

# 美國退輔優待政策發展 與理念對我國之啟示

陳勁甫\*

## 摘要

國家安全需要一支穩定可依賴的軍隊。因為軍隊任務特性，軍人一方面要求強健體魄、專業技能與武德倫理；一方面必須限縮自由、勤訓勤練、承擔高風險又缺乏工作保障。軍人同時有一種「無限責任合約」，在使用致命武器對抗敵人以保家衛國時，他們必須願意犧牲自己以及部屬的生命。國家如何認知與對待這一群為國犧牲奉獻的軍人，以及如何照顧退伍軍人及其家庭是觀察軍文關係的重要角度。而軍人退輔制度也是軍隊及社會人力資源的重要一環。國家應該承諾軍人「只要他們有意願都能有能力去追求一個有尊嚴的生活」。本文從美國退輔政策之演進，歸納出其政策設計具有尊嚴生活、擴及家庭、自主責任、階層跳板、社會資產、社會價值與政治現實等六點觀察。再從檢視我國退輔制度現況後提出建立一個責任、榮譽、國家的退輔設計原則建議。

關鍵字：退伍軍人、退輔政策、責任、榮譽、國家

---

\* 元智大學社會暨政策科學系教授 (Professor, Department of Social and Policy Sciences, Yuan Ze University)

# The U.S. and R.O.C. Veterans' Benefit Policy Development and Insights

Ching-Pu Chen

## Abstract

National security, have a need for reliable armed forces. Due to the military requirements, soldiers must have a strong physical condition, professional training, and ethics. Yet, they sacrifice their freedom, engaged in high risk environment, lack job security, and make an unlimited social contract—to lay down their own and their subordinates' life if necessary. How a nation recognizes their soldiers, and treats veterans and their families, is an important indicator of civil-military relation. Furthermore, the veterans' policy is an important part of military and social human resource management. This article examines the development of the U.S. veterans system, and summarizes six policy observations: dignity life, family inclusion, self-responsibility, social springboard, social asset, social values, and political reality. After reviewing the R.O.C. veterans' policy, duty, honor, and country principles, are proposed.

Keywords: Veteran, Veteran Policy, Duty, Honor, Country

## 壹、前言

孫子兵法開宗明義就指出「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也」。保衛國民生命財產安全與增進人民福祉是每個國家必須盡到的基本責任，因此皆須有自我保護、防衛與促進和平的能力——亦即是招募足夠的軍人組建自己的防衛武力。

國軍從 1997 年推動組織精簡將編制員額自 45 萬裁減至 2014 年 21.5 萬人，未來還望繼續下修到約 17 萬人。大規模裁軍的結果，將使得超過 70% 的志願役軍人必須在 30 歲之前退伍，超過 90% 的志願役軍人在 40 歲前退伍 (韓敬富，2003)，今後只有不到 10% 志願役軍人有機會服役滿 20 年領取終

身俸，然目前國內志願役退伍軍人在就業市場上謀職仍面臨許多的困難與障礙 (蔡忠達 & 曾麗娟，2006)，故如何對待退伍軍人將是個重要問題。

一個觀察軍文關係之重要角度就是一個國家如何認知與對待這一群為國犧牲奉獻的軍人，以及如何照顧退伍軍人與其家庭 (Dandeker, Wessely, Iversen, & Ross, 2006)。如何對待退伍軍人，不只是吸引人民服役，也是軍隊發揮效能、維持社會穩定、創造社會價值的重要一環。本文將探討美國與我國對退伍軍人優待政策的發展與觀察，作為國軍轉型的借鏡參考。

## 貳、為何要有退輔機制？

欲討論為何需要提供退伍軍人優待福利，首先須瞭解軍隊與軍人的工作特性。

### 一、軍人專業奉獻

軍隊擔負保家衛國之重任，其任務與要求具有下列特性：

- 嚴重性：養兵千日用在一時，軍隊任務若失敗，將對人民生命財產及國家生存利益產生嚴重的後果。
- 信任性：對外必須有人民高度的信任，對內長官、同僚、單位間也要

維持信任才能發揮戰力。

- 紀律性：戰況充滿不確定性與高風險性，命令下達執行必須有高度服從性，且許多工作必須重複演練，有其單調性與辛勞性，故需要嚴格的紀律。
- 隨時備戰：衝突隨時可能爆發，軍隊的核心人員與武器裝備須維持高度戰備狀態，軍人身心必須處於成熟、機敏狀態。
- 人權的限縮：軍人因任務需求隨時可能調動或冒生命風險，更不可能

罷工抗議或怠惰。軍人的部分人權是受限的，因為軍人要保護更多人民的人權與自由。

- 國防困境：國家安全是全時性，一天都不能鬆懈，武器裝備的整備、人力的養成需經年累月持續進行，投資龐大但希望永遠用不上。另一方面，堅強的國防可預防戰爭，消弭危機於無形，但沒有戰爭或衝突又易使人忽略軍隊國防的重要（陳勁甫，2012a）。

軍隊是由軍人組成。軍人是各個國家中非常獨特的族群，是一種職業、專業，更是一種志業。並非人人皆有能力或適合當軍人。基於軍隊任務特性，軍人應有的特質素養包括：

- 強健體魄：持續鍛鍊體能以因應戰場多變情境與保持最佳身心狀態。
- 專業技能：軍事任務需要高專業技能操作許多不同的武器裝備與要求。
- 專業倫理：高度的忠誠、強烈的責任感、高昂的榮譽心、強調團隊與勇於犧牲奉獻精神以及服從創新性<sup>1</sup>。
- 人性尊重：人民賦予軍隊使用大殺傷性武器的權力與信任，但也可能帶來大規模的破壞與生命財產的傷害，因此軍人需要更高的人文素養與對人性的尊重。

為使軍人能夠符合這些工作特性與專業素養的要求，須透過嚴謹的軍事社會化過程，經由縝密的教育訓練、規範紀律，培養其所需具備的能力。

軍人專業價值取向應是偏向大我的社會與道德價值高於小我的個人和能力價值。許多人會為瑣事和熟人或陌生人爭吵以維護自身利益，而有多少人會願意為維護他人利益而犧牲自己權利、利益甚至生命？生命何價？軍人不像一般成員對其組織的責任與付出要求是有限的，軍人具有獨特的無形「無限責任合約」—在使用致命武器對抗敵人以保家衛國時，他們必須願意犧牲自己以及部屬的生命（Dandeker, Wessely, Iversen, & Ross, 2006, p. 162）。一個有效的軍隊與軍人，必須知道為誰犧牲？為何犧牲？軍人犧牲自由來確保人民國家的自由，專業軍人願意犧牲生命來保障人民生命財產的安全、家庭的延續、生活方式的選擇與信仰價值的彰顯，這是對憲法、國家、人民的忠誠與承諾。然忠誠與承諾是雙向的，當國家人民要軍人許下這種神聖的承諾，國家人民也要對軍人忠誠與承諾。美國建國總統華盛頓指出「除非國家能很慷慨的對軍人的未來承諾，否則如何說服這些人犧牲他們的各種現在利益來面對變化無常戰爭的殘酷現實。」<sup>2</sup> 林肯總統則承諾「對於承受戰場摧殘的人，我們應該妥善照顧他

1. 軍隊對紀律的要求，使軍人必須有很強的服從性，但另一方面戰場的勝利常需要獨斷專行與創新。一個好將士必須在這相互矛盾的特質中拿捏取捨。

2. “They will not be persuaded to sacrifice all views of present interest, and encounter the numerous vicissitudes of War, in the defence of their Country, unless she will be generous enough, on her part, to make a decent provision for their future support[.]” George Washington to John Bannister, April 21, 1778.

及他的遺眷。」我國憲法增修條文第十條第九項「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障」。

## 二、何謂退伍軍人？

各國軍隊在平時與戰時都會招募大量人力進入軍中，但同時為維持軍隊金字塔型的組織結構和精壯戰力，許多專業軍人需於青壯時期就回到民間社會就業生活，也就產生許多退伍軍人。

據布拉克法律字典（Black's Law Dictionary）定義退伍軍人為「從軍隊服務中榮譽退伍」。就退伍軍人福利而言，美國法典第 38 條（Title 38 of the U.S. Code）將退伍軍人定義為「一位曾經在陸軍、海軍、空軍服過現役，且不是在不榮譽狀況下退役的人」。法國認為真正需要國家照顧的退役軍人是於戰爭中為國家奉獻而傷殘者，與志願役軍人退役後的照顧工作。韓國「國家有功人員優遇法」，是指對國家有特殊貢獻之人員：對獨立有貢獻之國家烈士及愛國人士、行動中喪生之警察人員、由主管機關認定之軍人或警察因武裝行動或任務受傷且殘障者、因執行任務而喪生

之軍警、於教育訓練期間死亡者、執行任務期間受傷者、被授予軍功勳章者、在日本而志願參加韓戰之學生、四一九革命運動之喪生革命者及受傷人員、因公喪生之公務員、因公受傷殘廢之公務員、亡故之國家社會發展特別貢獻者、受傷之國家社會發展特別貢獻者、其他由國會決定之對國家社會發展特別貢獻者（劉立倫，陳勁甫 & 王秉鈞，2010）。

我國「國軍退除役官兵輔導委員會」所要照顧的主要是領有榮譽國民證的退除役軍人，即所謂的「榮民」，其服務的對象主要有三類：1. 累積服役滿 10 年退伍、除役或解召者；2. 服現役期間，因作戰或因公致身心障礙，於退伍、除役後，經鑑定需長期醫療或就養者；3. 曾參加過重要戰役如八二三臺海保衛戰或滯留大陸的國軍。

簡言之，廣義退伍軍人指沒有不榮譽從服役中退伍之人，但就政府福利所照護的退伍軍人主要是因服役而致身心障礙，或參加特殊戰役而有戰功之人。前者國家有責無旁貸的責任，後者則有表彰社會價值的榮譽。

## 參、美國退伍軍人優待制度之發展與設計

美國從殖民時期開始，經獨立建國革命，到多次國內戰爭、兩次世界大戰、越戰、韓戰、人道救援、打擊國際

犯罪、反恐活動等等，向來標榜國民戰士（citizen soldier），也就是國民能挺身參與捍衛國家，而軍人也能成為各行

各業的好國民。因此美國很早就建立退伍軍人照護體系。美國最早的退伍軍人照顧可追溯到1636年的普利茅斯清教徒移民（Pilgrims of Plymouth Colony）和印地安人發生戰爭後通過法律照顧作戰傷殘軍人。美國爭取獨立時為鼓勵人民參戰，當時國會通過對作戰傷殘的軍人提供撫卹。各州陸續成立醫療機構照顧其軍人，到1811年首次由聯邦政府成立退伍軍人照護醫院。1818年國會經過激辯後對退伍軍人的撫卹除因戰傷殘外，也擴及陷入極度貧窮的退伍軍人。

1861年美國爆發南北戰爭，起初北方聯邦（Union）軍隊採取自願軍模式，為增加誘因，1862年國會通過更廣的退輔福利與受惠範圍，但都侷限於戰傷殘的退伍軍人，這項法令更將優惠的撫卹金照顧擴及戰亡將士的遺孀遺眷。雖有不公之疑慮，然此福利設計是因軍階不同而有異。至1863年美國聯邦政府改徵兵制（但被挑選要服役的人可付費找人代理）。南北戰爭期間北方15~44歲的男性有37%參與聯邦軍隊，北方人口有1.8%因戰爭死亡，相較於人口死亡比例為0.131%和0.314%的兩次世界大戰而言，可謂傷亡慘重（Skocpol, 1993）。退伍軍人也形成社會上一大族群，在利益團體的遊說與兩黨競爭下，加上當時聯邦政府預算因高關稅而有盈餘，退輔福利與範圍也越來越好。在1875年有資格申請撫卹的退伍

軍人只有43%申請殘障撫卹金（Skocpol, 1993）。在1890年通過的《眷屬撫卹法》（Dependent Pension Act）更大幅放寬退伍軍人的失能障礙（disability）須證明是來自南北戰爭的因素。同時在撫卹金律師鼓吹以及國會議員的為民服務下，申請撫卹金成功的人數與福利快速增加。在1900年74%還活著的南北戰爭退伍軍人皆領有撫卹金。1880到1910年間，美國聯邦政府預算有超過四分之一都在支付人民相關撫卹金，南北戰爭退伍軍人撫卹制度也成為美國第一個社會安全制度（Skocpol, 1993）。

一戰前夕，美國國會為準備參戰建立新的退輔機制，如傷殘撫卹、保險和職業復健。戰後，國會於1921年授權總統整合各退伍軍人事務成立「退伍軍人局」（Veteran Bureau）並快速擴建退伍軍人醫院，其照顧的範圍含非因公傷殘的退伍軍人、女性軍人、國民兵等。1930年胡佛總統將退伍軍人局提高為「退伍軍人事務署」（Veteran Administration）進一步整合協調對退伍軍人的照顧，也持續擴大整合其他業務如國家公墓管理，並於1989年升格為內閣層級的「退伍軍人事務部」（U.S. Department of Veterans Affairs），其使命為「以尊嚴和憐憫心服務退伍軍人及其家庭，確保他們獲得醫療照顧、福利、社會支持、永遠的紀念以及促進退伍軍人健康、福祉與尊嚴以彰顯他們對國家的貢獻」（U.S. Department of Veterans

Affairs, 2014, p. 4)。

### 一、 美國退伍軍人之優待福利

美國經過各類戰爭與立法，不管  
是為吸引人民服役或表彰軍人為國奉獻

的照顧與榮耀，其對特定退伍軍人的照  
顧周延但也非常複雜，也形成管理與成  
本問題，大約可分為補償撫卹、教育訓  
練、家庭照護、榮耀彰顯等四大類，簡  
述細項如下：

福利類別	資格	內容
殘障補償撫卹	對在服役期間造成的殘障或因服役而使病情加重且光榮退伍的軍人	提供補償及撫卹，包括每月的免稅殘障補助費，30% 以上的身心障礙加發依賴眷屬補助費及因傷需要住所修改補助。
撫卹金	退伍軍人必須曾服現役 90 天以上，並曾有 1 天在戰時。在 1980 年 9 月以後的則需有 24 個月的服役年資，同時退伍軍人必須超過 65 歲沒有或低收入或重度身心障礙或必須有專業的護理照護等	提供免稅的月生活費給低收入的參戰退伍軍人或未再婚的遺眷和未婚的子女。
教育訓練	蒙哥馬利大兵法案 1985 年 7 月 1 日入營服役的士兵於前 12 個月的期間，每月自薪餉中扣除 \$100，並連續服役 2 年後光榮退伍	退役後 10 年內可享受 36 個月固定金額補助退伍軍人在大學、商專或技職課程、遠距教學包括函授班、證照測驗、學徒班/職訓班、飛行訓練的教育福利。
	後 911 大兵法案 累積服役超過 90 天光榮退伍，或連續 30 天後因傷殘退伍的士兵	退役後 15 年內可享受 36 個月學費補助（依服役年資有上限並直接付給學校）和住宿及書籍補助讓退伍軍人在大學、商專或技職課程、遠距教學包括函授班、證照測驗、學徒班/職訓班、飛行訓練的教育福利。 若承諾再服役 4 年之軍人，這項福利可轉移給眷屬或子女。
	藍帶計畫 在 2001 年 9 月後服役超過 36 月	一般可涵蓋私立大學的全額學費補助。

職業復健與就業	因公傷殘而榮譽退伍者	在退伍後 12 年內享有職業復健諮詢服務，復健計畫有四類：1. 評估諮詢：由職業重建輔導員（Vocational Rehabilitation Counselor）進行職業、興趣與能力評估，以瞭解是否能找到並維持一份適當工作；2. 配合大兵法案的教育訓練經費協助找到適當的教育、職訓、專業實習，協助由軍轉民間工作；3. 協助提供工作資訊與媒介，包括回到從軍前的工作、求職準備或輔導創業等網上資訊平台；4. 若還未準備好就業的退伍軍人，則提供協助其獨立生活的服務。
	沒有就業障礙軍人	提供退伍前六個月到退伍後一年內軍人的職業重建輔導員諮詢服務或透過 eBenefits 網站獲得相關資訊。
健康照護	榮譽退伍軍人，但會依服役年資以及收入而決定接受醫療照護的優先順序，共分 8 個等級，最高的是因公永久傷殘的退伍軍人	退伍軍人事務部提供廣泛的全國健康照護服務網，如醫療院所、牙醫、藥局；居家與社區照護體系、無家可歸退伍軍人計畫、軍事特屬疾病創傷治療等等。也提供許多心理諮商、退伍轉換諮商等。
眷屬遺眷協助	對於服役期間殉職或因公殘障的軍人	提供其遺眷每月的生活補助以及健康醫療費用和教育訓練補助，以協助遺眷得有尊嚴的生活。對於曾經參戰的退伍軍人死亡後若其遺眷屬於低收入戶也會有月補助。
保險	現役及退伍軍人	針對一般保險公司不會受理因戰爭而起的損失，退伍軍人事務部提供各種優惠保險來提供軍人一旦傷亡對其家庭的保護以讓軍人安心工作，包括軍人（現役、退役）的團體壽險（含重傷）、對因公重傷殘的軍人則有付清房貸保險（VMLI），讓其家庭不會擔心無家可歸。
住家貸款	依服役年資決定可使用的福利	協助軍人在自用住宅的購屋、建屋、整修等獲得較優惠貸款，如理財諮詢、重貸、借貸擔保、免頭期款或低利率貸款等。讓軍人都能有住屋來建立其家庭。
喪葬榮譽		對符合資格的退役軍人及其眷屬提供國家安葬服務，包括墓碑、覆棺國旗、部分喪葬費補助及國家管理之軍人公墓。

資料來源：

各整理自美國退伍軍人部網站 <http://www.va.gov/> 讀取 2015/2/20



此外尚有其他政府部門、州或民間團體提供福利包括：歸化優惠、協助發展小型企業、免稅商店和超市優惠、心理諮商服務、民間提供就業服務等(劉立倫, 賴岳謙 & 蘭寧利, 2011)。美國許多部會也會配合推動相關照顧退伍軍人計畫, 如商業部成立「招募我們的英雄」(Hiring Our Heroes) 基金會媒和企業與退伍軍人; 農業部提供農場與住屋優惠貸款等。

美國對退伍軍人福利制度有兩項值得說明, 一是《大兵權利法案》(GI Bill of Right), 二為文官錄用退伍軍人優待政策。

## 二、大兵權利法案

古希臘哲言：「惟受過高深教育者，才是自由人」(“Only the well-educated are free.”)。美國國防部致力於推動高品質的教育，因為若無高教育水準的美國人民，即無高教育水準的軍隊，若無高教育水準的軍隊，則無法保衛國家與對抗那些企圖削弱美國及自由的人。故美國推出許多計畫，如國防部教育給付基金、軍職人員志願教育計畫、大兵權利法案等，積極補助軍人尋求高等教育作為吸引優秀人民從軍的誘因與福利，這也是國防部、軍人、國家與社會三贏的福利制度。

一戰後美國陷入大蕭條，雖然美國國會在 1924 年通過《世界大戰調整法案》(the World War Adjusted Act of 1924) 簡稱津貼法案，依每人服役時間發放津貼，但可能要長達 20 年後才能領到。當年未能妥善照顧退伍軍人，引發許多退伍軍人的抗爭示威等社會問題。

二戰爆發後，雖然日本偷襲珍珠港激勵美國人自願從軍，然士兵募集數量仍無法滿足戰爭需求，美國乃在 1940 年通過《挑選徵兵法》(the Selective Service Act) 要求特定年齡的年輕人向當地徵兵單位註冊，再由政府挑選徵召服役，這些人在戰後回國退伍後將加入就業市場，若未妥善安排處理將引發更大的社會問題。

### 1944 年大兵權利法案

美國國會通過各種新的退伍軍人福利，其中最重要乃 1944 年羅斯福總統簽署的《軍人調適法案》(Servicemen's Readjustment Act of 1944) 簡稱「大兵權利法案」(GI Bill of Rights<sup>3</sup>)。該法規定在二戰後提供資助，幫助為國貢獻的退伍軍人回到學校，增進其技術與知識，提升退伍軍人素質再投入社會建設。1947 年，全美國大學生中，退伍軍人佔了 49%。1944 年到 1956 年第一

3. GI, 意指 Government Issue, 是美國士兵的別稱。二次大戰期間美國軍中的武器、裝備、衣服都蓋有 Government Issue (政府發放) 的章，當時士兵暱稱自己加入軍中就成為政府財產也是政府發放，像消耗品一樣。然美國士兵都以此簡稱為榮，顯示其對國家的忠誠。

版的大兵法案效期結束前全美國 1600 萬二戰退伍軍人中，有 780 萬人已經接受過大兵法案的教育訓練補助。法案執行到 1952 年也貸出了 240 萬件二戰退伍軍人房屋貸款幫助他們成家，反而最受爭議的失業補助經費則只用掉 20%<sup>4</sup>。

### 1984 年蒙哥馬利大兵法案

1984 年，雷根總統簽署了以國會議員蒙哥馬利名字命名的《蒙哥馬利大兵法案》（the Montgomery GI Bill，MGIB），這個法案對「GI Bill」的改良措施不止協助軍人順利轉業到社會，亦改善自 1973 年起美軍全志願兵制度招募不足的窘境，因為福利優惠提高各種族志願服役意願，也改善了全志願役初期為各方詬病的黑人服役人口、軍隊人員素質、現役軍人福利制度等問題。其目的有：

1. 幫助軍人在退伍後調整進入民間社會。
2. 幫助無力獲得較高學位的人獲得該學位的機會。
3. 幫助因服役而喪失教育與職能訓練機會的軍人重新獲得該機會。
4. 提倡與幫助全募兵計畫的軍隊。
5. 協助留住軍人。
6. 經由發展更高教育水準與生產力的人力提升國家競爭力。

蒙哥馬利大兵法案律定入營服現

役的軍人於前 12 個月的服役期間，每月自薪餉中扣除 \$100，爾後在服滿常備役三年並光榮退伍後，在退役後十年內可享受 36 個月每月最高 \$ 1648 美金補助退伍軍人在大學、商專或技職課程、遠距教學包括函授班、證照測驗、學徒班 / 職訓班、飛行訓練的教育福利 (Department of Veterans Affairs, 2014)。也就是美國軍人只要付 \$1200 美元就可獲得將近 50 倍的教育訓練基金。

### 2008 年 Post 9/11 GI Bill

大兵法案實施後，許多新兵將「賺大學學費」列為從軍的第一考量。一開始 MGIB 的學費補助是足夠支付大學學費，但隨著美國學費高漲，後來約只能負擔四年公立大學的 60~70%，私立大學則不到兩年的學費。有 30% 軍人完全沒有使用其福利，只有 8% 使用全部福利。且當時 MGIB 中 36 個月的教育福利是直接付給退伍軍人，也衍生若干不當作為。

在 2008 年時美國一年投資 40 億美元招募軍人，仍找不到足夠的高素質人員，更有留人困擾，只能降低招募水準。但又面臨國際衝突、維和行動、反恐任務增加，基於過去大兵法案對軍隊吸收優秀人才及對社會經濟的正面影響，美國總統於 2008 年 7 月簽署 Post 9/11 GI Bill，這個法案主要改變過去每

4.GI-Bill History and Timeline, U.S. Department of Veterans Affairs.  
<http://www.benefits.va.gov/gibill/history.asp> accessed 2/27/2015

月固定金額且直接發給退伍軍人的教育補助，改為支付公立學校的全部學費並直接撥給學校，另外也部分補助住宿和書籍費用給退伍軍人<sup>5</sup>。同時免除加入 MGIB 要從薪資中扣 \$1200 的加入費用。只要在 2001 年 9 月 11 日後從軍並累積服役超過 90 天或 30 天後因公傷殘退伍的軍人都可享有此權利。這是自二戰後對退伍軍人教育最大的投資。

### 三、文官錄用退伍軍人優待

美國聯邦政府文官任用依法應依其能力功績（merit）競爭而任用以達公平與提升績效，並避免因個人偏好或關係任用（U.S. Merit Systems Protection Board, 2013）。但基於軍人對國家的貢獻與犧牲，國會通過相關法令讓優惠機制有一致標準。1944 年《退伍軍人優待法案》（the Veterans' Preference Act of 1944）賦予曾參加戰役或在某些時段服役超過 180 天的合格退伍軍人，在文官錄用考試中可加 5 分（veteran's preference points）。若因公傷殘超過 30% 或獲頒紫心勳章（Purple Heart）則可加 10 分，這項權利若退伍軍人因公傷殘至喪失工作能力或服役中陣亡將士，則可轉移到其配偶甚至父母。少校以上軍階之退伍軍人則不能享用此權利，除非是因公傷殘。

退伍軍人除了透過公開競爭的加分福利進入公職外，也可透過退伍軍人招募派任（Veterans Recruitment Appointment, VRA）以非公開競爭方式進入高階職位，在 2010 年美國政府外部雇用人員有 5% 是循 VRA 途徑進入公職。聯邦政府這種優待政策，不僅增加退伍軍人及其家屬在文官中的比例，某種程度上違反「功績制」原則與犧牲文官素質為代價。隨著文官體系中退伍軍人及其家屬比例的增大，優待政策漸引起美國公眾特別是婦女和少數族群的不滿。2010 年一項對聯邦雇員的調查，發現他們認知不當的偏袒退伍軍人（6.5%）高於不當的藐視退伍軍人的權利（4.5%），而且這種現象在國防部特別嚴重，分別為 8% 和 5.3%。這兩種認知也許是基於對法令及複雜程序的不瞭解，但皆會影響員工的工作績效與離職傾向（U.S. Merit Systems Protection Board, 2014）。

為增加文官任用是基於功績能力來任用最佳人選而非人脈關係或其他因素，以及防止軍中文官被刻意排擠而由退伍軍人轉任，1961 年當時副國防部長 Gilpatric 簽署一份備忘錄限制軍人退伍後 180 天內不能在國防部內任用為文官，除非經過軍種部長（文人）同意，並提供說明為何需要立即任用該退

5. 對服役滿 36 個月的軍人可享受 100% 的福利，服役時程越短福利越少，若只服 90 天軍旅則只能享有 40% 的教育福利。

伍軍人，以及已盡最大努力從其他文官中找不到更佳人選。這個理念被文官委員會（Civil Service Commission）主席及國會所認同，所以在1963年將之立法，並增加需經過文官委員會審查的要求。然因為有這例外條款，仍有許多軍人在退伍後立即或在很短時間轉任國防部內文官（U.S. Merit Systems Protection Board, 2014）。因此，1978年卡特政府文官制度改革中，開始實行限制對退伍軍人的優待政策（石慶環，2001）。

#### 四、退伍軍人回歸社會狀況

若欲將軍事服務和再就業結合，必須關注軍隊教育與訓練內容和一般社會就業市場專業技能需求之職場「可轉換性」（transferability），即軍隊訓練與民間需求的相似或是一致的技能。Magnum and Ball (1989) 發現軍中訓練的技能可轉移到民間工作約45~50%，並不比民間的訓練差，且回到民間工作兩年後往往有較高的薪資。所以Browning et al. (1973) 將軍隊服役經驗視為一種「橋接過程」（bridging process），將自軍中養成的專長及服役的經驗轉為日後投入就業市場之準備，可連結並降低社會人力資源的落差，成為弱勢族群向上提升的橋樑。

縱然也有研究顯示軍隊所訓練培養的技能能轉移到民間不多，但軍隊提供較弱勢族群一個很好的工作經驗（Barley, 1998），而在他們退伍後有軍

中經驗的人比沒有軍中經驗的人在民間表現較佳（Kentor, Jorgenson, & Kick, 2012），其中一個重要原因就是其教育水平，也是大兵法案的影響（Villemez & Kasarda, 1976），另一個因素就是其人格特質（Chudzinski, 1988）。從軍經驗對民間社經成就的影響從二戰退伍軍人有正面顯著效果，對韓戰退伍軍人的正面效果減低，到越戰則呈現負面影響。但是對弱勢族群從軍都是改善其社會階層向上流動的有利途徑（Villemez & Kasarda, 1976; Martindale & Poston, 1979），阿富汗和伊拉克戰爭後弱勢族群的退伍軍人薪資較同族群的非軍人約高10~15%，但對於白人則沒顯著影響（Routon, 2014; Hisnanick, 2003）。這可能是因為社會整體教育水準的提高減低了大兵法案教育補助的效果（Villemez & Kasarda, 1976）。

據美國勞工部統計局調查2013年退伍軍人整體失業率為6.6%，其中男性失業率為6.5%，女性則為6.9%。而因公傷殘的退伍軍人失業率較低為6.2%，其中有三分之一是在公部門服務相較於沒有殘障的退伍軍人則有五分之一。失業的退伍軍人中年齡超過45歲的佔60%，然近年參戰（如二次波灣戰爭）的退伍軍人的失業率則在爬升，甚至高於非退伍軍人。從2000到2013年美國退伍軍人的整體失業率比非退伍軍人的失業率略低<sup>6</sup>。簡言之，美國軍隊不只提供社會弱勢族群一個待遇不錯

6. 請參閱美國勞工部新聞稿“Employment Situation of Veteran—2013” <http://www.bls.gov/news.release/pdf/vet.pdf>; 美國退伍軍人部簡報“Veterans Employment 2000 to 2013” [http://www.va.gov/vetdata/docs/SpecialReports/Employment\\_Rates\\_FINAL.pdf](http://www.va.gov/vetdata/docs/SpecialReports/Employment_Rates_FINAL.pdf)

的工作機會與經驗、軍中的專長技能與人格養成，與大兵法案提供教育水準的提高，加上退伍軍人事務部及其他部會和民間的合作，軍隊成為社會人力資源的加值機制，不只減少弱勢族群可能的社會問題，更轉化為價值創造與穩定基礎，真正展現美國國民戰士的精神，也讓退伍軍人成為社會重要的資產。

## 五、美國退輔制度的觀察

綜觀美國退輔制度的設計，本文提出六點觀察：

1. 尊嚴生活：榮譽是軍人的第二生命，甚至願意犧牲生命維護之。當一個軍人為國盡忠、勇於任事置身高風險的環境，若因此遭受難以回復身體或心理的傷殘時，國家人民有責任讓他過有尊嚴的生活<sup>7</sup>。美國退輔制度的設計重點在讓為國傷殘的退伍軍人能夠受到妥善協助，讓他們及眷屬有能力過尊嚴生活，包括評估輔導、教育訓練、職訓轉介等。對於為國捐軀的軍人則有榮耀的感念，如墓碑、覆棺國旗、軍人公墓等。對於一般有能力的退伍軍人，通常只提供諮詢輔導、榮耀對待和應得的退伍金，而這些人大部分也都能融入社會從事各行各業，追求其人生的尊嚴。
2. 擴及家庭：軍人除了對國家、憲法、人民負有保衛之責，對其家庭也一樣有不可迴避的責任。兩者起衝突而難以兩全時，拋棄任何一方都是困難的抉擇。固然傳統上要求軍人犧牲小我完成大我，

但一個不能對家庭盡責的人是否能在關鍵時刻盡忠報國？一個可以永續的制度，必須正視這樣的道德倫理困境。當國家、人民要求軍人對其效忠，國家、人民也要忠誠的對待軍人，減少軍人必須面對的倫理困境，才能讓軍人勇往直前誓死達成任務。因此當國家期待軍人置身身體傷亡風險時，必須讓他無後顧之憂——當他為國犧牲時，國家會承諾照顧他及其依賴眷屬。

3. 自主責任：美國雖然提供轉業輔導、優惠保險以及大兵法案的就學就業輔導福利，但自主權還是在退伍軍人身上，包括 MGIB 的加入軍人也要繳交象徵性的 \$1200 美元。也就是退伍軍人必須主動尋求輔導或選擇其所需要的教育、職訓以對自己負責，再由政府補助。
4. 社會資產：退伍軍人是社會一股正面的資產。當年大兵法案減緩戰後上大量退伍軍人湧入就業市場可能導致失業率等社會問題，進而將這些人力導引到學校提升知識技能後再投入社會，造就許多中產階級，也改變了美國式生活。1950 年代退伍軍人投入就業市場使美國成為全世界經濟發展最快國家。1988 年一項國會研究顯示大兵權利法案每一元的教育投資，為美國經濟帶來 7 倍的效益 (Williamson, 2008)。尤其是二次大戰後的退伍軍人在社經表現上明顯優於非退伍軍人，這並非就業市場對他們特別優待，而是來自他們從軍隊中帶到社會的人格特質所造成的 (Chudzinski, 1988)。如受美國大兵法案教育協助的退伍軍人，就產生 14

7. 美國對因公傷亡或曾參加過戰爭活動的退伍軍人往往有較高的福利對待，因為他們曾為國冒過較高的風險與犧牲。英國傳統上稱參戰過的為退伍軍人 (veterans) 而只在軍中服務過的人為前軍人 (ex-service)。

位諾貝爾獎得主、3位美國總統、3位大法官等。

5. 階層跳板：一般而言，社經地位較差家庭，為脫離貧困除了念書，就是從軍。大兵法案是美國歷史上非常成功且重要的教育與社會轉型的一個制度 (Bound & Turner, 2002; Coleman, 1992)，也是第一個不分膚色的社會法案 (Bennett, 1996)，讓許多黑人或弱勢族群得以上大學。Bound & Turner (2002) 研究發現相較於沒有參與戰爭的學生，退伍軍人完成大學教育的比例高出 50%，這主要歸因於大兵法案給退伍軍人機會及軍隊堅忍奮鬥的磨練。此計劃之成功，改變了美國人對誰應該上大學的窠臼觀念。隨著 1950 和 1960 年代種族隔離的終結，非洲裔美國人上大學的人數也打破了記錄。
6. 社會價值：美國社會普遍尊重與感謝軍人對社稷的貢獻。因此對退伍軍人的照顧除了退伍軍人事務部外，農業部、運輸部、商業部等都有相關計畫優待或協助退伍軍人。許多民間企業對退伍軍人的軍人特質也是需才若渴，加上許多社會感恩措施，如機場設有軍人貴賓室、超市優惠，穿著軍服的軍人常會感受一般人民對他們的尊敬等等都彰顯美國社會對軍人價值的尊重。一個好軍人也會是一個好國民 (citizen soldier 理念)。然退伍軍人的人生不能

靠社會的感恩與優待，還必須證明自己的價值。而社會接納與歡迎退伍軍人不只是一種感恩的回饋，也是一種社群建構的互利價值創造。

7. 政治現實：各國對曾經獻身軍旅的退伍軍人都有不同的定義與對待制度。欲瞭解一個政府或社會如何定義和回應退伍軍人的需求，必須了解該國的戰爭歷史，包括國民如何參與戰爭活動、戰爭在國內或國外、徵兵或募兵等 (Dandeker, Wessely, Iversen, & Ross, 2006)。通常有徵兵經驗的國家較會善待退伍軍人，因為他們較能感受軍人的犧牲。美國對退伍軍人的對待，深受他們返國時的社會及政治情境影響 (Teigen, 2007)。Severo & Milford (1989) 就認為美國未善待其戰後的退伍軍人，例如不受許多美國人支持的越戰，戰後退伍軍人度過被社會排擠的十年。整體而言，美國發展出相當完整但複雜退輔制度除因感念退伍軍人貢獻與愛國心的驅動外，也受國內利益游說團體的影響 (Teigen, 2007)。從南北戰爭起民主黨與共和黨為爭取大量退伍軍人及游說團體的支持，都提出或不反對退伍軍人福利照顧的政策法案 (Skocpol, 1993)，但主要照顧仍圍繞在因服役導致身心障礙以及低階窮困的退伍軍人。MGIB 後則偏向提高人才招募的誘因制度設計。

## 肆、我國退輔制度

國軍建立歷經北伐、對日抗戰、國共內戰到 1949 年播遷來臺，帶來大量軍隊及陸續退伍的軍人，為使離家背井退除役

官兵能獲得照顧或於離營後投入、貢獻社會，乃於 1954 年 11 月 1 日成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，後因

服務層面擴大，於 1966 更名為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」（簡稱輔導會），統籌辦理輔導榮民就學、就業、就醫、就養及服務照顧等工作。

我國退撫制度主要包括兩部分：退除給付及榮民輔導，前者係按「陸海空軍軍官士官服役條例」（2002 年 06 月 05 日修正）第四章明定「退伍除役及給與」：軍官、士官退伍除役時之給與<sup>8</sup>，後者則按「國軍退除役官兵輔導條例」（2011 年 1 月 26 日修正）對下列退除役官兵提供就業、就醫、就養、就學、優待急救助等福祉福利<sup>9</sup>。

輔導會是政府服務、照顧對國家著有貢獻的榮民，並肩負著情感、道義責任的專責機關，其任務主要在於促進國軍新

陳代謝，永保三軍部隊精壯強盛，使退除役官兵退而能安、各適其所、各展所長，達到輔導理念—「壯有所業、病有所醫、老有所養、學有所用、幼有所育、孤獨廢疾困苦者皆能獲得適當服務照顧」，以使良兵化為良民，進而安定社會、生產建設、繁榮經濟、厚植國家有形無形發展潛力（劉立倫，陳勁甫 & 王秉鈞，2010）。

### 軍人限齡退伍

為促進國軍新陳代謝，永保三軍部隊精壯強盛，我國「陸海空軍軍官士官服役條例」對晉升停年、服役年限及除役年齡都有限制。

軍校公費生畢業後服常備軍官役十

表一 國軍服役年限及除役年齡表

階級	服役最大年限或年齡	除役年齡	停年
下士	同除役年齡	50 歲	1~2 年
中士			2
上士			3
士官長			3
少尉	10 年	50 歲	1~2 年
中尉			3
上尉			4
少校	20 年	58 歲	4
中校	24 年		4
上校	28 年		國防部依官額實際需要另定外
少將	57 歲	60 歲	
中將	60 歲	65 歲	
上將	64 歲	70 歲	

現役最大年限，自任官之日起算；服現役最大年齡，依其出生年月日計算至足齡之年次月一日止。軍官、士官各階晉任必須經過之實職年資，稱為停年。

8. 其條例規定為：「一、服現役三年以上未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金；二、服現役二十年以上，或服現役十五年以上年滿六十歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，按前款規定，給與退伍金；三、在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，按月給與贍養金終身，或依志願，按前二款規定，給與退伍金或退休俸。並依「軍人撫卹條例」（2009 年 06 月 03 日修正），據以辦理相關軍人傷亡撫卹等作業。其中又因「募兵制」推動，復以令頒「志願士兵服役條例」（2009 年 06 月 10 日修正）以為依循。」
9. 其條例規定為：「一、志願服一定年限之現役軍官、士官、士兵，依法退伍除役者；二、服軍官、士官、士兵役，因作戰或因公致病、傷或身心障礙，於退伍除役後，生計艱難需長期醫療或就養者；三、服軍官、士官、士兵役，曾參加民國四十七年八二三臺海保衛戰役及其他經國防部核定之關係國家安全之重要戰役者。」

年<sup>10</sup>，正常狀況志願役軍官都可以在十年內晉升到少校。

依據陸海空軍軍官士官服役條例第15條，只要該員未犯大錯（年度考績丙上以下或因個人因素一次受記大過二次以上，經人事評審會考核不適服現役者或逾越編制員額者）都可依其志願服到最大年限，士兵只要升到士官，就可服役到50歲，並獲得終身俸福利。因此許多軍官、士官只要不犯錯都可留在軍中服役滿20年享有終身俸。募兵後投身軍旅除非升到將軍，否則退伍年齡將從22歲到58歲。這樣的制度設計有下列問題：

1. 士官及尉級軍官晉升快，基層實務不夠紮實，基層快速晉升至較高階，形成國軍以偏高人力成本結構造成基層空洞現象。
2. 因有工作保障及20年終身俸的誘因，大多數人都會想留到20年以上，造成中階以上編制被佔滿，除非退伍，否則基層難以往上晉升。
3. 因軍隊金字塔組織結構，許多優秀人力可能會儘早離開。
4. 有些優秀的軍士官在其能力成熟時（四、五十歲）就必須離開軍中，對軍中損失優秀人力，而國家又要支付其約30～40年終身俸。

對以軍人為志業的人，這是一種讓他們能全心投入軍事專業強健國家安全的機制設計；以軍人為職業的人，這會

造成士官長、校級軍階堵塞，讓年輕優秀人士另謀他路，形成劣幣驅逐良幣的制度設計。

## 退伍軍人融入社會狀況

軍隊服役透過軍隊社會化的過程，對退伍後的再就業歷程猶如一把雙面刃。軍隊磨練出軍人負責任、吃苦耐勞、韌性、抗壓、服從、忠誠及達成命令的能力均被視為對軍人轉業具加分作用；但也正是軍隊所強調的保守、服從及階層意識，不可避免的型塑出軍人刻板、固執、欠缺創意、放不下身段及官僚的刻板印象，卻也形成了退役軍人在轉業時的包袱（丁華 & 古允文，2006）。軍人不像一般公務人員有更多的工作保障，許多人都需在40歲以前離開軍中。當初這些年輕人選擇投身軍旅，努力善盡職守成為稱職的專業軍人，在其服役結束後是否會對其開創另一個生涯，或追求一個有尊嚴的生活形成障礙？

張緯良(2004)調查發現有超過60%的企業對雇用榮民的意願表示出負面的態度（低度意願或不予考慮），而未曾有雇用榮民經驗的企業中，更有超過83%表示出其雇用榮民的負面態度，並歸納出下列因素：

1. 因習慣過去嚴密科層體制而無法適應現實社會之落差。
2. 軍官退伍者因在軍中擔任管理階層，

10. 陸海空軍軍官士官服役條例第11條規定，常備軍官服現役不得少於六年，常備士官服現役不得少於四年，由國防部依軍事需要，於招生時明定之。軍校招生簡章軍校軍費生最少服常備軍官役十年。



致使在現實社會之角色與心態較難適應。

3. 軍人忠誠正直本性，較不能適應彈性且高度競爭的社會。
4. 退伍軍人之年齡、教育程度、個人經驗、專長與就業市場產生需求上的落差。
5. 轉換職業的挫敗，間接影響其自我概念，易造成錯誤解讀轉換職業的正向認知。

張緯良、羅新興、梁成明 (2004) 進一步探討企業對於退伍軍人在「工作態度」、「個人特質」和「工作能力」三個構面中的評價，發現企業對退伍軍人的「工作態度」評價較高，「個人特質」評價次之，「工作能力」評價最低，但有僱用經驗者之評價高於無僱用經驗者之評價，對軍官評價高於士官。

陳信吉 (2011) 針對 1997 年退伍，2010 年仍領取退俸的軍士官調查問卷回收中以 41-50 歲中壯人士居多，佔 57.6%，顯示退伍軍人因對退撫制度不信任、家庭因素有高度再就業需求，同時超過 8 成有再就業經驗。發現高達 97% 退伍軍人認為本身專業技能不足或缺乏相關職業證照，將影響再就業謀職空間；86% 認為年齡偏高以致缺乏競爭力。就業者以自行謀職及親友介紹占 80% 最高，退輔會等政府機構輔導

11%、其他（含自行創業）9%，且待業比例偏高。

### 軍人轉任文官

「國軍退除役官兵輔導條例」第 12 條規定「輔導會增進退除役官兵就業機會，得洽請有關機關舉辦各種考試，使退除役官兵取得擔任公職或執業資格」；第 20 條則指出「退除役官兵參加各種任用資格考試實應分別職業酌予優待」。時空環境轉移，目前只剩退除役特考及上校以上轉任考試等兩類。國防部及輔導會基於「照顧軍人」及「為國留才」目的，多年來積極推動軍人轉入公職服務<sup>11</sup>；而考試院則在考試用人公平性及考選政策下積極扮演守門人角色（黃教明，2011）。

目前士官兵在營服役五年並任中士三年以上依法退伍者，都具轉任考試資格，因此，募兵制後許多志願役軍士官可能在三十歲前依法退伍即可參加本項考試取得公務員資格。近年退除役及轉任特考的錄取人數不多，都未超過百人，但其錄取率相較於其他類別特考仍屬偏高。雖然人數不多對公務體系衝擊不大，但在「照顧軍人」面向可能象徵意義多於實質，在「為國留才」上，可能要考慮要留什麼「才」對政府效能較有所助益。例如，2000 年通過公布

11. 國防部另外兩個支持原因是可增加募兵誘因及便宜的成熟人力。對於基層士兵而言，退除役特考雖有吸引力，但將面臨職缺以及公平性的問題。便宜的成熟人力乃指領有終身俸的退伍軍人在轉任公職後需停止終身俸，因此國家只以公職薪水和終身俸的差異成本而能有成熟的人力，而且這些人大多是認同組織使命而願意繼續付出。

的「國防部組織法」第15條規定「本法修正公布後三年，文職人員之任用，不得少於編制員額三分之一。但必要時得延長一年」，其立法精神是希望引進文官多元思維和軍中傳統思維的交會以提昇決策品質或帶動變革（陳勁甫，2012a）。國防部為滿足這項要求，自2002年開辦國軍上校以上軍官轉任考試，分別在法律規範期限內於2003

年提出包括中將、少將、上校16個職缺及2004年的將級職缺（柯承亨，2006）。當年為滿足國防部組織法的規範，大量讓高階軍官轉任文官，雖有其專業，卻讓國防部少數非軍職轉任之文官難以晉升或適應不良而離開，阻礙良性國防文官體系之建立，也破壞了國防二法規範國防部文官的用意。

## 伍、啟示與建議

軍隊為國家安全中的一道核心防線，從平時嚇阻預防戰爭衝突、維護國家利益到戰時的保國衛民都須有一支可依賴的軍隊。從人力資源管理角度，組織從人才招募的選、訓、用、升、退都應有一套協調整合機制，目的在招募最適合人選、培養具潛力人才、適才適所運用、發揮專業、共同創造價值，然每個組織因其環境與任務不同而會有不同的制度設計。如前述對軍隊、軍人特性與要求的說明，軍隊士兵的招募往往是社會中較弱勢的族群，故要有一套嚴格的身心訓練與社會化過程來鍛鍊軍人專業與體能的要求。一方面，軍人不像一般公務人員可以留任到65歲，許多人必須在青壯時期就離開，缺乏工作保障。對於終身奉獻軍旅或因公傷殘的軍人若欠缺一套完善的退伍輔導制度設計，軍隊將更難吸收優秀人力而危及國家安全。

內外部環境改變，必須有新思維新制度設計因應。過去我國退輔制度的設計主要針對隨國軍來臺士兵，國家有義務妥善照顧這些老兵，但隨著他們逐漸減少，從1958年八二三砲戰結束後現在多數退伍軍人都未參與過戰役，且都具備基本教育水準與工作能力。據銓敘部「退撫基金管理委員會」99年精算報告，預估「軍職退撫基金」將於2018年破產（陳信吉，2011）。在國家資源與財政拮据時，同時又要進行募兵制的轉型時，應該重新檢視適當的退輔機制保障基本需求，並將就學、就業、就養、就醫與政府和社會相關制度整合提昇效能。

國家對退伍軍人應盡到何種責任？提供多少福利？對社會能帶來何種價值？各國的退撫制度必定要和各國的歷史背景、戰爭經驗、社會環境、經濟情況和財政收支進行全盤檢討，然限於篇

幅，本文僅綜整美國及我國退輔制度的設計精神與現況，提出我國應建立一個符合責任、榮譽、國家理念的退輔制度<sup>12</sup>。

### 責任：

組織對成員的責任程度和成員的付出與犧牲應該相關連。對於願意投入限縮自由、勤訓勤練、承擔高風險、又沒工作保障的軍人，國家應該承諾「只要他們有意願都能有能力去追求一個有尊嚴的生活」。一個現代公民都必須體認他必須對自我負責，尤其是軍人，因此他們必須有意願努力追求其人生尊嚴。有尊嚴的生活不代表國家要照顧他們一輩子生活，在就學、就業、就醫、就養的各面向，人生規劃是每一個人自己責無旁貸的責任。這裡最主要考量是投身軍旅成為一個稱職的專業軍人，是否對他們退伍時開創另一個生涯或過有尊嚴的生活形成障礙？這裡有兩類的人：一是針對因公導致身心傷殘的人，國家對這類人有更多的責任，退輔福利應專注在照護這類的退伍軍人，依其障礙程度給予不同的就學、就醫、就養、服務照護與協助，讓他們及其家庭能適應社會過有尊嚴的生活；二為身心健康退伍軍人，從美國的經驗而言，在適當的協助下，多數退伍軍人因其專業、再學習能力與軍中所培養的人格特質，都能順利

轉入民間行業或創業，甚至具有優勢。故只須協助轉換的基本輔導如求職技能、訓練、資訊，依其服役期程與貢獻給予應得的退休金，或提供對其家庭照護適當的自選保險。

### 榮譽：

為鼓勵軍人全心投入軍事專業以增強國家安全，因此在其服務達一定年限時給予終身俸的福利，或者因參與戰役的功勳給予榮譽的對待，也就是我國所稱的「榮民」。榮民應具備何種條件依各國而異，但都反映其對榮譽的定義與價值觀。隨著整體環境、軍隊性質、身體智能改變，榮民與終身俸的內涵也可重新檢討。另一方面，為彰顯退伍軍人的榮譽，而有退伍軍人公墓、忠烈祠、勳獎章等。美國 11 月 11 日退伍軍人節是一重要的聯邦全國假日，以對歷次參戰的退伍軍人表達敬意。這方面應從軍中建立一個有專業、榮譽與尊嚴的環境做起，影響社會價值觀的調整，以及相關活動的表彰國家認同退伍軍人應得的榮譽。

### 國家：

軍人除了服務軍旅保家衛國的貢獻外，軍隊還扮演一個重要的社會角色。軍隊的訓練養成為多元社會提供一種人格特質與價值。軍中的磨練若配合就

12. 美國是攻勢國防其軍隊經常參與國際戰役、和平維護、人道救援等軍事行動，我國則為守勢國防，兩者性質不同，許多制度不一定能循用。但從人性與軍人任務特性，仍可歸納一些維護國家與軍隊社會契約關係的基本原則。

業、就學的配套福利，可以成為社會弱勢族群向上提昇的人生跳板（陳勁甫，2012b），同時也是社會就業環境的緩衝加值區（boost buffer）<sup>13</sup>。

志願役軍人退伍的時序縱深可自22歲至64歲，其軍中服役專長培養的內容各異；其退伍的動機、時機也不同；退伍時依年資及階級所領取之軍人保險退伍給付與退伍金之金額亦有極大差異。在不同時間點退伍者，其需求皆有不同；如以普及方式、一體適用的措施對所有退伍軍人都提供相同的輔導措施，不僅是資源浪費，在福利資源的配置上也將預期出現排擠效應，效果不佳以及引發社會不同的觀感（丁華 & 古允文，2006）。大兵法案的就學福利是美國一項對軍人、社會、國家三贏的政

策，但隨著社會整體教育水準的提高，其邊際效益也遞減。我國目前淨在學率高達70%，高居全世界前三名（黃榮村，2014），學費也相對不高。因此就學補助效益有限，在職業訓練、專業實習、創業、心態轉型輔導等是退伍軍人較需要的協助。不同人有不同需求，近年國軍為推動募兵制大幅提高士兵待遇之誘因，固有其成效，但也可從另一角度思考如何創造三贏的機制，例如將原本加薪的額度轉換成在其服役滿一定年限後可獲得一筆創業就學輔導基金，讓每一個退伍軍人依其個人需要與特性，透過市場機制選擇運用在就學、職訓、輔導、創業所需，自主負責轉型成為社會重要資產。

## 參考資料

- 丁華 & 古允文 (2006)：戰場轉換——青壯年志願役退伍軍人轉業困境初探。復興崗學報，88，頁 123-147。
- 石慶環 (2001)：美國文官錄用中退伍軍人優待政策的歷史演變。東北師大學報，5，頁 64-70。
- 柯承亨 (2006年6月)：軍職轉文職政策評估與探討。國家菁英季刊，2(2)，頁 107-124。
- 張緯良 (2004)：榮民在職場競爭優劣勢暨企業雇用榮民意願探討。臺北：行政院除役官兵輔導委員會委託研究計畫。
- 張緯良，羅新興 & 梁成明 (2004)：企業對於退伍軍人能力、特質與工作態度評價之研究。第十二屆國防管理學術暨實務研討會論文集，(頁 1-10)。臺北。
- 陳信吉 (2011年10月)：志願役退伍軍人退伍就業與適應概況調查。主計季刊。

13. 當就業環境不佳時，年輕人可選擇到軍中鍛鍊其體能、人格與技能，再於適當時機投入社會，這可減低社會失業率並提高人力素質。

- 52(3), 頁 63-82。
- 陳勁甫 (2012a)：國防二法與中華民國軍制變革。臺北：前程企管。
- 陳勁甫 (2012b)：影響募兵制政策成功之因素探討。收錄於方寬銘，募兵制與國防安全 (頁 82-101)。臺北：新臺灣人文教基金會。
- 黃教明 (2011)：臺灣退伍軍人轉業制度之研究 -- 以特種考試為中心。臺南：長榮大學臺灣研究所碩士論文。
- 黃榮村 (2014)：大學的教養與反叛。新北：INK 印刻文學。
- 劉立倫，陳勁甫 & 王秉鈞 (2010)：配合國防全募兵制有關退輔制度之調整。臺北：行政院國軍退除役官兵輔導委員會。
- 劉立倫，賴岳謙 & 蘭寧利 . (2011). 實施募兵制對退伍軍人輔導體系影響之研究。臺北：行政院研究發展委員會。
- 蔡忠達 & 曾麗娟 (2006)：國軍志願役退伍軍人轉業模式之探討。第九屆國軍軍事社會科學學術研討會。臺北市。
- 韓敬富 (2003)：我國的榮民福利之剖析。社區發展季刊，101，頁 487-502。
- Barley, S. (1998). Military downsizing and the career prospects of youth. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 559, pp. 141-157.
- Bennett, M. (1996). *When Dreams Came True: The G.I. Bill and the Making of Modern America*. Washington, DC: Brassey's.
- Bound, J., & Turner, S. (2002). Going to War and Going to College: Did World War II and the G.I. Bill Increase Educational Attainment for Returning Veterans? *Journal of Labor Economics*, 20(4), pp. 784-815.
- Browning, H. L., Lopreato, S. C., & Poston, D. L. (1973). Income and veteran status. *American Sociological Review*, 38, pp. 67-85.
- Chudzinski, J. (1988). *The Value of Veteran Status in the Labor Market*. Texas Tech University Ph.D. Thesis.
- Coleman, J. (1992). Some Points on Choice in Education. *Sociology of Education*, 65, pp. 260-262.
- Dandeker, C., Wessely, S., Iversen, A., & Ross, J. (2006, Jan). What's in a Name? Defining and Caring for "Veterans". *Armed Forces & Society*, 32(2), pp.161-177.
- Department of Veterans Affairs. (2014). *Federal Benefits for Veterans, Dependents and Survivors*. Washington, DC: Department of Veterans Affairs.
- Hisnanick, J. (2003). A great place to start: the role of military service on human capital

- formation. *Labour*, 17(1), pp. 25-45.
- Kentor, J., Jorgenson, A. K., & Kick, E. (2012). The "new" military and income inequality: A cross national analysis. *Social Science Research*, 41, pp. 514-526.
- Mangum, S., & Ball, D. E. (1989). The transferability of military-provided occupational training in the post-draft era. *Industrial and Labor Relations Review*, 42(2), pp. 230-245.
- Martindale, M., & Poston, D. (1979). Variations in Veteran/Nonveteran Earnings Patterns among World War II, Korean, and Vietnam War Cohorts. *Armed Forces & Society*, 5(2), p. 243.
- Routon, P. (2014). The Effect of 21st Century Military Service on Civilian Labor and Educational Outcomes. *Journal of Labor Research*, 35, pp. 15-38.
- Severo, R., & Milford, L. (1989). *The Wages of War: When America's Soldiers Came Home--From Valley Forge to Vietnam*. New York: Simon & Schuster.
- Skocpol, T. (1993). America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans. *Political Science Quarterly*, 108(1), pp. 85-116.
- Teigen, J. (2007, April). Debt of a Nation. *Armed Forces & Society*, 33(3), pp. 438-444.
- U.S. Department of Veterans Affairs (2014). *Functional Organization Manual-V2.0a*. Washington D.C.
- U.S. Merit Systems Protection Board (2014). *Veteran Hiring in the Civil Service: Practice and Perception*. Washington, DC: U.S. Merit Systems Protection Board.
- Villemez, W., & Kasarda, J. (1976). Veteran Status and Socioeconomic Attainment. *Armed Forces & Society*, 2(3), pp. 407-420.
- Williamson, V. (2008). *A New GI Bill: Rewarding our Troops, Rebuilding our Military. Iraq and Afghanistan Veterans of America*. Washington D.C.: Iraq and Afghanistan Veterans of America.