

專案質詢

8-8-1-0039

立法院議案關係文書 中華民國 104 年 9 月 10 日印發

案由：本院許委員淑華，針對在現行兵役制度下，國軍專業化不僅面臨役期縮短的挑戰，還有少子化趨勢導致人員不足的困境。若按目前國軍總額，勢必出現兵源不足的現象，因此，以質取代量、以能力取代人力是必行的方向。在募兵制下，一方面能夠藉由調整服役年齡，增加招募人數，擺脫出生人口下降的限制；最重要的是，志願役士兵最低服役年限延長為 4 年，多出來的訓練時間，可保證培養出具備所需專業的人力。若再加上留營制度的強化，將可確保部隊的可恃戰力。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、國防部高部長日前於總統府月會專題報告我國推動募兵制度狀況，表示我國今年推動募兵的成效較去年為優，但亦指出尚有努力的空間。高部長特別強調我國推動募兵制的 4 個原因，包括戰爭形態改變、徵兵役期影響、體察社會民意和世界兵制趨勢，我們認為確有必要分別申論。
- 二、首先，我國推動募兵制的第一個原因，是戰爭形態改變，事實上，這也是目前世界各國由徵兵制朝向募兵制的最主要因素。今年是第二次世界大戰勝利 70 週年，有許多機會讓我們重新目睹和認識那個年代的戰爭形態。簡單來說，二次世界大戰之前，甚至美國投入越戰時期，各國打的是勞力密集型的總體戰爭形態，部隊規模和數量是這類型戰爭致勝要素之一。在那樣的背景下，各國無不盡可能擴充兵源，徵兵制乃是這種思維下的產物。
- 三、美國及西方各國陸續發起軍事事務革新之後，新科技的出現帶動了新思維，進而改變現代戰爭形態。隨著軍事科技發展，武器火力較以往更為強大；裝備的科技水準也日益精密，這個趨勢改變了勞力密集的傳統作戰思維和戰爭形態，代之以資本和技術密集的軍事思維和戰爭形態。軍隊人員數量不再是決定戰爭勝負的最重要因素；高科技武器和高素質的指管通資情監偵人員才是致勝關鍵。美國 1990 年發動的波斯灣戰爭就是具體例證，在此趨勢

立法院第 8 屆第 8 會期第 1 次會議議案關係文書

下，世界各國也紛紛改變以徵兵為主的兵役制度，朝向募兵制發展。

- 四、易言之，現代戰爭不再強調「以量取勝」，而是重視「量少質精」。以美國著名軍事歷史學家衛格利（Russell F. Weigley）的話說，就是「送子彈而非送人」。我國目前的軍事戰略規劃以及防衛作戰構想，採取的正是此種思維。從歷來國防部公布的國防報告書等重要軍事文件，顯見國軍早已前瞻現代戰爭形態朝數位化、科技化、精準化及自動化發展，火力取代人力、質量取代數量、機動取代集中是主要方向。在此趨勢下，軍隊需要長期的訓練，更要有專業化、高素質及長役期的人力，才能發揮硬體裝備最大效能。
- 五、我國推動募兵制的第二個原因，是徵兵役期的影響。我國服兵役役期歷經幾次修正，在現行徵兵制度下，役男役期縮短到僅有 1 年，扣除基礎訓練及學生時期軍訓課程的折減，服役時間僅剩 8 至 10 個月，導致徵兵制的兵員稍事訓練成熟即面臨退伍。此種結果導致兩個負面影響，其一是在最需要專業人力的情況下，部隊人員更替頻繁，使得軍事專業不易蓄積，連帶影響新武器裝備的效能；其二是由於服役者出自義務而非自願，部分人抱著數饅頭心態入營，不僅難以全心投注於戰訓，反而造成部隊管理上的困擾。僅此兩點，就有必要改革。
- 六、在現行兵役制度下，國軍專業化不僅面臨役期縮短的挑戰，還有少子化趨勢導致人員不足的困境。依內政部推估，105 年以前，每年役男數平均約 11 萬人。惟少子化趨勢，將自 107 年起產生衝擊，至 113 年估計役男人數將僅餘約 8 萬人。若按目前國軍總額，勢必出現兵源不足的現象，因此，以質取代量、以能力取代人力是必行的方向。在募兵制下，一方面能夠藉由調整服役年齡，增加招募人數，擺脫出生人口下降的限制；最重要的是，志願役士兵最低服役年限延長為 4 年，多出來的訓練時間，可保證培養出具備所需專業的人力。若再加上留營制度的強化，將可確保部隊的可恃戰力。
- 七、現代化的戰爭形態，促使世界各國積極推動兵役制度的改革，特別是美國第一次波斯灣戰爭期間，憑藉制空、制電磁等高科技武器及高素質部隊，僅花費數月時間，最後以不到 150 人的死亡人數，戰勝擁有百萬兵力的伊拉克，讓人徹底見識到以志願役為主力的美軍強大戰力。這場戰爭也刺激各國競相展開軍事事務革新，包括兵役制度的改革。我國從徵兵制走向募兵制，因應國際趨勢是主因之一。未來隨著志願役制度的逐步完善，將可結合現代戰爭形態，同時補足役期不足的缺漏，進而使國軍在武器裝備效能日益強化同時，人力水準亦可同步提升，進而使國家安全獲得更堅固的保障。