

# 影響我國志願士兵素質因素探討

The influential factors on the quality of Taiwan's Volunteer Soldiers

桂家慶 中校 Kuei, Chia Chings

提 要：

為了提升兵員素質，並考量到高科技兵種訓練養成時間，在義務役役期縮減情形下，為防止戰力受到影響、以及有效因應第三波新戰爭模式的前瞻性規劃，我國終而在民國94年1月24日通過「現行兵役制度檢討改進方案」，確立我國採取「募兵為主」的募徵兵併行制等結論。足見「兵員素質」為軍隊能達成國防目標的基礎，因此本文將探討影響志願士兵素質的有關因素，如：兵員心理素質、入營動機、職涯規劃、學習經歷、軍中環境、訓練資源、同儕互動、福利待遇及幹部領導風格，並試從相關的因素中尋求提升兵員素質之建議。

關鍵詞：國防政策、志願役、士兵素質、募兵

Abstract

Due to the shortening of the length of compulsory military service, in order to enhance the quality of the military personnel, cultivate a high-tech armed forces, prevent the weakening of military capability, and deal with new generation of war model, a forward-looking plan has thus been created. The Republic of China passed the "the review and improvement of the current military service system" on January 24, 2005, and decided to adopt the combination of voluntary service and conscription systems with main emphasis on voluntary service. Obviously, the quality of soldiers is crucial to achieve the goal of national defense. Therefore, this paper will investigate the influential factors with regard to the quality of volunteer soldiers, such as the psychological factors of soldiers, motivation to join the military, career planning, learning experiences, military environment, training resour-

註：本文曾於2015年10月3日，參加中國政治學會2015年會暨「東西方文明衝突下的政經多樣性與政經發展」國際學術研討會完成發表。

es, interactions among colleagues, welfare and benefits and leadership styles. Furthermore, recommendations with regard to the enhancement of soldier's quality will be made from those factors.

Keywords: Defense Policy; Volunteer military; Soldier's quality; Conscription

## 壹、前言

依據國防政策指導，國防部持續推動募兵制度，並預於民國105年底達成計畫目標，也就是屆時將不會再有徵集獲得的士兵，而全由志願士兵擔任國防任務。我國由於受到國家處境、政府財力等因素限制，迄今尚不可能完全採募兵制。但是為了提升兵員素質，並考量到高科技兵種訓練養成時間至少需要一年到一年半的時間，在義務役役期縮減情形下，為防止戰力受到影響、以及有效因應第三波新戰爭模式的前瞻性規劃，因此，自民國91年起，國防部即編成專案小組，招集專業人士，針對本項政策及配套措施進行研討，並且依據實施計畫，運用現有編裝，將志願役人員代入，進行實況驗證，行政院亦在民國92年12月成立「兵役制度全面檢討改進推動小組」，歷經四次大型專案會議，分別從國家整體財政、提升國軍整體戰力的角度，進行深入研析，終而在民國94年1月24日通過「現行兵役制度檢討改進方案」，確立我國採取「募兵為主」的募徵兵併行制等結論，使我國的兵役制度與國際脈動相接軌。

在國防部積極推動下，於民國94年開始實施的志願士兵招募，當年即有6,664人接受招募入營服役，迄民國104年4月已有109,800餘人投入軍旅，但是我們是否應該思考，募集志願士兵所欲達到的目標是什麼？或是以社會科學的角度來說：「要解決什麼問題」？志願士兵入營，是否可以有效提升國防能力？

《中華民國102年國防報告書》<sup>1</sup>中即說明：未來數位化戰場環境及武器裝備高科技化，國軍需要的是高專業、高素質的長役期人力。然而經過作者查閱相關文獻資料時，發現相關針對志願士兵的研究資料，多數集中於兵役政策、兵役制度、服役待遇、服役中及退伍後福利及募兵制成本效益項目，卻極少有學者深入探討志願士兵的素質，但是上述有關招募志願士兵對國防力量影響等等問題的解答，大部分可以從觀察志願士兵的素質得到解釋，這也是本篇研究的動機。

募兵制度的推動，除了是政府政策的落實，其中的過程也經過了反覆的論證與研討，此一兵役制度不僅對國防安全有重大影響，也對經濟效益、人力資源運用等面向有巨大的助益，可以說是在極為務實的前提下所

註1：國防部，〈國防方略〉，《中華民國102年國防報告書》，2013年10月，頁76。

制定的政策，但是事實顯示，由於必須達到政策目標，國防部不斷放寬最低錄取標準，據民國98年統計，義務役士兵大專院校畢業以上學歷佔65.8%，而志願役僅佔18.5%，近來國防部還開放志願役食勤兵、駕駛、修護等部分專長職缺降至國中畢業，因此造成士兵素質大幅降低。本研究希望由志願士兵素質的探討，得到既定政策在執行過程中可以納入思考的方向，進而使得政策的修訂有所依據，使這項影響國家安全及國家生產力的重大政策得以更臻周延。

## 貳、文獻回顧

志願士兵是透過招募而「自願」來部隊擔任士兵的人，給他適度報酬，使其常任兵役的制度。一般而言，判別一個國家的兵役制度是以現役的士兵來源為準，因職業的軍、士官都是招募而來，只要維持武裝力量的國家皆然<sup>2</sup>。一些學者及民間人士對志願士兵招募的相關政策、配套措施、典章制度等均有相當數量的研究，但在經過文獻的蒐整後，發現尚無專書針對志願士兵素質議題進行探討，而經過資料的整理歸納，也可以發現，士兵素質的相關因素，是眾人關注但是

卻並未深入探討的部分，謹將各學者的著作及刊載於期刊的論文對本議題之看法列述如次：

### 一、兵役制度

兵役制度與志願士兵素質的關係，從學者的研究發現，社會環境急遽變遷，要求降低服役年限與推動募兵制民意聲浪不斷，盱衡國內外情勢，在不影響戰備與國家安全前提下，實施兵役制度變革，將有助於國軍整體素質之提升<sup>3</sup>，而兵役制度影響所及包括兵員素質、國防財政需求、後備戰力動員及相關配套措施…等<sup>4</sup>，故學者認為對兵役制度整體的修正、精進應採招留並重的具體作法<sup>5</sup>，因此在相關推動誘因的制度設計上，朝向「有利招募，樂於留營」的方向思考，達成持續招募量適、質精的軍事人力之政策目標<sup>6</sup>。並應避免組織精簡對高素質人力產生反淘汰的結果，影響對單位的能量，造成汰優留弱的結果<sup>7</sup>。

### 二、招募政策

大至國家，小到個人，皆受到公共政策影響<sup>8</sup>，因此，國軍部隊中的志願士兵素質，也與招募的政策息息相關，因為軍隊人力的來源由國家兵役制度所徵募的人民組成，

註2：莫大華，〈理想與現實：我國兵役制度的爭論〉，發表於朝向募兵制的可行性研討會，(臺北：戴振耀、鄭國忠立委國會辦公室等，2002年1月23日)。

註3：楊志清，〈因應募兵時期士兵工作滿意度研究—以陸軍志願士兵為例〉，《陸軍學術月刊》，10月號，2009年10月，頁155-168。

註4：沈明室，〈實施全募兵制政策的探討及影響〉，《戰略安全研析》，第38期，2008年6月，頁16-19。

註5：李志堯，〈我國募兵制未來發展應有之方向〉，《戰略安全研析》，第78期，2011年10月，頁58-64。

註6：郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為檢視〉，《國防雜誌 National Defense Journal》，第28卷，第1期，2013年1月，頁117-132。

註7：莊進財，〈精簡政策對組織人力素質的影響—以A單位為例〉(臺中：中原大學企業管理學系碩士論文，2006年)，頁65-67。

註8：Dunn, William N., Public Policy Analysis-An Introduction(Third Edition)(New Jersey : Prentice Hall International, Inc., 2004), p.20.

受徵募者素質的優劣，決定兵源素質的良窳，更是軍隊戰力強弱的基礎<sup>9</sup>，所以必須要透過能夠貼近社會脈動、掌握國家經濟發展動態及因應最新威脅趨勢的兵役制度。亦可針對世界上實施募兵制國家的人口、兵力及兵源招募的相關規範實施分析，獲得實施募兵制所需規範的人力素質結構<sup>10</sup>，分析其薪資待遇<sup>11</sup>、生活照顧<sup>12</sup>、退後福利…等<sup>13</sup>，藉以制定符合國防需要的募兵政策。然而，由於國內出生率降低而造成軍事人力供給不足，且經濟環境變動是影響軍事組織人力投入意願的關鍵因素，因此未來募兵政策之推行，應針對經濟環境變化加以評估，適時調整招募策略<sup>14</sup>，並輔以妥善的兵源管控<sup>15</sup>，將女性人力資源一併納入規劃<sup>16</sup>，除能擴張招募兵源。亦可藉多元的招募辦法，如期如質且有效獲得高素質的軍事人力。

### 三、入營動機

動機可以說是將個人主觀想法轉換成行動的鑰匙，當募兵政策的制定者想要招募特定標準的人力進入軍隊時，就必須瞭解青年加入軍旅的動機，進而規劃適當的制度，使目標人力產生接受徵召的願意而成為國軍的戰力，經過學者的研究，入營的動機包括：報酬<sup>17</sup>、良好工作環境<sup>18</sup>、夥伴關係<sup>19</sup>、管理者的領導統御<sup>20</sup>、軍人的社會價值<sup>21</sup>、退撫制度…等等<sup>22</sup>，也就表示，當個人的需求能在軍隊這個職場得到滿足與實踐，人力就會產生進入軍隊的動機；當進入軍隊的人力在工作以及和長官、同儕互動的環境中，面對挑戰、獲得成就感、獎勵、鼓舞，就會激發自我提升的動機，可以說，募兵政策的誘因使青年產生入營的動機，優質的工作環境讓服役者產生繼續留任的動機，亦即由動機的滿足使得人力素質獲得維持甚至獲得提升。

### 四、教育訓練

註9：羅炳雄、李城保、彭立青，〈提升國軍素質與募兵制之關連〉，國防大學管理學院主編，《國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案》（臺北：國防大學，2010年），頁123-152。

註10：Li-Chung Yuan, The All-Volunteer Force: Prospect of Taiwan's New Defense Policy, (The Queen's University Thesis, UK, 2009), p.6.

註11：郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為檢視〉，《國防雜誌》，第28卷，第1期，2013年1月，頁117-132。

註12：楊志清，〈因應募兵時期士兵工作滿意度研究—以陸軍志願士兵為例〉，《陸軍學術月刊》，10月號，2009年10月，頁155-168。

註13：李志堯，〈我國募兵制未來發展應有之方向〉，《戰略安全研析》，第78期，2011年10月，頁58-64。

註14：張輝鑫，〈經濟環境變動與人力政策對募兵制的影響—以志願役士兵為例〉，《財金論文叢刊》，14期，2011年6月，頁32-57。

註15：楊志清，〈因應募兵時期士兵工作滿意度研究—以陸軍志願士兵為例〉，《陸軍學術月刊》，10月號，2009年10月，頁155-168。

註16：李宗模，〈美國、英國、日本女性軍人在軍中職務發展初探〉，《國防雜誌》，第28卷，第3期，2013年5月，頁89-105。

註17：王傳照，〈論全民國防的兵役制度〉，《國防雜誌》，第21卷，第1期，2006年1月，頁100-109。

註18：李志堯，〈我國募兵制未來發展應有之方向〉，《戰略安全研析》，第78期，2011年10月，頁58-64。

註19：郭添漢，〈我國募兵制招募政策與作為檢視〉，《國防雜誌》，第28卷，第1期，2013年1月，頁117-132。

註20：楊志清，〈因應募兵時期士兵工作滿意度研究—以陸軍志願士兵為例〉，《陸軍學術月刊》，10月號，2009年10月，頁155-168。

註21：林澤助，〈影響國軍推動「募兵制」關鍵因素探討〉，《國防雜誌》，第25卷，第2期，2010年4月，頁102-112。

註22：楊立中、賴焜燦在《以「美國退伍軍人權利法案」(GI Bill)為基礎論國軍募兵制度—運用人力資源管理策略》，《國防雜誌》，第23卷，第3期，2008年6月，頁43-55。

人才是提升競爭力的關鍵，人的素質也被視為最重要的資產，就「增強人的能力」、「透過能力增強提高生產效能」和「借重生產效能以提升生活品質」三種活動交替循環，藉教育、訓練，以建立知識管理制度、導入數位化學習、學習者為中心的職能培訓、以工作分析為本的需求訓練評估、評鑑訓練成果…等<sup>23</sup>，且因志願士兵服役時間較長，能加強專業訓練、保持訓練成果及發揮武器裝備效能<sup>24</sup>。基此，藉由兵種的兵科學校教育<sup>25</sup>、在職(營)專業訓練，培養專業化及職能化的優質人力<sup>26</sup>，務實規劃年度訓練計畫、專才委外訓練以培養國防科技人才，進而提升國軍整體人員素質，維持防衛力量不墜<sup>27</sup>。

### 五、組織發展/改革

在組織發展方面，以建立策略性人力資源發展理念及建構學習特質的組織等作為，以達成建構「量小、質精、戰力強」的軍隊<sup>28</sup>。如：美軍自越戰後積極從事軍事轉型，不論在軍事科技、軍事思想準則、軍事組織體制及武器裝備等均有大幅變革，建立美國

民眾對美國國防支持，為爾後美軍軍事發展奠定深厚基石<sup>29</sup>。學者的研究證明，組織的變革、組織的環境及組織的發展，會對身處在其中的人員產生壓力，亦會造成人力的流動，但是這些狀況將可以讓組織的力量更加凝聚，只要管理者的領導方法得宜，同儕間能相互協助與激勵，整個組織有明確的目標，能夠堅持完成所賦予的任務，相對的能夠繼續在組織中任職的人員，其素質亦必然獲得提升。

### 六、考核評鑑

當今世界，已經進入重視人的自身作用和價值的時代。如何提高人的素質，開發人力資源，充分發揮人的智慧、才能和創造力，是具有戰略意義的問題，而提高人員素質、開發人力資源，當然離不開對人員素質的科學測評，對人員的知識能力、個性特點和行為特徵進行系統的、客觀的測量和評價，以為個人選擇職業及管理者求才的參考依據<sup>30</sup>。因此，若能建立嚴格考評機制<sup>31</sup>，配合以工作分析為本的需求訓練評估、評鑑訓練成果等<sup>32</sup>，將可確保人員素質保持在目標的水

註23：葛惠敏，〈論國軍推行募兵制人力素質提升—「人力資源發展」觀點〉，《國防雜誌》，第27卷，第5期，2012年8月，頁124-139。

註24：王傳照，〈論全民國防的兵役制度〉，《國防雜誌》，第21卷，第1期，2006年1月，頁100-109。

註25：楊志清，〈因應募兵時期士兵工作滿意度研究—以陸軍志願士兵為例〉，《陸軍學術月刊》，10月號，2009年10月，頁155-168。

註26：羅炳雄、李城保、彭立青，〈提升國軍素質與募兵制之關連〉，國防大學管理學院主編，《國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案》(臺北：國防大學，2010年)，頁123-152。

註27：李昌仁，〈我國實施全募兵制後國防人力資源運用管理之研究〉(臺北：淡江大學碩士論文，2010年)。

註28：葛惠敏，〈論國軍推行募兵制人力素質提升—「人力資源發展」觀點〉，《國防雜誌》，第27卷，第5期，2012年8月，頁124-139。

註29：Dunnigan, James F., *Getting it right: American military reforms after Vietnam to the Persian Gulf and beyond*, (Gloucestershire, UK: Management Books, 2011)

註30：賈偉，〈人員素質測評初探〉，《經濟師》，2009年，第1期，2009年，頁201-203。

註31：羅炳雄、李城保、彭立青，〈提升國軍素質與募兵制之關連〉，國防大學管理學院主編，《國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案》(臺北：國防大學，2010年)，頁123-152。

註32：葛惠敏，〈論國軍推行募兵制人力素質提升—「人力資源發展」觀點〉，《國防雜誌》，第27卷，第5期，2012年8月，頁124-139。

準。

### 七、職涯發展/生涯規劃

社會上有青年就業需求的家庭與個人比比皆是，要讓這些人力進入軍中，其中一個因素就是軍隊具有清楚而明確的職業生涯發展規劃，這使得父母及青年個人都能依照其志趣規劃個人的生涯發展。因此，在軍隊的相關選訓晉任制度上就必須落實執行<sup>33</sup>，並開放橫向進用措施<sup>34</sup>。在職涯發展方面，能以實踐終生學習、強化人力資本、自我領航培養、落實績效評估制度及調整退撫制度<sup>35</sup>，使得官兵能夠掌握自己的生涯規劃<sup>36</sup>。

近年來，因為國軍著意執行組織改革，使得許多軍人在「精實案」與「精進案」執行的過程中轉換職業的跑道，然而經研究發現，人員離退的主因並非全然緣於職缺的精簡，這些青壯的人力會進入軍隊服役，其動機不外是能獲得穩定的收入，以支應個人或家庭的生活所需，即便退伍，這樣的需求仍然存在，因此人員會選擇離退，乃是國軍在退員的生涯規劃及退後就業的銜接上，能給予適切協助的緣故。就如美國推動〈退伍軍人權利法案〉(GI Bill)一樣的給予適當的教育與訓練，讓這群退伍軍人能夠在職涯轉換中，能夠獲得較為順遂的遞移<sup>37</sup>。這樣完備的體制也是使得高素質人力願意在特定的

時段進入部隊服役的誘因，進而提升了國軍的整體素質。

對於兵役制度政策，學者專家的論述皆有其精闢、獨到之處，作者認為應從更加實際的層面來檢視現有兵員素質是否足以擔負國防重任，以及可以採用何種方法提升現有兵員素質？

綜觀各專書、期刊及研究報告的有關文獻，經由招募所獲得的兵員，其素質是在入營前即有規範好的標準所決定？或是由入營後依據任務屬性、團體互動、專長教育與演習訓練所決定？作者認為影響志願士兵素質的因素包括：兵員心理素質、入營動機、職涯規劃、學習經歷、軍中環境、訓練資源、同儕互動、福利待遇及幹部領導風格。本研究認為，士兵素質的呈現，是眾多因素加諸於各個士兵之後，在特定時間中所產生的結果，這個部分是本研究想要深入探討的議題。

## 參、影響人員素質的因素

### 一、環境因素對人員素質的影響

能夠影響「人的素質」之因素，一是來自遺傳，一是來自環境。首先是遺傳，當我們說人的素質因遺傳而低落了，意思是說，有一組不良的基因透過演化的機制產生並且擴散，以至於對某一社會中的人造成普遍的

註33：羅炳雄、李城保、彭立青，〈提升國軍素質與募兵制之關連〉，國防大學管理學院主編，《國軍推動全募兵制面臨之困境與策進方案》(臺北：國防大學，2010年)，頁123-152。

註34：李昌仁，〈我國實施全募兵制後國防人力資源運用管理之研究〉(臺北：淡江大學碩士論文，2010年)。

註35：葛惠敏，〈論國軍推行募兵制人力素質提升—「人力資源發展」觀點〉，《國防雜誌》，第27卷，第5期，2012年8月，頁124-139。

註36：楊志清，〈因應募兵時期士兵工作滿意度研究—以陸軍志願士兵為例〉，《陸軍學術月刊》，10月號，2009年10月，頁155-168。

註37：楊立中、賴焜燦在《以「美國退伍軍人權利法案」(GI Bill)為基礎論國軍募兵制度—運用人力資源管理策略》，《國防雜誌》，第23卷，第3期，2008年6月，頁43-55。

影響。十分明顯的，這種演化歷程需要時間，以便相關的基因有機會在群體中充分擴散。而先天素質是個體與生俱有的生理特點，它包括從上一代繼承下來的解剖生理特點，以及「胎兒在母體內受環境的影響及影響的變異現象所形成的個體某些屬於先天，但並非遺傳性的特徵」。由此可見，先天素質的優與劣、高與低，與其上一代人的生理素質，以及母親懷孕期的環境影響這兩個變量相關<sup>38</sup>。

反過來說，當一個社會中「人的平均素質」明顯改變了，其致變因子大半就在於環境，而一般人印象中「人的素質」之低落，正是這麼一種整體低落的印象。因此，探討「人的素質」，首要探討的自然是環境對人的發展之影響。人的生存環境，小到個別的人、家庭，大到社會、文化，皆無時無刻地對人的思考、行為與價值觀造成影響。更進一步說，環境與個人不斷的在互動，交互關涉，不但環境影響人，人也在改變他的環境，使得家庭、社會、文化隨之改變，這些改變又回過頭來改變生活於其中的個人<sup>39</sup>。

人的素質來自遺傳的部分，可以說是其先天的因素，而人的素質來自環境的部分，可以廣泛的認知是自然的環境、家庭環境、社會環境、組織環境，以上的先天的生理因素與環境因素，個人是無法依據自身的意志來做改變的，但是卻深刻的影響個人的素質

。本研究在探討志願士兵的素質，而環境的因素則公平的作用在每一個生存於其中的個人，也就是說，志願士兵與每個個人所處的立場都是相同的，亦即環境因素持續且深刻的影響志願士兵的素質。

## 二、兵役制度對人員素質的影響

優質的人力需求與素質的提升更是國防革新轉型的重要因素之一。人才是建軍的根本，除應嚴考核、嚴淘汰的人事管制作為外，並藉由法規修正、推動徵募併行等兵役革新，精進國防力量，來達成人力素質優化的目標。

兵役的主要目的，在使國家獲得組成軍隊的足夠人力，以維護國防安全，而志願士兵招募制度的健全與否，直接影響軍隊素質的高低和數量多寡，間接影響戰爭的勝敗和國家的興衰。透過法律制度建立人員入伍的機制，廣徵優質人力，同時，依國軍兵力總結構，明確律定兵力員額比例，並以「募徵併行」來發展，以彌補募兵制的不足，而且可以達到真正的公平正義，避免權貴子弟逃避兵役，因此，在人力來源上可修法，既可擴大招募軍人來源，也可避免因募兵而招不到員額的迷思<sup>40</sup>。

兵役制度的設計，其目標即在獲得足夠「質」與「量」的兵員，以便達成國防的目標，也可以說，兵役制度的擬定指導、決定了國軍的招募政策與服役的相關辦法，而招

註38：李方，〈教育功能失常：人的素質低落主要原因〉，戴良義主編，《人的素質(1999)論文集》(臺北市：法鼓人文社會學院，1999年)，頁145-151。

註39：林文瑛，〈人的素質低落原因—教育的角度〉，戴良義主編，《人的素質(1999)論文集》(臺北市：法鼓人文社會學院，1999年)，頁152-160。

註40：劉孝堂，《我國志願士兵招募制度可行性之研究》(臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，2008年)，頁110-111。

募的政策內就可以明確規範人員加入志願士兵的標準，這樣在人員進入部隊服役前，其素質就獲得了篩選。而服役相關的規定與辦法，則能在志願士兵進入部隊後，得到適當的訓練、升遷、獎勵及福利，而使專業素質得到提升，其中退除役的條例，使得志願士兵對離開部隊後就業得到銜接或具備基礎的生活條件，這也使得志願士兵有意願提升自身的素質，以獲得更好的自我實現、職務、待遇與福利，對軍隊而言，獲得了高素質的志願士兵，也就構成國防任務能夠順利執行的基礎。

### 三、組織體系對人員素質的影響

國軍單位因彼此關係緊密，又與國家安全相關，因此每推動一項政策或是執行每一項行動，都是牽一髮而動全身，由於目前為了配合「募兵制」的推動，因此改變了募徵的比例，在國軍組織不斷精簡與改革的情形下，志願役國軍人員面臨組織變革會否抱持不同因應態度，而目前改革持續進行，志願役國軍人員對組織變革所持態度會否影響其工作壓力，有高素質的人才，才能提升國軍武器、裝備的操作與任務的有效執行，達到最高的組織效能，然國防單位首次大規模推動人事精簡，在許多方面的規劃尚未完成，使得過渡時期中志願役留任率偏低<sup>41</sup>，而其中包括久經歷練取得軍事專長與技術的高素質人力，亦在組織調整的過程中升遷受到限制，或者選擇離退轉換跑道另謀營生，對整

體的志願士兵的素質，形成負面影響。

目前國軍人員的留營意願偏低<sup>42</sup>，對國軍而言是一劑震撼彈，即代表目前國軍人員在面臨組織改革過程有所不適應。此外，不同性別、年齡、婚姻狀況、階級、及服役年資的國軍人員在留營意願有顯著差異，本研究認為由於男、女性對軍職的感受程度不同，男性可能以此為己任，女性可能只將成為軍職人員當成工作，因此在提升個人素質意願上即有顯著差異；年齡、階級、及服役年資則皆代表國軍人員現在的工作情形及內容，甚至是看待事物的眼光，因此出發的角度不同，所承受的壓力及責任感也不同，進而與在提升個人素質意願產生顯著差異。

組織變革與其工作負荷、心理因素、生理因素、人際因素、生涯發展、及工作壓力產生互動。組織變革所帶來的成效可代表國軍人員在工作內容上所感受到的正向力量，意即其可能提升工作成效，並帶來較高的工作成就，因此有較熟悉的工作調適能力，也適應的較良好，在正向的助益下，即減少其工作負荷、心理因素、生理因素、人際因素、生涯發展、及工作壓力上所欲受到的負面情緒，因此在管理成效、變革成效、工作成效、及組織變革各項的成效越好，其工作負荷、心理因素、生理因素、人際因素、生涯發展、及工作壓力就相對降低，也就有利在營人員有意願透過教育、訓練提升自身素質，良好的組織體系也將形成吸引高素質人力

註41：賴德成，《國軍「精粹案」組織變革對志願役士官留營意願影響之研究：以空軍各基地為例》（臺北：淡江大學公共行政暨政策學系碩士論文，2012年），頁11。

註42：王中天，《從需求溝通滿意度探討募兵制官兵轉服或續服意願之研究》（高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，2011年），頁55-57。

進入部隊的誘因。

#### 四、考核評鑑對人員素質的影響

進行國軍實施募兵制成本效益評估研究發現，以工作分析為基礎的測考，以必備能力為取向，吸引高度符合標準的優秀應徵者，可提升志願士兵素質，激勵軍士官強化本職學能，對整體國軍人力素質將有積極正面的作用<sup>43</sup>。因此從精進招募作為，檢討甄選資格，審慎擬訂報考科目與標準，到評估最適專長類別等具體作法，是確保志願士兵素質未來應該努力的方向。

經由研究資料發現，優退政策執行時，也應該要加入對人員的考核部分，平時考核確實，可以做為人力精簡的依據，推測其可讓人員為爭取好的考績，工作會認真，工作效率會提升。目前對人員考核機制，很難評量他的績效；沒有好的考核機制也喪失了它存在的意義。所以要重新建立能彰顯人員績效評估的考核機制，平時就做好對人員的考核作業，並配合精簡政策一起實施，可以讓未達評鑑標準的人員，能夠透過這個考核機制而離退，素質好的人員也能專注於本身的職務與工作<sup>44</sup>。

#### 五、其他因素對人員素質的影響

教育訓練為增進、補強志願士兵素質的實質方法，然個人的學習為其當前的知覺場地所決定：所謂「知覺場地」(Field of Perception)包括：1. 個人對自己的看法，

2. 個人對其所在環境的主觀判斷，3. 個人與環境之間的交互關係<sup>45</sup>。從教育的觀點來說，人人都是可造就之才。唯有精心設計安排的教育環境，才足以提供志願士兵充分發展其潛能的機會。志願士兵是國防力量的基礎，其素質有待教育、訓練的啟發與培養，若能有計畫地予以培育，使人盡其才，必能提升任務執行效能與國防力量穩定，為國家安全增進奉獻心力。

其次，因管理成效、變革成效、及工作成效可反應國軍人員在工作時所面臨的問題，亦可代表其工作內容及工作成就感，如工作內容滿意加上上級管理得當，組織變革亦帶來正向幫助，即可從中獲得工作成就，亦代表國軍人員在工作上可謂得心應手，如此看來，即工作壓力及工作負荷可能較低，因此管理成效、變革成效、及工作成效愈高，其預測的工作壓力、工作負荷愈低，也就是管理得宜的組織，將有助於在其中服役的志願士兵樂於提升或增進自身的能力與素質。

再者，心理因素亦會影響志願士兵的素質良窳，由於國軍的作業影響到的可能是國家安全，因此在心理上原本即對國軍人員有一定的壓力在，而此壓力有可能因其他外在或內在因素的變化而減少，外在的因素如環境、組織、管理、人際關係，內在則為經驗、能力、生理等等與素質相關的因素，因此心理因素與志願士兵的素質無時無刻均產生

註43：張立良，《國軍實施募兵制成本效益評估之研究》，(桃園：國防大學國防管理學院資源管理研究所碩士論文，2004年)，頁59。

註44：莊進財，《精簡政策對組織人力素質的影響—以A單位為例》(臺中：中原大學企業管理系碩士論文，2006年)，頁67。

註45：簡茂發，〈「人的教育」之省思〉，戴良義主編，《人的素質(1999)論文集》(臺北市：法鼓人文社會學院，1999年)，頁46-54。

交互的影響。

最末則是生涯發展對志願士兵素質的影響。本研究推論其原因，可能由於國軍人員的各職級及位階有一定的人數限制，當上層的空缺沒有釋放出來時，下層的人員即很難往上升，因此當單位的各項成效愈高時，即代表上層人員在各方面的工作亦相當稱職，因此可能延長其工作年限，較少釋放出上層職缺，因而使其預測生涯發展變化愈低，因而造成個人對其素質精進的停滯；另一方面則是志願士兵認為其在單位中有較好的生涯發展，即較不會去考量升遷問題，因勝任其他職務常需重新適應新環境，工作資歷也將重頭開始，因此如留在原職務上有較好的生涯發展，其放棄晉升意願亦會較高，雖然不影響所負有的職務執行效能，但是對其發揮潛在素質的動機卻相對的降低。

## 肆、影響志願士兵素質的因素分析

### 一、學習經歷

學者Dunnigan在其著作中表示：武器再好，也得有訓練精良的部隊，才能發揮它的威力，戰史上證明如此，今後亦當如是。從2004年美伊戰爭在短短數週內定奪勝負，「斬首式」的現代戰爭形態有別於往昔傳統作戰方式，不可否認，要在戰場獲得最後勝利，高素質部隊扮演決定性、關鍵性的角色

<sup>46</sup>。高科技人才是要訓練與培養的，志願士兵招募制度是要招募具備一定程度知識水準的人到部隊，經過完善的培養訓練後，才能為部隊所用，也才能取代一般兵力，使部隊成為真正高素質專業化的優質勁旅。所以，志願士兵需服役四年，就是希望能藉由志願士兵的招募獲得真正具備高科技的專業人才<sup>47</sup>。

人的社會文化素質的高低盡管與社會客觀環境的影響、個體主觀努力和先天素質有密切關聯，但主要取決於教育<sup>48</sup>。與能力傾向的革命性發展有密切關係的是教育的變革，美國軍官向來是大學畢業生，而今士官的學歷也越來越高，以往由軍官執行的工作已轉由士官執行，此現象係因科技的進步與作業節奏加快使然，隨「知識導向」的士兵漸漸成為發揮軍事效能不可或缺的要害，過去旨在迅速獲得更有效執行某項任務的「技術導向」的能力訓練正逐漸為教育所取代。

軍方通常假設入伍新兵沒有一技之長，因此自辦學校來訓練焊工、牙科技師、機械士、廣播人才、圖表技術員、實驗室技術員、繪圖專家、電腦程式設計員、電工、電腦裝備維修員、法庭記錄員及其他各類專業等。然而，有越來越多年輕學子選擇在高中畢業後繼續進入大學或技術學院就讀，當中許多人可能為部隊帶來可貴的技能。由於軍隊自行提供成員某些特有的訓練可確保訓用合一、訓練品質及重要技能與知識間不會出現

註46：詹姆斯·鄧尼根(James F. Dunnigan)著，曾祥穎譯，《數位化戰士》(Digital soldiers: the evolution of high-tech weaponry and tomorrow's brave new battlefield)(臺北：麥田，1998年)，頁7。

註47：劉孝堂，《我國志願士兵招募制度可行性之研究》(臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，2008年)，頁72。

註48：李方，〈教育功能失常：人的素質低落主要原因〉，戴良義主編，《人的素質(1999)論文集》(臺北市：法鼓人文社會學院，1999年)，頁145-151。

落差，卻因過於依賴某機構提供訓練，為確保訓練成果達到要求，軍方須動用額外資源來評估訓練品質，此時若能藉助民間機構的專業認證能力，或能減少此方面問題<sup>49</sup>。

由此可知，無論是進入部隊前的學習經歷，或是服役期間的教育培訓，甚至是臨退前的職業訓練，對提升志願士兵的整體素質都有舉足輕重的影響力，因此，國防部亦採行「為用而訓」及「訓用合一」之經歷管理培育政策，依個人屬性、年齡、階級、學歷、考績、性向、專長與能力等諸多因素，並考量各軍種、各階層與各職缺之性質，區分職類，規劃培訓管道，達成適才適所之終極目標<sup>50</sup>。

## 二、入營動機

募兵制度是將服役當成職業，要吸引國人投入工作危險性高、工時長、業務量大的職場，必須提供足夠誘因與福利待遇，滿足個人投入軍旅的動機<sup>51</sup>。入營動機亦與志願士兵的素質有深切的關係，經學者研究發現，除金錢與物質需求的動機外，尚有精神層面的動機，包含社會價值(如社會地位)與個人價值(自由、生涯發展、機會)等。

在歐美國家，進入部隊到達足夠的服役時間或取得一定的資格，也就等於獲得接受教育的機會，如美國推動〈退伍軍人權利法案〉(GI Bill)一樣的給予適當的教育與訓練，讓退伍軍人能夠在職涯轉換中，能夠獲

得較為順遂的過程，讓這分人力資本仍能在國家社會與民間企業中持續發揮其作用，換言之，不該只是消極的給予退休金或優退獎金而已，更要給予一技之長的教育訓練，使其順利的轉業成功，亦即完備退撫制度使募兵制所募兵員，無須為擔憂其退伍生活而降低入營意願。這就是部隊能使支付教育費用感到吃力的青壯人力，或者是亟欲提升學歷以轉換至更好工作的國人，得到足夠的資源，從另一方面來說，這樣的入營動機也成為志願士兵提升素質的誘因。

另外也有研究發現，家長的職業、個人對國軍的認同感、對國家社會的責任感、達成績效的獎勵、困難或高技術任務的挑戰、同儕或團隊的競爭、獲得自我期許的成就感、優質的工作環境、服役單位和居住的地點接近、以及穩定的工作性質…等，均是志願士兵願意入營的動機，因此，國軍如能提供良好的生涯規劃及官兵生活品質、提高軍人社會地位、增設職務宿舍，讓職業軍人生活與戰備值勤相結合，將大幅提升高素質國人投效軍旅的意願，也讓在營服役的資深人員產生留任與晉升的動機，如此便能提升整體的志願士兵素質。

## 三、職涯規劃

生涯規劃(Career Planning)也稱作職涯規劃，係組織為提供員工工作機會及相關資訊，依據員工的特質、興趣、技能、經歷

註49：辛蒂·威廉斯(Cindy Williams)著，高一中譯，《補足缺員：美軍人事制度轉型》(Filling the Ranks: Transforming the U.S. Military Personnel System)(臺北：國防部史政編譯室，2009年)，頁138-139。

註50：莊旭英、蔣德煊，〈國防人力資源開發之探討－從校級軍官觀點分析〉，《復興崗學報》，第81期，2004年9月，頁23-54。

註51：黃仁廣，《我國實施擴大募兵制度之研究－以國防人力資源管理觀點評析》(花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文，2006年)，頁166。

、經驗與動機，而確立相關工作目標與計畫行動步驟，以達成既定目標的整體過程。生涯規劃將個人的生涯與組織目標融合，協助個人發揮潛能、達成工作目標、員工再教育、養成長期生涯規劃的觀念與作法，並協助組織有效營運與減少人力成本支出等七大功能<sup>52</sup>；而生涯發展(Career Development)則在員工從事工作的歷程，產生向上爬升的意念，以取得更高薪資、地位或權力期間，有助其探索、建立、達成及實踐的一連串活動<sup>53</sup>。職涯管理(Career Management)則是組織協助員工確認並發展自身的職能與興趣，期能更有效運用這些技能與興趣的程序<sup>54</sup>。

生涯發展係以創造個人與組織雙贏為目標，其內容包括個人如何生涯規劃與組織如何協助員工適才適所、適時提供晉升、輪調等生涯管理兩部分，員工須承擔自己的生涯規劃活動，而組織的人力資源管理部門則運用各項生涯管理系統，如職位宣告、績效評估、生涯諮商、教育訓練等，協助職業主要目標之設定與達成<sup>55</sup>。然而，員工在組織內的生涯發展必須經過一連串如派職、調職、升遷與離退等組織內部人力流動的過程，以施展抱負與長才，並實踐個人生涯目標，這些過程的決策多掌握在高階領導人手上。因

此，組織仍須針對制度面嚴謹規劃，在人力資源規劃能滿足員工需求，職務調動時能符合專業分工及晉升途徑需要，晉升決策能達到公平、公正、公開等原則能多所著墨，以利員工未來生涯發展，並提升工作意願與滿意度<sup>56</sup>。

李俊杰等學者的研究顯示，軍中留不住人才，雖有諸多因素，然國防組織缺乏一套完整而適切生涯發展系統(Career Development System)之制度實為首因，由於成員大多不瞭解下一階段或更遠未來的發展方向，對事業前程的自我掌控程度偏低，全憑長官安排，對未來的茫然、對前途的無法掌握與不確定性等不利個人發展的綜合因素，導致士氣低落與較高的離退率<sup>57</sup>。現今民營機構為員工提供的職涯計畫著重於持續學習及累積不同職務經驗；而員工並非總是「向上」調動，有時也會平調，俾利他們進行學習，為達成所期望的職涯目標而作準備。黃良志等學者即指出，職涯管理系統包含幾個主要步驟：分別是自己評鑑、現實查核、目標設定、與行動規劃等<sup>58</sup>。

由於國軍的經管指導及經管計畫策定後，通常不對下級或個人發布，在規劃階段也不接受被經管對象的參與，現行選、訓、用

註52：李正綱、黃金印，《人力資源管理—新世紀觀點》(臺北：前程企業管理公司，2001年)，頁295-297。

註53：張緯良，《人力資源管理》(臺北：雙葉書廊，2003年)，頁205。

註54：黃良志等，《人力資源管理理論與實務》(臺北：華泰文化，2007年)，頁311。

註55：孔繁文，《環境變遷下國軍志願役軍官生涯發展系統之研究》(桃園：國防大學國防管理學院資源管理研究所碩士論文，2001年)，頁17。

註56：黃仁廣《我國實施擴大募兵制度之研究—以國防人力資源管理觀點評析》(花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文，2006年)，頁196-197。

註57：李俊杰，《組織生涯管理、員工個人生涯規劃、人格特質與工作滿意度之關聯研究》(國立成功大學工業管理科學研究所碩士論文，2004年)，頁4。

註58：黃良志等，《人力資源管理理論與實務》(臺北：華泰文化2007年)，頁312-313。

之相關作法，皆以組織需求為主要著眼，從志願役軍、士官完成基礎教育的分發，到爾後的升遷、調職，基於個人相對於組織與主管的權力差距，加上講求倫理與服從的軍中文化，個人甚少有置喙之餘地。未經軍中成員參與而規劃之經管如何能將個人發展傾向納入考慮而成為經管主要依據？沒有讓個人感受其意願受到尊重，如何使人員樂在軍中服役、將軍旅生涯當作事業來經營<sup>59</sup>。

為降低未來全募兵制推行過程成員之流動率，相關政策應結合個人的生涯規劃與組織整體發展需求，除將人才之任職及經歷管理標準明訂於國軍人事業務法規中，另為配合生涯發展規劃，亦訂定國軍人員經歷學歷管理之發展體系，設計朝「分業及分流」之管道發展，藉以活絡國軍人事經歷管理制度，避免久任一職及學、經歷管理脫節，擴大人員向上發展之領域，為國家未來長遠發展留下高素質的人才。

#### 四、其他事項

企業化經營管理最主要的功能就是規劃、組織、用人、領導與控制，而其最終目標即是生產、行銷、人力資源、財務與研究發展。所以，企業化經營理念，最重要的是在降低成本，提高生產力，獲得最大效益。志願士兵招募制度為政府既定政策，而各單位應基於永續經營原則，並本企業化經營理念，健全部隊體質。同時，在用人方面，應強

化新進人員的訓練，使其人力資源為單位所用。以往軍人是「事業」，現今軍人應該是「職業」，必須強調新進人員訓練，並成立專責訓練單位，在分發至部隊之前，專責負責訓練，使其瞭解軍隊特性，並完成軍人基礎的訓練，避免至部隊後，衍生部隊管理困難。環顧臺灣當前國防需求及經濟發展今非昔比，必須積極建立完善的福利制度，創造良好工作環境，才能吸引優秀人才投入軍旅，加強部隊戰力。要吸引青年投入軍中，不僅只是精神上鼓舞，可能還需要一些物質上的誘因<sup>60</sup>，才能招募具知識水準、體能佳、意願強烈的人員入軍旅。因為他們是軍隊得以運作下去的基層人力，給予適當的薪資也是應該的。

而士兵在營期間的工作表現，可構成其能否繼續留營服役或按服役資績享有若干福利優待之考評依據，如此不但可以激勵士兵致力本務工作，亦能藉此方式留優汰劣，常保軍隊的高度戰力。除了薪資誘因之外還需要有良好的福利措施，以強化招募效果。因此如何針對所募兵員職類規劃相關配套福利措施，並制訂一套具體辦法核給不同程度的福利優待，將攸關未來的士兵素質<sup>61</sup>。

除了福利優待也儘可能設計合宜的生涯規劃，因為軍旅生涯發展所涉及的範圍，不只限於升遷、調職、訓練，還包括了招募、甄選、到離職退伍的所有過程<sup>62</sup>，故如何規

註59：孔繁文，《環境變遷下國軍志願役軍官生涯發展系統之研究》（桃園：國防大學國防管理學院資源管理研究所碩士論文，2001年），頁50-51。

註60：程長志，〈中華民國政治發展與軍人角色〉，發表於「國家安全學術」研討會（臺北：政治作戰學校，1996年6月7日），頁32。

註61：劉孝堂，《我國志願士兵招募制度可行性之研究》（臺北：臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，2008年），頁112-113。

註62：孔繁文，〈國軍軍官生涯發展系統之研究〉，《陸軍後勤學術半年刊》，第31期，2002年，頁48。

劃退伍生涯，極為重要。軍人退伍後有穩定的發展，是鼓勵現役、在職的軍人全心奉獻的最佳政策，退伍軍人照顧與輔導愈週全，軍人的士氣與戰力愈高昂，這是正向的循環，也是促使志願士兵提升素質有力的誘因。

### 伍、結語

素質在《辭海》中的釋義為：人或事物在某些方面的本來特點和原有基礎。在心理學上，指人的先天的解剖生理特點，主要是感覺器官和神經系統方面的特點。是人的心理發展的生理條件，但不能決定人的心理內容和發展水準。某些素質上的缺陷可以通過實踐和學習獲得不同程度的補償。這表示，雖然人的素質在先天的部分或許有不足的地方，但是透過學習的歷程，可以將缺陷補強，也就是克服了先天影響，提升了個人的素質。因此，作者在提升志願士兵素質為目標的前提下，反思影響志願士兵素質的因素，試圖整理出幾項結論，供政策制定者、決策者及後續研究者參考。

#### 一、持續終身學習並做好經驗傳承

認同終身學習政策者認為，此有助於經濟較為弱勢的青年，可以兼顧學業與工作達到雙贏，也為募兵制招募志願士兵的一大誘因，另外也間接提升軍人素質與視野，有助於部隊質量的提升。同時也強調應該先完成大學學業會有較多元的選擇，包含選擇從軍可以直接投考管理階層之軍官與士官，無須從基層士兵做起，然而站在有助於提升部隊

人員素質與有利於招募志願士兵的前提下，研究者認為此一政策為用意良善的好政策且值得多加運用與宣傳推廣。

目前政策的執行只有精簡人員，可能的影響是離職人員的經驗與專業沒得到傳承，而且還逐漸遺失；顯示單位沒有做好留住離職人員的專業能量的程序，對單位核心能力的延續及未來發展是不好的現象。要改善這種現象，就需於平時將志願役人員的職務心得及經驗，透過單位內部日常訓練、學習網絡或準則、技術手冊，讓離退人員的職能與經驗能透過一定的內部流程管控，而留下來，即使留不下有能力的人員，也能讓其離職造成的衝擊降到最小<sup>63</sup>。

#### 二、改善內部管理作為並制定配套辦法

國防部為了改善部隊服役環境授權各軍司令部擬定相關改善計畫，而以國軍人數最多的陸軍為例，其規劃了開放「志願役人員每日外(散)宿」以及「智慧型手機」等兩項計畫。以開放「志願役人員每日外(散)宿」政策面而言，認同此一政策者認為，上下班制度有助於軍人適當消除繁重工作壓力，無須24小時待在同一工作場合，可以有較多私人空間與時間實施進修與學習，而有助於整體工作效率提升，然而憂心的是繁重的工作影響上下班制度的落實；確實，以作者個人親身經歷，部隊特性繁多且複雜，要做到全面上下班制有其困難度，因此認為應該在薪資條件上滿足無法實施上下班制的部隊，使其認為為國犧牲奉獻是值得驕傲的，工作時

註63：莊進財，《精簡政策對組織人力素質的影響—以A單位為例》(臺中：中原大學企業管理學系碩士論文，2006年)，頁65。

間延長亦等於在增加專業上反覆操作進而精熟的效果，對於提升素質具有正面的影響力。

國軍為了募兵制招募志願士兵推行許多政策與改革，然而政策受到多數民眾的認同時，執行面卻讓民眾多有疑慮，尤其在資訊網路媒體發達的年代，資訊傳播快速且無遠弗屆，正面訊息對於國軍正處於改變形象積極爭取社會大眾的認同是相當重要的，因此有好的政策亦需要落實執行讓正面訊息傳播，以博取民眾認同。國軍應該積極教育基層管理幹部人性化管理以及法制化觀念，以求改善內部管理；另外國防部在精簡人事案的同時，也應該檢討是否減併部隊任務及業務，防止工作量因人員裁撤而激增，徒增政策落實的困難<sup>64</sup>。

### 三、教育訓練需配合符合學理的時程規劃

在志願士兵服役役期方面，根據「志願士兵服役條例」第六條規定，志願士兵服現役不得少於4年，因此志願士兵第一次甄選入營服役役期為4年，基於保障工作權以及有較長的時間訓練專業技能、累積工作經驗。

軍事領域之專長通常需在該領域經過一定時間之專業訓練並經由專業機構之認證、或者在特定職務上之浸淫與琢磨後才得以具備。因此，各軍種對於各類軍職專長(人專令)之評鑑與取得期程之設定應以合理的期程為基準，以充分培養經驗與專長。例如：

汽車駕駛人員與坦克車駕駛人員取得專長所需之時間必然不同，此因投入時間、心力與財力相關的訓練成本各異，同時期任職的兩個人，兩者獲得該項專長之時間長短自有不同，應訂定不同之取得期程，專業津貼之等級亦應有高低之別，使報酬制度之執行能充分提供專業人才的留營動機<sup>65</sup>。

### 四、生涯規劃應結合職務趨向合理

本研究發現現職國軍人員對生涯發展的感受與期望皆較低，可能由於國軍體系對各階級人員有比例上的限制，然此限制可能使有能力及意願的現職國軍人員因無法立即升遷，等待及壓抑的情緒下，因而決定轉換跑道，結束軍旅生涯，如此對國軍體系而言即為一大損失。建議增加職務派任之自願性質，透過將職缺於各軍種內部網路開放選員，並輔以「逐次」提高派職誘因，除可兼顧軍隊與軍中成員的偏好、增進軍中成員主動選擇此類職務的動機，並可降低某些職務編派作業成本、提升戰備效能與成員對軍旅生涯的滿意度<sup>66</sup>。基此，相關單位應彈性規劃人員之生涯發展，如有能力及意願，即可檢派其較高之職缺；如實在無意留營，亦給予尊重，並協助其發展人生第二專長。 ↓

作者簡介：

桂家慶中校，陸軍官校86年班，陸軍學院98年班，現為國防大學戰略研究所研究生。

註64：劉禹承，《我國青年報考志願役士兵動機之研究》(臺中：逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2014年)，頁98-104。

註65：李昌仁，《我國實施全募兵制後國防人力資源運用管理之研究》(臺北：淡江大學企業經營學系碩士論文，2012年)，頁65。

註66：李昌仁，《我國實施全募兵制後國防人力資源運用管理之研究》(臺北：淡江大學企業經營學系碩士論文，2012年)，頁148。