

兵役替代役在國家安全防衛及政府為民服務中的角色、功能與運用

壹、研究緣起與目的

由於國際形勢及社會的日趨多元，加之政府組織精簡及時代潮流與環境所趨，國軍實施「精實案」，致造成兵源過剩，為有效運用國軍溢出之役男人力資源，在不影響兵員補充、不降低兵員素質及不違背兵役公平之原則，政府於八十九年五月起實施兵役替代役制度，以增進政府公共服務能力及滿足民眾之需求。目前我國兵役替代役有公共服務、警察、消防、環保、社會、外交、教育、醫療……等等役別，但兵役是國防的基礎及國力的泉源，兵役制度的良窳攸關國防之成敗，故政府在推動兵役政策上，應以如何滿足國防建軍需求，符合公平、正義原則外，更要以維持國防安全與促進國家整體建設為最高指導原則。本文將探討兵役替代役在國家安全防衛及政府為民服務中的角色與功能，並有效的運用兵役替代役與國家安全結合，及發揮其社會功能以提昇政府為民服務品質。

貳、研究方法與過程

(一) 替代役實施之背景：國軍自「精實案」後，兵員供給超過需求，役男無法如期入營者，人數眾多，同時攸關公眾利益的社會事務卻缺乏人手，如何將國軍溢出兵員及不適服常備兵役而未達免役標準者有效應用，經檢討宜比照歐洲國家，以有效運用人力資源，投入社會治安與服務領域，擴大青年服務國家的範疇，應列為政府重大施政之一環，行政院乃於八十七年九月十八日指示：「由內政部於二年內規劃完成社會役並付諸實施」。內政部為如期完成規劃並儘早付諸實施，除派考察團親赴歐洲搜集資料，參訪設施及機構，藉以吸取工作實務經驗，作為我國實施兵役替代役參考與借鏡外，並另組專案小組積極進行規劃，全力推動各項工作。

為因應兵役興革之新制度，經於八十七年三月起分別依階段性任務遂行，先後成立「行政院兵役替代役推動委員會」、「內政部

兵役替代役專案小組」、「內政部役政署規劃小組」、「內政部役政署執行小組」，歷經二年餘，增修法規核定發布實施者，計有四十種，如兵役法、兵役法施行法、替代役實施條例、替代役實施條例施行細則；等，政府並於八十九年五月起正式施行替代役，目前分發服勤單位（處所）約三千三百多個，人數有二萬一千餘人，往後視國軍精簡情形，服役人數將可能再增加。

為貫徹兵役及替代役制度及配合「替代役實施條例」第二條第二項前段「為執行兵役及替代役事務，內政部應成立役政署」之規定，「內政部役政署組織條例」草案於九十年十月十一日經立法院審議通過，並於九十一年一月十六日奉 總統公布。並於九十一年三月一日正式成立內政部役政署，以統籌規劃與推展兵役及替代役之服務措施。

（二）替代役之役別及服勤單位：

- 1、我國替代役役男兵源有：（1）體位因素；（2）宗教因素；（3）家庭因素；（4）志工資格；（5）專長資格等。
- 2、役別有：公共行政役、警察役、消防役、環保役、社會役、外交役、土地測量役、警察役社區巡守、觀光服務役、教育服務役、警察役矯正機關警衛、司法行政役、經濟安全役、文化服務役、醫療役、體育役、……等等。
- 3、服勤單位涵蓋中央各部會以及地方縣市政府及所屬各機關學校：如：內政部地政司、內政部警政署、內政部營建署、內政部役政署、內政部建築研究所、內政部空中勤務總隊籌備處、內政部兒童局、外交部、教育部、法務部、法務部行政執行署、法務部高檢署、法務部調查局、經濟部國際貿易局、經濟部水利署、經濟部貿易調查委員會、經濟部智慧財產局、交通部、行政院新聞局、行政院環境保護署、行政院衛生署、行政院勞工委員會、農業委員會林業試驗所、農業委員會水土保持局、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院體育委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院消費者保護委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院文化建設委員會、行政院公共工程委員會、

僑務委員會、國立故宮博物院、國史館、司法院、高等法院檢察署、監察院、審計部、行政院研究發展考核委員會(地方發展處)、財政部關稅總局、臺灣省政府等政府機關及其所屬各機關。由服勤單位及替代役役別觀之，替代役役男在國家之內政、外交上扮演著重要的角色及功能。

(三) 替代役的角色、功能與運用：替代役為我國兵役制度之一種，故替代役役男亦是軍人，基於其軍人身分，政府運用替代役人力投入國家建設及社會服務工作並強化國家整體力量，是在於發揮其軍人之天職。

我國替代役現役在軍人身分中的角色與功能，主要是以役別區分其服勤性質；擇要臚列如下：

1. 公共行政役：以協助替代役軍事基礎訓練、專業訓練、輔導教育、役政訓練中心資訊管理、醫護、後勤補給、役政訓練中心門禁、環境維護、安全維護、食勤、等訓練管理及勤務工作；協助役政訓練中心營區整體規劃、辦理各項役政業務、軍人忠靈祠安全維護及管理勤務；協助役政公園環境維護暨遊客諮詢服務、辦理政府機關公共行政等輔助性勤務、役男申請出境兵役證件審查工作……等等。

2. 社會役

(1) 以社區為基礎之服務事項，包括：協助辦理老人、身心障礙者之日常生活照顧、臨時照顧、送餐服務、協同就醫服務、協助復健等照顧工作及協助社會福利電話諮詢服務、辦理社會福利資源、個案訪視調查及執行老人保護工作、社區福利服務活動。

(2) 以社會福利機構（老人福利、身心障礙福利、遊民收容、各類福利服務中心及依本部實驗方案設立之各類中心）為基礎之服務事項，包括：協助辦理老人、身心障礙者、行動不便者之照顧（床邊服務）、啟能教學工作、身心障礙智能重建、職業教育重健及身心障礙者語言復健與治療……等等工作。

3、警察役

- (1) 保安警察：協助值班、守望、巡邏、備勤、支援勤務。
- (2) 交通助理：協助交通守望、交通巡邏、交通指揮、交通整理、交通稽查、備勤。
- (3) 社區巡守：協助值班、守望、巡邏、勤區查察、備勤。
- (4) 收容處所警衛：協助值班、守望、巡邏、備勤、收容管理及戒護勤務。
- (5) 安全維護：協助航空站查驗通關、守望、巡邏、交通整理、行李及貨物安全檢查、航空器清艙等勤務。

4、消防役

- (1) 協助救災及傷、病患救助等輔助性勤務。
- (2) 協助防火宣導及消防用水源、消防栓調查。
- (3) 協助消防裝備器材保養維護工作。
- (4) 協助值班、通訊聯絡、傳達命令、接受報案及維護駐地安全工作。
- (5) 備勤、協助支援處理緊急事故。
- (6) 協助其他消防勤務及行政支援工作。

5、外交役

- (1) 一般勤務：
 - a、國外技術團、醫療團服勤部分：行政、文書翻譯、國際技術合作（農技、漁技、水利工程、醫療、職訓、電腦資訊、文理教育、中小企業輔導、環境保護等）等輔助性及其他庶務性工作。
 - b、部內服勤部分：協助外交、經貿、法律、文書翻譯、電腦資訊、檔案管理、警衛及行政等輔助性及其他庶務性工作。
- (2) 其他勤務：服勤單位（處所）所指定之其他勤務。

6、教育服務役

- (1) 協助警衛安全。
- (2) 協助門禁管制。
- (3) 協助校園巡邏。

(4) 協助學生導護。

(5) 協助教學、中輟生輔導、特殊職能教育及教育行政工作。

7、環保役

(1) 協助辦理本所建築防火、建築性能及建築材料實驗群所屬各實驗館(室)之有關研究、實驗及檢測等工作。

(2) 協助都市及建築防災調查研究工作。

由上觀之，替代役在我國國家安全防衛及政府為民服務中實扮演著非常重要的角色，且政府亦能充分運用及發揮替代役男的社會功能，以提昇政府為民服務品質。

(四) 歐美各國實施國民兵役或社會役兵役制度之探討：

1、歐洲「社會役」發展及實施成效：

歐洲實施義務役徵兵制之國家有十三個，均已實施社會役，已形成整個歐洲兵役制度修正的潮流且普受青年歡迎。茲就歐洲實施成效加以探討，作為我國借鏡。歐洲許多基督教信仰為主的國家，基於保障及尊重信仰自由，對役男因宗教原因拒執武器服役者，採認可態度，遂發展所謂「兵役替代役」。將人民服兵役的義務轉為促進公共利益或社會服務的制度，統稱為兵役「替代役」。廣義的替代役包括有警察役、民防役、國防科技役、社會役、非武裝後勤役及海外服務役等等……。其中社會役在歐洲施行最具成效。社會役制度的理念是源於基督教及人道主義之所謂「良知拒服兵役」，重視保障人民的宗教權及尊重役男不執武器之宗教良知抉擇。隨著世界局勢趨於緩和，歐洲各國逐漸裁減兵力，將裁減下來之役男轉服社會役，提供公益及公營事業機構巨大的人力資源，使國家能實質運用人力，滿足社會之需求。社會役制度除宗教信仰因素外，其所以能廣為歐洲各國普遍接受並發揚光大，其主要原因亦在此。歐洲各國實施社會役制度的優點及價值，可以歸納如下：

(1) 落實保障人民宗教信仰之基本權利：實施義務役徵兵制的國家，一方面訴諸愛國心道德號召役男，一方面訂定刑罰防止逃避兵役。但對虔誠宗教信仰者，往往不惜入獄而拒服兵

役，造成「服刑代替服役」，徒然浪費青年人力及國家資源。實施社會役制度可提供該等役男有選擇管道，符合尊重宗教信仰之精神。

- (2) 提供國家重大建設之人力：部分國家社會役之範圍涵蓋國家交通、水利、環保、國營事業等重大建設，將青年人力從服役轉投入實際參與國家建設，實質的利用青年人力，加入重大建設，提昇國家整體戰力。
- (3) 提供社會福利服務之人力：部分國家社會役之工作範圍包括醫療、災害防治救助、老弱殘疾照護等社會福利服務。為因應現代化國家不斷擴充其福利措施及謀求人民最大福祉，需要投入大量人力來負擔，社會役正可提供充沛的青年人力。
- (4) 增加役男參與社會工作之機會：役男服社會役之期間，實際參與社會治安維護、災害防治、醫療服務及重大工程建設等工作，一方面實際貢獻公益事業及國家建設，增加對國家社會的責任感；一方面經由關懷及扶持弱勢，增進關愛社會鄉土的榮譽心。
- (5) 落實精兵主義之精神：歐洲各國近年裁軍主義替代傳統武力維持。為充分運用裁減下來之人力，並維持兵役公平，實施社會役可將人力資源充分移轉使用。
- (6) 實現實質之兵役公平原則：歐洲社會役役期均較兵役役期長，可以防止役男為逃避常備兵役，刻意變更體位甚至殘害身體。對於體位體能不適服戰鬥勤務兵役之役男，轉服社會役貢獻國家社會，可以使服常備兵之役男得到心理平衡，達到實質的公平。

2、美國國民兵之運用：

- (1) 美國國民兵的成立，根植於體格健壯的公民都有權利及責任為國家安全盡一份心的觀念。這項傳統遠溯自十七世紀各殖民地的民兵組織，美國革命戰爭結束以後，依憲法規定賦予國會對國民兵之組織、武裝和紀律等之立法權。而為了肯定國民兵在州內的角色，將國民兵的任官權和訓練權保留給州

政府，而後制定的國家軍事政策，又增強了國民兵的使命，使其成為聯邦政府的預備兵力，保衛美國國防第一線的武力，及地方及州政府救災的主力部隊。

美國和其他的國家都是同樣的情形，當地方政府發生災害，支援人力及機具不足時，最後都是動用軍隊的人力及資源來實施災害搶救及災害重建的工作，因為軍隊保有強大而有紀律的人力資源，配合重機具的運用，可迅速有效支援救災工作。美國國民兵具有雙重任務與一般國家的後備部隊，略有不同，最具獨特性，故作為救災主力的國民兵在美國的救災體系中的角色與功能，實不可輕忽。

(2) 美國國民兵的角色與功能

- a. 美國國民兵乃國會立法所建立之軍種，可達成廣泛持久之國家目標。
- b. 美國國民兵以實際行動執行其所賦予之軍種特定責任，俾能成功地扮演其法定角色。
- c. 美國國民兵由總統或國防部長賦予統一或特定指揮單位。

(3) 任務

- a. 聯邦一戰時國家安全受到威脅時，隨時以其受過訓練的部隊加入陸軍與空軍陣營，對抗強權、制止戰爭。
- b. 州一當州發生災難或緊急狀況時，由州長指揮動員已受過訓練的國民兵，實施救災搶救及緊急應變支援任務。

(4) 教育訓練

美國各州國民兵的經常訓練，規定各國民兵每年必須參加四十八次週末軍事操課，每次二小時，另在每年暑期，進入陸軍訓練基地，實施每兩週集中野營演習，使其嫻熟武器操作與戰技、戰法，促使官兵情感交流，發揮團結向心力。

(5) 支援救災範圍

美國國民兵因受限於僅具輕裝備，支援能力不足，其範圍概略如下：

- a. 協助運輸災民。

- b. 運送糧水至災區。
- c. 開設災民收容站提供帳篷、飲水及食物或擔任安全警戒維護。
- d. 搶救及後送傷患實施緊急醫療。
- e. 清理災區恢復舊觀。

(6) 支援時機

美國災害防救概分四個階段：

- a. 減災—乃減少災害發生之措施及作為，如河、海堤之強化，低窪地區居民之遷村、疏濬河川、設置洪水氾濫警報系統……等。
- b. 準備—係指災害搶救之準備工作，如救災物資之儲存、緊急醫療救護、舟艇之準備……等。
- c. 回應—乃指救災行動之展開，如救災、搶救及運送傷患、收容災民……等。
- d. 回復—係指災害之重要工作，如電力、自來水、瓦斯之搶修恢復供應，受害戶補償金之發放，道路、橋樑之修建、家園重建……等。

(7) 動用國民兵的權責

依美國憲法第一條第八項第十六款之規定：「國民兵之組織、武裝、訓練，及指揮管理，召集服務由各州保留之」當國家對外宣戰或進入緊急狀態時，總統有權召集國民兵轉服聯邦現役成為美國正規軍之一部分，其餘依憲法精神，各州的國民兵仍是屬於各州管轄武力，州長即有權召集或動用國民兵實施教災及擔任緊急應變之任務。

綜上而論，我國兵役替代役實類似於歐洲之「社會役」，而與美國之國民兵截然不同，但我國地處島嶼，常發生風（水）災、山難、空（海）難等天災或人為災害，造成民眾生命財產損失，國軍基於保國衛民職責，兼負支援各級地方政府救災救難工作。兵役替代役之訓練雖與正規國軍差之千里，無法跟正規軍一樣衝鋒陷陣站在最前線，然仍可利用新兵訓練中心，加強 C.P.R. 心肺復甦術及救災技能訓練，當災害發生時，即有能力協助國軍實施災害搶救工作，

使災區民眾得以在危難中適時獲得救助，減低生命財產損失，縮短災害時程，使滿目瘡痍的災區，得以迅速恢復生機，而兵役替代役「保國衛民」之軍人職責亦得以發揮，且真正達到兵役公平之原則。

參、研究發現與建議

一個國家國力是否強大，並非限於擁有強大的國防武力或常備兵力，而是應以國家整體力量的總和加以評比。替代役人力在平時可投入國家建設及社會服務工作、在戰時投入後勤之補給任務、在發生天災、人禍時亦能投入緊急救助行列，為國家強化整體力量中不可忽視的堅強資源，因此為發揮兵役替代役在國家（政府）中的角色、功能與運用，提出如下建議以供國家建軍之參考：

- (一) 充實替代役現役之專業知識及技能之訓練，以提升替代役人員職能，增進行政效率，達到「為用而訓」之目的。依據兵役法第二條：「本法所稱兵役，為軍官役、士官役、士兵役、替代役。」是故替代役亦為兵役之一種，對國家、社會負有軍人應盡之責任。
- (二) 建立常兵備役與替代役備役結合之後備軍人組織動員機制，使國家能實質運用所有兵員，滿足國防及社會之需求。
- (三) 強化替代役備役服役時之專長技能，以因應非常事變或戰時緊急作業能力。
- (四) 內政與國防二部應建立機關間溝通協調之專責單位或人員，以統籌推動替代役備役如何在國家防衛、建設及社會服務、緊急救助……等等中發揮應有的角色、功能與運用。
- (五) 師法他國成功之替代役兵役制度，尋求建立我國兵役替代役之最好的組織動員方式，充分運用我國之兵員，保衛國家安全並促進公共利益及社會福祉，以提昇政府為民服務品質。

肆、結語

兵役替代役為一立意良好之兵役制度，然我國目前替代役退伍後身分為替代備役，隸屬內政部役政署掌管並未納入國軍後備（司令）指揮部管轄，至有關後備軍人應受之動員召集、教育召集、勤務召集、點閱召集……等，皆遺漏替代備役，實浪費人力資源亦有違兵役公平之原則，故替代備役實應納入國軍後備（司令）指揮部管

轄，與常兵備役同樣需接受後備軍人之動員召集、教育召集、勤務召集、點閱召集……等，以強化替代役備役之專業知識及技能，使其有能力因應國家防衛、建設及社會服務、緊急救助……等等應擔任之角色與功能。

參考文獻

1. 蘇顯星 1998 (探討歐洲「社會役」成效以檢討現行兵役制度) (役政特刊) 47-55
2. 嚴震如 1999 (美國州政府如何運用一國民兵實施災害搶救之探討) (役政特刊) 51-58
3. 戴政龍 1998 (美國國民兵組織與運作之探討—兼論對我國兵役制度與政策之啟示) (役政特刊) 105-121