



# 從2012~2023年 中共兵役制度之變革

## 作者簡介



謝游麟退役上校，陸軍官校75年班、戰爭學院94年班、國防大學國防科學研究所博士班92年班；曾任營長、群指揮官、主任教官、國防大學戰爭學院副院長，現任陸軍專科學校兼任助理教授。

## 提要

- 一、習近平就任中共領導人後就大力推動國防與軍隊改革，其中在兵役制度改革方面，將「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合」，調整為「以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合」的兵役制度。
- 二、中共2021年新修訂的《兵役法》規定：國家實行「兵役登記制度」，藉此精準掌握可服現役及預備役人員的數量、素質、動態和分布狀況。另將民兵退出預備役人員範疇，以強化預備役部隊「軍」的屬性。
- 三、2023年3月起施行新制定的《預備役人員法》，較引人關注的內容有：上調預備役人員的退役年齡，以擴大控制和徵召範圍、強化預備役專業人才；人員召集或徵集直接由部隊負責通知，藉此縮短預備役人員的動員時間。
- 四、在完善徵兵工作方面，年度內實施「兩徵兩退」，增加徵集次數，減少單

次入伍新兵及老兵退伍數量，保持兵員平穩進出；2023年5月施行新修訂的《徵兵工作條例》，主要將「大學生」與「退役士兵」列為徵集對象。另新增「戰時徵集」規定，著重於「強徵」軍隊所要的兵員，確保於戰時能快速形成戰鬥力。

關鍵詞：兵役制度、兵役法、預備役人員法、兩徵兩退、徵兵工作條例

## 前言

習近平自2012年就任中共第五任領導人以來，就頻頻在公開場合喊出「強國夢」、「強軍夢」等口號，為了加速實現這些夢想，於2015年推動中共有史以來最大規模的國防與軍隊改革(以下簡稱「軍改」)。軍改在「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則下，區分「領導指揮體制改革」、「規模結構和力量編成改革」、「軍事政策制度改革」三階段進行。前兩階段已基本完成，第三階段軍事政策制度的改革自2018年開始，現仍持續進行中。<sup>1</sup> 至目前為止，中共對於軍事政策制度的改革，制定或修訂了許多法令規章，提供其軍隊與社會各界遵循：如國防建設方面的《國防法》；軍人(含退役軍人)權益方面的《軍人地位和權益保障法》及《退役軍人保障法》；與兵役制度相關的《兵役法》、《預備役人員法》、《

徵兵工作條例》等，引起外界普遍的關注。

其中對於兵役制度的改革，自中共建政以來就經過多次的調整，每次的調整皆有其時代背景與意義，影響層面擴及國家社會各領域。尤其兵役制度本身具有國家性、全民性、軍事性、法律性、公開性等特徵，不僅是建軍之前提、動員之基礎，更為國防之根本，攸關國防安全與建軍備戰成效甚鉅。若能藉著探討中共兵役制度的變革與最新發展，對其軍隊兵源補充、更新、安置、儲備等問題加以研究，不失為瞭解中共國防與軍隊建設發展的重要途徑。基於此，本文首先對與中共兵役制度相關之名詞作一界定，接續回顧其兵役制度之歷史脈絡，最終探討習近平時期(2012~2023年)兵役制度之變革。期能藉此研究知彼知己、以敵為師，進而有益於我國兵役制度與國防建設之發展。

1 烏銘琪，〈決定軍隊未來的關鍵一招——關於深化國防和軍隊改革〉《解放軍報》(北京)，2022年9月29日，版2。



## 名詞界定

### 一、兵役制度

中共2000年出版的《軍事辭海》中對「兵役制度」的釋義：國家關於公民參加武裝組織或在武裝組織之外服行軍事義務的制度。主要包括公民參加軍隊等服役、在軍隊外服預備役、在校學生接受訓練以及優待撫恤和退役安置等方面的規定。<sup>2</sup>由此定義可看出，中共兵役的履行者為「公民」，其範圍包括服現役、預備役等，在責任上必須「承擔軍事任務」，在義務上必須接受「軍事訓練」。

### 二、義務兵役制、志願兵役制

義務兵役制又稱「徵兵制」，這種制度是國家利用法律形式規定公民在一定的年齡內必須服一定期限的兵役，帶有強制性；志願兵役制又稱「募兵制」，這種制度是公民憑自願應召到軍隊服兵役，並與軍方簽訂服役合同。<sup>3</sup>

### 三、義務兵、志願兵

依據中共1998年《兵役法》，士兵包括義務兵(義務兵役制士兵)和志願兵(志願兵役制士兵)，「義務兵」服現役的期

限為兩年，服役期滿後，根據軍隊需要和本人自願，經批准可以改為「志願兵」。然隨中共兵役制度改革，凡新兵進入軍隊的第一個服役階段，為期兩年，無論是義務性質或志願性質，統稱「義務兵」。而「志願兵」一詞已減少被使用，逐漸被「士官」(2021年改稱「軍士」)取代，故目前中共軍隊人員組成包括軍官、軍士、義務兵、文職人員等4類。<sup>4</sup>

### 四、民兵

「民兵」是不脫離生產的群眾武裝組織，是中共武裝力量的組成部分，也是解放軍的助手和後備力量。鄉、民族鄉、鎮、街道和企業事業單位均須建立民兵組織，凡18~35周歲符合服兵役條件的男性公民，應當參加民兵組織。民兵任務：(一)參加社會主義現代化建設；(二)執行戰備勤務，參加防衛作戰，抵抗侵略，保衛國家；(三)為現役部隊補充兵員；(四)協助維護社會秩序，參加搶險救災。<sup>5</sup>為了有效執行民兵工作，中共中央於1990年頒布《民兵工作條例》，各地方則頒布《民兵預備役工作條例》，提供遵循。

### 五、預備役

2 軍事辭海編輯委員會，《軍事辭海——軍事綜合卷》(北京：中國軍事科學院，2000年8月)，頁110。

3 〈我國兵役制度的發展歷史及現行兵役制度情況〉，2010年10月17日，《首都徵兵網》，<http://www.bjzbb.com/article/270966>，檢索日期：2023年5月1日。

4 賽宗寶，〈全面加強新時代文職人員隊伍建設〉《解放軍報》(北京)，2023年1月6日，版2。

5 〈中華人民共和國兵役法(2011修正)〉《中國法律檢索系統》，<https://law.pkulaw.com/chinalaw/4e67f8fc2c98e72cbdfb.html>，檢索日期：2023年5月2日。

中共兵役區分「現役」和「預備役」，其中「預備役」是公民在軍隊外所服的兵役，是國家儲備後備兵員、戰時實施兵員動員的重要措施。在解放軍服現役的稱「現役軍人」；預編到解放軍現役部隊或者編入解放軍預備役部隊服預備役的公民稱「預備役人員」，區分預備役軍官和預備役士兵。<sup>6</sup>中共「預備役部隊」正式組建於1980年代，此類部隊是以現役軍人為骨幹、預備役官兵為基礎，按照軍隊統一的體制編制組成的武裝力量(1986年正式列解放軍建制序列)，戰時根據國家發布的動員令轉為現役。

成立之初，預備役部隊實行軍隊與地方黨委、政府「雙重領導」制度，之後有《預備役軍官法》陸續頒布。<sup>7</sup>2020年6月中共中央印發《關於調整預備役部隊領導體制的決定》明確指出：「自2020年7月1日零時起，預備役部隊全面納入軍隊領導指揮體系，由現行軍隊與地方雙重領導調整為黨中央、中央軍委集中統一領導。」<sup>8</sup>在任務方面，依中共2021年的《國

防法》規定：預備役部隊按照規定進行軍事訓練、執行防衛作戰任務和非戰爭軍事行動等任務。

## 六、徵兵

中共「徵兵」指徵集公民到軍隊服現役，包括應履行兵役義務或志願到軍隊服役的公民(目前以後者為主)。<sup>9</sup>

## 中共兵役制度發展之歷史脈絡

中共對於兵役制度的制定與實施已有相當長的時間，若要深入探討習近平時期(2012~2023年)兵役制度之變革，應回顧中共自建政以來兵役制度發展的歷史脈絡，始能見樹又見林，約可區分5個階段加以概略說明。<sup>10</sup>

### 一、志願兵役制(1927~1955年)

從1927年建軍起到建政初期，中共為了肆應各階段戰爭發展的需要，不斷地利用思想教育和政治動員，號召人民群眾自願參軍服役，以補充軍隊兵員，即實行所謂的「志願兵役制」。自願參軍的人員，長期地在軍隊服務。

6 「預備役人員」是一種兵役身份。2021年10月1日新修訂之《兵役法》生效前，預備役人員包括預編到現役部隊、編入預備役部隊、編入民兵組織服預備役和以其他形式服預備役等4種形式。

7 新華社，〈2010年中國的國防〉，2011年3月10日，〈中華人民共和國中央政府網〉，[http://www.gov.cn/zhengce/2011-03/31/content\\_2618567.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2011-03/31/content_2618567.htm)，檢索日期：2023年5月2日。

8 白宇，〈關於調整預備役部隊領導體制的決定〉《人民日報》(北京)，2020年6月29日，版1。

9 Allen, Kenneth. "The Evolution of the PLA's Enlisted Force: Conscription and Recruitment (Part One)," China Brief (Washington, DC), Vol.22, No.1(2022), p7.

10 李保忠，〈中外軍事制度比較〉(北京：商務印書館，2004年5月)，頁232~238。



## 二、義務兵役制(1955~1978年)

為縮減常備兵員、節省軍費開支、積蓄大量經過訓練的預備兵員，中共於1955年7月第一屆全國人民代表大會第二次會議通過並正式頒布第一部《兵役法》，共9章58條，規定年滿18歲的男性公民有服兵役義務(第2條)，正式實行「義務兵役制」。《兵役法》同時規定了義務兵服役年限：陸軍3年、空軍4年、海軍5年，並建立了退役和預備役制度。之後，1965年中共第三屆全國人民代表大會決定，將役期改為陸軍4年、空軍5年、海軍6年；1967年中共中央再次調整義務兵役期陸軍2年、空軍3年、海軍4年。<sup>11</sup>

## 三、志願兵役制(1978~1984年)

1978年3月中共第五屆全國人大常委會第一次會議通過了《關於兵役制問題的決定》(以下簡稱《決定》)。《決定》提及：為加速軍隊革命化、現代化建設，特決定實行「義務兵與志願兵相結合的制度」，並對現行義務兵的服役年限作適當延長，其中陸軍3年、空軍4年、海軍5年。另外，《決定》亦指出：為使部隊保持一定數量的基層和技術骨幹，以增強戰鬥力

，服滿現役的義務兵，可根據部隊的需要和本人自願「超期服役」，並將超期服役的義務兵改稱為志願兵。<sup>12</sup>

## 四、以義務兵役制為主體的義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度(1984~1998年)

1984年5月，中共第六屆全國人民代表大會第二次會議通過新修訂的《兵役法》，共12章65條。其中第2條規定：「中華人民共和國實行義務兵役制為主體的義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度。」<sup>13</sup>

### (一)修訂原因

1.1955年《兵役法》的制定，由於缺乏經驗和當時條件的限制，某些規定不夠完善。

2.基於新形勢、新任務，對國防現代化和後備力量建設提出了更高的要求。

3.軍隊建設指導思想發生戰略性改變：即由早打、大打、打核戰的臨戰狀態轉入革命化、現代化、正規化建設的相對和平建軍時期。

4.自1955年《兵役法》實施近30年以來，已進行了一系列兵役制度的改革，須

11 〈我國兵役制度的發展歷史及現行兵役制度情況〉，2010年10月17日，《首都徵兵網》，<http://www.bjzbb.com/article/270966>，檢索日期：2023年5月4日。

12 中華人民共和國國務院，〈關於兵役制問題的決定〉，2019年1月28日，《維基文庫》，<https://zh.wikisource.org/wiki>，檢索日期：2023年5月6日。

13 全國人民代表大會，〈中華人民共和國兵役法(1984年)〉，2018年2月23日，《維基文庫》，<https://zh.wikisource.org/zh-hant>，檢索日期：2023年5月9日。

要以法律形式加以確認。<sup>14</sup>

(二)與1955年《兵役法》之主要差異

1.將「義務兵役制」改為「以義務兵役制為主體的義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」。

2.將武裝力量由各軍兵種組成，改為由解放軍、武裝警察部隊、民兵組成。

3.對軍官的補充和退役、義務兵的徵集和服現役制度作了大幅度的改革。其中義務兵服現役的期限：陸軍3年，海軍、空軍4年。

4.將「民兵制度」納入新《兵役法》；對民兵與預備役相結合作出了明確規定，如年齡結合、組織結合、訓練工作結合等。<sup>15</sup>

## 五、義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度(1998~2021年)

1998年12月，中共第九屆全國人民代表大會常委會第六次會議審議通過《兵役法》修正案，計修改 11 個條款、新增 3 個條款，共12章68條。第二次修訂的《兵役法》，刪除了1984年《兵役法》中的「義務兵役制為主體」的說法，保留了「兩個結合」基本制度，即確立了實行「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結

合」的兵役制度。

(一)修訂原因

1.1993 年重新調整軍事戰略方針，實行軍隊建設的「兩個轉變」，即「在軍事鬥爭準備上，由打贏一般條件下局部戰爭向打贏高技術條件下局部戰爭轉變；在軍隊建設上，逐步由數量規模型向質量效能型轉變、由人力密集型向科技密集型轉變。」在順應軍事戰略方針的調整及實行「精兵政策」下，原《兵役法》有些條款已無法適應新時期國防與軍隊建設所需。

2.隨改革開放、市場經濟多元發展，中共社會上普遍存有抗拒服兵役氛圍，使得以義務兵為主體的兵役制度，難以提高軍隊對社會青年的吸引力，並造成兵役工作的推動充滿挑戰，須從法律層面加以規範。<sup>16</sup>

(二)與1984年《兵役法》之主要差異

1.將「義務兵役制為主體的義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合」改為「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合」的兵役制度。

2.將陸、海、空軍義務兵服現役期限一律改為「2年」，並取消了「超期服役」的規定。

14 同註10，頁234。

15 王聖聰，〈中共民兵與預備役相結合之研究〉《國防雜誌》(桃園)，第8卷第5期，1992年11月，頁72、73。

16 何柁燕，〈中共兵役制度及其現存問題研究〉《展望與探索》(臺北)，第2卷第4期，2004年4月，頁71、72。



3.對志願兵服役制度進行了改革：  
(1)服役期限由8~12年改為3~30年；(2)  
可直接招募民間人才。

自1998年對《兵役法》修訂後，中共也分別於2009年、2011年再進行小幅度修訂，但仍實行「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」。儘管中共試著完善兵役制度，然在徵兵成效上並不如預期，顯露出「兵源荒」、「徵兵難」的窘境。究其原因在於兵役制度的結構性問題、徵兵時機不佳、徵兵工作缺乏積極能動性與透明度、青年服兵役意願低落、逃兵懲處規定徒具形式等。<sup>17</sup>另外，此時也受了實施近30年的「一胎化」政策因素影響，社會上與軍隊中「獨生子女」比例偏高問題，也窒礙著中共兵役制度的正向發展，當然這些問題到了習近平時期也形成了重大考驗，改革勢在必行。<sup>18</sup>

## 通過2021年《兵役法》修訂

對於兵役制度的改革，習近平首先通過2021年《兵役法》修訂，試圖解決長

期以來兵役工作上的體制性障礙、結構性矛盾、政策性問題，以達其強軍目標。<sup>19</sup>

### 一、章節目錄

中共於1955年通過了首部《兵役法》，之後在1984年、1998年、2009年、2011年先後做過多次修訂，至習近平時期再針對2011年的《兵役法》做修訂，並於2021年10月1日公布實施新修訂的《兵役法》。新《兵役法》區分為11章65條，較2011年《兵役法》12章74條之內容精簡許多，兩者目錄之比較如表1所示。<sup>20</sup>在表1中可看出，2021年的《兵役法》增加「兵役登記」一章，並將「現役軍人的待遇和退出現役的安置」一章調整為「服役待遇和撫恤優待」、「退出現役軍人的安置」兩章。刪除「民兵」、「預備役人員的軍事訓練」、「普通高等學校和普通高中學生的軍事訓練」等3章，修訂幅度不可謂之不大。

### 二、主要修訂內容

#### (一)新增

1.兵役工作堅持共產黨的領導，貫徹

17 同註16，頁78~80。

18 席志剛，〈兵源之惑中國強軍面臨新挑戰〉，2011年6月3日，《新浪新聞》，<https://news.sina.cn/sa/2011-06-03/detail-ikftssap3822435.d.html>，檢索日期：2023年5月9日。

19 于浩，〈關於《中華人民共和國兵役法(修訂草案)》的說明〉，2021年8月23日，《全國人民代表大會》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/8d263150fd9f4d63825551f9b75d32cb.shtml>，檢索日期：2023年5月10日。

20 中共2021年之《兵役法》全文見〈中華人民共和國兵役法(2021修正)〉《中國法律檢索系統》，<https://law.pkulaw.com/falv/6a9dc31be3bd94e4bdfb.html>，檢索日期：2023年5月10日。

表1 2011年與2021年《兵役法》目錄之比較

章節	2011年《兵役法》	2021年《兵役法》
第一章	總則	總則
第二章	平時徵集	兵役登記
第三章	士兵的現役和預備役	平時徵集
第四章	軍官的現役和預備役	士兵的現役和預備役
第五章	軍隊院校從青年學生中招收的學員	軍官的現役和預備役
第六章	民兵	軍隊院校從青年學生中招收的學員
第七章	預備役人員的軍事訓練	戰時兵員動員
第八章	普通高等學校和普通高中學生的軍事訓練	服役待遇和撫恤優待
第九章	戰時兵員動員	退役軍人的安置
第十章	現役軍人的待遇和退出現役的安置	法律責任
第十一章	法律責任	附則
第十二章	附則	

資料來源：作者自製。

習近平強軍思想(第4條)。

2.普通高等學校應當有負責兵役工作的機構(第9條)。

3.縣級以上地方人民政府和同級軍事機關應當將兵役工作情況作為擁軍優屬、擁政愛民評比，和有關單位及其負責人考核評價的內容(第10條)。

4.加重縣級以上地方人民政府兵役機關責任(第10、11條)。

5.國家加強兵役工作資訊化建設(第11條)。

6.對「兵役登記」的物件範圍、標準條件、程式辦法、資訊管理、查驗核驗等進行強制規範(第14、15、16、17、18條)。

7.研究生的徵集年齡放寬至26周歲(第20條)。

8.義務兵服現役期間表現特別優秀的

，經批准可以提前選改為「軍士」(第27條)。

9.公民入伍時保留戶籍(第49條)。

10.增加軍士和軍官退出現役可以「採取逐月領取退役金」的方式進行安置(第53、54條)。

11.應徵公民拒絕、逃避徵集服現役者，「不得聘用為國有企業和事業單位工作人員」，並「納入履行國防義務嚴重失信主體名單實施聯合懲戒」(第57條)。

### (二)調整

1.新的兵役制度由「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合」，改為「以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合」的兵役制度(第3條)。

2.原預備役人員包括預編到現役部隊、編入預備役部隊、編入民兵組織服預備役和以其他形式服預備役等4種形式，改





為預編到現役部隊或編入預備役部隊服預備役兩種形式(第6條)。

3.原「在國家發布動員令以後，各級人民政府、各級軍事機關，必須迅速實施動員」，調整為「在國家發布動員令或者國務院、中央軍事委員會依照國防動員法採取必要的國防動員措施後，各級人民政府、各級軍事機關必須依法迅速實施動員」(第44條)。

4.把義務兵家庭優待金由原地方財政事權調整為中央與地方共同財政事權(第50條)。

### (三)刪除

1.中共武裝力量由解放軍、武警部隊和民兵組成。

2.關於「民兵」的所有內容。

3.«預備役人員的軍事訓練»、「普通高等學校和普通高中學生的軍事訓練»的所有內容。

另外，隨著文職幹部、國防生制度的取消，2021年的《兵役法》亦將「國防生」、「文職幹部」等詞刪除，而士官則由「軍士」取代之。<sup>21</sup>

## 三、戰略意涵

### (一)基於正名與國情修訂兵役制度

目前世界各國所實行的兵役制度，主要為徵兵制(義務兵役制)、募兵制(志願兵役制)、徵募混合制等3種類型。<sup>22</sup>而中共2011年《兵役法》提出之「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」，就其內涵來看，「義務兵」、「志願兵」、「民兵」、「預備役」四者似乎無法適切反映出是採何種類型兵役制度。為與世界各國兵役制度類別接軌，調整為「志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合的兵役制度」，直接用「志願兵役」、「義務兵役」等詞彙在於「正名」，讓國人與外界一目了然中共之兵役制度。至於以「志願兵役為主體」在於肆應國情、軍情，即是肆應中共目前公民服兵役皆是採自願性的現況，而「志願兵役與義務兵役相結合」，則是為爾後實施「義務兵役」制預留空間，保持彈性。

(二)「兵役登記」旨在為動員做準備與強化公民對於兵役的重視

新《兵役法》專設「兵役登記」一章，明確「國家實行兵役登記制度」，<sup>23</sup>每名男性青年在年滿18周歲時，無論

21 從2017年起，中共不再從普通高中畢業生中定向招收國防生，也不再從在校大學生中考核選拔國防生；2021年1月1日起中共實施《現役軍官管理暫行條例》，文職幹部正式退出現役體制；2021年1月施行的《國防法》，用「軍士」取代了「士官」這個長期使用的稱謂。

22 轉引自高辰，〈解讀各國兵役制度與徵兵政策：募兵漸流行〉，2013年8月13日，《新華網》，<https://www.chinanews.com.cn/mil/2013/08-13/5155311.shtml>，檢索日期：2023年5月15日。

23 兵役登記包括「初次兵役登記」和「預備役登記」。

是否參軍都要依法履行兵役登記義務，並於第10章「法律責任」中規定，若拒絕、逃避兵役登記者須接受罰責。中共創新此一舉措應有以下兩個目的：

### 1. 強化公民對於兵役的重視與責任感

目前中共實行以「志願兵役為主體」的兵役制度，並非人人都要服兵役，而「兵役登記」是所有適齡公民的義務，此項規定人人都要遵守，凸顯公平性。尤其藉著兵役登記讓適齡公民感受到國家已對其進行「兵役管理」，增加其對兵役的重視與責任，並隨時作好被國家徵召的準備。

### 2. 為戰時動員做準備

中共藉兵役登記建立全國可服現役及預備役人員的「資料庫」，藉此精準掌握這些人員的數量、素質、動態和分布狀況，不僅利於其兵役工作之推展與成效，且能準確掌握後備力量動員潛力，為戰時兵員動員作準備及應對可能發生的緊急狀況。

(三) 民兵退出預備役是預備役制度改革的一部分

新《兵役法》將原有關民兵部分全部刪除，預備役人員中亦未包括民兵

，由此可見民兵不再納入中共預備役範疇，民兵與預備役不再相結合。對於民兵制度如此重大調整，主要在於中共軍改之指導文件《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》中指出：「優化預備役部隊結構，壓減民兵數量，調整力量布局和編組模式」。<sup>24</sup> 其中優化預備役部隊的重要舉措之一，就是自2020年7月起，中共依「軍是軍、警是警、民是民」原則，對預備役部隊領導體制、教育訓練、武器裝備等進行調整。強化其「軍人」的基本屬性，確保預備役部隊與現役部隊之間實現無縫連接，將預備役朝「備戰打仗」方向改革。<sup>25</sup>

在民兵方面，民兵為不脫離生產的群眾武裝組織，是中共進行「人民戰爭」的重要基礎，接受國務院與中央軍委雙重領導，擔任參加社會主義現代化建設等任務，其與預備役部隊之比較如表2。由表2看出，民兵中「民」的屬性相對突出，顯然與中共對預備役與現役體制「一體化」的改革不相肆應。故為對接現役部隊，將預備役與民兵明確區分，另亦藉此解決民兵與預備役部隊兩者建用不一致、職能交叉重疊、爭搶資源等問題。<sup>26</sup> 在民兵

24 新華社，〈中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見〉，2016年1月1日，《人民網》，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0101/c1011-28003376.html>，檢索日期：2023年5月15日。

25 杜小龍，〈查漏補缺！關於我軍預備役部隊，你瞭解多少？〉，2020年7月15日，《中國軍視網》，<https://mp.weixin.qq.com>，檢索日期：2023年5月16日。

26 於下頁。



表2 民兵與預備役部隊主要區別

區分	預備役部隊	民兵
組織屬性	解放軍建制序列，有軍旗，有番號	不脫離生產的群眾武裝組織
領導體制	中央軍委統一領導	由國務院、中央軍委雙重領導
主要任務	戰時依動員令轉為現役部隊，參加作戰	平時服務、急時應急、戰時應戰
人員組成	以現役軍人為骨幹，預備役人員為主體	多元組成，區分基幹民兵和普通民兵
武器裝備	編有重型武器	以輕型武器為主

資料來源：作者綜整。

脫離預備役後，中共官方宣稱其工作運行將另制定專門法予以規範，<sup>27</sup> 民兵未來的角色定位及發展值得持續關注。

(四)完善兵役工作著眼於「吸引入役、留住服役、保障退役」

從整體來看，中共新修訂之《兵役法》係以2011年《兵役法》為基礎，並與其軍改後修訂之《國防法》、《退役軍人保障法》、《軍人地位和權益保障法》、《國防動員法》等相互銜接。試圖完善兵役政策體系、制度內容和運行機制，以肆應資訊化局部戰爭型態需要。在健全兵役工作機制方面，如「加強兵役資訊化建設」、「普通高等學校應有負責兵役工作的機構」、「加重縣級以上地方人民政府兵役機關責任」、「將各級兵役工作成效列入考評」、「加重對於拒絕、逃避徵集服現役者的處分」等規定。在增進官兵權益方面，入役階段：「放寬研究生入伍年

齡限制」、「公民入伍時保留戶籍」等；服役階段：「義務兵服現役期間表現優秀的可以提前選改為軍士」、「建立義務兵家庭優待金制度」等；退役階段：「明確軍官、軍士、義務兵退役後之安置方式」(如表3)等。

由以上這些舉措來看，中共修訂《兵役法》的目的不外藉此健全兵役工作機制，克服以往在兵役工作上之窒礙，更藉著增進官兵權益、保障退役等福利，吸引和留住更多高素質兵員進入軍中長期服役。

## 制定《預備役人員法》

制定《預備役人員法》是中共軍事政策制度改革一環，也是兵役制度的重要內容。這項新法案是在「以軍事需求為牽引，以備戰打仗為指向，以質量建設為著力點」要求下完成的，是全面規範預備役

26 李揚，〈某預備師預編百餘博士碩士精彩亮相為何變出盡洋相？〉《解放軍報》(北京)，2016年3月21日，版1。

27 盛斌，〈關於《中華人民共和國兵役法(修訂草案)》的說明〉，2021年8月23日，《中國人大網》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/8d263150fd9f4d63825551f9b75d32cb.shtml>，檢索日期：2023年5月18日。

表3 中共退役軍人的安置方式

身分	安置方式
義務兵	自主就業、安排工作、供養
軍士	逐月領取退役金、自主就業、安排工作、退休、供養
軍官	退休、轉業、逐月領取退役金、復員

資料來源：綜整自中共2021年《兵役法》。

人員工作的基礎性、綜合性法律，引起各界關注。<sup>28</sup>

### 一、緣由

習近平啟動軍改後，就陸續改革現役部隊，如將原4總部調整為15個軍委機關職能部門；成立陸軍領導機構、戰略支援部隊、二砲更名為火箭軍；撤銷7大軍區，成立東部、南部、西部、北部、中部等5個戰區。到了2020年開始對預備役部隊進行改革，首先調整預備役部隊的領導體制，從原軍隊與地方「雙重領導」改由黨中央、中央軍委集中統一領導，全面納入解放軍建制序列。緊接著於2021年新修訂的《兵役法》中，將預備役人員的種類做出調整，並將預備役人員的服役年齡、軍事訓練等內容調整並由相關的專門法予以規範，即2023年3月1日起施行的《預備役人員法》。<sup>29</sup>另外，由於《預備役人

員法》中規範預備役人員包括「預備役軍官」和「預備役士兵」，已將「預備役軍官」納入法條進行規範，因此將2010年的《預備役軍官法》同時作

廢。<sup>30</sup>

### 二、主要內容

《預備役人員法》內容共10章65條，主要對預備役人員領導管理體制、身份屬性和分類、預備役軍銜、選拔補充、教育訓練和晉升任用、日常管理、徵召、待遇保障、退出預備役、法律責任等作了全面規範，尤其包括了預備役人員服役中選、訓、用、管、召、退的全過程。<sup>31</sup>主要內容如下：

#### (一)人員範疇與分類

「預備役人員」指預編到解放軍現役部隊或編入解放軍預備役部隊服預備役的公民，為國家武裝力量的成員，區分預備役軍官和預備役士兵，其中預備役士兵再區分為預備役軍士和預備役兵(第2條)。

#### (二)義務

28 唐宋，〈全國人大常委會表決通過預備役人員法〉《人民日報》(北京)，2023年1月1日，版5。

29 同註27。

30 中共2010年之《預備役軍官法》見〈關於《中華人民共和國預備役軍官法》〉，2014年5月18日，《國家信訪局》，<https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/flfg/webinfo/2016/03/1460585589874346.htm>，檢索日期：2023年5月19日。

31 中共《預備役人員法》全文見彭靜，〈中華人民共和國預備役人員法〉《人民日報》(北京)，2023年2月17日，版10。



參加政治教育和軍事訓練、擔負戰備勤務、執行非戰爭軍事行動任務，隨時準備應召參戰，保衛國家(第3條)。

### (三) 領導管理體制

中央軍事委員會領導預備役人員工作，中央國家機關、縣級以上地方政府和同級軍事機關依職責分工，且其工作成效納入考評(第5、6條)。

### (四) 軍銜制度

預備役人員實行「預備役軍銜制度」，以區分預備役人員等級、表明預備役人員身份(第11條)。<sup>32</sup>

### (五) 選拔補充

預備役人員須符合服預備役條件、經預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充(第18條)。

### (六) 教育訓練和晉升任用

依院校教育、訓練實踐、職業培訓「三位一體」對預備役人員實施教育訓練，並納入國家和軍隊教育培訓體系。預備役人員在任用、晉升前需要接受相應的教育訓練(第24、25條)。

### (七) 召集通知

預備役人員參加軍事訓練、擔負戰備勤務、執行非戰爭軍事行動任務等的召集，由部隊負責通知(第32條)。

### (八) 徵召通知

在國家發布動員令或國務院、中央軍委採取國防動員措施後，部隊依上級命令向被徵召的預備役人員下達徵召通知(第36條)。

### (九) 津貼補貼

預備役人員依規定享有「服役津貼」；參戰、參加軍事訓練、擔負戰備勤務、執行非戰爭軍事行動任務期間，享有「任務津貼」(第46條)。<sup>33</sup>

### (十) 退出預備役

預備役軍官、預備役軍士各「銜級最低服役年限」均為4年，預備役兵服役年限為4年；預備役人員服預備役的「最高年齡」如表4(第52條)。

## 三、各界看法

### (一) 為臺海作戰準備說

寧海鐘認為：「在目前臺海緊張形勢下，中共拋出預備役制度，一方面是為了威懾美國，另一方面它也確實在作攻臺這方面的準備」；<sup>34</sup> 劉耀洋指出：「雖

32 《預備役軍官法》建立了預備役軍官「軍銜制度」，而《預備役人員法》不僅修訂了預備役軍官軍銜制度，且建立了預備役士兵軍銜制度，設置了預備役軍士、預備役兵軍銜，彌補了中共長期以來存在的預備役士兵軍銜設置的空白。

33 《預備役人員法》試圖完善預備役人員的津貼補貼，著眼於破解長期以來預備役人員待遇保障缺項多、標準低，對人才缺乏吸引力的窘境。

34 於下頁。

表4 中共預備役人員服預備役的最高年齡

人員分類	軍銜分類	最高年齡
預備役指揮管理軍官	預備役尉官	45周歲
	預備役校官	60周歲
預備役專業技術軍官	預備役尉官	50周歲
	預備役校官	60周歲
預備役軍士	預備役下士、中士、二級上士	45周歲
	預備役一級上士；三、二、一級軍士長	55周歲
預備役兵30周歲		

資料來源：綜整自中共 2023 年《預備役人員法》。

然預備役的實施在全球十分普遍，但大陸於此時實行預備役改革，其目的很可能是為了未來攻臺作準備」；<sup>35</sup>程寬厚認為：「根據最新法規，大陸將原有的預備役服役年齡限制往上調，這顯示大陸正在為攻臺戰爭作準備。」<sup>36</sup>

#### (二)對內維穩說

王剛認為：「此次中共預備役的改變，不是要讓預備役人員衝鋒陷陣，而真正目的在於中共需要鞏固統治，也就是刀口朝內，鎮壓百姓。尤其預備役不是

美、日、臺正規軍的對手，他們的對手只有一個，就是大陸老百姓。」<sup>37</sup>唐靖遠指出：「一旦開戰，大陸勢必會進入到軍管，那麼徵召大量的預備役人員的確有利於對國內的維穩。」<sup>38</sup>

#### (三)疫情重創說

黎紫曦認為：「中共忽然頒布《預備役人員法》，正值國內大量染疫死亡發生之際，軍隊也可能無法倖免，透過此法可以徵召更多退役人員回到軍隊，補充軍隊因疫情所減少的員額。」<sup>39</sup>

#### (四)受俄烏戰爭刺激說

唐浩指出：「中共可能看到了此次俄烏戰爭，目前戰事仍處於膠著狀態，俄羅斯不但損失很多人員，後續的徵召動員也並不順利。對此，中共獲得警惕趕緊

34 寧海鐘，〈臺海局勢緊張中共放寬預備役年限引關注〉，2023年2月11日，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com/b5/23/2/11/n13927559.htm>，檢索日期：2023年5月21日。

35 劉耀洋，〈200萬解放軍還不夠？中國預備役改革3月登場專家：為開戰作準備〉，2023年2月18日，《Newtalk新聞》，<https://newtalk.tw/news/view/2023-02-18/858094>，檢索日期：2023年5月21日。

36 程寬厚，〈為攻臺戰爭作準備中國「預備役人員法」將上路〉，2023年2月13日，《中央廣播電台》，<https://insidechina.rti.org.tw/news/view/id/2158966>，檢索日期：2023年5月22日。

37 王剛，〈中國即將實行新的《預備役人員法》為攻臺做準備還是用於維穩？〉，2023年2月20日，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/china-implements-new-military-reserve-law-triggering-suspicion-on-war-preparation-20230219/6970387.html>，檢索日期：2023年5月24日。

38 唐靖遠，〈細思極恐！新「預備役人員法」將施行中共欲一石二鳥？〉，2023年2月20日，《希望之聲》，<https://www.soundofhope.org/post/697707?lang=b5>，檢索日期：2023年5月25日。

39 黎紫曦，〈中國《預備役人員法》背後〉，2023年3月3日，《看中國》，<https://www.kanzhongguo.eu/node/65518>，檢索日期：2023年5月25日。



頒布《預備役人員法》，全面規範所有預備役人員的徵召規定，提前部署，提前備戰。」<sup>40</sup>

#### (五)與臺海戰爭無直接關聯說

蘇紫雲認為：「中共的《預備役人員法》無疑是為了備戰、打仗，但這跟臺海並沒有直接的關聯性，因為中共不可能把千萬人力都投入到渡海作戰，較有可能的戰場是與它陸地接壤的朝鮮半島或是中印邊界等。」<sup>41</sup>

由上述可看出，各界對於中共制定《預備役人員法》的看法相當多元，然由此亦可觀察出，中共是基於其國內、外情勢發展而制定此法，至於其背後真正意涵宜由分析《預備役人員法》實際內容，較能客觀地反映出中共制定此法之意圖。

### 四、戰略意涵

(一)擴大徵召範圍，強化預備役專業人才

針對服預備役最高年齡，《預備役軍官法》規定：預備役軍事、政治、後勤、裝備軍官，師、團、營、連、排級職務的服役最高年齡依次是55、50、45、40、35周歲，高、中、低級專業技術軍官的

服役最高年齡是60、55、50周歲。經分析，預備役師、團、營的指揮管理軍官應為「校級」，退役年齡為55、50、45周歲，如今《預備役人員法》統一調升為60周歲；而連、排的指揮管理軍官應為「尉級」，退役年齡為40、35周歲，如今統一調升至45周歲。在預備役專業技術軍官方面，高、中、低級專業技術軍官應為「校級」，退役年齡為60、55周歲，如今統一調整為60周歲；而低級專業技術軍官應為「尉級」，退役年齡為50周歲，如今亦為50周歲。

在預備役軍士和兵方面，依2011年《兵役法》，士兵(含預備役兵和士官)預備役的年齡，最高為35周歲。如今《預備役人員法》將軍士依其軍銜將退役年齡調整為45、50周歲，預備役兵則調降為30周歲。經比較，預備役指揮管理軍官、軍士退役年齡有所上調，而高、中級專業技術軍官統一調整為60周歲。上調預備役人員的退役年齡在於擴大徵召範圍，除了在人員的質與量上有更大的徵召空間外，亦藉此增強國防動員的力量，以應對未來戰爭及緊急狀況的需求。另外，擴大「軍士」的徵召範圍，應是鑑於目前「軍士」

40 唐浩，〈拜登國情咨文3重點習警告黨內顛覆〉，2023年2月10日，《Newtalk新聞》，<https://www.epochtimes.com/b5/23/2/9/n13926413.htm>，檢索日期：2023年5月27日。

41 陳筠，〈中國強軍備戰5年內預備役兵力達730萬意指臺海或更大野心？〉，2023年3月29日，《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/experts-estimate-the-size-of-ccp-s-reserve-force-will-be-at-least-7-3-million-by-2027-20230328/7026007.html>，檢索日期：2023年5月27日。

為中共軍隊之基層骨幹，渠等在軍隊中有較長時間，無論在管理、訓練、技術、技能等方面均較義務兵成熟，有助於遂行「資訊化局部戰爭」。相對地降低預備役兵的服役年齡，也說明了中共要動員的不純粹是人員數量，而是以有專業職能的人才為主，尤其是「軍士」這個層級。<sup>42</sup>

(二)嚴格控制預備役人員，確保有足夠的兵源

中共《預備役人員法》上調預備役人員的退役年齡，擴大徵召範圍，加大了對預備役人員的控制力度。除此之外，對於預備役人員的選拔補充，《預備役人員法》第18條規定：「預備役人員主要從符合服預備役條件、經過預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充。」而第22條規定：機關、團體、企業事業組織和鄉鎮人民政府、街道辦事處，須推薦本單位、本行政區域符合條件的人員參加預備役人員選拔補充，同時被推薦人員應當按照規定參加預備役人員選拔補充。意謂著當退役軍人一旦被推薦，就沒有權利拒絕，只能被強迫成為預備役人員。

再者，第36條規定：「國家發布動員令後，尚未接到徵召通知的預備役人員，未經部隊和預備役登記地兵役機關批准，不得離開預備役登記地；已經離開的，應當立即返回或者原地待命。」依此規定，預備役人員無權拒絕被徵召，不給預備役人員任何自由選擇空間。<sup>43</sup>由此看來，中共利用《預備役人員法》來嚴格控制預備役人員，以確保在未來對外戰爭或對內維穩時都有足夠的兵源，並以數量龐大的預備役人員威懾敵人。

(三)簡化行政流程，縮短預備役人員的動員時間

在召集、徵召流程方面，《預備役軍官法》規定：「國家決定實施國防動員後，縣人民武裝部(兵役機關)依上級命令迅速向被確定為徵召物件的預備役軍官下達徵召通知」。而《預備役人員法》則規定：無論是預備役人員參加軍事訓練、擔負戰備勤務、執行非戰爭軍事行動任務等的「召集」，或是動員令下達後的「徵召」均改由「部隊通知本人」，並通報其所在的兵役機關。如此不僅可加重相關部隊的責任及對預備役人員的掌握，亦可簡化召集、徵召行政流程，縮短預備役人

42 孫誠，〈「老官兵」何時除役？中國將實施《預備役人員法》〉，2023年2月10日，《自由亞洲電台》，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/sc-02092023125907.html>，檢索日期：2023年5月30日。

43 沈舟，〈新年過後中共為何重新定調門再喊備戰？〉，2023年1月29日，《大紀元時報》，<https://hk.epochtimes.com/news/2023-01-29/86341155>，檢索日期：2023年5月31日。





員的動員時間，迅速地集結人員執行任務。<sup>44</sup>

## 調整徵兵工作制度

近幾十年來，「當兵冷」、「徵兵難」、「徵好兵更難」已是中共社會的普遍現象。<sup>45</sup>為了破解這個難題，習近平時期藉著調整徵兵工作制度，提出「讓軍人成為全社會尊崇的職業」等相關配套措施，<sup>46</sup>試圖吸引更多的社會青年到軍隊服役。

### 一、調整年度徵兵時間

2013年中共將年度徵兵時間由冬季調整到夏秋季，這是中共自1990年實行冬季徵兵23年以來首次調整徵兵時間，而新兵的入伍服役時間從年度的9月1日起算。其目的在使學生畢業時間與徵兵時間有效銜接，在最佳時機爭取更多的大學畢業生參軍，有利於將更多優秀青年吸引到部隊。<sup>47</sup>

### 二、調整年度徵兵次數

中共自2020年起，將義務兵徵集由「一年一次徵兵一次退役，調整為一年兩次徵兵兩次退役」（簡稱「兩徵兩退」）。實行「兩徵兩退」後，徵兵時間區分為上半年和下半年兩次：上半年徵兵從2月中旬開始，新兵批准入伍時間為3月1日，重點徵集各級各類院校往屆畢業生、高職高專畢業班學生和各類社會技能人才；下半年徵兵從8月中旬開始，9月底結束，新兵批准入伍時間為9月1日，重點徵集各院校應屆畢業生、在校生和新生。<sup>48</sup>

對於中共實施「兩徵兩退」應有三個著眼：（一）透過增加徵集次數，減少單次入伍新兵及老兵退伍數量，保持兵員平穩進出，減緩部隊戰鬥力水準的大規模波動；（二）在「徵兵難」的大環境下，僅靠一次徵兵較難完成徵集目標，若增加徵兵次數，讓青年人有更多機會瞭解部隊，也讓部隊有更多的機會鼓勵他們參軍；（三）增加上半年對於各類學校往屆畢業生的徵

44 洪子傑，〈簡評中共實施《預備役人員法》〉《國防安全雙週報》（臺北），第74期，2023年3月，頁17~22。

45 薛志亮，〈破解徵兵難題，不妨來場「供給側」改革〉《中國國防報》（北京），2016年4月17日，版1。

46 謝游麟，〈中共強化軍人地位與權益之研析—兼論對退伍軍人的保障〉《海軍學術雙月刊》（臺北），第57卷第2期，2023年4月，頁23~37。

47 新華社，〈全國徵兵會議召開徵兵時間由冬季調整到夏秋季〉，2013年6月14日，《中國政府網》，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////jrzg/2013-06/14/content\\_2426315.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/////jrzg/2013-06/14/content_2426315.htm)，檢索日期：2023年6月1日。

48 章文，〈2020年起義務兵徵集實行一年兩次徵兵兩次退役〉《光明日報》（北京），2020年1月17日，版4。

集，讓這些畢業生在畢業後約半年的尋找工作，提供他們多一項選擇。<sup>49</sup>

### 三、建立全國徵兵工作部際聯席會議制度

為進一步加強對徵兵工作的領導，強化統籌協調，形成工作合力，中共於2020年11月建立「全國徵兵工作部際聯席會議制度」。聯席會議由中共黨中央、國務院相關部會、中央軍委相關單位等14個部門組成，國防部長擔任召集人，中央軍委國防動員部為主辦單位，適時召開會議。在實際運作方面，由「國防部徵兵辦公室」承擔聯席會議組織聯絡和協調等工作，<sup>50</sup>同時各組成單位分別指派1名工作人員擔任國防部徵兵辦公室組成人員，負責例行聯絡協調工作，聯席會議第一次全體會議於2021年1月在北京召開。<sup>51</sup>

### 四、修訂《徵兵工作條例》

#### (一) 主要內容

中共於1985年就已制定《徵兵工作條例》，之後於2001年首次修訂。隨著經濟社會快速發展、國防和軍隊改革、徵兵工作環境發生變化，再加上新《兵役法

》的實施，中共於2019年6月再次展開修訂工作，並於2023年5月1日實施新修訂之《徵兵工作條例》。此條例共11章74條，章節包括徵兵準備、體格檢查、政治考核、審定新兵、交接運輸新兵、複查和退回、經費保障、戰時徵集、法律責任等，主要創新內容如下(與2001年版比較)：<sup>52</sup>

1. 基於國防需要，聚焦備戰打仗，依法徵集「高素質」兵員(第2條)。

2. 將「全國徵兵工作部際聯席會議制度」納入法條(第4條)。

3. 明確全國徵兵工作的負責單位(如表5)(第5條)。

4. 縣級以上地方政府徵兵辦公室在審定新兵前，須對於體格檢查、政治考核合格人員進行「役前教育」(第5條)。<sup>53</sup>

5. 退出現役的士兵，本人自願應徵並且符合條件的，可以批准「再次入伍」，優先安排到原服現役單位或者同類型崗位服現役；具備任軍士條件的，可以直接招收為軍士(第29條)。

6. 交接新兵採取「兵役機關」送兵、

49 王若愚，〈我國徵兵為何「一年一徵」變「一年兩徵」？〉，2020年1月22日，《觀察者》，[https://www.guancha.cn/wangruoyu/2020\\_01\\_22\\_532617.shtml](https://www.guancha.cn/wangruoyu/2020_01_22_532617.shtml)，檢索日期：2023年6月2日。

50 中共於2001年《徵兵工作條例》規定，除國防部「徵兵辦公室」外，各級政府亦須成立徵兵辦公室負責徵兵工作。

51 王濱，〈國務院辦公廳中央軍委辦公廳關於同意建立全國徵兵工作部際聯席會議制度的函〉，2020年11月16日，《東方網》，<https://j.eastday.com/p/1605521137023316>，檢索日期：2023年6月3日。

52 中共2013年《徵兵工作條例》全文見彭靜，〈徵兵工作條例〉《人民日報》(北京)，2023年4月13日，版10。

53 中共「役前教育」目的在於提高新兵入伍適應能力，及時淘汰入伍意志不堅定、患有隱性疾病的青年。



表5 中共徵兵工作負責單位與其執行部門

單位	執行部門
國防部	國防部徵兵辦公室
省、市、縣各級黨組織	徵兵工作領導小組
縣級以上地方政府	徵兵辦公室
縣級以下地方政府、機關學校、企業組織等	人民武裝部(或相關部門)
普通高等學校	負責徵兵工作的機構

資料來源：綜整自中共2023年《徵兵工作條例》

新兵自行報到及部隊派人領兵、接兵等方式進行(第35條)。

7.新增「戰時徵集」1章。戰時根據需要，國務院和中央軍事委員會可以在法律規定的範圍內調整徵集公民服現役的條件和辦法；另戰時根據需要，可以重點徵集退役軍人，補充到原服現役單位或者同類型崗位(第64條)。

## (二)戰略意涵

### 1.提升基層部隊整體素質

新修訂的《徵兵工作條例》在徵集對象方面，雖未直接使用「大學生」一詞，然在整個條例中，「普通高等學校」一詞就出現7次，而普通高等學校之「新生、在校生、畢業生」也出現3次之多，實難排除中共主要徵兵對象就是大學生。此舉不難看出中共欲提升基層部隊整體素質，以肆應現代戰爭需求，尤其2023年4月13日《解放軍報》中，一篇名為「新時代徵兵工作的法治保障」的文章就指出：隨著軍隊機械化、資訊化、智

能化「三化融合」的要求，如期實現建軍一百年奮鬥目標及全面建成世界一流軍隊，迫切需要徵集更多優秀青年參軍入伍，為軍隊源源不斷輸送新鮮血液。<sup>54</sup>

### 2.容易獲得有經驗的兵員

新條例允許退役士兵再次入伍，而且可優先安排到原服役單位或同類型崗位，使部隊容易獲得有經驗的士兵，進而縮短教育訓練期程，節約人力成本。另外，如此重大調整，可能是要彌補軍改後所帶來的兵力流失，以維持軍隊兵員的總量穩定。

### 3.加重普通高等學校徵兵責任

為了有效擴大徵集大學生，新《兵役法》規定普通高等學校(大學)應當有負責兵役工作的機構。在新的《徵兵工作條例》也規定普通高等學校可以在學生的戶籍所在地，或者學校所在地選拔學生入伍，亦即可直接在學校進行徵兵工作。如此加重普通高等學校的徵兵工作責任，不僅可減輕部隊徵兵壓力，亦可藉簡化徵兵程序、學生間的互動等，提高學生們入伍的意願。

### 4.確保戰時能快速形成戰鬥力

由上述可知，新的《徵兵工作條例

54 朱宏博，〈新時代徵兵工作的法治保障〉《解放軍報》(北京)，2023年4月13日，版3。

》鎖定的徵集對象就是「大學生」與「退役士兵」，尤其在新增「戰時徵集」一章中規定：依國務院和中央軍事委員會需要，可以調整徵集公民服現役的條件、辦法及重點徵集退役軍人。由此看出，戰時中共至少可從「大學生」與「退役士兵」中「強徵」其所要的兵員，確保於戰時能快速形成戰鬥力。<sup>55</sup>

## 結語

習近平就任中共領導人後，為了順應戰爭型態深刻演變、國際情勢嚴峻挑戰、經濟社會快速發展、軍改的實際需求及進一步完善兵役工作，積極地從政策面、法制面等改革兵役制度，以貫徹其強軍思想。在兵役制度的改革內容方面，主要有三個面向如下：

一、修訂《兵役法》：配合國情、軍情，將「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合」，改為「以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合」的兵役制度；實行「兵役登記制度」，強化公民對於兵役的重視與責任感；民兵退出預備役人員，以強化預備役部隊「軍」的屬性。

二、制定《預備役人員法》：上調預備役人員的退役年齡，以擴大徵召範圍

、強化預備役專業人才；利用此法來嚴格控制預備役人員，以確保未來對外戰爭或對內維穩時都有足夠的兵員；簡化行政流程，縮短預備役人員的動員時間。

三、調整徵兵工作制度：實施「兩徵兩退」，增加徵集次數，減少單次入伍新兵及老兵退伍數量，保持兵員平穩進出，不致使部隊戰鬥力水準產生大的波動；修訂《徵兵工作條例》，鎖定「大學生」與「退役士兵」為徵集對象，並新增「戰時徵集」規定，著重於「強徵」軍隊所要的兵員，確保於戰時能快速形成戰鬥力。

綜觀中共於2012年以來對於兵役制度的改革，可歸納為以下4項特點。

### 一、重視兵役法規在兵役制度改革中的作用

制度與法規無法分開，制度之實體就是法規，法規所規定的就是制度，有完備的法規才有健全的制度與執行動力。為了完善兵役制度，中共修訂《兵役法》、《徵兵工作條例》及制定《預備役人員法》等，藉法律的強制性、規範性、引導性，來保障其軍隊兵員補充、後備力量積蓄的質與量，並肆應國家政治、經濟、軍事戰略需要。

### 二、強化預備役與現役的「一體化」結合

55 寧海鐘，〈中共徵兵條例增「戰時徵集」強徵大學生〉，2023年4月13日，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com/b5/23/4/13/n13972125.htm>，檢索日期：2023年6月5日。



中共擁有龐大的預備役人員，對於這些人員的管理及讓他們發揮戰力，實屬不易。中共制訂《預備役人員法》此一專法，從調整領導體制、軍銜制度、優化待遇保障，再從預備役人員的選、訓、用、管、召、退各環節作出規範，就是要將預備役與現役「一體化」建設，提升預備役人員專業能力，真正實現快速動員、有效執行任務目的。

### 三、運用「兵役登記」掌握役男動態

中共用法規強制所有適齡公民須進行「兵役登記」，給予《兵役登記證》，並逐年校對資料，利於兵役機關、軍事單位等掌握役男動態，增加與役男互動機會，有助於全民國防教育與動員潛力的估算。尤其「兵役登記」工作可在官方的「全國徵兵網」進行，讓役男有機會接觸到徵兵訊息，開拓國防視野，亦有助於徵兵工作的推展。

### 四、以吸引與留住人才為導向

綜觀中共對於兵役制度的改革，無論是在政策面、法制面、組織面或執行面的各項作為，其最終目的不外是要吸引高素質人才進入軍隊，並且讓這些人才能長期、穩定地在軍中服役，貢獻一己之力，進而提升軍隊戰鬥力。而其具體作法就是從完善兵役制度的法治化建設、強化軍人地位與權益保障、明確相關單位在兵役工作上的責任分工。

值此中共大力改革兵役制度之際，

我國亦正進行義務役役期改革，政府相關單位宜利用此一良機，本「他山之石，可以攻錯」胸懷，在結合國情、軍情下吸取中共的有益經驗與作法。另亦全般檢視我國兵役制度中是否有可再精進、完善之處，尤其藉此找出在人才招募、役政工作、後備戰力及留住人才等方面的窒礙，擬訂解決之道。並致力於強化軍人(含退伍軍人)地位與權益保障，藉此增加社會青年從軍意願，讓軍人能長期穩定服役，以確保國防安全。

(112年6月8日收件，112年8月3日接受)