

# 我國義務役軍人家庭的濟貧措施： 役男家屬生活扶助制度之探析

韓敬富

## 壹、前言

我國義務役軍人在去商品化的所得對價機制下，基於法定義務入營服役，每個月除了衣食住等生計資源由軍隊供給外，只能領取低廉的薪資給付，雖足以維持役男自身的生活、休閒、和交通費用，但此薪資率顯然不足以維持家庭生計需求。於是，基於權利義務對等的比例原則，我國建立軍人權利制度，以役男家屬生活扶助制度，提供軍人家庭生計安全的保障。

本文首先探討軍人權利理論和慈善互助理論，以探討我國役男家屬生活扶助制度背後的理論邏輯，並具體的探析其建構、發展、財務狀況，和現階段的制度特性和功能，再透過個案分析法，探討本文作者在基層連隊服務過程中，所面臨的實際案例和處置狀況，以凸顯因役男服役所造成的役男家庭貧困問題，研析現行制度措施的功能限制，最後再提出政策建議。

## 貳、理論探討

### 一、特殊權利義務

權利（right）是威勢和貨利，為人民

依法律規定所應享的利益；義務（duty）則是人類在道德上或法律上應負的責任。就鉅視面而言，權利和義務應是相對等的，享受權利即應盡相應的義務。因應不同的分析主體，對於權利、義務內涵上的探討，將產生不同的指涉。

事實上，無論是法律、道德、宗教、和風俗習慣，其本身均產生權利、義務概念的關聯，規範著人類的生活。就法律觀點而言，權利與義務的作用，正是法律制度的必要特徵，在邏輯上，權利與義務是一項法律關係中互異的兩端，且這種雙面關係一定共同存在。（張茂柏譯，1984：301）

霍菲德（Hohfeld）在法學理論上，將「權利—義務」的模式，提出分成互有關聯的四組相對應關係：（張茂柏譯，1984：305）

權利（right）——義務（duty）

自由（Liberty）——無權利（no-right）

權力（power）——責任（liability）

豁免權（immunity）——無能力（disability）

按霍菲德的觀點，權利義務式的關聯，乃是以法律規範，透過法律程序，所強制行為的情況。而本文探討權利、義務的重心，亦在於如何透過法律的邏輯，以

推論相對應主體間的行為規範。

藉由民主政治的立法程序，法律亦呈現了發展的狀態，當法律體系達到充分發展的程度時，在法律上的權利、義務關係，應趨向於對等。於是，人民要求享受更不受拘束的自由權利，就必須有忍受他人自由行為的不受拘束所帶來負面影響的義務；當人民要求更高品質的公共福利的給付和保障權利時，就有義務要承擔更高的稅賦；當人民要求廉價的國防，就有義務要承擔第一線的役男角色。

對於我國義務役軍人和國家之間的關係而言，由於國民有兵役、納稅、受國民教育的義務，可享社會權的保障，這種役男的兵役義務是一般性的，所對價的權利性質亦是一般性的、是擴散的，是全體國民享受國家對於人民人身、自由、財產權、社會權保障的對價基礎之一。因而，就此規格的權利義務對價關係而言，國家在義務役軍人退役後，只需要以社會福利制度加以照顧即可。

義務役的國民兵制，就是以人民兼職，例如瑞士役男入營接受為期 17 週之短期訓練，結訓後民兵自行保管槍枝，平時每週於村鎮集合打靶，並透過動員召集實施教育、演訓或任務（劉恒垣，2000：26-27）。瑞典亦為國民兵制度國家，全國人民介於 16~70 歲之男女，都有接受整體國防動員之義務（<http://www.mil.se/article.php?id=7297>，2000/3/20），這些國民兵制度的軍人義務，是普及且擴散、兼職的，所對價的軍人權利，尤其是歐陸和北歐國家，大體上即是以其傲人的福利國家制度作對價。

徵兵制國家，以德國為例，1995 年德國役男月薪約 160 美元，獎勵金（bonuses）則在聖誕和退伍之際發放，而對於已婚役男，在薪資上亦提供 60% 之補償，以彌補薪資需求，此外，對於一週工作超過 56 小時者亦提出補償津貼、駐地交通費用補助、租屋津貼、子女教育補助、以及在職配偶至駐地工作的優先雇用權利等（美國國會圖書館網頁：[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+de0165,2002/3/18\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+de0165,2002/3/18))）。

事實上，對於在營服役，具「現役軍人」身分的役男而言，軍人必須承擔較一般人民更多的法定義務，包括有服從命令、軍法管制、和效忠國家的義務。在權利義務對等的邏輯下，由於「現役軍人」較一般人民必須多承擔法定義務，亦被限制了由下而上社會權之爭取權益的行動能力（許慶雄，1992：13），其法定義務狀況不等同於一般國民，因而，其權利保障的內容，亦應不同於一般國民。

也就是說，軍人和國家、社會之間，實為特殊性的權利義務關係。這種特殊性的權利義務關係，亦以軍人的勞動條件限制和職務風險的對價和保障，作為軍人權利制度規畫的政策取向，其具體的政策內容，則主要包括有軍人死、殘風險的照顧及保障、軍人家庭安置和家屬的照顧、軍人退伍轉業和就學的協助等。

我國軍人和國家社會間的特殊性權利義務關係，即規範於兵役法、國防法之中，兵役法對於軍人的權利義務規範，如表一所示：

表一 兵役法對於軍人權利義務之規範

軍人義務	兵役法第四十五條	1.應宣誓效忠中華民國。
		2.應遵守軍中法令。
		3.對於公務有保守秘密之責任，至除役後亦同。
軍人權利	兵役法第四十四條	1.在營服役期間，學生保留學籍，職工保留底缺年資，原無學籍與職業者，退伍、歸休、復員、或解除召集後，有優先就業之權利。
		2.在營服役期間，其家屬不能維持生活時，應由政府負責扶助之。
		3.因服戰時勤務或執行公務受傷殘廢者，政府應負教養之責，或依其志願資送回鄉。
		4.戰死或因公殞命者之子女，其家庭無力教養時，政府應負責教養至成年為止。
		5.戰死或因公殞命者，政府應負安葬之責，並建祠立碑，定時祭祀，列敘方志，以資表彰。
		6.其他勳賞、撫卹、優待等法令規定應享之權利。

資料來源：「兵役法」第 44、45 條。

軍人和國家之間的權利義務關係，相對於全體人民而言，為特殊性的，且亦藉由其義務本身的功能，保障了人民對於其權利的取得，所以，軍人為國家盡國民應盡義務的同時，可以獲得來自國家和社會的特殊性之權利保障。

軍人義務（國家的權利）為公法性質，要求軍人效忠國家、服從軍法、和軍機保密，每一項軍人未善盡特殊性義務的罰則都是軍法制裁，即使是在市場定位下的傭兵體制，軍人的勞動條件、工時、和風險的避免等勞動權利，亦受到相對的剝奪，且不受勞動法規規範，於是，在營軍人的個人自由受到公法管制，勞務和風險都較一般民間企業的勞動職務缺少工會的保護和保障。

然而，軍人權利制度（國家的特殊性義務）卻主要是政府或民間具私法性質的優待、救濟和保障措施，若無具體的施行

細則，則連債權關係都談不上。

在國家強制力介入的徵兵制度下，軍人薪資待遇勢必偏低，由於義務役軍人的薪資不受勞基法的最低薪資保護，軍人的工作內容也不受勞基法規範，工作環境安全在欠缺保障制度下，只能夠「儘可能」注意安全，但是無法保障安全無虞。因而，軍隊福利在軍人家庭和職業風險的照顧方面，針對義務役軍人的維生薪資（subsistence wages）（Moskos, 1988:1）而言，福利本身除了具有補充性的薪資補貼作用之外，對於原依賴服役軍人維生的軍人家庭的生活照顧，亦規畫有補充性或替代性的家庭扶助制度。前者如福利品購買優待、軍人優待票券，後者如貧困徵屬的安家費及生活扶助、急難救助、災害救助等。

合理的軍人權利制度，在軍人法定義務下的勞務、犧牲和勞動條件下，對於軍

人的職務風險和家庭生計，應該給予對等的照顧和保障，方能符合比例原則。而就此軍人與國家間特殊性權利義務關係的法制精神和內容而論，軍人權利不應僅止於私法性質之福利救濟，在程序上，亦應以公權力和公共資源的供給作為執行和保障的基礎，使軍人的實質義務，亦有對等的實質權利保障。

## 二、慈善互助

慈善互助的福利供給，乃是一種去商品化的福利供給方式，不以對價和貢獻為前提，亦不具有任何形式的權利義務關聯，而是基於人性中善良惻隱之心，本著人溺己溺、人饑己饑的精神，關懷社會上的弱勢族群。

軍隊福利要具有「慈善互助」的資源供給性質，則邏輯上有兩個前提必須成立，一是軍人或其家庭面臨了生計維持的困境，福利供給的接受對象成立；二則是福利供給者和軍人或其家庭之間，並無權利義務關係，亦無法定的扶養義務。

在前者，軍人的薪資和職務風險，若無適足的福利制度加以保障和照顧，則生計極可能面臨困境。在市場薪資對價之下，軍人薪資和福利補償，必須足以維持軍人家屬的生計和一定程度的生活品質，才具有勞動市場競爭力，以順利甄募足額且高素質的軍人入營服役。然而，民兵體系的軍人基於法定義務或愛國情操而入營，勞務對價的市場價量關係失靈，使得義務役軍人薪資僅及於維持個人生計的水準，並不足以扶養家庭，在義務役軍人家屬別無其他經濟來源，而依附軍人薪資生

活的情況下，則極有可能面臨生計維持上的困境。在職務風險上，當軍人死亡、殘疾、因公失蹤或被敵俘虜，若無適足的福利供給，則軍人家屬的生計亦可能面臨困境。

而後者，在軍人與國家之間，具有勞務對價或法定權利義務關係，給付軍人薪資和福利，當此軍人所得不足以維持軍人及其家庭生計安全，而軍人家屬中具撫養義務者又無經濟供給的能力，又不符合社會福利生活扶助戶資格者，則公民社會的多元治理管道，就有了慈善福利供給的需求。

以對日抗戰時期的四川省和山西省為例：

「四川省各縣（市）壯丁被徵安家費籌集保管及發放暫行辦法」規定，安家費資金來源，主要是由民間未出壯丁服役之家庭繳納，透過縣市政府籌集之後，發放給應徵入營之戰士，予一次安家費二千元…。然而，農業社會人情味是感人的，在安家費用罄時，這些出征軍人的父母、妻兒沒有辦法生活的時候，農業社會又不能不管，於是在過年過節的時候，送些實物，久之，相行成習。（章璿，1985：61-64）

山西省以「兵農合一」的兵役制度，將所有役齡內男子視為國民兵，每五、六國民兵編為一組，徵兵時由各組輪推一人入營服役，其家屬生活，則由未入營的幾個同組國民兵出糧出力，協助解決，（徐知謹，1986：123-124）

這些福利供給制度，乃是由政府官員籌組運作，戰時在財政上，卻自民間募集經費，以社會互助之名，行政府剝削和所得移轉之實。即或如此，其制度脈絡仍是鑲嵌於公民社會之中，人饑己饑，在財富

重分配的機制下，實踐了社會互助的倫理。四川省政府以實物配給，基於慈善和關懷，予出征軍人之無依家屬生活扶助；而山西省政府則以鄰里為單位互助編組，以維持出征軍人家屬的生計安全。

### 參、我國徵兵制和優待扶助措施的建立

我國徵兵制度，隨著兵役法的公布，民國 25 年 3 月 1 日施行，在既有的募兵制的基礎上，暫採徵募併行制度，奠立了我國日後徵兵制取向的兵役制度（章璿，1985：56）。

抗戰時期，在徵兵體制下，我國透過兵役法規自民間順利的取得兵源。然而，在軍人權利制度尚未建構的抗戰初期，出征軍人的家屬生計，往往在民生凋蔽的社會中，面臨三餐不繼，衣食無著的窘況。

在當時國力艱困，物力維艱的環境中，徵兵制衍生了許多社會問題，國家和社會不能不加以正視，於是，當時在國民政府執政的中國國民黨，於民國 27 年五中五全大會中通過「抗戰建國綱領」——綱領第十一項：「撫慰傷亡官兵，安置殘廢，並優待抗戰人員家屬，以增高士氣，而為全國動員之鼓勵。」（張其昀，1979：893-897）即確立了我國未來軍隊福利政策的發展方向。

依據抗戰建國綱領的精神，在 27 年 12 月底，國民政府公布施行「優待出征抗敵軍人家屬條例」，自此，我國徵兵制度之軍人優待政策，始有正規法典（章璿，1985：80-81），使軍人家屬生計問題得到福利保障

和照顧。

此一優待辦法的財務和執行，以縣為單位，由縣政府編組「出征抗敵軍人家屬優待委員會」，動員民物力以辦理優待事項。縣市「優待委員會」主管之「優待資金及物品之籌集」業務，其範圍包括有：徵收優待金、緩役金；附徵筵席捐、娛樂捐；提撥違反兵役罰款、匪產、漢奸財產、仇貨罰金、公產公款、積谷、救濟金、已停止支付之事業專款、專設工廠之純利；募捐會祀財產、宗族公產、殷商富戶、及其他勸募捐輸。

縣市「優待委員會」在募集上列款項後，將優待種類分為四類，包括有物質救濟、法律保障、人力扶助、精神安慰等項，以履行政府對於出征抗敵軍人家屬的優待和照顧。

一、物質救濟：發給安家費優待金、指撥耕地、借貸生產資金、設立教養院生產合作社、減免捐款勞役學費治療費。

二、法律保障：債務得展期償還、典業得展期回贖、承租田地得展期退還、妻室不許離異、婚約不准解除等。

三、人力扶助：田地代為耕種收穫、書信代為收發寫解、職業代為介紹保障、婚喪大故代為照料排解。

四、精神安慰：壯丁中籤後誠懇慶賀、壯丁入營開會歡送、婚喪大故慶弔餽贈、一、四、七、十月舉行懇親會、訴訟案件提前處理、公眾利益優先享受（何應欽，1962：下冊附表 44）。

此一出征抗敵家屬優待條例，乃是在抗戰時期國民黨抗戰建國綱領政策宣示下，在當時徵兵制度草創，軍人家屬未享

受任何權利保障的時空環境下，由國民政府責成地方縣市承擔軍人家屬的優待和生計安全的照顧工作，也開啓了軍人各項優待規定，和發放軍人家屬「安家費」、「生活扶助金」的制度慣例。

在生活扶助方面，抗戰時期更制訂了「出征軍人家屬安家費及優待金穀籌集發放辦法」，由當時政治穩定，農村經濟狀況良好，實施徵兵較多的區域，如四川和湖南等省加以實施。事實上，安家費和家屬優待金穀，對於官兵家屬的生活扶助，具有相當大的成效，在安定軍心士氣方面，亦發揮了相當大的功能，使兵源徵集，得以更圓滿的達成，逃避兵役者大為減少（章璿，1985：60-61）。

我國雖然已於民國 25 年建立了徵兵制度，但由於制度草創，軍人權利制度並未及時建構，執政的中國國民黨遂透過抗戰建國綱領的政綱政策宣示，由公民社會基於慈善互助的道德情操，在各縣市建構了優待出征抗敵軍人家屬的福利保障制度，使軍人家屬在民力物力支援的福利供給制度下，一方面規避了國家財政無力負擔的窘境，另方面亦動員軍民一體的互助情操，在對日抗戰的愛國情操驅動下，使出征抗敵軍人家屬得以享受優待，由縣市政府管制安家費和優待金穀之物資供應，以出征軍人家屬保障生計需求。

## 肆、政府遷臺後的制度建構和轉型

政府遷台後，民國 39 年元月起台灣省開始徵兵，當時不分貧富，一律發給安家

補助費每戶 560 元（當時的黃金公定價格每兩 280 元），每年三節（春節、端午節、中秋節）發給優待金谷每戶二市石折價之代金（章璿，1985：64-65）。在當時上將月俸只有 150 元的薪資水準下，二等兵的月薪更僅有 7.5 元（註 1），此一安家費給付水準，實為當時被徵召入營服役士兵五六年的薪俸額，此三節的優待金穀，足以顯現政府安定軍心，照顧入營服役軍人家屬生計安全的決心和誠意。

事實上，此舉乃是因台灣光復未久，政府甫自大陸遷台，在台徵兵業務又屬創舉，為激勵士氣，並便利役政工作推行，由政府所提供的福利保障制度。雖然，制度內容沿用抗戰時期的安家費和三節生活扶助金的相關措施，以優待軍人家屬，提供生活扶助，然而，此一福利供給的制度建構，在邏輯上已有所轉變，既非採原有的優待管理和動員民物力的資源供給方式，亦不符合當時兵役法軍人權利制度：

「對於擔任作戰勤務中，其家庭不能維持生活時，政府負責救濟之。」的殘補式救濟之制度特性，且受益者亦不以役男擔任作戰勤務為要件。

在財務上，政府以國庫支付在台徵兵的「安家費」和「三節生活扶助金」，由執政當局以恩給制的福利供給，來籠絡軍人家屬，使台灣同胞能接受此一兵役徵集制度。因而，要說此一制度乃是依據兵役法軍人權利制度而建構，實屬牽強附會之說。然而，此一制度卻在執政當局引用和修正下，使得源於大陸慈善互助的安家費和生活扶助制度，在政府遷台初期轉化為役男家屬酬庸。

在兵役制度上軌道後，民國 43 年再修正兵役法軍人權利制度，役男家屬生活救濟的內容已修正為：「在營服役期間，其家屬不能維持生活時，應由政府負責扶助之」。不再限定是否擔任作戰勤務，因而，此後的安家費和生活扶助金制度，已成為軍人權利制度的一部分。使貧困救濟的殘補式福利供給為原則，成為日後我國保障役男家屬生計安全的主要福利保障措施。

在恩給制的財務模式下，由於「不分貧富」一律發給的安家費和生活扶助金制度，對政府財政負擔過重，民國 44 年台灣省政府乃訂頒「台灣省在營常備兵及其家屬優待扶助實施辦法」作如下修正：將安家補助費及生活扶助金改以家庭貧困者為發放對象，並以徵召在營人數 30% 為限。

民國 45 年因限定在營人數 30% 的上限，對於當時普遍民生並不富裕的農業社會而言，不盡合情理，於是適時訂頒「台灣省在營常備兵優待扶助實施辦法」，取消貧困徵屬 30% 之限制，並將貧困徵屬分為甲、乙、丙三級，以作為生活扶助的對象，同時將優待金改以公石為單位折發現金（徐知謹，1986：127-129）。此時軍人家屬安家費和生活扶助金制度，即符合了政府救濟軍人家屬生計安全的軍人權利制度規範內容。

## 伍、役男家屬生活扶助制度在臺施行狀況

我國役男家屬安家費和三節生活扶助金部分，乃是源於抗戰時期「優待出征抗敵軍人家屬條例」的政策措施，原本是動

員社會各界民物力以轉嫁此一財務負擔，然而，由於政府甫遷台，時局動盪再加上政府為昭公信，安撫民心，遂以國家財政來支付此一安家費和三節優待金穀。

在軍人權利制度的主管機構方面，國民政府遷台前由國防部兵役局主管兵役行政業務，遷台後因緊縮機構，將兵役局裁撤，原業務改由國防部人員司和第一、五廳分別辦理。迄民國 43 年修正兵役法，第 29 條規定：「兵役行政，由國防、內政部分別主管，其他有關各部會署事項，由關係各部會署會同辦理之」。於是，44 年 9 月乃依兵役法規定，於內政部成立役政司，下設「軍人權利科」。至此，軍人權利業務，始正式由國防部交出，改由內政部主管，國防部接管，地方各級兵役機構，均屬內政部以下之行政系統（徐知謹，1986：60-62）。

民國 43 年的兵役法修正案，將軍人「優待制度」納入軍人權利制度範疇，一併移交內政部主管施行，由內政部役政部門和地方政府役政單位承接此一業務。於是，我國役男安家費和三節生活扶助的財務責任，在 44 年 9 月以前，乃是由國防部所承擔，在 44 年 9 月以後，則畫歸內政部役政司和各級地方兵役機構，同時，亦確立了政府遷台後的軍人權利制度體系。

在國防部主管並發放役男家屬安家費和三節優待金穀的時期，初期為了穩固役政，減少在台徵兵阻力，乃發放每位役男安家費 560 元（時價約二兩黃金），三節時發放優待金穀二石，建構普及性的恩給制度，提供役男家屬生計維持所需資源，以強化政府責信。後來在台兵役徵集制度步

上軌道後，爲了減輕政府財政負擔，此一安家費和優待金穀制度，遂於 44 年轉恩給制爲軍人權利制度，改爲選擇性的給付方式，以各縣市役男人數的 30% 爲上限，對於生活貧困徵屬，提供安家費和三節優待金穀的生計照顧。

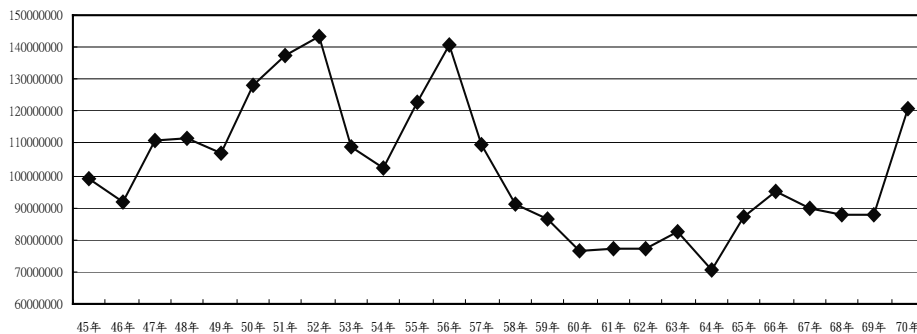
然而，當時農業社會經濟貧困，各縣市生活困苦需要扶助之役男家庭超過 30% 之上限，使得部分生活困苦徵屬，在濟貧政策下，反而不能列入扶助，於是，內政部

在 45 年制訂「台灣省在營常備兵優待扶助實施辦法」，取消 30% 上限之規定，並區分貧困徵屬爲甲、乙、丙三級，分級提供役男家屬生活扶助，（章璿，1985：64-65），正式建立我國役男家屬的生活扶助制度。

在財務方面，民國 45 年正式建立役男家屬生活扶助制度後，歷年來的財務支出變動趨勢，如圖一所示。

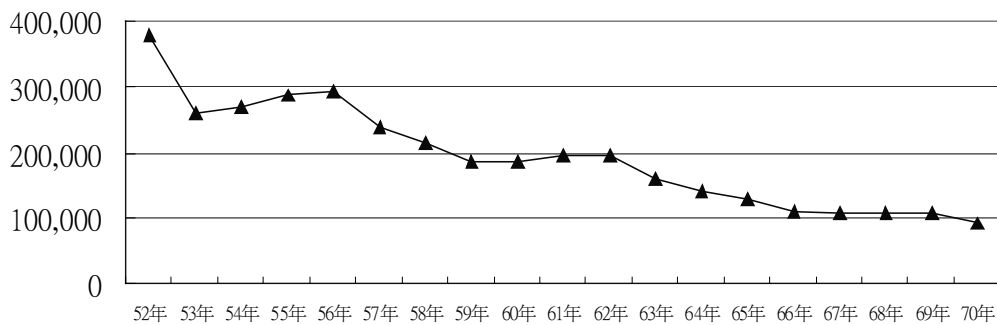
役男家屬生活扶助制度的財務支出水準，52 和 56 年的財務支出規模最大，並旋

財務支出



圖一 民國 45-70 年役男安家費和生活扶助金財務支出變動圖

數據資料來源：章璿，1985：69-72。



圖二 52-70 年役男家屬生活扶助戶數變動趨勢圖

數據資料來源：章璿，1985：69-72。

即在隔年陡降，本文研判其主要受到給付標準和受益戶數的變動，和政府財政壓力的侷限所影響。

首先看到給付標準的變動，民國 52 年底，台灣省政府頒布「台灣省各縣市局應徵常備兵貧困征屬安家補助費、優待金穀審查發放細則」，規定征屬最低生活費以白米為計算標準，每月大口 30 公斤，中口 20 公斤，小口 15 公斤，調高了生活扶助戶給付標準（章璿，1985：70；64），然而，卻也將審查發放標準更加制度化和準則化，於是，53 年的受益戶數即大幅減少了 10 萬戶（由 52 年的 378,681 戶，減少為 53 年的 258,550 戶），這也造成了 53 年提高給付標準，卻減少了財務支出規模的現象。此受益戶數的變動趨勢，如圖二所示。

56 年以前，安家費乃是以現金於役男入營時一次給付，而三節的優待金穀則以大米為計算標準，按配額發放代金，為實物配給制。由於 53 年後，生活扶助戶又逐年增加，財務支出於 56 年間再度形成政府財政壓力，於是，57 年開始，此三節生活扶助金的發放標準，遂由實物改為以新台幣為計算單位，亦即是將實物配給（in kind）制的優待金穀，改為現金給付（in cash）制的三節生活扶助金。

此後，國民所得急速成長，有更多家庭脫離貧窮，使得生活扶助役男家屬逐年減少，另一方面，失去了「實物配給制」的物價指數自動調整功能後，生活扶助金雖逐年調整，但終難具體反映物價水準，在物價調漲，現金相對貶值的狀況下，給付標準愈來愈低。62 年統一了一次安家費和三節生活扶助金的給付標準，並開始逐

年調升給付標準，然而，64 年的財務支出僅約 7 仟萬元，為 56 年的一半，而受益戶數亦為 56 年的半數，兩時期相較，64 年平均每一生活扶助戶的給付水準竟然等於 56 年的給付狀況。表面上，給付標準雖然提高，但生活扶助戶數減少，扶助等級降低，使得政府財務支出得到控制，呈現了明升暗降的變動趨勢，役男家屬生活扶助保障每況愈下。

60 年代，役男家屬生活扶助戶由 20 萬戶減少為 10 萬戶，財政支出亦維持在每年 7 仟萬至 9 仟萬的規模。隨著國民所得倍增，役男家屬生活扶助金的給付水準，已然失去了安定役男家屬生計安全的功能，於是，69 年重新檢討給付標準，一年之內調升了兩次，共計調漲了 200% 的生活扶助金，以反映物價水準，役男家屬生活扶助金才達到合理的給付水準。

目前的「服兵役役男家屬生活扶助實施辦法」對於貧困徵屬的界定，係指徵屬每月收入總額未達最低生活費支出總額 70% 者，其等級的認定，按本辦法第八條範定為：

甲級：未達 10% 者。

乙級：未達 40% 者。

丙級：未達 70% 者。

對於符合上述條件的貧困徵屬，提供以下之扶助內容：

1. 自給自養：扶助自行營生或安置工作。

2. 維持生活：發給一次安家費及春節、端午、中秋三節生活扶助金。

3. 救濟：按情形分別發給急難慰助金、生育補助費、喪葬補助費。

此一殘補式的役男家屬福利保障制度，包括了貧困役男家屬生活扶助、就業安置、急難病困慰助、生育、喪葬補助等制度措施，以保障在營服役官兵家屬的生計安全，為我國目前政府和社會保障役男家庭生計的主要制度措施。

隨著役期普遍縮短為兩年，兵源減少再加上國內經濟繁榮，國民所得日益提升，70 和 80 年代中，役男家屬生活扶助戶逐年減少，而給付標準亦逐年提升。近年來的給付水準和受益戶數，如表二所示：

表二 80 年代我國一次安家費和三節生活扶助金的財務支出

年度	戶數	口數	財務支出
82	23,651	61,890	307,365,000
83	20,052	52,404	337,231,000
84	18,145	46,731	316,407,000
85	17,375	44,063	332,501,000
86	15,712	39,662	297,529,000
87	12,780	32,061	248,668,000
88	12,110	30,470	237,553,000

資料來源：內政部役政司

役男家屬三節生活扶助金的給付標準，目前為甲級四口 61800 元，乙級四口 37200 元，丙級四口 18600 元，然而，受扶助役男家屬則是逐年減少，88 年只剩下 12110 戶，30470 口，支出額度在受扶助征屬逐年減少的趨勢下，給付水準雖然逐年調升，財務支出規模則逐年減少。

目前我國義務役軍人家屬生活扶助制度，實源於出征軍人家屬優待金穀制度，由民間慈善互助的制度脈絡，轉化為政府遷台初期的恩給懷柔政策，再由內政部役

政司和各級地方政府兵役行政部門，以資產調查(mean test)區分甲乙丙級生活扶助徵屬，提供一次安家費和生活扶助金。

## 陸、個案分析

本文在此引述民國 85、6 年本文作者服役基層連輔導長任內，所遇見的真實案例情境，以代號甲、乙作敘述。

### 案主甲：

甲為家中長子，其父親下肢癱瘓，母親中風無法工作，其妹為國小五年級，家境困難，由部隊協調地方政府役政單位，又轉請協調社政單位辦理低收入戶生活扶助事宜，代其詢問必備之申請資料和程序後，主動幫甲請假回家辦理。無奈甲的家庭自用住宅的現值，超過了資產調查的審核標準，而無法得到任何生活扶助資格。雖然案主甲曾因家庭困境壓力而「逃亡」數日，為了協助案主甲解決困境，本連仍然將其送訓士官（按常理，此人違紀行為在先，不宜送訓士官），並讓其佔班長職缺，以增加其薪資收入作為貼補的方式，協助其度過難關。後來，甲的家庭仍然將其自用住宅變賣，賃居他處，以度過生計困境。

### 案主乙：

乙為家中老么，上有四個姊姊均已嫁人，其父歿，母親因簽六合彩損龜跑路，還以乙之名義向朋友週轉 20 萬元，乙於 18 歲即奉兒女之命結婚。乙當時有子女 1 歲、3 歲各一，家中尚有一年逾八旬之祖父，因其子女尚小，其妻無法外出工作，且租住

屋處，又常有債權人催債情事。部隊代其向地方政府申辦低收入戶和三節生活扶助金，又因其母親以人頭借朋友報所得稅，協助別人逃漏稅的代價，卻使得其兒子的家庭喪失申請生活扶助戶的資格，亦因其母親具有「工資所得」，無法申請役政單位的三節生活扶助金。事實上，其母親不只不工作幫忙，還欠了一筆債務避不見面，乙在部隊根本無心服役，只要放假，就到工地打零工，出賣勞力掙錢養家。本單位欲為其報訓士官（因士官薪水可達一萬多元），又因其僅國中畢業之學歷而無法成行，為了家庭困境壓力，乙亦有逃亡紀錄，為本連派幹部至其賃居處帶回營區，施以禁閉處分。

雖然經由部隊申請，國防部提供了兩萬元的慰助金，然杯水車薪，救急難救窮。案主乙後來有幸，獲得慈濟功德會協助，在慈濟義工親自前往營區晤談協助下，允諾提供每個月 2 萬元現金，一直濟助至乙役畢為止。慈濟義工並願為乙之子女協請家扶中心幫忙照顧。相形之下，有權有責的地方役政部門，在此一案例中，卻沒有任何實質的助益和功能。

由以上案例探討，我國役男家屬生活扶助制度，仍存在著若干的盲點，許多貧困的役男家屬，無法取得役政單位之三節生活扶助金，生計問題依然面臨著困境。如果斷然的要役男服役，而不解決其因而衍生之家計問題，則無論士氣、戰力、和潛存的逃兵驅力，對部隊都是負向的影響。事實上，以上的甲乙兩位當事人，都曾有過因家庭經濟壓力因素而逾假未歸之情事發生，在本文作者輔導兩位當事人的

過程中，由部隊積極介入，然而，地方役政部門卻只是守門有責，服務無功能，役政機關並未充分配合部隊的需求，發揮協助役男家屬度過生活困境的功能，此制度失靈的現象，的確值得加以深入研析。

## 柒、結論

我國現有的徵屬生活扶助制度，往往無法解決許多因役男服役，所導致的徵屬生活困境，本文歸納其原因如下：

一、役政單位對於貧困徵屬的認定，在程序上，往往和地方政府社政單位所列管的低收入戶相重疊，欠缺彈性。換言之，如果徵屬因主、客觀因素無法取得低收入戶資格，就極可能無法取得役政機構之三節生活扶助金。

二、三節生活扶助金乃是一年發放三次，在目前只具有補充性的經濟支持功能，而不具備替代性的經濟支持效果，貧困徵屬生計的問題，如無法為社政機構列管低收入戶，將得不到政府合理的照顧。本文建議將此給付改為按月給付，以達到替代性的經濟支持功能，保障役男家庭的基本生計需求。

三、對於生活自用之不動產、汽車、和生財工具，不應列入資產調查評估之列，即使役男家屬住千萬別墅亦同，政府有責任照顧因為失去役男薪資收入，而面臨生計困境的役男家屬。

四、役男家屬之中，具扶養義務者，若不修法來強制執行其扶養義務的責任，就要建立除外的評估彈性，使役男家庭的生計維持功能，可以得到合理的評估，不

致於因爲具扶養義務者的不履行責任，使貧困役男家屬的生活陷入困境，且得不到此三節生活扶助金的照顧。

五、義務役軍人薪資率低，不足以養家，依其任務特性，更規定不得兼差賺錢，無助於其家屬生計，且容易因家境困難而引致當事人逃亡。

實質上，軍人之友社各地區軍人服務站，具有役男徵屬家庭訪視的功能，然而其功能主要在於調和部隊和役男家屬間之溝通，並未掌握充分資源，其面臨實際問題，亦只能加以轉介或呈轉公文，致使其功能往往流於形式，往往緩不濟急。在貧

困徵屬的處理方面，在鄰里功能受限的今日，如能強化軍友社軍人服務站的職能，結合部隊需求，以其家庭訪視結果加以評估，建立制度彈性，作爲役政單位發放三節生活扶助金的依據，充分發揮服務到家的福利品質，如此，將較目前由村里幹事會辦，更切合實際需要，對於貧困徵屬的照顧，亦能更適切，更落實，更能發揮生活扶助之功能。

（本文作者為政治作戰學校政戰一般課程組少校教官暨中正大學社會福利研究所博士候選人）

#### 📖 註釋：

註 1：民國 41 年軍人月薪：中將 138 元、中校 102 元、中尉 66 元、二等士官長 66 元、中士 24 元、一等兵 9 元，平均月國民所得 117 元。

#### 📖 參考書目：

- 何應欽（1962）何上將抗戰期間軍事報告上、下，台北：文星。
- 徐知謹（1986）軍人權益制度，台北：三民。
- 許慶雄（1992）社會權論，台北：眾文。
- 張其昀（1979）黨史概要第三冊，台北：中央文物供應社。
- 張茂柏譯（1984）法律的理念，台北：聯經。
- 章璿（1985）軍人權益之理論與實務，中央警官學校。
- 劉恒垣（2000）海峽兩岸兵役制度及其比較之研究，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- Moskos, Charles C.(1988) A call to civic service: national service for country and community, New York: Macmillan.