

第七章 結論

有人類以來，即有戰爭。戰爭的工具，由拳頭、石頭、刀箭衍生到今日以資訊為主的高科技戰爭；戰爭的對象，也由氏族、城邦衍生到國與國，或集團間的戰爭；戰爭的範圍，更由村落衍生到地區或全球；戰爭的空間，由陸地、海洋延伸到水下或太空。戰爭的時間，由數年、數月縮減到數日。戰爭的動機，則由掠奪財物、土地衍生到國家權力擴張，或能源爭奪與環保議題；戰爭人力的徵集，亦由貴族、僱傭衍生到全體國民。在在顯示出戰爭的演進歷程，於人類經驗傳承與科技發展下，對戰爭標的之時、空、力掌控已達無遠弗屆及透明化的境界。

惟國家徵用民力，從事武裝行為的兵役法律，雖然最早可追溯至古巴比倫的漢摩拉比法典。法典的第 26~41 條，明確的規定以土地換兵役的民兵，必須承擔隨時聽候徵召參軍打戰的義務；¹相較而言，我國的夏朝時期也有類似的規定。但就徵集人力的屬性而言，也僅限於當時有產的貴族與農民成年男子，擔負保國衛民的責任。至於，以國家名義全面性徵集國人參與戰爭的兵役法律，則為近代法國革命，為了驅逐以英國為首的反法聯軍於 1793 年 8 月 23 日公布「全國總動員法令」的 5 年後（1798 年）法國始推出人類第一部「徵兵法」，規定不分種族，不分貴賤，凡 20~25 歲得男性公民都有服兵役的義務，服役期限 6 年，役滿轉服預備役的普遍義務兵役制。接續此一法令由於法國成功的擊退反法聯軍，遂為歐洲各國紛紛競相模仿採用而影響至今。

不過，各國由於國際關係的合縱連橫、戰爭型態的演變、國家安全的需要、國家利益的追求、國家資源的有限與人民權利的伸張，兵役制度經歷了前一章節所述的徵兵制、徵兵制與募兵制併用及朝著職業化的募兵制發展的三個階段。然而，徵兵制與募兵制究竟何者為優？何者為劣？從古至今尚無定論。但對於當前我國兵役制度由義務兵、志願兵與替代役併用制到民國 102 年實施單

¹張羽，《戰爭動員發展史》（北京：軍事科學出版社，2004 年 1 月），頁 15。

一募兵制的發展，²本研究依據前面各章節的論述，有以下的發現與心得，提供相關單位參考。

壹、研究發現與心得

一、財政收支惡化

近年來政府爲了經濟發展，積極推動各項重大公共建設，吸引民間投資，帶動總體經濟成長，但在景氣低迷及各項賦稅減免政策影響下，政府財政債務負擔日趨沉重。依據財政部資料顯示，91 年度赤字占歲出之比重增加爲 18.3% 占 GDP 之比率亦達 3%，92 年度赤字占歲出及 GDP 之比率略降爲 17.4% 及 2.8%，中央政府債務累計未償餘額 91 年及 92 年底分別升高至 2 兆 8,984 億及 3 兆 1,445 億元各占 GDP 之 29.77% 及 31.38%。³另立法委員蘇盈貴先生引用行政院主計處公佈資料指出，今年僅中央政府債務部份就高達 3 兆 6 千億元，94 年則高達 3 兆 9 千億元，若含潛在債務今年約爲 12 兆元，平均每人負擔債務爲 52 萬元。⁴顯見政府預算赤字之嚴重，已面臨著未來財政收支可能惡化的危機。

基此，我國國防預算占中央政府總預算及國民生產毛額比率也逐年的降低（如圖 4-1 與表 4-5 所示）。國防預算歷年之編列，含括軍事投資、作業維持與人員維持等三類（如表 7-1）。⁵

²聯合報，民國 93 年 11 月 15 日，A2 版。

³張秀蓮，〈當前我國財政分析與財政改革展望〉，《當代會計》，第 4 卷，第 1 期，民國 92 年 5 月，頁 103。

⁴聯合報，民國 93 年 10 月 9 日，A15 版。

⁵韋端，〈國家資源與國防資源分配與運用〉，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，民國 90 年 12 月 7 日，頁 6。

表 7-1 國軍歷年國防主管預算〈主管機關別〉內容結構

年度別	中央政府歲出預算	GNP	國防部主管預算（機關別、不含特別預算）										
			總計			軍購投資		作業維持		人員維持		其他	
			(C+D+E+F)	占歲出%	占GNP%	(C)	占國防部主管預算%	(D)	占國防部主管預算%	(E)	占國防部主管預算%	(F)	占國防部主管預算%
80	8,272	46,359	2,510	303	5.4	1,149	45.8	485	19.4	873	34.9		
81	9,812	51,999	2,623	267	5.0	1,076	41.0	545	20.8	1,002	38.2		
82	10,707	57,443	2,711	253	4.7	1,090	40.2	535	19.7	1,086	40.1		
83	10,648	62,919	2,585	243	4.1	961	37.2	515	19.9	1,109	42.9		
84	10,232	68,401	2,523	245	3.7	918	36.4	497	19.7	1,108	43.9		
85	11,348	74,514	2,583	228	3.5	918	35.5	510	19.7	1,155	44.7		
86	11,942	80,783	2,688	225	3.3	944	35.1	507	18.9	1,237	46.0		
87	12,253	87,535	2,748	224	3.1	890	32.4	532	19.4	1,306	48.2		
88	15,412	92,038	2,845	185	3.1	873	30.7	549	19.3	1,423	50.0		
88下89	15,132	98,038	2,620	174	2.7	610	23.2	508	19.3	1,407	53.5	106	4.0
90	16,371	97,361	2,697	165	2.8	638	23.7	568	21.1	1,399	51.6	98	3.6
91	15,998	100,379	2,616	165	2.6	569	21.5	548	20.7	1,430	54.0	99	3.7

資料來源：韋端，《國家資源與國防資源分配與運用》，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，民國 90 年 12 月 7 日，頁 6。

依據韋端先生前述資料顯示，國軍人員維持費的比率從民國 80 年起至民國 91 年（34.9%~54%），已成逐年上升趨勢，且嚴重壓縮、排擠軍事投資（45.8%~21.5%）與作業維持（19.4%~20.7%）費的需求，不利國軍先進軍備採購與武器、裝備、設施保修，維持基本戰力的建軍備戰工作。因此，國防部有鑑於此，考量中共對我威脅與未來戰爭型態需要，乃針對國軍組織、編裝進行改造工程，以裁撤無效兵力作為首要工作。是以，從精實案到精進案，國軍兵力由 45 萬人精簡至 27 萬人，其主要目的在於降低人員維持費，提升軍事投資與作業維持費，做好增長戰力的建軍備戰工作，而非推展募兵制所設計。因為四年後雖然精減了 10 萬兵力，但實施徵、募兵制低比率 55%：45%時的

費用，又要增加人員維持費新台幣 1 百餘億元（不含爾後退撫費用）。⁶所以，在國家財政收支及國防預算合理分配改進前，募兵制將廢續是國防政策推展的理想與目標。

二、民意的「不願意」

台灣地狹人稠，自然資源有限，政府於民國 50 年代即開始正視人口問題的嚴重性，並積極推展人口政策各項措施。然而，目前又面臨獨子漸多、性別失衡、人口老化、人口分布不均、勞力缺乏與家庭功能等問題。但也產生時下用以指稱 30 歲以下的新世代的『新人類』族群，進入軍中服役與社會就職所造成的衝擊。一般而言，該等人員具有活力、創意與冒險的精神，不過在當今社會繁榮、家庭經濟富裕之際，則有承壓低、好逸惡勞、不易滿足，好高騖遠、現實與功利主義的傾向。

因此，該等役齡人員進入軍中服役，在被動不願意、絕對服從、缺乏個人隱私、團體優先、任務導向、作息固定與異性感情生變及生涯規劃等因素衝擊下而適應不良。⁷不但造成軍方管教及訓練困擾與人力、物力資源浪費問題，同也導致軍民的對立與不信任。是以，家屬常常運用役男發生事故時，透過廣播媒體、報章雜誌、人民團體與各級民代等方式，反映對軍方處理事件的不滿與改進兵役的建議。職是之故，國防部在資訊發達、處理透明化、維護人民權益、世界各國兵役發展趨勢與確保戰力無損考量下，配合內政部從民國 70 年起，首先針對義務役役期由原先的 3 年逐步減縮至目前的 1 年 10 個月，未來並朝向 10 個月目標實施。其次，針對心生理狀態與宗教信仰，不適合服行義務役的役男實施替代役與國防役，以符兵役的公平性。再次，規劃未來實施單一的募兵制，以完成兵役制度的改革。

由前述顯示，民意的反映確實是驅動兵役制度改革的主因。然而，不容諱言的是在兩國論之前，海峽兩岸的關係雖有敵意，但交往熱絡，尚稱良好。因

⁶聯合報，民國 93 年 11 月 15 日，A2 版。

⁷孫敏華、許如亨，《軍事心理學》（台北：心理，民國 91 年 11 月），頁 53-55。

此，政府在此基礎及役齡男子超出入伍員額前提下，逐漸精簡兵力，減縮役期，以反應對民意的重視。惟當前海峽兩岸關係互信不足，爭議不斷，加以中共近來軍費不斷增加及軍備更新之際，日本新版防衛報告書中特別提及：「未來不能否定台海發生軍事衝突的可能性」，⁸另新加坡總理李顯龍先生於 11 月 20 日亞太經合會（APEC）非正式領袖會議演說時指出：亞洲可能的三個可能衝突點為北韓、喀什米爾、台灣海峽，其中又以台海局勢「最危險」。⁹因此，目前推展三階段的募兵制與役期縮短，似乎與國家生存發展目標相互衝突矛盾。

三、組織改造工程

後冷戰時期，以美國為首的西方陣營國家，藉著入侵科威特與反恐事由，以強大、有效率的軍力，分別針對伊拉克及阿富汗用兵，並在極短時間內摧毀該等國家有形戰力獲至輝煌的成果。¹⁰尤其是波灣戰爭後，各國國防事務與軍事專家凜於美國軍方在越戰陰霾下進行軍事事務革命，成功的改造美軍組織編裝、作戰準則與精密武器研發、製造，為下一場戰爭型態而建軍備戰，才得以雷霆萬鈞之勢，擊潰號稱擁有 100 萬兵力的伊拉克軍隊。是以，各國有鑑於此，紛紛著手於本國軍事事務的改革工作，以因應未來戰爭需要。

基此，國軍也於民國 81 年提出「防衛固守、有效嚇阻」的軍事戰略取向，積極精簡人力，調整兵力結構，建立一支以防禦為主的「量小、質精、戰力強」新一代兵力。復於精實案後，新一代兵力及武器裝備逐步獲得更新，已具有「主動」戰略條件，遂行反制作戰能力，乃將「防衛固守、有效嚇阻」之戰略構想，調整為「有效嚇阻、防衛固守」，期建立一支適當的有效嚇阻（攻勢）武力，殲敵於境外。因此，國防部根據軍事戰略目標的更迭、國

⁸中國時報，民國 93 年 10 月 5 日，A12 版。

⁹聯合報，民國 93 年 11 月 21 日，A3 版。

¹⁰波灣戰爭，作戰全程：1991.1.17～1991.2.28 共 41 天；美阿戰爭，作戰全程：2001.10.7～2001.12.中旬，共 2 個月；美伊戰爭，作戰全程：2003.3.20～2003.4.15 共 27 天。參閱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 78。

防預算的緊縮、國家經濟發展與民意輿論的反映，大幅修訂國防組織，縮減指揮層級，裁減無效兵力，期透過採購高精密武器裝備，建立一支機動、彈性、反應快、戰力強且能遂行聯合作戰或聯盟作戰，殲敵於境外的勁旅。

由前顯示，國軍組織改造工程雖然已依進度次第實施，亦似乎是朝向精兵主義的募兵制發展，並深受國人肯定。惟長期備戰的思維引領下，目前的作為似乎是只是準備打上一場戰爭的建軍備戰工作，無法確保台澎金馬的安全。因此，美國華盛頓郵報於 2001 年 4 月 25 日報導，美軍評估小組在台灣嘉義空軍基地考察後，普遍認為軍中士氣不高、訓練不足、軍紀渙散，原以為會在台看到以色列式軍隊，沒想到卻是巴拿馬式軍隊，加以武器採購弊端叢生、領導無方、陸軍影響力超過海空軍、整合世界各地武器問題等等，在在都是台灣軍隊的困境。¹¹同時近年來美國主管國防事務官員，也一再質疑國人防衛國家的作戰意志與決心。深究其因，國軍組織改造工程雖然符合未來戰爭趨勢，但仍然陷於裁員優先～量的思維，忽略了精神戰力～質的培養，因而在訓練上，以人性為導向，過於重視民意及輿論帶給國軍有形、無形的傷害，以致降低訓練條件，影響國軍基本戰力的維持；另兵役制度方面也欠缺徵募轉型期間相關配套措施，導致幹部「訓練疲乏、無所適從」，役男「心不在營，渾渾噩噩」，不利凝聚國軍應有戰力的發揮。

四、是徵兵或募兵

中國的兵役制度從漢代、唐代即實施全民皆兵的兵農合一制。依照現代的說法就是社會經濟與國防武裝的相結合，但兩者之間仍有其差異性，漢代實施的是兵農合一，寓兵於農的制度；唐代實施兵農合一，寓農於兵的制度。服兵役者均為有土地，志願當兵，且經政府挑選許可者。因此，當兵在當時而言，是有地位且榮譽之事。惟宋朝國力衰弱，在防禦性軍事戰略目標運作下，逆勢操作採取募兵制，服役期限至 60 歲除役，然此一舉措卻使的當兵者不思進取，

¹¹呂昭隆，美專家考察我國軍觀感：以為像以色列，結果像巴拿馬。中國時報，民國 90 年 5 月 14 日。

好逸惡勞，老的不退，再招新的，因而養成兵驕卒悍、紀律渙散，部隊越養越多，政府財力吃緊，爲了防範政變，採取提高文官地位、壓抑武官地位的尙文輕武政策，至此「好鐵不打釘，好男不當兵」與「秀才遇到兵有理說不清」的俗語流傳至今，而影響後世男子當兵的意願。由此可見中國人於宋代以後普遍認爲軍人是沒有地位、沒有素質的代名詞。¹²因此，綜前所言，唐朝實施寓兵於農的徵兵制，建立了雄厚的軍事力量，惟開元年間，由於昇平日久，武備廢馳，改以募兵制代替，而給予安祿山可乘之機，加速唐朝之衰亡¹³；另宋代採取強幹弱枝，重文輕武的國策，實施募兵制，不過素質低劣，冗官充斥，兵將分離，地方力弱，使得邊疆不保，終爲外族所滅。¹⁴

基此等等歷史殷鑑，我國未來兵役制度是徵兵？是募兵？還是徵募混合？本研究依據前述財政收支惡化、民意的不願意及組織改造工程等心得發現，再加上前一章節有關兵役制度對政治、經濟、軍事發展影響等因素，與我國當前國家認同分歧，美國一再宣示兩岸不得片面改變現狀及中共堅持一個中國原則前提，將各類型兵役制度優劣評量分析，區分爲兩岸關係穩定良好與兩岸關係持續惡化兩種選項（如表 7-2，7-3）。

¹²錢穆，《中國政治歷代得失》（台北，東大，民國 82 年 9 月），頁 25-92。

¹³唐代兵制，<http://chist.yy2.edu.hk/cert-B-tongso.htm>

¹⁴宋代兵制，<http://chist.yy2.edu.hk/cert-B-sungso.htm>

表 7-2 各類型兵役制度優劣評量分析（兩岸關係穩定良好）

項 目 \ 類 型	徵 兵 制	募 兵 制	徵 募 混 合 制
正 當 性 支 配	+	+++	++
流 通 性 管 道	+	+++	++
兵 役 法 適 法 性	+	+++	++
國 家 認 同	+++	+++	+++
作 戰 意 志	+++	+++	+++
失 業 率	+	+++	++
成 本 效 益	+	+++	++
財 政 支 出	+++	+	++
軍 隊 屬 性 (※攻勢或*守勢)	※+ *+++	※+++ *+	※++ *++
動 員 能 力	+++	+	++
作 戰 能 力	+++	+++	+++
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)	+++	+	++
軍 方 籓 籬 (特 殊 階 級、文 化)	+++	+	++
附 記	+++：優 ++：中 +：劣		
小 結	此一選項以募兵制為優，徵募混合次之，徵兵制再次之。		

資料來源：作者整理繪製

表 7-3 各類型兵役制度優劣評量分析（兩岸關係持續惡化）

項 目	類 型		
	徵 兵 制	募 兵 制	徵 募 混 合 制
正 當 性 支 配	+	+++	++
流 通 性 管 道	+	+++	++
兵 役 法 適 法 性	+	+++	++
國 家 認 同	+	+++	++
作 戰 意 志	+	+	+
失 業 率	+	+++	++
成 本 效 益	+	+++	++
財 政 支 出	+++	+	++
軍 隊 屬 性 (※攻勢或*守勢)	※+ *+++	※+++ *+	※++ *++
動 員 能 力	+++	+	++
作 戰 能 力	+	+++	++
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)	+++	+	++
軍 方 籓 籬 (特 殊 階 級、文 化)	+++	+	++
備 考	+++：優 ++：中 +：劣		
小 結	此一選項以徵兵制為優，徵募混合次之，募兵制再次之。		

資料來源：作者整理繪製

依據表 7-2、7-3 小結顯示，我國募兵制與徵兵制的採用，主要取決於國家政治目標的確定與否，也就是維持現狀或獨立建國。同時本研究第二章，表 2-4~2-5 也顯示，當前世界各國實施募兵制者均為國家定位明確，政治安定，且敵國外患威脅低者，而沒有一個國家在認同分歧，敵人威脅立即又明顯之際，實施募兵制。因此，目前我國推展募兵制，就理論與國家發展而言，是符合世界和平發展趨勢與未來戰爭型態需求，但實際上是否已考量到中共立即又明顯的威脅？美、日兩國是否願意協防？國家定位、認同是否分歧？政治是否清明和諧？人民是否具有捍衛國家的意願？以及軍隊是否勤訓精練樂於犧牲等等主客觀因素；反之，募兵制的配套措施即使周延可行，但在政治戰略與軍事戰略

目標矛盾衝突下，國軍戰力則將無以為戰，確保國家主權與領土安全。

貳、政策建議與後續研究

一、政策建議

(一) 募兵制的部隊具有精兵、攻勢、機動、火力強、高認同、高效益、高技術及高專長等特性與優點。因此，為後冷戰時期世界各主要國家所採用的兵役制度。不過對我國當前情勢而言，為了國家生存發展與安全，在國家認同尚未形成共識，或中共不放棄武力犯台（兩岸建立互信機制除外），或國人未將服役視為主要職業選項前（由國軍試辦募兵制三個營招募數據觀之），單一募兵制的實施勢將造成兵力來源不足與戰力空隙，不利國家安全之確保。因此，暫時不宜實施，而應維持防衛作戰應有的基本兵力需求。

(二) 依據當前軍事戰略本著「有效嚇阻、防衛固守」之構想，「於戰爭伊始，即以海空優勢作為，選擇有利海、空域，逐次阻攔來犯敵軍，確保國土安全。」內涵與合理調整、分配、運用國防預算（軍事投資、作業維持與人員維持費用）精神，我國當前兵役應該採取「徵兵為主，募兵為輔」之制度為宜。但為了國家經濟發展與確保人民權益，可以在不影響基本戰力維持與國家安全前提下適度調降低徵兵人數與縮短役期，修改單一徵兵制朝向徵募混合制發展。簡言之，就是積極運用豐沛的後備人力資源，蓄養戰爭潛力，協力災害救援，遂行非戰鬥任務，以減輕野戰部隊平時非戰鬥任務的遂行，專責戰備與訓練工作，提升國軍嚇阻戰力。但募兵對象僅限於軍官、士官與高技術、高專長部隊士兵（如飛行、飛彈、防砲、裝甲、砲兵、空降、兩棲、海面艦與潛艦等）；其餘部隊之徵兵役男在熟練基本戰力前提，縮短役期為 1 年，退役後依法列管，以為戰時動員之需。

貳、後續研究：

本論文研究係以國家安全前提，探討政治戰略、軍事戰略與社會現象三者之間互動為重點。惟篇幅有限，對於單一徵兵制進入徵募混合制，及徵募混合制進入單一募兵制，衍生的問題（如軍隊屬性、任務、動員...等）與相關配套措施，尚待繼續蒐集國內外理論與實務資料後，賡續研究。