

出國報告(出國類別：進修)

倫敦大學國王學院進修心得

服務機關：國防大學管理學院

姓名職稱：上校教官 袁力強

派赴國家：英國

報告日期：民國 103 年 2 月 6 日

出國期間：民國 98 年 9 月 20 日至民國 102 年 11 月 19 日

目 次

摘要.....	3
壹、研究目的與概況.....	4
貳、論文撰寫過程.....	4
參、研究方法與結果.....	10
肆、心得與建議.....	16

摘 要

本次赴英國進修比較戰略與安全研究博士班，期程自民國 98 年 9 月 20 日起至 102 年 11 月 19 日止，進修學校為倫敦大學國王學院(King' s College London)，研究主題為我國及瑞典之國防轉型之比較。進修流程概略可分為修課階段、博士候選人資格考、資料蒐集、論文撰寫與口試階段，進修課程主要集中於研究方法、國防政策及軍事社會學等與本人論文主題相關之課程。指導教授扮演關鍵的角色，因此定期與指導教授會面研討論文進度極為重要。就讀期間除校內修課外，亦經常參加戰略智庫如英國皇家三軍研究院(RUSI)所等舉辦之講座及論壇，更數次參加國際研討會並於會中發表論文，不但訓練了表達能力，也增進了國際學術合作與軍事交流。

進修期間，除與英國及來自世界各國的同學及同儕進行學術交流、研討及建立良好友誼外，並數次受邀參加英國海軍軍演，獲益良多。另藉由從事我國及瑞典二國之國防轉型及推動募兵制之比較研究，更能充分了解他國國情及國防概況、教學理念及研究專業，從而得以吸收所見所聞，進一步於返國後應用於學校教學與研究，是本次博士進修最大收穫。

壹、研究目的與概況

此次赴英國之目的為攻讀博士。本人就讀學校為倫敦大學國王學院 (King' s College London)，創立於西元 1829 年，是英國第四古老的大學，也是英國金三角名校和羅素大學集團的成員。位於倫敦市中心的 5 個校區，有來自 140 個國家超過 25,000 名學生（包括超過 10,000 名研究生）。倫敦大學國王學院於 2013-2014 年度泰晤士高等教育世界大學排名(Times World University Rankings)名列第 38 名。就讀之系所為戰爭研究學系(War Studies)，創系至今已逾 50 年，為世界上少數針對國防、軍事及戰爭議題進行研究之教育機構。

修課及資格考

第一年修業期間以修課並與指導教授研討論文主題、大綱及研究方法為主。修業一年後，經指導教授同意，即可申請博士候選人資格考，分為資格考文章撰寫以及口試 2 大部分。文章撰寫須包括論文之緒論及第一章，包含論文章節架構、研究問題或假設、理論基礎、文獻探討及研究方法等，文章長度不得超過 2 萬字。撰寫完畢並經指導教授修正及同意後，即進行下一階段口試。口試委員是由論文第二指導教授及系上指派具有與考生論文相關專長之教授擔任。口試內容乃根據論文章節之內容、文獻探討及論文之主要論點(arguments)等，資格考試結果於口試結束經口委討論後即向考生公布，通過者即成為博士候選人(candidate)並可著手進行資料蒐集及後續章節撰寫，本系規定全時博士生需於修業的 1 年半內完成資格考取得博士候選人資格。

貳、論文撰寫過程

由於我國及瑞典目前均正進行由徵兵朝向募兵之國防轉型，因此經與指導教授討論後，決定採取比較研究，分析「中華民國與瑞典之軍事轉型」。1990 年冷戰結束後，因為前蘇聯的瓦解，軍事威脅大幅降低，因此許多西方國家紛紛開始廢除

或凍結徵兵制，轉而建立一支以全募兵為來源的專業化軍隊。然而，由於近二、三十年來軍事社會學家對大規模徵兵制軍隊衰退之研究大多只著重在西方國家，對西方世界以外的國家著墨甚少，更遑論東西方國家在大規模徵兵制軍隊之比較研究，因此本文藉由我國及瑞典募兵制轉型之比較研究，填補這方面知識的罅隙，為本研究對文獻上之貢獻。

就地緣政治學而言，中華民國與瑞典在戰略背景上具相似之處，第一：二國均曾遭受強大的軍事威脅(瑞典面對蘇聯及當今的俄羅斯)，中共則自 1949 年至今從未放棄以武力犯台；第二：二國從未加入國際的防衛組織(如北大西洋公約組織 NATO)，瑞典於冷戰期間採取政治中立及軍事不結盟政策，而我國則因中共在國際上的阻撓致使無法加入國際組織。第三：最重要的原因是二國均在 2009 年宣布凍結徵兵制(並未完全廢除)，由於二國均在同時間進行募兵轉型，可方便研究者了解兩國設定何項目標與採取何種措施來達成募兵制。本文即置重點於分析二國如何落實募兵制轉型、比較其差異之處並探究初步轉型成果。

本研究採用之理論基礎為「大規模徵兵制軍隊之衰退理論」(Theory of Decline of Mass Armed Forces)。二次大戰(由其是冷戰)結束之後，西方各國開始瀰漫一股趨勢：除逐步減少大規模軍隊的人員數量，並逐漸轉型為以志願役為骨幹的中小型專業軍隊。瑞士軍事社會學家 Karl Haltiner 發現大規模徵兵制軍隊的時代在西方世界已逐漸結束，但未必一定會廢除徵兵制。他的論點是以國際關係的現實主義為基礎，各國之所以放棄大規模徵兵制軍隊，主要基於三項因素：1，當國家加入國際防衛體系(例如北約組織)；第 2，當國家沒有立即的軍事威脅；3，當國家密集參與國際維和任務時。Haltiner 依據各國徵兵的比例將軍隊分成四種類型：第 0 型為全募兵制國家，如美、英、法等國。第 I 型為徵兵比低於 50%的國家，第 II 型徵兵比介於 50%-65%，第 III 型為徵兵比高於 65%的國家，見圖 1。

美國學者 James Burk 則從政治現實(political realist) 以及社會主導(social dominance) 二個層面剖析，發現在某種程度上，國內政治及社會的因素，如經濟富足及民眾教育程度的提升，年輕人自我意識抬頭，價值觀改變等均會導致年輕人不願意當

兵，進而造成大規模軍隊的衰退。初步審試 Haltiner 及 Burk 二人的論點並檢視本文之二個案，Haltiner 的 3 個論點可應用於瑞典，因為即便瑞典未正式加入北約，自 1999 年起其便積極參與北約及聯合國所主導的軍事行動如阿富汗及利比亞等，瑞典未遭受立即性軍事威脅，且密集參與各種國際維和任務。若套用 Haltiner 之論點於台灣上，則出現矛盾之處，因為台灣暨未加入國際防衛體系，始終遭遇中共軍事威脅，且未曾參與國際維和任務；因此 Burk 綜合政治現實及社會主導之觀點較能充分解釋台灣大規模軍隊衰退之原因。

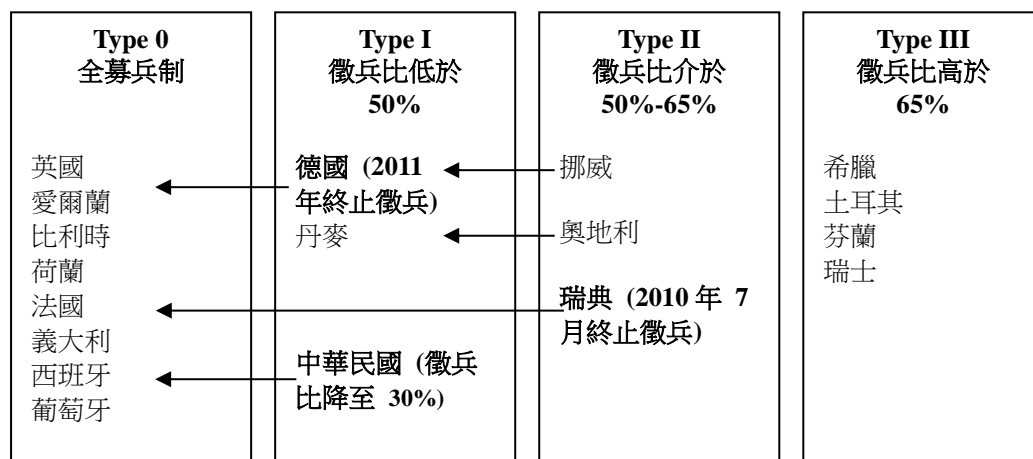


圖 1. 依徵兵比例區分之軍隊類型

欲成功的轉型為募兵制，學習西方國家的經驗或可收事半功倍之效，英國及美國早就分別於 1963 及 1973 年轉型為募兵制。大部分西方國家則是等到 1990 年冷戰結束後，來自蘇聯的軍事威脅大幅降低，因此比利時開始率先宣布廢除徵兵制，如骨牌效應般，荷蘭、法國、義大利、西班牙等西歐國家先後跟進廢除徵兵並走向募兵制。因此，本文之另一理論平台為藉由檢視西方國家募兵轉型的經驗，(美、英、荷、比、法、義、西等國)，探討及歸納募兵制成功轉型的重要因素，使我國及瑞典可以從中汲取寶貴經驗。美國學者 Cindy Williams 即根據西方國家推動募兵制的經驗，針對如何成功的進行轉型歸納出幾個結論：如擴大招募對象(尤其是女性)，注重廣告及宣傳，改善軍人社會形象，提昇士兵待遇及福利，妥善照顧軍人家庭，暢通晉升發展管道，協助退伍後生涯發展，提供就學機會(如美軍之 GI Bill)，生活品質提升等，均為我國可以參考實施的作法。本文研究架構如圖 2。

Research Outline

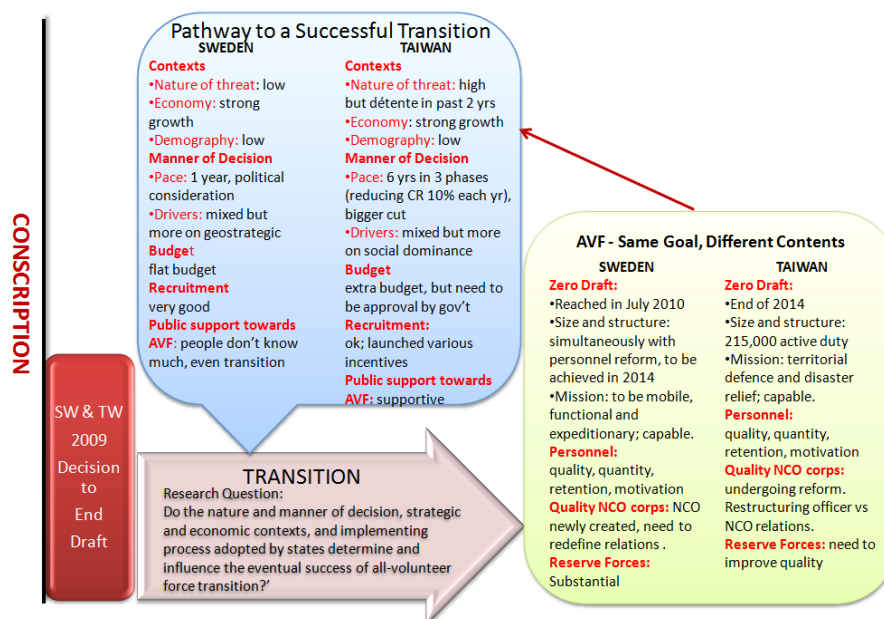


圖 2 研究架構

文獻探討及研究背景

本文以鋪陳二國地緣戰略及歷史脈絡為起始，探討其募兵政策之緣起。中華民國是冷戰後第一個終止徵兵的東亞國家，自1949年播遷來台，無時無刻均遭受中共的武力威脅，因此徵兵制在過去60年中扮演了台海安全的重要角色。我國憲法第二十條規定：「人民有依法律服兵役的義務。」政府遷台後，參考世界各國兵役發展、籌備大陸廣大軍事幅員以及鞏固台澎金馬基地之需要，民國43年開始確立以徵兵為主，實施義務役與志願役併行制，我國因此成為徵募併行制的國家。但這種以徵兵為主，募兵為輔的制度，沿至近年已出現若干檢討聲浪，主要因為徵兵比重過高，且因義務役役期逐漸由原本的2年減至1年，致使國防戰力流失以及訓練成果無法延續，因此募兵成了一條必走的道路。「募兵制」的推行為當前複雜之軍事改革，也是未來人員素質及戰力堅強與否的重要關鍵。當今高科技武器裝備日新月異，戰爭型態不同以往，兵員的專業能力要求愈來愈高，軍人勢必走向專業化與職能化，軍方也需要招募高素質、役期長的志願役士兵以便熟悉操作

精密武器裝備。實際上，從已施行募兵制的國家來看，其兵員投入程度高，役期長，訓練成果容易保持，經驗也得以累積傳承。因此，當前我國的政策規劃由「徵募並行制」朝向「募兵制」發展，以順應社會民意期待，而近年的國防報告書，「募兵制」已成為論述主軸。轉型期間涉及人民權利義務之「兵役法」、「陸海空軍軍官士官服役條例」等修正法案已進行修法，規劃以長役期人力取代服役僅一年的義務役兵員。募兵制實施後，軍事人力仍採「平募戰徵」方式辦理，役男仍須接受四個月的軍事訓練，在結訓後納管後備軍人並接受召集訓練，以有效蓄積後備部隊之動員戰力。

瑞典是極少數未經歷世界大戰的國家，在冷戰時期靠著徵兵制，軍事不結盟與外交中立，及國防工業自主三大基石，奠定了國家安全的基礎。瑞典亦是北歐第一個轉型為募兵制的國家，根據其 2009 年國防法案，目的是要打造一支功能性的軍隊 (A Functional Defense)，其軍事戰略由冷戰時期的國土防衛及軍事不結盟，轉變為在不加入北大西洋公約組織的前提下，積極參與由聯合國、北約或歐盟所主導之維和及人道救援任務。瑞典成功地在一年之內於 2010 年 7 月終止實施逾一世紀之徵兵制，伴隨的是大規模裁軍，由 65000 人裁減至 50000 人，其中 27000 人當中有大約 16000 名士兵，其中志願役常備兵 6600 人，志願役後備士兵 9500 人，22000 人為國民兵(Home Guard)，見圖 3。自 2010 年轉型後，志願役常備兵之招募率連續 2 年均達到 9 成以上(2012 年達 96%)，志願役士兵的素質一般而言較過去的義務役士兵為佳。目前所遭遇的困難為志願役後備士兵之招募，因相關立法遲滯，初期招募僅針對前義務役士兵。值得注意的是瑞典是採取滾動式修正目標，原預劃於 2014 年達成之目標已修正至 2019 年達成。

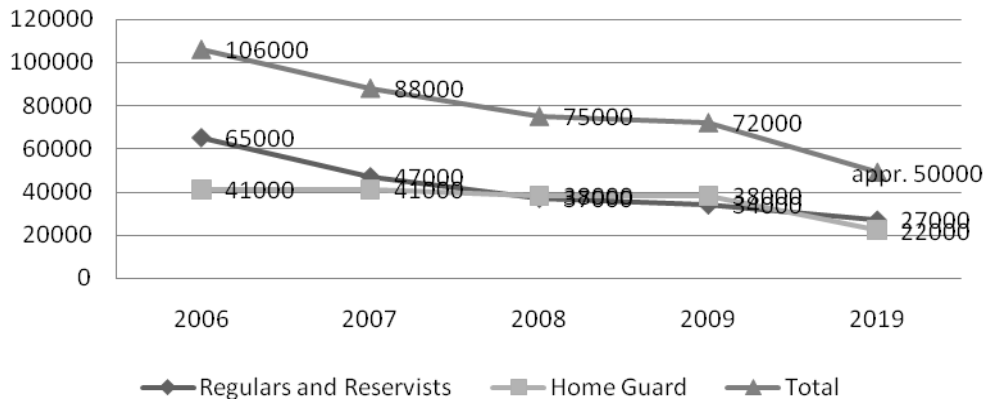


圖 3 瑞典國防人力趨勢

募兵轉型目標

二國雖致力於募兵轉型，但轉型內涵及目標均有差異，瑞典之全募兵為其整體國防轉型之一部分，其他部分包括設置專業技術軍官，作法是將超過半數之現役 9000 餘名軍官改編制成專業技術軍官(specialist officer，等同資深士官，因瑞典於 1980 年代廢除了士官制度)，另一作法為廣徵志願役後備士兵以填補新成立之後備部隊人力需求。中華民國伴隨募兵轉型的是精粹案，總員額除裁減 6 萬至 215,000 外，最終目標是在民國 103 年底終止徵兵並填滿 176,000 志願役常備人力，見圖 4。目前因招募情況未臻理想，國防部已於民國 102 年 9 月宣布募兵制目標延後 2 年至 105 年底實施。

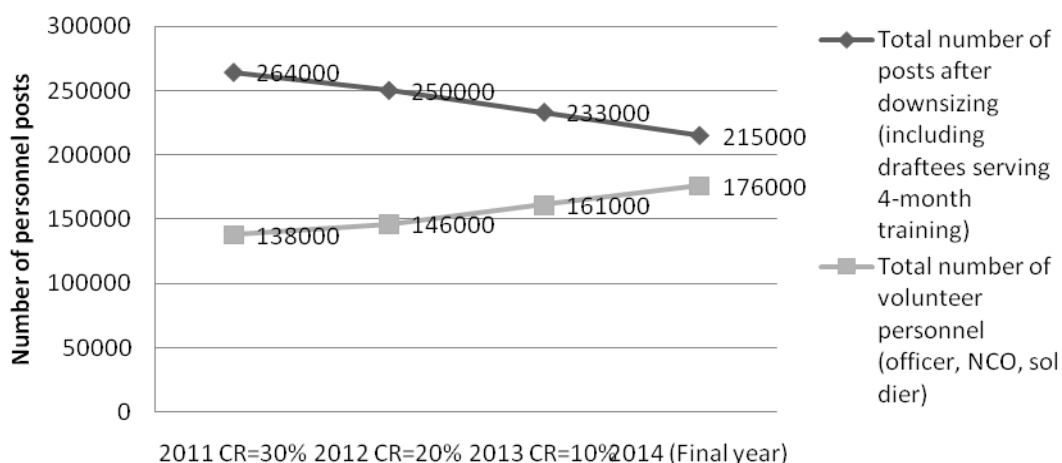


圖 4 國軍精粹案員額裁減情況

叁、研究方法與結果

1. 深度訪談

通過博士候選人資格考後即開始資料之蒐整。本論文所採用之研究方法首先是質化的深度訪談，方式採半結構式，輔以文獻檔案資料蒐集，藉此呈現較完整的研究輪廓。訪談計畫及大綱係經本校研究倫理審查委員會審核通過後始可進行。本人於 2011 年 8 月赴瑞典首都斯德哥爾摩實施訪談。由於瑞典與我國無正式邦交及軍事交流，因此訪談對象之協調聯繫是透過瑞典 Gothenburg 大學教授居間協調，才能順利完成。訪談對象計有瑞典國防部及參謀本部負責募兵轉型相關業務之官員，包含參謀本部副參謀總長及聯參次局長等，國防部局處長，瑞典國會議員(國防委員會)，媒體軍事記者(瑞典第一大報 SVD)，智庫學者(國防研究院 FOI)，陸軍戰術中心及防空部隊軍官，以及國防大學教授等。本人隨後於 2011 年 9 月返台進行訪談，對象包含了國防部及參謀本部負責募兵轉型業務之相關業參，研究國防事務之民間大學教授，軍事記者，國軍人才招募中心及志願役士官及士兵等。由於規劃得宜，訪談進行順利。為求研究之嚴謹，於 2012 年 10 月再度赴瑞典 Gothenburg 大學與該校研究國防轉型之學者就初步之研究結果研討並實施簡報，並再次赴瑞典參謀本部人事次長室與負責軍事轉型之承參研討最新進程，根據其意見做為後續章節撰寫之依據。由於訪談的層級涵蓋政策及執行面，所獲資料對本論文之撰寫有相當大助益。所有訪談資料經繕打成逐字稿並經內容分析後，撰寫於各相關章節當中。

2. 中華民國與瑞典新訓中心新兵轉服志願役影響因素問卷調查

由於二國所實施的兵役制度均已朝向募兵制度發展，對志願投身行伍的官士兵而言，受到社會變遷與軍事專業化的衝擊，他們現在比過去更重視個人的生涯發展與工作報酬，於是軍隊為留住或招募到優秀人才以提升部隊戰力，遂必需清楚了解志願役官士兵對投身軍旅生涯的動機、滿意程度與影響因素。因此除了質化研究外，本文亦採用量化研究方法，範圍係針對我國及瑞典新進入營服役之士兵實施從軍動機及滿意度問卷調查，選定甫入營接受新兵訓練之官士兵，針對渠等人

營服役之心理意向，以及新訓中心之施訓成效進行問卷施作。本研究以新訓中心志願役及義務役受訓新兵為主要調查樣本，期望以問卷調查探求渠等入營服役前後認知改變情形及各種影響留營的可能性，據以作為我國後續募兵政策推行的政策配套措施參考。

值得一提的是，我國近年隨著新一代武器裝備加入戰備任務後，國軍需要更為成熟且經驗豐的專業士兵，在面臨國家推動兵役制度轉型成募兵制的政策趨勢下，不論現役的人員以及未來應募入營服役的士官兵，其素質與要求都需要更為嚴格的甄選與訓練，才能符合現代化國防專業人才的需求。而現階段國軍新兵訓練中心的軟硬體措施、進訓流程、訓練成效，以及新訓人員及志願役士兵投身軍旅之意願探析，則可做為進一步掌握未來可能應募人員心理及確保訓練成效的重要關鍵。藉由比較研究，除可了解我國與瑞典國防轉型之差異之處，亦可作為相互改進之參考，此為本研究最主要的研究動機。研究目的概述如下：1.瞭解我國及瑞典的新兵在新訓中心遭遇哪些適應問題。2. 新訓中心新兵入伍前對軍人形象之觀感。3. 新訓中心教育訓練情形及滿意度，及對於入伍受訓後之新兵內心軍人觀感之改變。4. 探討影響新訓中心新兵從軍意願之主要因素與動機。5. 單位領導統御對於新兵轉服態度之研究。6. 探討團隊氛圍對於新兵轉服態度。7. 探討願意轉服志願役人員，其人口變項與領導統御、團隊精神、人格特質等因素之關連性。8. 對軍人之自我定位為何。

根據上述研究目的，本問卷調查架構區分文四部份，如圖 5：

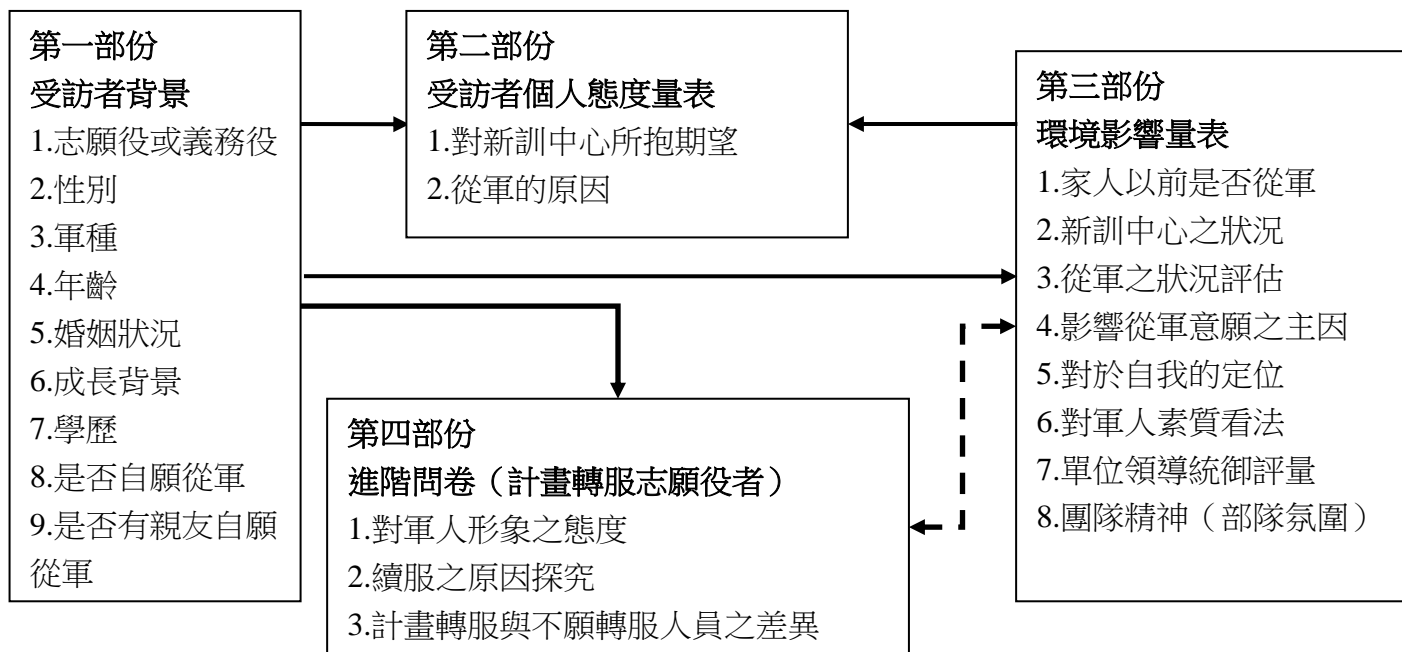


圖5. 問卷調查研究架構

此問卷調查之緣起為 2010 年 7 月本人獲瑞典國防大學邀請赴 Gothenburg 參與跨國新訓中心士兵從軍動機及滿意度之問卷調查研究計畫，此計畫由瑞典國防大學主導，計有瑞典、法國、比利時、瑞士、波蘭、土耳其、日本及中華民國共 8 個國家參與，參與研究的學者大部分來自該國的軍事院校及國防大學(瑞典、法國、瑞士、比利時、日本)，因此除提升國際學術合作外，亦有效增進軍事交流。此計畫與本人之博士論文密切相關，因此摘錄二國之問卷資料於論文中分析。在樣本方面，瑞典計有 275 名新訓中心志願役士兵參與問卷調查，而我國則有 656 員參加，其中 357 員為志願役士兵，299 員為義務役士兵。問卷之設計經 8 國學者共同討論後定稿，並由參與國學者自行翻譯成該國語言並執行問卷發放填寫，結果概述如下：

從軍動機之高低

結果顯示，瑞典士兵展現較高的從軍動機(約 85%)，台灣志願役士兵的從軍動機次之約 6 至 7 成。台灣義務役士兵從軍意願則為最低，見圖 6。

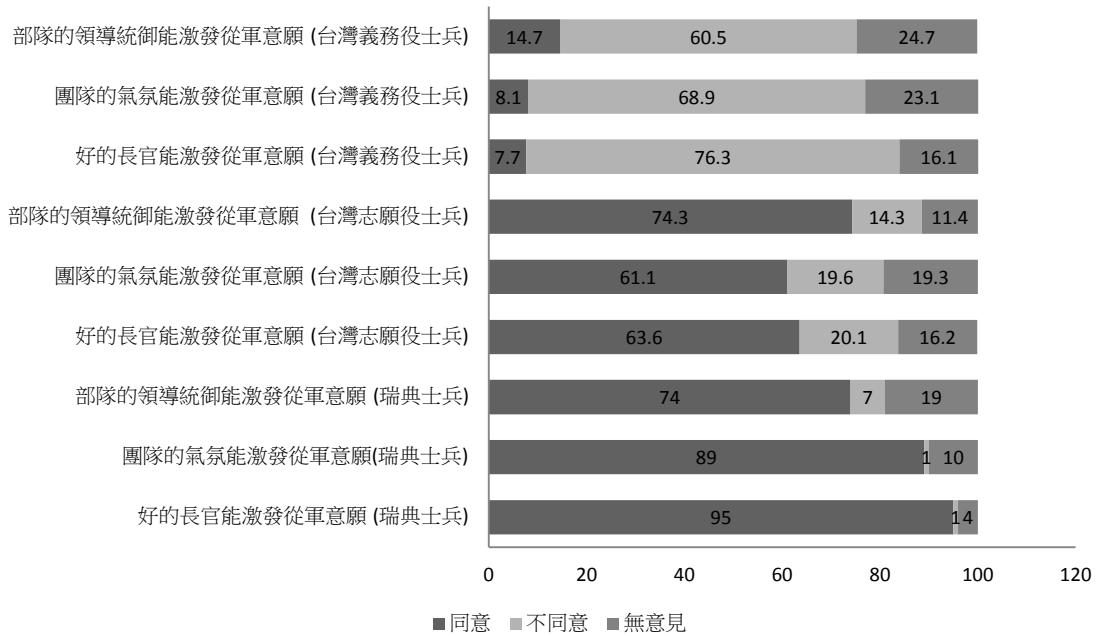


圖 6. 從軍動機

從軍原因

二國之志願役士兵在從軍的原因呈現顯著的差別。有高達 96% 的瑞典士兵是因個人生涯發展選擇從軍，並非因為金錢或經濟因素。而金錢則是台灣志願役士兵選擇從軍的主因。義務役士兵除受同儕友誼影響外，較難受其他因素影響進而從軍。見圖 7。

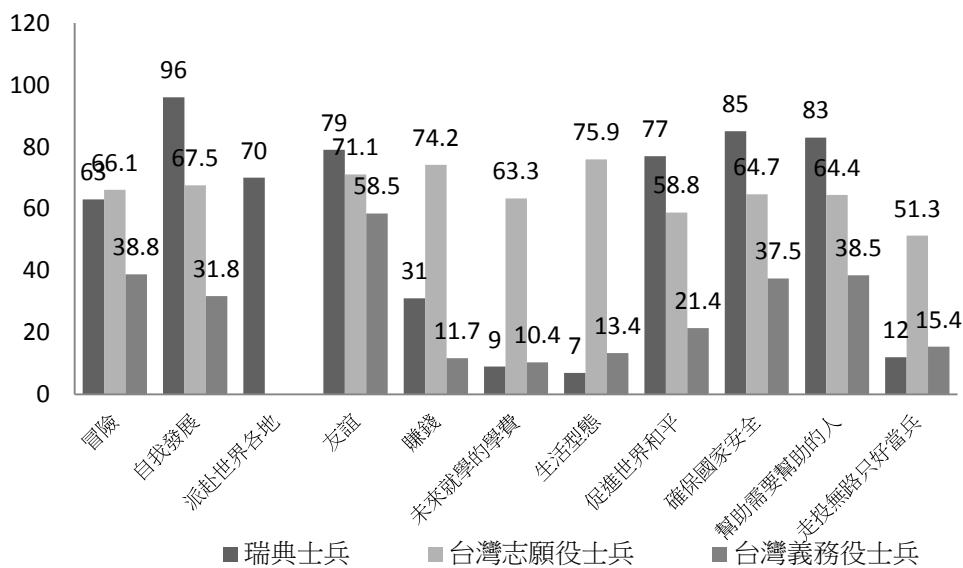


圖 7. 從軍原因

可鼓勵年輕人從軍之因素

瑞典士兵傾向接受具挑戰性的軍事訓練，並追求良好的團隊精神，同上，金錢難以吸引年輕人從軍。相較之下，台灣的志願役士兵從軍的因素是因為軍中可提供相對穩定的薪資。而年輕人從軍意願，在人的因素上，來自父母、家人及同儕的影響力要比軍中的長官為高。而義務役士兵較難受這些因素影響進而轉服志願役。見圖 8。

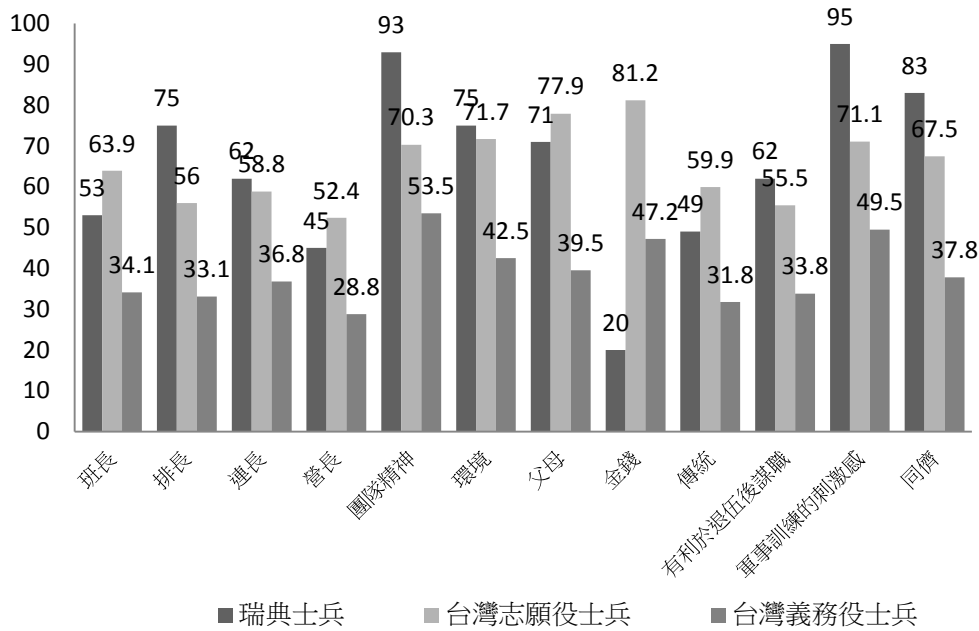


圖 8. 可鼓勵年輕人從軍之因素

軍人角色的定位

受近年來戰略改變之影響，大多數瑞典士兵對軍人之角色及主要任務定位為維和，作戰次之，其次為人道救援。而我國的志願役及義務役士兵皆視軍人之首要任務為人道救援，作戰與維和次之，顯示八八風災後國軍將救災納入主要任務之一，官士兵自我角色之定位已將國軍從過去之防衛作戰部隊，逐漸轉變為以救災為主的部隊，見圖 9。

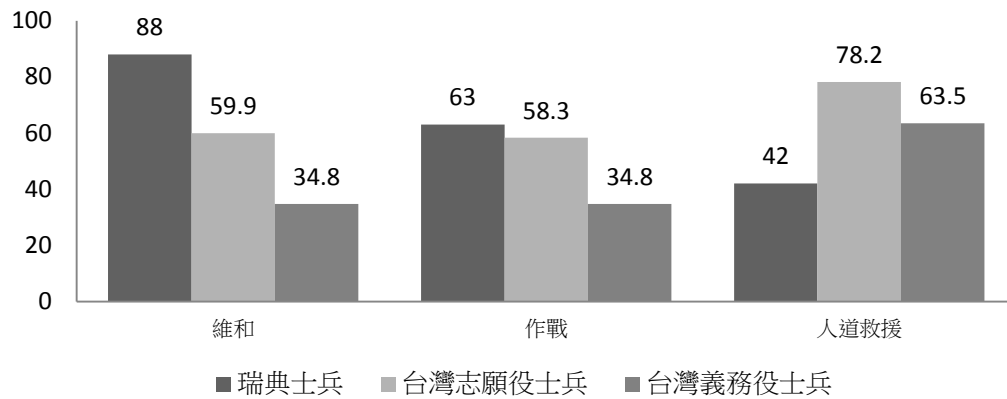


圖 9. 軍人角色之定位

對新兵訓練之滿意度

瑞典士兵對於新訓中心之訓練品質及生活狀況頗為滿意，約達 9 成。我國志願役士兵亦有六成五的滿意度，惟義務役士兵對新訓品質及環境較不滿意，約 4 成，見圖 10。

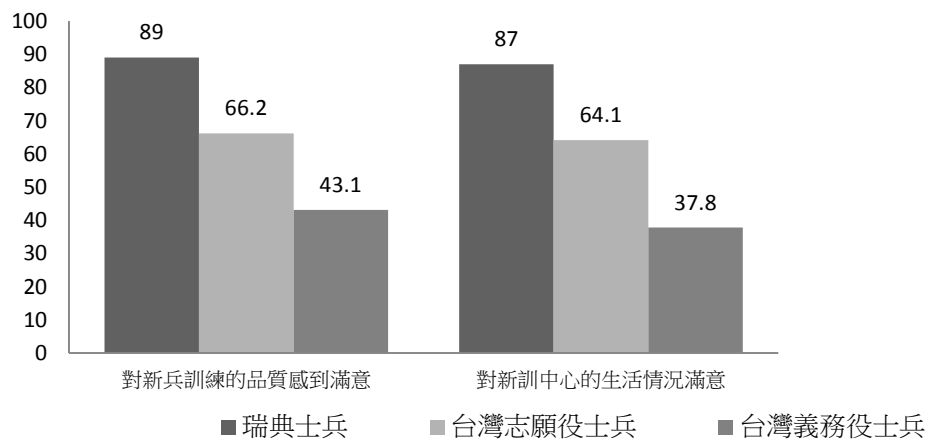


圖 10. 對新兵訓練品質及生活情況之滿意度

志願役士兵留營意願

最後本問卷針對志願役士兵的留營意願實施調查(義務役士兵未作答)。瑞典的志願役士兵展現很高的留營意願，達 93%。我國的志願役士兵亦有超過半數以上(55%)願意留營繼續在軍中服務。

肆、心得與建議

由問卷調查結果得知，二國的志願役士兵在從軍動機、滿意度、對軍人之定位、及留營意願等均呈現差別。分析二國在募兵轉型的實施現況，不可或缺的是檢視志願役士兵之招募率、留營率以及士兵的素質。由於國情與歷史文化之不同，瑞典軍人之社會形象相對而言較理想，自 2010 年 7 月瑞典終止徵兵以來，截至今日招募的情況及士兵素質均尚能達成目標。我國的募兵制除招募率不甚理想外，留營狀況亦不如預期，尤其 2013 年 7 月洪案發生後更使得志願役士兵招募雪上加霜，但危機就是轉機，本研究欲藉由相互比較及汲取彼此的經驗，除研判二國在未來之人力轉型進程上會遭遇的阻力或助力，並分析造成募兵困難的原因及因應之道，期能提供相關單位作為參考。

我國自宣布實施募兵制後，至今已進入第三階段的驗證期，但在志願役士兵的招募上，遭遇到不小的困難，以致國防部預畫在 103 年底實施之募兵制，宣布延後 2 年至 105 年底實施。由於募兵制為國家之重大國防政策，攸關每年數以萬計青年學子之生涯規劃，一旦失敗將會對政府施政造成衝擊，民眾將對政府失去信心，亦會對國家安全造成重大影響。為此國防部已採取多項新的措施，增加多項誘以提升招募率。本研究提出以下建議：

1. 依西方國家募兵制轉型經驗，加薪能增加年輕人從軍之誘因。因此持續爭取提高志願役士兵薪資及福利，尤其需針對艱苦及偏遠單位。推動募兵並非靠國防部一己之力可達成，需跨部會間的合作(如內政部、退輔會等)協力完成此重大的國家政策。實施募兵制之初勢必會增加國防人事支出，然而經國防部的爭取，行政院已正式核定自 103 年起志願役士兵每月薪資提高 4000 元。志願役士兵薪資部分，原志願役士兵之二等兵月薪為新台幣 29,625 元（包含專業加給及志願役加給）。為增加募兵誘因，行政院已核定募兵加薪案，以志願役二等兵為例，每月薪資調高為 33625 元，若在外島地區服役，加上地域加給兩萬元，每月薪資最高可達 53625 元。這對提升招募及留營率應有正面效果，不過成效尚需時間驗證。

2. 由於洪案對軍人的社會形象之傷害至鉅，加上媒體及名嘴的推波助瀾，致使軍人社會地位一落千丈，直接與間接造成年輕人不願從軍。在長久無戰事的情況下，媒體對軍隊的報導多以負面消息為主，因此改善軍人的社會形象及與媒體間的互動極為重要。另軍中為社會所詬病之陋習亦應革除，使社會大眾改變對軍人之傳統刻板印象，展現出由志願役官士兵所組成的國軍是一支小而精、小而強的專業部隊。
3. 部隊之管理需揚棄過去徵兵時代之思維，募兵制實施後，每位官士兵皆為國軍之重要人力資產，國軍需要建立新的人力成本觀念。士兵大多為二十歲左右的年輕人，皆希望有充分的休閒娛樂時間。在武器裝備日益精進下，過去國軍要求 24 小時皆需在營待命的作法或許已不符時宜，因此在無重大演訓情況下，官士兵外宿已為常態，如此可在不必增加人事預算的情況下，有效增加招募誘因。
4. 陸軍目前實施之志願役士兵實驗營旨在打破以往志願役及義務役之混合建制，成員全數為志願役士兵所組成，如此在生活管理及教育訓練上不會產生差別待遇之情事。此一構想提出後，由志願役士兵接踴躍加入實驗營可看出廣受好評的程度。