责编：泰阳　E-mail:ccps6235@126.com　Tel:010—62806235　　2014年6月16日

◆战例启示录

从古巴导弹危机看国家安委会作用

□王　勇

美国的战略分析家海迪·托夫勒曾经说过，若要赢得未来的大小冲突，最好是防止、限制或者降低冲突。危机管控的方式，无疑为他的这一观点作了注解。而发生于20世纪60年代初的古巴导弹危机，则十分经典地诠释了危机管理的要义。不过，本文的重点并非要谈如何管理危机，而是要从这次被列为教科书式的危机管理范例中，揭示美国国家安全委员会的作用，以为我们新成立的类似机构在应对实现挑战中寻求有益的经验借鉴。



参与对策研究的美国重要机构成员

U-2的发现

1962年10月14日，这是一个晴朗的星期天。2架美军的U-2飞机从南向北飞过了古巴西部上空，并拍摄了大量的地面照片。其中，由鲁道夫·安德森少校驾驶的1架U-2飞机拍摄的照片于15日傍晚冲洗出来后，由安全专家辨认出了1座导弹发射台、许多发射弹道导弹的建筑物，以及位于圣克里斯托瓦尔地区的1枚中程弹道导弹的影像。相关人员认为，这表明苏联已经将导弹秘密运往了古巴，并且还在修建射程可供中远程弹道导弹使用的坚固永久基地。他们还进一步推断，此次照片上所发现的发射装置上安装的很有可能是载有核弹头的导弹（美国最后确认，苏联已经在古巴部属了16~32枚导弹核武器）。

其实，早在9月份，有关苏联可能在古巴实际军事部署的情报便已经引起了美国情报部门的警觉。只是当时苏联矢口否认，美国也拿不出确凿证据，便没有引起最高决策当局的重视。

争吵不休的对策研究

U-2侦察机所发现的证据，引起了美国国家安全委员会成员的重视。10月16日晨，时任国家安全事务助理的乔治·邦迪，专门就苏联在古巴开始部署导弹一事，向时任总统肯尼迪（兼任国家安全委员会主席）作了汇报。肯尼迪听取汇报后，对苏联的欺骗性做法非常恼怒，同时，也意识到这件事情关系重大。于是，他立即指示邦迪召集包括国家安全委员会人员在内的政府相关部门主要成员开会，以讨论苏联把导弹运进古巴的对策问题。

参加会议的人员，除了总统和副总统外，还有国务卿、副国务卿、副国务卿帮办、拉丁美洲事务助理国务卿，国防部长、国防部副部长、助理国防部长、司法部长、中央情报局局长、财政部长、总统国家安全事务特别助理、总统顾问，以及参谋长联席会议主席等人。

这是一次马拉松式的对策研究会，时间从16日一直持续到19日。会上不仅详细讨论了美国应作出什么反应，而且还讨论了苏联人采取这样“激烈和危险的一反常态做法”的原因，以及他们下一步的企图等。由于成员众多，看法各异（归结起来有五六种意见），整个对策研究的过程充斥着喋喋不休的争吵，一直没能形成一致的对策建议。

国安委的“变身”介入

国家安全委员会（NSC），系根据美国1947年的《国家安全法》授权建立。在由总统的高级内阁成员组成的咨询委员会中，总统担任委员会主席，成员主要有副总统、国务卿、共同安全局局长（该局后被撤销）、国防部长和国家安全资源委员会主席（后改为紧急战备局局长）。此外，经参议院批准，总统可指定各行政和军事部门的负责人或副职人员等参加。以至后来财政部部长、参谋长联席会议主席（委员会法定军事顾问）、中央情报局局长（委员会情报顾问），以及总统国家安全事务助理等，都成为了国家安全委员会的重要参与者。另外，驻联合国代表、美国贸易代表、白宫办公室主任、行政管理预算局局长、总统科学顾问，以及司法部长、国家毒品控制局局长和总统经济政策助理等，也常根据需要出席国家安全委员会的相关会议。

国家安全委员会的主要功能，是负责把国家安全政策的不同方面“统一起来”，并向总统提出对策建议。包括就有关国内、外交和军事政策向总统提出建议，从而使各军兵种及其他政府部门更有效地合作；就与美国国际的和潜在的军事力量有关的国家目标、义务和风险做出评估，从而向总统推荐可行的选项；考虑涉及与国家安全有关的政府部门共同关心的事务和政策，并向总统推荐可行的方案等。它自成立以后，便在处理一些重大安全危机时发挥了重要作用。

古巴导弹危机发生之前，艾森豪威尔时期的国安会架构曾被肯尼迪所“改造”，他把分散在政府行政机构中的安全决策权集中到了总统及其核心成员那里，以保持其本人在决策中的核心地位。这在一定程度上削弱了国安会的职能，致使他在处理“猪湾事件”时成效不佳（因失去了有效的决策辅助支持）。但当面对苏联在古巴部署导弹引发的又一轮危机决策难题时，肯尼迪吸取了先前的教训，再次改革了国安会，成立了由少数要员（10人）组成的国家安全执行委员会这一衍生组织。

在古巴导弹危机达到高潮的两周内，该“执委会”共召开了37次会议，以讨论危机的应对事宜。当肯尼迪总统不能亲自主持会议时，他就委托鲍比出面主持。最后，他再结合会议讨论的结果做出决策，并经国安会的正式程序去执行。

“执委会”的作用发挥

美国最高决策层成员在讨论危机对策或可能采取的行动时，提出了多种可能的应对措施，归纳起来大致有7种可供选择的方案：一是目前什么行动也不采取；二是采取外交行动，把苏联人拉到联合国安理会去解决问题；三是派使者去见赫鲁晓夫，对苏联人施加压力并提出警告，悄悄解决此事；四是离间苏、古关系，即同卡斯特罗秘密接触，使他同苏联人分开，并向他提出警告，倘若不接受美国的建议，他的岛国将遭到毁灭，况且，苏联人也正在出卖他；五是进行封锁；六是实行空袭；七是入侵古巴，军队开进去，把古巴从卡斯特罗手里夺过来。

尽管肯尼迪总统有些倾向于第三和第五种意见，但他一时也拿不定主意。国家安全委员会的多数成员也无法很有把握地肯定其中某一种意见。最后，执行委员会的成员们经过多番讨论，形成了两种可供选择的建议。

第一种建议是，对古巴展开全面空袭，以摧毁苏联人所部署的导弹。这是以参谋长联席会议主席马克斯韦尔·泰勒上将为代表的一方的意见，其中也包括了肯尼迪总统顾问中的多数人。他们属于“强硬派”，认为封锁解决不了问题，应力求以空中袭击来摧毁那些导弹，以显示美国的决心并使苏联领导人赫鲁晓夫恢复理智。该方案的风险在于，可能引起苏联的军事报复（包括实施针对一些北约国家的军事行动），以及需要进攻古巴并为此付出较大的伤亡代价（估计会有2.5万名美国人和相应数量的古巴人伤亡）。

第二种建议是，采取谨慎的军事行动，主要以封锁手段来阻止苏联把新的导弹运进古巴，并以压力迫使苏联撤回已经部署在古巴的导弹。这是以国防部长麦克纳马拉为代表的“温和派”的主张。他们认为，封锁的目的在于阻止苏联把进攻性武器运进古巴，并可强迫他们撤走已经设置在那里的导弹。该方案的好处是风险较小，并可利用美国在时拥有的常规力量优势，而且，易于被对手接受，也能让美国在后期行动上处于既可“战”又可“和”的有利地位。

海上封锁方案的敲定

肯尼迪总统经过权衡后，以执委会的第二种建议为主，于10月19日作出了应对危机的基本决策。这一决策主要是采纳了国防部长麦克纳马拉等人提出的“海上封锁”方案，它包括：对一切正在驶往古巴的进攻性军事装备实行海上“隔离”；增加对古巴及其领土上军事集结的监视，如果苏联继续作进攻性准备，就有正当理由准备采取进一步的行动；拟对苏联做出全面的报复性反应；加强在关塔那摩基地的力量，疏散军事人员的家属；立刻召开美洲国家组织会议，讨论对西半球安全的威胁问题；召开联合国安理会紧急会议，审议对世界和平的威胁；呼吁赫鲁晓夫放弃“统治世界的方针”，共同做出历史性的努力等。

在此基础上，美国专门成立了一个“封锁领导小组委员会”，进一步研究了所要采取的封锁方式问题。10月22日，肯尼迪在白宫发表电话讲话。随后，美国的各项应对行动正式展开。主要是，根据实施封锁的基本要求，国防部下令在相关区域实施了海上力量的部署行动（10月24日，在68个空军中队和8艘航空母舰护卫下，由90艘军舰组成的美国庞大舰队前往任务区。最终，美国海军在加勒比海共部署了180艘各型舰艇，形成了从佛罗里达到波多黎各的对古巴海域的弧形封锁区域）。同时，最高当局还下令战略空中力量进入“高度戒备”状态；令导弹部队进入执行任务的状态；包括北美防空司令部在内的美驻世界各地常规部队进入高级别国防戒备状态；继续加强对相关区域的侦察监视活动等。

古巴导弹危机通过美国采取的一些实际军事行动，再加上美苏双方高层的信函和密使沟通，以及外交斡旋等，最终得以有效化解。分析美国的危机决策过程便不难发现，从危机决策开始到危机决策的终结，国家安全委员会及其成员都扮演了重要的角色。其既为提出不同策略、展开充分论证、筛选最优方案做了大量工作，也为辅助最高决策者（总统）敲定可行方案发挥了关键作用。

◆外军动态

美国陆军转型：以人为中心

□刘　鹏

近期，美国陆军联合海军陆战队和特种作战司令部发布题为《战略性陆上力量：赢得意志的较量》白皮书及其相关文件。把人的因素和赢得人类领域意志的较量置于前所未有的战略高度。这既是美陆军对阿富汗和伊拉克两场旷日持久战争的总结与反思，也标志着随着战争结束陆军又步入新的战略转型期——从以技术为中心转向以人为中心。

美陆军历来奉行技术至上，曾积极拥护拉姆斯菲尔德倡导的军事转型，力求打造一支用先进技术武装、凭借技术优势驱散“战争迷雾”的全能陆军。转型成果在阿富汗和伊拉克战场初见成效，美陆军凭借技术优势，通过与其他军种及多国部队联合作战行动，在较短时间以较低的伤亡和代价相继推翻塔利班和萨达姆政权。然而，对于美陆军而言真正的战争考验才刚刚开始，阿富汗和伊拉克成为越战之后美陆军遭遇的耗时最长、规模最大、伤亡最多、代价最高的非正规战场。美陆军伤亡人数一再攀升，远超过正规战阶段。更为严重的是，残酷的战场环境和巨大心理压力导致很多官兵患上严重的应激性脑损伤等心理和精神疾病，给个人、家庭和军队造成沉重负担，成为陆军不得不认真面对的问题。但是，巨大伤亡和沉重代价换来的却是伊拉克局势持续动荡和阿富汗塔利班卷土重来。时至今日，美军官方也难以用“胜利”为这两场代价高昂的战争定调，只能用“负责任地移交安全责任”和“体面撤出”为战争收场。

> 美陆军从以技术为中心转向以人为中心主要体现在三方面。首先，把人的因素置于各种威胁混杂相生的陆战场之首。其次，注重直接路线与间接路线相结合，更多地依赖于发挥人的主动性。最后，推行以指挥官为核心的任务式指挥，指挥官给下级充分的行动自由，重点关注于作战目标而非如何完成任务的细节。

战争实践证明，技术优势并不能确保战略目标的实现，也不能确保战争的胜利，有时反而适得其反。例如，先进的信息技术如同一把双刃剑，在为美陆军提供信息优势的同时也成为其关键的薄弱环节，高度网络化的美陆军在网络安全方面同样存在严重隐患，为散兵游勇式的反美武装发动出其不意的网络攻击提供了可乘之机。在反美武装的游击战术及混合威胁面前，美陆军在其他方面的技术优势也难以发挥，官兵不得不跳下“悍马”改骑毛驴，先进的“支奴干”直升机也难免被火箭弹击落。美国防部长哈格尔在西点军校毕业典礼上指出：“过去十年的战争证明，我们从来都无法预测会在何时、何地以及以何种方式作战。我们唯一能够预测的就是战争是无法预测的，战争在根本上始终是人的活动。”残酷的战争现实迫使陆军转变惯有的战略指导思想和思维方式——从以技术为中心转向以人为中心。

美陆军从以技术为中心转向以人为中心主要体现在三方面。

首先，把人的因素置于各种威胁混杂相生的陆战场之首。在战争初期，美陆军试图凭借技术优势“震慑”对手，采取快速决定性行动锁定胜局，却忽视了对相关国家语言、宗教和文化的学习、理解与尊重，实际上是轻视了战争中人的因素，结果导致叛乱频发、形势恶化。严峻的形势让陆军认识到，精通东道国语言、熟悉当地文化的专家与手持先进武器的士兵同样重要，甚至作用更大。因此，陆军高层要求官兵不仅要成为训练有素的职业军人，更要善于沟通交流，成为友好使者、外交官和身处一线的情报员。为此陆军把学习外语、理解外国宗教和文化作为职业军事教育必修课程，与官兵晋升与奖励挂钩，定期进行外语能力测试并向成绩合格者发放津贴。此外，美陆军高度重视信息操控和舆论战，努力扭转伊拉克监狱虐囚风波和阿富汗焚烧《古兰经》事件等丑闻造成的负面影响，利用多种媒体积极营造有利的舆论氛围、树立自身的正面形象，并在实践中将各种措施制度化，希望加强对充满不确定因素的陆战场上人类因素的理解，更好地开展以人为中心的各项工作。陆军训练与条令司令部副司令基思·沃克强调，“如何影响人的领域是实现持久和平的关键因素……战略能否成功取决于官兵与当地民众直接互动的能力”。

其次，注重直接路线与间接路线相结合。与依靠“蛮力”取胜的直接路线相比，间接路线立足于通过斗智斗谋实现智取巧胜甚至不战而胜，力求以最小的代价实现目标，更多地体现了人的智慧与谋略，更多地依赖于发挥人的主动性。战争初期，美陆军企图凭借技术优势采取快速决定性军事打击直接实现战略目标。结果事与愿违，军事打击的巨大杀伤力和破坏效果换来的是更深的仇恨、更频繁的袭击和更加动荡的局势。美陆军在战争中逐渐认识到，只有将直接路线与间接路线相结合才能实现预期目标，在恐怖袭击和叛乱活动频发的非正规战场上间接路线往往更有效。直接路线与间接路线的结合主要体现在两方面。一是建设性能力与破坏性能力相结合。在总结战争经验教训基础上，美陆军把合成兵种机动和广域安全作为核心军事能力写入条令。这两种能力反映了美陆军战斗力构成中既有区别又互补的两个方面，即破坏性能力和建设性能力。合成兵种机动是破坏性能力的体现，既体现了谋求通过军事打击直接实现目标的直接路线特点，又体现了沿着敌人“心理期望最小或抵抗力最弱”的路线出其不意采取行动的间接路线特点。广域安全是建设性能力的体现，谋求综合运用政治、军事和外交等多种手段，通过提供安全援助和加强东道国安全能力建设塑造美军良好形象、扩大政治影响，同时减轻自身在维稳和反叛乱行动中的负担，体现了美军高层提出的“借助伙伴国力量实现目标”的间接路线特点。美国前国防部长罗伯特·盖茨强调，“要取得真正的胜利并实现政治目标，美军不仅要具备破门而入的能力，也要具备打扫房间甚至重建房屋的能力”。二是特种作战力量与常规作战力量相结合。特种作战行动隐蔽突然，充分体现了出奇制胜的间接路线特点，符合美军“通过成本低、足迹少的方式实现安全目标”的战略理念。美陆军在战争中逐步摸索出特种作战力量与常规作战力量相结合的路子，二者优势互补、协同增效成为陆军的重要战略指导思想。双方互补增效的努力在战场上初见成效，伊拉克混乱的安全形势有所好转。在阿富汗，特种作战部队与常规部队能够较好地协同行动，双方在目标选择和情报共享方面的合作不断加强。

最后，推行以指挥官为核心的任务式指挥。任务式指挥要求各级指挥官在上级意图范围内发挥主动性，积极行动，善于把握稍纵即逝的战机并愿意承担风险，上下级之间建立相互信任的环境。指挥官给下级充分的行动自由，重点关注于作战目标而非如何完成任务的细节。把任务式指挥确定为首选指挥方式并写入2015条令体系源于陆军对战争经验教训的总结。2003年美陆军第3步兵师进军巴格达以及随后的“迅雷行动”是任务式指挥的成功范例。陆军合成兵种中心司令大卫·珀金斯（时任旅长）回忆：“迅雷行动之所以取得成功，原因在于军和师一级指挥官在各自的命令中确定了清晰的意图，相信下级的判断力，信任下级能够发挥主动性去处理不断变化、纷繁复杂的问题，并甘愿承担风险。”当然，美陆军也不乏因指挥不当和控制过度而导致行动迟缓甚至行动失败的教训。战争的经验教训让陆军认识到，任何先进技术都难以驱散“战争迷雾”，军事行动本质上仍是人的活动，是敌对双方意志的较量，是冲突各方的持续互动，在陆战场上唯一能够确定的就是不确定性。陆军面对的是会思考、善变化、能适应的敌人以及观念和态度不断变化的平民。瞬息万变的作战环境增加了军事行动的不确定性，不确定性始终存在于各种军事行动中，各级指挥官不得不在充满未知和不确定因素的环境中定下决心、制定计划并指导行动。任务式指挥授权身处一线的指挥官发挥主动性、临机决断、因敌制胜，能够最大限度地克服不确定性，这正是任务式指挥的优势所在。

◆军事改革

美军联合作战力量体系优化的启示

□刘硕扬　刘晋豫

作为目前世界上唯一的超级大国，美军此次对于联合作战力量进行重大调整改革动因有以下几个方面。

一是再平衡美军在更广范围应对冲突能力的需要。2014年美军《四年防务评估报告》认为，未来美军面临的冲突将是复杂多样的，既可能是采取虚拟手段，对各类服务器采取攻击的行动，也可能是面对一支装备了大规模杀伤性武器，用先进技术和装备武装起来的具有反介入作战能力的作战力量对于一个国家而进行的战争。为应对复杂多样的冲突，美军必须以未来可能面对的冲突威胁为牵引，调整优化联合作战力量体系。

二是再平衡并保持美国全球到达、全球部署能力的需要。2014年美军《四年防务评估报告》强调，为实现美国国家战略目标，更有效地捍卫美国国家利益，美国国防部将再平衡美国的全球军事部署。美国将继续推进在亚太地区的再平衡，以寻求对于美国政治经济具有日益增长的中心地位作用的亚太地区的和平与稳定。同时，美国将继续高度关注中东地区局势，保持与中东地区战略伙伴的合作关系。为实现这些目标，美军必须调整联合作战力量体系。

三是再平衡美军联合作战力量作战能力及战备水平的需要。美国国防部对当前美军联合作战力量体系进行了评估，认为经过长达12年的冲突，美军联合作战力量体系已经变得不平衡了，战备水平已经下降，联合作战力量跟不上现代化建设的需要。因此，随着美军从阿富汗的撤军，在未来的几年中，针对全球安全环境的变化，依据美国国家战略的要求，调整并实现美军联合作战力量的再平衡，提高美军战备水平已经成为一种必然。

四是应对国防预算缩减的需要。自2013年以来，美国国防预算虽然仍旧保持着世界第一的规模，但是呈现出明显的缩减的态势。根据美国国防部《国防预算概览》（2015）提供的数据，2013年，美国的国防预算为4995亿美元，2014年为4960亿美元，2015年美国国防预算申请额为4956亿美元。美军认为，这一预算水平与美军建设的实际需求有较大的缺口。国防预算的缩减，使得美军建设必然遭遇更为严峻的财力约束。为平衡预算缩减带来的影响，美国不得不通过调整联合作战力量体系的做法，突出建设重点，以保持美军的现代化水平、战备水平和联合作战能力。

美军联合作战力量体系调整优化的做法，对于深化我军改革，构建中国特色现代军事力量体系具有一定的借鉴意义。

以捍卫国家利益安全为最高原则。国家利益至上，是战略的最高原则。此次美军联合作战力量体系优化调整，处处体现着提升在全球范围内捍卫美国国家利益的能力这一最高原则。美军的做法启示我们，在深化我军改革，构建中国特色现代军事力量体系的实践中，我们必须将提升捍卫国家生存与发展利益安全作为最高指导原则，作为战略底线，牢固树立保卫国家利益安全是头等大事的理念，增强忧患意识，居安思危。

以提升作战能力为根本牵引。能打仗、打胜仗是军队存在的根本价值。美军此次联合作战力量体系调整优化，坚持以打仗这个根本为牵引。美军的做法启示我们，构建我军现代军事力量体系，必须紧紧抓住能打仗、打胜仗这个军队建设的“牛鼻子”，以我军未来可能承担的作战任务为牵引，着眼作战需求，提高现代军事力量体系建设的针对性和实效性，使我军的军事力量规模、结构、武器装备、后勤保障、人才培养等，与未来的作战需求相协调，与有效遏制可能针对我国的战争威胁要求相一致，与主要作战方向的需要相吻合。

以全面系统协调为总体要求。现代军事力量体系的构建，要受到多种因素的制约，是一个复杂的系统工程。美军此次联合作战力量体系优化调整，一个十分鲜明的特点就是系统筹划、全面调整，整体提升。这就启示我们，在深化我军改革，构建我军现代军事力量体系时，必须高度重视系统的复杂性和关联性，用历史与未来相统一、政略与战略相统一、远大愿景与底线保证相统一的大视野来运筹，将我军现代军事力量体系的构建放到实现中华民族伟大复兴的中国梦的大背景下来运筹，推进我军建设的全面、协调、可持续发展。

以集中有限资源为坚强支撑。资源的有限性与对于资源需求的扩张性之间的矛盾，是人类社会发展必须永远面对的难题，美军此次联合作战力量体系优化调整，除了政治、军事动因外，克服财力资源约束也是重要动因之一。为解决财力资源约束问题，美军高度强调集中财力资源，提高军费的使用效益。我国是一个正处于并将长期处于社会主义初级阶段的发展中国家。军费资源供给的有限性与对军费资源需求的扩张性的矛盾，是长期存在的问题。我们应该学习美军的经验，优化军费分配结构，将有限的财力资源向新型作战力量建设倾斜，向增强我军新质作战能力倾斜，向增强基于信息系统的体系作战能力倾斜，最大限度地提高军费使用的效率和效益。