

論募兵制政策與對我國軍事之影響

閻亢宗*

摘 要

馬英九總統宣示推動募兵政策後，國防部正規劃落實此一制度，觀諸美國實施募兵制經驗，此一兵役制度的改革，同時存在機會與挑戰，能否成功端視領導者如何因勢利導。影響募兵制推動的因素很多，包括實施前是否有充分的準備？此一制度是否符合社會正義？雖然募兵制實施成本受到質疑，但研究顯示並不高於徵兵制，即便如此，募兵構成的軍隊要能發揮全戰力，兵力結構必須符合我國國情的戰略指導。

關鍵字：募兵制 蓋茲委員會 社會正義 機會成本 刺猬戰略

*康寧醫護暨管理專科學校 通識教育中心助理教授（通訊作者）

電子郵件：eugene@knjc.edu.tw

收稿日期：2013.11.15

修改日期：2014.04.9

接受日期：2014.05.11

Taiwan's Volunteer-Force Policy and its Impact on Taiwan's Military Situation

Hang-tsung Yen*

Abstract

Since President Ma Ying-jeou decided to push through the All-Volunteer-Force policy, the Ministry of National Defense has planned to put it into practice. According to the experiences of the United States, the innovation of a military service system will simultaneously face opportunities and challenges. It's the responsibility of leaders to handle the situation well. The policy involves many variables. For example, is there adequate preparation for the policy? Is it consistent with social justice? Even though the cost of carrying out the All-Volunteer-Force policy is being questioned, some studies show that it is not higher than that of the conscription system. However, if Taiwan brings the All-Volunteer-Force policy into full play in the future, the force structure must conform to the strategies suited to Taiwan's situation.

Key Words: Volunteer-Force, Gates Commission, Social Justice, Opportunity Cost, Porcupine Strategy

* Associate professor, Center of General Education, Kang-Ning Junior College of Medical Care and Management (correspondence author)

壹、前言

2013年9月，國防部宣布募兵制驗證時程由民國104年延後至106年實施，被外界形容為政策跳票。雖然募兵制目標並未改變，但國防部這個舉動，顯示馬英九總統2008年競選總統時所提此一政見，已面臨如何落實的挑戰。

持平而論，募兵制已成為當下各國兵役制度的主流，目前全球約有80個國家實施全募兵或包括募兵的混合制，即使現代徵兵制的創始國法國，也於1997年從徵募混合制改成全募兵制，這股轉向募兵制的風潮，係來自冷戰結束，全球享受和平紅利（Peace Dividend）之際，各國傳統威脅既除，自然偃鼓息兵，改採降低社會成本的募兵制。

英、美等國募兵制實施成功的經驗，也是其他國家改採募兵制的主因，特別是美國。美國國防部負責軍事人員與政策規劃的副次長卡爾(Bill Carr)，2008年在慶祝全募兵制實施35週年時表示，美國及美軍之所以如此強大，要歸功於全募兵政策（Carden, 2005）。但美國前總統尼克森(Richard Milhous Nixon)1973年斷然廢除徵兵制改採全募兵制時，實施初期並不順暢，不僅人力素質沒有預期中的提高，招募員額也未達到目標，1970年代末期甚至出現重新恢復徵兵制的聲浪，最後是在提高軍人薪資待遇、改進宣傳技巧等途徑後，全募兵制的實施才漸入佳境。

2001年「911」恐怖攻擊事件爆發，美國民眾陷入巨大的恐慌，恐慌心態也反映在重新恢復徵兵制的聲浪。當時民調顯示76%的民眾支持恢復徵兵制，但2005年美聯社(Associated Press)和民調機構益普索(IPSOS)再度針對兵役問題進行調查時，支持恢復徵兵制的比例只剩下27%（PollingReport.com, 2005），這種落差顯示，戰爭等巨大危機的產生，往往左右民眾對兵役制度的思考，如同越戰促使美國取消徵兵制一樣。

相對於美國，我國目前推動募兵制的最大優勢是沒有戰爭威脅，使我國能夠好整以暇多方設想。事實上，國防部早在2002年5月就做出逐年增加募兵比例，2008年朝向全募兵制轉型的政策宣示，這表示我國推動募兵制已有好幾年的驗證經驗，這個經驗可做為進一步推動募兵制的重要參考，但遺憾的是這幾年的實踐結果及優劣成敗，並無相關分析報告。

實際上，民進黨執政時期，國防部對募兵制的推動並不熱衷，這與美國推動全募兵制的情形正好相反。由於越戰期間美軍出現大量逃兵，在戰場的美國大兵屢有重大違紀事件發生，使美軍將領對徵兵制失去信心，故尼克森改採全募兵制時，美國軍方也表示支持。但國軍態度絕非是影響募兵制的唯一和絕對性因素，根據美國智庫「蘭德公司」(RAND Corporation)研究，1960年代以來，美國民眾便逐漸失去對徵兵制的支持，轉而支持全募兵制，造成這種態度轉變的因素主要有五，包括：一、役齡青年數量增加，但軍隊能夠胃納的人數有限；二、國家預算能夠支應全募兵制的實施；三、無論保守或自由陣營都認為政府無權在未經人民同意下強迫青年入伍；四、反越戰情緒促使兵役制度的變革；五、美國軍方支持兵役制度的改變（RAND Corporation, 2006）。

這五項並未窮盡募兵制產生的所有因素，但卻點出了一個重要事實，即絕不能以單一面向看待募兵制的實施，否則將會見樹不見林。由此出發，本文將針對募兵制實施觸及的重要面向進行探討，由於台灣募兵經驗仍屬實驗階段，故本文主要採取美國實施全募兵制的經驗，印證及提出募兵制可能的優劣得失，在內容結構方面，首先以美國經驗概括式說明全募兵制的機會與挑戰；其次針對影響全募兵制的若干重要面向進行分析，包括社會正義、全募兵制的實施成本、

戰略的思維及對兩岸軍事的影響，最後提出募兵制的實施策略進行總結。

貳、機會與挑戰

如同其他公共政策，募兵制也具有一體兩面的效果，對於那些有利於募兵制推動的因素，本文稱之為「機會」，反之則稱之為「挑戰」。這一部分，本文參考美國推動募兵制經驗及我國實驗募兵情形，並參照我國國情及客觀環境，概括歸納有利與不利於募兵制推動的面向。我們將發現，許多因素本身既是機會也是挑戰，端賴決策者如何因勢利導、創機造勢。

一、領導者的決心與準備

1960年代，美國國內反越戰氣氛逐漸高漲，許多人對於徵兵制度的公平性存疑，並激起反對徵兵的強大聲浪，當時的詹森總統(Lyndon Johnson)於1966年下令組織「徵兵事務國家諮詢委員會」(National Advisory Commission on Selective Service)，針對徵選兵制度(Selective Service System)及可能的替代制度進行調查，這個委員會最後做出反對實施全募兵制的結論，並建議針對現行徵選兵制度進行局部調整與改變(National Advisory Commission on Selective Service, 1967)。

尼克森1968年競選美國總統時，提出廢除徵兵制的政見訴求，勝選之後，在全募兵制實施之前，白宮與國會合作先行推動抽籤入伍(Draft Lottery)制度，取消原由地方「徵兵委員會」(Draft Board)享有決定誰入伍的完全權力。尼克森同時成立「全志願役軍隊委員會」(Commission on an All-Volunteer Armed Force)(又稱為蓋茲委員會，Gates Commission)，負責推動取消徵兵制、實施全募兵制，1970年該委員會提出報告，建議實施全募兵制，尼克森根據這份報告於1973年

7月1日正式廢除徵兵制度。尼克森在推動美國全募兵制過程中居於靈魂地位，除了尼克森的意志外，許多關鍵性人物也扮演「推手」的角色，包括尼克森政府的國防部長萊爾德(Melvin Laird)，他透過「人力計畫」(People Programs)，確保了軍隊的人力素質；此外，1980年代全募兵制尚未站穩腳跟時，雷根政府的國防部長溫柏格(Caspar Weinberger)及憑藉個人特質與才智讓全募兵制得以為美國民眾接受的索門(Maxwell Thurman)上將，也是維繫此一制度的關鍵人物。從尼克森政府改變詹森政府政策改採全募兵制，到接續幾任政府對全募兵制政策的傳承，顯示當政者的支持對此一制度的維繫非常重要。¹

其次，美國全募兵制雖然自尼克森就任總統後五年才完成，但自1964年起，美軍許多人事主管便大量應用有關兵役制度的經濟、心理、社會等領域研究報告，為全募兵制實施提供了堅強的理論基礎，²「蓋茲委員會」更網羅包括羅徹斯特大學(University of Rochester)商學院院長邁克林(William Meckling)與該校「海軍研究中心」資深研究員凱辛(David Kassing)，知名經濟學者奧伊(Walter Oi)、傅利曼(Milton Friedman)、巴羅(Robert Barro)，及當時的準國防部副部長懷特(John White)等一時之選。顯示美國實施全募兵制做了許多事前準備及研究。

最後，募兵制能否成功的關鍵之一，端賴是否有一全力推動的團隊。「蓋茲委員會」成員最初對募兵制並無一致共識，最後端賴委員會中的經濟學者不斷以數據說服，及委員會主席蓋茲(Thomas Gates)勸說持反對

¹ 美國全球反恐戰爭導致兵力吃緊，恢復徵兵的聲浪始終存在，2004年總統大選，美國《新聞週刊》(Newsweek)曾進行民調，有38%的受訪者認為布希一旦連任就會恢復徵兵制，然而，即使面對兵源不足問題，布希仍堅決支持全募兵制，反對恢復徵兵。

² 參閱 RAND Corporation, "the Evolution of the All-Volunteer Force," *Research Brief*, p.2.

意見的軍方人士，最後終以一致決通過支持全募兵制的報告，³ 其後實施時，更有萊爾德、溫柏格等人的辯護，方能使此制維繫於不墜。

二、經濟情勢的影響

馬克斯 (Karl Marx) 認為經濟是包括一切政治、社會、精神等上層建築的下層基礎建築，就某一程度言，也可適用募兵制的推動。前美國陸軍部部長凱爾德拉 (Louis Caldera) 一針見血說過：「強大的經濟讓年輕人有更多的選擇」(Caldera,1999)，這個情形使軍隊必須在國家經濟狀況好的時候，面臨與其他公、民營企業及機構的多樣競爭，就美國的經驗而言，大學院校特別是吸引高中畢業生的強勁對手 (The National Academies,2005)。

「美國國家委員會」(The National Academies' National Research Council) 2002 年提出的一份報告顯示，美國高中畢業生選擇繼續升學的比例越來越高，已影響到軍隊招募，他們的父母親學歷，也會影響他選擇升學或從軍。確實，伯納 (J. Kevin Berner) 和道拉 (Thomas V. Daula) 在研究軍隊招募與機構提供誘因及招募資源使用效率的問題時發現，美國陸軍招募結果與薪資和失業率

有密切的關係，薪資與失業率越高，招募人數越高，反之則低 (Berner and Daula,1993)。霍內 (David K. Horne) 也發現同樣的情形，他以 16 歲到 19 歲的年輕男性為研究群體，發現當失業率下降 1% 時，美軍資格測驗 (Armed Forces Qualifying Test, AFQT) 在 1-3A 的合格男性，每季會減少 600 人，失業率變化對軍隊招募的影響，通常會在一到二季感受到 (Horne,1985)。

1981 年到 1984 年是美軍招募的高峰期，一般將此歸因於這段期間美國經濟不景氣導致的高失業率；反之，1990 年代招募情形不理想，也與美國景氣恢復有關 (Krebs, 2006)。同樣情形也出現在 2008 年金融危機發生後，當年美國陸軍招募員額僅逾目標員額 1%，但 2009 年美國經濟受到金融危機衝擊的頭一年，失業率飆升到 9.3%，陸軍招募員額卻超過目標員額 8%，且其他軍種招募員額都達到或者超過目標值，是自 1973 年以來首度出現的情形 (Moore,2012)。隨著經濟逐漸好轉，美軍招募又出現走下坡現象。2013 年，美國失業率出現近五年來首度低於 7% 情形，陸軍申請加入延遲服役計畫 (Delayed Entry Program) 的員額出現萎縮，僅能滿足招募目標員額的 1/3，而前一年申請該計畫的員額足夠滿足目標員額近半數 (Tilghman, 2014)。

當然，經濟不是影響募兵制實施最重要的因素，對每個人的影響也不同，伯納和道拉的研究顯示，金錢誘因對那些猶疑不定者的影響最大 (Berner and Daula,1993)。其他配套措施也可以降低經濟因素的衝擊，如提高軍人待遇及優厚的退撫福利，對兵員招募便有很大的激勵作用。但對馬總統而言，這個因素似乎造成了政策悖論的兩難，他的拚經濟政策若成功，就表示募兵政策的推動將遭遇阻力；反之，他的拚經濟成績若不理想，或許是順利推動募兵制的一個好機會。

³ 蘭德公司研究員庫柏(Richard VL Cooper)表示，「蓋茲委員會」中經濟學者的意見較佔優勢；按傅利曼的說法，該委員會共有 15 名委員，其中 5 人支持全募兵制，5 人反對，其餘 5 人較無特定看法，傅利曼是為全募兵制積極辯護者之一；至於蓋茲本人則穿梭國防部內對委員會報告有意見的高階將領之間，遊說他們支持委員會建議。參閱 Richard Cooper, *Military Manpower and the All-Volunteer Force*(Santa Monica, CA: Rand Corporation,1977), p.38. David Warsh, "Unintended Consequences," *Economic Principals*, January 28, 2007,

<<http://www.economicprincipals.com/issues/07.01.28.html>>.

Bernard Rostker, *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Army*, Chapter Four, RAND Corporation, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG265/chapter4_sec1.html>.

三、軍事科技與武器裝備的更新

一、二次世界大戰期間，由於採取總體戰型態，武器平台及裝備系統亦不先進，戰爭形式屬於勞力密集型（Labor-Intensity），軍隊數量對戰爭勝負有重要影響，故徵兵制是各國兵役制度的主流。隨著軍事科技發展，武器裝備日益精密化，軍隊品質超越對數量的要求，募兵制也在此一趨勢下逐漸取代徵兵制。故可看出募兵制的發展軌跡，是由科技先進的海岸（Offshore）國家英國和美國，逐漸普及到歐洲大陸國家，再延伸到其他國家（Janowitz, 1983; Shaw, 1994）。此一趨勢也顯示，一國武器裝備越先進，比例越高，越易推動全募兵制。

武器裝備的現代化與精密化，對軍隊最大的影響之一，就是降低軍隊對人員數量的需求，也就是以資本密集（Capital-Intensity）取代勞力密進的軍隊，如英國自 1963 年實施募兵制以來，軍隊數量從 41.8 萬人減少至約 18 萬人。一個值得注意的現象是，科技含量及武器裝備比例較高的空軍和海軍，也是人員減少比例最多的軍種，英國空軍 1985 年至 1997 年的裁員比例為 40%，海軍為 32%，陸軍最低為 28%（Hartley, 2001）。顯示武器裝備的現代化和精密化與人員需求呈現反比關係。

當然，各國武器裝備不同，戰略也不同，因此很難訂出合理的人員與裝備比例，表一各國軍隊人員與重型武器的比例可供參考。須說明的是，表列各國軍隊人員數目包括志願役與義務役，軍隊人員與重型武器比例最高的是法國，而 1997 年時的法國仍為徵兵制；相形之下，實施募兵制且武器裝備皆為世界前茅的美國及英國比例均低；另外實施募兵制的比利時和加拿大也很低；當時實施徵兵制的德國比例亦低，但這是因為二戰戰敗後，德國法律限制部隊規模的緣故。

部隊人員總量與武器裝備含量所形成的

反比例現象，對我國推動募兵制至少產生兩大挑戰，首先是募兵制人事維持費用必然高的情形下，要將軍隊人員降至一定規模而不損及部隊戰力，配合全募兵的武器裝備費用必然也高，根據唐納利（Chris Donnelly）分析，武器裝備每 18 年採購費用就會增加一倍（Donnelly, 2000），這意謂軍事預算佔國家整體預算的比例不可能太低，如此勢必排擠其他政府部門預算；其次，我國不像英、美軍工產業基礎深厚、武器裝備的自製率高，在主要武器裝備大多外求下，很難有規劃軍隊人員與武器裝備配置比例的主動權，這也形成我國實施及維持募兵制的一大變數。

表 1：各國軍隊人員與重型武器比例比較 (1997 年)

國家	重型武器數量	軍隊人員數量	人員/重型武器比例 (人)
歐盟	52,000	2,200,000	42.3
北約	106,900	4,530,000	42.4
美國	48,020	1,554,000	32.4
英國	5,610	218,000	38.9
比利時	1,180	43,000	36.4
法國	6,860	475,000	69.2
德國	11,220	335,000	29.9
澳洲	1,240	57,000	45.9
加拿大	2,440	66,000	27.1
紐西蘭	190	10,000	52.6

註一：重型武器包括裝甲車輛、大砲、戰鬥機、攻擊直升機及大型軍艦。

資料來源：德國波恩國際軍用轉民用中心 (Bonn International Centre for Conversion, BICC, 1999)

四、人員徵募與素質

在市場機制下，軍隊必須與其他職業競爭人才，問題是軍隊是否有足夠誘因吸引人

才加入？美國軍事社會學者默斯科斯（Charles Moskos）2000年針對430位西北大學學生進行民調，結果少有人願意加入軍隊。在此之前，美國軍隊招募也不理想，默斯科斯因此疾呼：「沒有其他比軍隊招募不足更為嚴重的問題」（Manning, 2005）。乍聽之下美軍招募問題嚴重，但若單從數量看，問題並沒有想像中嚴重，美軍陸、海、空及陸戰隊四個軍種現役部隊每年徵募幾乎都可達到目標，徵募情形比較不理想的是國民兵（National Guard）和各軍種後備部隊（Reserves）（Kane, 2005）。這種民調與實際徵募落差的情形也出現在我國，國防管理學院曾做過民調，只有3%的受訪者願意入伍擔任基層士兵（陳新民，2005），但國防部過去每年募兵卻宣稱成績不惡，若實情如此，就顯示還有其他因素可以扭轉主觀意願的低落。

另外被質疑者是國家一旦發生戰爭，是否還有人願意冒死加入軍隊？⁴從美國經驗來看，1973年實施全募兵制以來所經歷的戰爭，基本上沒有影響軍隊招募，但深入分析，在反恐戰爭前的歷次戰爭，均屬短期戰爭，自911事件發生後，美國進行的阿富汗與伊拉克戰爭已成為長期戰爭，且正當性遭受質疑，軍隊招募明顯受到影響（Bacevich, 2005），美軍在採取調整常駐基地（Home Station）駐守時間的「人員頻率」（Personal Tempo, PERSTEMPO），及強迫留營的「止損程式」（Stop Loss/Stop Move）措施後，方能維持軍隊人力。惟這些措施非但受到國內批評，也影響年輕人入營及在營

軍人留營的意願，反而更加惡化軍隊招募（Carlson, 2006）。

在人員素質方面，雖然長期來看美軍素質一直很高，但這個情形卻開始出現變化。美軍構成主力主要為高中畢業學歷士兵，美國教育信用基金會（The Education Trust）2010年公布一份名為〈軍隊拒於門外〉（*Shut Out of the Military*）的報告，顯示5個高中生中就有1個無法通過美軍鑑定考，有色人種的數目更高達3個（National Priorities Project, 2011）。顯示美軍招募不僅面臨量的挑戰，同時也面臨質的挑戰。

隨此一人力素質下降而來的是對軍隊紀律維持的疑慮，在過去高素質人力下，全募兵制構成的美軍可謂是一支軍紀嚴明的軍隊，⁵然而近年來，美軍為吸引人員加入以彌補部隊員額不足窘境，不斷放寬招募標準，提高入營年齡上限及縮短役期，更受到外界批評的是它允許有犯罪前科者入伍。美軍稱這些有犯罪紀錄的人為「道德看守期間者」（Moral Waivers），據統計，2006年這些人佔美軍現役和後備部隊新兵比例達7.9%，2007年此一比例升高至13%（Korb, 2008）。陸軍更為嚴重，2006年陸軍招募新兵有10%的「道德看守期間者」，2007年比率升高到30%（Haefner, 2013）。這形成美軍戰力的一種惡性循環，美軍越需要高素質人力，但部隊素質反而每況愈下，這也是美軍招募達到數量目標表象下，一個更值得關切的現象。

參、社會正義的問題

兵役制度涉及以法律規範個人參與國家

⁴ 曾擔任美國國防部長特別助理的凱斯特(John G. Kester)即曾表示：「若人們預期幾個禮拜之內會有被槍擊的危險，即使是經濟學家，也不會預期這些人為因為錢的緣故入伍。」參閱 John G. Kester, "The Reasons to Draft" in William Bowman, Roger Little, and G. Thomas Sicilia, eds., *The All-Volunteer Force After a Decade* (Washington, D.C.: Pergamon-Brassey's, 1986), p.292.

⁵ 根據統計，美軍違紀事件在實施全募兵制前的1972年為18.4%，到了1990年，此一比例降至7.6%。參閱 Christopher Jehn, "conscription," *The Concise Encyclopedia of Economics*, The Library of Economics and Liberty, <<http://www.econlib.org/LIBRARY/Enc/Conscription.html>>。

戰爭機器，因此同時含蓋個體與群體兩個層面，自然容易引起社會正義的辯論。美國兵役制度改革過程中，社會正義是對峙焦點之一，爭辯雙方都認為自己站在社會正義的一方，此一爭議觸及到美國傳統價值的兩個重要面向：自由與公平，這個問題在台灣雖有零星討論，惟未形成辯論焦點，但台灣特殊的族群政治及逐漸增加的階級意識，相關問題隨時可能浮上檯面，值得深入探討。

一、選擇的自由

尼克森授命組成的「蓋茲委員會」在提交建議實施全募兵制的報告中提到，強迫性的徵兵制令人「無法忍受」，全募兵制則符合美國的「基本國家價值」(RAND Corporation, 1970)。這一套價值體系，就是「社會正義」的判準，兵役制度必須符合人民所能接受的價值方才是正義，而募兵制之所以優於徵兵制的「價值」之一，就是此一制度減少政府干預，尊重人民按其意願選擇職業的自由，具體而言，就是尊重人民的自由權和追求幸福的權利。

然而，若美國建國以來即重視自由權，為何須等到將近 200 年後，它的兵役制度才體現出對此一價值的重視？最主要原因在於美國經濟發展導致的社會結構改變，導致意識形態的變化，包括自由個人主義、後物質主義和後現代主義 (Downing, 2003)，此一類型的意識形態重視個人表達的價值超越對於權威及階層體制的服從，這種心態也反射在對威權及階層意味濃厚的徵兵制反對態度，雖然全募兵制也有威權和階級的色彩，但至少給與個人選擇的自由。

這個情形也聯結到上述經濟發展對募兵制實施的影響，但結論似乎相反，惟若深入來看其實並不相悖，因為重點是經濟發展導致的個人選擇自由擴大，上文強調不選擇入伍的自由，此處則強調選擇入伍的自由，而

在徵兵制下是沒有這種自由的，因此，就自由權而言，募兵制較符合社會正義。

二、比例的公平性

兵役制度另一個涉及社會正義的面向是「公平」，1973 年美國全募兵制推動的動力來源之一，即是部隊中少數族群和社會底層階級比例太高，致使民眾認為徵兵制不符公平精神。奇怪的是，美國近幾年恢復徵兵制的呼聲，也係認為全募兵制不公平，眾議員蘭格 (Charles Range) 於 2002 年投書紐約時報批評：「軍隊中的窮人和少數族群不符比例，特權階級不是代表不足就是根本沒有。」他的質疑成為批評全募兵制和反伊拉克戰爭常被提出的論點 (Rangel, 2002)，但此一批評是否公允？

肯恩 (Tim Kane) 2005 年曾從家計所得、教育程度、族裔和區域四個面向分析美軍的結構，發現大部分美國士兵來自中產階級，軍隊中家庭收入的比例分佈亦同於全國家庭收入的分佈；在教育程度方面，具有高中以上學歷的士兵比例較全國的比例要高，顯示募兵制確有提升軍隊素質的功能；在族裔比例方面，雖然軍中黑人的比例超過全國比例，但並非取代白人，因為白人的比例沒有什麼變化，而是其他少數族裔、特別是亞裔的比例降低，就此而言，並沒有如蘭格所言「少數族群不符比例」的情形；⁶ 在區域分佈方面，確實出現大多數士兵來自農業地區的情形，但肯恩認為這實際上有益無害，因為農業區域的工作彈性小，軍隊不僅提供他們職業的選擇，同時也可藉此接受技能訓

⁶ 根據卡爾森 (Robert D. Carlson) 的研究，自從伊拉克戰爭後，美國的黑人 (和婦女) 是最不建議年輕人入伍的成年族群，因此使得美軍部隊黑人的比例降低，由 2000 年的 23.5% 降至 2005 年的 14%。參閱 Robert D. Carlson, "Is the All-Volunteer Forces Still Viable?," *Strategy Research Project*, 26 January 2006, pp.6-7, <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/kasil297.pdf>>。

練。整體來看，實施募兵制的美軍符合比例公平的原則，⁷且由於美軍有能力測驗的門檻限制，因此，不可能出現底層階級充斥軍隊的情形。

就我國而言，由此還衍生出另一個足堪討論的面向，台灣部分意見認為政治上的族群裂痕，可藉由普遍徵兵而於軍隊中獲得彌合。若軍隊真得能夠促進族群融合，則從美軍經驗來看，符合比例公平的募兵軍隊，亦有同樣功能。持此一見解者係立基於布魯爾（Marilynn B. Brewer）和布朗（Rupert J. Brown）所謂的「接觸假設」（Contact Hypothesis）（Brewer and Brown, 1998），然而，克瑞伯斯卻從四方面否定了此一假設。首先，接觸的增加可能更易造成猜疑而非融合，長期研究亦無法證實軍隊可成為族群的融爐；其次，即使軍隊有助於族群融合，亦不表示此一結果能夠轉移到社會脈絡；第三，社會環境對個人認同的影響更甚於軍隊服役的短期效果；最後，此一假設奠基於大規模徵兵，且入伍族群分佈比例能反映全國族群比例，但未來大規模徵兵的可能性已不大（Krebs, 2006）。克瑞伯斯的說明顯示，要軍隊擔負族群融合的責任乃是不可承受之重。

肆、實施的成本

對於懷抱「公民軍隊」（Civil Military）理想者而言，將軍隊與金錢聯繫是軍隊精神墮落的開始，這也是他們對募兵制的主要批評之一，即使是支持募兵制者，也為推行此一制度須付出的成本擔憂，從某一角度看，這些批評和擔憂都有道理，單從國家編列預算的數量看，募兵制確實很花錢，美國「蓋

茲委員會」提交實施全募兵制的建議報告，其中一個建議就是提高薪資，美國國會也於 1972 年立法通過將志願入伍的「一期兵」薪資增加 61.2%，這預示募兵制的推動勢必增加人事維持成本。

一、投資報酬考量影響軍隊招募

無論是否接受，薪資與福利已經成為軍隊招募優秀人才的必要條件，也是青年選擇是否投入軍中的主要考量。費雪 1969 年提出的「固定週期模型」（One-Period Model）顯示，只有在軍中薪資等於勞工參與勞動市場最低要求的保留工資（Reservation Wage）時，個人才會選擇從軍（Fisher, 1969）；柏納（J. Kevin. Berner）和道拉（Thomas.V. Daula）針對軍隊招募的研究也顯示，軍隊招募與相對薪資、失業率呈現正相關，特別是對那些猶豫不定者，金錢誘因是其選擇從軍的主要考量（Berner and Daula, 1993）。同樣情形也出現在台灣，國防大學國防管理學院曾於 2002 年向高中以上學生與家長發出問卷，結果受訪者中四成三認為軍中待遇太低（廖天威，2007）。可見市場經濟下的投資報酬率思考是不分職業一體適用的。

這種薪資報酬與入伍率間的正向關係，也被實際驗證過。雖然美國國會 1972 年通過調高「一期兵」薪資立法，但因軍中薪資仍難與民間競爭，故整個 1970 年代美軍所招募者大都為低空掠過能力測驗、素質不高的新兵，1979 年所有軍種皆未達到招募目標。這個情形直到卡特總統任內最後一年大幅增加軍人薪資始開始改觀，雷根政府繼之推出「重新武裝美國」（Rearm America）計畫，編列更多預算改善軍人薪資和生活條件，1984 年美軍人力結構出現巨大轉折，不僅達到招募員額目標，所有軍種擁有高中以上學歷者皆超過 90%，而民間企業此一比例僅為 75%（Halloran, 1988）。

⁷ 美國蘭德公司以年齡、性別、婚姻、教育程度、社經地位及族裔為指標進行的比較，亦得出相同的結論，參見 RAND Corporation, "the Evolution of the All-Volunteer Force," *Research Brief*, p2, <http://www.rand.org/pubs/research_briefs/2006/RAND_RB9195.pdf>.

兩者關係進一步得到量化驗證，荷內 (David K. Horne) 針對 1977 年至 1984 年期間從軍因素的研究顯示，軍中薪資每增加 115 美元，每一季具有高中學歷且能力測驗在 1-3A 的入伍新兵可增加 390 人 (Horne, 1985)；克萊姆森大學 (Clemson University) 經濟學者華納 (John T. Warner) 和「蘭德公司」經濟學者亞思齊 (Beth J. Asch) 共同合作的一份調查也顯示，對「一期兵」薪資每增加 10%，入伍比例相對也會增加 10% (Henderson and Jehn, 2004)。

這還僅是新兵招募的部分，若要維持部隊戰力，除了新血加入外，如何留住擁有豐富經驗與能力的老兵，也是重要課題。根據美國「華得立陸軍研究所」(Walter Reed Army Institute of Research, WRAIR) 對美國陸軍留營意願的調查，影響老兵留營的因素很多，包括出勤率、個人期望、家庭狀況和個人態度等，但投資報酬率也是影響他們決定去留的主因，如果他們認為投資在軍中的時間與報酬不相等，就會選擇離開 (Huffman et al, 2005)。歸納而言，無論選擇入伍或留營，除了最重要的薪資考量外，還有從軍的福利，包括終身俸、職務官舍、房租津貼、公餘進修補助、職業訓練、眷屬住所、托兒服務、眷屬生活輔導等，這一切都須要國家預算的支持。

二、募兵制人事成本不高於徵兵制

募兵制的人員維持費用必然佔據國家和國防預算相當比例，這還不加計配合人員精進所需的軍事裝備等硬體投資。根據，美國國防部審計辦公室 (Defense Department Comptroller's Office) 的計算，2001 年至 2012 年，美軍人事成本成長了 78% (Tilghman, 2013)，美國聯邦眾議院預算委員會 (Committee of Budget) 主席萊恩 (Paul Ryan) 也指出，自從 2001 年起，美軍現役部

隊平均個人成本增加了 41%，這個數字還不包括戰爭挹注以及通貨膨脹調整後增加的費用 (Ryan, 2013)。

至於我國，根據軍方評估，推動募兵制關鍵性的 2011 年至 2015 年，國防預算中的人員維持費，將由 2012 年的 1550 億元增加到 2016 年的 1634 億元，占國防預算比率從 48.98%，增加到 54.56% (中華日報, 2014)。這個比例與美、英相較偏高，姑且不論目前立法院規定人事費用不能超過預算 50%，龐大的人員維持費勢必成為推動募兵制的焦點，且為維持優質人力，未來這一部分花費只會多不會少。

要如何看待募兵制推升人員維持費用的問題呢？一個直覺的答案是維持徵兵制，但徵兵制是否就能節省支出？事實上，徵兵制下實際支領所得低於志願役下應領所得的官兵，其短缺差額等於是這些官兵所繳的稅，舉例來說，我國義務役二等兵每月薪資為 5890 元，志願役二等兵則為 29625 元，後者若是他從軍應領所得，則與前者被法律規定壓低成本的差額 23735 元，就是這名士兵每月所繳的稅，當我們不斷灌輸國人愛國意識，這些以實際行動捍衛國家的人卻被課如此高的稅，等於國家在懲罰他們的愛國行為！

此外，徵兵制下被刻意壓低的人事成本，無異鼓勵政府濫用資源，膨脹應有的國防力量，大量徵用一些原本不須進入軍中的人，特別是那些高技術人力，從整體來看，這意謂國家支付了超過需求的國防成本。美國審計署 (GAO) 1988 年研究重新恢復徵兵的可能性時，結論是在相同效能條件下，徵兵制將較募兵制更為昂貴，因為大量義務役士兵進入軍中，軍隊相應必須提供大量人員、設施進行例行性活動，如訓練、督導、分派駐地等。審計署估計每年因此增加的國防預算約在 20 億美元到 30 億美元之間

(Jehn,2008)。

再者，實施募兵制成本實際上會呈現遞減的趨勢。美國國防部 1966 年估計募兵成本將較徵兵多出 54 億美元，但 1980 年代初五角大廈重新向下修正了此一數字，因為發現大部分招募進來的士兵都會延長役期，因此降低了訓練成本。例如美軍培養一名有 7 年經驗、飛行 1300 小時的 F-15 戰鬥機飛行員，要花費 100 萬美元，若他繼續服役，不僅可省下這 100 萬美元，還省下了 7 年的訓練時間（星島環球網，2006）。1987 年審計署評估，在相同數量及戰力下，全募兵制較徵兵制的軍隊人事成本非但未增加，反而可減少 26 億美元（Halloran,1988）。

上述說明其實觸及評估募兵制實施成本的一個重要面向，就是機會成本（Opportunity Cost）的概念，也就是必須犧牲其他生產活動的價值，如一位高科技人才，他能為社會全體創造的收益以月薪計算是 10 萬元，在目前徵兵制下，他若應徵入伍且非從事高科技工作，此時，社會非但失去他每月可創造 10 萬元的價值，且全體納稅人還要支付他每月 5890 元的月薪，即使他當兵可創造符合它月薪 5890 元的效益，但社會卻損失他不當兵可創造的 10 萬元價值，這就是徵兵制下的機會成本。此外，在市場機制下，只會吸引潛在收入少於軍隊支付薪水的人當兵，故絕對能節省成本，但若薪水太低，就表示只會吸收到低生產能力的人，故要提高軍隊素質，軍人的薪資必須與民間報酬相當。

三、軍隊報酬體系的改良

美國要求軍人工資必須與政府官員和私人企業工資同步成長，並根據社會消費、物價指數波動調整。馬總統競選政見中提及，未來實施募兵制將提高軍人薪資，也是朝此一方向規劃，這是面對民間企業競爭人才的必然之舉，也是推動募兵制的必然趨勢，英

國 1980 年到 2000 年人事成本佔國防預算的比例雖然由 41% 下降至 38%，但個人薪資卻提高了 60%（Hartley,2001），即係此一趨勢的反映。另一個可供借鏡的例子，是美國在伊拉克的部分軍事後勤支援係交由民間公司承包，因為這些公司薪資高，結果吸走了許多老兵，造成美軍推動留營的困難，為了提高留營誘因，美軍還推出「重要技術人員留營津貼計畫」（Critical Skills Retention Bonus Program），重賞留人。

雖然推動募兵制的成本沒有想像中高，但美國實施經驗確實出現問題。按美國現行報酬體系（Compensation System），包括薪資、津貼與稅率優惠在內的現金支付佔全部報酬 48%，其餘健保、教育、退撫在內的非現金及延遲給付費用佔 52%，伊格蘭（Mackenzie M. Eaglen）發現，後者比例超過前者也是造成整個報酬體系僵化且膨脹人事支出的主因。對此他提出若干改革建議，首先，提高現金支付比例，如此一方面可避免軍人薪資低於民間的錯誤印象，另一方面也可增加招募誘因；第二，仿效民間企業每年檢討軍人薪資報酬，並詳列各項明細；第三，在「服務連續」（Continuum of Service）概念下，讓軍人福利可在現役部隊與備役部隊間移轉；第四，將報酬政策建立在獎勵表現和能力上，而非階級和「活得越久，領的越多」上（Eaglen,2008）。

伊格蘭對美軍報酬體系的觀察和建議，許多取法於私人企業，雖然兩者目的不同，但在控制成本及極大化效益方面，私人企業確有許多作法可供未來實施募兵制參考。首先，軍中無涉直接作戰的任務，未來可全面檢討，經由競標與簽約方式交由民間經營，如此將可節省經營成本；其次，人才是組織發展最重要資產，既然如此，軍中重要職務便不一定須由軍中內部擢升，民間有更適合人才時，即可考慮向外求才，這其實也是民

間企業的常態；最後，軍隊既投注大量金錢與時間培養人才，就不應以僵化的退休年齡規定驅逐良幣，這也與募兵制提升軍隊素質的目標不符。同樣道理，對於特定技術人才的招募，也不應設定年齡限制，如此將能擴大網羅人才的空間。

伍、兩岸軍事演變與台灣戰略抉擇

我國推動募兵制的主要訴求在建置一支素質高、專業性強的勁旅，但素質與專業必須放在與中國解放軍相同的水平比較，方能看出成果，就此而言，我國軍隊人力素質確實出現隱憂。過去無論是美國對我國軍的評鑑，或者我方自我評估，咸認兩岸軍事平衡我國人力素質處於優勢，此一優勢亦為確保台海和平的重要支柱，但近年來國軍人力優勢逐漸有流失之虞。

一、解放軍積極提高人力素質著眼打贏高科技戰爭

2001年美國《華盛頓郵報》報導，來台考察台灣軍隊的美國評估小組，之前原以為國軍堪比以色列軍隊，但來台之後卻發現台灣軍隊「士氣不振」、「訓練不足」，素質形同巴拿馬（大紀元，2001）。就此而言，鑑於募兵制確實有助提升軍隊素質，為維持國軍對解放軍質的優勢，確實有實施募兵制的必要。問題是我國在進步，中國也在進步，且其成果逐漸顯現。美國國防部自2008年公布的《中國軍力報告》(Military Power of the People's Republic of China)史無前例專章分析解放軍提升人力資源起，每年報告均指出解放軍人員素質不斷提升(US Department of Defense, 2008)。解放軍目標係將依賴數量優勢的軍隊轉型為一支資訊化的高科技部隊，雖然仍面臨諸多問題，但近年來已見成效。

中國中央軍委會2001年即提出2010年前幹部隊伍建設的中長期計畫，2003年進一

步實施「人才戰略工程」規劃，擬定2020年前建置一支打贏資訊化戰爭所需人才的戰略目標。值得注意的發展是，中國人才戰略工程初期目標，將重點置於培養軍官和士官，多年來，「全軍大抓人才建設」已為解放軍培養了一批高素質的領導人才。⁸自2008年起，解放軍更進一步將人才工程的發展目標，由上層領導結構轉移到基層士兵。

按中國現行兵役法規，士兵徵募以農村青年、城鎮待業青年為主，這個族群教育程度普遍偏低。為提高士兵學歷標準，縮小官、兵素質落差，解放軍將2008年冬季徵兵標準提高至以高中以上青年為主體，並首度將應屆大學生包括在內。為順利招募高素質士兵，中國調整「應徵公民體格檢查標準」，放寬高中以上學歷青年陸勤視力標準及徵兵年齡；並提供應屆畢業生優先報名應徵、體檢政審、審批定兵的「綠色通道」。這些措施公布後，北京、上海等大城市隨即宣布不再徵集初中學歷青年人伍，係1955年中國實行義務徵兵役制以來，初中程度青年首次不列入平時徵集範圍。

2013年，中國進一步將冬季徵兵制改為夏季徵兵制，是自1990年實行冬季徵兵23年以來，首次調整徵兵時間。此舉主要目的在為大學生參軍開通從「校門到營門」的直通車，藉此吸收高素質人力，從源頭提高解放軍士兵隊伍的整體素質。除此之外，為鼓勵大學生入營，中國還提出許多優惠措施，除了保留入學學籍，並對大學生在校期間學費提供一次性補償，以及代償助學貸款。

⁸ 據《解放軍報》報導，至2008年，解放軍作戰部隊領導幹部中，具大專以上學歷者佔95%，全軍大專以上學歷軍官達85%。郭嘉、李宜良，〈解放軍人才培養規模擴大官兵素質大幅提高〉，《人民日報》，2007年2月24日，http://www.gov.cn/jrzg/2007-02/24/content_532804.htm。馮超卓編輯，〈我軍向精兵合成闊步邁進〉，《中國機構網》，2008年8月1日，http://www.chinaorg.cn/zt/81zt/2007-08/01/content_5111364.htm。

兩岸軍隊都在強化人力素質，無獨有偶的是此舉背後的結構性思考，都緣自打一場高科技戰爭的戰略構想，因為高科技戰爭需要高素質軍人，因此軍隊對人才的需求就較過去來得迫切。中國此一思維係受到美國攻打伊拉克的波灣戰爭震撼刺激，而台灣則受到美國戰略思想的影響。雖然兩岸都體現出追求 21 世紀「軍事事務革命」現代化作戰能力的目標，但針對不同對象，卻發展出不同的軍事戰略。

中國強化軍事能力的直接目標係針對台灣問題，意圖達到「阻獨促統」，中、長程而言則在取得區域乃至於全球霸權，為遂行這些目的，中國現階段軍事戰略以「積極防禦」為核心，以「打贏資訊化條件下的局部戰爭」為建軍目標。為確保對台作戰最終勝利，中國擬定「遠戰速勝，首戰決勝」的戰略指導，而要實現此一目的，就必須具備遏制美、日等國介入台海衝突的軍事能力，中國針對後者發展出「反介入」(Antiaccess) 戰略，⁹ 以便在台海爆發衝突時，將美軍阻止於交戰區內，或者迫使美軍距離衝突地點更遠之處交戰。

因此，中國對台作戰構想係準備打一場同時因應國軍與美、日外力的兩面戰爭，作戰型式與兵力整建同時強調對稱 (Symmetrical) 作戰與非對稱 (Asymmetrical) 作戰，前者特別表現在中國持續強化三軍聯合作戰，並置重於聯合登

陸、縱深進攻、海空局部封鎖及聯合火力打擊等，軍事變革特別加強海、空軍及二炮建設；後者則特別表現在針對美軍「阿基里斯腳跟」(Achilles' Heel) 發展出的反衛星等太空戰力，以及網路戰能力等。中國同時因應軍力優勢的美國及相對劣勢的台灣，規劃出兼顧對稱與非對稱作戰構想有其道理，但相同的邏輯應用在台灣，則呈現出不同的思維。

二、台灣需要何種「刺蝟戰略」？

面對軍力優勢的敵人，台灣需要《孫子兵法》強調的「避實擊虛」、「出奇制勝」、「出其不意」、「以迂為直」的非對稱戰略，但這一方面台灣卻始終無法建構出一致的戰略，此一缺失導致我國兵役制度的建制始終漂移不定。2002 年國防部公布的「國防報告書」，提出「制空、制海、地面防衛」建軍方向，並宣示要實驗全募兵制，以驗證募兵制度的可行性，且募兵比例逐年調升。然而這段期間國防部對募兵制的推動並不積極。2006 年，國防部進行精進案第二階段規劃時，根據後備兵源考量，基本上已完全排除「全募兵制」，而朝「徵募並行」的方向規劃，除高科技、高素質兵源由招募志願役士兵獲得外，另外維持 40% 的兵源採徵兵制 (中央通訊社，2006)。一直到 2008 年馬英九代表國民黨參選總統勝選並宣示推動全募兵制，國防部才配合開始推動。

兵役制度的擺盪顯示戰略的不確定性，這個缺失已對國家安全造成威脅。面對軍力優勢與我差距日益擴大的中國，台灣非但未構思以弱擊強、以少勝多的非對稱戰略，反而反其道而行採取對稱作戰方式因應，這從台灣近年來針對中國擴軍亦相應擴充海、空軍武力，以及同樣強調三軍聯合作戰等面向即看得出來。但這種訴求「有效嚇阻」的軍事戰略思想，很可能無法達到目的，這時就需要一種適合台澎防衛作戰的新思維

⁹ 美國蘭德(RAND)公司2007年公布的〈進入龍穴：中國反介入戰略對美國的影響〉(Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States)報告指出，中共「反介入」戰略可能採取的途徑包括：攻擊美國C4ISR系統；攻擊後勤、交通及支援系統；攻擊空軍基地；封鎖海上運輸線及攻擊港口；攻擊航空母艦戰鬥群；阻止使用盟國基地。Roger Cliff, Mark Burles, Michael S Chase, Derek Eaton and Kevin L. Pollpeter, "Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and their Implications for the United States", Prepared for the United States Air Force (Santa Monica: RAND Corporation, 2007), pp. 51-77.

(Murray,2008)。¹⁰

台灣軍事戰略新思維的重要性，在其直接影響兵力整建規劃，過去在對中國「攻勢作戰」戰略下，台灣維持一龐大陸軍及後備部隊，但在逐漸朝「守勢作戰」修正過程中，國軍兵力結構隨之改變，開始導向「精兵主義」，主要著重於海、空軍軍力的強化，戰略思想變化連帶引起兵役制度改變，從過去的徵兵制改為徵募併行制，2008年政權轉移後，國民黨政府全力推動募兵制，對現行兵力結構的影響猶待觀察，但其中若干關鍵，卻對未來台海軍力平衡有深遠的影響。

首先是在募兵制下，未來陸、海、空軍兵力及資源配置的問題，面對軍力快速擴張的中國，大部分台海軍事問題專家都認為台灣應採取「刺蝟戰略」(Porcupine Strategy)，但對此一戰略的置重點卻不同，因此也產生不同的兵力配置觀點。「卡托研究所防衛政策研究中心」(Defense Policy Studies of Cato Institute)主任伊蘭德(Ivan Eland)認為，台灣建軍不需要以戰勝中國為目的，只要具備讓中國無法承受的破壞力量，使其認為對台攻擊不敷成本即可，在此原則下，他主張台灣應強化海、空軍軍力，減少陸軍的數量。

然而，伊蘭德的「刺蝟戰略」乃是建立在三個基礎上，包括：一、台灣對美國並不具戰略重要性，不值得美國冒著與中國軍事衝突的風險，美國應提供台灣足以自我防衛的武器；二、台灣對中國具有軍事優勢，中國不可能具有兩棲登陸的能力，它的海、空軍不具優勢；沒有足夠的登陸部隊。艦隊防空及砲火支援能力也不足；中國也沒有能力封鎖台灣；即使對台灣發動飛彈攻擊，也可

能遭到台灣報復；三、台灣陸軍是過去國民黨威權政府的遺緒，民主化的台灣應進行軍隊結構重建(Eland,2003)。

從我國的觀點看，伊蘭德的論據不符我國戰略環境及防衛需求。首先，我們不可能接受台灣對美國不具戰略重要性的論點，否則對我國安全無異是自廢武功的自殺行為；其次，伊蘭德對台灣陸軍的定位，已不符台灣軍隊現狀；最後，即使是伊蘭德的第二個論據，在中國連續二十餘年兩位數成長的軍事預算支持下，其蛙跳式的國防建設，已使兩岸軍力平衡產生根本變化，包括美國、日本、澳洲等國對兩岸軍力評估，都做出已向中國傾斜的結論；「蘭德公司」也認為未來的台海戰爭，中國有可能擊敗馳援美軍(Cliff,2007)；2006年時任國防部長李傑在立法院答詢時亦指出，中國已具備封鎖台灣及奪佔我外島的能力，在此情形下，伊蘭德設想的「刺蝟戰略」並不適合台灣，必須尋求另外模式的「刺蝟戰略」。

美國海軍戰爭學院副教授莫瑞(William S.Murray)提出不同內涵的「刺蝟戰略」，他認為台灣不可能以對稱作戰的方式戰勝中國，因此應思考的是如何發揮本身的不對稱優勢。此外，不同於伊蘭德設想中國不可能侵台前提，而將焦點置於嚇阻，莫瑞則考量到一旦嚇阻失敗，台灣的目標應置於如何挫敗共軍的攻擊。易言之，莫瑞的「刺蝟戰略」是建立在認定中國已具備在美國介入台海之前攻佔台灣的實力，而台灣應該做的，除了強化重要軍、民基礎設施，建立備用設施等，以持久戰略抵消中國的「速戰速決」，與伊蘭德大異其趣的是，他認為台灣應放棄將資源投入花大錢效果卻有限的海、空軍，而應將焦點置於建立一支專業化的陸軍部隊(Murray,2008)。

¹⁰ 美國前太平洋軍區司令布萊爾(Dennis C. Blair)亦認為，未來台海作戰一定是以網路為中心的非對稱戰爭。參閱舒孝煌、李文忠辦公室、全球防衛雜誌，〈精進聯合作戰機制——國防治制修法方向座談會〉，《全球防衛雜誌》，262期，2006年6月，<<http://www.diic.com.tw/mag/mag262/262-72.htm>>。

三、陸軍與後備部隊角色及功能應提高

將莫瑞觀點置於台灣地緣戰略環境，台灣島嶼防衛作戰，具有「預警短、縱深淺、決戰快」的特質，就我國面對的敵情而言，解放軍近年來積極強化海、空、飛彈、電磁、資訊等戰力，並強調「首戰即決戰」，可以想見台海若猝然爆發軍事衝突，解放軍先進武器必定傾巢而出，在兩岸軍力懸殊下，我國海、空軍有可能在極短時間內癱瘓，喪失主戰武力。許多人援引英國海島防禦同樣側重海、空軍的例子，印證我國也應採相同模式，但此一觀點忽視英國先進海、空武器多可自製，可以迅速補充戰損，而我國多為外購，無法立即彌補，且軍購環境受制於國際及兩岸政治。在此情形下，我國的決戰主力不應置於海、空軍，而應置於陸軍的地面防衛戰，並藉由巷戰、遊擊戰等「非線性作戰」，拖延共軍兵力，抵消決戰意圖，以持久戰等待外援。

地面防衛戰及持久戰既是台灣島嶼防衛作戰的最適之途，則除陸軍部隊角色必須提升外，後備部隊功能也必須相應提升，從美國在伊拉克戰爭經驗來看，當作戰任務由初期的攻擊轉為持續佔領後，現役部隊人力頓時吃緊，美軍只好大量調用後備部隊，數量高達駐伊美軍的 40%，實際上已使後備部隊性質由原先強化現役部隊的預備兵力，成為後者的替代兵力 (CATO,2005)。亦即由冷戰時期屬性原為「戰略預備」(Strategic Reserve) 部隊轉型為「戰役預備」(Operational Reserve) 部隊，但在此同時，美軍後備部隊資源與訓練不足的窘境也被凸顯出來，顯示一旦軍事戰略由速戰速決轉為持久，後備部隊的角色勢必加重，若未做好備戰準備，屆時對戰局的因應可能事倍功半。¹¹

¹¹ 美國傳統基金會資深研究員卡若伐諾 (James Jay Carafano) 因此提出三點建議：1. 現役與備役部隊應維持同樣編制，使後備部隊處於與現役平等的地位，他將此稱之為「鏡像」(Mirror Imaging)；2. 為解決後備部隊

國軍在「常備機動打擊、後備城鄉守備」指導下，提出「精簡常備，廣儲後備」及「完善動員，寓兵於民」建軍構想，希望後備部隊達到「及時動員、及時作戰、就地動員、就地應戰」的作戰目標，此外還兼負災害應變支援的任務。簡言之，國軍希望藉此建立全民總體防衛後備戰力，但迄今卻看不出提升後備部隊戰力的具體作法。

從量的角度看，按作戰經驗，一名現役士兵必須有五至六名備役士兵支援 (Donnelly,2000)，若以募兵現役兵力 20 萬人計算，應有 100 萬至 120 萬的後備兵力配合，目前我國列管後備軍人兵力達 290 萬人，因此在量上不成問題，有問題的是後備部隊的素質，監察院國防委員會曾於 2001 年針對國軍後備部隊戰力進行調查，發現後備部隊作戰能力不足，戰時無法有效銜接，並據此對國防部提出糾正，按目前募兵制規劃，在不修憲前提下，未來達服役年齡青年只要接受三到四個月的「軍事基礎訓練」，結訓後納入後備役，這麼短的期間能否訓練出符合作戰需求的備役士兵？如何與結訓後的動員訓練銜接？是否能同時擔當「戰略預備」與「戰役預備」的角色？類此問題影響台灣安全至鉅，必須謀定而後動。

陸、結論

冷戰結束後，解放軍開始強調「科技強軍、科技練兵」，與台灣同樣發展聯合作戰的作戰形式，具體措施包括實行以「戰區」為基礎的三軍大聯勤一體化、調整軍隊編制和

裝備落後問題，他提出「瀑布式現代化」(Cascading Modernization) 理論，現役部隊換裝新裝備後就將原裝備移交給後備部隊；3. 提供第一時間即可能調赴戰場的部隊充分預算，使其有足夠的裝備和訓練，他稱之為「即刻作戰資助」(First-to-Fight Funding)。James Jay Carafano, "Total Force Policy and the Abrams Doctrine: Unfulfilled Promise, Uncertain Future," *Foreign Policy Research Institute*, February 3, 2005, <<http://www.fpri.org/enotes/20050203.military.carofano.totalforcepolicyabramsdoctrine.html>>.

結構、驗證聯戰指揮平台等。若目前兩岸建軍主軸未變，兩岸未來戰爭將是硬碰硬的高科技戰爭，這也是迄今為止，國防部在驗證募兵制時所採行的規劃方向。然而，此一作戰構想並不符合我國作戰環境，既然如此，我國的兵力結構與武器系統購置，便不應以高強度戰爭(High-Intensity Warfare)為方向，而應朝向低強度戰爭(Low-Intensity Warfare)的方向思考。

在此原則下，我國未來的募兵部隊，形態上將與美、英等強調高科技的部隊有異，因此也應發展出不同於美、英的作戰準則。惟如前所言，募兵制的推動對我國既是挑戰也是機會，因此將「挑戰極小化，機會極大化」便成為此制能否如期如質推動的最主要關鍵，在募兵制已係既定政策前提下，為順利推動此制，謹提出下列途徑以供參考：

- 一、成立類似美國「蓋茲委員會」的權威性研究組織。此一委員會應提升至總統府層級，避免部門本位主義，且成員應含蓋相關領域研究人才，惟鑑於憲政原理，此一組織宜扮演諮詢角色，但成員應含蓋相關領域人員，按「蓋茲委員會」之組成，除軍方人員外，還包括企業界人士、人權代表、學生代表等，其中最重要的是經濟學者，在推動募兵制改革過程中，發揮了火車頭的引導功能。
- 二、為吸引優秀人才從軍及提高留營動機，必須檢討現行軍中報酬制度。包括提高現金給與比例和重新設計退撫制度，例如仿照美國制度，將薪資、津貼與稅率優惠在內的現金支付比率盡可能提高至接近甚或超過 50%，退撫設計應含納就學與就業；另一方面為節省維持成本，應審慎考量將軍隊部分工作外包，如空軍飛行員的模擬飛行訓練及武器裝備維修等，但這些承接軍隊業務的民間企業，常成為與軍隊競爭人才的對手，故

在評估外包時，除了成本因素考量，也要考慮是否造成軍中人才流失的負面效果。

- 三、評估武器裝備與人員的配置比例，並算出適當的現役兵力目標員額。美軍目前發展發向，是以火力取代人力，就此而言，對於武器裝備的投資必須逐年增加。對於目標員額的評估，除應思考我國島嶼防衛作戰需求及戰略調整外，亦應包括「自動化戰場」(Automated Battlefield)之前瞻科技發展，與我軍購之限制因素。另科技化與自動化既為募兵軍隊之訴求與趨勢，則至少技術兵科之招募及退休年齡限制應予放寬。
- 四、參照美國經驗，設定軍隊招募的量與質目標。前者可按事先提出的需求量決定，後者則可從兩方面設定，一是資格測驗(AFQT)，美軍此一測驗分為五級，一般僅接受 1 至 3A 程度者；二是高中以上學歷，其中等同大學以上學歷者的比例約為 6%，¹² 鑑於我國高等教育普及，此一比例應可達 10%。此外可考量設定道德審核最低門檻，拒絕特定犯罪前科者入伍。
- 五、以陸軍為總體決戰主力。放棄美、英全募兵部隊置重海、空軍模式，採取適合台海防衛作戰的地面防衛作戰戰略，在此原則下，「本土決戰」應取代「境外決戰」，故對於募兵制實施後的兵力結構應重新調整，陸軍質量建設應取得較過去更多的資源，並配合後備部隊整建、全

¹²等同大學學歷之界定對象為：具有副學士(associate degree)學位，專業護理文憑(Professional nursing diploma)，學士、碩士、碩士後、博士、初級專業(first-professional)學位，及完成大學一學期教育者。參閱 Office of Under Secretary of Defense, Personnel and Readiness, "Active Component Enlisted Applicants and Accessions," Population Representation in the Military Services, 2004, <http://www.defenselink.mil/prhome/poprep2004/enlisted_accessions/education.html>。

民防衛動員及公民防衛(Civil Defense)構想，建構戰略持久的全台防衛體系。

- 六、強化後備部隊戰力及功能。為遂行符合我國需求的持久戰略，應強化後備部隊角色，美軍將現役與備役結合為一的「總體武力」(Total Force)概念值得參考，未來可考量仿效美軍國民兵(National Guard)制度，建構志願役後備部隊，如此，我國將擁有志願役常備部隊、志願役後備部隊與接受基礎軍事訓練的後備軍人組合而成的三層次兵力結構。志願役後備部隊應與現役部隊共同訓練，武器裝備應同於現役部隊，並擔任防禦任務，現行替代役制度也應重新檢討。
- 七、強化招募機制。從美軍招募經驗來看，除經濟、國內教育、戰爭因素等不可抗拒之環境因素影響軍隊招募外，許多主動性因素可強化招募效果，包括富有創意的招募廣告、招募活動的宣傳、招募人員的表現等。此外，美軍發現役齡青年的父母、教練、老師和輔導者等，對年輕人入伍決定有關鍵性影響(Moore,2008)，因此招募宣傳的對象，除了針對役齡青年，也應鎖定這個族群。

參考文獻

中文部分

- 大紀元(2001)。**美軍考察台軍大失所望**。2013年5月23日，取自：
<http://www.epochtimes.com/b5/1/5/14/n88435.htm>。
- 中央通訊社(2006)，**二〇〇六年世界年鑑**。臺北市：中央通訊社。
- 星島環球網(2006)。**學習西方逐漸徵募職業化軍人解放軍兵役制度調整**。2013年5月23日，取自：
http://www.stnn.cc:82/glb_military/200612/t20061206_411610.html。

郭嘉、李宣良(2007)。**解放軍人才培養規模擴大官兵素質大幅提高**。2013年6月12日，取自：

http://www.gov.cn/jrzg/2007-02/24/content_532804.htm。

陳新民(2002)。**異哉所謂『國防捐』**。2013年6月15日，取自：

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-293.htm>。

馮超卓(2008)。**我軍向精兵合成闊步邁進**。2013年6月13日，取自：

http://www.chinaorg.cn/zt/81zt/2007-08/01/content_5111364.htm。

舒孝煌等(2006)。**精進聯合作戰機制——國防法制修法方向座談會**。2013年6月12日，取自：

<http://www.diic.com.tw/mag/mag262/262-72.htm>。

募兵制財源不穩定不能貿然全面實施【社論】(2014年3月10日)。**中華日報**，2版。

廖天威(2007)。**如何建立一個符合我國國防需要的「全募兵制」?**2013年6月12日，取自：

http://140.111.1.169/mildata/articlesys/view_article.asp?art_id=755。

韓江(2003)。**霸權主義對聯合國憲章的嚴重挑戰**。2013年5月28日，取自：

<http://www.adanstar.com/FF/149-111.html>。

英文部分

- Bacevich, A. J. (2005). Who's Bearing the Burden? Iraq & the Demise of the All-Volunteer Army. *Commonweal*, 132(13), 13-15.
- Berner, J. K., & Daula, T. V. (1993). Recruiting Goals, Regime Shifts and the Supply of Labor to the Army, *Defense Economics*, 4(4), 315-338.

- Brewer, M. B., & Brown, R. J.(1998). Intergroup Relations. In Daniel T. Gilbert et al (Eds.), *The Handbook of Social Psychology* 576-583. Boston: McGraw-Hill.
- Carafano, J. J. (2005). *Total Force Policy and the Abrams Doctrine: Unfulfilled Promise*. Retrieved from <http://www.fpri.org/enotes/20050203.military.carofano.totalforcepolicyabramsdoctrine.html>.
- Carlson, R. D. (2006). *Is the All-Volunteer Forces Still Viable*. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil297.pdf>.
- CATO. (2005). *Cato Handbook on Policy*. Edward H. Crane and David Boaz (Eds. 6th), Washington DC: CATO Institute.
- Cliff, R. et al. (2007). Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and their Implications for the United States. *Prepared for the United States Air Force* 51-77. Santa Monica: Rand Corporation.
- Cooper, R. (1977). *Military Manpower and the All-Volunteer Force*. CA: Rand Corporation.
- Donnelly, C. (2000). Shaping soldiers for the 21st century. *NATO Review*. 48(4), 28-31.
- Downing, B. M. (2003). *The Paths of Glory: Social Change in America from the Great War to Vietnam*. Christchurch, NZ : Cybereditions.
- Eaglen, M. M. (2008). Paying for America's All-Volunteer Military: "Reform" Is Not a Dirty Word. *Heritage Foundation Backgrounder*. 2144, 1-10.
- Eland, I. (2003). The China-Taiwan Military Balance Implications for the United States. *Foreign Policy Briefing*. 74.
- Fisher, A. C. (1969). The Cost of the Draft and the Cost of Ending the Draft. *The American Economic Review*. 59(3), 239-254.
- Haefner, J. W. (2013). "Moral Waivers in Army Recruiting: It Is About Family," *USAWC Strategy Research Project*, 10.
- Halloran, R. (1988). *THE NATION; The All-Volunteer Force Is More Popular Than Ever*. Retrieved from <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=940DE7D81F31F935A25753C1A96E948260&sec=&spon=&pagewanted=all>.
- Hartley, K. (2001). The All-Volunteer Force : An Economics Perspective. in G. Harries-Jenkins (Eds.), *Recruitments to the All-Volunteer Force*. Report for U.S. Army Research Institute for Behavioral and Social Sciences. Hull: University of Hull.
- Henderson, D. R., & Jehn, C. (2004). Draft talk premature-- An all-volunteer military can still work. Retrieved from <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/chronicle/archive/2004/10/24/EDGIJ7OS7S1.DTL>.
- Horne, D. K. (1985). Modeling Army enlistment supply for the All-Volunteer Force. *Monthly Labor Review*, 25-39.
- Huffman, A. H. et al. (2005). The Impact of Operations Tempo on Turnover Intentions of Army Personnel. *Military Psychology*. 17(3), 175-202.
- Janowitz, M. (1983). *The Reconstruction of Patriotism: Education for Civic Consciousness*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jehn, C. (2008). "Conscription," *The Concise*

- Encyclopedia of Economics*. Retrieved from <http://www.econlib.org/LIBRARY/Enc/Conscription.html>.
- Kane, T. (2005). Who Bears the Burden ? Demographic Characteristics of U.S. Military Recruits Before and After 9/11. *Center for Data Analysis Report # 05-08 on National Security and Defense*. Washington, DC: the Heritage Foundation.
- Kester, J. G. (1986). The Reasons to Draft in William Bowman et al (Eds.), *The All-Volunteer Force After a Decade*. Washington, DC: Pergamon-Brassey's.
- Korb, L. J. (2008). *The State of America's Ground Forces*. Retrieved from http://www.americanprogress.org/issues/2008/04/military_readiness.html.
- Krebs, R. R. (2006). *Myths of the All-Volunteer Force: Rethinking Military Recruitment and the Fate of the Citizen-Soldier*. Paper of Conference on "Citizenship, the Soldier, and the State," at the Maxwell School of Public Affairs. New York: Syracuse University.
- Kryder, D. T. (2000). *Divided Arsenal: Race and the American State During World War II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, R. L. (2005). The Importance of Maintaining an All-Volunteer Army During an Extended War. *USAWC Strategy Research Project*. United States Army.
- Moore, D. (2012) "Does the Struggling Economy Give Military Recruitment a Boost?" *Veterans United Network*. Retrieved from <http://www.veteransunited.com/network/does-the-struggling-economy-give-military-recruitment-a-boost/>.
- Murray, W. S. (2008). Revisiting Taiwan's Defense Strategy. *Naval War College Review*. 61(3), 13-18.
- National Advisory Commission on Selective Service. (1967), *In Pursuit of Equity: Who Serves When Not All Serve?* Washington : U. S. Govt. Print. Office.
- National Priorities Project. (2011), "Military Recruitment 2010". Retrieved from <http://nationalpriorities.org/analysis/2011/military-recruitment-2010/>.
- Office of the Under Secretary of Defense, Personnel and Readiness. (2004). Active Component Enlisted Applicants and Accessions. *Population Representation in the Military Services* (Chap. 2). Retrieved from http://www.defenselink.mil/prhome/poprep2004/enlisted_accessions/index.html
- Polling Report. Com. (2005), *Foreign Affairs and Defense Issues*, Retrieved from <http://www.pollingreport.com/defense.htm#Military>.
- RAND Corporation. (1970). *The Report of the President's Commission on an All-Volunteer Armed Force*. New York: The Macmillan Company.
- RAND Corporation. (2006). *the Evolution of the All-Volunteer Force. Research Brief*, Retrieved from http://www.rand.org/pubs/research_briefs/2006/RAND_RB9195.pdf.
- Rostker, B. (2006). *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Army*. Retrieved from <http://www.rand.org/pubs/monographs/M>

G265/chapter4_sec1.html.

- Ryan, P. (2013). "The Need to Reform Military Compensation," *HBC Publication*. Retrieved from <http://budget.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=364048>.
- Shaw, M. (1994). *Theses on a Post-Military Europe: Conscription, Citizenship, and Militarism After the Cold War*. In Chris Rootes and Howard Davis (Eds.), *Social Change and Political Transformation*. London: UCL Press.
- The National Academies. (2005). *U.S. Has Enough Qualified Youths But Meeting U.S. Military Personnel Needs Requires Different Recruitment Strategies*. Retrieved from <http://www8.nationalacademies.org/onpinews/newsitem.aspx?RecordID=10478>.
- Tilghman, A. (2013). "Top brass claims personnel costs are swamping DoD, but budget figures say otherwise," *Army Times*, Retrieved from <http://www.armytimes.com/article/20131124/BENEFITS02/311240019/Top-brass-claims-personnel-costs-swamping-DoD-budget-figures-say-otherwise>.
- Tilghman, A. (2014), "DoD expects recruiting to slow down as economy speeds up," *Army Times*. Retrieved from <http://www.armytimes.com/article/20140116/NEWS/301160021/DoD-expects-recruiting-slow-down-economy-speeds-up>.
- U.S. Department of Defense. (2008). *Military Power of the People's Republic of China 2008, Annual Report to Congress*. Washington DC: Office of the Secretary of Defense.
- U.S. Department of Defense. (2008). *Defense Department Celebrates 35 Years of All-Volunteer Force*. Retrieved from <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=50310>.
- Warsh, D. (2007). *Unintended Consequences*. Retrieved from <http://www.economicprincipals.com/issues/07.01.28.html>.