



● 作者/David H. Berger ● 譯者/李永悌 ● 審者/丁勇仁

大刀闊斧改革招募作為

Recruiting Requires Bold Changes

取材/2022年11月美國海軍學會月刊(*Proceedings*, November/2022)

美軍當前的人才招募工作正面臨嚴重挑戰。欲解決這項問題必須認真檢討根本原因，重建民眾對軍隊的信任，並大膽採用創新的做法與宣傳作為。

筆者於1977年就讀杜蘭大學(Tulane University)時——亦即美軍全志願役部隊(All-Volunteer Force, AVF)成立第四年，以及美軍撤離越南兩年後——加入美海軍預備軍官訓練團(Naval Reserve Officer Training Corps, NROTC)計畫。對致力招募與慰留高素質人才的美軍部隊而言，當時是個充滿挑戰的時期。儘管筆者對於能為國服務並成為美陸戰隊的一分子感到無比雀躍，但並非所有的師長都支持筆者的決定。他們與許多美國民眾一樣，懷疑從軍是否是年輕人最佳的選擇。

時至今日，美軍又再度發現其處於充滿挑戰的人才招募環境。儘管全志願役部隊成果非凡，對打造舉世最強大的美軍而言功不可沒，但當前人才招募的挑戰亦不斷顯露出軍事體系中的問題與結構性缺失。

美陸戰隊在競爭激烈的經濟環境下

與在對軍隊日益疏遠的社會當中，仍不斷致力招募有才能的美國青年。而美陸戰隊並不孤單；美軍所有軍種也都面臨了類似挑戰。這讓身為陸戰隊司令暨參謀首長聯席會成員的筆者感到憂心忡忡，因為陸戰隊與其他軍種之間互信依賴，構成了相互依存的美軍體系。單一軍種遭遇的人才招募挑戰將影響整個美軍部隊，而當這些挑戰——如今日所見——普遍存在於各軍種時，其影響將會擴大。而這些影響將衝擊聯合部隊作戰與保衛國家的能力。

儘管各軍種已招募到一部分美國菁英，但美軍必須付出更多努力，才能使從軍可以吸引對軍隊知之甚少或幾乎未接觸過軍隊的美國人才。雖然各軍種以其獨特的立場判斷自身的挑戰，並自行制定出解決方案，但在更廣泛的聯合部隊背景下進行此種討論仍有其價值。如有任何軍種制定出適當的補救措施，則目前所有軍種都會跟著實施。而目前持續的努力——與在某些情況下持續的失敗——可證明美軍對當前面臨的挑戰瞭解不足。

2014年5月23日，美陸戰隊靜默儀隊(Silent Drill Team)在華盛頓營區(Marine Barracks Washington)進行表演。(Source: USMC/Christopher J. Nunn)

診斷分析

影響軍隊人才招募的因素中最常被提及的就是美國就業市場的榮景。的確，聯合部隊與任何其他大型組織一樣，受制於勞動力的供需定律。惟由美軍面臨的某些最深層長期性挑戰可得知，經濟實力可能不如一般人想像的那般重要。例如美陸戰隊——在經濟景氣與不景氣時期——皆致力培育與維持數量充足的飛行員，即便最新式、最現代化的機型亦復如此。儘管獎金一再提高，這些難題也持續存在——進一步證明了從軍或退伍的決定不完全僅出自經濟考量。美空軍也面臨了類似難題，惟規模更加龐大。

多年來許多軍職專長的人力一直嚴重短缺——此情況遍及所有軍種。人才招募挑戰長期存在的特性，代表問題不能(也不應)只歸咎於經濟。美軍領導人應該(也確實要)擁抱健全的美國經濟，而不應(也不能)期待藉由經濟衰退加速招募成效。此外，他們也不希望軍隊成為沒有服務熱忱，僅為了追求維持生活的薪資福利而離開勞動力市場者的集中地。

其他加劇人才招募挑戰的因素則是眾所週知的長期趨勢。這些趨勢主要包括因吸毒、肥胖、犯罪記錄或其他身心健康問題導致適服現役的美國年輕人數量減少，以及對從軍的興趣降低。

許多美國年輕人無法達到適服現役基本標準的情況，已是超出本文討論範圍的全國性問題。美軍領導人幾乎沒有任何可用來增加美國適服現役者人數的手段，而最大且最直接的手段——降低標準——並非美軍領導人或大多數美國民眾所樂

見。欲實現效果持久的改革，就必須瞭解並解決從軍意願降低的問題。

此問題目前有數項成因。一是熟悉度。現役軍人的近親曾服役(或服現役)者的比例已逐漸增加。換言之，這些最熟悉軍隊的人最有可能從軍。儘管美軍將持續吸引熟悉軍中與其生活方式的年輕人入營，但也必須更盡力地觸及不熟悉軍隊者。若不這樣做，就有可能讓軍方日益封閉的體系與相關問題更形嚴重。

人口結構的變化也是重要原



招募年輕人時必須獲得其信任，並協助其為嚴酷的軍旅生涯做好準備。圖為加州聖克魯斯(Santa Cruz)高中生完成部分美陸戰隊戰鬥體適能測驗。陸戰隊官兵與學生共同合作，使其深入瞭解服役所需要的體能訓練與紀律。

(Source: USMC/Alina Thackray)

因。證據顯示，曾吸引過去數世代人的從軍文宣，現已無法以同樣的方式引發Z世代(Gen Z，生於1996年至2012年之間的年輕人)的共鳴。此外，媒體生態系統的日益分眾化(Fragmentation)，意味著招募人員的行銷宣傳作為更難以突破雜音且觸及並激勵預期受眾。過去數年美軍可能已增加行銷宣傳的支出，並頗有信心地自這些投資中獲得可預期的回饋。惟此種以可預期性作為基礎的假設正在改變。僅透過增加廣告預算擴大現有從軍說帖效果的做法，未來將不太可能奏效。美軍各軍種必須以新的文宣與工具傳達這些舊有文宣的內容。檢視傳統廣告影響力的不確定性即可獲得更多教訓：儘管看似大同小異，但軍方不能依靠舊有的解決方案解決當前或未來的問題。

此外還有若干結構性因素加劇了人才招募的挑戰。例如，各軍種要求X世代(Gen X，生於1965年至1980年之間，亦即各級司令官及各招募區主官[Commanding Officer, CO])的個人制定招募計畫與戰略後，交由Y世代(Gen Y，出生於1981年至1995年之間，亦即招募站主官及招募人員)的個人實施，藉以吸引Z世代的個人。¹ 代溝一直存在於全志願役部隊中，惟當前社會變遷的步伐擴大了這些差異。這三個世代群體處理資訊的方式不同，對相同誘因賦予不同的價值，並對個別新兵在招募過程中有多大的發言權抱持不同期待。結構影響行為，惟目前尚未研究這三個群體——指揮官、招募人員及新兵——之間的代溝所帶來的影響。而相關影響也必須加以研究。

欲正確診斷出美軍面臨的挑戰亦必須檢視以往未曾分析的因素，包括可能影響適服現役人口

的當代社會發展。例如新冠肺炎疫情引發的社會動盪，即對美軍各軍種的人才招募工作造成立即性的影響。惟疫情帶來的長期與後續影響尚無法得知。

- 目前有些兒童是否會因接觸病毒後導致的體能限制，而降低成年後服役的能力？
- 由於教育嚴重中斷，他們在學業方面是否能跟上進度？
- 他們對於政府機構的信任，是否會因其對疫情期間體制性缺失的看法而動搖？

儘管疫情對精神、身體及心理的影響尚需數年才能瞭解，但卻有可能已在目前符合從軍資格的人群中體現；美軍聯合部隊不能等待數年後才採取行動，必須設法在不降低標準的情況下，找出可以從軍的年輕人。

民眾的信任與信心

在所有影響美國年輕人從軍意願的因素當中，最令人憂心的就是美國民眾對軍隊的信任與信心不斷降低。據蓋洛普(Gallup)公司近期的誠信與道德調查(Honesty and Ethics Survey)顯示，美國民眾對軍官的信心已降至2001年調查開始以來的最低水準。此外，僅在過去五年內，認為軍官具有「高尚道德」的美國民眾就減少了10%。² 為何如此？據筆者對廣大民眾的觀察與互動，筆者認為以下有數個原因，包括：

- 美國自阿富汗撤軍
- 民眾對軍隊與高階軍事將領政治化的觀感日益加深
- 美軍各層級性騷擾與性侵的報導層出不窮

- 由各軍種發生一系列可事先避免的事故，可窺知一定程度的專業不足
- 整個聯合部隊皆有醜聞與領導無方的案例
- 民眾認為透過服役培養的技能與民間企業成功的關聯性已不如以往

筆者曾於1970年代尾聲參與海軍預備軍官訓練團計畫，猶記得當年社會對從軍的觀感不佳。筆者在美國越戰戰敗十年後，亦即伊朗人質救援行動——沙漠1號(Desert One)失敗一年後任官。1983年時，筆者還是中尉，貝魯特(Beirut)陸戰隊營區發生了震驚世界的自殺炸彈攻擊，同時傷害了美國民眾對軍、文職領導人的信心。自此之後，筆者目睹了美軍聯合部隊所有成員為贏得美國人民信任所取得的長足進展。「信任」是維持全志願役部隊的關鍵要素。一旦家長不相信軍方會尊重其子女，或認為自己的子女會受到其他現役人員的攻擊，則其子女就不會從軍。若教練、教師、宗教領袖及其他有影響力的人士不信任軍事領導幹部，或認為軍隊有政黨傾向，而不是能超越政

治紛爭且保家衛國的機構，那麼招募工作將窒礙難行。

若美軍不解決這種下降的趨勢，軍隊將與社會的其他成員逐漸隔絕。美軍將被迫更積極地朝軍人的眷屬中招募新兵，而軍人眷屬在人口中所占比例卻不斷下降，導致美軍可能必須降低標準才能確保新兵數量充足。此種結果對軍隊與國家而言皆相當嚴重。部隊的健全仰賴培養與維持軍民之間特殊的信任與信賴關係。建立與維持這種——30年來視為理所當然的——信任，是所有軍事領導幹部必須優先考量的要務。這項任務聽來重大，也確實如此。家長與其子女有正當的理由質疑從軍的價值。儘管培養信任沒有捷徑，但欲解決困擾軍隊人才招募的系統性問題，就必須解決這種信任差距。

以開放的態度面對變革

目前美國國防部人才招募的挑戰對國家安全領導人而言至關重要，他們理所當然會關心美軍



美軍飛行員編現比不足，無法維持適切訓練。美軍聯合部隊應重新評估當前作戰需求，減少有人駕駛戰機數量。(Source: USMC/Christopher Hernandez)



目前許多民間企業已可提供媲美美軍的教育福利、技術訓練及就業機會。諸如特斯拉(Tesla，如圖所示)等高科技製造公司或許比軍方更適合當今的年輕人。(Source: Shutterstock)

的戰備整備。這項問題沒有簡單的補救措施，美軍各軍種應準備並願意探索全新且與眾不同的方法。學界、軍事與民防領域的領袖，以及國會議員已提出許多富有創意的解決方案。本文在此提供部分的構想與考量——其中多為重新進行討論的建議，而現成的解決方案則較少。

首先，美軍必須更有效地平衡招募與留營工作，並更重視慰留已完成訓練且適應軍隊生活方式的現役軍人。當前的人才

招募危機可被直接視為留營危機。道理很簡單，一旦各軍種的留營率提高，則需要補充的新兵將會減少。鑑於人才招聘的挑戰持續存在，說服現役官兵與其眷屬接受艱苦的軍旅生活並繼續服役，比招募新成員來得更加重要。當然，如此一來必須持續關注且重新將重點置於滿足軍職人員的需求：例如提供高品質的營房、眷舍與用餐環境、充足的托育設施，以及選擇充足的兒科醫院。

同時，必須以更宏觀的角度

看待聯合部隊的留營問題。許多陸、海、空、陸戰隊官兵之所以選擇退役，是因為自己的領域或軍種缺乏升遷機會。絕大多數官兵轉而向民間產業尋求新的工作，因而忽略聯合部隊現有的各種機會。當有才能的軍職人員掛冠求去時，其技能與經驗將隨之而去，而其軍種與聯合部隊也將有所損失。美軍必須不分軍種，更加努力鼓勵軍職人員繼續服役。這代表至少要減少軍種間人員相互調動的窒礙，並加強招募人員間



美軍高層應集思廣益，從多種面向思考聯部隊未來走向。服役人口面臨世代交替，美軍不可墨守成規，各項招募與人員經管作為應及早放眼未來，前瞻規劃。(Source: US Army/Brent C. Powell)

之跨軍種協調。

滿足人員需求可能還需要改變聯部隊各部門的運作方式。例如若部隊無法培養並慰留足夠的飛行員(這是長期存在而且未見解決方案的問題)，或許此時就應該放棄依賴大量有人駕駛飛機的作戰構想。從相反的角度觀之，若分析顯示需要大量的有人駕駛飛機，則聯部隊即應採取新的做法，以

積極且具創造性的方式轉移人員與資源，俾實現招募與慰留飛行員的目標。這可能代表其他兵科，甚至其他軍種的軍職專長將必須調整至較低的人員編制。

飛行人才是眾所周知的例子，但挑戰不僅限於該領域。針對未來戰場吸引新興技術領域的人才，才是更大的挑戰。例如聯部隊持續致力於吸引與慰

留網路作戰人才。類似情況可擴大至人工智慧領域，而量子計算領域亦緊接在後。積極關注這些領域，才能產生戰場優勢。未來人才招募與聯合人才管理的做法，必須整合具有重大專精技能的個人並提供有創造性的解決方案，才能維持最新的技能。此外，美軍必須致力強調現有的技術職缺與其影響。很少有雇主能在技術領域

提供比美軍更令人興奮而且有意義的工作。聯合部隊必須更致力於確保美國民眾將軍隊視為培養與磨練專精技能的首選。

依經管領域或軍職專長(Military Occupational Specialty, MOS)支持特定招募目標的設想也必須進行仔細檢討。例如，各軍種每年都會招募數千人擔任行政、財務及其他文書職務。儘管這可能反映了「行之有年的做法」，但此做法卻與民間企業過去數十年來將傳統的後勤作業自動化，以便讓員工專注於更複雜且有價值工作的做法不一致。雖然商業與軍方的用例之間存有顯著差異——例如步兵營需要重複配置的人員比沃爾瑪(Walmart)超市需要的更多——但各軍種作業流程的自動化仍有很大空間。更高程度的自動化與重新檢討各軍職專長的預設招募目標，將使各軍種得以降低某些經管領域的招募目標，並重新將重點放在需求更高的領域。

許多軍方人才招聘的挑戰存在已久；有些可長達數年，甚至數十年。令人慶幸的是，多年來美國國安專家亦已自許多方面檢視這項問題。與聯合部隊有關之人才市場一定要受到重視。所採取的行動必須具有前瞻性，包括考量人口趨勢與工作場所的變化。美國國會必須配合齊力推動這項工作，並獲得適當的說明，俾瞭解人力資源獲得的需求。國會議員也必須共同與軍隊應付這項挑戰，如此一來才能向選民清楚傳達軍隊人才招聘的需求與就業機會。

必須大膽進行變革

筆者在此呼籲立即採取行動。整個美軍聯合部

隊現行的人才招募做法已無法產生足夠數量的陸、海、空、陸戰隊及海岸防衛隊官兵。美軍欲達成招募目標，就必須重新評估與調整其方法，而不是以現有做法加倍努力，而希望達成不同的結果。降低標準絕非問題的解決之道。為了解決問題持續投注更多經費並非長久之計，而且已有失敗的記錄可循。整個美軍聯合部隊的人才招募工作正遭逢所謂的「無情現勢」(Relentless Momentum of the Status Quo)的影響，不過此種說法已無法再讓人接受。

美軍必須恢復民眾對軍隊的信任與信心，同時每一位美國人民都必須瞭解從軍(對整個國家與服役個人)的價值。此種價值觀必須能引起現在與未來的年輕人及其父母之共鳴。

當前的軍事領導人必須以開放心態面對聯合部隊的未來。隨著適服現役者人口結構與態度的演變，美軍必須找出與當今民主社會協調一致的做法。不進行必要改革就等待下一場戰爭，是不負責任的做法。美軍現在就必須採取行動。

作者簡介

David H. Berger上將現為美陸戰隊司令。

Reprint from *Proceedings* with permission.

註釋

1. X世代出生於1965年至1980年之間；Y世代出生於1981年至1995年之間；Z世代出生於1996年至2012年之間。
2. Lydia Saad, “Military Brass, Judges Among Professions at New Image Lows,” Gallup, 12 January 2022.