

我國榮民福利之剖析

韓敬富

中文摘要

槍桿子和麵包，提供國防安全需求和人民生活基本需求的滿足，是現代化國家維持其政權合法性的兩個重要條件。本文即在維持國防安全的貢獻下，探討榮民和公民社會間的關係定位，探研榮民福利政策制訂的時空背景，及其相對應的政策工具和理論邏輯。本文檢視我國榮民制度的歷史發展，分析現階段榮民福利之制度功能，並將老榮民和二代榮民兩者作比較分析，以歸納我國榮民福利的相對發展和變革的狀況，最後提出政策建議。

關鍵字：軍(military)、榮民(veteran)、榮民福利(veteran welfare)、公民社會(civil society)

Abstract

This paper discusses the relations of the ROC's veteran welfare institutions and civil society. In 1949, after the civil war of China, ROC's sovereign and military withdrew from mainland China and stayed with Taiwan area. The old veterans were recruited from the community of mainland China, away from the original community and family. They'd sacrificed their life for the ROC's national defense's security, and ROC's VA offer the honor and welfares institutions for their income maintenance and life care.

The new veterans be limited on the ten years constraints, and be exploited the honor and the rights of VA welfare. Nowadays, the VA institutions are not suit for new veterans' needs and national defenses' manpower policy. This Paper suggests the policies must be reformed and take care about the new veterans' ture needs, but keep the quality of life care and income maintenance about the old verterants.

壹、前言

軍人甄補自公民社會，退伍除役後，亦歸復於公民社會。「榮譽國民」（以下簡稱「榮民」）就是退伍或除役的軍人（註一），當其卸甲返鄉時，國家對其軍人生涯或戰功，透過「榮譽國民」的身分來表彰其貢獻，肯定當事人「軍人職務」的功德圓滿，並以榮民福利制度崇功報勳。

本文的主要研究動機，就是要探討我國公民社會和榮民福利之間的關係。

由於我國的老榮民，乃甄補自中國大陸各省的公民社會，隨著國民黨政府遷台後，在台灣服役，在台灣退伍除役，成為台灣公民社會中的「榮民」。這些榮民和台灣公民社會間，無論是社群、文化、語言（口音）、鄰里、家庭間，都缺乏脈絡，使得榮民在謀生、就業、婚姻、醫療保健、和老年安養等，都因為失去了家庭和鄰里社群的支持，而容易發生生活支持系統失靈的現象，於是，政府以榮民福利政策介入，以穩定這些龐大的退伍軍人生計，並且成功的避免治安和政權合法性的危機發生。

事實上，政府遷台後，在國家基本國策上，由軍事反攻以迄防衛固守，經貿為主的政略和戰略改變，以及兵役制度上由「民兵制」走向「傭兵制」的趨勢；軍人的薪資由低於貧窮線，低於社會平均工資，以迄目前高於平均工資的給付水準；在公民社會的社群結構

上，由大陸遷台的國民政府軍，新陳代謝，相互消長而為台灣出生成長茁壯的本土化二代國軍，再者，隨著整體經濟成長和社會福利的發展下，榮民家庭需求亦發生改變；這些變動因素，都可能影響榮民福利政策的發展。

本文視「榮民福利」為現役軍人的延期給付薪資，為軍人退役後的所得給付結構，重點在於對當事人服役期間的功績對價，和滿足榮民生活需求。因而，榮民福利體系的給付水準，隨著服役年資、役別、階級、職務、風險、服勤方式、功績；等內容而有所區別，在需求面向上則視榮民的婚姻狀況、家庭需求、和當事人的健康狀況、就業狀況，而有不同的福利內容和給付水準。於是，榮民福利政策本身鑲嵌了政府「崇功報勳」和「德政脈絡」的道德情操。

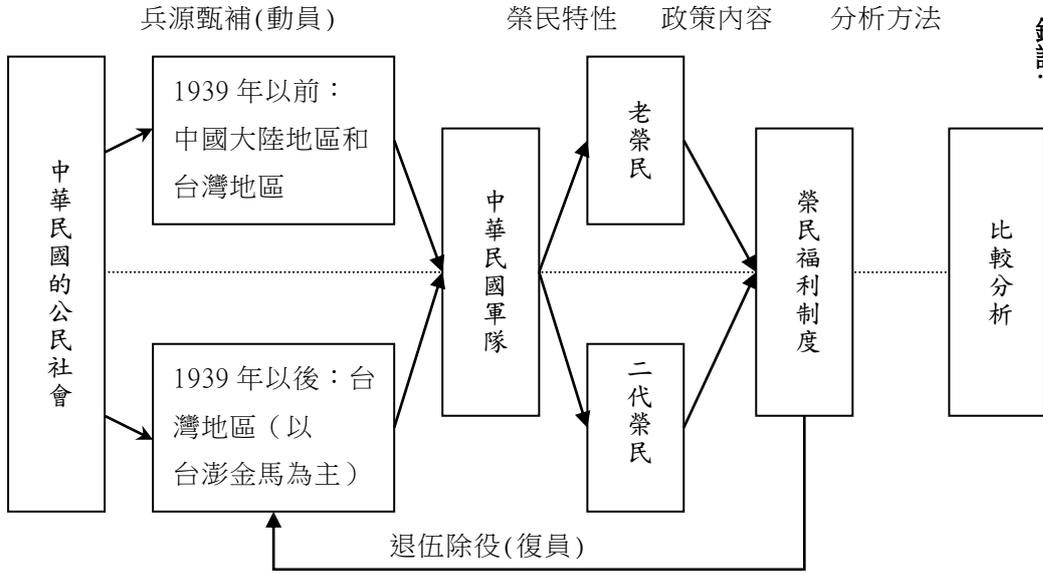
本文的研究目的，即是在軍人與公民社會鑲嵌狀況的分析架構下，探討政府遷台後，影響我國榮民福利體系的建構、發展和變革的因素。由於老榮民乃是源於中國大陸，二代榮民乃是甄補於台灣社會，二者與台灣社會間的鑲嵌脈絡不同，福利需求亦不相同。本文即試圖研析適用於老榮民的福利制度，和適用於二代國軍的榮民福利內容之間，其政策變與不變的內容為何。

於是，本文採歷史比較分析方法，區分階段，作史料的蒐集整理和分析，探討政府遷台後台灣公民社會和軍人、榮民之間的關係，針對軍人與公民社會間的鑲嵌狀況，作榮民福利制度發展的歷史比較分析。

以上的概念架構，和變項間的推理，本文整理為研究架構圖，

具體的呈現出變項間的相對邏輯體系，並說明研究內容和研究程序。

錯誤一



圖一 研究計畫圖

資料來源：本研究

為了完成研究目的所指涉的內容，將上述論點，具體化為下列二個待解決的研究問題：

- 一、政府遷台後，我國榮民與公民社會間的關係為何？
- 二、公民社會和榮民福利體系之間的關係為何？

貳、比較榮民福利制度

不同國家和執政當局，在其公民社會中，對於榮民有不同的制度設計，不同程度的提供榮民生計照顧和尊嚴的維護，以下就美國、中共和我國分別探討：

一、美國

美國退伍軍人福利，由退伍軍人事務部(Department of Veterans Affairs, VA)籌畫辦理，目前美國約有二仟五佰萬的榮民，也約有四分之一的美國人民(約七仟萬人)為榮民、榮民家屬、或榮民的遺眷，受益於榮民福利。

VA的組織宗旨，乃是提供榮民及其家庭有尊嚴且慈善的福利照顧，確保健康照顧、福利、社會支持，並永續的為榮民的健康、福利、和尊嚴的維護作努力。其具體照顧榮民的政策內容，則包括有：醫療、住宅(租屋、安置)、軍人年金、殘疾軍人年金、遺屬年金(SBP)、榮民壽險(VGLI)、退伍軍人和殘疾退伍軍人的救助(TAP/DTAP)、福

利服務和補償等(<http://www.va.gov/2002/12/25>)。

美國退伍軍人福利，乃是由聯邦政府立法，透過VA和國防部提供福利和服務，以確保退伍軍人及其家庭的生計安全。事實上，美國在募兵制的市場權利義務架構下，榮民福利為現役軍人勞動條件的對價和補償，以保障榮民的老年、殘疾、和眷屬的生計，並作為甄募和保留優秀軍事人才的制度誘因。

一一、中共

中共幅員廣大，城鄉差異嚴重，對於退伍軍人、殘疾軍人、軍眷和烈士遺族的福利照顧、安置和撫卹，區分城鄉擬訂不同的安置政策，由民政部門和各級地方政府負責規畫、執行和辦理（中共軍人撫卹優待條例、革命烈士褒揚條例、中共兵役法、退伍義務兵安置條例）。因而，中共並未在中央部會之中設置諸如主管退伍除役官兵的安置機構，亦將軍眷、遺眷的福利、生活保障、生活照顧、撫卹的責任劃歸民政部門和地方政府。

在國防法和兵役法之中，承辦軍人轉業和退伍軍人安置責任者，劃歸為各級地方政府，由地方政府承接「從哪里來、回哪里去」的政策原則，由社會和群眾，基於擁軍優屬的原則，以地方財政來推動軍眷、遺眷、和退伍除役官兵的轉業和退休醫療和安置的工作，落實社會整體崇功報勳的福利體系。

中共軍隊福利的特色，就是由國防法和兵役法加以規範，再由

民政部門研擬細則，地方政府加以執行，以表彰崇功報勳的榮譽、優待和福利。目前中共在國防法施行軍人保險制度的政策宣示下，已陸續施行了傷亡保險和退伍軍人醫療保險，而整體的軍人保險法則仍在起草和審議之中，此舉是由中央立法中央執行的福利方案，在福利供給上和過去以地方財政為主的制度形態不同，其未來的制度走向，是否牽動中共整體軍隊福利制度的改革，則仍有待觀察。

一二、我國

退輔會原名為「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，其功能的主體即在安置退除役官兵退役後就業的問題，且設置了安置基金管理委員會，全力安置退除役官兵順利就業為目的，針對退除役官兵現況「創業安置」，例如針對退役無謀生技能之官兵，創立榮工處，開闢中部橫貫公路，以增加其工作機會，同時參與國家建設即是一例。目前的榮民就業輔導，則包括：就業安置、職業介紹、退除役特考、職技訓練等（退輔會一處，民八六：一九—二四）。

民國五十五年退輔會名稱改為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」，服務範圍擴大為就業、就醫、就學、就養、福利服務和榮眷照顧等制度。延續了早期退輔會就業輔導的安置政策，現階段面對老榮民年邁的需求特性，以全省十四所榮民之家的院內和院外安置，提供老年安養照顧的服務。

在軍人年金制度方面，則包括有軍人保險退伍給付、退伍金給

表一 美國、中共、和我國退伍軍人福利制度的比較

	主管機關	制度內容	財政畫分	制度邏輯
美國	退伍軍人事務部、國防部	醫療、住宅、軍人年金、遺屬年金、榮民壽險、救助、福利服務	中央供給	勞動的對價和補償
中共	民政部、各縣市	軍人轉業和退伍軍人安置、退休醫療、退伍軍人醫療保險	地方供給	擁軍優屬崇功報勳
我國	退輔會、國防部	就業、就醫、就學、就養、福利服務	中央供給	國家恩給崇功報勳

資料來源：本研究

付、以及退伍金一次給付轉存單利率十八%的優惠存款（民國八十六年元月以前的年資適用），而服役年資滿二十年者，亦可將退伍金改為月退俸方式給付。

將此三種不同官方的退伍軍人福利制度加以歸納整理，如表一所示：

參、我國公民社會與榮民

按九十一年九月底退輔會的官方統計資料顯示，具有榮民身分者，資深榮民（民國廿三年以前出生者）計有三三四、四〇一人，所佔比率六〇·六%，在台入伍（民國廿三年以後出生者）的榮民計有二一七、七三〇人，所佔比率三九·四%

(<http://www.vac.gov.tw/stattab/benefit/bene0.htm>, 2002/12/25)，可見得我國榮民福利，是以隨著國民政府軍隊自大陸遷台的老榮民、榮眷（註二），為主要的照顧對象。

由歷史脈絡探討我國軍隊和公民社會的關係，則要追溯到抗戰結束後的國共內戰後期，國民政府軍在遼瀋戰役、平津戰役、和淮海戰役相繼失利後，許多部隊遭到共軍殲滅。國民政府軍屢敗屢戰，就地補兵抓伏，整編部隊，轉進來台。

而這些捍衛中華民國主權而遷台的國民政府軍，以十二兵團為例，在胡璉將軍率領下，創造了古寧頭大捷，日後並在八二三砲戰中成功的抵禦共軍。事實上，胡璉將軍原為十二兵團副司令，其部隊在淮海戰役中已全軍被共軍殲滅，後來部隊重新整編，胡璉將軍即帶領此一重新成軍的十二兵團渡海來台。這些來台的戰士，泰半都是甫被徵募和整編的年輕人（註三），投身軍旅，捍衛中華民國主權，卻遠離家鄉，遠離原生的公民社會，面臨鑲嵌到台灣公民社會的調適困境，且缺少了家庭脈絡和民間社群的支持體系。

這些遷台的國民政府軍，中華民國主權的捍衛者，既非來自就業市場，即使是基於國民義務，卻成了常備役職業軍人，遷台初期，連婚姻都受到特別法管制，失去了基本的人身自由和家庭脈絡，再加上語言的隔閡，難以充分的鑲嵌到台灣的公民社會之中。

相應的，在台灣由於當時軍人（常備戰士多為大陸遷台的國民政府軍）和台灣地區公民社會脈絡間的異質性，即使日後在各地政府成立了「兵役協會」組織，企圖透過民間部門的制度架構，沿

襲原在大陸各省動員民間人力物力的模式，以輔助軍人權益和軍人家屬照顧的工作的運行（章璿，一九八五：四八—四九），然而，由於遷台初期多數的常備軍人並非源於台灣公民社會，此一民間部門社會互助功能遂無法充分發揮。再者，承平時期的兵役協會僅具象徵性的架構，鮮少功能。

對於這些源於遷台國民政府軍的老榮民，既然國共對待當時的威權政府要求軍人以營為家，而戒嚴時期軍人退役後又無法「從那裡來，回那裡去」的安置榮民，於是政府成立退輔會，逐步的以就業、就養安置，使這些老榮民能夠順利的融入台灣公民社會，或得到妥適的安置照顧。

政府遷台迄今已五十餘年，在公民社會與軍人的議題上，即使是「外省第二代」，亦在台灣地區有了家庭，現在的軍人退伍，可以直接回歸公民社會，亦可直接投身就業市場，既無語言障礙，亦無文化隔閡。因而，對於義務役和不具榮民身分的退伍軍人的就學、就業的保障規定，則由內政部役政部門和地方政府主管執行，而退輔會則對「榮民」提供服務。

現今的二代榮民，乃是原生於台灣的公民社會，面對這個邊走路邊整隊以解決老榮民就業及後續就養問題的榮民福利制度，本文將針對公民社會的轉變，由榮民特性和榮民福利制度內容加以研析，探討現有的榮民福利制度的意義。

肆、早期的榮民福利政策

政府遷台初期，為保持部隊精壯，強實戰力，於民國四十一年十月二十二日公布「陸海空軍在台期間假退役實施方法」，分別訂定對現役官兵退伍或除役的程序、給與標準、處理原則、以及輔導安置的辦法及手續等（章璿，民七四：四三五）。

為使此一整軍措施，有專責機構掌理，乃於民國四十三年十一月一日，在行政院下設立了「國軍退除役官兵就業輔導委員會」（輔導工作紀要編輯委員會，一九七四：一），專門辦理退除役官兵輔導工作。其內容主要包括有「轉任文官」及「安置一般勞務職業」兩種，前者以退除軍官為主，透過考試轉任公教人員；後者除了安插至勞務、工友職務外，更積極規畫「創業就業」，以退輔會各事業機構（註四），安置龐大的青壯年離退軍人。

為了安置這些年輕力壯的退伍軍人，以榮工處為例，民國四十六年輔導會「台灣榮民工程管理處」，秉持「創業就業」的政策方針，和人定勝天之精神，憑著人力和簡陋的機具，開闢中部東西橫貫公路，至民國四十九年五月完工，此舉，奠立爾後「榮工處」的規模，民國六十年正式更名為「榮民工程事業管理處」（行政院退輔會，一九九八：一五〇—一五三）。

在當時國民年平均所得不足三百美元的經濟環境下，自民國四十四年起迄四十七年計四年間，獲得美援撥款四仟六百六十多萬美

元援助，政府以百分之二十八點八五，作為安置退伍除役官兵的生活維持費，以及所屬機關初期的管理費用（徐知謹，一九八六：一四〇—一四一）。民國四十八年美援結束，政府利用當時退輔會的事業單位與美援相對基金，成立「安置基金管理委員會」，由退輔會、主計處、國防部、財政部派員組成（蘇進強，一九九五：一二五）。而成立此項基金的用途，則在於以下規定上：

一、投資安置退伍除役官兵就業有關之事業所需資金。
二、貸款與輔導會所屬生產事業及就業農場榮民因農墾必需之資金。

二、各項安置就業計畫有關經費。

四、管理及總務支出。

五、其他有關支出（國軍退伍除役官兵安置基金收支保管及運用辦法，一九八八）。

民國五十三年，「國軍退伍除役官兵輔導條例」公布，全文三十四條，規範了國軍退伍除役官兵之輔導安置及其應享之權益，其主管機關則為退輔會。其退伍除役官兵的界定，則為依法退伍之軍官和志願在營服役之士官、士兵依法退伍除役者。

民國五十五年九月八日，將名稱定為「行政院國軍退伍除役官兵輔導委員會」，正式將「就業」二字去除，因為此後退輔會所提供的服務，已不限於「就業」，凡就醫、就養、就學，均已包含在內。退輔會所推行的退伍除役官兵福利，由於其功能的強化和體系的完備，在服務對象的界定上，遂確立以「榮譽國民證」的持有，作為其輔

導的範圍，提供就業、就學、就醫、就養的照顧。

除了退輔會的福利照顧外，軍人保險和退伍金、退休俸、和優惠存款等制度，亦是實質保障榮民生計需求的制度。軍人保險制度開辦於民國四十二年，五十九年修正「軍人保險條例」，條文內容沿用至今。退伍除役給與和退伍金發放辦法，則是制訂於民國五十三年六月，在此同時，退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法亦同時訂頒，此三項政策內容，成為多數榮民的生計依靠。

研析整個退伍軍人福利制度的發展歷程，結合了國家整軍動員的規畫，以及反映軍隊新陳代謝，人力疏處汰換的需求。因此，解決退伍軍人的轉業問題，除了可以令在營的軍人感到生涯有保障，更能全心在營服役之外，亦有利於輔導軍中冗員的疏退。

伍、二代榮民福利政策

民國七十九年輔導條例施行細則修正，將榮民的界定由原服役五年修正為十年，使得二代志願役軍人取得榮民身分的門檻加高。本文所稱之二代榮民，大體上乃是指目前的青壯年榮民（四十九歲以下），九十一年十一月計有一二八、四八七人，佔榮民總數二三·四%（<http://www.yaac.gov.tw/stattab/graph/graph0.htm>, 2002/12/29）。

二代榮民生於台灣公民社會，在這塊土地上成長、受教育，享受家庭親情和鄰里關懷，投身軍旅乃是出於個人的生涯規畫或職業選擇，在役滿離退時，亦將回歸台灣的公民社會，或轉業工作，或投身鄰里和家庭。

在國家的治理脈絡下，公民社會的治理，受制於公部門拘束的程度不同，而有不同的脈絡和組織體系的組合（Kooiman, 1993: 219-232）。在戒嚴時期威權政體下，行政部門並未受到立法部門的有效約制，民間自主性和活動力較低。隨著國民所得提高，民間社會力逐漸復甦，在 經國總統的治理下，民國七十六年七月台灣地區解除戒嚴。

解嚴後在兩岸關係方面，由攻勢戰略轉變為「有效嚇阻、防衛固守」之防衛戰略構想，國防需求降低，國軍陸續推動裁軍和精實案，整個國家發展方向，亦由國防安全轉變為經貿發展和社會福利議題，逐漸走向民主國家的治理脈絡。

在民生議題方面，反映經濟成長的果實，我國社會福利的發展，在民國六十九年社福三法制訂以來，七十三年制訂勞動基準法，歷經各項社福法規加碼修正、若干地方政府的老人年金發放、中低收入老人津貼、和建立農民保險制度後，民國八十四年開辦全民健康保險制度，並籌畫國民年金制度，發放老人津貼。

二代榮民歷經台灣經濟成長的年代，產業結構由農業逐漸轉變為製造業和服務業，工作機會增加，人口都市化集中，民間所得結構，逐漸以工資所得為主，在平均國民所得逐年飆高的帶動下，軍

人薪資亦逐年調升，由民國六〇年代以前的低於貧窮線（註五），到七〇年代跟上平均工資水準，以迄目前的超出平均工資水準（註六）。

由於軍人退伍給付是以薪資作為基數，四十多歲離退可領受軍人保險、月俸和優惠存款的退伍給付，在軍人薪資微薄的年代中，軍人薪資不足以養家活口，其退伍給付亦不寬裕。然而，目前軍人薪資已高於平均工資，領取月俸的二代榮民，則生計收入無虞。退伍後回歸家庭和公民社會，除了享受年金給付外，又可以享有退輔會的榮民福利措施。

在此間，隨著公民社會和榮民結構特性的轉變，榮民福利制度的施行重點，亦隨著老榮民的退出工作職場，而將政策重點放在榮家照護功能和老榮民的照顧政策。由於二代青壯榮民仍未達就養安置的年齡，未來這些二代榮民老年時，亦有家庭和子女照顧奉養，且社會福利亦可能開辦長期照護保險制度，因而，未來二代榮民對於榮民之家的具體照顧需求，則仍有待重行評估。

在就業輔導方面：迄民國八十四年共計創業就業安置了一〇八〇八四位榮民，然而八十五至八十四年五年間，共計只新安置了二〇四〇位榮民，和三、一〇三位榮眷，且安置人數逐年下降，主要乃是因為退輔會附屬生產事業業務萎縮、移轉民營等因素，人員精簡出缺不補（退輔會，一九九六：二一），於是安置政策改為目前的以介紹就業為主。現有的安置人數，民國九十一年底創業就業安置計有一五、三六九位榮民，外介就業則為三八、五七〇位榮民

(<http://www.vac.gov.tw/dept3/index.htm>, 2002/12/31)。

面對國防部的「精實案」裁軍計畫，退輔會並未提出具體的因應措施或特別的安置、輔導政策（註七），而由國防部協請勞委會各職訓局和民間的全國工商總會協助，建立屆退官兵的轉業職訓方案，以利退役官兵退伍轉業。

在就醫方面：全國各榮民醫院，對榮民提供免費醫療照顧。民國八十四年健保施行後，榮民榮眷加入健保，對於無業榮民提供保費和部分負擔的全額補助。唯青壯榮民必須擔負起家庭生計的重責，因而有職業者按其工作收入納保，無法享受此一健保的優待福利措施。此外，對於青壯榮民而言，榮民醫院亦只是整體醫療網絡中的一環。整體而言，就醫政策對於維護青壯榮民健康的政策意義不大。

在就學方面：對於研究所和大專以上學生提供學費和獎助學金補助，對於專科學校提供甄試入學的管道，以提供退伍軍人優惠的入學條件和補助，俾利青壯榮民取得更高學歷，積聚人力資本，改善自身的勞動報酬。

在退伍給與的制度改革方面：民國八十四年建立退休撫卹基金，將原恩給制的稅式支出，轉變為儲金制的財務結構，由志願役軍人按月繳付百分之三十五的退撫基金，迄退伍時，再由基金支付退伍金或月退俸，其給付的金額則是和舊制差異不大。軍人保險條例則是自民國五十九年全文修正後，沿用迄今三十餘年未見制度修正。而軍保退伍給付和退伍金給付轉存優惠存款的十八%優惠利

率，則在八十六年一月以後的服役年資停止適用。

事實上，軍隊在「精實案」推行之後的人力規畫需求，則使得超過七〇%的志願役軍人必須在三〇歲之前退伍，超過九〇%的志願役軍人在四〇歲之前退伍（註八），未來能順利取得榮民身分的志願役軍人不到三〇%（註九），而領取月退俸的志願役軍人亦不到一〇%，於是，我國二代志願役退伍軍人，只有為數不到三〇%的軍人，有幸取得榮民身分。換言之，退輔會對於目前退伍的二代志願役軍人，只針對其中為數不到三〇%的退役官兵提供就業、就醫、就學、就養的福利，而亦只有半數榮民得到轉業安置的就業服務（<http://www.vac.gov.tw/stattab/benefit/bene0.htm>）。整體的政策重心，則為老榮民的安養照顧。

陸、比較分析

本文由公民社會的觀點來研析榮民福利，由退輔會的政策內容和制度設計，可以看到此一榮民福利制度建構的理由，乃是為了疏退和照顧由大陸遷台且捍衛中華民國主權的老榮民，透過恩給制的財務型態，提供國家崇功報勳的福利政策，保障老榮民生計，並照顧其終老。

相較於美國和中共，對於退伍軍人的照顧，除非當事人孤老無依，國家並不需要承擔照顧大多數榮民終老的責任。退伍軍人

福利制度，強調的是永續的努力和精進，確保榮民及其眷屬能夠得到尊嚴和社會的慈善照顧，尤其像美國，歷經世界各地戰爭，退伍軍人福利制度照顧昔日的戰爭英雄，更照顧今日退役的新生代榮民，在美國軍人優渥的薪資和福利下，亦透過年金、醫療、殘疾照顧、住房福利制度，來補償現役軍人勞動條件的劣勢，犧牲、或貢獻。

民國七十九年退輔會加高了榮民身分的門檻，以節制福利資源的分配，使得我國的退伍軍人輔導制度反倒和中共近似，對於所有的義務役軍人和超過百分之七十的志願役軍人，責成地方政府兵役行政單位負責職業介紹之工作。由於地方政府缺乏資源，承平時難以凝聚崇功報勳的共識，且選舉效應下的資源配置序位，亦使得退伍軍人的就業輔導工作，流於形式，並未受到應有的重視。

有鑒於軍人退伍後轉業輔導制度的空泛，國防部在民國八十一年開始推行屆退官兵職業訓練方案，在退伍前半年軍士官得以帶職帶薪的方式到職訓單位受訓，同時，亦邀請廠商至各軍事基地進行徵才工作，透過職業媒合，以利官兵順利退伍轉業。國防部在轉業輔導工作的介入和重視，此一取向倒和美軍相近似。

中共雖無退伍軍人福利之專責部門，然而中共實行軍銜制度，保障軍官的榮譽和生計，軍官退出現役後，由國家妥善安置（中共國防法第五九條）。此一福利保障的制度邏輯，和我國以榮民身分保障榮譽和福利的制度模式卻是不謀而合，只是我國的退役軍官必須

役滿十年，才能得到榮民福利照顧。

因而，對於二代國軍而言，「榮民身分」與其說是表彰軍人服役期間犧牲奉獻的「崇功報勳」，倒不如說是對於老榮民福利資源的守門政策。透過剝奪大多數二代志願役退伍軍人的榮譽，和限制享受榮民福利資源的機會，以保障既有的福利資源的配置模式，達到照顧老榮民終老的目的。

本文由軍人和台灣公民社會之間的關係特性，概括的區分為老榮民和二代榮民，相應的探討榮民福利制度的建構及其發展。我國榮民福利的內容，除了退輔會的就業、就醫、就學、就養等制度外，還包括軍人退伍金（月退俸）、軍保退伍給付、和優惠存款等年金給付，整體的制度內容涵括了現金給付和服務照顧，使榮民的基本生活無虞。在此將榮民福利制度發展和變革，整理如表二，以利觀察和比較分析。

由上述表列的政策或法規的內容，我們可以看到幾個變遷的趨勢：

民國三十八年政府轉進來台之後，在短短的五年間，即奠定了我國榮民福利政策的初具規模，其內容包括有軍人保險、退伍給與、退輔會的設置等，政府在台灣建構榮民福利網絡的效率，在當時國內社會福利的發展上，實為先驅者的角色。民國五十九年軍人保險條例全文修正後，以後的二十年間，整體的榮民福利制度幾乎未曾修訂或變革。

民國七十七年間，經國總統在解嚴後於任內去世，國內民間

社會力發展，社會福利政策漸次建立法規，民生經濟也漸趨富裕，隨著攻勢國防政策的轉攻為守，戰士授田證也就改以補償金的方式發放。

在軍人年金方面：民國八十四年退撫基金成立，改恩給制為儲金制，軍人雖然要自付退撫基金額度，並廢除了退伍金轉存優

表二 我國榮民福利制度發展大事紀

時間	法規或制度	狀態	內容概述
41.10.22	陸海空軍在台期間假退役實施辦法	新增	退伍給與、退伍安置
43.10.23	陸海空軍軍人保險條例施行細則	新增	明訂軍人保險施行辦法。
42.11.19	陸海空軍軍人保險條例	新增	以軍官為對象，給付死殘退伍
43.11.1	行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會	新增	辦理退除役官兵轉任文官、教師和安置一般勞務職業。
48	退輔會安置基金管理委員會	新增	投資安置榮民就業有關之各事業機構和安置就業計畫。
53.5.10	國軍退除役官兵輔導條例	新增	規範榮民安置及法定權益
53.6.1	陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法	新增	退除給與轉存優惠存款，享年十八%之利率。
53.6.1	陸海空軍軍官士官退伍除役給與發放辦法	新增	由國家以恩給制給付退伍金、月退俸
55.9.8	行政院國軍退除役官兵輔導委員會	修正	輔導範圍由就業擴張為：就業、就醫、就學、就養
59.2	軍人保險條例	修正	全文修正，確定現在的制度
79.4.23	戰士授田證補償金發放	新增	回收戰士授田證之補償金
79.2.9	退除役官兵輔導條例施行細則	修正	榮民資格由役滿五年改十年。
81	屆退官兵職訓	新增	國防部協請勞委會、全國工商總會辦理屆退官兵轉業職訓。
83.12.28	公務人員退休撫卹基金管理條例	新增	退撫給與由恩給制改儲金制
84.3.12	全民健康保險條例	新增	榮民享保費和部分負擔優待
85	「精實案」精簡高層充實基層，軍中大幅裁減志願役軍士官	新增	國防部提出資遣優退措施 退輔會並未提出配套方案
85.11.27	陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法	修正	八十六·一·一後之退伍基數，不再享十八%優惠存款之優惠。
86.1.1	陸海空軍軍官士官服役條例（退伍給與部分）	修正	規範退伍給與和月退俸額，改為儲金制，當事人自付卅五%。
88年	退輔會加入屆退職訓	修正	退輔會配合屆退職訓工作

資料整理：本研究

惠存款之福祉，然而，軍人的薪資增加，退伍金、撫卹金亦得到了較優渥的給付額度，與更健全的財務結構，以規避政治上的給付風險。

在榮民福利方面：退輔會雖然制度內容三、四十年未有顯著變革，然而，面對台灣公民社會的改變，其制度內容亦將面臨截然不同的詮釋和定位，整體的社經狀況和社福政策的改善，使得榮民福利正逐次的和國內的社會福利政策走向整合發展，使得整體的榮民福利必須面臨重構或重新詮釋的考驗。

在榮民就養安置方面：退輔會在各縣市計有十四所榮譽國民之家，用以安置六十一歲以上老年和無依的榮民。由於二代榮民大體上仍未達就養安置的年齡，而老榮民亦均已六十五歲以上之高齡，因而對於老榮民而言，就業安置已無意義，就養和長期照護安置，正是令現有的老榮民安享晚年，老有所終的安置制度。

在榮民就醫方面：雖然榮民醫院提供榮民免費的醫療福利服務，在健保制度施行後，亦納入健保體系，接受健保醫療網的醫療照顧，而既有的免費醫療資源，則轉化為對於無業榮民、榮眷之健保費和部分負擔的全額補助。由於轉業後的青壯榮民以職業身分加入健保，所以無法受益於此一政策。相對的，此一健保福利補助的政策效果，則是對於老榮民和家戶工作的女性榮民，提供完整的健保福利保障制度。

在榮民就學方面：對於研究所和大專以上學生提供學費和獎助學金補助，對於專科學校提供甄試入學的管道，以及退伍軍人加分

的人學優待，和榮眷的學分費補助、獎助學金，都是有利於榮民減低家庭經濟負擔，提升家庭素質的政策。

在榮民就業輔導方面：退輔會由直接安置政策，逐漸轉變為間接安置，亦即是由退輔會各事業機構的直接安置工作，轉變為職業訓練和職業介紹、輔導就業（退輔會，一九九六：二一）。目前（九一年十一月）退輔會及附屬機構之職員、技警工役、以及事業單位之一般安置、轉投資民營公司的安置等，共計安置七、五二三位榮民。現階段的青壯年榮民就業福利，則傾向於介紹就業，而非直接安置（<http://www.yac.gov.tw/stat/tab/month/month0.htm>, 2002/12/31）。

退輔會「安置基金」事業單位，雖為安置榮民工作機會而創設，其年度營收且達新台幣五百億元以上，但獲得安置的榮民人數，卻逐年遞減，民國五十八年榮民比例還高達八三%，時至民國八十年，卻只剩下四〇·二五%的榮民比例（蘇進強，一九九五：一三三—一三四），林業、漁業、礦業、工程等事業安置人數更是鉅幅萎縮，民國八十四年的安置人數已不足民國六十年安置人數的十分之一，所有事業單位安置人數兩時期相較，則減少了三分之二的安置量（退輔會，一九九六：四四—四五）。

曾經證明人定勝天，帶領榮民打通中部橫貫公路的榮工處，由民國七十四年安置六、三九三位榮民，到八十四年只剩下四九七位榮民（退輔會，一九九六：四四—四五），八十七年改制為榮民公司，資本額五十七億元，目前（九一年十一月）公司員工五、五一〇

名(<http://www.rsea.gov.tw/hp3.htm>, 2002/12/31), 其中榮民人數只有三九一位(<http://www.vac.gov.tw/stattab/benefit/bene0.htm>, 2002/12/31), 安置比例為七%。而榮工公司更連年虧損, 近三年來稅前虧損已達一一一.三億元(<http://www.vac.gov.tw/dept5/工廠及榮工公司最近三年營收及盈餘.xls>, 2002/12/31), 以安置基金安置榮民就業的基金宗旨來詮釋, 則近三年來榮工公司每安置一位榮民就業, 安置基金要承擔三一〇二萬元的虧損, 整體的安置基金運用, 已悖離了安置榮民就業的初衷。

像美國軍隊福利中的士氣、福利、休閒(MWR)計畫, 就是以全球美軍單位的軍中營站盈餘支付, 一九八八—一九七七年美國軍中營站即撥繳超過廿〇億美元的盈餘回饋到整體的軍人生活品質的改善工程(張台航等譯, 一九九九:一八五), 同樣是營利事業, 退輔會的事業機構盈餘由安置基金營運, 而安置基金各事業體已漸失榮民就業安置之功能, 因而, 未來安置基金盈餘必須支援榮民福利方案, 並結束虧損的事業單位, 才能提升榮民福利資源的效率配置。

柒、結論

近五年平均每年新增榮民六、〇二一人, 亡故減少一萬四千人, 隨著自然餘命的限制, 未來亡故人數將逐年擴增(<http://www.vac.gov.tw/stattab/book/book0.htm>, 2002/12/31)。整體的榮民結構

比例正在逐年調整之中, 未來退輔會終將以二代、三、四:代榮民為主要照顧對象。

對於退輔會的未來發展, 前任主委楊德智表示:「政府組織改造推動委員會」已決議將退輔會升為「部」的層級, 定名為「退伍軍人事務部」, 並將義務役退伍的後備軍人納入服務對象, 未來退伍軍人事務部的服務對象將由目前的五十五萬人擴增到七百零七萬人, : , 不過, 基於退輔會現有預算額度及人力無法增加, 如果全部以現有服務照顧標準, 勢必將無法負荷。因此未來在立法院通過成立「退伍軍人事務部」後, 將會依服役的類型(志願役、義務役)、年限、身體狀況及對國家的貢獻, 訂定就學、就業、就醫、就養等不同程度的服務照顧標準(<http://www.tainews.com.tw/%BA%E6%8X/d1223-6.htm>, 2002/12/31)。

本文則針對此一政策宣示, 以及前述的比較分析, 提出以下幾項建議, 以作為本文的結論。

一、按楊主委的政策宣示內容, 未來此一「退伍軍人事務部」的發展走向, 實乃美制走向, 完全以中央政府來承擔退伍軍人的照顧工作。然而, 我國兵役制度乃是以民兵體系為主, 因而對於義務役軍人的福利供給, 亦多由地方政府和役政部門負責。實則, 美軍乃是募兵制的國家, 而我國乃是以徵兵制為主的國家, 再加上國內福利國家體系的日益完備, 因而, 除非未來我國施行募兵制, 否則本文並不建議仿美制。

而未來的「退伍軍人事務部」, 宜採福利分級制, 對於所有退伍

軍人提供就業輔導、就學、消費優待服務，再依服役年資，對於就業安置、就養、就醫、就學補助；等，採分級方式規畫管理分配。

納入所有志願役和義務役退伍軍人，表面上雖然擴大退輔會的服務規模，將增加退輔會的安置負荷和預算額度，實則，目前除了退輔會之外，國防部的屆退職訓政策，業已建立起志願役屆退官兵的退前轉業職訓制度，此外，國防部和地方役政部門亦分別提供職業介紹的服務，因而，退輔會的擴大就業服務方案，亦不過是將既有的轉業輔導制度加以整合，以達到更高的資源效率，保障每位軍人退伍後的榮譽、尊嚴、和福利，增加志願役軍人的職業誘因，並俾利退伍軍人轉業安置。

二、目前軍人年金制度之中，軍人保險和退撫金制度，對於未來國民年金的規畫中，宜妥慎研議服役年資接軌的問題，因為精實案下的志願役軍人，有九成以上都領不到月退俸，都必須面臨轉業的規畫，以維持生計。

三、源於大陸公民社會的老榮民，無論退輔會的存廢或政策的更迭，其老年就醫、就養和返鄉探親或返鄉安置，政府應予以協助、照顧和保障，以符合人道精神，真正落實我國退輔政策崇功報勳的政策意涵。

四、現有的就業、就學、就養、就醫制度，乃是為老榮民量身訂做的制度，隨著老榮民的凋零，未來二代榮民的福利需求必須重新規畫研究，以研擬符合現在台灣公民社會特性和榮民需求的制度，不必再遷就既有的制度框架。

五、榮民福利政策，必須和國防人力規畫政策相互配套，使得國軍志願役人員能適時配合國防人力政策，接受轉業安置而無後顧之憂。退輔會應設置屆退官兵職訓和職介服務專責部門，與國軍人事部門密切配合，主動提供服務和方案。

六、對於安置基金事業單位已失去安置榮民功能者，適時予以民營化，或結束營業，以降低風險或虧損，而獨占事業的超額利潤和所有事業單位之盈餘，必須充分提撥至安置基金，此安置基金亦應提撥八〇%以上的盈餘，支援特定的榮民福利方案的推行（例如職訓、就學補助、貧困榮民救濟、平價住宅租或售、榮民休閒、或榮民安養、殮葬；等政策），以達到減低政府財政負擔，並兼顧提升榮民福利品質的政策效果。

（本文作者為國立中正大學社會福利研究所博士候選人）

◎ 註釋：

註一：依據國軍退除役官兵輔導條例施行細則第二條的規定，目前我國榮民身分的界定，主要是以服役屆滿十年的軍人，和參加八二三戰役等重大戰役的參戰官兵為界定的對象。

註二：其中籍貫為台灣地區的資深榮民計有一六、八九一人，「外省人」佔資深榮民比例的九五%；在台入伍者籍貫為台灣地區的有一二四、五〇二人，「外省第二代」佔了在台入伍榮民比例的四三%；以所有榮民的籍貫來計算，則「外省人」佔了

七四·六%。

註三：胡璉在淮海戰役中原任十二兵團副司令，原部隊在雙堆集被共軍殲滅。胡璉負傷脫離戰場後，受命為第二編練司令部司令，一九四九年春初，胡璉前往江西，收攏殘部游勇，并獨出心裁，提出「一甲一兵，一縣一團，三縣成師，九縣成軍」的特殊征兵構想，其中每甲十二戶，共推一丁入伍，兩年期滿，再推一丁以代舊丁（李福井，一九九九：三七—四一）。僅數月，得新兵五萬。舉著在雙堆集徹底覆亡的十二兵團的靈幡，又出現在國軍的序列之中。而此一部隊在胡璉的帶領下，擴編為三個軍，其第十八軍、第十九軍渡海駐防金門，完成了古寧頭大捷，日後國軍更以此部隊為主力，完成了八二三砲戰；其第六十七軍增援舟山群島，適時投入登步島，亦獲得登步之役大捷。（國史館史料處，一九八二：八三—九一；張楓，一九八〇：四二—四九；中國大陸網頁：<http://www.sd-online.com/big5/tt2/www1/novels/wars/baersan/baersan05.html>;<http://www.sd-online.com/big5/tt2/www1/novels/wars/jinnen/jinnen18.html>, 2002/5/30)在國家傾覆之際，十二兵團完成了這些足以扭轉戰局的重要戰役，奠定了兩岸隔海分治之勢。而這些改寫歷史的十二兵團士兵，大體上正是徵募於大陸江西省公民社會的役男；既非甄補於「勞動市場」，亦非甄募於台灣公民社會。日後如何安置這些退伍除役官兵的制度，本文將另行討論。

註四：退輔會安置基金各事業機構，包括有十二所農場、十幾家工廠、和林場、森林開發處、魚殖管理處、礦業、水泥、海洋漁業、液化石油氣、工程事業、生產合作社；等等數十個事業機構。

註五：此一貧窮線乃是以平均國人消費水準的六〇%加以計算，本文只是援引此一概念，以作為一客觀陳述的指標，而非探討社會救助的實際政策內容和生活品質間的具體指涉。

註六：民國六十二年軍人薪資（二級底薪+專業加給+志願役加給）：一兵二六〇、中士六一〇、二等士官長九六〇、中尉一四〇〇、中校二一八〇、中將三〇二〇，平均國民所得二〇四七，貧窮線六七一。民國七十一年軍人薪資：一兵一六五〇、中士八四五五、二等士官長一〇二五五、中尉一〇七二〇、中校一五五六〇、中將二三〇三五，平均國民所得七八八七，貧窮線二七三九。民國九〇年軍人薪資：一兵六二四五、中士三六九六五、二等士官長四六三七〇、中尉四四九三〇、中校六三二五〇、中將九三二四〇，平均國民所得三二七七八，貧窮線一三五六二。以上皆以(新台幣/月)為單位。

註七：退輔會職訓中心，以榮民、榮眷為招訓對象，屆退官兵不具榮民身分，因而不符資格（退輔會職訓中心網頁：<http://www.vtc.gov.tw/>, 2002/12/29）。

註八：此數值乃是依志願役軍官、士官於民國八十八年六月三十日的年齡/人數分配數加以概算，目前「精實案」執行後，以

及九十年七月開始推動的「精進案」的第二波裁軍規畫，預計軍人退伍實際的年齡勢必更趨年輕化，能夠在服役滿二十年者比例將更形降低。

註九：民國七十九年二月退除役官兵輔導條例施行細則修正，將榮民資格由原年的服役五年以上修正為十年以上，因而實際取得榮民身分者，若按官校畢業二三歲核算，則三〇歲無法取得榮民資格，當其役滿六或八年退伍時，多半不具有榮民身分，亦無法得到退輔會的福利照顧。

◎ 參考書目：

行政院退輔會（一九九八）中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書，台北：華欣。

行政院退輔會一處（一九九七）榮民（眷）服務手冊。

李福井（一九九九）古寧頭戰記，台北：稻田。

徐知謹（一九八六）軍人權益制度，台北：三民。

退輔會（一九九六）行政院退輔會中華民國八十四年統計年鑑，行政院退輔會。

國史館史料處（一九八二）金門古寧頭舟山登步島之戰史料續輯，台北：國史館。

基準企業管理顧問（股）公司（二〇〇〇）公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告，公務人員

退休撫卹基金管理委員會。

張台航等譯（一九九九）一九九八美國國防報告書，桃園：三軍大學。

張楓（一九八〇）古寧頭大戰，台北：全國。

章璿（一九八五）軍人權益之理論與實務，中央警官學校。

輔導工作紀要編輯委員會（一九七四）輔導工作紀要第一輯，台北：行政院退輔會。

蘇進強（一九九五）台海安全與國防改革，台北：業強。

Kooiman, Jan (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: SAGE.

Smith, Adam (1976) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Chicago University Press.