僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：2742

議題研析

一、題目：替代役召集新制相關法制淺析

二、議題所涉法規

替代役實施條例、替代役役男服役期滿後召集服勤實施辦法

三、背景說明

為強化替代役備役役男（下稱備役役男）於非常事變或戰時執行民防任務的能力，內政部與國防部於民國（下略）114年3月17日會銜修正發布替代役役男服役期滿後召集服勤實施辦法（下稱本辦法）。修正重點包括：演訓召集日數從1天內延長至5天內，並增訂「必要時」內政部得「視需要」酌增年限、次數、日數。此外，刪除全年受勤務召集總日數不得超過60天的限制。內政部強調，現階段備役男的各類演訓召集仍維持以往做法，召集日數在5日以內，對象為退役8年內的備役役男。然而，內政部也指出，在特殊狀況如重大災害發生時，經與國防部會商後，將審慎考慮召集退役9年以上尚未除役的備役役男協助救災等勤務。本次修法係為提升備役役男的緊急應變與自主防災能力，以因應全球氣候異常、國際情勢緊張及天然災害頻繁等挑戰，維持政府及社會功能之正常運作[1]。引發各界對替代役備役召集制度調整相關法制問題之討論。

四、問題爭點

本辦法此次修正，旨在調整替代役備役召集之強度與彈性。修正條文將演訓召集延為5日以內，並賦予主管機關「必要時」得「視需要」增加召集年限、次數、日數之權限，同時刪除勤務召集全年

[1] 杜德義，替代役修法擴大召集　內政部：特殊狀況審慎考量，台灣時報，114年3月25日，第5版。

總日數之限制。該修正雖可強化國家應變人力，然其新增「必要時」得「視需要」酌增年限、次數、日數之彈性條款，涉及不確定法律概念，缺乏明確客觀之判斷基準，對備役役男之個人身心、家庭照顧及原有工作可能產生重大影響，引發違反法律保留原則之疑慮。如何在強化國家應變能力與保障備役役男權益間取得衡平，爰就此提出研析意見。

五、探討研析

（一）修法必要性探討

揆諸修正前本辦法規定，備役役男演訓召集日數僅1日，時間過於短促恐難達實質訓練成效；勤務召集亦有全年總日數上限，面對極端災害或戰事，可能無法滿足持續性人力需求。鑑於近年全球氣候異常致災害頻仍、區域衝突風險升溫，國家對民防支援能量之需求顯著提升，促使我國須前瞻擘劃整體安全戰略，積極推展全民國防理念，將社會各部門防護能力與應變準備納入核心要素。行政院111年核定之因應全民國防兵力結構調整之替代役配合方案，已確立將替代役備役納入民防運用之政策[2]。爰本次修法延長演訓召集天數，以強化訓練品質；並取消勤務召集全年總日數之限制，以因應國家安全戰略需求、提升災害防救韌性，從確保國家政務持續運作、維護社會安全秩序及健全全民防衛動員體系等角度觀之，其修法方向與政策目標具有一定之必要性與正當性。

（二）建議事項

1. 為符合授權明確性原則，允宜檢討修正替代役實施條例（下稱本條例）相關條文

參酌司法院釋字第443號、743號解釋意旨，所謂授權明確性原則，係指法律授權行政機關訂定之法規命令，如涉及人民之自

[2]內政部網站，新聞稿（因應全民國防兵力結構調整 替代役配合方案），111年12月29日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&sms=9009&s=275042，最後瀏覽日期：114年4月8日。

由權利時，其授權之目的、範圍及內容必須明確而言。現行本條例第59條第1項規定：「替代役役男服役期滿後，應按其服役類別、專長、年齡、體位納入勤務編組，平時演訓、非常事變或戰時，得視需要召集服勤；其服勤之範圍、人數、編組及召集之實施辦法，由主管機關會同國防部定之。」，形式上雖有授權規定，惟此次本辦法修正，賦予主管機關（內政部）於「必要時」，得「視需要」增加備役役男演訓召集之年限、次數、日數，並廢除勤務召集全年總日數之上限，已實質上擴張國家對備役役男行使召集權之強度與範圍，對於備役役男之個人自由、工作權及家庭生活等基本權利，具有潛在之重大影響，然現行本條例規定對「視需要」與「必要時」實施相關召集，卻缺乏具體定義。雖本辦法第3條修正說明對演訓召集之「必要時」解釋為因應氣候異常、國際情勢緊張、天然災害頻仍之需要，「視需要」解釋為平時由內政部與全民防衛動員體系會商，或由召集機關報請內政部審酌核定增加召集年限、次數、日數；勤務召集之「必要時」為非常事變或戰時、緊急狀態、天然災害或極端狀況，「視需要」為非常事變或戰時，由內政部與全民防衛動員體系會商，或由召集機關報請內政部審酌核定增加召集日數，然此僅為說明欄之修正理由說明而已，且仍屬法規命令層次範疇。

鑑於本辦法修正對人民權利限制之深度與廣度，其法源依據之明確性，應受嚴格之檢視。爰建議修正本條例第59條，於母法層級對授權主管機關訂定召集辦法之內容與範圍，作出更為明確具體之界定。如適度限制演訓召集之次數與日數；針對特殊必要情況（如因應非常事變或戰時，國家面臨緊急狀態、天然災害或極端狀況）須實施勤務召集時，應明確規範其條件、程序，使主管機關裁量權之行使有更清晰的法律依據及界限，確保備役役男之權益。

2.確保召集選充機制之公允性，避免集中召集特定役別

研究指出，替代役男服役期滿後，係由內政部依役別及專長

納入「治安維護組」、「防災救護組」、「社會服務組」及「公共服務組」等四大勤務類組進行管理，並由內政部及地方政府共同成立之管理中心依需用機關或地方政府計畫辦理召集訓練事宜。截至109年4月，全國列管31萬8千餘名替代役備役役男分屬79個需用機關管理，然於101至108年間僅有內政部及法務部等少數機關實際辦理演訓召集，8年總召集人數共7,013人，佔全體列管人數比例僅2.20%。更值得關注的是，召訓對象呈現高度集中化現象，絕大多數為內政部列管之公共行政役役男，導致「公共服務組」召訓率(5.53%)遠高於「防災救護組」(0.05%)、「治安維護組」(0%)及「社會服務組」(0.26%)，各組別間召訓比例極為懸殊，顯示召集作業長期集中於特定機關所屬之特定役別，召訓之公允性實值商榷[3]。

本次修法後，替代役備役召集強度與頻率均可能提升，召集對象選定必須恪遵公平、公正原則，以維繫選充制度公信力。若僅為便宜行事而將召集對象集中於特定役別（如公共行政役），不僅引發差別待遇疑慮，亦可能造成人力資源運用偏失。憲法第7條平等原則規定，政府對人民若無正當理由，不得有差別待遇。備役役男雖服役時之役別不同，退役後受召集之法律地位應屬相當。若召集選充機制長期偏重特定役別，未提出合理說明，其公平性將受挑戰。替代役制度目的在運用役男專業知識與技能服務社會，役別涵蓋警消、醫療、環保、教育、科技等多元面向。備役役男於相關領域之專業經驗是國家應對災害、維持社會機能之寶貴資產。若召集選充機制未能識別並運用多元專長，僅側重一般行政支援，將無法最大化替代役備役人力資源效益。建議主管機關建立兼顧公平性與專業性之召集選充機制，包括任務需求導向評估、完善備役人力資料庫、建立透明客觀選員標準及跨役別衡平考量，確保召集作業符合公平正義，精準運用人力，提升民防體系專業應變能量。

撰稿人：田華仁

[3] 曾文煌，《我國後備軍人及替代役備役役男召訓現況及其相關問題之探討》，立法院預算中心專題研究，109年7月，頁25-26。