◆军队改革

现代军费管理革命在进行

□姜鲁鸣

现代军费管理革命，主要指始于 20 世纪 60 年代初西方主要国家以构建和完善规划—计划—预算制度（PPBS）为主要内容的资源配置方式革命。这场革命时断时续，一直延续到今天，对世界新军事革命的发生发展产生了决定性的作用。

对基数配置方式的革命

任何制度变革的发生，都是特定历史需求的产物，军费管理革命也不例外。1960 年代以前的美国，一直实行着传统的“基数滚动预算法”，国防预算并不是根据国家战略需要作出的，而是以上一年国防预算执行数和分配比例为基础确定的。在这种制度下，国防建设缺乏统一规划和协调，空军强调发展陆基洲际导弹和战略轰炸机，忽视陆军空中支援作战需要，并竭力限制海军航空兵发展，防止出现“第二空军”；海军强调发展核动力航空母航，试图以“北极星”弹道导弹取代空军的战略导弹；陆军则反对建设战略核系统，主张把战略关注点集中于常规战争，力主发展固定翼飞机和直升飞机，强烈反对海军扩大陆战队，防止出现“第二陆军”。

显然，这一传统制度客观上助长了各军种寻求局部利益最大化，严重影响了系统建设效益，造成了巨大的资源浪费。1951 年至 1958 年，美国军费比苏联多开支 1376.8 亿美元，但苏联的洲际弹道导弹和人造卫星却先于美国发射成功，表明苏联运载火箭可以越过太平洋或大西洋打到美国本土。这极大地震撼了美国。新任总统肯尼迪上任伊始，即责成国防部长麦克纳马拉解决军费管理效益问题。

麦克纳马拉是哈佛大学毕业生，深谙统计学和管理科学理论，曾任福特汽车公司总经理。出任防长后，他将现代企业管理的思路和方法用于军费资源配置制度改革，开始推行PPBS制度。根据这一制度，军费分配不再按以往年各军种分配数额为基数对资源进行切块，而是根据国防安全需要编制远期的战略规划、中期建设计划、近期的年度预算，有效改变了以往预算与任务分离、各军种项目重复建设的状况。

这一制度变革极大地提高了国防费效益，被公认为是世界军事预算制度一次具有划时代意义的“革命”。麦氏任国防部长 7 年间，共节约 1000 亿美元，相当于当时一年军费开支。PPBS制在美国推行后，在西方发达国家引起了强烈反响。英国、法国、日本等许多西方国家都形式不同地建立了这种预算制度。

新军事革命的基石

在新军事革命发生之初，即使是比较先进的PPBS也有不适应性，存在缺乏执行力和资源浪费严重等问题，妨碍了体系作战能力的形成。显然，如果没有相应的资源配置方式变革，以作战理念、作战样式、编制编成等要素构成的显性军事革命将难以持久。于是，从上世纪 90 年代中期开始，美军以强化联合作战能力的整体筹划和顶层设计为牵引，建立了“联合能力集成和发展系统”，加强了规划计划与体系作战能力需求的协调，在原有的规划—计划—预算体系中加进了“执行”（E）环节，形成规划—计划—预算—执行制度（PPBES），进而完成了PPBS适应信息化战争形态的改造，为新军事革命奠立了系统性的资源配置方式，与联合作战编制编成、信息化建设并称为驱动新军事革命的“三驾马车”。由此，军费管理革命打开了效益提升的广阔空间。

军费管理革命与系统效益。信息化战争体系作战能力生成的要求，强烈呼应资源的系统配置，建立系统化的资源配置制度是实行军事革命的先决条件。在这方面，PPBES 制度具有优秀的系统整合基因。其运行的基本程序是：根据国家安全形势确定国家安全目标；根据国家安全目标制定国家军事战略；根据国家军事战略及其目标合理确定各项任务；根据任务确定各种军事力量发展的规模和结构；根据军事力量发展的规模和结构确定军费的分配；根据各种军事需求重要性的不同确定资源优先分配的等级。这样，就在军费资源配置过程中，把安全形势、国防战略、军事战略、军事建设计划、国防预算制系起来，把 10 年以上的长期规划、5 年的中期计划和单年度或双年度预算有机结合起来，把整个国防和军队建设的各个方面科学统筹起来，加强了对各军种建设的集中指导和总体协调，形成一种资源配置的系统集成和滚动。在PPBES中，只要是完成同一类任务，均须将经费统一纳入一个项目或类别中，进行分析比较和综合平衡，以决定其优先顺序和取舍。美军按照信息化作战用途将经费分成 11 大项，以确保军费资源分配向现代战争体系作战能力聚焦。这种优势，是其他配置制度不具有的。

军费管理革命与结构效益。系统配置必然要求结构优化。通过军费管理革命，利用 PPBES 的结构优化功能整合各军种建设资源，提高结构效益，是当今世界军事革命的大趋势。这种制度有效地克服了各军种各自为政、重复建设的弊端，迫使那些“不顾效益而漫天要价的将军”，开始从经济效益角度思考国防和军队建设。尤其在国际金融危机发生后，西方主要国家不断缩减国防预算，但对新型力量建设投入却不降反增，纷纷对本国高端科技和新型力量建设进行超前部署，并开始了新一轮抢占新型力量建设制高点的战略竞争。许多国家军队摒弃了“数量取胜”的传统信条，压缩规模，提高质量，加速转型，维持性经费比重不断下降，建设性经费比重显著上升，尤其是高新技术武器装备建设、信息化建设、特种力量建设等费用增加很快。

军费管理革命与综合效益。信息化战争条件下的体系对抗，已不仅仅是两大军事体系的直接对抗和较量，更为实质的是以国家整体实力为基础的体系对抗。因此，与机械化战争相比，信息化战争更加内在地追求资源配置的综合效益，有一种要求军民融合的“天性”，转变战斗力生成模式必须依靠军民融合。发生于 20 年前的“佩里采购革命”，主要实行军种通用物资集中采购、其余物资分散采购相结合、以集中采购为主的采购制度，以此推行军民一体化。1992 年美国国防部调查结果表明，如果向民用企业开放国防市场，可使国防成本减少 30%～50%。五角大楼的将军们甚至说，他们的军事革命是从市场上买来的。可以说，军费管理革命与军民一体化相伴相生，共同推动了新军事革命的浪潮。目前，多数军事革命先行国家从协调机构到政策法规，相关体制已经比较周全和精致，军民一体化基本实现了制度化、常态化发展；充分利用军民两用技术推进国防信息化建设，美、英、德、日等国军队信息化建设 80%以上的技术都来自民用信息系统；用网络中心战等 6 种新型作战能力建设需求为牵引，整合国防工业资源，加速形成跨军兵种、跨作战平台的信息化作战能力；用军事外包保障军队后勤，美军 88%的陆地战略投送、50%的全球空中战略投送、64%的全球海上战略投送，都是依靠民用运力实现的；在军官培养来源上，俄罗斯在地方医学院设军事医学系，在财经院校设军事财经系，在音乐学院设立军乐指挥系等；北约国家军队绝大部分生长军官均依托国民教育体系，美军在 500 多所私立大学设立了后备军官训练团；通过立法全面贯彻“高速公路与军事快速通道相结合，服务区与兵站相结合，隧道与隐蔽工程相结合，高速公路与飞机跑道相结合，高速枢纽与战储基地相结合”的原则。军民融合与军费管理革命的一体化推进，大大拓展了军费资源配置效益的空间。

军费管理革命与管理效益。管理成本控制是提高管理效益的核心问题。今天，国防建设成本越来越高，管理成本控制愈发重要。上世纪 70 年代，美国总审计局曾做过一项评估，武器装备技术升级比率为每年 4.5%，照此计算，1975 年美国一年的国防预算额，到 2054 年将只能购买一艘军舰、一辆坦克和一架飞机。事实确实如此，最初研制的轻型隐型飞机造价不超过 1000 万美元，而 B-2 隐型轰炸机价格为 22 亿美元；目前“宙斯盾”驱逐舰的价格为 10 亿美元，一艘尼米兹级航母裸舰为 45 亿美元，舰载机为 100 亿~200 亿美元，而一艘即将装备美军的福特级航母裸舰的预计价格竟然高达 140 亿美元！如此算来，一个航母编队战斗群至少要花费几百亿美元。可以说，信息化建设成本高昂和装备成本攀升等多种因素，比以往任何时候都更加依靠效益发展，只有最大限度地减少管理成本，使紧缺的建设要素向战斗力生成的关键领域和重点方向凝结，才能生成和保持现代战斗力。这就是发达国家军费数额在不断攀升而追求效益的改革却延绵不断的一个重要缘由。在这种情况下，发达国家更加注重采用严密的成本效益分析，对每个军事项目都要用运筹学方法和计算模拟技术，分析出最优效费比。他们形象地说，“在确定一个方案之前，多消耗几支铅笔和纸，要比一堆重武器的废品便宜得多”。由此实行着军费全程管理制度尤其是军费监督制度，普遍加强了预算执行的严肃性和刚性。美国国防拨款法规定，计划项目按类拨款，国防部必须专款专用。同类项目调整时，数额小的国防部可自行确定，数额大的需经国会审批；不同类别项目转变则一律经国会批准。美军甚至连在军用信封上也印有“公用信封、不得私用、违者罚款”的字样，足见在经费使用上非常注意公私分明，有时显得冷冰冰的，很“不讲情面”，但却造就了强大的现代军事能力。

◆战例启示录

控制战争 比打赢战争更重要

——从控制战争的角度看 50 年前中印边境冲突

□夏成效 袁 艺

从最近世界上发生的几场局部战争看，单纯地赢得战争的胜利对于战胜者来讲，并不一定是最好的结局。能够在打赢战争的同时有效控制战争，掌握战略上的主动，才能实现战略利益的最大化。50多年前，我党在应对和处理中印边境冲突过程中，着眼维护和平，控制战局发展、防止战争升级的做法，具有借鉴意义。

立足和谈，据理力争

在历史上，中印两国在长期相处中按照各自的管辖范围形成了传统习惯的边界线。二战期间，英印军队越过传统习惯线，侵占了“麦克马洪线”以南地区。1947 年印度独立后，继承了这一侵略成果，并要求中国承认英属印度当局对中印边界非法的划分。对于中印边界问题，我国政府从国际斗争的全局出发，着眼维护和平，在承认边界现状的前提下，采取互谅互让的态度，力求通过谈判和平解决争端。然而印度政府却对边界上的争议地区和我国政府管辖下的领土步步蚕食。1954 年 7 月，印度在新版地图中把“麦克马洪线”以南 9 万平方公里的争议领土及西段 3 万平方公里的争议领土在图上划归己有。1959 年 8 月和 10 月，印军还在东段和西段制造了朗久、空喀山口事件，打死打伤我边防部队官兵多人，使两国边界问题尖锐起来。

1959 年 11 月，我国提出在中印边界建立隔离带的设想，并建议双方武装部队从实际控制线各自后撤 20 公里。在遭到印度政府拒绝后，我国政府采取单方面隔离措施，不进入实际控制线本侧 20 公里之内。而印度政府却于 1961 年 11 月起，在中印边境推行“前进政策”，派遣军队深入我方境内建立据点。面对中印边境的严重形势，当时毛泽东指示：决不退让，力争避免流血；犬牙交错，长期武装共处。1962 年春季我军在边界西段恢复巡逻并设立了一些哨所与印军对峙。进入 1962 年 8 月，我国决定在边界东段恢复巡逻，并以少部分兵力进入克节朗地区，在印军据点对面建立哨所。我国在争取和平解决未果的情况下，采取针锋相对的措施，据理力争，从而遏制了印军进一步入侵，也为后来反击作战创造了有利条件。

忍无可忍，自卫反击

1962 年 9 月 20 日夜，印军在克节朗河地区以向我择绕桥西哨所偷袭摸哨的方式，打响了在边界东段实施攻击的第一枪。此时，毛泽东和党中央仍着眼国际国内形势，决定再最后进行一次外交努力。10 月 3 日我国政府再一次照会印度政府，提议通过谈判解决边界问题，却再次遭到拒绝。以毛泽东为首的中央军委最终确定了自卫反击决心。

从 10 月 20 日开始，我军在中印边界东西两段以突袭方式发起反击，开始对印第一阶段反击作战。反击开始前，我军在东段集中了 1 个师另 5 个边防营的兵力，在西段集中了 6 个营，对敌达成了局部优势。反击开始前，东段作战由西藏军区司令员张国华指挥，毛泽东亲自掌握反击的规模和时间。10 月 20 日早晨总攻开始前，我军即以 1 个加强营向印军后方穿插，并于当天中午，配合正面攻击部队，击溃印军第 7 旅。21 日，西藏军区前指命令主力转入清剿，在搜剿战斗中，俘虏了印军第 7 旅旅长，歼敌 1900 余人，其余 1/3 溃逃，完成了歼灭克节朗河一线印军的任务。10 月 20 日当天，中印边界西段的新疆军区部队也开始了反击，通过拔点攻击，扫除了多数印军入侵据点，同时获得了在高寒地区攻坚作战的经验。

控制节奏，再吁和谈

中国军队一天内便将印军最精锐的一个旅基本消灭，使得第二线印军惊恐万分地向纵深逃窜。而就在第一阶段自卫反击战取得重大胜利之际，中国政府于 10 月 24 日发表声明，希望停止冲突、重开谈判，并提出了和平解决边界问题的三项建议。声明最后指出，边界问题不可能用武力解决，只有重新进行和平谈判才是出路。声明还呼吁印度政府对中国政府提出的三项建议作出积极响应；呼吁亚非各国作出努力，推动三项建议的实现；呼吁一切爱好和平的国家和人民为促进中印友好、亚非团结和世界和平，贡献自己的力量。

中国政府发表三项建议的同时，中央军委严令边防部队：在东线打下达旺、东新桥、瓦弄（瓦弄只是逼近未打）等地后，暂时不打；在西线，力争肃清巴里加斯以北印军设在我境内的据点，境外印军如不向我挑衅，坚决不打，更不准越出国境线。应该看到，我军在印方挑起武装冲突，我自卫反击节节胜利之际，并没有急于战术上的进一步行动，而是着眼战略全局的需要，收放得当，控制战争节奏，始终把战争限制在局部范围内，给通过政治、外交途径解决问题留下了充分的余地，更能适应当时的国际国内形势，也更符合我国的整体利益。

以胜谋和，赢得主动

然而，印度政府却拒绝了中国政府的和平诚意，继续向中印边界增兵，并于 11 月 14 日和 16 日向中国军队发动进攻。鉴于印度还没有被真正打痛，毛泽东决定采取第二阶段反击作战行动。我军在东段以 8 个步兵团、3 个炮兵团的兵力，于 17 日，向达旺河以南西山口——邦迪拉地区反击，全线撤退的印军第 4 师，被我军分割包围。18 日晨，我军占领西山口等地，19 日占领东段重镇邦迪拉，共歼灭印军 5100 余人，其第 4 师主力被歼灭。在东段瓦弄方向，我军于 11 月 16 日晨发起反击，歼敌 1200 余人，击溃印军第 11 旅，在逼近传统习惯线后，奉命停止追击。11 月 18 日至 20 日，我新疆军区部队以 1 个多团的兵力向西段印军发起攻击，歼敌 160 余人，全部扫除了印军在西段越境设置的据点。

当国际舆论都判断我军会乘胜攻入印度腹地的时候，毛泽东和党中央综合考虑国际形势、我国的战略重点和经济供应等因素，决定乘胜即收，在到达传统习惯线时停止前进。11 月 21 日我国政府宣布自 22 日零时起单方面停火，主动后撤部队。至 12 月 1 日，我军全部主动后撤到 1959 年 11 月 7 日双方实际控制线内侧 20 公里地区，从而给和平解决中印边界问题创造了良好条件，使中印边境局势转入相对稳定阶段。党中央和中央军委从维护国家安全全局出发，始终控制着战争局势的发展，指导我军边防部队取得了这场政治、军事斗争的重大胜利，不仅在战术上挫败了入侵印军的进攻，而且在战略上赢得了主动。捍卫了国家领土主权，稳定了西南边疆局势，可以把更多的精力集中到国内建设上来，同时，也得到了国际社会的尊重和普遍赞誉，使西方和印度制造的“中国侵略”谎言不攻自破，体现了高超的战略运筹水平和战局控制艺术。

中印边界自卫反击战是新中国成立后与邻国发生的第一次较大规模边界武装冲突。这一反击战的实施及其胜利，为我国进行边防斗争和边境局部战争提供了许多有益经验。这一仗的目的并不是用武力改变边界状况，而是以实力教训印度当局，使其不敢进犯边界，“打是为了和，不打不能和，打不赢也不能和，打过头了还影响和”，因此，除了具备打赢能力之外，学会控制战争，包括战争发起的时机、地点、规模和打击程度等方面，都尤为重要，而难度也比单纯打赢战争更大。“战争是政治的继续”，现代条件下局部战争和武装冲突更不再是单纯的军事问题，要服务于政治外交斗争的需要，不能简单地打赢了事。具备“能打胜仗”的能力，既要敢打、能打，更要善打、会打，要着眼国家整体战略的需要，在具备打赢能力的基础上，坚持有理、有利、有节的策略原则，学会控制战争，始终掌握战略主动权。

特战化：颠覆传统陆军作战方式

□夏 凉 王光远

随着时代发展及战争形态的嬗变，战争目的及作战规模有限的局部战争成为重要的战争形式，为降低战争风险、提高作战效费比，“点穴”式的特种作战日益受到青睐，成为信息化战场上的焦点。在“伊拉克自由行动”中，特种作战作为“拉氏战略”的重要组成部分，得到了超乎寻常的重视。美前国防部长拉姆斯菲尔德曾说，美英联军在伊拉克战争中有三个最有效的手段：一是高精度远程空中打击，二是地面轻装甲部队快速突击，三是广泛开展特种作战。

摆脱“大陆战观”桎梏，发挥快反、灵活、多能、联合的“特战化”优势

快反。未来信息化陆战场，“快吃慢”成为基本制胜法则，战机稍纵即逝，能否有效利用，成为赢得作战主动权的重要砝码。

灵活。现代陆战场情况的多变性和复杂性，要求陆军作战行动必须因情而动、灵活应对。攻击目标的选择需要灵活，作战方式的运用需要灵活，作战使用、兵力部署和编组更需要注重灵活性，才能更好地适应战场情况。

多能。基于现代作战的“不规则”特征，陆军在未来作战中所担负的任务，也将是战争与非战争行动一体、打击与保障一体、夺取与控制一体、正面突击与侧翼截击和纵深机降一体。

联合。传统的陆军部队在联合作战中，通常组成较大规模的陆上作战集团，与海空作战集团协同作战。信息化条件下，“特战化”成为陆军部队借力联合作战体系的重要途径。阿富汗战争中，美军特战力量可随时召唤空中火力压制、远程精确火力打击以及其他军种的全面支援。美前国防部长拉姆斯菲尔德曾说：阿富汗战争中美军靠的是灵敏炸弹、反塔的地面部队以及特战部队的地面引导。

> 从我陆军部队体制编制现状看，虽规模较大，但类型相对单调、任务界定模糊，“来什么任务都得上，打什么仗都不专”，难以满足陆军“特战化”需求。

探讨“精兵制胜”方略，规模上做了“减法”而效能做了“加法”

陆军信息化建设，核心是一个“精”字。“精”，既是对“量”的要求，更是对“质”的要求。编制小巧、功能强大、反应迅速的“特战化”陆军，有能力在更广阔的战场上完成“数量规模型”的传统陆军部队难以达成的作战目的。

小行动达成大目的。有人形象地说：21 世纪的信息化战场是班长的战场。阿富汗战争，美军最先派去的是“三角洲”和“绿色贝雷帽”等特种小分队。伊拉克战争中，在许多战斗中唱主角的大都是连、排，甚至班一级的特种小分队。小型精干的“特战化”力量行动诡秘，选敌要害部位动刀，极易达成“击脑瘫身”的目的，将直接“承载”战略意图，行动越来越接近战略目的，更具有战略意义。

小分队执行大任务。“特战化”陆军作为联合作战的前出触角，往往承担着重大任务使命。通过运用灵活的机动方式，在准确可靠的情报保障下，对敌关键目标和部位实施出其不意的打击，可起到“四两拨千斤”的作用。阿富汗战争中，美军机降部队在坎大哈实施机降，袭击了塔利班头目奥马尔的住处和指挥机构，很快击溃众多武装分子，迅速攻占目标，破坏塔利班武装的指挥中枢，削弱了其整体作战能力。通过小分队一系列的“击节破网”行动，可迅速瓦解敌方“大”体系。伊拉克战争中，美军多数战斗力量都担负着打击伊军重要关节、切断关键环节、攻占敏感目标和打击共和国卫队等具有结构破坏性质的大任务，这些小分队的行动为迅速瓦解伊整个战争体系起到了重要作用。

小部队控制大战场。美国一位研究战略问题的著名学者说过，如果你有机会到葛底斯堡，你可以站在葛底斯堡的高处，察看一下这个古战场，1863 年美国内战时曾有 20 万人在这里战斗，今天我们大约只用 150 人就可以控制整个这一地区，到 2025 年我们将只需要 10 人。未来作战，使用精干、合成、高效的陆军“特战化”力量，以机降、穿插、渗透等机动方式，快速进入敌纵深，占领敌要点，袭击敌“大脑”和“神经”，可迅速改变战场态势，控制战场局面。伊拉克战争开始后，美英联军的空中战斗力量对伊军指挥控制大楼，雷达预警系统精锐力量等重要目标实施打击的同时，地面先遣战斗力量迅速控制机场、交通枢纽、港口、码头等具有战略价值的“节点”，有效控制了伊军大规模反击，为后续部队行动创造了有利条件。因此，将功能完备的陆军“特战化”力量快速投送到预定战场，通过联合火力打击、封控作战、有限夺占等战术行动，能够陷敌完全被动状态，实现“以小控大”的目的。

“脱胎换骨”转型，探索陆军“特战化”发展之路

调整优化陆军“特战化”力量结构。从我陆军部队体制编制现状看，虽规模较大，但类型相对单调、任务界定模糊，“来什么任务都得上，打什么仗都不专”，难以满足陆军“特战化”需求。着眼增强陆军部队应对不同类型安全威胁、遂行多样化军事任务的能力，要重视发展能集中各军兵种优势，包括特种侦察、特种破袭、特种心理战、特种信息战等专业力量的新型作战力量，形成相对独立和稳定的力量结构，具备相应的复合功能，从而适应不同性质和层次的任务需要。

全面加强陆军“特战化”教育训练。围绕强化陆军立体侦察、远程渗透、信息传递、引导打击和破袭夺要等“特战化”能力，科学构建训练内容体系；利用具备完善设施和完备功能的特种作战训练基地，提高训练强度，熟练掌握新型装备，切实提高战斗技能。

重点发展陆军“特战化”武器装备。陆军部队遂行“特战化”行动，作战环境局限性大，任务类型特殊，行动独立性强，要加快装备更新，提高装备综合性能，努力铸造全维立体、反应快速的“特战化”手段。一是发展和装备先进的小型地面侦察雷达、微型无人航空器、地面自动传感器、卫星定位设备、网络侦察设备，努力实现侦察空间立体化、手段多样化、传输实时化。二是发展可靠的信息传输装备。积极研制和配备保密性、可靠性强的数字化电台、便携式数据链系统等信息传输设备，实现保密、连续、高效、多手段通信。三是发展立体的渗透和投送装备。积极研制或引进综合作战性能好的航空器、车辆及单兵飞行器，将直升机纳入“特战化”力量装备系列，保障特战力量多维空间的渗透和投送。