

# 台灣社會役制度人力運用及成效評估

賴 兩 陽 · 趙 碧 華

## 壹、前言

台灣自 2000 年 7 月開始實施社會役制度，這個制度的實施，對於勞力密集的社會福利事業而言，增加了業務執行的人力，紓解當前社會福利人力不足的窘境，確具功效。惟因制度尚屬初創，在實務運作上經驗不足，法令規章欠缺周延，服勤處所缺乏有效的管理計畫，使服務績效不如預期。更且，部分役男的服務心態不夠敬業，又過度重視自己的權益保障，往往造成服勤單位（各地方政府社會局）與服勤處所（政府部門、公立機構、公設民營機構與私立財團法人機構）的困擾，形成管理上的問題。依據宜蘭縣政府的檢討報告（2002）其主要問題包括：招募與分發作業缺少吸引相關科系的誘因、缺乏嚴厲的懲處制度以規範役男服勤狀況、專業訓練方式不佳與實務未結合及服勤單位無專職管理人力。戴世玫（2002）則認為：社會役隸屬替代役體系之下住宿待遇相差極大、生活管理鬆散、役男的專長無法發揮、無專職人力督導及身體孱弱者湧入社

會役，均造成社會役制度在管理上的困擾。

制度建立本就是動態的過程，必須不斷檢討改善，以適應環境的變遷。社會役役男來自四面八方，服役動機不一，學經歷亦有所差異，難免會發生問題。因此，瞭解社會役制度在管理上的問題，才能建構適當的制度，減少問題的發生。本文以「人力資源管理」的觀點切入，將社會役役男當作一種資源，加以分析、規劃、設計、管理與投資，以發揮其價值與潛能，達成組織的目標。

為瞭解社會役制度實施以來對所面臨的實施困境，本文以問卷方法、深度訪談（機構社會役督導）與焦點團體方式（社會役役男）等多元方法，檢視役男、服勤處所、服勤單位、主管機關、需用機關、社會福利人員研習中心及台北市替代役中心等人員及單位對社會役制度的看法及意見，探析社會役制度實施之後所呈現的問題，歸納整理所發現之問題，俾能作為政策擬定與法令修正的參據，以利未來制度的運作。

社會役被視為替代役制度當中具有指標性意義的役別，對於彰顯政府重視社會福利亦具有正向的效應，惟開辦以來，役男人數增加有限，與社會的期待尚有一段距離。其改善之道可從政策層面與管理層面著手，兩者息息相關。現行社會役制度所產生的若干問題，有時來自於政策層面無法配合實際的運作，因此，政策的改革至為重要。惟除了政策層面之外，役男進入服勤處所，成為組織當中的一員，其管理制度亦深深影響其服役的表現。據此，主要目的如下：

一、檢討社會役實施以來之人力運用及影響。

二、調查評估社會役服勤處所之人力運用等管理措施。

三、對相關政策措施之建議。

## 貳、社會役的緣起與實施經驗

### 一、社會役的緣起

如果服兵役可以追溯到現代西方國家的起源，良知拒服兵役也可以有相同的時間。良知拒服兵役是個人與國家關係的核心，因為他挑戰了國民「執干戈以衛社稷」的義務。同時，允許拒服兵役的權利，成為自由民主社會的標竿。

雖然良知拒服兵役是長久以來的現象，不過，直到最近才成為影響兵役與社會的重要因素。我們稱為「新良知拒服兵役」，在動機、範圍與內容有別於老的良知拒服兵役。現今的良知拒服兵役具有更多世俗因素，不同於以往基於宗教原因，

更為廣泛而不只是邊陲原因，也包括類似兵役役男一般，有一致性的服務對象。

良知拒服兵役的定義是：個人因宗教或道德信仰反對殺戮或核彈戰爭，不只拒絕服兵役，而且不要在軍隊當中服務。大抵上可分為：宗教的良知拒服兵役（以宗教教派為主）、世俗的良知拒服兵役（包括政治或私人原因）；另一種分法是依據信仰的範圍，分為普及性良知拒服兵役與選擇性良知拒服兵役（或稱特定條件良知拒服兵役，例如反對核子武器）。另一種分法是役男與國家合作的意願區分，非戰鬥良知拒服兵役，可在軍隊中從事非戰鬥職務；替代性良知拒服兵役，在公私部門服務，但不在軍隊服務；絕對良知拒服兵役，完全拒絕徵兵系統的安排。這種分類方式都有灰色地帶，有時因種族因素，也會造成良知拒服兵役的情形。在西方民主國家，良知拒服兵役會因社會與政治的演變而不同，宗教固然是重要因素，不過，比率在下降中，其他因素逐漸增加，我們稱之為「良知拒服兵役的世俗化」。

如果依據良知拒服兵役的發展歷史，大概可分為四個階段（見表 1）。最初階段前現代西方社會，大約在 17、18 世紀，發現良知拒服兵役存在於一些未受基督教洗禮的邊境地方（limbo world），國家對於良知拒服兵役多樣與不統一，或允許非官方的免除，或允許以購買方式免除或給予嚴厲懲罰，不一而足。第一階段早期現代西方社會，國家認知到有良知拒服兵役的情形，但限制「歷史性的和平信仰」，這些教派是從基進的新教改革中產

生，主要包括現今的 Mennonites, Brethren, Quakers，在 20 世紀，則以耶和華見證人（Jehovah's Witnesses）與 Seventh-Day Adventists 為主，國家最初允許這些人從事非戰鬥的任務。良知拒服兵役的運動是由傳統的和平教會所推動，從良知拒服兵役者的觀點，他們是希望自己獨善其身。

第二階段晚期現代西方社會，國家開始接受較為廣泛的拒服兵役標準，拒服兵役者的教派也由新教與羅馬天主教為主，擴及到其他教派。此一階段是在兵役與徵兵系統下看替代役的現象，其待遇比兵役為差。此時，教會是居於國家與替代役役男的中介角色，良知拒服兵役運動領導者

的角色也擴及到主流教派的個人，以良知拒服兵役的名義在教會體系與政府之間協調，成為普遍的現象。

第三階段後現代西方社會，主要改變是良知拒服兵役的定義大幅度擴大，包括世俗與人道動機，宗教不再是唯一因素。許多拒服良知兵役者（conscientious objectors，簡稱 COs）是非宗教因素，世俗化的良知拒服兵役也被政府所承認，並且發展出社會役的制度，教會介入的角色日漸式微。良知拒服兵役的組合，包括許多世俗化的組織，例如人權團體、反戰團體。

表 1 國家與良知典範

國家	良知拒服兵役的國家標準	良知拒服兵役的國家政策	良知拒服兵役的近期目標
最初階段 前現代西方社會	良知拒服兵役存在於國家的邊境，多樣與不統一，允許非官方的免除，允許以購買方式免除或給予嚴厲懲罰。		
第 1 階段 早期現代西方社會	存在於傳統和平教會者均不用服兵役	非戰鬥的軍事服務良知拒服兵役	對所有宗教的
第 2 階段 晚期現代西方社會	如上，加上宗教拒服兵役	在軍事單位服替代役	對所有良知拒服兵役者均免除
第 3 階段 後現代西方社會	如上，加上世俗拒服兵役	在民間單位服替代役	選擇性倡導良知拒服兵役

資料來源：Moskos, C.C. & Chambers, J.W. (1993)

從歷史的觀點來看「良知拒服兵役」這個名詞是在 1890 年代產生，當時是在反對強制性的預防接種（compulsory vaccination）。第一次世界大戰之後，這個名詞快速的與反對軍事服役連結在一起。英國在 1916 年在徵兵作業上第 1 次使用「良知拒服兵役」這個名詞，並且帶有嘲

諷的性質。因在傳統上，每個役男均有服兵役的義務，只有在人民權利高度成熟的社會，才會接受 COs。

在第一次世界大戰的歐洲國家，以政治傳統來看，仍然拒絕 COs 的合法權利，在德國，COs 被安置在精神病院；在法國軍事法庭將 COs 判最高 20 年的徒

刑；前蘇聯則有 4 到 6 年的牢獄之災。而第一個以國家力量突破承認 COs 的限制的國家是挪威，在 1922 年提供以宗教為基礎的替代役制度。

從社會役的歷史脈絡可以看出，社會役制度處於宗教教派與國家力量的拔河當中，最初國家擁有公權力，往往將良知拒服兵役者繩之以法，隨著 COs 人數增加與教會力量的擴張，國家開始妥協，並以更寬闊的觀點看 COs，宗教世俗化，伴隨著人道主義與反戰團體的倡導，使社會役制度在歐美國家逐漸生根茁壯。

在第一次世界大戰前後歐洲「裁軍主義」盛行時代，北歐諸國，如丹麥在 1917 年、瑞典在 1920 年、挪威在 1922 年、芬蘭在 1931 年都試行將「良知拒服兵役者」編入軍隊「後勤役」或是指派擔任社會服務工作。但是直到 1950 及 60 年代，才正式在西歐、北歐國家形諸法律，獲得國家全面肯定。這些良知拒服兵役者的人數大幅增長，從 1960 年代中葉到 1980 年代末期，人數增加 7 倍之多。尤以北歐國家最為顯著，以瑞典為例，1990 年代早期有四分之一強的役男係屬良知拒服兵役者。現行世界各國中有 30 餘個國家實施社會役，大都為歐洲國家（Moskos & Chambers, 1993: 3; European Report, 1996; 陳新民，2003）。在歐洲，冷戰結束前幾年，良知拒服兵役的人數遽增，1991 年德國有 151,000 人是良知拒服兵役者，前東歐與前蘇聯、南非、瑞士、以色列同樣有各式各樣的良知拒服兵役，在 1990 年歐洲安全與合作會議上，有 35

個會員國同意考慮為良知拒服兵役者建立替代役制度。

近年來發現，拒服兵役實際的原因，除了宗教信仰之外，還有些是基於自己的良心或道德因素，為了因應這樣的情形，除了歐洲發展出社會役制度，美國也發展出『社會役營』（Civilian Public camp），讓這些拒服兵役者，能夠在不違背國家法律及自己的良知之下，從事非戰鬥性的服務（Keim, 1990）。不論在西歐或是美國，都有實質的數據證明，COs 的人數近幾年來在持續增加當中，而且「道德」原因的人數也逐漸超過「宗教」原因的人數（Wakin, 1994；王翊螢，2003：4）。這種因拒絕武力改服兵役替代役的現象，遂被稱為「新良知拒服兵役」（new conscientious objection）（Moskos & Chambers, 1993: 3）。

這些歐洲國家在二次大戰之後大力促成社會役的蓬勃發展，提供建構福利國家充實的人力基礎，其優點可歸納如下（陳新民，2000：94～97；Finn, 1968：4-5）：

（一）落實保障人民宗教信仰的自由，使良知拒服兵役者，不必因抗拒兵役體系，而不惜入獄，能在宗教信仰與維護國家體制之間，取得平衡。

（二）增加國家對公共事務的服務能力，尤其歐洲國家是具有濃厚社會主義色彩的地區，公共福利是人民關注的議題。另外，社會福利機構也需要龐大的人力，這個制度可以提供便宜廉價又有紀律的人力，以填補公共福利人力之不足。

(三)增加役男關愛社會、鄉土及道德理念，可以使役男關注社會弱勢階層。

(四)役男可以選擇兵役或社會役，使軍隊面臨「競爭」壓力，促進軍隊管理合理化，提升軍隊役男的權利、尊嚴，妥善照顧兵役役男的生活環境，並真正徵選能力意願符合條件的兵役役男。

(五)發揮役男的才能及專長，而不只是單純執干戈以衛社稷的戰士。

(六)實現兵役公平原則，歐洲社會役較兵役的役期長，可防止役男逃避常備兵役，刻意變更體位，亦可使服常備兵役者得到心理平衡。

儘管社會役在歐洲國家實施以來有諸多優點，但仍有一些缺點亟待改進（陳新民，2000: 97-100）：

(一)兵源減少，在歐洲國家規劃社會役時，最大的阻力均來自於軍方，軍方長久以來習慣充沛人力，以使用在勤務體系，社會役實施之後，許多役男會選擇社會役，使兵役人員減少，影響國家對軍事戰術與戰略之規劃。

(二)造成特權及勞逸不均，除非僅作形式審查，如採取實質審查，審查過程操之於人，將難免有特權關說；另外，服社會役各個服役單位勞逸不均，造成不公，難以克服。

(三)開創一個新制度，必須有許多配套措施，國家行政及立法部門亦需配合執行，多少亦會增加國家人力經費負擔。

歐洲國家實施社會役仍有部分缺點需要改善，但是瑕不掩瑜，歐洲社會役的充沛人力，協助國家建立起完整的社會福利

制度，人們相對的生活在一個較具人性尊嚴的社會之中。

## 參、我國替代役與社會役的現況

### 一、我國替代役政策發展

我國兵役替代役規劃構想源於 1992 年行政院前院長郝柏村先生鑑於國內治安問題惡化，警力嚴重不足，遂指示相關部會研究實施「警察役」的可行性，希望藉著對兵役制度作彈性的改革，在不影響國家軍事整備的考量下，能夠引入充沛的役男人力來改善國內治安。郝前院長的指示經內政部役政司研究結果認為，除非政策性決定，否則不宜貿然實施警察役或社會役。其理由如下：

(一)憲法規定人民有服兵役義務，未規定警察役的義務。

(二)實施警察役及社會役將嚴重影響國防兵源分配及國防安全，降低國防戰力。

(三)目前各行各業皆有人力不足現象，究以何種職業才可代替服兵役，恐引起社會爭議，而且就業市場人力供需每年不同，實施社會役可能引起就業市場混亂。

(四)若實施警察役或社會役其福利待遇是否比照義務役，其公平性如何考量？

據此，郝前院長的指示遂在內政部反對之下，無疾而終。同年楊前國大代表世雄於國民大會提出憲法修正案，將社會役納入憲法第 20 條條文內，因當時爭議過大，經權責機關國防部及時協調加以化解而未三讀通過。1996 年與 1998 年立法委員簡錫堉兩次在立法院提議增訂社會法或

修訂兵役法，增列社會役，惟均未獲支持。

1998 年國防部為配合國軍精實案，於 2 月 27 日宣布自該年起，停辦 18 歲男子志願提前入營服役措施，因每年兵源補充只需 13 萬人，預估當年可徵集役男已達 14 萬人，已超出人數，遂有停止役男提前入伍之決策。立法院丁守中委員遂主張：役男人力資源過剩，政府應有可轉服社會役的政策設計。行政院前院長蕭萬長先生遂表示，願意組成一個專案小組，專門就此問題加以詳細討論，然後儘快完成。內政部繼之與國防部多次協商，於 6 月 8 日將「我國實施兵役替代役推動工作計畫」草案陳報行政院，經行政院前政務委員蔡兆陽先生於 7 月 16 日審查，獲致原則可行之共識，並率團前往歐洲考察，學習歐洲國家之經驗，希望於公元 2000 年實施。當時對替代役的規劃構想，有以下 6 個重點（內政部役政司，1998）：

（一）行政院兵役替代役推動委員會經討論決議：在「不影響兵員補充、不降低兵員素質、不違背兵役公平」原則下，規劃實施替代役。

（二）提供青年人貢獻專長、服務社會的管道，改變時下年輕人過早又過度的功利價值觀，讓役男青年有多元管道，貢獻專長，發揮潛能，提高役男青年人力資源的有效運用，以增進政府公共服務能力。

（三）帶動役政的革新進步，促進服役合理化，對拒服兵役的宗教信仰或人道者與不堪戰鬥操練的身心不適者，提供合理服役管道；同時縮短現實上服役與免役之重

大差距，可使服常備兵者得到心理平衡，以促進服役公平性。

（四）因應國內外情勢之需要，常備兵役期陸軍原為 2 年，海空軍為 3 年，預定修正兵役法為 1 年 10 個月，替代役較常備兵役期長 4 個月；替代役體位服替代役期與常備兵役期相同。但因宗教因素申請服替代役者，其役期應較服常備兵役期延長二分之一，其目的在求公平、合理。

（五）由各需用機關依社會實際需要，提出需要人數，依其職歷專長，投入社會治安、社會服務等各項工作，提昇政府治安與救災效能，保障人民生命財產安全。

（六）為期替代役役男能專長專用、適才適所，規劃於各梯次軍事基礎訓練期間對「一般資格」役男以公開、公平、公正之方式，結合役男意願、學歷專長與需用機關需求，辦理替代役役男民間、教育專長甄選分發作業。

雖然構想至佳，政策方向亦頗明確，但有關替代役制度是否違憲的問題，一直是法界爭議的焦點，因依據憲法第 20 條規定：人民有依法律服兵役之義務，未規定可以服替代役。由於修憲緩不濟急，內政部遂先修正兵役法第 2 條，將替代役納入成為兵役的一環，該條規定：本法所稱兵役為軍官役、士官役、士兵役、替代役。同法第 26 條又規定：替代役實施有關事項，另以法律定之。據此，內政部於 1999 年 4 月至 7 月開始研擬「替代役實施條例草案」，同年 8 月將草案陳報行政院，9 月行政院審查通過，並送立法院審議，立法院於 2000 年 1 月 15 日三讀通

過，奠定了社會役實施的法律基礎。不過，將替代役的法源納入兵役法中，只能算是權宜措施，不是長久之計，因替代役役男的服役性質、管理制度、服勤內容等均與兵役不同，仍應於修憲時將憲法第 20 條納入替代役文字，以符實際。

由以上政策發展過程可以看出，我國兵役替代役之構想，提出已有 13 年之久，惟時空條件未成熟，僅停留在政策爭議階段，直至 1999 年因兵源過剩，兵役替代役才水到渠成。由政策發展過程亦可看出，我國兵役替代役實施的主要動機，來自於解決兵源過剩問題，此與歐洲國家兵役替代役的理念源於宗教與人道主義下良知拒服兵役的情形，迥然不同（賴兩陽，2000）。

我國並非沒有因宗教理由而拒絕服兵役的情形，台灣因宗教信仰拒服兵役而被判刑的約有一百多人，大多數是「耶和華見證人」（或稱「守望台」）信徒，也有少部分的佛教徒，他們基於宗教良心問題，在現行兵役法的規範下，寧可被判坐牢，也不願服兵役。「耶和華見證人」教派在 1872 年於美國創立，他們只對上帝之國行禮，反對世間國家之間的戰爭。傳入歐洲後，在實施徵兵制的國家裡信徒已有數十萬人，為了服兵役的問題與各國政府時起爭執。1950 年傳入台灣以來，開始是原住民信徒，後來則是漢人信徒，因為拒服兵役、不向國旗敬禮而被當成犯罪者判刑入獄，對信徒與政府形象都造成不少傷害。但是，我國在維護兵役公平的原則之下，對這些人數有限又以處於社會弱勢地

位的原住民居多，始終沒有一套有效的解決措施，使這些人一再地瑯瑯入獄，卻乏人同情（林端，1998）。即使此次政府建立替代役制度，其重要的政策考量仍在解決兵源過剩的問題，附帶功能才是解決宗教問題。不過，卻也抒解了長久以來良知拒服兵役者與國家之間緊張的關係，使我國在宗教與良心的人權上，向前邁進一步。

此外，替代役的政策是否能夠實現，國防部的立場至為重要，其主要的原因當然是面對中國專制獨裁政權強大的武力侵略威脅，台灣必須保有一定程度的防衛力量，國防人力需求是優先考量，其次才是替代役的人員，這種情形與歐洲國家一旦發生戰事，即停止替代役的作法，其出發點尚無不同。因此，國防優先，仍是替代役規劃思考的主軸，只是國軍「精實案」的推動，恰好提供替代役發展的空間。

在替代役制度建構過程，原先的規劃構想迄今尚無重大修正，只有「宗教因素申請服替代役者，役期應較服常備兵役期延長二分之一」的規定，在實施之後發現，因宗教原因逃避兵役者並不多見，其役期也由原 2 年 9 個月縮短為 2 年 2 個月。另外，為了使制度能夠有效運作，相關子法的部分也日漸充實。

## 二、社會役的規劃目的與效益

社會役係屬替代役當中的一環，原先替代役制度規劃的精神，是希望仿效歐洲國家社會役制度，提供社會弱勢者的服務，由於社會弱勢者照顧工作一直是內政

部社會司的主要業務。因此，內政部社會司成為社會役推動最主要的單位，在制度的規劃上最為積極。依據內政部社會司 2001 年「社會役業務概況工作報告」，社會役之規劃目的有 4：

(一)配合政府福利服務相關政策，為社會上弱勢族群，特別是老人與身心障礙者建構並提供以「社區」與「機構」為基礎之可近性、可及性、整合性與持續性的福利服務。

(二)妥善運用與管理社會役的人力資源，使其在相關專業（特別是社會工作）人力的督導之下，充分發揮照顧弱勢族群的功能。

(三)結合社區之民間與政府福利資源，為需要照顧的社區老人與身心障礙者，建構並提供「單一窗口」的服務。

(四)配合公私立社會福利機構的運作，提供社會役之補充性人力，以補充機構照顧人力的不足，擴展機構服務層面，並提升機構照顧品質。

時至今日，這些規劃有些許的改變，例如服務對象不再侷限老人、身心障礙者，「單一窗口」的服務制度尚無進展。另外，社會役制度對於役男在實施後希望達到的效益包括：

(一)提供具專業之役男得學以致用、發揮所學。

(二)可提昇役男社交能力之成長，藉以建立良好之人際關係。

(三)增進青年朋友對公務部門及社會福利機構組織與工作倫理之瞭解，作為自我生涯發展規劃時重要的參考。

(四)提供役男不斷學習之機會。

為了有效推動社會役制度，內政部社會司在制度實施之前，分別委託黃源協教授（1999）針對《社會福利役管理原則之規劃》，以及楊培珊教授（1999）《社會福利役專業訓練課程及教材之規劃》兩大主題加以研究，以作為制度設計的參考。隨著替代役制度的建立，社會役制度也在 2000 年 7 月 1 日正式施行，第一梯次役男於 2000 年 8 月 3 日徵集入營，開始了台灣的社會役制度。社會役制度儘管制度完備，但役男人數無法配合政策方向大幅成長，顯見在實施過程中尚有值得改善之處，歸納實施以來的問題包括（賴兩陽，2000、2005；王翊瑩 2003；蕭金源 2003；戴世玫 2003）：

(一)無法專才專用的問題：我國替代役採志願申請，如人數超過核定數額時，則以抽籤決定之，此舉固然維護了兵役的公平性，但是卻可能無法符合機構所需要的專長人才。

(二)專業知識不足的問題：役男進入社會福利領域或後，雖然解決了人力短缺問題，但是這大批人力大都未具專業知識，卻會造成少會福利人力充沛的假象，對社會福利專業化的成長，是福是禍，尚難定論。

(三)管理上的問題：役男本身素質良莠不齊，衍生管理上的問題，法令對役男約束不足。

(四)人力取代的問題：機構進用社會役役男之後，勢必會減少專職人員之僱用，因此是否能堅持「輔助性」原則不無疑



義。

(五)服勤項目的問題：社會役人力究竟應先投入機構照顧還是社區照顧，優缺點何在，尚須進一步評量。

(六)機構性質的問題：現行社會役服役之機構以公立機構為主，惟我國社會福利機構中，公立機構數量遠不及私立的財團法人機構，這樣的限制是否妥當？但如開放私立財團法人機構可以進用役男，其適法性如何？

這些問題的根源還是如何提升人力素質，社政單位（機構）不只需要社會工作相關科系的人才，也需要機電、園藝、資訊，甚至是庶務性工作人員，因此，如何透過制度的運作，使役男能夠發揮所長，貢獻心力，是社政單位（機構）必須用心規劃之處。而瞭解社會役役男的服役情形與服勤處所對社會役制度的看法，才能針對問題，提出針砭之道。

社會役役男在服役期間，不只是盡一份國民應盡的義務，而是才能培養與能力發揮的良好時機。服勤處所看待役男不能只視為解決機構人力不足的工具而已，而應盡量使役男能發揮所長，得到工作的成就感與滿足感，達到役男與服務處所雙贏的目標。當前的社會工作強調運用「能量觀點」（strengths perspective）來看待所有的人，也就是每個人都有內在能力與優點，可塑造成改變的潛能；當人們的正向能量受到支持時，他們的能量更可能發揮。所以，藉著將焦點放在人的資源、天賦、經驗及性情上，正向成長的可能性大增（引自陳政智，1999）。這樣的觀點

正與「人力資源管理模式」不謀而合。社會役役男是社會福利機構可貴的人力資源，如能以人力資源管理的角度，加以運用，相信對健全社會役管理制度，會有很大的助益。

## 肆、研究方法與設計

### 一、研究方法

儘管量化研究與質化研究的典範不同（Padgett, 1998），不過研究者為了探求真相，往往使用「三角測定法」（triangulation）的方式，對所欲瞭解的問題，做多方面的資料蒐集與分析（簡春安、鄒平儀，1998）。本研究使用文獻法、問卷調查法、焦點團體法與深度訪談法，分別針對社會役的需用機關、服勤單位、服勤處所、社會福利人員研習中心、替代役中心與役男等各方面進行意見蒐集及分析。

### 二、問卷架構設計

在問卷調查方面，分別針對服勤處所與役男設計問卷進行資料收集。役男問卷內容主要針對研究重點當中所提的人力資源規劃、招募徵選、訓練發展、績效考核與獎懲、組織承諾及對制度的成效評估 6 個層面，發展成問卷架構。

除役男問卷則是根據上述問卷架構設計來問卷內容外，有關服勤處所問卷則以用人單位為設計重點，分別從機構內役男人數狀況等基本資料、人力資源規劃、招募徵選、訓練發展、績效考核與獎懲、組織承諾等方面來設計。為建立問卷內容效

度，本研究聘請 3 位對調查法及社會役有研究的學者專家審查問卷並提出修正意見，藉以確立問卷的內在效度，修正後作為正式調查問卷。

之後本研究依據調查後收回之問卷，進行問卷資料編碼，利用 SPSS 中文 10.01 版進行資料分析，方法主要有描述單一變項性質的次數百分比分析、複選題及分析、平均數標準差，雙變項的卡方分析，平均數差異 t 檢定及單因子變異數分析探討變項間的關聯性。

### 三、研究步驟與進度

本研究進行之步驟分 3 個階段：

第一階段針對所研究問題進行相關文獻之檢視，研擬問卷內容與深度訪談大綱，決定問卷與深度訪談之對象，完成問卷與訪談設計，與聯絡機構與受訪者。

第二階段進行郵寄問卷調查與深度訪談，陸續完成統計分析與逐字稿，並作過錄與初步分析。

第三階段分析問卷結果與深度訪談所蒐集之資料，並撰寫研究報告。

本研究之步驟及進度如下：

#### 1.前置作業

相關參考資料蒐集、文獻探討、設計研究架構、問卷設計及研擬訪談大綱。

#### 2.資料蒐集

##### (一)問卷調查方面

於 2005 年 6 月 1 日開始行文各服勤處所，請其役男督導及役男填寫問卷，共計發出服勤處所督導問卷 261 份，役男問卷 1,089 份。

為提高回收率，經進行兩次文件及電話催覆後，截至 7 月 31 日止，回收服勤處所督導問卷 155 份，回收率 59.39 %；回收役男問卷 713 份，回收率 65.47 %。進行編碼（Coding）與統計分析，並據以撰寫報告。

##### (二)焦點團體與深度訪談方面

本研究共計完成焦點團體 13 場，深度訪談 10 場。焦點團體與深度訪談資料均有現場錄音，經著手進行逐字稿整理，循質化研究方法，進行歸納分析。

### 伍、研究發現

以人力資源管理觀點檢視社會役制度，是一個動態持續的過程，由服勤處所的調查評估開始，對社會役的人力資源加以規劃，陳報服勤單位依據原則加以初審並彙整，送請需用機關（社會司）再複審彙整後，將所需人數與資格要件陳報主管機關召開替代役審議委員會，審查需用機關提出之年度實施計畫並擬訂實施順序及人數計畫，陳報行政院核定人數，再由主管機關依據核定人數徵召役男服役。先集中辦理軍事訓練，再交由需用機關辦理專業訓練，並依據專業訓練成績高低分發至服勤單位，服勤單位再依據服勤處所的需求或調查役男的意願分發，役男至服勤處所報到後，可能有職前訓練或直接分配勤務內容開始服役。役男在服勤時之工作表現，則依規定加以考核，給予獎懲。其中服勤處所為鼓勵役男服役時之士氣，會有相關的獎勵措施，以增進役男的認同感與

向心力。

社會役在制度實施以服勤處所調查評估開始，到役男進入服勤處所退役為止，因此最核心的要素，就是服勤處所與役男，本研究資料蒐集對象雖然涵蓋層面擴及主管機關、需用機關、服勤單位與其他相關單位，但擬採取「由下而上」的分析途徑，以服勤處所對制度的反映意見開始分析，再分析役男對制度的看法，最後則將討論的議題加上其他相關機關或單位的意見加以彙整，以呈現社會役制度人力運用的完整面貌。為增進量化資料與質化資料對話的機會，本文資料呈現方式，將會以討論議題為中心，同時呈現量化與質化資料，也許較不符合方法論的預設，但卻可對問題作較深入的瞭解。

### 一、服勤處所的意見分析

根據 155 位接受問卷調查的服勤處所役男督導問卷資料進行統計分析，深度訪問了 11 位督導代表，歸納整理出服勤處所對社會役制度的意見，依主題為導向兼併量化及質化研究資料提出探討，主要發現有：

#### 1.人力資源規劃

服勤處所在進用役男之前大部分均能評估人力狀況與規劃服勤內容，申請社會役役男的考量主要以增加機構的人力運用為主，對社會役役男主要勤務以行政與庶務事項居多，一般有專人負責督導役男但非專辦業務。

#### 2.招募徵選

現行役男的分發制度並無法符合機構

人才所需，且有些會因役男素質不穩定而不願意大量進用役男，對於如有機會去挑選符合機構所需役男時，服勤處所卻表示並無把握，但對有些實際服勤的役男學識專長滿意程度尚佳，一般希望進用高學歷役男，卻不見得適合服勤處所，其應清楚進用役男目的。

#### 3.訓練發展

肯定在成功嶺的訓練能讓役男有服從性、遵守紀律，役男受完「專業訓練」後大多符合服勤處所的需要，在役男報到後服勤處所多會實施「職前訓練」或「在職訓練」，但實施訓練大多數是不定期。

#### 4.服勤狀況

大多數並沒有對役男的服勤職務建立輪調制度，對役男工作輪調制度的看法不一，輔助性勤務的定義對安排役男工作有影響，也認為役男的服勤內容大多能學以致用。

#### 5.績效考核

大多滿意對服勤的社會役役男工作品質，役男工作績效考核以直屬督導為主要執行者，對役男參與考評可提供意見如可能採取互評方式、役男對自我的服務態度評量，但對於績效考核的過程與結果的公布與對事後的檢討不見得都有公布，將影響與役男進行檢討的可能性。對役男績效考核後的獎勵措施以「榮譽假」為主也認為最具效果，但覺得考核表格過於繁瑣而易流於形式。對役男最具警惕效果的懲罰措施是罰勤，依個別狀況不同而採取不同的懲處方式，而對於役男犯錯大都以包容的態度加以輔導。

## 6.組織承諾方面

服勤處所其他員工與役男相處融洽，與役男的溝通管道暢通且以直接口頭反應為主要管道，對役男接納程度高且有些期望能把機構的服務宗旨傳達給役男，增加役男對服勤處所的認同感。

## 二、役男的意見分析

役男的個人基本特質包括役男教育程度、服役年資、體位、有無具備專長、服役前參加社會服務的活動或工作、服勤處所性質、戶籍地區別等類別尺度變項，分別與役男對人力資源規劃、招募徵選、訓練發展、服勤內容、績效考核與獎懲、組織承諾及制度成效評估方面的看法進行次數百分比分析及卡方分析。

另外為使研究資料更為豐富，也前往各服勤處所針對役男以焦點團體方式，了解役男現行服役情形。50 位接受焦點團體役男之基本資料如下：1.教育程度以大學及高中程度為主；2.服務年資多在半年至一年之間為多；3.替代役體位者有 27 位，常備役體位有 22 位；4.役男的服勤處所性質以機構性質為多；5.選擇社會役的動機或理由大多數表示以對社會福利服務有興趣；6.役男目前主要的服務內容：兼顧有行政業務協助者及直接服務案主者的服勤工作內容。

役男在服勤處所的服役情況，將以人力資源規劃、招募徵選、訓練發展、服勤內容、績效考核與獎懲、組織承諾等面向，針對次數分配、卡方檢定與焦點團體結果的發現主要是以 713 位役男的問卷調

查資料，進行量化統計分析；與 50 位參與焦點團體的役男訪談資料，分別整理探討役男對人力資源規劃、招募徵選、訓練發展、服勤內容、績效考核與獎懲、組織承諾及制度成效評估方面的看法，主要發現如次：

### 1.人力資源規劃

機構在役男勤務分配上，具有主導性，但也有服勤處所在役男報到後，先說明役男的服勤內容，然後由役男自行協調；服勤處所對工作內容會給予說明，但機構對人力資源管理當中有關「工作說明書」的制度並不清楚。當役男進入服勤處所時，會有專人負責役男的管理與勤務分配，但是大部分管理役男的工作以「兼辦」為主。

### 2.人力招募徵選

從人力招募的角度看來，役男在服役之前對社會役制度是一知半解，對社會役的瞭解大部分是從同儕好友處得知，選擇服勤單位最重要的因素是「事少，離家近」；普遍認為在分發時以專業訓練成績作為標準是公平的。歸納役男服社會役動機，包括：體力不佳、比較輕鬆、可以學到不同東西、當作職前訓練、學以致用、比較容易選上、不會與外界脫節、常備役兵種不佳、有志工經驗、可以上下班、學會照顧老人與身心障礙者的技術、與同伴一起選等。對社會役的認識以參觀、巡迴講座、網路影片介紹為主，透過網路的方式可以加強辦理。

選擇服勤處所的主要因素為離家近；服勤單位的分發不重視成績高低及役男意

願。役男並不瞭解服勤處所性質，到了服勤處所之後，往往由役男督導依據役男個人條件分發勤務，並不會參考在社會福利研習中心的分發名次，另也有少部分的縣市會讓役男先行協調，但協調不成就以猜拳或抽籤決定。大部分役男認為不符合專長分發，建議服勤處所的督導人員應該瞭解役男分發的作業，以便能依據役男專長分配工作。專長資格役男在分發時必須與服勤處所需求配合，往往因服勤處所地理位置分散全省各處，造成專長資格役男無法選擇離戶籍地較近的地區服役。

### 3.訓練發展

役男對服社會役之前的「軍事基礎」訓練幫助情形，意見不太一樣，役男認為不要那麼長但是還是有需要，因為是紀律的訓練，作息比較正常，可以磨練心志。但也有一些役男認為服社會役之前的「軍事基礎」訓練是不需要的，沒有意義的，倒不如增加一些專業訓練，提早進入服勤處所。

役男認為服社會役之前「研習中心」的教育與訓練對勤務執行幫助程度有持肯定態度者，如提到專業分享與經驗分享是重要且難得的、參觀能讓其他同學實地去了解服務的地方、實際操作的部分是重要的；而持否定態度者認為有關於社會工作理論方面其實可以不需要，因為並不是所有人想走社會工作專長的；那些理論的東西用到的時候真的很少，研習中心訓練教的內容大部分是比較屬於理論性的方面，比較沒有什麼很大的相關性，有些課程聽不懂而覺得沒有幫助等。

役男對「研習中心」的教育與訓練的建議，實際的工作流程跟分發的流程的介紹，各個單位他將會面對實際上的狀況，是比較重要的且是很具體的；再增加戶外參觀、參觀教學、實際工作人員的工作經驗談等。目前服勤處所大多沒有辦理在職訓練，有辦理在職訓練其役男認為是有幫助的，而大多數的役男也認為需要辦理在職訓練，認為無論是何種方式訓練都是有幫助的。服勤處所的督導社會役服勤業務情形，通常是以兼辦業務性質為多，且以團體會議督導方式為主。個別督導是採不定期方式最多，而團體督導方式大多以定期舉行。

### 4.服勤狀況

大多數認為服勤職務有輪調的機會，但焦點團體訪談中也有一些役男提到並沒有輪調的情形，只是先熟悉一下業務程序就直接分派服勤工作了。多認為服勤處所依據專長專用原則安排勤務項目，焦點團體參與的役男認為服勤內容與自己專長能配合的話，對未來就業肯定有助益。對服勤處所安排的項目均為輔助性勤務以「同意」為主，有一些役男提到服勤處所安排的項目為輔助性勤務執行的情形，有時也有一些模糊地帶，但是都肯定不是正職人員的角色，所以應該有輔助性的勤務定義，甚至於可以說是一種保護傘的作用。也有一些役男則不以為然，認為他們做的勤務其實不是輔助性的，而對輔助性勤務的說法有質疑。

### 5.績效考核

服勤處所大都有進行的績效考核情

形，以定期為主並認為有確實考核；服勤表現最具警惕效果是對役男實質權益的影響，其中以罰勤為主要方式最具警惕效果。最具鼓勵效果的獎勵措施以榮譽假及獎金為主。目前役男對社會役制度的獎勵及懲處規定認為公平；服勤處所對於役男的獎勵與懲處，應建立一套明確的標準，在不同機構間不一樣的情形，造成役男心理會不平衡。對於管理幹部的拔擢，並不像兵役制度當中，有嚴謹的階級制度，但是，為了管理上的方便，所設置的「管理幹部」必須協助役男生活起居的管理，在挑選上都能符合役男期待，讓役男易於接受。

### 6. 組織承諾

大多數役男認同服勤處所的服務宗旨，對服勤工作均相當投入；服勤處所對役男接納程度高與管理人員間的溝通順暢。但役男對自身社會役角色的認同模糊，對本身為「社會役」的角色與身分認同，一部分來自於社會大眾對「社會役」的觀感，從藉由外在環境的認同進而轉為內在認同亦是對自我「社會役」角色認同的一種途徑，但是一些媒體新聞常報導社會役的負面消息，使役男對社會役角色認同動搖，役男建議役政署拍宣導短片以導正視聽。

### 7. 制度成效評估

役男對於整體社會役制度的持正面看法的原因，如：相較常備役較有自己的時間，不會和社會脫節、增進自身專業能力有助於未來生涯發展、感受到自己在服務大眾貢獻社會。不過也有少數役男對社會

役制度持保留態度，原因包括覺得體制不是很成熟、不能感受到社會役的理想宗旨、每個服勤處所的落差大情況不一，服勤處所不一定能符合自己的期望。

### 三、相關機關與單位的意見分析

本次研究的訪談對象除針對服勤處所督導與役男，運用問卷調查、深度訪談與焦點團體之外，也對主管機關、需用機關、服勤單位、社會福利人員研習中心及台北市替代役中心相關人員以深度訪談或焦點團體方式，瞭解其對社會役制度的反映意見。主要的意見歸納如次：

#### (一) 人力資源規劃

1. 提升役男素質比增加役男人數重要。
2. 增加專長資格役男分發的比例。
3. 服勤單位可發揮役男素質調節的功能。
4. 服勤單位需對服勤處所發揮輔導責任。
5. 服勤單位無專人負責役男業務。
6. 住宿與辦公空間不足無法增加役男人數。
7. 役男生活管理不易，女性督導限制更多。
8. 縣政府或議會不支持社會役制度增加經費。
9. 進用役男會產生人力替代效應，開發創新方案是解決方式之一。
10. 山林守護團硬行分發役男至鄉公所造成困擾。
11. 財團法人機構對役男使用評價不

一。

12.集中住宿與分散住宿優劣參半，但役政署應協助解決住宿問題。

13.簡化行政程序及報表，例行報表上網填報。

14.將地方主管機關納入需用機關以方便統合協調。

#### (二)招募徵選

1.明確訂定社會役役男篩選指標。

2.由服勤單位派員面談挑選役男成效不易掌握。

3.各梯次役男素質不要相差太多。

4.避免專長資格役男「流配邊疆」造成反專業。

5.專長資格要明確並符合專業標準。

6.對高學歷役男的需求性視機構性質而定。

7.宗教役役男表現頗佳。

#### (三)訓練發展

1.服勤單位對成功嶺的軍事訓練，覺得役男其實不見得需要。

2.服勤單位對研習中心的期待，覺得役男研習中心的訓練是在學習基本認識。

3.服勤單位肯定研習中心的訓練效果，覺得專業訓練後役男比較好用，容易進入服勤情境，適應就良好。

4.服勤處所安排訓練的情形，都有一些職前的說明或是進一步安排服勤內容的訓練，雖然不定期，但是幾乎在役男進入服勤處所前都有一次安排說明。在役男服勤過程中，服勤單位的負責人也會到機構訪視役男或是與幹部開會，了解役男工作服勤狀況。

5.基於服勤單位人力限制，也有一些服勤單位就會表示心有餘而力不足，但仍會安排一些相關單位舉辦的研習研討會，或是直接以輔導替代，整體的訓練端視服勤單位的資源狀況而定。

除了成功嶺的軍事訓練外，至於有關役男在研習中心接受專業訓練發展方面，根據社會福利研習中心的看法歸納下面幾點看法：

1.訓練目標以培訓役男進入服勤處所的知能為主

2.訓練內容規範式的課程，再加入役男的生涯規劃

3.管理幹部專業訓練的方式一年辦兩梯次

4.役男訓練期間考核服務成績，會影響其分發

5.役男在研習中心的生活作息安排影響役男的生活適應

6.社會役役男專業訓練的時間是否需要調整

#### (四)績效考核

1.役男工作態度不易掌控

2.輔導教育功能不彰亟需改進

3.移送法辦條件嚴格不易執行

4.役政署應對素行不良的役男建立回收再教育中心

5.提供獎勵措施的多元化

6.辦理服勤單位社會役制度績效考核

#### (五)組織承諾

1.補助服勤處所舉辦役男聯誼康樂活動，建議為了增進役男的感情，可否由內政部補助經費，辦理一些休閒聯誼活動。

2. 建立役男對社會役身分的認同感，可自成功嶺和研習中心開始，服勤單位反應，如果不是徵選到有意願從事社會役的役男，應該在成功嶺和社會福利人員研習中心，就開始加強役男對社會役的認同感。對於服勤單位而言，很難去改變役男的角色認知。

由以上分析可以看出，相關機關與單位在人力規劃方面，普遍認為役男素質是最重要的問題，因此，建立篩選指標、提昇役男素質、增加專長資格役男人數至為重要。同時服勤單位要能擔任調節各梯次役男的責任、並且給予服勤處所輔導，以增進對進用役男的信心。在訓練方面，軍事訓練的功能看法頗為分歧，不過普遍認為可以使役男的生活紀律較為嚴謹；研習中心的訓練有助於役男進入服勤的場域，內容則需要更具實務性。在獎懲方面，服勤單位認為輔導教育功能需要加強，最好役政署能成立「回收再教育中心」，讓素行不良的役男集中管理，直到退役，以免造成服勤處所困擾，這方面服勤處所也有相同的意見反應。服勤單位也應規劃相關的聯誼與康樂活動，以增加役男的向心力。

## 陸、結論與建議

綜合以上論點，對於社會役制度的重要結論如下：

### 一、兵役與替代役的公平性難以兼顧

社會役役男的服役動機，以不喜歡軍中文化、事少、離家近為主，似乎讓人頗

為失望，外界也常以「爽兵」稱之。不過，制度影響人的行為，在兵役與替代役役期相差 4 個月，但管理嚴峻程度、體力付出與危險性差異甚大的情形下，本來需服兵役者選擇替代役頗符合人性，不過卻也讓役男的服役心態很散漫。從另一個角度來看，如果兵役制度保持現有的管理精神，為了加強兩者之間的公平性，對替代役役男給予更嚴格的管理制度，似乎是可以考慮的方向。至於，替代役體位服役者，也常有「本來我不用服役，因有替代役所以不得不服役」的心態，這些役男敬業精神、體能與學歷均較差，如果在役男來源充足的情形，縮短替代役役男的役期或放寬免役的條件，也可以減少管理上的困擾。且能避免其員額過多，排擠具有專長條件的役男服社會役。

### 二、如未能提高役男素質，增加社會役的役男人數不易

依歐洲國家的實施經驗，社會役是替代役當中最具代表性的役別，具有「良心拒服兵役」的人道主義精神。但是，台灣的替代役服役役男人數，分發在警政署、教育部、消防署與法務部人數最多，社會役人數則成長有限，主要原因可歸納如下：

(一) 社政單位（機構）缺乏的是專業人力，而社會役役男屬輔助性人力，並不能減輕原有專業人力不足的問題。

(二) 役男人力素質無法完全符合社福機構的需要，符合社會役相關科系的男生本就少數，大學畢業即能考上高普考或專長



證照者（如社工師）更屬鳳毛麟爪，申請時亦對社會役制度內涵瞭解不夠，使役男與專長無法配合。

（三）替代役體位人數比例過高，而替代役役男學歷素質不佳、體能狀況較差，但因需服役，造成排擠常備役體位具相關專長而欲申請社會役的名額。

（四）役男管理繁重，既不能對役男強制管理，又不能讓役男目無法紀，對人力吃緊的社政單位造成負擔，且社政單位又以女性居多，實無餘力負擔役男管理工作。

因此，雖然有些人認為社會福利機構亦需要人力協助，可以增加社會役役男的人數，但服勤處所似乎興趣缺缺，顯然必須對制度加以改善或增加誘因，否則只是政策上口費而實不至，仍然無法有效提高社會役役男的人數。

### 三、役男造成的人力替代效應需要正視

儘管現行替代役服勤內容，均被規定為「輔助性工作」，其政策的考量係希望進用役男之後，不能影響現有專職人員的就業權利。但是，既然有役男人力的補充，就會產生「替代效應」。由研究發現可以看出，機構中雜務、警衛與行政庶務人員最有可能被替代，使原先政策規劃的精神無法落實。如果替代役進入機構影響原有工作人員的就業權利，就應加強對服勤處所人力的了解與查核，建立監督與申訴管道，以避免機構在進用役男後裁減專職人員。

### 四、不易建立社會役役男更嚴格的篩選指標

社會役制度規劃必須受制於替代役的

規定，也使社會役的素質無法掌控，當然也影響社會福利機構進用役男的意願。另外，在社會福利機構服役，其人格特質與一般役別不同，至少不能排斥服務身障老殘者，才能與受服務者相處。現行社會司對社會役役男的篩選是不能有前科，除此之外，有一些機構希望能夠再針對役男是否有刺青、憂鬱症等加以篩選。惟現行替代役中除「宗教原因」服役者一律服社會役之外，其他役男均有選擇權利，即使具有專長條件，也不見得能吸引這些人選擇社會役，因為仍有其他役別（例如教育役）更受役男歡迎。儘管有人認為社會役有其獨特的需求，應該要自成一套役男選擇的方式，但居於現行制度開放役男選擇役別的原則，要符合專長條件者選擇服社會役不太容易實施，也就是社會福利機構仍然會面臨役男素質無法掌握的情況。

### 五、增加專長資格役男人數頗受期待

雖然服勤處所與役男對是否一定要專長專用或是否要高學歷意見不一，但是，普遍看來具專長高學歷的役男，會讓服勤處所較為安心。而如果專長資格人數不多，往往造成具有資格者，因僧多粥少而無法選擇社會役。因此，如能增加專長資格役男的人數，相對的就會減少替代役體位役男人數，讓更多具專長者更容易選擇社會役。不過，專長資格者不宜優先分發偏遠地區，而應發展出更公平的機制，讓役男不會有流放邊疆之感，否則將造成反專業的現象，絕非社會役之福。

### 六、「輔助性」勤務的規定仍難以釐清

「輔助性」勤務的概念，常常造成服勤處所與役男認知上的爭議，儘管社會司針對此一問題提出「內政部（社會司）替代役社會役役男輔助性勤務內容項目一覽表」，試圖澄清此一概念，但似乎功用不大。主要的癥結在於「輔助性」的概念，難以界定。例如，役男負責獨居老人送餐、居家服務、接聽 113 電話，這些工作是否是輔助性勤務？輔助性的概念表示仍有專責人員為主導，役男只是從旁協助。但現有社工員其工作內容不包括送餐服務、居家服務，甚至可能無暇接聽 113 電話，這些工作都需役男獨力完成，如果役男甘之如飴也罷了，如果他要求老人送餐、居家服務、電話接聽等均需社工人員陪同，以符合「輔助性」勤務的規定，機構將會感到困擾。因此，輔助性勤務的政策精神，是否有檢討改進的可能，不再視役男的工作為「輔助性」，而明訂具體的工作內容，役男必須獨力完成所分配的工作。

#### 七、役男生活管理與督導權責劃分不明確

替代役制度建立以來，主管機關與目的事業主管機關對於部分業務究應由誰負責，迭生爭議。本制度中央主管機關為內政部（役政署），社會役主要由內政部社會司負責，到了地方政府社會役役男的生活管理究竟要歸役政單位或社政單位，往往互踢皮球，役政署則認為事屬地方權責，由地方自行協調，也讓此一問題懸而不決，彼此抱怨。因此，如果增加社會役人數是役政署的政策，那麼役政署協助各

地方政府解決住宿問題，刻不容緩。另外，役男分發到服勤處所之後，究竟由一般行政人員加以督導，或由社會工作人員督導，權責未明，依據原先規劃的目的，是希望在「相關專業（特別是社會工作）人力的督導之下，充分發揮照顧弱勢族群的功能」。但是，現行機構役男由社會工作相關科系畢業擔任督導者並不多，社會工作人員又多為女性，對役男管理信心不足，是否由具管理專長者擔任，應可加以考量。

#### 八、對成功嶺的軍事訓練必要性正反意見均有

成功嶺的軍事訓練對役男的幫助，主要是建立役男服役的紀律，並且協助役男在心態上轉換與適應；但從接觸役男的過程當中，認為並影響不大，服勤單位與處所的承辦人員大多表示其實有沒有上軍事訓練好像沒有差別。至於軍事訓練服從性與紀律性的訓練效果，服勤單位覺得並不會因此而有差異。

#### 九、研習中心專業訓練確有必要但需更具實務性

大多數役男認為「專業訓練」後是符合需要，在服勤處所督導的深度訪談中有人提到機構的服務對象是身心障礙者，也是目前專業訓練中的重點，所以覺得幫助很大，能符合機構需要。訓練內容除注重實務操作演練外，也應提早安排參訪相關服勤處所。

#### 十、服勤處所對役男實施不定期的在職訓練

服勤處所對役男的職前訓練為主要實施時程，之後仍針對役男需要而實施訓練，但時間通常是不固定的。雖然不定期但是幾乎在役男進入服勤處所前都會安排介紹生活環境及說明相關的業務。有時甚至是以輔導、開會方式了解役男工作服勤狀況替代訓練；更有服勤處所認為未能配合實施主要是役男的時間限制及役男沒有興趣。

### 十一、大多數服勤處所並沒有對役男職務建立輪調制度

大多數服勤處所並沒有對役男的服勤職務建立輪調，但基本上剛開始安排勤務時，有一些服勤處所還是會先行將役男安排在不同工作單位短時間了解一下各單位的工作內容，再行決定役男的勤務工作。對於役男是否有工作輪調制的作法，服勤處所看法不一致，見仁見智。甚至於同一機構不同期別的役男會有不同的要求。為了增加役男服勤內容的變化性，建立工作輪調制度以訓練其更多的服務技能；在工作設計方面，可以採取工作擴大化增加工作的項目和種類，或以「工作豐富化」增加更多高成就感的工作，提高役男的參與程度。

### 十二、績效考核制度尚不落實

績效考核是做為役男的工作表現的評量，往往也是役男獎懲上的依據，從研究結果看來，役男工作情形大都以「滿意」為主，同時對服勤處所在做績效考核也以「確實」為主，但服勤處所對績效考核的結果未必是公開及清楚，亦缺乏對事後的

檢討。或許績效考核的表格過於繁瑣，且大部分督導役男人員多半為兼辦業務之下，依規定需定期填寫繳交相關的表格報告，增加承辦人員的負荷，易流於形式而無法落實。同時對獎勵與懲處，應建立一套明確的標準，才不會在不同機構有迥異的標準，造成役男比較的心態。

### 十三、具實質性與滿足役男需求的激勵措施才具效果

從研究資料看來，其獎勵措施不脫以榮譽假與獎金最較具有實質意義，符合實際需求，但涉及服勤處所經費預算的部分，需視服勤處所經費情況而定。另外，在其他獎勵措施方面，提供的額外多元的獎勵，依據各服勤處所的項目不同，所產生得到的效果也不同，其具實質性的或符合其需求的部分還是較易得到激勵作用。

### 十四、現行懲罰制度效果有限

服勤處所對役男的懲處會依個別狀況採取不同的方式，其最多的是罰勤與罰薪，其前提仍以包容的態度加以輔導。但對於少數桀傲不遜役男，即使以輔導教育或借調職位方法，效果仍然有限，也由於普遍對輔導教育的成效表示不彰，達不到對役男在行為、心態上的修正。同時對於接受輔導教育後的役男，服勤處所普遍不願再面對，讓雙方關係更加緊張，對現行所能採取的措施，一般是透過借調方式，由服勤單位就近管理，然而效果仍有限，期望能有一個專門收容單位，以統一集中管理。

## 十五、民乎？兵乎？役男角色混淆

替代役制度是國家嶄新的政策，其制度的建立尚在摸索當中。因此，其相關制度的建立，大都參酌兵役相關規定。雖然，替代役役男不具軍人身分，但其福利、待遇、退役、撫卹大都比照義務役軍人，役政署又由兵役單位轉換而來，而台灣大部分人服役的經驗都是在軍中，因此，很容易將替代役役男視為軍人，尤以生活紀律最為明顯，服勤處所的男性督導人員動輒以「以前我在軍中，生活如何嚴謹等」來要求役男，造成役男心理上的不平衡。從制度設計的精神來看，社會役役男的身分既不是大家所熟知的軍人，也不是一般百姓，既非兵亦非民，是一種新的角色，在角色功能未成熟之際，常常造成管理觀念上的爭執。也許必須俟制度建立一段時間之後，服勤處所與役男比較瞭解自己的角色，才能減少爭議。

## 十六、相關督導與管理人員訓練仍舊不足

由於服勤處所或服勤單位負責役男管理人員大部分是兼辦人員，主責工作為其他社會福利業務，而且流動頻仍，役男常反應服勤處所督導對於役男的整個分發流程及相關法規有時是模糊不清的，也因此造成役男與管理人員間的溝通不良。因此，辦理訓練研習活動，增進相關的知識與技能，並且舉辦座談會，彼此分享管理役男的心得，共商一致性的管理對策，也可以防止役男的比較心態。

制度在型塑一個人的行為，役男選擇一個輕鬆愉快的服役環境，是符合人

性的需求。如果替代役與兵役的條件相近，而機會不少，役男自然會選擇替代役。因此，如何在兵役與替代役之間取得公平性至為重要。役男進入服勤處所之後，所顯現的服役行為，透過人力資源管理的分析架構，可以清楚的看到制度所呈現的問題，此時就要回頭思考替代役或社會役的政策目標何在？如果是希望役男能夠發揮所長，對國家社會有所貢獻，那麼許多制度就應該加以配合改善，讓制度更趨合理性，而不會讓役男有浪費生命之感。

綜合以上的結論，對各層面的改善建議如下：

### 一、立即可行性建議

- (一)修正替代役條例及相關子法。
- (二)使用資訊網路以簡化行政程序。
- (三)鼓勵並補助各服勤單位成立替代役管理中心
- (四)增加專長資格役男人數並合理化分發程序。
- (五)縮短軍事基礎訓練受訓時間，延長研習中心的訓練時間，並加強實務性課程與在職訓練。
- (六)應依學歷專長更精細的設計服勤工作內容，並依據役男需求建立職務輪調制度。
- (七)加強對服勤單位與服勤處所的督考，並對服勤單位單獨進行評鑑考核，以激勵士氣。
- (八)對受輔導教育之役男管理需更嚴格，以達懲戒效果；並儘速成立「回收再

教育中心」，以解決素行不良役男的管教問題。

(九)落實役男績效考核及心理輔導機制。

(十)中央政府補助辦理役男跨區或示範研習活動經費。

## 二、中長程建議

(一)增加直轄市及縣（市）政府兵役單位為需用機關，以揮發協調統合功能。

(二)輔導教育期間扣除役期，並在「回收再教育中心」服役至退役。

(三)社會役獨立於替代役之外，以專長資格及宗教因素為主。

(四)對專長分發之役男不受輔助性勤務的規範，並發給專業津貼。

(五)研究發給役男服務專業證書的可行性。

(六)改善管理幹部徵選方式，賦予獎懲權力的功能。

我國社會役制度的政策目標在協助解決兵源過剩的問題，不似歐洲國家以宗教和良知的理由為主。不過，從人力資源的使用來看，也讓部分的役男藉由此一制度，投入社會福利服務當中，充實了社會福利機構的人力，提昇其服務的能量。儘管社會役開辦之後，有一些制度的改善，但是，仍然存在著若干問題尚無法妥善解決。例如，服勤處所進用役男的動機，以協助機構業務為主，但役男往往是因勤務輕鬆而來，彼此之間對服役的看法不同，衍生許多後續問

題，包括對「輔助性」工作的認知不同、不認為需要學以致用、生活態度鬆散等。而社會役會又受制於替代役制度，無法篩選意願與能力符合社會福利機構的役男，而有良莠不齊的情形。因此，藉由明確的釐清役男的角色與工作內容、加強役男的生活管理、建立有效的獎懲措施、賦予管理幹部獎懲權力等措施，讓役男能夠在「愉快服役，平安退役」的需求下，對社會有所貢獻。服勤處所對役男人力的運用，要有使用計畫，在人性管理的原則下，仍須建立內部的管理規範，以免讓役男生活過於散漫。對於役男篩選機制方面，內政部僅能就是否有前科，事先過濾，其他有關個性能力等方面，就需要服勤處所透過服役過程加以了解。不過，社福機構需要的是多樣的人才，如果能夠從人力資源的觀點切入，啟發役男的服役動機，也許社會役能在替代役的結構限制之下開創人盡其才的運用模式。

【本文係內政部 94 年度委託研究「社會役制度人力運用及成效評估」(PG9403-1099, 094-000000AU631-001)部分研究結果。】

(本文作者：賴兩陽現為東吳大學社會工作學系副教授；趙碧華現為東吳大學社會工作學系副教授)

## 📖 參考文獻

- 內政部社會司（2001）90 年度社會役業務概況與展望研習會，主辦單位：內政部社會司。
- 內政部社會司（2001）社會役業務概況工作報告。
- 內政部社會司（2002）91 年度內政部替代役社會役業務檢討會手冊。
- 王翊螢（2003）台灣社會役制度之研究：服勤處所與役男觀點的分析，東吳大學碩士論文。
- 宜蘭縣政府（2002）當前我國社會役之願景與規劃方向報告。
- 孫健忠、賴兩陽、陳俊全譯（2005）人群服務組織管理，台北：雙葉出版社。
- 陳政智（1999）非營利組織中志願工作者之管理；從人力資源管理觀點，社區發展季刊，85，117～127。
- 陳新民（1993）「兵役替代役」——社會役之研究，行政院青年輔導委員會委託研究。
- 陳新民（2000）社會役制度，台北：揚智出版社。
- 曾騰光（1997）志願工作者的組織承諾與機構人力資源管理策略，社區發展季刊，87，35～47。
- 黃士榮（2001）「人才當奴才？台北市社會役役男七成自認受歧視」，明日報。
- 黃武彰（1999）從軍法實務論良心兵役拒絕問題，國防管理學院法律研究所碩士論文。
- 黃源協（1998）社會工作管理，台北市：揚智出版社。
- 黃源協（1999）社會福利役管理原則之規畫，內政部委託研究。
- 楊培珊（1999）社會福利役專業訓練課程及教材之規畫，內政部委託研究。
- 蕭金源（2004）推動台南縣新大同社會社區照顧網的另類人力資源：運用社會役之芻議，社區發展季刊，106，285～301。
- 蕭金源（2004）社會役的推行排擠就業市場之隱憂，社區發展季刊，107，377～394。
- 賴兩陽（2000）我國社會役的政策發展與實施困境，空大學訊，249，53～60。
- 賴兩陽（2001）台灣社會福利社區化之研究：政策發展、推動模式與實施成效，國立台灣大學國家發展研究所博士論文。
- 賴兩陽（2005）台灣社會役制度的政策發展與運作困境，東吳社會工作學刊，12，115～163。
- 戴世玫（2002）我國社會役政策規劃與實施現況的探討，社區發展季刊，99，396～405。

簡春安、鄒平儀（1998）社會工作研究法，台北市：巨流圖書公司。

替代役役男服務站 <http://vote.sparklit.com/poll.spark?pollID=513689>

EAK (1999) European Churches and Conscientious Objection to Military Service. Bremen.

Finn, J. (1968) A Conflict of the loyalties: the case for selective conscientious objection. New York: Pegasus.

Lewis, A. Judith et al. (2001) Human Service Programs. Stamford: Brooks/Cole.

Moskos, C. C. & Chambers, J. W. (1993) The New Conscientious Objection. New York: Oxford University Press.

Padgett, D. K. (1998) Qualitative methods in social work research. Thousand Oaks, CA: Sage.

Singer, M. G. (1990) Human Resource Management: Concept, Practice, and Cases. New York: Harper & Row.