赢在未来——构建有生命力的国防体系

——美国军事制度持续改进探究

本文试图探究美军成功奥秘，让我们先从一个最常见的话题开始——为何美国能打赢二战成为最大赢家？最常见的答案是国情论，即把美国远离其他纷争大陆作为主因，不能否认这是一个非常好的先天优势，但继续追问，美国如此先天优势又从何来？二战结束时前200年的十八世纪，北美大陆一片荒芜，英帝国牢牢控制着北美殖民地，法国和西班牙对北美垂涎三尺，印第安土著随时准备保卫自己的领地，十三块殖民地却各自为政，没有正规军，只有民兵，这样的状况是否还能称得上“先天优势”？如果先天优势决定成败的看法能够成立，二战时的先天优势如何会属于这个200年前尚不存在的国家？所谓先天优势决定成败的观点便不攻自破了，追本溯源，排除宿命论，我们方能从纷繁复杂的事件中理出头绪，更好认识美军改革。

国防问题可以分成三个层次来分析，第一层是国家体制，反映了整个国家的社会哲学，体现了开过领袖的智慧和胸怀，是军队能长期发展的根基，一旦确立几乎没有机会扭转；第二层是国防体系，反映了一定时期对国防问题的思考，以及应对国家安全问题的策略，可以间歇性的改革；第三层是具体的部队编制机制，这反映了对部队如何在战场获得优势、完成任务的思考，这种调整相对而言比较频繁。三个层次所面临的问题不同，不能相互替代，一支强悍的部队不一定能使整个国防强大，强大的国防力量也不一定能让国家长治久安，也可能他本身就是国家的威胁，但更到层次的问题解决的好会为低层次问题的解决创造有利的环境。下面我们就从这个层次对美国军事进行剖析。

# 缔造一支绝对忠诚的军队——改革之基

纵观人类历史发展，武力弱小丧权辱国者、穷兵黩武自取灭亡者都不胜枚举，可见，军事问题绝不仅仅是强军的问题，首先应当是如何建立一支绝对受控的军队。美国200余年历史中，军队规模弱小时只有万余人，二战时达到巅峰的1200万人，军队最弱小时没有陷国家与危难，军队强大时也从未有过将领专横跋扈、对抗政府、鱼肉百姓的情况。可以说，美军是一支召之即来、来之能战、战之能胜、胜之能撤的军队，随着国家的需要而强大，应国家政策的要求而裁撤，军队始终都能在国家政策的掌控之下，而不是绑架国家政策。美国做到这一点，靠的是文官政府对军队的绝对领导和国会对军队的控制。

文官治军指的是总统和国防部长最高指挥当局在法律框架下对于军队的领导、控制和指挥，国会可以通过制定相关法律、把握宣战权、控制拨款、审查人事任命以及国会咨询等方式控制和影响军队。虽然总统的行政体系与国会的争吵从来没有停止过，甚至有很多人把这看作是低效、无用的，除了分权制衡，但正是这种体系，保证了军队完全服从国家和政府。在国会和总统的分权的架构设计下，总统处置不服从将领非常便利，国会咨询和任命核准使得行为不端的将领晋升变得异常困难。面对行政和立法两方面控制，军队如果失去文官的支持，将无以为继，遑论对抗。试想，如果总统单独负责制定军事法律，而国会无权过问，军队和总统讨价还价的成本就低得多，从而抵制约束军队权力的法律，军队如有不忠行为时，国会也缺乏有效途径支持总统，军队的忠诚度将完全取决于总统本人的强弱，无法保证每任总统都是政治强人，每当总统羸弱，军队中饱私囊甚至反戈一击几乎是必然，这样的情况在历史上屡见不鲜。

除了国会和总统分权之外，通过文职国防部隔层领导也是保证忠诚的重要的一环。由于军事的专业性以及将领与军队的密切关系，总统直接领导军队或通过军人领导军队，无异于军人自己领导自己，是十分危险的。美国历次改革都在不断加强文官的领导，法律也规定军官退役7年之内不能担任国防部长。

要缔造一支可靠可控、绝对忠诚的军队，总统作为军队的统帅必须再寻找一个军队的监督者，最合适的就是国会，分权协作，还需建立文职国防部门掌控军队，而不能通过军人领导军队。这就是美国国防体系的根基，根植于美国建国理念之中，可靠可控的军队才适应形势不断改革、发展成为一支灵活可用的军队。

# 统一指挥的建立与完善——战后军队改革

早期美国陆军规模一度非常小，但统领陆军的战争部是建国4大部之一，海军虽然与陆军同步成立，但直到建国30年后才有海军部。美国队各军种之间的配合的探索开始的很早，美西战争中，陆海军之间冲突不断、缺乏配合，于是建立的陆海军联合委员会，但其影响力几乎可以忽略不计。该委员会于1927年颁布了《陆海军联合行动》非强制指导性文件，指出了各军种的功能和职责，并在1935年的修订中着重阐述了两军种的航空力量。二战中的表现看，这些探索并不能算成功，战争给了人们启示，建立统一国防部门和各军种联合行动是必然的。同时新的国际局势也促使美国放弃孤立主义转向全球战略，也要求军队重新审视自身的职能和作用。另外，德国发起两次世界大战和日本军国主义左右国政的问题，深深刺激了美国人根植于内心的厌恶军人干政敏感神经，下决心要加强文职政府对军队的领导。对这一系列问题的解决方案，就是战后若干关于美国国防体系改革法案。

如何迈出统一国防力量的第一步，争论从战时一直持续到战后，陆军主张建立全权管理陆海空三军的单一部门，而海军激烈反对这一方案，希望维持各军种部并保全自己的海军陆战队，国会也不希望自己对军事大权的旁落。最终陆军比较激进的方案被抛弃，而海军的方案几乎被全盘接受。《1947年国家安全法》从参议院军事委员会主席约翰·格尼参议员提出到杜鲁门总统签字只用了短短4个月，该法案和《1949年修正案》一起，成为战后国防体系的基础架构，主干一直沿用。该法案及修正案将原战争部改为陆军部，新建了空军部，陆军航空力量转移到新建的空军，连同海军部一起并入国防部；将三位军种部长从内阁种排除，国防部长成为内阁中唯一的国防事务代表，并通过建立国防部长僚属来加强国防部长的权力；给予了战时的参谋长联席会议正式的法律地位，作为总统和国防部长的首席军事顾问组，设立了参联会主席，建立了为参联会提供支持的联合参谋部。期间，首任国防部长召集各军种达成了《基韦斯特协议》，明确了航空力量的具体分工，各军种间还达成了《纽波特协议》探索核武器的分工问题。站在当时的角度看，这次改革称不上“完美”，保持各军种独立的格局，建立了统一的国防部门，是个妥协的方案，但站在今天的角度看，我们几乎无法想象没有航空兵的海军是什么样子，没有陆战队的美军又是什么样子，这也证明了分权与妥协即使在具体的方案上也并非坏事。该法案虽然建立统一的国防部门，但各军种之间的竞争并没有结束，制约军种间的恶性竞争，完善统一国防体系，这只是开始。

艾森豪威尔总统就任伊始，便致力于推动国防改革，控制各军种的恶性竞争，继续推进国防体系的统一指挥，洛克菲勒委员会很快拿出了建议，历时几年与国会讨价还价后，《1958年国防部改组法》得以通过，原方案最为激进的两项国防部长控制国防拨款分配和限制国防部低级别官员在国会作证被国会抛弃，而明确职责分工和理顺指挥链的部分得以保留。法案进一步加强了国防部长的权力，授予其对国防部的全权控制，有权建立下属国防局级相应职位，并首次正式提出了国防部长办事机构；强化了参谋长联席会议，定义为国防部长直属的军事参谋机构，直接为国防部长提供联合情报而不再是审阅军种部提供的报告，并授予了参联会主席投票权；加强了各联合司令部，赋予联合司令部司令不受军种部干涉全权指挥所属部队的指挥权，各司令可直接越过军种部，通过参谋长联席会议直接向国防部长和总统汇报；重新明确了各军种的职能分工，空军放弃陆地防空，而得到了区域防空，陆战队可以维持至少3个陆战师和3个航空联队以及其他必要的部队，陆军可以应对国内紧急情况并接受授权的工程项目。这次改革虽然没有达到艾森豪威尔开始的设想，但仍然向抑制军种竞争、加强统一指挥迈进了坚实一步。

58年改革后，统一指挥和联合作战的基本框架已经成型，美军在这个框架下继续探索了将近30年，期间整套体系仅微调过几次，包括增强了参谋长联席会议对后勤领域的影响力，增加海军陆战队司令威参谋长联席会议的法定成员，组建美国空间司令部等。80年左右，美军的作战行动经历几次令人痛心的失败，包括普韦布洛号通用环境研究舰被朝鲜扣押、解救马亚克斯号商船失利、黎巴嫩贝鲁特陆战队兵营被炸、入侵格林纳达失败等，特别伊朗人质营救行动失败，阴影深埋在军界，也使人警醒。这几次失败暴露了美军指挥链不畅、军种间配合不顺、军方对文职首长建议支持不足等方面的问题，虽然整体框架成熟，但细节的缺失不足以支撑整体框架顺利运行。面对这些问题，从80年代开始，国会、政府和军方都在酝酿一场新的改革，参联会主席琼斯空军上将在国会作证时对国防体系进行了激烈的抨击，承认军队内部已经无法解决问题，呼吁国会立法对军队进行改革。里根总统组建了帕卡德委员会负责研究军队改革的方案，最终该方案的建议几乎被全盘接受。这次军事改革的法律是《1986年戈德华特-尼科尔斯国防部改组法》，在原有框架下对很多细节进行了规范，极大的完善了指挥体系，强有力的推动了联合作战发展。法案的主要内容有：加强了参谋长联席会议的职能，将参联会主席作为总统和国防部长的首席军师顾问，设立的副主席一职，降低了各军种军事主官的影响力，保证了总统和国防部长能收到更集中有效的军事决策建议；加强联合作战司令部司令的权力，各军种只负责部队的训练准备，无权控制任何作战行动，联合作战司令部司令拥有全权指挥所属部队；丰富了联合军官任职的规范，保证了联合军官的质量，从而加强联合作战能力。明年便是该法案30周年，期间，国防体系的调整主要是职能分工方面，国防体系总体框架已经非常完善。

经过47年、58年、86年三次重大的军事改革后，世纪之交的几次局部战争 ——“正义之师”、“沙漠风暴”等作战行动，美军展现了惊人的实力。在特别是“沙漠风暴”中，面对全苏式号称世界第五陆军的伊拉克，之前不少观察者都预计美军将付出惨重的代价，五角大楼做了充分的准备，但最终美军只伤亡了几百人。战场指挥官可以按照自己的作战意图而不被各军种掣肘的灵活控制所属部队，不同军种的部队配合顺畅。这几场战争的表现也证明了美军以统一指挥和联合作战为主题的国防体系改革获得了成功，之前几场失败的阴霾被一扫而光，美军开启的现代战争的模式，也成为了各家争相研究的热点。

# 打造灵活可用的部队——部队与人员编制

前两部分介绍了美军国防体系的基础以及战后如何加强统一指挥和联合作战，本部分阐述美军是如何通过具体的部队编制和运行机制贯彻和实现统一指挥和联合作战。

美军中，军衔是军官的唯一级别，除参联会成员的次序按照法定外，其余军官同军衔按照军衔日期排次序，除少尉晋升中尉是固定服役时间外，其余均为竞争选升。军衔又分为永久军衔和临时军衔，依个人军旅表现授予的军衔是永久军衔，美军施行职位与军衔对应的体制，因职位需要获得军衔是临时军衔。永久军衔只到少将，中将和上将两衔称为高级将领，只有临时军衔，退役时得到总统和国会认可才能以服役最高军衔退役。军官结构有法定的结构比例限制，各级别军官保持合理的比例。职位方面美军重主官，副职编制较少，大多数单位都只编一名副职，一般来说，主官、副职和参谋长军衔一次递减。美军坚持军官的晋升与退役是不能停止的，一年四季随时有军官晋升或退役，虽然有法定退役条件，但为保证军官流动性，绝大部分中将和上将都是未满法定条件即退役。美军军官的调动非常频繁，平均2年左右即会调职，任职的地域范围可能遍及全球，部门范围上至五角大楼夏至基层部队，另外军官的培训和再教育也非常重要，法定担任联合职位前军官必须先联合教育，无完整联合任职经历无法晋升上校，将官无完整联合任职经历无法担任联合司令部司令，联合职位军官的晋升比例不得低于军种内的晋升比例。人员问题也是统一指挥和联合作战重要的一环，如果军官军衔职位不匹配，任职缺乏流动性，受教育程度不足，联合作战将难以成型。

美国陆军战后经历的多次编制的调整，即使在二战胜利、海湾战争的胜利后都没有停止，这一系列的编制调整基本围绕两个问题展开：第一，如何灵活应对战场，实现良好的作战效果，具体就是师应当如何组织；第二，如何组建联合指挥部的问题，师以上的单位职能定位问题。当前所进行的陆军转型是历史性的编制改革，对陆军部队进行模块化改编。模块化部队中，将旅作为基本的模块单位，划分为3种主战旅——轻型的步兵旅、中型的斯崔克旅和重型的装甲旅，另外还有多种类型的支援旅，如战斗航空旅、炮兵旅等，目前旅的规模大约4500人，旅长为上校。旅下辖营，营大约450人，营长为中校。师根据自身的类型和任务需求配属或挂载相应的旅战斗队，最重的师是骑兵师，最轻的为山地师，规模近2万人，师长为少将。军和集团军定位为灵活的指挥部，平时主要负责部队的训练、后勤保障等方面，联合作战中可作为联合部队指挥部。

美国空军在47年才从陆军独立，编制体系基本是一次成型。美国空军的编制特点分组、越层。分组指的是本土部队按照职能划分为空战、机动、全球打击、空间、教育训练、特种等一级司令部，海外部队按照地域划分为驻欧空军、太平洋空军等；越层指的是空军部队按照一级司令部、联队、中队3种单位按全参谋体系整编，而中间的航空队、大队和小队不设或较少参谋人员。一级司令部下属航空队，由中将或少将指挥，担负联合作战职能的航空队设有参谋部和作战中心；航空队下辖联队，联队长一般为上校，少数准将，联队有参谋部门直接由联队长领导，有飞行任务的联队一般按职能划分为作战、空勤、地勤和医务4个大队，大队长也是上校，只配大队长和副大队长无其他参谋军官。中队是最基本的飞行单位，也是拥有番号的最小单位，中队长为中校，设有参谋军官，下辖小队。空军单位编制规模不定，拥有如同陆军模块化一样的灵活性。飞行航空队虽然也有固定防区，但可以作为联合部队指挥部灵活部署，其作战中心可转型为指挥中心，联队可以单独作为特遣队部署，中队可以直接抽调挂载到其他特遣队。空军编制的特点与空军本身机动性能强、技术水平高、快速直接的特点相适应。

# 美军改革历程的启示

建设一支军队，首先确定国家最核心的价值是什么，要以核心价值为基础面对问题去完善国防体系。对美国而言，最核心的价值是自由，出于对自由的审慎考虑，分权和文官治军就成了两块不可撼动的基石。分析美军改革的启示，可以从三对关系中去思考：第一，分权和绝对领导的关系，美军是管理最为分散的军队，国会与总统分权，各军种分立，还有常备军、国民警卫队和预备役三级军队，运作上军政与军令分离，在作战指挥上，美军又是最集中的军队，任何一个部队都绝对只有一名主官，不同部队在一起执行任务只有一名最高指挥官，总统和国防部长对军队有绝对控制力，分散的体系为何反而促成了有力的领导值得深思；第二，整体与细节的关系，美军发展历程长，特别是二战后，走在世界最前沿无经验可循，改革是渐进式的，一次解决有成熟方案的问题，细节再逐渐完善，从而形成一个完整的体系，而在后发国家中如何处理整体框架和细节的关系值得深思；第三，人与制度的关系，军官是军队改革的核心问题，因为美军军官体制一只是个比较成熟的体系，战后改革触及较少，容易被忽视，美军军官的职级设置、比例配置、调动使用、晋升退役、培训教育、福利保障等方面都有很多特别之处，如何达到人和制度的良性互动值得深思。