

退輔會五十週年之回顧與展望

——退伍軍人輔導體系之建置與發展

彭錦鵬

台大政治學系

中研院歐美研究所

目次

- 一、前言
- 二、行政院退輔會之成立與組織變遷
- 三、行政院退輔會之功能與業務職掌
- 四、服務對象之長期分析
- 五、退輔會成立五十週年之成果分析
- 六、退輔會核心業務之檢討與展望
- 七、結語

壹、前言

國軍退除役官兵輔導制度最早可以溯源到民國二十三年六月十五日由國民政府公布之「陸海空軍佐服役暫行條例」，但這項條例施行後不久抗日戰爭爆發，因此並未具體落實。政府遷台之後，在民國四十一年公布「陸海空軍官在台期間假退役實施辦法」，成為國軍官兵退除役制度之發端。其後為安置國軍精簡後高達七萬之人力，行政院於民國四十三年十一月一日正式成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，統籌規劃辦理退除役官兵就業輔導及安置事宜。自此之後，政府對於退伍軍人之輔導照顧逐漸建立制度，並配合當時之社會經濟環境，規劃辦理退除役官兵的服務照顧、就養、就業、就醫、就學，形成完整的社會安全與社會福利網絡，使當年的大量退除役官兵在離開部隊之後，能夠安心重入社會環境，並得到完善的照顧。行政院退輔會在過去五十年的發展過程中，扮演了輔導退除役官兵生活、穩定社會發展、推動台灣經濟發展等多方面的角色，其組織變遷和業務成果，值得學術界加以廣泛的研究和肯定。

本文所要探討的問題包括：對於國軍退除役官兵在離開軍隊之後，爲什麼需要成立行政院退輔會的專門組織？行政院退輔會到底扮演什麼角色和執行何種業務？過去半個世紀，行政院退輔會究竟有那些方面的成就值得肯定，並且應繼續保持下去？未來的國軍退除役官兵輔導制度，究竟應該有何行政組織上的考慮和相關配套制度？

貳、行政院退輔會之成立與組織變遷

退輔會過去五十年的發展歷程，具體反映了我國退伍軍人輔導制度的成長和制度化。從行政組織發展的軌跡來看，民國四十三年十一月一日所正式成立的行政院退除役官兵就業輔導委員會，反映了當時政府遷台之後，處理因國軍軍力整備而產生的大量退伍軍人就業、就學、就養事項之迫切性。由於退伍軍人輔導制度屬於初創時期，各種行政組織與業務之建構都是在處理既有之各項問題，不免有逐步摸索之情況，這是組織開創時期普遍的現象。政府遷台之初，國軍全軍之軍士官兵仍屬青壯之齡，在軍中的服務時間仍然可長達一、二十年，並未急迫產生退除役之輔導問題。因此，從民國五十年代到八十年代，退伍軍人的數量係逐年明顯增加，退輔會的組織與職掌業務乃不斷擴張，此一擴張期由民國五十四年到八十三年，長達三十年的時間。一九八〇年代之後，世界各先進民主國家效法英國、紐西蘭、澳大利亞等國推動新公共管理的理念，大幅改造政府組織，改革政府運作型態、強化管理理念，並且進行國營事業民營化、業務外包、競爭作法等改革措施。我國在新公共管理潮流衝擊之下，也在民國八十年代初期開始推動各項行政革新方案，積極引進企業經營理念，以提高行政效能和國家競爭力。由於早年隨軍來台的國軍官兵都已經步入高齡階段，而青壯的退伍軍人則每年大幅增加，因此，退輔會的輔導工作在民國八十三年之後進行較大幅度的調整，整體組織結構亦有所變動，可稱之爲精簡期。以下分別敘述這三個時期的組織變遷。（榮民服務白皮書 92 年版，頁 4-20）

第一期：開創期（民國四十三年到五十四年）

退輔會開創之初是由台灣省政府主席嚴家淦先生兼任第一任的主任委員。在開創期中，由於缺乏可以遵循的前例，制度規劃方面僅能逐步加以充實。民國四十五年蔣經國先生接任主任委員（任期 45. 4. 28-54. 6. 1）之後，基於其強

烈的企圖心和責任感，及為先總統蔣中正先生之子的身份，建立廣泛而完備的退伍軍人輔導制度。開創期中最主要的工作，是使當年的國軍退除役官兵能夠順利轉業。在當時經濟發展落後，而民間人力需求有限的情形下，退輔會的工作就是結合職業訓練、介紹就業工作、和積極創設各種農林及生產事業機構，來達成輔導就業的目標。同時由於退除役官兵對於醫藥保健的需求日益迫切，退輔會從民國四十四年起就著手成立各地的榮民醫院和榮民總醫院。另外對於老年傷殘疾病的榮民，則開始規劃籌建榮民之家，予以安置就養。為使有志向學的退除役官兵能夠繼續求學，退輔會也洽請教育部辦理退除役官兵報考專科學校，並給予獎助學金。而民國五十三年五月十日「國軍退除役官兵輔導條例」制定公布後，退輔會自此即職掌榮民就業、就學、就醫、就養四大基本任務。

第二期：擴張期（民國五十四年到八十三年）

退輔會成立之初是以輔導退除役官兵就業為主要工作，因此定名為「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，但是後來由於服務層面擴大，乃從民國五十五年九月八日起更名為「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」，統籌辦理輔導榮民就業、就醫、就養、就學及一般服務照顧的工作。

在民國五十三年通過之「國軍退除役官兵輔導條例」立法基礎上，退輔會陸續制定「國軍退除役官兵輔導條例施行細則」、「國軍退除役官兵就業安置辦法」、以及「國軍退除役官兵就學辦法」等相關規定。

在組織法制化方面，退輔會的現行體制係依照民國七十年一月二十六日修正公布的「國軍退除役官兵輔導委員會組織條例」而運行，其採用委員制，設主任委員一人，副主任委員二人，相關部會首長八至十二人為兼任委員。委員會下設秘書長一人、副秘書長二至三人、以及 14 個處室（一到九處及政風處、統計處、會計處、人事處、和秘書室）、3 個委員會（安置基金、醫療基金、訴願審議）。除了會本部以外，退輔會管轄下尚有服務機構（24 個）、安養機構（14）、自費安養中心（4）、訓練機構（2）、勞務機構（2）、農林機構（14）、工程機構（1）、工礦機構（19）、及醫療機構（15），規模可謂非常龐大。整個民國七十年代，退輔會的整體組織規模在因應榮民數目不斷增加情形下，擴張到最高的水準。

刪除：組織條例一直到民國七十年一月才正式公布施行，

刪除：退輔會

第三期：精簡期（民國八十三年起）

民國八十三年連戰先生擔任行政院長期間推動行政改革工作，要求各機關在三年之內裁減百分之五的人事員額，此後歷任行政院長也都持續推動行政改革工作，進行政府改造。退輔會在國際潮流與國家政策下，開始檢討組織結構以反映社會變遷和服務對象組成之改變，將功能重疊、業務縮減、性質相近、以及需要移轉民營或結束營業之附屬機構，分別進行合併或裁撤，同時訂定「人力評鑑實施計畫」，以進行員額精簡的工作。自民國八十二年至九十二年底，職員由 17,689 人減少為 12,962 人，減少幅度為 26.7%，約聘僱職工由 21,737 人減少為 6,245 人，減少幅度為 71.27%。同時，附屬機構則由 95 所簡併為 74 所。（榮民服務白皮書 92 年版，頁 15）

退輔會附屬機構數目大幅減少，主要是反映立法院在民國七十八年審議「戰士授田憑証處理條例」之附帶決議，要求將各級榮民醫院以外的退輔會事業機構，依照「公營事業移轉民營條例」移轉民營（中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書——榮民服務白皮書，民 87，頁 169）。行政院據此核定「本會附屬生產事業機構移轉民營執行計畫」推動民營化工作。在這一波民營化推動過程之後，退輔會轄下的附屬機構，在服務性機構方面仍然維持原狀（包括十五家榮民總醫院和榮民醫院，及台北、高雄兩個榮民技術勞務中心）外，農林事業機構數目由 14 減少為 9（包括彰化、嘉義、屏東、台東及花蓮五所平地農場，福壽山、武陵及清境農場三所山地農場，和榮民森林保育事業管理處）、工業機構則由 19 減少為 6（桃園工廠、食品工廠、台北紙廠、塑膠工廠、榮民化工廠及台北鐵工廠。龍崎工廠和榮民製藥廠則正辦理移轉民營工作），唯一的工程機構榮民工程股份有限公司則正積極辦理移轉民營公開招標作業（榮民服務白皮書 92 年版，頁 134）。從民國九十二年生產產值來看，退輔會的附屬事業機構，除醫療事業體系外，年產值已大幅減少，農林事業機構為 5.65 億元，工業事業機構為五千萬元，產值最大的榮民工程股份有限公司則為 185 億元。（退輔會，中華民國九十二年統計年鑑，民 93，頁 286）

參、行政院退輔會之功能與業務職掌

退輔會除了成立初期以輔導退除役官兵就業為主要工作，而因之命名為「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」外，自民國五十五年九月八日起更名為「行

政院國軍退除役官兵輔導委員會」，行政功能涵蓋榮民就業、就養、就醫、就學及一般服務照顧等工作。在法源基礎上，退輔會之運作係基於民國五十三年五月十日公布的「國軍退除役官兵輔導條例」，並據此陸續制訂施行細則和就業、就醫、就養和就學等各項行政法規。

退輔會成立五十年以來對國家社會所發生的政治和行政功能，大致上可以分成以下四個方面：

第一、促進國軍人事新陳代謝，維持精壯兵力

國防武力要維持精壯的狀態，就必須維持人員的年輕化。然而部隊是一個金字塔型的組織結構，不論是作戰或是幕僚體系，主管階層的職位數目必然呈現等比級數減少，因此昇遷的流動性比較低而彈性也小。就國軍官士兵而言，他們都在最年輕的時候奉獻自己的青春歲月，參與國防建設最危險的工作，如果他們在營服役二十年之後，缺乏國家和社會的關懷和適當就業、就醫、就學等安排，則其對國家貢獻的意願將會相形減弱。相對的，國軍退除役官兵的輔導制度越健全，則國軍人事新陳代謝的狀況將越為順暢。

第二、促進社會安定

完善的退除役官兵輔導制度可以讓剛剛離開軍隊生活的退除役官兵，快速融入平民社會，不但不至於流離失所、乏人照顧，更可以在職業技能、增進學識等方面，平穩過渡到和相同年齡的一般民眾能夠互相競爭的就業水準。

第三、促進經濟發展

各國的軍隊基於保持強壯軍力的理由，除了領導階層必須擁有相對豐富的軍中歷練，退除役年齡較高外，一般國軍官士兵退伍之際均當青壯之齡，大約在三十歲到四十歲之間。此一年齡層的國軍退除役官兵身體健康、心智成熟、情緒穩定、工作經驗豐富、具有服從守法的性格、也大多有相當豐富的領導能力和經驗，一旦退伍之後，能夠獲得適當的輔導和協助而加入就業行列，可以成為經濟發展的寶貴人力資源。

第四、促進國際間退伍軍人組織之交流

二次大戰之後，基於民主國家反共產主義之共同信念，各國退伍軍人組織均為相當活躍之社團組織，並且具有相當大的政治和社會影響力。由於行政院退輔會具有政府官方部會的地位，有正式的人員編制和固定的預算進行常規性的運作，對於推動和其他國家退伍軍人組織的交流工作，具有非常好的優勢條件。退除役官兵輔導委員會已經和世界七十四個國家（地區）的九十五個退伍軍人組織，先後建立合作關係，並且和美國、法國、荷蘭、比利時、澳大利亞、紐西蘭、南非、丹麥、及瑞典等九個國家的十個退伍軍人組織締結為兄弟會。民國七十九年十一月七日正式以「中華民國行政院國軍退除役官兵輔導委員會」的名稱加入世界退伍軍人聯合會，成為該會的第六十一個會員國（榮民輔導業務概要，民92，頁11）。基於我國和美國的密切關係，退輔會和美國三大退伍軍人組織關係非常密切，除了互相訪問和邀請參加重要會議之外，美國三大退伍軍人組織歷年來都通過支持我政府之決議案，並促請美國政府和國會出售武器給台灣。

至於退輔會的業務職掌，依民國七十年一月二十六日修正公布的「行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例」第二條之規定，其所掌理者包括：「一、關於退除役官兵就業事項。二、關於退除役官兵保健、醫療事項。三、關於退除役官兵職業訓練及就學輔導事項。四、關於退除役官兵法定權益及優待事項。五、關於退除役官兵調查、檢定、調配事項。六、關於退除役官兵養老、救助事項。七、關於退除役官兵生活指導與管理事項。八、其他有關退除役官兵輔導事項。」而上述職掌工作，吾人若參酌當前實務加以歸納後，可分為七大類：

第一類、服務照顧

透過訪問調查、座談反應、通訊聯繫、榮民申請、聯絡員或他人反映等方式，獲知榮民榮眷生活情況；在急難救助、慰助遺眷遺孤、舉辦聯誼活動、協助善後處理、管理遺產、返鄉探親等方面，對榮民袍澤予以最大的協助。

第二類、就養服務

目的在使退除役官兵因體能傷殘或年老無工作者，都能獲得專設機構的妥善照顧，各地所設置的榮譽國民之家，即肩負此任務。其現階段除有「全部供給制」

的公費就養外，亦開放支領退休俸之榮民自費安養與養護。

第三類、就業輔導

退輔會創立之初即以輔導退除役官兵就業為主要工作，其係採「會內就業」（創業就業）與「外介就業」（介紹就業）兩種途徑加以推展，早期創設各種事業機構作為安置管道，近期則透過就業服務工作站、網路媒合系統、生涯輔導講座等，積極推動、滿足榮民就業需求。

第四類、醫療服務

籌建榮民醫療院所，期使退除役官兵遇病、痛、傷、殘時均能獲得有效之醫治與完整之醫療保健服務。而榮民醫療體系在經歷五十年的發展後，現已成為國內醫療體系的重要環節，不僅榮民榮眷受惠，更及於一般大眾。

第五類、就學輔導

輔導有志向學的退除役官兵升學深造，輔導退除役官兵參與職技訓練和推甄進修，強化其競爭條件與充實國家人力資源，並對清寒榮民子女的就學問題加以解決。

第六類、會屬事業

農林事業機構和退輔會原轄的生產事業機構早期原係以安置退除役官兵的就業為其主要任務，而今日為求永續發展與提升績效，皆已漸次轉型。農林事業現朝向兼具生產與觀光功能而發展，而生產事業則引進民間活力與企業精神，加速民營化與委外經營以符合政府再造，專注維持政府核心功能及業務為主的精神。

第七類、海外聯繫服務

以維繫並照顧旅外的國軍退除役官兵，並增進國外退伍軍人組織的功能和對政府之向心為目的。此外，更配合國家外交政策，賡續聯繫友邦退伍軍人組織，

積極參與世界性的退伍軍人組織活動，擴展我國際生存空間。

肆、服務對象之長期分析

退輔會所輔導及照顧的對象為榮民及榮眷，所謂榮民，係指依法退伍並領有榮譽國民證之人員。榮民可區分為具軍官、士官兵身份之榮民。榮眷則為榮民之祖父母、(養)父母、配偶、(養)子女及孫子女。首先，參酌國軍退除役官兵輔導委員會輔導條例和其施行細則，依法退伍除役且持有退伍(役)等有關令證之軍官、士官、士兵，即具備榮民資格者，應包含下列人員：

1. 常備軍官、士官兵服役滿十年，或於中華民國七十九年二月九日本細則修正發布前已入學之各軍事學校學生，服滿原定服役年限，退伍、除役或解除召集者。
2. 預備軍官、士官服現役期滿，志願留營或入營服現役，先後合計滿十年退伍、除役或解除召集者。
3. 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，生計艱難而需長期醫療或就養者。
4. 軍官、士官服現役期間受撤職處分或被判處有期徒刑以上之刑，而退伍、除役或解除召集，其服役滿十年者。
5. 常備兵在志願士兵服役條例公布施行前，經核定退伍、除役或停役者，或於同條例公布施行後，在營服士兵現役期滿，留營繼續服士兵役一年以上者，或於同條例九十二年二月六日修正施行後，志願士兵服現役三年以上退伍、除役或停役者。
6. 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與金門馬祖民防自衛隊。

由上開之定義可知，五十年來隨著時空的變異，榮民的資格認定已透過法規之修正予以充實，除涵括民國三十八後陸續來台之國民革命軍人，凡參與國家重要戰役者，或在台入伍的志願役軍官、士官兵均登列其中。不過，退輔會照顧的範圍卻非以此為限，榮眷亦為其服務對象。依據退輔會統計處的最新資料顯示(表一)，截至九十三年八月底，不含歷年已亡故的 335,319 人，現有榮民 529,075 人，榮眷 2,117,709 人，共計 2,646,784 人，佔台閩地區總人口的 11.7%。從此一人口數據即可看出，退輔會的服務人口不但數量龐大、分散各地，且與國家政、經、

社、文發展密切相關。

表一 榮民暨榮譽人數

九十三年八月
單位：人

年(月)別	榮民登列人數			眷口數
	總計	現有榮民	死亡榮民	
八十三年 1994	772,362	585,859	186,503	1,264,222
八十四年 1995	781,465	582,547	198,918	1,658,575
八十五年 1996	788,800	574,406	214,394	1,671,288
八十六年 1997	796,461	568,336	228,125	1,672,132
八十七年 1998	801,626	558,650	242,976	1,695,098
八十八年 1999	828,477	569,842	258,635	1,833,937
八十九年 2000	837,387	560,371	277,016	1,911,322
九十年 2001	855,073	561,299	293,774	2,003,266
九十一年 2001	858,306	549,229	309,077	2,066,475
九十二年 2003	861,696	537,171	324,525	2,089,284
九十三年 1月 Jan. 2004	861,921	536,048	325,873	2,090,816
2月 Feb.	862,122	534,663	327,459	2,092,451
3月 Mar.	862,449	533,473	328,976	2,093,909
4月 Apr.	862,654	532,277	330,377	2,095,790
5月 May	863,139	531,540	331,599	2,097,108
6月 June	863,706	530,917	332,789	2,100,347
7月 July	864,109	530,055	334,054	2,107,278
8月 Aug.	864,394	529,075	335,319	2,117,709

資料來源：退輔會全球資訊網，2004，<http://www.vac.gov.tw/statab/month/nowmonth/t18.htm> (10/5)

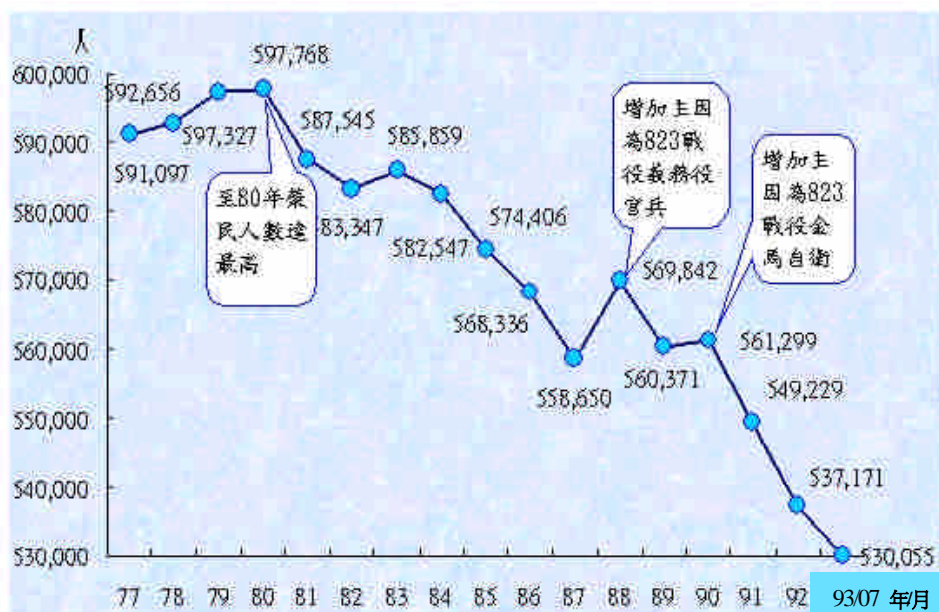
此外，從圖一的時間序列加以分析，我們則可看出歷年榮民人數變動的趨勢。榮民人數在民國八十年時到達五十九萬八千人的最高峰，近年則除八十八年納入八二三參戰義務官兵兩萬餘人及九十年納入八二三金馬自衛隊一萬餘人為榮民外，榮民人數均逐年呈現遞減。

如按退除給與的結構加以觀察，當前累計的結果係以領取「一次退除役金」的榮民居多，共計 271,278 人，佔榮民總數的 51.1%，而「月退除給與」則為 31.6%，「無退除給與」（即服役期間因病離營或因其他事故停役退伍）有 13.8%，「其他」則佔 3.3%。

至於榮民的年齡結構，若以青壯年（49 歲以下）、中老年（50-64 歲）、老年（65 歲以上）作為分類，即如圖三所示，當前退輔會所服務的榮民中，老年（65

歲以上)的有 336,677 人 (63.5%)，中老年 (50 到 64 歲) 為 74,273 人 (14.0%)，而青壯年 (49 歲以下) 則有 119,105 人 (22.5%)，平均年齡為 66.2 歲。所以，退輔會目前係以 65 歲以上的老年榮民為服務對象之首，也就是早年退除役官兵並未領有退除給予而現在年事已高者，成為退輔會積極服務的重點對象。至於未來是否會因年長者凋零或國軍實施精進案、精實案等相關員額精簡的計畫而產生結構上的改變，則仍待觀察。

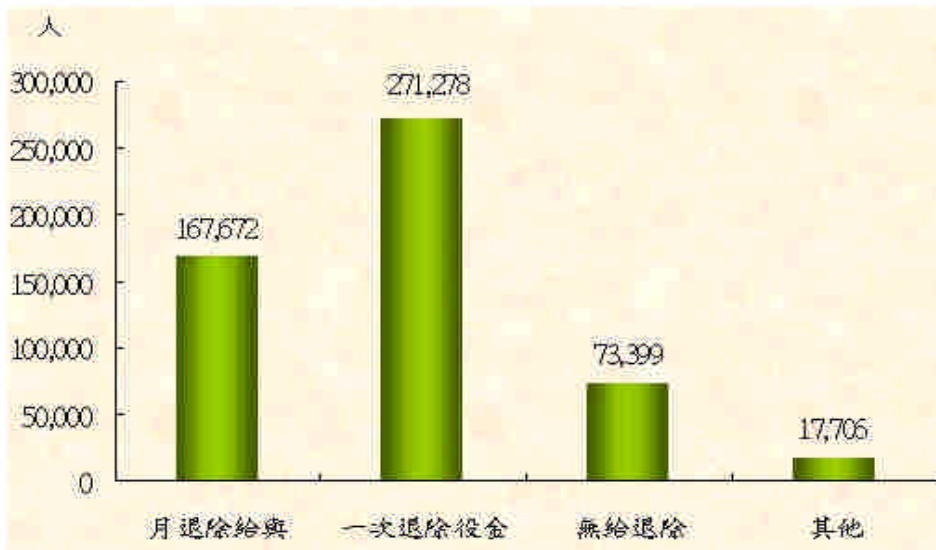
圖一 榮民人數之變動



資料來源：退輔會全球資訊網，2004，<http://www.vac.gov.tw/stattab/graph/gr01.htm> (10/5)

圖二 榮民退除給與分配圖

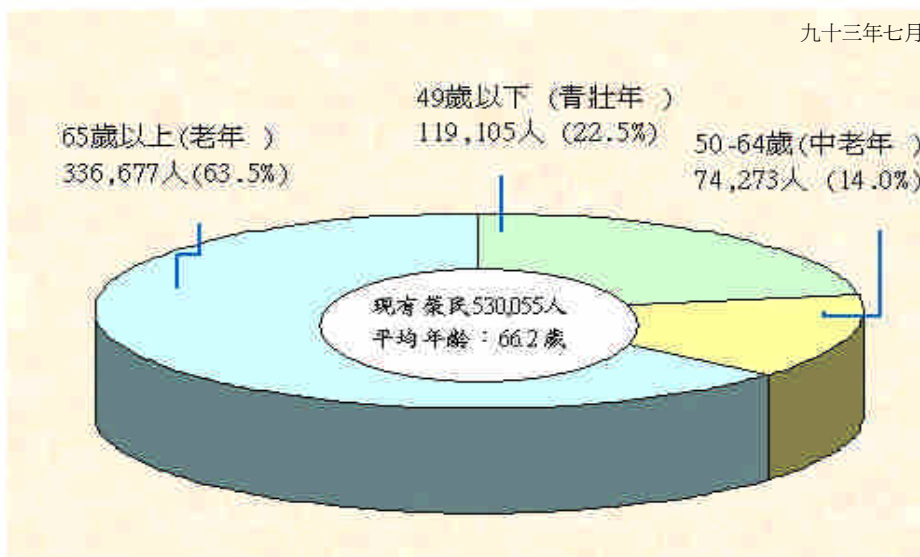
九十三年七月



資料來源：退輔會全球資訊網，2004，<http://www.vac.gov.tw/stattab/graph/gr04.htm> (10/5)

圖三 榮民年齡結構圖

九十三年七月



資料來源：退輔會全球資訊網，2004，<http://www.vac.gov.tw/stattab/graph/gr03.htm> (10/5)

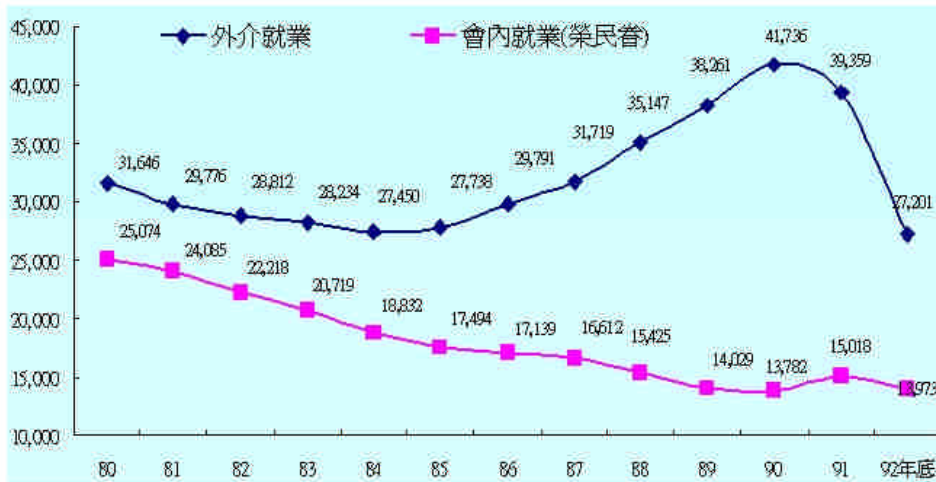
伍、退輔會成立五十週年之成果分析

一、就學與就業(工作能力與工作機會)

對於退輔會五十年來的貢獻與成果，大體上可以分爲三大部分加以探討。首先，就在提升榮民工作能力與創造工作機會上的付出加以說明。基於早年退伍來台的榮民，許多是因爲響應政府「十萬青年，十萬軍」的號召，或投筆從戎，或輟學而從軍報國，因此來台退伍後，欲完成未竟之學業的榮民極衆。政府特別考量其長年服務軍中，實難與一般院校之學生相競爭，因此在兵役法、國軍退除役官兵輔導條例等法規中，對退除役軍人的就學權利特別予以明文保障。民國八十八年九月十五日公布之憲法增修條文第十條更明文規定，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。質言之，就學輔導的主要目的便是要加強退除役官兵的工作能力，適應社會環境，提高人力素質。而退輔會亦按前述法令訂定「國軍退除役官兵就學實施辦法」，統籌規劃榮民的就學與職技訓練，其內容主要可分爲：(一) 專科、大學入學考試優待；(二) 專科考選與甄試；(三) 二技在職進修推甄入學；(四) 二技在職專班考選；(五) 榮民就學獎助；(六) 職技訓練。而五十年來透過退輔會之安置輔導，進而就學者，至九十二年六月已累計至 42,050 人。截至九十二學年度之歷年接受高等教育畢業人數，總計 11,010 人，其中博士 128 人，碩士 1,234 人，大學 5,586 人，專科 4,062 人，可謂成績斐然。(中華民國九十三年七月榮民統計月報，頁 66-67)

至於就業輔導工作，與就學輔導實爲一體之兩面，皆具有安定繁榮社會、善用人力資源、協助國家建設等積極功能。輔導就業更是退輔會機關設立初期的主要工作，其方式可區分爲「會內就業」與「外介就業」兩類。所謂會內就業，係指由退輔會創設各類生產事業機構，以安置退除役官兵。另外，外介就業則指由退輔會推介具有專長之榮民（或榮譽）至公部門、學校、民營企業等任職。而從下圖的累積次數中，可以看出就業輔導工作的趨勢。首先，最明顯的是會內就業的部分從民國八十年代以來就呈現逐年遞減的情況，反映了近年退輔會轄下生產事業機構民營化及員額精簡的趨勢。在民國八十年代初期雖有減少的情況，但在八十年代後期則有逐年增加的狀況，基本上反映國軍推動精簡措施後，退除役官兵人數大幅增加。而自九十年以來，則外介就業人數大幅減少，此一增減情況原則上反映國軍人力結構政策之變動。

圖四 榮民就業安置人數圖



資料來源：退輔會全球資訊網，2004，<http://www.vac.gov.tw/statab/graph/gr08.htm> (10/5)

二、榮民就醫與就養（社會安全與人身安全）

依「國軍退除役官兵輔導條例」第十四條規定：退除役官兵患病或負傷者，應由輔導會所設榮民醫院免費或減費治療。因此，榮民醫療服務非僅是一項工作，更是法律明定的責任。民國四十四年九月退輔會自國防部接管十所醫療機構（五所療養大隊、二所結核病院、一所臨時教養院、一所精神病院、一所輔導總隊），並改制為遍佈各地的榮民醫院。同年七月，台北榮民總醫院亦開始籌建。目前退輔會設有三所榮民總醫院及十二所地區榮民醫院（參閱表三），負責照顧榮民（眷）之健保醫療照護，亦提供一般民眾就診服務，如以九十二年前半年為例，各榮民醫療院所合計門診人次達 3,069,691 人，其中榮民為 1,103,047，佔 35.9%，而其他類別合計後也達 64.1%（1,966,644 人）。不過，對於健保不給付但又需長期醫療照護的榮民，退輔會則特別編列預算，並於各醫院設立「康復之家」或「護理之家」的公務預算床，給予退除役官兵完善的醫療照護。

表二 各榮民（總）醫院門診人次

資料時間：九十二年一至六月 單位：人次

	總 計	榮 民	其 他
總 計	3,069,691	1,103,047	1,966,644
台北榮民總醫院	216,300	484,865	8,057
台中榮民總醫院	131,540	156,803	4,302
高雄榮民總醫院	101,129	154,212	3,612
竹東榮民醫院	18,628	25,336	628
埔里榮民醫院	18,974	17,157	1,429
嘉義榮民醫院	23,568	42,381	804
灣橋榮民醫院	5,242	10,933	85
永康榮民醫院	16,633	63,543	247
桃園榮民醫院	20,459	63,086	794
龍泉榮民醫院	6,668	20,730	212
玉里榮民醫院	14,645	15,313	879
鳳林榮民醫院	3,721	9,974	110
台東榮民醫院	2,893	15,671	15
蘇澳榮民醫院	7,075	5,153	405
員山榮民醫院	10,398	17,890	306

資料來源：退輔會，民 92，《榮民輔導業務概要》，頁 51。

為充分落實退輔會對於榮民社會安全與人身安全的維護，除了就醫服務完備之外，尚仰賴妥善的就養制度，使因戰（公）傷殘或年老無工作能力之退除役官兵得以安享晚年。現階段各地所設置的榮譽國民之家，即肩負此任務。目前係以「全部供給制」的公費就養為主，亦開放支領退休俸之榮民以「部分供給制」的方式自費安養與養護。「榮譽國民之家」（榮家）最早係民國四十二年台灣省政府所設立，以安置體能傷殘及單身無依的榮民為主。四十三年退輔會成立後，此項業務即由退輔會專門負責，五十年來肩負著讓退除役榮民頤養天年的任務。以安置現況而言，可區分為兩類：

（一）全部供給制(公費)

凡國軍官兵因戰（公）傷殘、退除役官兵因傷殘而失去工作能力，或退除役官兵年滿六十一歲卻未支領退休俸金而生活無著者，均為公費安置之對象。退輔會現有 14 所榮家，至九十二年底止，公費內住就養之榮民有 105,797 人。其中單身內住 10,075 人（含請假出國及寄醫）、單身外住 19,552 人、有眷外住 70,657 人、

返鄉居住 5,513 人。(榮民服務白皮書 92 年版，頁 41)

(二) 部分供給制(自費)

年滿六十五歲有支領退休俸之單身榮民與榮民夫婦無依無舍者，均可自行負擔安養費用而接受安養照護。退輔會目前已設置 4 所自費安養中心(八德、彰化、楠梓、花蓮)，以及 10 所養護堂於各榮家。依統計資料顯示，退輔會於九十二年底所安置之自費就養榮民，共 2,004 人，其中 1542 人由四所自費安養中心照護，另 462 人則由各榮家養護堂安養。(退輔會，中華民國九十二年統計年鑑，民 93，頁 180)

三、服務與照顧(社會福利的一環)

早期的榮民多為大陸來台之退除役官兵，由於當時退輔制度的欠缺，以致於他們離開部隊後，非但未享有退休俸，且無謀生能力，生活清苦無依。退輔會自民國五十一年起先後於各縣市設立「自謀生活榮民連絡中心」，以建立觸角深入基層的服務體系，此亦為現今各地榮民服務處(榮服處)的前身。為求能對於那些解甲散居之榮民的生活需求即時反映，強化此社會福利政策之一環，榮服處首要的工作便是要透過「勤跑」與「親訪」，藉由訪問調查、懇談會聯繫、聯絡員反映以及他人轉告等方式，解決榮民的問題。同時並在急難救助、三節慰問、遺孤認養、社會救助、發給獎助學金、協助處理訴訟案件、遺產、善後與返鄉探親等事項上照顧、幫助榮民。

陸、退輔會核心業務之檢討與展望

退輔會負有對於退除役官兵(榮民)的「就學」、「就業」、「就醫」及「就養」等四大任務及延伸的服務照顧工作。以下分項探討退輔會五十年來的成果及未來展望。

在就學輔導工作方面，自四十五年至九十二年度，畢業累計 11,010 人，其中博士佔 1.2%，碩士 11.2%，大學 50.7%，專科 36.9%。(中華民國九十三年七月榮民統計月報，頁 66-67)而榮民就學的補助部分，退輔會也持續爭取寬列獎助經費及補助標準。先進國家也多有類似此優待退伍軍人就學之作法，例如美國「退除役軍人及眷屬之聯邦福利制度」中便明文規定資金來源、申領資格、就學種類，

我國應可採擇其精神，以更多元且彈性的方式，成立接受民間捐款的基金組織，作為未來獎助退除役官兵就學的資金。

退輔會自四十三年設立以來，便透過會內就業與外介就業的方式，或創設各類生產事業機構而安置退除役官兵，或推介具專長之榮民（或榮譽）至公部門、學校、民營企業等任職。然近年退輔會原轄生產事業機構逐步完成民營化，公部門亦實施員額精簡，因此就業輔導工作勢須有所調整。目前作法係利用全球資訊網，設置就業服務網站供求才、求職者登錄查閱。此外，亦配合民間廠商辦理聯誼座談與就業媒合活動，近幾年來各大、中、小型現場就業媒合活動，每年平均一百場次，參加人數約一萬人。自八十七年至九十二年底，共計協助如榮民（眷）37,457 人次就業，其中會內就業 3,915 人次，會外就業 33,542 人次，可見媒介退除役官兵至民間企業任職，已是當前就業輔導的主要工作。（榮民服務白皮書 92 年版，頁 115）

至於五十年來的就醫輔導政策成果斐然，透過所轄的三所榮民總醫院、十二所榮民醫院及十八個榮家保健組，對榮民充分發揮了「就醫」與「就養」的功能，並且自七十四年起至八十九年止，配合衛生署全國醫療網各期計畫，總計編列 113 億元預算，擴增醫院設施，提升醫療水準。在九十二年 SARS 疫情於全國蔓延期間，退輔會第一時間即責由各榮家成立「疫情感染控制小組」，各級榮民醫院成立「SARS 集中居家隔離觀察中心」，並由台北榮總全力支援國軍松山醫院成立「SARS 病患隔離觀察中心」，成為國家整體防疫之重要環節，也創造榮民在此次抗 SARS 中零得病、零死亡的記錄，成效深獲肯定。（榮民服務白皮書 92 年版，頁 91）

從就養的面向來看，過去幾十年來所安置的人數一直呈現上升的狀態，至九十二年六月歷年安置就養人次達 240,801 人，公費就養(含內住榮家、居住大陸、外住就養)為 236,221 人，自費安養則總計有 4,580 人。（榮民輔導業務概要，民 92，頁 32）民國四十七年安置就養的人數約莫五千人，至八十三年底時則已累積至 139,160 人的高峰。（中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書——榮民服務白皮書，民 87，頁 73）不過，退輔會為求安置確有需要之貧困榮民，妥善運用資源，以符合「當養則養」的原則，自七十七年起即對那些子女成年且生活已獲改善的榮民，勸說使其放棄就養，騰出員額予真正需要安置的對象，並透過「國軍退除役官兵就養安置辦法」的修正，嚴格規範符合就養安置的資格。因此，自

八十三年以後的就養人次即已呈現逐年遞減的趨勢，九十三年八月時則已降至 103,164 人。(退輔會全球資訊網：<http://www.vac.gov.tw>)

就服務照顧而言，五十年來退輔會陸續於各地設置了 22 個榮服處，在各縣市榮服處之下，又有由服務區及其下轄的生活互助小組所形成的第一線基層服務體系，其中服務區係配合各鄉鎮市行政區所設置，計 365 個，遴聘的榮民義工擔任服務（每區設駐區服務組長、駐區服務員各一），共計 728 員，而全國榮民共編組為 17,212 個生活互助小組，就近聯繫照顧，以收立即反映處理的效果。(榮民輔導業務概要，民 92，頁 66) 此外，近年來基於「資訊化服務系統」及「單一窗口作業」的設置，榮民（榮眷）已可享受更即時且有效率的服務。

因此，就退輔會五十年來工作的成果加以檢視，退輔會的組織及結構充分因應服務人口的消長而調整，隨著國軍退除役制度及退除給與之制度化，其就養輔導的工作任務及需求將持續遞減，但其他就學、就業、就醫等任務的工作內容，仍是業務數量龐大，並且越需精緻化的規劃與品質的提昇。退輔會的組織功能需求不但具體存在，並且在考量國家安全需求下，應得到政府的高度重視。目前行政院組織法正在立法院審議之中，退輔會縱然未如原先行政院規劃為部之機關，但以其所承擔之業務、服務之人口數，及在國家安全體系之重要性而言，仍應具有部會層級之組織地位，以肆應國防發展之需要。

首先，我國兵役政策正朝募兵制方向規劃，為建構質精優良的軍力體系，並維持相當年輕化的人力結構，則退伍軍人的輔導制度將需「全新的思考與制度」來作為長期規劃的基礎。如何吸引優秀人才加入國軍志願役行列，並使其安心服務，除退除給與外，更需充分照顧其退伍後就學、及就業的需求。

其次，為彰顯軍人為國奉獻的偉大情操，賦予退伍軍人應享的尊嚴與榮耀，退輔制度應學習美國等先進國家的制度，建置相當的榮典、儀式，與必要、相關的法律協助。而此種彰顯退伍軍人尊嚴與榮耀的作法，甚賴特定常設的組織加以維持運作。(彭錦鵬，民 92，133-134)

從制度而言，有關退伍軍人的輔導制度應該因應時代的變化，建構一部完整、務實、前瞻的退伍軍人權益保障法，並以明確定位的組織，來確實履行退伍軍人權益的保障。在合理完備的退輔組織運作下，不但可確保軍人全力效命疆場的安心與信心，更對國家安全的長期利益產生重大影響。

柒、結語

綜上所述，行政院退輔會過去五十年來以「崇功報勳」的宗旨為出發，在就業、就醫、就養、就學與服務照顧等層面，建構我國退伍軍人的輔導體系，卓然有成。此期間各項業務或為求更貼近當前政經社文等時空系絡而有所變革，但目的都是為求能對退伍軍人提供更優厚完善的照護。五十年來退輔會致力於服務這些為國奉獻犧牲的榮民袍澤，發揮了彰顯社會公平正義的崇高價值，也在經濟發展、社會安定、海外交流與精進國軍等方面均有明顯、重大貢獻。

基於當前社會的環境正以超乎以往的速度變化，因此退伍軍人輔導工作不僅要跟上社會的脈動，更要在全球化的潮流中迅速因應調整。政府在組織再造過程中，仍應使退輔會繼續扮演規劃退伍軍人輔導政策的推手，賡續貫徹落實「就學」、「就業」、「就醫」、「就養」等四項任務及服務照顧的措施，且在擴大全球視野的觀點下，參酌世界其它國家的成功輔導經驗，接軌國際，建構出更完善、更符合需求，也更能提升榮民生活品質的退伍軍人輔導體系。

參考書目

行政院國軍退除役官兵輔導委員會。民國 87 年 1 月。《中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書——榮民服務白皮書》。台北：行政院退輔會。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會。民國 93 年 5 月。《榮民服務白皮書 92 年版》。台北：行政院退輔會。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處。民國 92 年 10 月。《榮民輔導業務概要》。台北：行政院退輔會。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處。民國 93 年 7 月。《中華民國九十三年第二季榮民重要統計指標》。台北：行政院退輔會。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處。民國 93 年 8 月。《中華民國九十二年統計年鑑》。台北：行政院退輔會。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處。民國 93 年 8 月。《中華民國九十三年七月榮民統計月報》。台北：行政院退輔會。

彭錦鵬。民國 92 年 5 月。《退伍軍人權益保障法草案》。行政院退輔會委託計畫。