

第四章 中華民國軍事戰略與兵役制度之演進

中華民國政府自 1949 年播遷到台灣迄今已 55 年，期間歷經 1950 年韓戰、1958 年金馬 823 砲戰、1971 年退出聯合國、1979 年與美國斷交、1987 年開放探親交流、1990 年東西冷戰結束、1991 年終止動員戡亂、1995—96 年中共飛彈危機及 2000 年政黨輪替等國內外重大事件。惟此期間兩岸關係之劃分，依據行政院大陸委員會概分為下列三個時期：一、軍事對立與衝突時期（1949～1978 年）；二、和平對峙與互不往來時期（1979～1987 年）；三、開展兩岸民間交流與協商時期（1987～迄今）（兩岸關係階段劃分如表 4-1）。¹

表 4-1 兩岸關係階段劃分表

時 間	階 段	兩 岸 主 張	
		中 華 民 國	中 共
1949～1978 年	軍事對立與衝突時期	反 攻 大 陸	解 放 台 灣
1979～1987 年	和 平 對 峙 與 互 不 往 來 時 期	一、三民主義統一中國。 二、四化主張。	一、和平統一祖國及三通。 二、葉九條。 三、一國兩制。
1987 年～迄今	開 展 兩 岸 民 間 交 流 與 協 商 時 期	一、開放探親及交流。 二、以協商代替談判。 三、辜汪會談。 四、李六項。 五、兩國論。 六、一邊一國。	一、汪辜會談。 二、江八點。 三、文攻武嚇。

資料來源：摘自行政院陸委會，《大陸政策參考資料》

<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/880507.htm>，綜整製作。

不過，軍事戰略的演變則區分為：一、攻勢戰略時期（1949～1968 年）；二、攻守一體時期（1968～1992 年）；三、防衛固守、有效嚇阻時期（1992～1999 年）；四、有效嚇阻、防衛固守（1999 年迄今）等四個時期。現僅分述該等時期軍事戰略演進之重點如後（表 4-2 中華民國各階段軍事戰略方針與作戰指導）：²

¹摘錄行政院陸委會，（大陸政策參考資料）<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/880507.htm>

²參閱國防部「國防報告書」編撰委員會，中華民國 81、83、85、87、89、91 年版國防報告書。

表 4-2 中華民國各階段軍事戰略方針與作戰指導（1949 年~迄今）

戰 略 階 段	戰 略 方 針	作 戰 指 導
攻勢戰略（1949~1968 年）	確保台澎金馬、伺機反攻大陸。	制敵彼方、擊敵半渡、摧敵灘頭、殲敵陣內。
攻守一體（1968~1992 年）	一、不使戰爭帶到本島。 二、制空、制海、反登陸 建軍備戰順序。	制空、制海，殲敵於海上、灘頭及陣地內。
防衛固守、有效嚇阻（1992~1999 年）	一、不挑釁、不迴避。 二、戰略持久、戰術速決。	保存戰力、逐次消耗、決戰殲敵
有效嚇阻、防衛固守（1999 年~迄今）	維持足夠防衛力量，確保台澎金馬。	一、決戰境外。 二、以海空優勢作為，選擇有利海、空域，逐次攔截來犯敵軍，確保國土安全。

資料來源：依據國防部「國防報告書」編撰委員會，中華民國 81、83、85、87、89、91 年版國防報告書；張鑄勳，《中華民國軍事戰略研究：析論現階段台澎防衛作戰構想》學術論文，（桃園：國防大學軍事學院，民國 92 年 8 月）綜整製作。

第一節 中華民國軍事戰略之演進

壹、攻勢戰略時期（1949~1968 年）

自1949年起，東西方世界進入美蘇兩極對抗的冷戰時代。國共內戰結果，卻造成兩岸兩個政治實體的對抗迄今未決。惟此時期中共對台政策係以武力「解放台灣」為主，因此於1950年3月至5月間，攻擊海南島、舟山群島和萬山群島以為犯台之前兆。但是，1950年6月25日韓戰爆發，中共於同年10月8日組織中國人民志願軍，10月19日跨越鴨綠江，進行「抗美援朝」的軍事鬥爭，此時國民政府對中共採取「攻勢戰略」之軍事戰略作為。並依據台灣安全防衛之需求，建議美國主動轟炸中共作為進犯

台灣而準備的機場與部隊集結地點。³但卻遭到當時美國總統及國務院不同意而作罷。

韓戰結束後，我與美簽訂「中美共同防禦條約」，並於 1955 年美國通過「台灣決議案」強化兩國安全防衛工作後，⁴我方即提出「確保台澎金馬、伺機反攻大陸」的戰略方針，做好各種備戰工作。惟 1958 年 8 月 23 日中共砲擊金門，更強化我與美國共同防禦台灣、澎湖與金、馬列島的防衛關係。不過，1958 年 10 月 23 日公佈之「中美聯合公報」，則強調 1954 年的中美共同防禦條約為「防禦性質」，自此爾後數年我方改變武力反攻大陸的戰略思考與部署，逐漸放棄自五〇年代初期以來，經由美國協助，對大陸東南沿海小規模的突擊及封鎖行動。⁵

貳、攻守一體時期（1968-1992 年）

此時期由於國際安全環境變化甚鉅，美國為其國家利益考量遂轉變對中共的戰略關係，圖謀「聯中制俄」，並於季辛吉訪問大陸後，1972 年與中共簽署「上海公報」，從此雙方關係正常化。惟公報中除了強調「一個中國」政策外，並「確認從台灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標。在此期間，它將隨著這個地區緊張局勢的緩和逐步減少它在台灣的武裝力量和軍事設施。」⁶是以，我方為了因應美國戰略轉向，軍事戰略也由「以攻為主」轉向「以防為主」。1978 年 12 月 15 日美與我斷交，次年 12 月 31 日中美共同防禦條約終止，維持多年的「攻勢戰略」也在美軍離台後正式轉入「守勢戰略」時期，此際我方則提出「確立獨

³戴萬欽，《中國由一統到分割：美國杜魯門政府之對策》（台北：時英，民國 89 年），頁 286。

⁴陳一新，《斷交後的中美關係》（台北：五南，民國 84 年），附錄一，中美共同防禦條約，頁 354。

⁵參閱 William Blum, *The CIA: A Forgotten History* (London: Zed Book Ltd., 1986)

⁶參閱美國與中共上海公報（中共中文本）。

立自主，建軍備戰並重」之國防政策，推展「精兵政策」及「國防現代化」工作，積極發展國防科技，強化三軍攻守戰備，以確保台灣安全。

參、防衛固守、有效嚇阻（防衛守勢）時期（1992~1999年）

1990年冷戰結束，我政府於1991年8月鑒於兩岸關係日趨平緩、國內人口結構變化以及美國對我軍售品項的質量鬆動等因素，前總統李登輝先生宣布「終止動員戡亂」，確定「不以武力為追求國家統一之手段」決策，隨即於1992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，期建立一支「量小、質精、戰力強」的新一代兵力。惟於95、96年台海飛彈危機後，兩岸互信基礎瓦解，加以雙方積極致力於軍備現代化的建設，中共軍力對我國家安全威脅日增，以致關係緊張，迄今尚未舒緩。

肆、有效嚇阻、防衛固守（攻勢守勢）時期（1999年迄今）

2000年時我國第二次總統直選，軍事戰略也進入另一次的調整。政府並提出與國軍運作已久的「防衛固守、有效嚇阻」相衝擊的「先制防禦、縱深打擊」、「快速反應、決戰境外」、「早期預警、聯合防空」、「聯合一體、先制作戰」及「技術優勢、全民防衛」原則的軍事戰略理念。另2000年6月16日，陳總統水扁先生在陸軍官校演說時正式提出「決戰境外」作戰概念，其原文為：「為了確保國家的生存及維護人民的生命財產安全，我們必須加強國防武力建設，依『有效嚇阻、防衛固守』政策，積極籌建『高素質、現代化、專業化』的國防勁旅，並依據『制空、制海、反登陸』作戰程序，與『精確縱深打擊、提升早期預警、爭取資訊優勢』及『決戰境外』觀念，作為未來建軍備戰的方向」。⁷

因此，在「中華民國八十九年國防報告書」就指出：國軍自「精實案」實施後，新一代兵力及武器裝備獲得更新後，已具有「主動」戰略條件，並且有能力遂行反制作戰，是以將原採之「防衛固守、有效嚇阻」

⁷境外決戰概念的提出：陳總統陸官演講稿節錄，參閱《國防政策評論》，2000年10月第1期，頁130。

之戰略構想，調整為「有效嚇阻、防衛固守」，並建立適當的有效嚇阻武力。⁸然此年度國防報告書雖未將「境外決戰」放入文中，但已有相當程度的調整，尤其在 91 年國防報告書中，防衛作戰構想方面，國軍防衛作戰本著「有效嚇阻、防衛固守」之戰略構想，「於戰爭伊始，即以海空優勢作為，選擇有利海、空域，逐次阻殲來犯敵軍，確保國土安全。」⁹上文中之「選擇有利海、空域」當然包括台灣海峽以外之海、空域的考量。簡言之，隨著政權的更迭，整體的軍事戰略也從被動性主導的防衛固守，走向主動性的有效嚇阻戰略思維。

綜觀我國各階段軍事戰略，由攻勢戰略、攻守一體、防衛守勢到攻勢守勢戰略的轉變，其過程均與美國全球戰略、亞太局勢與兩岸關係有著密切關係。惟其目的在於確保台澎金馬安全，彰顯中華民國國家主權的獨立與完整。然而現階段之目標則在於「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」戰力建構之作為，以有效殲敵於境外。

第二節 中華民國兵役制度之理論建構

為建立可長可久，良好適切且具彈性之兵役制度，及考量兩岸敵我關係，我國建構兵役制度之理論考量因素，經綜整參考世界主要國家相關資料後，概可區分下列幾類因素：

壹、當前戰略環境

一、政略環境

(一)國際情勢

19 世紀中葉至 20 世紀初期，以歐、美、日為主的列強，為了國家生存發

⁸國防部「國防報告書」編撰委員會，《中華民國八十九年國防報告書》（台北：國防部，民國 89 年），頁 64。

⁹國防部「國防報告書」編撰委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部，民國 91 年），頁 79。

展利益，紛紛走向亞、非、拉地區殖民，對外拓展勢力，奪取領土、資源。惟當時的中國正處於衰敗之際，因此也無一倖免遭受到列強的瓜分與次殖民地的不平等待遇之命運。而 1914~1917 年的第一次世界大戰與 1941~1945 年的第二次世界大戰，其發生主因不外乎是列強間的權力與利益失衡所致，但也造就出美國超強之勢。是以，二戰結束後，以美、蘇為主的東西方集團（民主與共產的對抗）正式進入了為期 45 年的冷戰局勢（1945~1990 年）。然而，中國此際卻因國共內戰而分裂、分治迄今，成為世界少數幾個容易爆發衝突的地區。冷戰期間除了美蘇在亞非拉地區賡續進行代理戰爭外，為數甚多的殖民地也在聯合國憲章之精神與監督下，紛紛獨立成為新興國家，重返國際社會成為國際體系的一員。冷戰後蘇聯共產集團瓦解，華沙公約解散，北約東擴，歐盟成立，中共在經濟優先前提下，走向「和平崛起」道路，爭取 20 年戰略機遇期，成為實質上的大國，積極參予國際事務。¹⁰21 世紀初始，國際體系在美國一超多強運作下尚屬穩定，惟全球化經濟的衝突、跨國恐怖組織的危害、大規模毀滅武器的擴散、傳染病的預防防治及毒品的肆虐等議題，已成為各國施政及交流、合作主要重點。¹¹區域衝突仍以東北亞的北韓核武製造、南亞的印巴核武對峙、中東的以巴建國路線圖等為主。然為消弭人類安全恐懼與爭戰，提升生活品質與文明，則有賴美國放棄單邊主義的霸權心態，已開發國家對開發中及未開發國家的交流、合作與互惠及聯合國權力與功能的彰顯。

（二）亞太情勢

本區域之穩定深受美國、中共、日本、韓國及東協諸國之軍事、外交、經貿及領土爭議等影響。惟近年來中共在此區域睦鄰政策極為成功，因此扮演角色日益吃重。如中亞五國上海合作組織、朝鮮半島的六方會談，中日韓三國高峰會談，東協加三會談及中印聯合軍事演習等。¹²美國軍力之部署也將擺脫往日駐地靜態防禦方式，改為基地動態快速反應兵力部署之方式，以減少駐在國

¹⁰朱新民，《2003 年胡溫體制－權力與政策總體檢》（台北：遠景基金會，民國 93 年 2 月），頁 140。

¹¹中央日報，民國 92 年 10 月 22 日，版 8。

¹²中國時報，民國 92 年 10 月 12 日，A2 版。

之干擾，並置重點於關島、日本、韓國、泰國及澳洲等國基地建設，以有效遏止亞洲及中東地區之衝突。¹³

(三)兩岸情勢

海峽兩岸長期對立，政冷經熱，官方管道閉鎖，民間交往活絡，大陸則「以民逼官，以商圍政」相對，實質關係進展不大。惟國內自「兩國論」、「一邊一國」、「台灣正名」、「制憲時間表」、「公投立法」等彰顯主權議題提出，再度激起兩岸緊張關係，並有大陸學者倡議「反台獨時間表」¹⁴、制定「統一法」¹⁵「反分裂國家法」¹⁶及「台灣基本法」¹⁷，防止台灣分離獨立。中共軍方並強硬宣示：「台獨之日，就是宣佈戰爭之時，以維護祖國的主權及領土完整」的嚴重聲明以為警告。¹⁸

二、地略環境：

(一)地理位置：

台灣西望大陸，東濱太平洋，南臨巴士海峽，北接日本琉球，位居西太平洋亞洲大陸外緣第一花採列島中斷關鍵環節，為東北亞及東南亞海空運輸之要衝，亦是遏阻中共勢力進入西太平洋之鎖鑰，¹⁹地理位置極為重要。

(二)地理特性

台、澎、金、馬四面環海，相距遙遠，無陸地比鄰可資依托，台灣本島東部地區受山嶽隔離，腹地窄小；西部南北狹長，縱深短淺，交通網密布，且河川分割，城鎮林立，影響攻防作戰與兵力轉用。

三、經濟環境

¹³中央日報，民國 92 年 11 月 28 日，版 8。

¹⁴聯合報，民國 92 年 11 月 20 日，A13 版。

¹⁵中國時報，民國 93 年 10 月 14 日，A13 版。

¹⁶中央日報，民國 93 年 12 月 18 日，版 6。

¹⁷聯合報，民國 93 年 10 月 21 日，A13 版。

¹⁸中國時報，民國 92 年 11 月 20 日，A13 版。

¹⁹張創，〈關注海島〉，《世界軍事》，2003.11，頁 24。

近年來國際經濟兩大發展趨勢為「世界經濟整合化」及「企業經濟全球化」。兩岸貿易在此理念運作下，大陸已成為我國對外投資最大的地區，且過去 40 年來我國對大陸享有 2000 億美金的順差盈餘，其中 2003 年即占有 244 億美金（如表 4-1 台灣經港對大陸之貿易順差），²⁰因此台灣應加強傳統產業西進加速轉型升級，善用利基製造利潤回流，開展兩岸和平穩定締造互惠雙贏，始可振興台灣經濟，融入世界經濟整合的潮流，維持台灣經濟的永續發展²¹。

表 4-3 台灣經港對大陸之貿易順差

期 間	香 港 海 關 統 計		陸 委 會 估 算	
	金 額	比 重 (%)*	金 額	比 重 (%)*
1993	6,481.9	80.72	12,889.5	160.51
1994	7,224.9	93.83	14,163.8	183.96
1995	8,308.6	102.46	16,342.4	201.54
1996	8,135.2	59.94	17,667.5	130.18
1997	7,971.3	104.12	18,539.9	242.68
1998	6,709.2	113.39	15,730.4	265.85
1999	6,546.8	59.84	16,790.2	153.48
2000	7,612.6	91.61	18,806.3	226.31
2001	7,118.2	45.46	16,043.5	102.46
2002	8,603.7	47.62	#REF!	118.99
2003	9,628.3	56.70	24,395.8	143.66
2004				
#REF!	5,483.3	140.63	13,831.2	354.73

資料來源：陸委會 <http://www.mac.gov.tw/index1.htm>

四、心理環境

兵學大師蔣百里先生說：「生活條件與戰鬥條件一致強，相離者弱，相反者亡」。²²惟生活條件與戰鬥條件之落差，是每一個國家在發展中所必然出現的現象。然而戰爭是透過軍事手段展現國民意志的行為，國民要有戰爭的意志與犧

²⁰中國時報，民國 93 年 10 月 5 日，A2 版。

²¹中央日報，民國 92 年 11 月 2 日，版 4。

²²溫源興，〈革新兵役制度的考量因素〉<http://www.inpr.org.tw>

牲準備，軍隊才能作戰。²³不過自兩岸交流與政黨輪替後，國人對國家的定位與認知意向分歧(如表 4-2 扁連與選民的統獨意向落差)，²⁴加以功利主義抬頭，價值觀念改變，好逸惡勞成性，危機意識薄弱，缺乏整體安全理念，不利兵役制度及國軍建軍備戰實務工作的推展。

表 4-4 扁連與選民的統獨意向落差

統 獨 意 向	急 獨	緩 獨	永 遠 維 持 現 狀	緩 統	急 統
選 民 自 己	22	14	35	11	6
選 民 看 陳 水 扁	46	14	11	2	3
選 民 看 連 戰	2	6	30	16	15

資料來源：2004 年總統大選統計民調，聯合報系民意調查中心，民國 92 年 10 月 18 日。

五、科技環境

科技的精進在於提昇人類生活品質，同時也影響到兵役制度的改進與軍事作為的遂行。是以略、術、鬥、技指導科技發展，科技改變略、術、鬥、技的運用。近年來海峽兩岸在科技發展上互有優勢及領先地位，諸如台灣著重於民生、資訊與生物基因改良等科技；中共則置重點於航太、軍事與核武科技的發展。因此就國防武力建設與發展而言，我國不易積極主動，且容易受制於國際關係互動與他國政治環境影響；反之，中共則在國家發展戰略支持下，專注於特定科技的發展，其中神舟太空船及參與歐洲伽利略衛星導航的發展就是最佳明證。²⁵

貳、相關制度配套措施

國軍軍事戰略中建軍備戰的規劃與發展，是否符合國防安全需要，端視兵役制度相關法令規章與制度之配套措施，是否周延無暇而定。舉凡國防教育制度、動員制度、替代役制度、民防制度、軍訓制度與國防文官制度等，均具有

²³銘勳，〈台澎防衛作戰的軍事戰略思惟〉，《國防雜誌》，17 卷 3 期（民國 90 年 9 月），頁 13。

²⁴2004 年總統大選統計民調，聯合報系民意調查中心，民國 92 年 10 月 18 日。

²⁵聯合報，民國 93 年 10 月 26 日，A13 版。

重要影響作用。因此，該等制度實施之良窳則直（間）接影響兵役制度的推展與效能。是以，吾人應予重視並不斷的透過運作方式審視、檢驗，找出該等相關制度間水平及垂直面分工中的盲點與缺點，予以改進。

參、軍事戰略構想

一個國家軍事戰略構想之擬訂，係依據國家安全戰略中有關政治、經濟、心理、科技、環保與生態等戰略發展的變動與需要適時修訂，惟軍事戰略構想擬訂後，即影響兵役制度是否能夠支持軍事戰略遂行的適切性與可行性；反之，兵力龐大或不足均將影響國軍建軍備戰工作及國家整體安全與發展。是以，應予配合修訂之。例如：國軍防衛作戰若採「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」之理念及美國「台灣關係法」架構運作下，²⁶台澎防衛作戰之兵力需求的質和量，與國軍防衛作戰「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，²⁷而無「台灣關係法」配套運作下，台澎防衛作戰兵力需求的質和量，兩者是有其差異性的，同時也影響到兵役制度採用徵兵制，或募兵制，或徵募混合制的優先順序。

肆、兵力目標與動員制度

兵力目標係依據軍事戰略構想中，預判未來戰爭型態、敵情威脅，擬訂建軍備戰與用兵指導精算而來。惟其需求也隨著國際情勢的變遷與敵我綜合國力的消長而有所差異。例如國軍於「攻勢戰略」(1949—1968年)、「攻守一體」(1968—1992年)、「防衛固守、有效嚇阻」(1992—1999年)及「有效嚇阻、防衛固守」(1999—迄今)等時期，兵力目標即隨之修訂，以配合國家安全戰略目標的需要。但是該等時期兵役制度與動員制度的推展，並未因政經發展、兩岸關係與軍事戰略構想的修訂適時改進，以致國人對於服務國家的熱誠，因為國家認同的分歧、封閉的軍中文化與個人權益的受損等因素，逐漸發聲倡議兵役制度

²⁶國防部「國防報告書」編纂委員會，《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76。

²⁷台灣綜合研究院戰略與國際研究所，《2001年台灣安全展望白皮書》（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國90年3月），頁19。

的改革。²⁸

伍、戰爭工具的演變與精進

戰爭是人類社會的活動，其本質與型態隨著社會的變遷與文明的演進而產生不同的演變。因此，戰爭的型態亦隨著科技的精進產生不同的作戰工具而演變。例如：徒手戰爭（手、石頭），冷兵器戰爭（刀、箭），熱兵器戰爭（槍、砲），機械化戰爭（坦克、飛機），核子戰爭（原子彈、氫彈、中子彈）與資訊化戰爭（C4ISR）的演變，使得戰爭時空壓縮，無遠弗屆，進入了透明化、精準化、資訊化的作戰方式，相對的大量啓用素質高的軍人，但也大大降低人力的使用。因此，兵役制度也著隨高科技武器裝備的發展而更迭。²⁹

陸、國家資源分配與運用

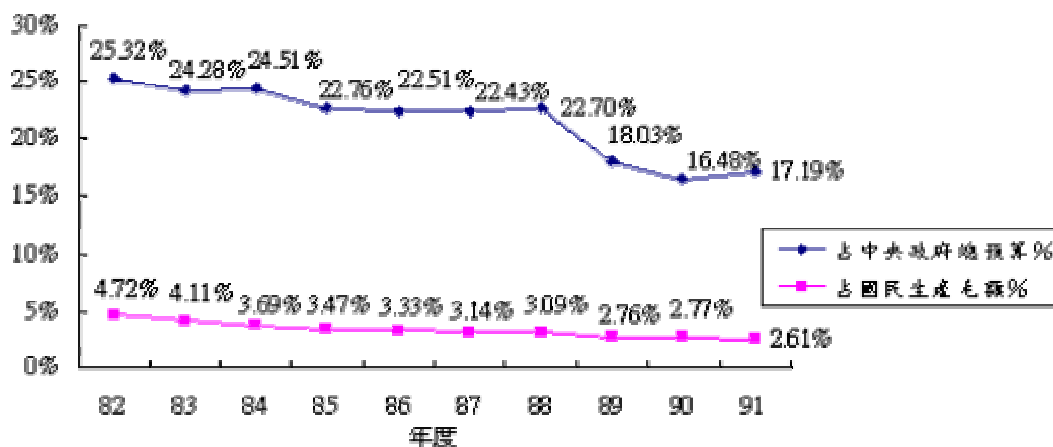
國家資源有其極限，舉凡內政、國防、外交...等各項施政，都是運用資源以維持國家生存與人民生活所必需。因此，國防預算的編訂與爭取，應以國家安全戰略目標的優先順序加以分析確定，而非毫無限制的編列與運用（詳如表 4-3,4-4，圖 4-1）。反之，將會影響國計民生、國家競爭力與兩岸軍備競賽的疑慮，但也將牽動兵役制度的變革。諸如：敵情威脅低的已開發先進國家，美國、英國、法國等國家，均採募兵制；敵情威脅高的國家，以色列、南韓等國家則採徵兵制³⁰。惟兵力目標與國防預算，各國均以相關法律限定之。如日本之兵力目標約為總人口數的 0.2%，國防預算為總產值的 1.0%。³¹

²⁸例如中央研究院院長李遠哲博士、前立委趙少康先生、台大經濟系副教授駱明慶先生、危機管理專家邱強先生等贊成募兵制；國親在野聯盟、前國防管理學院院長帥化民先生贊成募主徵輔的兵役制度；民進黨政府、文復會秘書長蘇進強先生、淡大副教授楊志恆先生、台綜院研究員廖宏祥先生等贊成漸進式的募主徵輔的兵役制度。

²⁹例如：法國於 1997 年 1 月 1 日起改行志願兵役制，其理由之一是：「傳統的徵兵制已不能滿足於一個現代化大國的現代化軍隊的要求」同注 15，頁 8。

³⁰國防部，〈我國募兵現況與未來規劃報告資料〉，（台北：國防部，民國 93 年 2 月）。

³¹The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2001-2002* (London, OXFORD press, 2000)。



註：89年度係一次編列一年六個月預算

圖 4-1 國防預算占中央政府總預算及國民生產毛額比率

資料來源：國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部，民國 91 年 8 月），頁 104。

表 4-5 我國歷年國防支出〈政事別〉內容結構

年 度	中央政 府歲出 預 算	G N P	國 防 支 出 （ 政 事 別 ）				
			總 計		總 預 算 部 份		特別預 算部份 (B)
			(A + B)	占 GNP %	(A)	占歲出%	
80	8,272	46,359	2,305	5.0	2,305	27.9	
81	9,812	51,999	2,478	4.8	2,478	25.3	
82	10,707	57,443	3,039	5.3	2,570	24.0	469
83	10,648	62,919	2,870	4.6	2,471	23.2	399
84	10,292	68,401	2,732	4.0	2,370	23.0	362
85	11,348	74,514	3,067	4.1	2,459	21.7	608
86	11,942	80,783	3,106	3.8	2,524	21.1	582
87	12,253	87,535	3,047	3.5	2,573	21.0	474
88	15,412	92,093	2,762	3.0	2,654	17.2	108
88/89	15,132	98,033	2,346	2.4	2,341	15.5	5
90	16,371	97,364	2,442	2.5	2,442	14.9	
91	15,993	100,379	2,308	2.3	2,308	14.4	

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。

表 4-6 兩岸國防預算金額及占該國 GNP 比例概況表 單位：億美元

年	度	我	國	中	共
81	金 額	95		67	
	占 G N P %	4.6		1.5	
82	金 額	99		74	
	占 G N P %	4.4		1.5	
83	金 額	94		64	
	占 G N P %	3.9		1.6	
84	金 額	92		76	
	占 G N P %	3.5		1.4	
85	金 額	94		84	
	占 G N P %	3.4		1.4	
86	金 額	98		100	
	占 G N P %	3.2		1.0	
87	金 額	100		112	
	占 G N P %	3.0		1.1	
88	金 額	117		161	
	占 G N P %	3.0		1.7	
8889	金 額	125			
	占 G N P %	2.4			

資料來源：同表 4-5。

第三節 中華民國兵役制度之理論實踐

中華民國於 1911 年由國父孫中山先生等中國革命同盟會成員所領導發動的武昌起義推翻大清帝國後建立起來的亞洲第一個民主共和國。1912 年 3 月袁世凱因促成共和有功，4 月孫中山先生辭職，當選中華民國臨時大總統。隨後袁氏運用軍隊及勾結英、法、俄、日、德等帝國主義國家銀行借款，出賣國家利益，遂於 1913 年 10 月 2 日由臨時參議院選擔任總統。不過袁氏卻於 1915

年 12 月宣佈恢復帝制，建立中華帝國，並改元洪憲。但 1916 年 3 月 22 日，則因內外交困，被迫宣佈撤銷帝制，恢復民國。³²

惟爾後軍閥割據，共黨趁機為亂，1923 年孫中山先生以大元帥名義派蔣中正赴俄考察，並於是年 12 月返國寫成遊俄報告書建議：「為求國家強勝，必先統一中國；要統一中國，必先消滅軍閥；要消滅軍閥，必先建立軍隊；要建立軍隊，必先創立軍校」。因此，1924 年 1 月 20 日，第一次全國代表大會決議，建立軍官學校於廣州黃埔，任命蔣中正為軍校籌備委員會委員長，選定黃埔島舊有陸、海軍學校為校址，並於同年 6 月 16 日黃埔軍校開學，正式成立國民革命軍，且不負國人重望先後完成東征（撫平軍閥）、北伐（統一全國）、剿共（五次圍剿）、抗日（日本侵華）等任務。台澎諸島亦由日本依波茲坦宣言及開羅宣言規定，放棄戰前佔領之外國領土，重回中華民國的統治。

然而，戰後國共兩黨在重慶之雙十會談，卻因收繳日軍武裝、區分佔領區等問題協商破裂而爆發內戰。1949 年初，徐蚌會戰國府潰敗，蔣宣佈下野。年底中華民國臨時首都由成都遷往臺北。³³1950 年 3 月蔣氏復職擔任總統，殆至 1975 年 4 月 5 日過世，爾後繼任者分別為嚴家淦、蔣經國、李登輝及陳水扁先生等擔任總統，繼續經營建設台澎金馬地區。惟此期間歷經 1958 年金馬 823 砲戰、1971 年退出聯合國、1979 年與美國斷交、1987 年開放探親交流、1991 年終止動員戡亂、1995—96 年中共飛彈危機及 2000 年政黨輪替等國內外重大事件。是以，中華民國自建國 1911 年以來實施的兵役制度，大體上經歷了下列六個發展階段（如表 4-7 中華民國兵役制度演進階段劃分表）：

³²傅啓學，《中國外交史 上冊》（台北：商務，民國 88 年 12 月），頁 267~279。

³³參閱陸軍官校旅美南加州同學會網 <http://www.cmaaa.org/history.html>

表 4-7 中華民國兵役制度演進階段劃分表

階 段	時 間	兵 役 制 度
建 國 東 征 北 伐	1911~1936 年	志願兵役制
剿 匪 抗 日	1936~1942 年	義務兵役制
抗 日 時 期	1942~1945 年	義務兵與志願兵併用制
戡 亂 播 遷	1945~2000 年	義務兵役制
精 實 案	2000 ~2003 年	義務兵與替代役併用制
精 進 案	2003 年~迄今	義務兵、志願兵與替代役併用制

資料來源：作者整理繪製

壹、建國東征北伐時期（1911~1936 年）

民國肇建，百廢待興，軍閥割據，袁世凱竊國稱帝，南北政府對峙，國家並無統一之軍隊及兵役制度，以致仍處分裂之狀態。各地區軍隊之兵員，大部分係來自於各軍閥管轄控制地區之志願參軍人民。因此，此期間的兵役制度因地分採志願兵或義務兵之制度，而且效忠的對象並非是國家而是個人。加以民國 11 年，曾經擔任過廣州省長的陳炯明公然叛變，國父蒙難廣州，北伐大計延宕。國父經此巨變，深感革命大業屢屢挫折，究其原因在於「只有革命黨的奮鬥，沒有革命軍的奮鬥」，乃決意由建軍之根本做起，固創建黃埔軍校，冀能訓練一支有思想、有信仰、不怕苦、不怕死的革命軍，以掃除革命障礙，貫徹革命目標，建設富強國家。因此，於民國 13 年 6 月 16 日在廣東黃埔成立軍官學校，培養革命幹部，為國家的安危存亡，民族的興復絕續而努力。³⁴此際全校師生在共體時艱，排除萬難，上下一心、勤訓精練、士氣高昂，發揮犧牲、團結、負責的黃埔精神下，勢如破竹完成東征、北伐統一全國的任務，惟此期間雖無明確的兵役制度，但兵源係採募兵之志願兵役方式獲得與補充。

貳、剿匪抗日時期（1936~1942 年）

北伐統一中國後，國民政府軍政部有鑒於以往軍閥軍隊私有化，導致國家分裂之教訓及國人缺乏效忠國家與保衛國家為國服務的熱誠，乃於民國 17 年 8

³⁴參閱陸軍官校簡介 <http://www.cysh.cy.edu.tw/dep/228/lin/other/59.htm>

月 15 日制訂中華民國首部以義務役為主（對於地方自治未完成之區，則以志願男子募充）的兵役法，全文計有 12 條，役別區分為常備兵與國民兵兩類，民國 22 年 6 月 17 日頒布，民國 25 年 3 月 1 日通令全國施行，以有效發揮國家軍隊整體戰力，對共產黨實施五次的圍剿任務（民國 19 年至 23 年），惟正當進行之際，日本卻分別於民國 20 年 9 月 18 日發動事變進軍東北侵佔南滿，民國 21 年 1 月 28 日進軍閩北發動淞滬戰爭，最後於民國 26 年 7 月 7 日發動盧溝橋事變正式侵華。然此時期國民政府對於毛澤東掌控之蘇區是無法施行徵兵工作，以至於全國兵役徵集工作無法落實，不利全國兵力統一調派運用。因此，爲了集中全國力量，放棄剿共未竟之業，收編共黨軍隊成立八路軍與新四軍共同抗日，至此國民政府再度統一全國徵集工作。不過由於兵役法條文簡略，欠於周密，以致各省兵員徵集效果不彰，流弊叢生。

參、抗日時期（1942~1945 年）

由於兵役法施行僅有短短幾年時間，加上長期以來國人深受「好男不當兵」傳統觀念的影響，一般國民對於服行兵役的觀念又尚未建立，對於當兵的義務更沒有普遍的履行，甚至有些及齡役男，爲避免服役乃藉在學之名，紛紛辦理緩役，或者以錢買人替代，或者承辦人業務疏失、假公濟私、收賄舞弊，或者部隊吃空缺以抓夫方式補充兵員等作爲，導致兵役負擔失衡，缺乏一定素質水準之役男入營及增加徵兵工作難度。

抗日戰爭爆發後，國軍在蔣委員長領導下，由於缺乏精良的武器裝備與素質高的兵員，導致初期人員傷亡損失慘重（1937~1942 年僅陸軍傷亡即達約 267 萬人），亟待後方兵員補充，充實部隊戰力。然而，前述之流弊卻無法徵集高素質的兵員，爲此國民政府教育部則於民國 27 年 2 月 1 日頒布條例鼓勵 18 歲以上學生參加戰時前後方服務，又於 2 月 23 日頒布「青年訓練大綱」，要求青年具有愛國家、愛民族爲基本內容的人生觀、民族觀及國家觀，以適應隨時徵集服役。隨後又於民國 32 年 3 月 15 日針對兵役法加以修訂，擴充爲七章 32 條，其修正要點爲「擴大徵兵範圍，縮小緩徵召範圍」，且明確施行徵兵制爲主，志

願兵制為輔的兵役制度，並指出中華民國男子依本法皆有服兵役的光榮義務。³⁵

對於前述人員傷亡損失慘重部份，蔣委員長曾經痛心疾首地說：「在軍隊方面，得不到知識青年的參加，因之戰鬥力亦無形減低，這是我們國家與軍隊最大的弱點」。因此，於民國 31 年 10 月號召青年學生服役，並通令各級學校役齡學生，自民國 32 年 1 月起，一律依法抽籤，依序徵召，不得緩徵。同年陳誠出任中國遠征軍司令官，為因應未來聯盟作戰的需求，要求中央補充一定素質的兵員參與作戰。國民政府隨即於四川省大力宣導，獲得熱烈的反應，其中參與體檢者 631 員，錄取 213 員，均補充於駐印遠征軍部隊，至此開始學生從軍的熱潮。³⁶基此風潮，政府並於 12 月 19 日要求青年從軍運動於西南諸省全面實施。

殆至民國 33 年秋，日軍大舉進攻桂黔，嚴重威脅重慶。10 月 14 日蔣委員長提出「一寸山河一寸血，十萬青年十萬軍」之口號，號召全國知識青年積極從軍。惟初期反應冷淡，但經黨政要員將子女參與從軍後，於 12 月底統計全國各地區報名及體檢合格入伍者達 151516 人，超過預定數額（10.5 萬）的 50% 以上，次年 1 月 1 日應徵入伍者計有 12 萬人。³⁷因此，綜觀本時期國民政府為因應戰事、提高兵員素質及彌補兵役法缺失之需要，所施行的兵役制度為徵募混合制。

肆、戡亂播遷時期（1945~2000 年）

抗戰勝利後，國軍元氣大傷（損失約 243 萬或 356 萬人），³⁸共黨趁機作亂，國共內戰又起。國民政府在戡亂之際，於民國 35 年 10 月 10 日公布兵役法第二次修正案，全文增為 35 條，要點為：除常備兵役、國民兵役外，增加了補充兵役、軍官佐役，並劃分徵與召不同的性質，緊縮緩徵緩召範圍。又於民國 36 年公布的憲法中第 20 條明定：「人民有依法律服兵役之義務」。惟民國 38 年國

³⁵楊蔚，《兵役制度研究》（台北：內政部，民國 46 年 10 月），頁 29。

³⁶參閱（戰時知識青年從軍運動評述），《抗日戰爭研究》，2003 年第 3 期。

³⁷瞿紹華主編，《中華民國史事紀要（初稿 1944 年 10~12 月分冊）》（台北：國史館，民國 83 年 5 月），頁 914~915。

³⁸施羅曼·費德林史坦合，《蔣介石傳》，辛達謨譯，（台北：黎明，民國 74 年 12 月），頁 299。

民政府勘亂失利，播遷來台。政府盱衡未來建軍需要，於民國 40 年 12 月 29 日公布兵役法第三次修正案，其要點為：增列預備幹部制度，劃分兵役行政權責，保障職工服兵役者之底缺年資。民國 43 年 8 月 3 日政府為兼籌大陸廣大幅員與台澎金馬軍事需要，對兵役法進行第四次的修訂與公布，全文增為 54 條，要點為：軍官、士官與士兵役的區分，役期的律定，體位的判定與複檢標準。民國 48 年 7 月 31 日為配合「反攻復國」國策及兵源不足的需要，政府對兵役法進行第五次的修訂與公布，要點為：役男提前一年（年滿十九歲）體檢、徵集入營，志願士兵服役修訂為五年。民國 63 年 7 月 12 日政府考量台灣地區人口增長超出軍事需要及符合兵役公平性，遂對兵役法進行第六次的修訂與公布，要點為：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，以確保徵集彈性。惟此期間役期在民意與輿論強大壓力下變更頻繁，由原來的 3 年循序縮短為 2 年，並且開放指職士官、軍官與女性人員從軍管道。

綜觀本時期政府為因應國內外情勢變化，相繼實施解除戒嚴與戡亂、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，仍然施行以義務兵制為主的兵役制度。

伍、精實案時期（2000~2003 年）

我國現行兵役制度，係採軍、士官以志願役（募兵）為主、義務役為輔，士兵則採義務役之方式徵集。國軍自民國 86 年 7 月實施「精實案」後，兵力目標降低（總員額由 45 萬 1 千精簡至 40 萬人），³⁹產生兵源過剩問題。基於有效運用人力與維護兵役公平之考量，行政院積極推動「替代役」制度。是以，國防部自民國 87 年起，著手研擬「兵役法」修正草案，並於民國 89 年 2 月 2 日經陳總統公布施行，其要點如后：⁴⁰

³⁹國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國八十七年國防報告書》（台北：國防部，民國 87 年 3 月），頁 149。

⁴⁰國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國八十九年國防報告書》（台北：國防部，民國 89 年 8 月），頁 205。

- 一、替代役納為兵役一種，兵役包括軍官役、士官役、士兵役、替代役。
- 二、在國防軍事無礙時，以不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平前提下，得實施替代役。各種專長人員，應優先滿足國防需求，基於國防軍事需要，行政院得停止辦理一部或全部替代役徵集。
- 三、服替代役役男必須接受軍事基礎訓練，服替代役期間連同軍事基礎訓練，不得少於常備兵現役役期，其期間無現役軍人身分。
- 四、中華民國男子年滿 18 歲的翌年 1 月 1 日起役，屆滿 40 歲之年 12 月 31 日除役。常備兵役區分為現役及後備役，現役役期 1 年 10 個月，後備役滿 40 歲除役。常備兵役於學校授畢之軍訓課程得以 8 堂課折算 1 日折減之。
- 五、曾判處五年以上有期徒刑或執行有期徒刑在監合計滿三年者禁服兵役。凡因病、因刑案、失蹤、被俘停役者，原規定停役原因消滅應回役，得審查實際情形，核定免予回役。
- 六、家庭發生重大變故，須負擔家庭生計主要責任，得提前退伍。
- 七、基於男、女平等，明定女子志願服軍官、士官役，與男子服軍官、士官役享同樣權利及義務。「兵役法」修正，重新界定國防部及內政部對兵役行政業務的相關職掌，未來有關兵額、教育、訓練及召集事項由國防部主管；兵源徵集及替代役事項由內政部主管；軍人權益事項，則分別由國防部與內政部主管。

另為了面對中共日益嚴峻的武力威脅，因應未來作戰狀況，發揮「全民國防」效能，陳總統水扁先生於民國 90 年 11 月 14 日，依法公布歷經多年研議之「全民防衛動員準備法」（如圖 4-2 國家動員機制），以取代不符時宜的「國家總動員法」。同時為了利於戰時備用性計畫之施行，法中授權明定 16 個配套子法（國防部主管九個、各部會主管七個），責成各權責機關於民國 91 年 6 月 30 日前修竣。⁴¹

⁴¹國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部，民國

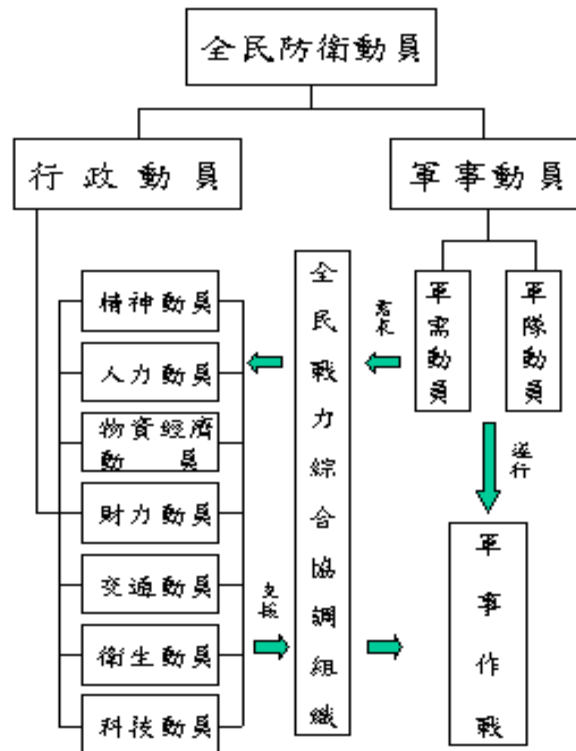


圖 4-2 國家動員機制圖

資料來源：國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國九十一年國防報告書》（台北：國防部，民國 91 年 8 月），頁 255。

陸、精進案時期（2003 年~迄今）

國防部於民國 87 年初，實施國防組織精簡之「精實案」同時，為考量適齡役男逐年增加，超出部隊年度員額需求及兵役公平性，同意行政院責成內政部編組跨部會小組考察、研討、規劃替代役（或稱社會役）相關法令與配套措施，以為因應。因此，國防部於民國 89 年 7 月配合內政部成為亞洲第一個國家實施替代役的兵役制度。⁴²惟國防部為有效進一步做好與配合國防組織再造之「精進案」（預計民國 98 年底國軍兵力員額將精簡至 26 萬人），⁴³及遂行 2000 年

91 年 8 月），頁 255。

⁴²陳新民，《社會役制度》（台北：揚智，民國 89 年 2 月），頁 137。

⁴³中國時報，民國 93 年 9 月 24 日，A 2 版。

陳總統競選之「國防政策白皮書」中建議逐步推動募兵制度的政見，⁴⁴乃於民國 91 年 5 月及 11 月分別至立法院報告，說明未來兵役制度將朝向「常備部隊以募兵為主，後備部隊以徵兵為主」之募徵併行制，以有效達成保家衛鄉之全民國防任務。同時自民國 92 年起，以三年期程實驗辦理招募志願役士兵，至此我國的兵役制度正式進入了義務兵、志願兵與替代役併用制的時期。不過，初期三軍試辦的三個試驗營，員額需求 647 員，僅獲得 298 員，滿足率為 46%，尚不足 349 員，⁴⁵已顯現其成效未能達到預期目標，因而導致國人對於募兵政策的存疑，對此現象國防部則於民國 93 年 10 月 18 日強調：若未來募兵的比例能夠逐年提升，且滿足國軍員額需求，將不排除檢討縮短兩個月義務役的役期，並朝「募兵為主」目標推動，以彰顯推動募兵制的決心。⁴⁶

綜結而言，本階段兵役制度更迭之特色，深受民意與媒體的壓力，而未能客觀的針對中共威脅、國軍軍事戰略目標做檢討，及尊重專業的建議，以致國防部推出募兵政策外，同時也進行義務役役期的縮減措施，以降低民意的壓力。惟此一置國家安全於民意壓力下的作為，判將賡續成為熱門議題。

小結

中華民國政府自 1949 年播遷到台灣迄今已 55 年，期間之軍事戰略，由攻勢戰略、攻守一體、防衛守勢到攻勢守勢戰略的轉變，過程均與美國全球戰略、亞太局勢與兩岸關係有著密切關係。惟其目的在於確保台澎金馬安全，彰顯中華民國國家主權的獨立與完整。然而現階段之目標則在於「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」戰力建構之作為，以有效殲敵於境外。

至於建構兵役制度之理論考量因素則依據：當前戰略環境、相關制度配套措施、軍事戰略構想、兵力目標與動員制度、戰爭工具的演變與精進及國家資

⁴⁴民進黨，《阿扁的政策白皮書》<http://forums.chinatimes.com.tw/report/newgov/paper/520-3.htm>

⁴⁵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 3。

⁴⁶中央日報，民國 93 年 10 月 19 日，版 4。

源分配與運用等六項。是以，各時期的兵役制度更迭，內政部及國防部均依據該等因素比較、分析，並參酌國外制度優劣及未來戰爭型態後，予以規劃付諸實施。

然而，中華民國自建國以來，由於戰事不斷，歷經東征、北伐、剿匪、抗日、戡亂與兩岸分治等階段。所以，兵役制度的演變，也根據前述因素考量，歷經了志願兵役制、義務兵役制、義務兵與志願兵併用制、義務兵役制、義務兵與替代役併用制及義務兵、志願兵與替代役併用制等類型的實施。

惟兵役制度變更主因，大陸時期在於安內攘外，抵禦外侮，以補充兵員為考量，故以實施義務兵役制為主。播遷來台後，則因國內外情勢，解除戒嚴與戡亂、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，施行以義務兵制為主的兵役制度。

不過，近來則因民意與媒體的壓力，使的國防部推出募兵政策外，同時也進行義務役役期的縮減措施，而實施義務兵、志願兵與替代役併用制的兵役制度。惟此一置國家安全於民意壓力下的作為，判將廢續成為熱門議題。