

我國軍隊福利的發展與市場化變革

韓敬富

壹、前言

軍隊福利最主要的功能，乃在於照顧軍人家屬，輔導退伍軍人

轉業，承擔軍人的職務風險，以提供軍人無後顧之憂的工作環境，制約軍人的忠誠情操，鞏固國防安全。我國現有的軍隊福利制度，包括了保險、意外險、撫卹、救助、優待、補助、實物配給、眷舍、醫療、津貼、慰問、退休金、月退俸、優惠存款、和榮民福利中的就業、就醫、就學、就養，以及若干福利服務措施等內容，由國家政府透過供給和管制，達到福利輸送的效果。

觀察我國軍隊福利政策近十年來的發展，隨著威權政體的解構、政治民主化、經濟發展、社會福利建構和擴張，軍隊福利制度面臨了若干修正和挑戰，例如：軍人優待刪減或取消、在退撫制度

上「恩給制」改「儲金制」、軍人免稅取消、軍人加入健保：等等。而這些制度的修正和政策的制訂，背後卻未見清楚的理論邏輯，使得政策發展方向模糊且搖擺不定。事實上，即便是「恩給制」的軍隊福利制度型態，國內的學術界卻未見深入的探討，使得政策流於叢林法則，淪為政治力所決定。

時值我國「軍人福利法」的政策研擬時期，對於軍隊福利的內容和規模，在公共政策的論辯上，若缺乏強而有力的理論邏輯和制度原理的規範，則政策內容勢必淪為捍衛軍人權益或一味降低財政成本間的尖鋒對話。

在制度結構上，軍隊福利為公共政策的產出，其社會福利類目的財務屬性是無庸置疑的，然而，軍隊福利的理論邏輯、政策重點、制度內容和體系結構，都和一般的社會福利制度有所差異，其給付的水準不以生活基本需要（needs）保障為度，而是與薪資連動，用以保障生活需求（demands）並維持既有的生活品質。實則，軍隊福

利制度的給付水準和體系規模，往往大過社會福利制度體系，軍、榮民福利佔國內社會福利財政規模更達百分之四十以上（鄭文輝，一九九三：六四—六五）（註一）。

面對高財政成本的軍隊福利制度體系，國內對於軍隊福利制度和政策的研究，卻是從未被學術界所重視的環節。亦即是說，國內的社會福利領域，有百分之四十以上的公共預算（軍人和榮民福利）比例，是在缺乏專業評估和適足的理论基礎上，所建構而成的制度。

本文的研究動機，即是在軍隊福利的龐大財政規模和理論體系不完備的矛盾情境下，又面臨了制度修正和轉型，和軍人福利法的政策制訂過程，這些政治環境的張力、政策倡導的缺乏、和理論探討的匱乏，萌生了本文的研究動機。

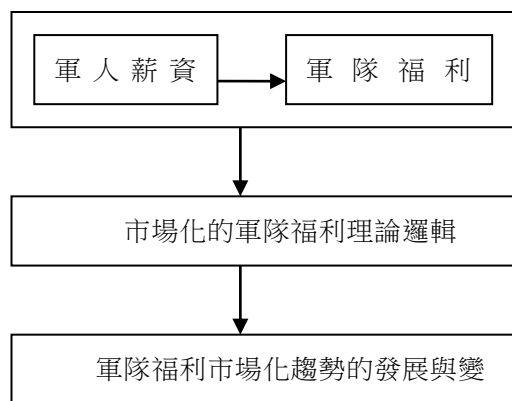
本文的研究目的，乃在於探討我國軍隊福利制度的發展趨勢和具體走向。在經濟發展的帶動下，我國軍人所得定位特性，由於軍人薪資的調漲，和老榮民安置需求的改變，在過去二十年間，整體的福利結構已有所轉變，由過去實物配給制（in kind）為主的制度，轉化為現金給付制（in cash）為主的制度，使得我國軍隊福利制度的財務結構、制度功能、制度模式，相應的有修正或改變的趨勢出現。

因而，本文的研究問題，乃是在經濟發展帶動下，軍人薪資率調升至平均國民所得水準以上，價格機制帶入了福利體系之中，帶動了軍隊福利結構體系的變化。我國軍隊福利制度在市場定位和傭兵體制的走向下，實然面的「如何的發展，如何的制度變革？」，以

及應然面的「應如何的發展，與應如何的制度變革？」，則是本文的兩個主要研究問題。

在研究架構上，本文以軍人薪資作為自變項，軍隊福利制度發展作為應變項，以我國政府遷臺以來，軍人薪資的變動狀況，和近二十年來軍隊福利制度發展和變革的狀況加以探討，再以軍人所得定位模型，廓清軍隊福利制度內容的理論邏輯，以呈現我國趨向於市場定位的軍人所得定位特性，並在此趨勢下，以市場化的理論邏輯，來探討我國未來軍隊福利制度的具體走向，如圖一所示。

在研究方法方面，本文以統計圖表整理軍人薪資的變動趨勢，



圖一 研究架構圖

資料來源：本研究

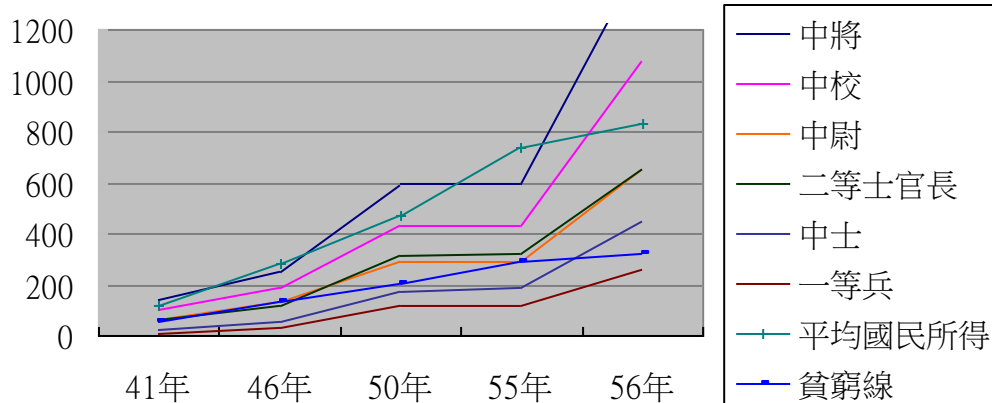
並透過歷史資料分析方法，來處理軍隊福利制度發展和變革狀況，探討軍人薪資變動和軍隊福利制度發展之間的因果關係，以及相應的軍人所得定位特性。軍人所得定位特性，決定軍隊福利制度的理

論邏輯。本文由軍人薪資的商品化對價趨勢，掌握了我國趨向於市場化的定位特性，結合市場化定位的理論邏輯，分析我國的軍隊福利制度發展和制度變革的狀況，並提出政策建議。

貳、軍人薪資與福利發展

民國三十八年，政府自大陸播遷來臺，在強制性的兵源徵補和軍法管制下，基於國防戰備需求，大陸遷臺的軍事幹部和徵募於大陸各省、市的役男，則必須在人地陌生的臺灣地區長期服役。我國軍隊以微薄的薪資，和配給式的福利措施，以較低的財政成本，達到建軍備戰的制度效果。

我國軍人薪資待遇在民國三十九年至民國四十八年二月間，薪資內容只有薪俸（底薪）一項。這期間，由於國家壟斷市場，且自大陸地區徵召入營，捍衛中華民國主權而轉進遷臺之軍人，無法在國共對峙的戒嚴時期退伍返鄉，只得在營轉為常備役，接受國家微薄的薪資待遇。此時的軍人薪資，乃是按軍階敘薪，除了階級上的層級區隔外，並無志願役和義務役等役別上的差別薪資率設計（註二）。



圖二 民國四十一～五十六年我國各階軍人薪資調整情形

資料來源：本研究（各階軍士官年資以二年計算）

民國四十八年三月起，軍人薪資內容加上了「號次加給」一項，按年資加發俸額，民國四十九年七月至五十六年六月，軍人薪資幾乎未曾調整，而民間國民所得已向上調升至一·九一倍，因而在五十六年七月的調幅有了較大的變動，加薪幅度超過一〇〇%，而陸海空三軍的新俸，也自此統一了三軍的給付俸額。這段期間的軍人薪資變動狀況，如圖二所示。

在民國四、五十年代間，軍人薪資調幅和市場景氣與民間生活水平之間的關係，在此透過軍人各階薪資和平均國民所得、貧窮線的推估（以平均國民消費水準的六〇%作為估計值）加以比較，由其曲線成長的趨勢，對照市場景氣和民間基本生活需求水準，軍人薪資的調幅，在政治力的壟斷下，面對市場成長趨勢，經常呈現被動反應的「抗壓後順應」之調整態勢，當軍人薪

資調整至目標費率後，就此延用，等到市場經濟成長，形成軍人生計壓力時，再一次調整軍人薪資至下一個目標費率。

本文以貧窮線來呈現民間的基本生活需求水準，在民國五十五年以前，士官及士兵的薪資俸額，皆低於貧窮線的給付水準；而尉級軍官和士官長的薪資俸額水準，亦在貧窮線上沉浮。於是，在此一時期中，軍人的薪資俸額不足以維持軍人家庭的生計需求，仰賴軍人薪資維生的軍人家庭，就必須依賴政府的實物配給、眷舍配住、軍眷醫療，以及各項津貼補助，方能滿足軍人家庭和軍人眷屬的基本生計維持需求。

我國軍隊福利制度的發展，從二次大戰期間政府照顧軍人的政策雛形（何應欽，民國五十一年：下冊附表四四），到現今的軍人權利制度的實施規定相比較，其間主要的政策內容和福利結構並沒有多大的改變。然而，軍人和國家之間恩給制福利脈絡的實踐，與退伍軍人的福利制度保障，乃是在政府遷臺後陸續建構而成的，而這些恩給制的福利內容，並非軍人權利制度內容所規範的，而係出自黨國時期的政綱政策。例如民國四十一年十月十日，中國國民黨在臺灣召開第七次全國代表大會，所通過之政治綱領，於第十三條中作出以下的政策宣示：

「改善軍人待遇，頒發戰士授田狀，優待出征軍人之家屬，保障榮譽軍人及退役軍人之生活，厚卹傷亡官兵，其子女免費升學。」（吳仁全，一九六七：二六）

而這些政綱政策，亦規範了日後軍隊福利制度的發展，無論是

透過行政命令、退除役官兵輔導條例、和相關的立法保障，都超越「軍人權利制度」的規格，整體的福利結構，實為黨國體制下軍人的恩給福利制度。

在低薪結構下，政府為了安定民心 and 軍心士氣，除了首先建立在臺徵兵役男的安家費和三節優待金穀的恩給懷柔制度外，對於軍人退伍安置、軍眷照顧、軍人撫卹，亦先後建立制度加以保障，此一時期的軍隊福利制度，就以配給式的恩給制度為建構原則，使軍人及其家庭生計安全無虞。

為了維持軍人家庭生計需求，政府於民國四十四年十月建立「留守業務」制度，由國防部和內政部權責分工，執行軍隊福利和軍人權益業務。

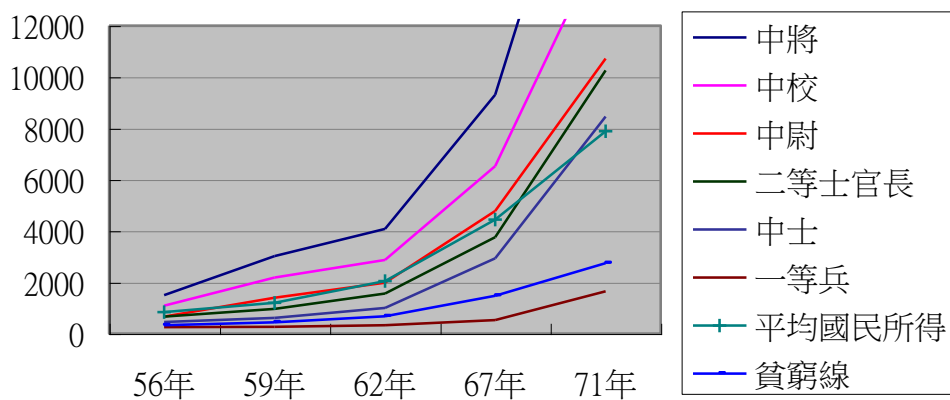
在軍事部門方面，則由國防部聯合後勤司令部（改制前原為聯合勤務總司令部）成立留守業務署，專門負責辦理留守業務；各軍種師（獨立旅、聯兵旅）級以上單位，均為留守業務的執行單位，提供軍人保險、撫卹、傷殘安置、軍眷業務等。而軍眷業務則包括了軍眷主、副食、燃料配給、配住眷舍或房補費、子女教育補助、軍眷醫療、生育補助、軍眷技能訓練和輔導就業、家庭副業生產、救濟、以及水電半價優待等。

在行政部門方面，內政部設政署（原設政司）和各級地方政府兵役行政部門，亦針對役男家屬、傷殘軍人、失蹤被俘役男家屬之權益，提供福利保障；同時，並管理地方軍人公墓、地方忠烈祠，以葬厝軍人忠靈。

在退伍軍人福利方面，政府遷臺初期，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「陸海空軍在臺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，一九八五：一三五—一四一）。

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，前者以退役軍官為主，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」，以退輔會安置基金各事業機構（註三），安置龐大的青壯年離退軍人。

民國五十三年，「國軍退除役官兵輔導條例」公布，全文三十四條，規範了國軍退除役官兵之輔導安置及其應享之權益，民國五十五年九月八日，退輔會將名稱改為「行政院國軍退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。按目前「國軍退除役官兵輔導條例施行細則」第二條的規定，現役軍人必須服役十年以上，方能取得榮民身分，由退輔會提供就業、就學、就醫、就養的照顧。



圖三 民國五十六～七十一年我國各階軍人薪資調整情形
資料來源：本研究（薪資按各階二級計算）

在退伍給與方面，四十八年七月全軍官兵都納入軍人保險，民國五十三年制訂了退伍金優惠存款辦法，唯當時退伍給與受限於低薪，退伍給付微薄，本金低使得利息給付也低。在軍人薪資和退伍金無法保障軍人生計安全的四、五〇年代中，軍眷福利制度是軍人家庭的重要維生支柱，因而，國防部對於領取月退俸的退伍軍人，仍維持其軍眷福利的照顧、配給、和優待措施。

民國五十六年七月，軍人的薪資驟然調漲，所有軍人的薪資調漲幅度超過了一〇〇%，志願役士官的薪資，亦開始超出貧窮線的給付水準。民國五

十六年以後的軍人薪資調幅，逐漸在臺灣經濟起飛的拉力下，因應軍人的薪資購買力相對的減弱，軍人薪資又作了幾次大幅的調整，如圖三。

民國五十九年由於軍人薪資內容加上了服勤加給一項給付內容，因而，拉大了階級間的薪資差距。在此間，士兵的薪資幾乎沒有調整，然而，士官以上軍人逐級加大調薪幅度，尉級以上軍官的整體薪資調幅效果，更是超過了一〇〇%。此次的調薪效果，使得軍官的薪資普遍高於平均工資水準。而相對的，士官的調幅就只能反映市場的景氣狀況，而較無實質的調薪效果。士兵則在國民所得和消費水準的漲幅下，被相對的「減薪」，成了這一波調薪政策下的犧牲者。

民國六十二年號次加給隨國軍官士俸級改制併銷，此次薪資調整的特色，乃是改善士官的薪資待遇，使其自民國五十六年七月大幅調薪以來，即面臨僵滯的薪資調幅，自此次調薪以後，即穩定的超出貧窮線的給付水準。而軍官待遇亦反映了經濟成長的調幅，校級以上軍官的薪資，已穩定的超出平均國民所得水準，而尉級軍官和士官長的薪資額度，則趨近於平均國民所得的給付水準。此時義務役士兵的薪資待遇，則只有小幅的調升。

民國六〇年代，是臺灣地區的經濟成長期，民國六十七年的平均國民所得較五年前已提升了二・二倍，此時軍人調薪的幅度，仍然是以改善士官俸額為主要的特色，士官薪資的調整幅度則達到五年前的五倍之多，逐漸趨近於平均國民所得水準，此一給付額度，

亦促使志願役士官家庭逐漸脫離貧窮。

民國七十一年較六十七年的平均國民所得成長約一・八倍，而軍人薪資的調幅，士官達到了三倍，其他各階軍人薪資亦都達到二倍以上的水準，此時軍人薪資俸額給付水準的定位，大體上以志願役士官的平均薪資額度，釘緊國內平均國民所得水準的調幅趨勢，就大體上確定了下來。這也使得我國軍人所得定位走向了市場化的對價機制，生活所需資源足以由薪資向市場購買，軍隊福利政策所營造的恩給制結構受到了解構的威脅。

七〇年代，在國內經濟發展的帶動下，援引工業主義邏輯，國內經濟成長的果實，卻並未反映在社會福利的建構和發展之上，這也引發了國內學界和在野勢力大加撻伐。相對的，此時與軍人薪資連動的軍人保險、軍人退撫金、優惠存款（新退役者的本金增加）等給付正勃然而起，再加上實物配給制的各項軍眷福利、補助、優待、和榮民福利等各項制度措施，依然維持既有的制度功能，使軍隊福利的財務支出逐年擴張，逐漸成為政府必須加以妥慎因應處理的財政問題。

鄭文輝（一九九三：四七一五六）研究七〇年代的國內社會福利財政即指出：就福利受益對象分析，我國社會福利既非弱勢者福利（殘補式福利政策），又非全民福利（制度化社會福利），若稱為軍人福利或軍公教福利倒較名符其實。

事實上，在我國七〇年代的社會福利（不含環保支出項）的財政支出結構中，軍公教人員的退休（伍）撫卹的給付金額，就佔四

表一 我國各項社會福利支出結構比（不含環保項）：七十一～七十七年度 單位：%

年度	71	72	73	74	75	76	77
1 社會保險	50.95	53.45	56.60	56.37	55.47	59.84	57.91
1.1 保險	10.53	12.09	12.74	12.92	13.09	12.88	14.54
1.2 退撫	<u>40.42</u>	<u>41.36</u>	<u>43.86</u>	<u>43.46</u>	<u>42.38</u>	<u>46.96</u>	<u>43.37</u>
1.2.1 軍人退撫	<u>34.82</u>	<u>35.06</u>	<u>38.12</u>	<u>36.89</u>	<u>34.53</u>	<u>38.41</u>	<u>33.36</u>
1.2.2 非軍人退撫	5.60	6.30	5.74	6.57	7.86	8.55	10.01
2. 社會救助	6.75	2.92	2.71	3.35	3.63	2.69	2.88
3. 福利服務	15.95	17.40	16.43	16.75	18.28	18.15	18.30
4. 就業服務	1.71	1.48	1.73	1.65	1.54	1.41	1.21
5. 國民住宅	10.20	10.53	9.63	8.60	6.41	3.40	3.52
6. 衛生保健	14.44	14.22	12.90	13.28	14.66	14.51	16.18
社會福利支出總額	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：鄭文輝，一九九三：五五。

○%以上的比率，如表一。

在七○年代國內的社會福利支出結構中，退撫項次所佔的支出比率，歷年來都高於四○%以上，而其中軍人退撫，更佔了絕大部分的比重，七○年代歷年的統計資料顯示，都超過當年國內社會福利支出的三分之一。

在其他預算方面，福利服務方面，榮民七一年佔社福預算四·八○%，七七年則佔七·五一%；軍人福利和軍人住宅，在七一年佔社福預算的二·五七%，七七年佔二·六五

%；軍人保險七一年佔社福預算四·二九，七十七年佔三·二一。兩個年度的軍人和榮民福利支出分別佔該年度社福預算的四三·三七和四二·四四%（鄭文輝，一九九三：六四—六五）。

軍隊福利在七○年代的財務支出，維持在當時社會福利預算的四○%以上，而退撫金的支出比率，亦為軍隊福利高社福預算比例中的「罪魁禍首」。軍公教人員的退撫支出，在七○年代亦維持在四○%以上的社福支出比率，造成政府沈重的財政壓力，逐漸形成國內恩給制福利結構的改革契機。

於是，在制度變革的工程上，自然第一順位就將退撫金制度送上手術臺，民國八十四年制訂「陸海空軍軍官士官服役條例」，正式廢除恩給制，改恩給制為儲金制，並納入中央公教人員退撫基金運作，自此以後，志願役軍人必須自行提撥退撫基金，而軍人的死亡、殘廢撫卹，和退伍給付，月退俸，就以此一退撫基金加以支付。

隨著我國軍人薪資率調升，軍人所得對價逐漸趨向市場化；而薪資連動所帶動的福利擴張效果，亦使得軍隊福利由量變到質變，帶動了八○年代軍隊福利體系的結構變革，也引發了後續的福利改革工程。

參、市場化的軍隊福利理論邏輯

在市場定位中，國家是雇主，軍人是受雇者，軍人所得由市場

供需決定，軍人和國家間的權利義務關係，則受到價量機制的影響，價格決定了軍人的素質、勞務、風險、犧牲與生涯參與程度。在我國軍人薪資超過了國內平均國民所得，福利結構與薪資連動者強化其市場化功能後，恩給制福利因應財政壓力而面臨解構危機，而配給式的福利制度，亦因為功能逐漸萎縮，或制度交易成本過高，而面臨改革的壓力。以下本文就從補償、外部效果等理論概念，進一步來探討我國軍隊福利的市場化走向。

一、補償

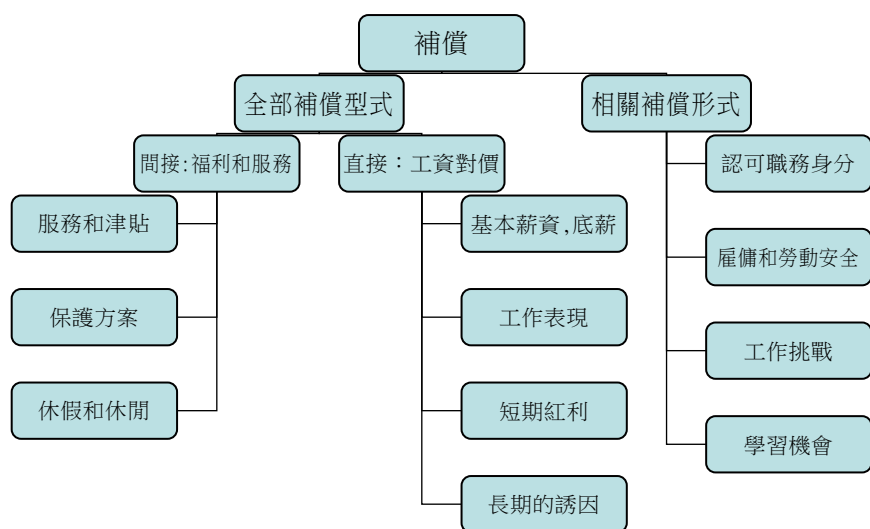
市場脈絡下的軍隊福利即是軍人薪資補償制度，乃是針對軍人的勞務特性和工作條件，所規畫的薪資補償計畫，為軍人所得內容中重要的一環，美國即是透過薪資補償制度，以規畫軍隊福利體系。

在自由競爭的勞動市場中，薪資率、工作內容、風險、職務性質、以及勞工素質，都存在著差異，為了修正勞動市場的價量供需現象，使每個工作職務都能具有充分就業的誘因，於是，若干無薪資對價的工作內容，即必須加以正視和補償，使工作條件、風險等差異狀況得到合理的對價，以利市場均衡，此為工資差異補償（compensating wage differentials）的基本概念（Borjas, 1996:188）。

軍人在職場中，被視之為國防軍備的裝備之一，人性受到物化，於是勞動權利和勞動保障，都受到了限制，難以由勞動權面向來主張軍人薪資。另一方面，國防軍備產出為國家安全，此為無形的商

品，亦使得軍人勞務的產出和職務風險，無法被客觀的估計，軍人薪資對價效果受到侷限。於是，「工資」並不足以充分對價軍人的勞務和工作條件，而必須透過軍隊福利給付，才能與軍人勞務和工作條件作充分對價，從而，衍生出市場定位下軍隊福利獨特的理論體系。

由於軍人工資只對價於軍人的勞務和職務，因此，在軍人的職業特性下，唯有論及補償概念，才能規畫出軍人的合理薪資所得。補



圖四 工作所得的完整對價和補償架構

資料來源：Milkovich & Newman, 1999:6-10.

償概念下的所得內容，包括了工資、員工福利、貨幣報酬（例如：分紅、獎金）、和非貨幣報酬（如：權力、滿足感）等（Bergman, 1998:10-12），包括薪資和福利、權位關係和職務內容等酬償效果（Milkovich & Newman, 1999:6），如圖四。

在「補償」理論體系之中，工資是直接與勞務對價的所得形式；福利和服務則是間接的所得對價內容；工作內容對於受雇者的意義，則是其相關的對價內容。補償概念和工資概念的區別，即是前者強調「公平」的所得效果及勞動市場的均衡分析，而後者則偏重於工資與勞動力之間對價原理和價量關係的討論。因而，對於軍人職業特性中補償概念的討論，以下就以職務風險、忠誠度、勞務特性、生活品質、和軍人甄補等內容作探討。

在職務風險方面，危險性高的職務，應予以更高的薪資率或福利方案作補償，才有助於達到市場的均衡供需配置。由於軍人職務必須誓死保衛國家安全，使得軍人的戰備操演和職務內容，都存在著不可規避的涉險機率。而在軍人職務分工下，戰備部隊和後勤支援部隊，亦有不同的風險負荷，於是，空勤、海勤人員，有較高的薪資率和死殘撫卹制度作補償。

在忠誠度方面，工資可以對價勞務，卻無法買到道德情操，尤其國家面臨戰爭威脅時，危險增加，戰備吃緊，換來的卻是戰士緊吃，不是飆高工資，就是臨陣退出交易，極其可能危及國防安全。於是，國防組織體系對於軍人要求愛國情操和忠貞氣節，軍人必須堅守崗位、犧牲奉獻、甚至視死如歸。然而，除了軍刑法的刑律規

範外，對於軍人個人的風險管理和家眷的照顧，乃至於退役後的安置輔導，都必須有相應的軍隊福利制度作支撐，方能在國家和軍人之間建立起互信和忠誠的去商品化關係。於是，即使是傭兵體系下，軍人所得內容亦應包含工資和福利等二個給付型態，方能有助於軍人士氣和忠誠度的維持，俾利國防安全的確保。

在勞務特性方面，軍人缺乏勞動權的保障，亦受到軍刑法的管制，行動自由受到限制，對於職務內容的安排，亦以服從為原則，於是軍人工作地點、工作環境、職務、家庭生活、乃至於生涯規畫，都必須在軍職調派中不斷的自我調適。除了軍人工資對價外，軍人工作特性上的劣勢和犧牲，亦應有所補償，軍人的勞務條件方能具有市場競爭力。因而，軍人的各項職務加給，如外島、地域、特戰、海勤、空勤：等加給，以及反映人力資本各項專長、專業加給，就成了軍人所得給付的重要構成要素，使軍人的工作和士氣都能得到合理的對價和維護。在人力資本的耗損上，軍人年金制度（退休給付）的建構，對於軍人及其家庭，亦是重要的所得保障項目，適足的軍人年金制度，方能有利於軍人作出合宜的生涯規畫，使在營軍人的人力折損，得到合理的對價，俾利於作出轉業或留營服務的生涯規畫。

在生活品質方面，軍人休假時間之外的勞動和休閒，都必須在軍營內接受管制，行動失去自由，亦直接影響了軍人的生活品質。美軍對於軍人生活，即透過生活品質計畫，建立了 MWR 制度，以規畫若干優待、福利和休閒措施，以提升軍人士氣，維持軍人消費能

力、物質條件和精神生活品質，使軍人的勞務負擔得以抒解，工作條件的劣勢亦得到若干的對價和補償。

在兵源甄補方面，除了民兵體系以國家強制力來徵募役男外，在傭兵體系下，由勞動市場甄補專業軍人，就必須提供具有競爭力薪資和若干針對軍人工作條件劣勢的補償制度，使軍人的薪資和福利能夠吸引優秀青年投身軍旅；而適切的福利制度和年金規畫，亦可適時疏退冗員，以利專業軍人生涯規畫，達到安定軍心，減少國防資源浪費，並留住專業人才堅守職務崗位的制度效果。

二、外部效果

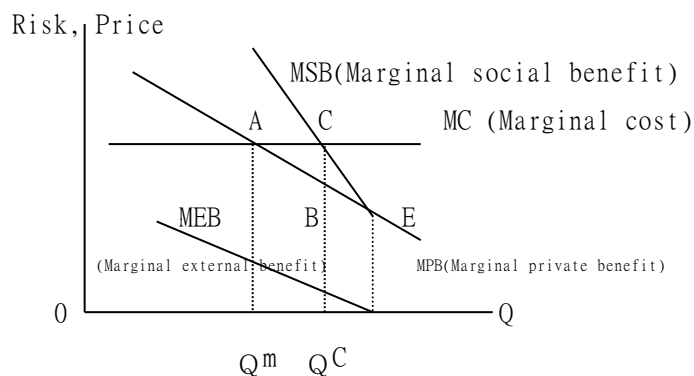
經濟體系中的個人或生產者的行為，使其他個人或生產者的福利增加或降低，且受影響的經濟單位，並未支付代價或者得到報償時，此一現象為外部效果。當受影響的一方福利增加，則原來的經濟行為為產生了外部利益(external benefit)；當受影響者的福利受損時，則原來的行為就產生外部成本(external cost) (王正、徐偉初，一九九三：一三七)。

在軍人的職務特性中，面對國防戰備，必須承擔職務風險且堅守崗位，實則，工資對價和職務風險之間成正比 (Botjas, 1996:189-195)，戰況愈緊迫，傷亡愈慘重，則工資率增高，且有意願從軍承擔戰局風險的人數亦降低。在此間，軍隊福利制度中的軍眷、遺眷照顧、軍人撫卹、和傷殘官兵的照顧和援護，乃是提高士氣且予軍人以信賴保護，安定軍心的積極措施；對於遇險的官兵及

其家庭予以援護和照顧，對於承擔風險的軍人，亦以照顧和保障的實際作為，建立軍人和國家社會間的去商品化關係，使軍人能減少後顧之憂，增強面對風險的決心。

軍人壽險和撫卹制度雖然只是提供遇難官兵及其家屬福利照顧，然而，對於全軍官兵，卻能提供一個信賴保護的風險管理效果，俾利軍人承擔風險和忠誠度的提升，因而，就遇難官兵以外的軍人而言，國家對於軍人撫卹制度的給付，可以得到軍人忠誠度提升、鞏固軍心士氣、砥礪軍人堅守崗位的「外部利益」，有助於整體國防安全的維護。其間的邏輯推理，如圖五所示。

如果沒有軍隊福利的撫卹保障，由工資對價決定軍



圖五 軍隊福利的外部利益

資料來源：本研究參考 (Folland, 1993:437) 改製而成

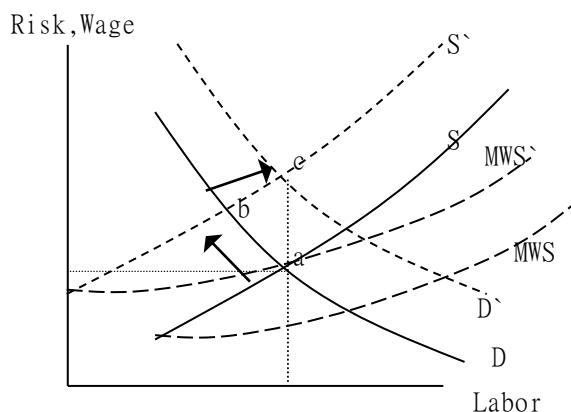
人承擔風險且堅守崗位的行為，則隨著官兵傷亡人數增加，工資率逐漸偏高，且在軍人遺眷失去生活依靠的社會問題下，有意願加入軍隊的人逐漸減少。

由於軍隊福利和撫卹制度對於遇難官兵的援護措施，具有安定軍心士氣且強化軍人效忠國家的制度效果，俾利國防安全的維持，因而，在面對軍人職務風險方面，具有外部效果 MEB 。

□ 右側表示在低風險的工作條件下，撫卹制度形同虛設，外部效果趨於0，然而，軍人承擔國防安全重任，尤其我國在中共始終不放棄武力攻臺的情境下，使得軍人必須承擔兩岸軍事危機的風險，倘若缺乏適切的福利保障，則在家庭和生計壓力下，傭兵體系下的軍人，在薪資價量關係（如 MCB ）和風險因素的評估之下，極可能放棄軍人職務而另覓他職。

在國防戰備的需求下，必須要有 O_3 個軍人堅守崗位，則軍人薪資成本為 A ，然而，倘若政府以軍隊福利制度保障軍人的死殘風險，則在 $MCB+MEB$ 的情況下，結合個人效用和社會外部效果，就得到了邊際社會利益 CE ，在同樣的新資成本 MC 下，與 CE 線相交於 C ，於是，將有較 O_1 更多的 O_2 位軍人，願意在同樣的風險條件下堅守崗位。也就是說，軍隊福利可以使軍人在面對風險的情境下，降低因為風險增加所產生的勞動供給減少的效果，使勞動供給彈性趨緩。

當國家處於戰爭威脅下，戰備風險增加，即使國防人力需求不變，在勞動市場的風險補償機制下，亦必須提高軍人工資，方能重新達到勞動力的供需均衡。以圖六為例，在軍人薪資和勞動力供給



圖六 軍隊福利與風險和勞務供給

資料來源：本研究
的對應關係 D 、 S 下，在 a 點達到供需均衡。當軍事威脅增大，風險增加，則供給曲線 S 會向左平移成為 S' ，與 D 相交於 b 點，軍人工資需求提升，且勞動供給減少。如要維持既有的兵力結構，則在市場運作下，必須調高薪資待遇， D 向右平移為 D' ，和 S' 相交，產生新的均衡點 c 。

然而，倘若有適切的軍隊福利和撫卹制度，則在面對風險的情境下，軍人勞動供給彈性將有趨緩的走向（如 MWS 、 MWS' ），即使處於戰爭威脅，在適切的軍隊福利的保障和外部利益的作用下，就算是不調整軍人工資，軍人勞動供給亦未必會產生短絀現象，如 MWS' 。

由於軍人擔負較高的職務風險，在軍人所得內容中加入軍隊福利的給付內容，所達到的制度效果，會提升士氣增強忠誠度，促進國防安全，且降低因為風險提升所可能引致的國家軍事和財政危機。於是，要達到邊際社會利益且維護國防安全，政府有必要建構

軍隊福利制度，以強化軍人職務風險的保障和軍人家屬的生計照顧，照顧官兵且鞏固國防安全，共同提升軍人、軍隊、國家的整體效用。

軍隊福利的外部效果，除了有助於軍人承擔職務風險外，政府對於退伍軍人的轉業、安置、服務照顧，對於軍人眷屬的生計照顧和福利服務，可以安定軍心，肯定軍人工作價值，激勵軍人士氣，達到強固國防戰力的外部效果。

總之，由勞動市場甄補專業軍人，則必須提供一具有競爭力的薪資率，和若干針對軍人工作條件劣勢的補償和職務風險管理的制度，使軍人的薪資和福利能夠吸引優秀青年投身軍旅；進而，透過適切的福利制度和年金規畫，亦可適時疏退冗員，有利於專業軍人生涯規畫，以達到安定軍心，減少國防資源浪費，並留住專業人才堅守職務崗位的制度效果。

肆、市場化的發展趨勢

我國政府在遷臺初期，自中國大陸轉進數十萬官兵，以「光復國土」為號召，這些官兵，並非紮根於臺灣公民社會，而是鑲嵌於中華民族的社群脈絡中，因而遷臺初期政府以低薪和恩給制的福利德政脈絡，並透過反共抗俄戰士授田證的激勵，凝聚軍人反共復國的共識。

數十年後的現在，這些「外省籍」老榮民已退出軍事崗位，國內政治環境由威權走向民主，軍人亦已回歸臺灣公民社會的定位模式，而今，在經貿發展帶動下，資本主義意識型態抬頭，又逐漸的有專業化軍人的制度走向，影響軍人所得定位特性，使軍人逐漸走向市場化和傭兵化的定位。目前，我國正是以民兵制為主，募兵制為輔的兵役制度。

結合役別特性，我國軍隊福利的特色，即是由地方政府照顧義務役軍人，國防部照顧志願役軍人，而退輔會則是照顧老榮民。整體而言，軍人所得定位雖有市場化的走向，然而，軍隊福利制度結構，大體上仍停留在以恩給制和權利義務為主的制度邏輯。

義務役軍人源於公民社會，基於法定義務服兵役，其所得不以市場競爭力為規畫原則，採低廉薪資，並依權利義務的比例原則，由地方政府對於貧困役男家屬提供急難、災害、病困慰助和生活扶助；在死殘風險方面，則由政府保障遺眷生活照顧，由地方軍人公墓協助遺骸安置，同時，軍人遺族亦支領撫卹、保險、慰問金、和喪葬津貼等。

在志願役軍人方面，遷臺初期國民政府軍多是出於徵兵或被抓兵補佚，甄補自公民社會，而非就業市場。然而，這些「役男」無法順利返鄉安置，且臺灣的地方政府，亦無法承擔安置「外省籍」軍人家屬和所有退伍軍人的責任。因而，由國防部廣置眷村，以安置有眷官兵家庭，而聯勤留守業務署則對軍眷提供醫療服務、急難救助、災害救助等服務。此外，退伍榮民則由行政院下設的退輔會

提供就業、就醫、就學、就養的服務。

這些恩給制的福利建構，使老榮民和資深的志願役軍人，享受優待、眷屬照顧、和就業安置，以保障軍人低薪資所得結構下的軍人家庭生計安全。透過眷舍、水電半價、軍眷醫療、實物補給、教育補助等制度，以安定軍人眷屬生活。在軍人退伍時，領取微薄退伍金，再透過退輔會創業就業、退役特考轉任公務員、和各項教師、技職、工友等職務轉任的安置措施，使榮民能以工作收入維持家庭和個人的生計需求。質言之，這些政策大體上是以實物配給式(in-kind)的政策為主，以維持軍人低薪狀況下的生計需求。

七〇年代後，軍人所得待遇提升至平均國民所得水準之上，連帶使得與軍人薪資相連動的各項福利制度得到增強，例如軍人保險、軍人退伍給與、優惠存款、軍人撫卹等現金給付(in cash)制度，隨著軍人調薪，逐年加碼，陡然間形成了政府龐大的財政支出。

這些與軍人薪資連動的福利制度，包括有軍人退伍金、月退俸、功績獎金、優惠存款利息、軍人撫卹、和軍人保險之死、殘、退伍等各項給付，都是以此一底薪為給付基數的計算準據。而軍人的殮葬補助、志願役軍人之喪葬補助、結婚補助、生育補助等，亦都以薪資俸額，作為給付的計算依據，這些現金給付制的軍隊福利制度，在實物配給制的架構下，在六〇年代以前，由於軍人薪資率低，並不致於形成政府財政壓力，然而，七〇年代以後，卻因為軍人薪資率的提高，提高了這些與薪資連動的福利措施之給付功能，由量變到質變，反映了市場化的趨勢走向，帶動軍隊福利制度的轉型契機。

在七、八〇年代中，國內社會福利體制建構的過程中，對於「軍人福利國」、「軍公教福利國」的嘲諷罵名，著實令許多現役軍人覺得莫名其妙，明明自己頂多坐車、休閒時，享受軍優票價優待，買的福利品又常常偷工減料（這些福利都不是公共財務支出），甚至軍職風險也得不到合理的保障。在八〇年代初期，義務役軍人因公死亡，保險、撫卹，加上各級政府慰問，總計不過一百萬元（韓敬富，一九九五：二三九）。八〇年代我國現役軍人的福利保障差，但以軍人為名的福利預算，卻大到足以造成政府財政負擔，形成了軍隊福利資源配置的羅生門。究竟，這些錢用到那兒去了呢？

由七〇年代我國退撫支出佔政府社福預算的比率，顯見我國恩給制的軍隊福利制度，在資源配置方面出現了立意性的分配效果，老榮民和資深的志願役軍人享受大多數的福利資源，而真正在營服役的戰士，卻連基本的職務風險，都沒有得到合理的撫卹照顧和福利保障。

這些在威權的年代中，足以維繫軍人效忠情操，令軍人無後顧之憂，且降低國家財政負擔的軍人所得內容：低薪和恩給制福利的絕妙組合，在市場化趨勢下，卻成了昂貴且不足以保障現役軍人死殘風險的制度措施。在此，本文限於篇幅，就以軍人職務風險管理和退伍軍人福利制度為例加以探討。

一、軍人職務風險管理的變革

我國留守業務制度在國家恩給和社會崇功報勳的制度脈絡下，

對於軍人死殘的忠烈事蹟，著重於表彰榮譽，訂有旌忠狀、奉祀忠烈祠、春秋二祭、忠烈事蹟存記、列敘方志，並建碑、立銅像、建紀念亭等，而軍人遺體則葬厝於各地方軍人公墓，並由專人負責墓園的整理和景觀維護。

在因戰、因公死殘的安置措施方面，兵役法軍人權利制度規定由政府負責教養軍人遺孤至成年，具體的作法則是由留守署的梅園負責年老軍眷安置，並由國軍第一、二育幼院，提供無依軍眷的教養安置工作；對於殘廢軍人則由政府負教養之責，或依志願遣送回鄉，現有的作法則是安置於退輔會榮民之家。

具體而言，我國恩給制脈絡下的軍人死殘安置規定，乃是著重於榮譽表彰和基本生計需求的維護，以配給式的福利措施和機構照顧，來保障軍人遺族和殘廢軍人的教養安置需求。在現金撫卹方面，則是由軍人撫卹制度開始建立死、殘給付措施，政府遷臺後，開辦軍人保險，提供死殘給付，這兩項給付就成了軍人死殘時所支領的主要款項。

按民國七十一年給付水準加以計算，義務役一等兵薪資一、六五〇元，因公死亡，軍人保險給付四十二個基數（註四）為一六一、二八〇元，軍人撫卹給付二十三個基數三七、九五〇元，以及十五年的年撫金，每年給付六個基數九、九〇〇元。總計保險加上撫卹，該役男家屬可以領取一次給付（含第一年的年撫卹金）二〇九、一三〇元，年撫卹金九、九〇〇元（每年隨著軍人調薪而調整給付額度）給卹十五年。而事實上，民國七十一年軍人薪資率，

已大幅調升至國內平均國民所得水準，若按民國六十一年義務役一等兵的軍人薪俸水準二六〇元計算，同樣因公死亡，軍保給付一六、八〇〇元，加上軍人撫卹一次給付七、五四〇元（含第一年年撫金），合計因公死亡一次給付二四、三四〇元，年撫金一、九二〇元可給付十五年。

在恩給制的配給式福利架構下，軍人權利制度中政府負責遺體葬厝、表彰榮譽、和照顧遺眷生計、教育的責任，一方面保障軍人遺族的生計安全，另一方面對於我國因公死亡的軍人遺族，則提供軍保加上軍人撫卹給付，六十一年給付二萬多元，七十一年隨著軍人調薪，給付水準調高到二十多萬元。

在我國經貿發展帶動下，軍人逐年調薪，軍人死殘撫卹給付亦逐年調高給付水準，民國八十四年義務役一等兵的薪資為五、二六五元，因公死亡軍保給付三八七、八七〇元，軍人撫卹一次給付（含第一年年撫金）為一五二、六八五元，共計一次給付五四〇、五五五元，年撫卹金給付十五年，每年給付三一、五九〇元。按當時的因公死亡給付內容，還另外包括了殮葬（火葬）補助一三四、一五五元、殮葬儀金二三、四〇〇元、和省主席慰問金二五萬元，總計一位因公死亡的一等兵，家屬可以領取九四八、一一〇元的一次撫卹給付，和年撫卹金三一、五九〇元給付十五年。

同樣就民國八十四年服役十年的軍官而言，合理的軍階為少校五級，底薪二五、五八五元，軍保給付四十二基數，撫卹給付三十五基數，殮葬（火葬）補助七基數，共計二、一四九、一四〇元，

再加上殮葬儀金二三、四〇〇元，省主席慰問金二十五萬元，總計一次給付二、四二二、五四〇元，年撫卹金一五三、五一〇元給付十五年。事實上，一位部隊的中級軍官，因公死亡不過給付二百多萬元，而此一給付水準，還是在軍人薪資率於六、七〇年代逐年調薪的狀況下，才得到的給付水準，民國六十一年少校五級底薪為一、一二〇元，七十一年為八、八三五元，足以推算過去軍人薪資率低的年代中，軍人撫卹給付水準不高，其遺眷的安置，乃是透過榮譽的表彰、遺眷生計的福利、優待照顧、和養老、托孤等機構安置措施，以實踐政府照顧軍人遺眷生計安全的承諾。

即使軍人薪資率提高，在國內平均國民所得水準上揚的社經環境中，在市場所得定位下，這種死殘撫卹水準，實在不足以提供令軍人「無後顧之憂」的職務風險保障。並非人命不值錢，而是在過去的恩給制度規畫下，國家以配給式福利和機構式照顧為主，以保障軍人遺眷的生計安全。在市場化的對價機制下，當人命和價格（死亡撫卹各項給付之加總）加以聯結後，這種給付水準下的軍人的職務風險，自然而然的詮釋了軍人賤命的意義。

隨著七〇年代末期的解嚴，既有黨國體制下的恩庇侍從架構逐漸解體，也解構了「國民革命軍」的犧牲奉獻傳統，「為何而戰、為誰而戰」反映了軍中價值體系重組過程中的失調現象，於是，在價值體系解組和失調下，既有的崇功報勳之配給式與機構安置式的去商品化福利措施，也就無法在逐漸自由化與市場化的價值體系中，達到令軍人感到無後顧之憂，且願意為國犧牲奉獻的愛國情操。因

為在市場對價邏輯下，這些配給式和機構式處遇的福利措施，可以對價軍人死殘風險之勞動價值、表彰軍人榮譽，然而，卻無法提供市場對價所需之合理價格。

八〇年代國內軍人的薪資對價，已走向了市場化的薪資率，在商品化對價機制下，軍人死殘給付水準卻偏低，外部效果作用不大，不足以安定軍心。倘若國家遭遇緊急危難和戰爭威脅，在死殘保障偏低的情況下，即使提高薪資率，亦將難以維持充分的兵力和戰鬥力，並難以激勵軍人堅守崗位的犧牲奉獻精神，以捍衛國防安全。在商品化對價機制下，每個軍中死殘袍澤低廉的撫卹給付，對於現役在職堅守崗位的任何一位軍人而言，都是當頭棒喝，提醒軍人別白白送死，因為死了不值錢。

這種軍人職務風險的劣勢保障水準，根本無法滿足市場定位下的風險對價所需，使得調高軍人死亡撫卹水準的共識日趨成熟，帶動了後續若干項對於軍人職務風險對價加碼，以及制度變革和制度建構的契機。

民國八十四年退撫金恩給制改儲金制，提高基數為低薪兩倍，並於八十五年九月修正軍人撫卹條例，提高義務役軍人的撫卹給付，最低以下士四級的低薪二倍加以計算，民國九十一年十二月則更進一步比照警察的最低撫卹基數標準，以上士二級的底薪二倍加以計算，使義務役軍人的死殘撫卹的給付水準增加了數十萬元。在此間，軍人保險則維持其最低以下士一級低薪為基數標準的給付額度，雖然軍人撫卹給付水準對於義務役軍人的死亡給付大幅提升，

對於志願役軍人亦兼顧其年資貢獻（服役十五年以上因公死亡，每增一年年資增加給付〇・六二五個基數），但終難達到合理市場化風險對價的保障水準。

為了降低軍人死亡風險的對價失靈，民國八十年間，國內新兵訓練單位接受保險公司入營販售「意外險」，由義務役軍人自行出資購買一〇〇萬意外險，以降低役男承擔軍人職務風險所可能帶來的家庭生計問題。民國八十六、七年间，此種由役男購買意外險的狀況，已蔚為風尚，除了反映軍人保險、軍人撫卹的死殘給付不足以安定軍心外，亦表達了官兵在面對死殘風險方面的福利需求。

以美軍為例，軍人壽險亦為主要的死殘風險管理制度，美軍為每位現役軍人提供二十五萬美元的壽險保障，以安定軍心，激勵官兵奮勇向前的戰鬥意志。在迎向市場對價，強調風險管理和外部效果的軍隊社會中，民國八十七年七月，當時的國防部長蔣仲苓提出為國軍每位現役軍人投保二佰萬團體意外險（現已提高至三五〇萬）的措施，使國軍官兵面對死殘情境時，整體的撫卹給付，能夠提高到合理的給付水準，以安定軍心，使軍人能無後顧之憂的捍衛國家，堅守崗位。

這一連串的軍人死殘撫卹的加碼改革和制度建構，使得我國軍人死殘撫卹的給付標準得到改善，足以迎向市場風險對價，為國軍建構較為合理的死殘風險管理制度。在此以目前的薪資率，以義務役預官少尉和一等兵加以分析，針對前述的軍人優撫新制措施，以及改制前較低廉的給付水準，就其因公死亡撫卹各分項的給付狀

表二 軍人撫卹制度變革前後因公死亡給付標準比較表

制度區分	現制	舊制	現制	舊制
階級	少尉	少尉	一等兵	一等兵
軍人保險	808500	808500	478800	478800
死亡慰問金	1500000	1500000	1500000	1500000
團體意外險	3500000	0	3500000	0
殮葬補助金	161035	161035	161035	161035
一次撫卹金	814406	416500	536813	181105
合計	6970091	2886035	6299348	2320940
年撫卹金	186150 （給卹終生）	71400 （給卹 15 年）	122700 （給卹終生）	37470 （給卹 15 年）

資料來源：本研究

況，列表加以比較分析，如表二。

表二乃是以現在的薪資給與標準加以計算之給付額度，其中不包括縣市鄉鎮政府（給付標準不一）、民間機構（非法定援護）的慰問金、以及海上空中及各項風險或忠烈事蹟的特卹（此乃特殊風險或忠烈事蹟）等。由於各級政府的慰問金，在八〇年代經過兩次加碼，因公死亡省主席慰問金八十五年度由二十五萬元調高至五〇萬元，八十九年再調升為一〇〇萬元，國防部亦提供五〇萬的慰問金，合計一五〇萬元。這方面雖不涉及制度變革，然而，在時間序

列上，卻和軍人撫卹改制加碼，以及團體意外險建構加碼的趨勢相契合。倘若未有撫卹制度變革和意外險，則各級政府慰問金，將成為此一舊制分析項下軍人因公死亡給付的最大給付比率。

而現制的給付基準，除了各級政府慰問金額度翻兩翻之外，整體的給付內容，更包括有軍人撫卹制度改制，和軍人意外險的建構。前者除了提高撫卹給付外，更改善了年撫卹金的給付水準，以志願役軍人的薪資率規畫基數，來保障軍人遺族的生計安全；而後者則透過商品化的風險管理機制，提供最重要的死亡給付內容，大幅提高了我國軍人死殘風險的保障水準。

新舊加以比較分析，我國軍人因公死亡的給付水準，新制較舊制高出了二、三倍之多，也增加了年撫卹金的給付額度，和放寬給付年限的規定，使軍人遺族的福利保障，由配給式和機構式處遇的福利措施，逐漸導入市場風險對價和風險管理的制度措施，以安定軍心和提高士氣，使軍人得到較為合理的職務風險對價。

二、退伍軍人福利

在市場定位之下，退伍軍人福利保障主要的功能定位，為現役軍人的延期給付薪資、機會成本補償、人力折舊、以及對於軍人士氣和國防安全影響的外部效果等面向的規畫和評估，一方面為現役者預作退伍生涯規畫，有助於安定軍心和建軍備戰，另一方面則強調市場機制，適度的矯正市場失靈現象，使軍人能夠順利轉業至其他行業，賺取薪資報酬以維持生計。

我國退伍軍人福利制度，乃是在國家社會定位上，基於恩給、公平正義、或濟貧的考量，所建構而成的福利制度體系。除了退伍給與，按年資增加給付額度，且對於役滿二十年者提供終身俸和軍眷福利照顧外，在配給式的福利資源供給方面，則由退輔會對於榮民提供就業、就醫、就學、就養的福利照顧；而不具榮民身分的退伍軍人，則有軍管部後備軍人的相關優待和慰助措施，和各地地方政府役政部門提供職業介紹服務，以協助退伍軍人就業。

回歸市場定位規畫原則的探討，隨著退撫基金成立，改恩給制為儲金制，同時，廢除了退休金轉存優惠存款措施，使得我國未來軍人退伍金、月退俸、贍養金、撫卹金得到了健全的財務結構，得以避免政治風險的干預，使軍人的退休給付，得到較健全的給付承諾。這種市場化走向的改革模式，規避政治風險，以建立一種可長可久的制度措施，正是我國軍隊福利制度轉型工程上，應該秉持的制度改革的原則。

然而，此一制度改革，亦確立了退伍軍人福利制度的雙元化發展，亦即是以恩給制和配給式的福利供給原則，提供老榮民就業、就養、就醫的福利資源配置；另一方面，對於在臺入伍服役的二代榮民，則將福利結構轉趨市場化，由退撫基金支付退伍金，並以職訓和職業介紹來替代過去的職缺安置措施，以就業市場來安置退伍軍人，並依退伍轉業的職業身分加入健保，由就業市場取得保費的補助比例。

由於我國榮民福利制度主要的功能定位，乃是輔導安置隨軍隊自大陸遷臺的老榮民，透過配給式的福利供給和濟貧措施，由早先

的創業安置、榮譽療護、以迄目前的就養安置，由退輔會基於崇功報勳和人道關懷，善盡政府照顧老榮民終老的責任。

按九十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（民國二十三年以前出生者）計有三三四、四〇一人，所佔比率六〇・六%，在臺入伍（民國二十三年以後出生者）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>, 2002/12/29）。在人數上，目前我國榮民福利是以隨著國民政府軍隊自大陸遷臺的老榮民、榮譽（註五），為主要的照顧對象。

表三 民國八十五年度退輔會年度預算分配表

項目	金額(萬元)	%
就養經費	1781710	51.49
就醫經費	1415078	40.90
就學經費	1091	0.03
榮民急難救助等服務經費	66554	1.92
醫療網建築經費	132219	3.82
行政經費	63612	1.84
合計	3460264	100.00

資料來源：退輔會，一九九八：二三六~二三七。

這些源於遷臺

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

入臺灣公民社會，保障榮民的生計安全無虞。在此間，隨著臺灣公民社會和榮民結構特性的轉變，榮民福利亦隨著老榮民退出工作職場，而將政策重點置於老榮民的榮家就養和就醫照顧（如表三）。

現今的退輔會榮民福利制度，以照顧老榮民為主要功能取向，榮民就養、就醫的支出超過了退輔會公務預算的九〇%，當老榮民年老退出職場後，就不再以安插職缺的方式安置榮民就業，轉而以就醫、就養制度功能來安置老榮民生活所需。相對的，對於目前志願役軍人的就業、就學輔導，則功能僵化，退輔會職訓中心的預算編列在就學輔導業務中，預算分配比率亦不過〇・〇三%，不僅不能配合國防部精實案的裁軍工程，彈性的提供退伍官兵轉業協助，反而固守其以「榮譽國民」為服務對象的守門政策，使得退除役官兵輔導制度逐漸和國防人力政策產生疏離，在國防安全的外部效果和現役軍人的生涯規畫方面，都有限了其功能，使得迎向市場化的軍隊福利體系，對於退伍軍人的轉業安置，必須另起爐灶，以結合市場化的趨勢，予屆退伍官兵職業訓練，培養民間專長，矯正其人力資本的不足，促使退伍軍人能順利的進入就業市場，另覓新的工作，以賺取薪資維持生計。

現階段二代退伍官兵所迫切需要的就業輔導措施，退輔會隨著老榮民的離開工作職場，而作出若干調整。在職訓機構方面，目前只剩下「訓練中心」一所，提供榮民、榮譽職業訓練；訓練中心臺北分部則以退輔會員工進修或幹訓、公務員幹訓、或受各界委託辦理幹訓，以充分運用資源，唯其完全和輔導榮民、榮譽就業輔導無關，資源配

置和功能定位顯得悖離了輔導榮民、榮眷就業的組織宗旨。

而原來的新竹、彰化、花蓮等就業輔導中心，反共義士輔導中心，都已改制為榮民之家或自費安養中心，以廣續提供老榮民就養安置的服務。而退輔會安置基金的各事業機構，也幾乎已停止了配給式的職務安置工作，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，二代榮民就業輔導則主要改採職業介紹方式，由就業市場提供工作機會。

八〇年代初期，正期軍官由限齡除役改為十年役期，在此同時，國防部協請勞委會各職訓局和民間的全國工商總會協助，借助勞委會職訓功能和民間社會資源，於民國八十一年建立屆退官兵的轉業職訓制度，以利退除役官兵退伍轉業。

八十六年七月起，國防部實施「精實案」裁軍計畫，將現役軍人由四十五萬人，按精減高層，充實基層的原則，裁減一百多位將官、五千餘位校官、和八千多位尉官，共計精減六萬二千人，全軍人數降至三十八萬人（國防報告書，二〇〇〇：一八五）。

對於這一波被裁減的二代榮民，退輔會並未提出具體的因應措施或就業輔導安置政策，雖然退輔會亦設有職技訓練中心，然而，其招訓對象限定為榮民、榮眷，由於屆退官兵不具榮民身分，即使配合精實案政策而退伍，亦未必役滿十年，不符合退輔會訓練中心送訓資格。在退輔會就業輔導安置功能僵化的情境下，國防部以甫建立的中上校退前職訓和在營官兵技能專精訓練，再加上若干資遣的配套措施，輔導退伍官兵投身就業市場，使精實案的人員裁減計畫，得以順

利的推行。這些國防部基於市場定位所規畫的策略方案，如下所述：

中、上校軍官退伍前職業訓練：由國防部委託中華民國全國工業、商業總會規劃辦理，按個人專長和就業市場需求，分別開辦工業工程、工業管理、企業管理、不動產管理、商業物流、觀光餐旅等班次（國防報告書，一九九八：一八四）。

職業技能訓練：國防部委託勞委會職訓局辦理，以屆退前六個月之志願役軍、士官為對象，依個人意願，由少將編階單位主管發函推薦荐至各公訓機構，接受職業技能訓練（國防報告書，一九九八：一八四）。

企管專業培訓：為了使國軍幹部能擷取民間企業的優良管理理念，國防部在進修體系中，引進各項管理課程，如高級軍官工商管理培訓、國防高司幕僚企管研習專案、及國軍軍官企管專業訓練等班次，迄八十九年六月已開辦三十八期，參加人員計有二仟九百多人（國防報告書，二〇〇〇：二二二）。其特色在於不要求當事人訓畢立即退伍，使企管的專業理念，能嘉惠軍中，是強化受訓官兵本職學能，同時提升軍中行政效率的雙贏規劃。（國防報告書，一九九八：一八四—一八五）。

官兵技能檢定：國防部依據行政院「國家職業證照制度」，與勞委會職訓局共同辦理官兵技能檢定，自八十二年十月起開辦，檢定職類包含車床工、鉗工、機械製圖、工業配線、建築製圖、重機械操作：等項（國防報告書，一九九六：一九七）。

退伍前職業推介：以屆退官兵為對象，迄八十七年共計有七

二、○○○人參加，推介成功率約三〇%（國防報告書，一九九八：一八五）。

外職停役：在現役期間任軍職以外之公職者，予以停役。陸軍總部的具體作法則是將實施對象界定為現役中校階以上軍官（忠誠報，本軍「精實案」中校階以上軍官疏處管道，一九九八／六一，第四版）

「精實案」提前退伍獎勵：配合「精實案」實施期間（民國八十六年七月一日至九十年六月三十日止）「精簡高層，充實基層」的人力規畫政策，因應職缺裁撤，於裁撤生效日提前退伍之中將、少將、上校、中校軍官，發給慰助金及特別獎勵金，除慰助金為本俸六個月金額外，特別獎勵金則依提前退伍之時間和階級，發放二十萬元至一一七萬元不等（國防部：國軍「精實案」中、少將暨上、中校級人員提前退伍慰助金及特別獎勵金發放作業規定，一九九八／四／廿九）。

特令晉任（升退）：對於現階上校及少將，由總統核定特令晉任一階同時退伍（忠誠報，本軍「精實案」中校階以上軍官疏處管道，一九九八／六一，第四版），以利疏退高層，精減職缺，促進人力結構新陳代謝。

面對精實案政策推行的過度時期，國防部加強疏退中校軍階以上軍官，並以獎助、津貼、屆退職訓為誘因，輔導轉業，以減少政策施行的阻力。這些企管技能訓練、職業證照檢定、職業介紹或各項資遣之優惠措施，就是以市場導向為原則，透過人力資本的投資、

就業資訊的供給、以及適度的利益誘因，以促使現役在職之中高階層軍官提早退伍轉業，達到兼併單位，裁減國防人力的規畫要求。

未來，為了維持國防組織呈現金字塔型的人力架構，且暢通人事管道，在職缺簡併，升遷機會減少的狀況下，一方面國防部著手修正軍官的軍階停年，延長基層連隊職務的任期；另一方面，則對於較無發展潛力人員予以疏退，以利拔擢優秀人才。而這些在國防人力規畫下必須加以疏退的軍官士官，其服役年資多為六或八年，在此間，而退輔會不只完全沒有發揮轉業輔導的功能，退輔會以役滿十年作為榮民身分的認定標準，反而成為軍官士官疏退過程中的阻力。

在目前的國防人力規畫架構下，絕大多數志願役軍人在少校軍階的瓶頸之下，即應退伍轉業，服役六至八年遂成為官兵抉擇是否退伍轉業的關鍵時期。為了維護在職軍人的工作士氣，俾利在職軍人完成生涯規畫，國防部以屆退職訓加強中低階軍官、士官的轉業輔導措施，協助取得民間專長，增加退伍軍人在就業市場的競爭力，以利軍人轉業，自然疏退多餘人力。

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（註六），未來能順利取得榮民身分的志願役軍人不到三〇%（註七），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，有榮幸取得榮民身分。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。

對於二代榮民而言，屆退職訓由國防部提供，健保保費由雇主補助，榮民福利並沒有發揮輔導照顧的效果，就學補助亦只造福了少數人，而未來榮民就養措施，亦有可能隨著老榮民的凋零而結束。就市場化的趨勢而言，在醫療功能上，全民健保制度已替代了軍人、軍眷、榮民的公醫福利功能；而國防部建構於八〇年代的屆退官兵職訓，在功能上亦超越了退輔會所提供的就業輔導制度；安置基金各事業機構亦早已不再積極安置榮民，資源配置效果已失去安置退伍軍人轉業的意義；在制度交易成本的評估下，目前的退輔會基於國家社會崇功報勳的福利原理，對於老榮民提供恩給制配給式福利措施，保障老榮民的生計安全和養老、醫療需求，的確有存在的價值。但是，就退輔會放任二代退伍軍人「自生自滅」，而不積極加以輔導的現況觀察，退輔會對於二代榮民退伍安置沒有發揮什麼功能，既有的就業、就醫功能已被替代，隨著老榮民的逐漸凋零，崇功報勳的福利供給解構，退輔會終將隨著所有老榮民的殞落而陪葬。

伍、結論

軍隊福利並非恩給制結構下特有的產物，即使是走向市場化，

走向勞務商品對價，亦必須著重其薪資補償和外部效果的所得特性，方能確保戰力和鞏固國防。而這些市場化的軍隊福利功能，亦不外乎風險管理、勞動條件和薪資補償、軍人家庭照顧、生活品質維護、休閒娛樂、退伍軍人轉業輔導和年金保障等。這些福利功能，正和我國恩給制結構下的軍隊福利的功能設計相近似。

軍人所得的合理規畫，並非單純的「低薪資—高福利」或「高薪資—低福利」的辯證邏輯。我國軍隊福利亦不是在軍人薪資率提升後，就一定要功德圓滿的「功成身退」，事實上，盲目的刪除既有的軍隊福利制度，福利功能沒有配套或替代方案，則不僅無助於減少既有的恩給制福利財務，且更可能危及現役軍人趨於均衡的薪資補償和風險管理功能，進而影響國防人力結構的素質和士氣。

高薪資意調著軍人的薪資對價具有市場競爭力，雖然，薪資可以有效率的對價勞務，卻無法有效率的對價軍人的犧牲、奉獻、冒險、和忠誠度與愛國情操，這些去商品化的情操脈絡，仍然必須透過福利保障功能，才能達到較佳的對價效果，使軍人能夠堅守崗位。

再者，軍人的高薪資走向，只是改變了軍人家庭的生活品質，但卻並沒有改變軍人職務特性和風險與勞務，軍人及其家庭的生計維持需求仍然存在，這些軍人退出職場，一樣需要轉業輔導和年金制度的保障。因而，未來軍隊福利制度並非盲目的走向低福利，陷入薪資對價萬能的迷思，反之，更要積極的建構有效的福利體系，保障現役軍人的職務風險，並補償其勞動條件上的劣勢，以維護軍人的士氣，砥礪軍人的愛國情操。

本文在此提出結論：在市場化的走向下，我國軍隊福利的改制，除了解構恩給制的結構外，更重要的是要了解二代國軍官兵及其家庭的生活需求，以建構適足的福利功能體系。除了替代或轉化既有的恩給福利功能外，更要建立具可近性且有效率的福利輸送制度，整合於社會福利資源體系，擴大福利資源網絡，以協助照顧軍人家庭、強化退伍軍人轉業輔導、並保障軍人的職務風險，使軍人家庭的福利需求受到重視，而在營軍人亦能服從職務安排而無後顧之憂。（本文作者為國立中正大學社會福利研究所博士候選人暨陸軍現役少校軍官）

◎註釋：

註一：按依受益對象區分，我國社會福利支出結構表的資料顯示，民國七十一年軍人佔社福支出總額三八・九三%，榮民佔四・八〇%；民國七十七年軍人為三四・九三%，榮民為七・五一%。同時期，勞工福利分別佔預算總額的一・九三%和四・一四%。顯現軍隊福利在我國曾是佔預算比例最大規模的福利項目。

註二：在此時期，軍人薪資按階敘薪，役別區隔不明顯，軍官的薪資（包含義務役預備軍官）為士官、士兵的數倍，也因此目前我國的軍人保險條例施行細則中，律定軍官的保費要自付三五%，國庫補助六五%；而士官、士兵的保費全數由國庫負擔。而此一保費提撥的公平正義精神，早已隨著役別區隔

的薪資率設計而顯得失當，盡失公平正義，初始的量能原則亦在役別區隔下被扭曲。

註三：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。

註四：士兵之軍人保險保費，乃是按下士一、二級的薪資費率加以計算，因而給付基數亦以下士一、二級的薪資額度加以給付，由於軍保並不區別役別，因而預官則以少尉一、二級薪資為基數納保。民國七十一年下士一級的薪資為三八四〇，因而軍保死亡給付即以此薪資費率作為死殘給付的基數。

註五：其中籍貫為臺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%；在臺入伍者籍貫為臺灣地區的有一二四五〇二人，「外省第二代」佔了在臺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%。

註六：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，能夠在營服役滿二十年者比例將更形降低。

註七：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，若按官校畢業二十三歲核算，則三〇歲無法取得榮民資格。

◎參考書目：

中文部分：

王正、徐偉初（一九九三）財政學，臺北：國立空中大學。

吳仁全（一九六七）兵役法制論集，臺北：奮鬥出版社。

徐知謹（一九八六）軍人權益制度，臺北：三民。

退輔會（一九九六）中老年榮民狀況調查報告，臺北：退輔會。

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，臺北：華欣。

國防報告書（一九九六）中華民國八十五年國防報告書，臺北：國防部。

國防報告書（一九九八）中華民國八十七年國防報告書，臺北：國防部。

國防報告書（二〇〇〇）中華民國八十九年國防報告書，臺北：國防部。

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。

張臺航等譯（一九九九）一九九八美國國防報告書，桃園：三軍大

學。

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。行政院退輔會。

鄭文輝（一九九三）我國社會福利支出之研究，臺北：行政院研考會。

鄭文輝等撰（一九九〇）我國社會安全及社會福利支出之計算標準及規劃模式之探討，行政院研考會。

韓敬富（一九九五）國軍福利工作網絡社會觀點之研究，全國三民主義（中山）研究所（組）第八屆研究生學術研討會精選集，臺北：政大中山所。

英文部分：

Bergmann, Thomas J. & Scarpello, Vida Gulbinas(1998) Compensation decision making, USA: The Dryden Press.

Borjas, George J.(1996) Labor economics, USA: McGraw-Hill.

Milkovich, George T. & Newman, Jerry M.(1999) Compensation, USA: McGraw-Hill.

Moskos, Charles C.(1988) A call to civic service : national service for country and community, New York: Macmillan.

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

Folland, Sherman & Allen C. Goodman, Miron Stano (1993) The economics of health and health care, New York : Macmillan Pub. Co.