



募兵制之軍事轉型研究

A Study for Military Transformation of Volunteer Military System

王貴民 博士(Kuei-Min Wang)、韓慧林 博士(Hui-Lin Hai)
劉彥甫(Yan-Fu Liu)、蕭士穎(Shi-Ying Xiao)

提 要：

「募兵制」將是建軍構想之核心任務，其執行顯然已無法走回頭路，在「政治法律、社會文化、經濟情勢、科技發展、財務資源、人口結構」等六項因素考量下，僅「政治法律」構面具加分作用外，其餘因素對此制度之推展皆無明顯之助益；本研究透過「少子化及老齡化」、「國防預算困境與限制」、「軍事科技助力與限制」及「軍事管理觀念再造」等現況，結合上述六項因素之分析，提出四項啟發與建議：

- 一、募兵制戰略與軍事轉型。
- 二、專業專精要求、有效軍事管理。
- 三、組織結構與準則變革之軍事轉型。
- 四、知識導向之創新軍事轉型。期能透過腦力激盪，以創新管理與軍事轉型成效，增加「募兵制」之管理目標與成效，提升國軍整體戰力。

關鍵詞：戰略規劃、募兵制、軍事轉型

Abstract

The “volunteer Military System” is one of the most important tasks in military strategic planning. Apparently, this is one way street with no space to return for the latest development. Out of six factors, which are “Political and Legal, Social and Cultural, Economic Conditions, Technological Development, Financial Resources, and Population Structure”, in terms of effectiveness, merely “Political and Legal” is considered as a significant factor and the rest of others show no significance at all. Focusing on the current situation of “birthrate-declining and aging society we are facing, defense budget dilemma with constraint, military tech-

nology multiplier with constraint, reengineering of military management concept” along with the above six factors, and based on the analyses, we provide inspired recommendations to “volunteer Military System” on the following issues:

1. the strategy and military transformation under “Volunteer Military System” .
 2. the request of professionalism and specialization to maintain the effective military management.
 3. the military transformations for organization structure and doctrine revolutions.
 4. the knowledge-oriented innovative military transformations.
- Through brainstorming process and analyses, the recommendations we made might be helpful to re-enforce the management's objective and effectiveness in terms of Volunteer Military System that we anticipate it can improve the integral military war-fighting capabilities.

Keywords: Strategy Planning, Volunteer Military System, Military Transformation

壹、前言

「全募兵制」¹相關議題之探討^{2,3}、預算配置⁴、人力運用⁵、利弊比較分析^{6,7,8}及配套作為⁹等專題研究、期刊論文，不勝枚舉，亦有從顧客導向之整合行銷下，探討及建議

「募兵制」成功之道，除需提升軍人的薪資、福利、服役環境與社會地位外，相關推動誘因及制度設計上，應該朝向「有利招募，樂於留營」的方向著手¹⁰。而組織存在乃須結合不同專長之群體人，組成不同功能單位及律定眾所接受之規範，建立人與事的最佳

註1：記者洪哲政等報導，〈馬總統：提高加給 增募兵誘因〉，《聯合報》，2013年12月27日。相關報導計〈搶救募兵、士兵加薪〉、〈搶救募兵、志願役加薪最多月領破5萬〉、〈全募兵預算，每年約增500億〉。

註2：林冠琦，《我國兵役制度與革之探討》，國立中山大學高階公共政策碩士班，2004年，未發表碩士論文。

註3：詹中一，〈國軍全面實施募兵制對廣儲後備影響之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第46卷，第4期，2012年8月，頁124-139。

註4：汪進揚、陳美惠、劉光耀《兵役制度、國防預算與國家特性關係之研究－跨國性實證》，第十六屆國防管理學術暨實務研討會與國防軍備管理年會，頁236-249。

註5：林函穎，《我國實施全募兵制人力資源運用之研究》，國防大學政治作戰學院研究所，2009年，未發表碩士論文。

註6：秦振國，《我國兵役制度發展與募兵制之研究》，開南管理學院公共事務管理學系碩士班，2005年，未發表碩士論文。

註7：沈有忠，〈兵役制度中徵兵制與募兵制的比較研究〉，《國防雜誌》，第19卷，第2期，2004年，頁68-76。

註8：李志堯，〈中華民國軍事戰略與兵役制度－募兵制之研究〉，國立政治大學外交學系戰略與國際事務所，2003年，未發表碩士論文。

註9：陳新民，主持研究，《擴充實施募兵制之相關配套措施探討》，行政院研究發展考核委員會編印，2007年10月，委託研究報告。

註10：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。



配合，發揮最大的效率與效果，達成組織共同目標。國軍組織規劃與設計之構想亦然，從敵情的威脅、國家戰略及資源限制等方面著手，針對評析所得兵力需求，以建立所需之兵力結構，集合有志從事軍事工作之國軍幹部，共築保家衛國之願景，有計畫、有步驟的設計適合國情及社會需要之國防組織，建構精實編組架構及合理的人力編配基準，確保國家利益與願景的達成^{11, 12}。

「全募兵制」觸動了軍事轉型(Military Transformation)之需求，也唯有軍事轉型之過程成功，才能確保「全募兵制」之有效推行；就有形無形的面向觀之，狹義的觀點乃再探討科技對於戰爭將會產生何種影響，廣義的觀點則在說明結合科技、準則與組織變革(Organizational Change)的必要性，並可界定為「在本質或型態上的重大改變，通常是為追求更好的發展。」且包括軍事技術革命(Military Technical Revolution)與軍事事務革命(Revolution in Affairs, RMA)；也就是，革命性的改變「會讓掌握支配權的參與者所擁有的一項(含)以上的核心能力，淪為過時或喪失影響力」¹³。「組織變革」是指組織從現行的狀態轉換至另一個狀態，以增進整體績效的過程¹⁴。然組織隨其業務量成長及專業能力之需求增加，伴隨而來的分工問題，其間部門與部門、軍種與軍種「介面」應孕而生，因此在組

織發展中，實有必要針對組織設計與流程進行研究；在國軍組織調整及變革過程中，如組織設計不良、任務或權責劃分不清、編階員額分配受軍種因素左右、本位主義等，對組織調整充滿敵意，皆有可能使組織之效能倒退；但眾所皆知，任何企業能立於不敗之地，就必須檢討組織是否能因應時代變遷而成長，否則其競爭力必然下降，甚或遭時代淘汰¹⁵。

綜此，筆者認為軍事轉型之定義為「考量潛在或現存之敵情威脅，其在科技、準則與組織變革之進程中，我方可有效控制、對抗或嚇阻之軍事能力之建立」。且在此科技與知識主導未來國防發展之際，科技帶動武器的更新，影響作戰準則及統合能力的轉型，更將深深影響三軍作戰概念及兵力結構之規劃方向，也加速告知國軍幹部，不管願不願意，科技日新月異、作戰型態瞬息萬變，國防組織應加速調整的時間已到，未來的戰場更不是以人數來決定勝負，人力素質所發揮之「創意式國防」，才能真正彰顯國軍之武力；加諸，國內政治情勢及長期選舉不斷下，縮短徵兵役男役期已成為選舉語言，並實質促使役期下降，再諸衡中共軍事科技突飛猛進、我兵力結構若長期處人力素質或訓練不足之境，其差距將更形加大，以及順從社會普遍認知與企業之人力需求等因素，驅動國軍不得不面對全募兵時代；若能借力

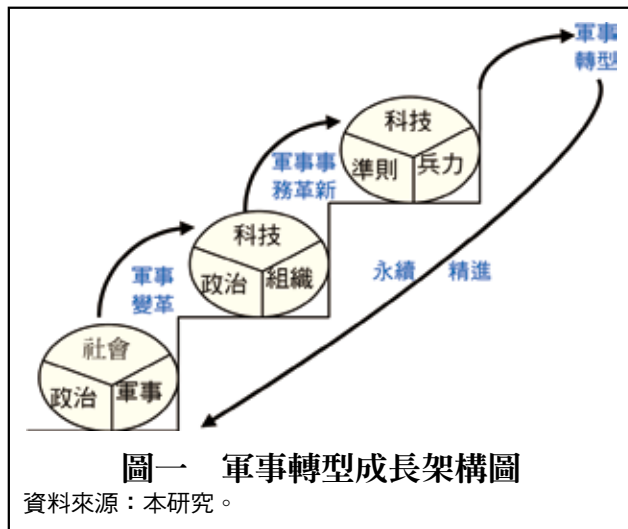
註11：韓慧林，〈從戰史中探討國軍後勤應有之精進作為〉，《陸軍學術月刊》，第38卷，2002年7月，頁65-72。

註12：韓慧林，〈談國防組織變革與人力資源管理〉，《國防雜誌》，第19卷，第1期，2004年1月，頁41-51。

註13：艾莉諾·史龍(Elinor Sloan)著，《軍事轉型與當代戰爭》，國防部譯印(臺北：國防部史政編譯室，2010年)，頁9-28。

註14：溫金豐，《組織理論與管理(基礎與應用)》(臺北：華泰出版股份有限公司，2012年)。

註15：韓慧林，〈談軍事組織設計與管理〉，《空軍學術月刊》，第555期，2003年，頁60-69。



使力，降低政治對軍事變革之阻力或提供資源以協助國軍推展軍事事務革新，透過科技的運用、調整軍事組織及軍事管理變革；更進一步訂定各項軍事事務革新及軍事轉型之進程(如圖一)，朝向建立一個全新的科技改變戰略與作戰概念格局！本研究係從全募兵情境與困難分析，透過問卷調查，探討為何募兵制之成效不佳原因，並在社會認同、國軍戰略、軍事能力、甚至科技發展等考量下，提出改善建議，以做為評估及改善國防組織與軍事管理建議與規劃方向。

貳、全募兵情境與困難分析

筆者藉教學之便，以實踐大學高雄校區學生為藍本¹⁶，設計問題於考題中，如「請針對下列因素：「政治法律、社會文化、經濟情勢、科技發展、財務資源、人口結構」(如表一)，以您個人之觀點，說明國內推動『全募兵制』之困難處，以及其對推動之制

度所具備之加/減分效應，最後請說明與決策您願不願意加入志願役(官士兵)之一員」；以此統計結果，做為蒐整年輕人對募兵制之看法，其中除「政治法律」具絕對之推行「募兵制」加分效果外，「經濟情勢」項雖亦有幫助但加減分之效果不明顯，較偏向於個人職涯規劃之經濟性考量，讓有再進修規劃或助學貸款之同學，產生不同之看法，一者因兵役而中斷求學或自認虛度光陰，其二為用五年服役時間償還貸款；但男同學因可不必服兵役大都抱持贊同者多；最後，綜整「募兵制」結果於表一所述，呈現對自願加入國軍行列較不樂觀之意見者多，且論述性較強。

當然，「募兵制」之創意未有效引導軍事管理革新，軍事管理未能結合時代脈動，年輕人雖對軍職薪資略有心動，但政府財政未來持續困難之推論，以及軍職整體福利將下降之趨勢與權衡下之負面觀感，加諸無法感受國軍為何需要其貢獻之成就感；甚至軍中要求與規定無法與時俱進，如手機之管制或網路之使用，以及留宿管理制度等，皆與時代嚴重脫離，國軍改革幅度，無法有效在國防安全與軍事保密下適度開放，以降低低階官、士、兵家庭或個人之困擾。

募兵制在國內外招募，確實皆有其困難，「好男不當兵」之觀念雖有具體實質改變，然於自願士官及兵階層，恐難完全扭轉，雖此因素也非我國所專屬，國防部宜更細緻規劃與思考透過軍事組織編制之邏輯，檢視

註16：實踐大學高雄校區學生來源分布北中南約各1/3，問卷及考試學生主要以將要服兵役之年齡，二年級學生為主，一年級為輔，計57份問卷資料，樣本資料為18歲至20歲之男女同學，對此兵役議題之關注性高，此樣本數具參考價值。

表一 全募兵制意見彙整分析表

因素	加乘或降低效果說明	註
政治法律	我國民主發展進程中，對於兵役制度的訴求共識是「縮短役期」，更展現於歷次總統大選之中，造成現今不得不遂行的「募兵制」；目前雖有困難但整體認為應無法再回頭實施徵兵制了，因為政治或選舉文化不允許。	+
社會文化	1. 好男不當兵之氛圍依然存在，且社會瀰漫一股年輕人好逸惡勞之氣氛，同時也造成有些產業缺工嚴重，但年輕人失業率偏高之現象；（-） 2. 加諸，新聞媒體之「灑狗血」報導方式，加深軍中管理之負面印象。新聞媒體普遍認為軍中充滿著黑暗面，管理不透明，長官自私自利僅重視其個人升遷管道；殊不知，與談人有許多都是國軍體制所培養出來的優秀人才。（-）	-
經濟情勢	1. 讓有意願加入國軍行列之軍人能專注於軍事事務；無意願加入者，可早日進入職場，學用不易斷層，生涯易規劃與銜接，企業容易用人，對整體經濟有助益。（+） 2. 國際經濟發展有其一體兩面之效，由於目前景氣低迷造成任何增加志願役之福利作為（如調薪或服畢轉職問題），若加碼效果高則具加分效果，否則減分。	+ -
科技發展	1. 軍事科技及武器發展精進與複雜，更需要役期長以及具專業之軍事人員，可吸引具挑戰性之年輕人投入國防科技之研究與發展，激勵自我實現之潛能；（+） 2. 通訊科技或電腦科技突飛猛進，軍事管理嚴格及無法使用更現代化之通訊裝備如手機或網路等，且軍事管理之因應速度與企圖心不足，無法展現管理變革之心與態勢，年輕人普遍認為「開放」背後的管制是如影隨形。（-）	-
財務資源	政府短期間因財務資源分配及兩岸軍事之友好關係，國防預算之增加恐受限；加諸，軍人之薪資，退休後福利與以往之條件相比，如天壤之別，普遍降低服役之誘因，且政府雖有落實之決心，但恐無實質協助注資之企圖心，若轉由國防部籌資或自行解決，則相對對戰力之維持，必將產生不良之結果。	-
人口結構	2008年臺灣婦女平均總生育數全球最低，只剩下1.05個，2009年降到1個，以此速度，到了2025年，臺灣的人口死亡數將超過出生數，人口進入負成長，輪椅將取代學步車。「少子化及老齡化」對上述之各項因素，更具負向之加乘效果。	-

註：「+」表示整體考量因素中，認為朝向促進或推動「全募兵制」之力道強，具正面影響或加分效果；「-」表示整體考量因素中，認為將降低或減弱「全募兵制」之推行力道，具負面影響或減分效果。

資料來源：本研究。

國內外情勢發展與敵情威脅，透過「打、裝、編、訓」之軍事能力建制、編裝流程與「精粹案」結合，從「軍事與人性管理、指揮與管制流程、專業與專精要求、激勵與創意革新」，找出願意投身軍旅之青年學子，否則軍事作為不變、思維墨守成規、管理不符時代所需，兩年後國家經濟狀況在美國量化寬鬆制度退場後，國債持續飆升下，整體國防預算也可能不會增加或增加幅度杯水車薪，募兵制不成功，兵員又受限，現役者對未來軍人福利萎縮之疑慮，恐自毀國防戰力！

本研究另針對「少子化及老齡化」、「預算困境與限制」、「科技助力與限制」及「軍事管理觀念再造」之現況分析如后：

一、少子化及老齡化

依聯合國對高齡社會定義，當65歲以上人口比重達到7%即屬「高齡化」(Ageing)社會，升至14%即進入「高齡」(Aged)社會，進一步升至20%則稱為「超高齡」(Super-aged)社會。近年來，我國65歲以上人口增加，老年人口已佔10.79%，老化指數為70.94%，屬於「高齡化社會」。經建會

表二 我國人口結構統計分析表¹⁹

年	扶幼比	扶老比	扶養比	分類人口年齡群(千人計)		
				0-14歲	15至64歲	65歲以上
2012	0.197	0.150	0.347	3,412	17,305	2,602
2015	0.181	0.169	0.351	3,149	17,376	2,945
2018	0.175	0.201	0.376	2,993	17,127	3,449
2020	0.175	0.226	0.401	2,947	16,859	3,808
2025	0.182	0.296	0.478	2,918	16,001	4,736
2030	0.187	0.373	0.561	2,828	15,102	5,639
2040	0.186	0.512	0.698	2,493	13,376	6,844

資料來源：自行繪製，參考《臺閩地區中推計年底總人數》統計資料，行政院經濟建設委員會人 規劃處，《中華民國2012 至2060 人口推計》，101 年7月23日。扶幼比是【0-14歲「幼年人口」】/【15至64歲的「經濟勞動力人口」或「工作人口」】；扶老比是【65歲上的「老年人口」】/【15至64歲的「經濟勞動力人口」或「工作人口」】；「扶幼比」加上「扶老比」，即所謂的「扶養比(依賴比)」，數值越高代表工作人口負擔越重。http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455，(下載時間2013年9月24日)。

推估到2017年，老年人口比例將達到14%，2025年將達到20%。我國人口老化速度在亞洲僅次日本，成為老化速度最快國家之一。面臨三大困境，(一)我國人口未來老化速度遠高於歐美先進國家，(二)家庭結構以小家庭為主，並多為雙薪家庭，(三)家庭所能提供的照顧功能愈趨式微¹⁷。

我國人口老化問題越來越嚴重。2013年行政院人口政策會報中經建會指出，我國15至64歲屬於廣義「工作年齡人口」，2012年達到1,730萬人的最高點後，將自2015年起逐年下降；因出生率下降及高齡人口增加，自2016年開始，扶老比即會高過扶幼比(如表二)。我國勞動力明顯呈現較晚進入就業市場、較早退休離開職場的「晚入早退」現

象。我國將面臨人口結構快速高齡化、勞動力逐漸短絀等人口結構變遷挑戰，長期而言，對於國人工作及退休生活均產生影響，必要通盤規劃政策包括教育、產業、薪資、退休、移民、留學及外勞等多面向的前瞻性對策研究，以因應人口現結構性轉變，減緩衝擊¹⁸。

二、國防預算限制與困境

從近10年中央政府總預算與國防預算之比較分析，2004年迄2013年國防預算規模約2,525億元至3,340億元間，占中央政府總預算比例介於16.08%至19.51%，除2008年之國防預算最高外，近十年平均約17.11%；另據銓敘部公布資料²⁰，2011年軍公教人員的退撫經費花掉中央和地方政府2,742億元

註17：王齡慧、陳靜怡、王鎔華，〈建立線性規劃模型分析美濃區居家老人之醫護資源〉，高雄：實踐大學高雄校區資訊管理系專題論文。並發表於2013臺灣人口學會年會暨學術研討會，2013年4月16日，國立政治大學商學院，臺北。

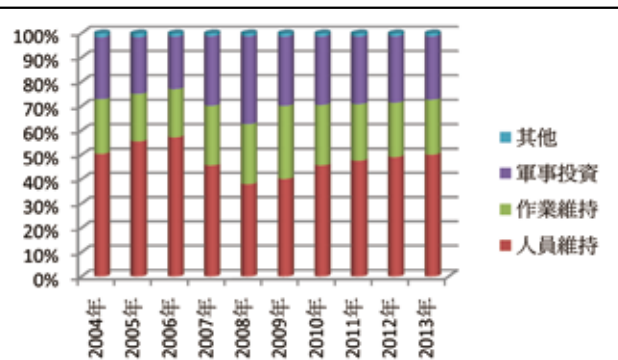
註18：〈經建會：3年後「扶老比」將超越「扶幼比」〉，《聯合報》，2013年9月23日。年齡群比率的變化，可看出一國或社會的人口結構以及人力資源是否充足。臺灣在1950年代扶養比接近一，也就是一工作人口養一依賴人口，負擔相當重，但扶幼比遠超過扶老比，曾高達18：1；隨著生育率下降與平均餘命提高，扶養比逐年下降。未來因老年人口持續增加，扶老比及扶幼比將會於2016年翻轉，整體扶養比也將因而上揚。

註19：行政院經濟建設委員會人力規劃處，《中華民國2012年至2060年人口推計》，101年7月23日，http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455，(下載時間2013年9月24日)。

註20：陳素玲、徐碧華、蘇秀慧報導，〈退撫財務黑洞、軍公教用稅收撥補〉，《聯合報》，2013年12月3日。經建會副主委表示「早退」是特有的現象，繳費年限短，領年金年限長。依退撫基金管委會統計，2011年公務員月退平均起支年齡

公務預算。2,700億元是多大？同一年，個人綜合所得稅稅收是3,430億元，退撫經費約是綜所稅收的八成。臺灣人口老化及財政惡化，顯示國家財政雖遭受全球金融風暴影響，然因國內政局發展之影響，選舉活動頻繁，以及政治惡鬥使經濟優勢漸失，國內生產毛額無法有效提升，中央與地方政府為求勝選，舉債建設或大興土木之作為，財政負擔年年增加或接近舉債上限，社會福利預算大幅增加，施政優先順序調整，在各方預算排擠下必然影響國防資源之分配，惟基於國防是國家安全的基石，國防預算占中央政府總預算仍維持一定比例，恐無法有效提升額度或比例，國防部賡續秉持「有效運用，發揮實益」之理念，將資源做最妥適之規劃，以達成建軍備戰任務為主。

考量國防財力規模有限，配合行政院中程概算籌編原則與指導，於可獲額度內優先滿足人員維持、次為單位基本運作需求、再次為延續性計畫經費及維持現有戰力需求等之作業維持費用，最後視預算彈性，再行納列新增施政需求之投資費用。2004年至2013年國防預算分配中，人員維持費介於2008年最低之37.87%至2006年最高之57.04%，平均47.79%；作業維持費介於19.59%至30.10%，平均23.43%；軍事投資費平均27.20%（如圖二）。綜合分析，國軍之人員維持費是否能保持現有之比例、維持費用之排擠是否與能有效維持現有戰力，皆值得決策者縝密思考。



圖二 國防預算分配比例圖

資料來源：參考國防部，《中華民國102年國防報告書》，（臺北：國防部編印，2013年）。

三、軍事科技助力與限制

世界主要強國不外乎以美軍之各場戰役為藍本，加強科技建軍之「準則」、「編裝」、「精準」、「多元」、「資訊」及「火力」等指標之建軍發展，強調以科技建軍、人才為本之思維。任何軍事科技及能力之有效性或展示，如指揮管制自動化著眼於多元空間之整合、全軍統籌、系統體系(System of System)集成、實現系統與功能之綜效；資訊化戰爭之要求，必然要能達到情報偵察、預警探測、戰場情資通信與分享、電子對抗等作為，而系列之資訊電子通訊科技的進步與突破，使導引炸彈如使命中目標精度提高至10公尺以內，而目前點目標導引炸彈以更低廉、全天候、射後不理，可在距離目標很遠之處發射，命中精度更低於1公尺，甚至破窗摧毀目標，而此科技力量就足以大幅改變戰爭思維²¹。相反地，通訊裝備之科技進步，已不同以往將造成服役之軍人無法與家人有效溝通之管道（如LINE系統），雖相隔

是55.2歲，教育人員是53.94歲，軍人是43.65歲。和各國相比，臺灣軍公教大致可以多領十年。

註21：韓慧林、危永中，〈知識軍事發展管理〉，《國防雜誌》，第27卷，第5期，2012年，頁105-123。「系統體系」乃讓各項提供戰場知覺、戰場空間控制與精準火力的系統，能使用更相容軟硬體，提升共同操作能力。

兩地也能輕易聯繫，然因國軍之管理制度無法與時俱進，抑或進步幅度太慢，現代化之科技發展卻造成年輕人，因軍事單位之僵化怯步，甚至對國軍開放使用通訊裝備之管制方法，皆認不切實際，且視之因應募兵制之樣版作為。這也是為何高科技之軍事武器系統(如F-16、紀德級艦)之操控或駕馭，可因此職涯而學習不同專長，雖令人嚮往，但背後之軍事管理模式卻令人生畏；造成「科技」因素讓人產生需要高端人才，而高端人才視之為畏途。

四、軍事管理觀念再造

軍事管理無法跳脫管理學範疇，也不應該有別於管理學理論，但其應用時機與管理做為可因平戰時、單位之任務規劃或排程而有所不同，但不能時時視同作戰之思維，筆者以個人之經驗分享期許國軍幹部不應圖個人管理之便利性，宜澈底從觀念上改變。

(一)在陸軍官校入伍時的排連長訓詞，「除了生小孩子外，軍人什麼都要會」的精神，除弱化了「分工」之管理精神外，大家加試想一下，一位擅長作戰之戰士，喜歡在高山野地上學習射擊之技巧，若要求其學會並善於打字、排版等文書處理作業，若成效不佳則視同績效不佳，這樣的戰士會選擇繼續留營，還是退伍呢？另擅於戰略規劃之高階參謀，是應該具備主持大型腦力激盪會議之主事者，是應該配屬專案納編之文書作業人員，或自己花費大部分時間從事文書修改作業，而減少其思考與統合之時間，這樣的高階參謀會選擇繼續留營，還是退伍呢？

(二)「視同作戰之思維」無限上綱，筆

者曾經於就讀國防管理學院碩士班時，於週六晚上接到校方緊急回校命令，原因乃同學們周六晚上皆無人留校研究或讀書，星期日早上要點名；以及服務造船廠時長官常言之「進出塢視同作戰，人員要到齊」，結果民間進出塢作業，人數不會超過10員，國軍船塢恐需30至40員，軍人休假因此被召回的無奈，會選擇繼續留營，還是退伍呢？

(三)「禁令隨主(官)管認定與發布」，為了確保戰力不流失，所以禁止軍人「騎乘機車」；為了讓研究生回校讀書，所以「星期日緊急召回研究生」點名後解散；為了便於部隊管理，所以星期天晚上要回營住宿，否則隔天沒有精神；「為了…所以頒布…」視同理所當然之事件，小官時厭惡，官大時變本加厲應用；若國軍幹部連自我管理能力皆欠缺，以及時常被視為長不大年輕人之軍事管理，會選擇繼續留營，還是退伍呢？

上述「少子化及老齡化」、「預算困境與限制」、「科技助力與限制」及「軍事管理觀念再造」等四項，可能制約推展「全募兵制」之因素，也是促使國軍是否能透過科技、兵力結構或編裝、準則等「軍事轉型」的動力，以有效落實「全募兵制」之重要突破口；前兩項因素，第一項因素短時間可能無法改變；第二項因素在現行政府以選舉為導向，以及財政困難狀況下，雖可能挹注些許之資源於國軍，然杯水車薪，恐無法解國軍燃眉之急；而第三及四項卻是國軍可以改變之管理作為，應該透過不斷教育訓練改變國軍幹部之管理思維，透過國防部高階主(官)管的以身作則，先行改變才能逐級落實

於部隊中。

參、全募兵制之軍事轉型啟思與作為

「全募兵制」絕對是國軍十年建軍構想重點，更是「科技、準則與組織之軍事轉型」產物，若將組織視為一個開放性系統，領導者首先應先瞭解其生存之外在環境，此環境是一個複雜的、變動的且無法預測的時空，在兩岸互動良好之際，中國大陸宣布及劃設東海飛航識別區，其崛起後之軍事思維雖非全然針對我國，然以美國之軍事思維方式，建立亞洲地區大國之話語權的態勢，恐已不可逆。當代趨勢大師的約翰·奈思比(John Naisbitt)於《大趨勢》(Megatrends)書中，提出七大趨勢包括「工業社會→資訊社會、強迫性技術→高科技與高思維、國家經濟→全球經濟、短期利益→長期利益、團體合作→個人獨門、代議民主→參與式民主、階段制度→網路組織」²²，此大趨勢對企業或組織發展影響甚鉅，而中國大陸崛起姿態與美國產生微妙之制衡，或許可視為第八個大趨勢；此八大大趨勢對國軍由徵兵制轉為全募兵之「科技、兵力結構與準則」軍事轉型具絕對性之影響。

科技日新月異，知識爆炸的時代中，兵役制度與組織議題實乃國家安全之一環，其複雜程度包括政治、外交、社會、經濟、法律，軍事及心理等構面，透過國軍作戰需求、科技應用及軍事管理，促發及達成變革：

「戰略變革—改變軍事能力展現方式、(科)技術變革—改變工作設計及作業流程成效、組織變革—改變組織架構及人員編制、人員變革—改變人員的知識、技能、管理及態度、文化變革—改變組織共享價值及效率文化」，在詭譎多變的國際情勢中、軍事科技之應用、武器系統之操控，以及戰略、戰術及戰技之綜效發揮，皆能讓人耳目一新，建立好口碑，轉移至社會，扭轉社會之觀感及軍人之社會地位。

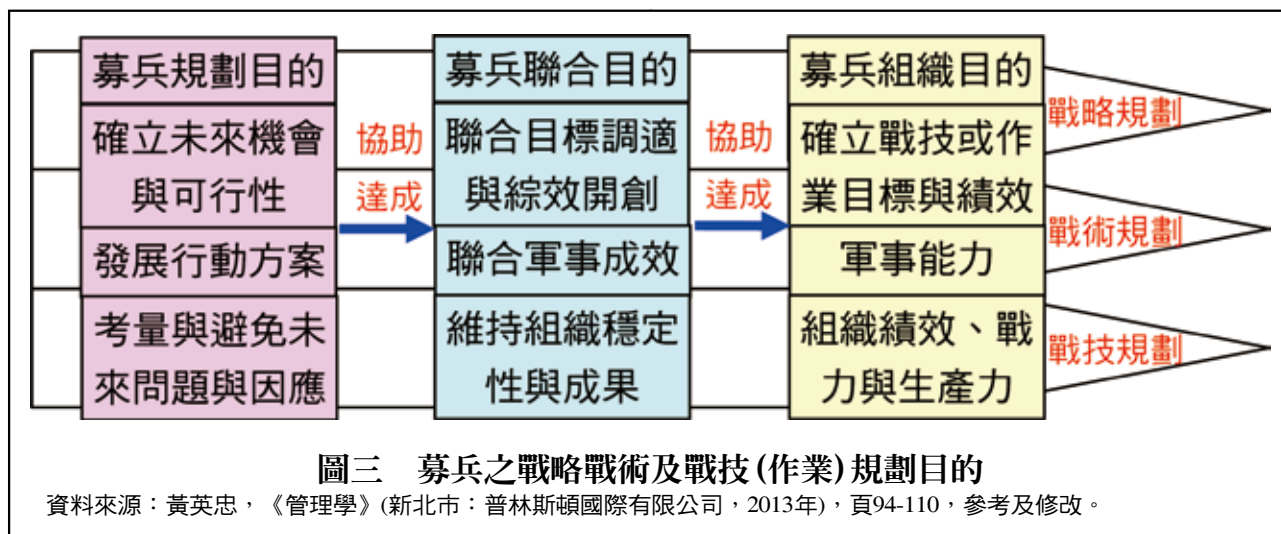
一、全募兵制戰略與軍事轉型

所謂策略規劃(Strategic Planning)專指針對組織願景、使命、目標、策略、政策及重要的資源分配所進行的決策過程。國軍應確立未來使命及戰略，透過不同論述與討論，在確保國家安全前題下，考慮可能敵人威脅強度、科技影響度、人力需求與限制、預算獲得與趨勢、軍事管理與開放程度等，最後產生或達成一個全新的戰略規劃或指導文件²³，包括戰略與目標管理、指揮與管制流程、軍事與人性管理、專業與專精要求、以及激勵與創意革新。

戰術規劃(Tactical Planning)乃指發展詳細、短期計畫的過程，其中包括要做什麼、誰來做、如何做等問題，中下管理階層乃為戰術規劃的主要負責人。因此，戰術規劃包括下述的課題：(1)列出陸軍軍團、海軍艦隊部或空軍作戰司令部各機關、部隊及各個執行專案目標、期程及預算；(2)決定哪些民間已慣用之科技管理方法，來達成戰

註22：黃英忠，《管理學》(新北市：普林斯頓國際有限公司，2013年)。

註23：Frentzel II, W.Y., Bryson, J.M. and Crosby B.C. (2000), "Strategic Planning In The Military: The US Naval Security Group Changes Its Strategy 1992-1998," Long Range Planning, 33, pp.402-429.



略規劃中所定出的目標及轉型；(3)訂定運作的行動方案，由易至難導入科技管理元素(如圖三)^{24, 25}。

二、專業專精要求、有效軍事管理

國軍推展「全募兵制」之用意，無非就是要透過國軍組成份子之專業及專精化之軍事作業管理與流程，如同標竿企業台積電及台達電一般，透過有效管理與激勵作為，建立一支可自我管理之作戰團隊，改變不計成本或人員運用之模式，建立制度透過工作說明及規範，有效分工與授責，以提升整體軍事能力效率與效果；而所謂的專業化(Professionalism)乃指組織中人員整體的專業能力水準，代表面對環境變化時，組織的創新潛力；專精化(Specialization)是指組織中分工的精細程度；有助於人員的訓練，可以很快的讓工作者學習到需要的技能，且反覆的做類似的程序與熟練，加上順暢流程組合，就可以用極高的效率完成整個工作。

簡單地說，「全募兵制」之管理模式應回歸所有《管理學》所闡述馬斯洛(A. H. Maslow)層次需求理論(Hierarchy Needs Theory)開始，將國軍幹部視為普通百姓，只是其工作內容為軍事而非商業，但如何有效管理以強化戰力目標，與企業追求利潤與永續經營之過程並無差異。「生理需求、安全需求、社會需求、自尊需求與自我實現的需求」係每一軍人的需求且具層級性，在軍事職場中之所以被激勵是因為生活中某特定的需求都已有某種程度滿足，該花多少力量去激勵他，完全依該需求在需求層級所處位置。生理需求在層次理論中是最基本的，而自我實現的需求則是最後被滿足的層次。激勵要因有成就、被器重、工作本身、被付予責任、升遷及發展等，激勵或刺激自我達成績效；相反地，有某些情況將造成不滿，如不合理軍事管理政策及管理、受監督、工作環境、地位和工作尊重^{26, 27, 28, 29}。在「全募兵

註24：同註22。

註25：張緯良，《管理學》(臺北：雙葉書廊有限公司，2011年)。

註26：鄭清華，《管理學：一個變動中的世界》(臺北：新文京開發出版股份有限公司，2005年)。

註27：蔡敦浩著，《管理學》(臺中：滄海書局雙葉書廊有限公司，2006年)。

制」之專業及專精化工作要求與訓練下，以企業為師，不必好高騖遠，只要融入最基本之管理模式，尊重每一位軍事夥伴及人性關懷，透過持續循環改善之「工作擴大化—工作輪調—工作豐富化—員工授權—建立標竿組織之自主團隊」，以建立募兵制軍事管理流程與作業模式。

三、組織結構與準則變革之軍事轉型

軍事組織或企業面臨變動的環境時，不能僅憑過去的經驗，決策者需要正確而具及時性之整合分析資訊或知識，以避免錯誤的決策或政策指導，且隨時調整軍事作業之流程，如中國大陸宣布東海防空識別區之作為。因此，資訊的來源必須有預先之研判能力或評估，預擬反應之機制，有效做為決策者對戰場、政治或社會、後續主流國際效應的改變等做適當而有效的反應，改變愈快速頻繁及彈性，國防組織對資訊或知識處理的需求就愈迫切，其組織編制、作業流程、或接戰準則等，更須有效變革使其更具彈性及應變能力。

就組織變革言，若作戰團隊如同棒球團隊，則其「打、裝、編、訓」之準則，屬聯合式互動組織(Pooled Interdependence)，互動中部門或員工間訊息的交流與資源分享較少，成員獨立性高，如棒球比賽；棒球比賽的策略大部分都在賽前已擬妥，然後配合教練的靈活調派戰術，如代打、盜壘等，最

重要還是要靠個人突出的表現，如全壘打。以7-Eleven言，連鎖店經理只負責該店獲取最大利潤，與其他連鎖店較少直接關連，但總公司為了確保其信譽及服務品質，訂定規範以供遵循。若作戰團隊屬連續式互動組織(Sequential Interdependence)，在互動中部門或員工間訊息與工作的交流是連續性的，如足球比賽，具攻門及防守兩項策略。攻防的情勢，可能一方的失誤或中途被奪球而反轉，所以在比賽中踢球攻門與防守的組合決定其成敗。足球隊組間的協調依賴事先的計畫，先瞭解自己及對手的優缺點，然後擬定戰術，每位球員負責自己專長的項目。賽前需要嚴密的準備、充分的資訊及專業知識，故每個足球隊都要擁有比棒球隊及籃球隊更多的教練。如大型建築公司，首先得選定建築用地，其次建築師畫好藍圖，然後打地基、架鋼樑等，一連串的工作必須連續地完成，否則無法蓋好一幢房子。互惠式互動組織(Reciprocal Interdependence)，在互動中部門或員工間的訊息交流頻繁，彼此關係密切，並共同分享資源來完成任務，如籃球比賽。可分為攻方、守方及傳球三個構面，在整個比賽過程中，須靠球員每個人的努力、球員間共同的協調與團隊合作才有可能得分，而無法只依賴少數人的優秀表現³⁰。

而國軍組織於「全募兵制」之際，組織數量與質量，核心能力與非核心能力編制，

註28：榮泰生編譯，《管理學》(臺北：美商麥格羅·希爾國際股份有限公司，2007年)。

註29：黃恆獎、王仕茹、李文瑞著，《管理學》(臺北：華泰文化事業有限公司，2005年)。「工作擴大」：將技能水準大致相同的各種工作分配在一起；水平擴大。「工作輪調」：將員工從一個專業化工作移動到另一個專業化工作的系統。

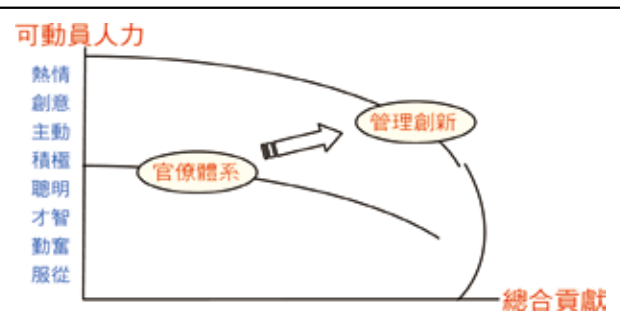
「工作豐富化」：賦予員工完成工作所需的計畫與管控責任的方法；垂直擴張。員工授權：擴大員工的工作，其中包括計畫、品質、採買和雇用。

註30：同註22，頁199-218。

國防預算與軍事能力等一連串看似衝突議題，其解決之成效良窳更深深影響，與決定「全募兵制」之重大變革是危機或是轉機；若組織變革後，屬棒球團隊式的聯合式互動組織，則國軍各獨立或單獨編制組織戰力發揮效果，或許皆可達組織之要求目標，然組合之戰力並不理想，未來戰場之勝算可能要來自於敵人之失誤或單一軍種之戰力有效發揮或嚇阻，才能克竟全功。若屬籃球團隊式的互惠式互動組織，則國軍以攻守作為之編制組織，三軍聯合作戰演習之想定不斷，彼此互惠互享互動頻繁，未來戰場之勝算透過攻守轉換快速下，陸軍獨立旅之「點」作戰，結合空軍空中支援而成為「線」作戰，加上艦隊聯合作戰效益，就是有效的成為「面」作戰，由「點」變成「線」再迅速轉為「面」，其間之互換關係與效應，必能創造敵人更多的戰略或戰術上的失誤，發揮克敵制勝的契機。藉由組織及準則之變革或轉型，賦與個人與軍事組織適當之學習途徑、工具、誘因和工作條件，以提高個人及軍種之貢獻度，以創造、擴大及總合各軍種之貢獻度，合力達到獨立軍種無法達到之成就，也就是透過「管理創新」將軍種個別之成就邊界向外推，使「官僚體系」線下之績效面積，擴大為「管理創新」線下之績效面積，績效或戰力倍增，亦是未來發揮「全募兵制」管理創新的目標(如圖四)。

四、知識導向之創新軍事轉型

軍事事務革新代表是成本效益關係上的



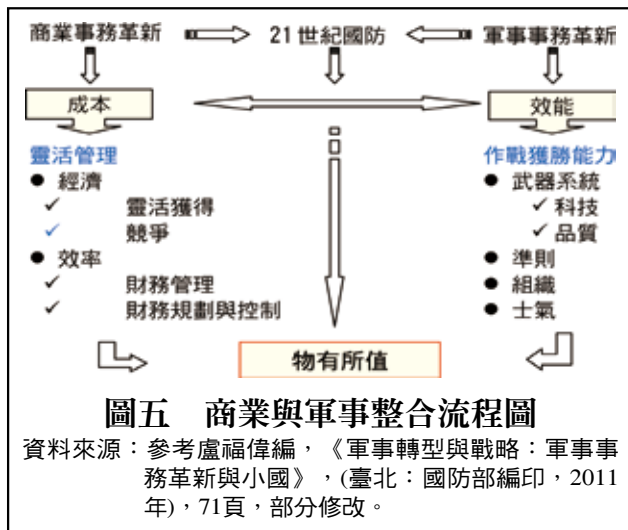
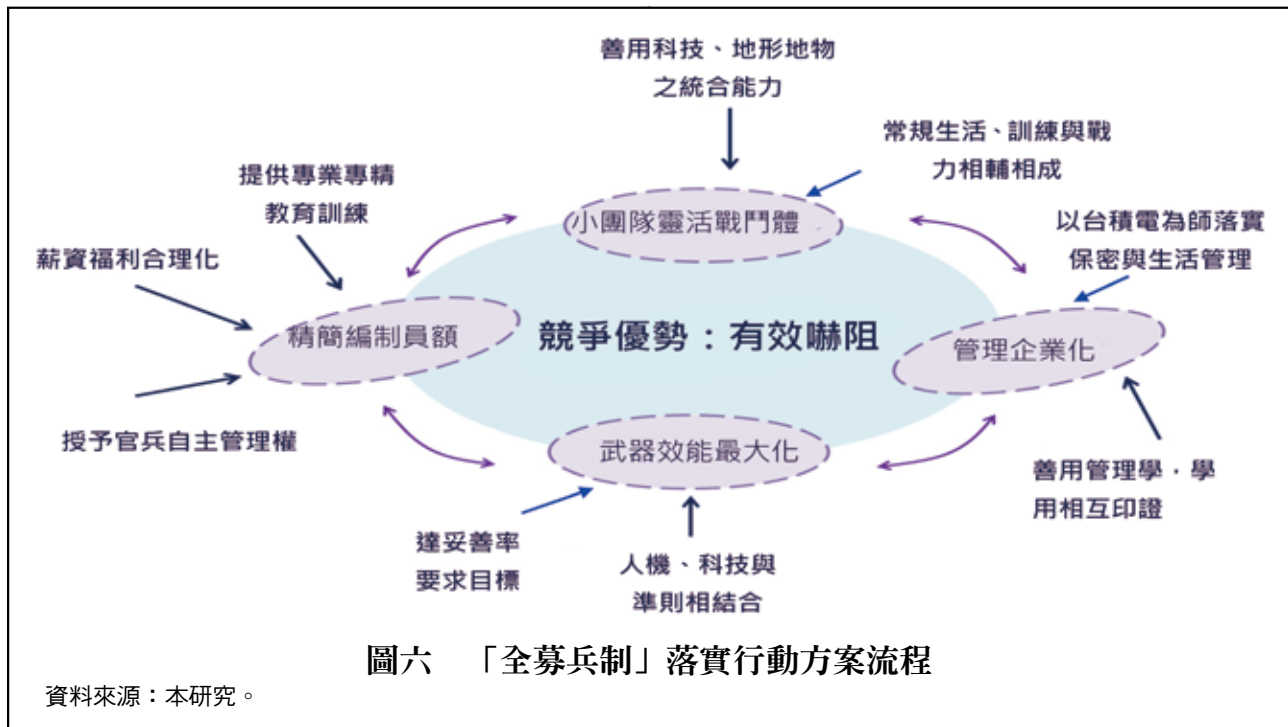
圖四 組織效能的面向圖

資料來源：蓋瑞·哈默爾(Gary Hamel)、比爾·布林(Bill Breen)著，廖建容、楊美齡、周宜芳譯，《管理大未來：新管理正在淘汰舊商機》(臺北：天下文化出版，2011年)，頁291。

效能，且端視作戰獲勝能力而定，這種能力包括許多因素，但主要的還是武器系統在科技或技術層面的品質、準則、兵力結構或組織編裝、以及士氣。相對地，在商業事務革新範疇內之管理創新、戰略創新、產品/服務創新及營運創新等因素，則著重於資源的靈活管理，研擬兼顧資源運用之經濟與效能政策，企業在解決降低成本方案，以獲取利潤，軍事在主導戰場，獲取勝利；商業與軍事革新之結合，最優先目標就是要達成「物有所值」(Value for Money)，並應落實於國防部各層級，在有效管理軍事相關活動之效率與效果，強化與確保戰場獲勝之保證³¹。

小國必須有創意與創新國防事務之作為，否則在中國大陸崛起之同時，一味透過有形、非自主之軍事武器採購，或軍事能力建置，已非國軍首要考量之方向，如何在有限資源，擴大知識管理與商業活動作為，在軍事知識管理方面，認識與瞭解我軍力的小及預算的不足，跳脫美式軍事思維，也就是不

註31：盧福偉編，《軍事轉型與戰略：軍事事務革新與小國》(臺北：國防部編印，2011年)，頁69-93；為因應國際戰略環境的改變，準則、政策、組織架構與武器系統皆需變革。實施嚴格的國防管理政策，可以使政策在獲得充分資訊後下達，在戰略上此意味著，在優先順序考量下，要放棄某種特定的軍事能力。



必強調建置指管通資情監偵(C4ISR)系統，僅須精練「情報、監視、目標獲得與打擊」，或許有限之軍事防禦，即可發揮有效攻擊力道；在商業活動管理方面，讓軍事決策或管理過程更透明，權責更明確，以及更具商業概念之做法，「更快、更好、更廉價」落

實「精實」(Lean)軍事能力與後勤管理，運用軍事知識與商業活動之整合管理效能，有效的國防人才培養，建立靈活的武器獲得、競爭「成本」、效能與國防預算、成本效益、軍事能力等綜效，在經濟有效的資源管理投入值，以及國防效能輸出值間，找到有利「全募兵制」之重要因素(如圖五)。

肆、結語

國防是耗費鉅資的事業，國防預算對任何國家之財政皆是一重大負擔，妥適軍事管理上的商業事務革新勢在必行；對選擇職業軍人言，也是其一生不可逆之選擇，必然也希望在個人軍人職涯中，能結合國軍或軍種之成長而成長，在軍旅中學習企業所需之技能，於退伍後能再貢獻所長於社會。然2013年在錯綜複雜原因中，如國防理念上的進退

失據與國防政務上的捉襟見肘，造成募兵制成效不佳，已重挫軍隊或軍人的榮譽感、成就感及價值感，使其吸引青年自願入伍之誘因不在³²；後續若發生「有飛機或坦克車無戰士駕駛、有軍艦無足夠兵員」之困境，若長久如此在兵員枯竭情勢下，其戰力可想而知。

國軍「全募兵制」之變革過程，乃一複雜之組織轉型工程，牽涉之內外部影響條件非常多，更須國軍之決策者，以企業管理為師，如中華電信公司組織再造工程，訂定(如圖六)之「全募兵制」落實行動方案流程，亦可參考IBM公司之「新興事業機會」(Emerging Business Opportunity, EBO)變革流程史，值得「全募兵制」推展軍事制度變革與革新之思考，而其所提十項管理創新者應注意之重要課題分別為：

一、要解決系統系問題，就要瞭解問題

的深層根源。

二、補強通常比取代容易。

三、著眼革命性的目標，但採取漸進式的步驟。

四、評量指標是必要的。

五、再接再勵，持之以恆。

六、把政治風險降至最低。

七、從自願者著手。

八、把創新實驗當成遊戲，保持非正式性質。

九、新流程和舊流程同時並行。

十、循序漸進³³。

而此制度之推展雖有不可為而為之之憾，但國軍一定要將此危機轉化為生機之思維，檢視組織、人員、以及士氣，找出「小而美、小而精、小而強」的軍事轉型能量。

註32：社論，〈國防弔詭：為何而戰為誰而戰〉，《聯合報》，2013年12月24日，A2焦點。

註33：蓋瑞·哈默爾(Gary Hamel)、比爾·布林(Bill Breen)著，廖建容、楊美齡、周宜芳譯，《管理大未來：新管理正在淘汰舊商機》(臺北：天下遠見出版股份有限公司，2007年)，頁250-278。

作者簡介：

王貴民博士，備役海軍上校，海軍官校70年班，美國海軍工程研究院作業研究碩士，淡江大學資訊工程博士，現服務於實踐大學高雄校區資訊管理系。

韓慧林博士，備役海軍上校，中正理工學院造船系46期，國防管理學院資源管理研究所管理科學組碩士，國立交通大學工業工程與管理學系博士，現服務於實踐大學高雄校區資訊管理學系。

劉彥甫、蕭士穎先生，現就讀於實踐大學高雄校區資訊管理系。

編輯啟示：

本研究係作者純學術研究探討「募兵制度」，從募兵、徵兵以及徵募併行之論述，文中所引用「全募兵制」一詞係早年初創用語，依目前國軍推動兵役制度，係採「募兵制」及「常備兵役軍事訓練」併行方式，並無「全募兵制」此一名詞，特此聲明。

