

一將難求

美軍人才管理謬誤及改革之道

提姆·凱恩
(Tim Kane)

國防部譯印



原書名

Bleeding Talent:
How the U.S. Military Mismanages Great
Leaders and Why It's Time for a Revolution

作 者

Tim Kane

出版時間

2012年

出版者

Palgrave Macmillan

Bleeding Talent by Tim Kane.
Copyright © 2012 Palgrave Macmillan

Acknowledgement:

First Published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title Bleeding Talent by Tim Kane. This edition has been translated and published under licence from Palgrave Macmillan. The author has asserted his right to be identified as the author of this Work.

This edition arranged with Palgrave Macmillan Ltd U.K. through Big Apple Agency, Inc., Labuan, Malaysia.

Traditional Chinese edition copyright © 2016
Administration Office of Ministry of National
Defense, ROC

All rights reserved.

本書獻給美國空軍官校一九九〇年班的弟兄和姊妹

目錄

謝 辭	7
引 言	9
第一章 世說警語	19
第二章 軍事領導力的悖謬	55
第三章 具備企業精神的軍人	87
第四章 離退潮	121
第五章 這不是做生意，而是人事作業	153
第六章 贏了戰鬥，輸了戰爭	197
第七章 強制	223
第八章 戰爭機器	251
第九章 功績評量	273
附 錄 西點軍校畢業生問卷調查	297
註 釋	319
參考書目	345

圖

圖2.1	應募士兵居住地區的收入狀況	61
圖5.1	陸軍組織循環週期模式	163

表

表1.1	西點軍校1989至2004年班畢業軍官認同目前人事體系……	27
表1.2	美國軍官晉升比例	45
表2.1	陸軍軍官人事架構(2011年8月)	65
表4.1	您離開軍中的理由為何?如果對以下事由確實攸關您選擇退伍的重要原因,請您表達同意或不同意。	138
表A.1	最優秀的軍官是否寧可選擇提前離開軍隊,也不願服滿軍職的最大年限?	298
表A.2	各年班調查結果	299
表A.3	論資排輩與論功行賞在所有晉升體制中的消長。假如1代表所有論功行賞,而10代表論資排輩,則相較於民間團體,你如何評量美國軍方的晉升體制?	300
表A.4	請就軍方培育具備「創新與企業精神」領導力的不同面向給予評等(A:卓越、C:尚可、F:失敗)	302
表A.5	你的單位重視(曾經重視)創新思維與新觀念:同意或不同意。	304
表A.6	提升企業精神的領導力,美國軍隊應該……	305
表A.7	根據你的經驗,下列哪個軍種的軍官比陸軍更具備企業精神的領導力?	307
表A.8	你選擇離開軍隊的理由為何?你同意或不同意下列項目是你做出這項決定的因素(如果該項目受訪者無服役經驗,抑或仍為現役軍人,則請跳過)。	308
表A.9	你同意下列哪一種表述?(圈選符合者)。目前軍中的人事體制……	310
表A.10	目前軍方最優秀的年輕軍官出走比例是否對國家安全造成傷害?	310
表A.11	目前軍方最優秀的年輕軍官出走比例是否導致將級軍官的適任性降低?	311
表A.12	請問你是否同意以下表述?許多離開軍隊的最優秀的軍官原本會選擇……	312
表A.13	請問你是否同意下列關於軍隊變革的論點?	313
表A.14	何種軍事績效考評制度將獲致更好、更具企業精神的領導力?	314
表A.15	各年班調查結果	317
表A.16	各年班最高階級	318

謝辭

我要向美軍男女將士們表達內心的感激之意，這其中包含了退役及現役的各階官兵，感謝他們願意將個人的軍旅經驗分享給我。戰亂時期，美國志願役將士的犧牲奉獻令人發自內心感到景仰，而本人在此所表達的言論，則是希望能夠如實呈現出各種多樣性的觀點。我要特別感謝二五〇位畢業於西點軍校的軍官，他們對於我在二〇一〇年底所做的兩項調查給予回應。我也要對另一組海軍官校畢業的軍官表達謝意，他們參與了類似的調查活動，並獲得相似的結果，然而我卻無力加以彙整出充分的樣本，以致於無法在此書中加以刊載。

特別感謝許多幫我設計問卷，以及針對關鍵議題提出深思熟慮見解的人們。他們分別是James Carafano, Mike Carter, William Casebeer, Scott Clemenson, Kyle Davis, Joe Deane, Anthony DeFoto, Dean Dorman, Jason Dempsey, Nathan Estruth, Guy Filippeli, Alyse Freilich, Scott Halter, Grover Harms, Warren Hearnes, Steve Kiser, Beau Laskey, Robert Litan, Mike Meese, John Nagl, Shawn Olds, Kelly Perdeu, Jeff Peterson, Jeff Philippart, Dan Rice, Robert Strom, Troy Thomas, Don Vandergriff, Josh Weed, Russ Laraway, Elad Yoran。這其中有許多人還個別針對原始文稿

提供了彌足珍貴的回饋意見。

寫作此書時，我曾受惠於那些提供建言的美國陸軍現役軍官們，但為了保護他們的軍旅生涯，我必須在此姑隱其名。許多人從戰場上或從國防部寫電子郵件給我，並且要求匿名。有些人則是在電話中跟我懇談了數個小時，卻等了好幾個星期，才得到我姍姍來遲的回應。謝謝你們對我的信任與耐心。

在構思及寫作此書期間，我在卡夫曼基金會(Ewing Marion Kauffman Foundation)服務，謹此由衷感謝Bob Litan及 Carl Schramm所給予的支持。我目前服務於哈德森學會(Hudson Institute)，感謝學會在我完成手稿並交付發行作業時，給予親切的支持。

有麥克米蘭出版社(Palgrave Macmillan)的Laurie Harting當本書的編輯，實在非常幸運——她充滿耐心、聰慧且超級會鼓勵人。感謝麥克米蘭出版社在本書出版過程中所有惠我良多的同仁，尤其是Leigh Westerfield協助的文編工作。安德森學會的Evelyn Smith和Naoko Funatsu在編輯最後階段提供了相當棒的支援。我的好友Mindee Forman是位令人欽羨不已的編輯高手，她在很短的時間內就能把原始初稿的立論修改得更有力道。此外，我不禁要向馬沙來昂作家經紀社(Marsal Lyon Literary Agency)的Jill Marsal表達滿滿的感謝之意，感謝這家代理商願意為我冒險，採用這項計畫。也感謝《大西洋》(*The Atlantic*)期刊的編輯，他們刊印我最初發表的文章，造成迴響。我的論文初稿經過好友Ben Wildavsky兩度妙筆潤修後，著實令我感到敬佩不已。

最後，我要感謝我的妻子Hiromi，以及我們四位心愛的孩子(Sean, Naomi, Katherine, Lauren)。感謝你們給我的愛與支持。

引言

九八八年夏天，吉姆·寇耶(Jim Coyer)和我在新居的後陽台上一邊啜飲啤酒，一邊俯瞰聖地牙哥的峽谷美景。吉姆和我四年前共同創立了尼可科技(NeocorTech)，這家軟體公司雖說是做生意，但多半也是為了興趣。而且，我們當時還正為了賺進一百萬現金而浸淫於喜悅之中。吉姆分得三分之一，我分得三分之一，其他的合夥人及員工分得三分之一。然後，我們竟然忘了山姆大叔(指美國政府)也要三分之一所得稅這檔事。如此一來，我和妻子賺得錢只夠剛好打平四年來的支出，卻沒辦法給自己發薪水或買份健康保險。這還意味著我們能買三樣遲遲未能下手的東西：一棟有後院的新房子，好讓我為兩個孩子造個沙坑，一隻小狗、最後還能添購些新的襪子和內衣褲。

那一年，我們的稅率從最低級距衝到頂標(隔年又回到最低級距)，但我對山姆大叔分到的那一份沒甚麼好抱怨的。多虧了美國政府，我才能就在讀空軍官校時結識吉姆。對我而言，軍校是個特殊的地方，我在此處所遇見的青年男女，注定將不僅止是朋友關係，更是彼此的弟兄和姊妹。

軍校生吉姆·寇耶當年新生報到時分在我的隊上，而且基本上儘

管我是因為第一年經常整他而熟識，但我也知道他是我所見過最聰明、見解最精闢、最具競爭力的人士之一。就像大多數軍校生一樣，吉姆和我夢想著駕駛太空梭，為國領軍作戰、推動尖端科技領域、開創安定而民主的世界……林林總總諸如此類的小事。我們當年自詡為冷戰鬥士、雷根總統的子弟兵，準備要跟蘇聯決一死戰。於此同時，我們也在宿舍偷喝啤酒和把妹。直到今日，我們還會笑談當年的拳擊課、障礙超越訓練、早餐行進儀式、吐口水擦亮戰鬥靴、禁足罰勤、鼓舞士氣，同時做好因應任何挑戰的準備——就像所有一年級新生只能回答七句話的其中一句——「報告長官，沒有理由！」

韶光荏苒，歷經十年、一家公司、一大堆啤酒之後，我不禁想要有新的夢想。我在和吉姆高舉海尼根乾杯時對他說，「接下來要做什麼，你心中有譜了，對吧？」

「你心裡已經在想另一家公司了嗎？」吉姆問道。他咧著嘴，臉上掛著笑容，準備肩負起世界重任。在我眼中，這是在其他人的臉上所見不到的表情。那就是信任。這傢伙讓我願意為他赴湯蹈火，而他也願意為我萬死不辭。就算在商言商，你又怎能將信任這種東西拿來秤斤論兩的估價呢？

「你知道的，網路隱私權，這會是一門大生意。」吉姆負責程式，我負責行銷、業務、會計、法務、稅務，還有交涉。我們踏實築夢，幾天之後，共同創立了enonymous.com這家網路公司。

儘管聖地牙哥根本談不上像矽谷這般的科技界麥加之地，吉姆和我在當地的投資業界算是小有名氣。一百萬美元算不上大新聞，但我們也是刻意保持低調。我們的第一間公司完全沒有尋求創業投資。一分一毫都是靠血汗打拼賺來的。然而當時已經是一九九八年，所以創業

資金急欲尋求新的交易，以及事業有成的企業。幾周之內，吉姆的程式工程已經展開，而我也準備好要到城裡進行簡報。

就這樣，我遇見了泰德·亞歷山大(Ted Alexander)，這也正是我寫這本書整起故事的開端。

海豹部隊

使命投資(Mission Ventures)是一家位於索倫托美沙(Sorrento Mesa)北方現代經貿園區的小型創投公司，辦公室景觀可以遠眺加州濱海沿著太平洋交會的兩條高速公路。據說他們跟一家迅速崛起的網路公司剛剛談好一樁大買賣。某位朋友幫忙打了個電話。使命投資公司立即對此表達興趣，並請我們去開簡報會議。開會當天，我決定穿上我的幸運衣，一件繡有空軍官校校徽的白色馬球運動衫。我開著我的老爺鈺星汽車進入停車場(我們沒有足夠的錢買新車)，並由一位金髮美女陪同來到一處玻璃全景的會議室，裡頭放著潔淨無瑕的長型會議桌，搭配著看來比我車子還要貴得多的座椅。金髮美女為我送上飲料，幫我把筆電裝好，並告知我，「待一會兒泰德就會過來。」

我猜這位泰德·亞歷山大應該會讓我等個十五分鐘，他是公司指派來聽我推銷的資淺合夥人。當你需要資金的時候，他們就會叫你先等等。這就像在舞蹈中的一段舞步。

約莫半小時後，走進來的這個人身穿著投資風險專家的制服。高檔的卡其休閒褲搭配扣領襯衫，捲起來的袖口露出淺褐色的皮膚。不過似乎有甚麼地方讓我覺得怪怪的。這個人太友善、太讓人有信任感，還有他的髮型剪得太短，而且下巴像是從花崗岩切下來那般堅硬，他開

口說道，「抱歉來晚了。」他握著我的手，咧著嘴，臉上掛著笑容。該死，我覺得我像是在看著吉姆。

我做完簡報後，泰德表示他喜歡我的產品，接著引見我跟高階合夥人會面，詢問我們手頭上有多少資金，資金消耗率如何(我根本不知道那是甚麼意思)，以及我是否願意很快達成交易。他們需要時間進行投資風險評估(due diligence)(我從沒聽過這個專有名詞，所以我聽成 doo-doo diligence)(編案：doo-doo為美俚語，指動物的糞便)。最重要的是，他們要在一兩周內跟我再次會面。當我們握手道別，泰德說道，「你的襯衫挺好看的。」

我恍然大悟。我放開他的手時指著他右手的一顆大戒指說道，「嘿，泰德，那是甚麼？」

他的表情跟吉姆的大笑一模一樣，「海軍官校，八八年班。你呢？」
「我是空軍官校，九〇年班。」

他鄉遇新知

一年後，泰德邀請我參加一場軍校畢業生的周末聚會，來賓都是離開軍旅後從事網路創業的退役軍人。泰德在使命投資公司的辦公室舉辦了這場非正式的聚會活動。受邀來賓包含西點軍校或美國海軍官校的畢業生，這些人曾服役於突擊隊或海豹部隊、擁有哈佛大學或華頓商學院的碩士學位，當時在矽谷或曼哈頓工作的投資專家。我在各方面都有沾到一點邊：美國空軍官校畢業生、當過情報官、當時正在攻讀經濟學博士學位，同時也是一位創業家。即便分別來自不同背景，但我們卻共同擁有一套相同的價值觀與跟許多美國人較不同的經驗。沒

錯，我們的確是一群陌生人：一群在私部門陌生之處彼此邂逅的陌生人。

自從那次週末之後，這個團體的規模愈來愈大，對我的重要性也日益提升。他們都是我最好的朋友和最信任的夥伴。丁·朵曼(Dean Dorman)，西點軍校，公司重建管理(turnaround)執行長；丹·貝迪(Dan Beldy)，F-18飛行員，風險投資專家。凱力·貝祖(Kelly Perdue)，西點軍校，川普(Trump)集團見習生。麥克·旁比(Mike Pompeo)，堪薩斯州眾議員。多恩·敦洛普(Dawn Dunlop)，F-15中隊長，白宮研究員。戴夫·麥考米(Dave McCormick)，財政部次長。

但每一年，從一位經濟學人的角度看來，這個團體的成員對我而言存在一種相當有趣的人才矛盾現象：這些人怎麼會全都離開軍中？為何美國軍方能夠產出一些全球最優秀、最有企業精神的領導人，卻又怎麼可能會用這種不願承擔風險(risk-averse)的官僚體系錯失這些人才。本書所要探究的正是這個問題——實際上這是個折磨美國國防部高層數十年的老問題——並且要向許多目前還在投身軍旅的同學們表達敬佩之意。即便現役的軍官當中也認知到，軍方的人事體系之所以流失人才，「外患」源自人員的減少，「內憂」來自資源配置不當。

本書計畫

美國軍方常被公認是發展領導力的典範，《一將難求》雖然也認同美軍確實在許多方面是正面典範，但也從人才管理不當的角度，認為所謂的典範其實是一種值得警惕的故事。我會在本書中提出新的證據，證明「最優秀」軍官的耗損率已成為軍方當前的一項危機。於此同

時，我也認為軍隊無論在單位或在個人的層面，均應重視高素質的軍官及創新文化。此外，我將進一步提出某些具有革新性、從正統經濟學理出發但具有原創的作法，讓美國國防部能夠做好管理領導人的工作。

本書將從軍方應當如何自救，作為發展論述的主體。首先，當然要為軍方在吸引及發展優質領導人才方面的卓越成就表示認同與肯定。接著本書將審視美軍在伊拉克及阿富汗所犯下的戰略錯誤，驗證當前軍方令人窒息的人事體系停滯不前的成因與後果。本書也將提出現役軍官最新的調查細目(作者自力完成)，用以陳述為何最優秀及資質最好的人會在心灰意冷下選擇離開軍旅。結尾的部分將聚焦於各種經濟學的解決方案，期能建立一支強調市場機制的部隊。

一個大型組織應如何加以規劃，使其具備拔擢及留用其領導者？我將於本書中試著藉由另類的領導體系，在此稱之為「完全志願役部隊」(Total Volunteer Force)，為陸、海、空、陸戰隊及海巡部隊回答這個問題。「完全志願役部隊」係以內部市場機制做為軍官派職的核心概念，媒合供給與需求，而非目前集中式的計畫派職系統。此種新系統延續一九七三年美國捨棄徵兵制，改採全志願役募兵政策時的優良傳統。本書《一將難求》將述說軍方人事系統的歷史，並強調在傅利曼(Milton Friedman)和大井(Walter Oi)等經濟學家帶領之下，終結了具有強制性的徵兵政策。相同面對強制與市場誘因之間的選擇，如今亦是成敗的關鍵。

我在寫作本書過程中所做的研究形成一份五頁的短篇論文，刊登於《大西洋》(The Atlantic，二〇一一年一至二月號)期刊。此外，我亦針對二五〇位西點軍校畢業生做了一份問卷調查，該調查報告的論文於

二〇〇一年一月發表於社會科學研究網(SSRN) (問卷結果的重點亦附於本書的附錄)。當這些資料發表後，獲得極為廣大的回響。一度有人告訴我，陸軍每位軍官都讀過我的文章，而且文章還納入某高等戰爭學院的課程當中。表達支持的信件如雪片般湧入，其中包含參與伊拉克戰爭的士官兵，乃至第二次世界大戰期間的老兵。年輕軍官的反應很熱烈，但我尚未(正式地)獲悉現役將領的回應，儘管我手頭有一些其轉寄給我的郵件。我期待本書能夠改變某些事情，因為我的目標並不在於駁倒一個偉大的機構，而是為了幫助這個機構思考接下來應如何採取合理的步驟，讓其朝更好的方向改變。

我的三個觀點

身為卡夫曼基金會，亦即「企業精神基金會」(Foundation of Entrepreneurship)的研究學者，長期以來，我反覆思索著軍事企業精神所存在的矛盾現象。我綜合三種個人的觀點來探討此問題：我在空軍擔任上尉期間所扮演的角色；其後成為一位連續創業的企業家；到現在是一位專業的經濟學者。

首先，身為一位已退伍軍官，我曾親眼目睹軍方因為效能不彰而導致優秀人才離開的情形。猶憶一九九〇年代，曾經當過我的指揮官，一位受到隊上部屬相當敬重的老長官，因為某個獎勵措施的吸引而提早報請退伍，而他的另一位不願承擔風險的同僚則選擇留營。我在替《大西洋》期刊撰寫文章時，在多次訪談與討論過程中逐漸了解到，身為退伍軍人，我的評論擁有現役軍人或一般民眾所沒有的獨特觀點，因為他們(無論在認知上或實際上)純粹置身在圈外或圈內，因此均受

到相當程度的限制。但有項更大的議題關乎成敗——大眾對於軍方的評價非常高，以至於很難有建設性地去批評這個機構。

依據美國軍方在二〇一〇年提出的報告，「軍方自一九九八年之後，始終於蓋洛普年度機構信任度調查中名列第一，而且早自一九七五年起，每年獲得的比序若非第一，就是第二。」¹ 此種高度評價對照軍人與民眾之間所存在的大幅落差不但呈現出反差，也對陸軍的演進能力形成窒礙。許多觀察人士也感受到陸軍漸漸將各界的批評意見置之度外。反對進軍阿富汗及伊拉克的政治人物刻意對於部隊及軍中文化大加讚揚。一般民眾認為自己沒有資格挑戰他們自己也不是很清楚的體系。自一九七〇年代反戰示威者與媒體所表達的敵意之後，對軍方的高度敬意是一項有意義的轉變；但部分軍官擔心過度的讚美可能會導致陸軍連必要的批評聲音都沒了。陸軍並非沒有在傾聽，而是探討改革的只有那些置身內部環境的人，述說著視野有限的經驗之談。別忘了，美國所有的將領，沒有任何一位打從任官起，曾在非軍方的單位工作過。

我的第二項觀點為，基於我自己身為一位企業人士的幾個創業經驗，改變了我看待事物的態度，不僅止於經商，亦包含組織如何有效運作。軍事訓練強調戰爭迷霧及摩擦中的決策。企業環境亦非常相似，在時間極度受限的情況下，每天都得做出數以百計的決定，卻沒有野戰教範可供指引。就用人方面，新興企業對於把對的人放在對的位置上，同時將不適任者予以汰除，可說毫無情面可言。諷刺的是，軍中官僚體制卻是反其道而行。幾乎沒有任何軍官會被炒魷魚，而軍中文化則是受到論資排輩所支配。從我對西點軍校畢業生所做的調查可知：針對論資排輩與績效導向(seniority-merit)之關聯性所做的量測顯示，陸軍在

一到十分的量測值當中被評定為七分，相較之下，私人企業的評定得分則為四分。

如此一來，首先出現的效應是，陸軍正在承受人才危機的痛苦，這種危機雖不為外界所見，卻對各階人才的流失造成威脅。事實上，根據陸軍內部文件顯示，人才流失從二〇〇一年就已經開始出現。此種人才流失的狀況到了二〇〇六年時攀上高峰，西點軍校二〇〇一年班畢業生當中，有將近三分之一的軍官在服滿最低年限役期之後便申請退伍。當陸軍持續在阿富汗及伊拉克的戰場中實施此種失敗的戰略五年之後，此種不願承擔風險的內在官僚體系呈現世人面前的，是以美國人的生命做為代價。

陸軍人才流失或許對美國經濟有利，但為軍方帶來的後果則是投資失敗及最終導致一個更加弱化的部隊，並且以人命做為代價。儘管在伊拉克及阿富汗的戰爭已然為陸軍帶來許多創新發展，但其中關係最為重要的一個面向——人力資源管理——則陷入泥淖之中，就像傳統的公家機關般：不透明、缺乏彈性、論資排輩凌駕績效評核之上，而且還對改革抱持敵意。陸、海、空軍及陸戰隊不惜耗費鉅資投資在人力資源方面，然而卻無力管理好這些優質的人力。

這項結果帶出本人從經濟學者角度提出的第三項觀點。本人於二〇〇五年針對部隊兵員統計所發表的一項重大研究資料曾獲得美國各大報紙引述。各界普遍認為，隨著美軍在阿富汗及伊拉克從事戰爭，人力素質有漸趨下滑的現象。根據我向五角大廈負責全軍募兵員額資料統計的幕僚請教有關一九九九、二〇〇一、二〇〇二、二〇〇三的兵員狀況，結果顯示，九一一恐怖攻擊之後招募的兵員素質不但未衰減，反而提升。除了這點之外，調查資料證實，有比一般比例還高的兵員人數

出身自「富裕」地區。對於那些想要藉機主張重新恢復徵兵制的論調而言，這算是一個阻擋此種念頭相當關鍵的證據。儘管這項研究聚焦於士官兵層級，而非軍官，但在某種程度我的調查研究也算是「支持軍方」的擁護者，為捍衛軍事從業人員的品質而發聲。這點應該會讓我對這個體制的批評更具說服力。

再者，經濟學家參與軍事革新的成效多是有口皆碑。軍方在人事「管理制度」上，令人感到遺憾之處在於其對企業模式所抱持的反對態度，完全忽略一九七三年以來人才招募的成功改革經驗。隨著當年反對徵兵制的抗爭行動，加上越戰之後陸軍士氣低迷不振，美國軍方採取一項激進的轉型措施，轉型成為全志願役部隊。在此必須強調的是理念上的差異：五角大廈開始運用市場機制取代中央計畫模式，因而打造出史上素質最高的軍事力量。

我在二〇〇六年提出的報告經常受到吉洛伊(Curt Gilroy)等五角大廈官員引用，這點有助於我和負責推動(以及防衛)全志願役部隊架構的官員之間，能夠凝聚更加密切的關係。身為一位退伍軍人，同時正如大多數當前的士兵，我本能地支持全志願役的部隊架構。部隊不要那些不願與其一起置身戰場的人來當兵。但身為一位經濟學者，我也知道擁護美軍轉型為全志願役部隊的人士，正是一九六〇至一九七〇年代傅利曼和其他主張自由市場的學者。人才危機及其解決之道歸根究柢就在經濟的基本面。當前真正亟待解決的正是美陸軍是否能夠完成這個源自於轉型為全志願役部隊的革命大業，並將市場機制(以及當代經濟)帶入其一九五〇年代時期的管理風格。

世說警語

在世人眼中，這是少數自由之身，志願以寡擊眾，對抗帝國大軍鞭笞下的千軍萬馬。更確切的說法是，此乃戰士憑著自身意願決定在何處與何人、以及如何對戰的西方理念，用以對抗東方專制政權與君王思想的觀念——自由最終證實是一種更強的信念，就像在溫泉關戰役之中，希臘戰士展現一夫當關的英勇氣節，以及後來希臘在沙拉米斯與普拉提戰役中所獲之勝利。

維克多·戴維斯·漢森(Victor Davis Hanson)¹

納孔(John Nagl)談到他打算離開陸軍的決定時，態度顯得相當猶豫。曾經是榮獲羅氏獎學金研究學者，亦曾在伊拉克戰車營擔任作戰官，納孔幫助裴卓斯(David Petraeus)上將根據陸軍最新準則重編戡亂野戰教範，廣受各界肯定，並被公認對於平定伊拉克的動亂有莫大助益。然而，在陸軍具備如此深厚影響力的納孔卻未能受重視，這位相當嫻熟的領導幹部在二〇〇八年退伍前最終未能晉升上校。納孔至今還是跟二十四年前我們最初在軍校認識時一樣，留著同樣的短髮——當

時我是空軍官校新生，他則是西點軍校的訪問生——但如今他已成為華府某智庫主管。有趣的是，即便是一介平民，他還是一直把「我們陸軍」掛在嘴邊，聽起來就好像他從沒離開過陸軍。他從未對外公開表示，但我知之甚明，很多跟他共事過的同僚也很清楚，陸軍讓他離開軍旅是非常嚴重的謬誤。他的退伍在我心中縈繞良久，同時也凸顯出長久以來，始終遭到公然漠視的一種矛盾現象。

為何美國軍方能夠在國內培養最有創意與最具創業能力的領導者，卻基於不願承擔風險的官僚文化，對這些具有天分的人棄之如敝屣？

此種矛盾現象正是本書所要探討的面向。此事後果不堪設想，且就算軍方高層與五角大廈的領軍文人給予高度重視，卻仍未能獲得解決。此事無關歐巴馬總統是否挑了一位正確的將領來領導陸軍，或者能否幫中央司令部挑一位優秀的指揮官。此事真正關鍵之處在於，有成千上萬愛國的美國軍官，抱著懷憂喪志的心情，靜靜地卸下軍職，或是選擇「隱忍」於這個成效不彰的人事體系當中。

當然，體認軍方既存的官僚問題並非新聞，亦不值得為此寫一本書，因為這種問題在我們出生之前早就已經存在。值得注意的是，數十年來不斷提出的警告與不計其數的菁英專案小組(blue-ribbon task force)，仍難以力挽狂瀾。積極進取的五角大廈指揮將領們，乃至歷任國防部長都曾竭盡全力，甚至以專制的熱忱試圖改變此一官僚制度，最終卻仍徒勞無功。本人期待能在此找出問題的根源所在，我個人相信，問題正是出在涵蓋整個美軍體系的國防部中央計畫式(central planning)管理制度。

深入了解軍方人事體系，或許最令人感到吃驚之處在於，同樣

的主題竟然周而復始地循環數十年之久。舉例而言，史庫梅克(Peter Schoomaker)上將於二〇〇三至二〇〇七年擔任陸軍參謀長時強調，美陸軍從高層至基層，均應一改冷戰時期重視大型、傳統的作戰思維，轉而重視面對新威脅所需的「創新文化」(culture of innovation)。就許多面向而言(武器、戰術、後勤、訓練)，陸軍的確完成了轉型。但人才管理的矛盾現象迄今卻仍然未獲解決，原因很簡單：「文化並非問題所在」。軍方現實的人事政策中，存有根深柢固的反創業結構，這才是問題所在之處。從軍官考評制度，乃至人事晉升，甚至職務派遣，軍方所有體系的運作模式更像是政府官僚體系中，統一加入工會的作業環境，而非採用出類拔萃的菁英制度。

話雖如此，陸軍領導者對於這種人才管理上的矛盾現象亦頗感痛苦。至少從二〇〇一年起，陸軍已經開始強調軍隊文化必須具備更好的「調適力」。某份二〇一一年所做的調查指出，美國現役將官對於「人事管理系統」給予的評價為陸軍成效最差的功能。²某位將軍評論指出：「人力資源[管理]是最重要，然而也是最缺乏彈性的體系。」³此等來自實務單位的觀察，更因學術研究而獲致強化。一份來自西點軍校「經濟與人力研析辦公室」(Office of Economic and Manpower Analysis)，並且廣為流傳的研究指出：「自一九八〇年代以後……軍官團的未來前景已因連級軍官的留營率持續下滑……而蒙上一層陰影。尤有甚者，此種人才流失現象，有很大的比例包含了績效表現相當良好的軍官。」⁴

國防部長蓋茲於二〇一一年二月二十五日對西點軍校學生發表卸職演說時，表達了他的挫折感。蓋茲自二〇〇六年起接受小布希總統提名，出任國防部長協助扭轉伊拉克戰局；他原已要卸任，但其後

又接受歐巴馬總統的任命，繼續擔任部長。幾乎從各方面來看，蓋茲對於掌握兩場戰爭的表現相當良好，同時亦戮力推動軍事轉型。但他的努力卻未能在各個面向獲致進展。儘管媒體對西點軍校演說的關注焦點，幾乎全集中在他對進軍亞洲從事地面作戰的危險決策的幾句直率意見，但蓋茲評論的實質內容，則直言不諱地聚焦於陸軍及其領導體系迫切地需要進行改革，期能符合已然改變的戰爭面貌。蓋茲在演說中特別提問表示，陸軍究竟該怎麼做，才能「突破像水泥般硬梆梆的制度，以及僵化而官僚的派職與晉升程序，讓最優秀、最聰明，以及戰鬥經驗豐富的年輕軍官能夠留在軍中，讓他們面對挑戰並激勵他們，並於未來持續領導單位向前邁進。」⁵ 蓋茲的評論有時不禁令人動容，因為部長完全瞭解男女官兵在他主政五年之中所做的犧牲奉獻。他表示，只有一件事除外，事實上五角大廈的官僚體系幾乎在所有面向均已進行改革。蓋茲告訴在場的西點軍校學生，「陸軍所面對的最大挑戰，坦白說，我主要的擔憂」，便是「橫亙於經管路上的人事官僚體系……此為經常為人提及的優秀軍官離開陸軍主因之一，即便他們只要放對位置，就是那種能對單位產生正面影響的最佳人選」。⁶

大夢初醒

正如大多數退伍軍人，在我擔任空軍情報官的五年期間，我也注意到人事體系中存在許多官僚的愚昧無知。但是優秀軍人的努力表現才得以平衡這套人事體系。對大多數指揮官而言，照顧官兵是優先的考量，而他們的努力似乎能夠提供一種常態性的平衡，讓年輕的軍官與士官兵還能在這套瘋狂的體制之下獲得保護；至少我是這麼想的。

我的同僚軍官們對這套既無意義，又過度膨脹的考評制度嗤之以鼻。而令我們感到不屑一顧之處，還有在飛官統領之下的尊卑等級(有些人戲稱為種姓制度)。在此制度下，就算是表現未盡良好的飛官也可以到諸如後勤、補保，以及情報等非飛行單位擔任指揮職。我們從軍時或許多少了解此等種姓制度，事實上戰鬥機飛行員不但凌駕其他機種飛行員之上，試飛員更是凌駕其他次要戰鬥機種的駕駛員之上。

我依舊記得在蘇聯瓦解後，我們互相開玩笑時說道，五角大廈這下子可成了這世上碩果僅存的社會主義制度。健保免費，牙醫診療是義務，而且無論他們在軍中的表現在一群人中最優還是最劣，每個人還是會在同一天獲得晉升。我頭一遭聽到有人提及「藍色巨人」(Big Blue)過度繁重的文書工作時，我還以為他們是在講美國空軍，但他們其實是在講IBM公司。

後來在師長的鼓勵之下，我決心攻讀經濟學博士學位，期能於完成學業後返校貢獻，孰料當時「軍職人事指揮部」(Military Personnel Command)的業管人員卻對該提議澆了一盆冷水。他們以情報軍官人力不足為由，拒絕同意該案。就這樣，我最終還是選擇就學——以平民的身分。我至今依然記得當時打給軍職人事指揮部的最後一通電話，我請求負責派職的軍官「協助我保留軍職」，因為讓我拿到博士學位，我就能延長服役年限，如此一來，我的軍旅生涯就可以實際做滿二十年。他說，「你可以姑且一試。」最後的結果是，我抽回報告，而同事們則肯定我一定還可以用其他方式來報效國家。

對於那些繼續待在軍中的男女官兵而言，我甚至比當年從軍前更加欽佩他們。這些在職的軍官或士官兵，我對他們的能力心存敬畏，因為他們願意在相對低薪的狀況下，肩負出生入死的任務。而且坦白說，

我設身處地對於還在軍中服役的朋友引以為傲。尤其當我得知有些飛行員飛越波士尼亞及伊拉克從事危險任務，得知老朋友獲選為試飛員和出任指揮官，得知某些部隊出兵索馬利亞，以及得知我的老朋友納孔親自為陸軍撰寫新準則，繼而影響了對伊拉克的增兵，我跟著感受到這些殊榮。

但接下來，我對軍方的良好印象突然間就中止了，而且讓我改觀的正是納孔即將離開軍旅的消息傳進我耳裡的那一刻。對於納孔的退伍，卡普蘭(Fred Kaplan)在Slate.com網路雜誌中做出回應：

納孔，現年四十一歲，算是陸軍近年來最正色敢言的軍官之一。(就軍旅發展而言，這點對他算是相當不利；高級長官通常不會正眼看待這種特別突出的軍官，特別是當這類軍官肩上沒有將星時，尤其如此。)他在草擬陸軍最新戡亂野戰教範的工作上，扮演著舉足輕重的角色。他在二〇〇二年發表的著作《學習用刀喝湯》(*Learning to Eat Soup with a Knife*)，就是以他在牛津大學的博士論文為論述基礎(這又是另一個在某些領域對他不利的因素)，備受肯定是極為重要的戡亂作戰論著。(裴卓斯上將在讀完該書後，便要求納孔加入該野戰教範的編纂作業小組。)

.....然而，有些支持納孔觀點的軍官認為，陸軍竟無力設法留住這麼有才幹的軍人真是令人感到沮喪。如此一來，再加上其他種種因素，基層或中階軍官——中尉、上尉，乃至中校——開始出現退伍潮。⁷

直到此刻，我才開始回過頭盯住軍方的領導班子。這一定有甚麼地方出了差錯。但在歷經十五年之後，我增長了更多知識，同時在經濟

學領域的高階學位也讓我獲得強化，如今我看五角大廈的眼光已今非昔比。這次，當我想著那些有關五角大廈內部運作充滿社會主義制度的笑話，不但一點也笑不出來，而且還覺得這些笑話精準到很恐怖。

為何沒有人談論這套人事系統竟是如此失能、流失人才，卻對適材適用的優秀人選視而未見？我的心得是，批評軍方是一件困難的事。在軍中對於體制的缺陷直言不諱或者公開批評的人，會讓自己的軍旅生涯承擔風險。就算是外界對軍方做出批評，也很容易就遭到忽視。退伍老兵針對人事問題所提出的重大建言，也只會被視為酸葡萄心理。此種現象特別明顯的原因在於，許多來自民間學府四年制「預備軍官訓練團」(ROTC)助學計畫而投身軍旅的畢業生，很容易就被認定是自居菁英的傲慢態度，就算事實上預備軍官離退率高於西點軍校畢業生，卻依舊給人此種印象(Wardynski et al. 2010)。其他沒有軍事背景的批評者，例如卡普蘭或是「外交政策網站」(ForeignPolicy.com)的部落客瑞克斯(Tom Ricks)，因為不甚了解軍事指揮體系的種種限制，其意見就會被拋諸腦後。部隊對於維持現狀其實有充滿活力的防衛，因此對大多數的年輕軍官而言，何苦要去為難培養自己的單位，畢竟這是件吃力不討好的事。

直指問題

如果我們真的想知道軍方人事體系何以崩壞？我們就必須直指問題。這件事看來理當如此，但勇敢提問並非想像中那般容易。我心中的盤算是針對陸軍人事議題進行研究，同時也在《大西洋》雜誌社中找到一位夥伴，該社同意刊登此項研究。⁸

剛開始我的想法是針對戰院的學員進行問卷，尤其是位於賓州卡來爾的陸軍戰爭學院，或者能夠挑選某些專業的軍事訓練班隊實施問卷。這事諷刺之處在於，要針對軍事官僚體系進行問卷調查，還是得經過軍事官僚體系。為了批准此項問卷調查，我被轉介了好幾個單位，但當結果都無疾而終時，我才明白原來我的策略並不正確。此外，正如我的一位上校友人告訴我：「交到我們手上的正式問卷調查實在太多了」。舉例來說，五角大廈當時正在進行大規模問卷調查，想了解是否要讓同性戀者公開在軍中服役。看著這個巨大的遲鈍怪獸，我想我還是自己進行個別的問題調查比較好。

我也了解到，針對現役軍官進行問卷調查將錯失為數不少的退役軍人，或有些在完成四年至六年的法定役期後，就報請退伍了。當然，對我而言，問卷調查要具備科學價值相當重要，但我必須先設想如何才能接觸到公正客觀的受訪者。一份偏頗的問卷樣本，像是針對服役後一有機會就離開軍隊的單一年班備役人員進行問卷，就顯得不夠全面。同理可證，僅針對現役上校進行的問卷調查也會有失公允。於是到了二〇一〇年夏天，我終於接觸到某個網絡——由退職西點軍校班主任及總隊長組成的社群，並獲致一九八九、一九九一、一九九五、二〇〇〇、二〇〇一與二〇〇四年班的正面回應。這些過去曾擔任班隊主官的長官同意幫我發電子郵件給相關年班的同學，請他們針對「陸軍領導力」進行問卷調查。我們最後獲得二五〇份回覆，其中有三分之一現役軍人回覆，此一比例高於其他研究對象。

令人驚訝之處在於，高達九十三%的問卷回答表示，半數以上「最優秀的軍官寧可選擇提前退伍，也不願服滿役期。」問卷設計之初，我將「最優秀」與「提前」的定義留給問卷回答者。現役軍人的回答當中，

八十二%的比例認為，半數以上最優秀的軍官正從軍中流失。所有問卷中只有三十二%的人同意軍方人事體系「確實讓對的軍官晉升為將領」，另僅有四%的受訪者同意軍方人事體系「確實讓最優秀的軍官願意留在軍中服務」。相關細節詳如表1.1。

表1.1 西點軍校1989至2004年班畢業軍官認同目前人事體系……

……確實讓對的軍官晉升為將領。	32%
……確實汰除表現最差的軍官。	32%
……確實做好適材適用的工作。	20%
……確實讓最優秀的領導幹部願意留在軍中服務。	6%
……讓具備創業能力的幹部獲得晉升及獎勵。	4%
……應進行澈底改革。	55%

資料來源：Tim Kane, Survey of West Point graduates, August-September 2010.

難道這件事很恐怖？有人或許會認為，每一種體系都有些缺點，而評定軍方則應依據其最終所肩負的使命來加以評斷：維繫國家安全及贏得戰爭。但這正是重點所在：六十七%西點軍校畢業的軍官認為，近年來最優秀軍官的離退率將會導致造成一個「能力較差的將官團」；七十九%的人同意這樣勢將「傷害國家安全」。這些人並非酸葡萄心理。這是最優秀的菁英對軍隊這個大家族的譴責。

軍方跟民間企業對於管理人力資源存在一個很大的差別在於，軍方強調論資排輩，卻把績效當成犧牲品。真正以績效為基礎的體系其實全然不管論資排輩（這點經常跟經驗豐富混為一談）。為了釐清這個

疑問，我在問卷中設計一個問題，請受訪者針對軍中晉升體系，從完全重視績效制度到完全論資排輩制，就倚重的程度加以鑑別。

軍官們大多能夠接受軍隊相較於民間企業，較不重視績效制度，但更嚴厲的批評是，軍隊根本就完全沒採行績效制度。三分之二的問卷結果顯示，軍隊比較注重論資排輩，而非論功行賞的績效制度，抱持此種見解的平均得分是六點八分(以十分來表示百分之百是論資排輩的晉升制)。我們可以大致解讀為憑藉論資排輩的晉升制度約占六十八%，憑藉績效制度則占了三十二%。就民間企業而言，受訪者認為民間企業對論資排輩注重程度的平均分數落在四分。當受訪的樣本限定於現役軍官時，儘管沒有那麼強烈，但也呈現類似的比例。而且，愈年輕的軍官愈會認為軍中較不重視績效制度。

戰略與戰略家

美國有關國家安全的對話充斥著各種強調戰略及武器系統等夸夸之談——報紙、電視節目、智庫，諸如此類。更細緻複雜的評論則集中於較小的閱聽族群，此種評論常會陷入更艱深的主題，例如工業組織或針對長期威脅的檢視。此外，有更多不夠深入的報導，包含針對武器系統的預算爭奪、戰爭中的傷亡數字，以及對於當權派戰略家的個人風格。於是，我們可以從報導中看到多如牛毛的各種戰略，以及不計其數的戰略家，卻鮮少注意到培養這些戰略家的體系。有一個很大的例外，我認為就是摩耶(Mark Moyer)於二〇〇九年發表的《指揮的問題》(*A Question of Command*)乙書。摩耶認為戰略被過度重視了；以領導者為核心的戰爭才是勘亂作戰的重點所在(相較於以敵人為核心或

以族群為核心的觀點)。摩耶表示，「發掘及培養對的領導幹部，然後把他們放在關鍵的指揮職上，其實是遠比一般的認知還要複雜而且令人怯步的任務。」⁹他接著並從美國南北戰爭及伊拉克戰爭的歷史案例中，列舉各項培育成功領導幹部的人格特質。

我完全贊成摩耶的理論，但我會將他的論點再延伸一個層面，請他再深入思考這個生產領導幹部的體系。在他看來，作戰指揮官是舉足輕重的要角，故而戰爭其實就是「一場菁英之間的較量，其中具備特定領導力的優勢者，通常也會是勝利的一方」。¹⁰我要就教於他的地方在於，這些領導幹部究竟從何而來？難不成這只是一種機遇選擇，難道林肯總統發掘格蘭特是因緣際會，又或者詹森總統重用魏摩蘭將軍，布希總統重用裴卓斯將軍也是碰運氣？更進一步說，培育這些將領的體系究竟為何？摩耶在該書最後結尾的評論表示，改革者「倡議藉由新的政策、誘因、教育計畫以及組織文化來轉換美國陸軍組織文化，使之成為一支具備『調適能力』的軍隊」。他接著話鋒一轉，直接做出的結論是只要發掘「個性上具備改革特質的高層領導者」。¹¹換言之，摩耶將整個議題歸結到文化層面。或許他是對的，但他的論述在邏輯上有些反覆贅述，或是部隊所謂的「只是為了存在而存在」(self-licking ice-cream cone)。就好像在說，欲獲得成功的領導者，必先獲得成功的領導者。

坦白說，摩耶接下來的許多探討都有相當獨到的見解，諸如他所提出的警語表示，「高階指揮官必須把領導階層的遴選跟「淘汰」(引號強調是我加上去的)列為優先項目。」¹²他也不喜歡陸軍現行軍職人員晉升與指揮職務選任的作業模式，並對陸戰隊相當重視直覺的特性表示肯定。就誰應擔任領導者而言，摩耶指出，從他做的九個案例研

究可以得知，在任命指揮官時，政治考量經常凌駕績效之上。出乎我意料之外的是，他接著評論指出，「要防止不是以績效為主要考量的任命方式出現，其中一個有效的辦法是運用中央式的評選委員會」，這個辦法「打從越戰之後開始執行迄今，成效已然浮現。」¹³ 這個說法是個錯誤。儘管採用中央式委員會或許可以防止公然偏袒愛將的情事，卻會產生其他負面效應，亦即破壞摩耶自己所讚揚的那些領導力特質。重要的是，他的政策建議雖非前後連貫，但但我猜想亦非刻意專斷。舉例而言，他在強調中央式評選後，也在同一段落中表示：「另一個以績效為基礎，作為遴選指揮職務的主要方法，就是把指揮職的晉任遴選權限，直接交付一位高階的領導者，讓他來排除不合宜的標準。」

如前所述，五角大廈相當認同未來的領導幹部應該具備「調適力」，這與摩耶的分析是一致的。針對領導幹部能夠有效遂行戡亂作戰所需具備的十項特質，他首先列舉出「主動、彈性、創意、決斷」。但這真的是陸軍的想法嗎？我相信陸軍的確高度肯定具備調適力的「領導幹部與部隊」，但我對陸軍是否了解具備調適力的「機構」也有其必要，並沒有抱持太大信心。在面對意料之外的挑戰時，陸軍是否能夠迅速晉用並且讓對的領導者就位嗎？尤有甚者，陸軍能辨識出具備這樣條件的人才嗎？

概括而言，人才的矛盾現象有可能會因為組織的敵意而對摩耶所稱的領導力產生影響——我指的是軍官具備挑戰正統、創意思考，以及獨力作業的能量。這會影響整個美軍（陸軍、海軍、陸戰隊、空軍，甚至海岸防衛隊）。儘管陸軍文化的確不斷強調人員的重要性，而且無論陸軍男女官兵多麼具備冒險犯難的創業精神，用於管理他們的相關規範

及規定——直言之就是人力資源管理——在中央計畫作為之下，簡直就是一場惡夢。非屬正統的指揮幹部或是非傳統的經管規劃的軍官，幾乎無緣調占好的職缺或者晉升高階。

當矛盾變成危機時

人才矛盾現象必然會影響士官兵層級、軍中文職人員，甚至其他政府部門的員工。但大家會把焦點集中在陸軍是因為在伊拉克所爆發的戰事，讓原本隱藏於內部的人事體系問題攤在世人眼中。當陸軍在占領伊拉克的第一天起卻拿不出因應衝突的相關計畫，這便是從體制面產生謬失的警訊，而且是領導體系上的一種謬失。戰爭後缺乏能夠恢復秩序、管理，以及穩定經濟的因應計畫，不僅應該譴責五角大廈的領軍文人，諸如國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)及其他政務官，更該加以譴責的還有陸軍高階軍事將領法蘭克(Tommy Franks)上將在伊拉克的無作為，以及桑切斯(Ricardo Sanchez)中將適得其反的指揮作為。二〇〇三年美國在伊拉克的表現，同樣代表陸軍刻意遺忘如何打贏戰爭。當海珊政權於二〇〇三年遭到推翻，某位英軍高階軍官曾表示，美國針對伊拉克戰後新秩序的重建作為「簡直亂到令人難以置信的地步。完全沒有領導力、沒有戰略、沒有協調、沒有組織。」¹⁴

接下來，伊拉克惡化的情勢急轉直下，各級部隊於是在此非常艱困的占領區中採取各種英勇，甚至更重要的調適作為，設法找出應對的戰略與戰術，終於逐漸獲致成果。然而，令人吃驚的是，獲致成果所做出的犧牲奉獻，竟然大多遭到官僚領導體系的忽視。那些最有才能的領導幹部獲致的勝利，卻因官僚體制結構性及刻意地無能，而無法彰

顯並獲得晉升。當陸軍對於在戰場上最能夠發揮創意與採取非傳統作為的高階將領不聞不問時，底下的年輕軍官對於這種官僚的矛盾現象可都看在眼裡。於是到了二〇〇五及二〇〇六年，在結束派遣伊拉克的任務後，隨即引發年輕軍官的退伍潮。人數之多，連媒體都注意到了。

報章雜誌開始報導關於這個高離退率的警訊。年輕軍官在戰爭遂行至半途時便結束軍旅生涯，這種報導相當震撼，殺傷力也很大。美國西點軍校無可避免地成為焦點，因為西點畢業軍官的離退率創下歷史新高——他們可不像納孔這般幹滿二十年，而是是幹滿最低的五年期限就報退了。《華盛頓月刊》(*Washington Monthly*)在二〇〇七年十二月號中刊載了提福曼(Andrew Tilghman)的一篇長文，該文敘述一位名叫卡皮諾斯(Matt Kapinos)的年輕軍官，這位創新進取的年輕人曾參與阿富汗及伊拉克的軍事部署行動，最後卻黯然離開軍中。卡皮諾斯的狀況只是冰山的一角，他離開的理由盡訴如下：

近四年來，陸軍年輕軍官的出走潮顯有加速之勢。僅二〇〇三年便有將近八%的年輕軍官，資歷介於四到九年之間，離開軍中，轉換跑道。去年，離退耗損率攀高至十三%。蘭德公司的留營專家賀謝克(James Hosek)表示，「五%的變化可能意味著相當嚴重的問題。」長期而言，如此高的離退耗損率將導致能夠服滿十年役期，並有意願向更高階的領導職務發展的軍官減半。

但衍生的問題絕不會只有一個：陸軍顯然亦將流失最具天賦的年輕軍官。二〇〇五年，陸軍備忘錄(Army memos)內部文件針對「具備高度發展潛力與高度工作績效的年輕幹部不成比例的耗損」，開始

提出警告。西點軍校畢業軍官的離退率已攀高至一九七〇年代以來的最高峰(一九九〇年代早期除外,陸軍當時以精簡兵力為其目標)。二〇〇二年班已有近千名,亦即五十八%的西點畢業生已離開軍中。

這意味著,追求晉升的競爭者變少,且讓能力較差的候選人晉升至高層的位置。多年來,國會要求陸軍只能晉升七成至八成符合資格的軍官。依據該法,少校這個階級就成為篩選基層幹部晉升資深軍官相當有用的窄門。然而到了二〇〇一年九月十四日,小布希總統中止了此項要求。時至今日,有將近九十八%符合資格的上尉軍官可以晉升至少校。某位上校對我嘟嘟囔囔的抱怨,「最近這陣子,只要你會呼吸,就能夠晉升到中校。」¹⁵

持平而論,大部分的評論多帶有反戰意味,就好像高離退率正是對小布希總統個人,以及他的反恐作戰及推動民主化政策的一種指控。類似狀況發生在陸軍難以達成其軍事人才招聘目標的窘境,部分政治人物甚而以此來恐嚇選民回復徵兵制度的可能性。對此,我個人曾經針對此議題做過某些研究,並且驚訝地發現,士官兵的平均素質在九一一恐怖攻擊事件發生後的四年期間其實是上升的。¹⁶ 相關數據並非像摩爾(Michael Moore)在他的仿真紀錄片《華氏九一一》(*Fahrenheit 9/11*)中,針對都會貧民區年輕人從軍比例較高的影射,我的研究資料顯示,戰時士官兵的教育程度其實更高,家境也更加富裕,而且平均起來也比他們的文人同僚們來自更偏遠的地區。至於利用窮苦年輕人的部分,研究結果顯示,美國士官兵來自最富有地區的郵遞

區號比來自最貧困地區的郵遞區號還要多(以最富有及最貧困的二十%人口估算),約比三比二的比例還多一點。由此可知,恢復徵兵制是個假議題,不過這不代表美國在伊拉克沒有問題。

桑切斯中將於二〇〇三年六月接掌所有進駐伊拉克的美軍部隊司令官。他之所以雀屏中選,根據摩耶的說法,是因為「美國高層長官認為他僅需要在短期且輕鬆的占領期間負責督導工作就行了,因此沒有選其他無論在資歷、相關經驗,乃至能力均排名在他前面的候選將領。」¹⁷ 有關桑切斯接掌兵符期間,紊亂的指揮作為顯見於麥瑪斯特(H. R. McMaster)上校的案例研究。麥瑪斯特曾任第三裝騎團團長,該團在他指揮下,成功弭平位於伊拉克塔阿法(Tal Afar)的暴亂事件,他所採取的戰術作為其後更被納入新的戡亂教則當中,然而這樣的功勳當時卻完全遭到忽視。後續章節將會再就此案加以詳述。此處所要凸顯麥瑪斯特的重點有二。其一,二〇〇三年之前他在戰場上即有成功作為,遠在一九九一年沙漠風暴期間即可看出其卓越領導能力,當時還是上尉的麥瑪斯特指揮所屬的九輛戰車,摧毀八十餘輛伊拉克共和衛隊的各式戰甲車輛。其二,麥瑪斯特直言敢諫,而且他所受的學歷並非正統軍事教育路線。他曾利用調離陸軍作戰部隊期間,赴北卡羅來納大學修習博士學位,並任教於西點軍校。麥瑪斯特在第一次和第二次的候將名單中均未能榮登將門。直到二〇〇七年初,國防部長蓋茲把裴卓斯從伊拉克叫回來進行第三次審查作業。

適任軍官

軍方講求論資排輩而非論功行賞的績效制度已非近年才出現的

狀況。針對庸才出頭天的結構性問題提出的警訊早已存在了數十年之久，遠遠早於進軍伊拉克及阿富汗之前，造成優秀軍官出走潮的嚴重危機便已存在。早在一九八〇年代中期，長期報導五角大廈的記者哈德雷(Arthur Hadley)在其著作《稻草巨人》(*The Straw Giant*)中，針對一九八〇年出兵伊朗拯救美國人質的「沙漠一號」(Desert One)聯合行動中，造成營救人員重大傷亡的災難事件，控訴他所見到的許多違失之處。在該次營救人質任務中，因為某項重大的協調違失，導致任務剛開始就造成另一架飛機的失事。哈德雷在該書的序言中提及堅定不移的革新時表示：

當吾人細探美國國防，就會看見六種反覆出現的根本問題。這六種問題時而分進，時而合擊。「沙漠一號」的災難便是拜這些問題之賜。在下次的挫敗中，這些問題還會再度出現。¹⁸

最近數十年來，「跨軍種/軍種內部的對立」問題漸漸獲得改善，只是哈德雷所稱的第六種問題，事實上已愈來愈嚴重，因而引發我們的興趣。哈德雷用KAFKA(他自己發明的縮寫字)來稱呼「讓有能力的人無法對行動做出貢獻」(Keeping the Able from Contributing to the Action)的問題。當五角大廈的戰略規劃人員強調某種形式的戰爭(例如，對抗蘇聯的重型裝甲部隊戰力)，他們等於是在釋出某個強大的訊息，指引年輕軍官應該如何追求黃金職涯的路徑。能夠爬上最高階者，不僅是那些選擇正確軍事專長的軍官們，甚至兵科之間，乃至低階軍官之間都有尊卑高下之分。一位優秀的工兵官科軍官，不可能有任何機會晉升為四星上將，而且在整個軍旅生涯當中，很多機會可能都輪

不到他。正如哈德雷所提醒，許多官科自然而然成為「無人聞問的冷門領域」。¹⁹ 諷刺的是，等到面對「新型態」戰爭時，才體認到原本偏離黃金軍旅路徑的冷門官科有多麼重要，例如低強度衝突(low-intensity conflict)或經濟發展的專家，但通常為時已晚。

納孔的故事不但發人深省，也令人感到諷刺。他服務於裝甲兵科，理當盡可能走重裝/高強度路線，但他的博士論文卻著眼於戡亂作戰，是一種相反的路線。當納孔於一九八〇年代末期初任官時，陸軍仍以重裝部隊及因應冷戰為主，而非特種部隊。某些「菁英」戰鬥部隊會發現他們的軍旅發展很早就走到盡頭了。儘管大多數軍人盡可能依個人偏好選擇有發展潛力的兵科，但令人感到好奇的是，陸軍為何要給那些野心勃勃的人如此大的優勢。小心翼翼規劃軍旅生涯的結果，會導致野心勃勃的軍官刻意選擇正確的位置。這也就是哈德雷三十年前所呼籲：「各軍種自身必須結束這個打從一九五〇年代起，簡直就是個禍害的『打孔驗票』(ticket punching)機制——這套體系要求軍官必須歷練各式各樣的職務，才能向上發展。」²⁰ 當然，這套打孔驗票機制會對軍官造成一種壓力，要求自己盡可能多歷練各種職務，形成哈德雷所謂的「不合情理的大風吹」。

如果有位年輕軍官想要有影響力且晉升至最高階的位置，那麼他(她)就會被迫符合各種要求，並加入大風吹的遊戲。來自陸軍戰爭學院的學者沃(Leonard Wong)，針對這套體系偏好「野戰部隊」出身的軍官，彙整相關證據如下：

比較過去和現在將領的職涯發展，便可看出一種逐漸擴大趨勢，此即避免任何遠離陸軍部隊或幕僚單位的職缺。以一九九五年為例，

三十六位新任准將當中，有十一位在軍旅當中曾取得全時進修的研究所學歷。由於他們曾接受不同教育體系的洗禮，例如杜克大學、維吉尼亞大學、威斯康辛大學，因此這些未來的將領視野將更加廣拓，同時思考模式及解決問題的方案亦將有所不同。然而十年之後，狀況卻完全改變。二〇〇五年時，三十八位新任的准將當中，曾經在軍外完成研究所全時進修者已經下降到只剩三名。

類似的證據也出現在最近旅級指揮官的名單當中，其中有超過五十名將調任作戰單位。針對這些軍官的軍旅生涯加以簡單分析可知（他們都是美國未來的將領），只有將近六位軍官曾離開野戰部隊的經管發展，到諸如國防部長辦公室，或者參謀首長聯席會議中歷練，或是曾經派任從事國會事務，或者全時的研究所進修。其他軍官均選擇待在陸軍傳統以作戰為主的指揮部及幕僚單位。²¹

大多數人都認為，以作戰單位為主要發展經管的趨勢並不健全，然而此種作法仍然持續至今，主要原因在於系統性的自我強化所致。許多人把這種狀況歸咎於晉升評選委員會，在最初的分析中確實如此。但我認為，如再進一步分析，就可以看出相關人事規則其實也助長了這種行為。以上校晉升委員會為例，候選人均須經由多位高階將領檢視上千件卷夾，每位候選軍官都必須經過這一輪審查。委員會只有幾天開會審查，因此每份卷夾只有一、兩分鐘時間可看。如此一來重點就回到卷夾本身——內容密密麻麻、林林總總的軍官考核表。該委員會並沒有充分的時間來考量各種複雜的因素，並且審酌各候選人所具備之各項專業技能是否符合職務所需，因此一般的作法是針對領導力及

發展潛力等約定俗成的概略項目加以評定。在這些項目中，最先要求的是一堆規定事項；舉例而言，規定所有在「聯參」任職的人員均不得於本軍晉升上階。這並不是在批評這個體系很差或不公平，只是這樣做除了不盡完善外，別無助益。

誠如先前所述，陸軍官方立場是未來的軍官必須具備「調適力」，但我認為軍官已經具備調適力，然而這套體系卻硬要把他們限縮在已設定條件的勾選欄位當中。又或者如沃先生所言，「伊拉克自由行動的嚴酷考驗，已然為陸軍締造大批具備調適力的領導幹部。陸軍所面對的挑戰是，如何鼓舞及運用這種無價的潛力。」²²

那裴卓斯呢？

我的批評並非對於現役軍人的指控，也不是針對那些「服滿五年就落跑」的人，更不是針對那些服滿數十載役期的退伍軍人。歷史顯示，許多退伍軍人在各行各業都有相當卓越的成就：學術界、政府部門、金融業，特別是企業界。很不幸地，當我針對這項課題所撰寫的文章發表於《大西洋》期刊時，編輯在該期封面下了一個具有爭議的標題：「陸軍怎麼會愈來愈笨。」唉呦！儘管我的空軍和海軍朋友們喜歡這個標題，但這樣的標題並不公允。這標題似乎意味著沒有離開陸軍的人就成了笨蛋。在此之後，我在各個演講場合中對此回應表示，部隊並不笨，但陸軍這個組織確實如此。

確切而言，儘管感到挫折，還是有優秀的軍官選擇留下，最後並爬上高階，就好像也有些較弱的人爬不上去一樣。但是建構軍方領導體系的整體性規則卻是全然盲目的平庸主義，而非績效認定。沒有人比

將軍們對這些問題更心知肚明了。

然而，吾人更常見一種反駁意見，認為陸軍或許並不完美，卻還是創造出許多偉大的領導者。他們通常會指出裴卓斯，會列舉麥瑪斯特，甚至會把納孔也算上，因為他也算是服滿二十年役期。他們會說他退伍後在華府做得很成功，甚至會說：「看吧，最優秀的人走到哪裡都會成功。」連納孔也認為這樣，但我卻不這麼想。我認為納孔應該留在五角大廈中運籌帷幄，而且肩上應該有幾個將星才對。不過，這不是重點所在，因為人才矛盾現象的問題，遠比一位有頭腦的軍官要來得重要許多。

假如這個體系可以產生裴卓斯，為何陸軍會被說成一種失敗的領導體系？等一下，還記得矛盾現象怎麼說：「為何美國軍方為我國創造出最有創意與創業精神的領導者，卻因為不願承擔風險的官僚體系而浪費這樣的人才」。我從未表達軍方在「產生」偉大領導者方面做得很差，但我的確認為軍方在「管理」這些領導者時做得很差。許多最優秀的領導者選擇離開，或者說大多數都這樣，但謝天謝地並非所有的人都這麼做。

裴卓斯是一位非凡的領導者，是一位戰略天才，更是美國的世代風雲人物。但我也認為，他無論是不是身在陸軍，都會是成功的領導人物。在此要討論的是更大的議題，我們必須考量的是另一些在伊拉克造成失敗陸軍將領（在此指名：法蘭克及桑切斯），或是毀譽參半者（凱西[George Casey]和麥克里斯多[Stanley McChrystal]）。確實，有人可能會認為歷經十年的戰爭之後，美國值得稱讚的軍事將領將應不會只有一位。事實是，裴卓斯在二〇〇九年接掌阿富汗的駐軍指揮官——從中央司令部的司令位子「下放」——正是對於這號人物非常正面的解讀，

卻也讓人對這個機構產生非常負面的印象。

前陸戰隊軍官麥克佛森(Renny McPherson)在二〇一〇年九月下旬的《波士頓全球報》(*Boston Globe*)中提出了與我類似的看法：為何裴卓斯會被「降級」至阿富汗接替部屬的任務呢？麥克佛森提出質疑：「難道沒有足以擔綱此任務的將領？簡單的回答是，美國軍方無力培育出足夠的、像裴卓斯那樣的將領——具有開闊胸襟，同時具備彈性的戰略思維，足以領導當今最為艱鉅的任務。」²³ 麥克佛森指出，陸軍缺乏彈性的經管規劃正是直指核心的解釋，這種缺乏彈性的經管規劃對於年輕幹部冒險犯難的精神產生直接的負面衝擊。換言之，這套體系對這些人才棄如敝屣，並阻礙他們發揮才能。

此種內部人才流失的遺憾在於，美國軍方在吸引及訓練這些偉大的領導者方面做得如此成功。志願從軍的軍官在高度緊張的壓力之下學習保持冷靜並快速思考。他們善於下達指揮命令、融入團隊，並能隨時鼓舞人心。此種技能轉換於民間企業總能發揮得淋漓盡致，尤其是在商業界。儘管只有三%的美國人曾任軍官，但根據光輝國際(Korn-Ferry)一份二〇〇六年的研究報告指出，標準普爾(Standard and Poor's)的五百大企業當中，有將近八點四%的執行長是退伍軍人。²⁴ 資深管理人曾於服役期間展現卓越領導力的範例不勝枚舉，僅在此列出幾位：佩羅提(Ross Perot)、柯曼(Bill Coleman)、瓦頓(Sam Walton)，以及寶僑家品公司(Procter & Gamble)的新執行長麥當勞(Bob McDonald)。商業大師班尼斯(Warren Bennis)在他近期的回憶錄中說道：「我從未在麻省理工學院或哈佛大學中聽過比班寧堡還要棒的授課內容。」²⁵ 就算把範圍限縮於，例如籃球教練，杜克大學的克維斯基(Mike Krzyzewski)正是畢業於西點軍校(一九六九年班)，而聖安東尼奧馬刺隊的波維奇

(Gregg Popovich)則是畢業於空軍官校(一九七一年班)，這些都是公認最頂尖的教練。

軍方在留住這些人才方面為何表現得如此之差呢？有種簡單的回答便是，頂尖的軍官們很容易在民間企業獲得大展宏圖的機會，因而這些人離開軍中幾乎是無可避免。但無論退役還是現役軍人所持的理由，則幾乎一面倒地指向軍中人事體系——從任何一個角度來看——對於績效考評近乎全盲。考績評定對於「零缺失」的心理因素，意味著避免風險的觀念瀰漫於整個指揮鏈路上。哪些人會獲得晉升幾乎可以精準預測——無論該員是否適任——因此同年紀的人幾乎階級也相同，即便服役十五年之後也一樣。職務的派遣，這件最讓軍官彼此間感到心痛的事，竟然是由無人性考量、集中式的官僚體系負責統整，搞得每個人都在猜自己接下來不知會被派往何處服役。

結束改革

無可避免的結論是陸軍的領導體系既是其他大型組織的典範，也是一種世說警語。就吸引與訓練具備創新的領導者而言，美國軍方可謂無可匹敵；但就管理人才方面，那可就是一塌糊塗了。

本書力圖指摘當前的軍事領導管理體系，亦即所謂的其人事架構。五角大廈的領導者對於問題知之甚詳，但本人的結論是他們根本不知如何規畫取代方案。因此本書想為此取代方案畫出一份藍圖。

藉由數家美國企業(擁有類似員工規模)的最佳實務經驗，吾人將可了解如何透過晉升具備創新能力的人才及透過獎勵制度做出回饋，發揮人力管理的效能。這確實已經成為一門科學。「人事經濟學」

(personnel economics)這個才剛開始嶄露頭角的領域，甚至能夠提供更多的原則性細節，做為軍方發揮創業精神的藍圖。但諷刺之處在於，二〇一〇年代所有軍事革新最為重要的典範，竟然是一九七〇年代的軍事革新。

一九七三年時，尼克森總統為履行一九六八年的競選承諾，取消了徵兵制度。陸軍浴火重生，正如其他軍種開始採行全志願役(all-volunteer force, AVF)架構。這場賭注最終之所以成功，主要原因就在於其強調將資源投資在人身上。一改過去強制逼迫年輕人當兵，五角大廈徹底改變以往模式，並且運用正面的誘因，有效招募青年從軍。身為一位經濟學家，本人稱此為轉變說穿了就是五角大廈確實必須付出的代價。美軍支付更高的薪資、提供更好的住居及膳食福利，以及提升的訓練與職涯發展機會，用以吸引勞動供應來滿足其勞動需求。一旦採用市場機制，歷經多年程序的價格發現(price discovery)便能夠產生，就像調漲招募新兵的薪資以符合供需原則。

回溯以往，全志願役的改革是成功的，但僅成功了一半。確切而言，這套體制將強制徵兵予以移除，但從新兵入伍開始，這套體制就沒有打算要把強制運作的體系移除。軍方從古至今始終極力維持著一種強制的文化：下達命令、管轄統治、制定規範。這兩種文化的交織的結果，似乎形成一種有別於其他任何單位，更講求守法重紀的官僚體制。陸軍如今所要面對的挑戰在於能否完成此種內部改革，亦即讓以自由市場為導向的部隊，勝過以強制為導向的部隊(而且無論如何，都應公平對待)。

有些人認為軍隊採用市場機制將摧毀軍事體系無私奉獻的價值，這種價值所強調的是責任、榮譽、袍澤，取而代之則是唯利是圖的傭兵

文化。本人將於後續章節中凸顯，這樣觀點不僅錯誤，更是本末倒置，只因為現存的體系採用一種冠冕堂皇無私價值的表象，用以掩蓋野心勃勃，不願承擔風險的文化。有些人會說，「我們是美國陸軍；不是蘋果公司，也不是奇異公司(General Electric)」；但他們或許會大感意外，因為其類似的共通點還真不少。順道一提，國防部長蓋茲在西點軍校的演說，激勵美軍全體官兵士氣的動力，遠比追求利益的公司員工更加深刻且更為複雜。這點殆無疑義，但蓋茲所言意涵卻被窄化為所謂的追求利益根本不存在。就這點，我就要率先表示，美軍部隊官兵要比民間百姓更加愛國且具備榮譽感，但這並不表示薪資因素並無關聯。同樣明確的是，以強制力進行派職也不是一套很有效率的管理規範。

舉例而言，五角大廈所提供的退伍體系為何必須年資滿二十年才能符合規定？難道這項退休金制度不正是以強制力留住員工，而非讓他們基於其他理由選擇留營？選擇續服「第二個十年」的役期，並非基於責無旁貸，而是一種計算。這並不是說美軍官兵很虛偽，而是人類是經濟性動物的現實就是如此，而且這點也早已在五角大廈的計畫考量之中。

我們必須承認，針對市場導向的部隊究竟是否導致唯利是圖的傭兵，不專業的部隊已對這樣的疑慮給過答案了。當全志願役部隊於一九六〇年代被提出時，整個國防體系幾乎全部站在反對的立場，認為那是傭兵。尼克森總統於是成立了一個由十五人所組成的委員會，並於一九六八年選舉之後，開始負責研究這項議題。委員會由前國防部長小蓋茲(Thomas Gates Jr.)主持(小蓋茲部長跟前述的蓋茲部長沒有親戚關係)。在總統堅持下，這個名為蓋茲委員會的組成成員由五位反對徵兵的人士(包含葛林斯潘[Alan Greenspan]、傅利曼這兩位經濟學

家)、五位立場中立人士,以及五位贊成徵兵的人士組成。小蓋茲甚至告訴尼克森總統,他個人「對於募兵制的全般構想持反對立場」。²⁶ 總統正是因為這樣才找他擔任主席。數月之後,委員會正式提出報告,表達其「一致同意為了國家的利益,軍隊最好由全志願役部隊組成……」²⁷ 四十年過後,如今部隊幾乎已沒有任何人想和義務役軍人一起服役了,同時經驗也顯示,志願役的男女官兵確實較以往更加專業。

人事體系之良莠

當我將此種矛盾現象向芝加哥大學勞動經濟學家戴維斯(Steven Davis)陳述時,他感到困惑並且問道:「五角大廈以這種方式規劃這套體系,其所持的根本理由為何呢?」這個問題的重點在於:這是經過刻意規劃,抑或是歷史的偶然所致?戴維斯的質疑提醒我一件事,傅利曼曾於一九六六年在一場關於徵兵制度的會議中表達:「更令人感到困惑的地方在於,我們為何總是要使用強制力。」²⁸ 人們通常傾向維持傳統,這意味著他們會按傳統的方法行事,除非有某些力量迫使他們改變。此外,正如許多高階軍官提醒過我,陸軍是一個守舊的組織。

因此,儘管五角大廈的發言人或許會針對目前的作業模式提供各種理由,但我想根本的原因,其實就是慣例以及層層疊疊的表面改革。整個體系都在控制之中,而這個源自傳統由上而下的行政控制系統,就叫做人力資源指揮部(Human Resources Command)。

事實是,即便陸軍打算將現行管理機制轉型為具備調適力的架構,存在已久的法律也禁止這麼做。尤有甚者,一九八〇年通過的《軍官人事管理法》(Defense Officer Personnel Management Act),設定了

相當嚴格的作業原則，律定所有在職軍官的人事管理模式。²⁹ 此法為常備軍官建立了一套任期制度，保障所有軍官除了犯法或服滿二十年役期退伍外，均不會被開除或解聘。但《軍官人事管理法》最厲害的地方在於，其界定了一套標準的晉階期程，所以美軍所有軍官都必須依照相同的時間表晉升。《軍官人事管理法》嚴格的時程限制正是所有晉升必須「達到年資」的起源。此項規定所持理由在於，軍官應該「向上」晉升，否則就「離開」軍中，然而這個原則(不升則退)卻跟任期保障產生直接衝突！儘管有這些問題，此法律還是規範了各階晉升百分比的限制，調製如表1.2。

表1.2 美國軍官晉升比例

軍官俸給 級數/階級	晉升比例	時程 (服役年限)
中尉(O-2)	100	2
上尉(O-3)	95	3.5-4
少校(O-4)	80	10±1
中校(O-5)	70	16±1
上校(O-6)	50	22±1

從表1.2可以看出，所有任官滿兩年的陸軍少尉均可晉升中尉，晉升率為百分之百。接下來，所有服役滿三年半到四年的中尉，晉升上尉的比例為九十五%。這張表允許軍官最快在服役滿二十一年時晉升上校。晉升上校的「表定年資」為二十二年，因此任何在第二十一年便晉升上校的人，就是「提早晉升」。

旨在針對技術議題提供五角大廈建言的國防科學委員會(Defense Science Board)成立於一九五六年，是一個相當優異的團隊。該會先前

受命針對人事體系進行研究並提出報告，其後並於二〇一〇年夏季提出報告。該報告的結論認為《軍官人事管理法》及其他限制規定「確實對於當前國防部的彈性與調適力產生窒礙影響。」³⁰

有關軍中人事體系的問題將於後續章節深入描述，但首先應該要釐清的是，此種挫折完全超越了《軍官人事管理法》制定毫無彈性可言的晉升機會。儘管盤根錯節，找出陸軍人事管理的五種核心議題應該有所幫助：(1)人事作業由位於肯塔基州諾克斯堡的陸軍人力資源指揮部負責統籌計畫及管理；(2)晉升作業受年資規定規範，並且在評選欄位勾選之下，變得獨斷而隨機；(3)薪資俸給完全沒有考慮功績成效；(4)軍官應適才適用的派職作業並不完善；(5)考評作業在提供回饋及評量技巧上顯得效能不彰。

出類拔萃者不願留營的危機表象看似導因於令人感到挫折的龜速晉升機會，但是晉升作業其實有可能在兩個方面受到誤導。第一，軍中文化會順應發展並表彰不在階級架構之內的績效，所以不同的業務職掌可顯示軍官的作業能力，而非只看軍階。舉例而言，非常稱職的軍官有可能會被挑去擔任高階長官的副長(executive officer)。另外一方面，死氣沉沉的晉升體制，導致適才適所(job matching)成為問題本身的癥結所在。舉例而言，許多軍官比較不願意歷練幕僚職務(這對晉升而言相當重要)，而是比較期待歷練特定的專業領域——無論是領導部隊，抑或者進修戰略博士學位。但是軍方的管理理念是「不升則退」，這表示個人的經管必須全程小心翼翼地配合金字塔的階級架構管理。一位軍官能在某個職位待多久，其實是在人力資源指揮部計畫人員嚴密安排之下，統籌作業。

至於晉升作業，《軍官人事管理法》所訂定的年資期程完全將年

輕軍官框在可以預期的向上發展步驟。邇來壓縮晉升停年而造成的留營危機問題，大多是因為移除了同層級軍官之間的細微差異所致。少尉全部可以晉升中尉，晉升上尉也是這樣，然後擴大到少校階層。一位軍官必須犯下一、兩項重罪，才有可能讓他(她)升不了官。只有晉升到高階的門檻——上校——才會慎重看待功績。晉升上校的軍官服役年資不會少於二十年，或許最多只能提早一點點。至於晉升將級的軍官則毫無例外必須服役滿二十二年以上，也就是在可領取終身俸的年資後必須服滿兩年。而且就算陸軍在任何一個人事程序中沒人符合資格，也絕不會開放給「旁系」(lateral entry, 亦即正規初官培育管道之外的人)來占缺，就算這個旁系曾任軍官，抑或是經驗豐富的士官。

薪資部分也很類似，都有一定的時程表。國防財務主計局(The Defense Finance and Accounting service)製作了一份基本薪資表，公布於該局網站(dfas.mil)。³¹ 從該表可以看出一位服役六至八年的上尉，其單月薪俸為五一七點一美元。服役十至十二年的上尉薪資為五五四〇點一美元。功績給付根本不存在；績效獎金也不存在。評論者表示，針對表現傑出的軍事成效提供加給就算不是不可能，也是極度困難，主要原因在於軍方不可能比照民間企業評量利潤的模式。這種論點過於薄弱，因為民間企業也無法精準地將個人的表現轉換成對等的利潤。的確，當代服務經濟運用勞力來建構喬治梅森大學經濟學教授瓊斯(Garett Jones)所稱的「組織性資本」(organization capital)，例如將品牌價值轉換為收入。無論如何，所有各類型的組織不管有沒有利潤，都必須評估及回饋成效，因此陸軍哪有什麼理由不這麼做？

接下來的國防議題是績效的給付，其與傳統的服務高於自我的軍事價值相互衝突，而且事實上這裡頭存在強烈的平等主義。在陸軍裡

頭，野戰部隊的軍官都是在部隊用餐後才會開始吃飯。這麼說吧，難道說飛行員、醫生、語言學家不也是憑藉技能來獲取額外的薪資嗎？是的，這些就都叫做「特別加給」。³² 最常見的就是危險勤務加給，但還有許多以技術為基準的特定加給，通常見諸於陸軍及陸戰隊所稱的個人軍職專長(例如，步兵、陸航，以及其他各種針對各階及各種技能所賦予的編號)。自然而然地，每一種軍職專長都有一個稱為軍職專長號碼(MOSC)的編號。空軍稱此為空軍專長號碼(AFSC)，而海軍則簡稱為職類(rating)，這與區分薪資級別的「等級」(rates)不同。此外還有所謂的津貼(allowances)，這是一種免稅的薪水，用來幫助軍職人員應付各種不同的家庭開銷。比如，駐東京軍人在住屋及膳食方面會花費更多。諷刺的是，軍方不願依據單純的地理位置來畫分地緣區塊，意思就是偏遠艱困的關島及地牙哥加西亞島(Diego Garcia)的工作並沒有提供生活加給，然而夏威夷、義大利、澳大利亞以及聖地牙哥的駐軍則因為那裡的高消費而有額外的津貼。

無法以個人為基準調整薪資，與五角大廈在人事上所面對的兩難有直接的關聯性。從中央計畫體系轉移至市場機制確實令人感到擔憂與不確定，正如東歐各國近年來的歷史經驗。但這個棘手問題的癥結點在於，如何依據需求來滿足供應，不管所賣的商品是蘇維埃麵包還是美國軍人。具有彈性的價格是唯一能夠滿足供需平衡的方法：讓供應的每種元素(農人或士兵)都能個別喊價，同時也讓每種需求的元素(食品雜貨店或部隊營長)也都能提供個別的出價。我們要分清楚出價機制與挑選機制的不同。中央計畫體系的核心在於配對機制，而非價格機制。當想出最重要的輸入和輸出計畫之後，設定價格只是單純的會計事宜了。就當代的軍隊而言，這種配對的機制被稱

之為「派職」程序。

派職，或稱職務配對，確實就是問題的核心要點。即便晉升都只能算是包含在派職裡頭的一部分。陸軍現行派職運作模式為：G-1(正式名稱為陸軍部人事署[Office of the Deputy Chief of Staff for Personnel, Department of the Army])負責發展、管理以及執行美國陸軍所有人力與人事計畫、專案以及政策。這些計畫實際上是由人力資源指揮部負責執行。該部於二〇〇三年取代原本位於維吉尼亞州亞力山卓(Alexandria)著名的霍夫曼大樓的陸軍人事指揮部(Army Personnel Command, PERSCOM)，其後於二〇一一年遷址至擁有龐大設施的肯塔基州諾克斯堡營區。新營區占地八十八萬三千平方呎，聘用人員達四千餘人。

從原本的霍夫曼大樓到如今人力資源指揮部，該部已經成為陸軍軍官及士官兵心目中沒有個性的官僚機構。裡頭的幕僚被賦予吃力不討好的職務公開配對作業，範圍遍及全球的美國陸軍單位，待派軍官多達數千人。為了讓這項派職程序能夠盡量公平、符合管理制度，而且符合人性，因此派職配對並非常態性，而是在每年特定數個月辦理此項業務。

由於所有中央計畫人員均須在有限的資訊下作業，因此人力資源指揮部必須依賴現有的表現考評來派任職務。不幸的是，軍中的考評作業已經成為彙整全軍官兵傑出表現的重大活動。量化評估的結果通常會形成一堵「防火牆」，甚至連大多數表現平平的人也能獲得完美分數。甚至對於工作表現的考評用語都會用委婉及制式化的詞語加以掩飾。審議會議召開時，通常的實務作法是簡單的看一下每位軍官最上面及最下面的近期軍官績效報告(OER)。根據我最近請教一位負責承辦

審議會的參謀告訴我，某位評議委員大聲唸著一條績效報告：「這上面說前一%，是怎樣，意思是不是前五十名，對吧？」

低階軍官職位派職時只憑著少到不能再少的資訊，但每個階層的軍官都被要求必須提供個人偏好的順序。舉例而言，某位陸軍少校敘述當他被納入新的派職作業時，人事部門曾提供他依據個人專長所列出的十六個職缺，並要他先從一到十六排列優先次序，而他也認真地完成選填後提交人力資源指揮部。然而，他並未被告知任何有關這十六個職缺的相關職掌，只知道這十六個派職駐地的地點。儘管他告訴我他的比序排在最前面(從他當時的職務來看，他所言應該不假)，但這位少校最後被派到他自己排的第十六個職缺。

持平而論，派職作業的幕僚面對的還真是一項不可能的任務，因為他們必須平衡各種不同的目標。首先要達成的是陸軍的需求，其次是經管規劃，滿足軍官個人的喜好以及家累因素(例如，某上尉的妻子罹癌)，某些特定的位置必須填補，還要能夠預測未來人力趨勢等，全部都要在安排每項職缺時一併給予考量。而且各方面都還得要保持簡單明瞭，全部都要在掌控之中，同時任何職缺絕對不允許出現交易行為。人事署及人力資源指揮部幾乎所有作業均受國會通過的法律約束，因此任何發揮創意及進行變革絕對是違法的行為。換言之，即便集中作業的計畫人員統一計畫是失敗的作為，他們也無能為力。

說軍方成員對此套運作體系感到不滿只算是保守陳述。當我針對二五〇位西點軍校畢業生，就軍方培育創新及創業精神的領導統御等面向進行問卷調查時，此處所做出的各種陳述獲得相當多極為負面的回響。僅有二十八%的回應對於現行職缺派任系統給予A或B的等級，然而卻有高出兩倍以上的回應者給予D或F。對於晉升系統給予好評的

為二十七%，給予薪資結構好評者為二十%。

針對所有的回應，八十七%的受訪者認為陸軍應當擴大提早晉升的機會(其中有七十七%的現役軍人認同此意見)，九十%的受訪者認為陸軍應該廣納更多專長(其中有八十七%的現役軍人同意此意見)。大部分的受訪者贊同讓過去曾經擔任過軍官的人回軍，並應於服役滿十年之後，將「年班」(year group)的概念予以取消。甚至在我撰寫本書之前，七十六%的受訪者(其中包含七十六%的現役軍人)贊同採用市場機制來分配職務，用以取代目前的現狀。

完全志願役部隊

理論上，軍方或許可以針對前述五個核心議題，循序漸進地進行一個或多個革新工作，而非全面性進行改變工程。陸軍已經開始打算採用一種稱之為「綠頁」(Green Pages)的市場機制派職系統，這個體系頗有價值。空軍也正在重新規劃其軍官績效報告作業模式。但我認為漸進式的革新方式冒著一種風險，亦即在短期內出現倒退現象，長期則將導致全面挫敗。問題已經根深柢固，而且官僚體系的容忍度也大到無可限量。人事體系不能採取半自由、半計畫的方式。

最後，以市場機制為基礎的派職實驗需要搭配彈性的薪資系統。指揮官在中央的調職命令發布前，應該擁有汰除人員的權限，同時他們也應該擁有拔擢部屬晉升內部職缺的權限——無論這是否意味著某些人將比表定年限更早晉升，或是僱用一位備役軍官(即便其來自不同軍種)，抑或以津貼補助的方式留任某現職人員。市場同樣不能在沒有更好資訊的前提下運作，這意味著真正的評估報告中，不僅要能夠要

從眾人當中挑出完成艱困且表現亮眼的人，更要找出各種不同類型能擔負重任的軍官。

這就是為何我提議軍方採用新的人事系統，就是我所謂的「完全志願役部隊」(total volunteer force)。我知道這個名稱有點俗氣，但我採用這名稱的目的在於強調有別於現行體系的思維模式。現行系統只有給予人們在選擇志願從軍(全志願役部隊)當下的自由，而我所提出的體系則是讓這些軍人每天都有選擇的自由。

不難想像每個人在思考真正自由的軍人時，會認為這種作法必定會失敗。當一名中尉對著部隊吼道，「弟兄們，讓我們衝上去拿下這個山頭！」弟兄們難道不會理性地思考著，真就這樣往敵軍的砲火裡衝嗎？志願役軍人應該想選擇待在夏威夷直升機棚內負責保養維修工作比較好吧？

因此，為何我會有信心，這樣的體系在戰鬥中絕對不會導致崩潰？理由有三。理由一：如果你認為美國的軍人上戰場是迫不得已，因為他們必須為先前所下的決定——缺乏遠見——使得他們變成人家部屬，那麼抱持這種想法的人真是卑劣。事實上，不計其數的年輕男女選擇在戰爭時期志願從軍，加入步兵的戰鬥行列，而且經歷數十年的考驗，這樣的結果就足以反駁這樣的想法。當我們嘴上說軍人為榮譽及價值而戰時，我們心中真的相信如此嗎？部隊的弟兄確實是這麼想的。理由二：危險不是軍人才會有。每天都有壯烈犧牲的英雄，美國街頭上奮戰的警察、打火的消防弟兄，甚至是在外海捕魚的漁民。即便在生死交關的危急時刻，仍然追逐並與持槍惡徒駁火的警察，其實大可一走了之，去做比較安全的工作(例如寫作出書?)，但他們並沒有這麼做。即便是自由之身，他們也會盡忠職守；那可說是一種榮耀，或是需要，

或是高尚。理由三——這點或許有些難懂——就有些人天生喜歡作戰。有些人或許比較沒有道德感，但是有更多人相信為了捍衛美國憲法與公民而與敵人戰鬥，甚至殺戮，是一項使命。無論是駕駛F-15戰機，抑或是操作M-60戰車瞄準目標，我所認識大多數的老兵都認為，讓他們做這麼棒的差事幹嘛還要付他們薪水。

真正心理層面的關鍵因素，其實不同的人對於風險評估有不同的見解。有些人喜歡冒險犯難，有這種傾向的人適合從軍。他們通常也很容易就成為發明家及企業家。這就是為何我認為我們應當可以理解，藉由發展已臻成熟的企業創新的相關理論，確實能夠在設計之初，就能充分將其運用在全志願役部隊的構想當中。正是這種創新與喜愛冒險犯難的思維，不僅為偉大的商業前途注入滿滿活力，更是讓偉大的戰略天才，例如拿破崙、馬漢(Alfred Thayer Mahan)、麥克阿瑟將軍，以及艾布蘭將軍(Creighton Abrams)，在其生命中充滿鬥志的主要原因。

軍事領導力的悖謬

我從未在麻省理工學院或哈佛大學中，聽過比班寧堡還要棒的授課內容。

瓦倫·班尼斯(Warren Bennis)¹

你或許會感到吃驚，北卡羅來納州有九百三十八萬人口，約占美國人口數三%，但全美所有的公司企業執行長中，約有九%來自北卡羅來納州。就統計而言，這個數字看來有些奇怪，怎麼可能如此巧合。北卡羅來納州盛產高素養的商業領導者其來有自。或許是因為傳統的文化，或者是因為教會的價值觀，也可能是因為該地區擁有人文薈萃的著名學術金三角區域。美國工商協會的目光已然聚焦於該州，試圖獵尋年輕有為的人才擔任主管。

不是這樣嗎？事實上，有關卡羅來納州執行長的故事不是真的。我捏造這段故事是為了藉此加以對比，因為真正的事實更加驚人。只要把「北卡羅來納州」改為「美軍」，就會變成真實的故事，而且大家正逐漸瞭解此事。美軍部隊確實就是一間專門生產領導層級人才的工廠。

無論是吸引素質合適的青年才俊，抑或透過札實的技能訓練與豐富的實務歷練，真正的結果便是無可匹敵的領導者生產線。

近期《財富》(Fortune)雜誌刊登一篇標題為〈新菁英戰士〉(The New Warrior Elite)的封面故事，該文凸顯商業人才募集的新策略，會考量應徵者的軍事經驗。這篇文章發表於二〇一〇年三月號，內容主張美國歷經十年在阿富汗與伊拉克的戰爭之後，已經「創造出新世代的商業領導者。」² 他們的故事同時也揭露出，整體而言，當今歷經戰火洗禮的年輕軍官有別於以往和平時期的軍人，他們更有能力，也更具備各項商業界的技能。首先，擁有作戰經驗的軍官比較不會是完美主義者，他們對失敗的容許範圍也比較廣，這點跟矽谷的文化比較相似。坎博(Donovan Campbell)是從普林斯頓大學投身軍旅的陸戰隊軍官，曾於伊拉克作戰任務中擔任排長。他解釋道，犯錯並無法避免，而他也對於當時超乎他能掌控的作戰環境有相當多體悟。正是此種超乎意料的狀況，而且冒著極高的風險(他排上弟兄的生命)，所以創造出一種學習回饋的循環(learning-feedback loop)。坎博堅信，「我的成功不必然要完美無缺。」³ 這種經驗讓企業界的領導者印象深刻，例如奇異公司執行長伊梅特(Jeff Immelt)就表示，一般而言，「處理晦暗不明的狀況」正是軍事領導幹部的卓越優勢。⁴ 戰爭，正是此種優勢的放大器。

本書第一章曾述及：「為何美國軍方能夠在國內培養最有創意與最具創業能力的領導者，卻基於不願承擔風險的官僚文化，對這些具有天分的人棄之如敝屣？」於本章中，我們首先將深入探討這項陳述的前段。軍方真的有培養出這麼棒的領導者嗎？有創業精神的領導者跟其他領導者究竟有何不同？軍官是否真的能具備企業能力？

軍隊要將一位美國人蛻變為一位軍官並非僅是逢機選擇；也不是

僅涉及優異的訓練而已。五角大廈的領導力工廠流程始於招募高水準人才，給予世界級的初期訓練，並賦予作戰經驗的重任，接著也在軍旅生涯中為其規劃一系列的個人及單位訓練課程。

我首先會針對招募作業加以檢視。儘管民間企業會針對部分軍人尋求人才，但軍人通常給人的刻板印象就是腦筋死板、高度服從，且缺乏創造力。每當我向非軍職人員描述具有企業能力的軍隊同袍時，他們的第一反應通常是不可置信。我將於第一節就此問題，再度審視我先前的學術研究。我們亦將探討陸軍這支軍隊的整體狀態。貫通本章的核心重點在於基層軍官的訓練與歷練。我將於本章結尾時，逐一檢視幾位曾任軍職的執行長，分享他們的領導經驗，以及軍方為了加強使軍人具備調適力，如何運用軍事領導的驅策力量。

軍人知識水準不高的迷思

美國典型軍人的素質如何？相較於民間傳統的勞工階層，一般人對於美國軍人傳統印象是，整體素質並不高，至少在諸如智能、創造力與獨立思考的特質部分，會給人這樣的印象。此種軍人知識水準不高的想法自從一九六〇年代以來就持續至今，當時的大學生有辦法逃避兵役，於是遠赴越南作戰的重擔會落在家境較不富裕的年輕人身上。儘管徵兵制於一九七三年宣告結束，軍人薪資還是很低，因而士官兵的平均水準還是不高。這種狀況直到雷根總統及國防部長溫伯格主政期間，才於一九八〇年代將軍人基本薪資予以大幅調升，而士官兵的整體水準亦隨之提升(此可藉由智商平均分數獲得印證)。不幸地，「軍人水準很低」的刻板印象已經深植人心且難以抹滅。哈德森學會的學者馬

婁(Ann Marlowe)稱此種現象為「不願讓過去成為過去的迷思」。⁵

來自紐約州D區的眾議員蘭格爾(Charlie Rangel)於二〇〇二年在《紐約時報》發表文章表示，「軍隊是由不成比例的窮人及少數族群所組成，而美國大部分的權貴階級卻很少或不曾從軍。」⁶ 蘭格爾接著呼籲政府恢復徵兵制，這樣才能強制所有美國年輕人無論有無意願，都須參與在伊拉克及阿富汗的戰爭。他的理論是：徵兵制才能讓從軍報國的犧牲奉獻精神，分享給全體美國人。很少人注意到，蘭格爾的論點並不正確，或者客氣一點的說法，這種想法已經過時至少三十年了。說實話，蘭格爾從未明確表示軍人水準很低，但他心裡絕對傾向這種過時的想法，而媒體也跟著一起攪和。

二〇〇五年八月，學者賀伯特(Bob Herbert)在《紐約時報》發表一篇特稿，內容述及在伊拉克作戰的官兵當中，「來自權貴富裕家庭的」僅僅占了「極少數」。當年九月底，《洛杉磯時報》誤解了一份政府的研究並報導：「(總審計處)報告的論點似乎支持某個論點，亦即從軍對於偏遠地區中低收入戶的年輕人是具有吸引力的。」⁷ 透過《華盛頓郵報》二〇〇五年十一月四日的頭版上頁報導，此種迷思攀上高峰，該報導指出：「軍方相當依賴從經濟受到壓迫，來自偏鄉地區招募的兵員，這些年輕人尋找工作需求超過了上戰場的風險考量。」⁸ 市面上有本書名為《擅離職守：美國上流階層逃避從軍毫無遁詞可言——嚴重傷害國家》(*AWOL: The Unexcused Absence of America's Upper Classes from Military Service—and How It Hurts Our Country*)的著作(二〇〇六年出版)，該書即以此種迷思為起點，批評在戰時逃避兵役的美國菁英人士。

隨著二〇〇四年摩爾導演的《華氏九一一》創下紀錄片有史以來

最高票房紀錄後，軍人都是水準低下的受害者這種刻板印象更加受到渲染。

軍方要到哪裡找人來當兵呢？他們得在全國經濟受創嚴重的地方覓尋。這些地方唯一找得到的工作就是當兵。⁹

該部影片描繪身著軍裝的陸戰隊招募人員在城中四處獵尋未經世事的傻小子。這部影片給人一種印象，那就是這些官兵是一群傻乎乎的受害者，而非有志報國的志願軍。這好像是在說，二〇〇四年的志願役軍隊跟一九六四年的義務役部隊如出一轍，沒什麼差別。這種看法如此普遍，竟然連魯尼(Andy Rooney)都在他知名的《六十分鐘》節目中表示，在伊拉克從事作戰的官兵「大多是受害者，而非英雄。」¹⁰ 這樣的說法有任何事實根據嗎？

當然沒有。尤有甚者，真正的事實完全指向相反的方向。我曾於二〇〇三年針對美國四個主要軍種官兵素質進行全面性的經驗法則研究，並於二〇〇五年發表研究成果。這是針對所有官兵所做的研究，不是只有抽樣而已。其後，我的研究範圍更擴及二〇〇四及二〇〇五年，如此一來，這條走向實情的「艱辛之路」就變得越發明確。這兩份研究都揭露出，美國官兵的平均教育程度是「高於」——而非低於——美國一般年輕人的平均程度。新進士兵的平均閱讀能力比民間同年齡年輕人的水準高出一級。在二〇〇三、二〇〇四及二〇〇五年，高中畢業的士官兵大約占了九十七%，比起全國人口的高中畢業率高出十七個百分點。¹¹ 傳統基金會(Heritage Foundation)分析師威金斯(Shanea Watkins)及雪克(James Sherk)於二〇〇八年更新此項研究成果，並提出報告：



從美國所有從軍官兵皆須接受「三軍專長測驗」(AFQT)來看，相關證據也越發明確。測驗結果顯示，在一百分為滿分的測驗中，逾三分之二的士官兵在三軍專長測驗中成績超過五十分。軍方對於得分三十分以下的錄取率有相當嚴格的限制。此外，二〇〇七年報名從軍的人當中，僅有二點三%的人成績介於二十一及三十分。軍方不接受任何成績排在最後二十%的應募人員。¹²

一般而言，在戰時選擇從軍的這些士官兵的經濟狀況，也是屬於較為「富有的」。最令人感到意外之處在於，自從二〇〇三年伊拉克戰爭之後，軍隊的成員已經愈趨於出身更為富裕環境，而部隊官兵的智能也更加提高。有關確認招募兵員的收入層級，係由五角大廈所提供的戶籍郵遞區號資料，加以綜合分析得知。舉例而言，在蒙大拿州招募到的士兵要比隨機募兵所能招到的員額多出六十七%；反之，在紐約州則呈現下降趨勢，少招到三十二%的員額。

如果把全美國郵遞區號對照人口加以分類後以十分位計算，並以所得中位數加以排列，便可得知哪些收入層級的從軍人口呈現上升，哪些又呈現下降。我發現在二〇〇五年招募的士兵中，有四十五點六%來自美國最富有的四十%的地區。十名士兵中，兩名出身最貧窮的地區，三位來自最富有的地區。檢視相同資料的另一種方式是，將所有人民的收入區分等分，再跟招募的士兵的出身地區加以比對，如圖2.1的上圖所示，下圖則為可看出收入較高地區從軍人口的增加比例。

沒有相關的統計數據可以證明少數民族是兵員招募的主要對象。然而確實有些少數民族，例如非裔美國同胞，從軍的比例確實比一般

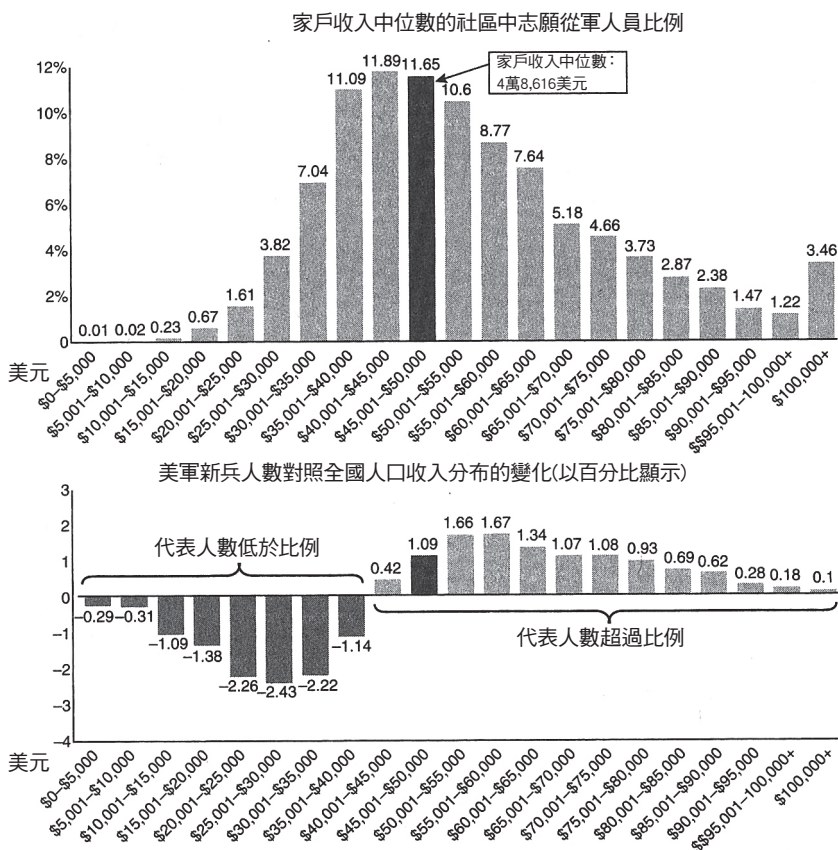


圖2.1 應募士兵居住地區的收入狀況

資料來源：《傳統基金會》依據下列提供資料為計算基準：美國國防部、國防人力數據中心、二〇〇六年及二〇〇七年首次服役存檔資料、美國人口普查局及美國二〇〇〇年人口普查資料。

還高，但他們未必從事戰鬥職務，有更多人其實是從事需要較高智商的技術領域。同時相對於此種迷思，前一百個居住於最多非裔美國人的郵遞區號中，非裔美國人投身軍旅的比例事實上比一般比例還要低。其實坦白說，投身軍旅的黑人主要並非來自黑人社區。

某些證據則指出，近來連年戰爭已經使得招募的新兵素質呈現下降趨勢，但這跟先前媒體的報導還是有部分些微的差異。在亞卻(Beth Asch)及赫賽克(James Hosek)¹³ 兩位學者為蘭德公司所做的研究中，他們發現「伊拉克自由作戰估計使高素質士兵減少了三十四%，其中十六%是受到伊拉克自由作戰的影響，另外十八%則是每季平均一八六員死亡人數所致。」國會預算辦公室於二〇〇七年針對該議題進行檢視後，確認全志願役部隊的新兵素質更加提升的趨勢。¹⁴ 該研究報告指出，首次服役的新兵具備高中學歷者，從一九七三年的低於七十%，到了一九八五年後，每年都達到九十%以上。尤有甚者，新兵智力測驗位於最低兩個級距的百分比，大約只有一般民間比例的十分之一。更重要的是，這個比例只占徵兵時代的七分之一。

至於軍官的狀況又如何呢？有人可能故意唱反調提出這樣的疑問，因為單純只是現今的士兵「素質高於」民間的平均水準，並不必然表示軍官的素質也在平均之上。而拿一般民眾做為比較的對照組也許不太恰當，因為絕大多數的軍官都有學士學位。

第二次世界大戰期間，大多數掛階的軍官並不一定要有學士學位，經常可以拿來討論的就是葉格(Chuck Yeager)——首位突破音障的著名測試飛行員——因為他就沒有學士學位。難道要成為一位太空人一定要有學士學歷嗎？如果是戰鬥機的飛行員呢？或許這樣的慣例代表著過度依賴技術文憑遠勝於實作技術。儘管如此，現代軍事已要求所有的軍官至少要有大學學歷才能任官，而事實上，當代陸軍幾乎已將深造教育的學歷列在高階軍官的遴選考量之中。

當雪克及威金斯將注意力轉移至陸軍的軍官團時，他們所能蒐集的資料包含二〇〇四年至二〇〇七年陸軍預備軍官訓練團的任官數

據，以及二〇〇七年三月二十七日前登記陸軍預備軍官團的軍校生(占軍官來源三十九%)與美國軍校畢業生(占軍官來源二十五%)的資料，這些資料全都來自國防人力數據中心。四十%的軍官來自美國二十%最富有的社區環境。更有趣的是，此項百分比從二〇〇四年至二〇〇七年每年都呈現成長趨勢；反之，來自二十%最貧窮地區的軍官人數則由二〇〇四年的八點七%，降至二〇〇七年的七點八%。¹⁵

西點軍校註冊組表示，在準備報到的新生當中(以二〇〇九年班為統計資料)，七十%為高中成績排名班上前五分之一的學生。在一二五〇名入學新生當中，有二五二名曾擔任班代表。幾乎所有人都曾是學校代表隊的運動選手(共計一一三八員)，其中四分之三擔任過隊長。一直到二〇一四年最近的年班為止，這個數字均未產生任何變化。而這個數據即便遙溯至二〇〇二年班亦為相符(這是目前可供檢索的最早的數據資料)。¹⁶

部隊型態

想要理解軍隊是如何形塑偉大的領導幹部，首先要掌握相關背景脈絡。藉由與民間企業進行比較，便能透析陸軍的組織人力結構。根據人口普查局最新資料顯示，美國的大小公司行號共約六百萬家，其中屬於大型人力結構的公司僅有九八一家(指員工達一萬名以上者)。這些大型公司在全美國一億兩千萬受薪勞動人口中約占四分之一，或是平均而言每家大公司支付三萬四千人的薪資。¹⁷ 相較之下，五角大廈所屬的整體工作人力，包含文職及約聘在內，約有一五〇萬人(不含國民兵及後備單位)。一如預期，陸軍是總人數的最大宗。根據陸

軍人事務指出，二〇一〇年陸軍兵力規模為一一〇萬人，其中現役士兵為五十六萬一九七九員，其中又有三十六萬二〇一五員陸軍國民兵、二十萬五二八一員陸軍後備部隊。就現役的組成部分，軍官人數為七萬八八九三員，約占其整體人力的六分之一。¹⁸

因此美國大型公司平均擁有的人力為三萬四千人，這大約是陸軍現役士兵五十萬兵力的二十分之一。換言之，美國典型的大型公司企業所擁有的人力僅為陸軍「領導層級」的一半人數。

Google公司全球的員工共有二萬四千人。奇異公司的員工人數是Google的十倍之多，光是在美國就有十三萬三千人。僅計算美國員工的話，福特汽車公司約有七萬五千人，寶僑家品公司的員工則有五萬人。唯一擁有像陸軍一樣多員工者，大概就只有沃爾瑪(Walmart)了(或許並非巧合，該公司的創辦人曾為陸軍上尉)。這家零售業巨人已經連年名列美國五百大企業的第一名，年度營業額達四二二〇億美元，同時僱用一六〇萬美國員工。¹⁹ 儘管這些公司並未如陸軍面臨如此大規模部署的挑戰，抑或每隔幾年就須將所有人力定期全數輪調，但他們之間還是有相似之處，其中不少近似之處都跟優質的領導力需求有關。

美軍初任軍官的薪資俸等為O-1，該薪俸等級對照陸軍、空軍、陸戰隊的對應軍階為少尉(海軍對於相等的階級有不同銜稱)。任官兩年後，該年度畢業的軍官全部晉升至O-2，或稱為中尉。再過兩年便晉升為上尉，其後數年陸續晉升為少校(O-4)，然後是中校、上校，最後成為將軍。將軍的俸級可分為四個等級，從一顆星的准將(O-7)到四星上將(O-10)。很少有軍官能在服役滿二十年時，就能列入將官的晉升的候選名單之列；即便有，能被勾選者也是少之又少。持平而論，將軍選拔的競爭相當激烈，但真實的情況則是，到了決定勾選晉升人員時，論資排

輩的因素總是大於個人績效。「只要會呼吸，就能升到中校」的說法還真傳唱久遠呢。即便如此，美軍的軍官設計架構看起來就像一座金字塔，最底下由一大群初階軍官團組成，各階再依序向上遞減。金字塔的最頂端(如附表2.1)則是一位四星上將，其職稱為陸軍參謀長。目前陸軍參謀長是奧迪耶諾(Raymond T. Odierno)。

如附表2.1所示，中校的人數是上校人數的兩倍，那表示升上校的晉升率約為五十%。從數字加以推算，晉升至中校的人當中，大約只有五%的人可以晉升將軍。中階軍官與高階軍官之間的界線相當明確。然而，一位軍官一旦晉升為將軍後，其後的晉升之路就會變得更加順遂，不過某種程度而言，意義也沒那麼大了。到了這種位階，職務派遣的重點在於承擔何種責任，而非階級與職稱，有些人甚至認為這樣的說法在任何位階都一樣。

表2.1 陸軍軍官人事架構(2011年8月)

12	上將
47	中將
114	少將
142	准將
4492	上校
10,021	中校
17,094	少校
30,034	上尉
9,441	中尉
10,379	少尉

資料來源：國防人力數據中心，網址：<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/rg1108.pdf> (2011年10月10日)

培養領導階層的工廠

二〇〇六年光輝國際有份標題為〈軍事經驗及執行長：有何關聯？〉(Military Experience & CEOs: Is There a Link?)的研究報告指出，美國的企業執行長當中，有相當高比例的人曾經在軍中服役。該報告指出，「曾有軍方資歷的軍官，在企業中擔任執行長的人數，相較於其他美國人高達三倍之多。」²⁰ 這項評估是依據二〇〇五年下半年，針對標準普爾五百大公司執行長所進行的背景資料調查時，發現近五十九位執行長擁有軍事經驗。這點跟美國二〇〇〇年人口普查資料中的五分之一成年男性曾當過軍人的事實相符，但是當範圍限於軍官時，則此說法就變得不大符合了。

確切而言，這個軍方執行長的說法可能是過度解讀。從其他人口統計數字所顯示的特性可知，執行長當中不成比例的統計數字不是只有這點。舉例而言，九十五%的執行長擁有學士或者更高學位，²¹ 相較之下，美國人口擁有學士學位的比例為二十七%。²² 這項統計數字提醒我們，「能力」是一項關鍵的變數，這表示應抱持懷疑的態度，將能力的關聯(大學教育象徵智能；軍官歷練則象徵領導力)視為一種「因果」關係的要素。此處還要提及另一個關聯性：儘管半數人口為男性，且六十%的公司業務主管也是男性，但擔任執行長職務的男性卻是屈指可數。這點提醒我們，選用人才也有所謂的偏好，而且假如對男性的偏好的確存在，那麼軍中固有對於素質及個性的要求就會更加凸顯(我不禁想起軍官和士兵基礎訓練時，那段「吼吼叫叫」的時光)。如此說來，執行長之中具有軍官資歷的人數較其他背景的人數多達三倍的發現，是否就變得不相干？如果軍事經驗對於民間企業表現沒有作用，那

這個說法或許成立，但數據顯示並非如此。

達菲(Tim Duffy)在光輝國際發表的研究中亦發現，由擁有軍事背景的人所領導的公司表現相當「亮眼」，優於標準普爾的股東回饋指數，「每年均優於三到二十個百分點」，此涵蓋一年期、三年期、五年期，乃至十年期等研究期程的指數統計。毫無意外，擁有軍事資歷的執行長，平均任期為七點二年，相較於沒有軍事資歷的執行長，平均任期則為四點六年。這種「軍事」表現的影響力，近期亦於其他研究中獲得確認。²³

哈佛經濟學家班利奇(Efraim Benmelech)及麻省理工學院的傅萊德明(Carola Frydman)在針對擁有軍事資歷的執行長進行研究時發現，相較於沒有軍事資歷的執行長，有軍事資歷的執行長「在投資方面比較保守，而他們的公司似乎在產業困頓時期的表現反而較好。」²⁴ 作者對於此等效應進一步解讀，認為諸如軍事歷練的發展經驗——即便只有幾年——都會對執行力的表現有長遠影響。

企業領袖中擁有軍事資歷的人多到不成比例，這點衍生出兩個亟待回答的問題。其一，軍方何以能夠培養如此優異的領導人物？其二，何者界定優異的領導力？我認為不能僅單獨回答這兩個問題中的其中一個，不過接下來將會探討讓軍事歷練如此有影響力的幾項因素。從這些探討當中，我們便能夠愈發明瞭，是甚麼原因讓軍事領導者成為優秀人物，甚而成為成功的企業家。

造就軍人的獨特之處為何？

投身軍旅的人通常是很年輕就加入，他們的起步階段必然會經

歷所謂的人生蛻變。他們全都得進入另一個世界。歷史學家基岡(John Keegan)在為《細說戰爭》(*A History of Warfare*)一書寫序時提及，戰士的文化古今皆然，部落文化就是他們的精髓。基岡寫到，退伍的老兵看起來無異於其他的專業人士(「他們來自相同的學校……他們奉獻家庭……他們同樣也要為錢忙碌奔波。」)但歸根結柢，「軍人就是跟別人不一樣」。²⁵ 哪裡有像軍人這般必須冒著生命的危險，並且要用生命來捍衛本質上與種族信念相同的國家最高信念？無論是為了捍衛美國的自由，抑或是為俄羅斯祖國效命，其他工作均無法像軍人這般賦予其保衛國族核心意識的地位。這就是為何在所有的文明當中——不管是封建時期的日本、帝國時期的羅馬或是當代的美國——戰士通常足堪最崇高的地位，而商人的地位則居於最低。就美國的戰士而言，正如其他大多數文明，社會的各個層級，無論出身富貴或貧窮，均可藉由從軍而獲得此等地位。

當美國青年走入五個軍種任一新訓單位的大門伊始，其生理、心理與過去所陶冶的心性，都會在第一時間被澈底毀滅，然後重建。首先他的頭髮會被剃光、便服全部得換成制服，身上帶的鐘錶也要摘下。這一切都只為了強化一個至高且唯一的現實：他們如今置身於這個族群之中，而且很快就會成為這個族群的一員。歷時十週的新訓課程就從教育班長的嚴格訓練開始，逐漸形塑單兵成為群體的一分子。任何人只要犯錯，就會受到集體處分，群體意識便透過這種方式持續獲得強化。

從這些將平民塑造成軍人的早期作為開始，領導力的核心原則便已成為他們天性的一部分。西點軍校「行為科學暨領導力系」教授兼系主任寇地茨(Tom Kolditz)上校，對於軍方為何能夠培養優異的領導

者具有相當深入的洞見，同時也經常針對此議題在《哈佛商業評論》中發表文章。簡而言之，他認為：「這是培育出來的，而非天性使然。」他同時將此歸納為三項要素。²⁶ 第一，軍方採取一種精心規劃的訓練計畫，「無論在產業界或政府部門，類似的訓練都未曾像軍方這般耗時費力，而且昂貴。」基礎戰鬥訓練是最基本的，透過十週密集的入伍課程使其定型，但接下來的軍旅生涯當中，還有各種精心規劃的訓練課程。第二，軍隊賦予最年輕的領導者高層次的責任與權限，包含人員、裝備，以及各種交付這些年輕軍官的各種浩繁任務。第三、「軍事領導力是基於一種責任、服務及犧牲小我的概念。」此點正是寇地茨所闡述形塑軍事領導者的一項重大差異，一種他稱之為「生死交關」(in extremis)的經驗。最重要的是，密集從事戰鬥與冒著出生入死的風險均提高了此種目的導向的團隊需求，並且使得交易型態的動機(諸如薪水、獎勵、懲處)相形見绌。以下就讓我們逐一針對這三項要素加以深入探討。

要素一：初官重任

陸軍賦予軍官領導的最小單位稱作「排」，通常一個排由二到四個班組成，各班由八至十一名班兵組成。一名少尉通常負責帶領一個排。到了更高階級，一名上尉通常要帶領一個由三到五個排所組成的連級單位。陸軍上尉的年紀一般界於二十五至三十歲之間，相較於民間的經理階層，上尉所承擔的責任是連上弟兄的性命都交在其指揮之下，實在是任重道遠。

「軍官們從相當年輕時便開始承擔許多責任。這些都是在大學或大型企業根本不會承擔到的責任。」這些話是空軍官校一九七一年班

畢業生科曼(Bill Coleman)所言。²⁷ 科曼離開空軍之後，便於矽谷開展事業，迄今他已參與許許多多的公司開設工作。科曼說明區分領導者和經理人的論點，並將自己的成就歸功於在空軍服役的那段時光「對我的栽培，讓我首先了解勤奮與專業的價值；其次，讓我學習到架構、計畫及評量的價值。」²⁸ 我認識科曼多年，而讓我最驚訝之處在於，大約十年前他便已經能夠退休成為一位億萬富翁，但隨後我了解他對於開設公司的熱愛超出一切，這也正是為何他近來總在美國加州的帕羅奧多(Palo Alto)出現的原因，他要指導年輕的創業家。

商業大師班尼斯認為，他年輕時在第二次世界大戰期間擔任軍官的經驗，對他的生命有無與倫比的領導力轉型作用。他將此種轉型經驗歸功於他身負龐大而沉重的責任，而非與生俱來的天分或者後天所習技能。他表示：「領導力是一門表演藝術，而我們絕大多數是等到置身該角色時，才成為領導者。」²⁹

要素二：訓練

戰鬥憑藉原始的直覺反應，然而戰爭則是一門相當古老的藝術，時至今日已演變成一種現代科學。視軍官為一種專業人才的見解源於政治學家杭廷頓(Samuel Huntington)，他在一九五七年發表的《軍人與國家》(*The Soldier and the State*)一書中，首次提出「軍事專業」(profession of arms)乙詞。杭廷頓使用該詞旨在界定在民主體制下，有利於文人掌控軍方的制度性安排，不過他的定義廣為美國軍方接受。事實上，從由平民組成的軍隊轉換到由專業的軍隊的趨勢，在當時也已是勢不可擋；畢竟這套舊制度也已實施數世紀之久。

戰士跟軍人之間確實有所區別，當然二者兼具亦有所見。戰士的

養成憑藉的是個人的體魄及勇氣；然而軍人則要求個人必須服膺於團隊的效能之下。就絕大部分的人類歷史而言，戰士遂行戰鬥，一支軍隊意味著一大群戰士肩並肩一起戰鬥。對照之下，軍人重視紀律及協調。羅馬大軍便是由軍人組成，編制內有騎兵、弓箭手及步兵，但此種有紀律的戰鬥方式卻在歐洲中世紀的黑暗時代消失殆盡。火藥的發明及現代的國家型態再度凸顯軍人角色的重要。與日俱增的專業技術讓軍人這個行業具備前所未有的優勢，而現代軍隊也透過嚴格的訓練以掌握此種日益複雜的技術。

一支由軍人所組成的常備部隊通常得面對如影隨形的死亡陰影；為了因應這種不尋常的狀況，軍人必須恪遵紀律，同時亦須於不確定的沉重壓力之下做出決斷。不過就軍隊的觀點而言，訓練可不是只有初期的入伍訓練，也不是只有依據士兵專長訓練所須具備的技能。訓練必須持之以恆。現代戰士在非戰的承平時所從事的工作，就是為戰而訓，即便進入戰爭時期，大多數軍人的常規作業還是這些訓練工作。亞當·史密斯(Adam Smith)於一七七六年對此便有所著墨，他當時寫道：「一支常備部隊唯一要做的，或是其主要的日常事務，就是從事軍事演習。」³⁰ 麥克阿瑟將軍曾就這項規則做出註解，他說道：「袍澤間在野外的對抗就像播在土壤的種子，假以時日必能在情境相異的時空環境中，長出勝利的果實。」³¹

基礎訓練教導士兵行軍和敬禮，但這確實只是突破障礙的手段，而單兵則藉此學習信任他們的袍澤與領導幹部。所有士兵都會被教導如何區別合法跟不合法的命令，使其能運用他們的道德紀律加以判斷。他們學習到榮譽規範，並以一般平民做不到的方式加以落實。最重要的是，美國軍人都被迫要替自己著想。四十年前，徵兵制的士兵通常

得服役兩年，因此訓練的重點在於服從。但過去當砲灰及採取消耗戰的時日已不復見。如今軍人服役期間更長，也被期待是「五項全能」的高手，須在體能及心智上具備高度技能，以遂行獨力判斷。

陸軍針對軍官的初期訓練包含基礎的戰技與戰法，但還有其他獨特的指揮技巧，諸如較大部隊規模的戰術作為及作戰行動。更重要的是，年輕軍官也有上領導力的課程。誠如《官兵指導手冊》(*The Soldier's Guide*)所言：「領導幹部的發展是一種審慎、持續且循序漸進的過程，並根基於陸軍價值之上，使之茁壯成為適任、高度自信的領導者，能在決斷時刻採取行動。」³² 該手冊同時也解釋領導者的發展不僅止於制度性的訓練，亦包含單位內部的訓練、作戰經驗，以及自我發展。陸軍對於訓練所採取的步驟相當周全，不僅期許軍官能在各個階層中進行訓練，更要在不同的時間架構中發展不同層面的訓練計畫。軍方除了設置各種層級的學校，讓軍官在軍旅生涯中的每一個階段都能接受訓練，亦須於單位內參與各項演訓及競賽項目。可以確定的是，準則在理論當中的運作，其實遠比實務作業順暢許多，此點在戰時尤為明顯。但任何人即便擔任軍官的期間並不長，其在發展領導力方面也會受益良多。

管理大師班尼斯回憶他在第二次世界大戰部署到歐洲戰場之前，非常幸運能夠在喬治亞州的班寧堡參加「威名遠播的步兵軍官基礎訓練，此訓練課程曾磨練出的領導人物包含艾森豪、馬歇爾，乃至後來的鮑爾。」「我在那兒學習到終生受用的技能與習性。我體會出組織的價值；我領會到如何融入團隊運作當中；我更從中明白了身為幹部，最重要的工作之一就是照顧我的部屬。」³³

班尼斯及其他老兵對於以往軍事歷練如此殷切的回憶，往往讓

歷練經驗不多的平民百姓們欽羨不已。相當受敬重的未來學家尤漢生(Bob Johansen)在其著作《領導者開創未來》(*Leaders Make the Future*)中描述他在拜會陸軍戰爭學院時，該校別名「VUCA大學」令他印象深刻。VUCA分別代表變化無常(volatility)、不明(uncertainty)、複雜(complexity)、模糊(ambiguity)。尤漢生與筆者言談時常提及這個詞語，他也表示透過訓練與模擬，美軍在培育人力的各方面，確實都比私人企業領先許多。無論是實彈射擊訓練，抑或兵棋推演，全都是身歷其境的經驗。班尼斯肯定美國陸軍，認為在越戰之後其已轉型成為學習型組織。

如今我經常聽見陸軍軍官在言談中提及「人員、裝備、訓練」，那是單位在進行部署準備工作的方向。想像一個剛從海外返國的步兵營，其在進行下一次預畫部署作業前，會先在美國國內駐地一年以期恢復戰力。在這期間，該營必須先充實人員配置，其次再完成裝備整備工作，最後則是部隊訓練與團隊合作。正式一點的話，陸軍形容此種整備工作的準則用語為「AFORGEN」，意即「陸軍部隊組成」(Army Force Generation)，組成步驟則包含：「招募、組織、人員、裝備、訓練、維持、動員、部署等步驟所形成的循環基礎。」³⁴ 從單位指揮官的角度來看，直到部署命令下達之前，他的三項核心業務就是「人員、裝備、訓練」。在某種意義上，我們可以說陸軍領導力始於訓練，也終於訓練。

要素三：價值觀

馬歇爾上將曾說：「如果不在意功勞歸誰，那麼你能成就的美事就會無限。」這是所有軍校都會要求新生必須牢記的一句格言，而且要會背誦。軍隊優先於個人，這是刻劃在軍人魂之中的一種情感，而且持

平而論，這也是身為美國軍人非凡的核心價值。整體而言，價值觀是軍中文化的中心及前線，而這也正是為何軍校嚴格奉行榮譽規範的原因，而且每年都會召開數十次榮譽法庭，其中不乏有人遭到開除。軍校生有召開榮譽法庭的傳統，且時至今日已不太需要有「法定成年人」來監督其運作。當一名軍校生，遑論一名軍官，因為說謊、欺騙，或者偷竊行為而違反袍澤間的信任時，這個族群便不再歡迎該生成為族群的一分子。

於是乎，價值觀便成為一種寇地茨上校所言的軍官與經理人之間的差別，特別是當這些價值觀是源自「生死交關」的經驗時更是如此。他認為，正是此種處於極端壓力之下所發展的獨特觀點，讓領導者能發展出目的導向的策略，其主要考量的是他所帶領的士兵之安危。具備此種「生死交關」的直覺，該名軍官必能轉化士兵，促其「自動自發，而非僅止於服從。」軍史學家基岡最廣為人知論點，便是強調此處所言的第三種要素，亦是相對於自私自利，更能凸顯軍隊信念的精髓。「畢竟，金錢不是最終的價值，金錢也不能用來定義何謂價值，更非軍事體系中的加官晉爵所能衡量。軍官理所當然企盼能夠更上一層，但這絕非他們用來衡量自己的價值所在。」³⁵

對於那些能夠跨越鴻溝，適任兩種舞台的人而言，他們將軍隊及市場之間具備的共通點發揮得淋漓盡致。的確，具備軍事背景的執行長均能將以人為本的價值觀及使命感清楚地落實於企業經營中，也會把提升公司效能的榮耀，歸功於以往在軍中服役的經驗。但對於那些並未具備兩種經驗的人而言，似乎比較看不見其近似之處，而表現出來的反差也會更大。民間人士通常不屑軍中那種長官部屬的觀念，認為那是一種盲從，會讓獨立思考判斷的空間非常受限。反之，如果有退伍

老兵對於商業界投以類似的不屑，也同樣聽起來會顯得無知。回顧二〇〇八年的美國總統大選辯論，參議員麥坎(John McCain)非常堅持自己有別於他人的資格：「我曾領導過美國海軍最大的戰隊。而我這麼做是出於愛國，而非為了利益。」³⁶

首先，認為價值觀和任務並無激勵商業領導者的餘地是種錯誤的想法。尤其是對企業家而言，他們都深深受到信念的熱忱所驅使。舉例而言，賈伯斯便曾用一句話從百事可樂挖角一名新執行長到蘋果電腦來服務：「你打算靠著賣糖水來度過餘生，還是跟我一起來改變這個世界。」基岡曾這麼說，「距離(軍人和民間人士之間的世界)永遠不可能拉近」，這是對的；但這兩個世界的重疊之處也非常重要。

從事軍職並非為了錢的這種錯誤驕傲是種相當危險的謬誤。尤有甚者，五角大廈內部對於市場誘因抱持不屑的態度，根本就是一種不誠實。軍中始終不乏以金錢當作誘因的作法，大小事皆然。舉個例子，留營獎金與提前退休的獎金便是用於形塑兵力的手段。另一個更重要的案例是，美國軍人的退伍配套便是以相對慷慨的方式，提供退員最後一個月薪資五十%的月退俸。想要賺到這個月退俸，只有服役滿二十年才具備領取資格。為何是二十年才有資格？為何軍方不提供這項福利給服役十九年退伍的軍人？這個問題的答案當然不是為了補償那些服滿年限的人，因為服役十九年還是二十年，其實真的沒有多大差別。

這個問題的真正答案可以講得很白。陸軍、海軍、空軍、陸戰隊，以及海岸防衛隊把二十年的「懸崖」設計於退休制度當中，純粹就是一種強迫性的金融工具。其目的是為了強制官兵必須服滿第二個十年役期。而這樣的懸崖制度如果出現在民間企業，因為具有強迫性質必然會被指摘為違法。吾人在此必須謹記寇地茨所言，良好的領導必能轉

化士兵促其「自動自發，而非僅止於服從。」一位服役十九年的少校到底算是自動自發，還是僅止於服從呢？

「市場機制和軍方模式」之間存有分歧，這其實是種不正確的對比方式。反之，我們的內心應該明白，個人之所以能夠獲得激勵，是受到包含金錢、服務、風險、機會等種種面向的影響。我首先必須在此表明，軍人要比民間人士投入更多心力於服務；但我也要在這提出主張，即便是最充滿愛國熱忱的軍人，也不能就此認定他們不在乎錢這檔子事，尤其是如果他們也有家庭要照顧，並且重視自己家庭的物質幸福。同樣重要的是，我們都看得出來軍人所要承擔的風險層面，確實比非軍職人員還要高，但喜愛冒險的民間人士亦各有不同類型。相較於數百萬處於安全職涯的政府員工，為數約五十萬的美國企業人士都可算是具備冒險犯難的特質。

假如我們深入思考寇地茨對於第三項要素所強調的重點，便不難發現激勵與強制形成的強烈對比。他明智地指出，最佳的領導者會尋求激勵的手段，而非只是行使指揮權，那是軍官的工作常得面對的事，因其工作本質總是處於恐懼的刀口與榮耀之間。杜魯門總統曾在第一次世界大戰期間的歐洲戰場上擔任步兵軍官，早在選上總統之前他就已經對這番道理有所體悟。杜魯門曾說過一句名言：「領導者的本領就是能讓別人去做其不想做的事，而且還喜歡去做。」³⁷

一旦區分出激勵與強制之間的差異，我們就應將其應用在更高的層級上。但是這對陸軍而言則是一種諷刺，其軍官對於激勵人心(尊重部屬的自由意志)所具備的優勢知之甚詳，然而他們的軍旅生涯卻處於大體上算是強制體系的管控之下。

或許就像莎士比亞在《第十二夜》(*Twelfth Night*)一書中寫出領導

者與生俱來，而非後天養成的想法：「不用擔心當個偉大的人：有些人天生偉大，有些人成就了偉大，而有些人被迫而不得不偉大。」³⁸大概很少美國人會懷疑美式足球綠灣包裝工隊(Green Bay Packers)教練蘭巴迪(Vince Lombardi)的妙言，「領導者是造就而成，而非與生俱來。」科學家與教育學家稱此為「先天與後天」(nature versus nurture)的論戰，一場已超過百年的角力論戰。各界學者對此的共識為，先天與後天各有一定的份量。³⁹

美國軍方對於兼顧先天與後天的見解相當公允：招募具備天分的年輕男女(屬於先天條件)，同時在其工作期間，持續施以領導力的養成訓練。前述的三項要素——初官時期肩負指揮重任、世界級的訓練文化、歷經嚴酷試煉所烙印下鋼鐵般的價值觀——均屬於後天的養成要素。

大多數讀者或許相信這些要素絕不只是互相關聯，更是提升領導力的來源。這麼說對嗎？經濟學家班利奇及傅萊德明曾對具備軍方背景的執行長進行研究，並針對服役與工作表現的因果關係加以探討。運用計量經濟學的方法「有助於我們將源自個人特質的可能性加以排除，繼而置重點於軍中歷練的作用。」⁴⁰從經濟學家發現的證據顯示，軍中的歷練確實有助這些執行長的表現。

企業家的領導力

我們這個年代最偉大的企業家都是有趣的人物，例如賈伯斯和比爾·蓋茲，他們分別為蘋果及微軟的創辦人。這兩位都是大學輟學生，同樣出生於一九五五年，而且都是極具知名度的創業青年：傑出、沉

迷、不自覺的工作狂。儘管他們建立了強大的企業，也創造出夢幻般的科技，但人們實在很難想像他們從軍的樣子。假如蓋茲成為一位軍官的話，那麼他應會是一九八二年五角大廈地下室最聰明的資訊科技(IT)專員，並且應會一直待在那裡。由此觀之，軍官等同於企業領導人的見解，似乎跟我們對於何謂一名軍官，跟何謂一位企業家的即定印象，顯得格格不入。

專業教材對於創業家的定義為「此人能從他人眼中的混亂或混淆不清之中，找出機會……。創業家總是能夠尋求機會、承擔安全之外的風險，並且具備堅定不移的精神去實現其想法，而此種特質的融合，使其無論何時都具備獨特的遠見。」⁴¹ 此點似乎與許多退伍軍人看待自己的方式是一致的。首先，創業家不單純只是開新公司的人；更確切地說，創業家是面對風險而能處之泰然的領導者。他們心中常存「VUCA」所代表的變化無常、不明、複雜、模糊。更重要的是，在混亂的不確定之中，他們看到了機會。最後，驅策他們前進的動力是其眼界與堅持，以及最重要的是，他們對於失敗的包容。

假如退伍軍人成為執行長的人數比一般比例要高很多，那麼退伍軍人成為「創業家」的比例甚至更高。小型商業管理部(Small Business Administration, SBA)的報告指出，十四點八%的美國創業家是退伍軍人。⁴² 小型商業管理部對「創業家」的定義是非農耕事業的小型企業主。這些創業家當中，許多人創建的公司後來都壯大成為世界級大型企業。

在此僅列舉幾位軍人背景出身的創業家代表性人物。創建沃爾瑪的瓦頓，曾是密蘇里大學的預備軍官訓練團學生，畢業後分派至美國陸軍情報部擔任軍官。他的商業財富最終讓其成為世界首富。富比

世(Malcolm Forbes)是知名富比世雜誌的創辦人，他曾因第二次世界大戰期間的英勇事蹟而獲頒銅星勳章。溫蒂漢堡的創辦人湯瑪士(David Thomas)在韓戰期間當過食勤班長。美商聯邦快遞公司(FedEx)創辦人史密斯(Fred Smith)在越戰時是位熱愛冒險犯難的陸戰隊飛行員。美國線上(AOL)的創辦主席金賽(Jim Kimsey)畢業於西點軍校，並曾於越戰時擔任步兵軍官。羅賓斯(Baskin-Robbins)冰淇淋連鎖店的創辦人貝斯金(Burt Baskins)是第二次世界大戰期間服役於太平洋戰場的海軍老兵。惠珍佳(Wayne Huizenga)曾於一九五九年在陸軍服役，其後創辦了百視達(Blockbuster)影視租借連鎖店。最後，凡特(Craig Venter)在主持著名的人類遺傳基因計畫(Human Genome Project)之前，曾服役於海軍。

假如再深入瞭解這些人的自傳的話，我們從其服役時期的表現即可看出他們後來企業發跡的脈絡。舉例而言，布勞克(Henry Bloch)曾於第二次世界大戰期間擔任陸軍航空隊的B-17轟炸機巡航員，他後來於一九五五年創建了H&R Block這家具開創性且成功的稅務事務所。然而，這已是布勞克的事業第二次創業。他先前曾於一九四六年開過第一家公司，並且堅持提供會計服務給其他小型企業近十年之久，儘管那段期間的營利狀況並不佳。這種創業家的堅持正是最終引領他成為稅務事業開發的先驅。⁴³

藍博(Brian Lamb)花費了大半輩子，包含在印第安納州拉法葉的普度大學就讀四年，才終於加入美國海軍行列。他於一九七九年創辦了非營利的有線電視頻道C-SPAN，約三十年後，他因該頻道獲頒總統自由勳章。藍博回憶他在海軍服役的那段時間「可能是一生當中所做過最重要的事。」⁴⁴ 他在二〇〇八年接受《美國新聞及世界報導》(U.S.

News and World Report)訪問，⁴⁵ 論及他當年的生涯，但他花最多時間回答的問題是各種經歷過的風險。藍博說道：「我總覺得風險這種東西沒甚麼了不起……就算失敗了，那又怎樣？」他接著訴說起本書先前提及有關專注於任務導向的相關論述。「剛開始的時候，大家都說這個地方根本難以發揮……但我從不認為那是風險——我對此堅信不移，而這也可能就是我的資產：我有一份工作可做，而為了成功，我用全力以赴。」⁴⁶

資本主義以競爭為基礎，如果單純就心理層面而言，這點其實有助於我們體認到，衝突這門學問或許跟資本主義的作用並行不悖。福山(Francis Fukuyama)在其先河之作《歷史之終結與最後一人》(*The End of History and The Last Man*)乙書中對社會經濟的現代化演變有所定義，他認為那已由過去串接人類基本動力，亦即古希臘時代所稱的「胸襟」(Thymos)產生大幅度轉變，並由從前的破壞性征服，發展成為建設性的商業行為。也就是說，在現代社會主動自信的年輕男女會透過建設的管道去發展。試想「建立帝國」這個詞彙，如今已跟一個世紀前的概念截然不同：是「財富雜誌五百大公司」而非「奧圖曼帝國」。所謂的「王朝」，如今令人聯想到財力雄厚的家族或是公司企業，而非統治家族或是國土。此處所謂的「胸襟」，就其精神而言，可以是一種更具侵略性(軍事性)的類型，但也可以將其解讀為是以市場為基礎的競爭，這或許能夠解釋擁有軍事資歷的執行長能夠成功的原因。

「時至今日，陸軍許多基層軍官——確實是大多數——因緣際會得以在伊拉克自由作戰及阿富汗持續自由作戰的嚴苛試煉中累積經驗，並因而得以發展出具備調適力的才能。」美國陸軍戰爭學院的翁教授(Lenny Wong)於二〇〇九年初發表的論述中提出此項見解。「這些年

輕基層軍官始終處於複雜、不確定，以及晦暗不明的戰鬥環境，因而得以學習調適、創新，以及在最少的指導下從事作戰行動。」⁴⁷ 然而，翁教授所擔心的是陸軍衛戍部隊(此處指軍隊在承平時期的編制)並未針對這些具備創業精神的連級軍官，充分做好準備以足以滿足其生涯規劃。身為陸軍中校退役軍官，翁教授對於領導力轉型的現實狀況已關注數十年之久。他在二〇〇四年於美國陸軍戰爭學院的戰略研究學會發表了一篇廣為各界引用的文章，並首度提出這兩場戰爭已使美國陸軍軍官團的創新領導技能獲得強化的論點：

中尉和上尉層級的軍官已然遂行他們從未受過訓練的各項任務，同時也執行了陸軍準則所未設想到的作戰行動，更不斷在驚心動魄的戡亂作戰行動與耗時費心的國家重建之間，變換任務與角色。而在此過程中，他們接獲極少的指導或督導。此等經驗給予這群年輕軍官學習具備調適、創意、創新的能力，同時讓他們更有信心去處理任何加諸於他們身上的任務。⁴⁸

我們目前所了解的是，伊拉克當年其實是處於暴亂的情勢當中。而我們也是在攻進伊拉克幾年後陸軍及陸戰隊調整戰略及戰術後，才逐漸明白過來。轉而朝向戡亂行動的變革，也就是大眾口中的裴卓斯「大幅增兵」(surge)計畫，其實要歸功於陸軍那些年輕軍官們，他們努力推動從指揮鏈上所得到的經驗教訓。這並不是一個順遂的學習過程，但足以說明陸軍培育出的領導幹部具備何種才能。這些領導幹部或許會發現自己所面對的戰爭並不在其受訓練的範圍，但他們所受的訓練，讓他們知道如何調適並獲致成功。

近期幾位陸軍首長也頗有貢獻。隨著戰爭期間彈性的需求凌駕兵科專長之上時，史庫梅克(Peter Schoomaker)上將於二〇〇六年初適切調整了軍事用語。⁴⁹ 隸屬裝甲、砲兵及其他特業兵科官兵對於如何遂行戡亂作戰，就算不用比步兵考慮更多，但也有必要同樣納入考量。翁教授亦認同新關(Eric Shinseki)上將於一九九九年至二〇〇三年擔任陸軍參謀期間，要求下授大多數訓練權限的作法。

前陸軍參謀長新關上將的作為替變革奠下發揮的舞臺。他授權「陸軍訓練與領導幹部培育小組」(Army Training and Leader Development Panel, ATLDP)去培養「目標兵力」(Objective Force)所需的調適型領導幹部。秉持此項指導，陸軍進行了相關研究，並刪除了五十%非屬任務相關的士兵訓練課程，俾使連級部隊長能夠在發展自己的訓練課程時具備創新性。此外，新關亦指示要在訓練期程中，要給所有連級部隊長一個星期的「空餘時間」，以鼓勵年輕軍官發揮創意。⁵⁰

另一位持續推動調適型領導力不遺餘力者為二〇一一年初在陸軍參謀長任內，獲得歐巴馬總統任命為參謀首長聯席會議主席的鄧普西(Martin Dempsey)上將。他在獲得任命之前三個月，曾於《武裝雜誌》(*Armed Forces Journal*)發表的文章中寫道：「假如我們打算持續成為全世界最強且最具調適力的地面部隊，那麼培育領導者就是我們將視為優先保有的競爭優勢。」⁵¹ 為了向諸如翁教授等改革人士給予相當的肯定與信心，鄧普西同時也保證陸軍「正在逐漸調整其人事政策」。

軍民差距？

本章多次試圖呈現，美軍的軍官事實上就是創業型的領導幹部。此項特徵說明了擁有軍事背景的退伍軍人，何以能夠如此不成比例地成功創立與領導民間公司。

整個討論過程中，最主要的拉鋸在於民間與軍人之間存在一種不正確的刻板印象。在我們的社會中，這樣的認知差距某種程度相當真實，亦無可避免。誠如基岡所言，軍人是一個特定族群，而民間與軍人這兩個世界根本不可同日而語。而我所關切的重點在於，當今美國的軍民之間的差距可能會拉得更大。

如今有服役經驗的美國人已較過去減少。曾當過軍人的政治人物也更加少見。即便是具備軍人資歷的執行長也沒有像過去那般普遍(儘管其人數還是高得不成比例)。在一篇刊登於二〇〇五年《今日美國》(*USA Today*)的報導中，作者瓊斯(Del Jones)表示，「如今四十至五十歲的人當中具備作戰經驗的人……幾乎較工業革命迄今的任何時期都要來得少。」⁵²

考量此種差距的一種方式便是調查有多少美國人或其家人曾服過役。自一九七四年以來，總體社會調查(General Social Survey, GSS)曾於問卷中問及：「你是否曾經因為服役而受過軍事訓練，或是服滿兩個月以上的役期？」假如答案為「是」，那麼：你服役的期程有多長？一九七四年時，回答「是」的受訪者約為二十五%，其中又有六%的人服役超過四年。到了一九八〇年代中期，這項數據已經降至十六%，其後到了二〇一〇年時——歷經戰爭洗禮近十年之後——該數字已然降至十點四%，而其中僅有三%的人服役超過四年。⁵³

此種持續拉大的差距至少造成了兩個重要問題。第一，即便軍方相當受到人民敬重，人民卻不是很了解軍方，繼而使得批判軍方的研析付之闕如。「光環效應」已使軍方的改革更加困難，因為改革缺乏更為普遍的認知。相較之下，結束徵兵制顯得容易許多，因為這件事跟大家有關；但改革五角大廈有缺陷的人事官僚制度則與大多數美國人的生活無關。第二個問題則是，此種差距導致軍方的領導者對於民間部門的創新能力認知較為不足。美國將領，特別是現役的將領，本身所具備的經驗有限，而且他們對於自己所不懂的事，毫不自知。

為了解決這些難題，進一步探究軍民之間的差距發展的原由，以及軍民之間究竟存在何種差距，將有所助益。

最簡單的經濟結構均涉及某種程度的「複雜性」，經濟學家用這個字眼來描述源自勞動力專業的各项琳瑯滿目的職業。基於各種理由，軍人這種職業很難放入各種勞動專長的網狀連結中。其最不協調的地方在於，軍人所扮演的角色通常是破壞者，而非創造者；他們既無法生產出有形的東西，也無法為其服務訂定價格。

經濟學家認為國防這類事物是一種「公共財」(public goods)，因為國防既非實體，亦無競爭機制。確保國家免於受到外國勢力入侵，國界的安全不能以無米之炊的方式「採購」而來。既然市場機制不能有效提供公共財，國家就必須負責提供。此處還有另外一個差別：軍人是政府的員工，但受其保護的平民不是。

無論軍人和民眾之間存在哪些差距，如果這些軍人是來自人民之中，那麼這樣的差距就有辦法避免。這點也為某些人認為應強制所有公民於軍中服役一至二年找到合理的解釋。舉例而言，當我訪談寶僑家品公司執行長麥當勞時，這位曾於一九七〇年代從事軍職的西點

軍校校友評論道：「全志願役部隊是一個很棒的點子，但我對此有個疑問。民眾並未以相同的方式投資這個國家。我就曾經為國家服過兵役。」⁵⁴ 我個人認為徵兵制跟自由社會的理念並不一致，但我能體諒刺激麥當勞說出此言的初衷。軍民之間的差距是否有其他方式可以拉近？

我的理論是軍民之間的差距之所以會產生，是因為我們將軍方體系與民間體系加以隔絕。或者確切而言，軍方自己將自己隔絕起來。問題並不在於軍方是從狹隘的特定族群中招募成員(例如，先前摩爾導演或《華盛頓郵報》的不實言論已被揭穿)。確切而言，問題在於進入軍方的管道是一條單行道。軍人能從遍布全國的軍事基地中脫身的唯一時間，就是選擇放棄軍職或是退伍。部分軍官容或有個數年光景，可以回到民間大學修習研究所學位，但在這段期間他們既未著軍裝，亦非為軍方工作。等到老兵屆退時，他們通常會定居於對軍人較為友好的地區。佛羅里達州及德州因為提供免繳所得稅的優惠待遇，是退伍軍人定居的熱門地方。我的重點是，在華府以外的地方，現役官兵所受到的區隔壁壘分明。這種情況將會有很大的不同，如果軍方願意給光榮退伍的老兵一個雙向的管道。在軍中服役一段時間，其後到民間工作一段時間，然後再向陸軍申請職缺，回到軍中服役。由於沒有採行旁系、除役與再回役的方式，軍隊只會讓這種文化差距愈拉愈大。

具備企業精神的軍人

不要告訴別人做事的方法。告訴他們要做哪些事，他們的天賦會出乎你的意料之外。

喬治·巴頓將軍(General George S. Patton)¹

軍事領導力是否或多或少有別於其他形式的領導？大多數人都認為還是有所差別。民間人士如果有描述軍事領導力的必要，他們通常會使用諸如「積極進取」、「勇敢」、「嚴格」等詞彙。反觀資深的軍人會用甚麼樣的詞彙來加以形容呢？大多數老兵，特別是還在現役的美軍官兵，應該也是使用完全一樣的詞彙。不過我保證他們不會用的一個詞彙，卻有可能是對軍事領導幹部最為貼切的形容，便是：「企業精神」。

我猶然記得當年在空軍官校講堂中，聽取教官發矇振聵地講述空權史。阿諾德(Hap Arnold)、米契爾(Billy Mitchell)、格倫(John Glenn)都是耳熟能詳的空軍歷史人物。除了懷特兄弟之外，我們研習的課程亦包含拿破崙入侵俄國，以及相互保證毀滅背後的博弈理論。我當年

如果更用心的話，便有可能注意到，勝利其實跟勇氣、戰略、紀律較無關聯，反而是跟創新性的關聯比較大。

本章將解釋哪些才是真正具備企業精神的領導特性，然後再將這些特性相互輝映於某些令人感到驚訝的軍事發展史之上。不論是當代那些特立獨行之士、二戰期間著名的五星上將，抑或是美國革命、南北戰爭的傳奇人物，我們都可以在這些人身上看出某些特質：具創新性、承擔風險、不易駕馭、具調適力、堅持不懈、機會主義、高度熱忱。這些形容詞語適用於蘋果公司的共同創辦人賈伯斯，也適用李將軍 (General Robert E. Lee)。

企業精神的特性

最偉大的軍事領袖長留於人心的特質是他們在戰略上所具備的創新能力。發明火砲的人贏得了戰爭；發明側翼機動的人也打贏了戰爭。創新性也是企業精神之中最有分量的一項能力；無論是愛迪生發明電燈泡，還是福特發明自動組裝系統，抑或是發行Google搜尋演算程式的布杭(Sergey Brin)和佩治(Larry Page)。

假如大型組織(尤其是政府組織)對於企業領導的理念似乎讓人感到違背直覺，這是因為吾人對於企業精神的定義過於狹隘。最常見的定義可追溯至哈佛大學熊彼得(Joseph Schumpeter)教授的觀點。熊教授提出企業精神在完全資本主義體系中，扮演核心的角色，一個在當時的經濟模式中，幾乎無人給予重視的角色。他在著述中寫道，「企業精神……包含願意去做那些例行商業途徑通常不會做的事；此種精神全然是基於一種面向更為寬廣的領導力所形成的氛圍。」²

成立一家新公司人通常並非打從一開始就這麼想的，而是當一家大公司未能好好運用員工的創新能力時，這名員工「情非得已」之下，只好冒險開設新公司。沃茲尼克(Steve Wozniak)於一九七〇年代晚期離開原本任職的惠普公司，轉而成立蘋果公司的故事，就是一例。沃茲尼克向惠普公司提出個人電腦的構想，但這家公司並沒有像他這般有遠見，反而讓這個黃金契機就這麼從手中溜過。沃茲想要實現夢想的「唯一」選擇，就是離開惠普這個老東家，另尋新途。

我們怎麼能在未經針對獲利詳加研究的前提下，便將此架構應用於組織當中呢？誠如經濟學家克萊因(Peter Klein)及其同僚所言，「新穎的事物原本就是一種不完整，而且某種程度而言，[在公共領域中，這種企業精神]特徵相當單純。」³我們可以在政府部門中找到相當完美的類比：新成立的政府機構(例如，環保局、太空總署、美國空軍)或新成立的部隊(例如，一九五二年成立的綠扁帽，或是一九六一年成立的海豹部隊)。的確，從懷特兄弟的首次飛行，到突破音障的葉格，你很難想像空軍這個組織，會有哪個面向不用觸及企業精神。

了解政府組織的企業精神

根據某本教科書，⁴企業精神的十大迷思之一便是，把賺錢當成主要的利益。反觀企業精神的首要動機，大多會高度聚焦於改變這個世界的某些事物。此種使命感在我們論及公務部門時尤其如此。在政府機構任職或許相對安全甚至待遇相當優渥，但就像某則笑話所言，別指望山姆大叔會提供認股權。其他長期以來貼在企業精神身上的標籤還包含：格格不入、賭徒、科學怪人，或說他們是年輕小夥子，然而實際

上四十多歲創業家比二十來歲就成為創業家的人多出一倍以上。事實上，他們都有些共通的特質，但是形形色色的企業精神，風格各異，也相當廣泛。確切而言，內在的激勵因素才是共通的企業精神，諸如個人的責任感(因而偏好採取行動被誤解為冒險躁進)，而且會全力投入某個想法。

根據克萊因及其共同作者所言⁵，掌握「公部門」企業精神關鍵之處，端視其給予個人作業的資產權限有多少，簡言之，就是政府在各種資源上，給予員工採取行動的自由度有多高。這是權力的問題，或更精確而言，是權力集中的問題。當政府的員工獲得更多的行動自由，他們便可以行使企業精神。反言之，當集權式的官僚體系限制員工只能按照表定項目行使職權時，便沒有企業精神或發揮任何創新的空間可言。

除了政經學家熊彼得提出的論點(產品及程序的創新組合)，克萊因及其同僚在著作中還另外為我們揭櫫兩種應當牢記於心的企業精神定義。第一種稱之為「柯茲納式企業精神(Kirznerian entrepreneurship)」(由已故經濟學家柯茲納[Izzy Kirzner]命名)，強調個人的「機會警覺性」(alertness to opportunities)。第二種則強調「不確定狀況下的判斷性決策」(judgmental decision making under uncertainty)，此為芝加哥大學已故教授奈特(Frank Knight)所提出，許多著名的經濟學家，諸如斯蒂格勒(George Stigler)、傅利曼(Milton Friedman)、布坎南(James Buchanan)都是奈氏的良師益友。這三種針對企業精神的定義均各自具備商業背景，而且就我們的目的而言，就是以人力為背景。軍事上的熊彼得式主張是不斷牽動策略、裝備、組織的有關事項。軍事上的柯茲納式主張則道通中國的孫子，講求調適和經常保持警覺。軍事上的奈特式主張則道通至偉大的普魯士軍事學家克勞塞維茨，倡言戰爭的迷霧

與摩擦。毫無疑問，陸軍領導者都知道他們傳授給年輕軍官及部隊的企業本質，就是他們口中的VUCA(反覆無常、難以預料、複雜與模糊的縮語，已經廣為流傳於軍內外)。事實是，企業精神的領導力全然就是美國軍方傳承一脈的珍貴資產，就像以下所列舉的明證。

開國元勳的第一人

美國的開國元勳們都夠資格稱為具備企業精神，從賢達富蘭克林(發明大肚爐、遠近視兩用眼鏡、避雷針)到博學多聞的傑佛遜。最終，他們還開創了一個國家。不過，華盛頓看來似乎比起其他元老較不具備企業精神，而他的戰友，人稱「輕騎哈利」的哈利李(Harry Lee)，對他的頌揚則是，「身先士卒——以和為先——深得民心……虔誠、公正、仁慈、溫和且示人以誠；言行如一、情操高尚、威風凜凜」。但怎麼沒提到企業精神呢？無論歷史的刻板印象為何，華盛頓仍可認定為開國元勳中最具企業精神者，而且也為世世代代的美國子民，樹立了順應戰場變化的典範。

身為一名軍官，華盛頓具備企業精神的證據相當直接。他的創新性展現在他採用所謂的「費邊戰略」(Fabian Strategy)，或稱游擊戰法。華盛頓於一七七六年及一七七七年三月持續騷擾他的敵人，而非對英軍採取十八世紀慣見的陣地戰。「避免採取總體行動」是他對大多數衝突的戰略指導，並且承諾絕不「讓任何事陷於險境之中」。就喜愛冒險犯難的企業精神而言，這種策略看起來似乎相當奇怪，但這也只能在我們認為風險不高的情況下才能成立。當面對戰爭的巨大風險之時，此舉所呈現出來的正是因勢利導的為將之道。華盛頓顯然並非一位理

想主義者，當時機正確時，他也懂得遂行決戰，包括一七七七年的沙拉托加戰役(Battle of Saratoga)，以及四年後在約克鎮發生的戰役。

華盛頓的真正優勢正是他卓越的機會警覺性。最有名的是他在聖誕節夜晚跨越德拉瓦河，接著對位於紐澤西州特倫頓的赫斯(Hessian)軍隊發動奇襲。在此之前，華盛頓的部隊在橫越該州的長途撤退中被攔腰截斷，意味著只能耐心等待手下的軍官在費城重整部隊。美國部隊狀況狼狽不堪，近兩千名士兵——將近他所統領部隊的四分之一兵力——不是生病，就是受傷。此時華盛頓下達一項重大的決心，在最不可能發動攻擊的狀況下，下令出擊，並且在一七七六年十二月二十六日連戰皆捷，先是在特倫頓，其後在普林斯頓重挫英軍後方部隊。這些勝利被視為帶領美國走向獨立的轉捩點。

華盛頓在戰爭期間多次展現出同樣的耐心、掌握時機，並且把握機會。發生在多徹斯特高地一夜之間完成砲兵工事構築的故事就是一例。英軍於一七七五年四月便開始圍攻波士頓，而直到十一個月久攻不下之後，華盛頓開始大膽的調動部隊，首先於三月二日及三日，由位處較低陣地的砲兵部隊發動佯攻，刻意從距離波士頓的英軍太遠的距離發射砲彈，以致於無法對敵軍造成損害。接著，在三月四日，約兩千名華盛頓的部隊隱匿運動至多徹斯特高地，開始構工(土木工事)、清除樹木，並且將大砲拖上山頭。麥卡勒(McCullough)在《一七七六》這本暢銷書中對於英軍的反應做出了描述：

破曉時分，英軍指揮官仰望高地時，肯定不敢相信眼前所見。可想而知，絕對是目瞪口呆的大意外。據說郝將軍(General Howe)驚聲叫嚷著，「我的天哪，這些傢伙一夜之間幹的活，比我叫我的部隊

構工三個月還要多。」⁶

郝將軍只能有一個選擇：攻擊高地並且就像先前發生在班刻高地的狀況，忍受嚴峻的傷亡；抑或是選擇撤退。華盛頓無法預知郝將軍能夠做出怎樣的選擇，因此恰可證明他敢於在不確定狀況下展現出他的果斷。這顯然並不是一種費邊計謀，但是的確奏效。郝將軍最終顏面盡失，數日之後並從波士頓撤軍。

華盛頓本人並沒有什麼特別值得一提的背景，足以說明他是如何培育出創新的軍事風格。他出身經商的家族，早年主要的工作是從事考察，而非從軍。華盛頓的父親奧古斯丁·華盛頓(Augustine Washington)從事菸業，他同時還建立了鐵礦的開採事業。傳記作家恩格(Harlow Giles Unger)在《出人意表的華盛頓》(*The Unexpected George Washington*)乙書中，描述這位美國首任總統為「一位美國頂尖的企業家」，他將家族事業之中，占地兩千畝的維農山莊(Mount Vernon)菸葉田，擴張為具有前瞻性的工業區。恩格在書中寫到，華盛頓「將一個相對小型的菸葉田擴張為延伸為數千英畝的廣大農工企業體，其中有關的投資事業包含：水產事業、肉品加工廠、紡織廠、釀酒、磨坊、鍛造、磚窯廠、貨運行，當然，還有綿延無盡的各類穀物農作。」競爭力研究所(Competitive Enterprise Institute)的資深研究員柏祿(John Berlau)對於如此眾多的投資事業在二〇〇九年的某雜誌的文章中總結到：

在英國殖民時代裡，華盛頓在美國所經營的水產事業每年要加工的漁獲量達一五〇萬條，經銷範圍遍及美國十三州，甚至及於英屬西

印度群島。磨坊每年生產的麵粉多達二十七萬八千餘磅，甚至可以出口到英格蘭與葡萄牙。一七九〇年代，華盛頓在晚年時期還在這個剛剛建立的國家成立一間最大的威士忌酒廠。無怪乎他身後在國人心目中排名第一。⁷

如今五角大廈的長官們從華盛頓身上所能學到的是，華盛頓在軍中的服役經驗只是他生涯中的例外，而非固定的職業。華盛頓二十一歲從軍加入維吉尼亞兵團時官拜少校，他很快便於一七五四年五月二十八日以一支小部隊突襲法國巡邏排，繼而引發法國與印第安戰爭時，便掌握的了解用兵之道。華盛頓在日記中記述為「歷時十五分」(Quarter of an Hour)的一場小衝突中，他率先發動攻擊並統合易洛魁部落盟友(Iroquois)，最終擊斃十名法軍並助長了英國與法國之間的國際戰爭。一年後，華盛頓成為維吉尼亞兵團的統帥，也是殖民地首位現役軍人。在該場戰爭中，華盛頓在十個月中所領導的作戰行動不下二十餘次。但有趣之處在於：一七五八年戰爭結束後，華盛頓就此退伍，也未曾回到軍旅生涯，直到一七七五年革命戰爭爆發，其間中止了近十六年之久。試想，四年參戰及作戰指揮經歷，接下來十六年都是一位做生意的平民百姓，然後突然地就被賦予指揮全美軍的使命。儘管他在戰時的表現確實非常成功，華盛頓大部分的時間都是在民間部門從事企業活動，並且把企業實力引進軍事領導之中。

平民戰士

這位是人們口中的黑桃王(King of Spades)。

有些人認為李將軍(Robert E. Lee)擁有美國史上最偉大的軍事頭腦，但其他人則認為他在對付叛軍時像在打傳統戰爭一樣，這個重大的錯誤讓人感覺他是個叛徒。但沒有人會懷疑李將軍在地面戰爭的歷史當中，是一位最具創新思維的軍事指揮將領。有些歷史學家甚至將他與拿破崙在戰場上的軍事天分相提並論，對於他屢屢在兵力裝備均處於劣勢情況下，以寡擊眾的勝利相當尊重。

李將軍在南北爭爆發前聲望相當高，當時新當選的林肯總統希望他能出任美國的最高軍事指揮將領。李將軍拒絕此項提議，甚至表示會在這場衝突中坐壁上觀，因為他預期衝突拖延下去就會演變成「災難」。然而，李將軍最終卻辭去北方聯邦的委任，同時宣稱為了捍衛維吉尼亞的家園而做出加入南方邦聯的決心。

儘管他的地位加上戰勝優勢之敵的能力，李將軍的天分卻不是展現在戰略之上。舉例而言，他兩度錯失對北方聯邦發動主要攻擊的機會。除此之外，如果李將軍採納華盛頓的費邊策略(游擊戰法)，則南方邦聯極有可能使得北方聯邦的作戰意志消耗殆盡。不，李將軍長存人們心目中的是他的戰術創新能力。

簡單地說，李將軍喜歡構工，而他要求他的官兵只要部隊停止行軍，就要構築壕溝與碉堡。土木工程，眾所周知，除了應用於美國革命戰爭外，也是沿用數個世紀以來的老方法。但是李將軍把作戰的環境跟迅速下達決心、大膽的戰術作為，以及卓越的指揮調度加以結合，賦予南方邦聯真正贏得勝利的契機。他的南方邦聯採取此種「深溝堅壁」的野戰防禦策略在當時的防衛作戰中成效斐然。攻擊李將軍的北方聯邦部隊傷亡慘重、攻擊頓挫，同時也被迫必須挖掘壕溝。大規模的壕溝是一種相當激進的創新，此種創新一直不受歐洲強權重視，因此

注定會不斷重複，直到第一次世界大戰時攀上恐怖的最高峰。

一八六三年的錢瑟勒斯維爾之役(Battle of Chancellorsville)堪稱是李將軍的經典之作。英國已故歷史學家荷姆斯(Richard Holmes)將該役描述為「史上最大膽的為將之道」。⁸ 當時北軍由胡克少將(Joseph Hooker)領軍，以二比一的優勢兵力攻擊李將軍的南軍部隊。李將軍大膽跳脫準則的框架，將處於劣勢的兵力分割運用，這麼做還不只一次，而是兩度在作戰期間將兵力區分為三個支隊，持續作戰了數日之久。直到五月一日，李將軍將五分之一兵力留在非德里堡擔任第一線防衛部隊，親率主力部隊前往錢瑟勒斯維爾附近十哩處查探胡克的部隊動向。五月二日，李將軍再度將部隊分割運用，派遣「石牆」傑克森(“Stonewall” Jackson)的部隊佔領胡克南側陣地。此次行動的戰術作為跟戰果均相當成功，儘管傑克森在此次戰役中因友軍誤擊而陣亡。

有別於發明家的貢獻總在死後才受到世人肯定，李將軍在他有生之年便已經是位備受尊崇的傳奇人物。他的戰爭策略是在以小規模作戰為主的費邊戰法和集中投入廣正面平原戰鬥為主的兩個極端之間，尋求些微的調整與平衡。他強化了戰鬥期間的戰術運動，讓部隊獲致新的機動性與靈活度。而他在通信、運輸，以及後勤方面採用的新戰術，更是領先於還在牛步整合中的北方部隊。

最為有趣之處在於，究竟是何等背景讓他具備此種創新能力？他並非步兵、砲兵，亦非騎兵。李將軍的軍事訓練為工兵，包含他任官前五年在喬治亞州考克斯柏島及維吉尼亞州漢普頓的職務。接下來他還在位於華盛頓的工兵首席辦公室擔任助理，從事各式各樣的野戰工事構築。一八三五年，李將軍還是年輕軍官的時候，便曾協助俄亥俄州及密西根州的州測繪作業，並於一八三七年負責督導聖路易斯港(St.

Louis harbor)的工程作業。一八四二年，當時的李上尉被派到位於紐約布魯克林的漢米爾頓堡(Fort Hamilton)擔任據點工程官。以上林林總總數十年的構工歷練，讓李將軍具備了有別於他人的本質學能：戰場是可以加以形塑的。當戰役真的交到他手中時，他時時讓攻擊他的部隊進入他所設定的戰場環境之中。

李將軍之所以能夠成就此等功名，說來還真有些諷刺之處。首先，李將軍多年的工兵歷練讓他能夠以其他將領所體會不到的方式理解戰鬥。現代化軍隊每每到了晉升的時候，就會對非作戰人員形成某種歧視。舉例而言，就現今的陸軍而言，工兵官科基本上會排除於四星上將的競選名單之外。此外，李將軍的專長屬於特業兵科。他的技能基礎在墨美戰爭時獲得擴大，當時史考特(Winfield Scoot)指揮官帶他進入軍事顧問核心圈，但李將軍的軍旅生涯大部分時間均投入工兵，而非作戰專業領域。所謂的諷刺之處在於，現今陸軍部隊中企圖心旺盛的軍官都把心力專注於發展作戰類職務的小圈圈，卻忽略了技術專業或其他特業專長。

李將軍是一位具備企業精神的將領，而他的軍事素養與專業技能正可說明領導者是「後天養成而非與生俱來」的典範，而我們也可以透過學習他所採取的軍事行動，學習許多有關企業家的領導力。確切而言，僅僅從內戰中，我們便能找出許多軍官，證明本章所述的觀點，也就是所有成功的軍官都具備企業領導力的特質。就此而言，諸如李將軍這類軍事將領所具備的企業特質展現於廣義的創新與掌握契機。但另外還有一種軍官則是展現出迥然不同，但同樣令人刮目相看的企業精神。

有別於南北戰爭期間雙方的許多將領，此人既非西點軍校畢業，

亦非軍人出身。他是一位任教於緬因州鮑登學院(Bowdoin College)的三十二歲教授，對於自己的參戰並沒有太多的想法。當一八六二年，南北戰爭爆發逾一年之後，這位教授獲得赴歐洲從事為期兩年研究參訪的機會。但他選擇放棄，不顧朋友、家人及全體教職員的反對，轉而決定投效北方的聯邦部隊。此人的名字叫做約舒華·張伯倫(Joshua Chamberlain)，而他的形象則是相對於李將軍的另一種典範。張伯倫並非那種循序培養出來的領導者，他的偉大是屬於一種天賦，然而他本人並不了解這一點，直到指揮的任務交賦在他身上。

張伯倫的軍旅生涯開展於緬因州波特蘭的第二十兵團，他於從軍後不久便以中校軍階派任於該團。他和第二十兵團加入麥克萊倫(McClellan)的軍團之後不久即遭遇重大的安提耶坦戰役(Battle of Antietam)，儘管他們擔任的是預備隊。該年稍晚，他們經歷許多行動，卻因為部隊爆發天花疫情而錯失錢瑟勒斯維爾。兩週之後，於一八六三年五月中旬，張伯倫在該團團長升任離職後，接掌指揮職務。六週後，張伯倫接獲指令前往增援在蓋茲堡遭遇潰敗的友軍，而該處亦將成為他一戰成名之地。

張伯倫所率領的緬因州第二十兵團隸屬第五軍，該部隊於七月一日行軍近二十六哩，以利加入米德(George Meade)將軍位於蓋茲堡的主力部隊。那一夜他們只有在凌晨一點到四點讓部隊停下三個小時，其後便持續行軍至一八六三年七月二日一早趕赴戰場。其後聯邦某將軍在巡邏時驚覺李將軍的部隊正從側翼包圍小圓頂高地，於是尋求任何可以協助抵禦的部隊。此時正於路途中的文森(Strong Vincent)上校獲悉這則向上級傳遞的訊息，隨即不待命令要求他的部隊立即趕赴堅守該處。張伯倫的部隊隸屬於該旅四個兵團之一，奉命擔任最前線的守備

任務。他將B連進入山谷東側以防側翼遭到包圍，並保持三百五十八名戰士隨他位於高地之上。戰鬥相當慘烈，而張伯倫所採取的作戰行動在他第一年的軍旅生涯中堪稱可圈可點——許多歷史學家對他所採取的軍事行動給予相當高度的肯定，認為他不但拯救了大部分的軍團，更因而贏得全面性的勝利。

除了在砲火之下處變不驚的反應之外，張伯倫另外還做出兩個為人所稱道的戰術決心。首先，這場酣戰展開之際，他變換部隊陣勢為難度相當高的三角隊形，此舉使得最前緣的兵力加倍，同時將多列的橫向隊伍轉為縱向單列。他們在猛烈的攻擊之下「堅守陣地」約九十分鐘。此時他下達了第二項決心，當他察覺他的弟兄幾近彈盡援絕，再也抵擋不住下一波攻擊時，他斷然下令他的部隊發起反擊。「上刺刀！衝鋒前進！」張伯倫發出命令，接著整個兵團開始席捲並擊退來犯的邦聯軍隊，把他們逼往山下B連的守備區；使得南軍的阿拉巴馬州第十五兵團攻擊部隊於該處遭到俘虜。入夜之後，當北軍某支戰力完整的預備隊指揮官拒絕擔任攻擊任務後，張伯倫便自告奮勇率領緬因州第二十兵團攻打大圓頂高地。當張伯倫和他的弟兄趁著夜色摸黑上到山頭時，南方邦聯軍隊被突然出現的敵軍嚇得魂都飛了。

張伯倫所展現的企業領導力，是屬於偏向柯茲納式的企業精神（機會警覺性），而在普遍認知上，創新的程度就比較小。他的意志相當堅定，這點跟石牆傑克森緊咬單一目標不放的堅持相當類似。「張伯倫的作為不僅反映出勇氣，同時還有想像力、領導力，以及在戰術作為方面的最高天賦」，歷史學家哈斯汀(Max Hastings)在他的《勇士們》(Warriors)的傳記集中如此寫到，「這是非職業軍人的一項成就。」⁹ 我則是認為擁有的企業特質的人未必自知，直到從事軍旅才顯現出來。

二十世紀

就經濟的觀點而言，採用不同的經濟透鏡，對於軍事歷史的解讀便不盡相同。國防經濟傳統上可理解為所謂的產業性計畫及其衍生的相關議題：獲得與分配。從總體經濟學觀點切入的學者，例如克魯曼(Paul Krugman)，抑或從歷史觀點切入的學者，如甘迺迪(Paul Kennedy)，他們對於經濟的看法便會迥異於彼此。克魯曼認為國家安全是一種公共財的典範，理應由政府來提供才能獲得最佳效益。同時基於降低不安全因素意味著需要更多的投資，因此國家安全對國內生產毛額也會有無法估量的挹注效果。甘迺迪則將軍事力量視為某國基礎經濟力量的投射，同時如果加以衍生的話，也可說成是在掏空一個國家的經濟成長。但預測經濟的專家又是怎麼看的呢？

預測是一個相當困難的領域，此領域在辨識個體經濟的發展趨勢又比總體經濟的效果好得多。畢竟變數實在太多，況且太多黑天鵝都在預期總體經濟的全貌將出現衰退及技術移轉的現象。一位預測專家可能會說，古往今來的軍事歷史總在重演因為技術變革，導致戰爭的本質突然間就發生震盪性的變動。這位預測專家所提出的見解，指的是重大技術變革的腳步正在加速，而這種變動不居的歷史因素，如今看來其實是個後見之明。

如果我們讓時光倒流回到一九〇〇年，然後跟一位當時的戰爭部長談話，必會相當驚訝地發現他完全無法在一百年前便能預測現在的事情。他無從知道有朝一日電報會成為數位通信技術，例如無線電波、加密、干擾及微處理器等新興科技的先驅。他無法預測到人類的飛行能力，更別提能預見洲際彈道飛彈或無人飛行載具。當然，他也無法預

測雷射測距或中子彈。

有趣的是，有個名叫路特(Elihu Root)的人，雖然他無法預見未來，但他確實看出軍方人力組織應當進行重大革新的迫切需求，同時他本人在一八九九年至一九〇四年的任職期間，也曾督導重大的變革活動，包括從幕僚職轉任部隊長的職務歷練，¹⁰ 以及擴展軍事教育(包含建立陸軍戰爭學院)。由於他是一位平民，因而在本章探討路特的傳奇可能有點偏離的主軸，但我們將在後續章節再回頭來探討他的革新作為。重點是技術產生明顯而戲劇性地轉變始於二十世紀初。隨著新式步槍與手槍的採用，組織的新形態應蘊而生，然而更大的圖像，那種屬於戰略層級的圖像，依舊晦暗不明。

跟路特相同的個時代裡，確實有位軍官對於全球及技術的發展趨勢也有相當的認知與體會，他就是美國海軍罕見的人物，馬漢(Alfred Thayer Mahan)。歷史學家基岡形容他是「十九世紀美國最重要的戰略家。」¹¹ 諷刺的是，假如要從海軍官校一八五九年班中選出一位最不可能改變大戰略的人，那個人應該就是馬漢。生於紐約州的西點軍校，他父親是該校的教授與院長。根據克羅(Philip Crow)所言，此人在海軍官校時期「樹敵甚多於結識友人。」身處意氣相投才是晉升關鍵的環境中，他屬於「在海軍裡適應不良的孤鳥。」¹² 最後，馬漢擔任船長的紀錄相當糟糕，發生意外碰撞的事件不勝枚舉。在軍中服役二十五年後，他做出的結論是：「船這玩意真不是個好東西，又有個傻子總是常上船。」¹³

話雖如此，馬漢還是遇到了盧思(Stephen Luce)這位伯樂，他敦請馬漢到海軍戰爭學院擔任教職，接著又在馬漢第一年任教期間，因為盧思突然接獲回任作戰指揮職派令，於是便提名他擔任院長。馬漢因而得此機會，讓他的洞見能夠藉由這所學院發揚光大。他認為海權是

戰爭及經濟成長不可或缺的元素。一八九〇年，馬漢發表了他的巨著，亦即與深具影響力的《海權論》(*The Influence of Sea Power up History, 1660-1783*)。起初，他的想法頗具爭議，但美國、英國(他在該國就像十九世紀的大明星)，以及日本及德國很快也採用他的論說。

現今而言，投射海權以保護位於全球的貿易並阻絕敵方海上交通線，此乃是司空見慣之事，但請想想馬漢寫出此種論述的時代背景。十九世紀末經濟結構根本就還沒有進行所謂的整合，就好像鐵路當時也才正在區域與大陸之間的城市經濟結構中相互串聯。當時主要的策略趨勢為「巡航戰略」，或是突襲敵人的港口。整體優勢係由大規模艦隊運用大型主力戰艦尋求澈底摧毀敵人艦隊——是個相當激進的作法。但馬漢的見解顯然是受到漢尼拔入侵義大利的歷史戰役所啟發。上古時期的迦太基具有稱霸地中海航運及後勤補給的優勢，因此漢尼拔當年預判較容易進擊羅馬的路徑應該是經由海上。

儘管馬漢的學術聲名大噪，但對一名從事學術研究的軍人而言，他所擔任的新職務卻遭到極大的反彈。眾多勢力想方設法要結束這個新成立的學院，或是想要把它整併到其他系所之中，但馬漢仍然奮戰不懈，並且「從晦暗而貧乏的軍旅生涯中脫穎而出，最終獲致國際聲望。」¹⁴ 他不能算是一位正統的歷史學家，不過他確實擁護特定的見解。馬漢學說的精髓之處在於將約米尼的學說應用於海戰，尤其是集中兵力於決戰點的觀念。各國海軍最終對於馬漢的見解給予高度肯定，不過在戰術層面仍有些許修正。舉例而言。德國幾乎迅速將馬漢的想法奉為聖經，但是馬漢想像中的集結大規模的水面艦隊，其實跟後來運用潛艦干擾海上貿易無太大關聯。此外，馬漢亦未著眼於兵力投射及兩棲作戰。但人們通常很容易就不記得馬漢在那個年代所做出的

突破性貢獻，甚至「海權」及「中東」這兩個名詞也都是他在當時提出的創見。

持平而論，馬漢所具備的企業領導能力並非軍方培養出來的，但他所展現出來的特質卻相當值得重視。馬漢正是屬於那種「與生俱來」的創新型領導者。軍中根本在扼殺他。當其他人，應該說是大多數人想要關閉他的系所時，他憑一己之力捍衛自己的戰略遠見。他的事蹟證實了本書所提出的一項論點：從歷史上來看，美國軍方總是能夠吸引具備企業精神的領導者，而且他們也會出人頭地，只不過不是在軍中受到提拔。

有人想必會懷疑現代海軍是否還會讓馬漢晉升將領，或把戰爭學院的指揮權交給他。如今的軍方已然養成不願承擔風險的習性，這並非文化因素，而是制度性的結構使然。軍官正式的紀錄中如果出現重大瑕疵，後續必定會有嚴重的負面效應。很難想像，如今還有哪位年輕軍官能在導致多起船隻碰撞事件後，還會有獲得晉升的機會？或是另舉一例，年輕時候的尼米茲，這位著名的海軍軍官最終成為二戰期間指揮太平洋艦隊對抗日本的五星上將。他曾經因為怠忽職守而遭到軍法審判，並曾於一九〇七年，在他指揮操作下，導致美國海軍德凱特號 (USS Decatur) 發生擱淺事件而遭到正式的申誡。¹⁵ 幸虧二十世紀初期美國海軍尚且能夠「容許錯誤發生」，而這是當前海軍不會做的事。

開創性的空權

國防企業精神的最簡單的例子，便是美國陸軍航空隊的誕生，其於第二次世界大戰之後，進一步在美國國防組織中正式成為空軍。一九

○三年十二月十七日萊特兄弟完成五十九秒飛行紀錄後，世界便因此項影響深遠的創新而改觀。但時至今日，人們早已忘記當年根本沒人相信人類真的有辦法在天上飛行。報紙拒絕刊出有關飛行的故事，而萊特兄弟在法國則是聲名狼藉，他們遭人中傷為騙徒。當時整個學界認定「比空氣重」的飛行方式根本不可能。就在小鷹號(Kitty Hawk)成功完成飛行前數周，約翰霍普金斯大學的紐坎(Simon Newcomb)發表文章指出，除非能在自然界發現新的力量存在，否則類似這樣的事情「從頭至尾都沒有任何可能性」。¹⁶ 美國海軍輪機首長麥維(George Melville)少將更為文表示，任何指望飛行能夠成功的想法根本「完全沒有根據」，除非他是頭殼壞掉了。¹⁷ 聯邦政府斥資贊助知名科學家研究設計可供人類的飛行器具均告失敗，無怪乎各界對萊特兄弟的質疑聲浪如此之高，這兩名來自俄亥俄州的腳踏車技師遑論大學，連個高中學歷也都不具備。

美國軍方對於萊特兄弟的飛行機器更是一點興趣都沒有，直到四年之後，這對兄弟首次成功完成飛行。自此之後，加入空軍服役行列的飛行員及其他空勤人員大多被解讀為浪漫的逐夢者，瘋狂的工程師，以及年輕的藍色牛仔。當我跟赫曼(Arthur Herman)進行訪談時，我問他美國偉大的國防事務人員當中，有哪些人具備企業家的精神，他眼都沒眨就給了一個我承認先前從未聽說的名字：喬治·肯尼(George Kenney)。

就像許多其他美國空軍的傳承，肯尼是陸軍通信部隊的先驅。他在第二世界次大戰期間的太平洋戰場中，以傑出的表現晉升為準將，尤其是他提倡以轟炸機低空俯衝日軍戰艦的創新戰術。肯尼推測炸彈如果可以又低又快的方式投擲，應該就會產生打水漂般的效果，而這麼

做也確實讓夜間轟炸船艦的精準度獲得提升。

赫曼表示，「整部美國空軍史，從米契爾(Billy Mitchell)、阿諾德(Hap Arnold)，到杜立德(Jimmy Doolittle)、李梅(Curtis LeMay)，講的其實就是企業精神的故事」。這些人當中每位都值得寫一篇專章。就好像「李梅針對消滅日本空中武力所制定的全般戰略，或許算得上是有史以來由個人所制訂，最大也最重要的戰略決策」。¹⁸ 可惜啊，我只能就我感到興趣的範圍，舉出兩個案例加以闡述，他們就是米契爾將軍及戰鬥飛行員薄依德(John Boyd)。

米契爾被尊為美國空軍之父。一八七九年出生在富裕而有權勢的家庭之中(他父親是參議員)，米契爾從小在威斯康辛州長大，十八歲便從軍參加西美戰爭。他跟後輩肯尼一樣，剛開始都在通信部隊服役。一九〇八年，他在維吉尼亞州麥爾堡見識到萊特兄弟展示的成功飛行紀錄。米契爾在三十八歲時被分派到美國陸軍通信兵的航空師服務，他在那兒私下學習飛行技術，原因是陸軍認為他年紀太大，而且階級高到不適於接受飛行訓練。這位備受推崇的參謀本部軍官對空中武力變得相當著迷。他後來升任准將，並於第一次世界大戰期間成為直屬潘興將軍的飛行部隊指揮官。

此次大戰讓米契爾一戰成名，他的成功之處不僅在於支援潘興將軍與高人氣，更重要的是他的創新能力。他首先採用飛機進行大規模轟炸，也是運用飛機追擊轟炸撤退部隊的首創者。回國之後，他在私下與公開場合中均極力主張讓空中武力成為獨立軍種；一個此後三十年均未能獲得實現的夢想。米契爾甚至宣告空中武力遲早會讓其他軍種被淘汰掉——意思就是整個陸軍及海軍體系。他的這項主張樹敵甚多(當時正值年輕時期的羅斯福[Franklin Delano Roosevelt]說他的想法

是一種「毒素」)，尤其當其後野戰測試證實他所宣稱的空優是正確的想法。

米契爾在一九二一年跟海軍對決的故事，堪稱是炙手可熱的創新觀點衝撞深溝壁壘的制度的絕佳案例。總之，海軍捏造了海上「轟炸」老舊戰艦的測試，並宣稱結果是戰術上的失敗。走漏的傳言指出海軍轟炸的目標除了沙包，別無他物。國會於是下令進行完整的測試，用先前在第一次世界大戰期間的德國戰艦作為靶船。儘管海軍使出各種手段想要阻擾轟炸的成效，米契爾的轟炸技巧仍然炸沉了一堆船艦，其中最著名的就是七月二十一日日的測試，從第一枚炸彈投下，前後不到二十二分鐘，東弗士蘭號(Ostfriesland)戰艦便葬身海底。

測試開始之前，海軍還私下運作，想要把米契爾從軍方踢出去，甚至切斷陸軍航空隊指揮官的奧援。米契爾這個人就是太直言不諱了；不過由於他相當獲得大眾的支持，因而得以保全下來。東弗士蘭號遭到擊沉後，米契爾更加緊咬不放。他提交的報告遭到官方打壓，但消息當然還是走漏給媒體。米契爾這樣的侵略性終於鬧到不可收拾，他在一九二五年指控陸軍及海軍的高層領導根本不適任，而在一起飛船撞擊墜毀事件後，更直指他們「幾近是一個悖逆職守的國防機構」。¹⁹

米契爾於該年因為不服從而遭到軍法審判。歷史學家梅克索(Rebecca Maksel)描述當時辯護團隊強調米契爾所做的批判都有憑有據且為肺腑之言。「另一方面，檢方根本不在乎米契爾的評論是否為真。他們一直針對他的不服從加以審判」。²⁰ 歷經近兩個月的審理，聽取九十九位證人的證詞之後，法庭(以秘密投票方式)，宣判米契爾罪名成立，並解除其階級與職權，同時判處他無薪停職五年的處分。檢視歷史紀錄，當時還是年輕軍官的麥克阿瑟(Douglas MacArthur)也是十二

名審判官之一。他在事後形容「這是我曾接受過最令人反感的命令之一」。麥克阿瑟後來說他投下無罪的表決票，還進一步表示，「不應要求資深軍官保持緘默，只因他與上階意見不同或對既有的準則難以苟同」。²¹

如今，位於科羅拉多斯普陵的美國空軍官校中有棟占地兩畝，做為軍校生每日用餐所在的建物，就是命名為「米契爾大餐廳」，用以緬懷這位以不服從著稱的將軍。

薄依德的故事則是跟米契爾完全相反。他起初受到飛行所啟發，但他從空對空戰鬥中所習的經驗中，開啟了人類衝突模式當中，深層而神秘的思維理則。他所提出的軍事理論影響如此深遠，連陸戰隊都在他的葬禮中對他表達崇敬之意，甚至有一群死忠的國防事務學者將他比喻為中國古代兵學家孫子。

薄依德的出身並沒有像米契爾那般有個家境富裕的參議員老爸，因此當他在二次大戰最後階段加入空軍行列時，他並沒有通過飛行訓練。其後他在日本的占領區中服役，期間他也面對軍法審判的威脅，但他的結局跟米契爾不一樣，他最後獲得不起訴處分。當時官方指控他率領一群士兵拆掉老舊機棚，在酷寒的嚴冬中，當做取暖的柴火(當時的軍官們睡在有牆有頂的屋子裡)。

當他於一九五一年重新入營服役成為軍官時，薄依德終於獲得飛行徽章，並且馬上就開始「挑戰極限」。歷經韓戰期間F-86戰機飛行經驗後，薄依德對於空戰理論與實務的領域變得相當著迷。傳記作家科蘭(Robert Coram)寫到，「(他的飛行同仁中)不只一位表示，從沒見過像他這樣完全醉心於航空的人。」²² 薄依德軍旅生涯的前十年對戰鬥機飛行操駕相當著迷的程度可能堪稱全世界之冠。但到了一九五〇年

代晚期至一九六〇年代初期，轟炸機飛行員在相當艱困的升遷制度中占有絕對性的優勢。戰鬥機飛行員只能算是護衛或攔截的角色；而地面支援任務對於一支惶惶不安於獨立軍種的部隊而言，總是過於「以陸軍為主」（而且還維持了一段相當長的歲月）。但薄依德並未因而退縮，他接受留任母校尼爾斯空軍基地的請求，在戰鬥機武器系統學校（Fighter Weapons School）擔任教官。

一九五六年，綽號「主教」的薄依德發表了一篇文章，強力要求飛行教官應該強調操駕的戰術姿態，而非僅限於制式的武器投送。這是他正式向作戰理論進軍的處女作，而且引發如電流般地傳導效應（正如科蘭所言，「瞬間成為戰鬥機飛行員的搶手貨。」²³）當薄依德拒絕加入美國著名的雷鳥特技飛行隊時，同僚們為此感到相當吃驚。他還戲稱他們「確實是一群訓練精良的猴子。」²⁴

身為戰鬥機武器系統學校的主任教官，薄依德重新編修準則，使其變得簡單而明瞭。在此編修過程中，他學會了微積分並且頓悟出將空中纏鬥由技能轉變為科學的方法。他從喬治亞工學院畢業取得學士學位後，他被轉調至艾格林空軍基地，他與該基地的數學家克里斯提（Thomas Christie）先生一起研究出「能量機動性」（energy maneuverability）的理論。這套理論名非虛傳，誠如科蘭簡潔有力的陳述，「其對飛機設計的改變並非循序漸進，而是具有革命性的影響力。」²⁵ 影響所及，足以改變過去阻隔飛機在動能與位能，乃至推力、重量、阻力、翼區等各種性能表現的特性。這項理論遭到那些維持現狀的專家們加以否定，但薄依德和克里斯提在艾格林空軍基地「偷空」使用電腦比對所有美蘇兩國的戰機相關數據，用以證明理論的正確性。要知道，薄依德竟是如此格格不入，空軍把他從原本的工作調整為保養及

營舍管理的工作，因此他其實是利用晚間及周末的「閒暇」時間來研究能量機動性理論。當他利用電腦運算出相關圖表資料後，便一路簡報到空軍部長那兒，並讓這一路上所有官僚及將軍們的自尊與信譽蕩然無存。由於官僚體系的謹小慎微與不懷善意，薄依德因而面對接受軍法審判的威脅，同時還由一位督察長對他非公務時間使用電腦展開調查。不過這一切都只是為了要報復這位發現美國戰機飛行員身分低下相關事證的先知。

「你得挑戰所有的假定事項。若非如此，那麼請問打從第一天開始就永遠成為教義的那條準則又是怎麼出來的。」²⁶ 這是一九六〇年代晚期，空軍F-X戰機在中程設計階段陷入困境時，薄依德提出挽救策略時所做的表達。基本上，他在對抗俄亥俄州萊特-帕提森空軍基地裡深溝壁壘的菁英時，改造了這項專案計畫。此型飛機其後變成裝有巨型機翼的F-15戰機，但薄依德對於該型機的重量，以及就像鑲了塊金牌似的雷達和多餘的零件感到十分失望。他和他的盟友力主更成功的輕型F-16戰隼、F-18大黃蜂，甚至A-10疣豬，但這些都是薄依德在民間方面的成就。他在軍事方面的發展相當不平衡(他的直屬上司指責他行事魯莽、高層長官則盛讚他的正直與才能)，如果他能獲得晉升，那可是會讓人大吃一驚。薄依德終於了解，「儘管他可以做大事，但絕不可能在空軍的官僚體系之下，爬上高層」。²⁷

薄依德所做的革命性貢獻還不止於此。如今大型簡報採用名聞遐邇的「衝突模式」(Patterns of Conflict)，就是他當年用以發展空中武裝衝突的奧達迴路(OODA)理論。OODA代表的是觀察、判斷、決策、行動(Observe, Orient, Decide, Act)，其意義在於，敵對雙方，無論規模大小，無論軍隊或是個體，勝利永遠屬於奧達迴路更加緊湊的一方，同時

還能善加利用對手跟不上腳步所造成的遲滯現象。

如果單純從薄依德最後的官階來看，他在空軍的發展不能算是成功。但如果從他最後的一段軼事來看，便可知道他所發揮的終極影響力：薄依德正是當年國防部長錢尼在第一次波灣戰爭尋求建議的對象。而他的提案最終也成為以一百小時結束敵對關係的沙漠風暴(Desert Storm)作戰計畫。

陸軍準則及第二次世界大戰

第二次世界大戰期間，德國將領總是抱怨美國部隊難以常理判斷：他們根本不遵守自己訂的準則。研究英國及美國準則後，納粹軍事高層預期盟軍應該是橫越英吉利海峽發動入侵行動，但他們隨後便發現美國部隊對準則似乎不是那麼在乎。雪城大學的海尼(Mike Haynie)對此提出說明：「軍隊的生活就是『全力以赴』。無論資源多麼有限，軍中文化總是『任務為先』。在我的工作中，每天都會從退伍軍人的身上看見他們有別於其他非退伍軍人，所展現出來的心態。」²⁸

西點軍校的派特森(Jeff Peterson)上校教官喜歡舉灌木樹籬當作例子。美軍於一九四四年在諾曼第登陸之後，發現鄉間到處都是既厚且實的灌木樹籬，使得美軍的運動受到相當大的限制。這些灌木叢長在高約八呎的土堤上，星羅棋布地錯落在田野之間。這類樹籬的用處就是把美軍部隊逼到道路上，直接走進德軍設好的埋伏處。規模龐大的薛爾曼戰車就這麼在毫無防護設施的狀況下，直接爬上土堤，車身完全暴露出來。這些灌木叢實在太厚了，以至於難以直接穿越，想要炸開一條路又會在戰術上喪失奇襲效果，還會引來敵軍猛烈的火力。

當時並沒有任何可以用來解決這個問題的裝備，準則裡遍尋不著，也沒有更有力的辦理。在許多文化當中，士兵們大多只能任憑發展；但美國大兵可不是這樣。派特森描述當時第二裝甲師的一〇二裝騎隊的一群弟兄們「發明了用焊接方式在戰車正面掛載的一種懸吊刀械，如此便能切開這種樹籬」²⁹ 這種焊接上去的鐵叉不僅發揮開路效果，而且這項發明的設計與裝設是由一名叫做庫林(Curtis Culin)的中士所完成。更重要的是，各部隊迅速複製了這個點子，就地將德軍設下的路障當作此種開路工具的材料。

這種造就卓越領導者的片段軼事很容易就散失或遺忘：美軍的企業精神是一種常規。而且自上而下皆為如此。像庫林中士這樣的個案，正是讓美軍部隊名聞遐邇的原因所在。美國軍官對於美國從事戰爭引以為傲之處，正是強調在遂行戰鬥的迷霧與摩擦當中，具備行使獨力判斷的能力，而非謹守規章。無論你是一名少尉、下士，甚至一名二等兵，都會被訓練成必須在戰鬥中具備企業家的精神。

除了美國的空軍之外，能夠凸顯陸軍最具企業家精神最好舉的例子，或許莫過於李奇威(Matthew Ridgway)或偉大的戰車兵團指揮將領巴頓(George Patton)與艾布蘭(Creighton Abrams)。但是即便有某型主戰車命名為艾布蘭，卻鮮少有人知道此號人物。第二次世界大戰當中，他算得上是最具企業家精神的人物。巴頓將軍曾於作戰時說道：「我應該算得上是戰車指揮官的佼佼者。但我有個叫做艾布蘭的同僚，他才是世界冠軍。」³⁰

與其看著這些顯而易見的例子，我將呈現兩種相互對照的風範。第一位是蓋文(James Gavin)，他跟「石牆」傑克森及薄依德都是傑出且熱忱十足的典範。第二位可算得上是精於組織運用的典範，不過他可能

蒙受了不白之冤的陰影，被歸類為最不具企業家精神的名將，他便是艾森豪(Dwight D. Eisenhower)。

天降神兵

傘兵在第二次世界大戰期間算是一種新型戰鬥單位。拜飛機蓬勃發展所賜，部隊得以降落敵後，俾利自從敵後方發動攻擊、奪取戰略設施或占領橋梁等咽喉要點，抑或阻攔增援前線作戰之敵軍。美國第八十二空降師的外號叫做「全美」(All-Americans)，這是因為首任師長發現他的部隊裡頭有來自全美各州的弟兄，於是該師士兵的制服上便縫上著名的「AA」臂章。

把美國陸軍過去拔擢領導幹部的方式拿來和如今拔擢人才的現況加以比對，沒有比第八十二空降師的隊史更適合當做研究的材料。二戰初期在義大利從事作戰的師是由李奇威領軍，其後並於諾曼第登陸作戰後，晉升為第八十二空降師師長。在李奇威舉薦之下，該師師長指揮權交到年僅三十七歲的「跳躍吉姆」(Jumping Jim)蓋文手上，並成為美國南北戰爭以來，最年輕的少將師長。和現今軍官亦步亦趨地精心規劃軍旅生涯相形之下，他的故事正好成為一項明顯的對比。

蓋文出生於一九〇七年三月二十二日，兩歲時母親將他送進了孤兒院。亟欲擺脫不幸福的家庭，他年滿十七歲不久後便投身軍旅。由於表現優異，蓋文被保送到西點軍校就讀一九二九年班。他的在校表現相當良好，給人的印象是安靜、靦腆、有企圖心且敢於冒險。蓋文原本想要參加飛行訓練，據信卻因為在校成績平平遭到駁回，其後便改選步兵科。他在一九四〇年回到母校擔任教官，並且埋首於空降作戰領

域。當時空中戰術觀念方興未艾，而航空隊則是隸屬於陸軍的兵種單位。他相信機動力是衝突的關鍵所在，於是在一九四一年五月加入新成立的空降步兵部隊，距離日本偷襲珍珠港還要早半年的時間。歷史學家海斯汀(Max Hastings)認為「蓋文走到哪都是一名改革者」，而他也「全心全意」成為空降步兵單位的一分子。一九四一年十月，在班寧堡完成傘訓之後，蓋文變開始「草擬美國陸軍第一份空降作戰的手冊」。³¹

蓋文最為經典的面向是他的快速躍昇。他剛志願加入空降部隊時，還是一名資深的上尉。三年之後，他成為指揮全師橫掃歐洲戰場的作戰部隊指揮將領。詳加檢視蓋文的歷史，便可知蓋文正是本書第二張所探討的那種具備企業家精神的軍人。他在前十年的軍旅生涯中看似機會渺茫，但基於戰爭之需，讓足堪大任的軍官，迅速竄起，連續受到拔擢。

至於他的領導風格，我們確實所知不多。其中一例為蓋文的企業家精神在某個程度上已經到了魯莽的程度，他不斷讓自己以身涉險的行事風格，導致在某些同僚眼中已經成為一種缺陷，即便他已經晉升到應該多多關注戰略的階級。當他於一九四三年七月中旬遂行西西里入侵行動時，蓋文同時展現出創新與熱愛冒險的企業家領導特質。這是他首次從事主要的空降作戰行動，同時也是美國在軍事行動上一次非常寶貴的學習經驗。這次空降行動由時任第五〇五步兵團上校團長的蓋文領軍，結果變得一團混亂，部隊在戰場上過於分散，他自己後來也坦承搞不清究竟是降落在義大利還是在巴爾幹半島。等到他在七月十一日把大約兩百五十名空降弟兄集結起來，繼續遂行這次不太成功的軍事行動時，部隊在比亞渣嶺(Biazza Ridge)遭遇德軍部隊，蓋文下令發起攻擊。他的部隊與敵接戰後才發現，他們攜帶的火箭筒根本無

法穿透德軍戰車的防護裝甲。蓋文立刻改變作戰方式，下令調整七五山砲射角，改為反戰車直射武器。這正是柯茲納式企業家精神的最佳寫照(機會警覺性)。我們所了解的第二件事是避免過度管理。早期派任菲律賓步兵單位期間，蓋文向他的導師馬歇爾及史迪威將軍學習到的是給予部屬簡單而明瞭的命令，讓他們依據實際需要而有迴旋的空間。

第二次世界大戰結束後，蓋文將軍在陸軍裡顯得格格不入，因為那些個人英雄特質、不受約束的創新風格，以及傑出表現都已經變得無關緊要。他個人並不喜歡五角大廈的辦公室政治文化。這點顯然跟民間企業的狀況一樣，那些企業家打造出極為成功的新公司，卻對管理一家公司不是那麼在行。賈伯斯的故事又再度喚起人們的記憶。當他於一九八五年在執行長職務上顯得難以適應時，董事會最終要求賈伯斯離開蘋果公司。但故事的結果是，賈伯斯後來還是成功「回任」蘋果公司的執行長。

摧枯拉朽的戰車引擎

相較之下，第二次世界大戰期間擔任歐洲盟軍統帥的艾森豪(艾克)變成赤手可熱的人物，當他結束軍旅生涯後，美國共和黨和民主黨爭相邀請他角逐總統大位。他最終選擇了共和黨，在冷戰的高峰期間連續擔任兩屆總統，如今也被解讀為相較於一九六〇年代甘迺迪執政充滿活力的時期，屬於一九五〇年代晦暗不明的時期。但真相往往更加有趣。

艾森豪與另外五名兄弟出身社經地位不高，卻也溫馨和樂的家

庭。他天生就有領的特質，喜歡打橄欖球，也喜愛閱讀。他心目中的英雄包含華盛頓及南北戰爭期間的米德將軍，並且對於此二人在肩負最大責任時仍能處變不驚感到相當敬佩。(這點或許是因為年輕氣盛的他曾經難以駕馭自己的脾氣，過去還曾因為父母親不讓他跟兄弟們一起參加萬聖節不給糖就搗蛋的活動而捶打樹木，直到拳頭都流出血來。)二十一歲時獲准進入西點軍校，就學期間還曾經犯下重大違反校規事件而遭處份，畢業時則是排名中等。鮮少有人會認為他的特質竟是如此充滿熱忱與勇於承擔，因為他在就讀西點軍校時一心只想打橄欖球。直到一九一五年畢業後，艾森豪便轉而將自己的全副心力奉獻於美國陸軍。

身為一位年輕的軍官，艾森豪不斷尋求冒險犯難的機會，但總是遭到否決。他自願加入潘興將軍的特遣隊前往捕殲維拉(Pancho Villa)這個在墨西哥邊界劫掠殘殺美國人的盜匪集團。不過他的請求遭到駁回，因為上級知道艾森豪在訓練部隊方面表現相當傑出。當美國加入第一次世界大戰的歐洲戰場時，艾森豪再度請求轉調作戰部隊，上級卻還是將他轉調至位於喬治亞州的軍事基地，要他負責規劃相關訓練，以利將其他軍官送往歐洲戰場。其後在一九一七年，當基地關閉後，他被轉調至李文沃斯堡，而非調往前線。他提出正式的申請，數月之後遭到駁回，同時還被指揮官叫去狠狠刮了一頓。

數年之後，艾森豪對於這些往事諷刺地寫到，「千里之外，此人坐在辦公桌前，竟然比我還清楚我有哪些軍事才能與天分……」³² 傳記作家伍克維茲(John F. Wukovits)表示，這些年的經驗讓艾森豪「對於幕僚濫權跋扈的行徑不是很放心。」³³ 幸運的是，某位上校相當賞識他的訓練績效，於是推薦他到位於馬里蘭州的米德堡去協助部隊編成事

項，負責訓練當時所發明的新型機動火砲，也就是後來為人所知的戰車。不幸的是，艾森豪從未有機會投身戰鬥之中，總是四處輪調，而且肩負越來越重要的幕僚任務。

轉折點出現在一九一九年他調回米德營區的戰車群任職期間，遇見了命中注定要成為朋友的巴頓。這兩個人都相信，戰車必將成為一種革命性的武器，而伍克維茲的說法，此項見解「讓他們被當作是在跟陸軍準則唱反調」。³⁴ 艾森豪在一九二〇年底投稿步兵學術期刊的文章裡，呼籲陸軍應該修編準則並改變戰車的設計。「笨重、不靈活、像蝸牛般爬行的老式戰車必須拋棄，我們應該著眼於高速、可靠，而且能夠摧枯拉朽的戰車引擎」。³⁵ 令人感到驚訝的是，艾森豪對於推廣戰車概念的熱忱，竟於一九二〇年招致步兵司令法恩沃斯(Farnsworth)少將威脅要將他移送法辦。巴頓也遭受相同的威脅，兩人只好讓步。最終的結果是，戰車科技還是照這兩人的見解成為時代主流，而陸軍也確實做出改變。

艾森豪在二戰期間所展現的領導統御，不外乎他在打擊納粹武力方面展現出的不屈不撓、管理龐大後勤力量所樹立的典範，更不用說他在戰爭期間所展現的外交手腕，這些均已非吾人可以在此妄加論斷的事實。當然，如果聲稱艾森豪所有非凡成就全都源自他的企業精神，那也有些言過其實。不過，吾人亦應當牢記，他在功成名就之前，二次大戰期間，乃至大戰之後就已具備的創新能力。

直至今日，這位出身軍人背景所立下的最大規模創新典範，既非美國太空總署，亦非發射人造衛星，而是橫跨美國各州，遍及美國各大城市，綿延長達五萬哩之遙的高速公路系統。艾森豪總統在歐洲從事戰爭期間，親眼目睹德國綿密的高速道路網，因而大力提倡發展及建構

美國的高速公路系統。他深諳高速公路系統能在境內提供高度的機動力，讓陸軍具備更多的作戰彈性與效能，尤其在國家萬一遭受攻擊或入侵時，更有利於採取因應措施。

儘管他們的風格看似南轅北轍，但蓋文和艾森豪的領導風格都具備相當高度的企業精神，而且也都竭盡所能在那種官僚層層限制的年代裡力求創新。

創新的模式

本章開場整體描繪了企業家所具備的特質，故而結尾亦將總結學界針對創新所歸納出的兩種類型：增值型(incremental)及激進型(radical)。此二類型同樣重要，亦均可見諸於美國軍方。

「增值型」是最常見的創新種類。舉凡汽車、飛機、船舶都是日常中耳熟能詳的例子。好比說汽車公司每年都會或多或少增值性地釋出提升性能的新款式(油耗表現、安全性能、可靠度)。再舉一例，杭特(Louis Hunter)所撰寫的汽船演進史，算是有關科技變革的研究中，最好的著述。因為這本書「大部分內容並非大肆吹捧那些創意十足的天才，亦非誇大某些發明或革命性的想法。而是一本娓娓道盡來龍去脈的發展進程，其中創新給人的感覺是許多細微的進步、調整，乃至修改的積累。」³⁶

有些人或許會質疑，為何本章只表彰那些成功的將領。難不成一位成功的軍人就表示他也具備成功的企業精神？抑或者我們對於企業精神的定義過於廣泛，以至於舉出來的例子顯得多餘？事實並非如此，廣為人知的確切證據都會出現在前面幾章。本章欲在此釐清的重點

是，具備企業精神的人並非僅限於那些選擇離開軍旅的軍官，確切而言，應該是說重點在於決策者尊重且認同企業精神是偉大軍旅的必要條件。有些人或許會說這其實就是領導者與管理者之間的差異。

另一項重點在於，增值型的創新在軍隊裡其實屢見不鮮。發明切開灌木樹籬的開路工具正是軍隊體系形塑企業家精神的一例。此種軍隊體系如同生態系統一般，不但來自國防部，更包含指揮鏈上各級軍官的鼓勵所形成。把希拉蕊說過的話加以衍生一下，整個陸軍就像是一套全方位的武器系統。

另一種科技變革是「激進型」的創新。當一位腳踏車製造工人集個人技能之大成，打造出的一款新型機器，便成為萊特兄弟所發明的首架飛機。激進型的創新幾乎都歸功於個人的英雄事蹟，然而增值型的創新則幾乎都是無名英雄或是團體作為。激進型的英雄幾乎囊括了所有的功績，但大多數的人類進程都是科學家的團隊挹注源源不絕的創新，更不用說還有一大群消費者及群敲敲打打的勞力所做出的貢獻。

於是研究創新的學者會把李將軍直接歸類於英雄、激進型的類組，或許還會給他的名字下個標題，稱其為「戰場堡壘」。其他在南北戰爭期間的激進型創新事務還有發明潛艇、運用熱氣球進行偵察任務，以及發明格林式機槍等等，其他不計其數小發明還有膛線(以及改良步槍)、戰場藥品，以及電報與鐵路系統的提升。

越來越多研究經濟成長的學者對於這類的發明與創新給予高度肯定，其中有許多人相信長期而言，創新乃是真正能夠提升人均所得的唯一要素。史丹佛大學的瓊斯(Charles I. Jones)教授寫到，「能夠擁有更多的發明家，我們就能開發更多的構想，然後我們就會變得更加富

有」。³⁷ 由於創新所依賴的是人——或是經濟學家所稱的人力資源——學術界對於二十世紀初經濟學家熊彼得所倡議的企業家精神給予空前的肯定。這種企業家精神冒險犯難、勇於實驗新科技與構想，並且激盪開創性的破壞，讓資本主義得以昌盛繁榮。

獎勵創新的文化對美國而言，是一種無比珍貴戰略優勢。時至今日，亦復如是。驚人之處在於，本書所提及的偉大的軍官之中，究竟有多少人必須克服軍中官僚制度的敵意，才能讓他們的創新構想得以推廣。有多少人遭到軍法審判的威脅，只因為他們想提倡新的構想？沒有必要去思考究竟是陸軍、海軍，還是其他某個軍種相較於一九四〇年代或一九八〇年代，具備較少企業家精神的領導幹部。我們必須問的是，這些軍種到底有沒有在栽培那些有天分的人？可以確定的是，企業精神的文化深植於軍中的各個階層，但接下來幾個章節中，我想要呈現是，軍中人事體系已經變得對於願意從體制外精進自我的軍官，給予較諸以往大幅減少的支持。

離退潮

當前機械化及複雜度漸次升高的防衛力量使得各項作戰技能及豐富的經驗背景較諸以往更為重要……。然而就在我們認為有必要繼續在全世界維持大規模軍備力量與保持警戒的當下，卻發現招募並留住志願役軍人竟是如此困難，官、士、兵皆然。

艾森豪總統致國會特別咨文，一九五五年一月十三日¹

陸軍占領伊拉克數年後終於明白問題已然浮現，比起社會大眾發現出了問題的時間早不了多少。就在二〇〇六年四月十日，《紐約時報》頭條標題報導：「陸軍年輕軍官離退率攀新高」，並強調西點軍校畢業的軍官留營率已然崩潰。² 國防部至少從二次大戰結束後就已經開始為這個周而復始的問題所苦。儘管美國兵役制度於一九七〇年代改為全志願役部隊，其後過去低劣的生活品質亦大幅改善，但是這個問題事實上並未如大家所想像的這般迎刃而解。

如果高於常規的離退率不至於使得那些可能成為米契爾、尼米茲或是艾森豪的年輕軍官離開軍中，傷害就沒那麼嚴重。問題是當今軍

隊裡頭最想早點脫下軍服的人是菁英分子。二〇一〇年，賴爾 (David Lyle) 少校和他在西點軍校的教職同僚瓦汀斯基 (Casey Wardynski) 及克拉魯索 (Michael Colarusso) 針對陸軍所發表的一系列正式研究報告顯示，高離退率多發生於陸軍最優秀的年輕軍官：「可以預期軍官團未來前景慘淡，主要是因為這項投資所獲得的回饋遭遇前所未見的縮減，連級部隊軍官留營率如同鉛錘墜落般陡降就是一個明證。特別值得注意的是，這種流失現象大部分都是那些表現優異的軍官」。這些報告特別提到，上尉軍階的留營狀況之糟，已經到了「抵擋不住」³的地步，即便在二〇〇一年九一一攻擊事件發生前便已是如此。

對於陸軍計畫官員而言，上尉階層的流失狀況尤其令他們感到焦慮，因為這些人在任官役期剛滿就選擇離開軍中，使得該年班願意留在軍中發展的人數變得較實際需求少了很多。由於陸軍的晉升政策是從中尉到將領基本上都由「內部培育」，也不會讓任何人從中間任何一階插入，因此每批軍官的人數都有固定員額。至於為何導致離退潮（包含從大學加入預備軍官班隊一路晉升而來的上尉軍官），《泰晤士報》指出，是因為「愛國情操的激情過後」，加上持續在伊拉克及阿富汗「部署的負荷」有以致之。

本章試圖讓讀者了解，離退潮的狀況有多麼嚴重（到目前為止仍然存在），此外，人才流失所造成的問題相較於年輕軍官的留營問題來得更為嚴峻。我們將審視某些調查報告——包含我為本書所進行的問卷——以了解選擇離開跟留下來續服現役的軍官，究竟抱持何種動機。這些調查同時也會針對能夠改善軍方的人事制度提出建言。本人亦將說明這些調查的結果所具備的科學價值在於，直覺式的反對那些對於現狀吹毛求疵的研究，尤其是那些以將軍們偏好現役軍人表裡不一的

態度所做的調查，根本不具代表性。離退潮最終會成為另一個更大問題的徵兆，那就是隨著戰事漸歇，人們甚至會出現鬆懈的心態。而我們所將面對的真相就是，錯誤的人力資源政策對於軍隊所造成的傷害，打從這名軍官任官的第一天起，直到他離開軍隊許久之後，都無法消除。

上尉與上校

卡提歐是西點軍校二〇〇一年班六名擔任學生團指揮部的高階實習幹部之一，畢業成績亦為該年班前幾名。該年班特別之處在於，九一一恐攻事件對這個年班具有永久的特殊意涵。美國人在回想當年時，沒有人會忘記這一年發生過什麼事，但對軍中的人而言則是更加刻骨銘心。就像一九四一年惡名昭彰的珍珠港事變，蓋達組織精心策畫劫機從事自殺攻擊，不但摧毀了雙子星大樓，也讓五角大廈的其中一側完全遭到破壞。此件事已然在該年成為戰爭的表徵。

卡提歐中尉被派到第八十二空降師，也就是二次大戰期間蓋文所領導的部隊。二〇〇三年初他是一名在阿富汗領導四十名官兵的排長。在短暫輪調回到美國，和年輕的妻子團聚不久之後，剛晉升上尉的卡提歐駐軍伊拉克，成為指揮近兩百名軍人的連長。其後，二〇〇七年的《華盛頓月刊》中刊載一篇題為〈陸軍的另一個危機〉(Army's Other Crisis)的佳作，作者提福曼在文章裡對於卡提歐做出以下描述：

在阿富汗，卡提歐建議與其持續遂行夜戰，他的弟兄應該進駐小型村莊，協助地方首腦人物肅清叛亂分子及同路人。他的意見屢屢

遭到上級駁回。在伊拉克這種作戰環境中，他就是那種像是充滿創新發想的人，但總覺得直屬上級對於他的意見無動於衷。「很快地，你就不會再主動提問了」，他這麼說道。

……卡提歐，最後還是選擇離開了陸軍。服完五年法定役期後十五天，他結束了軍旅生涯。我跟他見面時，是在喬治城大學法學院校區，他剛從機關所得稅法的課程中下課。他的身材高挑且體形適中，一頭黃棕色短髮搭配綠色針織毛衣，他看起來像一位準律師，也透著過去曾經是一名陸軍上尉的氣息。「我在西點軍校時對於投身軍旅的信仰相當堅定。阿富汗戰事發動時，我不敢說我受到文宣所影響，但我的確想要改變這個世界」，卡提歐這麼說，「我還以為自己將來會成為一位四星上將」。⁴

提福曼認為，伊拉克戰事的龐大壓力，同時使有形的軍事裝備及無形的人力資源成效下降。審視五年任期剛滿就退伍的案例（對照伊拉克戰事成功的結論），本人覺得是否提福曼或者其他媒體漏掉些什麼。流失上尉只是故事的一半，屬於較粗淺的上半段；訴說著年輕軍人在不利的情況下，帶著配偶與牙牙學語的孩子返回家鄉。故事更細微且更重要的另一半發生在中校階以上的軍官身上。

想要按部就班往上爬，初任軍官之後的第一次派職非常重要，這點在陸軍的晉升體制當中尤其如此。當制式的衡量標準完全凌駕個人功績之上時，這些軍人就必須完全選對衡量標準的要求事項——選對職務、準時進入正確的專業學校、在這些專業學校的畢業名次必須「名列前茅」——藉此證明自己具備能力。分科時選擇步兵、裝甲兵或其他

戰鬥兵科則是一門相當重要的學問。如果你選擇「加入步兵行列」，那麼理想的發展路徑是進入輕量但又不是太輕量級的單位。例如美國海軍的海豹部隊或是像陸軍的三角洲部隊就屬於過度偏離發展經管的特種部隊（這些部隊屬性過於輕型），然而機械化單位對步兵而言則又太過重量級而難以獲得發展。

就像卡提歐一樣，休伊特（Dick Hewitt）從西點軍校畢業時，在該年班幾乎名列前茅。他也跟卡提歐一樣，畢業派職於北卡羅萊納州別格堡素有威名的第八十二空降師，而且他也是在九一一攻擊事件發生幾年之內就退伍了。但此二人有個不同之處：休伊特服滿二十年役期。他完全按照衡量標準的要求事項作出正確的選擇，甚至在少校的時候就順利接任營長職務。因此當休伊特決定離開軍旅生涯時，並非陸軍讓他覺得士氣低落，心痛之餘不願續服現役，而是來自另一種深層而且更加細微的制度性失能所致。

「我至今還記得那天晚上他在指揮排攻擊戰鬥演練時令我們印象深刻的表現」⁵，貴格斯比（Wayne Grigsby）准將回憶他在步兵軍官基礎訓練學校認識休伊特時這麼說到。「他所散發的領袖特質、他的睿智、他特有的行事風格、帶兵的方法、精良的體能戰技、他跟同事相處之道——以我二十八年的軍旅生涯及五十個月的戰鬥經驗，我從沒見過比他更優秀的領導幹部。我原本以為現在應該服膺於休伊特麾下，也真的認為他應該會輕易成為二星少將或三星中將」。儘管將門之路是一條窄門，但休伊特確實遵照陸軍的要求完成所有歷練，而且始終表現傑出、歷練好的職務，並且深獲同仁及部屬的愛戴。那麼究竟發生什麼事讓他成為人事指揮部的黑名單呢？

話說一九八〇年夏天，休伊特進入西點軍校就讀。四年後他畢業

於一九八四年班，那時候正值冷戰的高峰期，而他也在四年後一如其他同年班的軍官準時晉升上尉。休伊特的第二份派職是在第二步兵師第1-5機步營保修官歷練一年，其後便在加州歐德堡接任連長職務，接著被送至芝加哥大學經濟研究所深造，並且再度回到西點軍校著名的社會科學系所擔任兩年經濟學教授。接下來，他比其他同年班的同學提早一年晉升少校。在堪薩斯州李文沃斯堡完成一年指參班隊的進修教育後，休伊特回到他的「母體」單位別格堡，他在該堡勾選了所有職務經管規劃：師部參謀一年、營作戰官一年等等。然而，這也是整起故事有趣的開始。

在那個當下，休伊特的態勢看得出有朝一日應該會升任將官，甚至如果他夠高明的話，還有可能會領導整個陸軍。他被納入中校候選名單（稱為「Major P」，也就是「具備晉升資格」的少校），接下就等著陸軍召開人評會了——由高階軍官擔任委員，依據來年開放出來的營長職缺，將符合資格的候選軍官加以排列比序。這批候選軍官當中，都是來自全陸軍的現階中校及少部分少校。一九九九年十一月，一名人事軍官拜會別格堡並且告訴休伊特在這次開放出來的營長職缺中，他雀屏中選的機率是「五五波」，意味著升職已成定局。說這話的人正是人事指揮部位於華府霍夫曼大樓（Hoffman building）時，為該部派發軍官職務的單位主管。從現實面而言，休伊特可說再次成為名列前茅的候選人。陸軍每年開放出來的營長職缺，循例都會優先授予名列前茅的作戰職務軍官，休伊特正是其中一位，而且他也比其他同年班的軍官還要年輕一歲。一旦名單在二〇〇〇年初發布，陸軍內部就會奔相走告，恭賀之聲也會因此不絕於耳。

獲選軍官的下一步就是將個人想要歷練的順位排序遞交給人事

指揮部——該年共有輕裝、空降、空降特戰等十六個步兵戰鬥單位的指揮職務。霍夫曼大樓的人事參謀會根據他們的意願加以排序，以便產生最佳的配對，這個程序稱為「選定」。休伊特根據個人意願，將十六個單位全部排好順序，並把南韓這個最遠單位的職務歷練排在最後一個順位，然後提交到人事指揮部。他在電話中告訴位於霍夫曼大樓的軍官，南韓的職務歷練對於他的家庭而言有很大的困難。家中還有兩名還沒上學的幼子，而妻子肚子裡還懷有一個孩子，如果要他去南韓歷練，則這項派職就不是他的家庭所能承受的壓力。「我的家人沒有辦法接受這樣的安排」，他很坦白地告訴負責派職的軍官。接下來就等著看人事指揮部的參謀如何完成「選定」作業，然後再由需求單位發布人令了。

你可能已經猜到了，幾周之後，休伊特接到一通電話。迪斯（Dees）少將從南韓的打電話給他，「恭喜你休伊特，歡迎加入我們的團隊」。

休伊特當天在電話中的應對恪遵本分，甚至還接受上任第一個月到喬治亞州班寧堡受訓的要求，直到派職確定後竟是令他這等無法接受的結果。就在完成選定作業後，他跟人事部門討論了兩次，試圖尋求程序中是否還有可以調整的彈性——說不定還有跟別人交換派職的機會——但他得到的答覆是，作業已奉核定，不能改變。

休伊特做出一項令陸軍大為震驚的舉動，他致電位於霍夫曼大樓的人事參謀，婉拒了這項主官派職作業。大感吃驚的人事官接著在電話的另一頭冷冷地說到：「你知不知道這意味著你的個人紀錄會加註一條『因偏執拒絕受命』（declination with prejudice）的評語？」他給休伊特二十四小時時間好好想清楚。休伊特的回答是，無此必要。對他而

言，這無疑是要他在自毀前程跟拆散一個年輕家庭之間做出抉擇。

即便成為高階軍官看似命定，但這一切卻都因為僵化而無彈性的陸軍人事系統而導致他在歷經十五年完美無瑕的軍旅生涯後毀於一旦。休伊特沒有任何違法犯紀情事，各級主官都對他感到滿意、他所領導過的部隊官兵也都信任這位長官。事實上，他的軍旅生涯當時正在如日中天，而他所犯下的錯誤，竟是要求從這個快速爬升的軌道上暫緩一年。

如今，休伊特已經是一位企業家。他在加州喀美爾主持一家小型但業績相當興盛的財務公司。「我可以控制我自己的命運，同時跟我所信任的人一起工作。」他的事業夥伴叫做李金斯基 (Jerry Lidzinski)，是一位空軍官校一九九五年班的畢業生。休伊特自軍中退役之後發誓，從今爾後不在任何不是他所能掌控的場子替別人工作。

休伊特離開陸軍的故事有兩件小插曲。

第一，休伊特在二〇〇〇年接到一通來自國防部的電話。時任陸軍參謀長的新關上將在當年正面臨一項困境，因為除了休伊特之外，另外還有數十位軍官婉拒當年的營長派職作業。休伊特並非特例。包含裝甲兵、工兵、步兵、陸航部隊等所有兵科，皆因主官派職作業引發高度不滿而承受極大壓力。於是休伊特和其他類似情況的軍官都被叫到國防部，把有關意見回饋給副參謀長基恩 (Jack Keene) 上將。他們接受垂詢、資料完成收整，弄了一整天才結束。正當休伊特換穿便服準備搭機返家時，另一名軍官問他拒絕什麼樣的派職。

「韓國」。

「真好笑」，這位軍官說到，「我太太是韓國人，我好想得到這份派職」。

這真是個令人感到痛苦的諷刺之處。

第二，看看陸軍接下來對休伊特做了什麼。到了二〇〇〇年年中，休伊特在別格堡的任期只剩一年，其後再服三年役期，他就可以在幹滿二十年後，正式請領退役軍人終身俸給。擁有美國頂尖學府企管碩士的休伊特，理所當然會受到西點軍校考夫曼（Dan Kauffman）院長的青睞，打算敦請他擔任經濟專案計畫主持人。西點軍校校長倫諾克斯（William Lennox）對休伊特的表現印象深刻，於是要他接下來四年能夠留下來擔任正式的教職員。休伊特也同意這項提議。倫諾克斯寄了一封信給人事指揮部，要求他們在戰略計畫當中讓休伊特的兵科專長「重新分科」（rebranch），正式回復他當初遭到非正式終結的步兵生涯。學生班隊大隊長布魯克（Leo Brooks）指揮官，也隨同考夫曼院長寄信表達支持。

到了二〇〇四年，位於人事指揮部的各級承辦人都對休伊特已經沒有義務繼續待在軍中的狀況知之甚詳，也了解如果他沒有辦法重新分科的話，他就只能退伍。但在他們的紀錄當中，他的兵資檔案中蓋了一個鮮紅的戳印，上頭寫著「因偏執拒絕受命」。所以這個故事的結尾是這樣的：休伊特的妻子接到一封來自人事指揮部寫來的信，當時他正在學校教授課程，於是他的妻子趁課間休息時打電話給休伊特，隔著話筒唸出這封由人事指揮部捎來充滿行話的信函。信件內容針對陸軍對於他重新分科的申請，表達必須礙難同意的理由所在。

「這代表著什麼意思呢」？他的妻子問到。

「這表示我們要打包退伍了」，他這麼回答。

二〇〇四年五月，時年四十二歲，休伊特中校退伍離開陸軍，駕著車從二十多年前他踏入這所學校時的同一個大門離去。休伊特軍旅的

最後五年的經歷，就是我所謂的人才從內部流失。

留營危機

所有從軍校畢業的軍校生都要履行五年的軍官役期，其後他們便可以選擇退伍或留營續服現役，照理說幹滿二十年應該不會是什麼大問題。服役滿二十年之後，隨時都可報請退伍，同時也意味著後半輩子可以固定領取月薪的一半做為月退休俸，外加完全的福利措施。有些軍校生會簽下延長服役的同意書（增加二至五年服役期限），用以交換就讀研究所或飛行訓練。

當美國陸軍官校一九九九年班畢業的軍官於二〇〇四年服滿法定年限之後，七十二%的學生選擇留營續服現役，二十八%選擇退伍。此留營淨率對於基層幹部的整體健全度是一種訊號，而且相對於七十五%至八十%的正常範圍而言，算是一種預警。一年後，此留營率降至比六十六%略低，離退率攀升至十六年來的最高值。自從冷戰結束後，從沒見過這麼多年輕軍官在服完最初的法定役期後便選擇離開軍中。一九九〇年代晚期，年輕的基層軍官不見得全部都能留營，但是到了二〇〇五年，軍方開始央求他們留下來。

儘管所有各軍種都歷經過這類挑戰，但只有陸軍陷入嚴峻的處境當中。根據二〇〇七年三月份《今日美國》(USA Today)的某篇報導指出，西點軍校的畢業生留營率相較於海軍及空軍的軍校畢業生留營率少了三十%。⁶ 人們經常聽到的指控是，看看那些從預備軍官班隊(ROTC)及候補軍官學校(OCS)畢業的軍人總是維持相當高的留營率，由此可知真正的問題是出在那些從最菁英的軍校畢業出去的軍

人，而不是出在陸軍本身；這個說法其實是個迷思。留營的問題折磨著那些拿著「獎學金」的預備軍官更甚於西點軍校畢業的軍官。美國二〇一〇年戰略研究學會刊載了一篇由瓦汀斯基 (Casey Wardynski) 上校、賴爾 (David Lyle) 少校，以及克魯索共同發表的專題論文 (〈瓦汀斯基專題論文〉 [Wardynski monograph])，針對一九九六年任官的美國軍官進行了留營率研究分析。儘管一九九六年班西點軍校畢業生在服滿五年規定的役期後，留營的軍官大幅下滑 (從九十%下降至六十%)，必須說明的是，候補軍官學校於該年畢業服役的比例為七十%。於此同時，儘管美國陸軍官校畢業生在服役滿八年役期的時間點，留營率逐漸下滑至四十一%，但這點其實是反映出三年制預備軍官班役期屆滿時的離退潮，而這個數字也比四年制預備軍官班八年役期屆滿時的三十五%留營率還要高。⁷

當年我把針對二五〇名西點軍校畢業生所做的問卷調查呈現出來的時候，也曾面對類似的質疑——但是〈瓦汀斯基專題論文〉證實了所謂的出走潮確有其事。只是此等現象何以延續至今，仍舊是個謎團。正如瓦汀斯基所言，「『陸軍』從原本資深上尉過剩的狀況，後來演變為短缺，其後竟在冷戰結束後十年內就變成危機，何以至此」？⁸ 美國審計部 (Government Accountability Office) 二〇〇七年元月份的調查報告對此提供了進一步的相關細節：

陸軍仍將持續於伊拉克及阿富汗肩負重責大任，然而這支軍種所面對的嚴峻挑戰還有留營問題。舉例而言，陸軍正經歷欠缺諸如少校位階等中階幹部，此等問題乃是導因於十年前為因應後冷戰時期兵力精簡，降低晉升員額所致。直到二〇一三年，該問題將造成往

後每年都會短缺三千名軍官，甚至更多缺額的狀況。儘管陸軍正採取補救措施，並研議提升留營率的可行方案，然而這些方案若非尚未獲得經費，便是尚未充分加以整合，故而無法在二〇〇九年前對於提升留營率產生任何影響力。眼見短缺數字逐漸攀升，陸軍對於如何解決留營短缺問題，尚無達成整合的策略性計畫。⁹

形成危機的原因多，但最能說明此等現象的例證，莫過於中東地區未曾停歇的戰亂。正如提福曼所述，出走潮正是「軍事人員對於伊拉克戰事壓力加諸在他們身上所發出的警訊」。¹⁰ 二〇〇六年底至二〇〇七年是整個戰爭最低潮的時期，布希政府開始承認所有地面部隊都異口同聲地表示：針對伊拉克情勢所採取的戰略根本起不了作用。目前已是西點軍校正式教職員的彼得森 (Jeff Peterson) 上校對此表示：「二〇〇六年我們在巴格達的戰事正節節敗退。我們其實正在『流失人才』。敵人正在節節勝利。我們必須扭轉乾坤」。¹¹

仰賴志願役部隊是一種相當具有挑戰性的作法，尤其是當經濟情勢大好的時候（意味著對優秀人才的高度需求），而且這樣的挑戰會在廣大群眾所厭惡的衝突中顯得更加嚴峻。如此一來，就更有必要針對這種盤根錯節的議題加以審慎思考。彼得森並非表示戰爭或志願役部隊是招致留營及招募狀況陷入絕境的元凶。他只是在闡明勦亂作戰的本質所在。彼得森跟所有其他軍官一樣，都支持全志願役部隊，而且也都不認同人事系統在進入危機時所表現出的特徵。然而，新聞媒體認為解釋戰爭的方式過於簡化。

困難之處在於。所有與戰爭有關的解釋之中，沒有任何解釋能夠說明何以留營問題在九一一攻擊事件「之前」便已經存在。蘭德公司在

二〇〇二年提出的一份報告之中，賀謝克和亞卻「發現軍旅生涯歷練至中途的軍官留營率每年持續以約莫五%的比例下滑」。作者們認為該數字其實是刻意改得比較小，但即便是小幅下滑，但「經年累月下來，這個持續下滑的比例就會轉變為驚人的龐大數字」，因此應該慎重看待。¹² 同樣地，瓦汀斯基等人亦於專論中提出看法，認為留營率下滑的問題自一九八三年便已然呈現，「到了二〇一一年上尉階因離退潮所衍生的留營問題更是已經到了不可收拾的地步」。¹³ 事實上，陸軍為人才流失的所苦並非朝夕之間，而是數十年之久。然而這個軍種的人事作業卻未曾進行任何改革，以期解決是類問題。^{14、15} 杜魯門總統曾於一九四九年指派一組委員會思考如何解決此項問題，而國防部長亦於一九五〇年徵詢布魯金斯學院的莫頓 (Harold Moulton) 就此問題進行研究。原先由艾森豪成立的特遣部隊當中，逾兩個單位呼籲當局應該留意徵集的兵員當中，年度留營率僅有二十%。其後於一九五四年，就在韓戰敵對狀態中止後，參議院軍事委員會 (Senate Armed Services Committee) 籲請各界注意優秀軍官消耗殆盡的問題「既嚴峻，且棘手」。軍史學家康貝 (Arthur Coumbe) 將此種軍官適任程度整體表現不足如此嚴重的現象，歸因於一九六〇年代集權式的指揮與管制。無論如何，在越戰後期，留營率暴跌，後備軍官班留營率在一九六九年只剩三十四%，而預備軍官班隊到了一九七〇年則更是只剩十一%。以上種種，在在顯示近期的這些危機其實已是老生常談。¹⁶

蘭德公司的賀謝克於二〇〇六年提出的另一項研究證實，近期所發生的出走潮背後，乃導因於「加諸於全志願役部隊身上，前所未見的龐大壓力」。¹⁷ 該次研究範圍相當廣泛，除了檢視相關學術發表及國防部人力資料中心所主導的各項軍中人事訪查作業外，研究重點並回歸

至現役軍職人員身上。賀謝克的重大發現在於軍事部署本身對於軍人的留營率而言，其實是一項正面，而非負面因素。在軍職人員心目中，部署任務是讓他們透過參與實現信念的大好機會，同時也能藉此強化他們在軍旅生涯上的閱歷；然而，部署的頻率及期程則讓軍人視其為一項負面因素。對官兵而言，「高作戰節奏」這個詞彙意味著要求軍人必須付出更多的時間——每天都要花很長的時間在工作上，只剩很少的時間能夠真正休假。戰爭期間則會讓軍人完全置身於高度的壓力之下，而他們的家庭也同樣感受到很大的壓力，導致軍中的袍澤及其眷屬都得面對精神上的過度勞累與在輪番的部署奔波中飽受磨難。

如今，就在此危機闖入大眾的意識當中五年後，這項重大議題似乎已經獲得解決。過去種種盡歸於歷史。戰爭已經結束，因此我們應該將過去所經歷的種種艱困盡數拋於腦後，對吧？如是觀者，可就錯矣。

流失人才的問題每天還是在陸軍、陸戰隊、空軍、海軍及海岸防衛隊持續上演。無論平時或戰時，這個問題始終未曾消除。伊拉克戰爭期間人才流失與管理失當的後續效應，將及於未來數十年中持續發酵，而人事體系未獲解決的功能失調極有可能變得更糟，假如軍方仍把論資排輩當做形塑部隊的技巧，而非論功以行賞。未來數年間人力水準仍有持續下降的可能，吾人對此應當有所警惕，並找出戰爭遂行至一半時出現人力失能的成因所在。

西點軍校調查報告

二〇一〇年，我針對西點軍校畢業生進行一次問卷調查，相關年班包含一九八九、一九九一、一九九五、二〇〇〇、二〇〇一，以及二

〇〇四年，重點摘要則發表於二〇一一年初的《大西洋》雜誌之中。這篇文章刊登之前，我有幸於二〇一〇年秋將這份問卷調查向華府的主要官員及軍方進行簡報。我將那幾次會議所獲得的回饋意見整合於第二份問卷調查當中。

各年班的畢業軍官都會由該年班擔任總幹事的同學寄出一份誠摯邀請年班同學參與問卷的電子郵件。初期的問卷（第一部分）係於二〇一〇年八月下旬至九月中旬，採用線上問卷調查方式進行。總共二五〇名軍官完成了這份問卷調查。其中有七十八%（三十一%）的受訪者是現役的軍人。後續的問卷調查（第二部分）則是依據受訪者回饋意見所整理而來，並於九月中旬再次將其寄給受訪的二五〇名軍官進行問卷，其中有一二六員在十月最後期限完成了問卷調查。¹⁸

問卷調查——第一部分

問題一：最優秀軍官是否會提前於最大役期年限之前退伍？該問卷並未針對「最優秀」跟「提前」兩項概念詳加定義，目的是為了確保受訪者不會將問題設定在軍隊以外的標準（例如我有可能會把「最優秀」設定在『最有企業精神的領導者』；而其他學者的設定則有可能是「效能」、「激勵士氣」、「優質管理」等議題。我個人認為，中性設定所存在的爭議最少）。僅有七%受訪者認為大多數最優秀的軍官會待在軍中。在現役的受訪者當中，只有十七%認為大多數最優秀的軍官會待在軍中。剛畢業的年輕軍官比歷練過一段時間的軍官更顯得負面。必須注意的是，約有四十五%的受訪者表示，「最優秀的軍官當中，約有一半會選擇離開軍隊」，而年輕的受訪軍官當中，也有四十五%則認為「儘管有些會選擇留下來，但絕大多數最優秀的軍官會選擇離開軍

隊」。

某位受訪者在評論欄的選項當中寫道：「好的領導者，那些具備企業精神特質的人，他們的心力跟功績都遭到軍方摧毀殆盡。我想此種類型的領導者對於軍隊有一定的嚮往，同時這些人也都在個人的歷練之中表現良好。但他們很快就會比一般常規來得『更加聰明』，於是他們就被高層領導者所設下的條條框框所困，因而變得相當有挫折感」。另一位受訪者則表示，「最優秀的年經軍官們花了八年的時間，做的工作比別人多得多，薪資卻跟其他同僚一樣，而那些同僚僅僅承擔了最低的工作負荷。對於服八年役期的最優秀的軍官而言，並沒有提前一年晉升少校的晉升獎勵機制」。這些還都是受訪者尚未看到有關企業家精神的價值，以及人事規範等問題之前所做的評論。

問卷的問題二請受訪者比較軍方和民間升遷體系，評量分數為一至十，評量對象為論資排輩相較於功績的重視程度。透過可信的衡量基準顯示，私人機構相較於重視功績，重視論資排輩的得分為三分；而同樣的想法放在美軍身上，所得分數則高達八分。抱持這項觀點的人如果只限於現役軍人，則分數會變得較為保守，但差異也不會太大。受訪的年輕的軍官則是傾向認為軍方較不重視功績，但所有受訪者對於私人機構的評量則是相當一致。

綜合評論的意見相當連貫，基本論調為：「就民間機構而言，重要的是個人的表現。沒有所謂年班的問題。民間機構絕大多數晉升的依據是資質，而非論資排輩。陸軍所採用的年班體系是最冥頑不靈的一種制度」。其他的評論則指出，由上而下的人事評量，基本上會使得晉升體系因為偏好的本質而遭到扭曲，晉升的主軸並非以產能及達成任務為主的事蹟，而是指揮鏈上對於直屬上級的鼎力支持。最後一項因

素則是，一旦論資排輩制度因為留營率太低而崩解，那麼晉升體系就會變得不太重視功績。換言之，晉升上尉或少校的時程會變得更短，跳過原本拔擢稱職人員所需的必要歷練。總之，由上而下的結構根本不具備因應不景氣所需的內部能量；而市場機制則一直都是為了因應不景氣而運作。

問卷的第三個問題請受訪者就軍方培育「創新及企業精神」的領導力，就各種面向，從A到F給予評分。我們把佔比第四高，五十五%獲致A和B評等的優質初任軍官（新進人員）設為基準點。其餘的面向皆以此比例為基準，進而了解初具企業家精神的優質幹部在其後軍旅生涯中，評等持續進步或退步。整體而言，正式的訓練計畫獲得中等的評分，訓練範圍涵蓋所有從軍種校院到戰爭學院，從低階到高階的訓練課程。即便準則都獲致相當好的評等。評等最差的項目全都出在人事體系之中，包含：考評（A、B評等與D、F評等之比較值為○點六），派職（○點五）、晉升（○點四）、待遇（○點三）。舉例而言，二五〇名受訪者當中，僅有八名對於派職作業給予A級評等，相較之下，給予F級評等的人則有三十九名。儘管不同類型的人事體系或許適用於陸軍其他各式任務之中，但起碼這些人事體系用於拔擢具備企業精神的領導階層是失敗的。

某位現役的上校建議我加入一個問題，以評量部隊階層發揮創意的文化，跟較大型組織兩相比較之下的差異。這真是個好主意，而且他是對的。三分之二以上的受訪者同意以下表述（強烈表達同意者有十八%）：「貴部相當重視創新思維與新觀念」。這真是個重大的發現，誠如人才的矛盾現象所謂指稱，陸軍的文化及陸軍官兵均具備創新與企業精神。某位受訪者甚至對此種矛盾現象做出相當生動的總結：「創

新思維向來受到大多數人的重視，只是陸軍法規制度打壓此種思維的空間實在太大，而從上到下的各領導階層又總是能夠全盤否定創新思維」。

問卷的最後一項問題直接探索那些選擇離開軍旅生涯的人究竟是為了什麼原因。由於此問題直指本章問題核心，因此列舉所有的調查結果詳如附表4.1。

表4.1 您離開軍中的理由為何？如果對以下事由確實攸關您選擇退伍的重要原因，請您表達同意或不同意。

	完全同意(%)	同意(%)	不同意(%)	完全不同意(%)
對軍中官僚體制感到失望	50	32	16	2
家庭因素	57	24	15	5
其他人生目標	35	45	15	5
更高收入的潛力	45	35	14	4
頻繁的部署任務	31	32	30	4
軍中發展機會受限	17	40	32	10
軍中晉升步調因素	22	31	39	7
指揮官不足為表率	24	22	35	19
更高的教育機會	20	25	45	9
更好的領導發展機會	7	25	53	14
達到退伍年限（服役滿二十年以上）	5	6	44	44
醫療因素除役	2	4	25	68

結果顯示，最常被軍官引用，足以說明為何他們會選擇離開軍旅生涯的理由計有四項，包含：戰爭期間高作戰節奏、個人生涯規劃、家庭收入均扮演一定的角色。但即便是在非常時刻——戰爭期間——這些離退人員離開軍中最主要的原因來自對軍中官僚體制感到沮喪，八十二%表示同意，五十%表示非常同意。

問卷調查——第二部分

用比較溫和的方式介紹本節時，說法是這樣的：初步調查出爐後，本人在各種場合中進行簡報並獲得各界回饋意見，第二部分問卷調查旨在針對這些回饋意見做出回應。但比較誠實的說法則是：本人先前進行西點軍校畢業軍官所進行的問卷調查獲得相當大的肯定，包含在五角大廈裡的幾場高層簡報工作；然而，這其中也包含了某些相當尖銳的回擊。令人感到不可思議之處在於，有位上校在回應我的第一部分問卷調查時，表示這些調查的結果沒有參考價值。他的話是這麼說的：「當然，你所描述的這套人事系統其實跟其他系統一樣都有正負評價。但你所發布的調查結果不可能對國家安全造成傷害，而且我認為你對調查結果做出了過度的解讀」。數周後，我決定將我的問卷調查擴大為第二部分。先前針對第一部分問卷調查做出回應的二五〇名受訪者再度收到一封電子郵件，其中有一二六名受訪者對於此項後續問卷做出了回應。

第二部分問卷的問題相當直接，但我覺得必須避免錯誤的解讀空間。此次問卷開宗明義的第一個問題探詢了有關人才流失的潛在危險因子，並詳列於第一章的表1.1。做出回應的現役軍人當中只有五分之一（約十八%）認為軍方善待工作表現優異的人才，同樣的比例認為陸軍將表現最差的領導幹部予以汰除。最後一項就教於受訪者的問題為，相對於漸進式的改變，軍方人事系統是否應該進行徹底改革，五十五%的受訪者表示同意。

七十八%受訪者（以及七十八%現役軍人的受訪者）同意「目前最優秀軍官的離退率確實會對國家安全造成危害」。另有六十五%（其中現役軍人占了六十八%）的受訪者同意，「這樣一來會形成較不適任的將級

軍官團」。傳統的受訪者在言談中對於軍方留營率的看法是，就目前美國經濟型態而言，高比例的人員更替算是一種正常現象，而在軍中「不升則退」的階級制度之下，高耗損率亦屬正常。儘管高比例的人員更替是可以接受的現象，「頂尖」人才的更替比例可就是本問卷調查所欲詳加探查的地方。

我亦針對造成人力耗損的原因提出一項新問題。回顧第一部分問卷調查，我提出一個觸及個人隱私的問題(相較於提問「讓『某些人』選擇離開軍旅生涯的主要原因有哪些？」我所提的問題是「讓『你』選擇離開軍旅生涯的原因為何？」)這種作法所冒的風險為受訪者有可能會做出迴避自我批判的答覆。儘管已經對所有受訪者做出匿名的保證。我最後還是決定採取比較籠統的提問方式：「大多數離開軍中的頂尖軍官會選擇留營的前提是……」。受訪者當中，有九十%的人認同如果「軍方更加注重菁英人才管理」，那麼最頂尖的軍官就極有可能願意留在軍中續服現役」。其他支持此項說法的有力原則還有，如果「職務的派遣能夠符合市場機制，而非採取集中計畫作業方式」(八十七%)、如果「軍方能夠有更具企業精神的人事體系」(八十八%)，以及如果「薪資是基於表現而非以服役的時間為主」(七十%)。其他還有一些選項所獲支持並不高，此足以顯示人事作業的彈性，似乎確實在受訪者心目中是導致人才高度耗損的主因所在。然而我要在此提出一項涵蓋全般的選項用以確認那些心意已決，打算離開軍旅的軍官們，是否無論如何都會義無反顧地退伍。結果顯示，只有三十點六%的受訪者認同大多數出類拔萃的頂尖軍官「無論人事體系進行何種改革都會選擇離開軍中」。

去菁存蕪

二〇一一年一月四日，《大西洋》雜誌發表的一篇文章〈為何我們正在流失最頂尖的軍官〉(Why Our Best Officers Are Leaving)，內容詳列本書第一章之中的各項發現。幾個小時之內，該文先是向病毒般傳遍位於全世界各地的美國陸軍軍官，接著又廣為流傳至全美各軍種部隊。其後該文並轉載於五角大廈最具影響力的「早鳥」(Early Bird)每日摘報中。數日後，許多軍方部落格中開始陸續出現回響，^{19、20} 通常都各有數十則評論。我過去的寫作從沒引起這般燎原之火，數以百計的各式信件紛飛而至，其中亦包含一封用打字機工整打好的信函。這位曾經歷第二次世界大戰的退伍老兵悲憤地表示，這種事自從他的年代起，迄今沒有任何變化。另一封從伊拉克寄來的信道出了我的心聲，他的話語吐露出我在文章中所要表達的沮喪：

我在《大西洋》月刊中拜讀過你的文章，內心實在感覺心有戚戚焉。我是一名準備晉升上尉的現階中尉，目前在軍中服役年資已有十一年。當年在 ROTC 班隊中各項軍事課程都維持在前十分之一的水準，並以優異的成績畢業後從軍。目前我在伊拉克部署的時間已經有三十九個月之久。我選擇離開陸軍，因為他們[原文如此]根本沒有能力鑑別好的人才。唯一能夠引起他們做出改變的辦法就是針對改變的需求廣為宣傳，然後摒棄這種冥頑不化的體制。

○○○(姑隱其名)

敬上

質疑此項問卷調查的效度

《國防新聞傳播網》(Defense Media Network)於二〇一一年二月二十五日發表了一篇由泰格勒(Eric Tegler)針對此次問卷調查所撰寫的長篇報導。²¹ 泰格勒撰文時曾向陸軍人力資源指揮部及陸軍總部提出進行訪談，但這些請求都遭到駁回；然而，他還是訪問到陸軍公共處發言人柯林斯(Thomas Collins)上校。柯林斯上校替陸軍說話，對於該次問卷調查的效度表示質疑，對於陸軍是否會讓派職系統更具彈性的構想，也表示否定的態度。「我不確定一份只有二五〇名受訪者的問卷調查是否具有代表性，能否據以做出以偏概全的論斷。就我個人而言，我就不信優秀的幹部正在軍中流失出去」。柯林斯還宣稱目前還在伊拉克及阿富汗「經歷戰爭試煉的部隊」足可證明我的基本假定是錯誤的。

質疑此項問卷調查的效度是一個強而有力的說法，同時看來也是針對我個人的嚴正抗議，因此就讓我來釐清事情的原委。首先，根據小福樂所著《調查研究方法》(*Survey Research Methods*)第四版，一份調查樣本的目標在於精確描述基礎人口。就像小福樂所言，導致一份問卷調查的結果有可能基於某些原因產生瑕疵。舉例而言，「誤差值」(margin of error)關鍵之處在於從大眾的哪一個層級中抽樣；「樣本品質」(sample quality)是另一項議題。但最重要的因素則是「問卷設計」(question design)。

我的目標樣本乃是從單一任官管道所晉升的軍官：美國陸軍官校。包含離退及在役的軍官。評論者暗示這項來源過於偏頗，但後續的問卷調查事實上也及於其他任官管道的來源，進一步確認了我的研究

發現。

此外，我亦將目標人口的範疇窄化在某一服役階段，亦即一九八九至二〇〇四年班的畢業軍官，使其具有整體的連貫性與關聯性。為何沒有包含更早期的年班？這是因為把一九七〇或一九八〇年班前輩們的意見跟現在的見解混合在一起，反而會把不相干的事情牽涉進來。假如樣本包含更早以前的前輩，批評者無疑又要說他們當年的經驗跟如今的軍事現況並無關連。

那麼抽樣數量的問題又如何呢？二百五十名樣本看起來似乎不具代表性，但這個樣本範圍其實約略等同於國家研究報告用抽樣數為三百至四百份受訪者測量全美國人民的意見的數量。我所進行的西點軍校問卷調查報告最大「誤差值」為六點二%，有效度達九十五%。因此當九十三%陸軍軍官們認為最優秀的軍官大多數均已離開軍中時，統計學上則是說明了全體軍官之中，認同此項說法的最低數字「只有」八十七%。²²

現在讓我們把議題拉回到「問卷設計」。一個可信度高的統計項目並不表示能夠蓋棺論定某一命題。通常問卷結果誤差值很小的報告很有可能是一份失真的調查，有可能是因為問題的設計不良，也有可能是因為採用的抽樣有瑕疵。舉例而言，廣為採用的佐格比(Zogby)民調公司就曾被發現採用相當有瑕疵的問卷設計，但這個有問題的問卷始終沒人注意，直到媒體質疑美國在中東地區採取的軍事活動，該份問卷的瑕疵才曝光。佐格比民調公司於二〇〇六年初以匿名抽樣方式，針對部署於伊拉克的美軍部隊詢問他們對於戰爭有何看法，其後廣為媒體引用的頭版標題變成「七十二%美軍部隊表達離開伊拉克的時候到了。」²³ 實際的問卷是問美國應該「留在」伊拉克多久，而不是何

時應該「離開」伊拉克，但四個受訪者當中有三位對這個問題的解讀是何時應該「撤出」，然後這些受訪者的回覆就被彙整成為主流意見。於是，「無限期留下來」就變成此意見的另一種唯一選項。

有鑒於此，我的問卷設計刻意採取中性的問法，每道問題都提供一組平衡的問法(從正面到負面的回答數目均為概等)，或是無論正面或負面表列均達到受訪者所能認同的的最大限度。沒有任何一個問題，出現設計不良的狀況。最值得一提的是，那些對於我的問卷調查提出反對意見，抱持維持現狀看法的人士根本提不出任何事實或研究，可以宣稱士兵或指揮官的看法有所不同。完全看不到反對的立論點。相反的，跟我意見相互呼應的支持人士當中，出現了一位我全然意想不到的女士，他就是國防部長蓋茲(Robert Gates)。

福克與羅傑斯的研究報告

針對其他軍事成員看法所做的研究似乎也支持或呼應我的西點軍校研究報告。位於李文沃斯堡的美陸軍領導力中心在二〇一一年發表了一份年度調查報告，其中列舉出許多讓陸軍領導幹部感到沮喪的地方，這群幹部包含軍官、士官及士兵。²⁴ 僅有三十八%同意「美陸軍走在正確的道路上」，而這個方向正確的道路自二〇〇六年迄今都沒有修正過。至於那些認為陸軍走在錯誤道路上的人當中，其中公認度第二高的理由(五十八%)是陸軍沒有辦法留住好的領導幹部。將近四分之一(二十四%)的陸軍領導幹部相信單位或組織在他們身上犯下最直接的錯誤。另外還有近三分之一(三十%)的人認為單位或組織選擇「晉升」(強調語氣另加)的人必須在心智上完美無瑕。

二〇一一年三月，有一對哈佛大學甘迺迪學院的研究生發表了一份問卷調查，調查結果跟我的研究非常類似。羅傑斯(Sasha Roger)和另一位曾在伊拉克服役的陸戰隊退伍軍人福克 (Sayce Falk)把研究範圍擴及曾經在二〇〇一年至二〇一〇年服役過的陸、海、空軍及陸戰隊年輕軍官。他們的問卷採樣對象包含一部分從預備軍官班隊及候補軍官學校畢業的軍官，採集的管道包含預備軍官學校聯合網、軍事校院，以及各式退伍軍人團體。儘管該研究取徑確保訪問對象為各種年輕軍官(所有受訪者均為中尉到少校)，但缺少現役軍官的狀況會使得研究結果有所缺陷。為了消除此等潛在的偏頗，福克和羅傑斯也針對三十名來自各軍種的現役年輕軍官進行問卷。該問卷調查的總結摘要為：

共有八十%的受訪者表示，就他們所知最優秀軍官會在服滿二十年全役期前就會離開軍中。但是某些被描述為驅使年輕軍官離開軍隊的因素，事實上並非想像中的那麼重要。舉例而言，只有將近九%的受訪者指出輪調部署的周期及頻繁的作戰節奏是他們選擇退伍的主要原因。同樣的脈絡，將近七十五%的認為津貼和財務是最不重要的考量因素。

真正重要的原因為何？令人感到相當意外的是，讓這些退役軍官最感到認同的兩項主要原因為：組織欠缺彈性，其中表現的最為明顯的直指人事體系；另一個主要原因則是各軍種內部缺乏對於創新的投入。²⁵

特別之處在於，福克及羅傑斯發現「受訪者認為驅使他們離開軍隊的頭號理由為對於職涯的掌控能力有限」。受訪的現役軍人當中，最不能諒解的就是軍方人事體系，其中絕大多數的人認同人事體系並未做好「適才適任的派職工作(八十二%)」。²⁶

福克與羅傑斯另一個驚人的研究發現則是確認輪調部署及高度作戰節奏並非結束軍旅生涯的決定性因素。誠如作者所言：

低於七%的人認為部署壓力是他們離開軍中最主要的原因。這項結果強化了一項論點，亦即部署作業，即便是作戰部署，並非消耗這些年輕軍官的主要原因。我們所調查的年輕軍官之中，有將近四分之三是二〇〇一年後任官的軍官，結果證明他們不僅都了解任官後會參與輪調部署，同時也會從事戰鬥，而且事實上這也「正是」他們從軍的理由。²⁷

反應

美國陸軍對於出走潮的反應相當慢。人才流失早已司空見慣數十年之久，更何況美陸軍正處於兩場異常艱苦的戰爭之中。誠如福克和羅傑斯所言：「陸軍曾經預估，軍官缺員幅度至二〇〇七年時將達三千名，特別是至關重要的資深上尉與少校位階」。²⁸

五角大廈獲悉這個問題後，做出一如往常的官僚反應：砸錢解決問題。辦法是採用全面提高津貼的通用辦法，讓所有願意留營的軍官都能得到此項津貼，然而管理系統自身卻絲毫文風不動。依據先前所述各項研究顯示，此種解決方案就像用纏繞繃帶的方式為傷口止血，

無法找出問題的根源所在並加以解決。「儘管現在陸軍看起來已然開始修正大方向，以期讓軍官的現員能夠保持在正確的數字上，但方法卻是透過全面晉升校級軍官來拉抬行情」²⁹，福克和羅傑斯在報告中提出看法。「這些空缺當中，佔缺者的階級及年資符合晉升條件者不到八十五%——就美陸軍得規範而言，這算是一種重大缺失——而現今資深中尉及資淺上尉歷練諸如連級部隊長等重要發展職務的時間，要比過去短得多」。³⁰

砸錢的作法在二〇〇七年至二〇〇八年間以專案形式進行，稱之為「重要技能留營津貼」(CSR, critical skills retention bonus)，凡是簽下同意書繼續留營三年者，便可獲得二萬五千至三萬五千美元不等的一次性獎勵金。瓦汀斯基(Wardynski)及其同僚稱此等作法乃是「反其道而行，背離了健全市場原本應該可以用來支持留營政策的任何原則」。³¹重要技能留營津貼耗費納稅人五億美元，但卻沒有什麼確切證據能夠證明留營率獲得改善。像這種改善計畫造成的缺失就是獲得津貼的人，大多原為無論如何都會想要留下來的人。

為了解決數量不足的問題——上尉階員額不足——美陸軍的解決方式出現了一個副作用，亦即品質出了問題。美陸軍於二〇〇四年暫停針對尉級軍官按比例考評的強制規定，因為如果針對表現最差的年輕軍官加以鑑別，那麼就會冒著失去他們的風險。但留下他們，卻又有可能讓他們失去指揮職務的歷練，同時也可能使得他們因而退縮不前，效應在同僚之間發酵，軍官因而士氣低落，同時最優秀及資質最好的軍官留營意願也跟著下降。瓦汀斯基提出警告：「當那些原本應該汰除的軍官獲得晉升與晉用時，軍方只是在加速人才遠走高飛」。³² 儘管聯邦法案《軍官人事管理法》(DOPMA, Defense Officer Personnel Management



Act)規範晉升員額基本上應予限制(少校晉升率為八十%、中校晉升率為七十%、上校晉升率為五十%)，各軍種仍於近十年來超額晉升。空軍晉升至少校的比例為九十%、陸軍為九十四%、陸戰隊八十七%、而海軍晉升至中校的比例則為八十四%。³³

幸運的是，陸軍發起了另一項長期關注計畫，稱之為OCSP，或稱軍官軍旅生涯滿意專案(Officer Career Satisfaction Program)。這項專案計畫由西點軍校所屬經濟暨人力研析室的經濟學家與軍官共同規劃，讓軍校及預備軍官班隊畢業生有更多機會，可以按照個人選定的順位，安排服役軍種，目的在於用以交換額外的三年役期。OCSP計畫亦提供軍校生選擇權，用以再增加三年役期，交換條件是可以自選單位或是接受研究所教育的選項。這個方案陸軍無須花一任何毛錢，成果則是讓二〇〇六年至二〇〇九年班隊的畢業軍官，八年役期留營率從原本的四十七%，提高至六十九%，共計增加了一萬八千個積極而有效的人年工作量(man-years)。根據經濟暨人力研究室(OMEA)的研析報告提出的確認資料顯示，對年輕軍官而言，服役屆滿五年是決定去留最敏感的時間點。假如年輕軍官因為受到鼓舞而決定留下來服役八年或九年，則服滿二十年軍旅生涯的機率將大幅提升。確切而言，採用經濟學理的激勵與誘因確實充滿爭議，但如今我們知道這是有效的策略。

安全流失

韋伯斯特(Doug Webster)是思科(Cisco)公司的一名高階主管。一九九一年春，當時他還是名活躍於耶魯大學田徑場及常春藤聯盟預備軍官班隊的高年級成員。他的同學大多數將於畢業後投入華爾街或

是去唸研究所，但韋伯斯特仍在等待空軍的任官令。他一直等，不斷地等。對美空軍而言，韋伯斯特只不過是位於階級的底層位置。當時冷戰才剛結束，空軍出現人力過剩的現象。因此當畢業生想要來報到時，空軍軍職人員指揮部(MPC，或稱空軍人事指揮部，AFPC)告訴他先回去等幾個月，等為他找到合適的職缺時就會給他人事命令。他還是有四年的役期，不過他們不讓他開始服役。

於是乎，韋伯斯特做出任何耶魯大學田徑明星及優學獎得主都會做的事：他在等候人令的同時，利用暑假先在百貨公司打工擔任男裝售貨員。接著一直做到秋天，然後是冬天。最後，在歷經近一年的五十一周後，就在最後徵召期限到期的最後一周，空軍給了韋伯斯特任官令，並將他派遣到德州古德斐勒空軍基地的軍事情報單位從事情報互助作業。四年任官期間，情蒐績效最卓越的韋伯斯特中尉於一九九四年受到中情局蘭利總部的表揚。其後於一九九五年春季，韋伯斯特理解到他想接受的挑戰遠比軍方所能給的還要多。冷戰緊張情勢趨於緩和，繼而導致使得兵力結構必須開始藉由限縮向上發展管道予以重塑，並以現金作為提早退休的疏處誘因，導致許多優異傑出的資深軍官覺得留在空軍已經沒有太多意義，於是開始拿錢走人。³⁴

一九九〇年代初期，電腦安全尚處於萌芽階段。軍方各個軍種都還在為一項議題糾纏不清：我們如何才能保護秘密免遭國外的駭客入侵？新科技超乎高階及中階軍官的專業範疇，因此從各資訊工程專業學校畢業的預備軍官班隊基層軍官於是乎受命參與開發解決方案。韋伯斯特有位耶魯大學同學名叫瓦德(Scott Waddel)，他也在空軍擔任中尉軍官。瓦德具備資訊程式撰寫的專長，於是被派到草創階段的美空軍資訊戰中心任職。他在完成某項讓空軍驚為天人的專案建

置作業後，美國陸軍、海軍及其他有關政府部門紛紛採用他的技術工程。然而，瓦德和他的團隊發展受限。因為他的團隊只不過是由一些上尉、士官，以及不是飛官的人員組成，這個團隊根本就是活在種姓制度之下。他們很快就發現自己甚至可以建置更好的技術，並且可以獲得更廣泛的運用，前提是要在新興的私人企業當中；而這就是惠由社(Wheelgroup)公司創立的緣由。

惠由社公司的案例就是一個軍方菁英出走潮的案例。一九九五，該公司由十名員工建立。所有成員清一色為剛剛退役下來的軍人。他們從零開始進行規畫，同時免除所有軍方用規範強加在他們身上的條條框框，建置完成後的系統叫做強網突擊兵(NetRanger)，這是一套首先用來偵測入侵程式碼的應用軟體產品，就是現在所稱的「防火牆」。

他們的故事在兩年內登上了《財富》(Fortune)雜誌。其後一年，思科集團決定從最基礎開始擴大其網路安全的商務活動，而這得從年輕的公司中挑選最好的來合作。惠由社雀屏中選，接下來的三十六個月，這家每個月賺四千美元的公司，與網際網路界最有名的公司達成了一百二十四萬美元的併購案。這還真不賴。

有些人可能會說網路技術在私人企業中比較好發展，而五角大廈的較佳方案則是從自由市場中採購此種技術，就像從波音和通用動力公司採購戰機是一樣的道理。但這是推託之詞。問題在於為何空軍當初無法把那些惠由社的成員晉升到中校，讓他們留在組織中發展此項技術？就數百萬元的彈性待遇而言，誰知道還能創造出什麼收穫呢。

更多亟待回答的問題

持平而論，軍事組織並非唯一會流失人才的組織。即便是最棒的私人企業體也會有人才出走的情形，更不用說這些企業還產出許多領導者——例如奇異國際公司或寶僑家品公司——最優秀的經理人也會被人力仲介公司獵人頭。但這其實是有差別的：一旦軍方讓一個軍官離開軍旅，他就再也回不來了。就法律層面而言，高階軍官只能從內部晉升。假如IBM比照軍方的經營模式，那就不可能聘請得到郭士納(Lou Gerstner)。

更大的問題在於為何陸軍不願意提早晉升有天分的人才，支付具備特殊專業的人適切的薪資，同時分發他們到適切的工作崗位上呢？何不讓休伊特服役滿十五年的時候讓他晉升上校呢？為何不讓那些具備網路戰天分的真正專業軍官獲得更多的專業津貼呢？為何不解開限制組織的韁繩，讓那些「志願者」更能掌控自己的生涯規劃呢？為何不讓軍官就像其他專業人士的作法那般，給他們公假回到「真實的世界」去進修呢？簡言之，這套體系的邏輯究竟為何？

這不是做生意 而是人事作業

然而，就像是所有藝術當中的最高境界，戰爭必然於演進過程中成為最為複雜的一門藝術。

亞當·史密斯，《國富論》，第V.1.13頁¹

戰爭會讓一隻軍隊做出改變。果如此言，在歷經八年戰爭、占領、反叛亂之後，美軍的最後一支部隊正從伊拉克撤軍。留在阿富汗的部隊還有近十萬大軍，這個數字是由總統下令，從原本四萬名部隊增加到十萬名，如今歐巴馬正打算透過撤軍，將數字降至六萬八千名，甚至更少的部隊。究竟需要多少部隊目前尚難預料，但是軍方始終表現出高度的專業及令人讚嘆的韌性。

在近十年的戰爭過程中，美國及其盟邦聯合將塔里班的勢力逐出阿富汗，追捕並狙殺了蓋達組織大多數的領導階層；推翻了海珊的伊拉克獨裁政權；同時也在全球遂行各項持續、小型，而且猛烈的戰爭。

人們很容易遺忘當時阿富汗戰爭是怎麼引爆的。《今日美國》的漢普森回憶時說道：「九一一事件後三個月，塔里班在阿富汗所掌控

的城市相繼遭到瓦解——先是沙里夫，接著是卡布爾，最後是坎達哈。賓拉登和歐瑪四處逃亡」。² 更容易被人所遺忘的事還有，美國已經打了多久的仗了。答案是直到本書撰寫期間，這場戰爭已經打了共將近一百二十五個月（幾乎近十年半），超過美國南北戰爭及二次世界大戰的總和了。

就戰略階層而言，阿富汗及伊拉克戰爭的挑戰促使五角大廈重新學習如何從事小型戰爭，同時必須學習如何進行招募、部署，以及如何從世界的另一端對戰場進行整補作業，而且必須持續不斷。戰爭中的每一次作戰都有充滿嚴峻挑戰的各種面向，而陸軍和陸戰隊不論從任何一方面而言——這兩支軍種肩負了大多數的壓力——都調適得相當成功。但不要誤會，持續不斷的衝突雖讓美軍的作戰技能獲得精進與強化，不過其中有一個根本的面向，軍方卻是自始自終均未曾進行過任何變革。

對於軍人的管理——人事政策——至今還是一團亂。設法了解人事政策「為什麼」會如此之亂，對於如何從事改革才能了然於胸。首先，無可諱言，超過一百萬人的管理作業原本就很複雜。任何市場不可避免都會在組織上存有進退兩難的狀況，無論汽車市場、出版業，或是勞力市場，就像大多數複雜的體系，軍方的人力資源(HR)管理的難度更是超乎想像，因為這就像經濟學家所說的「路徑依賴」(path dependence)。換言之，軍方的人力資源基本上是一種「沿襲」的體制，也就是說這套體制是從上個世代就沿用至今。大部分的改革一直都是循序漸進而非一蹴可及的革命，意味著這套制度的基礎乃是沿襲自相同的法律、規則及習慣。非常確定的是，這套制度因為電腦科技的加入而變得更加快速與更有效率，問題是把人事指揮部更名為人力資源指

揮部無涉於從根本重新思考這套體制。

總括而言，我們大可將人力資源變得如此僵化的責任歸咎於一九六一至一九六八年間擔任國防部長的麥納瑪拉(Robert S. McNamara)。當年甘迺迪總統提名麥納瑪拉時，他才剛剛升任福特汽車公司執行長。總統當選人甘迺迪認為麥納瑪拉是他執政團隊的「明星」，並且認為他將可為他的執政團隊就各種議題給予好的建議。時至今日，麥納瑪拉留給人們的印象是，他是那種自信滿滿的商業「鬼才」，他將量化管理的技術應用在笨重的國防建設之上。這樣的評論算是持平的說法，但也掩蓋了某些面向。首先，一九五〇年代的商業文化已然大幅不同於現今，尤其是從事生產製造的業界，而當年麥納瑪拉運用的分析策略也確實是有效的做法。就工廠員工的部分來說，高產能的成果源自是更緊湊的自動化及精準度。麥納瑪拉推廣的理念是藉由「系統控制」迫使人力資本必須合於生產線，反之卻不亦然。他認為實體資本才是投入生產的主要項目，至於人力資本則只是勞力的付出，一位員工的好壞因而難以鑑別。

其次，人們忘了第二次世界大戰期間，麥納瑪拉於一九四三年授階為上尉軍官之前，已經是一位在商業學校任教多年的統計學教授。我們可以想像他在戰爭期間的專業形塑了其改革策略的意識形態。「這位教授轉任軍職的軍官當年服務於統計控制單位，穿梭於英國、印度、中國及太平洋之間」，麥瑪斯特上校對此加以說明，他也觀察到，「麥納瑪拉經常因為軍事官員不重視他所提出的新方法而面臨阻力」。³

麥納瑪拉相當優秀且相當強勢，他駁回了五角大廈的某些改革方案，同時也將決策權更加集中。甘迺迪總統和國防部長麥納瑪拉原本有意拿掉啟用核子武器程序中各級軍事指揮層級的權限(他們特別在

意的是李梅上將)，但這麼做會衍生很大的副作用在於導致軍事官僚體制比過去更不用負起個人的責任。⁴ 持平而論，文化有其很深的歷史淵源。就軍方的人事政策而言，我們擁有的是一套代代相傳老舊體系。

根源所在

軍方當前的人事體系究竟如何建立而來可謂萬流歸宗。我們或許同樣可以溯自一七八七年在費城所召開的憲政會議時，《聯邦論》(*Federalist Papers*)乙書的共同作者，其後也成為美國總統的麥迪遜(James Madison)，起身警告道：「如果把常規部隊交給一個權力過度膨脹的行政首長，那麼這支軍隊就不再是陪伴著自由的安全伙伴」。⁵ 對於美國建立「常備」部隊的懷疑態度，係起源於美國革命前對英國軍隊殖民時期的敵意，特別是強迫私人提供住宅供英國軍隊駐紮的傳統。美國人基本上並不認同所謂的常備(也就是永久性)軍隊，而且比較認同聯邦政府基本上並沒有所謂的軍隊。各州之所以會有這樣的觀念，其實源自依據憲法第二修正案，保證各州擁有自己的國民兵，同時依據憲法第三修正案，禁止屯兵。必然的結果便是，美國在接下來的一整個世紀當中，根本沒有所謂的「專業」軍隊。美國當時所擁有的是「民兵」部隊。也就是說，當時的軍隊是由一些擁有專長的軍人成為軍官的基幹單位，負責指揮少數的士兵而已。

上述作法的想法在於等到進入戰爭期間，美國由人民組成的軍隊即可大幅提高規模，並迅速交由原本處於基幹狀態的軍官團加以訓練。這點也說明了美國何以能在很短的期間內就能投入第一次及第二次世界大戰。為凸顯此點，謹此回顧發生在一九三九年九月一日的一

樁巧合為例，馬歇爾(George Marshall)上將在那天就任美國陸軍參謀長，而德國納粹也在此時入侵波蘭。馬歇爾就任參謀長的時候，美軍僅有二十萬現役軍人，其後到了一九四五年，馬歇爾已經讓兵力規模擴增至八百萬。⁶

時光倒轉至一九一七年五月，約翰·甘迺迪在當月誕生。而就在此時，義大利的前線有位來自奧匈帝國名叫哈耶克(Friedrich Hayek)的軍人正在砲兵單位服役。哈耶克後來成為一位諾貝爾獎得主的經濟學家，但他所提出的經濟學理論，其實早在他從軍的這段期間，便已經種下了種子。他在戰爭期間從事空中偵查任務時，便已經從奧匈帝國的雙翼飛機上，見證了戰爭的混亂。他同時也見證了奧匈帝國的潰敗與混亂，完全無力控制數以千計，說著十餘種語言的逃兵，自動自發形成組織，設法回到自己的家鄉。之所以會提及此點是因為我將在後續章節中探討美國決定結束徵兵制度時，說明這些理念其實是源自哈耶克所發展的理論。

話題再回到第一次世界大戰，盟軍的勝利絕大部分受惠於美國這個北美洲強大勢力的軍力突然暴增。儘管是由潘興(Jack Pershing)上將領軍，但這批美軍堅實的戰力其實很大一部分要歸功於美國戰爭部部長路特(Elihu Root)的卓越組織能力。其所奠定的堅實基礎，正是如今吾人所見的美軍人事制度。

路特並不是一位退伍軍人，而是一位相當受到推崇的律師，曾經效力於美國總總麥金萊及羅斯福長達六年之久。美陸軍的官方紀錄顯示，「自一八九九年起，路特便已經在他的提案中，就如何讓陸軍組織制度於當代世局中進行改頭換面的革新，以及如讓何組織及功能發揮『效能』，提出一系列的專業報告」。⁷

他提倡建立一支強大的正規軍，做為當代軍事的基石，同時讓戰爭部統籌常備部隊、民兵以及志願役的指揮權限。他成立專責計畫作業的總參謀部；很難想像當時的陸軍並沒有所謂的計畫作業。路特也改變了晉升作業的程序，將西點軍校加以擴編，籌設陸軍戰爭學院，並且設置直屬部長掌握的相關局室。路特似乎覺得這樣還不夠，他透過立法程序建立國民兵及後備役體系。這些都是幅度相當大的革新方案，形塑陸軍成為更有效能的當代軍隊。

一八九九年，路特看待毫無章法的美國陸軍時，就像是一位商業人士看到一間管理失序的工廠。聽起來很熟悉？路特在國會的聽證會上解釋了他的規劃：「人們在形形色色公司中……形成我們所謂的托拉斯，不但讓生產成本得以下降，作業效能也獲得提升。他們採取的作為相當一致，我們建議你們也應該從現在開始就這麼做。而令人感到可惜的地方在於，美國政府機構可說是唯一大型工業體制，卻無法汲取工業及商業界為了提升效能所積累的經驗教訓，並從中獲致利益」。⁸ 簡單地說，路特將陸軍改造成為更接近壟斷事業，以期能夠提高產能。這是個不錯的目標，而且毫無疑問相當具有革命性且有正面效果，不過這僅限於「當時的時空環境」。

我們應當牢記，當年路特所處的時代正值第二次工業革命。標準化與精密機械組件的可交換性在美國蔚為風潮，而此種策略成為全球耳熟能詳的「美式產製體系」。相較於歐洲的傳統工藝，美式產製體系在貨品的價格、品質，以及大多數的通路垂直整合上，均有較優越的表現。但是美式生產策略同樣意味著以不具技能的勞力，搭配性能更佳的裝備與高規格（並且可以複製）的工業設計，而非採用具備專業技能的勞動力。路特將此模式運用在美國陸軍後，幾乎可以確定的是陸軍

的各項績效不僅大幅獲致提升，同時也因此建立了一項未來從事改革工作得以遵循的傳統。如今，美軍各級部隊已然將年輕軍官及士官兵的軍職專長視為相互通用的元件。

即便如此，當時並非所有人都信服路特所創造的體系。許多高階軍官反對此種作法長達十年之久，此等抗拒直到一九一二年路特的門徒史汀生(Henry Stimson)擔任戰爭部長後，將反對人事與管理制度改革的最高階軍官安斯沃斯(Fred C. Ainsworth)予以革職後，才正式宣告結束。安斯沃斯或許不幸而言中，他的職務正好就是當時的人事參謀主任(也就是職司人事管理的最高階長官)。

將勞力視為一種可交換性及分子化的資源是一種有效的組織原則，前提是這種勞力必須具有交換性。此項原則在二十世紀初對工廠裡許多靠力氣賺錢的勞工感到困惑；的確，這項原則當時可以算是一種正式的管理學見解。在工業時代裡，徵兵制度下的軍隊從某個戰場前進至下一個戰場，他們所要做的就是聽命動作，把槍瞄準目標，上刺刀，這項原則在這種情況下相當適用。但是如果是在需具備特殊專長、高度專業性的軍隊中，這項原則就顯得格格不入。誠如二〇〇三年國防科學委員會所提出的觀察：

審視部隊的實際表現，軍中的人事體系在人員異動作業上通常做得並不確實。或許在一個世紀前，當陸軍部長路特建立這套沿用至今的人事體系時，便是件無可避免的事，但現今的電子化時代已經容許讓情況做出改變。⁹

把軍人視為可替換性的這項原則曾被描述為「就像罐裝啤酒般的

集權式人事體系」，美軍陸戰隊的退役上校威爾森(G. I. Wilson)及陸軍退役少校范德格夫(Donald Vandergriff)說道：「可行的做法是把冰啤酒塞進冰箱裡一罐罐排好(亦即人力資源)，拿一瓶出來，喝光一罐，然後把瓶罐(亦即個別軍士官)壓扁，丟掉，然後再拿一罐」。¹⁰ 這是一種非常好的暗喻，但是把標準化的個別勞力比喻為榨乾然後丟棄的說法有些不公平。標準化有其優勢，美軍全體軍士官兵一體適用的入伍基礎訓練就是為了一種共通的文化而建立。規範及標準化對正常的運作而言可謂至關重要。威爾森和范德格夫所要表達的真義在於，當管理權責機構將所有員工全部都視為具有可替代性時，標準化作法就已經過了頭。持平而論，軍方正是用這種方式對待年輕軍官及士官兵。取代的做法則是尊重個別的技能，也就是商界詞彙中所稱的人才。瓦汀斯基在他參與寫作的第二本專題論文中解釋道，「這種適才適用的概念對陸軍管理文化而言卻顯得有些陌生。標準化訓練及晉升的門檻整體而言，是為了形塑相同形式的軍官」。¹¹

無關私人恩怨

《教父》這部電影當中有句廣為人知的經典名言。這部電影的情節是敘述一位相當冷靜，又有個性的黑道老大柯里昂家族的故事。這個柯里昂家族經營許多利益事業，但其中最核心的事業就是所謂的「保護」機制。地方上各行的生意人定期繳交規費給柯里昂家族的各個堂口，用以換取免於遭受暴力侵犯的保護。對這個犯罪家族而言，在面對生意時——竊盜、欺凌、行賄、甚至暗殺——黑幫的文化就是把個人的情緒收起來。在這部片子的某個橋段中，年輕的麥可(曾經是為陸戰隊

員)自願幹掉兩個人，包含一位曾經試圖暗殺他父親的貪污警察局長。麥克過去在整個黑道家族中從未涉入任何黑幫生意，是家族背景最單純的小兒子。因此，他那作風更強悍，脾氣更暴躁的兄長桑尼認為麥克並不理性，同時認為麥克把這件事看成「私人恩怨」。麥克的回答後來成為經典名言：「這件事無關私人恩怨，純粹是為了生意」。

對這些暴力集團的成員來說，「生意」指的是純粹為了利益的算計。生意不能有絲毫的個人特質，儘管這樣有些無情。而這也正是當美國人論及失業時，無論是資遣或是開除，某些人就會這麼說，「嘿，這無關私人恩怨，這是為了生意」。就此而言，解雇一位員工並不代表對某個人的人格特質給予負面評價，既非針對員工，也不是針對雇主。商業決策或許相當冷酷，但至少是符合邏輯。對執行自身任務的軍人而言，許多人扣下板機，投擲炸彈，以及發射飛彈都是帶著這種崇高的心境。我們並非以殺戮為樂，而是基於工作上的需要。

只是就美陸軍文化而言，誠如先前所討論，對於這項志業「並非」以營利為目的，感到相當自豪。我的看法則是陸軍的管理文化已然混淆，甚至可能較之五角大廈門戶之外的最佳實務，採取空前未有的保守態度。國防部長蓋茲在他的告別演說中向西點軍校學生說道：軍方尚待借鏡商業界之處仍多，但陸軍並不會就此成為一家公司企業。從以營利為目的的商業行為中尋求中性的價值觀點，正是軍人在專業上有別於其他事業的思考模式。行動時不要帶著情緒，這是對的；但沒有價值觀，那可不行。價值觀才是軍事文化的真正「核心」。但試問價值觀是軍隊人事管理的核心嗎？

軍隊所支持的價值是正值、團隊合作，以及無私。大我凌駕小我的觀念已是耳熟能詳的老生常談，這是任何穿上軍裝的軍人所深信不疑

的價值。但如果深入探究，誠如鮑營林(Paul Yingling)中校所述，此等價值是「造就整體軍官團的結構性影響力」。¹² 但我們通常無法直接看見這些價值所能給予的回報。高度正直的體制不會刻意鼓吹績效的評核。一個懂得回饋無私美德的體制不會去懲罰一名基於任務的重大考量，而尋求專業發展的軍官，反倒去回饋僵化保守的經管規劃。

真正有必要做的是超越掛在嘴邊的價值觀，並且務實檢驗人事作業的遊戲規則。從哪兒做起呢？針對軍事人力的正式報告多如牛毛，但就撰寫本書的目的而言，可由野戰教範(Field Manual)1—0《人力資源維持作業手冊》(*Human Resource Support*)開始探討：這本共計一八四頁的文件規範了陸軍人事作業準則，並且說明如何在涵蓋所有面向的衝突當中將其應用於陸軍的作戰概念，以及如何透過該人事作業準則支持部隊指揮官與官兵弟兄。這本準則內容包含人事情報與戰備整備；兵員補充、人員傷亡、軍郵業務；兵力編現及規模報告；動員及復員；以及其他人事作業項目。另一份用以協助高階領導者了解陸軍運作模式的文件標題就稱為《陸軍如何運作》(*How The Army Runs*)或簡稱HTAR。這份文件的厚度高達六百五十頁，其中包含上百張的圖表。

最新甫完成第二十八次編修的二〇一一至二〇一一年版HTAR顯示，如今高階領導者將面臨的混合壓力包含：捍衛美國憲法及國家安全、遂行「依舊持續不斷」的作戰任務，同時承受歷經重大轉型成為模組化旅級兵力架構的過程，而且還要，相當諷刺地，在這份極盡所能解釋整個官僚體制的文件中，還要確立一項明確的目標來「降低沒有必要的官僚層級」。HTAR這份文件中的第一個組織架構圖便是陸軍組織循環週期模式(參見圖5.1)，此圖「呈現出組織發展、運用、維持、汰除的循環週期」。¹³

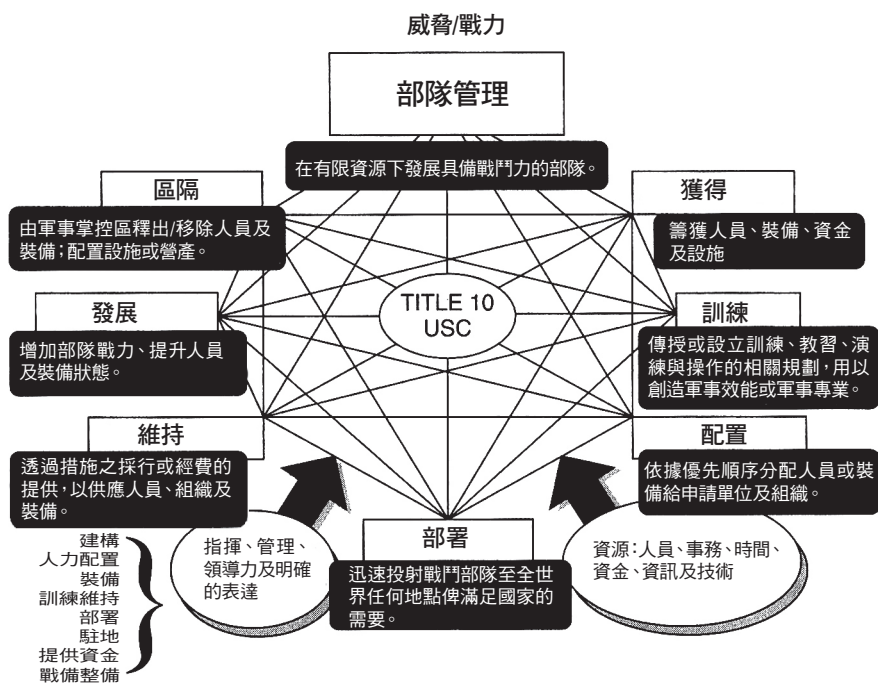


圖5.1 陸軍組織循環週期模式

資料來源：How the Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook, 2011-12.

這個組織循環模式的八項功能的應用對象全部以人為主——兵員的管理、獲得、訓練、配置、部署、維持、發展、脫離——而使用的語言卻與用在以物料為主的模式如出一轍。這份準則文件掩飾了某些牽涉到集中管理與控制的根本性假設。

任何大型組織中的領導力的核心動力為適才適用，陸軍將這項議題描述為「配置作業」，對軍人而言就指的就是派職。在HTAR文件當中，分發作業的功能的說明如下：

所有用以形塑及維繫部隊的生產乃至各項籌獲資源，均須依據建置需求、權責及優先順位加以配置。配置作業包含從入伍訓練到初任單位的派職，亦包含將各類新式軍用物資從廠庫分發到使用者身上。該項活動主要的管理及協調工作係透過陸軍部隊組成 (ARFORGEN) 程序而臻於完善，重點集中於重整階段的裝備與人員配置。¹⁴

我對於是否要直接引用HTAR的內容感到相當猶豫。理由很單純，這本手冊的內容過於冗長又充滿行話，但這種作法只是凸顯出官僚的層層節制已經厚實到難以突破。假如這本寫得千言萬語外加一堆專有名冊縮語的手冊只為了解釋這個官僚機構，可想而知這樣的官僚體制運作起來有多麼笨拙且尾大不掉——表格、漫長的等待、繁文縟節，以及川流不息的人員異動。

試舉一例，請回想本書在第一章提及人力資源指揮部的相關內容。就某些內容而言，容我們將職務的配對想像成由戰士的供應與需求所形成的十字象限。人們通常無法想像各式各樣的戰士需求究竟有多少(例如，飛行員、指揮官、教育班長、技術人員)，於是計畫人員的想法便是有必要將他們視為具有可替代性的各種不同物件項目。他們把供給與需求的曲線加以轉換，並簡化為實際的敘述性文字，陸軍將此稱之為「需求」。假設陸軍依據組織循環周期檢討出三十名步兵營長職缺需求。這個狀況原本看似正常，但如果戰場的本質出現變化，此時一切就會變得很詭異，因為計畫人員屆時又將如何來得及改變為數眾多的需求曲線？依照HTAR所第2—4節兵力管理規定，第(B)小節，所載

內容如下：

運用整體戰力發展小組(Integrated Capabilities Development Team, ICDT)的各項管理辦法，訓練暨準則司令部(TRADOC)迅即指派適切的部門與專業單位，主動針對未來運作的各項戰力需求進行研析作業。陸軍戰力整合中心(Army Capabilities Integration Center, ARCIC)主任授權某整體戰力發展小組負責主導以戰力為基礎的評估作業(capability-based assessments, CBA)。評估之作業項目包含：作業範圍分析(functional area analysis, FAA)、作業需求分析(functional needs analysis, FNA)、作業方案分析(functional solution analysis, FSA)，以及戰力文件準備。此項評估作業全程由訓練暨準則司令部指揮官完成鑑別後，呈報職司準則、組織、訓練、物資、領導與教育、人事、設施(DOTMLPF)的陸軍部本部，據以制定變革建議事項(非物質方案)或軍需物資能力需求……。假如分析結果顯示確有必要更動軍職專長架構，則相關建議事項轉由美國陸軍人力資源指揮部(HRC)據以擴大協調範圍及辦理核定作業(詳情參閱第十三章)。¹⁵

我想大多數讀完這段文字的人都會揉揉眼睛並說道，「怎麼回事？」但官兵確實就是按照這本手冊所寫的內容來管理。這份手冊根本不是針對人而寫——從內容而言也確實如此——而是在寫商業的物流管理。更糟的是，依據這套人事體系所做出的決策毫無邏輯可言，搞得所有作為都跟提升效能背道而馳。只要去跟退伍軍人喝個兩杯，他們就會舉好幾個例子給你聽。我最喜歡舉一段傳言當例子，據說有位空軍

官校畢業的年輕軍官，他在航空工程的學業上表現傑出，卻無法如願從事航空工程相關的職務，原因竟是因為他在現有的經管發展上被視為相當有價值；「即便他已經沒有續服役期的義務」，繼而導致他就此離開軍隊。

就現代的角度觀之，此種管理實務已近一世紀之久，而且商業界也已經演進為迅速釐清最有效的運作方式。美國軍隊以傳承為框架的做法根本無法在管理實務上與時俱進。

從陸軍軍官觀點一窺軍方的派職作業

所有軍官的軍旅生涯都是從分科或選擇軍職專長開始。每一個軍種各有其不同的程序，但大多數(儘管不含陸戰隊)軍種大多直接依據成績的排名順序進行選填作業。一旦某人選擇了某個兵科——步兵、砲兵、後勤——接著就會被送去接受專長訓練課程。部分西點軍校生偶爾會在接受軍官基礎訓練之前就會被選定將從事某些特定的職務，但大多數各軍種軍官在首次分發的派職之前，都要先依照個人喜好，在軍官訓練課程一開始就先排定一份「夢想清單」給教官，然後這份清單就會進入人事作業體系。

我在空軍的經驗算是相當明確——我的大學成績讓我如願得以進入位於德克薩斯州聖安傑洛的古德斐勒空軍基地情報學校受訓。在歷經兩個學程及七個月的情報訓練後，我的專長區分被選定為人員情報(HUMINT)。我班上的同期學員大多被賦予訊跡、影像或研析工作。等到快結訓時，我們辦了一場派職聚會活動，此時每位學員手上都拿著一封剛剛收到的派令，文件中詳述自己的分發單位及職務內容。在那些頂

尖的軍官學員中，其中有一位是我的好友，他畢業於維吉尼亞工業大學素有聲望的預備軍官班隊，非常渴望能夠派職到戰術單位成為一名戰機飛行員或是到特種部隊去歷練。他手上的那份派職令告訴他被分發到奧弗特空軍基地擔任有關核武戰爭的計畫幕僚職務(基本上是不大像戰術職務)。這位軍官的前程似錦，但九一一攻擊事件後，當他所屬的空軍基地打算送他去拿第三個碩士學位時，他終於選擇放棄。他放棄了保障二十年役期的方案，為的就是加入文職情報單位好讓他能夠從事「斬殺壞人的工作」。

捍衛人力資源體系的高階軍官往往會揭露出這套系統不夠人性化的面向。某位陸軍將軍告訴我，「一旦我們的領導幹部擔任營長後，他們就不再是沒有價值的玩意兒了。」也就是說，在剛開始十到十五年軍旅當中，數饅頭的日子可是沒什麼保障可言的。另一位高階軍官解釋到，「軍官分發制度底下包含了巨細靡遺的項目。在連級階層，『大多數軍官都可以通用互換』。」(語氣強調的部分是作者加上去的)

一九九九年，陸軍的軍官專業管理系統(officer professional management system, OPMS)進行了一次更新作業。正式名稱為軍官專業管理系統第二版，如今這套系統已經更新至第二十一版。新版系統的「派職作業」仍然將陸軍軍官區分為十六個基礎兵科。¹⁶ 不像舊系統要求所有軍官必須在晉升上尉後擴展其專業領域(選擇第二經管路線)，第二十一版軍官專業管理系統允許軍官彈性選擇全心投入發展專業。在基本兵科中服役滿七到十年後，軍官便可以選擇專注發展於該兵科或專業領域中歷練相關職務。此外，新的系統也增加了新的專長領域：資訊系統工程、戰略情報等等。等到晉升至少校階時，大約有三分之二的軍官會在本身的兵科中歷練，而三分之一則會往專業領域發展。所謂

「巨細靡遺的項目」其實是陸軍採用更為精密的電腦演算方式，在各年班軍官服役達到十年期限時加以蒐整，並依實際需求，針對軍官經管派職(career field designation, CFD)的優選項目進行配對作業，繼而形成所謂陸軍的需求。紐曼(Alexandra Newman)以及時任少校的史瑞普頓(Dan Shrimpton)在二〇〇五年發表的一篇文章中，提及當時他們所設計的這套經管派職優化系統，以及陸軍於一九九九年採用之後的狀況。他們在文章中強調派職系統的現實問題，遠非仰賴人工作業即能完善處理。然而，這兩位作者所研發的經管派職系統「能夠用內建九百百萬赫茲奔騰處理器的桌上型電腦，在十秒內完成一萬五千名軍官的派職作業」。¹⁷乍聽之下，這套系統似乎執行起來相當先進，但這也意味著多年以來，陸軍始終都用一台電腦的內建程式表格來負責所有軍官的分發作業。

待遇會隨著晉升至更高官階而有所調整，但無可否認，大家的起點都是從毫無人性可言的基層幹起。完成基礎軍官領導課程(basic officer leadership course, BOLC)的新任尉官都要提交一份「夢想清單」，依序詳列心目中想要分發的位置，但實際上會分發到哪些地方任職卻是不得而知，而且這些年輕軍官也無從和人事官先行會談。舉例而言，某人可能會把位於維吉尼亞的貝爾沃堡列為任職的首選地點，接續是卡爾森堡等地方。人力資源指揮部發布派職令的依據卻是各個駐地營區的軍官缺額。其後，到了上尉階層後，只要參加過上尉經管課程(Captain's Career Course, CCC)，就可以透過電話跟人力資源指揮部裡執掌兵科派職作業的人事官多一點溝通機會，但仍僅限於表達所在駐地的去向，而非特定的單位或職位。位於這個時間點的軍官大多想要進入部隊，比同期同學更早接任指揮職務。¹⁸

等到卸任第一任連長職務後，這位軍官的選項就多了非戰術職的派職機會，有些單位還會把現有缺額表列公告出來。上尉軍官們可以藉著更換駐地的機會，將理想職務順序寄電子郵件給人力資源指揮部的人事官。這次同樣是一次競爭軍校教職、研究員，或是申請就讀研究所的機會。上尉職務完成歷練之後，如今已經晉升為少校的軍官即將接受第三軍事發展計畫，此計畫稱為中階幹部教育(Intermediate Level Education, ILE)，例如就讀位於堪薩斯州李文沃斯堡的指揮參謀學院。接下來，有志發展的軍官便須將目標設定於KD，亦即在作戰部隊中歷練「關鍵且具發展潛力」(key and developmental)的職務。凡是完成關鍵且具發展潛力職務歷練的少校，人力資源指揮部就會依據他們先前的派職歷練及相關評核，跟其他同僚交互比較，並透過這個排序過程來分配有限的職務選項。假如軍官晉升至中校，他們就有機會接任營/旅級指揮官，就此而言，人力資源指揮部會把他們交由中央計畫人員審認較佳的職務分派，以及可能的指揮職務。指揮職派完後的其餘人員就會用來填補其他缺額。上校級(含)以上軍官則另由人力資源指揮部外的獨立單位執掌管理作業，並直接歸屬陸軍參謀長指導。

非人性化的演算程式本身並不會與彈性為敵，也不是用來阻礙企業精神所能發揮的領導力。假如中央統一運作體系的管理通用的部分，則充分運用此系統自有其必要性。難以取捨之處在於，過度依賴演算程式的結果是，軍官們會被五角大廈趕到角落去。誠如美國陸軍少校布律爾(Joe Bruhl)在《軍事評論》雙月刊所發表的論文中所言：

當前所設定的時程已然對軍官的經管發展留下極少的迴旋空間。當一名軍官有機會提早獲得晉升時，這項時程限制所造成的壓抑就

會更加明顯。其結果是，陸軍正在逼迫最優秀的軍官太早就針對自己的軍旅生涯做出二元式的抉擇：要嘛就留在作戰部隊裡歷練各項職務，並且保持接任指揮職的競爭力，再不然就是甘冒風險，朝自己的專業擴展經驗。¹⁹

追求公平性

現行的軍官專長管理系統係於一九七一年，由時任陸軍參謀長的魏摩蘭上將所創立的專案小組所創設。這項作為起初是為了回應一九七〇年陸軍戰爭學院烏麥(Walt Ulmer)及馬龍尼(Mike Malone)兩位上校所提出的研究。烏麥及馬龍尼在研究中詳述了「介於傳統、可行的構想，以及普遍性的制度壓力之間所形成的扭曲現象」。²⁰ 這份研究凸顯出所有不允許失敗與工作狂的跡象。魏摩蘭據說為此感到很困擾，還下令不准這份研究對外公開長達十年之久。令人感到訝異的是，一九七一年成立的軍官專長管理系統作業小組竟然「完全忽略一九七〇年那份研究報告中所提出的三十一項建議事項」，《提高門檻》(Raising the Bar)乙書作者范德格夫做出說明。「取而代之的是，一九七一年的軍官專長管理系統作業小組還以新設立的陸軍總部級人事統一作業中心……提高了人事官僚體系的集中作業權限」。²¹ 而原先屬於將級軍官的晉升決定權限，也就在這個時候改為統一的評議委員會作業程序。

如今我們可以回顧並且看出原來陸軍早在一九七一年之前就已經知道人事體系出了問題。軍官更加成為野心勃勃的工作狂，為的是回應這套系統自上而下的評鑑人員，乃至過度膨脹的評量標準，但其實陸軍

想要修正事情別有心思。那就是公平性。一九七一年推動改革最主要的動機其實是為了確保女性及特定的少數族群，這個顧慮來自擔心那個時代的指揮官會偏袒男性白人。換言之，這個機構並不相信自己人，於是乎便免除他們的權限。

一九八五年所成立的第二個軍官專長管理系統專案小組開始採用重要職務與專業領域並重的第二經管架構。此項作為旨在提高這套系統的複雜度，期能藉由此等在集中作業過程中的強制力量，仿效分權處理程序所具備的彈性效果。經管「人才庫」不斷擴張的結果是，創造出的問題多於所解決的。

死守教條

儘管受到打擊的軍官或許會對那些從陸軍人力資源指揮部所發布出來的各種光怪陸離命令感到憤憤不平，但在諾克斯堡指揮部裏頭任職的參謀又何嘗不是跟大家同樣在層層節制的官僚體系與有限的資源之中，抱著同樣無奈的挫折感執行他們的本務工作。除此之外，他們所須負責的職掌並非僅止於「分配人力」。他們還要其他「主要業務項目」，包含：「勳獎作業、考績作業、晉升作業、人力精簡、轉任、免職、兵資、離退，業務輔訪、官兵請補作業、薪餉及津貼調整等等」。²² 人力資源的業管軍官還要審視軍郵以及機敏卻相當重要的戰損管理。其他核心的作業權限還有「人事支援」項目，諸如維護士氣(泛指美軍的『士氣、福利、娛樂』[MWR])、選務、體重控制。最後，他們還要遂行「人事戰備整備」任務，這也是需要在部隊層級投入大量心力的繁雜作業。

不，人力資源指揮部及手握派職大權的人事官員並非扮演黑臉的

反派腳色；他們只是奉行來自陸軍人事署(G-1)這個執掌政策發展的美國陸軍最高行政機關所下達的政策罷了。這些人才是黑臉嗎？就情感而言，是的，但人事署本身也是受限於法令規範，來自美國國會的法令規範：DOPMA(譯註：意指Defense Officer Personnel Management Act[軍官人事管理法案])，該法案於一九八〇年通過，其後並於一九八六年編入美國法典第十編及第三十七編，亦稱「高尼法案」。

儘管軍官人事管理法案於一九八〇年正式列為法案，但其可追溯自先前麥納瑪拉及路特所建立的人力資源準則，繼而演變成為傳統與文化。誠如二〇〇六年蘭德公司報告所描述，「更進一步的演化而非革命」²³，軍官人事管理法案當中最主要的重點就是把不升則退的階級制度奉為神主牌，「大多數軍官在軍旅的經管過程中均不得有太多變異。」²⁴ 軍官人事管理法案要求假如一名軍官無法在階級的金字塔架構中獲得晉升，他(她)就必須被迫退伍。就總體原則而言，其目的在於拔擢優秀人才，汰除成效不彰的軍官。不過當其他人事管理法案的元素參雜其中時，這項原則卻是鮮少發揮作用。以下為實務作業上的相關特定因素：

- 重要軍職分類(軍官為了獲得晉升而相互競爭職缺)是強制措施，意即軍官均無法脫離此種經管儲窖，還能夠存活下來。
- 晉升區基本上全部以資深程度為考量；在此區域中，各個階層均限定於相當狹隘的情境。
- 軍官在各階能夠獲得晉升的百分比均有相當嚴格的限制，除非有正式的免責指令。
- 凡是二度「無法獲選晉升」的軍官均須強制辦理非志願退伍。

● 設置任期制度。

事實上，這些因素與民間企業的最佳實務相互衝突。任期制度，就是所謂的「受聘任期」，原本就是一種欠缺彈性而應該逐步予以淘汰的作法；這種放之四海皆準的作法只有公立教育機構還會放任不良的教師繼續危害學校多年。

「此項法案最引發的主要結果是全體官兵的管理問題」，霍特(Scott Halter)中校解釋到，該法案「限縮陸軍管理其軍官的彈性，導致短暫而僵化的軍旅生涯」²⁵ 人為的發展路徑強制要求派職作業必須快速輪替，如此一來卻導致部隊的人力配置與凝聚力產生摩擦。霍特引用了一個相當有力的例證來說明這種輪替的負面效應。他當時所在的一〇一空騎旅之中，「十二個營共分派了八位作戰官，這些作戰官任內沒有一位在單位中完成訓練工作」。而且這個單位在十四個月的部署時程中的軍官輪替比例達到四十六%之譜。²⁶

其他不勝枚舉的案例足以說明何以這些人力資源政策的各項元素，組合起來竟會導致原本的種種善意被大打折扣。畢竟全世界最佳的計畫人員也無法因應中東地區兩地作戰之需，籌劃出必要的人力需求，更何況還有國內經濟亦遭逢雪上加霜的困境。先前章節之中曾討論到留營率過低的問題，這些問題最終迫使陸戰隊「過度生產」年輕軍官，而後又「過度晉升」願意續服現役的軍人。過去原本要汰除不適任的領導幹部的承諾，如今已然在近十年中澈底妥協。另一方面，人力資源系統一如往常堅持承平時期的不容許失誤政策，也就是飽受軍官所詬病的「零缺失」文化，一項扼殺創造力的措施。「一九九〇年代正是所謂的『零缺失陸軍』，軍官在這個時代中只要犯一個過錯——甚

至是他的官兵犯錯——都有可能使他的晉升機會毀於一旦」。賈菲(Greg Jaffe)在他的《第四顆星》(*The Fourth Star*)乙書中解釋到，「陸軍編制隨著冷戰結束後逐漸縮編，一份未達合格標準的體測報告通常便足以說服晉升委員會不予考慮晉升這位原本足堪表率的軍官」。²⁷

人力資源體系內部或外部，鮮少有人願意去捍衛軍官人事管理法案。在二〇一〇年的一份報告中，國防科技委員會強調該法欠缺彈性，並譴責此等法案根本就是在「浪費人力資本」。蘭德公司的一份二〇〇六年研究明確指出，依據軍官人事管理法案所擬定的相關措施「並不符合未來作戰環境所需」，並稱其為早已過時的「冷戰時代的人事體系」。²⁸ 二〇〇四年，陸軍參謀長史庫梅克曾表示，「多年來我始終認為陸軍的人事體系有必要加以改革」。²⁹ 瓦汀斯基的研究團隊針對陸軍人力資源體系在戰略研究所(SSI)發表超過六種以上的專題報告，逐一拆解陸軍人資體系後，力促陸軍必須改革，並且從過去「幾乎封建式的雇傭關係轉變為以人才為導向的模式」。³⁰ 國防部長蓋茲在兩任總統任期間，直到二〇一一年卸任為止，不但在五角大廈推行內部改革，更在公開場合多次表態。

有些離退人員提出的批評更是五花八門，不過有一位提出的評論相當具有說服力，他就是陸軍退役少校范德格夫，這位服役二十四年的退伍軍人是從一名陸戰隊士兵開始做起，他已經針對這個題目表達過相當廣泛的見解。³¹ 他跟威爾森(G. I. Wislson)共同合著的論文，怒斥如今美軍已然「被這種老舊過時且效能不彰的人事體系搞得步履蹣跚」。³²

范德格夫和威爾森總結軍方某些人力資源體系的錯誤假定可溯自路特的集權模式。這些總結出來的觀點確實應該受到改革者所重

視：(1)「通才的假定」認為所有軍官都應該具備多種、廣泛的經驗，目標則是培養他們成為作戰指揮官而非特定專業的專家。(2)「不升則退」的體制加上晉階標準必須符合一連串的學經歷查驗，就算對於晉升沒有興趣，或是不想循指揮職務體系發展的軍官也一樣。(3)「統一作業的集權式官僚制度」監管所有績效考評、晉升，乃至職務派遣；以及，他們特別提及的，(4)「標準化績效考評」基本上是以單一規格來評量所有的軍官，並於一九四七年的「軍官效能暨考評報告」中成為神主牌，其後還修修改改達十次之多。

軍官人事管理法案的立法精神事實上將願景設定在廣泛而重疊的晉升制度上，但相關規定及作業辦法卻採行非常狹隘的措施。由於嚴格的時程限制，晉升作業要求必須歷練過關鍵的職務，而每個想要獲得搶手職位的人都必須在徵選時「勾選」所有的學經歷要求，以符合標準。由於作戰指揮職務的管道相當狹窄，因此爭取「關鍵而去發展潛力」的職位就變得競爭相當激烈，同時運氣占了相當大的成分。高尼法案通過後還另增了「聯戰」職務的歷練。為了避免軍官用過水的方式取得經管資歷，晉升規定還要求必須符合最低任職期限。許多軍官原本有機會晉升上校階(亦即具備上校的能力)，然而他們卻被告知他們曾經歷練的某些職務並不屬於聯戰職系。軍官的評選標準如今亦須加上正式的訓練項目，尤其是檢驗他們是否曾經就讀過「在地的」各種專業軍事教育班隊。碩士學位也是晉升上校的徵選標準，事實上除非他(她)能夠獲得研究所學位，就別想在肩膀上別上上校軍銜，就算研究所學位是買來得也無所謂。

要求必須符合相關經管職務的後果在於，軍官會因而以歷練的深度換取廣度：歷練少一點、任期短一點的職務。如此一來失去的將是全

心投入或是專業化的能力。軍官如果想要朝特定專業發展，其實等於是一種懲罰，或是因為脫離經管而被逼退。舉例而言，戰場上對於語言的需求量頗高，但具備這樣的專長卻無法得到晉升做為回饋，因此至今人才仍然匱乏。再者，陸軍的最新需求是能夠在遂行作戰任務後從事維穩任務的專業人才，資深軍官都極力推崇這樣的專長，但是年輕的軍官都知道實際上的晉升作業並未把這樣的經管列入徵選項目之中。翁教授表示，這樣一來的淨效益是陸軍裡的所有人都想要讓自己看起來跟大家一樣。但我們還能期待些什麼呢？大家看起來一樣其實正是這個機構所要求的，任憑文化和領導階層要的有所不同。

經濟學導向

雷席爾(Edward Lazear)是一位任教於史丹佛大學的教授。他曾於二〇〇六年至二〇〇九年間擔任美國總統經濟顧問委員會的主席，是政府政策制定的最高小組成員之一。他也是「人事經濟學」這門學問的創始人，同時也是《人事經濟學實務》(*Personnel Economics in Practice*)的共同作者。可惜的是，在他擔任經濟顧問委員會主席的期間，軍事人力資源的相關改革方案從來沒有經過他的辦公桌。我曾於二〇一一年春訪問過雷席爾，他曾表示一個高度規範的官僚體系總是會導致某種令人感到驚訝的行為：用人唯親。如果人事官僚體系無法有效地挑出人才，那麼非正式的體系就會自動形成。雷席爾特別提到這點更有可能發生在美國軍方，其特有的績效評核方式是由上而下且相當集中(意思就是評核的長官很少)，評量的標準則相當模糊，這是因為軍方並非以營利的服務做為成果的檢驗標的，而且考評的觀察期也相

對短暫。他表示，「這種作法所產生的雜訊比例就會很高」。³³

哈耶克是先前提及參與過第一次世界大戰的退伍軍人，他後來成為倫敦經濟學院的知名教授。他曾於一九四〇至一九四三年之間寫了一本在二十世紀影響相當深遠的名著叫做《通往奴役之路》(*The Road to Serfdom*)。哈耶克在該書提出警告，持續崛起的中央計畫經濟將無可避免地導致集權主義。他指出納粹就是一種國家形式的「社會主義」，而共產主義及法西斯極端分子則同樣都是無所不用其極地想要把經濟的控制權國家化，包含使用宣傳，甚至更直接形式的壓迫手段。這本書將哈耶克的思想延伸至某種觀點，將所有經濟活動都納入計畫的範疇之中。哈耶克於一九三〇年代擴展最早由洪密斜斯(Ludwig von Mises)所提倡的信念，計畫經濟注定要失敗，理由是現在所謂的「知識問題」——試著透過中央計畫方案分配資源的唯一方法就是運用簡化的資料。市場上個別買家跟賣家真正的知識根本無從得知，也因為如此，計畫性分配根本不可能優於市場中從價格轉換而來的資訊。中央計畫者是以相同的價值看待天平兩端的金屬，兩邊的重量各為半磅，並假定這兩塊金屬的價值相同。你我可能不具備這樣的知識，但市場機制會說放金子這邊的價值為一萬四千元，而放鉛塊的這邊的價值則為六塊錢。

哈耶克於一九四五《美國經濟評論》(*American Economic Review*)發表的一篇論述中做出強有力的解釋：

理性經濟秩序基於某個既定的事實而形成某個相當獨特的問題，亦即我們所在環境之中必定用得上的知識其實根本無法以集中或整合形式存在，而是以個別形式分散在不完整，甚或經常衝突的知

識當中，而這類知識大多由個體所擁有。經濟問題因而並非僅是如何分配「既有的」資源——假如「既有的」意涵指的就是解決這些「數據」所形成的問題。社會中廣為人知的資源如何才能善加利用根本不是問題，因為到底誰的資源相對重要只有那些個體心裡有數。或者，簡而言之，問題就在於知識的使用並非全部賦予某人身上。

……我所關切的是那種本質上無法進入計量範疇的知識，因此也無法以計量的形式交付給任何以中央形式存在的權責單位。³⁴

這跟陸軍人事制度到底有哪些關聯性存在？簡言之，陸軍並不知道如何評量人才。各軍種人力資源的運用程序是任官、分發、考評、晉升，而此等體系「並未」設計用來評量特異人才。有別於市場機制評量（價格）與分配人才，軍方採用的體系是把資訊轉換成最複雜的編碼，試圖使其便於管理，但其實並不管用。舉例而言，軍官考評報告實務上已經變得過度膨脹，因此當用來作為評量的工作時，就變得沒有價值。

最後，哈耶克的結論深值省思。你能想像你個人所具備的知識與偏好有可能不想讓中央計畫者知悉？或許某位水手後來才知道自己很容易暈船。或許有空勤人員基於家庭因素想要駐軍於亞洲，不過也擔心過於強調自己想去的駐地，看起來是不想承擔重要職務。我們都同意讓從事作戰的陸戰隊員休假有絕對的必要性，卻幾乎不敢坦然面對這項需求。

反映這項原則更直接的狀況就是五角大廈針對作戰時間的因應之道。陸軍派遣官兵在伊拉克的部署期程為十二個月，大幅增兵期間為

十五個月，最後則降至每次派駐九個月。輪調回國整訓的部隊為期一年或更久。陸戰隊的輪調周期更短，約為每次輪調七個月。像這樣以單一尺碼的方式套用所有人合理嗎？美國陸軍著名的軍官萬安(John Paul Vann)表示，「我們沒有在越南駐軍十二年的經驗，我們有超過十二次駐軍一年的經驗」。有些陸戰隊員面對流血及死亡並不會感覺到壓力很大，也不會有那種想要離開危險地域的念頭，但或許其他人想要比軍方所准許的，得到更多的假期。假如這些人全部都是志願從軍，我們到底憑什麼評斷每個軍人的需求與渴望？如果軍方真能落實完全志願役部隊(total volunteer force, TVF)，屆時就沒有所謂戰鬥輪調的期程限制，同樣也不會有強制軍人履行戰鬥義務的能力。

為何漸進式改革無效

我認為美軍人才流失的問題無法用漸進的方式加以修正。很不幸地，幾乎所有評論者都提出這種策略。人力資源問題並非導因於現行體系的管理不當，而是這套體系做出錯誤的基本假定。中央計畫式的作業模式假定充分的資料加上足夠運算資源便足以產出成效頗佳的分發作業。這種說法徹頭徹尾不是事實。假如人事體系想要讓人力資料庫在特定專業知識方面提升十%，那麼運算的難度就必定會比十%多很多。況且，誠如先前所言，所謂的完美的資訊根本不存在。不斷嘗試修正需求，或是想要預測持續進化中的特殊技能需求，就像是緣木求魚。

中央集權模式斷不可行的道理——想達到最佳境界——是大多改革者所不了解的關鍵之處，而這點正是這麼多改革前輩又走回到原點

的原因所在。各軍種軍官專業管理系統加起來並沒有讓中央集權的作業模式發揮作用，反而讓軍官人事管理法案及先前國會的指令形成更多罅隙。即便到目前為止，大多數評論者所想到的解決方式仍然是尋求更為適切的中央計畫模式。

以蘭德公司二〇〇六年的研究為例。該研究在結語時主張，核心議題是以勝任為主的職涯管理取代現行以時程為主的模式。「我們亦主張以漸進方式，讓各項作為能夠區分多年，隨著政策的演進過程逐步獲得落實」。³⁵ 這些作者確實針對某些元素提出建言，例如改以「無績效則退」(perform-or-out)取代不升則退，並下授部分派職選項，好讓晉升的範圍能夠寬廣一些，但主要重點在於擴張經管規劃及界定更詳盡的適任標準，依舊無法跳脫把專家納入管理的體系，就像大多數既有的模式一樣。

至少有一組改革者呼籲陸軍從內部進行革命性的變革——瓦汀斯基——及其他戰略研究所的同僚。在首份報告中，他們要求從事「大幅變革」並做出解釋，「陸軍始終憑藉著徵兵時代的措施來管理全志願役的陸軍」。³⁶ 儘管他們道出主要的人力資源職掌進行全面性的改革乃至關重要的大事，並且可以採取循序漸進的方式——考評、發展、留營——但派職作業才是真正的關鍵所在。當戰略研究所要求進行系列性的專案研究以擴大第一份報告研究時，第二冊的開頭便明白表示，「首先，陸軍有必要從『內部』建置優質軍官的勞力市場」。³⁷ 他們在該冊引言中，針對市場需求做出部分表達：

不論喜歡與否，陸軍跟民間企業都在美國所能提供的最佳人選之中上演搶人大戰。國內的勞動市場是浮動的，近二十五年來這個市場

漸漸要求員工必須具備創造資訊、提供服務，以及增長知識的能力。陸軍無法自外於此等市場大餅。陸軍必須改變其所屬軍官與兵力管理者之間的關係，讓他們的關係從過去相對封閉、資訊匱乏、步調遲緩且沒有效率，轉而成為大幅開放、資訊豐富、步調快速，因而更有效率的關係。³⁸

完全志願役跟現行做法有何不同，試想兩位從俄亥俄州立大學畢業的女性，珍妮與麗莎。珍妮中尉提交一份「夢想清單」(優先派職地點)給人力資源指揮部，但她除了直屬長官之外，無法將她的個人所選擇的優先次序取跟外界其他人士進行互動。她最終只能接獲人力資源指揮部給的訊息是：指定報到單位、駐地所在，以及珍妮必須報到的日期。現在讓我們來比較一下珍妮的室友在民間企業的經驗。同樣主修工程，麗莎先在位於克利夫蘭的一家中型企業工作兩年，剛剛獲得晉升主管的機會。麗莎在公司裡有個想要開始創業的朋友邀請麗莎加入他的公司，並同意給她10%的利潤。此舉激勵了麗莎，於是上monster.com網站搜尋一下，並進行幾次非正式面試後，又有另外三家公司想要聘請她，其中一家是矽谷的公司。

麗莎手上握有選擇權；珍妮手上握有派職命令。

任何大型又保守的組織想要進行變革，幾乎都是採循序漸進的方式進行，而軍隊就是一個非常大型、非常保守的組織。生命是延續的，而領導文化則是隨著人類文明的存在而提升。就此而言，這樣的直覺會成為一種錯誤，而歷史則顯示此種技術性錯誤還會重複上演六、七次。值得注意的是，循序漸進並非美國從大英帝國手中爭取獨立的辦法；亦非馬歇爾增兵八百萬大軍投入世界大戰的辦法，也不是美國軍

隊在一九七〇年代轉型成為全志願役部隊的辦法。

完全志願役部隊

真正的改變至少得犧牲某件聖物。我們一開始所要面對的事實或許就是軍方所擁抱的許多價值根本就不在當前人力資源架構之下。更特別的是，要是陸軍的口號「以陸軍需求為先」是錯誤的說法呢？這句口號的用意在於讓那些原本會讓人心生不滿的行為能夠獲得合理化，理論上像是為了做出更偉大的貢獻。但我們如果歸根究柢的話，有哪一種理論會認為為了做出更偉大的貢獻就得強迫個體去做某些事情呢？陸軍的需求曾經讓徵兵制度合理化，這套體制從現在的觀點來看是有害於陸軍的，因此或許這句口號事實上助長了目光短淺的方案。那麼，要是我們讓陸軍的需求退而其次的話呢？

市場的道德問題早在亞當史密斯的《國富論》之中便已有所探討。市場機制看待唯利是圖是一種符合道德的態度，正如亞當史密斯所解釋，這就好像一隻（上帝般的）看不見的手，讓效能得以充分發揮，即便仲介商在市場中的行為純粹是出於利己主義。亞當史密斯主張的本質是讓群體的需求退居二線。利己主義的勞力市場強化了美國公司與企業精神，創造出全世界有史以來最強大、最富有、最具生產力的經濟結構。類似的市場機制將使美國軍隊較以往更為強大。利己主義、自發性的秩序對某些人而言跟直覺相反，但這正是美軍存在所要捍衛的自由。

省思何者困擾著人力資源管理時，必須謹記於心的是強迫這兩個關鍵字。強迫侵犯了強壯的男子與女子，並且貶低了他們的智能。而

徵兵的原理就是強迫年輕市民穿上制服從軍。當尼克森於一九六八年將終止徵兵納入競選總統的政見時，許多保守派人士，甚至自由派人士都反對這項作法，不過卻廣為年輕人所喜愛。對他表達支持的還包含自由市場學派的經濟學者，這些學者極力主張，勞動市場是可行的辦法，因此應該進一步以專業的志願役軍人取代非志願從軍的平民。經濟學家傅利曼和大井更力主供應必能滿足需求。當尼克森總統於一九七三年兌現政見並落實全志願役部隊的美軍時，他締造了一項革命性行動，文化與管理層面皆然。而且這項革命行動證實是成功的。

筆者傾向認為全志願役部隊提供一種革命性變革的模式，軍隊現在是可以向自由勞動力市場與遠離強迫的方向邁進一大步。要了解下一步前進所需，先從檢視全志願役部隊的限制開始。與其名稱相反，全志願役部隊不盡然全部志願，至少不總是永遠志願。較佳的名稱大概是「任職首日」志願役部隊，因為在青年男女換上軍服任職的首日，自願的狀態便結束了。

假設存在於全志願役部隊內部的原則自其創建首日延續擴展，這只會是全志願役部隊「加強版」；而我認為較佳的精進作為應該將人事管理原則的強迫性完全去除，所以我稱之為「完全志願役部隊」(total volunteer force, TVF)。在嘗試為完全志願役部隊下定義或勾勒其藍圖之前，先考慮來自現役人員的建議。

完全志願役部隊的建構原則

當我提出十項「跳脫思維」(out-of-the-box)的政策變革，用以提升企業精神的領導力時，受訪的二五〇名西點軍校畢業軍官非常同意其

中的五項，略微同意的有其中三項，略微不同意的有一項，強烈反對的有一項：徵兵制。八十六%的受訪者反對恢復徵兵制。

結果顯示，受訪者最認同的是開放更多專業經管(九十%同意這項說法)，另有八十三%的受訪者(其中五分之三為現役軍官)同意提供提早晉升的機會(八十七%)，消除年班/期別限制(七十八%)，並且同意退役軍官透過旁系管道回役軍隊。

以下依整體支持度的順序概述此十項政策變革：

- 「服役十年後消除『服役年資』(year group)限制」(同意或非常同意的現役軍官占六十七%、退役軍官占八十三%)。階級晉升嚴格受制於該名軍官服役的年資。鮮少有人能夠在「停年」尚未屆滿前一至兩年就能獲得晉升，然而大多數軍官幾乎都是在相同的服役年資屆滿時一起晉升，即便服役十年甚或更久之後亦然。各兵科對於相同年班軍官的「掛階」日期也大都是大同小異。服役滿十年後，消除年班及年資限制的理念將使每回辦理晉升作業時，讓具備條件的候選人才庫大幅激增，同時也能跨越年班提高競爭性。
- 「開放更多的專業經管，而非僅止於循指揮職經管的發展管道」(同意或非常同意的現役軍官占八十七%、退役軍官占九十二%)。諷刺的是，要求變革的最大的呼籲並非只讓有企圖心旺盛的軍官能夠在各階迅速晉升，而是改變讓所有的軍官都循相同路徑獲得晉升的原始制度設計。開放更多的專業管道，意味著讓軍官可以待在上尉或少校階更長久的時間，以便深入發展特定任務的專精程度。在相關評論中不斷重複出現的論點

是希望軍官要盡量避免擔任幕僚職，同時要盡可能待在指揮職務的經管路線上，因為他們了解幕僚職並非晉升之路。的確如此，許多退役軍官之所以選擇離開軍隊是因為對於追求升官沒興趣。

- 「擴大提早晉升的機會」(同意或非常同意的現役軍官占七十七%、退役軍官占九十二%)。年輕軍官透過提早晉升所形成的差異性已然漸漸出現在陸軍之中，儘管這樣的結果並非來自深遠的先見之明，反而多是來自戰時軍官高度耗損的壓力使然。換言之，這其實是中級軍官留營危機的症狀。受訪者對於晉升設下嚴格的停年時程管制感到相當不滿，這點不單是為了晉升優質的領導幹部，更是為了不要晉升那些能力不足的領導幹部。
- 「開放退役軍官回役從軍(旁系管道)」(同意或非常同意的現役軍官占七十三%、退役軍官占八十八%)。近期而言，一旦某位軍官在現階任官年限未滿便打報告退伍的話，遞補遺缺的唯一方法就是從後備或國民兵找人。最近中東戰事所帶來的戰爭壓力令人對於後備役部隊從戰場歸來時所具備的專業技能刮目相看，然而高階軍官仍然對於職業軍人存有偏好。而且還有一項溯自共和國早年的傳統，反對以買官的方式授予權貴軍階，而這在十八和十九世紀期間歐洲貴族式的軍隊中是常見的現象。其中關切的是，任何一位高階軍官都不應該對年輕軍官的經驗感到陌生。這個問題的問卷結果是，那些原本對退役軍官回役軍職的想法抱持反對意見的人，再也沒有限縮的理由了。將近四分之三的現役軍官同意(其中二十五%非常同意)這個想法，儘

管這樣一來確實意味著會為他們帶來更多的競爭。

- 「以市場機制取代中央統一配置的派職作業」(同意或非常同意的現役軍官占七十六%、退役軍官占七十六%)。職務的選擇或許是軍官最感痛苦之處。有趣的是，相同比例的現役及退役軍人對於勞動市場的機制表示贊成(七十六%)。市場機制讓軍官得以申請任何開放出來的職缺(在可預期的任何時間)，同時也能賦予指揮官聘用權限。人力資源指揮部的人事官將轉變成為顧問的角色，在有聘任需求的指揮官及尋求派職的軍官之間居中協調。
- 「汰除更多無意從軍的軍官」(同意或非常同意的現役軍官占六十二%、退役軍官占六十二%)。就像大多數的政府組織一般，軍方鮮少做出汰除的選項，即便對那些表現很差的人也是如此。高度工作保障確實可以具備優勢，但也有相關的窒礙因素潛存其中。「現役軍官對於這個想法表示非常不同意的比例僅占四%」，相對之下非常贊同的比例則為二十五%。
- 「強制執行最前及最後百分之十至二十的考評作業」(同意或非常同意的現役軍官占六十六%、退役軍官占六十%)。強制分配考評比例的作法，特別是強制要求評鑑表現最差的人員比例，就是一種特定的嚴格辦法，用以剔除那些表現不佳的人。基於這個理由，在此種體制下的個人可想而知不會對此表示歡迎。諷刺的是，這是「唯一現役軍人贊成比例超過退役軍人比例」的一項改革提議。可能的理由有兩個，首先是現役軍官平均服役年限較長，因此對於不適任的同僚或高層指揮官有更深的感受。其次，更多資深的軍官體認到自身欠缺正確考評不適任部

屬的能力。

- 「開放退役軍人運用『退伍軍人權利法案』(GI Bill)申請創業貸款，以取代以往提供教育補助的作法」(同意或非常同意的現役軍官占五十一%、退役軍官占六十五%)。近期的退伍軍人權利法案的有關措施都集中在幫助軍人(軍官與士官兵)及其家人支付大學費用；然而，這項福利對於不想就讀更高學歷或已經擁有學位的人來說就比較用不上。為何不讓退伍軍人權利法案的基金運作具備更多彈性，給予退伍軍人全額或部分創業貸款呢？從另一方面來看，這項政策有可能誘使更多(以及更多具備企業精神)的軍人離開軍中。但這樣一來也能讓軍方更加尊重企業式的領導；同時，如果他們將來願意回任的話，也能建構出以專業技術導向的強大主體架構。
- 「擴大學術範圍到研究所」(同意或非常同意的現役軍官占五十四%、退役軍官占五十三%)。軍種學術機構最近數十年來持續被要求必須在各個層面採取改革作為，因此受訪者對此項建議似乎顯得相對保守。期待西點軍校籌設研究所的基本理念相當多，但其中一項用意則是為了消除某種發生在西點軍校生和其他任官系統之間不尋常的緊張關係。大學畢業生將有可能和來自各種不同學院的研究所畢業生相形見絀，這些人不僅有可能是其他軍種的資深軍官，也有可能是那些就業背景豐富，經驗老到的人，從民間轉任軍職的人。
- 「恢復徵兵制」(同意或非常同意的現役軍官占十四%、退役軍官占十四%)。消除全志願役部隊在現役軍中當中是一項極度不受歡迎的意見。儘管受訪的退役軍官有八%非常同意這項提議，

沒有任何現役軍官非常同意這個觀點(相對之下有五十五%對此提議表示非常不同意)。

福克和羅傑斯同樣針對所有軍種的退伍軍人及各種任官管道的軍官進行問卷調查，並聚焦於相關建議事項。他們所提出的建議都表列於蘭德公司、陸軍戰略研究所、范德格夫及我自己的提案當中，相當值得加以摘要並廣為流傳。首先，福克和羅傑斯表示，「知道自己有什麼」的方法是在考評的過程中運用全方位的資訊輸入，然後以強制的排列方式「只專注於鑑別最高跟最低的十%，再將剩下的八十%歸於中間欄位」。³⁹ 其次，在回應陸軍戰略研究所時，他們建議「運用以市場為基礎的制度」，讓「人們對於自己的職涯規劃有發言權」。⁴⁰ 他們也建議拔擢具有創新能力的人，終止零缺失的文化，並且建立良師益友的關係，但這些建議都必須審視考評及派職，並做出主要的結構改變，方能奏效。

完全志願役部隊如何運作

完全志願役部隊代表軍官管理的各項變革——是手段而非目的。本書最後四章將聚焦於四項關鍵的架構——晉升、派職、職涯規劃、考核評鑑。不過本節首先將檢視完全志願役部隊所代表的結構性步驟。這並不表示要詳列一份清單出來，而是要誠實的審視具體的步驟，期能提供確切而具革命性的革新作法，讓軍方工業化的人事架構能夠轉變成為一種具備創新、企業精神的動力來源。

步驟一：為派職及晉升創造內部勞力市場。創造內部勞力市場

聽起來就像是一種很大、很複雜又很昂貴的承諾，但其實正好相反。在狀況許可的前提下，市場會自然形成，因此唯一要做的事便是移除障礙。此刻，障礙在於聘用權限。在市場體系中，負責需求(demand)的代理商擁有這項權限——根本不需要任何程序就可以將提出要求(requirement，少量的需求)與提供職位區分開來——反之，在指揮體系中便牽涉多項步驟程序，包含需求評估(中央業管單統一匯集各部隊提出的要求)、人員清單評估、繁複的配對運算，然後再向供方和需方進行溝通協調，但毫無疑問地，能夠回頭再行修訂的回饋循環根本很少。

完全志願役部隊改變了此點，方法是賦予地區指揮官最終，但有條件的，聘用權限。晉升委員會則轉換為核定委員會，意味著少校想到占中校職缺必須經由該委員會核定。任何經過該委員會核定的軍官，便可以向部隊提出申請，而核定的項目將包含階級及技術條件(例如，教育、訓練、安全查核，以及其他後續作業項目)。此處的重點在於，階級繫於職位，職位則由作戰指揮官填滿。

內部勞力市場的機制相較於分配機制解決了更多問題。對於剛剛展開軍旅生涯的軍人而言，這套作法確實完成了兵力建構。假如陸軍有必要裁掉五%砲兵員額，然後提高維穩部隊員額十%，那麼只要直接跟作戰指揮官溝通新的配布需求便可；市場機制就會完成兵力的建構作業。另一項各軍種所面臨的實務困境則是如何既有效能又有效率地透過留優汰劣的方式精簡人事。舉例而言，請想像市場機制如何在以下虛擬故事情節中，解決服役滿十九年的杜福斯(Dale Dufus)少校的狀況。杜福斯少校是一個好人，過去曾經是位優秀的連長，但如今他的狀況已不復當年，而且對於其他幕僚職務也不太感興趣。在完全志願役部隊的制度之下，沒有人會開除杜福斯少校。相形之下，申請職位的

決定權在他，而如果市場狀況正處於緊縮狀態的話，那就讓它自然發生。假如他無法在軍中找到職位，那他在正式退伍前還可以在正式告別軍旅前有段終止階段(或許他可以在正式辦理退伍前開始領取他的五十%退休金)。

透過內部勞力市場機制可以終結人力資源指揮部的中央計畫官員的需求，但是人力資源的人才需求卻相對獲得提升。在完全志願役制度之下，諸如人力資源指揮部這類的人事作業單位應予解編，原有的人事參謀則轉型成為諮商人員。各師、旅、營至少要配置一位人力資源官——副主官的同僚——其職責為替指揮官分擔單位徵選及篩選候選人員的工作。這位人力資源官還必須在軍官及士官兵距離開現職還有很長一段時間之前，就要給予他們職涯規劃指導。相較於諾克斯堡必須六親不認且不假辭色，人力資源的專業將變得充滿活力與熱血的導師。

步驟二：終止採用停年限制。內部市場機制的原始設計就會讓停年的設計自然而然停止適用，但實際上也有此必要鬆綁原先為每個職位所設下的作業規範。假如第四步兵師師長安德森少將獲悉他的第三旅有個職缺開放出來，將他的選擇權限定於只能在狹隘的特定候選人身上，例如某些服役已經年滿十八至二十年的中校軍官，這真是件相當愚蠢的事。沒有必要限制那些服役十七年甚或十四年，卻很適任的人員，不讓他們列入候選名冊。安德森將軍，全體官兵，乃至任務需求，都有權選擇最佳的人選加入第三旅。一旦掌控派職及晉升的官僚制度移除後，我們便不用再受到那些如江河般毫無意義的條文規定所束縛。

或許初任軍官在剛開始投身軍旅的那幾年，年班或停年的規範或許合於情理；少尉服役滿兩年後便自動晉升為中尉，上尉則是在停年滿四年後生效。任何人在職涯中工作年滿數年之後，經驗就不再那麼重要

了。舉例而言，民間企業徵才的履歷很少會要求列出求職者的年齡，因為這項因素根本就不是個重點。不過當谷歌有必要為其社群網路專案聘請一位領導者來帶領助理團隊時，就不得不注意的是最佳的履歷是來自一位四十五歲的教授，還是來自一名十五歲的天才。執行長所要關注的是工作倫理、專業技術、正直清廉、創新思維，以及人格特質。終結停年限制可解決軍隊在專業能力上的難以取捨。軍方在軍官人事管理法案和軍官專業管理系統之下，對於專業化所能提供的支援不但不連貫，有時候簡直像是在懲罰專業。當然，軍方有多達四個軍種，外加海岸防衛及各式船舶。其他各種「部隊」型態的特定專業化四處可見，從陸軍的十六種兵科，到特定的特種部隊，例如三角洲部隊及雷鳥部隊。空軍還有所謂的轟炸中隊、戰機中隊、飛彈中隊、網路中隊。同樣地，國民兵和後備部隊則是呈現出一種專業化架構，但不想追求升官的個人想法也是一種禁忌。儘管如此，大多數空軍飛行員其實並不願意離開座艙。與其「在桌上飛行」，他們通常會選擇轉行到民間當飛行員，這對軍隊而言可說是在投資上很大的一筆損失。等到晉升的資格考量把停年限制予以移除後，讓技術專業動彈不得的限制框架就會消失，因為光憑這項改變就會打破軍官專業管理系統不升則退的主要基礎。

我們可以想像如果一位營長想要他手下一名最優秀的幹部持續在他的職位上再待一年時間，這名幹部也想留在這個職位上，但依照現行體制的說法是，派頓上尉必須離開現職去歷練下一個職務。較佳的狀況會不會是這位營長能夠保證寫下一份最高評鑑等級的考評資料，外加提供一筆獎勵金？在民間企業中，這屬於一種個人合約，但軍中不應加以禁止。市場將於未來知悉的一項適切訊息是，派頓上尉具備高度的價值。這裡的狀況在論及評量的部分似乎有些未臻成熟，但我們

很快就會討論到這個議題。

針對那些熱愛他們的工作，以至於不想離開目前崗位的人又該如何是好呢？海軍該如何妥處那些除了駕馭雄貓式戰機對其他任何職位都沒興趣的F-14飛行員呢？馬維克從未指望過接下來要從事哪些職位，從未申請過研究所，也從未在軍旅途中參與軍事專業課程。他是「海軍戰鬥機戰術訓練基地」(Top Gun)有史以來最佳的飛行員，也不打算讓給下一代。這會是一個問題嗎？假如我們多點時間深思這個問題，這個問題揭櫫一項假定，亦即軍方有必要維持一定的軍官生產率。此點或許有個隱喻，亦即擁擠的梯隊必須保持讓每個人都能按相同的比率持續上升、上升、上升。這豈非自我設限的問題？如果讓海軍軍官平均待在單位的時程延長一倍，但每個人的職位任職期限最多得延長五十%，這樣就可以成為一個單純的數學問題。就初任官而言，海軍有必要讓每個班隊的員額減少三分之一，這樣一來也有利於在任官前擁有更多的選擇權。更大的效應為軍官在他們的職位上就會顯得更有專業性；我們推測會提高兩倍。要說每個人歷練職務的時程延長一倍，產量也會跟著提升一倍，可能讓人覺得邏輯上有些跳躍，但請別忘記在每個職位上的訓練都有一定的延遲性。如果學習曲線為六個月，則每個職位的任職期限由兩年延長為四年，此時學習期間的無產能時程便減為占總任職期限的八分之一，更不用說可以擷節永久性駐地變更(Permanent Change of Station, PCS)的調動成本。

從現實面而言，少有人願意長期待在相同的職位，尤其是年輕的大學畢業生。事實是，二十歲出頭年輕人職位的流通相當迅速，尤其是在那些稀奇古怪的情報班隊從事作業的人員。或許有些狀況是，某位具備特定專業的人想要待在「座艙內」，而且坦白說指揮官應該有一定

的判斷力，能夠依個案掌握每個人的狀況。不過完全志願役部隊絕對不會把某些職位的任期給排除掉，而我們也可以想像關鍵的發展職位將會，而且也應該要有一定的任期制度。必須牢記於心的是，在完全志願役部隊的架構之下，應該要有輪調時程的職位只能有十%到二十%，但目前架構下反而是九十五%職位都有固定任期。

步驟三：開放的軍官市場機制。在完全志願役部隊架構之下，勞力需求來自部隊指揮官。勞力的供應是那些符合更高職位的現役軍官族群。完全志願役部隊的市場將以較過去更少的限制，讓運作變得更加完善，這些限制包含：固定的部署時程、同階同酬(同專長亦然)、晉升委員會、由上而下的考評體系。但為何還要讓這些限制存在呢？

前兩項步驟證實有效之後不久，獲得提升的軍種(假設是陸戰隊)將會理解應該讓市場更加自由地運作，包含更多的津貼運用權限、減少訓練要求，以及更廣闊的勞力資源。

在現實世界當中，津貼往往是價值的有力表徵。可惜的是，有雇用權限的指揮官卻無法在評量他的官兵時使用津貼作為考評的界定。想像一位營長如何重新整備他(她)的部隊。這位營長會想要聘請一位薪資七萬美元的狙擊手，還是一位八萬美元的語言專家？還是讓這位營長花十一萬美元找一位兼具兩項專長的專家，這樣如何呢？

再舉一個難題：X上尉三年考績都維持中上水準，目前在阿富汗擔任排長職務的薪資為十三萬美元，但未曾參加過跨文化溝通課程(cross-cultural communication course)。Y上尉也有三年考績得到中上，但目前薪資為九萬九千元，但曾受過跨文化溝通課程訓練。你要聘用誰？在十名提出申請的候選人當中，人力資源軍官篩選之後又加了一位候選人呈報給你。他曾經外派五次戰鬥部署任務，只有一次考績中上，

但薪資為二十一萬五千元。任何事都沒有所謂的最好的選擇，但對指揮官而言，總會有因地制宜的最佳人選。

市場機制終究會在第一年就排出指揮官最重視的經驗有哪些。身為部屬的官兵們也會注意到，而且也會有真正的誘因去找出他們所想要接受的訓練。某些多餘的軍事專業課程自然會被淘汰掉，但多虧了完全志願役部隊，結果有可能是軍事專業課程反而能夠獲得整體的提升。

讓一名三十五歲的將軍去指揮一群四十四歲的上校與少校對陸軍而言當然是一種革命，但這種年紀的差異性在商業界卻是普遍的現象。此外，資深士官仍須從年輕軍官那兒接受命令，這點也讓軍官團的資深制度看起來並不合理。或許三十三歲就擔任將軍的案例不會成功（就像蓋文），但如果階級是雙向制的話就沒什麼問題。軍方有必要適應（過去就曾有的）軍官降階的作法，無論這些人是否出於必須還是想要。一名二十九歲的陸戰隊上尉應該擁有自由，可以申請五角大廈的少校職缺，或是到特種部隊擔任中尉。那是他的選擇。

另一個更大的變革則是開放讓軍轉民的人回役擔任高階軍官。高階軍官的職缺將外界人才拒於門外等於是痛失機會。儘管一名從未接受過軍事基礎訓練的三十歲民間人士會被認定為不適合擔任指揮職，但用這種例子來認定退役軍官並不趁職，根本就是荒謬的說法。當所有的總裁職務當中有10%來自退伍軍人，為何軍方會宣稱這些人才不合於從事現役軍人。坦白說，高階軍官的痛處就是缺少商業界的經驗，而這種經驗也只有退伍軍人當中任職高階主管的佼佼者才會具備。重要的是，讓來自民間的退伍軍人申請職位並不表示他們就一定會被聘用。有些會；大部分不會。我們想像得到那些服役十年的退伍軍人，辭退軍

職後轉而在矽谷從事網路安全工作長達五年，他們對陸軍而言多麼有吸引力。但服過三年役期的退伍軍人，在民間從事抽油工作達十二年，那就不太有吸引力。同時還有一個原因，那就是在完全志願役部隊架構下獲得職務並不表示他(她)就一定會有職涯保證。

最後的考量是退除制度的問題。現行退除制度採用二十年服役期限做為取領終身俸的資格限制。這項策略在二十世紀中期相當受到歡迎，但民間企業已漸漸淘汰這種作法。公部門不久之後也不會再採用這種二者選一的作法了。五角大廈體認到這一點，正在研議一種新的措施。一套新到退休金制度將停止二十年這種斷層式的制度，改採定額制度(例如401K方案)，如此一來便可以配合可行的回役制度之下，讓完全志願役部隊運作良好。更大的福利在於，對那些服役未滿二十年就離開軍隊的人而言，如今都可以領取相當比例的退休金了。

贏了戰鬥，輸了戰爭

假如領導力只能靠論資排輩來論斷，那麼無疑是輸在起跑點。年輕有為的領導幹部必將成功，庸碌之輩只會壞事。

喬治·馬歇爾，1941年，致杜魯門委員會¹

俗話說，「將軍做好準備打最後一場仗」。特別是假如這是一場勝仗的話。這句諺語所描述的狀況，正是軍方在第二次世界大戰之後，無論訓練及軍備，均著眼於歐洲戰場、大型武器系統，以及大規模的機械化部隊。同樣的作法從一九五〇年代晚期開始一直拖到一九七〇年代為止，反而讓陸軍感覺到自己身陷既奇怪又混淆的越南戰場。假如這句諺語是真的，那麼美國應該從越戰中汲取戡亂作戰的經驗教訓，並能有效運用在阿富汗及伊拉克的戰場上。

戡亂作戰是一種強調保護當地民眾的戰爭準則，而非搜索及摧毀敵人的戰鬥部隊。納孔在他的大作《學習用刀喝湯》乙書中回顧美國如何在越共所製造的叛亂事件中遂行作戰時，受盡磨難的歷史教訓。根據這本在二〇〇二年發表於牛津大學的博士論文所述，美國陸軍已

經在越戰晚期發展出有效從事戡亂作戰(COIN)的戰法。當時，這套公諸於世的作戰方式稱為贏得「人心與想法」的戰略，而且成效相當不錯，只是這項戰略開始大力推行時，整場戰事已經打到高潮，同時大眾的情緒也已經出現反轉。可惜的是，這個得來不易的經驗教訓卻於一九七五年，隨著越戰結束後便束之高閣，不再聞問。美國舔拭了自己的傷口，並把重點轉回到冷戰時期北約和華沙之間的僵局。

時光快轉至二〇〇四年伊拉克戰場上。對於許多年輕軍官及部隊而言，情況顯然已經變成有必要採用戡亂作戰的戰法，但現行訓練及作戰方式對於如何應用卻總是口惠而實不至。準則強調的是機動作戰與部隊防護，並非經濟發展或居民的安全(這應該是其他部門的事情，或許應該由國務院負責)。幾年之後，裴卓斯上將親自將納孔從五角大廈找來協助他修訂美國戡亂作戰野戰教則。這份準則到了二〇〇六年十二月發行的版本已然成為一個分水嶺，並成為「大幅增兵」這項新戰略的建構基石，最終協助拯救了伊拉克，避免情勢急轉直下演變為一場內戰。但這背後有個關於人事的故事，卻給了本書首先想要加以探討的靈感。許多身處五角大廈的高階軍官並不喜歡戡亂作戰這種相當特殊的想法，因為這套準則非常強調人，卻不強調機器。假如美國從事戰鬥的焦點是那些公開表露情感的軍人及陸戰隊員，那麼到底什麼才是擁有六百艘大小軍艦的美國海軍或F-22戰機中隊的需求？即便在陸軍，支持及反對戡亂作戰的強烈意見都有。而令我感到好奇的是，這裡頭形塑派職與晉升的意見到底有多少。對納孔而言，我們知道他於二〇〇八年決定以中校階退伍，相較於這位獲致如此重大成就的軍官而言，他肩上的階級看來確實低很多。

美國陸軍是否傾向反對納孔的新思維？很顯然是的，但這個很容

易獲得的結論對於一名軍官個人而言，卻不是那麼簡單的換算。對納孔而言，他在二十年軍旅生涯之後，有更多的時間陪伴他的妻子及家人了。即便如此，對民間而言，在服務二十年後，這位撰寫組織關鍵性準則的作者竟然不被認可為高階的管理人才，那才是令人感到震驚的事。令我感到驚訝之處在於陸軍當中，無人能於服役年滿二十年，抑或在此之前晉升為將軍，而從幕後的一些談話之中，我彷彿聽聞某些說法暗指陸軍的晉升系統似乎有「反智識分子」(anti-intellectual)的現象(換言之，就是戰鬥部隊的傾向)。

審視在伊拉克所發生這個近期歷史事件可知，納孔只是眾多故事之一，揭露出五角大廈的領導體系顯然傾向忽略具備企業精神的軍官。從本章所述有關伊拉克戡亂作戰準則的案例可知，現行人事體系在有效迅速拔擢具備創新能力的領導幹部上顯得相當失敗。「晉升」是關鍵的術語：誰能獲得指揮權？

忘記如何戰鬥

年輕世代或許從未理解冷戰年代末日之戰壘罩在核子蕈狀雲下的陰影。儘管艾森豪總統刻意故作輕鬆地打著高爾夫，對多數人而言，世界末日是不可避免的。有句耳熟能詳的疊句說道，一次世界大戰靠人打仗、二次世界大戰靠機器打仗、三次世界大戰靠按鈕打仗。但事實並非如此，而政策制定者也非得在亞洲經歷兩場重大戰爭之後(先是韓戰，其後是越戰)，才終於明白未來比起他們所準備的，更有可能會重演過去的场景。

對所有的軍隊而言，最不該忘記游擊戰法的軍隊非屬美國陸軍不

可。美國建國之父華盛頓，當年為了對抗英軍及其傭兵，將游擊戰法轉換為適用於廣大正面的作戰編隊，展現出作戰的靈活性，以成功的領導力樹立了典範。美國內戰期間亦是如此，「很大比例的戰事都在從事叛亂作戰」，包含南方的平民攻擊補給線，突擊陣地，甚至暗殺北方軍團的將領。游擊隊所主導的騷擾作戰，據估計「使得北方聯盟的軍隊約有三分之一軍力受限於必須死守後勤補給及防禦陣地」。² 美國怎麼會遺忘這麼多的戰爭經驗呢？

美國陸軍在第二次世界大戰之後，迅即將焦點放在歐洲的大型戰爭上，海軍則是發展成為航空母艦的兵力架構，空軍則是專注於具備核子轟炸的噴射機型。已故政治學家威爾森(James Q. Wilson)他的著述中闡述，「官僚」二字在最後的戰爭計畫中如何運作：

以歐洲為中心的軍方因而滿足了幾項組織性需求，包含資金、政治支持、從第二次世界大戰延續下來的任務和角色，以及為了縮小內部分支機構間的矛盾。相形之下，任何想要變更軍方架構或是準則的提議，希冀能夠滿足在中美洲、中東，甚或亞洲的低強度或中強度戰爭需求，都會對前述組織性需求造成威脅。³

兩次世界大戰在戰爭演進過程提供了相當豐富，卻經常相互衝突的經驗教訓，因此將領們依循過去的作法制定計畫是可以理解的。他們對於哪些是戰鬥人員最重視的先進武器有一定程度的掌握：一九一六年是機關槍；一九三九年是戰車、戰鬥機及潛艦；一九四五年是原子彈。卓越的領導才能與勇氣至關重要，這點大家都同意，但缺少高技術的武器系統便無法克竟全功。二十世紀後期，戰略性思維將

衝突理論分為兩派：傳統戰爭與核子戰爭。此種世界觀的貽誤之處在於，游擊戰場其實並非那種屬於小聯盟的規格，抑或尚未蔚為當代戰爭型態而鮮少加以探討；而是始終存在，而且通常是衝突發生的源頭。無論傳統或核子戰爭都假定當代戰爭為「國家型態」。「只有戰爭的戰爭才叫戰爭」(a war is a war is a war)，說這句話的是桑默斯(Harry Summers)，他是一位美陸軍退役上校，也算得上是一位新克勞賽維茨戰略理論的支持者。他極力主張越戰之所以失敗收場並非輸在軍事效能不彰，而是因為政治的干涉與限制。但這種只有戰爭才叫戰爭的說法只有在摒除非國家型態的行為者的時候才能適用：種族、宗教，乃至意識形態都不能算在內。持平而論，近期的發生在阿富汗及伊拉克的「戰爭」令吾人大開眼界之處，正是非國家行為者所扮演的重要角色。

當年美國在越南從事作戰時，情勢持續緩慢升高，直到一九六八年投入戰場的美國大兵計達五十萬。部隊的數量並非重點所在。大幅升高的人力與火力無法有效阻止共產黨在南越掀起的動亂。令人感到驚訝之處在於，許多決策者早就知道從事傳統戰爭並不足夠，但即便是最高階的領導者也沒有能力改變核心戰略，直到一切都變得太遲。

甘迺迪就是一位有此遠見的人。他在一九六〇年當選總統之前，曾在擔任參議員及眾議員期間到訪過越南，而他也推動參謀首長聯席會議主席藍尼茲(Lyman Lemnitzer)擴張並運用特種部隊。一九六一年初，藍尼茲回應甘迺迪的方式是把他所抱持的懷疑態度洩漏給媒體。甘迺迪另於一九六一年訪問別格堡(Fort Bragg)時授權創建綠扁帽部隊，而他於一九六二年西點軍校畢業典禮上致詞時，亦發表了一段著名的演說：「在公開戰鬥中面對看得見的敵人，仗該怎麼打就比較不是個

難題。許多人從軍報國，大家齊聲鼓掌叫好，愛國主義的情緒高漲。但是當面對一場漫長且膠著的爭鬥，沒有立即可見的敵方，你的選擇確實就會變得相當困難」。⁴

儘管有許多人擁護甘迺迪的見解，但整個組織偏向傳統及核子戰爭的慣性使然，讓戡亂作戰的重要性受到限制，繼而無法形成可靠的軍職專長。大陸軍主義抱持的觀點是，具備傳統戰力的軍人只要運用傳統戰法，便足以擊退叛亂分子，而對抗蘇聯的傳統戰爭事實上也主導了全美軍的軍事思維。一九六〇年代早期的越南情勢，跟發生在古巴飛彈危機時期採取邊緣政策的情勢相比之下是小菜一碟。

即便到了一九六〇年代晚期，戰場涵蓋一場大規模的地緣戰爭，越戰儼然已經成為一場代理人戰爭，而博弈的對手則是蘇聯。魏摩蘭上將從一九六四年到一九六八年擔任越南戰場地面部隊的最高指揮官，從後見之明來看，他從不曾知道如何打贏戰爭。當年他被問及如何解決叛亂作戰時，他用充滿好戰的口氣回答道：「火力」。⁵ 他向詹森總統要求徵召更多的兵員，並且在暴力不斷攀升的四年中源源不絕投入兵力。與此同時，戡亂作戰的經驗就在這痛苦又緩慢的過程中，在前線作戰的官兵身上一點一滴地累積起來。

一九六八年春節攻勢之後，魏摩蘭於當年六月遭到解職。該場戰役北越部隊大敗，卻也讓魏摩蘭先前的公開保證顏面掃地，接替他的人是他的副手，艾布蘭上將。正是這位西點軍校一九三六年班的艾布蘭將軍，巴頓將軍曾經公開表示他是歐洲戰場上最偉大的戰車指揮官。摩耶在一篇故事中回顧這名年輕的第三十七營營長，在第二次世界大戰期間以智取勝的冒險犯難精神：「他的戰車總是在車陣之中，跟敵軍交戰的時候總是把頂艙蓋打開，並且露出上半身……艾布蘭堅持，

所有的戰車都要把頂艙蓋打開，這樣所有的乘員才能夠掌握身邊的狀況」。⁶

二十四年後，艾布蘭願意面對魏摩蘭不想面對的事：火力正在輸給人力。艾布蘭會同大使邦克(Ellsworth Bunker)及情報首長科比(William Colby)採用一種新戰略，聚焦於地方居民的安全，這是一項跟魏摩蘭所強調的「搜索與摧毀」天差地別的突破。他們立即開始強調保護居民，並直接與南越部隊接觸，展開訓練與協調作業，除了培育最優秀的南越指揮官之外，並且扶持地方的經濟發展。艾布蘭稱此為「統一戰線」(one war)策略，視政治與經濟進程，與軍事進程同等重要。⁷ 採用戡亂作戰的策略於焉奏效，但此時美國於一九六九年到一九七二年都在忙於將九十%的兵力從越南撤出，根本無暇顧及艾布蘭的戰略。到了一九七五年，美國完全撤出越南，西貢落入北越之手，美國軍方則花了二十五年時間，想要忘掉這一切，就當沒發生過。

令人不禁感到疑惑的是，要是早一點把魏摩蘭拉下來的話，情況或許會不一樣。為什麼最高層的晉升系統要花四年那麼長的時間才想到魏摩蘭並不適任？回想美國內戰也是打了足足四年之久——從一八六一年四月到一八六五年四月——林肯總統晉升並拔掉一堆指揮官，直到最後找到格蘭特為止。歷史學家的共識是麥克萊倫對於北方聯盟的建軍頗有貢獻，但在戰鬥中指揮部隊卻是過於躊躇不前。格蘭特就沒有這個問題。更重要的是，林肯並不吝於給格蘭特機會。同樣地，當年美國投入第二次世界大戰，整整四年作戰期間，美國陸軍參謀長馬歇爾上將撤換了近四分之三的師長及軍長，外加五百多名上校軍官。⁸ 然而，當詹森總統手執統帥權之時，精心規劃的晉升體系已由國防部長麥納瑪拉建置完成，魏摩蘭因而得以留任。

不實的安全

美國陸軍少校柯里潘尼維奇(Andrew Krepinevich) 是新一代軍官當中最先大聲疾呼，要求必須牢記越戰教訓的人士之一。傑夫(Greg Jaffe)和克勞德(David Could)在他們的著作《第四顆星》(*The Fourth Star*)一書中描述美國陸軍從頭至尾是多麼想要對那場衝突的教訓充耳不聞，而柯里潘尼維奇的傳奇案例則是堪稱一絕。這位西點軍校畢業生接受招聘回母校社科院任教，其後發表了他的博士論文，標題為《陸軍及越南》(*The Army and Vietnam*)。該書痛陳美陸軍在戰爭期間僵硬刻板的準則文化，大家對他的批評莫不鼓掌叫好，但陸軍則認為這本書是一個威脅，不但策動一名退役將領在戰爭學院的期刊上猛烈回擊，更把他列為黑名單，以院長的名義下令禁止他在軍事院校中表達意見。裴卓斯事後承認對付柯里潘尼維奇的舉措確實造成困擾，同時也引發寒蟬效應，不敢對陸軍的正統性公開對話。

一九九〇到一九九一年波灣戰爭，令人較以往更加容易遺忘戡亂作戰。依據明確的鮑爾準則，美國花了數個月的時間來組建一支大規模的聯盟部隊與龐大的後勤作業能量，讓自家軍隊完全就定位之後，接著發動一波貨真價實的閃擊戰，攻擊占領科威特的伊拉克軍隊。地面部隊戰役於一九九一年二月二十三日開打，作戰全程持續了一百小時。伊拉克部隊慘遭擊潰，而美國在傳統戰鬥方面的絕對主導力也讓全世界刮目相看：更好的武器、更好的戰略、更好的指通力、更好的軍人。接下來，一切彷彿按照五角大廈對於戰後的安排喜好，一九九一年三月初，五十四萬名美軍部隊開始從該區域向外部署。

一九九〇年代初期，美國在索馬利亞內戰期間致力協助難民的行動舉步維艱，由此可以見得傳統戰力並非所有場域的萬靈丹。另一場更大規模的維和干預行動同樣出現在一九九〇年代，逾二十二萬美軍部隊進駐波士尼亞，外加其他各國參與行動，情勢依舊相當艱困，但其後總算在一九九〇年代晚期獲致成功的結果。維持現狀的作法看似運作良好。諷刺的是，到了二〇〇〇年美國總統大選期間，小布希的顧問指稱柯林頓總統所採取的是一種「國家建設」戰略，小布希在選舉造勢場合中對此大加撻伐，並宣稱如果他當選總統，他將讓美國軍隊在直接危及國家安全利益的危急關頭，聚焦於戰鬥且贏得戰爭的勝利。這個說法正好呼應了傳統軍事對於特種作戰及戡亂作戰所抱持的敵意。

等到小布希宣誓就任總統後，他的新任國防部長倫斯斐從正確的方向開始著手軍事轉型工作，讓部隊具備更精簡、更快速的戰力，減少部隊的運用，同時擴大科技的應用範圍。從定義而言，戡亂作戰的要求是讓部隊更加高度集中於科技的運用，並且與居民更加融合，但是就人們普遍的認知而言，戡亂作戰在二〇〇一年初期隊還處於啟蒙階段，距離九一一攻擊事件的發生也只有半年時間而已。

儘管相衝突，但還是有很好的理由入侵，甚至在二〇〇三年三月十九日占領伊拉克，不過這些行動絕大多依賴表現優異的聯軍部隊，成功地將海珊政權拉下來，並且迅速恢復秩序。建立伊拉克民主制度和推動阿拉伯之春乃當初支持發動戰爭的人士所想要看見的結果。但布希政府預期，入侵行動將會非常迅速，而占領的時間也會非常短，大約會花掉美國納稅人五百到六百億美元左右的稅金。倫斯斐及其幕僚低估了伊拉克的情勢導致陷入泥淖，但還有人開玩笑地表示這絕對不會

重蹈越南的覆轍。畢竟嘛，這裡是沙漠，不是沼澤。即便如此，「許多高階長官對於入侵伊拉克才是明智之舉的說法並不買單」，⁹ 瑞克斯(Tom Ricks)在他的著作《澈底失敗》(*Fiasco*)乙書中這麼說到。特別是高階軍官及聯參計畫官員尤其這麼認為，但沒有人願意對於入侵行動公開表達任何關切。

國防部長倫斯斐一度大力推動改變兵力結構與任務型態。其中一個成功的案例便是取消一款稱之為十字軍的自走砲車生產計畫。從事後來看，這款武器系統如果在冷戰時期還真是個很棒的武器。倫斯斐和他的轉型哲學在這方面及其他的方案可以說都是對的。倫斯斐亦推動將現役的十個師級單位裁減為八個，就這件事而言，連他的某些副部長都對此表達反對意見。

就入侵伊拉克行動而言，當時倫斯斐和美國中央司令部指揮官法蘭克(Tommy Franks)上將進行討論，希望能以較小的兵力執行入侵行動。但正如瑞克斯所言，「剛開始的時候攤在桌上的計畫……只要求規模很小的部隊，包含了第三步兵師及一支陸戰隊遠征支隊——全部加起來，不超過一萬名戰鬥部隊」。¹⁰ 倫斯斐和法蘭克之間的戰爭計畫似乎到最後是法蘭克屈服了，而且儘管最後入侵行動依舊大獲全勝，戰後的作為卻證明是災難連連，重建措施笨拙、叛亂事件此起彼落。整體而言，除了內戰之外，便再無他詞可言。牢記此點於心，莫忘當初在二〇〇二年底及二〇〇三年初舉兵入侵之前，倫斯斐的幕僚告訴陸軍將領們，「應計畫於二〇〇三年八月之前，將占領的部隊兵力降低為三萬人」。¹¹ 事實上，美軍在伊拉克的部隊到了二〇一一年前均未曾低於四萬大軍的兵力水準。

釋出訊息

新關(Eric Shinseki)出生及成長的地方在夏威夷，他畢業於西點軍校一九六五年班，越戰期間曾兩度奉派到越南從事戰鬥任務。他曾於北約的波士尼亞任務中以四星上將擔任指揮及計畫的最高階指揮官。新關上將於一九九九年榮任陸軍參謀長乙職。新關上將在其軍旅生涯中充分展現創新思維及企業精神，遠非殘破的人事體系所產生的軍官多為不願承擔風險的平庸之才。他於一九九九年年底針對後冷戰時期的戰略環境提出轉型的計畫作為(距離小布希當選就任總統一年半前)，特別著眼於要求編組中型的裝甲車輛，以填補致命火力雖強，機動性能卻較緩慢的戰車及輕型悍馬車輛之間的戰力落差。此項轉型最終的成果為八輪史崔克(Stryker)輪型甲車，並於戰場上充分展現優異性能。此處的重點在於，諸如新關此等具有天分的軍官，還是有辦法不受人事體系的限制，終能破繭而出。

二〇〇三年二月二十五日，新關上將在參議院軍事委員會聽證會上發表的爭議性陳述將永留史冊。他被問及占領伊拉克究竟需要多大的兵力強度才夠。面對這樣的場景，在場的指揮官剛開始都支吾其詞，接著這位陸軍參謀長講出他覺得是正確的預測：「所有的戰鬥序列加起來大約需要數十萬名兵力」。¹² 這個說法是根據過去在波士尼亞的實戰經驗而來：大約五十名地方居民需要一名士兵。從事後發生在伊拉克的實際數字也還了這項說法的清白，美國派駐伊拉克的駐軍在二〇〇八年最高峰時，總兵力達到十六萬名之譜。然而，在入侵行動展開之前，國防部並沒有長期或完全占領的打算，因此認為這個數字超出太多。副部長伍夫維茨(Paul Wolfowitz)還在出席稍後舉行的聽證會時氣

憤地回應這個說法真是「不知所云」。¹³

新關在任上最後一年並未遭到解職，不過大家普遍認為他在聽證會之後已經沒有實權。這個不幸的訊息發給其他從事軍職的人一個警惕，那就是避免在有關伊拉克的議題上做出誠實的評論。另一方面，由於針對後海珊時期伊拉克將如何回應美國的駐軍做出不實的假定，美軍方在進入伊拉克之後就像被斷了腳筋似的，不但街頭的秩序並未建立起來，甚至下達給聯軍部隊的指令多多少少也有放任當地居民自生自滅的味道。倫斯斐原本於一月中旬欽點已退役的賈納(Jay Garner)中將負責監管伊拉克戰後重建工作，但當四月中旬賈尼在巴格達站在海珊宮殿的瓦礫當中跟倫斯斐通話時，他在電話的這一頭當場被解除職務。這個國家已經陷入何等混亂的地步，怎麼說也不為過。

監管任務後來交到總統特使布雷默(L. Paul Bremer)手上，由他接手擔任這個厄運連連的聯軍臨時管理局(The Coalition Provisional Authority)首長，負責伊拉克的政權過度與轉移。布雷默鑄下許多大錯。首先，他一反賈納及中情局先前的建議，甚至違背白宮原本批准的作法，代之以相當嚴厲的解除伊拉克復興社會黨員專案計畫，導致民間的社會結構瞬間不知所措，更加速瓦解了公務部門的正常運作。其次，全然不顧美陸軍阿比札德(John P. Abizaid)及其他將軍的強烈建議，布雷默直接將伊拉克陸軍完全解編。正如瑞克斯所言：「這兩道命令下達後，總計有五十萬人當場失業，更導致依靠這些收入的更多人口妻離子散」。¹⁴ 更嚴重的是，此舉加劇了原本存在族群之間的裂痕。顯然，這些激進決策讓白宮及國防部大感震驚，但這都無所謂。傷害已經造成，布雷默繼續留在他的職位，而且再一次，美國的軍官們覺得他們承擔了後果，卻沒有賦予他們控制整個混亂局面的責任。

越戰陰影復活

還記得「美國總在計畫打最後一場仗」，這句諺語嗎？沒有比二〇〇三年入侵及占領伊拉克更能印證這句話的真實性了。假如陸軍能夠再打一次越戰，那麼他們一定會打算從第一天開始就採用戡亂作戰的戰法，又假如陸軍真的採用這項策略，那麼陸軍其實就會更快在伊拉克的戰爭中「贏得和平」。

儘管前有國防部長倫斯斐縮短了長期占領的計畫作為，後有布雷默擔任聯軍臨時管理局首長期間的領導無方，為多族群間的動亂火上添油，但歸根究柢還是因為在陸軍不良的人事制度之下，無法快速的汲取經驗教訓，以至於差一點就失去伊拉克的戰局。重蹈過去以傳統戰鬥方式解決動亂的錯誤——完全就是陸軍在越戰前半期所採用的方式——美軍部隊以傳統戰的策略在伊拉克境內尋找並斬殺敵人。這種策略對於政治及經濟發展根本無動於衷。為何要花這麼長的時間才能翻轉美國對伊拉克的政策？理由跟當年越戰的狀況如出一轍。唯有撤換最高指揮官時，戰略才會隨之轉變。

戡亂作戰最終能夠獲致勝利的準則，根據媒體的報導，稱之為「大軍壓境」(the surge)。這一切都要歸功於這位將領有以致之，他就是裴卓斯。但為何要拖那麼久才讓戡亂作戰策略得以落實呢？媒體其實忽略掉了存有重大缺陷的人事制度，才是讓充滿創新的戡亂作戰策略，痛苦地延宕了整整四年之久的主要原因。確切而言，探究戰略的論述相當多，其中不乏討論到某些戰略家(法蘭克、阿比札德、貝斯、桑契斯、開西、齊亞瑞利、馬提斯、邁爾斯、裴卓斯)，不過卻沒有人提及生產這些戰略家的「制度」。

的確，這套制度所晉升的某些高階將領，確實堪稱卓越人才，同時也是富有企業精神的軍官。多數觀察家都會點名裴卓斯及美國陸戰隊馬提斯將軍是名單中的佼佼人選，其後是阿比札德和齊亞瑞利，法蘭克、開西、貝斯及邁爾斯的評價則是優劣參半。但幾乎沒有人會說美國陸軍中將桑契斯是具備創新或是有效能的將領。

桑契斯，他由原本擔任駐巴格達第一裝甲師的少將師長獲得晉升，根據摩耶所言，桑契斯「於二〇〇三年六月受命擔任駐伊美軍最高指揮官，超越所有位階比他高、更資深、經驗比他豐富、能力比他強的其他將領」。¹⁵ 他在這個職位上的時間整整一年。以下為瑞克斯對他任職期間的描述：

大家都會說他是個好人，做人有些刻板，但他也努力工作、盡忠職守，並且會按照他所受的訓練行事。但沒有人會主張他是這個職位的最佳人選，或認為他在伊拉克的表現非常成功。

……他的同僚大多對他抱持的見解是他是一名很不錯的營長，但最好不要讓他擔任師長，更不用說讓他擔任軍長或是接掌全國占領軍的兵符。¹⁶

持平而論，這套人事體系算是很快就把搞得一團亂的桑契斯給撤換掉——但這點無法規避這套系統在第一時間竟提名如此不適任人選的罪責。一堆擁有豐富部隊經驗的將領正在行政職務上待命，那為何會把如此重大的任務交給桑契斯？難道他是擔任這項職位的最佳人選？非也，這點甚至沒有人想要出來辯護。桑契斯之所以能獲得這項

職位純粹是因為愚蠢至極的「公平性」或這套官僚體制的命令讓他撿到這個好運氣。剛好輪到他。

額外的戰略性錯誤已經鑄下，而文人領導高層則持續否認伊拉克正在發生動亂。最後，就再二〇〇六年大選後，小布希總統所屬的共和黨失去國務院及參議院的多數黨優勢，連同各州州長選舉也相繼失利，國防部長倫斯斐辭職下台。

小布希提名蓋茲(Robert M. Gates)為新任國防部長，這位退伍老兵擁有二十六年中情局的年資，也曾擔任過美國空軍軍官。他也是伊拉克研究小組十人團隊的成員之一，該研究小組曾於二〇〇六年十二月發表了相當具有影響力的報告，強烈建議美國從伊拉克撤軍。二〇〇七年初，美國瀰漫著一種快要輸掉戰爭的感覺，伊拉克即將成為這個時代的越南。

美國陸軍中校鮑營林(Paul Yingling)是一名曾經多次在伊拉克從事戰鬥任務的退伍軍官。他在二〇〇七年所寫的一篇評論中，嚴厲指責該為整起失敗負起責任的不僅是沒有效能的戰略，更重要的原因是「將帥無能」。

美國將領在伊拉克重蹈了越戰的覆轍。首先，我們的將領在一九九〇年代根本無力預見未來的戰鬥，並據以讓部隊做好準備。其次，美國將領沒有辦法透過正確地評估手段及方法，俾早於在伊拉克戰爭開打之前，便能獲致達成目標的政策。最後，美國將領並未針對伊拉克的衝突，將精確的評估提供給國會及大眾知曉。

……任何想要卸責給個人的解釋都無法自圓其說。越戰或伊拉克

戰事的失敗並非一名領導者、文人或軍人所造成的。不同的軍事及文人領導者在兩場不同衝突事件中卻造成了類似的結果。在這兩場衝突當中，將領們負責對決策者提供建言，做好戰備整備，卻遂行了無法達成原先意圖的作戰行動。想要了解美國究竟如何面對遭到戰力較弱的叛亂分子所擊潰，「我們必須檢視將官晉任的整體結構到底受到哪些因素所影響」。¹⁷

無論讀者是否認同把戡亂作戰的勝利當成一種卓越的戰略，實情是領導體系能否「在戰略階層發揮調適」的功能。位於陸軍戰爭學院的資深學者翁教授認為根本還稱不上調適。翁認為陸軍只專注於打仗——他稱此為「野戰部隊的陸軍」——阻礙了循不同管道的高階軍官經管發展。

升遷的基本要素

或許令人感到驚訝之處在於陸軍總是將所有現役軍官，從最資深到最資淺，排入一長列的管理名單之中。這份現役軍官名冊將決定誰有資格及何時能夠晉升。儘管依據國防軍官人事管理法案，列入候選的各階人選，從上尉到上校均有一定比例，但整體而言可區分為三個類似的步驟。第一，召開評選委員會以決定獲選晉升人員及晉升順位；第二，晉升結果將於數月之後發布；第三，獲選晉升的軍官會接獲未來將於何時授階的通告，時程甚至會有點長，通常是最資深的軍官最早獲得晉升。

每一年都會針對各階級及候選類型(依照職務領域加以區分)召開

一次評選會議，晉升評選委員會將由位於諾克斯堡的人力資源指揮部負責召開。上尉階委員會於三月召開，少校階委員會於二月，其餘依此類推。舉例而言，中校階的飛行職務的徵選是把一九九八年班的少校階列為「停年屆滿」、一九九七年班的為「超出停年」，至於一九九九年班的飛行職務軍官則列為「未達停年」。委員會的會議結果是一份依序排列的評選名單，並交由人力資源指揮部複審，接著就要提交國會核定。陸軍編號第600-3手冊說明委員會出席人員如何評估候選人員：

統一作業的各階委員會，除了上尉之外，均由各兵科提供基本晉升條件(最低標準)，各職務領域或職務專長的各项領域目的在於確保陸軍的專業技能及階級能夠依據需求達到一定的平衡。相關建議事項係考量兵科、軍職專長及職務領域的適任標準、是否具備擔任更高階的工作和整體的人格特質。相關因素包含：

- (1) 績效表現。
- (2) 實踐陸軍價值。
- (3) 專業度與專業倫理。
- (4) 操守與品格。
- (5) 派職紀錄及專業發展。
- (6) 軍事體態與體適能。
- (7) 態度、貢獻與服務。
- (8) 軍事及民間教育與訓練。
- (9) 對士兵及家庭的關照。

……各階委員會都會收到來自陸軍部長所下達的指導備忘錄，針對評選程序給予作業指導。備忘錄的副本會隨委員會的評選結果核定及公告時，一併抄送給軍官團。¹⁸

當每個大約由十二名委員所組成的委員會召開為期約兩周的委員會時，一整袋的資料檔案就等在那兒。每份檔案資料都會包含候選人的個人照片、針對各項職位上的一系列考評報告，外加各種履歷及佐證資料。基於時間限制，與會委員只有一到三分鐘時間來審視每一份檔案資料。這樣的時間只夠大略瞄一眼每份考評報告的第一行及最後一行。陸軍退役上校威斯特納(Scott Wuestner)告訴我某些我從別處聽來不下百次的事情：晉升委員會傾向「自我挑選」，他們比較中意的是那些跟他們相似的人。威斯特納說到，「舉例而言，我們的職務分類編號第五十九號的軍官(戰略規劃及智庫)晉升上校的比例最高，但直到最近，從來沒有人晉升至將官」。¹⁹

「只要我活著，就可以晉升到中校」，這是近十年來流傳於軍中的普遍認知。誠如威廉斯(Cindy Williams)在二〇〇八年的一篇文章中表示：

如今陸軍的現役軍官大約還短缺二千七百名上尉、少校及中校……。為了彌補這個斷層，陸軍已經開始提高晉升率，從上尉到上校皆然。通常上尉晉升少校的比例約為八十%；到了二〇〇五年時，晉升比例已經攀升至九十八%。同樣在二〇〇五年，晉升中校的機率也激增至八十九%。²⁰

依循特例而獲得晉升的軍官屬於「未達停年」，這就等於是跳過小學直升國中的意思——只有優秀中的優秀才能做到。想要「比未達標準更早」獲得晉升的機會就更是少見中的少見，而顯然這會延伸到上校階級。從這樣的機率來看，獲選晉升的人看來都是菁英分子，但這個機會仍然遠低於完全志願役所能做到的範圍。大部分停年已滿的軍官，被視為人海中的平庸之才，即便採用未達停年就能獲得晉升的做法，沒有人能夠在服役十年的時間點就能晉升為將官，甚至是二十年也不能，因為各階都有停年限制。就陸軍而言，假如近半世紀大多數表現優秀的軍官都站出來，那麼晉升將軍的服役年限不會低於服役滿二十三年，年紀不會低於四十四歲。相較之下，亞歷山大在三十三歲撒手人寰時，便已征服完當時已知的世界。

不幸地，近來高晉升率意味著陸軍將於文化層面經歷一段兵力水準降低的艱困時光。此外，還有另一個更嚴重的問題。其中之一便是晉升是一條單向道路。就算軍官晉升至超出其能力範圍的位階，也無法再讓他回到他原本可以發揮所長的職位上。相反地，他會被塞進某個「較不重要」的職位上，直到他退伍為止。

這樣的制度將所有軍人全都放進委員會之中，晉升的方式則全然採取評選方式辦理，整個評選程序顯得問題重重且相當特殊。美國每年有近千名軍官候選，其中只有三十五至四十位能夠獲選晉升准將。該晉升委員會由十五名將軍組成，並由一位四星上將主持。

麥瑪斯特奇遇記

塔阿法位於伊拉克北方，是一個擁有二十五萬人的城市，其中什

葉派與遜尼派參雜其中。這是一座據聞聖經曾兩度提及的古老城鎮(名為Telassar)，到處都有西元前七千年前的古蹟。這座古城幾乎在占領的美國占領的第一時間就變成叛亂組織的基地，在二〇〇四年針對此區域所發動的攻擊也招致臨國土耳其的不滿。研究伊拉克戰事的人大多對以下故事情節相當熟悉，伊拉克的塔阿法之所被視為一個轉捩點，完全出於第三騎兵團於二〇〇五在此地所採取的作為。瑞克斯形容該團當年在麥瑪斯特上校執掌兵符期間的轉型工作，成為他的大作《澈底失敗》的最終篇章裡唯一露出一道曙光。

麥瑪斯特二〇〇四年六月於科羅拉多卡爾森堡接任第三騎兵團團長，當時距該團在伊拉克西北方從事部署任務大約還有一年期程，此時該團便已經開始採用戡亂作戰任務的戰術：保護地方居民為優先、善待所有人、了解當地語言。麥瑪斯特同時解除了某位不相信戡亂作戰思維的營長職務。其後部隊開抵伊拉克，麥瑪斯特將攻擊深溝壁壘的叛亂分子時程向後推延，耐心地先將支持該城的外圍網絡逐一瓦解，並恪遵「清除、鞏固、建設」(clear, hold, and build)三大最高指導原則。他也制定了善待受拘禁人員政策，甚至為了消除虐囚事件發生，還對受拘禁者進行問卷調查。麥瑪斯特知道，長期而言，虐囚將加深仇恨，繼而導致不利於部隊的情勢，甚至對未來的美軍部隊發動攻擊。他先安排和遜尼派的領導者會面，誠摯地為美國先前過於粗暴的作為表達歉意，但也警告合法抗爭的期限也已經結束。在完全將該城用土堤(設下障礙)包圍起來，控制及監視該城舉動之後，麥瑪斯特耐心等待。「最後，在歷經四個月的準備階段後，麥瑪斯特下令發動攻擊」，瑞克斯如此描述。「等到進城的時候，他們只遭遇到零星的攻擊事件」。²¹

同年十二月，麥瑪斯特的名字列在准將的候將人員名冊當中。他

在塔阿法的事蹟已經讓五角大廈對他印象深刻，小布希總統更於二〇〇六年還親自對他的事蹟加以表揚。令人感到意外的是，當晉升委員會的會議結論公告後，麥瑪斯特竟未名列其中。當下一次會議於二〇〇六年底召開，二〇〇七年公布時，麥瑪斯特再度落榜。²²

即便麥瑪斯特的戰法被納入準則，嚴守晉升程序實際上等於是在懲罰他。卡普蘭在二〇〇七年八月的《紐約時報》中，針對此現象發表了一篇深具影響力的專欄文章，並於一年後在SLATE.com網站中加以更新：

當我在去年夏天報導一則有關陸軍基層軍官和高階軍官的緊張關係時，接獲十餘名中尉及上尉向我表達他們因為麥瑪斯特的晉升案遭到駁回，內心感到強烈的不滿(他們並非受到我的推波助瀾)。他們認為這表示高層根本對於獎勵表現優異的人根本毫無興趣。有更多的上尉軍官把這當成一種跡象，正在考慮是否要就此離開軍中。²³

提福曼也在二〇〇七年十二月《華盛頓月刊》發表的論述中，針對留營危機提出警告。他在文章中寫道，當升未升的負面效應正在發酵中：

正如我所遇到的許多年輕軍官，卡皮諾斯和莫瑞對於這位麥瑪斯特上校的經歷尤其感到憤憤不平。麥瑪斯特曾在沙漠風暴中榮獲銀星獎章……。當二〇〇六年伊拉克其他地方的情勢都已經惡化時，塔阿法城相對顯得平靜許多，小布希還親自到訪以示勝利成

功。儘管有這麼多建樹，麥瑪斯特還是兩度從晉升准將的名單中落榜。卡皮諾斯總結到，「基層的年輕軍官們看到一位令他們景仰的楷模——既聰慧又成功——然而他們看到的卻是他在晉升的這一關吃了悶虧。假如他沒辦法掛上一顆星，假如好事沒有降臨在他身上，假如回饋他的傑出表現只能停在某個點——那麼優秀的人不免要問道：『這是怎麼回事？』」²⁴

二〇〇八年夏天，卡普蘭興高采烈地恭賀麥瑪斯特最後終於列名准將晉升名單，而跟他一起列名其中的人還包含了許多具備創新及非傳統路線的上校軍官，例如麥克法蘭(Sean McFarland)，他也運用了戡亂作戰策略弭平了發生在藍馬第(Ramadi)的動亂，並激勵了「安巴覺醒」(Anbar Awakening)運動。卡普蘭注意到，「這正是為何當裴卓斯被提名擔任該年度晉升委員會主席時，許多陸軍軍官都為此感到振奮不已。這真是相當罕見，一名指揮官還在前線打仗，就把他從戰場叫回來，要他承接這項任務」。²⁵ 確實如此，裴卓斯那年督導晉升委員會確實有所助益，正如其他成員也有做出貢獻，僅在此列舉諸如齊亞瑞利上將、麥奎斯特上將等人。

卡普蘭所不知道的是，麥瑪斯特其實曾經第三度從名單中剔除。原本委員會是由陸軍副參謀長主持，但是當晉升名單呈報到新任陸軍參謀長凱西(Casey)上將時，他否決這份名單，並破例下達重新召開委員會的決心。這就是為何裴卓斯會從戰場上被叫回來主持新委員會的原因。

有些人會質疑，晉升體系是否發生了什麼嚴重的錯誤，不然怎麼會把正在酣戰之中的野戰部隊指揮官從半個世界之外拉回來，要他主

持文書工作。但答案正好相反，此舉才是非常正確的作法。納孔對我解釋道：「重組委員會，最終並評選出麥瑪斯特及麥克法蘭的重要性，不言可喻；此事非比尋常」。²⁶ 其所代表的意思是，常規作法如今已經不合時宜了。

選出四十位非比尋常的軍官，讓他們晉升准將是否將成為一個分水嶺？我並不這麼想。就某個重要時刻而言，確實如此。但核心體系卻還是牢牢在原來的位置上，而想要不再陷入這套不想改革的遊戲規則，似乎也不太可能。

除此之外，別忘了麥瑪斯特的經管曾被拖延兩年，而他在其後的派職上也沒有落在傳統的黃金指揮職務上。²⁷

完全志願役部隊的晉升作法

有人認為軍方晉升體系已經在相關限制條件下達到最佳的境界，我對抱持這種觀點充滿同情之意，因為堅守這種觀點的軍官大多已經花了大半輩子的時間設法讓委員會的運作盡量順暢。問題並不在於如何讓缺點獲得最佳的改善，而是問題就出在限制本身。為何會有年班的限制？為何要把績效考評變得誇大不實又毫無意義？為何沒有回役的管道？從軍中內部一路培養的軍人根本不知道其他的事。有別於軍方這個龐大的自給自足體系，外面的世界根本不會把晉升跟派職一分为二。當一個人受聘到花旗銀行，或是到美國勞動部擔任高階主管職位，他們的晉升和派職都是「同時生效」。

陸軍(包含空軍、海軍、陸戰隊、海岸防衛隊)晉升程序採行的是限定資格的作業模式。官拜上校的軍官合於擔任特定的上校職位，不過這

樣的順序要先倒退幾步，因為現役軍官同樣必須符合晉升的某些特定訓練要求，以及沿著黃金路徑的關鍵職位歷練。換言之，它們必須為符合而符合。他們必須具備聯參職位的經歷；他們必須具備國內專業軍事教育的學歷；他們必須具備指揮職的經歷。因此問題在於：這一切究竟所為何來？

考量第五章所列舉的完全志願役部隊這個替代選項。指揮官對於直接向他們負責的軍官完全擁有選用權限。人力資源指揮部及晉升委員會的人力及作業程序當然會有所精簡，但不是消滅。完全志願役部隊會將他們重新鑄造為晉升的「資格審查」委員會，而非晉升的「評選」委員會。某些必要的資歷還是得納入委員會的考選資格當中，例如專業軍事教育、聯參職務及其他必要項目，但指揮官將擁有更多迴旋空間，讓他可以選擇他所定義的最佳人選。至於候選人的部分，在完全志願役部隊的制度之下，合於擔任營長職務的人並不表示他們立刻就會擔任營長職務。候選人必須申請擔任此等職務，而且在許多情況下，他有可能連續好幾年都沒被選上。

舉例而言，二〇〇五年晉升委員會起初跳過麥瑪斯特，偏向選擇他以外的四十名同仁的情況可以改為讓麥瑪斯特雀屏中選，不過是跟其他一百三十名候選人一起具備晉升准將資格。接下來就要進入派職的程序，直到他們派任新職務的那一天同時掛上這一顆星；這部分會在下一章節中詳述。再也不用按人頭排隊或排定晉升日期。因為在現實的世界中，擔任執行長的人從他搬進執行長辦公室那天起，就是這個身分了。

降階的作法就更簡單了。假如一名准將在完全志願役部隊制度之下表現得不理想，我們可以想見他(她)會在幾個月之內就會被迫離開

職位。依據規定，表現不佳的軍官可以先在閒置位置上待上兩個月左右，讓他們有尋求新職位的過度緩衝時間。如果找不到適合他們現階的相關職位，他們就有必要應徵較低階的職位或是選擇退伍。再次強調，這是現實世界的運作模式。一位財務公司的副總裁如果找不到對等的職位，也會願意接受年資較低的職位(事實上，民間企業講求的是實力，而非年紀)。放眼望去，這種情況比比皆是。

我比較相信採行完全志願役制度，二〇〇四年到二〇〇六年期間，美國在伊拉克軍隊就不會因為戰略上的遲滯不前而受盡折磨。在完全志願役部隊的彈性制度之下，年輕優秀的基層軍官很快就會獲得晉升，而笨拙的人要嘛不會得到晉升，再不然就是很快地被晾在一邊。但歷史無法以假設的方式回推評斷。就此而言，我們甚至不能確定，我列舉這一大串戡亂作戰的例證，是否可以當做未來戰爭的經驗教訓。我們唯一能夠說的是，官僚制度之下意識形態的偏好往往會對創新思維造成傷害。有別於人力資源指揮部令人感到窒息的作法，完全志願役部隊的晉升與資格作業模式，將有效取代現行嚴格晉升制度所依循的官僚偏好。

強制

可想而知軍隊是一種計畫性的社會。但其實就像家庭、大學，還有教堂，幾乎皆不脫自由的市場邏輯架構。¹

大衛·瓦許，《經濟的要角》

責任、榮譽、國家，這是為國家穿上軍裝的男女官兵，有別於他人所共同分享的一套價值觀。此等價值至關重要且深具意義，但我們都知道其所代表的並非僅止於有形的勇氣與團隊合作，更是通往目標的手段。尤有甚者，軍人受到「軍隊大於自我」的感召而獻身於更高境界。

各軍種軍校生從就讀軍校開始，就要熟背許多名將及政治家的經典語錄，作為價值教育的起點。其中有一條來自李將軍的語錄這麼說到：「責任二字於焉成為英語至高無上的字彙。汝當竭盡所能，忠於責任。汝當知盡責永遠不為過，切勿妄想少盡責」。這些暗示著每個人都有義務的語彙，引發有關個人自由的疑慮。這並非過度簡化的說法，然而一旦宣誓就職，他(她)所須接受軍事指揮鏈的各種命令就變成是

法律上的義務。體制的價值強調創新是作戰架構的骨幹，這點毫無疑問，但最終極目標則是服從指揮。

本章將檢視美國軍隊當中價值所形成的緊繃關係。我接受大部分的傳統價值，但並非全然適用於軍隊所具備的「專業」，而且顯然跟開創更具備企業精神的人事體系格格不入。人事體系加以改革後，排列不同價值之間的優先次序勢在必行，而我所提議的完全志願役部隊是其中一項即將出現的改革。這項改革方案的基礎則是來自一九七三年的「全志願役部隊」轉型經驗。

針對我所提倡的以市場為基礎的改革方案，大多數批評幾乎跟一九六〇年代呼籲終結徵兵制度的支持者所受到的批評，如出一轍。以下將就這些辯論詳加探討，因為了解哪些價值存有風險確實至關重要。在「軍隊」的價值和「自我利益」的市場之間做出選擇並沒有所謂的風險。為了有利於思考內在價值，我們應當深入了解二十一世紀的人事規則當中，強制究竟會扮演何種角色。

哲理與價值

就定義而言，強制乃是一種規範，用以強迫另一人做出非志願的行為，是一種對於個人自由意志的一種侵犯。根據法律，強制是一種犯罪行為，其定義為迫使他人的行為限於暴力威脅之下。有關強制哲理的專論散見於多瑪斯阿奎納(Thomas Aquinas)、霍布斯(Thomas Hobbes)、洛克(John Locke)、彌爾(John Stuart Mill)等學者，亦見於一九六〇年代晚期當代哲學家的論述之中，其中亦包含諾茲克(Robert Nozick)。就最極端的形式而言，強制等同於奴役。然而，大多數政治

哲學家都相信一個法治國家在執行法律時，有必要以強制力展現公權力。²

古代軍隊強制所有年輕人都要為自己的村莊或城鎮而戰鬥，同時十九世紀的「文明」世界之中，陸軍及海軍仍以強迫的方式將奴隸及平民之類的人拉到到軍中服役。時至今日對於個人權力的尊重，特別是美國傳統文化對於此種強制的作法反彈相當大；但是不可否認的是，軍方紀律嚴明的傳承仍保有相當深遠的影響。就此處所欲探討的議題而言，吾人可以理解基於正義的理由，在一定的範圍內運用強制力的必要性，尤其是基於戰爭的理由，必然會隨著強制力度的多寡而失去某些合法地位。舉例而言，士兵從基礎訓練開始就會被要求向軍官敬禮，接受障礙超越訓練、依規定剪成特定的髮型，這些都是用以建立部隊井然有序的強制力。當一名高階軍官針對某件事「下達命令」時，士兵必須「服從」。我們體認到這些要求都是基於志願行動的基本假定，卻完全無視其根源。

某些具有強制力的法案已然逾越界線而成為不法。我們接受的教導告訴我們殺死無辜者及虐待囚犯的「非法命令」均無法理權限，而位階較高的軍官以強制部屬的作為，迫其遵從此等命令者，均構成違背職權的罪責。比這點更重要的是，我們的道德傳統與訓練要求軍人不要遵守此等不法的命令，將我們體系的高度價值置於人所具備的權限之上。

儘管軍隊大聲疾呼價值是軍隊賴以生存之道，但我所關切的是強制的傳統文化顯然至今仍存於人事體系當中。切記，我們稱美軍為「全志願役部隊」，但在實務上有做到百分之百的出於志願嗎？誠如阿奎納於數百年前所揭示，既要強制他人，又要他人同時出於自願，這是不

可能的事。除非現今的陸軍讓所有軍人都完全出於自願，否則強制就還會是貫穿首尾的主軸。讓我們姑且問到，這些強制的作法真的有用嗎？

當我們在探討人事體系時，我們看到多項元素已將志願性質的自主權與強制力共同交織在一起。派職與晉升以命令形式下達，能夠拒絕的空間極其有限。經管規劃與訓練必須依循相當嚴格的檢查點，可以變通的範圍少得可憐。還有更多項目不再一一贅述。當中央統籌的作業模式完成規畫時，強制力便成為必然的構成元素。政治學家威爾森描述所有公部門在遴聘人員的設計上，處於風險狀態下的普遍原則：

所有公務部門的人事體系都會在官僚化及專業化之間面對取捨的兩難。官僚化包含了一套規則，界定了聘用誰、這些人應如何管理，以及要賦予他們哪些工作項目；專業化包含的規則界定了聘用誰，但留給這個職缺的有關成員或他們的直屬上級相當大的裁量空間，讓他們決定要賦予這些人哪些工作項目，以及這些人應該如何管理……。在這個聯邦人事體系裡，最大的挑戰莫過於賦予過度的自主權——讓地方管理者下達決心，又同時讓實際或半專業的人自行其事³

資本主義的捍衛戰士

冷戰期間軍事上最讓人感到諷刺的地方在於，中央集權式的共產主義持續構成核武的世界末日，然而對抗這些威脅的美軍，卻始終從

根本上維持著社會主義式的組織架構。美軍的健康照顧不僅全面且免費，更是一種「義務與強制執行」。官兵去看牙醫是以命令方式下達，拖延的還會面臨懲處。薪資的支付是依據名目相當多的「級距」而定，標準則是根據服務的年資，而非功績。軍人都要學習遵從命令，並尊重嚴格要求服從的指揮鏈。然而他們所要防衛的是一個講求個人自由及自由市場的資本主義社會。相當諷刺，不是嗎？

有一項至今仍然保有的錯誤觀念在於，軍中文化跟全然賦予軍人自由選擇權的市場機制根本是互不相容的兩碼事。五角大廈似乎認為命令並非那種會從自由決定的過程中自動形成的東西；而是透過中央指揮部下達的強制作為。畢竟，閱兵分列可不是那種不用經過訓練及指揮就能做得到的軍事動作。這種強制下達的命令，感覺上讓老兵們從文化層面上對於物質的誘因充滿了懷疑的態度。這種感覺簡直就是二〇〇八年美國總統選情的寫照，當時參議員麥坎把年輕時從軍的歷練拿來跟羅姆尼的從商歷練加以比較。麥坎表示，他所受到的感召「來自愛國心，而非利潤」——多數退伍軍人共同分享的一種態度。

儘管就文化層面而言——美國軍中文化尤其如此——強調個人的選擇，甚至是個人軍旅生涯打從一開始，就要接受指揮鏈的管制。這條指揮體系會下達最終的決心與命令，其中核心任務及誰必須「拿下山頭」，沒有彈性可言。因此，就某種程度而言，「指揮管制」就像基因一般緊緊依附於軍中。當一名軍人變換部隊，他會接到「命令」。當他向單位報到並開始工作，他便是「在勤」，如果不是在工作中，他便是「解放」。當他向高階軍官敬禮，就是表示他的服從之意。

軍中文化跟市場體系互不相容，因為在市場體系中，交易的雙方都有自由選擇「是」或「不是」；果真如此嗎？讓我來解釋為何並非如

此，其論點有三。第一，此兩種文化已然融合。第二，市場強化了價值。第三，軍隊日常運作早就已經脫離強制的手段了。

第一，市場機制已然深植於軍中生活當中。假如當今的軍人再回到一九四〇年代的時光，他們就會感到相當震驚，當時的軍隊已經離中央計畫作為有多麼遠。外部市場顯然已經提供各項貨物及服務項目，例如運用合約商提供清潔打掃（還記得過去電視劇中的傻子派爾嗎[Gomer Pyle]？）、膳食供應，甚至有些作戰行動。所有的裝備都是由市場提供的，從F-14到手槍，再到口糧與皮鞋。不可諱言，基本薪資也是一種市場誘因，遑論加給與津貼。事實上，近數十年來，小型市場革命已然發生過不下百次。許多東西如今都要由官兵自己付費，而這些在過去都是採用配給的方式。別忘了大餐廳所供應的食物、還有寢具及服裝，住房就更不在話下了。

第二，把市場視為對於價值的侵蝕是一種思想上的謬誤。將「價值對應市場」的架構加以深入檢視，便可知這是一種錯誤的二分法。儘管軍官與士官兵都是基於某種服務的精神是殆無疑義的說法，但他們也有物質需求與動機，而這些也都算是他們選擇軍旅的因素。學界及部隊長久以來都能理解，許多年輕男女在志願從軍時選擇科技特業兵科的原因除了報效國家外，同時也是為了強化自身的生涯歷練。請試想：每一年，各軍種都要耗費數以百萬計的金額「行銷」軍種的價值，以利吸引最優秀的人才志願從軍。確實，支持徵兵制的人認為，徵兵體系比全志願役部隊具備更高的價值內涵。這點如今已經難昭公信了。還有其他傾向徵兵制的論述稍後還會在本章中加以探討，但價值的說法已經難以端上檯面了。

第三，服從的文化，或強制，如今已非軍方完全憑藉的方式了。即

便是在最危險的戰鬥環境中亦復如是。一位營長無法下令要他的士兵延長服役。這已非當年華盛頓於一七七六年冬季時所能採取的作為，更非五角大廈於二〇〇六年所採行的措施。軍官可以下達命令，但如果和一九七三年前的軍官聊一聊便可知，如今管理軍人的方式絕對是憑藉激勵遠多於命令。

後退或前進

當我們思考當今軍隊所採行的強制作法時，不難想見被下令投身戰場時有多麼心不甘情不願。需要採用此種強制手段的時代可追溯至戰爭的歷史淵源。誠如歷史學家柯根的觀察指出：「就像束縛，或多或少，就是軍隊的生活寫照」。⁴ 他回顧馬穆魯克(Mamelukes)——來自穆斯林國度的眾多奴隸——的慣例，它們其後經常崛起成為數個世代的統治者，但仍然「執意」保留這樣的制度。把他們想像成戰士保守思考邏輯的最極端，當卑劣的威脅衝著他們至高無上的價值體系而來時，他們便奮起對抗火石弓弩。這就是強制的傳承，至今仍在所有的軍隊中昌盛繁榮。

讓我們假設一名陸戰隊員在一場戰鬥任務中拒絕加入他的部隊，拒絕「拿下山頭」。此時該當如何呢？答案是，這時他就會(也應該)不榮譽的遭到解職。對照私部門的公司行號，這種情形就是出於自主性的受聘員工拒絕從事他們的工作。此時他們又該當如何呢？他們會遭到開除，然後在他們的履歷上留下一個汙點。總之，強制與責任其實並非交互糾結的狀態。受聘員工可以並行不悖地保有自發性與責任。

軍中至今仍然極力保有強制的地方就是派職機制。新聞記者泰格

勒訪問陸軍發言人柯林斯上校時證實了這一點：

泰格勒：鑒於陸軍逐漸成長的人事成本議題，是否軍中內部的工作市場將有助於陸軍降低或更加妥善管理其人事成本呢？

柯林斯：陸軍必須符合國會指令的要求。所謂的「內部工作市場」概念並無法於此等組織內運作，因為其首要使命就是作戰並打贏我國所從事的戰爭。我的意思是，你能想像試著將此概念套用在我們每天都在阿富汗打仗的部隊會是怎樣的情況嗎？最起碼的說法是，此事困難重重。⁵

事實是，對，我們想像得到。這位發言人的談話內容暗示著，士兵都不想打仗，如果情況允許的話，他們都想逃避。陸軍真是這麼想的嗎？近幾年來，年輕男女投身軍旅，誰不是睜著大眼，心知肚明他們將會上戰場。美軍部隊並非用強迫的方式把人拉去當兵的，因此又怎麼會有人會認為他們必須被強制接受派職呢？

假如柯林斯用另一種說法，表示相較於到阿富汗，士兵們比較喜歡被派到夏威夷，這樣的說法也不明確。大多數的消防員都會想要撲滅火災。如果國家安全處於危難時刻，大多數的軍人也是想上戰場的。就阿富汗戰場上的勞力供應不足而言，經濟學的解釋只有一個：我們並未支付的公平薪水來充實這個市場。提供正確的誘因，勞力供應就會源源不絕。

不幸地是，對抗強制的狀況總是沒完沒了。總是會有人相信是人民跟國家是密不可分的糾結關係。這樣的觀點支持著所有人都肩負著

非志願性的責任。與其推動軍隊前進，朝向更具自發性的專業軍人發展，他們寧願後退回到徵兵制度。鮑營林中校是美國陸軍大聲疾呼恢復徵兵制的人士之一，即便我認為他的想法是錯的，他的論點還是值得全面予以考量的。曾經見證過參與伊拉克長期戰爭，加諸於美國身上沉重的負擔之後，鮑營林在這份二〇一〇年發表於《武裝部隊雜誌》中所寫的評論中，呼籲再回到全民皆兵的制度：

兵役所存在的危險全然由志願役承擔，不成比例的人力來自於勞工及中產階級。美國社會當中最富有及享有特權的成員，完全從美軍各所有階級中缺席。

……因此，美國應該放棄全志願役部隊，並且回到我們過去仰賴全民皆兵及徵兵制度從事持久作戰的歷史時刻。這項策略歷經兩次世界大戰的考驗，證實擁有某些勝過全志願役軍隊的優勢。首先，而且最重要的是，此項策略要求人民參與國家安全決策，並提供國會重新獲得發動戰爭權限的強大動機。有別於全志願役部隊，徵兵制度下的義務役讓人感受戰爭的負擔能夠確實平均落在美國所有的社會群體上。其次，此項策略提供可行的方法，讓軍隊能夠擴張到充足的規模，以達成賦予軍隊的任務。有別於全志願役部隊，徵兵制度的部隊不用憑藉各種止血政策，或為了避免出現疲憊不堪的部隊，而採取永無止境的接防與換防年度部署循環作業。第三，徵兵制度更能讓軍方選出從事今日戰爭最需要的技能與屬性。⁶

假如我們特別詳加細究，便可知鮑營林呼籲的是公平和對等，而

他所偏好的機制是透過強制的手段，確保大家都能對等地分擔戰爭所帶來的負擔。然而奇怪的是，他的論述中提及有關止血政策並不公平的說法(否決軍人在役期屆滿時，離開軍職的自由)，其實是呼籲減少強制力，並非增加強制力。鮑營林呼籲要讓近期的志願役軍人有權利離開軍中。對此，我再同意不過了。

現在回到鮑營林一開始的觀察證實了有關強制的說法：「兵役所存在的危險全然由志願役承擔」。所以呢？這很難說是軍人特有的狀況。採礦的危險全由志願的礦工承擔，警察也有危險，照顧年長者、深海捕魚作業、收垃圾等。危險的工作不能做為奴役他人的藉口，就算這樣的奴役充分打散在各行各業也一樣。

每一年，大約有十七萬男女志願役加入軍隊行列，許多人是延長服役。對照之下，在採行全志願役部隊之前，只有十%的義務役官兵願意於兩年役期屆滿後，延長服役年限。這樣的人員更換率讓招募及訓練的成本攀上天價，並且徒耗服役時間的生產能力。根據一九九八年美國審計部所做的研究報告指出，徵兵制部隊的成本要比全志願役部隊年度預算所需耗費的成本還要多出二十五億美元以上的支出。

如果從長遠來看，這點或許是全志願役取代徵兵制度的合理觀點。我們很清楚越戰造成哪些後續效應。試問戡亂戰爭所帶來的另一個苦果，能否進一步刺激人事制度的演進呢？

美國徵兵制度

一九六六年十二月七日，傅利曼在寒風細雨中走過芝加哥大學的校園，走過數日前下了厚達一吋的雪。此時的傅利曼已經是位知名

的經濟學家，並將於下半個世紀當中成為偶像。在該年之前，他發表了其後被認為是對抗正統貨幣經濟學說的首本巨著。當年貨幣經濟學說在過度刺激下，曾引發通貨膨脹問題。不過那一天，他在一場為期四天的研討會中，隨著一些人共同致力於推翻他所認定的現代奴役：徵召年輕人參與非志願的兵役。

珍珠港事變二十五年後，一位名叫塔克斯(Sol Tax)的人類學家在芝加哥大學舉辦了一場經濟學家的研討會，傅利曼以教授身分出席該場研討會。受邀出席學者共計七十四位，「這些學者每位都曾經針對徵兵制度的正反兩方意見發表過聲明或論述」⁷而且還向大眾表達自己的立場。全國各校區都在舉行示威遊行活動，抗議選擇性兵役(Selective Service)體系，而抗議活動的強度也隨著越戰衝突迫使成千上萬的年輕人一批又一批地投入軍營，完全違背他們的意願。身處白宮的詹森總統也感受到越戰的情勢有迅速升高的趨勢。

研討會的場域中，傅利曼對於其中一位教授的見解特別感到印象深刻，這位經濟學教授是一位盲胞，名叫大井。「我參加過不少研討會」，傅利曼後來在憶敘時寫道，但「從未見過像這次研討會這般對與會學者產生如此戲劇性的影響。研討會剛開始的時候，曾做過意見調查，近三分之二的與會者表態支持徵兵制；直到研討會結束時再做一次意見調查，近三分之二表達反對徵兵制的立場。」他把這樣的結果歸結於大井在演說中發揮關鍵性的影響力，以創新的思維，將預算及經濟的成本加以區分。在大井隔年所發表的報告中，他預估徵兵制所造成的經濟損失大約十億美元(換算二〇一二年的幣值則為七十億美元)。傅利曼成為力反徵兵制度的代表性人物。當時他已經是一位知名的自由派學者，辯才無礙的他亦將於其後數十年更加出名，主要是因為

他對貨幣政策及宏觀經濟的精闢洞見。但一九六〇年代的人或許對他記憶最為深刻的是這位直言不諱的保守派學者對於強迫服役的反對立場。

徵兵制度在人類史當中由來已久，或許從有人類開始便已存在。就普遍的認知而言，這在任何社會群體當中，屬於年輕人不可或缺的一種責任，從封建制度的領地，到當今的民主社會皆然。誠如羅斯特克(Bernard Rostker)及葉(K. C. Yeh)在他們珍貴的紀實大著《我要你》(*I Want You!: The Evolution of the All-Volunteer Force*)所言，美國的徵兵史是一部有關責任、義務及自主性的哲理對抗故事集。華盛頓認為，在獨立建國的革命戰爭期間，徵兵是一種「無法苟同」，卻有其必要的措施。誠如他在一七七八年初致大陸會議(Continental Congress)的公開信中所言：「志願役的徵募似乎完全不可行，用盡所有能給的優渥賞金與想得到的各種誘因，全都徒然無功」。⁸ 所以鮑營林是對的，美國建國國父確實在戰後認為，全面且強迫性的兵役是一種義務。確實如此，這個想法後來也編入美國憲法當中(第一條，第八節)，認同全民皆兵，並對職業軍人抱持敵意。不過這個想法並不適用於所有美國人，實務上也證明並不適用。正如法國政治學家托克維爾(Alexis de Tocqueville)於一八三〇年代旅途中的記敘：

美國可沒聽說過什麼徵兵制度，人們從軍是因為豐厚的獎金所誘。美國人民的想法與習性對於強迫性的徵募是如此地反對，我不認為法律會允許這樣的行為。⁹

同樣的道理也在美國獨立戰爭八十年後獲得驗證。首先發起這

項措施的是內戰期間的南方邦聯，然而此舉極不受到歡迎，而且在各州反對聲浪中無法通盤實施。徵兵措施在北方則是由林肯總統於一八六三年三月簽署，並成為美國史上的首次記錄。但是此次簽署事後證明是一場災難，並導致波士頓、紐約及其他各州發生嚴重的暴亂。富有的應召人員可以花錢買到緩徵，這樣的巧門招致怨聲四起可想而知。儘管徵兵法引發的暴亂讓民選官員被迫提高賞金及薪餉，但最終也只增加了一些少得可憐的軍人加入北方合眾國。

美國對於義務役徵兵制度的重大態度轉變肇始於一九一七年美國參與第一次世界大戰。當時威爾遜總統就跟華盛頓一樣，並不願意採用徵兵制度，卻又覺得有此必要。就在國會發表聲明對德國發動戰爭的當天，威爾遜提出徵兵的請求，其後並於五月十八日通過《一九一七年徵選兵役法案》(The Selective Service Act of 1917)，並延續至一九一八年戰爭結束。這個構想一時之間就跟戰爭變得相當普遍。該法案本身有個相當精明的設計，那就是提供了相當程度的公平性，亦即要求所有身心健全的成年男子均須登記兵役(約有二千三百九十萬完成登記)，但只有一定比例的人員會獲得徵選(戰爭期間約二百八十萬人)。緩徵適用對象為就讀大學或育有子女的男丁。

一九四〇年九月之後，徵兵制基於預期將有可能參與第二次世界大戰而再度獲得授權，並且再度將重點置於強調有必要制訂一套能讓大家做出均等犧牲奉獻的體制。針對誰將接受兵役徵召的公平性是不可或缺的一部分，解決的方案就是透過國家舉辦的抽籤制度。儘管戰爭僅持續了四年，徵兵制變得越來越不受歡迎。曾經參加第一次世界大戰的杜魯門總統支持半徵兵制度——進行普遍性的軍事訓練，但不服兵役——這個構想對國會或人民都沒什麼吸引力。到了一九四七年，

杜魯門總統終止徵兵制度，但軍事薪資並不足以吸引大眾投身全志願役部隊。其後，美國與蘇聯緊張情勢逐漸升高加上韓戰爆發，徵兵制於一九四八年再度實施，並成為長期制度。

即便選徵兵役在其後的十年間持續執行，但緩徵卻於一九六〇年代變得相當普遍，接獲徵召的兵員僅需最基本的理由便可讓自己免除兵役。毫無疑問，種族及階級差異出現於地區的徵兵單位之中，為發酵中的不平之心憑添怨懟。五角大廈實際上針對轉型成為全志願役部隊進行研究工作，係一九六四年在國防部長麥納瑪拉指導下展開。該研究的經濟研析組組長就是全志願役部隊的支持者大井教授。不幸地，能夠吸引足夠的兵源加入志願役的必要增額預算並未獲得國防部背書，於是就此塵封。

一九六六年，重新授權採行徵兵制度的決議懸宕於國會當中，學生抗爭事件持續湧現升高。同年七月份，詹森總統以行政命令提名成立一個顧問團，針對徵選兵役制度進行改革作業。到了十二月，國會也提名組成一個顧問小組。這兩個小組均對全志願役部隊的構想均表達反對意見，僅同意少部分實施。詹森總統於是指示麥納瑪拉籌組一個規模更大且更正式的任務編組，研議改革徵選兵役制度。至此，改革的氣氛在經濟學界引發了論戰。

不一樣的英雄

二十世紀中期，軍方的態度是強力支持徵兵制度，同時對於全志願役部隊抱持相當深的疑慮。當全志願役部隊在越戰達到高峰期間審慎加以研究時，美聯社報導，「關鍵的國防官員認為，總統任命的委員

會提出全志願役部隊的構想將是一個不切實際的提案」。¹⁰ 這樣的態度使得落實全志願役部隊的期程延宕數年之久，並導致某些破壞行動即便在成為法案之後還在持續進行。然而，並非所有軍人都覺得徵兵制度是合於情理的作法，其中還有令人驚訝的重要人物支持推動改革。在這些人當中，其中有一位年輕的國會議員，他便是來自伊利諾州的倫斯斐。另一位則是共和黨的總統參選人尼克森。

倫斯斐議員曾經於一九六六年未出席在芝加哥舉辦的那場研討會，他的立場就是在當時做出改變。即便當年他還是一名年輕的國會議員，同時也並非國防委員會的成員，他還是對於短時間內進行軍事變革公開表明他的態度。他於一九六七年公開要求國會針對是否延長徵選兵役制度進行表決，並「表明他的態度是傾向建立一支志願役軍事部隊」。¹¹ 接著和來自密蘇里州的共和黨議員柯提斯(Thomas B. Curtis)聯手提案推動立法。

就像命中注定般，總統候選人尼克森提名一名哥倫比亞大學的副教授安德森(Martin Anderson)擔任他競選陣營的研究部主任。安德森幾乎立即就表態支持全志願役軍隊，並於一九六七年四月提出備忘錄做為推動的第一步。尼克森跟他的顧問來回討論這個構想，直到秋季終於覺得這個方案可以向大眾宣告。十一月，在威斯康辛大學的造勢場合中，他做出宣示：「我們需要的並非廣泛的徵兵制，而是專業的軍事隊伍。我國必須朝向志願役軍隊邁進……。」¹²

尼克森於一九六九年當選後，他立即授權改變對於越南的政策方向，同時也要求人力政策進行變革。他的越南化政策意味撤出美軍部隊，同時增加地方部隊的支持。到了一九七三年，越戰正式宣告結束(儘管西貢其後還拖了兩年才淪陷)。奇特的是，這個時程恰好開始推動美

國徵兵/全民皆兵制度轉向全志願役部隊/專業軍力方向發展。

尼克森敦促新任國防部長萊德(Melvin Laird)要盡速推動全志願役部隊的進程，但萊德卻表現得步履蹣跚。儘管支持全面終結徵兵制度，萊德也體認到政治層面仍有必要加以說服，這可能要花點時間。萊德某個程度來說是對的，一九七〇年八月，當美國參議院以五十二對三十六票，成功阻擋全志願役部隊法案的通過。這項由共和黨亞歷桑納州參議員高華德(Barry Goldwater)及奧勒岡州參議員哈特斐(Mark Hatfield)提出，反對的理由是，如此一來將「提高五十%的薪資給剛開始服役的軍人，而其他在役的士官兵及軍官則要大幅度增加其他的支付項目」。¹³ 反對者舉證如此一來將導致成本過高，並提出相當古怪的說法，表示成立志願役部隊將有可能對民主制度形成政治威脅。

與此同時，不到三個月入主白宮，尼克森提名一個由十五人組成的委員會，審慎研議並策畫全志願役部隊。這個委員會就是後來所知的「蓋茲委員會」。顧名思義，負責主持該委員會的主席便是前國防部長蓋茲(Thomas S. Gates Jr.)。這個十五人小組可不是內定為全盤接受改革的人選：其中五人支持志願役部隊，五人支持徵兵，另五人則為態度中立者。傅利曼是該十五人小組成員之一，他回憶當時最感到戲劇化的時刻，就是魏摩蘭上將出席聽證會的那一幕：

在[魏摩蘭]出席聽證會的過程中，他表達不想指揮一支唯利是圖的軍隊。我打斷他並說到，「將軍，難道你想指揮一群由奴隸組成的軍隊嗎？」他挺直身體，接著說道，「我不喜歡聽人家把我們愛國的義務役官兵說成奴隸」。我回應他，「我不喜歡聽人家把我們愛國的志願役軍人講成唯利是圖」。然後我接著說到，「假如他們是唯

利是圖，那麼，我，閣下，就是一名唯利是圖的教授，而你，閣下，就是一名唯利是圖的將軍；我們都接受唯利是圖的醫生的治療，我們都聘請唯利是圖的律師，同時我們也向唯利是圖的肉販買肉」。那是我最後一次從將軍的口中聽到唯利是圖這個字眼。¹⁴

經過十個月審慎的研析，經濟學家韓德森(David Henderson)在他的記述¹⁵中表示這是他從事政策工作三十年來品質最高的研析作業。蓋茲委員會向尼克森總統提出的報告中總結一項建議。十五位委員一致支持徵兵制度應該轉型，並迅速採行全志願役部隊。動搖委員會的部分原因在於，徵兵制度的研析結果指出，役男所提供的勞力是一種潛藏的稅賦。但更具說服力的論點則在於研析結果指出徵召勞力的作法助長了重大勞力資源的浪費。或者換言之，自由市場的勞力價格或許看起來成本更高，但亦將使花出去的每一分錢發揮更高的產值。

又經歷一年的政治紛擾之後，尼克森總統克服了五角大廈的反對，並達成民主共和兩黨的共識。一九七一年八月四日，眾議院通過了協商法案，決議終止徵兵制度。參議院隨後於九月下旬，以上下議院均為二比一的比率，通過同意終止徵兵制度。一九七一年九月二十八日，尼克森完成簽署，正式完成法案制定。徵兵制度徵召兩年兵役，然後於一九七三年劃下句點。

軍方幾乎立即感受到要募得足夠的兵源有很大的困難。一九七三年之後，軍隊的素質標準開始下降，高中畢業對照高中以下學歷的比例從過去七十：三十變成五十：五十。另一方面，延長服役的數字比預期的還要來得更高，兵力因而獲得強化。到了卡特政府執政期間，民主黨(掌握著行政及立法權限)內部掀起戰火，試圖將兵役制度改回徵

兵制。對此，尼克森總統寫道，全志願役部隊的實驗失敗了。但還不到一九八一年，軍隊素質的樣態發生了變化，透過當時的《國防撥款法案》(Defense Appropriation Act)終於讓全志願役部隊更有競爭力，得以招募到高素質的軍人。一九八一年度預算通過薪資全面提升十一點七%；其後於一九八二年，又通過了另外十四點三%的全面薪資提升授權。此外，雷根總統的國防小組也提高了軍隊的附加福利項目，涵蓋範圍遍及全軍基地設施乃至協助進修教育方案。

時至今日，志願役的兵役本質已經成為一種理所當然的觀念。儘管素質的標準每年都會有些許變動，部隊的素質的提升已較數十年前有相當大的差距。將近九十%士官兵如今均具備高中學歷，而擁有大學學歷者也不在少數。教育程度及智商水準也較民間的平均水準來得更高。這個事實跟當年的徵兵制度相較之下簡直是不可思議的成果。如今美國普遍對於採行徵兵制度大多抱持負面的態度。其中有一個團體對於徵兵制度的態度更是顯得相當有趣：那就是軍人自己。儘管本人針對西點軍校所做的調查中，有相當小的一部分受訪者支持恢復徵兵制(十四%)，絕大部分還是抱持反對的立場(五十七%)，幾乎比我針對其他改革制度所做的調查結果還要多出一倍。

軍官有何市場可言？

我誠摯希望全志願役部隊的轉型經驗教訓可以說得更清楚。儘管當時曾經出現衝突與矛盾，但將獲得軍人的方式轉向就業市場，確實證明要比徵兵制度更能使國家安全獲得更加堅實的保障。這個模式是否適用於軍人的派職作業呢？且讓我們誠實以待：派職市場的革命是

個進行式。海軍多年前以「航行計畫」(Project Sail)方案，曾針對士官兵進行市場機制的實驗；而陸軍針對工兵軍官以「綠頁」(Green Pages)方案測試的新市場則是運作良好。然而，綠頁並非一種核心計畫，而且看來經費似乎相當欠缺。漸次升高的革命有可能正在發生，但核心的程序仍然如如不動的卡在那裏。

此刻正是強力推動完全翻轉的絕佳契機，但由於軍方的保守本質，充分而單純地接納市場機制的派職模式，仍然遭受相當大的阻力。舉例而言，我曾在《大西洋》雜誌中發表專論〈我們為何流失最優秀的軍官〉(Why Our Best Officers Are Leaving)¹⁶，其中對西點軍校畢業生所做的問卷調查中，針對軍官耗損問題提出某些解決方案，但這樣的見解招致某些制式的反應。二〇一一年三月二十三日，瑞克斯在他的外交政策(foreignpolicy.com)部落格中，貼出四位來自華府大西洋理事會二〇一〇至二〇一一年班四名軍事成員的一封公開信¹⁷。這四名資深軍官——陸軍米勒上校、海軍卡連卓上校、空軍范格林中校，以及陸戰隊布雷庫尼中校——針對我先前在《大西洋》雜誌所發表的改革方案提出許多反對意見：

但就軍隊而言，某些地區的勞力需求難以透過市場而獲得滿足。凱恩的體系在德州的陸軍部隊，在內華達州的空軍部隊，在佛羅里達州的海軍部隊，以及在加州的陸戰隊都能運作良好。很顯然，這些地方都有充分的人口想要或能找到可接受的生活或就業方式，因此大多數部隊都可以篩選出合適的人選滿足職務上的需求。但是當這些駐地變成迪亞哥加西亞島(印度洋)、坎達哈(阿富汗)、布勒營(沖繩)馬納斯空軍基地(吉爾吉斯)、杜里空軍基地(格陵蘭)，方才所言

的模式又變得不一定行得通。這就是為何命令會比工作申請更能滿足這些需求。凱恩的模式會導致優秀的人才全都往少數最熱門的單位集中——爭取分派到南加州與歐洲駐地職務的勞力市場可能會人滿為患，而比較乏人問津的駐地，諸如韓國、巴林、阿拉斯加，就有可能無法適切達成駐軍任務。¹⁸

且讓我們嚴肅看待這樣的論點。最根本的重點在於，一旦失去強制軍官到危險地方任職的能力，他們就會一窩蜂擠往夏威夷歐胡島中央的「索菲德營區」(Schofield Barracks)，該處為占地一七七二五畝的陸軍營區，駐軍單位為第二十五步兵師。我們如果認真看待這個反對意見，其實禁不起檢驗。首先，第二十五師還有許多職缺。其次，這些單位想當然爾會部署到戰鬥地區。即便如此，假如批評的人反問那些夢寐以求的非戰鬥職務又該怎麼辦——例如，五角大廈的或總部的職缺——答案仍然是根據一個事實，那就是這些職位的勞力需求有其固定的限額。

現在來做個心理實驗。目前陸軍有三萬名現役上尉，而陸戰隊則有五七〇〇名。因此，我們想像每個月全球美軍部隊開出四百名陸戰隊上尉職缺。其中有些是飛行職缺，有些是偵察職缺，餘此類推。假設這個特定的月份出現十二個情報軍官職缺，其中有兩個是甜美的好職缺，在某位很棒的將級長官麾下工作，駐地又是陸戰隊駐地最好的地點。是我的話，我會說那個地方是沖繩，但每個人都有個人的偏好。等等，請問這是重點嗎？想像有兩位陸戰隊情報上尉職缺出缺，大家卻對這兩個職務感到興趣缺缺。就目前全志願役部隊的狀況而言，陸戰隊會用命令的方式盡量找出適合的人選出來填滿這些職缺，其後再

把這些人換掉，簡單又好用。要是有太多或太少合於這個職務的人選呢？要是他們的專長或是偏好沒有被充分了解呢（這是海耶克知識的問題）？要是一名上尉對某個職位已經失去興趣，有可能出現違法犯紀的行為，卻又不能承認他的心理狀態，因為害怕就此葬送前程呢？現在讓我們來考慮一下完全志願役部隊的作法。這十二個職缺將會被公告於 marnines.monster.com (或是 marines.craigslist.com) 等等之類的網站上。申請者可以將自己的履歷文件寄出去，同時我假設有兩個最差的選項有可能剛開始的時候完全乏人問津。但等到「最好的」職缺都占滿之後——而我不信這樣的排序是一種精準的說法，但在這個思考的實驗中，我們姑且照懷疑者的規則來進行——接下來將如何呢？大約會剩下六個軍官，也還會剩下六個職缺。或許瓊安上尉在前三個職缺中未獲選用，於是他可以繼續將他的履歷寄到另外三個職缺去。重點是，市場機制終究會讓職缺填滿。

在此思考的經驗中，沒有必要修正支付亦無需以額外補充來增加市場的深度，完全志願役部隊會讓兩者兼具。源源不絕補充的方式是讓各項職缺專長均能有相當程度的彈性，甚至及於其他軍種。何不讓陸軍情報官申請陸戰隊的職缺呢？只要某位候選人符合某個特定職缺，哪有什麼人還可以反對跨軍種的經驗呢？事實上，海岸防衛隊的少校符合某個陸戰隊職務的晉用標準，他便應具備申請該職務的自由。這不代表他可以獲得這項職務，除非願意聘用他的指揮官對他的履歷有興趣。或是更進一步，允許以往曾經擔任過軍官的備役人員提出申請。某位前陸戰隊上尉脫下軍服，花了四年前時間在民間歷練，兩年時間用來獲得電子工程學位，另外兩年到中情局任職，這樣的人不可行呢？為何一位海軍指揮官不能聘用一位後勤專家，他曾花了七年時間

在陸軍服役，另外五年時間在沃爾瑪工作的人呢？在完全志願役部隊的世界裡，十二個工作職缺大約會有五十名申請者。

軍方目前有一個完全封閉的勞動力人才庫，其中有上千個勞動力儲備人才，無論對組織的生產力，乃至對於個人的士氣，均有相當程度的貶抑作用。當陸軍發言人柯林斯被問及「軍官的內部就業市場」對照私人企業就業市場的供需邏輯時，他做出以下評論：

請你務必牢記，在陸軍當中，我們的工作並非採取商業模式及追求最終獲利。我們的工作是在面對敵人威脅時，保護我軍官兵弟兄的生命。我們依賴具備高度技術、戰術及領導技巧的專業軍官。假如我們讓軍官每隔幾年就在軍種之間轉來轉去，或是變換專業技能，那麼他們就很難獲得足夠的專精程度，以滿足戰鬥效能的需求。我並不認為這樣足以讓我們的士兵產生同樣等級的信心。就現況而言，軍官歷練滿八到九年，便可以在陸軍當中申請其他兵科的職位，目前也已經有許多軍官從事有別於原本初任官時的其他工作。¹⁹

這樣的回答，有說等於沒說。首先，陸軍所肩負的使命可能有別於Google的使命。這是個風馬牛不相及的說法。Google的任務跟冰雪皇后(Dairy Queen，冰品連鎖店)也不一樣。但重要的是，到底是強制的勞力，還是採用市場誘因與選擇的機制，更能有效達成使命。其次，內部市場機制並沒有向柯林斯所暗示的那樣，會導致更多的工作機會輪替。使用市場機制的成果在於，表現不佳的領導幹部可以更加快速賦予他其他工作，而非在該職務上準備度過艱難的三年；另一方面表現優良的軍官則可以較陸軍現階段所允許的時程，專注於某個職位更長久

的任期。內部市場機制尊敬工作者的權力，讓他們有權在適當的時機自行做出決定，而不是交給某些社會計畫人員千篇一律的時程管制。

薪資

近期而言，薪資在軍隊之中的運作模式全然沒有功績或企業領導的誘因。我針對二百五十名西點軍校畢業的軍官所做的問卷調查給予人事體系最差的評價，七十九%的受訪者給予D或F的等級。以下讓我們就三種在完全志願役部隊之下將會做出變革的事項加以探究。首先，薪資及津貼並未以功績為基礎，同時也沒有提供考績獎金的彈性。其次，負責徵選的指揮官對於薪資卻完全沒有調整的權限，以降低派職程序的強制性，並能更加貼近市場機制。第三，退休體系是一種工業時代所界定的福利計畫，這樣的作法如今已然沒有效能、難以為繼，且反企業精神。

軍人的薪資係依據不同的階級與服役年資，而訂相當嚴謹的換算基準。由於階級與服務年資有相當大的關連性，薪資的成長也就更是如此。基本薪資之外還另有「津貼加給」制度——額外的給付項目，例如地區生活成本，危險勤務工作，以及各種專業項目（飛行員、醫生、辯護律師）。沒有所謂的考績獎金，但某階段役期屆滿後，延長服役者可以獲得某些獎金。但最大的影響因素在於薪資並未連動到工作表現。最有活力，工作最認真的海軍中尉跟那些一蹶不振、最怠惰的中尉所領到的薪水是一樣的。這樣的困境或許聽起來耳熟能詳，就像這在教育體系當中也是個熱門的辯論議題——優秀的老師跟差勁的老師都領相同的薪水，這樣對嗎？

另一個跟薪資有關的主要問題在於，獎金看來相當偏重於技術專業人員，而非危險的勤務。就某個程度而言，一名負責電腦硬體的下士支領的薪資高於步槍兵聽起來是合理的，但加諸於步槍兵的戰鬥責任竟是有別以往的沉重不已。誠如卡特(Philip Carter)和威斯特(Owen West)於二〇〇五年SLATE.com發表的評論中所言：「多年來，步槍兵支領的薪水實在過低，原因是這份工作在民間找不到相同的替代職務；電腦技術人員及維修飛機機工長都能支領更多的獎金，因為民間也會競爭這樣的人才。時至今日，步槍兵可以有個選項，我們稱之為私人軍事合約，獲得的薪水是六位數字」。²⁰

尋求民間部門的承包商是一個複雜的議題，但此處關鍵的事實是他們所獲酬勞為軍人的五倍之譜。承包商的崛起說明了一件事，那便是軍方支付薪資的經濟學已然不符時代潮流。這又將探討的主軸帶回到全志願役部隊的轉型上，當志願役過低的薪資已經支付了近乎十年之久，同時也有證據指出近十年來從事戰鬥的軍人所獲得的酬勞少得可憐。一支富有彈性的完全志願役薪資體系將賦予有聘用權限的指揮官額外的薪資給予彈性，讓他們得以充實所需的各階軍人。心存疑慮的人不應天真的就此認為軍人會在市場機制中上下其手，然後要求數以百萬計的戰鬥獎金。當今任何充分而厚實的供應都會訂出公平的薪資水準。現今地面部隊薪資的合理性是令人高度懷疑的。

在現有的架構下，派職體系已經採用具有市場誘因的模式——危險勤務加給、其他各種附加津貼、提高晉升潛力，以及後續派職優先選擇派駐地——但當這些都無法奏效的時候，軍方就回到強制的做法。完全志願役部隊可以保證所有職位都不會有補不到人的狀況，除非軍官們寧可選擇退伍也不願占缺。更常見的現象會是，許多不想退伍的軍

人，卻是遍尋不著願意雇用他們去從事任何工作的指揮官。對軍方而言，有這樣的問題算是好事，但對於距離退伍期限還有四年，卻找不到職位的少校而言，這就會出現艱困的兩難局面。投資了十六年，甚至更多的時間卻得面臨退伍的損失，無疑是種不公平的對待。但這也意味著我們不能在修訂派職的過程中，未將現行的軍職退除給與方案一併納入改革。

菲克(Nate Fick)是《千鈞一髮》(*One Bullet Away*)乙書的作者，同時也在「新美國安全中心」(New American Security)擔任某中心的執行長。他於近期發表的文章中述及「現行服役二十年的退休懸崖」是一種早期時代所遺留下來的產物。²¹ 所謂支付的「懸崖」就是運用一些手段，讓人必須在服完某些限定的役期之後，才能給予全額的退撫金。就現況而言，各軍種都支付優渥的退休金給服役滿二十年以上的退伍軍人。退伍金的給與方式是按月支給相當於本俸五十%的終身俸，同時還包含終身的醫療照顧福利。

對於軍人給予終身的照顧並沒有錯，問題是懸崖制度完全就是一種強制性的不公平對待以及非常糟糕的誘因。就本質而言，綁住二十年才能領取退休金的懸崖等於強迫受聘者簽下僱傭契約。雷席爾教授稱此保留退休金的制度如果在民間將是一種違法的行為，因為根據法律，退休金保留權利的綁定年限不得超過七年半。說真的，有多少軍人會願意在服役滿十四或十五年後，卻自願離開軍中，就此放棄他們的退休待遇？退休金的懸崖是一種財務上的強制行為。

修正的方法其實相當簡單，這點還可以當做完全志願役部隊改革的起點，那就是提供定點式的退休方案，等同於按比例攤算服役年資。舉例而言，服役滿十年的軍人可以支領相當於二十五%本俸的月退俸。

這是邁向均攤計畫首先採取的第一步，對映私人企業的作法就是類似401K或403B之類的計畫方案。無論完全志願役部隊是否被採納，現行的退休方案已然變成越來越難以維繫下去的開支。到了二〇一〇年，由國防部長蓋茲所指派的「國防事業委員會」(Defense Business Board)所提出的報告是，軍職退除照顧體系年度花費將由每年四七七億美元，提高至二〇二〇年時的每年五九三億美元。

接下來的五年將是軍中人事體系改革非常關鍵的時刻。就像越戰時期的戰爭經驗引領各軍種及華府決策者思考激進的改革方式一樣。伊拉克及阿富汗的戰時壓力因而已然讓全志願役部隊所存在的缺失一覽無遺。危險之處在於，改革者以更加複雜而集中的計畫機制、大量的人力資源參謀，以及更加電腦化的配對演算程式，試圖管理這個龐大的既有勞力市場。誠如海尼教授解釋給我聽，這位空軍退役軍官及具備企業精神的專家認為上述的做法將是一種錯誤：「這個集中作業的人力資源體系在派職過程中所扮演的角色應該是資訊分享與諮詢」。²² 完全志願役體系將創造出實際的市場環境，讓配對的過程不再由第三方促成，而是讓「聘用的管理者與受聘者之間相互達成協議」。²³ 回顧本人的問卷調查中，此種市場機制的提議獲得七十六%現役軍官的支持，退役人員的支持度也接近這個數據；強烈表達不同意的僅有二%。

軍官市場機制還具備另一項優勢，亦即讓出於自願成為優先選項，並永遠終結強制的作法，而這將跟軍旅經管發展有很大的關連。你應該已能想像，市場體系如今已能以無法想像的方式讓個人完全擁有將自己加以歸類的自由。而如果按照現行的作法，軍方將每個單獨個體的軍旅發展經管，列為集中統一作業的責任範疇。如此一來，軍方試圖為軍人做出正確的決定，但個人的軍旅發展總是被列為次於軍隊的

需求。

因此，大家猜猜看：每一個軍種都自認了解單位現今的需求為何，但從現在起，十年之後的需求為何呢？根據人力資源軍官對我所做的說明，要「培養一名少校」得花十四年的時間，「但我們怎麼知道哪一種少校才是二〇二七年戰鬥環境當中，最重要的人選呢」？

戰爭機器

世界已然今非昔比。因為人們手握大權，不但能摒棄所有貧困交迫，也能毀滅人類的所有生活型態。¹

約翰·甘迺迪總統

核子分裂科技的確終結了第二次世界大戰，但誠如某些人所預言，戰爭本身並未因而宣告結束。科學家及戰略家非常確定核子武力將改變戰爭的本質，但他們無法得知如何改變。愛因斯坦，這位在德國出生的美國物理學家，在他向羅斯福總統提出的著名警訊中表示，核融合極有可能成為一種武器，並呼籲盟國在納粹能力所及之前，先行製造出原子彈。不久之後，羅斯福總統及邱吉爾首相便邀集國內的頂尖物理學家共同研製「此型炸彈」。儘管曼哈頓計畫直到一九四六年才正式完成，當時納粹早已為盟軍所征服，但一九四五年七月完成測試的結果，最終使得杜魯門總統下達決心於八月六日將首顆原子彈投在廣島，其後就在等待東京投降的期間，又於八月九日在長崎投下第二顆原子彈。其後數十年，核武末日決戰威脅歐洲及東亞各國的緊張情勢得以

降溫，以避免觸發第三次傳統的「全面性」戰爭。相反地，許多人認為冷戰直接導致除了美國及蘇聯之外，大規模地退回到最傳統的陸軍及海軍部隊。

有別於偏好刀劍的日本武士及中古世紀奴隸騎士不想面對槍砲火藥的發明，一九四五年代的軍人及政治人物極力擁抱核子武器，視其為拯救生命的霹靂手段，否則必將傳統戰爭中飽受生靈塗炭。當新墨西哥州的核子測試消息傳到邱吉爾耳中時，他的評論是：「火藥算什麼？小菜一碟。電力算什麼？不痛不癢。原子彈才是真正的第二波天譴」。²

儘管如此，要說僅憑核子武器就顛覆了軍事結構與戰略，這樣的結論可能言之過早。一九四〇年代，德國在彈道及巡弋火箭方面的領先科技可謂所向披靡。美國持續發展這些科技，並使之與電子學結合，乃至擴及核武競賽，先求製造更多與更精良的洲際與潛射彈道飛彈，其後更發展出氣燃式巡弋飛彈。二十世紀真正發生的大事莫過於此波改變戰爭型態的科技發展。一九四五年，突然現世的核能武器之所以被視為一種突然，正如其他科技進程，是因為人類對於基礎科技的嫻熟日益精進所致。技術性革命並非個別的單一事件，更重要的是，技術革命永無止境。年少時期的邱吉爾絕無法在一八九〇年想像到美國巴頓將軍率領的戰車部隊高速馳騁於沙場上，或是彈如雨下的倫敦上空。而一九四五年上了年紀的邱吉爾也絕對想不到月亮上頭會有飛行員漫步其間，甚或是非戰機飛行員，坐在內華達州某處裝有冷氣空調設備的貨櫃車裡，遙控著掠食者(Predator)無人飛行載具。

隨著軍事分析家辛格爾(P. W. Singer)在他二〇〇九年出版深具啟發性的大作《糾纏的戰爭》(Wired For War)乙書中總結道：「就在轉瞬

之間，那些原本是科幻小說的情節，如今已活生生出現在戰場上潛行、匍匐、飛行、潛泳、射擊。而這些機器還僅是這類新型[無人]技術的第一代科技，其中還有些技術就在你讀過這行字的同時，就已經成為過時的老玩意兒了」。³ 按照辛格爾所言，這不僅是一項遙控飛行器的議題。空中、地面及海上的戰爭如今正因機器人技術而發生革命性變化。本人將聚焦於此等新型戰爭機器對空軍所帶來的獨特挑戰，尤其是以飛官文化為主。不過，更大的文化震撼即將衝擊到陸軍、海軍，以及陸戰隊。

有關機器人的故事正是一個現成的範例，用以說明技術層面的主要變革，以及武裝部隊在調適能力上所具備的彈性。五角大廈的人事體系能夠跟上技術高速前進的步調嗎？很不幸地，並沒有。不僅人力資源無法適時迅速管控變化，軍職人事的經管策略也不易改變，以致於同樣無法予以適切管控。所有軍種都採用所謂軍事專長職缺或專長編號，把人像貨物一樣地塞進格子裡。定翼機的飛行員有個專長編號，情報偵照官又是另一個專長編號。當人們被認為是可以相互通用的元件時，這點有助於井然有序地安排人員，把圓形的鉚釘插進圓形的洞裡，但當戰爭的技術層面出現轉變時，就會使得調適能力慢到欲哭無淚的地步。

非得要正式的軍官才是真正的軍官？

似乎沒有人知道如何將美國歸類成一個國家，於是他們將其稱為帝國。⁴ 對我們大部分的人而言，這真是個老掉牙的話題，但相對於其他國家，美國所具備軍事力量確實具備他國難以超越的優勢。其他各國

軍費加起來的總合，也僅略微超過美國一年五千億美元的國防預算。光花在研發作業方面的額度就高達七百億美元，比起其他任何國家國防經費總和還要高。然而美國強大軍力的秘密並不在於數量或武器，而是精良的部隊官兵。誠如布特(Max Boot)所言，不同之處「並不在於人力」；而是在於全志願役部隊的人力「素質」。五角大廈一百四十萬的現役部隊跟北約、中共的二百二十萬大軍相比，簡直是小巫見大巫。「操作高科技的裝備需要長期服役的職業軍人，而非短期徵集而來的義務役」，⁵ 布特這麼說道。

美國擁有高素質的全志願役部隊，這個經驗也不是一個單一事件，而是自一九七三年以降，始終著眼在高水準勞動人力的設計及運行上，歷經數十年緩慢而持續的進步所帶來的成果。即便操作的是相同的武器系統，聰明的軍人可讓部隊的戰力倍增。不過經濟學家的看法是，較高水準的人力資源得以擲節使用勞力所需的實際資本。政治學家威爾森在他的著作《官僚體系》(Bureaucracy)乙書第八章〈人民〉(People)的篇章中開頭便說了一段有關美海軍人事專員的軼聞。當時是一九七七年，這位專員訪視某電子工程師，並對他說到，「我來此主要是為了把你的職位加以分類」。在經過一陣成效不彰的會談後，她決定這位來自民間的工程師職位不符合GS-15的薪資等級(也就是政府部門的十五職等)，並建議降兩級成為GS-13職等。這位專員不了解的是，該名工程師是全世界頂尖的魚雷導引系統專家。該單位的主管對她的見解大發雷霆，堅持並親自確認這個建議事項絕對不會被採納。換言之，運用自上而下的中央統一計畫模式將人們加以分門別類，必然會牽涉到不斷消耗管理時間。此等場景凸顯出地區指揮官和中央人事行政部門之間相當不協調的緊張關係，尤其是中央官僚機構在知識領域上所

面對的難題。地區管理者及中央行政部門均需投注時間於某個第三人，也就是實際從業人員，將其所肩負的角色加以分門別類，然而他們所投入的心力最終仍將徒然無功，甚至形同負面效應。大型組織究竟該如何將人們加以分門別類呢？還是正確的問題是：大型組織真有必要將所屬人們全都加以分門別類嗎？

假如是世界真的這麼固定而一成不變，又如果公司有相當明確的人才需求名冊，這便意味著理論上有可能將所有勞力需求的各個層面都能加以分門別類。海耶克告訴我們，此項策略在實務上注定失敗，主要的原因在於知識的難題。即便是在一個穩定不變的世界裡，每家公司和員工之間的狀況存有那些差異性，根本無從以統一形式加以掌握。讓此種缺陷雪上加霜的地方在於，環境因素事實上是變動不居的。這麼說吧：陸軍究竟需要多少射手？需要多少無線電話務兵？需要多少會講波斯語系的人？類似的答案在一九七九年到二〇〇九年間發生何種變化？

軍方所面對的根本性的問題在於，戰鬥環境的變動確實相當劇烈。最明顯的是，戰略威脅的全般狀況持續以不可預期的方式變換。非國家行為者從本質上就有別於崛起於太平洋海上的挑戰者。更重要的是，整體科技的演進較之以往更加快速，意味著非國家行為者從我們所了解的自一九九〇年升級以來，到了二〇二〇年時，將和二〇一〇年時期有很大的不同之處。試想，目前的將軍當年在軍旅生涯開始之處，鮮少有人在戰略層面上提及這些字眼：無人飛行載具(其後更常見的字眼是UAV)、奈米科技、匿蹤、記憶體，以及網際網路。

負責統一作業的人力資源部門如何在一個持續演進、變動不居的戰略環境中管理軍官的經管發展呢？答案是：沒辦法。這種作法只是

假裝做得到。我的論點在於，當科技的變換重新塑造戰場時，具備彈性的人事體系將以僵化體系所無法想像的方式回應人才需求的轉變；同時，撇開人力資源體系不談，在變動的環境中，軍官所應具備最重要的素質並非他們的專業知能，而是他們的調適能力。這點意味著晉升具備企業精神的領導者將是更高的考量因素。

為何稱為「空」軍？

我所接獲的第一份派職是擔任空軍情報軍官，跟我同住營舍的還有另外五名陸軍年輕軍官，我們在一起混得很熟。可以想見，我跟這群「乞丐兵」開的玩笑總是鬧個沒完，但我還喜歡調侃他們在沙漠風暴行動中的一百小時，只不過是接收我們空軍健兒完成數個月任務之後的成果而已。這當然只是開開玩笑，但藉此也能看出不同軍種如何看待彼此及彼此間的工作性質。裴卓斯將軍在二〇〇九年七月三十日某個美國陸戰隊聯誼會的晚宴中致詞時，說了一則笑話，逗得在場人員哄堂大笑，但也道出更全面性的觀點：

大家想想看，事實上奠定陸戰隊的另一個基礎毫無疑問就是在電視上放送無懈可擊的招募廣告[笑聲]。但這個概念可不僅是打打廣告而已。陸戰隊的傳統從頭到尾都瀰漫著一種艱苦卓絕的意志力，事實也是如此。有個故事可以凸顯這個例子。某位士兵舉步維艱地走在大雨滂沱的泥濘之中，身上背著六十公斤重的背包。他心裡想著，這真的很艱苦。步履蹣跚走在他前面的還有一位陸軍的突擊兵，他身上背著八十公斤的背包，他心裡想著，這才真正叫做艱苦。

在他前面的還有個背著九十公斤背包的陸戰隊，他心裡想著，我愛死這麼艱苦的玩意了[笑聲夾著掌聲]。然而，沒錯，就在他們頭上三萬英尺的高空中——[笑聲]他們頭頂上三萬英尺的地方有個空軍的飛行員，他頭側的耳罩迎風啪啦啪啦的飄著[笑聲夾著掌聲]。現在——我很抱歉，我不知道那是打哪來的[笑聲]——我知道他們沒有這種耳罩已經有一兩年了——[笑聲]——他飛過他們的時候，從飛行座艙往下看。「好傢伙」，他用無線電跟他的隊員說到，「他們在下方的日子肯定不好過」[笑聲]。⁶

空軍的困擾就出在他們的名字上。當年美國陸軍空中飛行隊於一九四六年成立，成為陸軍的一支戰鬥兵科。相較於空中武器而言，建軍的理念主要是基於核武力量的崛起。美國從事戰鬥並贏得兩場世界上的大戰，在此過程中從不需要一支獨立的空中武力，因此何須再第二次大戰結束時要成為一支獨立的軍種呢？「空軍」為何要稱為 air force呢？敏銳的觀察家會注意到，這是一支唯一刻意將載具冠於名稱上的軍種，但奇怪的是其他軍種也都有這種載具。海軍也有在空中飛行的噴射機和直升機，陸戰隊也有。陸軍有上千架空中直升機可以從事戰鬥、運輸及偵察任務。但如果把這支空中武力命名為「核武軍」(Nuclear Force)的話，會不會讓人感到更加混淆？

事實上，空軍命名的根源並非起於天空或核子，而是對於維持既定軍事作戰方式的某種抗拒態度。空軍的核心與精神在於創新文化，而我會擴大稱其在某種程度上有熊彼特所謂的「創造性破壞」的感覺。不幸地，空軍的名稱叫air force，這個名稱讓這支軍種肩負著不適合的角色。假如當初命名這支軍種為「創新軍」(Innovation Force)，資

訊技術的進程便不至於如此令該軍種感到如此震撼。如果當初命名為「遙控軍」(Remote Force)，那麼能夠更加深入戰場的控制技術演進，甚至距離前線相當遙遠的控制力，就會讓人更加感到順理成章。這兩種素質——遙控能力和創新能力——適切說明了何以人事體系如此需要具備彈性，我們如果回顧軍事歷史，就會更加感到合於情理。

軍事事務運作加速

蘇聯自一九六〇年代開始認真思考技術樣態的變革，世界各國亦紛紛加入此種趨勢，其後便成為所謂的軍事事務革命，或稱之為RMA。軍事史學家布特(Max Boot)的大作《浴火重生》(*War Made New*)從軍事事務革命的角度探討過去。「技術本身鮮少能夠獲致無法超越的軍力優勢」，他在書中寫到，「戰術、組織、訓練、領導力，乃至其他成效良好的官僚體系，都是讓創新發明的潛力得以完全實現的必要條件」。⁷ 第二次世界大戰期間，日本及德國均享有技術優勢——閃擊戰、火箭系統、工業管理，乃至飛機製造及其他種種——卻無法匹敵於美國及其盟友在從事戰爭的戰術作為上，所展現出來的創新能量。

我們可以想像得到，德國和日本的失敗也可以反映在其他中央集權的帝國身上，例如十九世紀時的鄂圖曼，以及十五世紀的中國明朝。當弓弩變成一種普遍，武裝騎士的喪鐘便已然響起，弓弩於是成為民主的武器。一旦發明火藥之後，騎兵隊便失去了原有的優勢。技術趨勢比較像是等化器，但與此同時，更開放的社會希望能夠以更快的速度發展技術。

布特的另一項主題則是，「創新正在加快腳步」。他把四種不同的

軍事革命加以分門別類，同時也發現各種軍事革命趨於成熟的時程也是逐漸縮短：槍砲火藥的革命花了兩百年時間（一五〇〇年至一七〇〇年），第一次工業革命花了一百年時間（一七五〇年至一八五〇年），第二次工業革命花了四十年時間（一九〇〇年至一九四〇年），資訊革命花了三十年時間（一九七〇年至二〇〇〇年）。此處所凸顯出的意涵在於，美國正冒著落後於革命曲線的風險，因為「跟上變革的腳步較之以往更加困難」。⁸ 少數經濟學家可能會提出爭辯，二十世紀美國的收入及生產製造水準每年均以二%的幅度成長創下新高，尤其是對比一八二〇年時的成長率根本幾乎是零。假如歷史的腳步持續下去，彈性在軍事這方面就變得更加不可或缺。

儘管趨勢相當明顯，但究竟帶給武裝部隊何種經驗教訓卻難以知悉。某些支持軍事事務革命的人認為，老舊載臺已無關宏旨——此處指的就是大型戰艦、昂貴的戰機、強大裝甲防護力的戰車。確切而言，某些技術所構成的新威脅已然呈現世人眼前，圓形鉚釘已經無法塞進舊的方形孔洞之中。網路安全及自動化機器人就是兩個最明顯的案例。武裝部隊能夠適切發揮的打擊力是那些能夠呈現在雷達螢幕上的威脅，而更重要的是，伊拉克的戡亂作戰經驗教訓已然確立了與敵人展開近身戰鬥的時程必定相當久遠。美國陸軍已然調適戡亂的作戰方式，因而得以運用最新的武器與干擾技術，在無線操控路邊炸彈的能力上獲致良好的成效。

重點在於，尋求裁減過時載臺不能算是軍事事務革命的重大經驗教訓；確切而言，真正的軍事事務革命是在部隊和軍官當中保持創新的精神。布特提出警告：「成功調適重大的技術轉變需要改變哪些人能夠獲得獎勵回報的文化」。⁹ 一項必然的結果則是，美國軍隊應該將

重點將聚焦於任務，而非保留載臺與官僚制度。十九世紀時的美國陸軍與海軍視工兵為次等軍官，直到發明鐵路及蒸汽動力，使得相關人才變成不可或缺；即便如此，文化的改變也花了數十年時間。未來數十年，以軍官人事管理法案為基礎的人事體系將會遭受挑戰，要求要與時俱進，而科學的領域卻會以更快的速度持續向前推進。

遙控世界的崛起

一位在戰場上指揮作戰的將領如果喜歡技術，則必能使其部隊更加強壯、快速、輕便與更加整合，但遠距擊殺的能量才是軍事技術的確切主題。弓弩、大砲、戰車、戰艦、航艦，乃至核武，其共通的特質均為指揮官的力量延伸，同時每向前一步，最前面都會有一口銳利的鋼牙。辛格爾在論著中記述，「古代的敘拉古國王西耶當時聘請阿基米德為他建造弓弩，據說當他看見成品時，不禁感慨地潸然落淚」。¹⁰ 這項發明對他釋出的信號是，傳統戰士的時代就此結束，取而代之的將是工兵。同樣的感慨也出現在陸戰隊聽到有關前述空軍那則笑話時的笑聲當中——擔心技術的變革會取代他們，或讓他們就此變得毫不相干。

另一個讓各軍種為人詬病的方面則在於軍方看來總是這麼浪費。許多批評者的論點在於「齒尾比」(tooth-to-tail)的問題，也就是從事作戰任務的戰士跟負責支援的後勤軍事人員比例。陸軍及陸戰隊的齒尾比為一比十二，相較於海軍則為一比十五，而空軍則為一比三十二。近於一比一的比例意味著更多牙齒，這看起來是件好事，但比值越低的軍種則象徵著某種程度的效能不彰。就此而言，難道空軍真的應該減少尾巴來獲得更多牙齒嗎？

我必須坦承，這項統計數字總讓我感到困惑，或許是因為回憶數十年前，當我聽到這個數據時，我是現役軍人的身分，而空軍對此感到「相當不認同」。如果目標是定在形成鋼牙——亦可稱之為「矛刺的尖端」——使其更具殺傷力或效能更好，難道不也正意味著更多尾巴也是可以接受的，甚至是更可取得呢？技術往往需要尾巴，而非牙齒，阿基米德發明的弓弩就是一例。節省勞力的技術同樣也能讓傷亡數字一次比一次還要低，這也正是低齒尾比值的優勢之一。

遙控操駕的飛行器正在將原本存在的隔閡拉得更開，即便徵候顯示，自動化機器人將在未來十年當中，對於地面部隊形成更大的實質影響力。伊拉克戰爭之前，鮮有人知道軍方甚至有無人飛行載具這種東西，但從二〇〇二年到二〇一〇年當中，此種裝備在戰鬥序列中暴增了百分之四千。時至今日，國會研究處的報告顯示，美國戰機大約每三架就有一架是無人機。總數七五〇〇架無人機當中，其中大約五千架渡鴨(Raven)歸陸軍所有，對照之下，陸軍的有人飛操戰機及直升機則約為一萬八百架。從錢的角度來看，美國國防部編列無人飛行載具的預算從二〇〇〇年會計年度的二億八千四百萬美元，到了二〇一〇年暴增為三十三億美元(即便九十二%的空軍採購預算仍然集中於有人飛操的飛行系統上)。¹¹ 至於地面部隊，聯合部隊指揮部在二〇〇五年的規劃當中預測，二十年內，戰場將出現自動化機器人，包含某個特遣部隊的編成計畫，其中真人的戰士僅有一五〇名，另外二千名則為機器人。¹²

案例一：無人機部隊

美國軍事武器「機器人的崛起」一如一九四〇年代晚期崛起的

核武一樣。表面看來，技術像是突然出現的重大發展，但此等發展在公諸於世之前，乃至之後，均有相當深厚的積累。各種形式的無人飛行器早就在戰車及飛機在一個世紀前投入戰場時便有相關構想。如今無處不在的無人機，其實中情局及國防部早在三十年前就已經如火如荼地在進行相關研發工作。現今為人熟知的掠食者無人機，最初是從一九九四年簽訂的合約展開研發工作，而簽約的廠商是一家位於聖地牙哥的公司，公司名稱很諷刺地叫做「通用原子航空系統」(General Atomics)。

每套掠食者系統均搭配四架無人機及一組單獨的地面控制站。光是飛行載具的部分大約價值一百萬美元，該型機長二十七呎，狹窄的翼展寬達四十九呎。發動機為一一五匹馬力的四汽缸發動機，搭配一組配尾掛式推力旋槳後，使得該型無人機具備持續二十四小時的飛行時間，而飛行距離則長達七百哩。未搭載武裝系統的最初型號為RQ-1型，成功於一九九五年在巴爾幹的偵察任務中，完成實戰測試及部署作業。

剛開始時，還不清楚應該由哪一個軍種負責管理掠食者無人機隊，而事實上此型機直到一九九六年才由國防部長重新分派，從陸軍交由空軍部負責維管。其後五年，掠食者號證實在監偵任務中的效能相當優異。但其回傳影像及後續由其他載具進行接戰之間產生的延遲，導致錯失許多機會。中情局內倡議無人機的人士推動採用武裝版掠食者，並於二〇〇一年完成測試及進入實戰階段，專門用來鎖定蓋達組織的首領。型號編碼MQ-1A，新型掠食者具備攜行地獄火空對地飛彈及刺針空對空飛彈的能力。

武裝化的掠食者無人機自二〇〇二年起，擴大運用於對付位於阿

富汗及巴基斯坦的蓋達組織，並執行數以百計的戰鬥任務。二〇〇二年底，六名可疑的恐怖分子——包含加伊德·薩利姆·司南·哈爾希，他是賓拉登的同夥——在獲得葉門政府同意的前提下，於葉門被掠食者號擊斃。二〇〇三年攻伊戰爭發動之前，掠食者號也應用在伊拉克上空的禁航區執行任務，並於戰後執行反恐任務。有關掠食者無人機的新聞也流傳於利比亞、索馬利亞，甚至美國南部邊境地區的報導當中。毫無疑問，許多無人機系統因天候因素、發生意外，乃至遭遇敵火而毀損，但是戰鬥序列清單中還有超過兩百架RQ-1及MQ-1無人機系統。最後一批掠食者無人機於二〇一一年五月交由美國空軍接收。理由為何？因為更好的無人系統已經完成發展，受人矚目的機型包含總價三千萬美元的MQ-9型死神(Reaper)於二〇〇七年引進，而能匿蹤的復仇者及海上復仇者機型的總價則為一千五百萬美元。

在普遍的文化當中，尖端技術自始即為空軍自建軍以來所抱持的形象。孰料，這個形象卻成為一種反諷，美國國軍人事文化對於此種新型無人飛行能力竟然顯得毫無準備。就許多面向而言，空軍比起其他軍種發展出更加嚴格的官僚制度(軍職專長經管)與尊卑之分。飛行員形同陸軍官僚體系中的最高指揮層級。他們有更高獲得晉升的比例，同時軍種編制內的所有指揮職缺幾乎都讓給飛行員。讓一名飛官指揮保養中隊或許尚可理解，但後指揮勤體系適合嗎？指揮情報團隊適合嗎？指揮核子飛彈訓練聯隊適合嗎？然而，逾五十年來，空軍始終維持著涇渭分明的界線，將飛行軍官與「無航空等級」的軍官加以區分。無論適切與否，飛行員凌駕其他軍官之上，戰機飛行員又凌駕所有飛行員之上，指揮職與晉升機會，全都毫不內疚地讓飛行員優先。

此等種姓制度在掠食者無人機於一九九四年上線服役後便開始

崩潰。簡單地說，自動化機器人正在重新塑造戰機飛行員的角色與定位。戰鬥機戰術訓練基地的文化正在進行轉型。二〇〇一年，就在伊拉克戰爭爆發之前，獲派駕駛掠食者勤務的飛行員有七天的時間，決定受領任務或拒絕派職並離開空軍。「他們就此失去許多飛行員」，有人這麼說到，因為許多飛行員不想在桌上飛行。¹³ 為了利誘更多航空飛行專長的飛官能夠延長服役兩年，從事無人機飛操任務，凡是留任的飛官均獲允諾可以任選理想的後續發展職務（這在通常不具備彈性的人力資源體系中，算是一種類似具備彈性的回應）。遠遠有別於責任的驅動力，軍隊變得有必要用灰市的誘因來行賄自己的飛行軍官。無論如何，戰爭開打後，無人機駕駛的需求與日俱增，原來的飛行員全都突然被趕出駕駛艙。布萊爾上尉原本是負責操駕AC-130砲艇機的飛行軍官，但他在第三次部署任務時得知這個最新消息：

我沒記錯的話，我應該是要去位於賀伯菲爾德基地的砲艇機內待上好一陣子。我原本以為一切都會很穩定與明確——或許我已經忘記在戰爭的迷霧與摩擦之中，最恆久不變的道理就是沒有恆久不變這檔事。

我發現在接受進一步戰鬥任務簡報之前，我接到一張類似便利貼的條子，我正轉型成為掠食者無人機的操駕任務。沒有優先項目清單、沒有事先訊息，然後我準備開始接受部署任務，完全沒有能力做出任何改變。我想紙條上的對話內容大概就是這幾行字，「我們必須給他們一個名字，而那個人就是你。很抱歉」。¹⁴

一旦無人機的飛行員累積越來越多超過戰機飛行員的戰鬥時數時，這樣的文化所形成的裂口只會擴大，但最初這些時數並不會列計為合格的飛行時數，但此後政策開始轉變。這些桌上負責操作的技師們(飛行員有時候會這麼稱呼他們)坐在位於內華達沙漠克里奇空軍基地航站裡的冷氣房中，操縱著每月高達上千架次的無人機飛越伊拉克上空，然而那些戰鬥機騎師，他們是「菁英中的菁英」，卻發現自己在這十年的戰爭中僅僅執行了相當有限的作戰任務。舉例而言，僅掠食者無人機的飛行時數估計就達到九十萬小時。確切而言，守舊派的飛行員仍然在文化上保有傳統優勢，但反恐戰爭要用戰機進行纏鬥的機會實在是少之又少。在此同時，其他空軍軍官發現自己也是配合陸軍及陸戰隊的地面部隊進行部署作業。誠如某位非航空等級的軍官向我解釋：「對別著飛行勳章的飛官而言，當非航空等級的軍官因為曾經出過喀布爾及巴格達的危險地區勤務而別上勳表，但他們卻沒有機會別上這種勳表時，他們實在很難像過去一般，在這些非航空等級的軍官面前表現出尊卑之分的自大態度」。其實，有很多航空等級的飛行軍官也從其他非飛行任務中得到這類勳表，只是就結果而言，近五十年來這種頭腦簡單的官僚體制已然在九一一事件後的軍事行動中遭到顛覆。

謹就人力資源的觀點，切入無人機任務的人力需求。這個議題所涉事項不僅是掠食者、死神或復仇者需要多少位於地面站台的飛行員，亦涉及即時感應器的作業人員。如果再將無人機及各種電子設備的保修人員，乃至任務期間及其後的情報研析作業人員算進來的話，數以百計的技術人員讓需求數變得相當混淆。林林總總加起來，單架掠食者無人機執行一趟二十四小時任務所需的人力計須一百六十八人。

¹⁵ 由此可知，齒尾比的比值正在急遽的萎縮；但這點也衍生出另一個問

題，亦即空軍應當如何調適這種人員的相互結合的狀況。

對此，空軍副參謀長布立德羅夫(Philip M. Breedlove)上將在二〇一一年底時表示，「我們首要的人力管理問題就是如何管理無人載具的人力」。¹⁶ 因為挑戰之處在於，原始情報訊息如洪流般湧入，相形之下現有處理資訊的能量就顯得微不足道。正如《洛杉磯時報》於二〇〇一年的報導指出：「空軍的不足之處包含缺少位於地面站操駕無人機的飛行員及機組員、源源不絕傳回影像與監偵訊跡的情報研析人員，以及為了維護重度使用的無人載具所需的技師與技術」。¹⁷ 假如空軍人事作業中心(AFPC)採用的是完全志願役部隊(TVF)策略，由於具備更好的聘用與職缺分類彈性，就不會形成所謂的瓶頸。

官僚體系並非唯一出現的阻礙。蓋茲部長在任期之初，僅憑無人飛行載具在伊拉克及阿富汗的卓越表現，就變成無人飛行載具的擁護者。不幸地，雖然他想要增加無人飛行載具的相關資產來執行監偵與戰鬥任務，他也感受到來自空軍對他的掣肘。他為了讓戰鬥空中巡邏機的數量加倍，甚至將終極目標為提高四倍——當時在伊拉克上空執行任務的戰鬥巡邏機不到十二架——但由於空軍最高領導層級不願意配合變革，蓋茲最後只好把他們予以革職。美國空軍部長韋恩(Michael Wynne)及空軍參謀長莫斯里(Michael Moseley)上將於二〇〇八年六月五日，雙雙遭到開劍。「我努力拚鬥了幾個月，想方設法在戰區弄到更多情報、監視、偵察的設施資產」。蓋茲直言來自軍事領導者的抗拒，「做事方法如此冥頑不靈」。¹⁸

蓋茲展現此等決定性的領導力，恰好印證了第二次世界大戰期間，戰時偉大領導者所展現出來大無畏的行動。馬歇爾和艾森豪清除位於最高階的領導將校，注入真正願意改革的幹部。不幸地，今日的人

力資源體系使得中階幹部的發展陷入一灘死水。簡言之，以軍官人事管理法案為導向的體系對於目前無人飛行載具所有相關的勞力需求，根本沒有做好準備。

我們或許會心存寬容地表示，這種新技術興起的浪潮並非空軍人事作業中心所能預見，即便這種載具問世已經超過十年。但這種說法其實是偏離主題。無力調適創新發明與改變環境，正是近期人力資源體系相較於完全志願役部隊的開放策略，採用經管指派策略所存在的弱點。蓋茲做出革職處分四年之後，繼任的空軍部長鄧利(Michael Donley)向記者坦言，由於必要的人力準備不足，致使持續成長的無人飛行載具任務需求必須加以減緩，就算確有需求也做不到。二〇一二年二月，美國空軍部出人意表地發布一項聲明，將無人機的需求目標限縮為六十五架戰鬥巡邏機。理由是，誠如鄧利在二〇一二年四月發表的聲明指出，美國空軍根本沒有滿足此等需求的研析能量。背後沒有道出的理由則是，美國空軍的人事體系根本不具備足以順應此等人力需求而加以因應的活力。戰鬥空中巡邏機的需求已經從二〇〇一年的屈指可數，到二〇〇七年已經達到二十架，二〇〇九年時已經達到四十架，到了二〇一一年時已經來到六十架。「假如我們依此循環充實戰力，適切編制人力，適切提供在此之下的能力開發所需的作業程序」，鄧利表示，「我們應該能夠讓需求激增至八十五架」。¹⁹

無論增派多少資質聰穎、意圖良善、變革導向的人事軍官去管理空軍全體軍官的經管規劃，他們也無法預測出無人飛行載具在三年內的勞力需求或供應的勞動力為何，遑論十年的需求到底是多少。他們無從得知下一位部長或最高統帥對於作戰需求有多大。同樣面臨進退維谷的困境還有陸軍、海軍，乃至陸戰隊。誠如辛格爾在《糾纏的戰

爭》中所做的解釋，機器人的崛起很難僅限於空載機具。就像趨於完美（以及安全）的遙控技術，不禁令人對於有人駕駛的戰車、有人駕駛的直升機，以及有人駕駛的潛艦感到懷疑。真正的革命性變革將會是到底還有沒有保留真人步兵的需求，因為到目前為止，對於傳統的讀者及傳統的人力資源專家而言，這實在是件難以想像的事；但對於國防先進研究專案計畫的專業經理、白宮的決策者，以及具備企業精神的將領而言，他們就有能力從當下看見未來。

案例研究二：網路戰爭

歐巴馬總統已正式宣告，「我國經濟與國家安全所面對最嚴峻的挑戰當中，網路威脅是其中之一」。此外，「美國二十一世紀經濟的繁榮昌盛端賴網路安全」。²⁰ 有趣的是，總統在派任「網路安全顧問」這個職務上卻遭遇相當多的困難。歐巴馬總統起初找來海瑟葳(Melissa Hathaway)總攬這個職務，但她出任一年後便掛冠求去，而接下來的三位候選人據說都婉拒這項職務，直到二〇〇九年才由施密特(Howard Schmidt)接掌該職。這個困境同樣也反映在布希主政白宮期間，想要留住某些人時所遭遇到的問題。約倫(Amit Yorán)畢業於西點軍校，同時也是一位在安全軟體方面相當成功的企業家，但他在布希政府任內任職不過一年，便於二〇〇四突然辭去職務。跟海瑟葳一樣，他對於官僚體制下的你爭我奪感到相當挫折。舉例而言，這位獨攬網路安全大權的安全顧問，必須同時向國家安全委員會及國家經濟委員會進行報告。儘管越來越多的關注及空前的預算增幅都會加諸於網路安全的部門；但是組織步履蹣跚的作為仍然為人所詬病。二〇一二年，施密特開

始努力爭取為網路制定新的律法。鑒於網路官僚體系的高層如此難以管理，又怎能期待運作起來會有多順暢呢？

美國陸軍中校霍特論著中引證網路戰爭當做案例，說明陸軍存在的重大缺失之一便是人力資本的管理體系。關切的議題在於經管發展的管理以及職缺要件的區分，陸軍顯然無法在籌畫新的網路戰爭職缺做好調適工作並迅速回應。「陸軍自兩年前網路指揮部設置完成後，迄仍陷於泥淖中，無力完成評估、發展及聘用必要的網路人才。」²¹

二〇一一年，美國審計部於查核政府在因應漸趨明朗的網路專長勞動力方面，採取何種作為時，提出令人感到沮喪的結果：

八個政府機構當中有五個部門，包含國防部在內，業已完成有關網路安全勞動力的計畫作為，抑或已然針對解決網路安全勞動力的相關計畫，要求所有局處單位採取各項行動。然而，經審計部查核後，發現如何確定自身網路安全勞動力的規模是所有單位共同面對的挑戰。其原因乃肇始於界定工作內涵的變異過大，以及「缺乏網路安全的特定職系」。²²

審計部接下來的作為甚至更能揭露聯邦政府如何回應勞動力所出現的問題。審計部建議應該要有「更好的」官僚體系：「更好的計畫、協調，以及評估政府的整體行動方案。各部門應與審計部所提主要建議事項採取一致性作為，並列舉解決之道的相關步驟。」²³ 計畫、協調、評估？這些字眼都意味著要求更多且集中的預算。在此沒有評頭論足的意思，但替代的方式可以採取更少的計畫做為，並給予地方更多的授權，讓他們去聘用作業權責單位所需的專業技術人才。

就供給方面而言，軍方採取的作法不會更好。如果事後諸葛的話，軍方不但沒有能力把約倫留在軍中，還在一九九〇年代鼓勵許多西點軍校的教授人才提早退伍，而這些人原本樂於在電腦科學與電機系所貢獻所長。陸軍曾鼓勵並支付費用，讓他們在各專業領域修習博士學位，但之後卻不確定如何選用這些軍官。約倫，這位前美國空軍軍官，以及一九九三年班的西點軍校畢業生，其後於一九九八年創立了理普科技(RipTech)安全軟體公司，四年後由賽門鐵克公司以一億四千五百萬美元加以併購。他的故事呼應了先前在一九九四年及一九九五年有近六位美國空軍情報軍官相繼離職後，共同創立了電腦安全公司惠由社，其後很快地就被思科公司於一九九八年以一億二千四百萬美元加以併購。顯然，軍方的人力資本當中確實有些足可創造亮眼價值的超級明星，但這些千里馬的伯樂竟是獨具慧眼的私人企業，反而五角大廈卻是視而未見。

如何是好？

國際商用機器(IBM)是一個以技術起家的公司，這個大型組織在面對危機的因應方式，確實是一個相當令人信服的案例研究，足資軍隊參考借鏡。IBM創立於一九七〇年代，當時是一家規模最大，同時也是世界上最成功的電腦公司，但其專注的重點為商務電算技術。由於這家公司並未針對個人電腦的突然崛起做好準備工作，因此很快地便無法掌控市場。在軟體標準方面，IBM輸給微軟，在硬體標準方面則輸給英特爾，而原本壟斷的製造能力則輸給了數十家複製IBM模式的製造商及其他平台供應商，諸如蘋果及昇陽。技術轉變從根本斬斷了傳

統的IBM經營模式，而公司則迅速於一九八〇年代大幅衰落。一九九三年，董事會決定從外部聘請曾於非耐久財消費品龍頭，納貝斯克(RJR Nabisco)公司擔任執行長的郭士納接掌IBM。郭士納重新定位該公司，轉而成為資訊技術(IT)產業的服務提供者，同時做出關鍵性的決策，將該公司旗下各種產品全部集中使用統一品牌。空軍或許只需將網路戰及自動化機器人列為更為有利於掌握空優，以及達成運輸與支援等任務的手段，而非僅專注於(空中)戰場的單一面向。問題是空軍有可能在未來幾年內，聘請通用原子航空系統的執行長來管理這支軍種嗎？

以軍官人事管理法案為基礎的軍官管理辦法乃是以其所屬人力的經管規劃來平衡軍種的需求。以陸軍為例，該軍種試圖盡量讓所有基層軍官完成歷練指定的各項職務，以便晉升至下一個階級。儘管這樣的作法並不利於單位的凝聚力，讓部隊冒著損失生命的風險，而且也會提高成本，然而這些都是受制於集中管理的人力資源官僚體系所須付出的代價。可供替代的方案是混亂。不過這種混亂並不是件壞事。混亂是一種可行的替代方案，因為如此一來將可使得供需相互獲得滿足。與其試圖管理軍旅生涯的經管規劃，透過界定每一個步驟、可以預見的未來，以及迫使軍官填滿沒人要去的職位，依循軍官人事管理法案作業模式所造成的結果是，人才從人滿為患的過度提供，演變成人才短缺的狀況遍及數以百計的職務專長。相較於維持人力資源指揮部負責經管規劃的現狀，私人企業的勞力市場並不混亂。尤有甚者，私人企業的勞力市場機制如同平靜的汪洋。少了官僚，多了穩定。

完全志願役部隊能以相同的「管理」方式經管職務的派遣作業，方法就是不要去管理這些派遣作業。配置於各單位的人力資源軍官可以協助諮詢作業，讓軍官自行做出抉擇，向他們提供建議，而非將他們

加以分類。舉例而言，軍旅生涯走到一半的砲兵上尉可以選擇參加後勤訓練課程，如此便可使其具備專業技能，然而老舊體系硬塞一個經管領域(就是所謂的軍職專長)給一名軍官，在全志願役部隊下則會變成一種保證而非某種限制。假如某位師長覺得有必要聘請一位網路專家，他可以聘請一位具備正式專業軍事教育及碩士學位的上尉軍官，抑或者可以聘請一位退役後轉任賽門鐵克公司擔任防毒軟體專案經理的前中尉軍官。履歷表就能界定經管的潛力與能力，而非依賴集中管理的資料庫。

功績評量

想要知道美國整個世代為何會二度敗在處於劣勢的叛亂分子手中，我們就必須檢視結構性影響力，亦即我們孕育將領的方式。¹

鮑營林 中校

空軍官校流傳著一則故事，說明傳統有多麼重要。某位美軍飛行員的戰機在北越上空遭到擊落，但他從墜落的機身中跳傘逃生並以無線電請求救援——假如他沒在第一時間被敵軍捕獲。很快地，美軍一架直升機飛抵被叢林所覆蓋的上空。直升機透過無線電要求回答口令，這種口令每天更換且通常在出任務前的簡報時才會知道。舉例而言，救援團隊會說「義大利麵」，被問的這一方就要回答「肉丸」，用以確認底下提出救援請求的待援者不是敵方的陷阱。很不幸地，底下待援的飛行員忘記口令的內容。他還在驚魂未定中。隨著直升機在空中盤旋，北越軍隊正朝著直升機發動機的聲響向山頭急奔而來。再一次，救援團隊透過無線電要求回答口令。底下的飛行員沮喪地吼叫著，「我是空軍官校的畢業生，我的老天啊！拉我上去！」盤旋在天空上的直升機駕

駛，同樣也是空官畢業生，從無線電這端回應到，「試試這個口令，『快速、乾淨、中等！』」底下的飛行員大聲回應，「親切、好、好！」口令正確。他們拋下救援繩索到叢林底下，把他吊起來拉到安全的地方。

「快速、乾淨、親切、好、好」是空軍官校傳統的慣用語。這六個詞組是空軍官校膳食評分單上的檢查項目，稱作O-96表。每天早餐及午餐，共四百張餐桌上的桌面上都會放著這張空白表單，讓用餐的學生填寫。這張表單的第一個欄位寫著，「項次一：餐點服務」，接著排出三個圈選項目，分別寫著「慢、中等、快速」。自該校於一九五五年建校以來，學生們通常會例行性地依序先圈選「快速」，接著圈選「乾淨」等等。讓人感到風馬牛不相干的事實是，餐點的評分跟餐點的品質好壞沒有關聯，而某種程度而言，這是一個完美的訓練，可以看出軍方在正式的考評作業上是怎麼進行的。

本書在介紹完全志願役部隊制度時，提出許多新人事體系之下的改革方案。這些方案要求給予更少，而非更多的指導。就大多數人力資源管理面向而言，鮮少或甚至沒有規則可以獲致更高的效能，但這項原則有個例外。

這個關鍵的例外就是有必要進行績效評量。精確的評量不可或缺的必要性發揮在兩種不同的人力資源功能上——晉升與導引。任何渴望能夠回饋功績的晉升體系都需要足以評定功績的考評系統。同時任何渴望能夠提升績效的領導才能發展系統均倚重詳盡的考評，俾有助於領導者了解每個人的強點與弱點，以及進步的方法。陸軍採用單一的表格稱為「軍官考核表」(officer evaluation report, OER)。或稱DA 67表(DA Form 67)，針對每位軍官單獨予以考評。採用軍官考核表的目的有兩項，一為晉升，二為發展。

就空軍而言，此種表格稱為軍官績效報告(officer performance report, OPR)，而各軍種類似的表格均有不同的名稱。督管者(或稱考評者)每年都要針對每位軍官產製一份書面的考評報告，人員輪替頻繁，讓考評作業變得更加複雜。對大多數的軍種而言，考評者的直屬上級——「資深的考評者」——也會針對相同的考評表個別進行考評作業。很不幸地，各軍種自一九七〇年代起，大多忍受著這種誇大不實的績效考評報告。持平而論，這項規則也有很多例外的情形——陸戰隊的考評亦包含考評者對於所有受評者的平均考評分數——只是大家的共同經驗都是對於徒具形式的考評感到挫折。

在我針對西點軍校畢業軍官所做的二五〇份問卷調查中，只有三十七%對於目前的考評系統給予A或B評等。相較之下，有十三%給予D等，另有十八%給予F等。二〇〇一年初，陸軍指參學院有位威廉斯(Marvin Williams)中校有鑑於陸軍上尉階層對於軍官考評表的極度不滿，於是針對這個根本問題進行焦點團體研究作業。該研究報告中最主要的發現便是OER沒有能力鑑別優異的特定技能，或者甚至無法表彰指揮職務發展軌跡之外的功績。也就是說，軍官考核表自一九七〇年代設計迄今歷經多次修訂，如今的版本已經讓該項作業變得如此誇大不實與乏味，根本不具指引作用，也不能看出一個人的真正歷練。此種作法非但使得非指揮職人才難以獲得伯樂賞識，或是專業技能無法受到重視，另一方面會讓事情演變得更糟的問題在於，軍官考評表給人的感覺是有害的領導幹部反而因此得以留在軍中服役。「陸軍有必要檢視自己所屬的軍官，每年都要剔除十%最差的軍官」，我的問卷調查中有某位受訪者提出這樣的見解。「有很多劣質的軍官能夠繼續留在軍中，只因為留下來『很容易』，而且你也很難遭到革職，整天晃來晃去

就行了」。

我很意外得知五角大廈事實是有「有害的領導幹部」(toxic leader)這樣的詞彙。舉例而言，《陸軍時代》(*Army Times*)週刊的專欄作家譚(Michelle Tan)近期寫了一篇文章標題為〈根除有害的領導幹部〉(Rooting Out Toxic Leaders)，文章內容述及某份針對二萬二千六百三十位士兵所做的內部問卷調查，階級遍及中士至上校，其中二十%的受訪者認為他們的上級是「有害而且沒有道德」。² 這個問題大家心知肚明，無論原因究竟為何，身在上位的將領們已經把這個問題擺爛數十年之久。確切而言，這些年當中曾經歷經許多改革，都是高層將領的精心設想，但總是可以預見曲高和寡，最後無疾而終。完全志願役部隊的考評系統所抱持的是更加深層的改革，就是以既有的開放市場做為指引方向的基礎。

超越群倫的考評系統

鑒於優質的資訊對於任何勞力市場而言至為關鍵，故而修訂誇大不實的考評系統是我在《大西洋》期刊發表的評論中所關注的焦點。當此篇文章招致五角大廈高層的注意，《陸軍月刊》(*Army*)邀請前陸軍副參謀長克羅伊森(Frederick J. Kroesen)上將針對我的文章做出回應，並刊登於二〇一一年三月號的《陸軍月刊》。根據一位在五角大廈任職的資深軍官的說法，他的評論「經過流傳後，已經成為那篇文章的答辯」。因此，這份回應就值得針對他所反駁的論點加以深思。他寫到：

世界上沒有任何組織能比陸軍投入更多的心力，試圖創造一個客

觀而不偏頗的考評與晉升體系。這是因為陸軍體認到，先求完全合格，再求最能勝任，是獲致超越群倫的領導力至為關鍵的保證。

……沒有其他專業會採用軍官委員會的方式來查核涵蓋多年的服役報告，而且考評方式是由多位考評者來核定完全合格的人選(然後才能找出真正優秀的人選)。

……錯誤幾乎總是因為考核官員一連串不尋常的怠忽與失察所致，並非採用的系統出了問題。³

毫無疑問，克羅伊森上將是一位英雄般的軍人、愛國志士及領導者。但是一而再，再而三地宣稱這套系統不僅有效能，而且「全世界」無可匹敵，不啻說明他跟這個世界已經脫節很久了。這正是一個禁止其他進入管道的組織所存在的根本問題。軍官鮮少有派到軍外任職的機會，而且幾乎不可能在政府部門以外的地方工作，因此缺乏跟世界經驗接軌的比較，繼而無法形塑更好的人力資源體系。

請不要誤會，克羅伊森所抱持的觀點，也是來自數十年來的革新理念，壓垮如高牆般難以跨越的聯邦法律。軍官人事管理法案是破壞整個生態的禍首，在他觀點背後的意涵是，(就像他自己點名指出)有鑑於麥納瑪拉及立法部門一脈相傳的限制，陸軍已經盡最大的能力做到最好了。他是對的，但這樣的說法對於基層及中階幹部而言，起不了什麼安慰的作用，他們飽受挫折地離開軍隊，而選擇留下來的得飽受更多的挫折。近來有一份稱做「福克羅傑斯」(Falk-Rogers)的問卷調查做出這樣的總結：「對於那些選擇非傳統經管職務發展路徑的派職路

線或具備特殊專長技能的人而言，四大軍種普遍無法在績效考評中將這些軍官加以區別……。舉例而言，陸軍相當倚重軍官考評表——強調指揮能力的標準表格——做為晉升的依據，卻無視於事實上高階軍職僅有十二%屬於指揮職」。⁴ 同時正如威廉斯所言，陸軍自一九七〇年以來，還經歷過三次非改不可的修訂，以因應實質上存在考評者當中，如同軍備競賽般的誇大不實。這種現象最嚴重的時候發生在一九九〇年代精簡部隊期間，當時陸軍現役部隊要從七十三萬裁減為四十八萬五千名。⁵ 儘管有中央統籌管理的設計，人類的本性才是實際上決定考評作業如何完成的主要因素。根據范德格夫及威爾森的所言：「軍官考評表總是變得誇大不實，目的是為了讓所屬的軍官能有最好的發展軌跡，抑或是負責考評的長官或高階考評官沒有道德勇氣面對手下軍官的考評剛好或低於軍官考評表的平均分數，因為這樣一來會毀了他們的軍旅生涯」。⁶ 到頭來，「編號67-8考評表都變成誇大不實，有做等於沒做」，威廉斯這麼說。⁷

一九九七年，軍官專業管理系統(officer professional management system)進行第二十一版修訂，軍官考評表修訂版便是在此次系統修訂時引進。同僚及部屬所提出的考評意見也一併納入考量，但對保持傳統的守舊派而言，這根本就是遙不可及的作法，因而形同虛設。這種剛開始引進的軍官考評表應用在整體派職作業時，可將同階的軍官概分為三種等級——中上、中等，以及(很少給予此評等)中下。考評人員可以評為中上等級的軍官不得超過四十九%。這種陸軍稱之為「梯次考評」(block rating)的作法在管理理論中稱作「強制分配」(forced distribution)。陸軍採取此等策略最大的問題在於限制中上評等人數的作法是最溫和的強制分配，這或許是因為此種作法讓表現不佳的人

免於接受詳細的檢查。一九九八年有篇預言性的文章是由當時任階上校的烏莫(Walter F. Ulmer Jr.)非常務實地預測此種設計將「喪失原本可做為發展工具的潛力，因為此種作法強調的只有考評數字的競爭而已」。⁸ 這套系統引進不久後便形成了某種文化規範，各兵科重要職務(例如連長或副連長)會自動提供給那些評等達到中上的軍官，評等為中等的軍官則被指派為幕僚職務。如果每個人都能輪流歷練所有關鍵職位的「任期」，這種規範還算能夠讓大家都具備均等的條件，但時運不濟的狀況卻使得許多優秀的軍官因而受到傷害，反而讓許多不夠好的人獲得回報。尤有甚者，這樣的規範使得評量功績這件事變得跟功績沒有關聯。

儘管相似之處，每一個軍種所採用的考評表格與程序卻不盡相同——軍官和士兵不同、軍官之間、士兵之間也不相同，而且都不斷地在調整。舉例而言，海軍和陸戰隊的考評作業解決誇大不實的辦法是隨著受評者的評分，附上考評者的平均考評分數。陸軍原本期待軍官考評表的制度可以透過強制分配阻擋誇大不實的現象，獲得剛好所需的人數。不過內部研究顯示，三區分的評等方式據信已然成為留營問題的根源，而且幾乎是在這套制度引進之後便立即形成。某份於二〇〇〇年遞交陸軍的官方報告指出，「軍官考評表是導致不信任與焦慮的來源」。⁹ 二〇〇五年陸軍暫緩執行非高階軍職人員的梯次考評作法。

不幸地，軍官考評表或軍官績效考評誇大不實的量化評量方式，促使考評者在近四十年來以書面說明的考評方式來區別部屬的表現——這是一個小小的空白欄位，用來總結工作、績效及潛力。見諸文字的佳評很快又變成一些象徵性文字，並且蔓延至各軍種及各兵科，

年復一年自我膨脹的結果傷害的只有自己。「表現卓越」的意思就是「表現正常」，而「最優秀的成員之一」也可以解讀為「最糟糕的成員之一」。退役人員毫不留情地批評那些標準化的逐字稿，是否真的有必要當做強化軍官考評表的作法。舉例而言，簡單地表示某人是最優秀成員「之一」，聽起來就遠次於「本營十六名作戰軍官當中表現最優者」的排名表達方式，而這項表達又次於「本營所有軍官當中表現最優者」。

別忘了晉升委員會對於每位軍官的檔案只有一到兩分鐘的檢視時間，通常是先概略看一下第一行所寫的評量，然後是最後一行，接下來是梯次考評的分數，再來就看一眼事蹟紀錄。某些意涵必須綜合加以考量，這是因為軍旅發展取決於上級長官的寫作能力；有時也要憐惜一下那年輕幹部，他們會遇到大老粗型的指揮官，一心一意只想跟敵人作戰。另一方面，上級也擔心自己的寫作能力不夠好，於是經常讓部屬自己就書面考評先期完成初稿。這或許有點有失公允，但在這種殘破不全的體系當中，這種作法也是可以想見的。美國軍事體系中的所有軍官都慢慢地進入此種道德的灰色地帶，假裝寫出公正客觀的評量，事實上卻是口若懸河推銷自我的廣告台詞。

或許此考評制度所犯下的最大罪行在於所謂正直度的評鑑。這項評鑑理當是價值取向、單位高於個人的文化基礎，但美國軍方的績效考評事實上迫使軍官出賣自己的正直，對部屬做出不誠實的評量。即便不是很嚴重的扭曲，但對於曾在軍校及入伍訓練受過嚴格榮譽教育的年輕幹部而言，這是個難以接受的作法。然而，正直這兩字有個相當高的價格，那就是當此種規範的文化形成時，誠實的考評意味著斷送所有人的前程。

不幸地，軍官考評表的制度證明了一件事：無論這麼做有多痛苦，

但考評者和軍官們的態度已然轉變，過度膨脹最終的結果讓一切變得毫無意義可言。這麼做不但有損於士氣，同時精簡兵力期間改革軍官考評表的結果也對士氣造成二次傷害。凡此種種，均證明美國軍隊的確受到考評制度所害，因此亟需新的視野。

五級分防火牆

二〇一〇年初，美國空軍發布逾一千名士官長的晉升名單，這份名單是從一萬名以上的上士人選中挑選出來。每位候選人均有一份相當完整的績效報告資料。在空軍當中，這種績效報告被稱為「五級分防火牆」(Firewall Fives)，亦即在每項績效種類的五個級分中獲得滿級五分，也就是在總級分一三五分中獲得滿級分一三五分。如此高的分數意味著——根據正式的考評綱要——獲得晉升士官長的一二六九名上士都在所有二十七項績效評量中「出類拔萃」。令人感到意外的是，空軍那一年獲得滿級分的績效報告如雨後春筍，比比皆是。「未獲」晉升的一萬一千五〇二名上士「令人驚訝地」同樣也有最高的考評分數：獲得滿級分一三五分。¹⁰

軍中內部誇大不實的制式評量已經到了言過其實的地步，甚至變成一種八股文且非常人所能理解。全軍從上至下，不論軍官或士官兵，大家的考評內容都同樣誇大不實。海軍、海岸防衛隊、陸軍、陸戰隊都有著類似的問題，但陸軍及空軍在這方面的問題似乎最為嚴重。暫緩陸軍梯次考評作法的殺傷力更是特別強烈：無法表彰勳績是這套官僚體系驅使許多最優秀的軍官選擇離開軍中的原因，而為了要防堵人才流失卻反而變得更加不重視勳績。美國軍事專業必須痛定思痛，向外

尋求如何評量人才的最佳實務。

軍方這種問題，對於醫藥專業而言不是問題。法律專業也沒有這種問題。甚至執法單位也沒有這種問題。因為這些專業主要的勞動力是由市場來負責管理，而非完全封閉的壟斷事業。相較於採用官僚及中央集權式的委員會負責審視正式的考評作業，其他專業採用開放及非正式的程序——履歷及推薦信。這並不表示其他專業，例如醫療，看起來會成為漫無目標、不受控制、欠缺管理的市場。事實上完全相反。醫療專業必須透過證照與認證，而且都要經過專家，「乃至」市場審查機制。如此簡單且標準的實務之所以不為軍方所採用，肯定是路徑依賴的結果。

不幸地，改革的選項相當混淆。某些批評，就像范德格夫主張要把所有競爭性的考評方式全部予以剷除，這是我少數對他的分析表達不同意見的地方。其他主張遵循傳統的人則為提出辯護，認為軍方這套制度是世界上最好的體制。然而，多數的批評則主張擴大考評範圍，將同僚及部屬的考評意見予以納入，同時將強制分配的比例調整為更趨近於鐘形，這是問卷調查中最受現役及退役軍人支持的一種選項。更多詳細及嚴格分配的考評方式在以營利為主的美國公司中相當常見，因此讓我們轉而從中汲取更豐富的人才管理經驗。其中有一家公司及一個人，比起許多現役軍人所知範圍，更加值得提出來當做榜樣。

戰士執行長

鮑伯·麥當勞是寶僑公司的執行長，這家公司是全球商業產品的巨擘，年度獲利達到八百億美元。這家公司的總部在俄亥俄州辛辛那

提，全球聘用的員工超過十萬人。除了生產各種當代引領消費的產品及服務之外，寶僑公司的領導體系也在世界上享譽盛名。身為執行長，麥當勞先生幾乎跟其他高階經理人一樣，都是長年在公司發展的員工。但就他的案例而言，他最初的職業生涯有個例外：他曾在美國陸軍從事軍職達五年之久。

一九六四年時，當時年輕的麥當勞先生決定追隨父親的腳步加入美國陸軍行列。懷抱遠大的理想，夢想著要改變世界，他知道要這麼做的一條途徑就是成為美國西點軍校的學生。他向伊利諾州第十三選區的眾議員辦公室遞交申請表，並且跟該區其他年輕人同樣獲得面試的機會。當時這位年輕的眾議員決定面試最公平的辦法就是讓想要推甄軍校的老同學在他的辦公室進行嚴格的公民測驗。麥當勞先生和其他年輕學子不同之處在於，他當時只有十一歲。

「眾議員先生向我保證，他會讓我參加他的公民測驗。包括當年之外，他每年都會讓我參加測驗，直到我十八歲」，麥當勞回憶時這麼說。「他說他會接受我最好的測驗成績。於是我也這麼做，七年來每次都參加測驗，我持續讀書並參與測驗，而我最終也在一九七一年獲得他的提名。事實上這位眾議員你應該也知道，雖然那時候他還不是很有名氣，不過他的名字叫做倫斯斐」。

一九七五年從西點軍校畢業後，麥當勞先生被分派到第八十二空降師，他在那裡服役五年，主要的單位也都在八十二師。直到選擇離開軍隊時，他還得到功績卓越的服役獎章，之後就在一九八〇年接受招聘到寶僑公司的任職。就像大多數具備競爭力的業務主管，他在該公司很快就晉升為品牌的經理人，並於一九八〇年年中負責經營汰漬 (Tide，清潔專用的去汙品牌)。他在寶僑公司全心投入二十九年，對於

公司最特別的貢獻在於協助公司成功拓展國際市場，最後董事會於二〇〇九年決議推選他出任該公司執行長。

他擔任執行長不久後，麥當勞先生決定邀集他的高階主管們到新的地點舉行進修活動。那是他學習領導力的第一個及對他影響最深遠的地方，同時他在該處分享以價值為主的領導力，意味著他正是在該處將這種領導力內化於心中。這個地方就是西點軍校。他的團隊住在校區內相當具有傳統風格的帖爾(Thayer)飯店，會議地點是重新裝修過的領導力會議中心，俯瞰著哈迪遜河的美景。

身為美國大型公司之一的執行長，手下擁有超過十萬名員工及每年上百億元的營收，麥當勞先生經常被問及他有哪些領導力的原則。他總是隨身帶著兩頁文件——我的信念——上面寫有十項指引他為人處事最重要的原則。西點軍校的原則列為第一條(目的導向的人生)及第五條(個性是領導者最重要的特質)，但真正吸引我目光的是第四條，上頭寫著：「領導者最重要的工作之一就是要把人放在正確的職位上」。這條法則是陸軍應該要向自己的門生學習的地方。

人才管理

二〇一一年四月間，麥當勞先生非常親切地為我這本書花了一些時間跟我進行了一系列的訪談，不過他小心翼翼地避免觸及任何有關軍事和部隊的批評。我們所探討的主題大多集中在寶僑公司，以及他如何管理人才。

因此，寶僑公司到底是如何對於如此龐大規模的人力進行考評與派職作業呢？在我們觸及這項議題前，先要考慮的是這家跨國經營的

私人企業跟美國陸軍有哪些並行不悖之處。麥當勞先生告訴我，「整體而言，寶僑公司基層都是透過招聘方式，同時公司高層都從內部晉升而來」。公司的整體文化為人稱道之處在於自行培養領導幹部，這點跟五角大廈是一樣的。核心價值也有異曲同工之妙，特別是袍澤之情，同時也包含企圖心旺盛的品牌經理人之間的相互競爭。薪資算是相當不錯，但跟美國財富雜誌五百大企業相比之下，就顯得沒那麼亮麗。不過，寶僑公司的職位每年可都是各商業學校畢業生夢寐以求的應徵對象。因為這家公司在全球競爭激烈的消費市場中可以說是所向無敵。假如公司之間的競逐利潤可以連結到戰爭，那麼寶僑公司就可以跟五角大廈類比。

「事實上，我的公司比陸軍更容易找到匹配的人才從事相關職務，因為我們只有十二萬七千名員工」，麥當勞這麼說。「跟單位裡的人建立私人關係是管理工作的一環，而我們保有公司裡每個人的領導力概況。我們把它用來驗證訓練及工作的最佳機會，而這點又會用來匹配人們的職位。以我的例子而言，我就曾在一九九一年被派到菲律賓任職，繼而讓我有機會在亞洲學習領導工作長達十年。我從來無法預知全球的商業變化對寶僑公司會產生多麼重要的影響，但寶僑公司知道，並且知道這家公司未來所需要的高階領導幹部必須擁有全球市場的經驗。如今我又面對非洲市場所帶來的相同挑戰」。

我挑戰麥當勞先生，請他進一步說明他說接受派遣的意思為何。他有選擇的機會嗎？這有很大的差別，而且是的，寶僑公司的員工確實可以選擇接受機會或另尋替代選項。寶僑公司跟軍方最大的差別在於，招聘的權限在地方，而非集中在中央。麥當勞接著說到：

寶僑公司的員工對於自己最終要去哪裡任職有很大的發言空間，而地區的主管則對候選者有選擇及聘用的權限，不過人力資源亦扮演對空缺職務鑑別優質候選者的角色。此外，坦白說，聘用權限的規則有一項重要的例外。我建置了一個由上而下的體系，用以確保各類候選者都有機會獲得最佳的職位。

內部晉用是寶僑公司的規範，這跟軍隊的作法是一樣的：「我們也會採取向外尋求人才的聘用方式，前提是內部重大的接班計畫出現難以為繼的狀況」。麥當勞就此與軍方的實務作法進行比較。就像通用電子公司，寶僑公司營運組織的方式可以想像為一個即時領導者生產工廠，因此每個高階經理人職位都備有三位，甚至更多的候補人選。麥當勞強調這項作法跟把經理人視為可任意取代的觀念不一樣。

由於組織某種程度而言就像一座是金字塔，因此人才需要加以管理的方法是給予人們在公司內部橫向調整職位的機會，而非僅止於晉升或離職。我們或許可以思考晉升或橫移的作法。在偶然的機會中，我有幸和另一位任職於寶僑公司的退伍軍人聊了一會兒，他的職位比麥當勞低很多，但年資更久一些。他的個案是給予他自由選擇脫離指揮職的發展軌道，以便於待在區域性的地方單位達二十年之久：「我的職業生涯當中，有超過一半以上的時間服務的老闆都比我年輕，但薪水也比我低」。就職涯經管的部分，這位員工評論到：「在寶僑公司裡，人力資源不會去管理你的經管發展，你自己管理自己的經管發展」。

就像任何大型組織一樣，寶僑公司採用正規的績效審查機制，而運用的方式則有多重的目的性。首先，績效回饋可做為一種管理工具，用以協助導引員工在工作上發揮即時的績效。另外，重疊的目的則是培

養員工成為人才。寶僑公司的考評資料全都加以建檔，備便於內部職務配比時，做為參考之用。

寶僑公司審查的關鍵之處在於「相對考評方式」(relative rating)——公司用這個術語來代表強制分配的作法——這項作法要求主管從工作性質相近的員工組別當中鑑別最優的十五%及最後的十%。每個組別的人數約莫十餘人。寶僑公司採用相對績效的考評方式始於一九九九年。新進的員工並不喜歡在職業生涯的初期就採取這樣的作法，因為這樣一來自然而然就會讓焦慮感增加，不過高階主管卻喜歡這項作法，因為這項作法可做為績效回饋及內部招聘之用。「這項作法可以擷取出名符其實及多種面向的資訊，讓每個人具備的各種天分都能呈現出來」，麥當勞先生特別強調，我們要觀察的是某人在某些特定技能的強點及在某些技能上的弱點，而非用一個過度簡化的系統來打一個綜合分數。

據我們所知，三層式的考評方式最有效，而我們區分為一、二、三等級。超過三個等級就顯得過於累贅。如果我們把考評系統區分為一到五個等級，這樣一來反而導致出現分裂。但沒有相對性的考評措施，組織將會因為人員是無可取代此一單純理由而變得停滯不前。全盤了解各種獨特的技能較有利於進行工作配對、考績評核，以及提高工作的滿意度。

麥當勞先生授權我可以跟公司的全球人力資源的主管納葛瑞斯(Moheet Nagrath)進行會談。「我們把這項策略稱做『育才於內』(Build From Inside)，其目標是從公司內部培育出所有高階領導幹部，而且是從

一名初入職場的新進員工開始培養起。寶僑公司的這個模式很難被其他公司複製，但卻跟軍方的結構非常類似，納葛瑞斯這麼說到。「我們發現讓管理人才留在公司的關鍵之處在於給他們正確的工作」。¹¹

寶僑公司採用兩種計分卡來審視每位員工。客觀的績效評分來自客觀的數字：利潤、市占率，諸如此類。第二個評分項目則是較為主觀的考評，目的則是評量一位經理人對於擴大組織的能力能夠做出多大的貢獻：策略、文化、體制。這項評分必須先經過上級與經理人進行約談。最後，評審應就創新的部分附加回饋性的考評，以評估這名員工的發展潛力。這項評量將有別於這名員工當前的績效表現。這項制度性的規範起因於公司的運作規則是要讓員工很快就能獲得晉升。「獲評為第一等級的人可獲得的回報是晉升至更艱困的工作職位上。但當他晉升至這個職位時，通常會在第一年會獲評為第二等級」，麥當勞進一步說明。在評審中得到第二等級是家常便飯，但寶僑公司會要求附加回饋的方式來加以補充。

寶僑公司相信同儕考評絕對有其必要性。這點提供了回饋給員工，同時也能幫助上級鑑別出表現最好的員工。「我們採用電腦化的系統，因此每位經理人都會經由大約十位同儕進行電子式的評量」，納葛瑞斯說到。負責評審的同僚是由受評者與其上級共同挑選。同儕進行審查的期程平均起來是每兩年實施一次。這個程序的軟體部分是由公司自行建置，但這項實務是吸收其他公司的作法後，進一步發展而來。麥當勞表示，「寶僑公司始終以開放的態度，期待能夠獲得更新及更好的管理策略」。

納葛瑞斯也說明了寶僑公司的整合式職務派遣程序。儘管地區經理人擁有主要的聘用授權，但這並非專制，也並非毫無章法。舉例而

言，公司始終保持一個統一而且全球化的資料庫，所有員工的資料都在這個資料庫內。於是地區的經理人便能擁有一個值得信任的資源，用以評估候選人員。同樣的，全球的人力資源體系也共同致力於推薦候選人，並且在此分散而又快速變遷的環境中，當有獨特的人才需求時，能夠協助進行內部搜尋作業。一九八〇年初期，寶僑公司並未出現於中國大陸市場(其他公司也沒有)，但是如今中國大陸已經是尋求市場成長的重點所在，而寶僑公司也有一組專業的團隊專注於這個區域的市場。工作配對是每天都在進行的例行步驟，而納葛瑞斯的部門也持續不斷地將人們分派到新的職位上。就像軍隊一樣，配對的步驟相當長，但因為不會再有另一套晉升程序對現有的候選人員形成干擾，因此也不至於變得更加複雜。員工都和他們的直屬上級彼此緊密地共同規劃他們自己的經管，因此人力資源部門就更能掌握區域性的偏好及其他的企圖心。不過該公司內部網路還有一個主動的開放市場程序，稱作「公開求職站」，年輕的部門主管可以志願尋求職位，或是將自己的履歷放在這個內部網站中。當一名經理人逐漸晉升至高階主管時，相關的機會就會變得更加審慎地加以管理，也會變得更著重人際關係，除了公司管理部門之外，連同董事會的關係也變得很重要。

我從納葛瑞斯口中得知，管理人才必須針對各種不同的專業(例如製造部門對應銷售部門之間)建置相當完備的經管路徑，這是一種「相當微妙的平衡關係」。每一種路徑都要有某些關鍵職位必須具備不可或缺的經驗，同時員工也歡迎對職位表達興趣，但這並不表示員工擁有完全的自由可以直接要求或期待他自己一定能去想去的地方。一旦職位配對形成，公司會希望這名員工最起碼能夠在該職務上任滿三年。最後一項關於寶僑公司的策略是地方的人力資源部門主管會協助

區域或品牌的經理人從事招聘作業並提供團隊諮詢工作。總之，寶僑公司的經驗是一個相當有力的案例研究。顯示一個大型且半封閉的專業組織如何能夠有效地運用分權化的人力資源管理技巧，適切調和機構和個體之間的需求。他們的案例證明，這是做得到的。

三百六十度審視

陸軍迄今仍然極不願意從事三百六十度的全方位審視，因為陸軍擔心這麼一來會跟紀律嚴明的任務形成對立。哲拉斯中校於二〇〇二年陸軍戰爭學院發表的一份文件中表示，「領導幹部調兵遣將從事作戰時，必須下達許多棘手的決心，經常不會讓部屬覺得滿意。假如我們直接把晉升的決策跟部屬及同儕考評連結起來，恐怕領導幹部就不會專注於棘手與務實的訓練」。¹² 這篇評論發表的時間跟另一位中校里斯(Tim Reese)在戰爭學院中發表的博士論文同一年。里斯中校在論文中表示，「針對軍官的績效進行三百六十度的領導力評量應納入同儕及部屬的意見，亦應成為軍官正式評量體系的一部分」。¹³ 烏麥在一九九八年某一期《軍事評論雙月刊》(*Parameters*)發表的文章中，力促陸軍採行三百六十度的審查方式，但是隨著風頭過去，聯一還是牢牢地採用由上而下的考評模式。其後陸軍為了兩場戰爭所引發更熱門的人力議題而焦頭爛額，根本無暇顧及；因此現在正是重新思考這個想法的好時機。

更大的問題出在規劃當中的一個環節。確切而言，就是同儕及部屬評量的設計不良。我們的觀察就從原本已經存在人力資源結構當中的「聲望競賽」開始；鑒於這種「聲望競賽」還是受制於由上而下的官

僚體系，因此軍官訴求聲望的對象只有一種——那就是他們的直屬上級——而其他人就變成可以犧牲的代價。烏麥上校發表在一九九八年《軍事評論雙月刊》評論中強調，更充實的資訊——用於晉升、派職，以及尤其是發展——都是好的資訊。「無論就理論或實務上，當進行更加周延的審視，就會發現只採取由上而下的評估績效及發展潛力評量方式顯現更加地不妥適」。¹⁴

真正的諷刺之處在於，同儕的績效審查早就深植於軍中的文化當中。以美國陸軍突擊兵訓練為例，就會將同儕的考評列入通過或淘汰的決定之中。教官會們會注意這項評分，同時同儕的意見也會影響誰能當選表現最傑出的畢業生。以下烏麥完整的想法：

某些陸軍軍事校院、某些預備軍官計畫、某些特戰訓練，乃至某些部隊當中，同儕和部屬的評量已經是那些對於培育領導幹部有興趣的指揮官所採用的方法。而且儘管這些作法顯然在其他國家的軍隊當中已經是一種常態性措施，對大多數美國陸軍的將領而言，他們仍然無法接受。這是個不爭的事實，為了晉升實際上是好的領導幹部，我們某種程度上就必須評量他們的領導風格。只有追隨的部屬才知道領導幹部是否具備一定程度的道德勇氣，是否為他人設想，同時超乎自我地奉獻單位。對於領導幹部的評量與發展系統而言，這是殆無疑義的重大要素。假如我們真的重視這些價值，並且想要確保我們能夠晉升那些將慣於展現自己的人，某種形式來自部屬的見解就變得有此必要性。再次強調，概念及技術方面對於輸入這些資訊可以說都是唾手可得，而且也不會因而出現組織性的功能失常等副作用。¹⁵

新考評方式

撰寫本書期間，我耳聞陸軍已經在二〇一一年默默地針對人力資源體制開始進行某些重大改革。這是個好消息。該機構在歷經十年戰爭後，終於有機會得以調養生息。儘管像完全志願役部隊這樣整體而激進的改革或許在短期內不用過度期待，陸軍的「綠皮書」的實驗卻提供了希望的理由。鑑於大家對新的軍官考評報告始終存有許多雜音，陸軍人力資源指揮部於是在二〇一一年九月宣告新的軍官考評表(Form 67-9)已經完成制定。令我感到驚喜的是，新的表格包含了三百六十度的評量作法。二〇一一年十一月一日，在沉寂了七年之後，陸軍又再度開始要求所有軍官都要進行梯次考評作業，同時要求每位高階的考評官評定中上等級的軍官不得超過四十九%的員額。

但令人失望的地方在於，如果更貼近加以檢視，改革看起來是採取漸進，而非革命的方式進行。這是第一步，但不幸的是改革的步伐如此小，以至於同僚及部屬的審查顯然遭到保守勢力的漠視，被迫成為一種象徵性的變革，未來必將證明是毫無作用，而且將在下一個十年當中苟延殘喘下去。根據人力資源指揮部發布的新聞稿，以下才是新體制真正的要求事項：

考評者將包含一項評論，亦即受評者在「近三年內」，完成或開始進行三百六十度/多元評估與回饋(Multi-Source Assessment Feedback)。新的軍官考評表將提供涵蓋全方位面向的是/否圈選欄位。多元評估與回饋將廣納同儕、上級與下級的意見，俾利受評軍官發展成為一位有自省及調適能力的領導幹部。軍官可上網連結

「三百六十度評估」(360 Assessment)，網址為<https://msaf.army.mil>。回饋意見的結果將「維持保密狀態」，同時只「有受評軍官可以看見評論」，目的則是用來發展自我，而非做為評量之用。¹⁶

從挑選出來的少數同儕與部屬進行一種透過私下回饋方式進行的半選擇性考評，令人不大感興趣，然而新的考評表甚至連這麼做都沒有。實際的要求事項是，軍官的確開始進行審查，但並沒有落實。甚至更難令人理解的是，如果回饋的結果加以保密而不讓指揮官知道的話，這種作法如何能夠對發展發揮作用。很遺憾，改革者失去了這個戰場。

把同儕意見擋在晉升程序之外根本無法保護士兵。幾乎一點關聯都沒有。士兵和年輕的軍官都其實都很支持擴大評量程序，這是因為有害的領導幹部對他們衝擊最大。事實顯然並非如此，那些在位的高階軍官就是想要保留這種中央集權式的想法，好讓他們繼續進行由上而下的考評、晉升，以及派職作業體制。

假如，某些將領能夠和參眾兩院的軍事委員會中，觀念正確的議員們一起參與，共同制定名符其實的三百六十度審視方案，那麼必將對軍隊形成重大的變革。

省思

本書針對軍隊殘破不全的領導體制提供全般的檢視。巴頓、艾森豪在升任將領之前，都曾在歷練基層軍官時差點接受軍法審判，只因為他們比當時指揮將領更通曉裝甲戰場的潛力。我們應當謹記他們的

案例，尤其是近五十年來，陸軍已較以往更不見容於持不同意見的人。確切而言，許多偉大的領導者，諸如巴頓、艾森豪、裴卓斯，乃至麥瑪斯特都願意繼續待在軍中服役，並克服這些官僚體制所存在的缺陷，只是把愛國心不足當做制度效能不彰的藉口似乎有點不合理。

反覆審視現役部隊官兵——戰時及平時——可以看出令人感到挫折的人力資源政策迄今猶在。留營問題凸顯的人才流失問題只是媒體及大眾所看見的表象；但現役官兵都知道，人才管理不當所造成的內部流失問題甚至更加嚴重。有太多具備創新、直言不諱，以及高度正直的軍官到頭來都中箭落馬，因為這套規則總是回饋那些野心勃勃及閃避風險的幹部。

就本書的核心而言，我推薦完全志願役部隊的作法，這種作法的優勢在於市場導向的誘因，以及著重個人的自主性，而非採取強制的手段。為了讓男女官兵都能了解何謂真正的生產力，我們有必要找出方法來終結強制的作法，而且就從他們宣示就任軍官的第一天開始這麼做。

人力經濟學是一個語意不明的詞彙；然而卻也是陸、海、空、陸戰隊官兵每天談到薪資、退伍、派職、令人厭惡或優質的指揮官、停損、作戰節奏，或是考評時的主題之一。我個人在空軍待過五年(加上軍校年資就有十年之久)，而我從未曾見過有哪個中央統籌計畫作為能夠以整體的方法駕馭所有的元素，因為我從沒想過還能有哪些替代方案。希望本書可以改變這樣的觀點，即便對那些不認為強制與中央計畫作為應從美國軍隊消失的人也一樣。

但是容我對那些不認同的人表達這樣的看法：我所提議的完全志願役部隊概念僅是針對這個已經將軍官人事管理法案及軍官專業管理

系統奉為神主牌的傳統體系，尋求能夠獲致提升的方法之一，我更樂見有更好的提升概念。但所有讀者不該接受的是在軍事價值及完全志願役「唯利是圖」的價值之間不切實際的進退兩難。當我們強迫一名軍人在家庭和國家之間的利益做出抉擇時，就不會獲得具備生產力的結果。一個聰明的改革會把兩種利益引導至同方向，同時避開所有心智上的強人所難。

最後我要說明的是，請容我承認我曾經先把這本著作的初稿分享給我的老朋友納孔。我們後來會面時他對我說到，「兩件事。第一，我喜歡這本書的想法。第二，這件事絕對不會發生。」我聽了只能苦笑。納孔或許是對的，五角大廈必定比我及這本書挺得更久。毫無疑問，五角大廈也比其他曾經有見地的擁護者及更絕妙的提案挺得更久。儘管如此，我也樂於接受將我視為一個有想法的人，畢竟我並未像納孔或其他地面部隊的軍人一樣：帶著武器進入戰場，打過漂亮的仗。假如我所能做的事是把這個革命性的改革弄得讓人感覺曲高而和寡，那也只能這樣。我只能說，母校對我說過的話言猶在耳：目光要遠大。

西點軍校畢業生 問卷調查

針對西點軍校畢業生進行的初次問卷調查(第一部分)含括六個年班(一九八九、一九九一、一九九五、二〇〇〇、二〇〇一、二〇〇四)。調查時間係於二〇一〇年八月下旬至九月中旬，均透過網站進行線上問卷調查。¹ 問卷由各年班會長或總幹事寄出。受訪者完整填寫問卷調查後回復者計二五〇份，其中七十八名為(三十一%)為現役軍官。後續第二部分的問卷作業以評論及回饋為主，並於九月份寄發給原先二五〇位回復問卷的受訪者，截至十月份最終回復日，共計接獲一二六份回函。

就大多數案例而言，百分比均以整數計算，因此有時百分比加總起來會因為無條件進位而超過一百。每一項結果所呈現出來的百分比均以個別問題所接獲的回應人數為母數。

第一部分

提供給受訪者的問卷說明包含下列由特定專有名詞所組成的句

子：「基於問卷的目的，在此將企業精神界定為(1)獨立(2)創新(非比尋常)，以及(3)願意承擔風險。這些都是美國軍方在許多領域當中，認定為邁向成功的重大特質。因此，切勿將企業精神想像成不負責任，或是不服從等等現象。」

第一個(表A.1和表A.2)請教受訪者的問題是，最優秀的軍官是否選擇提前離開軍隊而非任滿最大年限。這個問題並未刻意針對「最優秀」跟「提前」加以定義，主要原因在於確保受訪者不會將問題限定在跟企業精神有關的領導力或其他任何標準的定義事項。

僅有七%的西點軍校畢業生相信最優秀的軍官大多選擇繼續留在軍中服役。所有現役的受訪者當中(七十八位)，只有十七%相信最優秀的軍官大多選擇繼續留在軍中服役。剛畢業的年輕軍官就更加不樂觀了，受訪者當中二〇〇〇年班的軍官有二十七位(其中留在軍中續服現役者有十三位)。

儘管如此，將近一半的受訪者接受中間選項，認為最優秀的軍官當中，有「大約有一半」選擇離開，另一半選擇留下來。受訪者亦於評論當中提及，陸軍還是留住了某些偉大的領導者。

表A.1 最優秀的軍官是否寧可選擇提前離開軍隊，也不願服滿軍職的最大年限？

	百分比	人數 (總計：248)	現役百分比 (總計：78)
是的，幾乎所有最優秀的軍官都離開軍隊	3	8	1
是的，大多數最優秀的軍官離開軍隊；有些選擇留下	45	111	33
部分，大約半數最優秀的軍官離開軍隊	45	111	47
不，少數最優秀的軍官離開軍隊	7	17	17
不，次等優秀的軍官離開軍隊	0	1	1

表A.2 各年班調查結果

	1989	1991	1995	2000	2001	2004
是的，幾乎所有最優秀的軍官都離開軍隊(%)	3	2	5	0	5	17
是的，大多數最優秀的軍官離開軍隊；有些選擇留下(%)	39	41	42	67	48	42
部分，大約半數最優秀的軍官離開軍隊(%)	48	47	50	30	43	42
不，少數最優秀的軍官離開軍隊(%)	9	9	3	4	5	0
不，次等優秀的軍官離開軍隊(%)	0	1	0	0	0	0
回答人數	34	109	39	27	21	12

受訪者的評論

- 那些具備企業精神的傑出領導幹部，無論在精神上抑或在實質作為上，都被軍方消耗殆盡。我想這種型式的領導人才也嚮往從軍，而他們在培養的過程當中也表現相當良好。但他們很快就會比規範標準「智高一籌」，接著就會因其高階長官領導能力界限的限制而變得相當沮喪。
- 我相信有許多合乎標準或是最優秀的軍官基於種種原因選擇離開軍隊。然而，許多合乎標準的軍官還是願意留在軍中犧牲奉獻。這種狀況在軍中屢見不鮮。
- 最優秀的年輕軍官在八年役期當中，做的事比別人更多，拿的薪資卻無異他同僚，其中還不乏奉獻最少心力者。這套體制根本無法回饋最優秀的軍官，讓停年未滿的少校在服役滿八年前，就能提前獲得晉升。

從表A.3的受訪者的回應可以看出，軍方重視功績的程度遠不如民間。更明確地說，軍方根本沒有人才管理可言。將近三分之二的受訪

者回報軍方更傾向於論資排輩，而非功績。此外，如果以數字十代表晉升系統百分之百為論資排輩，則軍方在該問題所得的平均分數為六點八。反觀民間在論資排輩上所得平均分數則為四分。不過，當樣本限縮於現役軍官時，抱持這種觀點的人就沒那麼強烈；反而年輕軍官則大多認為軍方比較沒那麼重視人才管理，然而全體受訪者對於民間部門的平均分數則大致相同。

表A.3 論資排輩與論功行賞在所有晉升體制中的消長。假如1代表所有論功行賞，而10代表論資排輩，則相較於民間團體，你如何評量美國軍方的晉升體制？

	美國軍方(%)	民間團體(%)
1	0	2
2	3	16
3	7	26
4	9	20
5	8	17
6	8	10
7	18	5
8	26	3
9	19	1
10	2	0

受訪者的評論

- 由於晉升體制都設定了嚴格的時程表，又因為直到中校為止，晉升比率相當高，因此幾乎毫無例外都是論資排輩上來的。再者，讓你獲得晉升的原因並非基於「優良」事蹟；然而「不良」事蹟卻會讓你無法獲得晉升。
- 我覺得軍方的晉升很大一部分是基於功績與能力；然而，軍方過去幾年來苦於流失過多初官階層的軍官，於是為了提升晉升

率，便無視於功績與績效，只為了填滿較高階層。

- 就民間的世界而言，我的績效就代表一切。沒有所謂的年班限制。就大多數而言，晉升是基於才能，不是論資排輩。論資排輩是陸軍幹過最蠢的事情了。
- 隱藏於晉升體制之後還有一項第三因素，其實就是向考評者展現個人的效忠，就是你的指揮官及整個美國陸軍。換言之，一名非常積極進取的軍官，做事的績效也相當良好，卻仍然有可能只得到普通等級的考評而相對延遲了晉升。

表A.4請受訪者就軍方培育具備「創新與企業精神」領導力的十四種不同面向給予評等。在此暫以新進人才(招募)得到五十五%「A及B」的評等做為基準點。其他面向則可理解為提高或降低這些具備企業精神的初生之犢。整體而言，正式的訓練計畫得到相當平均的分數，包含從各軍事校院及戰爭學院所能提供的各種學習方案，教育對象則貫通初階至高階軍官。甚至連準則都獲得相當好的評價。

從西點軍校畢業軍官的問卷調查可知，軍方在培育具備創新及企業精神的領導幹部上有某些不足之處，其中評價最低的就是人事體系：考評體制(AB和CD評等的比值為○點六)、職位派遣(比值為○點五)、晉升(比值為○點四)、薪資(比值為○點四)。舉例而言，二五〇位受訪者當中，僅有八名給予職位派遣A級評等，相較之下，有三十九名給予F級評等。儘管這些形形色色的人事制度或許合於陸軍其他任務，但這些制度應用於晉升具備企業精神的領導幹部時就顯得相當失敗。

表A.4 請就軍方培育具備「創新與企業精神」領導力的不同面向給予評等(A:卓越、C:尚可、F:失敗)

	A&B(%)	A(%)	B(%)	C(%)	E(%)	F(%)
野戰部隊經驗	89	43	46	7	4	4
軍方校院	86	42	44	8	5	2
基層軍官訓練(服役三至十年)	58	9	48	27	15	6
招募具備才能的人士	55	12	42	28	17	7
戰爭學院	53	19	35	44	3	22
軍事準則	49	11	38	31	19	9
資深軍官訓練(服役滿十一年以上)	48	11	36	43	10	24
初官訓練(服役滿一年)	45	10	35	30	25	10
考評體制	32	5	27	36	33	18
職位派遣體制	28	4	24	35	37	18
晉升體制	27	4	22	33	41	21
退撫制度	26	11	14	44	30	15
官僚文化	25	7	19	31	43	16
薪資	20	3	17	35	45	34

受訪者的評論

- 我們所需的領導幹部必須通曉作戰實務的藝術與科學，也要通曉領導統御、全球經濟、全球安全，乃至國家領導力的藝術與科學，兩者之間必須取得平衡。我們的考評及晉升體制過度著重於「野戰部隊經驗」。[許多非戰鬥職類的指揮官]具備傳統上校未能獲致的技能與能力。只不過，「『戰場上』的經驗」所得到的重視程度，遠遠超過「管理領域的經驗」，於是這些人在指揮職務任滿後就選擇離開軍中了。
- 政府和軍方最棒的福利就是職位的保障和退休俸制度。讓這套

制度置於險境的方法就是衝撞。因為這種思維阻礙了軍隊的創新。

- 我覺得我在二〇〇七年離開軍中之前，陸軍正處於文化的轉換階段，尤其是在連級與少校階層。這是因為他們從「伊拉克自由作戰」及「伊拉克持久自由行動」的多次部署任務中，獲得許多實務經驗。無論從準則層面或從教育層面，我覺得陸軍開始變得更加企業化，但就像大部分的官僚體系，要把創新觀念的融入其中，總是要花很長的時間。
- 陸軍的退伍架構真的很糟糕。陸軍假定每位軍官都會服役二十年，然後就能賺到政府提供的退休俸。我在服役時沒有所謂的401K這類的等值計畫，害我失去了投資退撫基金的機會。
- 軍方領導階層能否「理解」創新的能力非常重要，但是論資排輩的結構卻使得創新作為難以施行，只能存在(諸如西點軍校、戰爭學院)等校院場所的領導力實驗室，抑或在真槍實彈的戰鬥行動中，有此必要時。採取創新作為所獲得的回報，就是達成任務。

為了測量創新思維達到何種等級的水準，我們請教受訪者此種思維是否受到重視(如表A.5)。結果顯示，三分之二的受訪者表達「創新思維和新的理念」在他們目前或過去的經驗中獲得重視。只有七%的受訪者認為不受重視。這個數據顯示，具備企業精神的領導力持續存在戰術及文化層級，無論這個體制能夠給予多少程度的支持。

表A.5 你的單位重視(曾經重視)創新思維與新觀念：同意或不同意。

	總百分比(%)	總人數(242人)
完全同意	18	43
同意	51	124
不同意	24	59
完全不同意	7	16

受訪者的評論

- 在伊拉克歷經二十七個月的戰鬥歲月裡，我所遂行(領導或參與)的絕大多數任務基本上都是以創新思維與新的理念對抗任何形式的陸軍準則。說穿了，就是準則已經落伍了，跟不上作戰行動演變的腳步(意思就是準則還沒寫出來)。相反地，僵化而且欠缺創新思維的能力，加上高階士官(士官長層級)總是憑藉著「我們一直都是這麼做」的做事方法，導致任務的計畫或執行層面衍生許多衝突。
- 陸軍的部隊單位具有企業精神；不過陸軍本身卻沒有。
- 傳統的步兵編制和特種部隊——這兩種單位的中心思想愈是重視企業精神，則該組織就愈能獲致成功(經驗也會愈來愈好)。
- 端視部隊和高層的領導力。我第一次下部隊時，單位讓新進軍官覺得充滿挑戰，也讓他們獲益良多。我的第二個單位則是只要我聽話照做就行了。
- 對大多數而言，創新思維是受到重視的，但是陸軍的各種規範與制度總是有那麼多餘裕空間可以隻手遮天，而且總是能夠在各個階層讓領導力出現逆轉。一位初階幹部每幾個月就被迫對「新主官」的優先事項回應，而沒有任何長期進程。紙上作業和

一些無關緊要的活動是一種難以擺脫的迷思，這些事對於戰時的全般任務根本沒有太大的貢獻。

表A.6的問卷結果顯示，受訪者強烈支持各種能夠加強美國軍隊採行企業式領導力的政策。支持度最高的是同意更進一步的專業化(九十%讚成)，這點跟「不升則退」的觀念完全相反。另一項受到支持的政策則是擴大提前晉升(八十七%贊成)，而同樣受到支持的則是消除年班的強制晉升限制(同一年任官)(七十八%贊成)。

表A.6 提升企業精神的領導力，美國軍隊應該……

	完全同意	同意	不同意	完全不同意	表達同意或完全同意的現役軍人
讓軍隊更加趨於專業化，而非要每個人都循指揮職發展	39	51	10	0	87
擴大提前晉升的機會	40	47	12	1	77
讓退役軍官重新服役(旁系入營)	29	54	15	2	73
服役滿十年者，取消「年班限制」	29	49	20	2	67
改以市場機制取代中央計畫式的職缺配置	22	54	22	2	76
採取非志願方式汰除更多軍官	21	41	33	5	62
考評作業強制分配最優及最劣十%至二十%	22	41	32	6	66
讓更多軍人適用「退伍軍人權利法案」的優惠貸款方案，以取代現行教育方案	17	43	30	10	51
擴大學術教育及於研究所課程	25	28	33	14	54
恢復徵兵制(義務役)	4	10	29	57	14

受訪者的評論

- 我想陸軍並未真正建立好人才或專業技能的管控機制，並且錯失了許多機會。而他們對於悄悄流失的人才似乎沒有真實的體會。
- 就我所知，許多軍官在服役十五年或十六年的時候就已經「退休」。他們不想歷練營長，不過的確想要有安穩的工作和得到完善的退休待遇。為何還讓他們去當營長？應該要想辦法將他們加以區隔。
- 允許旁系進入管道會鼓勵人才至民間交錯歷練而回。他們會勤奮學習，並帶回點子。他們不會只因害怕離開，而選擇留在軍中。陸軍有甚麼好損失的？
- 我想陸軍有必要每年定期檢視所屬軍官並剔除排名最後的10%。有許多不良的軍官還待在陸軍裡，因為要這麼做「輕而易舉」，反正你也不會被開除，只要懂得混日子就行了。
- 軍方應該做的替代方案是專注於送出更多(甚或全部?)軍官到民間或已經設立的軍事研究所深造，而非擴大軍事校院內的研究所(這真是個糟糕的點子)。
- 運用市場機制讓少校階級以上軍官能夠安排到更廣泛的專長職位上顯得格外重要。
- 有必要移除績效考評體制所有的偏見與誇大不實，同時要確保創意與承擔風險能夠成為組織奮鬥的重要價值。
- 有必要採行三百六十度考評回饋措施，尤其是針對指揮官的考評。我認為我的旅長(接下來是師長)對於我的營長的指揮素養究竟發生了什麼事竟然毫不在意。無論發生什麼事，他竟然得

到一張亮麗的軍官考評表，不但調占上校職缺，還可以選擇職務派遣。由於我的營長任期短到來不及品嚐他自己種下可怕的種子，接任他的營長可就得吞下他遺留下來的苦果。要讓陸軍變得更有企業精神，就要拉長領導幹部的任職期限，讓他們能夠參與自己的所做所為，親自體驗這個過程。陸軍讓每個人的職務歷練都像一陣風似的，太快了。

表A.7所列問題旨在藉由陸軍的觀點，確認其他軍種是否更加具備企業精神。儘管在普遍的認知當中，空軍屬於先進的高科技系統而陸戰隊則較偏向較低階的科技系統，但領導力就未必是這麼回事。就該表所列分數而言，評分者整體而言相信陸軍領導力較諸其他軍種同樣，甚或更具備企業家精神。許多軍事單位裡都有聘僱人員，指揮部和更低層的單位皆有。儘管他們的表現也相當勤奮，軍中聘僱在一般的認知當中並未具備更高的企業家精神。

表A.7 根據你的經驗，下列哪個軍種的軍官比陸軍更具備企業精神的領導力？

	更多(%)	更少(%)
美國陸戰隊	17	27
美國空軍	24	25
美國海軍	7	24
美國軍方聘僱人員	9	56

從表A.8可以看出軍官最常用來解釋他們為何選擇離開軍中的四項理由。戰時的高度作戰節奏、個人生涯規劃、家庭收入都扮演一定的角色。但他們之所以選擇離開軍中的最主要理由是對於對軍中官僚體制感到沮喪，共八十二%的受訪者認同這是他們選擇退伍的原因之一。

近四十六%受訪者將選擇退伍歸因於領導幹部不足為表率。這項因素還要再低很多才比較理想，但並未列於退伍最主要理由的前半段當中。追求更高教育水準這項理由位列選擇退伍的主要原因可就顯得有些麻煩，尤其是陸軍已經不遺餘力大幅設立更多便於接受進階教育的管道(確實，這點對於高階軍官而言已經成為必要條件)。這些數據凸顯出個人的經管發展確實欠缺彈性。

值得注意的是，軍官之所以選擇離開並非為了尋求「有機會從事更好的領導職務」。儘管某些解釋不經意會表達出退役軍人轉任民間部門的比例很高，看起來顯得是民間部門的職位吸引了軍中的人才。從問卷調查結果來看，實情似乎並非普遍認知當中的那麼顯著。

表A.8 你選擇離開軍隊的理由為何？你同意或不同意下列項目是你做出這項決定的因素(如果該項目受訪者無服役經驗，抑或仍為現役軍人，則請跳過)。

	完全同意(%)	同意(%)	不同意(%)	完全不同意(%)
對軍中官僚體制感到失望	50	32	16	2
家庭因素	57	24	15	5
其他人生目標	35	45	15	5
更高收入的潛力	45	35	14	4
頻繁的部署任務	31	32	30	4
軍中發展機會受限	17	40	32	10
軍中晉升步調因素	22	31	39	7
指揮官不足為表率	24	22	35	19
更高的教育機會	20	25	45	9
更好的領導發展機會	7	25	53	14
達到退伍年限(服役滿二十年以上)	5	6	44	44
醫療因素除役	2	4	25	68

第二部分

我曾針對初次問卷的結果加以總結並提出個人簡報，故而第二部分問卷調查的主要目的是為了回應各界針對我的簡報所給予的回饋與指教。就在第一部分問卷調查結論出爐後數周，一則附上第二部分問卷調查的網路連結，以訊息方式寄送給第一部分接受問卷的受訪者，其中回覆者計有一百二十六人。

針對第一部分的回饋意見大多聚焦於軍隊文化是否願意接受企業精神。某些反駁意見的論點經常用來回應我所提議的論功行賞及採用企業精神的革新方案。美國軍隊有其相當值得驕傲的文化，同時近數十年來亦創造了相當輝煌的成就。此外，軍方在美國仍然是一個相當受到尊重的機構。對於一個處於平衡狀態且成就非凡的機構而言，自然會將第一部分問卷調查所提出的建言視為一種風險。種種因素皆有助於發展以下問題。

第二部分問卷調查的第一個問題(如表A.9)所要探討是，近期人事體制存在哪些特定的違誤與缺失。如果以光譜的方式呈現領導力，則本問題的前兩個選項呈現的是領導力光譜的兩個極端：晉升表現最優及汰除表現最差的領導幹部。在這兩個領域當中，少於三分之一的受訪者同意軍方在這方面做得很好。僅有六分之一的受訪者(十七%)認為軍隊在替優秀人才分配職位的作業上做得很好。最後選項所提出的問題是，人事體制是否應當澈底進行改革，這點跟通常呼籲採取漸進式變革的作法形成對比，而且有五十九%的受訪者對這個問題表達同意。

表A.9 你同意下列哪一種表述？(圈選符合者)。目前軍中的人事體制……

	百分比(%)	現役軍人比例(%)
……確實將最差的領導幹部排除在好的職位之外。	26	18
……確實將好的職位保留給最優秀的領導幹部。	6	5
……確實做好人才與職位的配對作業。	16	18
……確實讓正確的軍官晉升至將領。	28	38
……晉升並獎勵具備企業精神的領導幹部。	5	8
……應該澈底進行改革。	55	55

另外兩個問題(表A.10和表A.11)則試圖針對近期衝擊美軍軍官留營的現象做出明確而沒有模糊空間的評量。當論及軍方留營問題時，通常會聽到的回應是，高替換率在當代經濟中原本就是正常的現象，同時在軍方「不升則退」的階級結構下，高耗損率亦屬正常現象。儘管或許替換率很高，但頂尖人才的替換率就是本問卷調查想要加以深入了解的地方。因此，跟這兩個問題所要評量的議題有所關聯的項目就是國家安全與將領階層的適任性。在所有受訪者當中，七十八%(其中七十八%受訪者為現役軍人)同意近期最優秀軍官的出走率對於國家安全形成傷害。另外，六十五%(中六十八%受訪者為現役軍人)同意這麼一來將導致將級軍官的適任性降低，此二問題獲致多數強烈同意，皆為負面結果。

表A.10 目前軍方最優秀的年輕軍官出走比例是否對國家安全造成傷害？

	百分比(%)	現役軍人比例(%)
是，完全同意	19	23
是，同意	59	55
否，不同意	20	23
否，完全不同意	2	0

表A.11 目前軍方最優秀的年輕軍官出走比例是否導致將級軍官的適任性降低？

	百分比(%)	現役軍人比例(%)
是, 完全同意	23	20
是, 同意	43	48
否, 不同意	31	30
否, 完全不同意	4	3

表A.12所呈現的結果反映出，哪些措施能夠讓更多最優秀的軍官願意留在軍中。

大家普遍相信，大多數想要離開軍中的軍官，無論人事政策做出何種改變，這些人最終還是會選擇離開。簡言之，更高收入的機會、安全、穩定的誘因原本就難以抗拒。同樣地，許多人相信，大多數軍官一旦到了軍旅生涯的中途，並且看到服役期間對於家庭生活造成的壓力，吸引力反而會降低。令人意外的是，僅有三十一%的受訪者相信，無論進行何種革新，最優秀的軍官還是會選擇離開軍隊。

大多數受訪者都同意，「如果軍隊能夠更加論功行賞的話」，頂尖的軍官留營意願也會跟著提升，九十%的人同意這項觀點。另外有兩項革新方案也囊括了九十%的同意：透過市場機制所主導的更有企業精神的人事制度和職位配對系統。

賦予職位更多的任期掌控權限獲得七十%受訪者的同意，而更加重視績效，而非服役年資的薪資給付方式也獲致相等的同意比例。

有兩項認為可以讓原本想要離開的優秀軍官考慮留下來的革新項目並不為大多數受訪者接受。首先，六十八%受訪者似乎不認為降低強制接受訓練的選項可以成為留營的重大誘因。其次，將近五十七%的受訪者並不認為要求晉升至更高階級是留營意願的抑制因素。

表A.12 請問你是否同意以下表述？許多離開軍隊的最優秀的軍官原本會選擇……

	完全同意	同意	不同意	完全不同意
……留下來，前提是更加論功行賞。	37.3% (47)	52.4% (66)	8.7% (11)	1.6% (2)
……留下來，前提是能夠依據他們或他們的指揮官的意願，繼續在某職位上任職(然後依他們的意願調整職務)。	30.4% (38)	40.8% (51)	28.0% (35)	0.8% (1)
……留下來，前提是依據績效表現，而非根據服役的資深程度。	31.0% (39)	38.9% (49)	28.6% (36)	1.6% (2)
……留下來，前提是職務派遣是依據市場機制，而非中央計畫作為。	24.2% (30)	62.9% (78)	12.9% (16)	0.0% (0)
……留下來，前提是軍方採用更具企業精神的人事體制。	21.8% (27)	66.1% (82)	12.1% (15)	0.0% (0)
……留下來，前提是他們不必非得參加某些強制性的訓練課程。	9.6% (12)	20.8% (26)	58.4% (73)	11.2% (14)
……留下來，前提是他們不用非得追求更高的階級。	10.4% (13)	32.8% (41)	51.2% (64)	5.6% (7)
……離開軍隊，無論人事體制如何改革。	4.8% (6)	25.8% (32)	62.9% (78)	6.5% (8)

可以預期的是，採取澈底及特定的政策變革必然會遭到質疑，而且通常在表達的時候會成為一種符合部隊真正需求的主張。下一個問題(表A.13)將反駁的論點加入測試之中。舉例而言，當全志願役部隊於一九七〇年代取代了徵兵制度，許多觀察家感覺這將會造成唯利是圖的文化。同樣的論點通常會出現在捍衛維持現狀的說法上；儘管不夠完美，近期的人事體系仍然跟團隊工作的核心價值齊心努力，而且對所有人都盡量做到一視同仁。另一種常見的論點則認為，相對於民間人士顯得更加緩慢的晉升步調是因為，戰爭的專業本身就是攸關死生的大事。

鼓勵企業精神的軍事領導是否會導致過度承擔風險與過多傷亡呢？受訪者當中只有二點四%同意這個看法。這項結果跟近期五角大廈領導者鼓勵創新精神及部隊層級的實務作法(如先前所述)可謂並無二致。

審視核心價值，八十八%的受訪者並不認同企業式的人事體系會戕害軍隊重於個人的核心價值。同樣地，八十七%並不認同提高論功行賞的比例會導致軍中文化更加傾向唯利是圖。

反駁論點乏人問津的狀況顯示，受訪者普遍能夠認同的觀點是，軍事指揮比非軍事專長需要更長的歷練時間方能適任，超過半數的受訪者認同這項說法(五十四%)。僅有十%非常不同意這項說法。

表A.13 請問你是否同意下列關於軍隊變革的論點？

	完全同意	同意	不同意	完全不同意
鼓勵企業精神將導致過度承擔風險與過多傷亡。	0.8% (1)	1.6% (2)	70.4% (88)	27.2% (34)
企業式的人事體系會戕害軍隊重於個人的核心價值。	0.8% (1)	11.2% (14)	60.0% (75)	28.0% (35)
軍事指揮比非軍事專長需要更長的歷練時間方能適任。	7.2% (9)	47.2% (59)	35.2% (44)	10.4% (13)
提高論功行賞的比例會導致軍中文化更加傾向唯利是圖。	0.8% (1)	12.0% (15)	56.8% (71)	30.4% (38)

最後，我針對績效評核的問題就教於受訪者(表A.14)。近期各軍種的績效評核制度均有別於彼此，故此處問卷結果反映的是美國陸軍的績效考評制度。指揮官考評部屬採用簡易的分項配分欄位搭配書面總結。七十四%受訪者同意，要求指揮官採用前十%和後十%的配比制度將獲致更好、更具企業精神的領導力。

受訪者也支持採用同僚評分(七十九%)及部屬評分(七十二%)來評核軍官的績效。最後，為回應軍官紀錄迭有部分隱匿於報告中的情事，七十%受訪者同意將所有考評者的晉升建議列入軍官考評紀錄當中，不失為一種有利的作法。

表A.14 何種軍事績效考評制度將獲致更好、更具企業精神的領導力？

	完全同意	同意	不同意	完全不同意
要求指揮官找出績效表現前十%和後十%的軍官。	29.6% (37)	44.8% (56)	21.6% (27)	4.0% (5)
納採同僚的考評意見。	22.2% (28)	56.3% (71)	21.4% (27)	0.0% (0)
納採部屬的考評意見。	26.4% (33)	44.0% (55)	28.0% (35)	1.6% (2)
晉升建議保留成為軍官的永久記錄，避免未來晉升委員會造成傷害。	19.5% (24)	50.4% (62)	28.5% (35)	1.6% (2)

研究方法與問卷名單

問卷名單包含二五〇位受訪者，他們全都是美國西點軍校的畢業生。相關資料均透過網路的問卷網站以電郵方式蒐集。

樣本選擇

本問卷調查旨在從陸軍軍官當中抽取一組能夠代表全般軍職發展經管模式的樣本。初期的考量是從各種專業的軍事校院中進行抽樣，諸如陸軍戰爭學院或陸軍指揮參謀學院；然而，這些群體主要的成員都是現役軍人。有鑑於此，我決定採用的管道是能夠涵蓋現役及退役的軍官，並透過自願參與問卷的方式讓樣本具備中立性質。

每一個西點軍校的畢業年班都有一組同學會，其中會有一位同學擔任幹事，負責聯繫同學之間的各種訊息，並且按季將要聞及通訊事項彙整為會刊，寄發給校友們。幹事們通常都會跟各階層同學們有相當廣泛的聯繫，而每個年班也都有不同程度的相互回應。無論如何，我的目標是得到一位或更多幹事的支持，而各年班間的期別差距則以五個年班為主(亦即一九九〇、一九九五、二〇〇〇、二〇〇五)。我將抽樣年班設定在一九八九年班之後，更早期的年班均予捨棄，以便讓回答更能集中在近期陸軍的人事作業實務上。

我透過原本認識的兩位友人(分別為一九八九及一九九一年班)，以電子郵件向兩個年班的幹事自我介紹。我在電郵中向兩位幹事說明問卷調查的全般計畫，他們指引我到西點校友(west-point.org)網站尋求協助。該網站是一個登記為「501(c) (3)的非營利組織，會員涵蓋三萬名來自美國西點軍校畢業生、家長及畢業生的友人。自該組織於一九九六年設立以來，WP-ORG(西點校友)便承蒙會員們慷慨捐助，並由西點軍校與校友協會獨立管理與維運」。透過該網站的幹事聯繫表，我得以跟涵蓋一九九二至二〇〇五年班的幹事們取得聯絡。

儘管我跟這些幹事們素未謀面，但總共有六位幹事願意將訊息傳遞給他們各自所屬的年班校友。這些年班包含一九八九、一九九一、一九九五、二〇〇〇、二〇〇一、二〇〇四。我寄出的電郵內容如下，這些郵件分別轉寄(或公告)給年班同學周知。

凱恩是美國空軍官校九十年班畢業生及一位經濟學家，他想請求我
們給予協助。凱恩請求各位幫忙進行一份關於陸軍領導力所設計
的簡易問卷調查。這份問卷將於三到四天內公布，網址為……

凱恩目前的計畫是協助陸軍在留用優秀人才方面的作為能夠更加精進。他承諾會將問卷調查結果提供給大家。

二〇〇四年班的校友接獲的建議是，想要參與問卷的人請直接與我聯繫，而直接與我聯繫上的人都得以連結到問卷的網址上。

網站上的線上問卷調查一直放到九月中旬。其中有二四二位受訪者是目標名單內的校友。目標年班附近的其他年班畢業生也透過分享(例如受訪者的配偶)得知這個問卷調查。因此，我的問卷調查又個別多了以下幾個年班：一九八五、一九八七、一九八八、一九九〇、一九九二、二〇〇三、二〇〇五、二〇〇七、二〇一〇。沒有任何受訪者因為任何理由在問卷調查之前或之後遭到剔除。

總體而言，參與問卷的人全都是以中立而無任何偏私的方式進行。所有有資格參與問卷的人均獲得充分的資訊，確實知道這份問卷確實是由一位有信譽的學者所進的研究。參與問卷的人連結到線上問卷網站時，都會看到以下歡迎詞。

本問卷旨在評量美國軍方是否具備創新與企業精神的領導力。問卷結果將隨總結資料公開發表。基於問卷的目的，在此將企業精神界定為(1)獨立(2)創新(非比尋常)，以及(3)願意承擔風險。這些都是美國軍方在許多領域當中，認定為邁向成功的重大特質。因此，切勿將企業精神想像成不負責任，或是不服從等等現象。

提姆·凱恩博士
卡夫曼基金會研究部主任

幸運的是，抽樣的受訪者當中(表A.15)，西點軍校各年班畢業生的分布相當均勻。受訪者有四分之三在進行問卷時為現役軍人，各年班在相關領域中均為內行人士。近期有報告指出，一九九六年班服役滿八年時的留營率大約為四十%(該年為二〇〇四年)，由此可見，本問卷調查抽樣的留營(續服現役)率高於基準。

表A.15 各年班調查結果

	1989	1991	1995	2000	2001	2004
受訪人數	34	109	39	27	21	12
服役年資(平均)	7.1	9.9	9.3	7.7	7.2	6.2
現役(目前)(%)	12	26	36	48	38	50
企業管理碩士(%)	32	37	44	22	43	17
企業家(目前或曾任)(%)	35	27	23	11	29	8

最具代表性的年班為一九九一年班，他們在問卷時都已接近二十年屆退年限，因此抽樣人數中該年班有二十六%為現役軍人是個很好的跡象(相對於已達屆退年限的一九八九年班僅有十二%為現役軍人，而這也被認為是在一九九〇年代因為「承平時期」裁減軍隊導致更多提前退休的機會)。

表A.16顯示一項可供測量的階級分布，尤其是從一九九一年班看得更清楚(其中有三十七位官拜中校的現役及退役軍官)。這些指標在在證明受訪者的組成，並非一群官階不高，或因為升不上去而選擇退伍，心中滿是憤懣的低階幹部。

表A.16 各年班最高階級

	1989	1991	1995	2000	2001	2004
受訪人數	34	109	39	27	21	12
少尉	4	10	2	—	—	—
上尉	22	55	21	13	20	12
少校	3	6	15	14	—	—
中校	3	37	—	—	1	—
上校	2	—	1	—	—	—
以上均非	—	1	—	—	—	—

註釋

INTRODUCTION

1. Lydia Saad, “Congress Ranks last in Confidence in Institutions,” *Gallup Politics* (July 22, 2010), <http://www.gallup.com/poll/141512/congress-ranks-last-confidence-institutions.aspx>.

1 A CAUTIONARY TALE

1. “History and the Movie ‘300,’” Victor Davis Hanson’s private papers, <http://www.victorhanson.com/articles/hanson101106.html> (accessed July 12, 2012).
2. Originally cited in Lieutenant Colonel Scott M. Halter’s “What is an Army but the Soldiers?—A Critical Performance Assessment of the U.S. Army’s Human Capital Management System,” *MILITARY REVIEW* (January-February 2012), 16, which referenced Volney Warner, *General Officer Survey on Army Title X Activities* (Washington DC: Center for Army Analysis, 2011).
3. Ibid.
4. Casey Wardynski, David S. Lyle, and Michael J. Colarusso, “Towards A U.S. Army Officer Corps Strategy For Success: Retaining Talent,” *Strategic Studies Institute* (SSI) (January 2010), <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB965.pdf> (accessed May 7, 2010).
5. Robert M. Gates, Speech, West Point, NY, Friday, February 25, 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1539> (accessed February 26, 2011).
6. Ibid.

7. Fred Kaplan, "An Officer and a Family Man," *Slate.com* (January 16, 2008), http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2008/01/an_officer_and_a_family_man.html (accessed July 12, 2012).
8. See Tim Kane, "Why Our Best Officers Are Leaving," *The Atlantic* (January/February 2011).
9. Mark Moyer, *A Question of Command* (New Haven, CT: Yale University Press, 2009), 7.
10. *Ibid.*, 3.
11. *Ibid.*, 259–261.
12. *Ibid.*, 268–274.
13. *Ibid.*, 271.
14. *Ibid.*, 215.
15. Andrew Tilghman, "The Army's Other Crisis: Why the Best and Brightest Young Officers Are Leaving," *Washington Monthly* (December 2007), <http://www.washingtonmonthly.com/features/2007/0712.tilghman.html> (accessed October 15, 2009).
16. Tim Kane, "Who Are the Recruits? The Demographic Characteristics of U.S. Military Enlistment, 2003–2005," *Heritage Foundation Center for Data Analysis* Report #06–09 (October 27, 2006), <http://www.heritage.org/research/reports/2006/10/who-are-the-recruits-the-demographic-characteristics-of-us-military-enlistment-2003-2005> (accessed October 15, 2009).
17. Moyer, 219.
18. Arthur Hadley, *The Straw Giant* (New York: Random House, 1971), 22.
19. *Ibid.*, 27.
20. *Ibid.*, 294.
21. Leonard Wong, "Fashion Tips For The Field Grade," *Strategic Studies Institute* (October 4, 2006), 2. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub731.pdf> (accessed June 7, 2011).
22. Leonard Wong, "Developing Adaptive Leaders: The Crucible Experience Of

- Operation Iraqi Freedom,” *The Strategic Studies Institute* (July 2004, 20), <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB411.pdf> (accessed March 3, 2010).
23. Renny McPherson, “The Next Petraeus: What Makes a Visionary Commander, and Why the Military Isn’t Producing More of Them”, *The Boston Globe* (September 26, 2010), http://www.boston.com/bostonglobe/ideas/articles/2010/09/26/the_next_petraeus/?page=1 (accessed October 10, 2010).
 24. Tim Duffy, *Military Experience & CEOs: Is There a Link?*, Korn/Ferry International (June 16, 2006). Available at <http://www.kornferry.com/PressRelease/3392>.
 25. Warren Bennis, *Still Surprised: A Memoir of a Life in Leadership* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2010), 13.
 26. Bernard Rostker and K. C. Yeh, *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force* (Santa Monica: RAND Corporation, 2006), 66.
 27. Gates Commission Report, Letter of Transmittal from Thomas S. Gates to the President (February 20, 1970).
 28. Milton Friedman, “Why Not a Volunteer Army?” in *New Individualist Review*, edited by Ralph Raico (Indianapolis: Liberty Fund, 1981), 825.
 29. Bernard D. Rostker, Harry J. Thie, James L. Lacy, Jennifer H. Kawata, and Susanna W. Purnell, “The Defense Officer Personnel Management Act of 1980: A Retrospective Assessment” (RAND Corporation, 1992), www.rand.org/pubs/reports/R4246.html.
 30. *Enhancing Adaptability of U.S. Military Forces*, Report of the Defense Science Board (January 2011), 139.
 31. *Military Pay Tables—1949-2012*, The Defense Finance and Accounting Service, last updated January 18, 2012, <http://www.dfas.mil/militarymembers/payentitlements/militarypaytables.html>.
 32. 摘自《維基百科》“United States Military Pay,” http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Military_Pay (accessed October 20, 2011); 此外，美國國防部亦於該部網站提供有關軍人薪資(Military Compensation)的細節。<http://>

Militarypay.defense.gov/pay/index.html (accessed October 20, 2011).

2 THE PARADOX OF MILITARY LEADERSHIP

1. Warren Bennis, *Still Surprised: A Memoir of a Life in Leadership* (San Francisco: Jossey-Bass, 2010), 13.
2. Brian O’Keefe, “Battle-Tested: From Soldier to Business Leader,” *Fortune Magazine* (March 8, 2010), http://money.cnn.com/2010/03/04/news/companies/military_business_leaders.fortune/. 《財富雜誌》(*Fortune*)於二〇一一年七月十三日再次探討該篇文章：「近年來，根據退伍軍人組織及某些老闆的說法，許多在銀行界、顧問公司及科技界相當有聲望的雇主，已然開始用自己的方法從軍中招募官兵，邀請他們參加名流匯聚的招募活動，以及各種專門為退役軍人舉辦的校園活動與聯誼社團，希望藉此讓那些曾在軍中服務的退役軍人能夠看見就業的遠景。」 Rouen, Ethan Rouen, “Military Vets: MBA Job Recruiters’ Dream Candidates?,” <http://management.fortune.cnn.com/2011/07/13/military-vets-mba-job-recruiter%E2%80%99s-dream-candidates/>.
3. O’Keefe, *Battle-Tested*.
4. *Ibid.*
5. Anne Marlowe, “The Truth About Those Who Fight For Us,” *Wall Street Journal* (September 27, 2011), <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903791504576587244025371456.html> (accessed October 5, 2012).
6. Tim Kane, “Stupid Soldiers: The Left’s Worldview,” *Human Events* (November 3, 2006), <http://www.humanevents.com/2006/11/03/stupid-soldiers-the-lefts-worldview/> (accessed October 29, 2011).
7. Tony Perry, “Whites Account for Most of Military’s Fatalities,” *Los Angeles Times* (September 24, 2005), <http://articles.latimes.com/2005/sep/24/nation/na-dead24> (accessed July 18, 2012).
8. Ann Scott Tyson, “Youths in Rural U.S. are Drawn to Military,” *The Washington Post* (November 4, 2005), <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/03/AR2005110302528.html>, (accessed July 18, 2012).
9. Michael Moore, director *Fahrenheit 9/11*, DVD (United States: Lions Gate Films,

- 2004).
10. Oliver North, “They’re Heroes to Me” (April 29, 2004), http://www.military.com/NewContent/0,14361,FreedomAlliance_042904,00.htm (accessed July 18, 2012).
 11. Tim Kane, “Who Bears the Burden? Demographic Characteristics of U.S. Military Recruits Before and After 9/11,” *Heritage Foundation Center for Data Analysis* Report No. CDA05-08, November 7, 2005, at <http://www.heritage.org/research/nationalsecurity/cda05-08.cfm>; and “Who Are the Recruits? The Demographic Characteristics of U.S. Military Enlistment, 2003–2005,” *Heritage Foundation Center for Data Analysis* Report No. CDA06–09 (October 26, 2006), at <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/cda06–09.cfm>.
 12. Shanea J. Watkins and James Sherk, “Who Serves in the U.S. Military? Demographic Characteristics of Enlisted Troops and Officers,” *Heritage Foundation Center for Data Analysis* (August 21, 2008), 7.
 13. Beth J. Asch, James R. Hosek, and John T. Warner, “New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era,” in *Handbook of Defense Economics 2*, edited by Todd Sandler and Keith Hartley (Amsterdam, The Netherlands, and Oxford, UK: Elsevier, 2007), 1075–1138, (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1574001306020321>).
 14. Congressional Budget Office, “The All-Volunteer Military: Issues and Performance,” Pub. No. 2960, July 2007, [www.cbo.gov/ftpdocs/83xx/doc8313/07-19-Military Vol.pdf](http://www.cbo.gov/ftpdocs/83xx/doc8313/07-19-MilitaryVol.pdf) (accessed July 19, 2007).
 15. Watkins and Sherk, “Who Serves in the U.S. Military.”
 16. See “Class of 2003,” West Point: The United States Military Academy, <http://www.usma.edu/class/2002/profile.asp> for the profile of the class of 2003, which entered West Point in the summer of 1999 (accessed October 2, 2011).
 17. See United States Census Bureau, “Statistics About Business Size,” <http://www.census.gov/econ/smallbus.html> (accessed October 28, 2011).
 18. See “Department of Defense Active Duty Military Personnel by Rank/Grade (Women Only),” Department of Defense Personnel and Procurement Statistics (September 30, 2009), <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/>

- rg0909f.pdf (accessed October 27, 2011); and “Army Demographics: FY11 Army Profile,” Army Human Resources Policy Directorate, September 30, 2011, http://www.armyg1.army.mil/hr/docs/demographics/FY11_ARMY_PROFILE.pdf (accessed October 28).
19. “Top Companies: Biggest,” last modified May 23, 2011, <http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/2011/performers/companies/biggest/employees.html>.
 20. See Tim Duffy’s *Military Experience & CEOs: Is There a Link?* Korn/Ferry International (June 16, 2006). Available at <http://www.kornferry.com/PressRelease/3392>.
 21. Ibid.
 22. US Census Bureau, *Educational Attainment in the United States: 2007*, January 2009, <http://www.census.gov/prod/2009pubs/p20-560.pdf>.
 23. Duffy, *Military Experience & CEOs*.
 24. Efraim Benmelech and Carola Frydman, “Military CEOs,” unpublished manuscript. University of California, Berkeley, Haas School (November 2009), 28. http://www.haas.berkeley.edu/groups/finance/military_11_10_09.pdf (accessed July 29, 2012).
 25. John Keegan, *A History of Warfare* (New York: Vintage Books, 1993), 8.
 26. Tom Kloditz, “Why the Military Produces Great Leaders,” *Harvard Business Review* (February 6, 2009), <http://blogs.hbr.org./frontline-leadership/2009/02/why-the-military-produces-grea.html>.
 27. Bill Coleman, interview, Palo Alto, California, July 2010.
 28. Ibid.
 29. Bennis, *Still Surprised*. 他進一步寫到，「毫不意外，二十世紀的後五十年，戰爭造就了許許多多可靠的領導幹部。沒有人會因為自己必須下達決心，而且結果會導致他人死亡，還會覺得領導是件輕而易舉的差事。」(24)
 30. 《國富論》(*The Wealth of Nations*)主要區分為五部或五冊，其中第五部共三篇中的第一篇專門探討軍事議題。史密斯在第五部第一篇第十八章寫到，「假如一個國家憑藉的手段是兩種權宜之法中的第一種，則這樣的軍隊就是國

民軍；假如採取第二種方法，則這支軍隊就是一支常備部隊。常備部隊的軍人唯一或主要的職業，就是操練軍事行動，而國家維持或負擔他們的薪資，就變成他們維持生計的主要財源。國民軍的軍人只會在偶然的情況下以操練軍事為職業，而他們賴以為生的主要財源則來自其他各行各業。在國民軍當中，勞工、技師或銷售員主導了軍人的特性；但在常備部隊中，軍人主導其所有特性；而這點似乎就是讓這兩種軍隊截然不同的主要差異。」Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, originally published in 1776, available free online at the Library of Economics and Liberty, <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html> (accessed July 29, 2012).

31. “Bugle Notes: Learn This!” West Point, <http://www.west-point.org/academy/malo-wa/inspirations/buglenotes.html> (accessed July 18, 2012).
32. Headquarters Department of the Army, *Field Manual 7.21-13* (October 2003), 5-6.
33. Bennis, *Still Surprised*, 12.
34. United States Army, “2010 Army Posture Statement,” From the 2010 Army Posture Statement, Addendum F (AFORGEN), https://Secureweb2.hqda.pentagon.mil/vdas_armyposturestatement/2010/aps_toc.asp (accessed October 12, 2011).
35. Keegan, *History of Warfare*, 8.
36. Michelle Malkin, “Romney and McCain: The GOP Frenemies Club,” *The Washington Examiner*, January 11, 2012 (accessed July 18, 2012), <http://washingtonexaminer.com/article/157015>.
37. The Quotations Page, “Harry S. Truman Quotes,” http://thinkexist.com/quotation/i_learned_that_a_great_leader_is_a_man_who_has/186396.html (accessed July 18, 2012).
38. William Shakespeare, *Twelfth Night* (London: Penguin Books, 1995), II, v, 156-159.
39. Interested readers are directed to Matt Ridley’s book, *Nature via Nurture* (2005).
40. Benmelech and Frydman, “Military CEOs,” 23.
41. Donald F. Kuratko and Richard M. Hodgetts, *Entrepreneurship: A Contemporary*

- Approach*, 4th ed. (Fort Worth, TX: Dryden Press, 1998), 5.
42. See United Small Business Administration, “Owner Demographic Economic Research,” <http://archive.sba.gov/advo/research/demographic.html> (accessed October 4, 2011).
 43. “Henry W. Bloch,” H&R_Block,2011,http://www.hrblock.com/press/hbloch_bio.jsp (accessed October 23, 2011).
 44. National Endowment for the Humanities, “Changing the Channel: A Conversation with Brian Lamb” *Humanities*, 24 (2) (March/April 2003), 14.
 45. See “America’s Best Leaders: Q&A with Brian Lamb, President and CEO of C-SPAN,” *U.S. News and World Report* (October 22, 2005), http://www.usnews.com/usnews/news/articles/051022/22lamb_print.htm (accessed July 18, 2012).
 46. Ibid.
 47. See Leonard Wong, “Developing Adaptive Leaders in Iraq and Afghanistan,” *Harvard Business Review* (January 23, 2009), <http://Blogs.hbr.org/frontline-leadership/2009/01/developing-adaptive-leaders.html#c041184> (accessed October 2, 2011).
 48. Leonard Wong, “Developing Adaptive Leaders,” Strategic Studies Institute (2004), <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB411.pdf> (accessed October 28, 2011).
 49. See Schoomaker’s 2006 comments at Sara Wood, “Soldiers Must Be Adaptive for Future, Army Chief Says,” US Department of Defense, February 21, 2006, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?Id=14799 (accessed October 7, 2011).
 50. Leonard Wong, *Developing Adaptive Leaders: The Crucible Experience of Operation Iraqi Freedom* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2004), 18.
 51. See Marten E. Dempsey, “Building Critical Thinkers: Leader Development Must Be the Army’s Top Priority,” *Armed Forces Journal* (February, 2011), <http://armedforcesjournal.com/2011/02/5663450> (accessed October 23, 2011).
 52. Del Jones, “A Vanishing Breed: CEOs Seasoned by Military Combat,” *USA Today* (January 18, 2005), <http://www.usatoday.com/money/companies/>

management/2005-01-18-war-ceo_x.htm (accessed July 18, 2012).

53. See the Survey Documentation and Analysis (SDA) website hosted by UC Berkeley at <http://sda.berkeley.edu/cgi-bin/hsda?harcsta+gss10> using the variable VETYEARS and the control YEAR to get time series data from the GSS.
54. Bob McDonald, phone interview, July 10, 2011.

3 ENTREPRENEURS IN UNIFORM

1. *Contrails, United States Air Force Academy Cadet Handbook* (Colorado Springs, CO: United States Air Force Academy, Cadet Wing Training, 1990).
2. Joseph A. Schumpeter, *Essays Of J.A. Schumpeter (1951)* (Whitefish, MT: Kessinger Publishing, 2010).
3. Peter G. Klein, Joseph T. Mahoney, Anita M. McGahan, and Christos N. Pitelis, “Toward a Theory of Public Entrepreneurship,” *European Management Review* 7 (2010): 1–15.
4. Donald F. Kuratko and Richard M. Hodgetts, *Entrepreneurship: A Contemporary Approach*, 4th ed., (Forth Worth, Texas: Dryden Press, 1998).
5. Peter G. Klein, Joseph T. Mahoney, Anita M. McGahan, and Christos N. Pitelis, “Toward a Theory of Public Entrepreneurship,” *European Management Review* 7 (2010): 1–15.
6. David McCullough, *American History* (New York: Simon & Schuster, 2001).
7. John Berlau, “Founding Father,” *The American Spectator* (February 15, 2010), <http://spectator.org/archives/2010/02/15/founding-father> (accessed July 17, 2012).
8. Richard Holmes, *Battlefield: Decisive Conflicts in History* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 290.
9. Max Hastings, *Warrior: Extraordinary Tales from the Battlefield* (New York: Harper Collins, 2005).
10. 「部隊長」(line officer) 是一個用以區分「戰鬥部隊指揮官」的詞語。此種表達方式可溯自英國皇家海軍的戰艦編制，儘管這樣聽起來好像是在「前線」(front line)擔任主官。

11. John Keegan, *The American Civil War* (New York: Knopf, 2009), 272.
12. Philip A Crowl, "Alfred Thayer Mahan: The Naval Historian," in *Makers of Modern Strategy*, edited by Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1986), 444–480.
13. Ibid., 445.
14. Ibid., 444.
15. Michael Lee Lanning, *The Military 100: A Ranking of the Most Influential Military Leaders of All Time* (New York: Barnes and Noble, 1999), 228.
16. Seth Shulman, *Unlocking the Sky: Glenn Hammond Curtiss and the Race to Invent the Airplane* (New York: Harper Collins, 2003), 1.
17. Richard Hallion, *Taking Flight: Inventing the Aerial Age from Antiquity through the First World War* (New York: Oxford University Press, 2003), 153.
18. Arthur Herman, interview by the author, October 10, 2011.
19. Rebecca Maksel, "The Billy Mitchell Court-Martial: Courtroom Sketches from Aviation's Trial of the Century," *Air & Space magazine* (July 2009), <http://www.Airspacemag.com/history-of-flight/The-Billy-Mitchell-Court-Martial.html>.
20. Ibid.
21. Ibid.
22. Robert Coram, *Boyd: The Fighter Pilot Who Changed The Art of War* (New York: Hachette Book Group, 2002).
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Ibid.
26. Ibid.
27. Ibid.
28. Mike Haynie, interview by the author, Fall 2011.
29. Jeff Peterson, interview by the author, Spring 2010.
30. Creighton Abrams entry at <http://www.arlingtoncemetery.net/abrams.htm>

- (accessed July 29, 2012).
31. Max Hastings, *Warrior: Extraordinary Tales from the Battlefield* (New York: Harper Collins, 2005).
 32. John Wukovits, *Eisenhower* (New York: Palgrave Macmillan, 2006).
 33. Ibid.
 34. Ibid.
 35. Ibid.
 36. Nathan Rosenberg, *Inside the Blackbox: Technology and Economics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982).
 37. Charles Jones, “Growth and Ideas,” in *The Handbook of Economic Growth*, edited by Philippe Aghion and Steven Durlauf, 1st ed., vol. 1B (Amsterdam: Elsevier, 2005), 1107.

4 EXODUS

1. Dwight D. Eisenhower, “special Message to the Congress on Career Incentives for Military Personnel, January 13, 1955.” The American Presidency Project, by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10265> (accessed July 17, 2012).
2. Thom Shanker, “Young Officers Leaving Army at a High Rate,” *New York Times* (April 10, 2006), <http://www.nytimes.com/2006/04/10/washington/10army.html>.
3. Casey Wardynski, David S. Lyle, and Michael J. Colarusso, “Towards a U.S. Army Officer Corps Strategy for Success: Retaining Talent,” The Official Homepage of The United States Army, January 28, 2010, <http://www.army.mil/article/33628/> (accessed July 17, 2012).
4. Andrew Tilghman, “The Army’s Other Crisis: Why the Best and Brightest Young Officers Are Leaving,” *Washington Monthly* (December 2007), <http://www.washingtonmonthly.com/features/2007/0712.tilghman.html> (accessed July 17, 2012).
5. Wayne Grigsby, personal interview with the author, February 2010.

6. Tom Vanden Brook, "Officer Shortage Looming in the Army," *USA Today* (March 12, 2007), http://www.usatoday.com/news/washington/2007-03-12-officer-shortage_N.htm.
7. Wardynski, Lyle, and Colarusso, "Toward a U.S. Army Officer."
8. Ibid.
9. United States Government Accountability Office, "Military Personnel: Strategic Plan Needed to Address Army's Emerging Officer Accession and Retention Challenges," Report to the Committee on Armed Services, House of Representative (January 2007).
10. Tilghman, "The Army's Other Crisis."
11. Jeff Peterson, interview with the author, Spring 2010.
12. James R. Hosek and Beth J. Asch, "Changing Air Force Compensation: A Consideration of Some Options," in the 9th Quadrennial Review of Military Compensation, 2002, <http://prhome.defense.gov/rfm/mpp/qrmc/Vo14/v4c4.pdf> (accessed March 7, 2011).
13. Wardynski, Lyle, and Colarusso, "Toward a U.S. Army Officer," 11.
14. 根據Arthur Coumbe的說法：「自從第二次世界大戰結束後，軍官流失的問題三不五時就會造成軍官團的困擾。在此階段中，經常讓陸軍陷入掙扎的問題不僅是如何讓留營人數滿足需求，而且還有如何留住『人才』的問題」。參見Arthur T. Coumbe, *Army Officer Development: Historical Context* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, April 2010).
15. David MckCormick在他的著述中以第二次世界大戰、韓戰及越戰後拙劣的軍隊復員措施為例，說明後冷戰時期「陸軍裁減軍隊所付出的代價就是組織的健全性。」他寫到，「軍官團流失了某些最優秀的年輕軍官，這點讓陸軍嚐盡各種苦頭。」*The Downsized Warrior: America's Army in Transition* (New York: NYU Press, 2008), 7.
16. Coumbe, *Army Officer Development*.
17. James Hosek, "Deployment, Stress, and Intention to Stay in the Military," RAND Corporation, 2006, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_briefs/2006/RAND_RB9150.pdf.

18. 本問卷所有紙本的結果已發表於「社會科學研究網」(Social Science Research Network, SSRN), 並精簡摘要於本書附錄之中。要特別聲明的是, 在大多數的情形下, 百分比是以整數方式呈現, 這是因為所有數字都以進位方式計算。各個單項測得的百分比都是依據個別問題的回答人數為基準。參見Tim J. Kane, “The Entrepreneurial Army: A Survey of West Point Graduates,” *Social Science Research Network* (January 4, 2011), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1734594.
19. Small Wars Journal blog, <http://smallwarsjournal.com/blog/2011/01/why-our-best-officers-are-leav/> on January 5.
20. US Naval Institute blog <http://blog.usni.org/2011/01/07why-our-best-officers-are-leaving/> on January 7, 2011.
21. See Eric Tegler, “The Officer Market,” February 25, 2011, <http://www.defensemianetwork.com/stories/the-officer-market/>.
22. 在福樂所著的教科書中, 他花了很多時間說明的受訪率, 正是探討人們接受某人問卷要求的百分比問題。假如我向一百個人問了一個問題, 然而只有十個人回答這個問題, 這樣的問卷結果能不能稱為有效問卷? 另一方面, 某人亦可膨脹受訪率, 宣稱他已經獲得完美的受訪率, 但他其實是針對三個人進行問卷, 然後獲得三個人回復。我的樣本架構是一份將近三千一百人的電郵住址。我不知道有多少人接到我寄出的電郵、打開這封電郵, 還讀了這封電郵; 不過, 我假設他們都這麼做了。如此一來所換算出的受訪率大約低於八個百分點。理論上, 低回應率代表著調查結果有所偏斜; 但受訪率和實際問卷調查所產生的誤差, 彼此之間並非線性關係。隨著每位額外多出來的受訪人數, 潛在的偏斜效應就會呈現指數的下降趨勢。近期由荷布魯克(Allyson Holbrook)和她的伊利諾大學同僚所做的研究當中, 對於低回應率的經驗法則效應提出挑戰。舉例而言, 二〇〇七年荷布魯克的某份研究檢視了八十一個國家的問卷調查研究, 受訪比例的變動從五%到五十四%都有, 他們提出的報告是問卷調查受訪率偏低, 對精確度的影響並不大。參見Allyson Holbrook, Jon Krosnick, and Alison Pfent, “The Causes and Consequences of Response Rates in Surveys by the News Media and Government Contractor Survey Research Firms,” in *Advancers in Telephone Survey Methodology*, edited by James M. Lepkowski, N. Clyde Tucker, J. Michael

Brick, Edith D. De Leeuw, Lilli Japiec, Paul J. Lavrakas, Michael W. Link, and Roberta L. Sangster (New York: Wiley, 2007). 基於後續諸如此類的各種研究，美國公共意見研究協會(American Association for Public Opinion Research, AAPOR) 表示，受訪比率「並不必然導致數據精確與否出現差異性」。參見“Response Rate—An Overview,” http://www.aapor.org/Response_Rates_An_Overview1.htm (accessed January 23, 2012). 八%受訪比率的樣本在我的問卷調查中，是否有可能包含了許多咬牙切齒、磨刀霍霍的退役軍官？這有可能。同時鑒於這份問卷調查是出於個人意願，因此更有可能是這麼回事。然而，當我發出訊息，誠摯邀請他們參與問卷調查時，事先就已經小心翼翼地採用中性的用語。此外，受訪者的人口分布也符合大規模的人口比例。特別是在我的抽樣當中，現役軍人的受訪比例約占三分之一，這個數據要比我們隨機從西點軍校畢業生當中，甚或從更大的軍官人口比例中抽樣的比率還要高。

23. Charles Levinson, “As War Grows Longer, Troops’ Patience Is Shorter,” *Christian Science Monitor* (May 2006). Reprinted at http://seattletimes.nwsourc.com/html/nationworld/2002898832_troops30.html (accessed July 20, 2012).
24. 就問卷調查的統計數字而言：「參與問卷大約二萬二五〇〇名陸軍領導幹部，而受訪率為十六點一%。這份參與人數所提供的整體樣本誤差大約為正負〇點六%。就本質而言，這點意味著百分比的報告，在一百次當中有九十五次的真實百分比(感測範圍)都在一%以內。」
25. Sayce Falk, and Sasha Rogers, “Junior Military Officer Retention: Challenges & Opportunities,” Policy Analysis Exercise, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 2011.
26. Ibid., 15.
27. Ibid., 27; emphasis in the original.
28. Ibid., 4.
29. Ibid., 4.
30. Ibid., 4.
31. Wardynski, Lyle, and Colarusso, “Toward a U.S. Army Officer.”
32. Ibid. 18.

33. See Jim Tice, “Army Scaling Back Officer Promotion Rates,” *ArmyTimes.com* (January 23, 2012), <http://www.armytimes.com/news/2012/01/army-scaling-back-officer-promotion-013012w/> and various GAO studies, “Strategic Plan Needed to Address Army’s Emerging Officer Accession and Retention Challenges,” notably GAO-07-224 (January 19, 2007), <http://www.gao.gov/new.items/d07224.pdf>.
34. Doug Webster, personal interview with the author, Summer 2011.

5 IT’ S NOT BUSINESS, IT’ S PERSONNEL

1. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, originally published in 1776, available free online at the Library of Economics and Liberty, <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html> (accessed July 29, 2012).
2. See Rick Hampson, “Afghanistan: America’s Longest War,” *USA Today* (May 28, 2010), http://www.usatoday.com/news/military/2010-05-27-longest-war-afghanistan_N.htm.
3. H. R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam* (New York: Harper Collins, 1997), 28. 麥納瑪拉建置此種高度規範的體系，最終導致他原本在第二次世界大戰期間所擁有的中階軍官直接任免權限遭到廢除。
4. Department of Defense, “Robert S. McNamera,” http://www.defense.gov/specials/secdef_histories/bios/mcnamara.htm (accessed June 28, 2012).
5. The Federalist Papers, “James Madison Quotes,” <http://www.thefederalistpapers.org/founders/james-madison-quotes> (accessed May 1, 2012).
6. John T. Nelson, “General George C. Marshall: Strategic Leadership and the Challenges of Reconstituting the Army, 1939–1941,” *Strategic Studies Institute* (February 1993), last modified September 14, 2011, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/summary.cfm?q=358>.
7. Richard W. Stewart, ed., *American Military History, Vol.1, The United States Army and The Forging of a Nation, 1775–1917* (Washington, D C.: Center of

- Military History, United States Army, 2005). Available at <http://www.history.army.mil/books/AMH-V1/ch16.htm>.
8. Ibid.
 9. “Department of Defense,” *Training for Future Conflicts* (Washington, DC: 2003), http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dsb_tfc.pdf.
 10. This is from Wilson and Vandergriff’s essay “Leading the Human Dimensions out of a Legacy of Failure,” in *America’s Defense Meltdown* (Stanford: Stanford University Press, 2008), 56. The book is available free online at <http://pogoarchives.org/labyrinth/11/02.pdf> (accessed July 31, 2012).
 11. Casey Wardynski, David S. Lyle, and Michael J. Colarusso, *Talent: Implications for a US Army Officer Corps Strategy*, Volume 2, in a monograph series by the Strategic Studies Institute (November 2009).
 12. Paul Yingling, “A Failure in Generalship” *Armed Forces Journal*, <http://www.armedforcesjournal.com/2007/05/2635198/> (accessed July 18, 2012).
 13. US Army War College, *How the Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook, 2011–2012* (Carlisle: USAWC, 2011), <http://www.carlisle.army.mil/usawc/dclm/htar.cfm>, 8.
 14. Ibid., 9.
 15. Ibid., 10.
 16. 這些兵科為步兵、裝甲兵、野戰砲兵、防空、航空兵、特種部隊、工兵、軍事情報、憲兵、通信兵、行政官、財務、兵工、運輸、經理、化學兵。
 17. Alexandra Newman and Dan Shrimpton, “The US Army Uses a Network Optimization Model to Designate Career Fields for Officers,” *Interfaces* vol. 35, no. 3 (May/June 2005) 230–237.
 18. 應該注意的是，二〇〇一一年陸軍開始推動市場機制的改革試驗，從軍旅生涯的中期開始重新分流，如此一來亦將導致進一步的初官派職改革。參見DesiRee Pavlick, “Voluntary Transfer Incentive Program Now Accepting Applications for Branch Transfer,” *US Army* (August 26, 2011), <http://www.army.mil/article/64386/>.
 19. Joseph Bruhl, “Gardener Leaders: A New Paradigm for Developing Adaptive,

- Creative, and Humble Leaders.” *Military Review* XCII, no. 4 (July-August 2012).
20. US Army War College, “Study on Military Professionalism” (June 30, 1970), <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA063748> (accessed July 30, 2012).
 21. Donald Vandergriff, *Raising the Bar: Creating and Nurturing Adaptability to Deal with the Changing Face of War* (Washington, DC: Center for Defense Information Press, 2006), 58.
 22. US Arm Field Manual 1–0, *Human Resources Support* (April 16, 2010), Chapter 1, 1–17.
 23. Much of this analysis comes from the masterful 2006 study by RAND scholars Peter Schirmer, Harry J. Thie, Margaret C. Harrell, and Michael Tseng, *Challenging Time in DOPMA* (Santa Monica: RAND Corporation, 2006), <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG451.html>.
 24. *Ibid.*, xiv.
 25. From Scott Halter’s “What Is an Army, But the Soldiers?—A Critical Performance Assessment of the US Army’s Human Capital,” *Military Review* vol. 92 (2012): 16–23. Issue 1, accessed April 13, 2012, http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20120229_art007.pdf.
 26. *Ibid.*
 27. *The Fourth Star: Four Generals and the Epic Struggle For the Future* by Greg Jaffe was published in late 2009. 本書為一本傳記，記述九一一攻擊事件後，四位領導陸軍的將領。
 28. Schirmer, et al. *Challenging Time in DOPMA*, xiv.
 29. James Kitfield, “Army Chief Struggles To Transform Service During War,” *Government Executive* (October 29, 2004), <http://www.govexec.com/federal-news/2004/10/army-chief-struggles-to-transform-service-during-war/17929/> (accessed July 18, 2012).
 30. Wardynski, et al., *Talent*.
 31. 范德格夫(Vandergriff)在他發表於二〇〇六年的著作中強調，陸軍軍官的經管發展體系應該進行全面性的改革。他親自告訴我，國防部長路特所帶來的

效應，以及產業勞力模式如何成為陸軍人力的作業基礎。

32. Wilson and Vandergriff, "Leading the Human Dimensions," 53.
33. Edward Lazear, interview with the author, April 2011.
34. Friedrich Hayek, "The Use of Knowledge in Society." *American Economic Review* XXXV, no. 4. pp. 519–30.
35. Wardynski, et al., *Talent*, 60.
36. Ibid.
37. Ibid.; emphasis in the original.
38. Ibid.
39. Sayce Falk and Sasha Rogers, "Junior Military Officer Retention: Challenges and Opportunities," Harvard University (Cambridge: JFK School of Government, March 2011), 38.
40. Ibid., 40.

6 WINNING BATTLES, LOSING WARS

1. Testimony of Gen. George C. Marshall, Chief of Staff, United States Army, Hearings before a Special Committee Investigating the National Defense Program, United States Senate, Seventy-Seventh Congress (Washington, DC: United States Government Printing Office 311932, April 15–25, 1941), <http://www.marshallfoundation.org/MarshallonLeadership.htm> (accessed on March 13, 2012).
2. Mark Moyar, *A Question of Command: Counterinsurgency from the Civil War to Iraq* (New Haven, CT: Yale University Press, 2009), 15–16.
3. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), 223.
4. John F. Kennedy, "Remarks at West Point to the Graduating Class of the U.S. Military Academy, June 6, 1962," in *The American Presidency Project*, edited by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8695> (accessed July 19, 2012).

5. Obituary: General William Westmoreland, *The Telegraph* (July 20, 2005), <http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/1494380/General-William-Westmoreland.html> (accessed July 19, 2012).
6. Moyar, *A Question*, 158.
7. *Ibid.*, 158–159.
8. 這些數字來自Fred Kaplan, “Challenging the Generals,” *New York Times* (August 26, 2007).
9. Thomas A. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (New York: The Penguin Press, 2006), 40.
10. *Ibid.*, 75.
11. *Ibid.*, 97.
12. Alyssa Fetini, “Obama’s White House: Secretary of Veterans Affairs: Eric Shinseki.” *Time* (December 2, 2008), http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1863062_1863058_1865215,00.html (accessed July 19, 2012).
13. *Ibid.*
14. Ricks, *Fiasco*, 163.
15. Moyar, *A Question*, 219.
16. Ricks, *Fiasco*, 173.
17. Paul Yingling, “A Failure In Generalship,” *Armed Forces Journal* (May 2007), <http://www.armedforcesjournal.com/2007/05/2635198/> (accessed July 19, 2012); emphasis added.
18. Department of the Army, Pamphlet 600–3, *Commissioned Officer Professional Development and Career Management* (Washington, DC: US Army, February 2010), 36–37.
19. Scott Wuestner, interview by the author, March 28, 2012.
20. Cindy Williams, “The U.S. Army,” *The American Interest* vol. 3, no. 4 (March/April 2008), <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=399> (accessed March 22, 2012),

21. Ricks, *Fiasco*, 422–423.
22. Fred Kaplan, “Annual General Meeting: Finally, the Army Is Promoting the Right Officers,” *Slate* (August 4, 2008), http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2008/08/annual_general_meeting.html (accessed July 19, 2012).
23. Ibid.
24. Andrew Tilghman, “The Army’s Other Crisis: Why the Best and Brightest Young Officers Are Leaving.” *Washington Monthly* (December 2007), <http://www.washingtonmonthly.com/features/2007/0712.tilghman.html> (accessed July 19, 2012),
25. Kaplan, Annual General Meeting.
26. John Nagl, interview with the author, February 2012.
27. 我與麥瑪斯特素昧平生也未曾訪問過他，但其他來自陸軍的訊息告訴我他已經擔任兩任准將職務，不過都不是像副師長這類具有向上發展至最高階的職務。他已經獲選升任少將。

7 COERCION

1. David Warsh, “A Very Short History of the Volunteer Army,” (July 20, 2003), <http://www.economicprincipals.com/issues/2003.07.20/284.html> (accessed February 12, 2012).
2. 阿奎納(Thomas Aquinas)在《神學大全》(*Summa Theologica*) (1273)中寫道：「對於我們所稱的暴力，其與某種事物的原本意向形成對抗的狀態……這種事物稱之為志願，因為這是根據意志而來的意向。正因如此，某件事物不可能同時既暴力又自然。同理可證，某件事物如果是絕對的強制或暴力，那就不可能是出於志願。」(Thomas Aquinas *Summa Theologica: Volume 1, part 1* [New York: Cosimo, 2007], 413).
3. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), 149.
4. John Keegan, *A History of Warfare* (New York: Vintage Books, 1993), 32.

5. Eric Tegler, “The Officer Market; The Army Responds,” *Defense Media Network* (February 27, 2011), <http://www.defensemedianetwork.com/stories/the-officer-market-the-army-responds/> (accessed February 2, 2012).
6. Paul Yingling, “The Founders, Wisdom,” *Armed Forces Journal* (February 2010), <http://www.armedforcesjournal.com/2010/02/4384885/> (accessed February 23, 2012).
7. These quotes are from Milton and Rose Friedman’s *Two Lucky People* (Chicago: University of Chicago Press), 377–381.
8. Charles Patrick Neimeyer, *America Goes to War: A Social History of the Continental Army* (New York: New York University Press, 1996), 128.
9. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Chicago: University of Chicago Press, 2000), Book 1 (1835), Chapter 13.
10. “All-Volunteer Armed Force Seen as ‘Unrealistic’ by Pentagon,” *The Robesonian* (January 5, 1970), <http://newspaperarchive.com/robesonian/1970-01-05/> (accessed February 7, 2012).
11. 引述自Bernard Rostker and K. C. Yeh, *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force* (Santa Monica: RAND Corporation, 2006), 31–32,但有關倫斯斐就此議題感到興趣的深入探討，詳見 Bradley Graham’s *Rumsfeld Biography By His Own Rules* (2009).
12. Bernard Rostker, *I Want You!: The Evolution of the All-Volunteer Force* (Santa Monica: RAND Corporation, 2006), 35.
13. Associated Press, August 26, 1970.
14. Milton and Rose Friedman, *Two Lucky People*, page 380.
15. David R. Henderson “The Role of Economists in Ending the Draft.” *Econ Journal Watch* vol. 2, no.2 (August 2005), 369.
16. Tim Kane, “Why Our Best Officers are Leaving,” *The Atlantic* (January–February 2011).
17. See Thomas E. Ricks, “No, Our Best Officers Are Not Running Off; 4 Officers Respond to that Atlantic Article,” *Foreign Policy* (March 23, 2011), http://tricks.foreignpolicy.com/posts/2011/03/23/no_our_best_officers_are_not_running_

- off_4_officers_respond_to_that_atlantic_articl (accessed April 5, 2011).
18. Ibid.
 19. Tegler, “The Officer Market.”
 20. See Philip Carter and Owen West, “Dismissed! We Won’t Solve the Military Manpower Crisis by Retaining Our Worst Soldiers,” *Slate* (June 2, 2005), http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2005/06/dismissed.html (accessed February 24, 2012).
 21. Thomas E. Ricks, “Nate Fick: It Is Time to Discard the Military’s 20-year Retirement System,” *Foreign Policy* (May 6, 2010), http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2010/05/06/nate_fick_it_is_time_to_discard_the_military_s_20_year_retirement_system (accessed February 27, 2012).
 22. Mike Haynie, email and telephone interviews by Tim Kane, January 10–20, 2011.
 23. Ibid.

8 WAR MACHINES

1. Inaugural Address of President John F. Kennedy, Washington, DC (January 20, 1961), <http://www.jfklibrary.org/Research/Ready-Reference/JFK-Quotations/Inaugural-Address.aspx> (accessed August 20, 2011).
2. Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (New York: Palgrave MacMillan, 2003), 15.
3. P. W. Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century* (New York: Penguin, 2009), 434.
4. See, e.g., Andrew Bacevich’s *American Empire* (2004), among others.
5. Max Boot, “The Paradox of Military Technology,” *The New Atlantis* (Fall 2006), <http://www.thenewatlantis.com/publications/the-paradox-of-military-technology> (accessed March 4, 2012).
6. “Beyond Outrageous: CENTCOM Boss Takes Mindless Shot at USAF,” *Air Force Magazine* (August 19, 2009), <http://www.airforce-magazine.com/Features/airpower/Pages/box082009petraeus.aspx> (accessed March 23, 2012).

7. Max Boot, *War Made New: Technology, Warfare, and the Course of History, 1500 to Today* (New York: Gotham Books, 2006), 15.
8. Ibid., 16.
9. Ibid.
10. Singer, *Wired*, 331.
11. See Jeremiah Gertler, “U.S. Unmanned Aerial Systems,” Congressional Research Service Report 42136 (Washington, DC: January 3, 2012), <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42136.pdf/> (government document) (accessed March 9, 2012).
12. Singer, *Wired*, 133.
13. Linda Shiner, “Predator: First Watch: Lesson Learned: Never Send a Man to do a Machine’s Job,” *Air & Space* (May 2001, 5).
14. 布萊爾將他的調職過程寫在空軍官校部落格：「*The Wright Stuff*」之中，這個部落格如今已經不存在了。這篇文章後來被重貼於二〇〇九年七月二十七日「*Small Wars Journal*」的部落格當中，連結網址為：<http://www.smallwars.org/blog/back-to-basics>。
15. 這個數字引述自美國國會研究處(Congressional Research Service)及美國空軍公布的相關資料。
16. David S. Cloud, “Civilian Contractors Playing Key Roles in U.S. Drone Operations,” *Los Angeles Times* (December 29, 2011), <http://articles.latimes.com/2011/dec/29/world/la-fg-drones-civilians-20111230> (accessed March 14, 2012).
17. Boot, *War Made New*.
18. Michael Hoffman, “Task Force to Get More UAVs into War Zones,” *Air Force Times* (April 26, 2008), http://www.airforcetimes.com/news/2008/04/airforce_uav_callout_042608w/ (accessed March 7, 2012).
19. Michael B. Donley, Hearing Transcript, United States Air Force (April 5, 2012), <http://www.airforce-magazine.com/DWG/Documents/2012/April%202012/040512Donley.pdf> (accessed April 17, 2012).
20. “Remarks by the President Securing Our Nation’s Cyber Infrastructure,” The White House (May 29, 2009), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/>

remarks-president-securing-our-nations-cyber-infrastructure (accessed March 12, 2012).

21. Scott M. Halter, “What is an Army but the Soldiers?: A Critical Assessment of the Army’s Human Capital Management System,” *Military Review* (January/February 2012), http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20120229_art007-pdf (accessed March 13, 2012).
22. Government Accountability Office, “Cybersecurity Human Capital: Initiatives Need Better Planning and Coordination,” (Washington, DC, November, 2011); emphasis added.
23. Ibid.

9 MEASURING MERIT

1. Paul Yingling, “Failure in Generalship,” *Armed Forces Journal* (May 2007), <http://www.armedforcesjournal.com/2007/05/2635198/> (accessed April 23, 2012).
2. Michelle Tan, “Evals Latest Move to Root Out Toxic Leaders,” *Army Times* (October 9, 2011), <http://www.armytimes.com/news/2011/10/army-launches-mandatory-360-degree-evals-for-officers-100911w/> (accessed April 9, 2012).
3. Frederick Kroesen, “Losing the ‘Best and the Brightest,’ Again,” *ARMY Magazine* (March 2011), http://www.ausa.org/publications/armymagazine/archive/2011/3/Documents/FC_Kroesen_0311.pdf (accessed April 11, 2012).
4. Sayce Falk and Sasha Rogers, “Junior Military Officer Retention: Challenges & Opportunities,” *Harvard University, JFK School of Government* (March 2011), http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/Falk-Rogers%20PAE%2003-11%20vF.pdf (accessed April 3, 2012).
5. Marvin W. Williams, “The Relationship of the Officer Evaluation Report to Captain Attrition,” School of Advanced Military Studies (May 31, 2001), <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA416022> (accessed April 2, 2012).
6. G. I. Wilson and Donald Vandergriff, “Leading the Human Dimensions out of a Legacy of Failure in America’s Defense Meltdown,” *America’s Defense Meltdown* (November 2008), 59.

7. 相關論述請參考霍特(Scott Halter)在二〇一二年發表於《陸軍軍事評論》(*Military Review*)的文章所述：「軍官考核表可以說是一種過時的工具。這種表格根本不具備搜尋的功能，而且瀰漫著偏見與誇大不實的敘述，重點全然置於指揮職務的表現。這種文件所提供的訊息根本無助於判斷一個人的潛力與真正具備的技能，或是他在才智上具備哪些特性。相反的，軍官考核表只能藉由兩三位上級來評量近期的表現與成效，既不精確，也不科學。二〇〇九年『陸軍研究學會』所做的調查報告發現，八十八%的軍官自我評量認為自己在同僚當中的表現屬於前四分之一——這代表了陸軍沒有能力運用諸如軍官考評表這種評估發展的工具來檢視及經管所屬的領導幹部。用這種不良的機制來評量未來的領導者會帶來許多後遺症；其中最主要的現象就是這種機制抹煞了陸軍的能力，使其無法明確看出所屬官兵具備的技能，行為表現，以及相關經驗。」(19)。參見“*What Is an Army, But the Soldiers?—A Critical Performance Assessment of the US Army’s Human Capital*,” *Military Review*, January-February 2012, 16–23.
8. Walter F. Ulmer, “Military Leadership in the 21st Century: Another ‘Bridge Too Far’?,” *Parameters* (Spring 1998), 4–25, <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/parameters/Articles/98spring/ulmer.htm> (accessed April 7, 2012).
9. Quoted in Lieutenant Colonel Timothy R. Reese’s Army War College paper, and originally published in the 2000 *Army Training and Leader Development Panel Officer Study, Report to the Army*, United States Army (October 2000), http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army/atld-panel/off_report.pdf.
10. See Bruce Rolfson, “Airmen to Chief: Fix Evals Now,” *Air Force Times* (March 26, 2010), http://www.airforcetimes.com/news/2010/03/airforce_epr_032610w (accessed April 20, 2012).
11. Moheet Nagrath, interview with via phone and email, April 15, 2011.
12. Stephen J. Gerras, “The Army as a Learning Organization,” US Army War College, May 2002, 17.
13. Tim Reese, “Transforming the Officer Evaluation System: Using a 360-Degree Feedback Model,” US Army War College (April 9, 2002), <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA401643> (accessed April 12, 2012).

14. Walter F. Ulmer, "Military Leadership in the 21st Century: Another 'Bridge Too Far'?" *Parameters* (Spring1998),4–25, <http://www.carlisle.army.mil/USAWC/parameters/Articles/98spring/ulmer.htm> (accessed April 7, 2012).
15. Ibid.
16. See Mark Edwards, "Army Implements Officer Evaluation Report Policy Changes," US Army, Media Release (Fort Knox: September 16, 2011), <http://www.jbmhh.army.mil/inc/OERModificationsPressReleaseFINAL-16Sep.pdf> (accessed April 28, 2012); emphasis added.

APPENDIX: SURVEY OF WEST POINT GRADUATES

1. 初期問卷調查的問題設計是在二〇一〇年五月到八月完成的。給予相關意見與建議的個別人士包含：James Carafano, William Casebeer, Scott Clemenson, Kyle Davis, Anthony DeToto, Dean Dorman, Jason Dempsey, Guy Filipelli, Alyse Freilich, Grover Harms, Warren Hearnes, Steve Kiser, Beau Laskey, Robert Litan, John Nagl, Shawn Olds, Kelly Perdew, Jeff Peterson, Carl Schramm, Troy Thomas, Josh Weed, and Elad Yoran.

參考書目

- Ackerman, Spencer. "Air Force Chief: It'll Be 'Years' Before We Catch Up on Drone Data."
- Ambrose, Stephen E. *The Victors. Eisenhower and His Boys: The Men of World War II*. New York: Simon and Schuster, 1998.
- Asch, Beth J., James R. Hosek, and John T. Warner. "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era." *Handbook of Defense Economics*. Elsevier, 2007.
- Berlau, John. "Founding Farther, Entrepreneur: The Overlooked Business Career Of George Washington," *Reason*, February 12, 2009. <http://reason.com/archives/2009/02/12/founding-father-entrepreneur>.
- Blount, Roy Jr. *Robert E. Lee*. New York: Viking, 2003.
- Boot, Max. *War Made New: Technology, Warfare the Course of History 1500 to Today*. New York: Gotham Books, 2006.
- Brett, Joan F., and Leanne E. Atwater. "360 Degree Feedback: Accuracy, Reactions, and Perceptions of Usefulness." *Journal of Applied Psychology* vol. 86, no. 5 (2001): 930-942.
- Carlson, Kenneth D. "A Deliberate Process: Developing Strategic Leaders in the United States Air Force, United States Army War College, Strategy Research Project. Carlisle, PA: March 30', 2007. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA469621>.
- Carter, Philipp, and Owen West. "Dismissed!" *Slate.com*, June 2, 2005. http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2005/06/dismissed.html.

- Cloud, David S. “Civilian Contractors Playing Key Roles in U.S. Drone Operations.” *Los Angeles Times*, December 29, 2001. <http://articles.latimes.com/2001/dec/29/world/la-fg-drones-civilians-20111230>.
- Congressional Budget Office, “The All-Volunteer Military: Issues and Performance.” Pub. No. 2960, July 19, 2007. www.cbo.gov/ftpdocs/83xx/doc8313/07-19-MilitaryVol.pdf.
- Coram, Robert. *Boyd: The Fighter Pilot Who Changed The Art of War*. New York: Hachette Book Group, 2002.
- Coumbe, Arthur T. *Army Officer Development: Historical Context*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010.
- Cowley Robert, and Geoffrey Parker. *The Reader's Companion to Military History*. New York: Houghton Mifflin, 1996.
- Crowl, Philip A. “Alfred Thayer Mahan: The Naval Historian.” In *Makers of Modern Strategy*, edited by Peter Paret, Gordon A. Craig, and Felix Gilbert. Princeton, NJ: University Press, 1986, 444–477.
- “Cybersecurity Human Capital: Initiatives Need Better Planning and Coordination.” GAO-12–8. November 29, 2011. <http://www.gao.gov/products/GAO-12-18>.
- Danger Room. WIRED.com. April 5, 2012. <http://www.wired.com/dangerroom/2012/04/air-force-drone-data/#more-77781>
- Defense Science Board. *Enhancing Adaptability of U.S. Military Forces*, January 2011. <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/EnhancingAdaptabilityOfUSMilitaryForcesB.pdf>.
- Dempsey, Martin E. “Building Critical Thinkers: Leader Development Must Be the Army’s Top Priority.” *Armed Forces Journal*, February 2011. <http://armedforcesjournal.com/2011/02/5663450>.
- Department of the Army. “Commissioned Officer Professional Development and Career Management.” Pamphlet, February 1, 2010, 600–603.
- Doubler, Michael D. *Closing with the Enemy. How GIs Fought the War in Europe, 1944–1945*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- Duffy, Tim. *Military Experience & CEOs: Is There a Link?* Korn/Ferry International,

2006.

- Entous, Adam, Julian E. Barnes, and Siobhan Gorman. “More Drones, Fewer Troops.” *Wall Street Journal*, January 26, 2012. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204624204577183234216799116.html>.
- Falk, Sayce, and Sasha Rogers. “Junior Military Officer Retention: Challenges and Opportunities.” John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 2011. http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/Falk-Rogers%20PAE%2003-11%20vF.pdf.
- Fields, William S., and David T. Hardy. “The Third Amendment and the Issue of the Maintenance of Standing Armies: A Legal History.” *American Journal of Legal History*, vol. 35 (1991): 393–431.
- Formica, Anthony M. “Lost in Transmission: How the Army Has Garbled the Message about the Nature of Its Profession.” *Military Review*, vol. 92 (March– April 2012): 44–52.
- Fowler Jr., Floyd J. *Survey Research Methods*, 4th edition. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2008.
- Friedman, Milton, and Rose Friedman. *Two Lucky People*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- . “Why Not a Volunteer Army?” In *New Individualist Review*, edited by Ralph Raico. Indianapolis: Liberty Fund, 1981.
- “Cybersecurity Human Capital: Initiatives Need Better Planning and Coordination.” GAO-12–8. November 29, 2011. <http://www.gao.gov/products/GAO-12-8>.
- Gerras, Stephen J. “The Army as a Learning Organization.” US Army War College, Department of Command, Leadership, and Management, May 2002. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA469631>.
- Gertler, Jeremiah. “U.S. Unmanned Aerial Systems.” Congressional Research Service. Report 42136. January 3, 2012. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42136.pdf>.
- Hadley, Arthur T. *The Straw Giant*. New York: Random House, 1971.
- Halter, Scott M. “What Is an Army But the Soldiers? —A Critical Performance Assessment of the US Army’s Human Capital.” *Military Review* vol. 92, no. 1

- (January-February 2012): 16–23.
- Hampson, Rick. “Afghanistan: America’s Longest War.” *USA Today*, May 28, 2010. http://www.usatoday.com/news/military/2010-05-27-longest-war-afghanistan_N.htm.
- Hastings, Max. *Warriors: Portraits from the Battlefield*. New York: Alfred A. Knopf, 2005.
- Hastings, Michael. “The Runaway General.” *Rolling Stone*, June 22, 2010. <http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-2010622>.
- Haught, David D. *Officer Personnel Management in the Army: Past, Present, and Future*. Carlisle, PA: Army War College, 2003.
- Hayek, Friedrich. “The Use of Knowledge in Society.” *American Economic Review* vol. 35, no. 4 (September 1945):519–530.
- Henderson, David. R. “The Role of Economists in Ending the Draft.” *Econ Journal Watch* vol. 2, no. 2 (August 2005): 362–376.
- Holbrook, Allyson, Jon Krosnick, and Alison Pfent. “The Causes and Con-sequences of Response Rates in Surveys by the News Media and Government Contractor Survey Research Firms.” In *Advances in Telephone Survey Methodology*, edited by James M. Lepkowski, N. Clyde Tucker, J. Michael Brick, Edith D. De Leeuw, Lilli Japac, Paul J. Lavrakas, Michael W. Link, and Roberta L. Sangster. New York: Wiley, 2007.
- Holmes, Richard. *Battlefield: Decisive Conflicts in History*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Hosek, James. “Deployment, Stress, and Intention to Stay in the Military.” Santa Monica: RAND Corporation, 2006. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_briefs/2006/RAND_RB9150.pdf.
- Hosek, James, and Beth Asch. “Air Force Compensation: Considering Some Options for Change.” Santa Monica: RAND Corporation, 2002. http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1566-1.html.
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press,

1957.

- Jaffe, Greg. *The Fourth Star: Four Generals and the Epic Struggle For the Future*. New York: Crown Publishers, 2009.
- Jones, Charles. "Growth and Ideas." In *The Handbook of Economic Growth*, edited by Philippe Aghion and Steven Durlauf. 1st ed. Vol. 1B (Amsterdam: Elsevier, 2005), 1063–1111.
- Kane, Tim. "Who Are the Recruits? The Demographic Characteristics of U.S. Military Enlistment, 2003-2005." Heritage Foundation, Center for Data Analysis Report # 06–09, October 27, 2006.
- . "Who Bears the Burden? Demographic Characteristics of U.S. Military Recruits Before and After 9/11." Heritage Foundation, Center for Data Analysis Report #05-08, November 7, 2005.
- . "Why Our Best Officers Are Leaving." *The Atlantic*, January/February 2011.
- Keegan, John. *A History of Warfare*. New York: Vintage Books, 1993.
- Kaplan, Fred. "Annual General Meeting: Finally, the Army Is Promoting the Right Officers." *Slate*, August 4, 2008. http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2008/08/annual_general_meeting.html.
- . "Challenging the Generals," *New York Times*, August 26, 2007. <http://www.nytimes.com/2007/08/26/magazine/26military-t.html?pagewanted=all>.
- . "An Officer and a Family Man." *Slate.com*, January 16, 2008. http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2008/01/an_officer_and_a_family_man.html (accessed July 12, 2012).
- Kilcullen, David. *The Accidental Guerrilla*. New York: Oxford University Press, 2009.
- Kitfield, James. *Prodigal Soldiers*. New York: Simon & Schuster, 1995.
- Klein, Peter G., Joseph T. Mahoney, Anita M. McGahan, and Christos N. Pitelis. "Toward a Theory of Public Entrepreneurship," *European Management Review* 7 (2010): 1–15.
- Kroesen, Frederick J. "Losing the 'Best and the Brightest,' Again." *ARMY magazine*, March 2011. http://www.ausa.org/publications/armymagazine/archive/2011/3/Documents/FC_Kroesen_0311.pdf.

- Luvaas, Jay. *Lee and the Operational Art: The Right Place, The Right Time*. Carlisle, PA: US Army War College, 1992.
- Maksel, Rebecca. "The Billy Mitchell Court-Martial." *Air & Space Magazine*, July 1, 2009. <http://www.airspacemag.com/history-of-flight/The-Billy-Mitchell-Court-Martial.html>
- Manning, Michael Lee. *The Military 100*. Secaucus, NJ: Citadel Press, 1996.
- McCormick, David. *The Downsized Warrior: America's Army in Transition*. New York: NYU Press, 2008.
- McCullough, David. 1776. New York: Simon and Schuster, 2005.
- McDonald, Robert A. Personal interviews via phone and email with the author, Spring 2011.
- McMaster, H. R. *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff, and the Lies That Led to Vietnam*. New York: Harper Collins, 1997.
- McPherson, Renny. "The Next Petraeus: What Makes a Visionary Commander, and Why the Military Isn't Producing More of Them." *Boston Globe*, September 26, 2010. http://www.boston.com/bostonglobe/ideas/articles/2010/09/26/the_next_petraeus/.
- Moore, Michael, dir. *Fahrenheit 9/11*. DVD, United States: Lions Gate Films, 2004.
- Moyar, Mark. *A Question of Command: Counterinsurgency from the Civil War to Iraq*. New Haven, CT: Yale University Press, 2009.
- Nagl, John, *Learning to Eat Soup with a Knife*. Chicago: Praeger, 2002.
- Nagrath, Moheet. Personal interviews via phone and email with the author, Spring 2011.
- O'Donnely, Sally B. "Criticism Mounts of U.S. Generals in Iraq." *Time*, October 27, 2006. <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1551801,00.html>.
- O'Keefe, Brian. "Battle-Tested: from Soldier to Business Leader." *Fortune*, March 8, 2010. http://money.cnn.com/2010/03/04/news/companies/military_business_leaders.fortune/.
- Paret, Peter, ed. *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age*.

- Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986.
- Reese, Timothy R. "Transforming the Officer Evaluation System: Using a 360-Degree Feedback Model." US Army War College Strategic Research Project, April 2002. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA401643>.
- Ricks, Thomas E. *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*. New York: Penguin, 2006.
- . *The Gamble: General David Petraeus and the American Military Adventure in Iraq, 2006–2008*. New York: Penguin Press, 2009.
- Rolfesen, Bruce. "Airmen to Chief: Fix Evals Now." *AirForceTimes.com*, March 26, 2010. http://www.airforcetimes.com/news/2010/03/airforce_epr_032610w/.
- Rostker, Bernard. *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force*. Santa Monica: RAND Corporation, 2006.
- Rostker, Bernard D., Harry J. Thie, James L. Lacy, Jennifer H. Kawata, and Susanna W. Purnell. "The Defense Officer Personnel Management Act of 1980: A Retrospective Assessment." Santa Monica: RAND Corporation, 1992. <http://www.rand.org/pubs/reports/P4246.html>.
- Roth-douquet, Kathy, and Frank Schaeffer. *AWOL: The Unexcused Absence of America's Upper Classes from Military Service and How It Hurts Our Country*. New York: Harper Collins, 2006.
- Schirmer, Peter, Harry J. Thie, Margaret C. Harrell, and Michael Tseng. *Challenging Time in DOPMA*. Santa Monica: RAND Corporation, 2006.
- Schumpeter, Joseph A. *Essays Of J. A. Schumpeter (1951)*, edited by Richard V. Clemence, Whitefish, MT: Kessinger Publishing, 2010.
- Shanker, Thom. "Young Officers Leaving the Army at a High Rate." *New York Times*, April 10, 2006. <http://www.nytimes.com/2006/04/10/washington/10army.html?pagewanted=all>.
- Sherk, James, and Shanea J. Watkins. "Who Serves in the U.S. Military? Demographic Characteristics of Enlisted Troops and Officers." Center for Data Analysis, *The Heritage Foundation*, August 21, 2008.
- Shiner, Linda. "Predator: First Watch." *Air & Space Magazine*, May 2001. <http://www>.

airspace.com/military-aviation/prdator.html.

- Shrimpton, Dan, and Alexandra M. Newman. "The US Army Uses a Network Optimization Model to Designate Career Fields for Officers." *Interfaces* vol. 35, no. 3 (2005): 230–237.
- Singer, P. W. *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*. New York: Penguin, 2009.
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Originally published in 1776, available free online at the Library of Economics and Liberty. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html> (accessed July 29, 2012).
- Sorley, Lewis. *A Better War: The Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam*. Orlando: Houghton Mifflin Harcourt, 1999.
- Steele, John P. *2010 Center For Army Leadership Annual Survey of Army Leadership (CASAL): Volume 1, Executive Summary*. The Center for Army Leadership, U.S. Army Combined Arms Center, May 2011. http://usacac.army.mil/CAC2/Repository/CASAL_TechReport2011-1_V1.pdf.
- Tan, Michelle. "Rooting Out Toxic Leaders." *ArmyTimes.com*, October 9, 2011. <http://www.armytimes.com/news/2011/10/army-launches-mandatory-360-degree-evals-for-officers-100911w/>.
- Tegler, Eric. "The Officer Market." *Defense Media Network*, February 25, 2011. <http://www.defensemedianetwork.com/stories/the-officer-market/>.
- Tice, Jim. "Army Scaling Back Officer Promotion Rates." *ArmyTimes.com*, January 23, 2012. <http://www.armytimes.com/news/2012/01/army-scaling-back-officer-promotion-013012w/>.
- Tilghman, Andrew. "The Army's Other Crisis: Why the Best and Brightest Young Officers are Leaving." *Washington Monthly*, December 2007. <http://www.washingtonmonthly.com/features/2007/07/0712.tilghman.html>.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*, 1835. <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/home.html> (accessed January 20, 2012).
- Ulmer, Walter F. "Military Leadership into the 21st Century: Another 'Bridge Too

- Far'?" *Parameters* vol. 38 (Spring 1998): 135–155.
- Unger, Harlow Giles. *The Unexpected George Washington: His Private Life*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2006.
- United States Army, Counterinsurgency Field Manual, FM No. 3–24. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- US Government Accountability Office. "Military Personnel: Strategic Plan Needed to Address Army's Emerging Officer Accession and Retention Challenges." GAO-07–224, January 19, 2007. <http://www.gao.gov/new.items/d07224.pdf>.
- Vandergriff, Donald. *Raising the Bar: Creating and Nurturing Adaptability to Deal with the Changing Face of War* (Washington, DC: Center for Defense Information Press, 2006).
- Wardynski, Casey, David S. Lyle, and Michael J. Colarusso. "Towards a U.S. Army Officer Corps Strategy for Success: Retaining Talent." Strategic Studies Institute. US Army War College, January 2010. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=965>.
- Warsh, David. "A Very Short History of the Volunteer Army." *EconomicPrincipals.com*, July 20, 2003. <http://www.economicprincipals.com/issues/2003.07.20/284.html>.
- Wayland, Bradley A. "The Current Officer Evaluation and Promotion System." *Air & Space Power Journal*, December 2002. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/cc/wayland.html>.
- Williams, Cindy. "The U.S. Army." *The American Interest* vol. 3, no. 4 (March/April 2008): 26–30.
- Williams, Marvin W. "The Relationship of the Officer Evaluation Report to Captain Attrition." School of Advanced Military Studies (Fort Leavenworth, May 31, 2001). <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA416022>.
- Wilson, G. I., and Donald Vandergriff. "Leading the Human Dimensions out of a Legacy of Failure." In *America's Defense Meltdown*, edited by Winslow Wheeler. Stanford: Stanford University Press, 2008, 53–79.
- Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*.

New York: Basic Books, 1989.

Wong, Leonard. “Developing Adaptive Leaders: The Crucible Experience of Operation Iraqi Freedom.” *Strategic Studies Institute*, July 2004. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB411.pdf>.

——. “Fashion Tips for the Field Grade.” *Strategic Studies Institute*, October 4, 2006. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=731>.

——. “Developing Adaptive Leaders in Iraq and Afghanistan.” *Harvard Business Review*, January 23, 2009. <http://blogs.hbr.org/frontline-leadership/2009/01/developing-adaptive-leaders>.

Wukovitz, John. *Eisenhower*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Yingling, Paul. “A Failure in Generalship.” *Armed Forces Journal*, May 2007. <http://www.armedforcesjournal.com/2007/05/2635198>.

——. “The Founders’ Wisdom.” *Armed Forces Journal*, February 2010. <http://www.armedforcesjournal.com/2010/02/4384885/>.

國家圖書館出版品預行編目資料

一將難求：美軍人才管理謬誤及改革之道 / 提姆·凱恩(Tim Kane)作；黃國賢翻譯. -- 初版 -- 臺北市：政務辦公室，民
105.8

面：公分 -- (軍官團教育參考叢書；650)

譯自：Bleeding Talents: How the U.S. Military Mismanages Great
Leaders and Why It's Time for a Revolution

ISBN 978-986-04-9709-0 (精裝)

1.軍事行政	2.人事管理	3.美國
591.952		105015147

軍官團教育參考叢書 650

書名：一將難求：美軍人才管理謬誤及改革之道

Bleeding Talents: How the U.S. Military Mismanages Great Leaders and Why It's Time for a Revolution

著作權人／中華民國國防部

發行人／熊厚基

作者／提姆·凱恩 (Tim Kane)

總審訂／韓岡明

審訂／李木青

複審／廖雪君

翻譯／黃國賢

編輯／陳建宇

美術指導／張進龍

校對／劉力瑄

展售處／五南文化廣場

地址：400 臺中市中山路6號

電話／(04)22260330

網址：www.wunanbooks.com.tw

國家書店松江門市

地址：104 臺北市松江路209號1樓

電話／(02)25180207

網址：www.govbooks.com.tw

出版者／國防部政務辦公室

地址：104 臺北市中山區北安路409號 電話：(02)85099545

印製者／國防部軍備局生產製造中心第四〇一廠

定價／350 元

中華民國105年8月出版

初版一刷2600冊

ISBN 978-986-04-9709-0

GPN：1010501520

本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權。