



FOCUS

專題報導

● 作者/Jim Moses ● 譯者/王建基 ● 審者/馬浩翔

培養內外兼備 的海軍戰力

The Navy Lacks a Culture of Purpose

取材/2021年7月美海軍學會月刊(*Proceedings*, July 2021)

1945年5月美海軍碉堡山號(USS *Bunker Hill*)在沖繩外海遭神風特攻隊自殺攻擊。

美海軍欲建立堅強戰力，不應只加強人員技術訓練，其他在內涵素質、戰略分析或文化意識等面向，也應併重之，唯有在內外兼備下，人員與戰力部署才算完整。



美海軍因整體戰力下降，於2017年肇生多起艦艇碰撞事件，圖為同年美海軍第七艦隊馬侃號飛彈驅逐艦(USS *John S. McCain*)於麻六甲海峽肇生之海上事故。(Source: USN/ Joshua Fulton)

大家都認同海軍軍官團已喪失許多必備特質，包括專業、訓練等等——甚至連睡眠管理也做不好——這些都是整體能力下降的徵兆。肇因於2017年發生多起艦艇碰撞事件，目前各界均將矛頭指向水面作戰部門的軍官，尤其是初級軍官。有幾位高級官員為此遭受撤職處分，其中數人的處分理由實在牽強。或許此處分是按照約翰生 (Samuel Johnson) 的推理而作：「視情況而定，閣下，一個人知道14天後要被處以絞刑時，便會因而高度集中

精神。」各界所提意見與應處之道不可勝數，全都反映出大家對這些問題、所宣稱的問題肇因，以及可能解決方案，在在都對海軍整體「文化」提出質疑。

就高級領導人而言，就是戰略思想方面的問題，其當前解答就在《海上優勢》(Advantage at Sea)這部三軍海洋戰略。¹ 雖然其中對各項中、長程目標有詳盡說明，但這份最新戰略，似乎欠缺1986年《海洋戰略》(Maritime Strategy)所制定的標準，而各界咸認此標準就是成功結束冷戰的關鍵機制。若言

《海洋戰略》是雷根總統「為勝利而戰」信念之核心，一點都不為過。²

這件往事凸顯出海軍欠缺一種「為何而戰」的文化；有哪位海軍官兵能回答「我為甚麼在這裏」這個問題？對1980年代的海軍官兵來說答案十分清楚，那是因為美國戰略已融入海軍、美國民眾，以及最重要的蘇聯領導人的心神之中。³ 從打擊群指揮官到值更聲納手，人人都知曉自己在此戰略中所扮演之角色。

反觀今日，美國登上世界唯一超強寶座已歷30年。1992年《……從海上出擊》(……From the Sea)取代《海洋戰略》，並連同其他戰略文件，在世界權力結構從雙極迅速轉為單極、多極，再到今天無論是何結構之際，試圖定義海軍角色。在險惡的海上情勢與變幻多端的局勢中，有哪位官兵能同樣回答「海軍該做甚麼」這個問題？

1986年《海洋戰略》是當初使海軍官兵對於其該做「甚麼」有共同認知關鍵：那就是準備好對蘇聯作戰。在瞭解「做甚麼」之後，接著就只需要知道

「怎麼做」，這點《海洋戰略》會告訴他們。該戰略提出一套投資戰略——兵力結構、現代化計畫、研究發展，以及後勤支援。同時也公開宣示一套作戰架構——海軍將如何落實訓練、作戰與戰鬥（若有必要）任務。種種演習、兵推與詳盡分析作業，驗證各項作戰概念、兵力結構，以及支援能力與計畫，並時刻加以精進。⁴ 無論是實戰計畫、感知管理演練，或只是預算核實，都毫無疑問是在培養一種「為何而戰」的文化。如今還有這種文化嗎？

西爾格(Ryan Hilger)少校在其極具見地的論文中，對此狀況提出看法，他認為應該要保存一種文化「生態系統」，從中創造各種有效戰略。他建議復設「總諮詢委員會」(General Board)，恢復「戰略研究小組」(Strategic Studies Group)，並讓海軍戰爭學院重新把重點放在戰略與戰術方面。西爾格總結某篇獲獎海軍軍史論文，並支持該文各項觀察所得，那就是相較於20世紀初期的那種長期軍官生涯發展路線規劃，當前以「戰術中校指揮職」為目標的生涯路線，會導致「官兵海軍戰術與作戰戰略素養培育不足」問題。⁵

然而，西爾格提及應該建立的生態系統，絕對無法一蹴可幾，而必須悉心加以培養，方能逐步成熟到讓指揮鏈中的所有人，都能回答那個重要問題。持續引領大家創造並保有此文化動力，以及《海洋戰略》與支持此戰略之兵力架構成功主因，均來自前海軍部長雷曼(John Leman)。他任職六年有餘，是後冷戰時期以來任職第二久的海軍部長。相形之下，之後確認就職的13位部長，平均任期只有711日。⁶ 隨每任領導者變化的那些「本

日戰略」，不僅最不具實效，而且還會產生最嚴重反效果。此外，真正的戰略必須克服幾乎所有地緣政治背景下最劇烈的局勢變化。未卜先知或許做不到，但至少遠見可以。

別低估左右預算編列的人

在主張重振文化與戰略時，西格爾呼應一項長久以來的信念，那就是形塑戰略思想的過程，受到太多預算編列人員阻礙，卻沒有幾個戰略家予以關切。雷曼在就任時就注意到，「計畫產出與預算編列作為早已凌駕於戰略之上，並佔用海軍部本部八成五的人力……構想思考與戰略毫無一席之地。」⁷ 瓦特金斯(James Watkins)與海沃德(Thomas Hayward)上將對雷曼所言也深表同感，在西格爾回顧這兩位將領的觀點時，他對於今天預算再次「成為海軍戰略方向的主要驅動力」而深感悲痛。

然而，要讓海軍改變其將預算視為問題根源之想法並不容易，因為連雷曼自己都指出，戰略與預算兩者密不可分：「戰略是一套指導海軍部如何花錢的分配與優序邏輯。」⁸ 沒有戰略的預算就只是預算而已，正如一套沒有戰略的兵力架構（無論是350艘、500艘，還是幾艘戰艦），不過就只是個數字——這跟碰運氣沒兩樣。

要擘劃出一套戰略，只要讓幾個頭腦清楚的人有時間去思考便成，但要適切監督海軍預算，卻要動用五角大廈五分之一的人力，花上許多時間才能做好。海軍軍令部之長官與參謀，必督導全軍落實〈未來國防施政計畫〉(Future Years Defense Plan)各年度預算案之各項主計畫與分



美海軍官校學生在橡樹嶺號(USS *Oak Hill*)上利用艦隊運動圖紙規劃航點。有人批評，當前以「戰術中校指揮職」為目標的職涯路線，會導致「官兵海軍戰術與作戰戰略素養培育不足」問題。(Source: USN/ Jessica Dowell)

支計畫（今天就是如此）。若有預算不足之處，承辦官員便須詳細說明這將對海軍執行任務能力方面造成何種衝擊。如果正如西格爾所主張，如今戰略這條狗已受預算這條尾巴指揮，那出錯的就不是預算編列過程。無論有無指導戰略，我們還是要注意錢夠不夠用。對在每天在為「昨日屆期」的諸多項目而案牘勞形的資源管理人員而言，他們才不會用戰略角度去看問題，因為那不是他的「工作」。

創造、維持與培育文化

有關討論海軍有哪些問題的諸多論述，都在尋求協助。其中指出，海軍（就算以前曾經聰明過）恐怕再也無法聰明地工作，只能埋頭苦幹，而且有可能是辛苦地做錯的事。在上述文章的作者思考海軍是否該「多招募一些官兵」，還是堅持要「送最優秀的軍官至海軍戰院深造」時，那麼這些問題就是出狀況的徵兆。⁹ 過去100多年來，海軍很少像今天這樣毫無戰略目標可言。自1906至1945年，海軍依循「橙色作戰計畫」（War

Plan Orange)及其先前各項計畫所揭櫫的各項指導原則建軍備戰，對這些思慮周延的戰略指導，尼米茲(Chester Nimitz)上將指出，「完全沒料到的」只有神風特攻隊。¹⁰

甚至再經同盟國共同決定，將擊敗希特勒列為首要的「歐洲優先」決策，也沒偏離橙色作戰計畫中的太平洋戰略，僅將整體時間表稍作調整而已。¹¹ 同樣在冷戰時期，美軍也是基於在各陣線反制蘇聯擴張、嚇阻核戰的大方針進行戰備整備。雖然落實該國家戰略的形式甚多——包括圍堵、低盪與相互保證毀滅政策——但整體大方向十分明確，而《海洋戰略》就是海軍的最高指導原則。

培育一種新文化，絕不能只是「照章行事」：「我們按照建議舉行各項專題研討會，所以就會有新文化產生。」如此做只能透過各種今日已理所當然主導當前溝通的「主義」——種族主義與性別主義等——加以「培育」。從「海軍官校校友會」(Naval Academy Alumni Association)亟需成立特別委員會，專門處理校友文化、多樣性

與包容性等議題這件事來看，便可明顯看出這種照章辦事的陋習，是如何澈底侵蝕海軍人的腦袋。¹² 即便不是這些問題本身定義文化，善加解決也很重要。這不只對天天受罪的那些人來說重要，更重要的是所提出之解決辦法，能為精進後的海軍文化，奠定核心、立足根基。

僵化的垂直式組織下的各兵科，同樣也對海軍文化造成負面影響，往往是全面性，在讓海軍無法在一致戰略觀點下處理預算事宜，其所造成的問題特別嚴重。上述都是老生常談；垂直式組織文化，至少可追溯至波特(David Dixon Porter)上將的年代。他素來追求一種「反規遠見」(Inverted Visionary)，並盡全力讓船帆儘量保持「精神潔淨」。¹³ 「艦砲俱樂部」(Gun Club)、「柴油船永流傳」(Diesel Boats Forever)，以及「人人都該用神盾」(Aegis/everybody else)心態(最後的那種心態只有冷戰結束時提早退伍、屬於前神盾水面作戰艦時代的軍官才會予以防範)則是近期主流思想。各類作戰領域加速引進無人載臺，以及在網路作戰環境不斷擴展下所形成的不對稱作戰能力，給吾人一個機會再思，是哪些作戰裝備把海軍官兵視作「操作員」。

從根本做起

然而，在所有自我省思與指責他人的言論中，卻沒人問(至少沒人公開問)軍官教育在这一切扮演何種角色。但所有軍官來源，包括美國海軍軍官官校、海軍預備軍官訓練團、軍官候補學校，以及直接任官機構才是該提出這個問題的人。由於海軍軍官學校是唯一負責未來軍官全時教育

的軍官來源，且其任務是培育畢業生，使其有朝一日「承擔指揮最高責任」，所以按理自然是會期望該校帶頭傳授並培育海軍戰略思考能力。無論是天生還是後天培養，所有戰略家都需要接受教育。而且有助於發展開闊、批判性思考能力的「博雅教育」(Liberal Education)，這對多面向戰略思考能力而言，無疑至關重要。

1930年代的橙色計畫——也就是當年的《海洋戰略》——由許多工作階層軍官做出諸多具體貢獻，最後他們都在第二次世界大戰期間肩負最高責任。¹⁴ 他們全是畢業於海軍軍官學校，雖然戰間期的美海軍規模還很小，只有官校這麼一個職業軍官來源。然而，冷戰結束後才得知《海洋戰略》的主架構是由布朗大學(Brown University)畢業、海軍預備軍官訓練團出身的史瓦茲(Peter Swartz)海軍上校(國際關係學士)所主導。他的職涯路線迥異於傳統海軍軍官，使其具有批判思考能力。¹⁵

但或許值得一問的是，為甚麼海軍軍官學校無法培育出如《海洋戰略》主筆般的人才。這或許要歸咎李高佛(Hyman G. Rickover)上將。海軍官校近幾十年來聲名鵲起，今日已到咸認是世界級教育機構的程度。但先期畢業生還記得當年李高佛不斷對校方施壓，要求強化科技教育，以為其不斷成長的核動力艦隊計畫提供「合格」候選人的諸多行徑。正如雷曼部長觀察所見，「到了1975年，他對課程之控制……可說是一手掌握……迫於李高佛的執迷，我們培育出一個世代的海軍軍官……受過良好的科技與工程訓練，(但)大多人在思維理則與人文方面，根本是文盲。」¹⁶ 而且並



非只有海軍官校才如此。從任何一個角度來看，史瓦茲是個特例，但比起50年以前，海軍預備軍官訓練團培育出像他這樣人才的機率，已經小了很多。根據海軍指出，今天大約有八成五的海軍預備軍官訓練團獎學金，是發給第一類組與第二類組(科技、工程與數學科系)學生。並非所有的海軍預備軍官訓練團學生都獲頒獎學金，但取才重點相當顯而易見。¹⁷

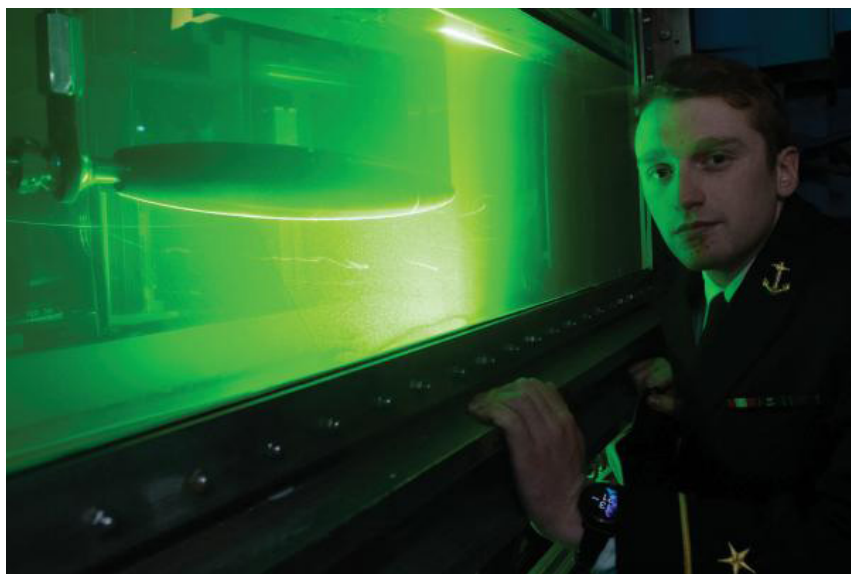
近幾十年來，海軍對人文學科方面的重視時好時壞，但卻一直很重視科技，這亟可能對海軍官校與海軍預備軍官訓練

團學生在追求其他學問之能力——如戰略思考——造成不利影響，海軍官校頗負盛譽的「三叉戟學者計畫」(Trident Scholar Program)就是個例子。該計畫始於1963年，旨在「為精心挑選出之能力特優官校生，提供大四生獨立學習研究之機會」，至2021年已培育出584位「三叉戟學者」。歷年研究題目可列入人文類的不到一成，而且在這些可列入人文類的題目中，不到一半屬於「戰略與政策」範疇。¹⁸換句話說，將近60年來，只有24個未來領導人曾對戰略進行充分思考，而且才花上一年深入鑽

研，即便該校已有堅實的政治科學課程，且其年度「海軍軍官學校國際事務研討會」(Naval Academy Foreign Affairs Conference)，早自1960年代起已是此類大學生研討會之翹楚。

如果海軍是要「透過招募、教育、訓練與留營來維持世界一流海軍」，那麼海軍軍官學校及其他軍官班隊就應調整火力方向，轉而針對那些妨害戰略性、有目標之文化發展等這類問題進行攻擊。¹⁹海軍軍官學校已採取一項轉向措施，那就是由「海軍軍官學校校史館」(Naval Academy Museum)出資、歷史系新開辦的「海軍歷史兵棋實驗室」(Naval History Wargaming Lab)，讓官校生在相關課程中認識戰略的各種要素。²⁰此一構想不僅及時，也極具價值，但令人費解的是，為何課程是由歷史系開辦，又何以是由「校史館」出資。

若要百尺竿頭、更進一步，學有所成，並且在戰略領域展露頭角之三叉戟學者(現在或許也該納入海軍預備軍官訓練團)，應於畢業後立即施予深度教育，包括保送海軍戰爭學院，或



美國海軍軍官學校之「三叉戟學者計畫」，凸顯出全海軍過度重視科技的怪象，這會使軍官教育無法培育出能夠應對戰略問題之海軍官員。

(Source: US Naval Academy Flickr)

送往「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)等智庫，甚至是國家安全會議實習。如果官校生能獲頒「羅德獎學金」(Rhodes Scholarship)或「馬歇爾獎學金」(Marshall Scholarship)，那麼三叉戟學者亦應能申請到主要由大學程度學生從事之工作，在上述菁英階層中像初級軍官一樣做出實質貢獻。

在所有人共同努力下，方能建立一種顛撲不破、歷久不衰的目標文化，但這要從海軍未來領導者接受教育的第一天做起。這種文化必能產生一種能被執行者、出資者(美國民眾)，以及赫然發現此一文化所蘊含目標的那些人所能理解的戰略。鑑諸1986年《海洋戰略》，此文化必能建立起來。只要再一次確立明確戰略方向，全海軍上下就能回答這個問題：「我為甚麼在這裡？」

作者簡介

Jim Moses備役中校係美國海軍軍官學校1969年班，於《海洋戰略》頒布前後，任職於海軍軍令部副部長室(主管水面作戰)反潛作戰處。

Reprint from *Proceedings* with permission.

註釋

1. U.S. Navy, *Advantage at Sea—Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power* (Washington, DC: December 2020).
2. Norman Friedman, *The Fifty-Year War: Conflict and Strategy in the Cold War* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000), 452.
3. John F. Lehman Jr., *Oceans Ventured: Winning the Cold War at Sea* (New York: W. W. Norton & Co., 2018), 89.
4. Lehman, *Oceans Ventured*, 152. For a specific example, see Antisubmarine Warfare Division, Deputy Chief of Naval Operations (Naval Warfare), *Antisubmarine Warfare: Meeting the Challenge* (April 1990), 52.
5. LCDR Joel Holwitt, USN, “Recapturing the Interwar Navy’s Strategic Magic,” *Naval History* 31, no. 5 (October 2017).
6. “Secretaries of the Navy.” History.navy.mil/browse-by-topic/people/sec-nav.html.
7. John F. Lehman Jr., *Command of the Seas* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1988), 128.
8. Lehman, *Command of the Seas*, 127.
9. Rik F. van Hemmen, “The Navy Needs Mariners,” U.S. Naval Institute *Proceedings* 146, no. 2 (February 2020): 15; CAPT Jamie McGrath, USN, “Send the Best Officers to the Naval War College,” U.S. Naval Institute *Proceedings* 144, no. 8 (August 2018): 14.
10. Edward S. Miller, *War Plan Orange: The U.S. Strategy to Defeat Japan 1897–1945* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1991), 356.
11. Miller, *War Plan Orange*, 8.
12. Naval Academy Alumni Association Board of Trustees, “Special Committee on Alumni Culture, Diversity and Inclusion.” www.usna.com/news/botspecial-committee.
13. Donald Canney, *The Old Steam Navy*, vol. 1, *Frigates, Sloops and Gunboats 1815–1885* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1990), 145.
14. Miller, *War Plan Orange*, appendix.
15. CDR Christopher Nelson, U. S. Navy, “A Naval Strategist Speaks,” U.S. Naval Institute *Proceedings*, 145, no. 5 (May 2019): 56.
16. Lehman, *Command of the Seas*, 26.
17. U.S. Navy, “Navy Reserve Officer Training Corps,” 2011. diversity.defense.gov/Portals/51/Documents/Resources/Docs/ROTC/Navy%20ROTC.pdf.
18. U.S. Naval Academy Trident Scholar Program, www.usna.edu/TridentProgram/index.php.
19. U.S. Navy, *Advantage at Sea*, 22.
20. “Naval History Wargaming Lab to Open Spring 2021” *Shipmate*, U.S. Naval Academy Alumni Association 83, no. 7 (October 2020): 8.