



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

楊立中、賴焜燦

提 要

- 一、美國國會於1994年頒布了「退伍軍人權利法案」(GI Bill)旨在幫助退伍軍人在戰後適應美國社會的發展需要，成為當今社會的重要人力資源主要，提高國家競爭力。
- 二、本文研究旨在探討美國「退伍軍人權利法案」(GI Bill)的內涵與演進，並針對教育機制運用於人力資源上的助益進行分析。
- 三、本文從美國「退伍軍人權利法案」的由來與歷史，並針對人力資源管理理論的介紹，用以釐清實質意涵，找尋之間的關聯性。
- 四、提供符合未來國軍募兵制的人力資源策略管理總體目標與精進方向，吸引更多的人加入軍隊。

關鍵詞：美國、退伍軍人權利法案(GI Bill)、人力資源管理、人力資源策略管理

壹、前 言

《華盛頓觀察》週刊，曾刊載一篇題名

為「當過兵是一種榮譽——記美國社會最可愛的人」^{註一}，內容指出：美國讓教育成為軍隊走向當今社會的最佳橋樑，尤其軍人在

^{註一} 杜菁琳，「當過兵是一種榮譽——記美國社會最可愛的人」，《華盛頓觀察》週刊，第22期（總134期），2005年6月22日。



美國社會大受歡迎的背後，《蒙哥馬利GI法案》(Montgomery GI Bill)^{註二}是非常重要的因素。而《蒙哥馬利GI法案》是一項教育資助法案，於1944年6月22日由福蘭克林·羅斯福(Franklin D. Roosevelt)簽署執行，其資助的對象為現役與退伍軍人，還包括烈士以及傷殘軍人家屬子女，主要目的是用以幫助適應美國社會的發展需要，彌補那些因服役而失去受教育機會的人們，同時通過擴大教育機會，提高國家競爭力，並依靠這些福利項目實施及招募義務兵，吸引更多的人加入軍隊。其資助的方式包括向退役軍人提供獎學金，以及學費、房屋及創業貸款等等。

美國國會於1994年頒布了《退伍軍人權利法案》旨在幫助退伍軍人在戰後可以更快適應平民的生活，透過健全教育機制，成為當今社會的重要人力資源，其中《蒙哥馬利GI法案》，主要資助的對象為現役與退伍軍人，還包括烈士以及傷殘軍人家屬子女，用以幫助適應美國社會的發展需要，彌補因為服役而失去受教育機會的人們，同時通過擴大教育機會，進而提高國家競爭力並依靠這個完善福利制度，吸引更多的人加入軍隊。

過去許多上大學的退伍軍人都保持低調，但現在從伊拉克和阿富汗回來的退伍軍人，在大學校園積極活躍，非常醒目。聖地牙哥加州州立大學的退伍軍人，成立了全國相當活躍的退伍軍人組織，對退伍軍人學生提供支持服務、遊說福利和舉行社交活動，許多其他大學也有意模仿其組織。曾在伊拉克服役的前陸戰隊員唐納利說，他們不會炫耀其服役經歷，但很樂意在社交場合與教室

中講述，許多人也把軍中的領導才能訓練，用於校園內的組織。去年畢業時獲得最高學術獎的前陸戰隊員赫許，曾參加了9個不同的課外活動社團。聖地牙哥州立大學招生處執行主任珊黛拉·庫克說，如果可能，她希望學生中一半是退伍軍人。該校在招生時，對退伍軍人會特別考慮。她說：「他們在高中時也許不出色，但他們有經驗。」

由於二次世界大戰後的《軍人權利法案》(GI Bill of Rights)，許多退伍軍人都進入大學就讀，而越戰和目前的伊拉克戰爭被學術界強烈批評，軍人一向覺得不受歡迎，但現在大學非常歡迎退伍軍人，一個原因是他們有財務補助，另一方面是他們對大學教育提供許多貢獻。今年有32州建議新的退伍軍人教育福利，11州的提案已變成法律。加州州立大學系統的23個校區試圖在下一學年末，使註冊的退伍軍人從2,700人增加為4,800人。根據退伍軍人部的統計，目前約有25萬退伍軍人利用軍人權利法的教育福利。聖地牙哥州立大學國家安全課程教授麥克伊萬說，退伍軍人提供一種實地經驗，這在高等教育中是非常獨特的，許多教授有大量的理論，但這些學生帶來豐富的經驗，以獨特的方式來考驗這些理論，例如課堂上討論增兵伊拉克，或伊拉克反抗分子的性質時，常常流於空泛，這時一名學生起來說明，他如何負責試圖收編一個桑尼派部族來協助聯軍。

自1944年簽署生效以來，已經有兩千多萬軍人從《蒙哥馬利GI法案》中受益，而該項法案也是國會迄今，通過的最佳一項法案。從這篇報導中，頗值得探討與深思的，

^{註二} GI Bill的GI的涵義有一是指步兵general infantry的縮寫，也就是說美國老百姓將軍隊簡單認定為步兵，步兵就代表軍隊，所以把美國軍隊裡的大兵通稱為general infantry；另有一是指Government Issue的縮寫，意為美國發給軍人的裝備、美國兵或美國軍事人員，故喻指美國軍人，因為軍人的一切都是政府給的。可參閱網址：http://book.sina.com.cn/1094809492_myife/2004-10-18/3/116098.shtml

即是法案制定與推行的意涵所在——人力資源。從國內的相關文獻中，幾乎未見對此法案有所論述與研究，然而此法案卻在美國二次大戰後至今仍然持續的發光發熱，這是國內對此議題研究的缺憾，更是對於國內退伍軍人福利精進的一種損失；因此引起吾人對此議題的研究興趣，期能補此缺憾。

緣此，本文研究旨在探討美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的內涵與人力資源管理的關聯性。本文研究架構分成四個主要部份：第一部分，從美國的《退伍軍人權利法案》由來與歷史，做一綜合性的描述；第二部分，從人力資源管理的相關理論的介紹，釐清人力資源管理的實質意涵；第三部分，重點在於使用人力資源管理的理論，找尋美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)與理論的關聯性；第四部分，歸納前述的探討結果，根據結論提出未來在國軍走向募兵制的人力資源策略管理。

貳、美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的介紹

一、法案的背景

美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的由來，可追溯到美國對於軍人福利與照顧的重視與關切。以美國傳統而言，這是對於服役軍人的補償福利，早在革命戰爭(Revolutionary War)大陸議會(Continental Congress)創造了第1項的《軍人福利法》(veterans benefits package)，針對於戰爭後的老兵和戰爭中死亡士兵的家屬，給予長期的撫卹、贍養及退休費用。這些福利，即使經歷了墨西哥戰爭、南北戰爭、印第安戰爭和西班牙等多次戰役，仍然持續實施。這種福利一般的形

式，是對於退伍後的軍人進行補償(muster-ing out pay)，且在1850年時，議會也曾通過給予土地的法案，鼓勵這些退伍軍人至西部邊境拓荒，這項法案使得這些退伍軍人獲得超過47億英畝的土地。關於教育福利方面，則在20世紀初，議會認為軍隊造成了年輕人直接或間接的失去，接受職業與雇用的訓練與教育機會，因此在1919年通過的「重返社會法」或謂「復學法案」(Rehabilitation Act)，針對因為在一次大戰期間，無法接受教育的軍人給予教育資助津貼，鼓勵軍人接受完整教育。^{註三}

從簡單背景描述中，顯而易見美國對於軍人的照顧，自始至終都非常重視，其所考量因素，或許是基於國家對退伍軍人的一種「補償」傾向，但這種「補償」從早期消極的處理，逐漸走向積極的福利措施，從1919年的「重返社會法」可見端倪。進而言之，美國對於退伍軍人的福利與人力資源規劃從金錢的補助撫卹，進一步為更具創造性的教育資助，也因此使美國對於這些退伍軍人提供更實質的照顧，讓這些退伍軍人有機會再次投入美國社會，參與政治、經濟等建設與發展，創造國家社會與退伍軍人雙贏的局面。

二、法案的歷史發展

1944年6月22日，美國總統羅斯福簽署了《軍人調適法》(Servicemen's Readjustment Act of 1944)，這也就是著名的《退伍軍人權利法案》(GI Bill of Right)。在過去50多年來，該法案投資了上億的美元在教育訓練這些數以萬計的退伍軍人身上，且令人意外的改變了美國社會。^{註四}早在1942年美國國家資源計畫委員會(The National Resources Plan-

註三 續潤華，「退伍士兵權利法案對戰後美國社會變革的影響」，河南師範大學學報，2007年3月，第34卷，第2期。

註四 同註三。



ning Board)即開始研究戰後軍事動員的人力需求，並在1943年促成一系列的教育和訓練計畫。然而，當時推動這項法案，還必須克服社會上其他組織的反對，在1944年的1月GI Bill此項法案首次在國會提出，經過全國性的選舉後，終於在6月13日通過，羅斯福總統則於6月22日完成簽署。從此之後，成為專屬為退伍軍人所立之法，通常稱為《退伍軍人權利法案》(GI Bill)，其功能在於退伍軍人各項相關福利的調整，以適應美國社會的需求。此外也可讓這些為國服務的軍人獲得適切的協助，幫助他們更快適應社會生活。^{註五}

退伍軍人權利法案的演進，也隨著不同的戰役，有著不同的意涵與精進，以下即區分二次大戰、韓戰和越戰等3個時期加以說明《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的內容：

(一)二次大戰時期的《退伍軍人權利法案》(GI Bill)^{註六}

第一個《退伍軍人權利法案》(GI Bill)提供了六項福利，分別是：教育與訓練、返鄉農耕或從商的貸款保證、失業給付(每週20美元、最多52週)、就業協助、優先建立退伍軍人醫院、以及不榮譽免職的軍事覆審調查。凡符合《退伍軍人權利法案》(GI Bill)教育福利條件者，必須在二次大戰期間，亦即在1940年9月16日以後且服役90天以上，且沒有不榮譽的免職(dishonorable discharge)，將可給予1年全時的訓練，以及加上所服役的時間，最多不可超過48個月。

(二)韓戰的《退伍軍人權利法案》(GI Bill)

^{註七}

1952年7月16日，由杜魯門(Truman)總統認可的《退伍軍人調適資助法案》(Veterans Readjustment Assistance Act of 1952)，對於符合韓戰《退伍軍人權利法案》(GI Bill)福利的退伍軍人，必須符合以下條件：在1950年6月27日以後服役90天以上、在1955年2月1日前入伍者、以及沒有不榮譽免職的退伍軍人。這法案如同二次大戰的《退伍軍人權利法案》(GI Bill)，提供了教育和訓練的福利，以及同樣擁有家庭、農作和經商的貸款，但卻不像二次大戰的退伍軍人有聯邦基金支付失業津貼，而是改由州政府支出失業補償。

(三)後韓戰時期至越戰的《退伍軍人權利法案》(GI Bill)^{註八}

1966年3月3日由強森總統(Lyndon B. Johnson)同意的《退伍軍人調適福利法案》(Veterans Readjustment Benefits Act of 1966)，提供了家庭和農作貸款、就業諮詢、職業介紹等相關福利。這項教育訓練計畫於1966年的6月1日生效，提供於1955年2月1日至1964年8月4日間服役的退伍軍人，同樣地也適用於在1964年8月5至1975年5月7日越戰期間的退伍軍人。這是《退伍軍人權利法案》(GI Bill)有史以來，首次照顧服役中的軍隊成員。

(四)現在的《退伍軍人權利法案》(GI Bill)

^{註九}

^{註五} "GI Bill History: Historical Perspective-GI Bill of Rights"，網址：http://www.gibill.va.gov/education/GI_Bill.htm

^{註六} "GI Bill History: Historical Perspective-World War II GI Bill"，網址：http://www.gibill.va.gov/education/GI_Bill.htm

^{註七} "GI Bill History: Historical Perspective-Korean Conflict GI Bill"，網址：http://www.gibill.va.gov/education/GI_Bill.htm

^{註八} "GI Bill History: Historical Perspective- Post- Korean- Vietnam Era GI Bil"，網址：http://www.gibill.va.gov/education/GI_Bill.htm

^{註九} "GI Bill History: Description of Current Programs"，網址：http://www.gibill.va.gov/education/GI_Bill.htm

現在的《退伍軍人權利法案》(GI Bill)，可從以下四項計畫說明：

首先，是所謂「後越戰時期退伍軍人教育資助計畫」(Post-Vietnam Era Veterans' Educational Assistance Program，簡稱VEAP)，它提供的對象是1976年12月31日至1985年7月1日期間，進入軍隊服役的軍隊成員，此計畫資助在1987年4月1日前服現役的軍人，與政府分擔的比率為2美元對1美元，最大的助學費用為2,700美元，最大限度為36個月，同時必須在退役後10年內，可將未使用的費用辦理退款。1996年通過的第104-275號公共法(Public Law)，提供了VEAP在1996年10月9日服現役的軍隊成員，可以選擇MGIB（蒙哥馬利GI Bill的簡稱，後述）。

其次，是所謂的「蒙哥馬利GI法案——現役教育資助計畫」(Montgomery GI Bill-Active Duty Educational Assistance Program，簡稱MGIB)，其提供的對象是在1985年6月30日以後，服現役的軍人，其所支付學費有78%是由退伍軍人事務部支付，MGIB不僅幫助退伍軍人調適的問題，同時增加了許多志願留營的意願。

因此，MGIB提供的對象是光榮退役和現役軍人，當然也必須符合基本的相關條件(如服務的時間)，須完成高中或相同的學歷，以及光榮的退役等。MGIB是一個助學的計畫，助學的費率也區分志願與義務徵招而有所不同，但均需服役滿兩年方可申請。

再次，是所謂「蒙哥馬利GI法案——選擇預備役教育資助計畫」(Montgomery GI Bill-Selected Reserve Educational Assistance Program，簡稱MGIB-SR)，所提供的服務對象是選擇型預備役(包含國民自衛隊單位)，其條件是在1985年7月1日以後服務滿6年預

備役，也必須完成高中或相等學歷與基礎的軍事訓練，且要持續參與預備役要求的訓練。

最後，是所謂「遺族和需要贍養者教育資助計畫」(Survivors' and Dependents' Educational Assistance Program，簡稱DEA)，這是唯一退伍軍人事務部教育資助計畫中，針對從未執行軍人職務的學生，所提供的教育資助。這是根據1956年84-634號公法《戰爭孤兒教育資助法案》(The War Orphans' Educational Assistance Act of 1956)所建立的福利，因此是現行最老的教育資助計畫，提供退伍軍人配偶及小孩教育資助，其條件包括了：因殘疾、無能力、於行動任務中失蹤或在其職遭逮捕、或被敵對或外國政府拘留，由DEA計畫協助陣亡或因公傷亡等這些退伍軍人的配偶及小孩，給予每月404美元，最高限度為45個月，小孩通常擁有8年的時間可以運用這項福利，但必須在18至26歲之間，而配偶則有10年的時間可以運用這項福利，但配偶再婚則將停止這項福利，小孩結婚則不受影響。

三、法案的目的與精神^{註十}

根據上述，美國對於軍人的教育資助計畫或法案，均被泛稱為《退伍軍人權利法案》(GI Bill)。而現今所執行的資助計畫，係前述的《蒙哥馬利GI法案》——MGIB，其描述在第30章第38項。

最主要的目的如后：

第一、幫助軍隊中成員，在退伍後，適應民間生活。

第二、給予無法獲得更高教育的成員，有機會接受教育與學習。

第三、幫助現役軍人因為投入軍隊而失去接受更高教育，完成教育。

^{註十} "GI Bill History: Background-Purpose", 網址：http://www.gibill.va.gov/education/GI_Bill.htm



第四、促進與幫助提升所有志願役素質。

第五、幫助軍隊成員保持軍隊的力量。

第六、透過接受更高的教育，以產生更佳的工作能力，以提升國家競爭力。

而「蒙哥馬利GI法案——選擇預備役教育資助計畫」即MGIB-SR，其目的詳載於第1606章第10項，為的是要鼓勵預備役和國民自衛隊的軍人，以協助他們接受更高教育。「遺族和需要贍養者教育資助計畫」即DEA，其目的亦載於第35章第38項，主要在幫助軍人遺眷、傷殘者，能夠同樣享有受教育的機會，以補償因公傷亡軍人的家庭。

在二次大戰後以來，《退伍軍人權利法案》(GI Bill)從安置退伍軍人、資助退伍軍人走入民間社會、適應社會為目的，進而演進為一部提升軍人人力素質，以及培養訓練退伍軍人於民間再發揮生產力的教育資助法案。是深具意義的法案，具體表現了三項原則：首先，是美國傳統的理想色彩，像是自立、自主與自重的精神，相信每個人都是獨立的個體，都應該接受教育；其次，這也蘊含了美國一種共同的價值——亦即超出種族、宗教、經濟和階級等背景，使每個人的下一代都擁有相同的平等機會去發展；最後，更在美國民主政治體制之下，融合了共和黨與保守民主黨的努力，一起尋求方法，積極投入對軍人及眷屬的幫助。^{註士}

參、人力資源管理的理論概述

一、人力資源、人力資本管理與人力資本的意義

人力資源(Human Resources)是一切資源中最重要，意涵企業內所有與員工有關的資源，包括員工的能力、知識、技術、態度和激勵。人力資源管理(Human Resources Management)顧名思義即是指企業內部人力資源的管理方式，亦即企業內部所有人力資源的取得、運用、和維護等一切管理的過程和活動。^{註士}故人力資源可被定義為「任何可以被運用來生產及相關計畫用來供應公民消費者需求之財貨或勞務的人類技藝或知識，亦即公共行政組織中的人類技藝或知識乃是生產『公共財』的資源之一，且因人類技藝或知識資源（人力資源）實屬生產成本的一部分，為避免浪費公帑，所以必須有效管理，同時必須符合社會的公平正義的原則下資源分配運用，以確保每一位公民的平等權。」^{註士}因此，人力資源是生產成本，也是必須投資的要項。

所謂的人力資本(Human Capital)，在經濟學中屬於核心問題，在經濟增長中，人力資本的作用大於物質資本的作用，人力資本投資與國民收入成正比，比物質資源增長速度快。^{註士}追溯其理論係源自於舒爾茨(T. W. Schultz)對教育之經濟價值的研究，^{註士}進

^{註士} Michael J. Bennett. When Dreams Came True: The GI Bill and Making of Modern America, Washington: Brassey's, Inc. 1996. pp3.

^{註士} 何永福、楊國安，《人力資源策略管理》，臺北：三民書局，民國82年，頁4-5。

^{註士} 錢淑芬，「軍事社會化與人力資源管理的理論性探討——組織社會心理學的研究途徑」，管理與資訊學報，第五期，民國89年，頁127。

^{註士} 「人力資本理論觀點」，學習時報，2003年8月1日，請參閱網址：<http://big5.china.com.cn/chinese/OP-c/377307.htm>

^{註士} 鍾尹君，「人力資本與人力資源管理措施對組織績效影響之探討」，中央大學人力資源管理研究所碩士論文，民國92年2月，頁5。

而言之，人力資本可以說是一個人在教育投資、經歷歷練、技能專長等方面的積存量，而人力資本積存量乃是一個人在生命週期中累積的人力資本總合，以此個人在人力資本上投資不足，其在組織內的生產力與競爭力都會較差，所得到的待遇也會較低。^{註六}所以，人力資本即組織內員工之技術能力，也就是組織內人員的know-how、能力(capabilities)、技能(skills)以及專業(expertise)，這是企業所無法擁有之個人的專業與技能，一旦企業雇用、發展並保留最佳人才時，人力資本的價值即增加。^{註七}

人力資本的核心是提高人口品質，教育投資是人力投資的主要部分。教育是提高人力資本最基本的主要手段，所以也可以把人力投資視為教育投資問題。^{註八}因此，當此概念應用至組織的人力管理時，人力資本即可視為是員工所擁有，能為組織解決問題，創造績效與價值的特質，這些特質包括了例如應用方面的技術(Know-how)、特定知識(教育背景)、技能、專業、創新、以及與組織成員相處的適應能力等。^{註九}以這種視人力為一種資源，進而將人力資源發揮其極致，以生產更有效能的產值，就是將要將人力資源轉化成人力資本，成為一種產值。

綜合上述，人力資源不等於人力資本，人力資源只有經過培訓和創造了價值，才能真正轉變成人力資本，比如許多大學畢業生找不到工作就是人力資源的浪費。人力資本

的使用是其知識和技能的運用，在使用過程中可以創造出超過其自身價值的價值，而且還會通過經驗的累積，或通過自身的建設而增加其價值^{註十}。簡單的說，人力資源需要透過教育或訓練等方式，使這項資源產生或創造出一種可用的價值。

二、人力資源管理與人力資源策略管理

人力資源管理係對人力資源的有效管理，其目的也就是要將人力資源轉換為人力資本。其內涵略以^{註二}：

(一)人力資源的規劃：即配合組織之未來發展，進行人員培育規劃之工作。

(二)人力資源的羅致：即針對組織人員需求，進行適合人才之甄選與任用。

(三)人力資源的發展：即對組織之員工，協助其進行生涯規劃及教育訓練，協助其成長與發展。

(四)人力資源的維護：即對組織成員之薪給、安全、福利加以規劃設計，使組織能留用最佳人才，使組織穩定有效地運作。

(五)人力資源的運用：即對組織適當人才之升遷考核、儲備人才之運用，使組織成員適才適所，貢獻所長。

由於人力資源因為需要長期的羅致、培育、發展及激勵，方能達成個人與組織的目標。^{註三}所以，人力資源管理也會受到長期環境快速變遷的影響，尤其是在現今國際化、全球化與自由化的前提下，如何有效管理日趨緊迫與競爭的人力資源，便成為各企

^{註六} 陳心田，「學歷、經歷與網絡——軍人晉升至上校等待時間之分析」，人力資源管理學報，2002年，冬季號，頁35。

^{註七} 同註六。

^{註八} 同註六。

^{註九} 同註六。

^{註十} 鄒德浩，「海外學者論中國政府及企業的人力資本開發」，2005年4月11日，人民日報網站，網址：<http://chinese.people.com.cn/BIG5/42318/3309708.html>

^{註二} 陳正強編著，《人力資源管理》，臺北：千華出版公司，2001年8月，頁2。

^{註三} 黃廷合、呂日新編著，《人力資源管理——理論與實務》，臺北：全華科技圖書，民國91年12月，頁2。



業或組織經營成敗的關鍵因素，而以整合企業策略與人力資源規劃的人力資源策略管理(Strategic Human Resource Management)的觀念與作法，也因而受到企業與組織的重視與採行。^{註三}

至於人力資源策略管理，即運用人力資源管理的五項功能（任用、訓練與發展、績效評估與管理、報償制度及其他相關制度如組織發展與變革）及以下四項策略來達成，亦即為：^{註四}

(一)穩定的員工，穩定的工作情況：使員工與工作相配合，如任用。

(二)彈性的員工，穩定的工作：改變員工以配合工作，如績效評估、訓練與發展。

(三)穩定的員工，彈性的工作：改變工作配合員工，如報償制度。

(四)彈性的員工，彈性的工作：同時改變，相互配合，如組織發展。

進而言之，人力資源策略管理乃是人力資源管理中近期的發展，其基本信念是企業內一切人力資源管理作業必須配合企業整體競爭策略和形勢，有系統地和相互配合地設計和推行，以加強企業競爭效果並完成企業整體目標。^{註五}其內涵應含蓋七大部分：其一是人力資源的分析、策略和目標；其二是人力資源的支援性作業（即人力資源規劃、員工能力和工作分析、績效制度建立與運用）；其三是人力資源的取得（招募、甄選和運用）；其四是人力資源的發展（員工流動、永業管理）；其五是人力資源的報酬（薪酬、

福利）；其六是人力資源的維護（工作時間的設計、工作安全及職業保健、勞資關係）；其七是人力資源管理的未來（即人力資源電腦化，以及與科技發展、人口結構變、國際化、全球化等的配合）。^{註六}由以上觀之，以人力資源管理的資源二字，明顯地說明人力資源就好比其他資源，如資金、物料和機器等，一方面資源表示成本代價，需要良好管理，另一方面則表示一種投資，需要合理回收。^{註七}

三、軍隊與人力資源管理的關係

由於軍隊亦是與企業組織一般，擁有大量人力的資源，而其最終與最大的生產產值就是國家安全，不論在整體國家而言，或是僅以軍隊這樣的一個組織而論，它都必須對其人力做有效的羅致、培育、發展與激勵。故軍隊組織中人力資源的意義，即是「被用來生產那些被計劃用來供應公民消費者需求之國防安全的任何與官（士）兵有關的要素與方法，包括官（士）兵的能力、體魄、知識、技術、任用、控制等管理功能，將軍事組織內有限的人力資源，在取得、分配、訓練、安置、運用、和維護等方面，發揮最大效能。」^{註八}從此角度分析，人力資源在軍隊組織中，亦是其重要資源，同時這項資源也是其他資源（如武器裝備）賴以發揮的必要條件；故而人力資源必須將其轉為人力資本而予以發揮最大效能，讓優質的人才能夠為軍隊所羅致、培育、發展與激勵，尤其當現今身處知識經濟時代與國際戰略局勢的詭

^{註三} 楊子江，「策略性人力資源管理——整合性的人力資源觀念與作法」，《人力資源管理》，臺北：聯經出版，民國79年，頁35。

^{註四} 同註三，頁46。

^{註五} 同註三，頁5。

^{註六} 同註三，頁5~6。

^{註七} 同註三，頁4。

^{註八} 同註三，頁131。

諸多變的年代，更要能有效的運用人力資源策略管理，將軍隊人力資源發揮人力資本的作用，為國防安全做出最佳完善的產值。

肆、美國《退伍軍人權利法案》(GIBill)中的人力資源管理

美國人力資源管理理論的發展，是在1960年代中期，且著重於人事(personnel)方面，內容大略以人員徵募、員工資料的收集與保存、薪資作業及檔案管理等；到了1964年美國人權法案通過後，美國政府積極介入人力資源管理，使得人力資源管理進入所謂「政府責任」階段，其發展也朝向薪資與福利、少數民族就業之促進、勞工關係、訓練與發展方向著手努力；1980年代美國人力資源管理思潮進入「組織責任」階段，組織內強烈要求直線部門主管必須負起部門管理的成敗責任，此成敗責任包括財務方面及人力資源方面，故而鼓勵基層員工之參與、改善主管與部屬之關係、加強資方與工會合作、促進人與技術之結合等，而提升員工之工作生活品質，變成人力資源理的重點。^{註元}在這人力資源管理的三個發展階段中，似乎與美國二次大戰後的《退伍軍人權利法案》(GIBill)並不完全結合，也就是說GIBill的良法美意，並不必然與現代的人力資源管理理論相結合；但仔細推論，在1960年後的《退伍軍人權利法案》(GIBill)，也就是現今所俗稱的《蒙哥馬利GI法案》(MGIB)又有著不謀而合的結合。

一、對人力資源與人力資本的根本重視

根據前述美國《退伍軍人權利法案》(GIBill)的目的，可以概見其對於人力資源與人力資本的重視。如它要讓退伍軍人從軍中重返美國社會時，能夠有能力去適應新的

環境與生活，提供他們的是教育、貸款與就業輔導，在這群退伍軍人解甲返鄉後，不但不會成為社會的負擔與問題，更具積極的作用。是它讓這群退伍軍人可以有足夠的能力，再次成為國家有效的人力資本，再次為國家社會貢獻其所具有的人力資本。以此，所幸的是美國能將這群為數不少的退伍軍人，再次有效的規劃，讓美國社會不致承擔重大的負擔，也讓美國因此而獲得另一股人力資本的投入，並增加美國整體國力與競爭力。

二、積極發展職涯過程的教育與訓練

在美國《退伍軍人權利法案》(GIBill)最為基本且最為重要的內涵，就是對於退伍軍人、現役軍人及其眷屬的教育投資。根據前述人力資本與人力資源策略管理的要旨，事實上投入在人的教育與訓練上，正是人力資本最根本的意涵，它要讓這群在軍中服役而無法接受相同的教育機會的人，能夠也同樣具有相同的機會去接受教育與訓練，不僅對於其軍人個人的投資是有助於其個人的成長與增加其本身的競爭能力，更因而使得軍隊組織在其個人的職涯成長的過程，增進軍隊組織人力資本，強化軍隊組織效能的最大發揮；即使軍人在退伍之後，仍可投入美國社會，持續蔚為國用，甚至因為其本身在軍旅的歷練，以及其所接受與一般人一樣的教育與訓練（民間學歷的取得），更有助益於其個人在國家社會的有力發展，成為國家社會與企業界競相爭取的對象。這也就是美國軍人不僅其在軍旅中為國服務的崇高理想，深獲得社會的一致讚賞；也讓這群曾服役過軍旅的退伍軍人在社會上能有相當高的評價與發展。

三、有效的人力資源再運用與國家整體的競爭力

^{註元} 張瑞明，「人力資源管理之衡量」，《人力資源管理》，臺北：聯經出版，民國79年，頁224-227。



在這美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的初衷裡，很大的部分是為了補償因戰爭或服務軍旅而無法具相同機會接受相同教育的年輕人，或許在過去沒有人力資源管理理論的依據下，這點補償作用確實讓這群為數不少的退伍軍人有了重新適應美國社會的生活能力，最基本的是這群為數不少的人力資源，得以在這樣的一個良法美意下，獲得了重新發揮其人力資源的再生能力。進而言之，當國家政府扛起是項責任，讓這群人力資源能夠再次化為人力資本，產生對國家整體力量的增生力量時，是項法案就是一種人力資源的再運用，它沒有讓這群同樣是國家人力資源因為戰爭結束或退伍，而給予不再使用的浪費作為，反而讓這群退伍軍人在接受教育與訓練後，再次成為國家有效的人力資本。這種不以侷限在軍隊組織中羅致、培育、發展和激勵的人力資源管理，以國家人力資源的整體考量，這將使得美國國家的人力資本能在軍隊組織中開發與運用，進而讓這群人力資源同時為國家、軍隊組織與民間企業所用，對於如是的教育投資也確實在美國國家整體國力中獲得相當成效的報酬。

四、羅致、培育、發展與獎勵的福利制度

在對美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的初探時，可以發現它是一項福利制度，雖是彌補或補償的作用，但也是一種對於軍人的照顧與福利。而一旦深入去了解這項法案的發展，其逐漸由原本的事後的補償措施，轉而向先前善誘且深具積極性的福利制度去發展，這不僅是用以羅致、培育、發展與獎勵這群投入軍隊組織的軍人，讓其在軍隊組織中得以發揮其最佳的人力資本，而且同時也讓這群軍人具有與民間同樣接受相同教育的機會均等。職是之故，以美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)這種福利法案，尤其是在《蒙哥馬利GI法案》(MGIB)的奠基下，將

人力資源擴及至現役軍人，讓這種羅致、培育、發展與獎勵的福利制度，能夠與人力資源管理理論相結合，將人力資源不再侷限於對即將屆退或已退伍軍人的人力資源再開發，也將現役的人力資源作更有效人力資本轉化，讓在現役的軍人亦能發揮其最大的人力資本，發揮其保衛國家安全的最大效用。

伍、評估與展望

一、評估——《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的評析

(一)受惠的軍人、眷屬及國家全體

只要登入美國各軍隊組織的相關網站，就可以看到GI Bill這個名詞，而只要是身為美國的軍人，也無人不曉GI Bill這個名詞。它在美國象徵著軍人同樣可以接受一般人受教育的機會，它代表的是美國對其軍人、眷屬的照顧與福利，同時，它也讓美國在二次大戰後逐步邁向強國之路迄今。因此，美國《退伍軍人權利法案》(GI Bill)讓美國軍人及國家社會全體受惠，這也因為美國對自由、平等的體現，其思維是以國家全體考量，而非本位主義的思考，俾使美國不會因為特別照顧軍人而有駐足，不論是軍隊投資培養的軍人，將來是否仍在軍隊組織中服務，但以國家整體而言，即這樣的人才不為軍隊組織所用，亦可為美國社會所用，以如此胸襟去思考國家全體人力資源，去發展其國家人力資本，能做好有效的人力資源管理，讓每一個美國人，不論是否為軍人，都能發揮其個人人力最大的效用。

(二)可能成為一種「窮人法案」？

在本文研究中，發現一項報導指出「自美國對伊拉克發動戰爭以來，美軍至少有282名士兵死亡，其中1/10不是美國公民。他們就是美軍中的『綠卡』士兵。與美國公民士兵相比，他們的陣亡率是其四倍。

他們之所以冒著隨時送命的危險參加美國政府發動的對外戰爭，在前線衝鋒陷陣，僅僅是因為這是一條可以更快地獲得美國公民資格、獲得大學教育機會的途徑。其次，豐厚的軍餉也是一個重要原因。」接著也指出「美國徵兵主要是依據《蒙哥馬利法案》進行的，可是，最近幾年，這項法案被稱為『窮人法案』，因為徵兵目標越來越集中到貧窮和少數族裔地區的學校，徵兵者總是許以教育和工作訓練等機會。其結果是，富人的孩子不當兵，當兵的人只是為了錢。^{註二}當然，這樣的報導是另一種對《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的不一樣聲音，其中也不無其道理與可能之事實，但總體而言，美國以教育訓練的這項人力資源管理方式，終究瑕不掩瑜。

(三)戰爭下的時空與裁軍安置的背景

美國之所以推動《退伍軍人權利法案》(GI Bill)，其中有一部分係因為戰爭結束後，所面臨到的裁軍與安置問題。在許多國家在處理這方面問題時，都有可能因處理上的失策而遭到軍人的反抗、叛亂或政變，以我國當時在經歷八年的對日抗戰後，面對裁軍與安置的這樣問題時，即未能將這些退伍軍人轉成有效的人力資本，尤在當時國共相爭之際，毛澤東的一句「老蔣不要、老毛要」的口號下，讓不少參與抗戰的老兵都轉向毛澤東的共產政權之下。因此，美國推動《退伍軍人權利法案》(GI Bill)自有其二次大戰後的時空環境，更也因為裁軍安置問題而促使美國思考有效的人力資源管理方式，肯於

投資教育經費，自然於日後顯見其效。我國雖有抗戰後的時空背景，也同樣有裁軍安置問題，但我國更有面臨國共相爭的內亂問題，在無遐思索裁軍安置的有效解決方法時，讓我國走向另一種不同的發展與歧異的結果。

二、展望——國軍走向募兵制之人力資源策略管理

近年來，「國防人力朝『募兵為主之募徵併行制』方向規劃，並配合國防組織再造、武器裝備更新與人力管理諸作為，提升人員素質，以建構一支質精、量適、戰力強的現代化軍隊。」^{註三}。故而本文研究擬借鏡美國推動《退伍軍人權利法案》(GI Bill)的理念與思維，推展我國募兵制之人力資源策略管理。茲提出建議如后：

(一)深植軍人人力資本的觀念

「當軍隊希望決定在戰場上該動用多少人力或資本時，也會需要計算生命的價值。如果軍隊能運用更多更好的實體資本（武器彈藥），就可以減少在戰場上死傷的軍人人數，然而，武器彈藥很貴，因此，無論間接或直接，軍隊在採購武器時，就會以軍人生命的價值來作為決策的部分基礎。」^{註三}這樣的人力資源管理思維是要提醒對人的生命價值的尊重，也是對人的人力產值可以反覆運用，而更彰顯人力資本的重要。因此，當國軍朝向募兵制發展時，非常重要的是理念的植根，也就在於對於人力資本的觀念，要深烙在每個執政菁英的心裡，要將人力視為資源與資本，要不斷的羅致、培育、發展

^{註二} 楊孝文、任秋凌，「美軍中的『綠卡』士兵」，中國國防報，2003年9月9日，第四版。參考網址：
http://www.pladaily.com.cn/big5/pladaily/2003/09/09/20030909001144_World.html

^{註三} 國防部編印，中華民國九十五年國防報告書（臺北，國防部，民國95年12月），頁93。國防部網址：
<http://report.mnd.gov.tw/chinese/4-10.htm>

^{註三} 拉奇爾著，徐聯恩譯，《人力資源管理II——人力資源管理經濟分析》，臺北：五南出版，民國90年2月，頁491。



及激勵，讓人力不論是在軍隊組織或在退伍仍然持續發揮其人力資本的效用，蔚為國用。

(二)招攬民間的優質人才

美國西點軍校向民間的「爭才」，並不僅限於「徵才」而已。它使以一種積極開放的態度，讓西點軍校與民間的哈佛等名校能夠齊名，甚至將此等的人才爭取到軍隊組織中，使其成為軍隊組織優質的人力資本。根據國內學者研究指出，由於國內社會與家庭倫理的淪喪、追求物質享受之風氣與網路虛擬世界的影響，會造成「虛擬人格」，使得人際間產生較多孤立感、寂寞感，也缺乏處理衝突的韌性與耐力，造成國軍軍官來源有追求功利、虛擬人格、挫折容忍力與適應力差的傾向，復以國軍人員招募多以待遇、福利、工作保障、冒險等號召，自然對國軍招募有著莫大影響。^{註三}以此而論，國軍在未來朝向募兵制的同時，應該審慎的評估在羅致人才方面的策略，除了以待遇、福利、工作保障、冒險等號召來招募外，應有更為核心的價值來做招募的主軸，如同過去歷史上曾以「十萬青年十萬軍」的壯志豪情與愛國赤忱做為號召，吸引不少有識之士投入軍隊，加入抗戰行列；又如軍校與軍事磨練可以提供健全的身心培養與鍛鍊，強化新一代職場的「抗壓能力」等。因此，一方面需要國軍軍事教育的提升，並要與民間大學並駕齊驅、與國際接軌，另一方面亦要廣泛的鼓勵與開放赴民間大學或國外進修的機會，以使這群投入軍隊的人才，能夠在專業與知識方面，與民間大學具有相同的水準，最後能夠讓他們在接受的軍事訓練中，培育出不同

且卓越的領導能力與風格特質。

(三)培育國軍的人力資本

人力資本對個人而言，是在教育投資、經歷歷練、技能專長等方面的積存量，而這種積存量是一個人在生命週期中累積的人力資本總合；若從人力資源管理的觀點而論，工作經驗、工作輪調與工作訓練，亦是累積個人人力資本的方式。^{註四}而這些累積人力資本就是個人在組織中所能發揮的效用，凡累積能量越多，其效能也就越大。因此，從人力資本所強調的教育訓練對組織績效、職位功能、專業技術與個人追求自我發展等有密切的關係。^{註五}以此，國軍在走向募兵制時，首先要對於國軍現有內部的教育訓練制度、軍士官兵的能力、技術與人數，都應做一番統計與評估，也就要先瞭解國軍現有人力資本的狀況，究竟在那方面專業人才不足，或是在那方面人力過剩，而分別予以向外羅致或對內調整；其次，應針對專業的提升或不足之人力，持續給予適當的教育訓練，使國軍人部人力的素質一併與向外羅致人才同步提升，方不致有「外行領導內行」的窘態；最後，教育訓練的制度應該走向更為開放與積極鼓勵的面向，避免軍中反智的現象產生，讓教育訓練更為活化軍隊人力資本，融入整個國家社會體系之中。

(四)擘劃整體國力的人力資源策略管理

當國軍將朝向募兵制的同時，其實也意味著「精兵」政策的要求。因此，國軍在經歷了「精實案」與「精進案」的「精兵」政策下，國軍人力資本的素質也就更顯得重要，因為人力精減後，不再有太多人力可資差遣運用，而一個人力的產值，就可能要去

註三 陳勁甫，「軍紀問題背後的問題——軍官團的危機與轉機」，網址：<http://science.gise.ntnu.edu.tw/book>

註四 同註三。

註五 同註三。

發揮大於一的效能。據此，國軍人力資本從羅致、培育、發展及激勵等的制度，都應該積極地去拓展將人力資本發揮最大效用的方式。以國軍朝向募兵制的趨勢而言，對受到「精實案」與「精進案」等裁退的軍人，都應該有如美國推動《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轉換，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，而要給予一技之長的教育訓練，使其順利的轉業成功。而對於在軍隊中的現役軍人，除了給予工作所需的專長訓練外，更要積極開拓與民間教育單位的接軌，能夠在工作專長以外，另能培育出第二專長，以利在職涯轉換中，能夠將軍隊的人力資本成功轉換為國家社會或民間企業的人力資本。因此，必須呼籲的是國軍在思索內部人力資本培育的同時，不應侷限於目前工作所需的專長培訓而已，更應伸廣其觸角至與國家社會或民間企業相融合的第二專長培訓，能以國家整體國力之考量，不論培訓出來的人力資

本為軍隊或民間企業所用，對於國家整體而言，都是培育國家人才，提升人力資本素質與國家整體競爭力，對軍隊與國家都是有利的

收件：96年10月11日

修正：96年12月03日

接受：97年01月24日

作者簡介

楊立中上校，陸軍官校78年班，陸院89年正規班，陸院90年戰研班；曾任觀通組長、連輔導長、連長，營長，人事、後勤參謀官等職務，現任職於國防大學陸軍學院戰術組。

賴焜燦上校，陸軍官校72年班、陸院85年正規班；現任職於陸軍化學兵學校，並就讀於開南大學資管所碩士研究班。

