



● 作者/Alexander L. Carter ● 譯者/童光復 ● 審者/楊宗興

# 提升聯合跨部會協調效能

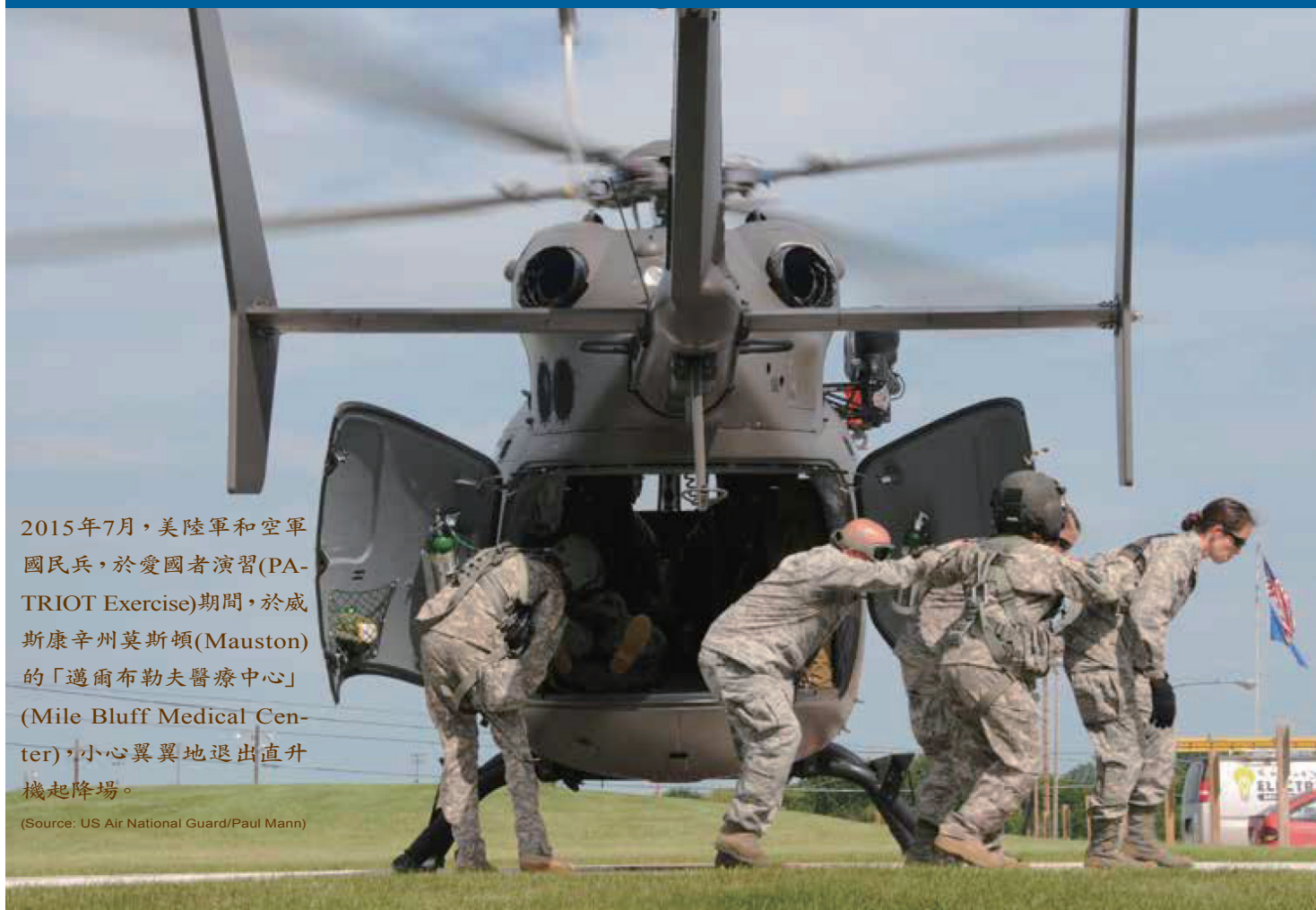
Improving Joint Interagency Coordination: Changing Mindsets

取材/2015年第4季美國聯合部隊季刊(*Joint Forces Quarterly*, 4th Quarter/2015)

「聯合跨部會協調」非常重要，但卻會受到團隊成員間文化差異的制約，美軍正試圖引用企業界的「標竿管理」概念，建立一套相應的績效衡量措施，企圖改善聯合跨部會協調目前所面臨的棘手問題。

2015年7月，美陸軍和空軍國民兵，於愛國者演習(PATRIOT Exercise)期間，於威斯康辛州莫斯頓(Mauston)的「邁爾布勒夫醫療中心」(Mile Bluff Medical Center)，小心翼翼地退出直升機起降場。

(Source: US Air National Guard/Paul Mann)



「**聯合跨部會協調**」(Joint interagency coordination)非常重要，但卻是件不簡單的工作。因為它會受到團隊成員間文化差異的制約，同時也缺乏明確、中肯的「績效衡量」(performance measure)措施。儘管過去20年來美國防部與其他合作夥伴之間的跨部會工作，的確有過一些罕見的成就，但跨作戰司令部的團隊合作卻是很難達成。本文將檢視「聯合跨部會協調」的近期歷史、討論這些團隊所面臨的一些重要文化及組織障礙，並且引介一套可立即適用於跨作戰司令部合作的績效衡量措施。該套措施若能被這些團隊採用，將會對渠等合作的績效表現產生正面影響，且能使美國高階的軍、文領導人瞭解，究竟應如何運用國家力量去支持盟邦並戰勝敵人。

### 績效衡量措施的重要性

顯然，世界局勢正日益變得更加危險而不可測，這不僅僅是發生在戰爭與衝突的傳統典範內。全球性及區域性的衝突已然將美國捲入其中，而世界各地的天然及人為災害(颶風、地震、海嘯、漏油、難民危機等)也正不斷發生。此外，美軍也對發生在盟邦及友好國家的人道及災害復原工作提供支援。在總統和國會的指示下，美軍通常是透過一個統一的作戰司令部，去運用自身的軍事資源，以應處這許多的事件。這些人為及天然的衝突與災害，日漸為軍事計畫者帶來了既新且更為複雜的挑戰——一堆棘手的問題。這些問題需要運用不同的技術去解決，而這些技術則愈來愈需從軍事單位

與機構之外引進。

所謂棘手的問題，就是那些幾乎不可能解決的問題。舉例來說，與眾多利害關係人利益糾葛的問題。棘手的問題都很獨特，但它們卻是彼此相互關聯。通常，這些棘手問題一旦予以分解，它們就會變成一種新的或不同的問題。<sup>1</sup> 總之，那些持反對意見者，將會(也應該)從不同的偏見、觀點和經驗，處理這些問題，以建立一個「問題共識」(shared understanding of the problem)，<sup>2</sup> 特別是當它們無法「循傳統程序解決」的時候。<sup>3</sup> 因此，美軍與非國防部(即跨部會)夥伴間需要更加緊密的合作，該合作機會的相關性與適時性也已到了史無前例程度。若不運用國家權力工具(外交、資訊、軍事、經濟)的所有專業知識與技術，<sup>4</sup> 單靠美軍是無法解決或試圖解決這些棘手的問題；這些專業知識與技術包括來自政府部門以外的單位(承包商、學界、非營利機構、企業界等)。因此，聯合跨部會團隊，應該日益視為具吸引力的論壇及平臺，它可運用整合的國力去支持美國海內外的國家利益。所以，本文欲探討的問題是，聯合跨部會的工作多年來如何發展和進步(也許未曾進步)? 其中有什麼樣的教訓可幫助軍方更為妥適地運用這些獨特的組織?

### 顛頗起伏的發展歷程

美國「聯合跨部會協調」的經驗，受其對巴拿馬(1989至1990年)、索馬利亞(1992至1994年)，以及海地(1994至1995年)軍事干預事件的刺激，在過去25年來不斷發展中。<sup>5</sup> 反思這



由於世界局勢日益變遷，將帶來許多棘手問題，因此跨部會的協調機制至關重要。(Source: US Department of State)

些干預事件，時任總統的柯林頓(Bill Clinton)遂於1997年5月頒佈了名為《管理複雜性應變作戰》(Managing Complex Contingency Operations)的第56號「總統決議案」(Presidential Decision Directive)，其中建立了有關「聯合跨部會協調」的標準化流程與結構。<sup>6</sup> 不過，曾有一份檢討報告抨擊，該決議案長期以來都缺乏一套「決定性的權威及……相應的辦法和制度性的文化。」<sup>7</sup> 後來，隨著美國參與伊拉克及阿富汗戰爭，布希(George W. Bush)總統又於2005年12月7日再頒佈了「聯

合跨部會協調」的國家層級指導：即第44號「國家安全總統訓令」(National Security Presidential Directive)——「有關重建與穩定的聯合跨部會努力之管理」(Management of Joint Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stability)。<sup>8</sup> 該訓令擴大了「聯合跨部會協調」的需求，它所要處理的場景涵蓋了整個「衝突光譜：複雜的偶發事件、維持和平、衰敗失能的國家、政治轉型，以及其他軍事干預。」<sup>9</sup>

另一份接續發展「聯合跨部會協調」概念的出版物就是第

3-08號，名為《聯合作戰組織協調》(Interorganizational Coordination During Joint Operations)的聯戰出版品，<sup>10</sup> 它建立了美國防部內部相關結構與流程的指導，俾適時支援聯合跨部會協調，其中包括了美國政府主要部會的責任，以及在面對不同類型軍事和非軍事干預行動時的主從關係。《聯合作戰組織協調》也制式化了美國「中央司令部」(U.S. Central Command)早幾年所創建的聯合跨部會團隊結構：亦即「聯合跨部會協調組」(Joint Interagency Coordination Group)。《聯合作戰組織協調》的目標是：

提供足夠的細節，來協助作戰指揮官、下轄聯合部隊指揮部和參謀，以及聯合跨部會的合作夥伴，去瞭解「聯合跨部會協調組」(或類似機構)如何協調所有的國家權力工具，俾支持聯合作戰。<sup>11</sup>

正是在上述這段發展歷程中，以及這些配套訓令和政策的背景下，吾人得以指出一些有關聯合跨部會工作罕見的成功

案例，儘管渠等也面臨著組織及文化上的障礙。

「波士尼亞訓練暨裝備計畫」(Bosnianian train and equip program)及「南方聯合跨部會特遣部隊」(Joint Interagency Task Force-South)，便是其中兩個成功的類案。

美國國會在波士尼亞戰爭的爆發，以及1995年「代頓和平協定」(Dayton Peace Accords)簽署之後，開始資助「波士尼亞訓練暨裝備計畫」。<sup>12</sup> 該計畫的目的，係為波士尼亞聯邦軍隊提供訓練、武器，以及其他類型的裝備，俾建立其自衛能力，抗衡鄰近的塞爾維亞(Serbian)軍隊。最初係由美國防部、國務院及中央情報局內部抽員，共同建立一支工作小組，以監督該計畫的執行。

一開始，工作小組就面臨了重大的挑戰。早期，它「既沒錢、也沒設備、更沒有訓練」。<sup>13</sup> 但在營運的第2年，該工作小組就得到了足夠的資金、能確保和執行關鍵性的訓練合約、獲得武器(大多是來自其他國家的捐贈)，並克服海內外不利於該計畫的反美情緒。然而，在書面中提到這個工作小組時，它的前副主任蘭布(Christopher Lamb)聲稱，該小組的成功乃是取決於組織、團隊及個人變數的組合。基本上，蘭布博士認為，該項訓練暨裝備計畫「糾正了波士尼亞塞族軍隊與聯邦部隊間軍力上的不平衡，既可讓波士尼亞人放心，亦可讓塞爾維亞人保持冷靜」，<sup>14</sup> 同時它也「便於美國在波士尼亞採取整合式途徑，這被證明非常適合去執行此一具爭議性的安全援助計畫」。<sup>15</sup>

另一個成功的案例是「南方聯合跨部會特遣部隊」(Joint Interagency Task Force-South, JIATF-South)，其總部設於弗羅里達州的基威斯特(Key

West)。該部隊任務係執行「跨部會及國際性的偵測及監控作業、攔截非法交易和其他的毒品恐怖威脅，俾支持美國與夥伴國的國家安全」。<sup>16</sup> 其在2003年與另一支「東方聯合跨部會特遣部隊」(JIATF-East)整合，顯示出該團隊成員結構的多元性，它納編了美軍的所有兵種、美國海岸防衛隊、緝毒局、聯邦調查局、國家安全局、國家地理空間情報局、中央情報局，以及美國海關暨邊境保護署。此外，「南方聯合跨部會特遣部隊」還有許多跨區域性的國際合作夥伴。過去10年來，該部隊的績效令人印象深刻，它成功地讓「自己能與毒販勢均力敵……抬高了對手的成本、削減了渠等利潤、增加了毒販遭起訴和監禁的風險、並迫使他們將其貿易轉移到成本較低的地方……全球遭截獲的古柯鹼有50%左右是這支部隊的戰果。」<sup>17</sup>

不過，儘管已有這兩個跨部會的成功實例，縱使各作戰司令部可運用出版品、長官講話、任務提示、無盡的備忘錄、訓令，還有工作小組當作手段，但其內部的「聯合跨部會協調」仍將難以實現。例如，「美政府責任署」(Government Accountability Office, GAO)在2010年所審查的下面這兩個作戰司令部。<sup>18</sup> 在審查報告中，該署指出，美國「非洲司令部」(Africa Command)所展現出的一些實務「雖可維持跨部會的合作，但仍有改進的空間」，<sup>19</sup> 特別是在作戰司令部如何將戰區安全合作計畫與轄區內國家，以及大使館的戰略計畫相鏈結的關鍵性幕僚作業方面。此外，非洲司令部的幕僚人員也欠缺「有關與美國大使館合作、以及有關非洲文化問題方面的知識，這已導



致了一些文化工作的失策。」<sup>20</sup>

在另一方面，美國「南方司令部」(Africa Command)雖被評為具備「成熟的聯合跨部會流程及協調機制」，<sup>21</sup> 但美政府責任署仍對其2010年海地地震災難救濟的後勤支援、其下屬的聯合跨部會規劃能力與幕僚作業流程頗有微辭。<sup>22</sup> 「美國國際開發總署」(US Agency for International Development, USAID)也在該次救災工作的行動檢討中表達了同樣的不滿；它表示，實際上，地面部隊指揮官在「人道援助及災害救濟」(humanitarian assistance and disaster relief, HADR)行動上的教育不足。<sup>23</sup>

為什麼有些跨部會的團隊能夠取得成功，而其他團隊卻舉步維艱？在「波士尼亞訓練暨裝備計畫」及「南方聯合跨部會特遣部隊」的案例檢視報告中，蘭布博士寫道，這二個跨部會團隊的努力都是成功的，因為渠等皆展現出了10項正面的「效能決定因素」(determinants of effectiveness)，這些因素分別可歸納為3大績效領域：組織(目的、授權、支援)、團隊(結構、決策、文化、學習)、及個人



位於路易斯安納州波爾克堡(Fort Polk)「聯合戰備整備訓練中心」(Joint Readiness Training Center)的散加里(Sangari)訓練村中，專家們準備調查模擬化學武器。(Source: 40th Public Affairs Directorate/William Gore)

(組成、獎勵、領導)。<sup>24</sup> 一個成功的團隊通常都會具備這些領域中的一些正面指標。同樣地，在檢視不成功的跨部會團隊或環境時，渠等在這些相同領域指標中的評價就會是負面的。

### 文化衝突與結構

文化與結構是決定跨部會團隊成敗的兩個重要指標，值得深入討論。或許「聯合跨部會協調」可以是極具挑戰性的，因為組成的個人和機構，無論是從文化、還是從組織結構而言，皆屬南轅北轍。例如，(國防部)軍事官員相較於國務院的外交

官員，他們在處事方法及風格上，差異性相當顯著。舉例而言，國防部的任務是備戰應戰，而國務院的任務則是外交折衝。國務院不像國防部，它並不認為訓練對單位或個人係一項重要的主要活動。國防部不喜歡模稜兩可，但國務院卻樂此不疲。國防部非常講究準則，但國務院卻不吃這套。國防部重視那些具有計畫、目標、行動方案、終止狀態的獨立事件和活動，國務院則是專注於正在進行的過程、並不期待一個終止狀態。<sup>25</sup> 國防部視計畫與規劃為其核心活動，國務院雖然也通常將計畫視為達成目標的條件，但它更重視彈性和創意。<sup>26</sup> 因此，「大多數外交官員都是將大量的時間花在親自與地主國對口官員的交涉折衝上，而非由上而下地指揮行動。」這不是很不可思議嗎？<sup>27</sup>

如果想要更有效地執行「聯合跨部會協調」，國防部就必須瞭解並欣賞聯合跨部會夥伴們能夠給作戰帶來何種價值。「聯合跨部會協調」不可「被描述成像軍事行動那樣的指揮管制關係……[美國政府]各個機構可能都具有不同的組織文化，而且在某些情況下，彼此的目標、政策、程序、決策技巧和流程也是相互衝突。」<sup>28</sup> 由於國防部與非國防部參與者間文化和意識形態的差異，這個聯合跨部會團隊各個成員的表現水準就可能會非常不同，這將阻止或妨礙該團隊成為「高效能團體」(high performance group)的能力。<sup>29</sup>

聯合跨部會團隊可以多種不同的方式組成，以完成其任務。不過，渠等常常會面臨治理工作方面的挑戰——亦即，事情要如何、由誰去執行。有一位觀察家曾指出，「聯合跨部會決策的主要問

題在於它缺乏決定性的權威；也就是，它沒有一個當家的。」<sup>30</sup> 在組織心理學較為科學的研究中，有一種說法可引用於此，聯合跨部會團隊較符合「無領導者團體」(leaderless group)的定義，這些團體「通常沒有專業的領導者或主持人去負責該團體的運作。」<sup>31</sup> 相反地，這類團體是由其成員兼負領導者或主持人的角色。這種團體成立的目的，可能會隨著時間的推移而丟失或模糊化。該團體中兼負領導者角色的成員，很可能在群體領導中並未受過培訓，因此不可能瞭解群體動態，以及群體領導任務的管理方法。這類團體可能會有「群體迷思」(groupthink)的風險，那將產生不能容忍分歧與異議的情境。<sup>32</sup> 一些主要的團隊任務，諸如基本規則和團隊規範的執行，可能無法被完成。最後，團隊的會議也可能會缺乏結構、重點，以及方向。<sup>33</sup>

面對這些文化及結構性的挑戰，聯合跨部會團隊或許可採用一套共同的標準和措施，並恪遵通用的標準與規範，俾力求團隊的發展。聯合跨部會團隊也許可以運用一些方法，去評估渠等在各自作戰司令部內的工作效率。然而，有關聯合跨部會團隊績效衡量的問題，起步時的确是艱鉅的：該如何衡量團隊合作的績效？該如何衡量協調的績效？當一個群體大部分的產品和服務(諸如諮詢)都不可量化時，又該如何量化它的成功呢？應該將聯合跨部會的工作，類比成各作戰司令部內其他類似的組織或功能嗎？聯合跨部會團隊所採用的任何措施，對該團隊而言，都必須是清楚、明確且一體適用的。



### 績效衡量措施

在聯合跨部會群體中的群體行為和績效，透過重視已協定的績效衡量措施，將可得到最有效的掌控及導引。引用這些關鍵性的措施，有助於導引出討論、重點、整體效果。蘭布所發展出的框架，提供了一個好的起點，讓吾人得以評估聯合跨部會的操作環境。<sup>34</sup> 但此框架內的可行措施，必需與個人、團隊，以及組織的績效結合在一起。這到底需要什麼樣的評估措施呢？

軍方的評估措施通常指的是「效用評量」(measures of effectiveness, MOE)和「績效量測」(measures of performance, MOP)。「效用評量」指的是一套標準，用以評估系統行為、能力、或操作環境的變化是否能導致終止狀態的實現、目標的達成，或者效果的創造。績效量測指的是一套標準，用以評估友善的行動，是否能導致任務的成就。<sup>35</sup> 總的來說，如果這些措施都能建立且定期報告的話，渠等就可反映並驅動團隊的績效。根據編號3-0的聯戰出版品《聯合作戰》(Joint Operations)一書所示，「持續的評估有助於聯合部隊司令部及其所屬指揮官們去判斷聯合部隊是否正在做對的事(效用評量)，俾達成其目標，而非只是將事情做好(績效量測)。」<sup>36</sup> 效用評量和績效量測可加上具體、有形的指標，以顯示聯合跨部會團隊是否正在有效運作，但這些措施應根據整體觀察或績效範圍來進行分類。

為能驅動聯合跨部會團隊的行為與績效，上述這兩套評估措施皆相當重要。在附表中，第一欄羅列了10項被設定的「效能決定因素」，作為一個整體績效框架，透過它來衡量聯合跨部會成功

的水準；第二欄則詳列了相關的配套措施。此欄彙集了各種績效衡量措施的範例(亦即「效用評量」與「績效量測」的組合)。

### 建立並運用績效衡量措施

聯合跨部會團隊工作可以、也應該依據它們如何產生建議、進行協調，以及在某些情況下，它們如何在高階的外交或軍事領袖指導下，帶領一個聯合性的美國政府，回應世界各地計劃內或計劃外的事件，進而支持國家利益來做出績效衡量。但是，究竟如何才能真正衡量團隊合作呢？績效衡量措施要如何才能真的測量出團隊成員的合作程度，或是他們對司令部或聯合活動所提供參謀支援的優秀程度呢？要回答這個問題，該團隊就應瞭解績效的各項領域，一個團隊可以藉由評估自身的立場和所需前進的方向，在其結構及任務範圍內，去影響這些績效領域。這種評估可通過三個簡單的步驟來完成。

首先，團隊自我評估必須使用績效領域框架來進行，重點是要普遍對框架內的10項領域給予正面或負面的評價。例如，一個團隊的成員可能會審查該框架並自我評估，雖然團隊在組成、決策、領導領域一般都還做得不錯，但渠等認為自己在文化、結構、和授權的領域上還可以有成長的空間。這個初步而主觀的團隊評估，可以當作改善團隊績效的一個基準線。這種評估應該是一場坦誠而熱烈的辯論——此類議程可能最適合被規劃為一個專題式的「外出靜思會」(offsite retreat)。其次，團隊應該在跨組織、團隊、個人領域中，找出幾個關鍵性的措施(附表內5-7個「效用

附表：被設定的效能決定因素及其配套措施

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.目的  | (1) 主管機構或司令部領導階層能定期檢討、調整其任務、目的、目標、措施。<br>(2) 客戶滿意度調查得分始終能「達到」或「超過」跨部會提供產品、服務、支援的期望值。                                                                                                                                                                                                               |
| 2.授權  | (1) 團隊成員能夠代表渠等原單位發言、並做出資源決策。<br>(2) 有一個以上的團隊成員被編配到聯合作戰小組或類似機構，俾支援需要美國政府一體回應的區域事件。                                                                                                                                                                                                                  |
| 3.支援  | (1) 戰區安全合作的活動及演習，每年都能獲得來自非美國政府合作夥伴一定比例的支援與資源。<br>(2) 「附件五」(譯註：第3-08美軍聯戰準則中強調要發展的「附件五」[Annex V]，指的是「跨部會協調」[Interagency Coordination])及其配套的「戰區戰役計畫」(theater campaign plan, TCP)之發展，是由一位來自跨部會夥伴機構的「高級主管制」(Senior Executive Service, SES)文官所帶領。                                                        |
| 4.結構  | (1) 團隊領導(主持人)係每月以隨機方式輪流擔任。<br>(2) 聯合跨部會團隊中有X位成員是被永久編配在作戰司令部作戰署內掌管當代作戰或未來作戰的聯合參謀(專長代碼J33或J35)。<br>(3) 每個作戰司令部內編配與編制職務的比例相當。<br>(4) 團隊成員的職務任期長度至少有12個月，並且不超過36個月。                                                                                                                                    |
| 5.決策  | (1) 作戰司令部有一定數量的戰區戰役計畫，並且每年與國家的工作計畫同步修訂。<br>(2) 有一定比例的戰區戰役計畫每年都隨著聯合跨部會的投入而完成。                                                                                                                                                                                                                       |
| 6.文化  | (1) 聯合跨部會團隊成員中，有一定數量獲得有關國防部作戰司令部規劃程序正式培訓的非國防部人員。<br>(2) 有一定比例的聯合跨部會工作人員，曾在作戰司令部的作戰地區內，接受過各大使館國家小組的現場簡報。<br>(3) 聯合跨部會團隊的開會地點，係每月以隨機方式輪流選用。<br>(4) 每季召開國防部、國務院與其他跨部會機構間的文化簡報/社交活動。                                                                                                                   |
| 7.學習  | (1) 有一定數量的政府間國際組織/非政府組織(IGOs/NGOs)，和作戰司令部及/或國務院一起參與戰區戰役計畫的審查、討論、核定。<br>(2) 有一定比例的聯合跨部會工作人員，每年會透過作戰司令部或原單位的安排，接受外語培訓(和測驗)。<br>(3) 一定數量的聯合跨部會工作人員(非國防部)，有權使用作戰司令部的「戰區安全合作管理系統」(Theater Security Cooperation Management System)或類似系統。<br>(4) 團隊會於戰區內主辦有關聯合跨部會工作的研討會。<br>(5) 團隊會於戰區內發表所撰寫有關聯合跨部會工作的文章。 |
| 8.組成  | (1) 團隊的成員足以代表各種能夠被聯合跨部會協調(政府、政府間國際組織、非政府組織、非營利組織、企業部門)所提供的支援。<br>(2) 動員(文職專業技術)備役人員支援聯合跨部會演習的資金水準是對等的。                                                                                                                                                                                             |
| 9.獎勵  | (1) 聯合跨部會團隊成員，可參考非正式群體之共識所評定出的「等第列表」(Order of Merit List)，依據其個人對團隊產品和服務的貢獻，獲得正式及非正式的受訓機會。<br>(2) 績效評量是由將官/高級主管制(SES)的等階文官所完成。                                                                                                                                                                      |
| 10.領導 | (1) 每年都有一定數量的團隊責任區內的棘手問題，被提出、討論，並且獲得解決。<br>(2) 負責對聯合跨部會團隊或對指揮部(國防部、國務院等)提供支援的高階領導層，每季都可得到跨部會工作情況的報告。                                                                                                                                                                                               |

(Source: Christopher J. Lamb with Sarah Arkin and Sally Scudder, *The Bosnian Train and Equip Program: A Lesson in Interagency Integration of Hard and Soft Power*, INSS Strategic Perspectives 15 [Washington, DC: NDU Press, March 2014], 57.)



2015年8月，美國海岸防衛隊緝私艦斯特拉頓號(Stratton)的緝私人員，在加州聖地牙哥，準備卸載34公噸的古柯鹼。(Source: US Coast Guard/Patrick Kelley)

評量」或「績效量測」)。團隊可以選擇附表中所提供的一些措施，或是創建出其它比較合適的措施；在創建各項措施時該遵循的定義原則，係必須具體、可衡量、能實現、相關，並且及時。<sup>37</sup> 最後，每項被擇定的措施，都須具有聯合跨部會團隊改善成果的終止狀態。

接下來，該團隊就應指派專人負責，對照先前議定的「效用評量」及「績效量測」措施，去收集資料，並且追蹤、報告團隊的改善進展。受指派人員也應負責協助界定團隊在該項績效領域所欲改善的方向。因此，

每個措施都會有某些明確的指標，以判斷團隊的表現是低於標準、符合標準、還是高於標準。重點是，團隊得自己決定哪些才是需要的措施，並且規劃出如何使這些措施成功的前進路線。

任何聯合跨部會團隊的成員，都可運用他們所議定的措施，去協助團隊引導個人與集體的能量，投向更具生產力的活動。當團隊成員試圖支援渠等指揮機構時，無論是支援作戰司令部，或是其他一些聯合活動，這些措施都將會為該團隊帶來明確的重點、方向，還有

附加意義。個人也將會因自己的努力及貢獻能夠與團隊相連結而受益。團隊成員將能夠以更真實的描述方式，向自己的母體司令部或機構報告，以較豐富的內容讓渠等領導階層知道，機構本身是在如何支援聯合跨部會的工作。不過，這些措施不僅只會帶動每一個聯合跨部會團隊內部的績效與成果；此類新的模型和框架及其配套措施，也有機會影響軍方的最高領導階層、並讓其瞭解相關實況。

美國政府內有許多形式的聯合跨部會團隊。人們較為熟悉的聯合跨部會團隊，大概都在統一作戰司令部內，甚或是在大使館內，但在其它的機構中也所在多有。這些聯合跨部會團隊，不管它們在哪裡、支援誰，它們都是在某個事業單位的內部運作，而且是由高階的軍、文職領導層所推動。這些團隊的報告最高可上達四星上將、聯邦部會主管、政府高級主管，甚至是具有準政府權限及權力的特任官。所有這些領導人都負有支持這些團隊組織或事業任務的責任，並定期追蹤



2015年8月，第7步兵師第17野戰砲兵旅第3砲兵團第5營的士兵，在位於華盛頓州路易斯——麥科德聯合基地 (Joint Base Lewis-McChord)的單位司令部內，整備消防裝備。(Source: 28th Public Affairs Directorate/Patricia McMurphy)

其目的與目標之進展。為聯合跨部會團隊所開發的這些措施，可以是領導人評價聯合跨部門團隊對「客戶」支援績效的重要工具。有一種來自企業界的管理技巧，值得在此略提，那就是要能善用比較的手段，即跨地域(例如，美軍的南方司令部、歐洲司令部、中央司令部)去比較類似的活動(例如，聯合跨部會協調)，甚或是比較渠等類似功能(例如，戰區安全合作活動)。為何要這樣做呢？

由於高階領導人正在其利害區及作戰地區內面臨著日益複雜的問題，同時又因撥款緊縮被迫要少花錢多辦事，所以，他們也必須質疑自己所負責的方案及活動是否具有一定的效率與效益。

透過相同的措施去比較類似的活動或功能，領導人可以在進行有關聯合支援活動的資源和人力決策時，獲得更好的資訊俾作為決策依據。

許多領先群倫的企業，例如，無論是製造業、服務業、或是零售業，都經常會使用業界的標準措施，去為自己的績效打分數。利用這種內部評估，這些企業就可瞭解到自身業績與同業中其他公司之間的高下。例如，一家製造公司可能會需要掌握「採購週期時間」(purchase order cycle time)作為一個重點措施或指標。這個指標將會定期更新、報告、評估，在同樣的指標下，自己公司相較於其他公司的績效高低。有關此項措施的資訊將定期自不同的來源收集。據推測，該指標的運用非常普遍，以至於在整個業界進行公司級的績效比較，會是共蒙其利的，因為這將允許公司瞭解到其自身相對於同行的績效高低——自己在同業間的地位。此類審查提供了公司一種外部獨立檢視其營運績效的機會，常可促使改進其業務的重要面向。這個過程被稱為「標竿管理」(benchmarking)，其可以被定義為：

一種績效標準……標竿管理幫助各種組織[去]識別出其他組織的績效標準，並成功地將之導入於自己組織之中。這允許他們可看清自己在同業中的績效高低。透過識別、理解同業中最佳的實務及流程，並且與之比較，一個組織便能鎖定問題領域、發展解決方案，以臻最佳管理水準。<sup>38</sup>

「標竿管理」是企業界生產力解決方案(或管理工具)的一個範例，它可以被適當地應用到聯



合跨部會的環境中。「標竿管理」(從持續的聯邦預算挑戰來看,它與政府的相關性愈來愈強)以另一種角度來看待的話,可以被當作「一種例行的比較,相較於類似組織的行政流程、實務、成本、幕僚作業,以改善服務及/或降低成本」。<sup>39</sup>

使用自行定義的措施,以別的組織為基準去評量自己,反對這種做法的人可能是怕自己會因此發現什麼。正如荷普(Hope)和布雷爾(Player)寫道:「標竿管理是一種管理實務,它讓一個組織謙虛到足以承認其它組織的東西比自己好,而且聰明到足以學會如何迎頭趕上、甚至超越它們。」<sup>40</sup> 另一方面,支持這種標竿管理實務的人認為,「設定一些有抱負及方向的目標,可以鼓舞並激勵團隊。此一過程相信,一切事物都是相關聯的,而且任一目標的實現都有賴於其它目標有所進展。」<sup>41</sup>

上述措施應被進一步討論、定義,並且在每個作戰司令部內予以實踐。隨著採取一些適當的措施,聯合跨部會團隊更能夠藉由理解自己目前身在何處(基準線)、將需前往哪裡(終止狀態),來規劃出改進方案。不過,如果這些措施不被廣泛地運用到所有作戰司令部的聯合跨部會活動中的話,那麼,它們本身的價值則是有限的。這乃是因為每個司令部都會爭奪相同的資金和資源。例如,儘管各作戰司令部的任務、氣候、地理環境,以及其由於歷史因緣所支持的跨部會活動類型有所差異,吾人是否應該備妥一些措施,去比較各作戰司令部聯合跨部會團隊的工作績效呢?又該如何運用作戰司令部自己定義的指標,去比較國防事業體內部所有聯合跨部會活動的績效呢?

## 結論

美國將會持續被要求去支援盟邦、並在廣泛的衝突光譜下與敵人作戰。因此對每一個是類呼喚的慎重回應,不應侷限於單純的軍事或外交路線。當美國眼見愈來愈多的棘手問題躍上世界舞臺時,必定會指望自身的聯合跨部會團隊、其所屬的司令部和機構,能從整個國家的權力工具(外交、資訊、軍事、經濟)中去思考、並提供有效的建議。但是,這些團隊將會繼續受到文化衝突及結構性挑戰的掣肘,除非這些團隊的結構及其受支援方式能夠獲得適當的改善。唯有如此,這些團隊才能運用來自全國各地政府、非營利部門、學術界、甚至企業界中的組合型人才與資源。

上述對美國們聯合跨部會團隊的這些改革,將會涉及到心態的改變,如此,團隊本身(及其他人)才會以有意義的績效衡量措施,去評估渠等績效。這些措施不僅僅必須評估是否將事情做好,而且也須評估是否做對的事。透過績效框架及配套措施的採用,這些團隊就可以將能量、人才和資源,導向支持受託付的領導人,俾確保美國於海外的國家利益。有了這些適當的措施及經過調校的團隊,國家的軍、文領導人,便可展開明智的對話,討論如何評估及衡量那些跨越地域、轄區,以及司令部的團隊績效。

## 作者簡介

Alexander L. Carter 備役少校係美陸軍民事官。他目前服務於諾克斯堡(Fort Knox)的美陸軍人力資源司令部領導發展司。

Reprint from *Joint Forces Quarterly* with permission.

## 註釋

1. Debra E. Hahn, "Predicting Program Success—Not Child's Play," *Defense AT&L* 43, no. 1 (January–February 2014), 46.
2. Gabriel Marcella, *Affairs of the State: The Interagency and National Security* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2009), 38.
3. Christopher M. Schnaubelt, "Complex Operations and Interagency Operational Art," *PRISM* 1, no. 1 (December 2009), 47.
4. Joint Publication (JP) 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: The Joint Staff, August 11, 2011), VII.
5. Marcella, 29.
6. Ibid.
7. Ibid., 30.
8. Ibid., 31.
9. Ibid.
10. JP 3-08, *Interorganizational Coordination During Joint Operations* (Washington, DC: The Joint Staff, March 17, 2006).
11. Ibid., D-1.
12. Christopher J. Lamb with Sarah Arkin and Sally Scudder, *The Bosnian Train and Equip Program: A Lesson in Interagency Integration of Hard and Soft Power*, INSS Strategic Perspectives 15 (Washington, DC: NDU Press, March 2014).
13. Ibid., 24.
14. Ibid., 56.
15. Ibid., 118.
16. See Joint Interagency Task Force–South Web site at <www.jiatfs.southcom.mil/index.aspx>.
17. Evan Munsing and Christopher J. Lamb, *Joint Interagency Task Force–South: The Best Known, Least Understood Interagency Success*, INSS Strategic Perspectives 5 (Washington, DC: NDU Press, June 2011), 76.
18. U.S. Government Accountability Office (GAO), *Interagency Collaboration Practices and Challenges at DOD's Southern and Africa Commands*, GAO-10-962T (Washington, DC: GAO, July 2010).
19. Ibid., 2.
20. Ibid.
21. Ibid., 3.
22. GAO, *U.S. Southern Command Demonstrates Interagency Collaboration, but Its Haiti Disaster Response Revealed Challenges Conducting a Large Military Operation*, GAO-10-801 (Washington, DC: GAO, July 2010), 1.
23. Donald A. Ziolkowski, "Whole of Government Approaches: How Can We Capitalize on the Experience of Our Reserve Forces in Order to Ensure a Whole of Government Approach to Unfolding Crises? Can We Ensure We Replicate Interagency Processes During Large-scale Exercises?" unpublished paper, Joint Forces Staff College, April 2013.
24. Lamb with Arkin and Scudder, 57.
25. Schnaubelt.
26. Ibid.
27. Ibid., 43.
28. *Commander's Handbook for the Joint Interagency Coordination Group* (Norfolk, VA: U.S. Joint Forces Command, March 1, 2007), II-2.
29. David W. Johnson and Frank P. Johnson, *Joining Together: Group Theory and Group Skills*, 9th ed. (Boston: Pearson Education, Inc., 2006), 20.
30. Marcella, 37.
31. Nina Brown, *Facilitating Challenging Groups: Leaderless, Open, and Single Session Groups* (New York: Routledge, 2013), 5.
32. Ibid., 3.
33. Ibid., 88.
34. Lamb with Arkin and Scudder, 57.
35. JP 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: The Joint Staff, November 8, 2010), 159.
36. JP 3-0, II-10.
37. George T. Doran, "There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives," *Management Review* 70, no. 1 (1981), 35–36.
38. Jeremy Hope and Steve Player, *Beyond Performance Management: Why, When, and How to Use 40 Tools and Best Practices for Superior Business Performance* (Boston: Harvard Business Review Press, 2012), 87–88.
39. Mark Howard and Bill Kilmartin, *Assessment of Benchmarking within Government Organizations* (New York: Accenture, 2006).
40. Hope and Player, 94.
41. Ibid., 33.