军队建设

世界一流军队的“样子”

□ 李祖发



今年2月，习近平主席在一次重要会议上提出“建设世界一流军队”的奋斗目标，并把“实现强军目标，建设世界一流军队”并列提了出来。建设世界一流军队，是当前强军兴军一项重大理论和实践课题。

重大意义

实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的应有之义。当代中国的奋斗目标，饱含中华民族近代以前稳居世界强国之列的自信和近代以来屈辱图强的雄起，凝结了几代中国人的夙愿。说到底，就是国家富强、民族振兴、人民幸福，实现国家由大向强发展。然而，建成世界强国从来都需要发展和安全兼顾、富国和强军统一。纵观世界强国兴衰史，强军未必能强国，但强国必须有强军。建设世界一流军队，正是伴随、呼应和支撑国家由大向强发展的有力举措，是实现我们奋斗目标的应有内容和安全保障。

适应国家安全战略指向积极拓展的重大举措。随着我国由大向强发展，不仅维护国家政治安全和社会稳定的任务更加繁重，而且应对周边特别是海上方向的现实威胁也十分突出。尤其是随着国家利益向全球拓展，我国安全战略指向开始由传统的领土边界向经济边界扩展。我国已是全球第二大经济体和资本净输出国，2015年对外非金融类直接投资连续13年增长，年均增幅高达33.6%，存量首次超过万亿美元大关。这意味着，中国面临的海外能源资源、战略通道安全以及海外机构、人员和资产安全等海外利益安全问题日益凸显，要求必须加快强军进程，能够有效维护遍布世界的中国利益。

加快强军进程、达到世界领先水平的需求牵引。2016年1月，达沃斯世界经济论坛公布美、俄、中在全球军力排行榜分列前3名。党的十八大以来，我军在强军目标指引下建设作战水平有了显著提高。今年5月，美国防部发布《中国军事与安全发展态势报告》，渲染中国军力快速发展。但事实上，我军与其他强军比还有差距。例如，我军近10年军费占GDP比重的平均为1.33%，低于2.6%的世界平均值，军事实力体量同强国比有差距；部分核心关键技术有待突破；建设质效和法治水平称不上一流；等等。这迫切需要我军更加注重比照世界强军的经验做法、发展指标来启示和强大自己。

概念特征

世界一流不是世界第一，而指在世界范围进入“第一等”行列。由于各国军队差异性以及评估的立场动机不同，世界一流军队很难有被各国广泛接受的定义、标准和发展模式。美、俄等大国强军可以算，但像以色列、日本这样的小国精兵算不算？究竟是军力排行榜前3名、前10名算，还是前20名算？暂无统一说法。本文理解的世界一流军队，即一国军队不仅拥有排在世界前列的实力，而且具有国际领先的发展优势和影响力，还要有效维护本国安全、为世界和平作出重要贡献。

世界一流军队的共性特征。一是拥有强大军事实力和全球影响力。美、俄等强军拥有超强军事实力，稳居世界军事力量排行榜前列。其全球影响力既来自强大硬实力的威慑力，还有优良传统、辉煌战史、杰出将领、建设成就等产生的感召力。二是战斗力强、现代化高、特色鲜明。古今中外的强军都靠实战能力打天下。一些老牌强军的现代化水平高，注重运用现代科技、加速转型、提高质效、强化法治。强军都能把握治军胜战之道，但文化传统、发展道路各不相同，特色鲜明而难以复制。三是注重改革创新激发活力保持领先。强军一般都是世界军事变革的领跑者，借助改革创新解放活力、拉开差距、保持领先。四是国际化趋势、对世界和平贡献大。美、俄等强军具有国际视野和全球机动能力，外向性、开放性强，与国际接轨多。除有效防卫本土外，还能在世界范围显示存在、驻军用兵，承担更多国际责任。

内涵解析

未来我军建设的世界一流军队的“样子”：一是实力体量支撑国家由大向强。就是要适应国防需求和经济社会发展，随国民生产总值增长同步增加国防费，提高国防科研生产能力水平，打牢国防工业基础，提升军事实力总量，为综合国力竞争提供有力战略支撑，为建设世界强国提供坚强安全保障。二是建设质效达到世界领先水平。就是要紧跟世界新军事革命，把强军目标向国际拓展，比照一流强军的做法、指标加快强军进程，坚持创新超越与保持特色相统一，加快转型、提高质效，缩小关键指标与强军差距，努力在战斗力建设上达到世界一流水平。三是职能使命兼顾安内御外维权。就是要着眼国家安全形势和国家利益拓展，贯彻总体国家安全观，把职责从守疆卫土转到固内向外上来，加强海外战略支点建设，有效维护国家主权和安全稳定发展，维护国家统一与地区、世界和平，维护海外利益安全。

强军目标与世界一流军队的关系：强军目标明确了强军的聚焦点、着力点，是军队建设的国内视角；世界一流军队明确了强军的国际比较、更高标准，是军队建设的国际视角；仅仅实践强军目标而缺少国际比较，难以建成世界一流军队；但建成世界一流军队，必须实践强军目标、打下强军基础；二者是并列和递进的关系，内在地统一在党的领导下建设强大人民军队，其中，强军目标是世界一流军队的力量基础和必要条件，世界一流军队是强军目标的必然结果、国际拓展和高级阶段。

美军联合作战指挥体制改革新动向

□ 付征南　蔡廷栋

2015年11月以来，美参院针对现行国防体制，特别是国防部、参联会、联合参谋部和联合作战司令部等核心机构在全球安全新环境下暴露出来的一系列问题，密集召开一系列听证会，计划于今年推行新一轮国防体制改革。2016年4月5日，美国防部长卡特在“战略与国际问题研究中心”发表讲话，阐明了未来改革的四大主要领域；5月12日，参院军事委员会公布了《2017财年国防授权法》草案，详细阐述了七项重大军改方案，标志着美新一轮国防改革已进入密集协商阶段。从具体实施方案看，特别是在联合作战指挥体制改革方面，美国内形成了以国防部长卡特为代表的“保守派”和以参院军事委员会主席麦凯恩为核心的“激进派”，其重点主要集中在三大领域。

争论焦点：如何有效强化参联会主席权力

美军现行国防体制主要源于1986年《戈德华特—尼科尔斯法》，其本质是以苏联以及第三世界国家等数量单一、分散孤立的国家为主要对手，以打赢时间、规模、强度和投入都相对有限的常规局部战争为着眼点，以强化参联会主席、联合参谋部和联合作战司令部地位作用为重点而设计的一种“小战”体制，主要特点是参联会主席作为总统和国防部长的首席军事顾问，在不进入作战指挥链、不拥有作战指挥权情况下，对部队实施战略指导，并根据总统和国防部长指示向联合作战司令部司令传达作战命令。然而，现行体制下，参联会主席对各军种部和各作战司令部只具有一般性的协调权，只能通过“和稀泥”的方式，寻求达成最低限度的妥协，从而导致许多重大问题陷入“议而不决、决而不断”的恶性循环。

美国防部的改革方案较为保守，主张在维持现行体制基本框架的前提下，适度加强参联会主席的协调权和建议权。参院改革方案则较为激进，要求建立一个包括国防部长、参联会主席、副主席以及九大联合作战司令部司令的“作战司令委员会”，使参联会主席可在获得国防部长授权情况下，临时进入作战指挥链，赋予其协同全军行动、整合全球资源、统筹军力需求等关键权限，以有效应对跨区跨域威胁。与此同时，参院军改方案也强调“国防部长在是否下放以及下放多少权限方面仍拥有控制权，参联会主席采取的任何行动都必须全部向国防部长汇报”，从而在维护文官治军原则和加强战场效率之间建立一个精妙的平衡，以消除外界对“总参体制”可能冲击“文官治军”原则的疑虑。

中心环节：构建“职能中心型”的联合作战司令部体系

《戈德华特—尼科尔斯法》不仅全面确立了联合作战司令部司令在作战指挥链中的主体地位，特别是赋予其人事鉴定和选人用人等关键权限，使其可有效指挥控制战区内所有部队，从而真正实现了“战区一体化作战”，而且也以“全球辐射、全域覆盖”为基本原则，逐步构建了以六大地区司令部为中心、以三大职能司令部为辅助的“战区中心型”联合作战司令部体系。然而，这种条块分割、烟囱林立的运作模式，不仅导致战区数量不断膨胀、权力日趋扩大，造成其军事外交等非作战职能的无序扩张、作战功能的持续弱化，而且也助长了其狭隘的本位主义观念，严重压缩了职能司令部的资源和作用，使其难以从全球战略高度审视地区安全问题。

在这方面，美国防部与国会两院的改革方案差异不大。一是全面提升职能司令部在“全球一体化作战”方面的引领作用，特别是升格网络司令部，使其由战略司令部下辖的二级司令部成为独立的职能司令部，从而使美军联合作战司令部体系逐步由过去的“战区中心型”向“职能中心型”转变。二是精简冗余机构，强化作战职能。国防部与国会的改革方案都要求在保持联合作战司令部现有框架的基础上，压缩编制规模。参院改革方案要求进一步界定作战司令部的角色，压缩下属机构规模级别，重点裁并后勤等非作战部门，“使其工作重心更加聚焦其核心任务——提升作战效率”。

重要议题：压缩军种组成部队司令部规模

美军将与领导指挥相似或相应的体制机制统称为“指挥链”。从职能上看，美军指挥链分为作战指挥链和行政指挥链，即所谓的军令系统和军政系统，总统和国防部长组成的“国家指挥当局”位于顶层，是美军军政军令最高决策机关；联合作战司令部和军种部位于中层，分别执掌军令和军政职能；联合作战司令部下属的军种组成部队司令部则位于末端，平时负责部队行政管理，战时则在得到联合作战司令部司令授权情况下担任联合特遣部队司令，执行作战任务。然而，在当前条件下，军种组成部队司令部的作战职能日益被规模更为精干、反应更为敏捷、编组更为灵活的联合特遣部队取代。此外，某些军种组成部队司令部级别过高、管理层级过多，造成了联合作战司令部机关规模臃肿、官兵比例失衡、行动效率低下。

为此，美国防部与国会在提升部队指挥效率方面基本达成共识，但在具体方案方面存在一定差异。一是优化作战指挥链。参院方案要求国防部长以某一作战司令部为试点，以联合特遣部队取代军种组成部队司令部，从而提升作战指挥效率。美军作战指挥链的结构可能发生重大变化，逐步向“国家指挥当局——参联会主席牵头的作战司令委员会——联合特遣部队司令”方向发展，从而实现指挥层级扁平化、战场反应敏捷化、实战行动高效化。二是裁减将官数量，重点压缩军种组成部队司令部规模。卡特暗示，新一轮改革将“以提升效率和效益为切入点”，把某些军种组成部队司令部的级别由四星上将级降为三星中将级。参院和众院的方案则更为激进，要求按比例削减25%的将官数量，特别是将法定上将岗位由目前的41个裁减到27个，以进一步优化官兵比例结构，而其中美军九大联合作战司令部下辖的9个四星上将级军种组成部队司令部有可能全部或部分降格为三星中将级。

外军动态

战略预置须未雨绸缪

□ 张　翠

孙子曰：“兵者，国之大事也。”战略预置是对战略力量、战略部署的超前性处置，是战争准备或实施过程中的预备性行动。从古代的“城高、池深”，到今天陆、海、空、天、电，林林总总战争大幕的剪裁取舍，无不映印着战略预置的成败得失。

战略预置与国家利益甚至民族存亡休戚相关

“凡事预则立，不预则废”，只要人类还处于阶级社会，战争就不会消亡，战略预置就是任何国家的立国铁律，大小、强弱概莫能外。

“天下虽安，忘战必危！”可以百年无战争，不可一日不备战。战备落实到具体行动上，就是预置。二战爆发前，英法对德采取绥靖政策，企图祸水东引，让德国进攻苏联。英国首相张伯伦到慕尼黑跟希特勒谈判，出卖了捷克斯洛伐克，自以为得计，称为英国乃至欧洲带来了一代人的和平，结果英法联军很快就被纳粹德国打得溃不成军。相反，战略预置做得好，计划周密，落实到位，小国弱国也可能对强敌构成威慑，以慑止战。世事如棋，战争舞台不时上演“一招领先，全局俱活”与“一着不慎，满盘皆输”的大开大阖，一再警示我们：战略预置与国家利益甚至民族存亡休戚相关，是治国安邦谋兵论战不可不察、不可不细察的大事。

科学的战略预见是实施正确预置的前提基础

预见是实践的先导。战略预见是对战争运动过程和结局的前瞻判断，是一种基于历史和现实预测未来的认识活动，也是筹划实施战略预置的前提。料敌差之毫厘，处置就可能谬之千里。

1928—1939年，苏联沿其西部国境线构筑了气势恢宏的“斯大林防线”，应该说不失为战略预置的重要一招。可惜斯大林误判了法西斯德国发起进攻的时间，为获取更大的缓冲空间，在向西“收复”了大量土地后，立即就地组织布防。因时间仓促不得不“拆东墙补西墙”，“斯大林防线”的材料被挪用，大批驻军撤防西移。岂料防线“以旧换新”尚未完工，德军突然趁虚发起进攻，导致苏军在战争初期一溃千里、损失惨重，教训十分深刻。与之相对照的是新中国成立后，面对帝国主义威胁，毛泽东从最危险最黑暗的可能出发，预见各种不测，在国民经济十分困难的情况下，一面勒紧裤腰带集中力量研制核武器，一面展开全民性战场建设，攻防兼备的战略预置有力改善了我国安全环境，笼罩头顶的核乌云立即烟消云散。“斯大林防线”前推的弄巧成拙和“两弹一星”的伟大胜利从反正两方面印证了战略预见对战略预置的指导意义。

辩证法告诉我们，战略预见不仅要从难从险考虑，还要区分轻重缓急，统筹兼顾长期预置与短期预置的关系，协调投入比例。有所不为才能有所为。上世纪80年代初，美国故意抛出“星球大战计划”，苏联奋起直追，全面展开军备竞赛，令糟糕的国民经济雪上加霜，迅速崩溃。几乎同时，我国领导人作出世界大战短期打不起来的正确判断，抓住难得的战略机遇期，将发展重点调整到经济建设上，取得了举世瞩目的辉煌成就，国防建设也随之跟进发展。国富才能兵强，提高经济实力也是战略预置的一个重要方面。

目标定位的战慑之分决定预置手段隐显有别

战略预置的目的归根结底不外慑止战争或打赢战争。能“战”方能言“和”。战略预置以“慑”为先，慑之不止，则退而论“战”，只有充分准备，具有了压倒胜势，或至少能给对手造成无法承受的损失，才可能掌握“战慑皆宜”的主动和自由。

战略预置目标不同决定预置手段也不一样。隐蔽的预置往往能够以小搏大，这类的战略预置不论是“大隐隐于朝”，还是“藏于九地之下”，都必须慎之又慎。公开的预置或许可以兵不血刃威加于敌，这类战略预置立足慑止战争，常常不遗余力，甚至虚张声势地展示武力。为了迷惑对手，战略预置也可“隐显结合”。若隐若现，营造含而不露的神秘，有时反能收到更好的威慑效果。

冷战结束后，和平与发展成为时代主题，传统战略预置大幅削减。世界大国都进行了较大规模的裁军，美、俄两国各自销毁了一定数量的核武器，美军的海外基地由2000多个逐步削减到300多个。尽管战略预置的数量减少，但由于科技，特别是信息技术的飞跃，综合作战能力不仅没有下降，反而有质的提升。而且随着美国“重返亚太”战略的实施，美日韩澳结盟，达尔文港改造为军事基地，“猛禽”进驻关岛、冲绳，在新加坡部署濒海战斗舰，在菲律宾部署反潜机，与越南举行联合军演……西方大国对亚太地区的“战略预置”不断加强，围堵孤立遏制中国之势昭然若揭。

据美国《防务新闻》周刊网站报道，美军已开始研制名为“上帝之杖”的太空战武器，其攻击效果堪比核武器，能轻易摧毁大型建筑群和几百米深的地下掩体，且不会产生辐射。美军希望把“上帝之杖”打造成为未来空间对地作战的“杀手锏”，以其取代核武器，作为军事领域新的战略级威慑力量。美国计划在2025年之前完成“上帝之杖”的部署。尤其值得警惕的是，西方的基因武器研发全球领先，利用基因分离和拼接技术制造的“热毒素”战剂，只需20克就可涂炭60亿生灵。上个世纪90年代初开始，陆续有很多所谓的“中外合作人体试验项目”悄然在我国内地展开，而把试验采集的血清和DNA样本送到国外。其研究恐怕不能排除搜集华人基因密码中“易受攻击之窗”的嫌疑，其研究之用心不得不防。

未雨绸缪，全面又有重点地加强我方战略预置

战略预置涵盖的范围非常广泛，国家层面包括人才培养、科技创新、外交捭阖、法律完善以及能源、物资、黄金、外汇储备等；军事层面包括武器研发、装备采办、编制改革、战法预研、战场建设、特工潜伏等。对我国这样一个发展中的大国而言，战略预置机遇和挑战并存，必须清醒认识，审慎把握。潜在对手包藏祸心的战略预置，我们既不能漠然视之，也不能全面跟进，要吸取苏联同美国搞核军备竞赛和应对“星球大战计划”的教训，不要被人牵着鼻子走。

根据有些专家研究的数据：破坏性进攻的耗费，一般不到建设性投入的5%。按照“你打你的，我打我的”非对称思维积极展开战略预置，应针对敌人的强、弱点，自己的国情、军情、发展目标及国际环境，科学预见战争威胁，做好“矛”与“盾”的合理配置、“攻”与“防”的有机结合，集中力量发展确实管用的“杀手锏”。

战史上有很多没突破的防线，现实中却没有突不破的防线。“甲厚壕深不足以慑敌却敌，刀锋矛利、弓硬箭远才更可能令对手敬而远之。”尤其在信息化时代，无论空袭反空袭，还是赛博空间对抗，进攻都比防御主动、简单和经济得多。没有批亢捣虚的攻击力量，就更不可能有面面俱到的固守资本。二战中抵抗意志顽强，号称“永不屈服”的南斯拉夫，在上世纪末科索沃战争中，被动挨打，退敌乏术，最终被迫签订屈辱的城下之盟。惨痛的教训，同样值得我们记取。

党的十八大报告强调，要“高度关注海洋、太空、网络空间安全，积极运筹和平时期军事力量运用，不断拓展和深化军事斗争准备”。这些就是我们加强战略预置的重点。海洋是我国经济社会发展的重要“生命线”，是拓展我战略利益的重要方向；太空是当今强国竞争的“战略制高点”，在这一领域，21世纪的中国绝不能重蹈近代痛失海洋的覆辙；网络既是强敌的优势所在也是其防不胜防的“七寸”。日常生活中的一个“小失误”，都可能引发网络上的“蝴蝶效应”。1991年，一个美国农民埋一头死牛时，无意间挖断了美国联邦航空署运输控制系统的传输光缆，致使其四个主要控制中心关闭了五个多小时，信息社会脆弱性的一面可见一斑。阿基米德曾经说过：“给我一个支点，我就能撬动地球。”今天，“震网”“火焰”“网络数字大炮”等网络战技术日新月异层出不穷，一些极富攻击性的“电脑天才”也可以毫不夸张地说：“给我一个接口，我就能瘫痪一个国家。”网络领域的软、硬对抗，都有很多战略预置的筹措空间。

克劳塞维茨说：“战争是不确定性的王国。”战略预置可能备而无用，然则一旦战机出现，巧妙的战略预置完全可能在关键时刻“四两拨千斤”。当然，最要紧、最根本的战略预置或许应是全军上下的枕戈待旦和整个民族的忧患意识。

军事战略