责编:泰阳　E-mail:ccps6235@126.com　Tel:010—62806235　　2015年4月6日

当代世界军事

# 日本“文官治军”制度调整与走向

□袁　杨

日本安倍内阁3月6日通过《防卫省设置法》修正案，该法案将在10月国会通过后正式实施。这一修正案最值得关注的焦点是关于防卫省文官与自卫官以同等地位辅佐防卫大臣以及将防卫省运用计划局移至联合参谋部等内容。这一动向意味着日本的“文官治军”制度将出现重大调整。那么，今后的“文官治军”制度将会出现何种变化？由此又会产生何种影响？



日本安倍晋三政府的防卫政策备受国际关注

## 日本的“文官治军”制度

日本的“文官治军”制度是战后日本为防止军人干预政治而设置的一条政策性规定，在日语中用“文民统制”一词来表述，中文通常译作“文官治军”或“文官控制”。就这一制度而言，实际上包括两层“控制体系”。其一是来自高层的控制，主要是指总理大臣、防卫大臣，以及防卫副大臣、大臣助理和政务次官等所谓的“文民”，这在日本的政治权力体系中被称作“官僚”，其任职时间长短不定，不确定因素较大，但其对日本防卫事务的控制权威却是不可撼动的。其二是来自防卫省内部常设文职官员的控制，包括事务次官以下的政务官和事务官等“文官”，这些人被统称为“西服组”。他们手中握有日本防卫相关事务的绝对实权，“自卫官”即所谓的“制服组”必须服从其领导与管理。就目前的情况来看，成为争论议题的显然是指位于第二层次的“文官”控制体系。

## “文官治军”制度调整的内涵

事实上，在日本防务界，特别是“制服组”内部，对于“文官治军”制度的不满早已有之，只不过由于长期以来受国内外环境的制约，这一不满情绪始终未能找到机会得以释放。2008年7月，在时任防卫大臣石破茂的强力推动下，《防卫省改革报告》出台。这一改革报告提出的组织机构改革方案，矛头所向正是“文官治军”制度。其核心内容有二：一是对防卫大臣的辅佐与防卫安全政策决策机制进行改革，主要是废除参事官制度，成立有现役高级自卫官参加的防卫会议。二是整合防卫省内局、联合参谋部和各自卫队参谋部，“文官”与现役“自卫官”进行混编。由于该方案对日本既有防务体制的冲击过大，2009年8月，被民主党政府叫停。安倍政府成立后，日本防卫省开始旧案重提。2013年8月30日，以防卫副大臣为首的“防卫省改革研讨委员会”提交了题为《防卫省改革的方向》的报告，其中，明确了改革的四大方向：打破“文官”和“自卫官”间的樊篱、整体优化防卫力量建设、加强联合运用并迅速准确决策、强化政策制定和信息发布。具体举措包括：“文官”与“自卫官”交叉配置，在防卫省机关编列以中校、少校级“自卫官”为主的岗位，在联合参谋部及各自卫队主要部队中编列新的“文官”岗位等。

## “文官治军”制度的未来可能走向

显而易见，此次日本调整“文官治军”制度的根本目的是最大限度地提高“自卫官”在国家防卫事务上的发言权，特别是有关作战问题的决策权。具体从“文官治军”的角度来考察，其未来的权力格局可能会呈现出如下几种情形。

其一，以总理大臣和防卫大臣为代表的“文民”控制将继续得以维持，并在国家安全与防卫事务决策方面保持绝对权威。

其二，“文官”与“自卫官”在对防卫大臣的辅佐方面将出现权力对等格局，以往的“文官”独大局面将不复存在。支撑这一权力格局的体制将是“防卫会议”等。

其三，防卫省机关原主管作战训练的职能部门“运用计划局”被整合归并到联合参谋部后，“文官”在部队作战训练计划制订与实施领域将失去绝大部分实权。

其四，防卫省机关各局主官仍将由“文官”担任，但“自卫官”会在各局中层任职，并拥有一定的发言权，从而彻底改变以往“自卫官”在安全与防卫政策制定、人事计划安排、装备采办决策以及经费预算开支等方面的失位。

其五，根据防卫省改革方案的近期计划，防卫省机关各局将编配现役“自卫官”56名，而联合参谋部和各军种参谋部则仅增配17名“文官”。两相比较，“文官”与“自卫官”在权力格局上的此消彼长十分显见。

## 调整“文官治军”制度可能产生的影响

迄今为止，对于日本的“文官治军”制度，大多数人的聚焦点均在于第一层次的“文民”控制，而对来自防卫省机关的真正意义上的“文官”控制则不太关注。实际上，日本的“文官治军”制度在表象上体现的是“文民”的控制，而在深层次上却归集于“文官”的控制。自防卫省（厅）成立以来，日本的防卫大臣（防卫厅长官）如走马灯般更迭频繁，但防卫省（厅）机关的人员结构则相对稳定。这一权力格局确保了日本安全与防卫政策的延续性，同时也使得“文官治军”制度真正落到了实处。

从长远看，日本调整“文官治军”制度后，将对其安全与防卫政策和防卫力量发展带来重大影响。具体可能体现在以下几个方面。

一是“军事正常化”所需内在要素将得到最大程度的满足。日本安全决策中的防卫或曰“军事”色彩将渐趋浓厚，虽不至于出现类似战前的军人干政局面，但“自卫官”在日本政治生活中的地位会得到大幅提升。这可以认为是“军事正常化”的显性特征之一。

二是防卫省机关“文官”权力的弱化，意味着日本“文官治军”制度的基础发生动摇。尽管高层“文民”的绝对威权在一定时期内尚不会发生改变，但就对其决策的影响力来看，“文官”的日渐式微和“自卫官”的逐步坐强将是一个不可逆转的大趋势。未来日本的防卫力量发展方向将可能会更多地受到来自“自卫官”的强硬立场所左右。

三是随着防卫省作战训练规划管理职能的丧失，几乎由清一色“自卫官”编成的联合参谋部在未来日本防卫体系中的地位将会进一步提升，“文官”在日本防卫事务中的规制与约束作用也将会被逐步平衡和消化。未来，日本自卫队作为一支正规的“军事力量”，其发展限制将会越来越小，其能力建设将会越来越强，其军事干预国际安全事务的范围将会越来越广。

四是伴随“文官”与“自卫官”地位的消长变化，日本社会对自卫队的认可度可能会继续得到提升。这同时又会为日本政府推行所谓“积极和平主义”的对外军事干预政策提供更加有利的社会基础。

今年是世界反法西斯战争和中国人民抗日战争胜利70周年，在这样一个关键的历史时刻，日本调整“文官治军”制度的动向无疑让世人对其未来的国家战略和安全政策走向疑虑重重，同时也对日本政府能否真正深刻反省过去的侵略战争罪行产生疑问。

# 应对“卡特里娜”险遭滑铁卢

□王　勇

2014年岁末，世界多国发起了对印度洋海啸10周年的悼念活动，这也勾起了人们对于重大自然灾害应对的一些反思。而随着2015年的来临，也将迎来另一场既令美国人刻骨铭心，也让美军饱受诟病的“卡特里娜”飓风10周年追忆。其实，早在9年前，美国当局及其军队在总结其灾难救援的教训时就曾指出，由于领导不力，缺乏计划、组织和针对性训练，以及偏离职责等，使得军警在应对“卡特里娜”这场重大的非战争军事行动中遭遇了“挫败”。有鉴于此，其在总结教训的基础上，逐步改进了应急管理体制，并完善了军队非战争军事行动的相关措施，以提高军队参与非战争军事行动能力。

## 飓风来袭　美军“应战”显迟缓

2005年8月29日6点10分，“卡特里娜”飓风在美国南部墨西哥湾区登陆，重创沿岸的路易斯安那、密西西比等州，整个受灾范围接近于英国的国土面积。其中，新奥尔良市受灾最为严重，整座城市80%被洪水淹没，数以千计的人不幸遇难，数十万人流离失所，经济损失超过3000亿美元。

美国防部曾根据总统令，制定了在数个州动用十余万名国民警卫队和现役部队参加灾难救援行动的方案，并计划分三阶段展开“非战争军事行动”。第一阶段是在飓风登陆前1周左右的应急准备阶段，主要准备与提供各种救灾物资；第二阶段为飓风登陆时警戒阶段，将开始进行军队的实际部署；第三阶段是在各受灾区域展开救援行动阶段，将遂行既定的“非战争军事行动任务”。

尽管有上述“计划”与“准备”，但当飓风真正来袭时，美军仍慌了神。其受一些特定因素的影响，在突如其来的特大灾难面前，先前的方案未能得到有效执行。作为“先遣部队”的海军陆战队在总统令下达28个小时后才抵达受灾地区；国民警卫队尽管早就接到行动指令，但却在4天后才赶赴灾区；所出动的7200余名陆军和陆战队主力则在5天后才被部署到位；而整个救援力量的前沿军事指挥系统，则在1周后才基本建立起来。如此的行动迟缓与美军所拥有的超强机动力形成了明显反差。

## 多种力量并用　未达预期成效有原因

美军在“卡特里娜”飓风救援行动中，实际出动了5万多名国民警卫队和2.2万多名各军种现役部队人员，以及近400架直升机、100余架固定翼飞机和20余艘大型舰船。如此大规模地动用军事力量参与灾难救援，堪称美军历史上之最。

然而，美军如此劳神却并未带来预期的成效。据美国媒体报道，虽然有众多军事力量投入到灾难救援行动中，但在初期阶段却“几乎看不到什么成效”——灾难降临数天内，仍有大量民众被困于灾区，不仅撤离工作受阻（在新奥尔良市会议中心，几千名民众苦等了几天时间才见到救援力量抵达），而且还出现了局部区域“歹徒”肆虐、局势一度失控的现象。究其原因，主要还在于缺乏应对重大灾难的必要准备。当时美军将主要精力都放在了海外“反恐战争”行动上，并未将军队参与国内的“非战争军事行动”真正纳入其工作计划中。既没有针对性的灾难救援训练，又没有在相关应急机制上对军队与地方的协调关系作清晰的界定，许多措施都属临时采取，以致出现部队初期任务不清、行动反应迟缓和军地间及军警间协调不顺等问题。

## 救援变成“作战”　非战争行动重心偏离

在灾难发生5天后，大批美军终于源源不断地开进了灾区。然而，与一般的灾难救援不同的是，这些进入灾区的军人并非都是携带救援物资和救援工具，而是全副武装开着装甲车进入“失控”地区。这是因为，在新奥尔良市的一些区域，出现了许多“趁火打劫”者。据当地媒体报道，飓风袭击后有一些人明目张胆地抢劫其他拥有食品和饮用水的灾民，“劫匪”趁乱搜刮商店的其他物品，甚至把枪械也据为己有。在一家沃尔玛连锁店附近，伴随抢劫还发生了交火，有人遭枪击而亡；在街区避难所发现遇害者，体育馆里有2名孩子遭到强暴；甚至有1架转运灾民的“奇努克”军用直升机遭枪击，1名国民警卫队员遭枪击……显然，一些地方的局势已经失控，出现了“需要消灭的敌人”。

正是在这样的情形下，开往灾区的军队与当地警察一道，开始把重点放在搜捕“暴徒”上。而且，这些参与行动的军人事先也被告知，“你们的重要职责之一，就是击毙劫匪，恢复秩序”。于是，出现在新奥尔良市街道上的美军不是乘着装甲车从满目期待的灾民身边冷漠地驶过，就是端着已经上膛的M-16自动步枪到处搜寻“可疑人员”。他们在相当长一个时期内几乎不会顾及灾民，甚至还将一些试图越过一座桥梁进入位于密西西比河西岸的格雷特纳市的灾民挡在了警戒线以外，如有人硬闯则会开枪射击。有媒体曾讥讽，“这些美国大兵将伊拉克战场的经验用在了这里”。

尽管作为稳定灾后秩序，加强军队“维稳”举措实有必要，但面对重大灾难，美军将主要任务放在镇压暴徒，而非救助与撤离灾区民众上，还是有些偏离了此次“非战争军事行动”的重心，从而广受诟病，并引发了民众的不满甚至公然对抗。

## 美军颜面受损　诸多问题值得思考

从美军在应对“卡特里娜”飓风中暴露出的问题来看，即使是一支装备精良、能力出众的军队，也需要很好地组织才能在非战争军事行动中发挥战斗力。值得思考与关注的问题主要有以下几点。

完善“非战争行动机制”。现代条件下，各种威胁与挑战已经由传统安全领域扩散到非传统安全领域。为此，需要健全军队在遂行多样化任务上的应急响应机制，明确参与非战争军事行动的组织程序、指挥与协调关系，以及行动中的相应职责和保障措施等。对此，美军也在随后总结经验教训的基础上作出了重大改进，并在其所出台的“四年防务评估”报告和军种条令中都对相关事项和行动原则等作了明确，并在后来的“丽塔”飓风和其他一些重大国际灾难救援行动中得以实施。

需要解决好军地协调问题。通常，军队是抢险救灾的一支“突击力量”，而不是“主导性力量”。因此，军队参与救灾行动中需要与地方政府和抢险救灾指挥机构形成一种顺畅的指挥与协调关系，只有这样，才能形成统一指挥并形成合力。美军当时由于没有解决好这一问题，在参加抢险救灾中侵犯了地方政府的特权，致使地方当局不予配合，影响了军队作用的发挥。

要有可靠的法律保障。非战争军事行动必须有法可依，从而使得军队的相关行动得以合理展开。“卡特里娜”灾难之后，美国在政府对限制军队救灾的相关法律进行修改的基础上，军队也推出了一些专门性的保障性条例，包括在2006年9月新版的《联合作战纲要》中改变了过往对“非战争军事行动”的定义，并增加了“危机反应与有限应急行动”，以及“军事接触、安全合作和威慑行动”的新样式。

应加强针对性的训练。重大灾难救援行动虽然带有军事行动的一些共性特征，但毕竟存在一些特殊性，只有平时依据相关预案，针对过往的一些灾难救援经验教训，预设各种场景，做好有针对性的专项训练，才能真正做到在实际应急行动中的忙而不乱，指挥与协调顺畅。作战实力超强的美军之所以会在应对“卡特里娜”飓风行动中出现诸多问题，是与其此前从没有接受过相关的专业训练，以及重视海外作战、轻视国内民事支援相关联的。

战例启示录

军事变革

# 美军注重跨域作战

□梁　韬　罗海运

2012年，美军参联会主席马丁·邓普西签署并颁布了《联合作战介入构想》（以下简称《构想》）和《联合作战顶层概念：联合部队2020》（以下简称《顶层概念》）。作为美军发布的《国防战略指南》的重要支撑，文件明确将“反介入/区域拒止”作为美军未来数十年面临的最大威胁和挑战，提出了以“跨域协同增效”为核心思想的“联合介入行动”和“全球一体化作战”新概念。两份文件的出台是顺应美国亚太再平衡战略的具体措施，标志着美军关注焦点已由反恐战争转入联合介入行动和大规模跨域联合作战。美军将以此为指南，全面推进未来联合部队建设，以实现“维持美国全球领导力”的国家安全战略目标。

跨域作战要求以完成任务为目的，针对敌方弱点和短板，以互补的方式合理运用各域能力。主导思想是以“能力集成”取代“能力叠加”，其显著特点是“将太空和网络空间与传统陆海空战场进行深度融合”，标志着美军联合作战理论的发展从“联合协同”步入“跨域协同”的高级阶段。

夺取并保持综合领域的非对称优势。《构想》指出，美军要找出己方占据优势地位并且恰是对手薄弱部位的关键领域，坚决夺取该领域的绝对优势，同时强调在作战中不追求对特定区域全面全时控制，而是利用非对称优势和跨域联合作战，对局部关键领域进行掌控，确保完成作战任务。以跨域方法夺取跨域优势。不同于传统的以域制域方法，“跨域协同”突出新的能力组合方式，保持联合部队的非对称优势。例如，用空中力量打击反舰武器，用海军力量压制防空系统，用地面部队打击海、空的陆基威胁，用网络空间作战打击太空系统等。“跨域协同”从关注军种联合本身到关注作战效果的转移，以实现作战域的最大优势为根本目的。谋取关键领域的绝对优势。美军认为，太空、网络、电磁频谱领域既可提供精确的导航定位、情报侦察、导弹预警等作战支持服务，也可直接参与攻防对抗、指挥控制和后勤保障等，是联合作战介入的关键领域，也成为对手重点攻击的目标。因此，强调综合运用包括跨领域影响等多种手段控制这些关键领域，夺取绝对优势，保证自由运用其优势支持联合作战介入。夺取多个领域的跨域优势和局部制权。美军联合介入行动通常首先夺取信息、太空、网络等领域优势，继而向空中、海洋、陆地等领域扩展，最终提供达成任务所需的整体行动自由，转化为全局性的决策优势。同时，随着对手“反介入/区域拒止”能力的增强，未来美军很难保持对全球公域的控制权和全域优势，所以提出了“跨域优势”而非“综合制权”“全球公域制权”或“全球优势”。强调未来联合作战介入行动只需要在特定领域建立局部优势，并维持这一优势至渗透对方防线完成任务即可。

提出并规划实现跨域协同的关键能力。“跨域协同”要求在陆、海、空、天、网、电六大作战域中有效地运用各种作战能力，并需要跨部门和跨国合作。《构想》从作战涉及的八大要素角度，整合细化出支撑介入行动的8类30项关键能力要求。分布式跨域指挥控制。在任何条件下确保指挥连续畅通，充分发挥各级指挥员的自主能动性，将太空与网电空间融入部队全域行动中，在战术层次实现各作战域的整合。全域情报融合与共享。联合部队必须具备搜集、融合、共享各作战域精确、实时、详尽情报的能力。火力支援与时敏打击。跨域作战首要是火力协同，更加灵活地协同各军种及作战司令部之间的火力，最大限度地提升识别和打击时敏目标的能力，破坏敌方的“反介入/区域拒止”能力。多战线独立机动和部署。联合部队要能从多条作战线路独立部署，采用欺骗、隐蔽、伪装等手段，在损失和风险可接受的情况下抵达战区，并在途中随时确定并更换打击目标，同时在太空与网络空间展开机动行动。主被动结合防护重点目标。采取导弹防御、防敌破坏、反侦察监视等手段进行主动防护；采取分散隐蔽、伪装欺骗、灵活机动等方式进行被动防护。重点保护指控系统、前沿基地和机动部队的安全。跨战区全球保障。设计一种能够整合战区内和跨战区补给系统的全球分发供应体系，同时通过提高保障效能、加强库存管理、改善运输能力来提升维持能力。提供有效舆论支持。在行动全程开展广泛的舆论战，向参战各方及联合部队提供强大的舆论支持，营造有利于己而不利于敌的舆论氛围。强化同盟伙伴关系。与地区国家发展合作伙伴关系，以确保获得海外驻扎权、领空领海进入权以及签署保障协议等能力。

推动“战略—战役—战术”层的深度跨域融合。美军《联合作战条令》（2010）指出：“跨域融合的核心是利用不同作战域的能力创造独特效果的能力。”以往联合作战的重点是战役级的联合部队，但仍以军种部队为主。跨域作战则可延伸至战术级的任务分队。未来美军联合介入行动将是高节奏快速行动，可能在多条战线同时机动部署并展开，所以实现“战略—战役—战术”多层级跨域协同，将有利于把握战机，提高作战效能。战略层跨域融合，重点是推动与盟国和伙伴国之间的军、民、商跨域融合，以提升美国“应对危机”“打赢战争”的硬实力。军队层面的融合，核心是指挥控制、网络和信息系统的融合；联合部队将实现域间无缝运用；军种行动和能力将实现跨域融合。战术层跨域融合，打破军种的界限，实现到作战分队或小组一级的跨域融合，特别是通过“情报、监视和侦察”系统的一体化运用，达成行动的突然性和灵活性。