免责声明：凡在本杂志发表的文章只代表作者观点，而非美国国防部、空军部、空军教育和训练司令部、空军大学或美国其他任何政府机构的官方立场。

支持作战指挥官，精心培养部队，还是掷骰子定去留？
——论空军人事部署程序中的缺失

Support the Combatant Commander, Develop the Force, or Roll the Dice? What the Air Force's Deployment Tasking Process Doesn't Do

凯文·帕克，美国空军中校（Lt Col Kevin Parker, USAF）

过去十年里，空军官兵常常身处异国，一觉醒来不免自问："我为何来这里？"从某个角度来看，这个问题指向空军目前的人事部署体制。空军大多数人都熟知自己的出征周期和时间安排；但是，选什么人任什么职执行什么任务，这个人选决定过程却令人费解。不妨说，这个过程更像掷骰子定去留，而不是遵循一个周密的程序。实际上，即便了解了这个过程也未必让人舒心。

空军目前的人事部署体制在分派官兵任职具体职位方面，漠视了两大区别因素。其一，很少考虑不同人的不同资质和能力；其二，没有考虑一项职位或任务对任职者的专业前程有何影响。整个调令过程体现为时间安排无序，并过度强调只需满足最低要求，如此，许多人没有机会将自己的专门知识和经验及时运用到当前的空军作战使命中，空军也不断错失培养部队打好未来战争的机会。

最近，空军宣布了一项计划：要把空天远征部队（AEF）部署体制转变成一个叫做"新一代 AEF"（新一代空天远征部队）的新结构。新结构"将重视部队单位［和］驻地层面的团队合作"，并把"指挥官和直接上司重新纳入人事部署决定过程。"[1] 而且，该计划还将为本文所指出的问题领域创造改进机会，这些领域主要涉及联合远征调遣（JET）和个别增员调遣（IA）——对空军第 9 和第 10 空天远征部队而言，这两项远征调遣任务涉及的人员占此两支部队受调遣总人数的 17%。这个比率看似不大，却代表着 5,000 多名官兵。[2] 即使"新一代 AEF"结构除去占部队大多数的许多以单人和小部队为单位的部队类型编码（UTC），JET 和 IA 调遣任务仍需遵循一套方法和制度来确定人选。

JET = 联合远征调遣
IA = 个别增员调遣
UTC = 部队类型编码

人事部署过程中存在的问题

在分析空军人事部署体制之前，我们必须对它有基本了解，尤其是要从中队层面来了解。各大司令部经常向各基地下达 UTC 职位调令，驻基地中队负责具体人选决定。为简明起见，我们假定该 UTC 职位只需要一个人。中队指挥官只知道此新职位或新任务所在地点、报到日期、任职期、要求的技术专业代码、衔级，以及几条单行附注。指挥官必须凭这点信息来做出人选决定，在几天内提交此职位的人选姓名。[3] 其它政务信息和单行附注（如有的话）有可能非常简要地列出期望的技术专业或经验。对这个中队来说，如果当时只有一人符合要求，那么选择就没有困难；如果合格者有两名以上，中队指挥官就只能按自己的判断来点兵。人选决定通常涉及到几个因素，比如：派外驻留时间、大本营原职责、与个人重大事件（结婚、生孩子、上专业军事教育学校，等等）的时间安排有无冲突。指挥官既没有充裕的时间来

考虑，也没有足够的信息来比较有关人选的资质或新职位的职责。其结果是，只要人选满足最低要求就可凑合，而不去考虑谁最可能做出最大贡献或谁最可能从新的职位经历中获益。如此，每接到一个职位调令，中队指挥官必须利用有限的信息做出尽可能合理的人选决定，且所有人选决定互不相关。新的调令任务不断下达到中队，整个流程始终体现为无序和匆促，各种职位人选决定就事论事，不考虑前后关联，故而没有机会对这个体制加以优化。

要矫正这种制度，首先应检讨我们一直津津乐道的两句老生常谈：(1) 我们都应该成为“即插即用”型航空兵；(2) 不达必要标准的最低要求就算不上最低要求。这些说法虽有其道理，但与一种更佳系统可产生的效果相比，相距甚远。当然，从某种程度上说，所有航空兵都应该做到即插即用，能够被派往任何机构，履行与自己的衔级、专业技术代码及技能水平相应的岗位职责。 再者，下调令的司令部在确定职位的最低要求时，依据的是它自己认为该项职位所需要的条件。此两者都是事实且合情合理，但只应该作为人选决定的底线或基本要求。

空军何去何从

我们知道，所有其它组织机构都在力求改进。空军能否也更上一层楼？举例来说，专业橄榄球队需要一名新四分卫，但不能只要求该球员来自某一级联赛大学就可以签约，球队想要的必须是最优秀的、最有可能帮助球队取胜的球员。同理，买主购置新车时，不会只考虑座位数、后备箱空间和油耗等最低要求，而是要选到在自己可负担范围内的最理想的车。“即插即用”型人才只强调满足基本要求，其所营造的认知环境是视基本“达标”为成功。最近有一篇文章批评陆军人事系统，认为此系统“把每个员工当作可以相互交换的商品，而不是具有可优化技术的独特个人。”[4] 这种批评对空军的人事部署体制而言，同样中肯。目前的这种调令做法只适合战争冲突初期的情况，因为许多职位和任务必须立刻有人上岗执行。然而当作战行动持续数年时，我们需要有一种更完善的系统来支持作战指挥官。

一种途径: 重视专业知识和经历

改进的途径之一是重视利用专业经历和专长、地区知识、语言技能等的价值。专业经历是军人通过担任各种职务和任命不断积累而成。以柯蒂斯·李梅将军为例，他经过第二次世界大战的作战磨练，加之曾在作战装备司令部总部任职，又担任过负责研究与发展的副参谋长职务，集这些经历于一身，将军当仁不让，领导战略空军司令部发展成冷战期间的主导部队。[5] 今天的空军官兵，是越战以来征战经验最丰富的部队，但是我们的人事部署体制缺少利用这些经验的机制。一名军官，如果在前轮部署中曾经参加过“省级重建组”的工作，就适合推荐到联合作战总部参谋部或大使馆任职，参与督导多个省级重建项目的运作。这样的军官亲历过这个领域的各种挑战，其对项目的了解和积累的经验教训对履行新督导职务极有助益。另一名缺少这种专业经历的军官虽然可能也符合最低要求，却无法和前者相提并论。反之，如果将一名有过在联合作战司令部总部任职经历、熟悉司令部的任务排序和流程的军官派任到现场管理省级重建项目，他在总部工作的经历对新任命亦有所帮助。

此外，目前的体制没有考虑如何利用作战人员积累的地区知识——他们对作战环境

的文化认知。空军现已将地区文化学习列入专业军事教育课程，并在《空军文化、地区和语言飞行计划》中加以倡导。[6] 把军人部署到某个地区或国家执行任务，他们就会对当地风俗、特殊习性和社会习惯获得相当的了解，这些知识不可能从课本中学到。显然，在下一轮部署中，他们更适宜被派任到已经熟悉的地区或国家，这样做更有益于我军的使命。语言技能也具有同样的优势。而在目前的体制中，一名会讲达里语（阿富汗官方语言之一）的军官，如果是基地部队中唯一符合派往伊拉克最低标准的军人的话，那么他将几乎没有机会使用自己掌握的这门阿富汗语。而隶属同一个大司令部的另一个基地即使有懂阿拉伯语的航空兵，也不可能与上述军官交换，因为目前的体制不允许。

另一种途径: 着重部队发展

到目前为止，本文的建议是将作战官兵重新部署到他们去过的地方担任熟悉的工作。然而，这样做又忽视了部队发展的重要性。战略空军司令部司令李梅将军，因为在戎马生涯中经历过各种任命，具备了宽广的视野，有此丰富经历，担任司令职位自然游刃有余。前参谋长联席会议主席海军上将迈克·马伦看到美国正处于一个“战略转折点”，因此强力推动军队将重心越过目前的伊拉克和阿富汗而着眼于更大范围。[7] 空军部长迈克尔·唐利亦表示：“在过去的十年中，空军已大幅度自我重塑，在满足当前战争的迫切需要的同时，着眼于未来的战争。”[8] 毫无疑问，空军必须打赢今天的战争，同时准备迎接下一场冲突。把航空兵反复部署到同一个地点执行同样的任务，就难以满足后一项关键要求。事实上，从伊拉克的省级重建项目经历中获取的经验教训未必适用于阿富汗的省级重建项目运作，然而，丰富的经历可生成具有价值的新视角和新观念。另外，那些曾经在伊拉克和阿富汗参加过省级重建项目的人，应具备专业资格参与为未来的行动制定冲突后重建计划或政策。那些拥有一线作战、司令部、空军总部及联合作战任命等混合经历的军官，也构成空军中经历丰富的人才库。

目前的体制不允许中队指挥官通过人事部署有意识地培养军人的见识和能力。相反，如上所述，每一项调令都很急促，必须在几天之内就提出人选，而不考虑同一周期内前后的任务和任命，或分配到其它基地的任命。指挥官最了解自己部属的特定能力，知道哪些职位经历能更好地培养他们打好持久战争或下一场战争。然而迫于具体形势，指挥官能做的，或者把调令派给唯一符合最低要求者，或者从非常有限的合格人员中挑选。即使指挥官可以从数名人员中选择，由于调令中的职位相关信息少得可怜，无法提供实质性标准供人选决定时参考。

从部队培养和发展角度来看，人们也许很容易得出结论：空军决不应派同一人去同一地反复任职。的确，尽可能部署官兵去不同地方担当不同的任命，这种培养方式对部队发展更有利。这种部队培养和发展模式从其最纯粹的形式上看未免过于极端化，但仍值得考虑。

寻求解决之道

针对所讨论的问题，如上所述，有两种同等然而对立的观点。一种建议是：空军在人员部署上应尽可能派同一人去同一地反复任职，以在当前的作战中充分发挥自身经验和技能。另一种观点则认为：空军应精心组

织轮岗部署执行不同任务，以拓展空军官兵的经历和能力。也许，前国防部长罗伯特·盖茨有最好地答案："驱动我们战略的主导原则是平衡。"[9] 本文无意偏向任一方观点，却想找出两种观点中各自合理的一面，并由此呼吁人们关注这样的事实，即目前的空军人事部署体制使这两种观点都得不到采纳，而更像是掷骰子随机选人。本文因此提出以下两条建议。笔者知道，任何方法和体制的改变必须得到空军高层领导的推动，才能保证在整个部队得到公平的实施。

建议一：人事调令应给出更多信息

上级机关在下达调令时不提供充分的信息，束缚了中队指挥官在人选上的决定能力。仅仅列明部署地点、报到日期、持续时间、空军技术专业编码、衔级，以及有限的单行附注，并不足以找到合适人选发挥其专长或拓展其能力。上级职能部门需要加强监督并和下级单位及人员直接协调，以有助于对有关新单位和新职位的现有信息加以充实。空军应建立和扩充专业代码系统，详细列明各专业岗位需要的和可得的技能组合，从而促进未来更高程度的自动化匹配。当然，要想调出更详细的技能要求说明，意味着必须修改现行的兵员请求程序。

建议二：分批调令

要优化这个体制，空军必须排除一些由过程驱动的结构性障碍，因为这些障碍迫使各基地接到调令任务后，孤立做出人选决定，与前与后都无关联。如果能把互相关联的人事调令分批下达到基地，让基地层面有一定的时间来确定人选，那么指挥官就能为每项职位挑选最合适的人选。将调令分批次而非零散下达，人选也相应分批决定，应能提高人选和职位的合理匹配。各大司令部也可实施类似的分批做法，以优化更大人才库的人选程序。

然而，分批调令做法涉及到两个主要问题。第一，要想优化这个体制，需要管理部门采取更多行动。比如，在大司令部层面将调令组成一个批次之前，需要召开人事会议，讨论职位和可得人员的匹配要求。大司令部的各职能领域负责人最适合亲自或通过视频电话会议来召集这样的人事会议。要将这种优化所获得的收益和因此而增加的管理工作负荷相比较，从而确定一个是否值得采用分批调令做法的合理界限（比如，对少尉和一等兵的初次部署也许就不合适采用分批调令做法）。其二，那些最后收到调令通知的人将失去一些准备时间，因为分批调令做法肯定将挤压通知时间，获调令通知者只能加紧处理工作准备和个人事务。有时候，有些调遣任务极其紧迫，根本无法采用分批调令方式。不过空军人事中心的数据表明，平均而言，航空兵从收到调令通知到出发，通常有 100 多天时间。[10] 当然，每个空军官兵在接到调令通知后，需要有时间为出征做好准备及安置好家人，但是空军在确定人员选派时，基本上能做到让大部分人有可预测感。如果考虑到这些因素，从先前提到的 100 多天提前量中挤出一些时间用于将调令分批后下发，也未尝不可，因为潜在收益显著。

结语

在思考如何改善人事部署体制时，空军领导人必须认真考虑几种可能互不兼容的好处。空军参谋长施瓦茨将军在讨论"新一代 AEF"时，提到了其中的几项好处：使部署与任命周期同步，使兵力调配程序标准化，促进部队与其带兵干部作为同一个团队统一部署。[11] 本文也列出其它几项好处：加强对

作战指挥官的支持，并提升针对未来战争的部队质量。我们在努力改进空军的人事部署体制时，必须追求最佳平衡，争取将空军对作战指挥官的贡献最大化，推动打赢当前的战争。我们也必须有意识地培养部队，为持久战争和下一场战争做好准备。这些好处有益于前面提到的联合远征调遣和个别增员调遣，也有益于整个部队培养和发展。两者都是当前要务，都不可等闲视之。本文呼吁空军采取行动，把文中提出的概念纳入这个人事部署体制的各种改进之中，做好每个官兵和每项职位或任务的合理匹配。舍此，我们就只能徘徊在满足最低要求的低层次上，部队的培养和发展，也就只能继续靠掷骰子的随机方式。♣

注释:

1. Mitch Gettle,“Air Force Refines Force Presentation, Generation”[空军改善兵力调配与生成], Air Force News Service, 16 November 2011, http://www.af.mil/news/story.asp?id=123280212.
2. 从 2010 年 12 月到 2011 年 5 月，空军第 9 和第 10 空天远征部队的 30,854 总兵员中，按 JET 和 IA 调遣的达 5,239 人。参看“Metrics Review: AFPC Directorates”[空军人事中心部长处数据审核表], Headquarters Air Force Personnel Center, 15 November 2011, slides 14-15, https://aef.afpc.randolph.af.mil/reference/Nov_2011_AEF_Metrics.pptx.
3. 对三个基地设施部署计划的调查表明：中队级指挥官只有 3-7 天时间确定人选并向基地设施部署官提供人选姓名。
4. Tim Kane,“Why Our Best Officers Are Leaving”[我们最优秀的军官为何要离开], Atlantic, 307, no. 1 (2011 年 1 月 /2 月): 84.
5. “General Curtis Emerson LeMay”[柯蒂斯・李梅将军], US Air Force, http://www.af.mil/information/bios/bios.ap?bioID=6178.
6. Department of the Air Force, Air Force Culture, Region & Language Flight Plan [空军文化、区域和语言飞行计划], (Washington, DC: Department of the Air Force, May 2009), http://cultureandsecurity.yolasite.com/resources/flightplan%20Gen%20Schwarz%205-09.pdf.
7. Thom Shanker,“Joint Chiefs Chairman Says Military Must Focus beyond Iraq and Afghanistan”[参联会主席称军队关注焦点必须超越伊拉克和阿富汗], New York Times, 8 February 2011, http://atwar.blogs.nytimes.com/2011/02/08/joint-chiefs-chairman-says-military-must-focus-beyond-iraq-and-afghanistan/.
8. Hon. Michael Donley, secretary of the Air Force,“A Strategy Focused on Balance”[注重平衡的战略], (address, National Security Forum, Maxwell AFB, AL, 17 May 2011), http://www.af.mil/information/speeches/speech.asp?id=649.
9. Robert M. Gates,“The National Defense Strategy: Striking the Right Balance”[国防战略：达到适当平衡], Joint Force Quarterly 52 (1st Quarter 2009): 2, http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-52/1.pdf.
10. 从 2010 年 12 月到 2011 年 5 月，第 9 和第 10 空天远征部队从接到任务通知到第一次行动之间通常是 105 天。只有 JET 和 IA 的调遣任务时间平均为 116 天。参看注释 2, slides 14-15.
11. Gen Norton A. Schwartz, chief of staff, US Air Force, address, Air Force Association Air and Space Conference and Technology Exposition [在空军协会航空航天大会暨技术博览会上的演讲], National Harbor, MD, 20 September, https://newafpims.afnews.af.mil/shared/media/document/AFD-110921-014.pdf.

凯文・帕克，美国空军中校（Lt Col Kevin Parker, USAF），德州农工大学理学士，韦伯斯特大学文科硕士，空军大学军事行动艺术科学硕士，现为阿拉巴马州马克斯韦尔空军基地的空天高级研究学院学员。此前他曾在中队至大司令部和空军总部层级担任土木工程官。他在弗吉尼亚州兰利空军基地第 1 土木工程中队担任作战飞行指挥官期间，保障了 38 个主基地工程应急部队类型代码单位的战备，部署了 50 余名官兵赴“持久自由”行动及“伊拉克自由”行动。他也曾被部署赴沙特阿拉伯一次、伊拉克两次。帕克中校是空军中队指挥官学院和空军指挥参谋学院的优秀毕业生，并函授完成空军战争学院课程。