

精進退輔制度

Refinement of Veteran Affairs

新境界文教基金會
國防政策諮詢小組
2015年5月

New Frontier Foundation
Defense Policy Advisory
Committee
May, 2015

國防政策

藍皮書

在彙整執政經驗與學者專家見解，以鼓勵對國防議題的理性深入討論，並作為民主進步黨政見與政策的參考。

序言

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。政府的國軍及退除役官兵輔導政策，是要讓軍人在部隊有完善的培訓升遷管道，合理的管教及福利制度，退伍後有妥適的出路安排及安養，並提高軍人的社會地位，俾吸引更多有志青年到軍中來發展志業，保家衛國。

1954 年，政府為安置來臺退除役官兵就業而設立輔導會，由於服務層面擴大，乃於 1964 年制定「國軍退除役官兵輔導條例」，1966 年更名為「國軍退除役官兵輔導委員會」，職司榮民「就學」、「就業」、「就養」、「就醫」及服務照顧工作，建立法源基礎，編列公務預算服務照顧退伍軍人。

2000 年民進黨首次執政，持續落實執行政府照顧榮民既定政策，並創新諸多措施，如調整組織架構與擴大服務照顧對象；轉投資事業高階主管限制任期及虧損機構結束營業；調整榮民就養給付從 12,444 元至 13,550 元；榮家資源釋出與社會民眾共享；全體員工堅守公務人員行政中立不介入選舉事務；配合兩岸關係條例修法，赴大陸長居就養榮民給付改為每半年驗證與匯寄一次；完成發行第二本「榮民服務白皮書」等。

民進黨若於 2016 年重返執政，將面臨資深榮民快速凋零，導致榮民人口結構大幅改變，青壯及高齡榮民人數增加；又政府募兵制全面推動，衍生兵源招募不足，必須增加誘因，如退伍就學與就業需求迫切，應妥慎規劃，提出具體

因應措施；並將服役 4 至 9 年退除役官兵納入輔導、安置對象。長期照顧服務網政府自 2006 年已經建置，並訂頒「長期照顧十年計畫」落實照顧社會弱勢，即將公布施行長照法及保險法，對高齡或有長照需求退伍軍人及其眷屬，均應在既有就養與就醫良好基礎上，再予精進及補強。

我們在此提出改革方向，概述如下：

（一）落實「就學」、「就業」政策：目標是強化軍人在職及退伍後的競爭力，包括：軍官獲得碩士學位、士官獲得高階證照、職業士兵獲得證照或協助退伍後考入大學。為有效落實上述政策，政府應增加經費，補助前述官、士、兵取得學位或證照；另應擴增職訓中心能量，及提供創業訓練、優惠貸款。全面檢討輔導會組織架構及編制，擴編就學就業處人力與預算，調整職系增加專業人才。改善部隊管理措施，改革行政作為，俾官、士、兵有餘裕充實自我。

（二）大幅增加國防部與相關軍事機關之軍文並用職缺：隨著戰爭型態的改變，許多軍中職缺與年齡、體能無關。因此，我們主張與年齡、體能無關的職缺均改為軍文並用職。上述職缺不分軍文，均得任職至 65 歲退休，一方面更廣泛的晉用文人，一方面讓優秀的軍人得以繼續為國家服務。為落實文人領軍，避免上述政策產生劣幣驅逐良幣效應，及阻礙後進學弟升遷管道，應有配套措施。

（三）榮家、榮服處及榮院納入全國長照服務網：配合政府長期推動長照服務網及長照法施行期程，輔導會應擴大與社會大眾分享其包括榮家、榮服處、榮民醫院等相關資源我們也主張：各級榮民醫院與三軍各醫院應予軍人及榮

民特殊禮遇及優惠。

(四) 改革各事業體：關於榮民醫院、榮家、農場及其它事業體，我們主張：應漸進調整組織架構，編制員額、年度預算，人員培訓及引進。鑒於時空環境變化，也考慮需求面及經營面的實際狀況，在近程方面：應檢討簡併、釋出、外包等等可行方案。中程方面：將佔床率長期偏低及閒置土地資產釋出，或以安置基金投資興建老人及社會住宅，並讓職業軍人、榮民有優先、優惠承購權。

(五) 輔導會改隸國防部為長期目標：軍人在部隊及退伍後，有好的發展，才能吸引有志青年。為求事權統一、政策落實執行。我們主張：現階段以強化跨部會的協調整合；長程方面，在下一階段政府改造時，研擬將輔導會改隸國防部，由軍政副部長主管或另設副部長，並成立退伍軍人事務總局。

我們回顧歷史，輔導會輔導安置榮民已累積了 60 餘年經驗，印證了國軍退輔制度之良窳，攸關「國防建軍、經濟建設、社會安定」至鉅。展望未來，新的時代需要新的組織與任務，值此關鍵時刻，理應擺脫傳統，追求卓越創新，達成照顧榮民、貢獻社會的目標。

蔡英文

新境界文教基金會 董事長

Foreword

According to the article 10, sec. 9 in the Additional Article of the Constitution of the Republic of China which states “the State shall respect military servicemen for their contributions to society, and guarantee studies, employment, medical care, and livelihood for retired servicemen”, Government’s defense and veteran policies should aim at providing our soldiers a prefect training and promotion channels within the military, reasonable discipline and welfare systems, proper arrangement as to livelihood and employment after retirement and elevation of military’s social status. These will be critical to encourage more competent young talents joining the armed forces developing their vocations and safeguarding the State.

The Vocational Assistance Commission for Retired Servicemen was first established in 1954 for the tasks to arrange the retired livelihood and employment of veterans who had withdrawn to Taiwan. The ROC Veterans Assistance Act was legislated in 1954 to fulfill the expanding tasks. In 1966, the institution was renamed as the Veterans Affairs Council (VAC). The VAC is responsible for providing education assistance, employment assistance, medical care, home care, and other general services for the veterans. Budget is allocated based upon established law to the VAC in fulfilling the above-mentioned tasks.

In 2000, the Democratic Progressive Party (DPP) first came in the office. The DPP continued to implement the existed policies to take care our “Honorable Citizens” (Veterans) via many innovative initiatives such as re-organizing the VAC, expanding the size of veterans under the VAC’s services and assistances, shortening the ranking managers’ term in the VAC’s invested corporations, closing business of those seriously deficit ones, and adjusting the veterans’ payment from 12,444 to 13,550 NT Dollars, sharing the veterans homes with the general public, sticking on disengagement from politics and political campaigns, changing the payment methods for those veterans residing in the Mainland, and publishing the second issue of *The White Paper on the Services for the Veterans*.

There will be many new veterans’ issues when the DPP comes back in power again: The veterans’ demographic structure will be significantly altered because of the rapid decrease of aged veterans’ number. The needs to increase the incentives, such as education and employment assistances, for

improving the recruit rate of volunteer force policy will be significantly increased and should be deliberately planned. It may need to expand the veterans' membership to those have had shorter service time (four years to nine years). The introduction of long-term care in 2006 and related programs (including the upcoming implementation of related acts and regulations) required more refined measures, based upon existed home care and medical care systems, for aged or long-term care veterans and their families.

We suggest the following directions for refinement of veteran affairs in the future.

(1) Fulfillment of policies related education and employment assistances: Increasing the soldiers' competitiveness after and before retirement will be essential. Recommended measures are: Government should increase related budget in assisting officers to attain MA degree, non-commission officers to attain professional certifications, volunteer soldiers to attain certifications or accesses to enter the universities after retirement. In addition to budget increase, many supportive measures need to be taken: the capacities of professional training centers should be expanded, training programs as to assist veterans starting their business and related favorable loans should be initiated, a comprehensive reorganization of the VAC including well-allocated manpower should be considered, for increasing possibility for soldiers to learn required civilian professions, traditional way of administration in military units should be reformed.

(2) Increase the civil/military dual employable job opportunities in the Ministry of National Defense (MND) and its units: Following the changes of warfare, many positions in the military prove irrelevant to age and physical conditions. We argue those positions should be changed into civil/military dual employable jobs. The personnel of these positions, military or civilian, can serve to the retired age ceiling of 65. Not only deepening the civilian control of the military, this initiative also helps the MND to keep the competent soldiers in house and serving for the country. To prevent this initiative from constituting obstacles for junior officers' promotion or favoritism risk, supportive measures should be deliberated too.

(3) Integrating veterans homes, service centers, and hospitals into long-term care service network: To support Government's initiatives of long-term care service network and the planned schedule for the implementation of related acts, the VAC should increase sharing its assets, such as veterans homes, veterans service centers, and veterans hospitals with the general public. We

also suggest that military personnel, active or retired, should receive special deferential and favorable treatment in all military and veterans hospitals.

(4) Reform all VAC's invested corporations: As to VAC's invested corporations such as veterans hospitals, veterans homes, farms, and other business, we suggest, some reformatory efforts need to be taken generally in organizational, personnel allocation, financial, and training program adjustments. Considering the fact of changes in situations, needs, and practical operations, in short terms, these corporations may need further consolidation, re-grouping, release, outsourcing and etc. In medium terms, those low utilized or unused realty assets should be released. Or, the utilization of placement funds supports aged and social housing efforts and provides active and retired military personnel purchase priority.

(5) To reorganize the VAC into the MND in long terms: 'The soldiers' career development in the military and after their retirement is critical factor in encouraging competent young talents to join the armed forces. For improving the accountability and fulfilment of related policies, we suggest that, in short terms, interagency coordination should be improved; in long terms at next phase of governmental reorganization, the VAC should be merged into the MND as the Bureau of Veterans Affairs and responsible by one Vice Defense Minister (for policy preferably, or an additional Vice Defense Minister).

Looking back the VAC's history, this institution has some sixty years' experience in assisting our Honorable Citizens. Its institutional excellence and flaws continue to affect our defense, military, economy, and social stability. Looking forward, new organization and missions will be needed in responding the new era. This is a critical moment. We should get rid of traditional mentality, take innovative approaches, and achieve the end goal in assisting our Honorable Citizens and contributing our societal progress.

Ing-Wen Tsai

President, New Frontier Foundation

摘要

1954年成立「國軍退除役官兵（就業）輔導委員會」（以下簡稱輔導會），統籌辦理國軍退除役官兵（榮民）輔導及安置事宜。至今，隨著時空轉移，資深榮民快速凋零，導致榮民人口結構大幅改變，青壯及高齡榮民人數逐年增加，除就學與就業需求迫切，長期照顧（以下簡稱長照）服務亦亟待規劃建置，相對輔導會亦面臨了轉型關鍵時刻。

2016民進黨若再執政，仍將秉持政府服務照顧榮民之一貫政策，惟綜觀近幾年來，政府全面推動募兵制及長期照顧服務網等重大施政，現行「就學」、「就業」、「就養」、「就醫」與「服務照顧」5大核心任務，已不符合退伍軍人與社會期待，應予調整及改革，將置重點於就學、就業等措施；至於轉投資事業及附屬之農林等機構，亦將逐年縮編簡併及轉型。其改革方向，概述如下：

（一）擴大服務照顧對象：將服役4年以上未達10年之志願役退除役官兵及其眷屬（含榮民眷屬），納為新增服務對象。

（二）強化退伍軍人競爭力：年青（20-30歲）退伍軍人以就學輔導為主，並增加補助經費；針對青壯者（30-45歲），增開「檢定證照」職類班次，考取國家技能檢定證照，厚實就業、創業基礎，並協請企業界優先錄訓。

（三）榮家、榮服處及榮院納入全國長照服務網：配合政府推動長照服務網及長照（保險）法施行期程，於榮家設置長照機構，榮服處與地方長照管理（照管）中心相結合，榮民醫院、護理之家公務病床整建為常照機構；榮家及榮院協助培訓長照專業人力，擴大安置榮

民、榮眷及社會一般民眾。

（四）釋出榮家資源：將占床率長期偏低之榮家及閒置土地，擴大釋出，並運用安置基金投資興建老人及社會住宅，提供年邁乏人照顧及無力購屋之青壯退伍軍人租賃或購置。

（五）整併國軍及榮民醫療體系：在全國醫療網及全民健保體制下，軍醫及榮民醫療體系現已完成水平與垂直整合，為減少醫療資源浪費，應將上述兩大醫療體系整併為國防醫療體系。

（六）事業機構經營方面：3所高山及2所平地農場，交由農林專業部會經營；轉投資機構逐步釋出，凡持續虧損或已不具競爭力者，出脫所有股權，結束營業。

（七）調整組織架構：全面調整組織架構、編制員額及年度預算。沛合法規修正，擴大服務照顧對象，未來不再以輔導安置榮民為核心工作，改以專責退伍軍人服務照顧為主，以符實際需求。

（八）輔導會併入國防部：募兵制全面實施後，國軍員額精簡，輔導會功能亦相對簡化，為節約政府資源，並利行政作業，由行政院組成專案小組，跨部會研議併入國防部。

回顧歷史，輔導會安置榮民累積了 60 餘年經驗，印證了國軍退輔制度之良窳，攸關「國防建軍、經濟建設、社會安定」至鉅。展望未來，輔導安置政策將調整為專責服務照顧任務，其對象（退伍軍人）及需求（就學、就業）與榮民截然不同，值此關鍵時刻，值此關鍵時刻，理應擺脫傳統，追求卓越創新，達成照顧榮民、貢獻社會的目標。

壹、擴大服務照顧對象

國軍退除役官兵輔導制度是國軍官兵退除役制度的延伸，立法始於 1934 年 6 月 15 日公布之「陸海空軍官佐服役暫行條例」，惟施行不久，戰亂不斷，無法落實。1952 年 10 月 22 日公布「陸海空軍官在臺期間假退役實施辦法」(假退役有 3 年自謀就業期，未頒退伍令，月薪依退階 80%計，主副食等全額；3 年滿仍未就業，發布退伍令，申請退休俸、金或生補費等)，為國軍官兵退除役制度真正落實起始。

1954 年約 7 萬人離開軍隊，行政院依 1953 年軍事會議決議，於 1954 年 11 月 1 日，成立「國軍退除役官兵就業輔導委員會」，統籌辦理退除役官兵就業輔導及安置事宜。創立初期以就業為主要工作，後由於服務面擴大，乃於 1964 年 5 月 15 日制定「國軍退除役官兵輔導條例」(輔導條例)，1966 年 9 月 8 日起正名為「國軍退除役官兵輔導委員會」(輔導會)，職司榮民「就學」、「就業」、「就養」、「就醫」及服務照顧工作。

依「輔導條例」第二條：所稱退除役官兵：

一、志願服一定年限之現役軍官、士官、士兵，依法退伍除役者(所需服現役之年限，由輔導會擬訂，報請行政院核定)。

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 47 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。金門、馬祖民防自衛隊，曾參加民國 47 年八二三臺海保衛戰役者，自民國 90 年元月 1 日起視同退除役官兵。

復依「輔導條例施行細則」第二條：

所稱志願服一定年限之現役軍官、士官、士兵，依法退伍除役者，指服現役滿十年，或服現役期滿，志願留營或再入營服現役，先後滿十年退伍者。

所稱服軍官、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，失去工作能力，無法謀生者。

輔導會自 1954 年成立，至 1983 年始有統計資料，顯示，安置人數為 54 萬 9,598 人，至 1991 年為 59 萬 7,768 人，1992 年起逐年遞減至 2015 年 3 月底 41 萬 0,542 人，平均年齡 68 餘歲。其中老年（65 歲）榮民已由 2005 年 31 萬 8,816 人減少至 2015 年（3 月）20 萬 9,295 人（如表 1）。

表 1 榮民人數：按年齡結構分

	總計	青壯年	中高年	老年
2005	513,483	112,196	82,471	318,816
2006	502,462	108,488	82,108	306,866
2007	491,534	105,064	91,205	295,265
2008	482,102	103,215	95,662	283,265
2009	471,306	98,143	101,668	271,495
2010	461,635	92,574	109,457	259,604
2011	450,708	86,843	116,152	247,713
2012	439,232	80,692	122,247	236,293
2013	427,924	75,161	128,370	224,393
2014	414,253	68,364	133,657	212,232
2015	410,542	66,627	134,620	209,295

青壯年為 20 歲至 49 歲；

中高年為 50 歲至 64 歲；

老年為歲以上 65 歲以上；

2015 統計自當年 3 月底之數字

鑑於大陸來臺榮民年歲已高，且凋零快速，渠等近期就養、就醫需求仍大；惟國軍正實施精兵政策，推廣募兵制，輔導會配合行政院政策（國防部 2012 年研擬並奉核定之「募兵制實施計畫」），考量退除役官兵需求、國家經濟與財政狀況及維持現有取得「榮民」身分條件者權益為前提，規劃對募兵制短、中役期之退除役官兵的輔導措施，採「簡易、明確」的原則及參酌專家學者建言，研「擬募兵制退輔措施方案（2013 年奉行政院核定），期使退除役官兵從入營到退伍後，均能有完整生涯規劃，以安定渠等家庭及生活所需，落實政府「募兵制」退輔政策。

表 2 退輔措施方案簡表

類別	級別	資格條件	輔導期限	輔導方式
第一類	第一級	(一) 志願服役一定年限 (10 年以上) (二) 因戰(公)致病、傷 或身心障礙 (三) 曾參加關係國家安全之重大戰役	依輔導條例及相關法例規定辦理(不設期限)	
第二類	第二級	志願服役 9 年以上未達 10 年	16 年	自費就養均不設期限 就學、就業、服務照顧及自費就養，原則上比照第一類(榮譽國民)辦理。無職業者至榮民醫院就醫，免繳掛號費
	第三級	志願服役 8 年以上未達 9 年	14 年	
	第四級	志願服役 7 年以上未達 8 年	12 年	
	第五級	志願服役 6 年以上未達 7 年	10 年	
	第六級	志願服役 5 年以上未達 6 年	8 年	
	第七級	志願服役 4 年以上未達 5 年	6 年	
	第一類即榮譽國民 第二類即一般退除役官兵			
輔導期限(第二類)計算說明 以服役 4 年為起始年限，並給予 6 年(4 年 x 1.5 倍= 6 年為基數)之輔導措施。另對留營服役 5 年以上者，每多服役 1 年給予 2 年輔導期限，並加上基數計算(如服役 5 年給予 8 年)之輔導措施。				

募兵制退輔措施方案以維持及確保現有取得「榮民」身分條件者權益為前提，將服役 4 年以上、未達 10 年之志願役退除役官兵納為新增服務對象，並依其貢獻度及服役年資等條件，以階梯式規劃區分二類七級，提供輔導措施（如表 2），相對青壯榮民（志願役士兵）就學、就業及職訓需求增加；因應此趨勢，輔導會應盡速檢討修正輔導條例施行細則第二條，擴大服務照顧對象。

隨著榮民世代轉移與人口結構改變，同時國軍職業待遇已逐步提高至與一般國民職業待遇不相上下時，逐步回歸一般性職業福利與社會福利的機制來檢討核心任務與各項服務照顧措施，並設定專業的服務品質標準，乃成為國家發展的必要趨勢

輔導會成立初期係依「崇功報勳」的精神，訂定相關法規輔導安置退伍軍人，迄今已 60 餘年。隨著榮民世代轉移與人口結構改變，同時國軍職業待遇已逐步提高至與一般國民職業待遇不相上下時，逐步回歸一般性職業福利與社會福利的機制來檢討

核心任務與各項服務照顧措施，並設定專業的服務品質標準，乃成為國家發展的必要趨勢。

就現階段政府財政及社會氛圍而言，輔導會要增加預算，社會大眾不會認同，但政府社會福利預算增加，則無人會反對，如何連結「社會福利」和「崇功報勳」？如何努力將「榮民」去標籤化，致力於社會宣傳與行銷，使榮民能真正融入社會，享有平等的公民權、社會權、以及尊嚴等作法，將成為輔導會以後持續要面對的問題；故配合募兵制修法，擴大服務照顧對象同時，應一併檢討輔導條例第十七條：安置就養之機構，由輔導會設立，定名為榮譽國民之家（榮家）。應修正為「退伍軍人之家」（餘榮民服務處等類推），並修正有關之法規（榮譽國民證頒發作業規定）及機關組織規程、準（通）則等，以符實際需要。

貳、強化退伍軍人競爭力

輔導會長期以來，5 大核心任務偏重於「就養」、「就醫」各項措

施。由 2011 年至 2015 年輔導會年度公務預算資料顯示，由 2011 年 1300 餘億元逐年減列至 2015 年 1250 餘億元，實際推動業務及服務照顧事項，所支應預算亦由 330 餘億元，逐年減至 280 餘億元，其中就學與就業預算未增，反由 1 億 3000 餘萬元減列至 6000 餘萬元，理由概述如下：

（一）受政府整體財政艱困影響，行政院各部會預算每年編列均依一定比率遞減；輔導會約 3 至 8%，因會本部就學就業處所轄僅 1 所職訓中心，且榮民就學補助及就業職技訓練班次需求量可彈性調整，故年度預算額度少，其調降比率相對較就醫保健（無職榮民眷健保補助）及就養養護處（就養給付）為大（約 10-15%）。

（二）自 2013 年度起，受預算遞減影響，職訓中心年度預算額度（含行政維持費）已無法順利推動業務，故有關職技訓練班次所需經費，改由安置基金預算編列支應，公務預算則支應一般行政維持。

（三）由於國防部推動募兵制仍屬起步階段，服役 4 年至 9 年之退除役官兵，尚未退伍並納入輔導安置對象，故無法將渠等就學、就業需求，納入年度預算編列。

未來，輔導會配合募兵制推動期程，應同步修正有關法規，將服役 4 至 9 年退除役官兵納入輔導安置對象，每年約增加 8 千餘人退伍（如表三），將據以編列（調整）預算，滿足渠等就學、就業需求。

年青（20-30 歲）退伍軍人以就學輔導為主，並增加補助經費；針對青壯者（30-45 歲）增開「檢定證照」職類班次，考取國家技能檢定證照，厚實就業、創業基礎，並協請企業界優先錄訓。

表 3 預估退伍軍人數目

	4 年以 上未滿 5 年	5 年以 上未滿 6 年	6 年以 上未滿 7 年	7 年以 上未滿 8 年	8 年以 上未滿 9 年	9 年以 上未滿 10 年	合計
2016	5,420	1,371	768	238	185	105	8,087
2017	5,515	1,574	756	239	181	107	8,372
2018	5,552	1,577	777	241	175	108	8,430
2019	5,318	1,521	705	240	163	102	8,049
2020	5,581	1,510	741	239	175	105	8,351
2021	5,498	1,541	725	238	181	104	8,287
2022	5,500	1,544	752	241	192	106	8,335
2023	5,502	1,520	751	241	156	112	8,282
2024	5,499	1,520	748	240	165	110	8,282
2025	5,501	1,520	749	239	169	113	8,291

參、榮家、榮服處及榮院納入全國長照服務網

依「輔導條例」及「各榮譽國民之家組織準則」規定，輔導會所屬榮家共 16 所，負責退除役官兵安養、失能、失智養護及長期照顧、醫療保健及社會工作服務等安置事宜，總計安置就養人數 8,404 人，平均年齡高達 84 餘歲；總床位 8,200 床，實際占床 6,983 人，占床率約 85%（另赴大陸長居 1,289 人）。另於 2007 年奉行政院核定「榮家資源共享實施計畫」，開放床位收置社會一般老人及身障者。

依「輔導條例」及「各榮民服務處組織準則」規定，輔導會所屬榮服處共 19 所，負責退除役官兵「就學」、「就業」、「就養」、「就醫」服務資源之連結及轉介、權益維護、糾紛調處、善後處理（含遺產）、急難救助及退除給付發放等服務照顧事宜；總計服務 41 萬 0,542 人，單身 5 萬 3,051 人，有眷 35 萬 7,491 人，平均年齡 68 餘歲，其中就養榮民 5 萬 1,280 人（就養給付 1 萬 4,150 元人／月），65 歲以上 20 萬 9,295 人。

配合政府「長期照顧十年計畫」及修正「社會救助法」規定，將

符合中低收入戶資格榮民，轉介地方長期照顧管理中心，協助申請相關之補助，其具體成效，定期登錄衛福部規劃建置之「社會安全網」。

依「輔導條例」及「榮民總醫院組織通則」、「榮民總醫院各分院組織準則」規定，輔導會所屬榮總院 3 所，個榮總分院 12 所，共 15 所，負責退除役官兵及一般民眾就醫及保健、醫學醫務合作、身心障礙重建及醫療業務督導及經營管理等事宜；因榮民醫療體系早已納入全國醫療網，復配合政府全民健保實施期程，一般民眾持健保卡均可就醫。

行政院 2012 年 1 月修正公布之「社會福利政策綱領」（社福綱領），其中「社會救助與津貼」、「福利服務」及「健康與醫療照護」等綱目，由於退伍軍人亦為國民一分子，已納入社會福利一環。其中「福利服務」第（十四）、政府照顧老人及身障者應以居家式和社區式服務為主，機構式服務為輔。第（十九）、政府應尊重軍人對國家、社會之貢獻，對清寒之退除役官兵及其眷屬、遺族，應予輔（濟）助，改善其生活品質，無論就社福政策、法源、服務照顧事實及與國家整體利益，輔導會所屬之「榮民服務處」、「榮民之家」及「榮總分院護理之家、公務病床」等，均屬居家、社區及機構式服務，服務就養榮民與服現役因戰（公）致身障者。

未來，隨臺灣人口結構快速老化，政府已正全力推動長照服務網

隨臺灣人口結構快速老化，輔導會應於榮家設置長照機構，榮服處亦應與地方長管中心相結合，榮總分院護理之家與公務病床，整建轉型為長照機構，榮家及榮分院協助培訓長照專業人力等配套措施。

建置及長照（保險）法施行；長照機構已區分：居家、社區、機構收住、綜合及其他 5 種類型，輔導會自應廣為宣導，除於榮家設置長照機構，榮服處亦應與地方長管中心相結合，榮總分院護理之家與公務病床，整建轉型為長照機構，榮家及

榮分院協助培訓長照專業人力等配套措施。

綜上，輔導會為行政團隊一員，所屬之榮服處、榮家及榮分院，

應持續安置榮民、榮眷及社會一般民眾。惟由於大陸來臺單身資深榮民大幅凋零，就養需求相對降低，青壯退伍軍人退伍後回歸家庭照顧；未來，應將退伍軍人長照需求，納入衛福部及地方政府專業部門協處，榮服處、榮家及榮分院長照業務亦併同移出。

肆、釋出榮家資源

榮家內住就養榮民目前仍以單身為主，平均年齡偏高（約 83 餘歲），依臺灣人口男性平均餘命 79 歲反推，預估 5 至 10 年將形成大幅凋零高風險期。另單身外住就養榮民快速銳減，有眷者相對增加（1992 年單身計 3 萬 5 千餘人、有眷計 7 萬餘人，迄 2014 年單身 6 千 8 百餘人、有眷 4 萬 3 千餘人），造成入住榮家者人數逐年降低，占床率相對下降，以致民意代表與地方政府經常關切與質詢，建議榮家資源應釋出與民共享，對輔導會形成極大壓力。

以未來 10-15 年榮家發展與規劃做基礎，就榮民安養、養護供需與榮家財務狀況分析（受政府財政困難影響，榮家未來營運所需之公務預算勢必逐年減少，必須尋求新的財務策略，挹注收入，減少公務預算支出）、推動基本理念、策略及具體措施等，研議榮家釋出之政策綱領，作為榮家下階段組織調整、年度預算編列、人力員額編配、行政管理、設施整（興）建及安置具體措施依據，俾能落實執行服務照顧工作。

爰此，榮民人口結構調整與少子化影響，榮家內住公費榮民將大幅減少，募兵制實施後，自費榮民增加，應參酌規費法合理訂定收費標準。

依老福法與長照法等相關法規，榮家設施及專業人力標準規範大幅提升，人事與營建工程、設施維護等成本相對提高，榮家經營方式亦應採增加歲入、降低歲出新的預算編列策略。釋出基本策略：

（一）東部地區已配合組織改造，已將 4 所榮家整併為 2 所，其需求能滿足未來東部社會老人與榮民安養、養護與長照之需求。

(二) 視地區長照需求，保留歷年已投入中程計畫全面更新之榮家，確保投資效益。

(三) 保留地理位置佳（都會型機構）、交通便捷、鄰近支援榮院（有利醫養結合）與安置率高之榮家。

(四) 檢討家區土地高低差過大、地理環境不適老人居住、及同一地區榮家數量過於集中，影響安置率之榮家（如臺南地區計有臺南、佳里與白河 3 所榮家）。

(五) 公費就養榮民大幅凋零，5 至 10 年內榮家占床率若低於 70% 以下，床位將予調整；另募兵制推動後，就養政策將以自費安置為主，故榮家應朝多功能、多面相服務機構規劃；如榮民或其眷屬（父母、配偶、子女）以自費及併同安置，榮家房舍及生活設施等勢必以自費與夫婦安置設計。

(六) 長照法施行後，規定榮家將設置長照機構，收置對象不再區分年齡、族群及身障者（目前 18-64 歲失能者安置身障機構或護理之家，65 歲以上失能（智）者安置老人福利機構），榮家部分設施必須調整且收置對象擴增。

(七) 未來，募兵制全面實行後，退伍青壯官兵就業需求殷切，可就區域性及退除役官兵人口結構，將部分榮家轉型為職業訓練中心分部。

(八) 隨政府財政日益緊絀，榮家營運所需基本行政維持及營建工程費用，必須採新的預算編列策略，將外部效益內部化，除擴大自費收置，委外經營，俾挹注收入，減少公務預算支出，減輕政府財政負擔。另可將占床率長期偏低及閒置土地，釋出或運用安置基金投資興建老人及社會住宅，提供年邁乏人照顧及無力購屋能力青壯退伍軍人租賃或購置。

伍、整併榮民及國軍醫療體系

輔導會榮民醫療照護體系，原有 3 所榮民總醫院 12 所榮民醫院，為落實政府醫療政策、共享醫療資源、結合健保制度變革及簡化服務流程，於 2010 年報奉行政院核定「輔導會所屬醫療機構經營整合計畫」，將 15 所榮民醫院依區域需求，採水平、垂直或併行方式，採近、中、長程階段推動整合，已於 2014 年完成 3 所榮民總醫院及 12 所地區榮民總醫院分院之整併。除仍負責榮民／眷健保醫療照護外，亦提供一般民眾醫療服務；另為照顧需長期照護之榮民，各榮民分院設立「護理之家」或「康復之家」之公務預算床，由政府編列預算照顧健保不給付，但需長期醫療照護之榮民／眷。

近期，各級榮民醫院受公務預算緊縮影響，採自負營虧方式經營，成立「高齡醫學中心」、開設「急性疾病後期照護病床」、推動「安寧照護」、發展「醫學研究」及推展「國際醫療」等；為促進榮民與國軍醫療體系資源有效運用，並擴展榮民與國軍官兵醫療服務密度，已自 2009 年起與國防部在「資源共享」、「平等互惠」、「學術交流」及「災防支援」原則下，簽訂策略合作協議；上述，均已顯現具體成效。另 3 所榮總及三軍總院已合作成立「國家級醫學中心臨床試驗聯盟」，委託國防部培訓軍醫官畢業後一般醫學訓練；臺北榮總與國防醫學院積極合作發展軍陣醫學及疫苗治療等研究與技術；現役軍人至所屬榮民醫院就醫，免付掛號費。以上種種做法，均朝兩醫療體系加強藥品聯標、人才培訓、醫療互惠、國際醫療及電子病歷互通等方面，互補支援，功能合作，提升醫療資源整合效能。

國軍醫院現有三軍、桃園、臺中、高雄及花蓮 5 所總醫院，尚有松山、基隆、北投、澎湖、中清、左營、岡山及屏東 8 所分院，外加 1 所新竹地區醫院，共 14 所軍醫院。其任務是包含了國防事業與醫療服務業兩種行業的綜合事業，其員工的組成自然以軍職人員為主體，也包含了自行聘用的醫療專業人員及相關作業員工。然而國軍醫院的角色是國防事業中為服務官兵及執行國軍作戰演訓中重要的一部份，同時也是在地方上具有公立醫院服務民眾的使命。由於 1995 年實施全民健保以後，國軍醫院均為中央健保局的特約醫院，同樣都必須面對目前醫療環境競爭的壓力。因此，國軍醫院平時擔任官兵醫療

及軍事機構的預防保健，並且配合軍事演訓衛生勤務作戰任務，而戰時更擔負作戰的前線支援作業；軍醫院為國防事業及公立醫院兩者兼備的條件機構，任務上必須兼具國防事業軍事任務的需求，亦須達成公立醫院負責地方醫療保健及防疫的功能。

臺灣醫療機構，主要屬臺大、長庚、馬偕、衛福部所屬、及軍醫與榮民等體系。綜上所述，軍醫與榮民醫療體系同質性頗高，且均已納入全國醫療網及健保特約醫院，為避免醫療資源浪費及提高競爭力，並能普及服務照顧近 500 餘萬榮民、軍人及其眷屬，應將軍醫及榮民醫療體系整併為國防醫療體系；在一個行政體系下，醫事人力來源充足，醫事器、藥材互通，醫學研究發展相互切磋等具體措施，將有效提升全國近 20 所軍事、榮民醫院醫護品質，嘉惠榮民、軍人／眷及社會一般民眾。

陸、事業機構經營方面

輔導會現有主要投資事業包括天然氣、客運及百貨等，共 25 家。依持股比例，推派董事長、總（副總）經理為公司負責人，並指派董、監事監督管理；2014 年稅後盈餘 26 億 4 千餘萬元，可認列投資收益約 8 億餘元。因負有安置榮民／眷政策，已安置 1,098 人，安置率 36.17%，持續協請各榮服處建立聯繫窗口，提升榮民／眷就業率。

由於輔導會成立初期，由安置基金投資各民營企業，俾安置大陸來臺單身退伍軍人就業，隨時空變遷，轉投資事業受多重因素影響，長期虧損及無競爭力者，已逐一結束營業或裁撤；另為安置國軍高階

安置國軍高階將級人員，應經妥慎檢視渠等學經歷後，輔導安排至轉投資事業擔任主管職務，併定期辦理企管知能專業研習，提升企業管理、公司治理相關知能

將級人員，經妥慎檢視渠等學經歷後，輔導安排至轉投資事業擔任主管職務，併定期辦理企管知能專業研習，提升企業管理、公司治理相關知能；惟長期以來，隨社會型態

轉變，高階將級人員至投資事業任職高階職務，常遭質疑專業知能不足、坐領高薪之肥貓等負面評論，造成困擾；為消除此等質疑、負面

評論及維護高階將級人員尊嚴，輔導會應將轉投資機構持續虧損或已不具競爭力者，出脫所有股權或結束營業；全面取消高階將級人員安置轉投資事業任高階職務政策，協調有關部會，修正相關法規，鼓勵民間企業或轉投資事業，依需要自行安置退伍軍人（不限階級），並依進用比率，由政府給予不同獎勵措施。

配合組織改造，現有武陵、清境及福壽山 3 座高山農場，彰化及臺東 2 座平地農場及 1 所森林保育處；2014 年農場機構農業收入 1 億 6 千餘萬元，提供 69.241 公頃土地執行造林；另為推展觀光行銷，已採辦理主題性旅遊活動，創造話題吸引遊客，2014 年遊客總數 253 萬 1 千餘人次，總盈餘 3 億 5 千餘萬元。由於政府組織改造即將成立農業部及環境資源部，輔導會所屬森林保育處將整併至環境資源部；另在農業及旅遊規劃與行銷等專業知能方面，軍人及退伍軍人均非學有專精，至農場擔任領導職務，易遭所屬質疑與檢控。輔導會應將農場經營權回歸農業與環境資源專責部會，俾使國家農業政策、國家公園管理、土地造林、有機（精緻）農業等，在一個行政體制下，落實執行。

柒、調整組織架構，輔導會併入國防部

2013 年 11 月 1 日行政院組改正式啟動，輔導會組改政策係採微調方式執行，會本部增設 1 位副主委、主任秘書，裁減秘（副秘）書長，增加退除業務處，同時整併秘書室、工程、行政管理（總務）、投資處及會屬榮服、榮家及農林機構等；編制員額（職員）由 1 萬 5 千餘減至 1 萬 2 千餘；另國防部移入 105 員約聘雇人力，承辦支俸榮民發放作業。由於規劃組改時機，並未將募兵制退除役官兵納入服務照顧對象，故榮服處及榮家編制員額，除配合 5 都行政區榮服處調整為 19 所（原 22 所），榮家調整為 16 所（原 18 所），餘職等並未改變。

未來，配合募兵制推動期程，以及長照服務法與保險法公布施行，修正相關法源，除將服役 4 至 9 年退除役官兵納入輔導安置對象，榮家亦將規劃設置長照機構，統由衛福部接管；另榮民與軍事醫療機構合併、出脫投資事業機構股權或結束營業及安置任務、農林機構併入農業及環資部等；輔導會勢必辦理第二階段組織改造工作，具體做

法如下：

- (一) 全面檢討會本部及所屬機構組織架構及編制員額。
- (二) 增加就學就業處人力與預算，以及於中、南部青壯榮民人口集聚區，成立職訓中心滿足渠等就業需求。
- (三) 長期占床率過低或地理位置偏遠榮家，檢討釋出衛福部運用，依地區需求設置長照機構，調整職缺／系，已具專業人力，優先進用，滿足高齡榮民／眷及一般民眾長照需求；另就養榮民則納入社會低、中低收入戶，符合條件者，給予社會福利津貼與補（救）助。
- (四) 受政府預算緊縮影響，檢討安置及醫療基金現行運用規定，榮家年度公務預算可成立基金編列（自負盈虧），並釋出榮家閒置土地，運用安置基金投資興建老人或社會住宅（公寓），提供年邁乏人照顧及青壯退除役官兵租賃或購置（非屬社會福利範疇）。
- (五) 退出轉投資事業，重新修正安置基金運用作業規定，並協調有關部會修正法規，獎（鼓）勵民間企業進用具專業知能之退伍軍人。
- (六) 榮民醫療機構併入軍事醫療機構，統由國防部軍醫局督管；並重新修正無職退伍軍人、眷屬全民健保補助規定，減少公務醫療預算編列及支出。
- (七) 各地區退伍軍人服務照顧，納入衛福部全國社會安全網，由地方政府依「社會救助法」、「社會福利津貼補助」等相關規定，納入社會福利照顧對象。
- (八) 經業務整併後，輔導會原有 5 大核心任務已大幅調整減少，由原輔導安置榮民政策，改為退伍軍人之服務照顧，並置重點於就學、就業，年度預算由目前將近 300 億餘元，調降至 100 億元以內；現行輔導條例、組織規程、通（準）則及組織架構等，均應修正或停止適用，研議併入國防部，並由行政院成立組改專案小組，跨部會辦理。

國軍退輔制度為政府重要施政之一環，攸關「國防建軍、經濟建設、社會安定」至鉅。退伍軍人之服務照顧原本即屬國防政策重要一環，輔導會已累積了 60 餘年經驗；未來，服務照顧對象已不再侷限「榮民」，擴大至退伍軍人，自應創新思維，大幅改革與調整服務照顧政策、修正法規與訂定各項具體措施，以符合國家發展願景及滿足渠等需求與社會期待。

新境界文教基金會

董事長：蔡英文

執行長：林全

副執行長：劉建忻

蕭美琴

New Frontier Foundation

President: Ing-Wen TSAI

CEO: Chuan LIN

Vice CEO: Chien-Sin LIU

Bi-Khim HSIAO

國防政策諮詢小組

召集人：陳文政

諮詢委員：

李文忠

吳明蔚

吳怡農

柯承亨

胡鎮埔

翁明賢

黃順章

廖祥順

盧天麟

蔡行健

蔡明憲

蘇紫雲

以及不具名的一位退役海軍少將

And an anonymous retired rear admiral

幕僚：何仁傑

Staff: Ren-Jin HO

國防小組感謝吳釗燮秘書長的督導協調。

Defense Policy Advisory Committee

Convener: York W. CHEN

Standing Members:

Wen-Chung LEE

Benson WU

Enoch WU

Michael KO

Chen-Pu HU

Ming-Hsien WONG

Shun-Chang HUANG

Benny Hsiang-Shun LIAO

Tien-Lin LU

Hsing-Chien TSAI

Michael M. TSAI

Tzu-Yun SU

The Committee thanks DPP Secretary General Joseph Wu for his supervision and coordination.



國防政策藍皮書

Defense Policy Blue Papers

- | | |
|---------------------|---|
| 第一號報告
DEF-PUB 01 | 民進黨的國防議題
DPP's National Defense Agenda |
| 第二號報告
DEF-PUB 02 | 中科院轉型與厚實自主國防核心研製能量
Transforming the CSIST: Strengthening Indigenous Defense Research and Development |
| 第三號報告
DEF-PUB 03 | 建立權責相符的國家安全會議
An Accountable National Security Council |
| 第四號報告
DEF-PUB 04 | 開啟臺美國防夥伴關係的新章節
New Chapter for Taiwan-U.S. Defense Partnership |
| 第五號報告
DEF-PUB 05 | 二〇二五年中國對臺軍事威脅評估
China's Military Threats against Taiwan in 2025 |
| 第六號報告
DEF-PUB 06 | 新世代的軍人
New Generation of Soldiers |
| 第七號報告
DEF-PUB 07 | 振興臺灣國防核心產業
Bolstering Taiwan's Core Defense Industries |
| 第八號報告
DEF-PUB08 | 人道救助與災害防救
Humanitarian Assistance and Disaster Relief |
| 第九號報告
DEF-PUB09 | 二〇二五年臺灣軍事防衛能量
Taiwan's Military Capacities in 2025 |
| 第十號報告
DEF-PUB10 | 資訊保護與戰略溝通
Information Protection and Strategic Communication |
| 第十一號報告
DEF-PUB11 | 精進退輔制度
Refinement of Veteran Affairs |

地址：台北市 100 北平東路 30 號 8 樓
Address: 8 F., No. 30, Pei-Ping E. Rd., Taipei, 100, Taiwan
TEL: (02) 2356 8028
For more information: <http://www.dppnff.tw>