

● 作者/Monica Dziubinski Gramling and Warren Korban Blackburn

● 譯者/周敦彥

● 審者/丁勇仁

營造多元兼容 的軍事場域

Buy Now, Get Paid with Diversity Later

取材/2021年第四季美國聯合部隊季刊 (*Joint Force Quarterly*, 4th Quarter/2021)

為能完全發揮多元化優勢，美國國防部必須培養包容性。而營造性別包容環境需付出有形和無形的成本。決策者必須現在就致力打破女性的職涯障礙，培養經驗豐富的多元化領導者。

美國國防部承認多元化可為聯合部隊帶來價值。在2015年，美國防部長指示要營造一個環境，讓所有人員有機會「盡其所能、勇於任事」。¹ 此外，這項指示還提倡「將整體部隊多元化與包容性的戰略願景，作為統一的核心價值以及軍文職人員的戰備要素」。有一個獲得充分研究與支持的概念，就是多元化團隊，可以針對問題提供更有想像力和創新性的解決方案。² 為了完全發揮多元化優勢，國防部必須目標明確培養包容性。在過去數十年裡，美國在強化包容性方面取得了長足的進步，例如，女性可以進駐國際太空站繞地球軌道運行，以及任職海軍潛艦執行深海巡邏任務。然而，還有一些障礙尚未清除。美國國防部必須解決有形和無形的計畫成本，以打造包容兼蓄環境。為使女性融入通常由男性主導的職業領域，需要在裝備、設施和程序等方面投入



2019年8月15日，維吉尼亞州美陸戰隊匡提科基地(Marine Corps Base Quantico)軍官候補學校(Officer Candidates School)，受訓人員於體能訓練期間以立正姿勢列隊。

(Source:USMC/ Phuchung Nguyen)

資源。決策者必須立即進行相關調整，以期建立性別包容的領導團隊。

性別整合成本

使女性融入傳統上只由男性組成的單位或環境，需要政府挹注資源。1994年的《直接地面戰鬥定義與派遣規則》(*Direct Ground Combat Definition and Assignment Rule*)，特別將提供「住宿和隱私」的成本，列為限制女性擔任特定職務的正當理由。³ 海軍以「投資報酬率」為由，不開放女性擔任已規劃除役之艦艇職位。⁴ 因此，儘管自2013年起，允許女性派任先前在作戰部隊中未開放之職位，相關政策亦耗時數年才得以實施。在2016年向女性開放「所有」職位整整三年之後，女性仍未完全融入某些單位。美國國防部為了支持在戰鬥單位和地點的性別混合團隊，已委託戰略層級的研究和工作小組進行釐清程序、設施、裝備和其他改變工作。美國政府問責署(Government Accountability Office)責成各軍種，於2013至2015年期間執行超過40項研究；這些研究耗

費了國家和國防部的經費、時間和勞動力時數。⁵

設施和裝備是女性融入原以男性主導職位的最大有形成本，而較無形成本，則包括在沒有現行程序情況下，尋求適切作法所需之時間和人力。其中最實質的改變是廢除了被稱為「編配規則」(Collocation Rule)的限制。此規則「依據準則需要，可以限制實際與直接地面作戰部隊有關之單位和職位不對女性開放」。⁶ 該規定於2012年廢除，並對女性開放了1萬3,000多個職位和額外的六個專業管道，同時允許她們在原先設計供男性使用之空間與程序的場所中工作和生活。⁷

開放供混合性別團隊使用的新場所，需要資源來改造住宿、盥洗室和廁所等設施。相關成本可能包括各式各樣的支援——從尋找區隔兩性共用露宿帳篷的防水布，到取得充當女性宿舍的建築物。領導階層可能會利用現有設施來容納環境中的女性。從財政的角度來看，重新調整現有空間的用途雖是一項低成本決定，但是仍有其他無形成本存在。執行部署任務的

人員經常根據各自的輪班表、執勤任務和執勤地點，與單位成員共用住宿區。當某處只有少數女性時，通常會安排讓她們共住一個房間或建築物內，而無法考量其個別階級、單位或專長等因素。因為這些女性很可能來自不同單位，且依照不同的輪班表工作，所以住在同一個狹小空間中可能會互相干擾睡眠。而睡眠不足可能會對士氣、工作表現和極為重要的工作場所安全，產生連鎖的負面影響。⁸ 目前分配住宿區的程序是針對同質性團隊所建立，因此領導階層必須投入時間，確保滿足女性住宿需求，而不會對達成任務構成不必要的障礙。

由於讓女性融入組織需要付出成本，因此資源有限的領導人可能將女性軍官排除在高能見度的機會之外——這並非出於刻意歧視，而是為了節省政府資源(例如，額外規劃、組織調整、相關程序，甚至採購)。在戰術層級，指揮官每天都要作出適切決定，以妥善安排戰地中兩性人員的住宿問題。從基本訓練單位到作戰部署，指揮官不得不調整

住宿規劃，並運用手中的資源「解決問題」。

職涯發展

當運用性別混合團隊時，可能會產生潛在成本或是造成效率不彰，特別是在傳統上只有男性的職務或場所工作更是如此。避免這些投資的決定可能對女性軍官的職涯發展造成負面的二階和三階效應(Second-and Third-order Effects)。簡言之，領導者基於成本考量決定，可能會無意間改變軍官的職涯軌跡。考慮以下假設的情況：兩名年輕軍官，自告奮勇參與情況嚴峻的敵火區高能見度部署任務。⁹ 囿於前進作戰基地設施限制，且現有隊員皆為男性，故指揮官選派男性軍官而非女性軍官前往，以減輕本來就很複雜的臨時部署後勤需求。當時這似乎是一個簡單而有效的決定，但結果是女性軍官錯過了寶貴的作戰經驗和知識累積——這可能導致她們職涯經歷不夠亮眼而錯失晉升的機會。

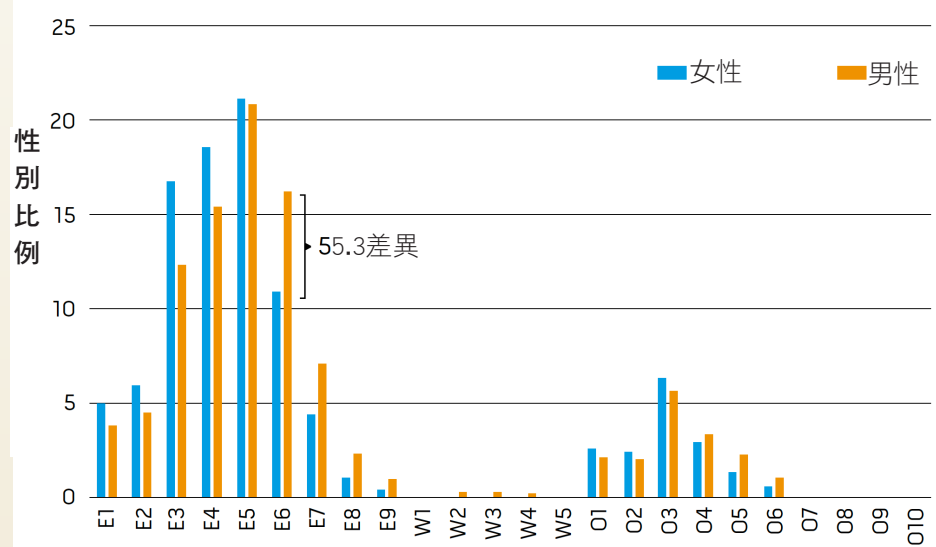
執行部署任務的男性軍官可在作戰行動中獲得學習機會，並展現領導能力。其指揮官據此頒發年度獎勵、勳獎章以及提出表現優異的報告。而另一位留在駐地的女性軍官也表現出色，並在穩定的非戰鬥環境中獲得了預期的年度獎勵和報告。雙方都很優秀，但是當這些記

錄被拿來比較時，在戰鬥環境中展現領導能力是更令人印象深刻的事蹟。數年後，這兩名軍官將互相競爭指揮職務。男性軍官是歷經考驗的戰鬥領導者，將根據記錄顯示的作戰經驗被選為指揮官。對所有軍種而言，指揮職的選任和成功，是職涯發展的決勝點。¹⁰

指揮職選任的二階效應，或是欠缺選擇，進一步使女性軍官所面臨的問題惡化：缺乏經驗。她現在錯過了獲得指揮經驗的機會。而接下來，這些軍官將面對專業軍事教育遴選的競爭，擔任過指揮職並具有作戰經驗的男性軍官，將很容易贏過沒有擔任過指揮職的女性軍官。這個狹隘的例子顯示，一個考量資源受限而看似微不足道的決定，如何對軍官的職涯發展產生二階和三階效應。錯失的機會有可能累積成為較不具競爭力的經歷，進而影響晉升為上校階(O6)。

表1的資料出自於2018年《國防諮詢委員會女

表1：海軍依照性別的階級分佈。



性服役年度報告》(Defense Advisory Committee on Women in the Services, DACOW-ITS)。其中顯示海軍男性和女性在特定階級的百分比。重要的是要比較不同階級的性別比例，而非只看不同性別人數，因為服役的男性遠比女性多。

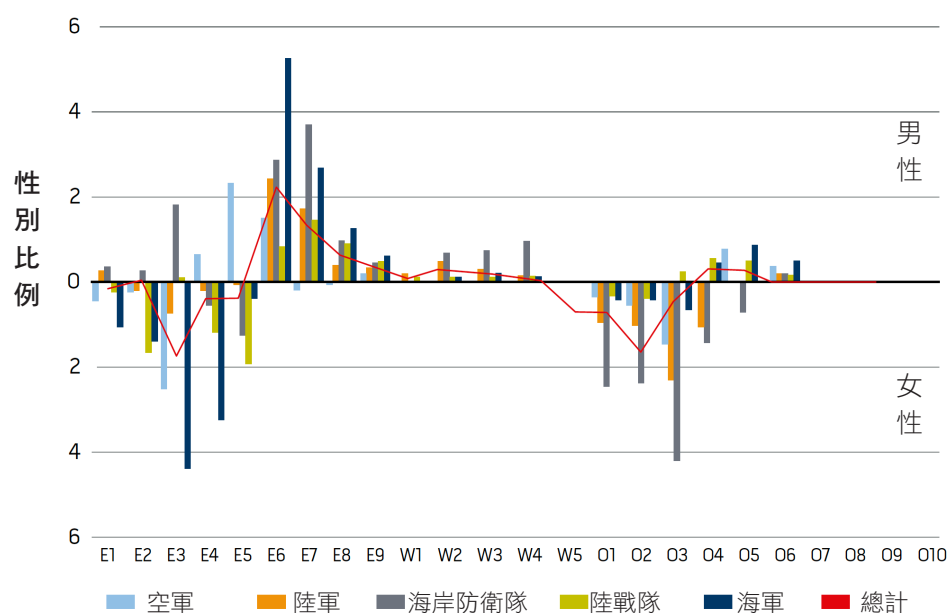
從表面上看，表1顯示了各階級相同之基本分佈，顯示各個階級的晉升趨勢相似。¹¹ 該年

度報告還為其他軍種提供了圖表。海軍的圖表顯示，各階級的男女比例差異最大，尤其是在上士階(E6)。海軍的上士階人員女性比例約為10.9%，男性比例約為16.2%，差異為5.3%。所有與職涯相關的因素都是相同的(例如，人員損耗、晉升機會)，因此這些百分比應該類似——然而數據顯示卻並非如此。

表2則強調各階級和各軍種的性別差異。表1中5.3%的差異，在表2上士階的部分顯示為最高峰值。美國國防部各軍種的趨勢以紅線(總體軍力)呈現，顯示上士至特等士官長(E9)和中校(O5)至上將(O10)等階級中男性的比例更高，而在二等兵(E1)至中士(E5)和少尉(O1)至少校(O4)等階級較低人員中，女性的比例更為集中。

但是，強調在特定階級中女性比例較低並不能

表2：性別：階級分佈。



說明存在這種差異的原因。已經有大量研究檢視女性在軍隊中的留營率，但是很少有研究探討留營率是否肇因於晉升潛力的差異。¹² 其實很難將留營率和晉升分開看待，因為軍職人員倘若不留營就不會受晉升。2016年蘭德公司的一項研究分析了與男女職涯發展相關的多種因素。研究人員無法從結果中論斷，家庭狀況(諸如結婚或有撫養人)在造成留營或晉升潛力方面與性別有關的差異。該研究的結論是，職務差異(如被分配的職涯領域)是中校階人員留營評審點的主要標的，而晉升為上校的主要標的則是部署任務的經驗。研究人員不斷指出，擔任關鍵職務和部署經驗的經歷對男性或女性而言，都與晉升潛力直接相關。如果因為資源考量，而妨礙女性軍官得到必備和寶貴經驗的機會，那麼她們將失去競爭力，無

法獲得關鍵職務、教育課程，以及最終晉升的機會。而上述圖表所描繪的趨勢仍將持續下去。

融入潛艦

2011年，海軍潛艦部隊運用各工作小組，設計了一項性別融合計畫，其中納入了相關程序、設施和裝備的準則；其執行成果顯示，當領導階層投入時間和資源致力營造包容性時，女性會有多成功。海軍的「沈默艦隊」曾經做了一件在111年歷史以來最戲劇性的改變，當時有四組女性水手登上懷俄明號(USS *Wyoming*)、喬治亞號(USS *Georgia*)、緬因號(USS *Maine*)和俄亥俄號(USS *Ohio*)等四艘潛艦報到。¹³ 高層領導精心制定了實施計畫，使第一批女性水手於該年登上了俄亥俄號。¹⁴ 一名具備水面艦艇經驗的上尉(O3)補給官和一名受過核子訓練的中尉(O2)軍官同時報到。為了確保經驗成功，這些軍官必須精通各自專長，並且是相關領域的佼佼者，該補給官以前曾在水面艦艇上服役，並擁有通過考驗的領導能力。不久之後，女性水手也加入了潛艦的行列。

第一批人員的住宿很容易安排，因為補給官通常分配到一間兩人的官員住艙。由於約有十名軍官住在限制用途的廁所20呎範圍內，因此很容易安排共用的廁所。並有一個簡單的標示，示意有女性正在使用廁所。為了容納女性士兵，將兩間男兵廁所的其中一間整修擴大，原本的廁所則專門供女性使用。如此整修占用了人員在執勤之餘進行社交活動的「休息」空間，而且也要花錢。目前服役中的女性潛艦人員要求進行其他的修葺，以解決在工作場所面臨的身高或力氣方面的困

難。例如，為了適應女性潛艦人員的平均身高，少數潛艦降低了緊急空氣呼吸連接裝置的高度。海軍表示，所有未來的潛艦設計都會將性別納入考量。¹⁵

潛艦補給官(無論是男性或是女性)在任何潛艦上只有一次任期；那些有幸在潛艦服務的人，被公認是同儕中最優秀的，而且後續經常會被拔擢擔任競爭激烈的高能見度職務。擔任潛艦補給官一職，對於奉派人員在經驗、知識、經歷和晉升潛力方面，都會產生積極的影響。

受過核子訓練的潛艦軍官職涯經管(一旦被派遣至潛艦服務)，對可接任指揮職之通才兵科軍官(Unrestricted Line Officer)而言，通常會持續進行艦岸職務輪替，直到中、上校階被遴選為潛艦艦長。艦長職務是潛艦軍官職涯的巔峰，也是取得競爭將官職缺的門票。大約要到2026年，第一批女性軍官才有資格指揮海軍潛艦。¹⁶ 在首批的19名女性潛艦軍官中，有五人決定回到潛艦擔任部門主管：其中四名在輪機部門，一名在航海部門。這些是受過核子訓練優秀軍官的典型選擇。其餘14名女性潛艦軍官不是離開軍隊(或即將離開)，就是在海軍其他單位服役——其留營率幾乎與男性潛艦軍官相同。領導階層承認，在潛艦排定大修期間進行必要設備改裝，並在每一型潛艦上塑造訓練有素、不分男女團結一致的成員，耗時耗財。洛杉磯級潛艦由於艦齡老舊，將「屆齡汰除」(Age Out)而無須改裝；新型哥倫比亞級彈道飛彈潛艦刻正建造中，並充分考慮混合性別服役的因素。¹⁷

有女性水手焦急等待加入潛艦艦隊。¹⁸ 海軍每



2017年10月24日，在希臘蘇達灣海軍支援活動(Naval Support Activity Souda Bay)期間，波特號驅逐艦(USS Porter)的水手在損害管制競賽中使用管路補片(Jubilee Pipe Patch)。(Source: USN/ Krystina Coffey)

一型潛艦在推動混合性別整合的速度，將影響這些女性擔任高能見度職位以及從中獲得經驗的機會。對於耗費時間和資源進行整合規劃，為女性派任關鍵職務創造合宜的生活環境，此例可謂是成功的個案研究。為了盡量減少對任務的影響，成本考量和艦船維修期程都會審慎地相互配合。國防部必須支持未來的努力，取消女性進入

菁英潛艦部隊的人數限制。

建議

提供一個接受和包容兩性的環境極為重要。只是讓女性進入團隊並不能使其成為優秀的專業人員。美國國防部的人員有何作為可以彌補在財政拮据環境中可能存在的差距？國防部可以採取

以下建議，以實現多元化的價值：

- 投入經費和資源進行改裝和創造合宜的生活環境
- 教育決策者
- 檢討政策和程序以消除障礙
- 營造包容兼蓄的未來

國防部必須願意付出包容性措施的固有成本，例如升級或修改設施、裝備和程序。投入經費和時間讓女性融入部隊並不是新想法。在2016年的美國總統備忘錄指示，各機構優先提供資源，擴大女性和少數族裔的職業發展、關鍵職務以及職涯晉升機會。¹⁹ 對於未來的些微投資，將會在十年後形成一個更加多元化的高層領導團隊。

美國作家及詩人安傑盧(Maya Angelou)說過，「盡己所能全力以赴，當你知道天外有天，再更上層樓」。成功改變組織文化的關鍵是教育。國防部必須教育決策者，依據資源所作出的決定可能會對部門的多元化和包容性目標，以及軍職人員的職涯產生潛在的負面影響。國防部應敦促各層級的決策者(從戰術階層單位的部署任務負責人到國會議員)，考慮資源決策可能對性別包容所產生之連鎖反應。

國防部領導人應該檢討現行政策和程序，找出所有潛在的平等或職涯發展障礙。例如，適用於陸軍和陸戰隊的「領導職優先」(Leaders First)政策，同一軍種的資淺女性士兵在派任某單位之前，必須有女性領導職人員和訓練人員先加入該單位。²⁰ 其他軍種也附加了類似的非正式政策。例如，海軍要求在接納女性士兵之前，潛艦人員中必須有特定數目訓練有素和已

經融入團隊的女性軍官，如前揭融入潛艦案例所述。空軍還針對一些部署任務、飛彈和機組人員採取了非正式的兩位女性(two-woman)政策。領導者希望這些政策能從資源、後勤和安全的角度提供幫助；然而，此類指導方針可能會限制這些女性軍職人員的潛力，因為她們在競爭激烈的單位符合所有接納女性的規定之前就已經準備好了。

此外，原先為了支持全男性單位的不適切或過時程序，則必須加以釐清與更新。指揮官和士官幹部耗費太多時間來分析情況，以及決定如何以現有資源順利整合團隊；為這些領導者提供包容性團隊的程序可以減輕其負擔。國防部應該修改程序，並假定所有團隊都需要為男性和女性提供數量足夠的生活設施，而不只是預設的數量。例如，因為住宿容量的因素，某單位僅能容納八名女性任職就不恰當。必須要有一個支持混合性別團隊的程序，來處理任何數量的性別組合。預設特定數量的女性並不符合國防部的目標，而是要使最好的人員(不分性別)適才適任。國防部現在應該要更重視平等，而非擲節成本、效率和便利性。釐清並取消那些限制女性潛力的政策和程序。

國防部必須打造具有性別包容特性的聯合部隊，並根據所需修改目前和未來的措施，以適應性別包容的團隊。將成本納入未來的國防部武器系統、部署任務組合和訓練計畫(即便一開始會需要更多的經費)，將會產生多元性和包容性作戰人員群體的紅利。例如，在某些情況下男女通用的個人防護裝備尚可適用，但是有些項目則必須



2021年3月4日海軍聲納技術上士(水面艦)考芙琳(Allison Coughlin)擔任在太平洋上羅斯福號航空母艦的舵手。(Source: USN/Alexander Williams)

根據個人體型量身製作。國防部必須從一開始就考慮每個計畫、單位、部署地點以及職涯領域的性別包容性，並且將生活設施成本列入支持戰備整備的需求。

結論

營造性別包容的環境需付出有形和無形的成本。決策者必須現在付出這些成本，打破女性的職涯障礙，確保能替未來培養經驗豐富的多元化領導者。與性別包容性相關的各種費用包括顯而易見的研究贊助，乃至不太明顯的成本，諸如在住宿安排規劃和決策上所耗費的勞動力時數。前

文所假設的例子證明了一個基於資源看似無關痛癢的決策，如何改變個人職涯發展方向。國防部依照性別的階級分佈分析揭示了一個明顯且重要的趨勢。潛艦性別融合策略明確顯示，規劃並且充足的資源可以為女性軍職人員提供擔任關鍵職務的機會。

正如潛艦一例所示，建立深思熟慮、目標明確的性別包容計畫，並採納本文所提出的建議，將有助於

國防部確保女性軍職人員享有平等的機會。鑑於自 2013 年以來許多政策和程序的改變，許多領域已臻成熟，可以進行進一步的研究和定量分析。隨著國防部持續實施變革、投入資源以及實現性別包容，最終將因建立一支多元化和包容性的聯合部隊而受益。

作者簡介

Monica Dziubinski Gramling空軍中校是第375通信支援中隊隊長。Warren Korban Blackburn海軍少校是美國運輸司令部程式設計分析員。

Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission.

註釋

1. Department of Defense Directive 1020.02E, *Diversity Management and Equal Opportunity in the DOD* (Washington, DC: Department of Defense, June 8, 2015), available at <www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/102002p.pdf?ver=2019-03-11-081757-483>.
2. Stephen Frost, "Why Diversity Initiatives Fail," *HRZone*, October 20, 2017, available at <www.hrzone.com/lead/culture/why-diversity-initiatives-fail>.
3. Secretary of Defense memorandum, "Direct Ground Combat Definition and Assignment Rule," Washington, DC, January 13, 1994, available at <www.govexec.com/pdfs/031910d1.pdf>.
4. Lory Manning, *Women in the Military: Where They Stand*, 10th ed. (Washington, DC: Service Women's Action Network, 2019), available at <www.servicewomen.org/wp-content/uploads/2019/04/SWAN-Where-we-stand-2019-0416revised.pdf>.
5. Government Accountability Office (GAO), *Military Personnel: DOD Is Expanding Combat Service Opportunities for Women, but Should Monitor Long-Term Integration Progress*, GAO-15-589 (Washington, DC: GAO, 2015).
6. "Direct Ground Combat Definition and Assignment Rule."
7. Manning, *Women in the Military*.
8. Wendy M. Troxel et al., *Sleep in the Military: Promoting Healthy Sleep Among U.S. Servicemembers* (Santa Monica, CA: RAND, 2015).
9. 根據非正式調查之真實事件，當事人及該事件採一般性敘述以確保前述情況不公開。
10. *From Representation to Inclusion: Diversity Leadership for the 21st-Century Military* (Arlington, VA: Military Leadership Diversity Commission, 2011).
11. Defense Advisory Committee on Women in the Services, *DACOWITS 2018 Annual Report* (Washington, DC: Department of Defense, December 2018), available at <<https://dacowits.defense.gov/Portals/48/Documents/Reports/2018/Annual%20Report/DACOWITS%20Annual%20Report%202018.pdf>>.
12. Beth J. Asch, Trey Miller, and Gabriel Weinberger, *Can We Explain Gender Differences in Officer Career Progression?* (Santa Monica, CA: RAND, 2016).
13. "First Female Submarine Officers Prepared for Navy Challenges," *Military Hub* (2011), available at <www.militaryhub.com/article?id=369>.
14. Ray Maybus, memorandum for the Secretary of Defense, "Department of the Navy Women in the Service Review Implementation Plan," May 2, 2013, available at <<https://wiiisglobal.org/wp-content/uploads/2013/05/Navy-WISR-Implementation-Plan1.pdf>>.
15. Steven Beardsley, "First Female Officer Reports to Submarine USS *Minnesota*," *Stars and Stripes*, January 14, 2015, available at <www.stripes.com/news/navy/1st-female-officer-reports-to-submarine-uss-minnesota-1.323819>.
16. Jennifer McDermott, "Navy Hits Major Milestone for Women in Submarines," *Christian Science Monitor*, March 8, 2018, available at <www.csmonitor.com/USA/Military/2018/0308/Navy-hits-major-milestone-for-women-in-submarines>.
17. William Cole, "Navy Boosts Number of Women on Submarines," *Military.com*, May 8, 2018, available at <www.military.com/daily-news/2018/05/08/navy-boosts-number-women-submarines.html>.
18. Laura Towle, commander, Submarine Force Atlantic, Women in Submarines Representative, interview by Warren Korban Blackburn, May 5, 2019.
19. Presidential memorandum, "Promoting Diversity and Inclusion in the National Security Workforce," Washington, DC, October 5, 2016, available at <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/05/presidential-memorandum-promoting-diversity-and-inclusion-national>>.
20. *HQDA Execution Order 097-16 to the U.S. Army Implementation Plan 2016-01 (Army Gender Integration)* (Washington, DC: Headquarters Department of the Army, March 9, 2016), available at <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/WISR_Implementation_Plan_Army.pdf>.