责编:泰阳　E-mail:ccps6235@126.com　Tel:010—62806235　　2015年1月26日

军事战略

美军推行现代化绩效管理

□刘硕扬　余江华　刘晋豫

经中央军委批准，我军将推行军费绩效管理工作，到2020年全面推开，构建起科学合理、配套完善的军费绩效管理制度机制。完成这一宏伟任务，有必要吸收借鉴美军推行绩效管理的经验和教训。

从管理学意义上讲，绩效管理是指各级管理者和员工为了达到组织目标，共同参与的绩效计划制定、绩效辅导沟通、绩效考核评价、绩效结果应用、绩效目标提升的持续循环过程，绩效管理的目的是持续提升个人、部门和组织的绩效。美军在推进现代化的进程中，采取各种措施，强力推行绩效管理。

主要做法

设立绩效管理的组织机构。绩效管理作为一种新型的管理方法和手段，其推行离不开坚实有力的组织基础。为推进绩效管理的实施，美国高度重视组织基础的建设。在白宫，美国专门设置有行政管理和预算局，该局的重要职能之一就是负责联邦政府的绩效管理的推进、组织和协调工作。之外，在包括国防部、国土安全部等在内的所有联邦政府的各个部门，都设置有专门负责绩效管理的组织机构。这些机构的职责是，根据美国白宫行政管理和预算局制定的绩效管理战略，开展本部门的绩效管理战略制定、绩效评估等工作。

完善绩效管理的法规条令。美军在推行绩效管理的实践中，高度重视绩效管理法律制度和各项条令条例的建设，为绩效管理提供法律法规依据。早在1993年，美国政府就制定出台了《政府绩效与结果法案》，将政府绩效改革的意图和计划以法律形式确立下来，在联邦政府层面上拉开了推进绩效管理法制化建设进程的大幕。在布什政府期间，美国又制定了《项目评级工具PART》，强调政府应该是结果导向型的，不是被过程，而是被绩效所引导。这一重要文件将绩效管理的具体实施细节以法令的形式固定下来。2010年，奥巴马政府又制定了《政府绩效和结果现代化法案》，这一法案将推进政府绩效管理现代化以法律的形式肯定下来。在这个历史阶段内，美军同样高度重视军队建设绩效管理的法制化建设进程，出台了一系列法规以及条令和条例。比如2010年出台了《装备采办改进法案》，制定了美国国防部财务管理条令，等等。在这些法案和条令中，对装备采办和预算绩效管理做出了明确规定，为绩效管理的实施提供了有效的法律支撑。

搞好绩效管理系统设计。绩效管理涉及面宽，是一项复杂的系统工程。为搞好绩效管理，美军高度重视绩效管理的系统设计。这个大系统主要包括以下几个方面的内容。一是制定可操作的绩效管理规划计划。通过绩效管理规划计划，明确管理面临的主要问题、预期实现的主要战略目标和战略对策。二是明确绩效考评的对象和具体内容。比如，美国国防部《2014装备采办系统绩效年度报告》就明确指出，绩效考评的主要内容包括从国防部、商业、合同以及项目水平等多角度考评装备采办的产出，重点考评装备成本增长、技术绩效、进度绩效等问题。三是制定科学的评价指标体系。美军高度重视绩效评价指标体系的构建，力图根据不同领域绩效管理的需要，打造科学合理的评价指标体系。比如，美国国防部于2012年制定了《国防部业务流程再造指南》。这个流程就是根据时代条件和任务的变化，对国防部业务工作流程重新进行了安排，以便提高国防部



的绩效。再比如，美国政府出版物《绩效与管理》中，仅经济和社会评价指标一项就达到了10大类62项。

合理安排绩效管理流程。绩效管理是通过一系列不同阶段的不同活动来实现预期目标的，因此，美军高度重视绩效管理的流程设计，通过科学合理的流程，提高绩效管理的水平。比如，美国国防部在2001年《战略管理计划》“绩效管理系统”一章中，详细规定了美军绩效管理必须遵循的流程和步骤以及每一流程中的主要活动。根据规定，美军绩效管理大体分为制定计划、确定目标、制定措施、调整过程、评估报告以及改进提高六个主要阶段，构成一个完整的闭合系统。

充分运用信息技术手段。绩效管理的复杂性决定了有效的绩效管理离不开先进的技术支撑。因此，美军高度重视信息和信息技术在绩效管理中的运用，以提高管理水平。2009年，美国总统行政办公室出台了《运用信息和信息技术改善机构绩效》的文件。该文件强调，美国联邦政府坚持透明和公开的原则，致力于提供解决问题的方案，追求最终的结果。实现这个目标，离不开有效的数据支撑，而有效的数据支撑又离不开信息和先进信息技术的采用。同时，对于绩效的监控是贯穿于绩效管理全过程的重要活动。这种监控同样离不开有效的信息和先进的信息技术的支持。特别是绩效管理的全寿命周期中，更是必须充分利用信息技术，提高数据的质量、可获得性和数据共享的水平。

重视绩效管理人才培养。有效的绩效管理离不开高素质的人才，因此，美军高度重视绩效管理人才的培养。比如，美国国防部专门制定了《战略人力资源计划》。在这个计划中，对绩效管理人才的培养、训练等问题做出了一系列详细规定。再比如，美国国防部在其《2012财年财务信息及绩效概览》中，就专门设了“财务工作人员管理改进计划”一章。在这章中，美军明确了改进的主要目标，即确保国防部拥有规模适当、结构合理的绩效管理人员，用更前瞻的眼光管理部属，确保为绩效管理的推进提供长期的人才支撑。

借鉴意义

美军推进绩效管理的做法，对于全面推行我军军费绩效管理工作具有一定的借鉴意义。

以构建军费绩效管理组织领导管理体系为起点，为推进绩效管理提供组织保障。我军军费绩效管理的推进和发展离不开强有力的组织领导，必须构建责权明确、权威高效的组织领导管理体系。应借鉴美军的经验，利用深化军队改革的战略机遇期，建立专门的军费预算和绩效管理机构，负责军费绩效管理规划制定、政策研究、检查指导、考评评估等工作，并在各大单位设立由分管领导、财务部门、事业部门、审计部门和纪委联合组成的军费绩效管理分支机构，同时还应建立并不断完善以行业专家为主体的军费绩效管理咨询智囊体系，为推进军费绩效管理提供决策咨询。

以提供军费绩效管理依据为突破口，不断完善相关法规和实施办法。我军军费绩效管理工作目前处于起步阶段，相关法规和实施办法还不够全面、系统和完备。目前可依据的主要是《中国人民解放军财务条例》《部队财务管理综合评价办法（试行）》《军队项目预算管理规定》等文件。这些文件和规定虽然按照军队财务工作规律特点和经费管理使用的基本流程，对预算管理、经费供应、支出管理、资产管理、会计核算、财务监督和相关业务建设等内容分别作了规范，也设置了禁止性条款，并规定了应予处分的10种情形，但距离推进军费绩效管理的要求还有一定差距，主要表现为没有对军费绩效管理的目标、原则、实施程序等重要问题做出规范。因此，应吸收借鉴美军的做法，制定科学明晰可操作性强的军费绩效管理法规或者条令，以保证我军军费绩效管理工作有法可依。

以提高军费使用效益为核心，明确绩效管理的主要内容。随着我军现代化进程的推进，军费投入规模不断增大。如何优化财力资源配置，增强军费支出管控，提高军费使用效益，是我军军费绩效管理必须解决的核心问题。应吸收借鉴美军的经验，优化预算编制，加强军费管理，将提高军费投入的产出水平，即战斗力的提升和国家安全的有效保证作为绩效管理的着力点，将预算支出的经济性、效率性和效益性作为绩效管理的重要衡量。首先要合理设定绩效目标，包括绩效内容、绩效指标和绩效标准。其次要依据设定的绩效目标对军费运行状况及绩效目标的预期实现程度开展控制和管理活动，包括绩效监控布置、绩效监控实施和监控结果应用。再次要运用科学合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法实施绩效评价。最后将评价结果反馈应用，形成绩效管理的闭合回路，使绩效管理落到实处、取得实效。

以明确军费绩效管理评价标准为抓手，科学制定绩效管理指标体系。科学合理的评价指标体系，是保证绩效管理工作落到实处的基础条件。推进我军军费绩效管理工作，应吸收美军的经验，制定科学合理的军费绩效管理评价指标体系，使绩效评价的依据更加充分、指向更加明确、内容更加完整。应针对确定的绩效目标，选取最具代表性、最能反映项目绩效特点的评价点，分类设置绩效管理通用评价指标，同时应根据项目的具体情况，设置符合项目特点的个性评价指标，明确相应的考评标准和分值权重，为全面系统地进行绩效评价设置标杆和尺度。

以充分利用大数据等新型信息技术为手段，提高绩效管理的信息化水平。军费绩效管理涉及政府、军队两大系统和军队各个部门，有效推进军费绩效管理，应借鉴美军的经验，加强大数据等新型信息技术的运用，提高信息化水平。在建设中，应特别重视绩效管理相关数据建设，不断完善绩效管理基础数据库、专业数据库和标准数据的建设，防止出现数据不全、不准、不新等问题。应着力解决数据开放程度低，军地之间、不同军种之间、不同单位之间难以互联互通，无法形成信息共享的数据资源储备与共享体系问题。应加强数据传输能力建设，防止出现数据传输能力不够和数据“绑定”问题。应改进数据处理方法，明确结构化数据和非结构化数据的使用规范。应采用先进手段，加强数据安全建设，确保数据在传输、使用过程中的安全。

大数据推动军事思维更新

□康　磊　张啸天

随着信息技术的快速发展，大数据作为一个崭新的技术手段和思维方式，广泛用于国防和军队建设领域，正在对军事思维产生较大的影响。

大数据促使作战筹划方式更新。与人们过去的思维方式不同，大数据强调分析与某事物相关的总体数据，而不是抽取少量的数据样本；大数据关注事物的混杂性，而不追求事物的精确性；大数据注重事物的相关关系，而不探求之间的因果关系。过去，由于可以掌握的数据不足，战争的不确定性很高，指挥员很容易陷在“战争迷雾”之中。而大数据时代不要求准确知道每一个精确的数据，只需了解事物的概略全貌即可。通过相关数据信息的大量积累，而不是某个具体数据的精确分析，从中提炼出事物运行的规律，判断其发展趋势，为作战行动提供便利。例如，2011年美军击毙本·拉登的“海神之矛”行动背后，就是上千名数据分析员长达十年的数据积累。换言之，是大数据抓住了本·拉登。

大数据引领指挥决策方式变革。在战争中，数据组成了战争中的一切要素，大数据的出现必将要求以全新的数据思维辅助指挥决策。指挥员作指挥决策，越来越取决于大量的数据资源，而非经验和直觉的“拍脑门”。只要掌握的作战数据足够庞大和真实，通过深入的数据挖掘，就可以比较准确地得出敌方指挥员的思维规律，预测对手的作战行动，判断战场态势的发展变化。同时，大数据所提供的高速计算能力，也有助于指挥员更加精确而迅速地设计作战行动方案。因此，可以预见，基于数据的定量决策将和基于经验的定性决策同样重要，基于大数据的决策手段将从辅助决策的次要地位上升到支撑决策的重要地位。例如，美国发布的《2013—2017年国防部科学技术投资优先项目》中，就将“从数据到决策”项目排在第一位，凸显了大数据对其指挥决策方式的巨大影响。

大数据带来新的军事安全隐患。在国防和军队建设领域，大数据技术竞争日趋激烈，数字主权和数据安全的重要性急剧上升，为军事信息安全带来新的挑战。随着数据量的爆炸性增长，一方面，数据库漏洞越来越多，可供攻击的目标随之增加，另一方面，隐藏在海量数据中的攻击行为往往难以被及时发现，核心数据的泄露将对国防和军队建设造成致命性影响。例如，“棱镜门”事件引爆的“大数据暴政”，就是最好的体现。在“棱镜”背后隐藏着一个庞大的“监视帝国”，对我国的军事信息安全带来更大的压力。军事信息安全领域，正在成为继边防、海防、空防、太空之后又一个大国博弈的新型空间。

大数据在军队建设中更加重要。新中国成立以来，我国的国防和军队建设先后经历了零散数据、纸质数据、小规模数据再到目前的大数据等几个不同的发展阶段，数据在其中发挥的作用越来越大。未来一个时期，应当高度关注大数据技术手段和思维方式的发展变化，不断完善国防和军队建设数据的安全体系，统筹考虑大数据军事运用的战略需求，融入国防和军队信息化建设战略布局和发展规划。特别是加强信息资源开发利用与信息技术自主创新的力度，增强国防和军队建设、战史战例、行动样式、敌情状况、战场环境等大数据研发的支持。积极引导大数据发展方向，充分利用大数据的研究和建设契机，推动我国国防和军队信息化建设向更高层次迈进。

军事变革

战例启示录

戈瓦德什之战

□刘　鹏

2006年6月，一支代号为“猎杀小组”的美军精锐小分队在阿富汗东北部戈瓦德什山与反美武装展开激战。战斗中“猎杀小组”4人阵亡，阵亡率达25%，且行动和意图均暴露，没有能够完成任务，行动以失败告终。这次战斗暴露出美军在阿富汗山地作战中存在的问题以及面临的严峻挑战。有些问题和挑战延续至今，并将继续影响美军未来的作战行动。在此次战斗中，美军既有可取之处，也有折戟失利的教训，反美武装的表现更是可圈可点。

美军的可取之处

战斗意志顽强。“猎杀小组”在遭遇突袭情况下能够以寡敌众、沉着迎战、坚守阵地。作为小组的领导，蒙蒂在敌强大火力打击下沉着镇定，坚持用无线电引导火力打击。火力支援协调员战后回忆，尽管战势十分危急，但是蒙蒂的声音“非常镇静、清晰”，准确地提供了目标坐标并主动提出火力打击要延伸至距小组200~300米的危险区。激战中，蒙蒂不顾个人安危为营救战友而牺牲。蒙蒂的表现鼓舞了整个团队，他们拼死抵抗，顽强抗击数倍于己的敌人，用行动诠释了美陆军的士兵信条“任务第一、永不言败、永不放弃、永不抛弃倒下的战友”。蒙蒂因在战斗中表现出色，战后被追授“荣誉奖章”并晋升为三级军士长。

技战术水平高。“猎杀小组”在毫无防备的情况下遭遇突袭。面对突然袭击，平时高水平的实战化训练和过硬的技战术素养开始发挥作用。小组立即从最初的震惊中恢复过来，迅速调整为紧凑阵型，密切协同，组织起有效反击，引导空地联合火力对敌实施打击。强大的空地火力支援是此次战斗击退敌人、守住阵地的关键。在地势险要的山区和激烈的战斗中，美军的前线和后方仍然能够保持通联，班排级指挥官能够有效引导并组织空地联合火力打击，关键时刻空军的B-1战略轰炸机准确投下重磅炸弹，成为一锤定音的重锤。这些反映出美军的联合作战能力已经向下延伸至战术级。战斗中，反美武装一度试图从两翼迂回包抄美军阵地。危急时刻，实战经验丰富的“猎杀小组”沉着应战，凭借过硬的技战术素养击退了从两翼迂回过来的敌人，确保了阵地翼侧安全。坎宁安战后回忆：“每个试图从小路包抄上来的家伙都被放倒。”

美军失利的原因

存在麻痹轻敌思想。主要表现为战前准备不充分、情报判断接连失误、后方指挥所忽视前线敌情通报等。整个行动是建立在对敌情缺乏了解和低估敌人实力的基础上。特遣部队指挥官根据不准确的情报断定敌人最可能采取的行动只是观察监视，没有能力向美军进攻。尽管“猎杀小组”的任务区属于山势陡峭、险象环生的绝地，但是行动前拟制的两套撤离方案都建立在“不能确定的情况”基础上。坎宁安战后回忆，出发前任务很明确但是成功的前景并不乐观，“总感到有些不对劲”。此外，因空投补给而位置暴露后，“猎杀小组”及时向指挥所报告了情况，然而指挥官仍固守先入为主的轻敌思想而忽视了前线的报告和处境，判定敌人没有能力发动直接攻击。错误的情报导致错误的判断，错误的判断导致错误的决定，错误的决定导致行动失利。而这一系列错误的根源在于思想上麻痹轻敌。战后“猎杀小组”的中士林尼安称此次行动的教训很简单：“满招损。”坎宁安总结的教训是，敌人飘忽不定、异常危险甚至超乎想象，必须“提高警惕”。特遣部队情报官博考夫上尉的战后总结称：“作为一支部队，我们很显然低估了敌人的实力，这次战斗教育我们敌人是富有经验、组织严密、伺机而战的战士。”

尽管认识很深刻，但自恃不可战胜的美军却难以摆脱轻敌思想和“胜利病”诱惑。两年后悲剧重演，接替“提坦”特遣部队驻守的美军难以忍受无仗可打的消磨，认为敌人发动有组织进攻的可能性微乎其微，称“最大的敌人是无聊”。结果，2008年9月11日美军又一次在没有防备的情况下遭遇猛烈攻击，激战持续两个多小时，最后依靠“阿帕奇”直升机和A-10攻击机强大的火力支援才击退敌人，战斗中一名美军士兵阵亡。

战斗部队与非战斗部队协同不顺畅。战斗部队与执行后勤补给和医疗救援等任务的非战斗部队的关系通常称为“牙尾关系”。两者协同顺畅、配合默契可使战斗力倍增，反之则会导致自伤其身。此次行动中，两次糟糕的协同是导致行动失利的重要原因。第一次是空中补给。为避免“猎杀小组”暴露，运送补给的“黑鹰”直升机原计划从相反方向飞抵距观察所几百米外的着陆区。然而，执行任务时直升机却偏离既定路线，在能见度极佳的中午时分径直从敌占区上空飞过，直接飞抵观察所上空投下补给物资。在

> 自恃不可战胜的美军却难以摆脱“胜利病”诱惑，存在麻痹轻敌思想以及战斗部队与非战斗部队协同不顺畅、战前针对性训练不足等问题。

此过程中，“猎杀小组”无法与直升机驾驶员取得联系，只能眼睁睁看着直升机朝头顶飞来而感到不可思议。战后美军分析正是这次补给行动让敌人获知“猎杀小组”的准确位置进而组织起大规模进攻。第二次是医疗撤离。执行撤离任务的直升机没有能够与地面上的“猎杀小组”进行有效协调和沟通，导致一名伤员和一名随队医生从几百英尺的空中直接摔落地面死亡。这一事故直接导致指挥所改变撤离方式，由直升机撤离改为徒步撤离，迫使已经筋疲力尽的“猎杀小组”不得不在有敌情威胁的情况下沿陡峭山路返回基地。值得一提的是，此类事故并非偶然。就在此次行动的几星期前，美军刚发生过一起类似事故。一架执行撤离任务的“支努干”直升机因夜间地空协同不畅而坠毁，机上十名官兵死亡，其中包括一名中校指挥官。此类事故频繁发生暴露出美军战斗部队与非战斗部队之间的协同存在问题。

战前针对性训练不足。尽管美军以严格逼真的实战化训练著称，但此次行动仍暴露出战前针对性训练不足的问题。在平时训练中习惯于驾驶步战车和直升机实施快速机动的“提坦”特遣部队在阿富汗山地遇到了超乎想象的困难，快速机动优势难以发挥，大部分山路只能艰难地徒步行军。险峻的山地地形导致后勤补给异常困难，食品和饮水严重缺乏。这一难题困扰着从班到师的各级作战部队，严重影响了部队的作战行动。而“猎杀小组”在战前却没有接受过补给严重缺乏情况下的山地战训练，官兵对这种困难缺乏思想准备。开进途中，“猎杀小组”每人背负50磅的战斗装具长时间在陡峭山路上攀行消耗了大量体力和物资，到达阵地时食品饮水就已经用尽。战后“提坦”特遣部队官兵接受采访时表示：战前没有人告诉他们将在高海拔山地打一场越战式的战争。此外，美军平时训练所遵循的基本战术原则没有充分考虑到险峻山地等极端地形条件，导致火力打击效果在山地战中大打折扣。

反美武装的表现可圈可点

美军行动失利既是自身失误酿成的，也是经验丰富、战术灵活的对手造成的。反美武装在此次战斗中充分展示了现代战争中弱势一方如何有效利用天时、地利、人和及战术实现以弱胜强。

在情报战中占得先机，营造未战先胜之势。反美武装充分利用美军骄傲轻敌心里，故意示弱并有效隐藏了实力，导致美军指挥官判断失误，认定对手没有能力攻击美军。在隐藏实力、故意示弱的同时，反美武装实施了有效的情报封锁，导致美军对实际情况知之甚少。美军的行动就是在缺乏准确情报、敌情不明的情况下展开的，依据很少且不准确的情报陷入“战争迷雾”。相反，反美武装充分利用地形优势和民众基础广布情报网，对美军的行动了如指掌。兵马未动，情报先行。有效的情报战使战场形势单向透明，反美武装获得先机，未战先胜。

战术灵活机动。“善攻者，动于九天之上；善守者，藏于九地之下。”反美武装的山地伏击战发起突然、攻势猛烈，令美军措手不及；反美武装人数众多且装备精良，竟然能躲过美军先进的侦察监视装备而不被发现，连美军都觉得难以相信。纵观整个战斗，反美武装能打善藏、飘忽不定，做到了“疾如风、侵略如火、难知如阴、动如雷震”。战前，反美武装充分利用有利地形隐蔽伪装同时监视对手，以逸待劳，充分准备，而后找准时机以迅雷不及掩耳之势向美军发起猛攻。战中，反美武装严密组织、重锤猛击，兵力与火力相协同，正面牵制与两翼迂回相结合，展示出灵活机动的山地游击战术和丰富的实战经验，被美军称为“相当聪明的家伙”，让精锐的“猎杀小组”经历了进入阿富汗以来最严峻的考验。面对美军强大的空地火力打击，反美武装坚持“打得赢就打、打不赢就走”，以动如脱兔之势迅速撤出战斗。战后，反美武装迅速打扫战场，不给美军留下任何蛛丝马迹，以至于后来美军清理战场时没有发现一具敌人尸体。

这次战斗美军既败给自身失误，也败给对手狡黠，更败给民心民意。战前美军最大的问题是缺乏情报，其根源在于缺乏民众支持。深入阿富汗山地的美军所见皆是冰冷的眼神和冷漠的表情，敌人难以寻觅却又似乎无处不在，以至于产生“重拳打空气”、有劲使不上的感觉。比进入崇山峻岭更难的进入人的内心，先进的侦察监视技术纵然可以“点亮”战场，却无法“照亮”人心。然而，赢得人心正是在阿富汗赢得战斗和战争胜利的关键，否则美军只能续写折戟戈瓦德什的故事。