



FOCUS

專題報導

● 作者/John P. Cordle ● 譯者/黃國賢 ● 審者/黃依歆

美海軍的人力管理

近期美海軍發生的事件與肇因評估報告，皆指向應大幅
改革水面艦員額配賦與人力政策。(Source: Proceedings)

若美海軍未來想打造一支擁有355艘軍艦的海上兵力，就必須大刀闊斧地革新員額配賦模式，停止人力精簡政策，同時開始增加重要職位的期終員額，並實際將預算投入必要的解決方案。

It is All about the Sailors

取材/2018年3月美國海軍學會月刊(*Proceedings*, March/2018)

2017年，在歷經折損十名海軍官兵的碰撞事件後，（已故）美國參議員馬侃(John McCain)在以他父親及祖父為名的馬侃號飛彈驅逐艦(USS *John S. McCain*, DDG-56)上，對官兵與眷屬們發表演說。他回應了大家的憂慮，認為海軍官兵「並未獲致足以有效遂行保家衛國的作戰所需」，同時他也宣稱「令人無法接受」之處在於海軍官兵的工作時間竟然多達每週100小時。然而，這些「令人無法接受」的工時多年來早已成為海軍慣例，馬侃號事件只是冰山一角罷了。

近期美國政府責任署(Government Accountability Office, GAO)公布的報告與海軍通盤暨



戰略整備檢討報告(Comprehensive and Strategic Readiness Review)，針對近期包括馬侃號與非茲哲羅號(USS *Fitzgerald*, DDG-62)的這兩起碰撞事件，皆提及海上勤務人力計算及員額配賦斷層，是造成一週工時達100小時的原因之一。內容亦提及，海軍用來計算艦上官兵人力需求的方式已過時，在低估真正需求的同時，相關資源的挹注也不足。假如美國想要打造一支擁有355艘軍艦的海軍，並適當配置人力，就必須依據現有研究資料更新其員額配賦模式，停止精簡部隊員額，同時開始增加重要的「期終員額」(end

海上勤務的人力計算與員額配賦斷層，為造成美海軍近期軍艦發生碰撞事件的原因之一。圖為非茲哲羅號飛彈驅逐艦停靠於日本橫須賀港口。(Source: DoD/Byron C. Linder)

strength)。

海上人力配置困境

筆者在海軍生涯中曾經指揮過兩艘軍艦：一艘是神盾驅逐艦，另一艘則是神盾巡洋艦。我仍記得這兩艘艦上約略的官兵人力狀況。2001年，我奉派至飛彈驅逐艦奧斯丁號(USS *Oscar Austin*, DDG-79)時，艦上大約有295名士官兵(該艦當時才剛正式服役一年，所以還享有「充裕」的編配勤務組員)；另一艘則是飛彈巡洋艦聖哈辛脫號(USS *San Jacinto*, CG-56)，當時該艦士官兵員額為265名，並在之後部署任務時擴增至293名(作為主要指揮艦，該艦官兵人數最初曾高達近400名，我們戲稱這是一艘「人力配置最糟糕的巡洋



艦」)。

聖哈辛脫號的官兵人力自部署後開始下修，直到我卸任時該艦人數已降至285名。當年我們還是設法完成各項指派任務，包含接受海軍督察檢查組(Board of Inspection and Survey, InSurv)的

督導訪視，我還記得因為艦上近迫武器系統的火砲問題而遭到督察官指責，因為他發現原編制應為6名技術士的分隊，竟然只有3名技術士。

面對此人力配置的困境，艦上槍砲長提出一項創新的建議：將其中一組砲座封存起來，專注於

殷鑑在夙昔

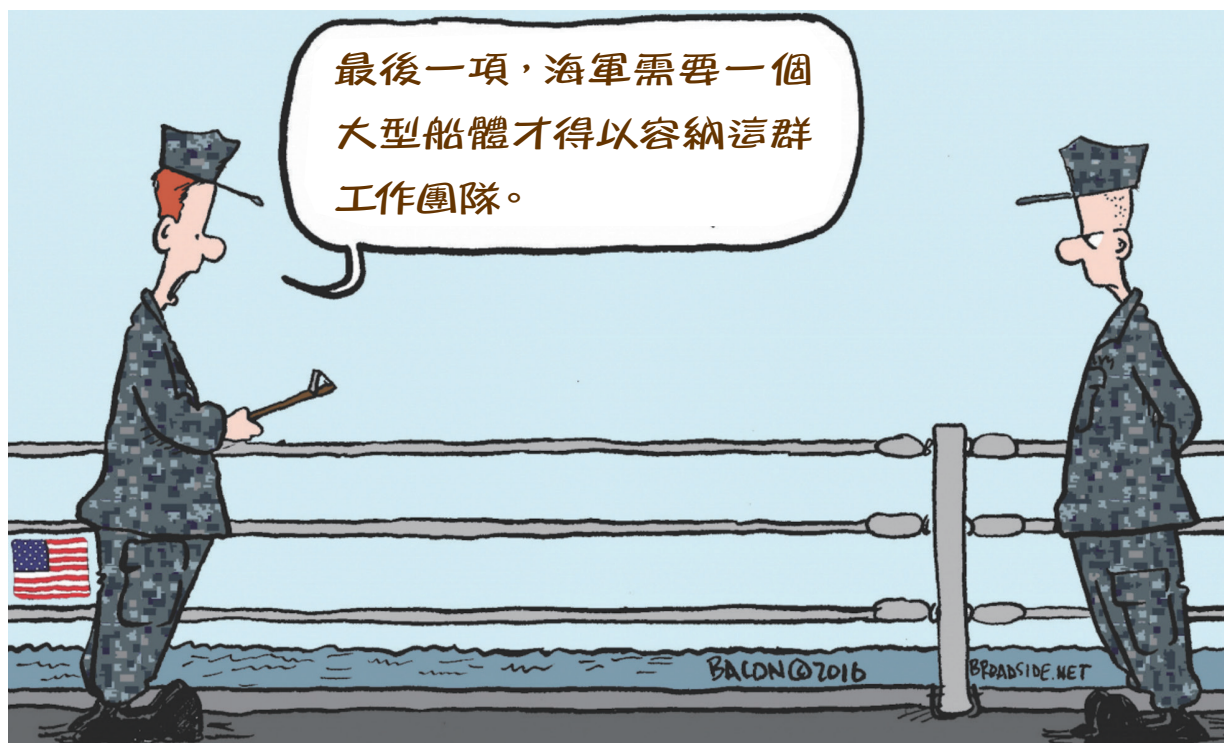
1999年，筆者擔任飛彈驅逐艦科爾號(USS Cole, DDG-67)副艦長，當時我們正針對即將到來的部署任務進行準備作業。為了確保該艦補充作業能夠涵蓋人力短缺的紓解，我們受命除了提出一般員額需求外，另須針對部署任務提交「前十大重要職位清單」，此時距離正式部署還有12個月。

我對資深士官出現斷層的混亂感到憂慮，尤其在損害管制的部分。打從科爾號正式服役以來，從來沒有對於負責損害管制的幹部，亦未針對船體修護技術人員進行評鑑；未見船艦遭遇嚴重損害狀況後而生的訓練及管理職位；亦不知由誰負責損害管制中心的運作並維護這套設備；更不清楚誰負責訓練修護大隊，使其能在危急時刻完成緊急集合動作，從事滅火與注水應變作為。

的確，我認為對如此重要的職位提出「緊急求救」，理當獲得同型艦指揮部、艦隊司令部及海軍人事署的回應並採取改善行動。但我錯了，我不記得後來「前十大」職務中有哪些位置補實了人力，但我確定這部分仍處於缺員的狀態。美國艦隊司令部就近期水面艦隊意外事件之通盤檢討報告仍舊瀰漫著艦上官兵應本著「以少做多」、「使命必達」的態度，就根本而言，這不過只是一個人力斷層問題發生在一艘船上而已。審視之前未能解決的狀況，如今看來已導致嚴重後果。

2000年10月，科爾號遭到恐怖分子攻擊，導致重大損害，17名艦上官兵在此事件中喪命。船員拚了命進行搶救，並且兩度成功挽救差點因注水而導致沈船狀況。艦上官兵的表現充份展現真正的創新與膽識，遠遠超過正常的海軍訓練水準。部分艦上官兵在面對極大的困境時，展現無比的勇氣與堅毅精神而受到表揚。而許多發生在科爾號上的教訓，使得美海軍在有關損害管制的訓練、裝備及政策方面進行了重大變革。

就各方面而言，科爾號的艦上官兵讓自己名留青史。但是能達成鼓舞士氣與減輕風險，是因為艦長及全體官兵的努力，但卻掩蓋了損害管制資深督導長職務懸缺所造成的人力斷層問題。而該職務的使命正是擔任混亂團隊的首腦、訓練官兵，同時提升原本可以避免的不當戰備文化。



假如美海軍想要打造一支擁有355艘船艦的艦隊，首先必須解決人力資源與員額配賦所面臨的困境。

(Source: USN/Brendan Morgan)

另一座火炮，接著兩座火炮輪流封存，同時在部署之前讓兩座火炮都能達到備戰標準。我的作戰官則建議針對船艦降低自我防衛能力的狀況提交損傷報告(casualty report, CasRep)，而我們也真的這麼做了——我們列舉的原因為「分隊人力配置不足以遂行例行性維護。」

我因此接到兩通電話。一通是「水面同型艦指揮部」(Surface Type Command)的幕僚打來質問，指稱我濫用損傷報告來「哭訴」人力短缺的問題。第二通則是我的航艦打擊支隊指揮官(他也是一名戰機飛行員)打來跟我說「做得好——如果修護長說以他現有人力只能完成一半保修作業，那麼我絕不會駕駛這架戰機。」

聖哈辛脫號最終還是完成了部署任務，而我因為不斷抱怨編制員額，被處罰調任至大西洋水面部隊指揮部負責管理員額配賦，這是頭一遭有水面戰官科的上校派任此職缺。而我等不及要好好大顯身手一番了。

這個雄心壯志大約維持了一週，我就嘗到現實的苦頭。艦隊中某艘船艦欠缺帆纜上士，而我的上將老闆對此表示「無法接受」，於是我跑到艦隊司令部，打電話給海軍人事署，但每次都得到相同的答案：「員額清單中無可派任適職人員」，因而無從解決問題。

於是，我必須回到同型艦指揮部的層級來解決這個問題，並且做出我在擔任指揮官時所



痛恨的事，我們必須「分用」這個職缺的人力。這意味著將一名帆纜上士從某艘通常正處於維修階段的船艦，調派至另一艘正進行部署任務但缺員的艦上服勤。該作法稱為「相互著艦」(cross-decking)式支援，是同型艦指揮部或直屬上級司令部用來紓解短期人力短缺的唯一手段。人力資源(職務結構)及員額配賦(派任人力至這些職務)的問題恐怕要到更高層級尋找答案。

海軍的「最佳員額配賦計畫」(Optimal Manning)廢止後，接下來的挑戰係作戰艦隊應變計畫(Operational Fleet Response Plan, OFRP)。這是

試圖在基礎階段開始便提高並「凍結」員額配賦基準，期能達成比現行艦隊應變計畫能支援更久的部署期程，以及更多前置部署的兵力展示；而不是等到部署前才提高員額配賦基準。支持此計畫的一項「必要條件」為提高艦隊人力配賦，但此要件並未獲得資金挹注，結果則可想而知。透過提高員額配賦基準以達到更大程度的人員流動，此方法等同將人力斷層的問題轉移至其他船艦，並且讓尚未進行前置部署，或採用作戰艦隊應變計畫的部隊人力狀況更形惡化。數字是無情的，而無視於此將招致嚴重的後果，但沒有作為亦

「相互著艦」式支援是同型艦指揮部或直屬上級司令部用來紓解短期人力短缺的唯一手段，意即將一名帆纜上士從某艘艦調派至另一艘正進行部署任務但缺人的艦上服勤。(Source: USN/Byron Read Castillo)





然。這個現象如今有改善嗎？答案是肯定的。但這個說法模糊了焦點，因為「相互著艦」式支援與利用短期派遣來填補斷層的作法，影響艦隊兵力架構及官兵個人生活品質甚劇，所以想要在避免「劇烈震盪」下讓真正的需求能即時獲得滿足，其實還有一段很長的路要走。

從逆境中學習

筆者在海軍擔任人力資源官的經驗源自各種「人資經管」歷練：海軍作戰部長室人資部門、海軍人事署、海軍人力評估中心、同型艦指揮部及艦隊司令部。我在各項人資職務歷練中所發現的問題都是，問題出在別的地方。我在人資官及首參的歷練中學到，人力挑戰相當多，也有許多優秀人才在此議題上貢獻良多，但我們其實心知肚明，真正的問題難以解決，抑或誠如某位歷練指揮職的主官所言，「我無意了解」這些挑戰。我以前也是這樣，全力奮戰，到頭來還是無法改變任何事。

基於這項理由，同時也因為最近艦隊司令部的通盤檢討

報告出爐，此時正是向在位官員提供省思及建言的時候。多年前，美海軍被交付一項重大的挑戰：設法解決有關「資深士官」的問題——多數船艦上的資深修護士官職一直存在著人力斷層問題（通常是二等士官長）——而且須在90天內找出如同「阿波羅13號」發射事件的解決方案。經過投入大批人力後，海軍提出下列幾項發現：

- 現有人力根本不足以填補二等士官長缺額，因此這些人力便以「相互著艦」式支援接受督察與部署任務，導致許多二等士官長從這個位階退伍。

- 晉升率近乎於零，因為所有一等士官長的職位都在岸上單位，而且占缺的人服役年限多已達22至28年。

除了財務誘因之外，海軍編組的團隊提出三項可能解決方案：

提高二等修護士官長的津貼，以能緩和預期流失的人力。

改變海上勤務輪調制度，以推動更多資深修護士回任海上勤務。

將艦上修護士官職務調升為

一等士官長，然後敦請所有現役一等士官長調任海上勤務，或是選擇退伍。

另還有一個第四選項：維持現狀。猜猜最後是哪一個選項雀屏中選？（提示：改變不多的那個選項。）

改革就是現在

海軍通盤檢討報告主文中提及「員額配賦」及「人力資源」不下90次，由於曾擔任過部隊指揮官及人力資源官，筆者發現該報告在這方面欠缺必要的行動項目。該報告附錄中的某個註釋(143頁)指出：「海上人力勤務的斷層問題過去一年來已經從1,500名擴大至6,500名，而一直至2019年開始改善此狀況之前，這個問題只會更嚴重。」意即斷層問題(以275艘船艦為基準)會從每艘軍艦缺額5名增加到20名。

這個數字回應了兩份美國政府責任署報告所列出的員額管制斷層問題，而財力不足則是戰備能量降低的主因。然而，綜觀檢討報告所有的行動項目，也只有一項指向員額配賦的問題，而該項還是為了另一針對兩



當美海軍想要額外增加船艦執行海上任務時，目標員額往往動輒增加數千人之譜。

(Source: USN/Kenneth Abbate)

艘船艦的一年期研究所產出的建議。儘管政府責任署的報告認為針對兩艘船艦的研究雖已完成，但研究的樣本太小而無法達成任何結論，不過該建議仍然被提出。此外，員額配賦由92%提高至100%也是有可能影響結果的因素(不過有些其他因素具影響力多了)之一，甚至也有可能誤導方向。

謹就筆者過去為了解決資深士官階層問題所參與的研究來說明。研究團隊比對船艦在督導檢查中的表現，以預測在哪些關鍵職位上出現人力斷層問題，因為這些職位的表現必定很差。

但情況正好相反，4艘出現關鍵人力斷層的船艦最終表現優於平均分數。然而，後來發現我

們被騙了，原來是有一位能力很強的士官長被派到某個兩棲突擊艦隊中，他在督察作業開始前，分別在這4艘船艦上各花了三個月時間，幾乎在這項短期任務中花了一年時間從事教導艦上官兵通過測考。另一項針對12艘船艦所做的雷達測考發現，有一個強烈正向表現的關聯因素，並非基於派遣至工



當美海軍想要以每艘300名人力擴充額外40艘船艦時，則期終員額共應增加數千人。(Source: USN/Alex Corona)

作站的人力(一貫維持在5名左右)，而是基於他們在海上勤務所累積的年資(亦即雷達操作經驗)，大約介於8年至20年以上。當摻雜了人的因素後，數字只能告訴我們故事的一部分；這點給我們的啟示在於，探討及計算人力與員額配賦相關議題時可能陷入之迷思。

當美海軍想要以每艘300名人力擴充額外40艘船艦時，則

期終員額必須要增加數千人之譜。近期政策轉變，希望能夠調和全天候值更的輪班方式，並且讓在海上執行勤務的艦上官兵能夠長留久任，這些都是極佳且有必要的步驟，但如未能提升人力及員額配賦，則如何貫徹及維持任務遂行就會變得相當艱難，因而有可能會使得部隊指揮官在其他領域的作為上承擔一定風險。假如過去從

未採取劇烈的變革，現在正是時候。

以下為數點建言：

1. 修訂海軍作戰指令標準(OP-NAVINST)第1000.16L條。過去已經有相當充分的研究指出，對照現行的70小時，海軍的週工時應為67小時，而為了落實穩定的船艦全天值更輪班制，輪值團隊應由目前的3組人力改為4組。此

舉必將增加人力與成本，但隨著自動化持續進展，需要輪值的工作站與保修作業亦將隨之下降，如此一來便能產生抵銷。因此，不要再研究了，做就對了。

2. 聚焦於船艦海上服勤資歷的員額配賦檔案管理，而非聚焦於薪俸級距。當「最佳員額配賦計畫」及「精簡艦上最高六階士官計畫」(Top Six Rolldown)應用於艦隊時，剛開始會覺得船艦的人力能有效瘦身，但接著就得承受持續的負面效應——這些作法增加士官職位的「首次輪調」人數，卻因而降低了海上服勤所能累積的經驗。鑑此，有必要檢視員額配賦規範，期能將有經驗的船員配置於船艦上服勤。舉例而言：
 - 將工作站的督導職務設定為二度登艦服勤的士官職位，並且將合格的人員造冊列管(美軍近岸作戰艦已經採用此法)。
 - 將其中三個職缺指定為一等士官長薪級的「重點」職位，分別是資深士官、戰鬥系統維修管理士官，以及維修與物資管理協調士官。將這些專業職缺配置回歸海上，將直接對訓練、專業能力與領導統御產生立即影響。
 - 檢視符合輪調的人力資料庫，從中尋找難以在作戰艦隊應變計畫特定階段之外繼續維持的關鍵技能(舉例而言：空中攔截管制員)。此項策略已經在某些領域中應用。
3. 依據需求設置員額配賦，而非依據「員額清單」決定人力配賦。員額配賦是簡單的數學問題。假如某個工作崗位需要1名人力，每週7日

且全天候服勤，則共需3名人力。假如再加入訓練、轉調、生病、耗損等因素，就必須再增加第4名員額。如果海上勤務的替換率為50比50，則人力總額為8名。如果有4個部門需要值更，則人力需求變成10名。這道數學題不好算，但數字不會說謊。

4. 回報實況。近期報告系統，諸如「國防戰備與報告系統—海軍」(Defense Readiness and Reporting System-Navy)有將相關問題隱藏的狀況。假如人力斷層是用「相互著艦」式支援的方法暫時獲得填補，請不要說該職位已經「補實」，然後就當沒這回事。這就像是只用OK繃來蓋住表面的傷害一樣。兵力報告應包含因為員額配賦的斷層所導致目前尚待完成的任務(計畫性保修作業、訓練工作等)，同時必須詳述其對艦上官兵可能造成的影響，確保這些能呈現於領導高層面前。此項作為應可讓尚未納入計畫的罅隙與耗損能夠傳遞至同型艦指揮部層級之上，以創造更有回應能力的制度。
5. 強化同型艦隊指揮部的人資部門。各個水面同型艦指揮部負責掌理部隊人力/員額配賦的幕僚徵選，應納入完成重要軍職歷練的上校，因為週期性地將艦隊中具備「鹹水」資歷的人力直接投入人資部門中，就能使人資部門在壓力中成長。這是一個相當好的待機職位，可於18個月的職務歷練後，向上發展至參謀長的職位。

本文所提建言大多詳列於政府責任署的研究；儘管11項建言中迄今也只有一項已執行。但是持



平而論，有許多建言也才出爐不到一年，而且正在逐步落實中。

艦上官兵才是重點

回顧過去筆者擔任海軍人資幕僚及參謀長的職務歷練，當船艦及指揮戰軍官試圖點出員額配賦短缺的後果時，本人想以自身經驗替他們說幾句話。除了某些偶發性事件之外，很難有辦法詳盡說明影響與後果——部分原因在於艦上幹部及幕僚勉強撐得過去，並找到創新的方法解決了人力短缺問題並達成任務。但時至今日，艦上幹部及幕僚們都有更佳工具可以量化工作的負擔，理應有許多方法可以從這些偶發的事件當中汲取相關討論，綜整成為有系統的研析資料。

近期艦隊司令部、海軍部部長，以及政府責任署針對員額配賦計畫進行了相關討論，諸如「最佳員額配賦計畫」、「精簡艦上最高六階士官計畫」及「服役效能評估計畫」(Perform-to-Serve)；還有在2010年所引發的「風暴般」事件，以及後續採取的相關步驟，以消除那些本意良善卻造成災難決定的傷害。然而，這些討論所欠缺的是誠實地看待發生在船艦上的員額配賦斷層問題，同時若不能有所體認，繼而針對海軍現行的人力需求規範，乃至招募、訓練及人力配置的方法進行重大改革，將不會有任何改變。

近期「美國海軍學會部落格」形容過去的策略相當「匱乏」：只看到海軍現在擁有什麼，而不是真正需要什麼。¹ 對海軍來說，現在正是時候運用現代工具來精算、測試成果，務實地接觸問題所在，並資助必要的解決方案。

筆者牆上掛著一個小小木殼船的舵輪，這是在2011年獲頒的艾比克泰德獎(Epictetus Award)。獎牌上面寫道，「風平浪靜時，任誰都能掌舵。」人力資源的大海上正歷經風暴，但我堅信值此危急時刻，正確的人選已端坐其位，穩住舵輪朝正確的方向「全速前進」，並將作出大幅度的正面改革。

改革相當艱難，反應也未必是友善的。我持續回想那天身在艦長室中，近迫防禦系統的工作站士官督導長給我看他手上沉重驚人的保養計畫。他眼中泛著淚光，向我解釋他和他的作業小組已經每天工作15小時，只為了能夠勉強維持運作，但是卻連這點也做不到——他很抱歉無法讓我放心。但不是這樣的，我的袍澤，是我讓你們失望了。海軍理應做得更好。

作者簡介

John P. Cordle上校歷經三十年軍旅生涯後，於2013年從海軍退役。他服役期間曾擔任大西洋海軍水面艦隊司令部人力資源暨人事作業處處長，同時也曾歷練奧斯丁號飛彈驅逐艦及聖哈辛脫號飛彈巡洋艦艦長職位。他於2010年榮獲美國海軍聯盟的瓊斯上校獎(Captain John Paul Jones Award)，以表彰其鼓舞人心的領導力。

Reprint from *Proceedings* with permission.

註釋

1. CAPT Adam Guziewicz, USN (Ret.), "Parking Spaces, the Navy, and Scarcity Mentality," *U.S. Naval Institute Blog*, 1 February 2018, blog.usni.org/posts/2018/02/01/park-spaces-the-navy-and-scarcity-mentality.