逸舟，《全球化時代的國際安全》（上海：上海人民出版社，1999年），頁252-257。

⁵謝豐安譯，〈國家安全轉型〉，《國防譯粹》，第30卷，第9期，（台北：國防部史政編譯室，民國92年9月），頁17。

響到為國服務、犧牲的意願及國家生存與發展的安全。惟該等議題之爭議實已點出「政府正當性支配」、「流通性」管道阻塞、兵役法的適法性與國家認同等疑慮。

壹、政府正當性支配

所謂政府正當性支配，德國古典社會學家麥克斯·韋伯之解釋與分類如後：

6

(一) 支配與正當性

1. 支配

政治的特徵為支配，即一人或多人對於其他人的統治。韋伯將支配定義為「一群人會服從某些特定命令的可能性」。任何形式的支配都含有最起碼的自願服從成份。而命令的服從必須從具有「正當性」來說明。

2. 正當性

一群人認為某個命令加諸他們身上乃是正當的，所以服從。在此「命令—服從」關係中，人們認為命令是可以接受的，即有「自願」服從之意涵。正當性並不是建立在純粹的主觀意願上，而是具備主、客觀條件之間的妥當性，取得被支配者的同意行為而服從。

(二) 正當性支配類型（如表 6-1）

⁶葉永文、張力可、黃順星，《社會學理論 Q&A》（台北：風雲論壇，民國 89 年 12 月），頁 69。

表 6-1 正當性支配類型表

項目 \ 類型	卡里斯瑪型	傳統型	法理型	
統治者類型	先知、英雄、鼓動家、領袖	君主或宗教領袖	推選出的官員或和議團體	官員（公僕）
統治者權威來源	追隨者對於卡里斯瑪領袖的情感性效忠（被視為對領袖的義務領袖可以強制性的要求）。	根據傳統或世襲取得支配正當性，通常得通過宗教性儀式。	委任：常見的情形是由人民直接或間接授權。	委任：有時根據年資、經歷。
統治的正當性形式	卡里斯瑪領袖的非凡特質以及他所闡釋的價值，為情感性的信仰。	相信事務的傳統慣例秩序	對於法律體系基本原則具有正當性的價值合理性信任，法規被認為只是對基本原則的闡釋。	對制定法規體系具有形式正確性的信任，因為 1. 它是被有關政黨所一致同意的；2. 它是由被認為具有制定法規的權威所制定或強制實施；3. 最重要的是因為法規以形式上正確的方式所制定。
行政人員的類型	一切人員都是卡里斯瑪的隨從，他們以個人身分忠誠於卡里斯瑪領袖	以個人身分作為體系首領的私人依附者。	科層制或選舉產生的官吏。	科層制。
法律體系的類型	統治者以其個人判斷強制實施或修訂法律。	非常傳統的法律，但在法上又是非常重視物質的。	根據一些基本原則得出的價值合理性之法律、但在另一方面又是極具形式化的。	根據實証原則所制定的（目的）合理性法律。
法規的性質		家長制或身分制的法規。	根據價值合理性所制定的法規。	根據工具理性而制定的法規。
社會行動的類型	情感型行動：在個別場合也可能是價值合理性取向的社會行動。	傳統取向的社會行動。	價值合理性取向的社會行動	目的合理性取向的社會行動

資料來源：葉永文、張力可、黃順星，《社會學理論 Q&A》（台北：風雲論壇，民國 89 年 12 月），頁 69。

由前述的定義與分類解釋，可以認知到政府正當性支配之必要條件在於被支配者自願與否？然而，兵役法自民國 25 年 3 月 1 日施行徵兵制，以及憲法民國 36 年 12 月 25 日公布規定人民有依法律服兵役之義務以來，迄今已 68 及 57 年，且到政府播遷來台解嚴前期間，國人對服兵役的政策異議幾乎微乎其微，究其主因在於國家始終處於內憂外患，危及國家生存與個人身家性命之際，因此國人在國家興亡，匹夫有責與覆巢之下，無完卵的責任與求生驅使下，暫時拋棄個人基本權利，自願服從政府領導，參與保家衛國的義務。惟解嚴後國家趨於穩定，政治民主化，民智大開，激起國人爭取個人基本權利的浪潮，其中包括了對徵兵制的政府正當性支配產生異議與疑慮。無獨有偶的，此一論述在中共經濟發展快速之地區或城市，及一胎化父母長期呵護下，時有逃避、拒絕服兵役的情勢發生。⁷是以，兩岸均有部分人員倡議廢除或改進徵兵政策，以解除國人長久「不自願」的束縛與服從，因而建議採用募兵制，降低政府正當性支配對人民權利的傷害。

貳、「流通性」管道阻塞

徵兵制係國家運用法律形式行使公權力，使用公民參加武裝部隊，進行軍事訓練，承擔軍事任務的一種作為。就法律精神觀點而言，捍衛國家主權與領土，乃是公民熱愛國家的一種義務表現，同時也代表著基本平等原則的表徵，無論是士農工商一律平等，並彰顯著民主與全民參與原則的實踐。惟近年來台灣社會漸趨多元化，國家認同分歧，職場兩性競爭激烈，部分適齡役男視當兵為畏途，並質疑徵兵制的公平性。其中民國 90 年 4 月底，中國文化大學新聞系針對北區 11 所大學進行的調查顯示，70.2%的受訪者認為體檢制度不嚴謹，76.4%的受訪者認為體檢制度不公平，加以行政官員及各級民意代表的關說與替代役的實施，在在使人認為徵兵制已失其公平性，一但實施募兵制後則高達 73.9%的受訪者表示不會從軍。⁸因此，倡議採用志願性募兵制，招募長期且具戰力的役男，遂行軍事任務，將可消去社會公平性的疑慮。

⁷中國青年報，2003 年 10 月 11 日，孫彥馨，《我國部份地區徵兵法制化逃避服兵役者將受罰》。

⁸中央日報，民國 90 年 7 月 8 日，版 11。

對於社會不公平的產生導致衝突，德國社會學家劉易斯·A.寇舍在其對衝突四大起因之不平等系統中的觀點將其歸納為以下命題：⁹

(一) 不平等系統中的下層成員越懷疑現存的稀缺資源分配方式的合法性，他們就越有可能起來鬥爭。然而，這個命題強調的不是不平等系統本身，而是下層成員對自己地位的自覺意識。

(二) 緩解下層成員對稀缺資源分配不滿的管道越少，則他們越有可能懷疑其合法性。惟此一命題係將衝突的原因歸之於社會結構及其運行機制。據此衍生出以下兩個子命題：

1. 能夠轉移下層不滿情緒的內部組織越少，下層發洩不滿情緒的選擇性就越小，則懷疑現存合法性的傾向越強。
2. 那些缺乏發洩不滿管道的人，其自我被剝奪感越強，則越可能懷疑現存分配方式的合法性。

綜結前述之命題，其衝突之關鍵在於流通性，而流通性亦是衡量社會結構開放程度的主要標誌。缺乏流通性的社會結構，是一種不穩定的社會結構，而這不穩定性，主要來自對下層成員向上流通的阻塞。然而，不容諱言的這也就是以往服過兵役的人員，在封閉的軍中環境裡，當其權益被侵害而缺乏事實與意見流通管道時，對軍隊最為詬病的主因之一。因此，部分國人在其個人經驗與傷害下，逐漸懷疑徵兵制的合法性而亟欲廢除之。為此國防部及各軍總部「官兵權益保障委員會」雖然已於民國 91 年 3 月 1 日，編成常設秘書處，全責處理官兵及眷、徵屬權益問題，以貫徹依法行政，有效確保官兵合法權益。¹⁰但因部分案件處理未達受害者與國人期盼，加以志願役之官士基於家庭生計與工作權益影響，甚少提出申訴維護權益。由此顯示，軍方流通性管道機制的宣導、暢通及信任度尚待加強與改進。

參、徵兵制的適法性

⁹衝突四大起因：不平等系統、下層被剝奪狀態、對群體或社會的忠誠與親密關係。參閱宋林飛，《社會學理論》（台北，五南：民國 92 年 8 月），頁 325~328。

¹⁰國防部，《中華民國 91 年國防報告書》（台北，國防部，民國 91 年 7 月），頁 302。

服兵役，是人民應徵召入伍擔負保衛國家的責任。我國憲法第 20 條規定：人民有依法律服兵役之義務，且兵役法內容揭示我國採義務兵、志願兵與替代役併用制的兵役制度。惟至今日戰爭型態劇變，個人主義抬頭；兵源過剩與良心拒服兵役問題，使的募兵制議題再度浮出檯面，挑戰傳統的徵兵制。至於徵兵與募兵孰優孰劣，坊間論述甚多，但其觀點往往侷限於國防的角度，而忽略了人民基本權利問題。

因此，從大法官會議第 490 號解釋對宗教自由與良心拒絕兵役的論述，可以看出兵役與人權問題，已逐漸受到國人重視。昔日社會「好鐵不打釘，好男不當兵」之觀念，從日常社會新聞上，亦隨時可以得到例證。例如醫學院學生以注射藥物的方式作為逃避兵役的方法，達官顯貴也將其家屬設籍外國藉以逃避兵役；社會地位、教育水準越高，逃避兵役的情況就越常見。相對與此，許多青年學子，因為服役期間，不能適應恐懼與壓力，而在部隊中結束自己的生命，新聞用語往往用「不能適應」四字一語帶過，輿論上也撻伐自殺者的脆弱。

不過，從逃避兵役的行為，可以看到人民對於兵役的恐懼及不願參與。然而免於恐懼的自由，以及選擇的自由乃是人類自由的根本，在憲法上卻訂了一個令人恐懼，又無法選擇的兵役義務，也就是國家憑什麼要求人民服兵役？憲法上人民有服兵役的義務是合理的嗎？不得不讓人產生些許懷疑。本文之見解如後：

我國憲法第 20 條規定：「人民有依法律服兵役之義務」，將兵役義務明確列於憲法條文。從形式觀之，本條為憲法學所謂人民的基本義務。稱基本義務者，乃是訂於憲法中之人民義務，相對於基本權利而言，國家可以要求人民遵照其命令，必要時可以強制其遵守之權力¹¹。由憲法體系上觀察，基本義務有兩個功能，一為限制人權，二為強調人民的義務。但是本條可議之處即在於「依法律」三字，因此憲法本文欠缺直接命人民遵守之效力，須靠立法機關立法，方能具體限制人民權利¹²。依大法官會議第 490 號解釋之見解：「人民如何履行兵役義務，憲法本身並無明文規定，有關人民服兵役之重要事項，應由立法者斟

¹¹陳新民著，《中華民國憲法釋論》（台北：三民，1999 年 10 月），頁 179。

¹²王立言著，《軍人義務之研究》國防管理學院法律學研究所碩士論文，頁 53（2001 年 6 月）。

酌國家安全、社會發展之需要，以法律定之」，而我國為兵役義務訂立之法律，則為兵役法。兵役法既為限制人民基本權利之法律，就有憲法第 23 條之適用，必須合乎法律保留原則與比例原則。是以，義務本身就是一種權利的侵害，加以憲法第 20 條的「依法律」一詞，已將兵役義務降格到行政法層次規範，限制人民自由的來源也被憲法 23 條所取代，並無實際的授權性質，事實上只有基本義務的宣示和強調的意義。

既然兵役義務在憲法上僅具備宣示意義，那麼我國兵役法上的徵兵制是不是合於比例原則呢。首先，可從其子原則：「妥當性原則」方面探討。所謂妥當性原則，謂侵犯人權的措施必須確實達到其法定目的¹³。而實施兵役義務的目的，即在於取得足夠的兵源，藉以保衛國家。大法官會議第 490 號解釋認為男子服兵役之義務，為大多數國家之法律所明定，更為保護人民，防衛國家之安全所必需。惟此一觀念係根源於二次大戰前，以人力為主的傳統戰爭型態，兵源之多寡與戰爭之勝敗有著直接關係。但在現代高科技快速、精準、高摧破力的戰爭下，即使所有的國民都服兵役，且具備戰鬥技能。就時空而言，實已無法適時達到保衛國家的目的¹⁴。尤其是我國的國防型態屬於海島型的防衛，海、空軍所需大量人才的訓練、操作、運用精密之軟硬體設施，發揮武器裝備效能，並非素質參差不齊的徵兵制兵員所能達成。因此，認為徵兵制為保護國家安全所必須者，其立論過於牽強。

其次，「必要性原則」。所謂必要性原則指在所有能達到立法目的的方法中，必須選擇予人權最小侵害的方法¹⁵。國家建立軍隊保護國家，施行徵兵制無疑是取得人力資源的最方便、快速方法，但卻不是侵害人權的最小方法，枉顧人民之自由意志而強制徵兵，不從則將課予法律制裁；如受徵召之人民不願手執武器或受到軍事體制的約束，就算將其編列於軍隊，也只是一群不能作戰、心生反抗之意的士兵。如僅為取得兵源而實施兵役義務，尚有募兵制（志願兵制）可採，並非只有徵兵一途，而募兵制不但兼顧人民之基本權利保障，尊重人民

¹³陳新民著，《中華民國憲法釋論》（台北：三民，1999 年 10 月），頁 175。

¹⁴趙忠傑著，〈我國兵役政策—分析募兵制度之可行性〉，載於《空大學訊》（2002 年 12 月），頁 94。

¹⁵陳新民著，《中華民國憲法釋論》（台北：三民，1999 年 10 月），頁 175。

的意志，更能透過嚴格且長久的軍事訓練來提昇軍隊的素質，一舉數得。因此，實施徵兵制並不能說是合乎必要性原則。

最後，「比例性原則」。比例性原則又稱最狹義的比例原則，指對人民所為之限制，即使已合乎公益的考量，或依法律所得決定之目的、手段皆為恰當，但是否與其所追求的公益間取得平衡¹⁶？必須列入考量，此即為「天秤式」之衡量原則。首先，將國家安全與人權相衡量，大法官會議 490 號解釋認為，國家安全大於個人人權之保障，為維護國家安全，人民必須盡法定的義務，在此人權須作適度的犧牲。惟國家安全是人權保障的延伸，現代憲法理論之所以將國家建立軍隊之權力規定於憲法之中，其目的即在防止未受人民授權者不當限制人民權利，乃是一種防衛性措施。但是，如果人民授權的政府，以侵害人權為方法，建立軍隊，則違反了憲法保障人權的本來目的，就算是為保障人民而建軍，亦不能被憲法所允許。

因此，國家安全的維持應建立在人權保障的基礎之上，兩者相衡量時，個人人權的保障應優先考量，否則就會陷入「犧牲個人人權、完成國家大業」的獨裁政治危險當中。基此，目前很多人不願意服兵役的主要原因，即是以前述的觀點為基礎。

肆、國家認同

國軍目前主要兵源是靠著每年役男隨著徵兵管道進入軍中，而 e 世代的新興人類觀點或多或少也會對軍隊的國家認同造成衝擊，影響為國作戰犧牲的鬥志與意志。現僅將認同的定義及義務役軍人對國家認同分述如后：

一、認同的定義

1. 英國學者傑佛瑞偉克斯 (Jeffrey Weeks) ¹⁷

認同乃有關於隸屬 (belonging)，及關於你和一些人有何共同之處，以及關於你和他者 (others) 有何區別之處。從他的最基本處來說，認同給你一種個人

¹⁶陳新民著，《中華民國憲法釋論》(台北：三民，1999 年 10 月)，頁 176。

¹⁷Jeffrey Weeks, "The Value Difference". In Jonathan Rutherford(ed), Identity: Community, Culture, Difference. London: Lawrence & Wishart.

的所在感 (a sense of personal location)，給你的個體性 (individuality) 以穩固核心。認同也是有關於你的社會關係，你與他者複雜的牽連。

2. 本國學者江宜樺、戴寶村

江宜樺以為「認同」包含三種不盡相同的涵義：第一種意義是「同一、等同」(oneness sameness)，是指某種事物與另一時地之另一事物為相同事物的現象。第二種意義是「確認、歸屬」(identification, belongingness)，「確認」是指一個存在物經由辨識自己的特徵，從而知道自己與他物的不同，肯定了自己的個體性。「歸屬」是指一個存在物經由辨識自己與他物之共同特徵，從而知道自己的同類何在，從而肯定了自己的群體性。惟這兩個貌似相反的辨識途徑其實是相輔相成、缺一不可。第三種意義是「贊同、同意」(approval, agreement)，意指「贊同」你的想法，或者說「我認同的不是他這個人，而是他堅持真理月辨月明的立場」。這時「認同」也使「贊同、支持」的意義，表達出相當明顯的「主觀意志」，使「認同」帶有一種「意志選擇」的色彩。¹⁸另戴寶村認為：認同是一種包含認知、區別、接納、歸屬的過程與現象，反映在認知、情感、行動等面向。¹⁹

綜合上述，「認同」指的是一個人或一群人自認為屬於某一特定個人或群體的心理現象。有別於他人或他群的主觀認定和感覺，也就是所謂的歸屬感，是認同的核心內涵。而這種和別人或他群的差異，可能非常主觀而完全缺乏事實的基礎。不過重要的是某一個人或一群人，在主觀上和感情上認為他或他們是一個獨特的存在。失去了這種獨特性或差異性，或更正確地說，失去了自我和他人的界限，認同就不可能存在。

二、國家認同的定義

照字面的意思來看，「國家認同」是指「國家」的「認同」，殆無疑義。然而，「國家認同」應該來自英文 national identity，是 nation 與 identity 的結合，將個人認同的來源置於 nation，也就是因為隸屬 nation 而產生的集體認同（可

¹⁸江宜樺，《自由主義、民族主義與國家認同》(台北：揚智文化，1998)，頁 8-10。

¹⁹戴寶村，〈玉山地景與台灣認同的發展〉，收錄《國家認同論文集》，台灣歷史學會編(台北：稻香，民國 90 年 6 月)，頁 123-144。

能來自階級、性別、宗教、或是族群等)。Nation 是一種由個人組成的政治共同體，其成員相信彼此有禍福與共的命運，並且堅持要有自己的一個國家，如此一來，個人及集體的自由、平等及福祉方得以獲得保障。²⁰國家的認同意識，在於一群人對於擁有同樣的語言、文化與歷史記憶感到「同屬」(togetherness)的認同感覺。也因為這樣的認同感，讓這一群人產生共同生活的「意願」(willingness)。近代民族國家的幅員遼闊、人民眾多，一國之內的人民之間不可能因為血緣或是工作的關係結合成共同的群體。

因此，國家中共同意識的凝結是因為彼此「想像」是屬於共同的群體，這樣的共聚力也是一種發於「自願」的凝聚。也就是說，一國人民的歷史集體記憶，不但凝聚了集體社群的共同體意識，也使得一群沒有血緣關係的人群從中產生一個廣泛的群體意識，認為自己與一群廣大的人民「共同」屬於一個廣泛的集體，個人在這個集體中與一群素為謀面的陌生人，共同歸屬於一個廣大的集體，休戚與共。

三、當前台灣國家認同的類型

目前台灣 2300 萬住民，包括原住民、福佬及客家舊住民，和隨國民黨前後來台的新住民，對台灣的國家認同一直有相當歧異的看法及主張，形成了古今中外最奇怪的現象。惟其類型分析如后：

1. 第一類型：台灣是中華民國的一部份

此一國家認同類型，係以「民族主義」—中華民族主義思路回答國家認同的問題。將中華民國仍定位在 1949 年失去中國大陸以前的中國，自認是中國的唯一正統，視中華人民共和國為叛亂團體，而以光復大陸、統一中國為口號，以保住此種國家認同。惟這類型國家認同者，也有轉化為對「未來的中國」的認同，因此拒絕對實際上存在，自己也生活其中的台灣國家認同。

2. 第二類型：台灣等於中華民國的國家認同

此一類型試圖循著「自由主義」為主的理路來檢討國家認同的問題。前總統李登輝先生於 1999 年提出以中華民國在台灣，與中華人民共和國定位為「特

²⁰施正峰，〈台灣人的國家認同〉，《國家認同論文集》，(台北：稻香，民國 90 年 6 月)，頁 145-180。

殊的兩國關係」，將中華民國與台灣劃上等號合併一起，成為有別於中華人民共和國的另一獨立國家。

3.第三類型：以台灣的人民、土地、政府及主權建立名符其實的國家認同

此種國家認同，也是以「民族主義」—台灣民族主義思路回答國家認同的問題。宣示台灣自己的人民、土地、政府及主權僅及於現在統治之範圍，而不涉及上述中國的任何部份，順理成章證明台灣並非中國的一部份，也同時治癒中國為中華民國一部份之妄想症。

四、現階段台灣民眾的統獨抉擇

沒有過去，就沒有認同。如果沒有獨特的過去和歷史經驗，「臺灣人」和「中國人」到底有什麼差別？沒有過去，「臺灣人」的認同要建立在什麼樣的基礎上？因為「未來」和「希望」永遠不可能成為認同的基礎。如果獨特性是群體認同的基礎，那麼我們可能要求何種獨特的未來？每一個人、每一個群體對未來的期待，其實都是大同小異的：繁榮、自由、平等、合理而清潔的生活環境。面對統獨的抉擇也隨著台灣「民主化」的進程與大陸的「經濟改革」及兩岸問題上的處理的強硬態度，而產生重大的變化，調查數據統計如后（圖 6-1~6-3）：

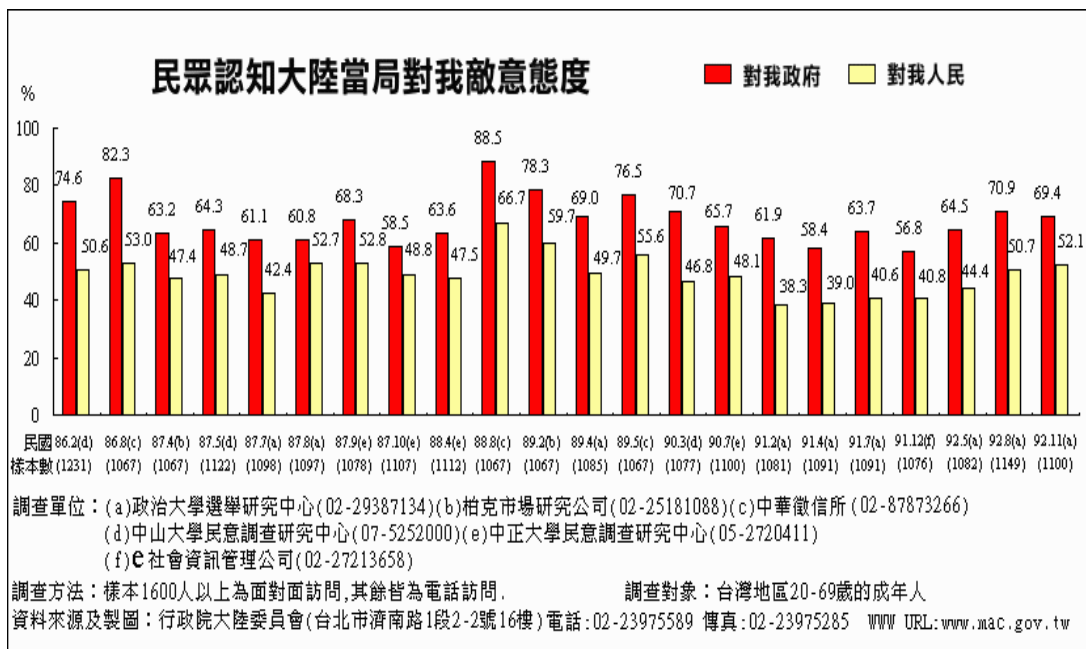


圖 6-1 民眾認知大陸當局對我敵意態度

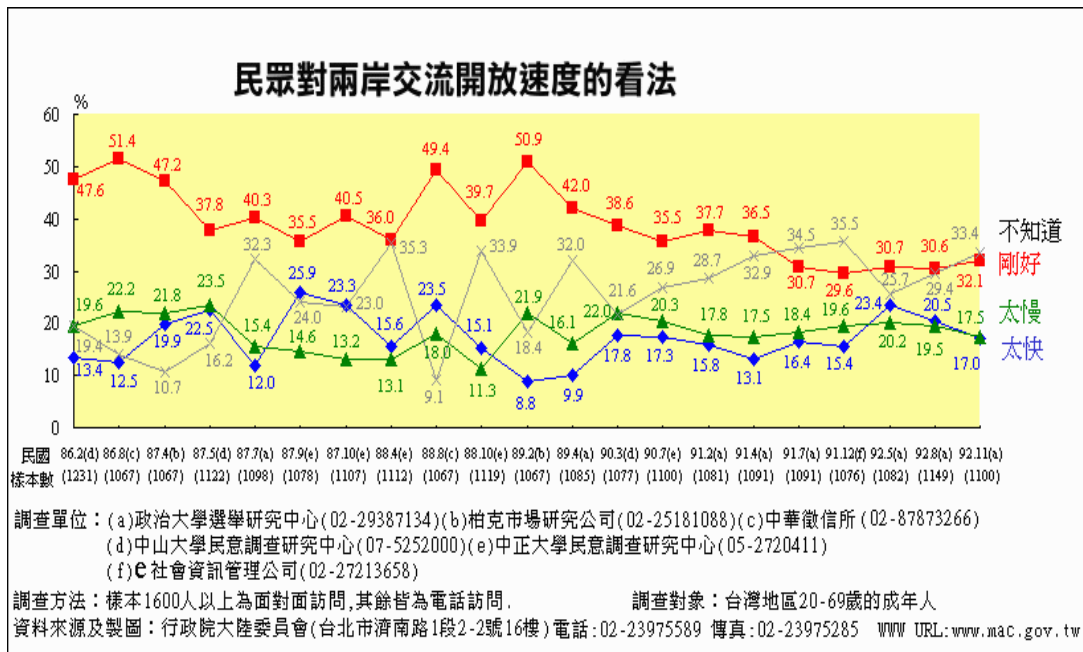


圖 6-2 民眾對兩岸交流開放速度的看法

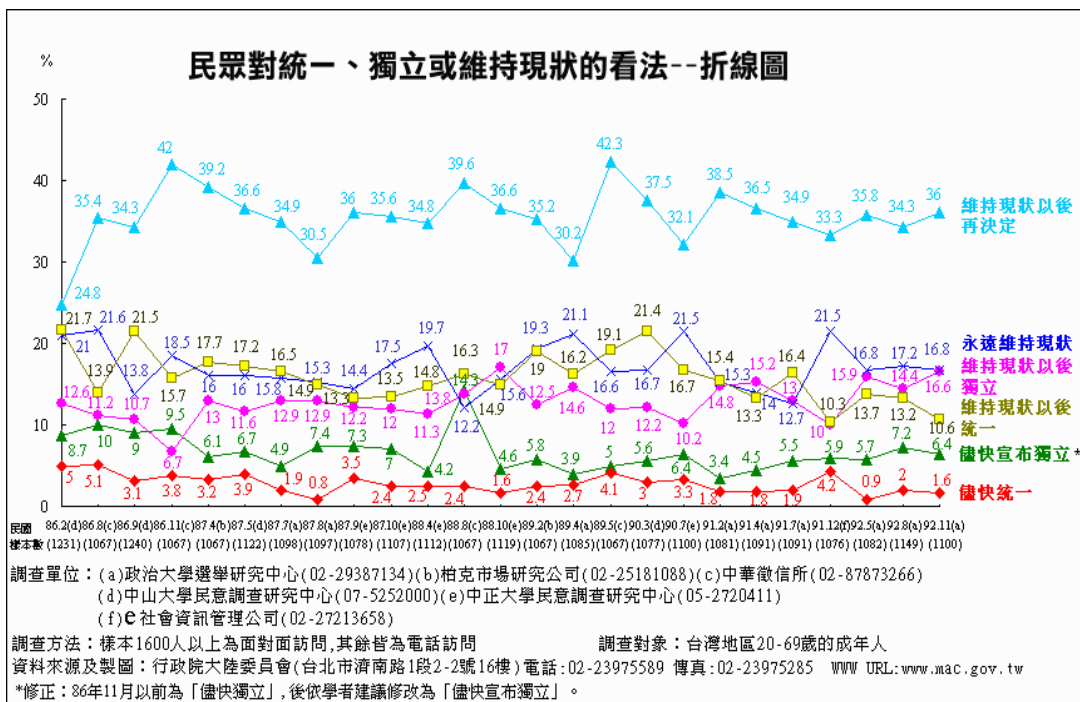


圖 6-3 民眾對統一獨立或維持現狀的看法

民意測驗顯示，台灣越來越多人認為自己是台灣人，不是中國人，這個台灣認同，已漸成民意主流。但是，同樣民意測驗也指出，雖然主張與中國統一的人越來越少，只剩不到百分之十二（含維持現狀以後統一），但主張台獨的人還是不到四分之一（含維持現狀以後獨立），大部分的人主張維持現狀。²¹因此，族群問題並不嚴重；統獨衝突，主動權在台北、北京雙方；國家認同則操之在我。惟國家認同分歧之際，對於依據中華民國憲法第 138 條「...效忠國家，愛護人民。」的國軍而言，則將面臨「為何而戰？為誰而戰？」的疑慮與抉擇，因而無法凝聚精神戰力與保家衛國的戰鬥意志，決心犧牲一切來保衛國土，戰至最後一兵一卒，亦在所不惜！

第二節 經濟方面

一個國家國防事務的性質、規模、強弱與建設，是否達到預期保家衛國的目標，主要端視於這個國家的經濟基礎、經濟資源、經濟實力、經濟狀況和經濟發展等眾多因素決定的。因此，經濟與國防間的關係及影響，可以從以往的戰爭經驗、教訓中歸納為：經濟是戰爭規模和破壞力的制約力量；經濟是改革和加強武器裝備的基礎；經濟是軍隊數量和品質的重要前提；經濟是戰略戰術發展變化的基本根據。²²簡言之，國防依賴於經濟，經濟決定國防。

壹、失業率

基於前述之因素，政府播遷來台後，生聚教訓，勵精圖治，除加強軍備與教育外，也依據國際經貿需求、台灣地理位置、資源、人才與能力，按計劃依序實施農業、輕工業、加工業、重工業、資訊工業與服務業等改革之經貿政策，並於 70 年代起經濟起飛，創下舉世聞名的「經濟奇蹟」，成為「亞洲四小龍」

²¹依據全國公信力民意調查公司最新民調顯示：主張維持現狀者占 62%，統一者占 5.4%，獨立者占 17%，無反應者占 14%；另認為是台灣人者占 62.2%，台灣人也是中國人者占 18.6%，中國人者占 14.4%，無反應者占 4.8%。參閱中央日報，民國 93 年 10 月 18 日，4 版。

²²邵志華，〈正確認識和處理國防建設與經濟建設的關係〉，一江山國防苑網 yijiangshangguofangyuan.

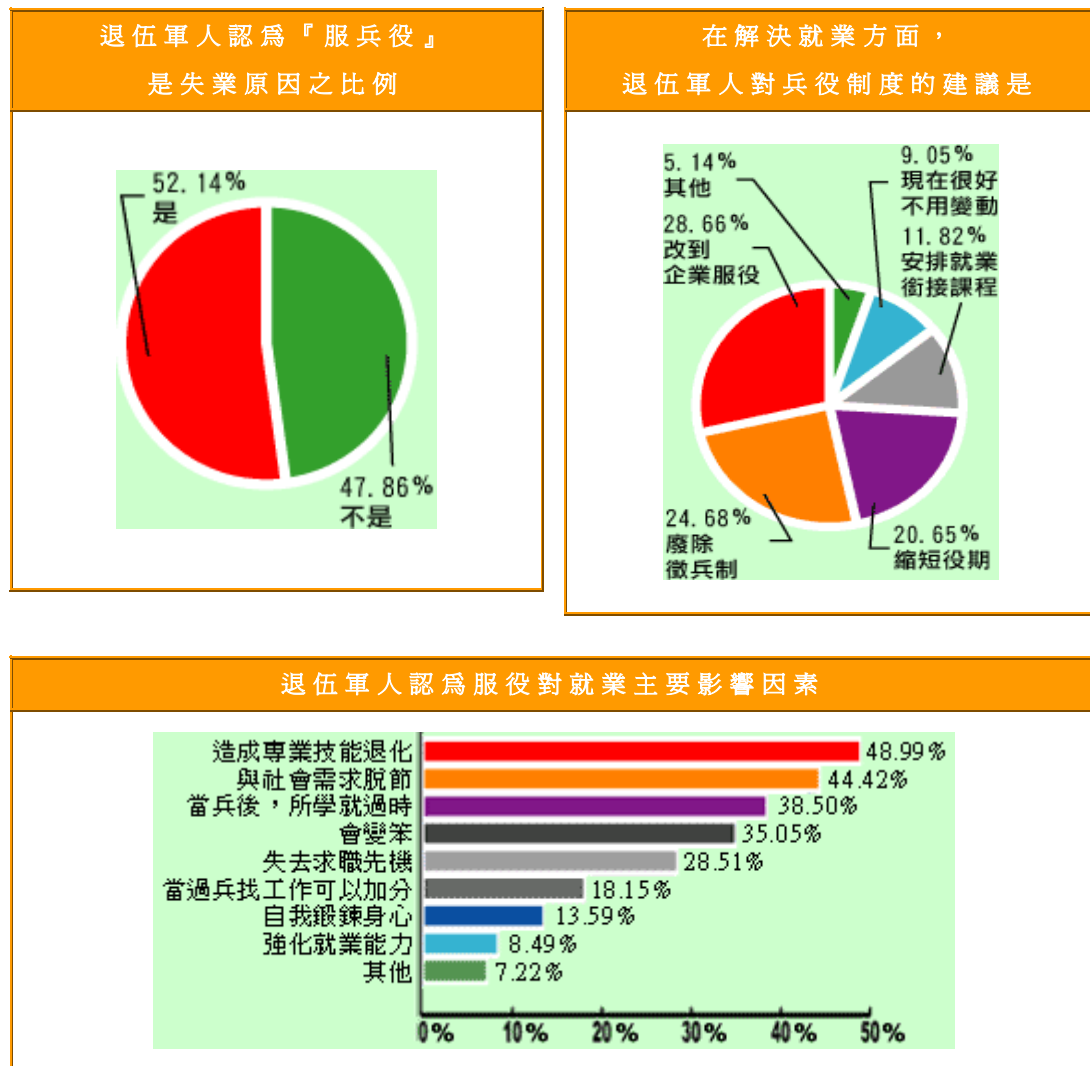
之首，國人的平均每人國內生產毛額（GDP），在 2000 年時還曾一度擠下紐西蘭，成爲世界排名第 24 名的高所得國家。然而，好景不常，近年來由於政府的國、內外與兩岸經貿政策失據，國人平均每人國內生產毛額，也已呈現原地踏步的景象。²³失業率亦從 2001 年起快速上升，而在 2002 年達到最高峰（2000 年 2.99%、2001 年 4.57%、2002 年 5.17%、2003 年 4.99%、2004 年 7 月 4.62%）。²⁴

惟失業率的上升，也影響到義務兵退役後的生計，並產生新的社會問題（如憂鬱症、自殺、家暴、離婚、嗑藥與竊盜率等等的提升）。是以，依據去（2003）年人力銀行業者失業率調查顯示：²⁵義務役退伍軍人投入就業市場中 53% 失業，其中近 75% 受訪者認爲服兵役對就業有影響，25% 的人認爲沒有影響，其理由分別是：專業技能退化、與社會脫節、當兵後所學過時等。另 52.14% 的受訪者認爲，目前的失業狀況，服兵役也是原因之一。因此，在解決就業問題上，28.66% 的人建議「改到企業服役」、24.68% 的人認爲要「廢除徵兵制」、20.65% 表示要「縮短役期」、11.82% 建議「安排就業銜接課程」，9.05% 的人表示「現況很好、不用更動」（如圖 6-4 分析）。

²³中國時報，國 93 年 9 月 22 日，C2 版。

²⁴中央日報，國 93 年 10 月 5 日，9 版。

²⁵中央日報，國 93 年 9 月 2 日，4 版。



資料來源：9999 汎亞人力銀行，調查時間 92 年 8/18～8/27 日，針對履歷表資料為今年「義務役退伍」者共發出 28817 份電子郵件問卷，回收樣本 11236 份，回收率 38.99%，滿足「今年退伍」、「投入就業市場」之樣本 7428 份，在信心水準 95% 時，誤差值為正負 1.14%。

圖 6-4 義務役人員退役後就業分析

根據以上資料顯示，只有不到 9.05% 人員認為現行徵兵的兵役制度不用改進，49.31% 的人員建議修訂兵役法，24.68% 的人員建議廢除徵兵制，對此危機處理專家邱強先生也曾指出：「兵役法使得台灣年輕人最寶貴的兩年青春歲月花在當兵上，年輕人應該是最有創造力，當兵的這兩年時光卻被浪費了，如果以每人工作年數為 30 年計算，兩年的時間就等於降低了一個人 15% 的競爭力。事實上，如果真的打仗，多半都是海空交戰，真正在陸地開打的機率很小。」；

²⁶經濟學家鄭凱方及吳惠林也指出，現行徵兵制度有礙雇主雇用未服役青、少年與當事人尋職的意願。徵兵制度的存在雖然不能解釋 1996 年以後的失業率攀升，但從學校畢業等待入伍與退伍當年這段期間，常造成年輕人的時間浪費，卻是無可質疑。因此，兵役制度仍需兼顧經濟與國家安全兩方面的平衡。²⁷

另若以每年義務役退役 12 萬人乘以 53% 失業率計算，²⁸那麼當年的失業人員就有 6 萬 3600 人，約佔全國失業率的 0.6%；再乘以行政院主計處公佈 2002 年國人 GDP 12588 美元（1 美元：33.5 台幣）估算，²⁹該等人員之經濟產能約新台幣 266 億元，可提升經濟成長值約 0.27%（以該年幣值 970 億元提升經濟成長率 1%），是以，此一精壯且附加價值高的勞動力閒置與產能的喪失，對於國家經濟發展競爭力而言，損失甚大；加以本章第一節引述之民調顯示一但實施募兵制後則高達 73.9% 的受訪者表示不會從軍。

因此，贊成者認為募兵制最大的精神在於將兵役制度型塑成一項「職業」，並且依人力市場自由機制決定其待遇與薪資結構。³⁰惟查爾斯·莫斯可斯（Charles Moskos）認為光是以市場價值來評判兵役制度，不免會將公民軍隊的理想矮化為經濟人，也就是說，在消費者主義、以及享樂主義至上的情況下，職業軍人可能將當兵當作上班打卡領薪水的工作罷了，或者是學習技能的職業訓練所，如此一來，原本報效國家的神聖使命感全失，又如何仰賴他們誓死達成捍衛國土的任務？不過班陡（Bandow）則不以為然表示，軍人如何看待自己的責任，除了與個人的價值觀有關外，也與整個社會的大環境息息相關，並非單純決定於市場機制，也不會因為採取徵兵制而改變。³¹也就是說處於一個人人不願從軍的社會，無論怎樣在待遇、福利等短期所謂「配套措施」上作文章，

²⁶邱強，〈專家認為五種法令降低台灣競爭力〉，《大紀元》，2002 年 9 月 7 日。

<http://www.epochtimes.com/b5/2/9/7/n213818.htm>

²⁷鄭凱方、吳惠林，〈誰偷走了我們的工作--一九九六年以來台灣的失業問題〉，天下書坊：

<http://www.bookzone.com.tw/Publish/excerpt.asp?bookno=CB274>

²⁸依據 93 年 3 月 25 日立委李顯榮質詢國防部每年義務兵在營約為 23 萬人，若除以 1 年 8 個月役期，當年退役人員約 12 萬人。

²⁹行政院主計處，〈近十年主要國家 GDP 規模與個人 GDP 概況〉，民國 93 年 10 月 5 日，

http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/bs3/econ_ana.htm

³⁰國親聯盟，「志願役軍人服役條例（募兵條例）立法總說明」，（台北：立法院，民國 92 年 2 月），頁 1。

³¹立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月）。

都很難吸引人才投效軍旅，此乃古往今來不變的道理。³²而此一現象正應驗了國軍 92 年招募志願士兵需求員額 647 員，目前獲得 298 員，不足 349 員的員額需求窘境。

貳、成本效益

主張徵兵制的人認為，募兵制原本就所費不貲，再加上募兵日益困難，必須相對提高薪資、福利相關配套措施，才可能將優秀的人才留在軍中，不過實施初期人員維持費用也將居高不下，造成國家預算排擠的效應，而並未實質解決國家財政負荷問題。³³

然就社會與經濟成本效益而言，募兵制比徵兵制經濟而有效。此乃因為一般人忽略了許多隱藏性成本而不自知。惟該等成本包含著：其一，役男役期短，訓練長，正當純熟可用之際，則面臨退役，週而復始的造成人力及財力資源的浪費（如表 6-2）。³⁴

表 6-2 國軍 92 年各類別人員平均維持成本（新台幣：元）

類 別	平均年俸總數	平均分攤費	年平均人員維持成本
志 願 役 軍 官	787,730	95,203	882,932
義 務 役 軍 官	225,403	95,203	3206,05
志 願 役 士 官	560,147	95,203	655,350
義 務 役 士 官	156,310	95,203	251,513
義 務 役 士 兵	89,499	95,203	184,702
維 持 員 額	236,919	95,203	332,122
聘 僱 人 員	511,778	95,203	606,980
自 願 役 士 兵	400,533	95,203	495,735

資料來源：侯惠文、俞大中、洪金順，〈以國防捐支持國軍實施募兵制之模式建構與實證模擬研究〉，第 12 屆國防管理學院學術及實務研討會論文，民國 93 年 6 月 13 日，頁 10。

³²立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月），頁 58。

³³國軍在募兵制下 25 萬人，每年國防預算則概約需增加 560 億元。立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月）。

³⁴依據美國訓練一個成熟雷達兵或聲納兵而言，所需時間概約 1 年左右，若依目前我國大學（高中）役男役期 1 年 10 個月，扣除大學（高中）生折抵役期 30（14）天，每月休假 9.5 天（役期內合計 190 天），新兵訓練 2 個月時間推算，一位役男在營區服役時間上只有 13 個月。換言之，當役男進入熟練專長時，距離退役也僅有 3 個月時間了。

其二，役男爲了拖延入伍而延畢或念研究所，或爲了逃避兵役而尋求移民、甚至於肢體自殘；根據經濟學者駱明慶的研究，表面上看來公平的徵兵制，由於每個人的機會成本不同，反而造成役男付出不等的兵賦（例如：自由、時間與勞務的付出）。³⁵甚至有人認爲，保國衛民的重責不應該讓 20 歲的男性年輕人獨力去承擔；而應基於兩性平權的精神實施兵役制度，³⁶也就是說當役男在民間有適當的職業、或是深造時，女性同儕可以往前衝刺，就沒有理由要求他們放棄自我實現的機會。我國目前雖然對於役男出國申請的制度逐漸鬆綁，且有替代役的配套措施相輔相成，但還是建立在將當兵與忠誠等同的假設。因此，與其平日爲了確保公平而堅持徵兵制，倒不如讓役男在國家有難之際來決定去留與忠貞。

其三，徵兵在人力資源的運用上，缺乏彈性，難以人盡其才。此乃因爲目前役男分發部隊服務，除具有特定專長者外，絕大部分係不分學歷與專長，在新訓中心結訓前兩週，依據部隊需求員額採取大抽籤方式決定服役單位。因此，高學歷與高專長者在服役期間往往無法發揮一己之長，而形成人力資源的浪費。

其四，徵兵的兵役行政成本高昂，花費在處理逃兵、違紀、抗命、適應不良與意外事件的人力與資源相當可觀。³⁷其中適應不良部分根據國防部輔導服務處 88 年度統計數字顯示，88 年度全年國軍官兵自我傷害案件共計有 190 件，以剛分發至部隊的二兵所佔比例最高（佔整體自我傷害案件的 46.8%），主要自我傷害原因，則以適應不良及感情問題居多，而案件中有 34 人自我傷害已遂，死亡比例高達 17.9%。³⁸另意外事件中交通事故部份，依據憲兵司令部統計國軍

³⁵駱明慶，〈兵役是一種時間稅〉，兵役改革連線網站，<http://capricom.cm.nctu.edu.tw>

³⁶根據國民黨立委秦慧珠指出：「兩性工作平等法」第二條適用範圍涵蓋「公務人員、教育人員及軍職人員」，奇摩網站，<http://home.kimo.com.tw>

³⁷根據立法院第四屆第六會期總質詢，前國防部長伍世文回答立委丁守中質詢時稱：目前國軍義務役役男具有前科者概約占 13% 或 14%。惟該等人員服役期間，各單位爲預防危安事件發生，則限定相關機敏性及危險性的勤務工作參與。因此，對部隊戰備、訓練與管教而言，造成極大人力與資源負擔。

³⁸卓淑玲，〈影響軍中基層幹部對自殺議題相關因素之研究〉《軍事社會科學半年刊》，第 6 期，

於 88 年計有 191 起、89 年有 136 起、90 年約 160 起交通事故等等。³⁹在在顯示出軍中管教所耗費的行政資源與國家青壯人力的折損，對國家經濟發展所需之人力有著直（間）接關係。

第三節 軍事方面

近代兵役制度的發展與演進，大體上經歷了徵兵制（法國大革命至第一、二次世界大戰）、徵兵制與募兵制併用（第二次世界大戰後至冷戰結束前）及朝著職業化的募兵制（冷戰結束後迄今）發展的三個階段。徵兵制的廣泛普及，使的現代兵役制度發展得以完善，對於促進各國國防建設，推動國家經濟發展，具有不可忽視的戰略意義。徵兵制與募兵制併用是因應昇平時期的建軍備戰需求的產物，除保留了徵兵制定期徵集、退伍、維持兵員精壯、更新、廣儲後備等優點外，又具有募兵制服役時間長、訓練精良的長處，彌補了徵兵、募兵兩種兵役制度的不足，而為許多國家所採用。募兵制的實施，依據近來美阿、美伊戰爭經驗顯示，有利於職業化程度較高，且武器裝備精良的武裝部隊，從事戰爭行為或對抗高科技戰爭型態的兵役制度。

因此，每一制度的運用均有其時代背景之戰爭型態與優、缺點（如表 6-3）。然而，當前兩岸關係敵對緊繃，且各有其面對之國內、外威脅與挑戰（如表 6-4）。是以，兵役制度的採用在軍事觀點上亦是有所差異的。諸如：軍隊屬性、兵力需求、兵員素質、社會工程、文人統制與軍方籬籬等等。現僅分析概述如後：

頁 146—149。

³⁹姜忠榮，〈憲兵對軍車道路交通事故處理實務之探討〉《憲兵學術期刊》，第 54 期，<http://www.mnd.gov.tw/division/~defense/mil/afpc/eneews/schoolbook/book/54.htm>

表 6-3 各類兵役制度優、缺點比較

兵役制度 項目	徵 兵 制	徵 募 混 合 制	募 兵 制
戰爭型態	以人力為主的傳統（全面）總體戰。	以核武為主的嚇阻（地區）戰爭。	以資訊化（C4ISR）為主的科技（局部）戰爭。
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1.軍隊國家化，軍人介入政治難度高。 2.役男依法服兵役，符合兵役公平性。 3.後備人力充足，有利戰時動員補充。 4.提昇全民國防意識與愛國情操。 5.國防人事費用低，且可降低隱藏性失業率。 6.培養服從與團隊合作之習性。 7.部隊維持年輕精壯。 8.兵役行政業務單純化。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.符合全民國防之理念與全民皆兵戰時之需求。 2.具有徵兵制之利。 3.軍士官幹部為部隊骨幹，有利部隊經驗傳承。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.建立專精且戰力強的職業武力。 2.薪資待遇高、福利優渥，且留營率高。 3.提升兵員一般素質，部隊認同性高，減少適應不良與意外傷亡件。 4.節約青壯人力，投入國家經濟發展。 5.部隊機動力強、反應快，可遂行境外作戰與維和任務。
缺點	<ul style="list-style-type: none"> * 1.未將女性人員列入，不符兵役公平性。 2.役期短，訓練時間少，經驗與戰力不易維持。 3.消極、被動，部隊認同性低，視兵役為畏途。 4.素質參差不齊，浪費訓練資源，且易生危安事件。 5.體檢、分發易生弊端。 6.薪資低，缺乏動機與誘因。 * 7.役前、役後，容易影響役男就業與就學權益及國家經濟發展。 * 8.徵兵役男缺乏法源依據，遂行境外作戰與維和任務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.徵兵役男僅具基本戰鬥技能，不利精密武器裝備的操作與維修。 2.幹部訓練頻繁，增加訓練及維持成本。 3.具有徵兵制之弊。 4.官士兵來源及補充管道多元而複雜，增加管教困難度。 5.兵役行政人員，分別由內政部負責徵兵役男，國防部負責募兵役男。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.戰時缺乏動員人力，無法遂行及時動員、及時作戰之要求。 2.軍中成員易形成特殊階級。 3.保衛國家的責任交由少數人執行。 4.增加國防人事費用，且部隊成員平均年齡大。 * 5.昇平時高素質及技術人員招募不易，無法滿足部隊員額需求。

附註：*為我國特有之差異

資料來源：作者整理繪製

表 6-4 當前兩岸威脅與挑戰

地區 \ 項目	政 治	經 濟	心 理	軍 事
中 華 民 國	1.獨立建國或維持現狀? 2.修憲或制憲? 3.中共壓縮外交空間，阻止成立地區或雙邊自由貿易區。	1.戒急用忍或三通? 2.低經濟成長率、高通貨膨脹、高失業率。 3.對中共經濟依賴度過高。	1.國家認同分歧，不知為誰而戰？為何而戰？戰爭意志低弱。 2.挫折、壓力不斷，痛苦指數增高，精神疾病患者增加。	1.以中共為首要假想敵；是和？或是戰？ 2.建軍備戰工作是否滿足未來國家安全需要與戰爭需求。
中 共	1.一黨專政或政治改革? 2.和平崛起或武力統一? 3.農民暴動安撫或鎮壓? 4.台獨、疆獨、藏獨的因應。	1.宏觀調控，軟著陸或硬著陸? 2.城鄉發展失衡，貧富不均。 3.能源缺乏、爭取、引進、研發與掌控。 4.物價上漲與盲目投資、擴充。	1.民怨無法上達，請願、抗議事件增加。 2.不滿政府官員服務態度，官民對立遽增。	1.以美國為首要假想敵，其次我國、日本及韓國。 2.阻止美軍涉入台海衝突之能力。

資料來源：作者整理繪製

壹、軍隊屬性

現階段國軍軍事戰略目標，為「預防戰爭」、「維持台海穩定」、「保衛國土安全」，並置重點於「有效嚇阻、防衛固守」戰力建構之作爲，以有效殲敵於境外。是以，依此目標顯示，國軍部隊任務，係以「攻勢爲主，守勢爲輔」之屬性。然而，國軍作戰部隊在精進案實施前，兩岸關係上稱良好，相關的編制律定、兵力需求、軍備採購、訓練方式、戰場經營與決戰地選擇，則均以台澎防衛作戰之防衛固守，獨立作戰之思維循序建軍備戰，屬於「守勢爲主，攻勢爲輔」的軍隊屬性。因此，徵兵制的兵員質與量，尚可滿足當時建軍備戰與戰爭動員需求。

惟當前國軍台澎防衛作戰，若採「有效嚇阻、防衛固守」之軍事戰略構想，秉持預防戰爭「止戰而不懼戰，備戰而不求戰」之理念及配合美國「台灣關係

法」架構運作下（中共具有明顯犯台意圖，台灣安全由美國協防），那麼部隊之編制、軍備、訓練、兵力質量、戰場經營和作戰思維（攻勢、機動、彈性、聯合、聯盟作戰），與「有效嚇阻、防衛固守」之軍事戰略構想，若採「決戰境外」先制攻擊之理念，而無「台灣關係法」配套運作下（台灣安全，由台灣自行承擔後果之意），部隊之編制、軍備、訓練、兵力質量、戰場經營和作戰思維（攻勢、機動、彈性、聯合、獨立作戰），兩者雖為攻勢屬性，且均需專業化的募兵制高素質與高技術之兵員為作戰主力，但也是有其差異性的，尤其是聯盟作戰或海外維和任務，更需要精曉外語及資訊專長之兵員與美軍（或其他國家）協調、溝通並肩作戰。因此，就第一、二次世界大戰、抗日戰爭、越戰、兩伊戰爭及柯索沃戰爭經驗而言，徵兵制較適合傳統以人力遲滯、消耗的國土防衛總體戰及戰爭威脅高（以色列、韓國）或中立國家（瑞士、瑞典），而不適於當前境外作（決）戰、機動力強、反應快且摧破力大，以資訊化為主的高科技戰爭戰爭型態（如英阿、美阿、波灣與美伊戰爭等）。

然而，國軍精實案（民國 86 年至民國 90 年）與精進案（民國 93 年至民國 98 年）完成之間隔過渡時間短，不易由守勢型態部隊迅速轉型為攻勢型態部隊，加以期間部分單位仍存在「有編無裝」、或「有編舊裝」、或「有編缺裝」、準則修訂與聯戰訓練等工作，尚未達到當前軍事戰略以攻勢為主，守勢為輔之建軍備戰要求。基此，考量當前兩岸關係欠佳與互信不足之際，國軍要從徵兵制直接進入募兵制，實在是具有相當的危險性與不確定性，深值為政者站在國家安全制高點上思量。⁴⁰惟此一方面中共於 2000 年初即提出有重點、非均衡、分步驟「跨越式發展」的建軍備戰要求，⁴¹以因應未來戰爭發展。

貳、兵力需求

孫子兵法謀攻篇：「故用兵之法，十則圍之，五則攻之，倍則分之...」，說明了作戰用兵需求的原則；另現代各國實施義務役的徵兵政策，其兵員需求

⁴⁰依據立法院第五屆第五期國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉資料，第 45 頁，法國從徵兵制為募兵制所需的規劃時間為 10 年。

⁴¹所謂「跨越式發展」並非全軍「大躍進」，實行整體性的同步跨越，而是要有重點、非均衡、分步驟實施。中共研究雜誌社，《中共年報 2001》（台北：中共研究雜誌社，2001 年 6 月），頁 5-20。

係按人口年齡結構計算，以約佔總人口的 1% 為原則。⁴²是以，根據前述兵力需求原則，國軍總兵力應為 22 萬 6 千人，⁴³若對中共南京軍區採取攻勢時地面兵力則需 130 萬人。⁴⁴然而，從波灣戰爭（聯軍 70.5 萬人，伊軍 54.5 萬人）、美伊戰爭（美英聯軍 30 萬人，伊軍 109 萬人）⁴⁵雙方作戰兵力及當前英國（21 萬人）、日本（24 萬人）兩國兵力顯示，⁴⁶前述之原則僅適用於冷戰結束前以人力為主的傳統戰爭型態。

因此，國軍總兵力於精進案結束後為 27 萬人，⁴⁷其數量是否仍有精簡的空間，則有待專家學者研討精算，但就數據顯示，兩岸關係若維持現狀且正常良好，再加上國軍於民國 90 年列管的後備軍人約 350 萬人（義務役士兵約 170 萬人，選充至退伍後 8 年，依法於 40 歲除役。），⁴⁸那麼兵力規劃仍具有本位主義及冷戰時期思維運作，而忽視了高科技下的武器裝備，已克服時空障礙，且其機動力（戰爭推移速度）、打擊力（高精準與殺傷力）與 C4ISR（戰場透明與即時情資）等效能已經大大超越以往戰爭的成果及限制。所以，兵力仍可逐步精簡，並朝向募兵制維持小兵力，又具專精且戰力高的作戰部隊發展（如表 6-5）；若兩岸關係持續緊繃，且與美國關係又欠佳狀況，那麼要打一場全面、遲滯、消耗中共犯台兵力，保衛國土，戰至一兵一卒的焦土作戰，27 萬之兵力似乎又嫌不足，因為依法列管的後備軍人每年約有 12 萬人賡續除役，屆時勢必影響「常備打擊、後備守土」之兵力需求與作戰能力。因此，當前要急速

⁴²田小文，《外國兵役制度概覽》（北京：軍事科學，西元 1991 年 12 月），頁 20。

⁴³依據內政部統計資訊服務網公布，民國 92 年台閩地區總人口數為 22604550 人（男性：11515062 人，女性：11089488 人）<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>

⁴⁴依據中華民國 91 年國防報告書，中共南京軍區陸軍兵力計有 26 萬人。國防部，《中華民國 91 年國防報告書》（台北：國防部，民國 91 年 7 月），頁 41。

⁴⁵國防部史政編譯室譯，（兩次波灣戰爭比較），《國防譯粹》（台北，國防部史政編譯室，民國 92 年 4 月）第 30 卷，第 4 期，頁 70。

⁴⁶國防部，（我國募兵現況與未來規劃報告資料），立法院第 5 屆第 5 會期，民國 93 年 2 月 24 日，頁 3。

⁴⁷國防部，（我國募兵現況與未來規劃報告資料），立法院第 5 屆第 5 會期，民國 93 年 2 月 24 日，頁 1。

⁴⁸國防部，《中華民國九十一年國防報告書》，（台北，國防部，民國 91 年 7 月），頁 187。

推展單一募兵制或徵募混合制（提升募兵比例，降低徵兵比例，由 55%：45% →76%：24%→100%）⁴⁹，則有待考量。

惟就中共而言，近來在大國外交，睦鄰政策成功遂行下，與周邊各國之邊境威脅，大部分均已和緩或解除，而僅剩下東岸之美、日、韓及我國為其主要威脅。因此，在「和平崛起」與經濟發展優先政策上，除「台獨」作為衝破「紅線」對台動武（局部戰爭）外，依現行「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合」的兵役制度運作及約 385 萬人的兵力（含解放軍 232 萬人、武警 93 萬人與約 60 萬人組建的民兵、預備役部隊），⁵⁰判其能夠滿足局部地區作戰的需求。

表 6-5 募兵制主要國家兵力（海島型）

項目 國家	國土面積 (km ²)	總人口數 (千人)	敵情威脅	總兵力 (人)	兵力比 (%)
英 國	244,108	58,938	低	211,430	0.358
日 本	377,737.11	127,014	低	239,800	0.188
中 華 民 國	36,179*	23,000	高	270,000※	1.173

附註：
 1.*：有效管轄區；※：精進案後兵力
 2 國土面積：我國為英國 14.82%，日本 9.57%。
 3.總人口數：我國為英國 39.02%，日本 18.11%。
 4.敵情威脅：我國高，英國、日本低。
 4.兵力比：我國為英國 3.276 倍，日本 6.239 倍。
 小結：若不考量敵情威脅與武器裝備，我國募兵制兵力較英國、日本為多；若考量敵情威脅與武器裝備，兵力則稍嫌不足，且不適立即實施單一募兵制。

資料來源：

- 1.國防部，〈我國募兵現況與未來規劃報告資料〉，立法院第 5 屆第 5 會期，民國 93 年 2 月 24 日，頁 3。
- 2.外交部，〈世界各國簡介暨政府首長名冊〉（台北：外交部，民國 82 年元月）。
- 3.作者整理繪製。

參、兵員素質

主張徵兵制的人認為，一般社會上對於軍方封閉的文化、嚴格的訓練與自由的約束沒有好感，而且職業軍人薪資也較民間相對偏低。因此，在缺乏

⁴⁹聯合報，民國 93 年 11 月 15 日，A2 版。

⁵⁰國防部，〈中華民國九十一年國防報告書〉（台北：國防部，民國 91 年 7 月），頁 40-44。

誘因與自主狀況下，往往無法招募到優秀人才，特別是冷戰結束後戰爭威脅降低，各國專注於經濟的發展與交流，加以科技的精進，具有高技術專長人員寧願選擇「錢多、事少、離家近」且不具有危險性的企業界任職；因而也影響到職業軍人延長服役的意願，以致人員退補頻繁，訓練成本提高，效益降低，戰力無法銜接，尤其是飛行、資訊與聲納鑑識等專業人員。⁵¹而此一現象，於中共一份對文化程度相對較高的大陸東部地區的一項調查顯示，在 26 種「您最希望從事的職業」其中軍人的期望值在 14-18 歲的青少年中間只排在第 12 位，在 19-34 歲的青年中間則排到第 19 位，足以顯示出大陸相當數量的青年不願從軍，且這種心理越是在經濟、教育比較發達的地區越為普遍，乃是與前述現象相互印證的（中共官兵教育程度分析如表 6-6）。⁵²

表 6-6 中共官兵教育程度分析

學 歷 \ 役 別	軍 官	士 官	兵
大 專 以 上	62%	小於 1%	
高 中	38%	約 40%	
初 中 以 下		約 60%	

資料來源：包淳亮，〈解放軍人員素質的變化〉，《東亞季刊》，民國 89 年春季，第 31 卷，第 2 期，頁 43-62。作者整理繪製。

當前軍備裁減乃時勢所趨，而且我國近年來相繼實施「精實案」與「精進案」，其著眼點即在於拋棄往日「人多好辦事」的傳統建軍心態，留優汰劣，降低身心障礙與犯罪前科人員服役期間對部隊所造成的困擾與負擔，⁵³建立一支「量小、質精、戰力強」的專業化部隊，確保國家安全（我國官兵教育程度分析如圖 6-5）。另相較於義務役官士兵而言，志願役者無論將服役為職業 (job)、志業 (career)、或是任務 (mission)，其服役心態原本就比較穩定；此外，根據美

⁵¹張馬可，「從美國空軍國民兵制度運作論空軍備役飛行員教育召集精進之作爲」（國軍第 26 屆軍事著作金像獎，教育訓練類論文，民國 88 年 9 月），頁 5。

⁵²（高技術戰爭條件下的中共軍事人才建設）《中共年報 2002》，（台北：中共研究雜誌社，2002 年 6 月），頁 4-174。

⁵³林吉郎，〈我國軍事改革與兵役制度發展的戰略思考〉，《國防雜誌》，第 18 卷第 3 期（民國 91 年 9 月），頁 19。

國的經驗，不論是從教育程度、學科測驗、還是家庭背景來看，職業軍人的素質都高於社會的平均值。⁵⁴因此，與其費心說服原本就不太願意當兵的常備兵轉服職業軍人，倒不如將重點置於如何運用市場機制，吸引年輕人投筆從戎，尤其是在經濟尚未復甦之際，三軍招募行銷作為仍有相當的改進空間。基此，才能吸引高素質人員進入軍方服役，同時也可以增加志願留營的比率。

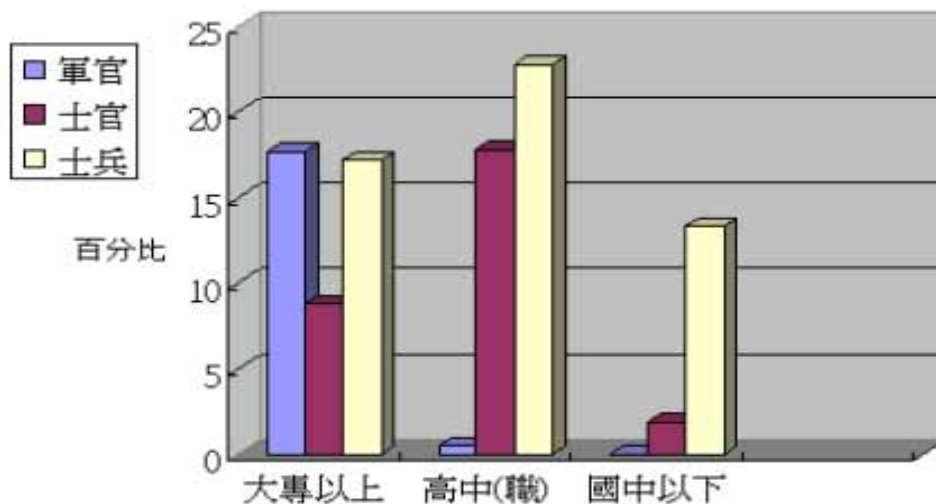


圖 6-5 民國 90 年國軍官士兵教育程度分析

資料來源：國防部，《中華民國 91 年國防報告書》（台北：國防部，民國 91 年 7 月），頁 98。

肆、發揮「社會工程」作用

軍隊為了戰爭與軍事行動需要，因而獨立於民間社會之外，但是軍隊中有一些作為也是類似於民間企業的，例如：團隊合作、領導統御、忠誠度等，對於組織運作及任務達成佔著相當重要的比重。⁵⁵以色列種子夥伴（Israel Seed Partners）公司股東莫迪納（Astorre Modena）表示，在軍中磨練管理經驗和團隊合作後，將使人格更成熟且有助於後續創業與開發產品；⁵⁶圓山飯店前總經理嚴長壽亦說在軍旅生涯的三年中，他領悟到「目光放遠，克服逆境」的道理，

⁵⁴施正峰，〈徵兵制與募兵制的比較〉，台灣共和國網站，<http://www.taiwannation.org.tw>

⁵⁵克里斯多夫丹迪克，〈軍事與社會：英國的經驗〉，《國防政策評論》，第 3 卷第 1 期（2002 年秋季），<http://www.taiwanus.net/taiwan-future/national-defence/2002/03-01>

⁵⁶〈解開以色列 10 年蛻變的奧秘〉，兵役改革連線網站，<http://capricom.cm.nctu.edu.tw>

而奠定日後成功的人際關係與經營企業基礎。⁵⁷因此，贊成徵兵制的人認為，當兵既然是公民的義務，並希望透過嚴格的軍中生活，以社會實驗的方式，將年輕人訓練成具有現代公民的意識、社會服務的責任感以及道德觀，也就是杜魯門 (Harry Truman) 所謂的「社會工程」(social engineering)。⁵⁸

不過也有人質疑，如果一位青年人經過家庭，或是學校的長期教化，都不能培養其身為公民的價值觀，那又如何期盼軍隊能在短短的役期改變他們？所以也有人認為不要把軍隊訓練當作治療社會病痾的萬能丹。然而，這也是當今大部份役男家屬，將子弟送入軍隊服役的心態，以致該等人員在軍中，因不適應而發生意外事故、或是再犯、或是男女感情生變時，無不將責難與怒氣指向軍方的原因。尤其是台灣社會目前已具有多元的教育機制，實在沒有理由讓軍方對「社會工程」作過度的要求。

伍、文人統制原則

就當今世界高度民主國家政治體制運作而言，軍方接受文人統制，遂行軍事改革與建軍備戰工作，是共識，也是毋庸置疑的。因此，法國有位總理曾經說過「國家安全是非常重要的事情，不能任由軍人主導」。⁵⁹然而也有人認為，在募兵制之下，文人的國家領導者沒有當兵的經驗，不了解軍中的特有文化、或利益，甚至於對國防事務缺乏興趣，可能產生軍文決策者之間的鴻溝，因而主張徵兵制。⁶⁰例如：第二次世界大戰戰後，中華民國的先總統 蔣公、美國的艾森豪、法國的戴高樂等政治人物都具有軍人出身背景。

不過，軍事經歷與政治歷練之間並沒有絕對關係，否則以色列（徵兵制）的梅爾夫人、英國（募兵制）的柴契爾夫人、印度（募兵制）的甘地夫人等又如何節制、指揮以男人為主的軍隊對抗外侮呢？基此，軍方接受文人統制，不在於募兵制或徵兵制的兵役制度，而是取決於一個國家的民主政治運作與公民

⁵⁷郭鴻銘、林瑤婷、吳秀環、黃慧芳，〈專業經理人工作所需資訊之研究—以北部地區電子業及塑膠業為例〉，雲林科技網站 <http://www.mba.yuntech.edu.tw>。

⁵⁸立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月）。

⁵⁹立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月），頁 46。

⁶⁰立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月）。

民主素養是否成熟而已。

陸、破除軍方藩籬

贊成徵兵制的人認為，若實施募兵制後，將可能擴大社會的階級分化，使得軍人變成少數的化外之民，並加深了軍中與社會的鴻溝、藩籬甚至於對立，同時也可能形成一種人口與種族的比例弔詭。⁶¹然而這也是募兵制最大的挑戰，也就是說出身貧寒階層或是少數族群的比率較大時，可能會造成弱勢族群必須分攤較重的國家安全責任，特別是戰爭期間如果為國捐驅，其公平性就會被質疑。⁶²例如：美國近年來非白人士兵與軍官的比例逐年上升。以 1995 年統計為例，美國黑人在軍隊中的比例為 20%，但是黑人只佔了全國人口的 12.4%⁶³；另在戰鬥中傷人數也不成比例，其中越戰期間黑人士兵死亡比例約為 12%，波斯灣戰爭則提升為 26—27%。⁶⁴

因此，有人期待以徵兵來打破軍方與世隔絕的傾向，防止族群與弱勢階層失衡及軍方坐大，甚至於發動政變。不過，在民主國家裡，效忠文人政府乃是最基本的民主素養與專業自我要求。是以，這種對軍方的猜忌與不信任是不公平的，因為軍人的最高要求是捍衛國家安全，而非政治的仲裁者。至於，軍人是否會干政與兵役制度並沒有明顯的關聯，因為即使採取徵兵制，高級將領還是經由透過募兵管道，長期培訓的職業軍人擔任，而義務役的常備兵或預備軍官，又如何制衡有異心的上級軍官政變奪取政權。

而此一論述，可由冷戰期間中南美洲部分徵兵制國家政權之更迭獲得證實。因此，軍文關係若要達到文人統制軍方順暢而不衝突的目標，文人政府就要思考如何讓軍方專注於確保國家安全的職責，而不要讓內部的政治分歧延伸到武裝部門。具體言之，軍隊國家化對於民主的最大貢獻就是維持行政中立，不介入政爭。是以，如果我們期待政治議題不要武力解決，那麼政治力量就不應該介入軍事專業領域，踐踏軍人武德，以及獨特的傳統文化。⁶⁵

⁶¹譚傳毅，《戰爭與國防》（台北：時英，民國 87 年 5 月），頁 469。

⁶²立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月）。

⁶³田小文，《外國兵役制度概覽》（北京：軍事科學，1991 年 12 月），頁 2。

⁶⁴譚傳毅，《戰爭與國防》（台北：時英，民國 87 年 5 月），頁 477。

⁶⁵立法院國防委員會，〈兵役制度相關問題公聽會報告〉，（台北：立法院，民國 93 年 3 月）。

小結

國家安全並非是一種靜態的概念，而是隨著時間之動態不斷的演進。因此，國際社會已將「國家安全」擴展成爲綜合性安全。是以，就國防安全而言，兵役制度政策對軍事產生的效能外，同時也會影響、牽引到橫向的政治、經濟等安全戰略的目標與運作。

首先，在政治方面，徵兵制的兵役制度近來不斷地成爲熱門議題，除了影響國軍建軍備戰工作外，亦影響到爲國服務、犧牲的意願及國家生存與發展的安全。惟該等議題之爭議實已點出國人對「政府正當性支配」、「流通性」管道阻塞、兵役法的適法性與國家認同等疑慮。

其次，在經濟方面，徵兵制造成役男役前、役後的高失業率，除衍生出新的社會問題外，也造成每年爲數約 6 萬 5 千年輕精壯，且附加價值高的勞動力閒置與新台幣 266 億元產能的喪失，對於國家經濟發展競爭力而言，損失甚大。在成本效益及國家財政支出上，徵兵制較募兵制所費不貲，其因包含著下列隱藏性成本而不自知：徵兵制役男役期短，訓練長，正當純熟可用之際，則面臨退役，週而復始的訓練造成人力及財力資源的浪費；役男爲了拖延入伍而延畢或念研究所，或爲了逃避兵役而尋求移民、甚至於肢體自殘，造成心、生理嚴重的傷害；徵兵在人力資源的運用上，缺乏彈性，導致人才錯置，難以人盡其才，阻礙工作效能與部隊戰力的提升；徵兵的兵役行政成本高昂，花費在處理逃兵、違紀、抗命、適應不良與意外事件的人力與資源相當可觀等等。

最後，在軍事方面，徵兵制與募兵制對於軍隊屬性（攻勢或守勢）、兵力需求（傳統或高科技）、兵員素質（高技術、多專長）、社會工程（公民素養）、文人統制（軍文關係）與軍方籓籬（特殊階級、文化）等等議題，有著舉足輕重的影響力。然而，對我國而言，要順利漸進降低徵兵比例，提昇募兵比例，則需良好的兩岸關係、適當的規劃時間予以轉型、武器裝備的更新、準則的發展與修訂、訓練方式的改變與相關兵役制度配套措施循序漸進的執行，才能圓滿克竟其功，達到預期的目標。