责编:泰阳　E-mail:ccps6235@126.com　Tel:010—62806235　　2015年2月9日

军事战略

军事发展：基于威胁还是基于能力

□任天佑

当代军事发展，主要有两种路径：一是基于威胁，即以应对现实安全威胁为主的发展。这种路径，主要源于应对安全威胁的现实要求，在一定程度上有赖于安全威胁的情况刺激，是情况刺激—反应模式，可看作是应对型发展模式，深层次上是被动型发展模式。另一是基于能力，即以着眼未来塑造能力为主的发展。这种路径，主要源于战略目标的牵引，是为了达到某种战略目标而谋求塑造能力的发展，是目标牵引—塑造模式，可看作是塑造型发展模式。两种发展路径，源于两种发展战略，并在实践中表现出不同的发展特征与要求。

基于威胁，是立足于应对现实安全威胁，主要表现为当前性、被动性、维持性的发展。而基于能力，是立足于塑造未来军事能力，主要表现为前瞻性、主动性、创新性的发展。但就现实情况来看，没有单纯基于威胁的发展，基于威胁同样需要提升能力；也没有单纯基于能力的发展，基于能力目的还在于应对安全威胁。只是基于威胁更注重眼前应对，其发展必然是立足于当前的、现实的；而基于能力更注重从宏大视域中化解可能的安全威胁，把应对安全威胁融于塑造未来的发展中。从这个意义上看，两种发展战略，实际上是在基于威胁与基于能力结合基础上，选择以应对现实威胁为主，还是以塑造未来能力为主，由此形成不同的发展模式，体现出不同的发展结果。

由基于威胁为主向基于能力为主的演变

军事发展基于威胁为主，还是基于能力为主，是由特定历史条件所决定的。从近代战争发展看，一般而言，弱国、面临安全威胁大的国家，或是处于冷战状态下的国家，往往不得不追求应对现实安全威胁为主的发展战略，而安全环境相对宽松的大国或强国，尤其是崛起大国，往往着眼于国家战略目标，追求与之相适应的军事发展战略，即基于能力的发展。

新中国成立后，总体来看，我国基本保持了基于威胁为主的军事发展战略。这既有历史的必然性，也有特定的局限性。应当说，从党和国家发展战略看，不同历史时期，着眼于不同要求，都提出了军事发展目标。但由于国家面临严峻的现实安全威胁，战争迫在眉睫，而且由于立足于早打、大打、打核大战，军事发展关注更多的，是如何有效应对现实安全威胁，也缺乏长远的目标指向和发展战略牵引，影响和制约了军事发展实践。到了20世纪90年代，海湾战争爆发，特别是世界新军事革命兴起，促使我国军事发展进入快速推进期。但基于惯性作用，还不能说已成功摆脱以基于威胁为主的路径依赖。这种惯性作用，主要表现在：其一，国家面临现实安全威胁突出时，就强调和重视军事发展；不突出时，就容易放松或忽视军事发展。其二，这种发展主要着眼于应对现实安全威胁，缺乏对未来军事发展的深刻把握和自觉谋划，往往是传统建设模式的简单重复和规模扩张。其三，再往深层看，这种发展缺乏走出传统模式的创新动力，长期在旧质战斗力上打转转。能为军事发展注入改革创新动力的，往往是外部情况的刺激。这凸显出当代中国军事发展战略的缺陷，也反映出传统军事发展改革创新内生动力的缺乏，成为制约军事发展的深层原因。

> 基于能力为主，是当代中国军事发展的深刻变革。它关系着中国军事发展能否赶上和引领世界新军事革命潮流，为中国和平发展提供战略支撑和坚强力量保证；它从更高层次决定和规制中国军事发展必须具有更高远的目标指向，具有更强的前瞻性、主动性、创新性。这对当今中国军事发展提出了更高要求。

打造中国和平发展需要的能力型军队

当代中国发展的战略目标，就是实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国梦是强国梦，对军队来说，就是强军梦。中国军事发展必须与实现中国梦强军梦的战略目标相适应，确立与之相适应的军事发展战略。其基本要求，就是能够满足中国和平发展进程中的安全需求，能够赶上和引领世界军事发展潮流，成为一流的军事强国。这两个方面有机统一，互为一体。满足国家和平发展的安全需求是目的，而做到这一点，必须建设强国军队、一流军队。所有这些，决定了当代中国军事必须有一个大发展，决定了这种军事发展必须着眼未来一二十年甚至更长时间，在基于威胁与基于能力有机统一基础上，把基于能力凸显出来，打造适应中国和平发展需求的能力型军队。

基于能力为主，是当代中国军事发展的深刻变革。它关系着中国军事发展能否赶上和引领世界新军事革命潮流，为中国和平发展提供战略支撑和坚强力量保证；它从更高层次决定和规制中国军事发展必须具有更高远的目标指向，具有更强的前瞻性、主动性、创新性。这对当今中国军事发展提出了更高要求。

确立更加明确的军事发展战略。在传统军事实践中，军事发展战略包涵在军事战略之中，甚至被军事战略所替代。但是，随着时代条件变化和战争形态演进，军事发展的地位作用越来越重要，发展战略问题也日益凸显出来。其一，在和平与发展时代条件下，当今军事领域竞争，正由传统的以战场较量为主要表现形式向以军事发展为主要表现形式演进。传统的主要竞争优势，如资源优势、资本优势，渐渐为发展优势、创新优势所取代。相反，战争日益成为军事发展竞争的实验场、军事实力威慑的展示场。其二，军事存在的目的在于维护国家安全。当今时代，战争虽然仍是实现目的的最后手段，但军事发展本身所形成的实力、能力和潜力，所展示的强大威慑力，已成为达成目的主要手段。其三，今天的军事发展主要着眼于打赢明天的战争、下一场战争，而未来战争作为体系对抗，究竟需要什么样的作战体系和作战能力，如何进行构建和提升，还需要持续探索创新和系统建设。其四，当今军事发展已成为复杂的系统工程，军事发展战略本身也成为内容丰富的系统，需要各领域各方面的战略指导，尤其需要突出军事改革战略、军事创新战略。这不是用军事发展战略取代军事战略，而是军事战略的重心，由主要筹划和指导战争转变为主要指导和筹划军事发展，从而使整个军事战略有了更加丰富的内涵。这也是为什么今天我们党的军事指导理论，主要是军事发展指导理论，或国防和军队建设理论的主要原因所在。

当代中国军事发展，正经历着从传统的威胁应对模式到能力塑造模式的演进，必然要求确立明确的军事发展战略，进而带来发展理念、发展方式、路径选择、发展重点等方面的重大转变。因此，必须做到：更加注重立足实现中国梦强军梦的战略目标，确立军事领域的长远目标和发展战略，制定各阶段发展的规划和路线图；更加注重军事能力塑造，抓住根本性、关键性的核心军事能力不放，推动军事力量建设从应对型发展向塑造型发展；更加注重军事发展的战略筹谋与实施，确保战略目标和规划实施，为中国和平发展提供战略支撑和坚强力量保证。

把着力点放到提升军事能力上来。基于能力为主，根本是提升能打胜仗的能力，核心是究竟提升打什么样仗的军事能力。把握住这个问题，才能实现真正的发展，否则，如果不能把握未来军事发展方向，仍然锁定在传统体制框架内，囿于规模和数量扩张的路径依赖，很可能只是无意义的发展，或内卷性增长，即没有发展的增长。当年美苏争霸，双方都曾认为，只要在核武器方面占上风，就可以笑傲战场。但后来，美国人调整对军队的基本思维方式，改变追求更多、更大、更致命武器的思维，把高新科技发展成果转化为战场上更精确、更轻巧的武器，打造出让敌人望尘莫及的优势。当今世界，面对新军事革命的强劲发展，主要军事国家在把握发展军事能力方面，不仅有大量深入研究，而且在实践领域取得了令人称羡的成就，无论是传统作战，还是新型军事力量建设，无论是应对大规模战争，还是执行多样化任务，以及隐性化、无人化、智能化作战能力等，都达到了前所未有的程度。

当今中国军事发展，必须提升应对各种安全威胁和打赢未来战争的能力。一是提升军事发展规律的研究把握能力。在研究现代战争规律的同时，深入研究当代军事发展的基本规律和战略问题。包括战略目标、发展路径、发展方式；军事改革、军事创新、军事转型与新型军事体系构建；新型军事力量发展，军事技术和武器装备发展，军事理论创新发展；军事发展战略规划与实施，军事发展风险评估；军事发展与国家发展有机融合，军事发展与应对现实安全威胁关系，等等。目前，我们虽然有着丰富的军事发展实践，但缺少有重大价值和影响的军事发展学说。二是提升军事发展的预测设计能力。未来不是现实的延长线。未来战争究竟打什么样的仗，怎么打这样的仗，以及发展什么样的军事能力，如何发展这样的军事能力，始终面临着多重选择，并且这种选择具有创新性、不确定性和风险性。这是当代军事发展的最显著特征。必须善于把握世界新军事革命大势和军事发展走势，把握我们既有的和未来可能的军事发展能力，立足现实又超越现实，着眼需要和可能，把握、设计和塑造未来。三是提升军事发展的战略筹谋和实施能力。强化军事发展的战略运筹、战略规划、战略布局、战略预置，把发展目标变为战略规划和实施，形成发展路线图和时间表，加强战略规划实施的风险评估和执行监督。

坚持以改革创新为主导的军事发展。当代军事发展是一个持续改革创新过程。一方面，从机械化战争时代军事体系向信息化战争时代军事体系转型，是一场大规模、全方位、持续性改革，是体制性结构性改革。体制性改革是构建联合作战以及联合指挥、联合训练、联合保障体制；结构性改革是推进部队网络化。这场改革发轫于20世纪七八十年代，目前仍在深化之中。另一方面，军事技术创新、理论创新、组织体制创新和军事管理创新持续推进，创新能力成为军事发展的核心能力和军事领域竞争的核心优势。缺乏创新能力，不能正确把握和实施创新，就不可能占领军事领域竞争的战略制高点。从这个意义上讲，当代军事发展战略，本质上就是军事改革与创新战略。必须把军事领域改革创新放在更加突出地位，明确改革创新的目标和路径，积极推进军事领域各方面改革创新。

目前，我们仍处于机械化战争时代军事体系框架中，体制性改革正在酝酿展开，结构性改革还未深入研究筹谋。无论是技术创新，还是理论创新、组织体制创新、军事管理创新，主要还是跟进式的，缺乏很强的自主创新能力，许多方面还缺乏体现中国特色和要求的重大创新成果。必须着眼未来一二十年中国和平发展安全需求和世界军事发展潮流，确立以改革创新为主导的军事发展战略，用战略目标和规划来引领改革创新，用更大智慧和坚定意志来推进改革创新，在关键领域和主要环节不断取得重大突破。当前和今后一个时期，尤其需要抓住难得的时间窗口，分阶段有步骤地推进军事改革，下决心破解面临的体制性障碍、结构性矛盾和政策性问题。

处理好基于能力与基于威胁的辩证关系

军事发展是应对和化解安全威胁的根本之策，但军事发展与应对现实安全威胁又有矛盾的一面。尤其在军事变革时期，由于国家面临多种安全威胁，容易强调军队保持稳定，不愿意进行大的调整改革，从而把军事变革导向技术发展和平台建设。这种以技术发展代替组织体制变革的倾向，在未来体系作战面前可能面临更大难题，甚至严重后果。

今天，推进基于能力为主的军事发展，必须正确把握和处理军事发展与应对现实安全威胁的辩证关系。一是善于使军事发展与应对现实安全威胁相协调。军事发展主要着眼于未来战争，但同时必须兼顾好应对现实安全威胁，使两者互相兼容、相互促进。在军事发展进程中，肯定需要应对现实安全威胁，甚至是严峻的安全威胁，军事发展必须能够应对这种威胁。同时，又必须始终坚持军事发展的战略目标，即使在一定时期、一定情况下，需要把应对现实安全威胁突出出来，也应紧紧扭住长远目标不放，不经意打乱或放弃发展的战略目标。二是善于通过展示军事发展实力，塑造国家安全战略态势。军事发展的能力和实力，不仅在于能够直接应对安全威胁，更在于能够形成威慑力，达到不战而屈人之兵。要善于围绕国家安全和发展大局，把军事发展尤其是新型作战能力，有目的有重点地释放出来，把能力和实力转化为强大威慑力。在小规模武装冲突难以避免情况下，更应善于通过展示军事实力威慑，破解国家面临的安全困境。三是善于通过应对现实安全威胁，为军事发展提供验证和展示的有利平台。美国人最善于通过应对现实安全威胁来推进军事发展。他们把海湾战争、伊拉克战争、阿富汗战争当作新武器装备的试验场，当成军事改革创新成果的“秀”场。这样，既达到了军事威慑的战略目的，又通过不断试验试错，深入研究验证武器装备和体系构建的优劣得失，提升军事发展水平。因此，应当转换军事发展思路，善于以应对现实安全威胁来检验军事领域重大发展的成效，持续助推军事改革创新，进而以军事发展的新成果，更加有效应对国家面临的安全威胁。

当代世界军事

关注美军新一轮“抵消战略”

□李继东

制定背景与原因

美军的居安思危意识早为世人所知，作为世界上最强大的军队，美军一方面保持着高度自信，坚信能够履行奥巴马总统所讲的“美国必须永远位于世界的领导地位”国家目标的军事使命；另一方面，对主要对手的军力发展充满警惕，在感到优势地位受到威胁之时，加快先进技术的发展步伐，拉大差距甚至形成技术代差以“抵消”“对冲”对手在数量、规模等方面相对优势，以图长期保持绝对优势地位，“抵消战略”内涵与意图即在于此。

2014年8月5日，以研究军事技术史著称的美国防部副部长沃克在美国国防大学发表演讲时宣称，美国需要制定第三个抵消战略（the“Third Offset Strategy”）以维持其技术优势。9月3日，美前国防部长哈格尔在“东南新英格兰国防工业联盟会议”上发表演讲时表示，他已敦促沃克着手发展第三次“改变竞技规则”（game-changing）的抵消战略，以确保美军在未来几十年的技术优势。作为抵消战略的一部分，另一位负责采办、技术与后勤的国防部副部长肯德尔将负责“长期研究与发展规划方案”（LRRDPP）的制定实施。美国历史上第三个抵消战略已经正式列入议程。同时，以美国战略与预算评估中心（CSBA）为代表的诸多智库学者也在热议该战略的可能架构与内容。

冷战期间，美国曾通过技术优势“抵消”了华沙条约组织在常规军力上的数量与规模优势。第一轮抵消战略在20世纪50年代，艾森豪威尔总统的“新面貌战略”使美国凭借其核优势“抵消”了苏联军队的常规优势，一度支撑了西方威慑战略的实施，但好景不长，苏联很快发展出核武器，使抵消战略不再那么有效。第二轮抵消战略发端于上世纪70年代，美军大力发展数字微电子技术和信息技术，在灵敏炸弹、隐形技术和网络等方面远超苏联，将优势保持到苏联解体并延展至今，成为美超级霸权的坚实支撑。

> 美国第三次抵消战略的基本内涵与主线，是在军事核心装备技术上形成对主要对手的决定性优势，未来技术霸权基础是全球监视和打击网络，而以无人机为主体的无人军事系统可长时间持续执行任务，在空中加油机的帮助下，可高性价比完成全球情报、侦察、监视与打击任务，将成为监打系统的核心。

当前，在美国防部领导人看来，美军的技术优势又一次面临重大挑战。一是美常规优势领域如导弹技术、空间系统、隐形技术等已在全世界范围内广泛扩散，落后的军队和非政府行为者试图得到这些曾为先进国家军队“专属”的大规模杀伤性武器与技术；二是中国与俄罗斯一直在进行大规模军事投入，大力发展反舰、防空、太空反制、网络、电子战和特种作战能力，不断缩小与美国的技术差距，削弱美军传统优势。美国防部领导人认为，尽管美国目前整体军事技术优势仍然显著，但在海洋、天空、外层空间、网络空间的优势地位已不再稳固，前景不容乐观。这些使美军感到威胁的增加和军事行动自由度的降低，抵消战略就是要防止这种不利局面的恶化。美参联会主席邓普西讲，他永远也不愿将美国军人派遣到一场“公平”的战斗中，美军需要发展第三次抵消战略以保持军事的“非公平竞争优势”。

如果该轮抵消战略能够达到预期目标，美军将在关键技术领域远远拉开与主要对手的距离，使后者难以在同一起跑线上同其进行公平竞争，而美军将如愿保持未来几十年军事优势。

战略实施主要方面

当前，美军的第三次抵消战略尚处于制定期而未正式出炉，从美国防部领导人公开发表的言论、智库分析报告和美军近年来的行动看，该战略的实施可能主要包括以下几方面。

继续保持国防经费绝对规模优势，突出关键技术领域投入。国防经费规模的绝对优势是美军保持整体优势的基础。尽管奥巴马总统自2009年上任以来把削减国防经费作为削减政府开支的关键部分，但美国防经费并未有大幅度削减，且不断进行结构优化调整，加强重点领域投入。近年来，美国国防经费保持在5000亿美元左右，约为中国军费的4倍，超过了排名紧随其后的10个国家的军费总和，而国防部正在申请的未来五年（从2015财年到2019财年）的国防预算总额比当前设定的预算上限高出约1150亿美元。在国防经费投向上，美国防部2014财年《国防预算优先性与选择》要求确保太空、网络、特种作战以及情报、监视、侦察等重点领域经费充裕；美国战略与预算评估中心（CSBA）报告则建议，削减战术战斗机、水面战舰和重装地面部队项目以让出资金优先确保美军全球机动能力、技术领先地位以及在特种行动部队和网络空间等重要领域的投入。

在军事核心装备技术上形成对主要对手的决定性优势，是美国三次抵消战略的基本内涵与主线。然而，奥巴马总统上任以来，美军事技术研发费用降幅已超过20%，这对以技术优势为核心的抵消战略明显不利。2014年11月12日，沃克在一次演讲中呼吁，这些削减对于国防技术的创新与发展，特别是旨在抵消与中国电子战技术能力来说，具有毁灭性的影响，他建议为应对眼下的技术挑战，美国应加大投入以与其他国家拉开差距。

发展以全球力量投送能力为核心的全球监视与打击网络。根据美国战略与预算评估中心报告，新抵消战略的核心应在于解决美国所面对的最紧迫的军事挑战，针对主要对手的反进入或区域拒止战略，五角大楼应将发展重点放在基于远程高隐身性飞机、全球监视与打击系统和潜艇上，抵消对手在“反介入或区域拒止”技术方面的投入。未来技术霸权基础是全球监视和打击网络，而以无人机为主体的无人军事系统可长时间持续执行任务，成本低且几乎不会造成己方人员伤亡，在空中加油机的帮助下，可高性价比完成全球情报、侦察、监视与打击任务，将成为监打系统的核心。为增强应对突发性威胁，提高行动的灵活性，美军还将加强特种作战投入，美国2015年国防财政预算中特种部队获得77亿美元的预算，比2014财年增长10%。

广泛利用商业创新技术，加强军事与商业部门合作。从20世纪80年代开始，美国研发预算的重心以及技术创新的来源已经转移到全球私有部门。哈格尔在“东南新英格兰国防工业联盟会议”上正式抛出“抵消战略”，足见该战略与军工企业的深度关联。五角大楼将放眼全球寻找性价比最高的技术装备，最大化利用商业领域新技术如机器人和3D打印技术，当前，美国防部的最大供应商洛克希德·马丁公司正在利用3D打印技术来提高国家安全卫星的生产效率和降低成本。美国防部在采购这些技术时将更加注重运用先进高效的采购模式。为此，五角大楼努力简化其繁琐的采购程序，正在发起一个名为“更佳购买力3.0”的动议。

极力阻滞主要对手获取、发展先进武器技术。沃克认为，美国在加快先进技术原创的同时，必须做好看护守备以防止技术扩散，否则将不断失去优势基础。美国战略与预算评估中心学者马丁·内奇提出“劝阻”战略，即在经济、外交和军事领域采取一系列旨在提高对手技术研发成本和削弱其预期效益的手段，阻滞其研发先进武器，对已经研发出来则尽量慑止其使用、发展或转让，并策略地借助外力来转移散对手的资源投入。比如，推动印度远洋海军建设，可以诱导中国增加发展远洋海军的开支，减少对导弹、反卫星武器和电子战等传统优势领域的投入。同时，美国还将严格控制本国与盟友对主要对手的高技术出口，阻滞其先进技术装备的前进步伐。在20世纪70年代“抵消战略”实施进程中，美国曾出台一系列旨在限制军事技术装备出口的法规，包括《武器出口控制法》《国际军火交易条例》和“导弹及其技术控制制度”等，有效地减少了高技术的流出扩散，在新一轮抵消战略中，美国将进一步强化这些法律条例的实施。

◆ 资料

二十世纪的两个“抵消战略”

第一个“抵消战略”。1950年代，美国艾森豪威尔政府通过“新面貌”（New Look）军事战略，提升了核威慑力，依靠美国在核威器质量、种类、远程投送平台、主被动防御体系等方面的优势，成功地抵消了苏联常规力量优势。

第二个“抵消战略”。1970年代，美国当时的国防部长布郎（Harold Brown）和常务副部长佩里（Bill Perry）设立了一个“长期研发规划”项目，帮助研制和部署了新系统——增程精确制导弹药、陶身航空器、新型情报监视侦察（ISR）平台。这些系统利用了包括“数十年微处理技术革命成果”在内的技术发展成就。这个抵消战略的目的是瓦解华约组织对欧洲的可能的入侵。

第二个“抵消战略”的关键创新在于，将这些新系统新技术与新的战略作战概念相结合，使美国军队能避免与对手进行“坦克对坦克、士兵对士兵”式的厮杀。随后，里根政府维持了这机关报投入，帮助美国在未来数十年里维持了军事优势。