责编:泰阳　E-mail:ccps6235@126.com　Tel:010—62806235　　2015年3月23日

军事战略

外军领导管理体制改革五大启示

□秦　天

由于世界各国的国情军情不同，军队的领导管理体制也各具特色。但是分析其体制发展的历史轨迹，又呈现出一些值得重视的共性发展趋势。

军政军令分离的基本趋势。所谓军政军令，就是指部队建设管理和作战指挥的组织系统。从外军历史上所采用过的领导管理体制看，主要可分为两种基本类型：一种是军政军令分离体制，另一种是军政军令合一体制。在过去较长的历史时期里，军政军令合一的体制为大多数国家所采用，只有美国、法国、挪威等少数几个西方国家实行军政军令分离体制。然而，进入21世纪以来，军政军令分离的体制逐渐成为主流模式。俄罗斯于2011年取消了各军种司令部的作战指挥权，初步建立了军政军令分离体制。日本通过2006年组建联合参谋部，2007年将防卫厅升格为防卫省等措施，逐步形成了首相——防卫大臣——联合参谋长的军令线，以及首相——防卫大臣——军种部的军政线。英国1996年成立常设联合司令部，取消了军种指挥权，统一领导指挥英军的联合作战、联合训练和联合后勤。军政军令分离之所以成为主流趋势，有两个主要原因。一是着眼解决现代条件下，军队领导管理机构日趋庞杂与军队指挥机构必须联合精干高效这对矛盾。二是实行军政军令分离体制不需要特殊的支撑条件。正如俄罗斯国防部军事历史研究所所长科尔丘科夫所说：“将指挥管理职能划分为行政职能和作战职能并不是最终目的，它被视为无需增加财力、物力就能提高平行设置的行政管理线和作战指挥线效率的手段。”

压缩结构层级的基本趋势。压缩领导管理层级，提高效率和效益，长期以来都是各国军队改革的追求。外军压缩结构层级主要做法有两条。一是直接减少中间层级的设置。美军通过军政军令分离，取消了战区领导管理职能，使行政层级更加简化。同时，美军取消了集团军群的层级，并由部分集团军兼战区陆军司令部，战区陆军可直接领导指挥到师。俄军也将苏联时期沿用至今的军区、集团军（军）、师（旅）、团的4级结构改变为军区、集团军、旅的3级结构。法军则合并了野战军与军区、师与军分区的指挥机构，取消了营一级单位。二是简化指挥关系。美军通过取消参联会的作战指挥权，强化其战略统筹作用，进一步简化了指挥层级，缩短了指挥流程。

强化战略管理的基本趋势。随着时代发展，军队建设的整体性、相关性、系统性要求越来越高。外军普遍认为，只有强化领导管理体系的战略管理职能，建立起由战略设计、战略实施和战略评估三个过程组成的闭合系统，才能避免盲目发展、重复建设。在这方面，美军走在了各国军队的前列。20世纪60年代，为解决军队建设缺乏统管、效益低下的问题，国防部长麦克纳马拉主导建立了“规划、计划、预算系统”（即“PPBS”），有效加强了美军的战略管理。对此，美国前总统约翰逊有一个评价：“PPBS，把美国的武装力量建设发展到了一个实力和效率的新高峰。”这一做法，西方国家军队大都加以借鉴效仿。近年来，俄罗斯也建立起了类似的战略管理体系。

细化职能分工的基本趋势。在武器装备日益多样复杂、军事专业划分越来越细的条件下，发达国家军队改革呈现出高层领导管理领域权力集中，而部门设置则更加细化、职能划分更加清晰的趋势。目前，美国国防部编有17个业务局、10个专业机构，分别由5个副部长、17个部长助理和副部长助理领导。俄罗斯国防部编有58个业务部门，由9个专职副部长分别领导。这种细化职能分工的多部门体制或称大部体制，在军队建设发展中已日益体现出明显优势。

外军领导管理体制改革对我军的改革发展，不无启示借鉴意义。

改革必须把握正确的方法和路径

着眼解决基本矛盾，是科学构建领导管理体制的前提。军队建设中的基本矛盾，必然影响和制约着领导管理体制改革发展方向，因此，世界各国军队在领导管理体制的改革发展中，都始终注重从解决基本矛盾着手。美军在领导指挥体制改革中始终着眼解决“集中与分散、职能性与地区性、专业化与综合化”三对基本矛盾的关系。结合我军的实际情况，我们认为，在领导指挥体制改革调整中，也应着眼解决好四对基本矛盾关系：即集中与分散、建设与运用、备战与应战、事权与军权的关系。集中与分散，就是要适应“领导决策权上移”和“作战指挥权下移”的趋势，在利于战略层集权决策、统一指挥与确保战区有效履行联合作战职能上找到平衡点；建设与运用，就是要适应建用职能适度分离的趋势，在加强军兵种专业化建设与提高综合运用效能的有机衔接上找到切入点；备战与应战，就是要适应领导指挥体制从立足平战转换向立足平战一体转变的趋势，在有利平时备战与适应战时应战上找到契合点；事权与军权，就是要适应军队建设细化专业分工和军民融合深度发展的趋势，在军队事务管理权与军队绝对掌控权上找到结合点。这些矛盾关系的处理，既是改革发展要着力解决的主要问题，也是衡量领导管理体制是否科学的基本标准。

把准方向，建好框架，是正确设计和实施领导管理体制改革的基本方法。纵观美军近70年来的改革发展历程，呈现出一条清晰的路径，就是把准未来联合指挥这个发展方向，搭建军政军令分离的基本体制框架，尔后一以贯之、持续推进，随着时代发展和技术进步，在实践中分步骤、分阶段，动态调整解决相关现实问题。反之，俄军的改革，之所以出现较大反复，一个重要原因，就是在缺乏对未来方向准确把握和长远设计的条件下，急于一步到位，结果欲速不达。外军改革的历史，从正反两个方面证明了，最成功、最高效的改革，不是决策最快、力度最大、步伐最急的改革，而是前瞻认识最准确、基本框架最合理的改革。现实表明，在军队改革上，基本方向走对了比步子走快了更重要。这启示我们，在军队改革的筹划和推进上，必须将对军队未来发展方向和改革规律的认识，作为首要因素；将构建合理的总体框架，作为关键环节。以此反视，当前，从一定意义上看，在领导指挥体制改革上，我们首先要做的是补上搭建基本框架这一课，这也是向信息化军队转型的基本依托和必要步骤。

关键在于解决好核心问题

顶层权力配置问题。所谓顶层，主要是指战略层级的架构。军队体制的天然属性和改革的客观规律决定了，不理顺顶层的领导指挥关系，其他层级的所有问题都难以解决，必然导致平时建不顺，战时用不顺。从外军情况看，美军在顶层，主要解决的是总统、国防部长、参联会的关系；俄军在顶层，主要解决的是总统、国防部长、总参的关系。我们认为，我军的改革，从自身特点看，应首先着眼于理顺和明晰军委、总部这两级之间的领导指挥关系。这既是这次改革的重点和难点，也是全面深化改革的基础。

一要进一步优化军委内部的职能配置和领导分工。一方面，使决策权更加集中，人权、事权、监督权和作战指挥权高度统一，特别是要积极完善军委主席负责制的有效实现形式，进一步明晰军委主席对军队建设与运用实施统一领导指挥的具体途径和链路。另一方面，应进一步完善工作机制和决策规则，按照主席负责制的要求，清晰界定和科学规范军委“议事机制”与“决策机制”的不同运行程序，在“议事机制”中强化民主协商，淡化行政身份；在“决策机制”中则强化民主集中，加强一元化领导。通过以上改革，使宏观协调、科学决策和战略集权的功能得到充分优化。二要合理确定总部体制和职能配置。四总部体制，是我军特有的领导管理模式。这一体制在我军建设发展进程中发挥了重要作用，但在新的历史条件下也面临着调整改革的需要。从现实情况看，总部的总体架构和职能调整，主要应以解决现行体制对上对下“两个权力外溢”的问题为切入点，以适应战争形态发展和新时期军队建设运用特点规律为着眼点。一方面，通过改革将总部当前代行的部分职能分别回归军委和军种，并将部分统筹协调军民融合的职能调整充实到国防部；另一方面，要强化总部的战略筹划和战略统管功能，围绕实现科学高效、适应未来发展要求，进一步调整职能，整合机构，理顺关系。

军种权力配置问题。军种权力配置，是二战以来发达国家军队在改革中长期研究调整的重要问题。经过半个多世纪的不断磨合发展，其基本体制框架已经确立，并取得广泛共识。从发展方向看，军种独立作战早已被联合作战所取代，但军种的建设与运用，不仅没有被削弱，而且不断得到加强。军种的权力配置，正是在这样的背景下，进行调整改革的。

我们认为，未来我军军种发展改革的基本取向是，构建起与现代军事力量体系相匹配、与军队建设内在规律相适应、与现代战争形态要求相契合的体制结构。在这个前提下，军种改革和权力配置应关注和解决以下几个问题：一要着眼完善军种领导体制，建立陆军领导机构，解决好陆军建设统管问题；二要顺应联合作战指挥体制构建与有效运行的客观要求，结合我军自身特点，解决好军政军令适度分离的问题，即部队建设管理与作战指挥组织链路适度分离；三要适应战争形态发展和职能使命拓展的要求，统筹加强军种建设，提高专业化能力和新锐作战能力；四要结合我军特色和不同战略任务，合理确定军种在战略层级的指挥功能。



美国总统奥巴马在五角大楼公布新军事战略报告

战略区划调整改造问题。从世界范围看，战略区划在国家军事战略和历史文化的主导下，主要形成了以美、俄为代表的两种不同类型。美国虽在建国后孤立主义对外政策的影响下，曾于20世纪初着眼本土防卫和战时扩编需要，在战略区划上实行过军区体制，但二战后，随着国家战略调整和实力扩张，美国围绕地区控制和全球利益争夺，转为实行境外为主的战区体制。俄军由于长期把军事战略的重心放在本土防卫和大周边控制上，其战略区划，自1862年以来长期实行军区体制，虽在冷战后也尝试过建立着眼全球控制的战区体制，但最终还是在国家战略和自身能力的约束下选择放弃。从美俄两军战略区划调整改革的实践看，可以得出这样一个基本结论，即战略区划的类型，并不是军队组织形态先进与落后的标志，也不是能否合理构建联合作战指挥体制的必备条件，而是本国国家安全战略和军事战略调整的产物。从军区的本质看，根本属性是建用一致、内外兼顾；基本特征是所辖部队建设与运用任务指向基本一致，责任边界外拓有限；主要职能是对外反侵略、保安全，对内反分裂、保稳定。

习近平主席指出，领导管理体制改革，要抓紧研究调整军区体制等问题。这就要求我们，在这次领导管理体制改革中，也要重点研究战略区划问题。我军战略区划体制受前苏军影响较大，同时国家基本安全政策和总体军事战略也与俄有许多相近之处。因而，在战略区划体制改革问题上，俄军改革实践的经验教训和成果，对我启示借鉴意义最大。我们认为，我未来战略区划调整应注重四点：一要聚焦职能定位，从战略区划的本质着眼，把现行区划体制作为战略资产而不是负担，充分加以改造利用。二要突出联合功能，摒弃大陆军体制色彩，由战略区划内起主导作用的军种牵头行使联合指挥权。三要与战略方针和战略任务相匹配，确定战略区划责任范围。四要突出应对海上方向安全威胁和国家利益拓展，合理划设海上责任区范围。

深化改革必须有清晰的目标牵引

纵观二战之后美俄等军队的改革发展历程，一个显著的共性特点是，始终将国家安全战略和军事战略主导下的具体目标，作为改革的客观依据和牵引。美军认为，缺乏统一目标导向的改革，必然在“多少才够”的无解问题中陷入困境和无序。俄军也认为，只有着眼武装力量建设的最终目标制定改革规划，才能使各军兵种的建设方针具有同一指向，而不是某个军兵种所希望达到的个性目标。外军改革的所有失败案例，几乎都能在改革总体目标不清晰、不合理方面找到原因。

当前，我军的改革发展，也应首先把确立目标牵引作为重要基础条件，在军事战略指导下，对未来军事力量体系进行科学规划和清晰描述。这个规划越科学，改革的效益就越大，风险就越小，改革的进度和成效就越容易量化评估。为此，应首先明确基于安全需要的能力要求，以此作为规划设计的逻辑起点。在此基础上提出发展构想，对未来军队发展目标的总体轮廓，作出定性与定量相结合的清晰描述。据此，进一步明确改革发展的军事资源投向和投量。

审查评估是推动军队改革的动力

美军认为，失败可能成为推动军事改革的动力，而胜利却可能成为妨碍改革的阻力。军队打赢一场战争后，很容易犯“胜利病”而不求变革进取。正是着眼及时汲取失败教训和有效克服胜利阻力，二战后美国高层确立了军事审查理念，逐步建立了国防部、参联会、国会、国防科学委员会、军内外研究机构五个层次的改革发展评估审查机制。尤其是世界新军事革命以来，美军的军事改革和转型面临着几乎无先例可参照、无坐标可校正的“领头羊困境”，自我审查与反思既是其前进推力，也是必然选择。俄军和多数国家军队，也先后建立了类似的军事审查监督机制。

这种军事审查评估，就像对军事体系的定期体检，是激发改革动力、改错纠偏必不可少的重要手段。外军发展的实践证明，没有这样的机制，军队建设存在的问题就得不到及时纠正，军队改革就难以抓住真正的核心症结，甚至导致积小错为大错，变小患为大患，造成历史性被动和长远损失。总的看，无论是美军主动求变的改革，还是俄军反复试错的改革，都得益于审查评估与反思，但主动的反思，明显是使美军长期居于优势地位的重要原因。

对任何远离战争和战争威胁的军队来说，军事机器都很难避免逐渐长出“和平之锈”。在军队改革中，我军也应注重运用法治思维和方式推进改革，逐步建立起法制化体系化的军事审查评估机制，以不断铲除“和平之锈”。特别应在军委总部决策中，通过制度化的安排，建立一套完整的多方面、多类型、多渠道的评估论证机制，广泛凝聚共识，优化决策质量。尤其是在当前改革发展的关键阶段，更应着眼通过这种审查评估机制，在选准方向、科学决策、强化控制、绩效评估上发挥重要作用。甚至可考虑借鉴美军通过参联会“吵架机制”，实现“主观为军种、客观利全局”的做法，在战略层面建立起符合我军特色的决策议事规则。

人是决定性因素

人是军队改革的主体，但在一定意义上说，又是改革的客体，因而往往成为军事改革发展成败的根本。认识到这一点，已成为把握改革正确方向和主动权的重要条件。

外军实践表明，重大军事改革，不仅需要最高决策层的决心和勇气，还必须有一大批骨干中坚去精心设计和科学推动。美俄的改革历程，无不是将精心挑选改革精英担当要职，作为重要的举措，以促进改革的实质推进。同时，外军在改革中，大都把对人的思想和精神塑造，作为深化改革的主要目标和决定因素。美军自二战以来所进行的四次大改革中，越往后的深入发展，越重视人的作用。曾任美国战备司令部总司令的小布鲁斯·帕默上将说：“让合适的人去干合适的工作，从许多方面讲都比体制重要得多。”美军在冷战后所进行的军事转型中，已明确将改革指向分为物质、思想、精神三个层次，同时认为这三个层级并不是简单的递进关系，思想高于物质，而精神的作用则远远大于思想。荷兰军队认为，在军事改革中，人员素质改造将成为最难逾越、也是开销最大的障碍。瑞典军队更是认为，谁忽视了提升人的素质，谁就会犯下用数十年时间都无法弥补的巨大错误。只见物不见人的改革，必然是一场闹剧。

对我军而言，重视人的因素和精神质量，历来是我们的重要优势。但不可否认，在新的历史条件下，这一优势也正面临着现实的挑战，毋庸讳言，当前在一定程度上，外军与我军对人的重视，对思想和精神的重视，已出现了反向剪刀差的趋势。习近平主席深刻指出：“要深入开展理想信念教育，大力发展先进军事文化，加强和改进思想政治工作，引导官兵坚定对马克思主义的信仰、对中国特色社会主义的信念、对改革开放和社会主义现代化建设的信心、对党中央的信赖，培养革命军人忠诚可靠、英勇无畏的精神。”因此，在军队建设和改革发展中，我们必须将人的因素提高到首要地位加以重视。见物不见人的改革早已被外军所抛弃，更不能成为我军改革发展的羁绊。

外军动态

局部战争中的美军政治动员

□汪玉明

自海湾战争以来，美国先后主导发动了科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争、空袭利比亚等几场典型的现代高技术局部战争，实施了广泛的战争动员，更新并实践了新的动员理念。纵观美国近年来的战争动员实践，不难发现，经济军事实力占据绝对优势的美国对政治动员有着特别的青睐，它并不因其实力超凡而弃之不用，反而想方设法把政治动员的力道发挥到极致，国内国外、战时平时，举凡能为美国营造有利氛围的宣传游说、舆论造势都被囊括其中。

兵马未动，政治动员先行

上世纪90年代以来发动的几场现代高技术局部战争，其战争动员在此期间呈现一个明显的特征，即格外重视政治动员作用的发挥，对外战争的发动前，美国政治动员总是打头阵、唱主角。

海湾战争前，美国在国际社会广泛宣传伊拉克政府及其统治者萨达姆的侵略行为，利用联合国的舞台为美国编织维护弱小国家利益的正义形象，在国内为即将发动对伊拉克的军事行动辩护，赢得了美国民众的广泛支持。阿富汗战争中，美国更是凭借“9·11”事件后世界各国对恐怖主义的愤怒实施强有力的政治动员，历数塔利班及本·拉登的罪行，并且以反恐划线逼国际社会表态，结果赢得了世界各国的广泛支持，为美国发动阿富汗战争提供了道义支持。师出无名的战争让美国一度面临尴尬处境，为此，美国以政治动员打头阵，大打宣传战、外交战、心理战，运用各种手段为战争造势。在国内，战争发动前，美国借公众对“9·11”事件的特殊复杂心理，宣称伊拉克是拥有大规模杀伤性武器的恐怖主义国家、邪恶轴心，对世界安全造成威胁；萨达姆是杀人成性的暴君、最邪恶的独裁者。种种富有煽动性的宣传赢得了美国人民广泛支持，使美国在战前就占得舆论和心理优势，国内民众对伊动武的支持率一度也达到70%以上。

拉帮结派，联盟动员主打

美国是世界上唯一的超级大国，但它深知离开了盟国的支持也无法为所欲为。且不说国际社会的道义会将美国置于不利的境地，光是发动现代高技术战争的高昂费用也让美国无力承担。因此，美国政治动员的一个核心就是联盟内政治动员，通过各种宣传游说、价值观推介、利益诱导等方式将联盟成员紧紧绑在美国战车上。

海湾战争前，美国一方面进行广泛的舆论宣传，另一方面由政府首脑出面，开展大规模的外交游说，取得了一系列成果：美军得以进驻沙特阿拉伯，并切断了伊拉克的输油管道；106个国家参与了对伊拉克的经济制裁；美国官方称，海湾战争总费用为610亿美元，而由34个国家组成的多国部队中，美国之外的国家派出的作战部队约占总兵力的24%，但它们支付了战争总费用的88%，仅沙特、科威特、日本3国就承担了其中的484亿美元，美国只花了70亿美元，不足全部战费的12%。科索沃战争中，美国动员了18个盟国参战，仅法国就派出了100多架飞机和7000人的地面部队，英法还各派一艘航母参战，美军还使用了盟国的47个空军基地和众多港口及支援设施，后勤上经过美国的争取，意大利的5个空军基地负责保障美军战术战斗机部队，英国空军基地负责保障美B52和B-1B战略轰炸机部队，意大利海军基地直接保障美舰艇部队，希腊的赛萨洛尼基港负责支援部署在马其顿的美陆军部队，阿尔巴尼亚的空军基地负责保障AH64阿帕奇直升机部队。在阿富汗战争中，美国借助反恐联盟，得到了中东、非洲、欧洲及亚洲40多个国家的支持，英国、德国、西班牙、日本、印度、巴基斯坦等国同意向美开放领空、机场，包括俄罗斯在内的世界大多数国家愿与美共享情报信息，英国、法国、意大利等国先后派出地面部队参战。伊拉克战争中，虽然美国战前对土耳其的政治动员受挫，土耳其拒绝美国军队在境内驻扎，但经过美国反复游说和利诱，土耳其还是同意开放了空中走廊。同时，美国还运用伊拉克战后重建项目的招标资格进行要挟，最终迫使俄、德、法三国的反战立场得到改变。经过广泛动员，美国最终争取了英、澳、西、捷等18个国家的支持。

攻心为上，舆论动员助战

战争之要，攻心为上。与以往的战争场景相比，美国近期所主导的几场现代高技术局部战争带给人以强烈的视觉冲击，大量的战场信息通过媒体的实时传输展现在世人面前，在现场直播式的战争环境下，针对敌方的舆论战、心理战、法律战等成为大家关注的热点，其实这些所谓的非暴力作战手段都是政治动员的具体体现。

海湾战争中，美军通过反复播放各种精确制导炸弹准确命中目标的镜头来增大自己的军事威慑力。多国部队伴随空袭而采取的各种宣传手段，对瓦解伊军心理起到了催化剂的作用。伊拉克战争中，为打赢宣传战，美军组织了多达550人的随军记者并进行了战前训练，令其充当舆论战工具。战争中，美军经常举行新闻发布会，将美军精确制导武器打击伊拉克军事目标的图片及视频反复在媒体播发，这种强烈的视觉冲击对伊拉克军队产生了强大的心理震慑。同时，美军为涣散伊军军心，使其不战自溃，还经常散布虚假信息，如多次宣称萨达姆在轰炸中丧生，宣称伊军51师师长以下8000人已成建制投降，当伊军指挥网络被瘫痪后，这些虚假信息对处于孤岛状态下的伊军民是极具杀伤力的。当然，面对美英联军的全方位优势，伊拉克也充分利用动员了电视、广播、报纸、网络等传媒力量，将美英空袭平民及民用目标的行为不断曝光，在国际舞台抓住每一次机会揭露美英发动战争的真实动机，使美国的道义形象大受影响。为消除伊拉克政治动员的影响，美国在为自己辩解的同时，还针对伊拉克实施了政治反动员，秘密收买扶持伊拉克的政府反对派，向伊拉克军民广发传单，煽动军民背弃政府，这种反动员的实施确实使伊拉克政府面临严峻危机。