责编:泰阳 E-mail:ccps6235@126.com Tel:010—62806235 2015年3月9日

军事战略

外军领导管理体制改革的特点趋向

□秦 天

领导管理体制是军队组织形态的核心要素。半个多世纪以来，世界主要国家军队领导管理体制的发展演进，始终都围绕着战争形态演变对军队组织形态的内在要求这一主线展开。

> 领导管理体制改革的核心是顶层权力配置，关键是科学高效。军队作为最严密的社会组织，各个层级环环相扣，事关全局的体制机制性因素必须首先改革，才能带动其他层级和领域改革。改革最终将是一个渐进的而不是革命性的过程。

改革的发展阶段和发展模式

从历史发展的纵向上看，大体可分为两个阶段：第一阶段，是适应工业化时代背景，着眼满足机械化条件下联合作战要求进行的领导管理体制改革。这一阶段领导管理体制改革的本质特征是，搭建起符合机械化战争形态和战斗力发展水平的领导管理体制框架结构和运行机制。美国用了近40年、历经三次大的改革，才基本完成了这一阶段的任务。1947—1949年，以成立国防部、设立参联会主席为标志，初步搭建起了符合这一战争形态要求的领导管理体制顶层框架。1953—1958年，以取消军种作战指挥权为标志，又对这一体制进行了完善，形成了军政军令适度分离的两条链路。80年代，经过近5年的反复磨合，最终又出台《戈德华特——尼科尔斯法》，进一步理顺了运行机制，真正构建起了符合现代战争要求的领导管理体制。此次改革，被美国政界和军界评价为“二战以来军队分水岭式的事件”。在这一阶段，西方其他一些国家，大体也以此为指向进行了改革。

第二阶段，是适应信息化时代背景，着眼建设信息化军队、满足信息化条件下联合作战要求进行的领导管理体制改革。这一阶段的改革，其本质特征是随着信息技术的发展，着力提高建设管理效益和作战指挥效率，实现军队转型。美国等西方发达国家军队，主要是在局部调整相应的建管用机构，进一步压缩管理层级，优化领导管理职能配置，但高层领导管理体制并没有发生结构性变化。俄罗斯在冷战后，着眼战争形态发展演变，历经叶利钦、普京、梅德韦杰夫三个时期的改革，首先围绕军队组织形态现代化要求，建立军政军令分离两条链路，补上了搭建起现代联合作战指挥体制框架这一课，在此基础上，加速信息化转型。

从国际军事体系演变的横向上看，大体分为两种模式：一种是国防部——参联会模式，这一模式的核心是参联会虽在指挥链上，但没有作战指挥权；另一种是国防部——总参谋部模式，这一模式的核心是总参谋部拥有最高作战指挥权。外军领导管理体制也围绕这两大轴心进行调整和配置。二战后至冷战结束前，军队领导管理体制受政治体制和意识形态影响较大，呈现出阵营主导、泾渭分明的特点。北约国家和美国盟国大都借鉴美国体制，采取国防部——参联会模式。华约国家及多数社会主义阵营国家，大都借鉴苏联体制，采取国防部——总参谋部模式。

冷战后，各国更强调采取适合本国国情的领导管理体制，呈现出安全主导、独立发展的特点。但在战争形态和战争制胜机理的驱动下，各国军队领导管理体制改革发展，也在保持特色的基础上，出现了神似形殊的变化，曾经作为东西方分水岭的两种领导管理体制模式，在某些方面具有一定的趋同性。

改革的特点

强化联合导向。战争形态的发展演变和制胜机理的内在规律，对“联合”提出了本质要求。凡成功的改革，大都体现了对这一规律的正确把握。美军正是基于战斗力发展水平和二战中对这一规律的深刻认识，从20世纪40年代起，始终沿着艾森豪威尔指出的“统一军队领导指挥权”的大联合方向不懈努力，历经近半个世纪，进行了3次大的改革和10余次调整，通过健全机制强化联合、理顺关系促进联合、推动立法保障联合、形成体制固化联合等举措。此后又通过改进国防部规划、计划、预算系统（即“PPBS”），强化参联会“联合需求委员会”功能，加强战略统管，促进内聚联合。俄罗斯立国23年来，历经3个阶段的改革，始终坚持联合导向不动摇，多次大胆尝试和果断纠偏，最终于2012年底建立起了服务国家战略指挥的“大总参”和能够独立履行战略方向作战任务的“大军区”联合战略司令部。

聚焦权力配置。领导管理体制改革的核心是顶层权力配置，关键是科学高效。从世界主要国家军队的改革历程看，领导管理体制主要围绕四类权力配置展开。一是国家元首权力配置，核心是，通过什么途径有效实现军队建设与运用的统一领导指挥问题。二是国防部权力配置，核心是，国防部在军队建设管理和作战指挥中处于什么地位的问题，是行政权与指挥权合一的全权型，还是只管行政不管指挥的分权型。三是总参（参联会）权力配置，核心是，指挥重心是放在总参还是放在战区的问题。四是军种权力配置，核心是，军种是否退出指挥链的问题。美军从1949年围绕以上问题，搭建起领导管理体制的基本框架，用了37年时间来解决这四大权力的配置问题。俄军也用了21年来解决这些问题。

自上而下推进。军队作为最严密的社会组织，各个层级环环相扣，事关全局的体制机制性因素必须首先改革，才能带动其他层级和领域改革。美军前两次改革，先搭建起了顶层领导管理体制基本框架，第三次改革又进一步从机制上加以强化，此后的改革才逐步把重心向军种以下部队延伸。俄军的改革，由于叶利钦时期主要围绕裁减军队员额进行，回避了顶层领导体制改革的重大问题，结果始终未能解决体制性障碍和结构性矛盾，改革长期徘徊不前。普京继任后，汲取前期改革的教训，2004年通过修改《国防法》，率先理顺了国防部与总参谋部的关系，才取得了重大突破，推动了后期一系列军事制度的重建。

借助外力突破。改革必然触及一部分群体的既得利益，不可避免地受到保守势力掣肘。美军前三次在领导管理体制改革上取得的重大突破，都是在军种阻力巨大的情况下，国会强力推进、总统鼎力支持才取得的。俄军的改革也是类似过程。俄军事理论家茨加诺克曾指出，俄军领导者在2001年之前所推行的改革，都是在军事改革旗号下为最大限度地保全军人利益所做的工作，而对于如何从国家高度规划和推动改革，事实上他们既无准备，也无愿望。普京上台后，着眼解决这些问题，依托俄联邦安全会议制定和推行军事改革政策，在外力与内力的相互作用下，俄军的改革才取得了一系列重大突破。

注重配套保障。领导管理体制是军队的上层建筑，其改革不仅涉及作战指挥体制的宏观设计，而且关系到军种、部门方方面面的利益调整，需要各项改革的系统设计、同步推进和相关法规政策配套保障。美军在推进改革时，一般都对改革方案进行数十次听证，反复征求意见，力求最大限度地维护整体利益和妥善关照好局部利益。1986年出台的《戈德华特——尼科尔斯法》，进行了长达4年零241天的研究论证，对大到国防部长与参联会主席的关系，细到军官成长路径、联合岗位数量等都进行了详细规范，确保了各项改革措施的配套耦合。俄军也越来越重视改革的配套保障问题，2008年的“新面貌”改革，汲取了前几次因系统筹划不足带来的深刻教训，出台了《2020年前俄联邦武装力量发展纲要》等10余部法规予以保障。

立足国情军情。一个国家的政治文化、国家战略和军事战略对军队领导管理体制的构建，既具有刚性约束，又具有柔性规制。美国在参联会主席和联合参谋部的职能定位上，曾提出过弱势参联会主席、强势参联会主席、国家军事顾问委员会、总参谋部四种构想，在集权程度上，这四者是一种递进关系。美国自己也认为，集权的总参谋部肯定更适合军事力量的运用。但美国最终却选择了“强势参联会主席”模式。其原因：一是美国的政治文化不允许作战指挥权的高度统一；二是美国政治运作机制强调“制约平衡”；三是美国的全球战略和全球部署决定了很难把作战指挥权完全集中起来。俄罗斯经过多次试错，最终确立的从集权型总参到适度分权型总参，以及改造军区建立联合作战指挥体制的模式，也是适应本国防御性国防政策、地缘战略特点等国情军情的产物。

改革的规律

改革大势无法回避。改革是军队发展进步的必然选择。不管人们的主观意愿如何，当战争形态演变和战斗力发展到一定程度后，就会对相对滞后的军队领导指挥体制提出强烈的改革要求。在这样的背景下，主动改革往往成为把握历史机遇、占据领先优势、实现加速发展的战略资本。而被动改革，则往往要付出惨痛教训和巨大代价。正如习近平主席指出的，在这场世界新军事革命大潮中，谁思想保守、固步自封，谁就会错失宝贵机遇，陷于战略被动。改革永远只有进行时，没有完成时。

改革顺序不能颠倒。外军改革的实践证明，军队改革的相关问题是有内在逻辑联系的，领导管理居于统领地位，具有全局规制作用，这个问题不解决、关系理不顺，联合作战指挥体制事实上也很难构建，即使建立了也很难有效运行。20世纪90年代以来，俄罗斯军队改革屡屡受挫，一个重要原因就是没有遵循改革的逻辑顺序，企图在高层领导管理体制未理顺的情况下，推动战区联合作战指挥体制改革，结果事与愿违。事实证明，“从动轮”是无法带动“主动轮”的。

改革过程不可跃进。领导管理体制改革，需要经历从量变到质变的过程，不能急于求成。在基本的领导指挥体制框架尚未建立的情况下，如急于实现以信息化为基础的转型发展目标，既无条件，也不可能。任何企图用“大跃进”的方式，一蹴而就地完成一轮重大改革的想法，都是不切实际的。美国著名军事理论家丹尼斯指出：“军事变革必须是逐步展开的，不要20年，也得要10年。”瑞典国防学院院长卡利斯认为：“不管启动改革的思想多么激进，实施改革的过程需要时间。改革最终将是一个渐进的而不是革命性的过程。”

加强未来战争空间的战场建设

□袁 艺

传统意义上的战场建设，是指在预定战场以修建军事工程设施为主要内容的战场准备活动。未来战争中，战场建设的内涵发生了重大变化，战场数字化成为战场建设的重心。战场建设的外延大大拓展，建设范围既包括实体空间，又包括虚拟空间，既包括阵地、基地等硬件设备设施，又包括环境数据、电磁频谱管理、网络态势感知等软件条件。随着战争空间向多元化方向发展，在未来战争准备中，传统空间、主导空间和新空间新领域的战场建设任务日趋复杂和繁重。

重点加强太空和网络空间战场建设

太空和网络空间是未来信息化战争的主导空间，也是未来战场建设的重点和重心。加强太空战场建设，应积极发射各型军事卫星，抢占日益稀缺的空间轨道和频谱资源，开展太空对抗和支援演练，持续提高太空对抗和保障能力。当前，尤其是要注重建设多手段合一的太空态势感知体系，解决太空威胁的预警问题。例如，美军新一代“太空篱笆”将于2018年下半年部署，并与天基空间监视卫星、地基快速识别探测和报告系统、电磁干扰检测系统、地基空间监视望远镜等一起，共同构成从近地轨道到深空轨道的立体空间目标监视系统，从而大幅提升美军太空态势感知能力。

随着网络空间军事化进程的加快，应抓紧建设和拓展网络空间战场，在加强网络基础设施建设，构建带宽充裕、安全性好、运行高效的军事信息栅格的同时，还应不断加强网络侦察探测，增强网络空间态势感知能力，绘制全球网络地图，加紧建设全球网络战攻击阵位，进行大规模网络战战略预置。在网络战场建设方面，美军已走在前列。美国国防高级研究计划局2012年启动了“基础网电作战（X计划）”。其中，网络地图是“X计划”的核心，通过信息收集、建立模型及可视化，实时反映世界各地网络节点的位置及其连接方式，并把相关信息发送到“X计划”系统中的其他部门。网络地图一旦绘制成功，就能生成类似传统实体空间战场态势图的网络空间通用作战态势图，大幅降低网络空间作战的复杂性和难度。

高度重视新空间新领域战场建设

新空间新领域是世界各国经济发展的新支柱、国家安全的新边疆、战略博弈的制高点，对未来战争将产生重大而深远的影响。应根据不同新空间新领域的各自特点，大力加强新空间新领域战场建设。

极地空间战场建设。应加强极地科考活动，逐步建设部署极地基础设施，为利用极地空间创造条件。我国南极科考活动已进行多年，取得了丰硕成果，北极科考活动也已展开。2006年4月，我国正式成立了由国务院12个部委联合组成的第4次国际极地年（IPY）中国委员会，制订了“IPY中国行动计划”。在北极太平洋和大西洋扇区等关键海域，我国参加开展了连续两个夏季航次的多国联合考察，系统观测北极海洋、海冰和大气变化等。这些科考工作为未来我国维护极地空间权益，保证极地航道安全，开展极地军事活动打下了良好的基础。

深海空间战场建设。世界强国军队的深海战场建设活动越来越频繁。例如，美军已在大西洋海底展开了深海基地的建设，俄军在北冰洋海底的战场建设也在抓紧实施。日本海上自卫队制定了重在夺取并控制海洋资源的深海作战准备具体措施，日本还常年在冲绳海槽附近展开深海勘测，已对该海域多金属硫化物分布情况和资源潜力了如指掌。2012年我国“蛟龙”号成功实施了7000米深潜，标志着我国在深潜领域达到了国际先进水平，对深海科研、探考等起到巨大的推动作用。应加快重大深海探测装备、深海考察船、深海科研基地等建设；通过国际合作和自主创新，加大对深海前沿技术装备的研发力度。着手筹划并组建深海部队，在深海建立侦察基地，构建由各个侦察网点组成的侦察与反侦察网；建立深海作战基地，部署深海武器，加紧建立海底战场的作战系统和作战设施；推进深海通信、深海运输补给、深海维修，尤其是深海救援等方面配套设施的建设。

地下空间战场建设。现有钻地武器只能打击浅地下目标，未来钻地武器将向侵彻深度更大、打击精度更高、抗干扰能力更强的方向发展，对深层地下目标的威胁将越来越大。为此，应加强地下空间战场建设。一方面，要加强伪装防护系统集成。在传统可见光伪装基础上，综合使用雷达、激光、红外伪装技术，降低地下目标被发现的概率。综合集成各类防护技术，构筑近程电磁干扰诱骗、表面遮弹层反应摧毁、内部工程抗力消能相结合的多层次全维防护体系，不断降低钻地武器的攻击效能。另一方面，要提高地下施工技术水平。在盾构技术国产化的有利基础上，大力发展能有效应付多种地质情况，速度更快，对围岩破坏更小的掘进装备和施工技术，实现快速隐蔽掘进，为未来近实时地下机动提供技术支撑。加强支护技术研究，提高地下机动方式对各类复杂地质类型的适应性，消除地震海啸等自然因素的影响，确保地下机动通道的安全畅通。



美军网络部队

军事创新

外军动态

魔鬼在细节

——“海豹突击队”营救萨默斯行动

□王 勇

细节决定成败，这几乎已经成为了家喻户晓的道理。它意味着，一些看似不起眼的微不足道的“小事”，如若没能处理好，就会因小失大——付出高昂的代价甚至影响全局，致使本可以成功的事情归于失败。早在15世纪，英国国王理查三世就曾因忽视一颗小小马掌钉的作用，使其在波斯战役的关键时刻战马失足坠落被俘，在兵败的同时也丢掉了整个国家。不久前美军“海豹突击队”突袭也门一个基地组织据点营救美国人质时，也因未处理好一个小小的细节，而导致了人质被杀，营救行动失败。

被绑架的摄影记者面临斩首危险

2014年12月3日，阿拉伯半岛基地组织宣称，要在72小时内（即12月6日前）处决先前绑架的美国人质卢克·萨默斯。

相关资料表明，萨默斯时年33岁，是一名出生于英国并拥有美国国籍的摄影记者。他是在2011年2月以教师身份前往也门的，后来才转行干起摄影记者，曾为西方媒体专门报道有关也门的局势。2013年9月，他在也门首都萨那一条繁华街道上前往超市购物途中遭到绑架。萨默斯被绑架后与一名叫皮埃尔·科尔基的南非教师关在一起，但美国事前并不知情。

基地组织曾以录像的方式相威胁，声称若美国再像以往那样贸然采取行动（11月25日美军曾经采取过一次营救行动，因人质被转移未果），且不满足其要求的话，就要像先前那样对人质进行斩首。相关信息表明，萨默斯已经命悬一线。

美高层敲定“海豹突击队”营救计划

美国鉴于其公民正面临着“紧迫危险”并握有“可靠情报”，便迅速作出了营救人质的决策，相关部门于美国东部时间5日清晨前完成了“营救计划”的拟定。

该计划的核心内容是，运用一支精悍的“海豹突击队”，悄悄潜入已经被探明的也门一处关押人质的基地组织据点，以突袭方式快速解救萨默斯。

“海豹突击队”是美军的一把利刃，因2011年5月以奇袭方式深入巴基斯坦境内成功击毙本·拉登而名声大震。故此，运用该力量营救人质的方案获得了美国高层的支持。12月5日上午，时任国防部长哈格尔和总统奥巴马先后批准了营救行动。当天中午，美国还将营救行动秘密通告了也门总统阿卜杜拉布·曼苏尔·哈迪，并获得了他的支持。而美军2011年突袭拉登时，事先却并没有向巴基斯坦作任何通告，以致曾引起了巴方的极大不满和国际社会对美国“侵犯他国主权”的诸多批评。

“鱼鹰”飞赴陌生地域执行特殊使命

“海豹突击队”搭载“鱼鹰”V-22型倾转旋翼机从一艘停靠在阿拉伯海的“马金岛”号两栖攻击舰上起飞，直赴也门南部的舍卜沃省。情报显示，人质被关押在该省瓦迪阿卜丹地区的一个村庄内，有一些武装人员看管。

美军的突袭小队由40名“海豹突击队”员组成，他们借着夜色的掩护，搭乘多架“鱼鹰”悄然抵进至目标附近。此前，美军曾经出动无人机和战机对瓦迪阿卜丹地区进行过空袭，为突袭行动扫清障碍。为避免打草惊蛇，“鱼鹰”降落在了距离目标所在村庄大约10千米处，“海豹突击队”员分成若干小组，徒步偷偷接近人质的关押地。

吠叫引发交火至人质营救功亏一篑

美军也许为此次营救行动策划好了一切，并运用了强大的特种突击力量和众多尖端装备，但其却忽视了司空见惯且一般村庄都会有的狗叫问题（这是事后披露的“原因”）。正是这一细节的遗漏，让“海豹突击队”的秘密接敌行动在距离目标建筑100米左右时便被暴露。

突然的吠叫声引起了住在人质附近的基地武装人员的警觉，他们开始向判定的目标方向进行猛烈的射击，迫使“海豹突击队”只得与之交火，从而让原先的突袭转变成了一场强攻。“海豹突击队”员在黑暗中依靠先进的装备（包括夜视仪）与基地武装人员缠斗，“鱼鹰”则在空中盘旋支援。经过5至10分钟的持续战斗后，美军闯进了人质的关押地，击毙了5名“基地”武装人员，其余成员则乘乱溜之大吉。

当“海豹突击队”员找到萨默斯和另一名南非人质科尔基时，他们均已经身中数弹，伤势严重。“海豹突击队”员快速将2名人质送上“鱼鹰”，但科尔基因伤势过重在飞行途中即已经死亡，萨默斯也在抵达两栖攻击舰后于手术过程中死亡。2名人质均告死亡的结果，标志着此次“海豹突击队”人质营救行动的失败。

只有把握好细节才能赢得全局

美军营救人质行动之后，无论是总统奥巴马和国务卿克里，还是时任国防部长哈格尔，都对行动人员给予了“积极评价”，他们强调相关行动“就像是进行脑部手术一样”，失败情有可原，并声称它表明了政府“全力拯救美国人质的决心”。

然而，一个基本事实却是人质最终被杀，这完全违背了整个行动策划应达到的根本目的。而且，有一个非政府组织曾表示，若非美军突袭，南非人质科尔基将有望于12月7日获释。就在美军采取“营救行动”的当天上午，他们还在为科尔基获释做“最后的安全和运输安排”。

相关资料还显示，美国曾于11月25日会同也门特种部队展开过一次对萨默斯的营救行动，却因人质事先已经被基地组织转移未果。加上早在7月中旬和8月19日的另外两次不成功的行动，美军已经先后数次在人质营救中败于细节上，包括情报失准、探员身份被怀疑和行踪暴露等。

记得被誉为20世纪最著名建筑师的密斯·凡·德罗在被要求用一句话来描述他的成功时曾经说过，“魔鬼在细节”。这表明，无论是遂行任务中还是日常工作中，往往都容易忽略一些细节，从而让魔鬼有机可乘。美军“海豹突击队”失利的教训给我们的警示即是：有时一个小小的疏忽，也会为此付出高昂的代价。