

美国国防部已决定将采办—技术—后勤副部长职位,拆分为研究与工程副部长以及采办与保障副部长两个职位,同时设立首席管理官统管国防部业务模式转型——

美国国防部启动新一轮战略管理体制改革

■付征南

美国国防部此轮战略管理体制改革,既是加大技术创新力度,贯彻落实“第三次抵消战略”的必然举措,又是为顺应信息化时代战略管理新规律、新特点、新趋势而进行的一次全新尝试,将对美军未来发展产生深远影响。

重设研究与工程副部长 推进“第三次抵消战略”

美国国防部研究与工程副部长职位的兴衰变迁,正是美军三次“抵消战略”历史演变的一个缩影。美国国防部1953年设立了一个关键职位——应用工程助理国防部长以及研究与开发助理国防部长,1957年将这两个职位合并为研究与工程助理国防部长,1958年又在其他麾下组建“国防高级研究项目局”,重点研发论证颠覆性、创新性和前瞻性的高新技术群,形成了美军“第一次抵消战略”的基本组织架构。

1977年,为应对苏军常规数量威胁、扭转苏攻美守的战略颓势,卡特政府委任物理学博士哈罗德·布朗担任国防部长,同时设立研究与工程副部长职位,并任命著名科学家威廉·佩里担任这一重要职务,赋予其诸多关键权限,为“第二次抵消战略”提供了制度保障。正如佩里在回忆录《我在核战争边缘的历程》所言:“我负责生产和试验各军种和国防机构的所有武器,并监控一切军工研发和制造工作……作为副部长,我的优先事项是启动和实施‘抵消战略’……以削弱苏军常规武器优势,重建美苏军力总体平衡,恢复遏制态势。”

美国国防部此番重新设立研究与工程副部长职位,就是要效仿两次“抵消战略”的成功经验,重振美军技术“代差”优势。与前两次“抵消战略”相比,研究与工程副部长下属机构设置出现了一些新变化:一方面把先前直属国防部长的“战略能力办公室”和“国防创新试验小组”划归新设的先进能力助理部长,另一方面是新设“战

略情报分析处”。

“战略能力办公室”的主要职责是以跨领域、低成本、见效快为原则,充分挖掘现有武器系统的运用潜力,通过赋予商用技术和传统武器平台以新角色,以及发展“改变游戏规则”的新能力,使其可在短时间内快速部署,从而延长平台使用寿命、降低技术升级成本、加大对手追赶难度,为“国防高级研究项目局”的中长远技术发展项目争取更多时间。

“国防创新试验小组”的工作重点是依托“请进来、走出去”的军地双向人才交流机制,向硅谷等派驻国防部相关人员,不断加大军地一体化程度,有效推进人工智能、3D打印、云计算、大数据和无人机等民用尖端技术的军用转化进程,以适应“第三次抵消战略”技术创新引擎由政府部门和军工巨企向地方小微企业转移的趋势。

“战略情报分析处”的主要职能是依托“杀伤链分析”和“红蓝对抗”等方式,跟踪对手能力和弱点,监控全球技术发展态势,为技术投资确定新威胁和新机遇。这意味着净评估办公室的部分职能将无缝融入技术研发领域,也标志着净评估理论将成为新一轮“抵消战略”的思想内核。

设立采办与保障副部长 推动新一轮采办体制改革

为消除军种分散采办模式造成的重复冗余建设等体制弊端,美国国防部1986年设立了采办副部长职位,将各军种采办权、决策权统一收归国防部,1994年将其更名为采办与技术副部长,1999年又改名为采办—技术—后勤副部长,从而形成了武器装备研究开发、研制采购、后勤保障的全寿命集成化管理模式,一定程度上实现了军种武器装备的“互操作”。

然而,这一模式却出现了一系列的弊端。一是采办权限过度集中。采办—技术—后勤副部长权力高度集中,

导致相关部门官僚化色彩日趋浓厚,大大抑制了军种等下级部门的积极性、主动性和创造性。正如前美国海军陆战队司令保罗·琼斯所言:“作为海军陆战队司令,我无法对主战装备的最终成品施加影响,这是最令我感到沮丧的一件事。”二是采办流程高度集成。平台与负载一体研发,并行采办的“集成化”装备研发模式,主要是立足于工业化时代主战平台15年左右的研发制造周期而设计,但信息化时代计算机芯片每18个月更新一次的“摩尔定律”,导致系统更新速度持续加快,平台改装升级日益频繁,这是造成交付日期拖延、经费成本上涨、系统性能降低等“拖涨降”问题的主要根源。三是采办队伍素质偏低。美军采办人员教育机会匮乏、学历门槛偏低,再加上业务对象主要是政府机构和军工巨企,工作环境封闭、办事程序繁琐,能力素质和工作效率普遍低下。

为解决上述问题,美军新一轮战略管理体制改革的重点,是设立采办与保障副部长职位,推进采办体制改革。一是下放采办权限。赋予军种更大权力,使其可充分参与采办流程,同时压缩管理层级,减少冗余程序,使采办与保障副部长主要负责重大联合采办项目监督、政策制定、供应链管理、跨军种数据分析评估和业务指导等宏观事务,以有效提升采办效率和成本效益。二是调整采办模式。采取系统平台与负载分开研发、平行采办的“模块化”模式,一方面效仿平板电脑的设计理念,以提升平台可靠性、兼容性、稳定性为目标,以电力充足、容量充裕、统一接口为基本标准,重点研发“母舰型”通用平台,为未来现代化升级预留充分空间,另一方面则遵循“即插即用”理念,通过不断更换作战模块负载来灵活切换功能用途,使最新技术研发成果可无缝融入作战平台,以顺应信息化时代技术更新“指数化”的发展趋势。三是加强采办队伍建设。通过组建“国防数据服务处”,扩大“国防部长企业伙伴计划”、试行“企业家入驻计划”、构建“国家安全创新基地”等举措,加大国防部采办人员与地

方企业之间的人事互动,使其人力资本能够通过这种“旋转门”式的弹性交流机制实现增值效应,同时把社会最新技术创新成果和前沿管理理念及时融入国防部采办实践。

专设首席管理官 加大“第四极”统管力度

美国国防部采取企业化管理模式,按照权责属性将国防部长、常务副部长等高级文官分别称为首席执行官和首席运营官,并依照职能分类将三大军种部以外部门,特别是规模庞大的国防部各业务局统称为“第四极”,由常务副部长兼任首席管理官统一监管。

然而,由于个人精力有限,常务副部长兼任首席管理官的组织模式,导致“第四极”长期各自为政、缺乏统一监管、管理模式落后,最终造成机构臃肿、重复建设、经费浪费,成为国防改革和军队建设的重大阻碍。

美国国防部此次战略管理体制改革的的主要目的,就是通过设立首席管理官职位(副部长),统管国防部业务模式转型,重点扭转“第四极”群龙无首、重复建设、效率低下的混乱局面。一是转变管理模式。引进地方企业“跨部门、跨领域、跨职能”的先进管理模式,加强跨机构协作,重点依托6名负责人推进人力资源、后勤与供应链、IT业务系统、不动产、社会服务、医疗保障六大领域管理模式转型,以提升部门工作效率和人力成本效益。二是构建绩效文化。以构建问责机制、加强成本控制、裁减冗余人员为目标,由绩效管理改革负责人牵头,建立严格的部门绩效标准,同时依托数据化管理手段,对国防部所有财务活动进行全面审计,以提升财务管理流程的透明度和精准度,裁减冗余重叠机构和系统设施,最终把节余资源投入部队战备和技术创新等关键领域。

(作者单位:军事科学院军队政治工作创新发展研究中心)

麦克纳马拉 PPBS 改革

■付征南

战略管理体制的核心是合理配置军事资源,关键在于以提高资源使用效率为目标,形成以战略需求牵引资源分配,集立项、预算、执行于一体的现代国防管理体系。在这方面,美军1962年推行的PPBS改革影响最为深远,也成为工业化时代战略管理体制改革的典范。

在此之前,美军长期实行“军种主导、分散决策”的“基数预算”制度,主要以军种为单位采用切块的办法来分配预算,即国防部每年将军费按一定比例分摊给三军,具体的预算规划与研制项目由三军自行审定。因此各军种的预算自主权极大,相互之间常常为争夺有限的预算项目而产生严重内耗,特别是海军、空军1949年引发的“海军上将造反”事件,造成恶劣影响。

在此背景下,麦克纳马拉就任国防部长后,充分借鉴工业化时代管理学之父弗里德里克·泰勒的科学管理理论,并结合自己在福特公司的管理实践,开始全面推行PPBS改革,构建了一个由“规划”(Planning)、“立项”(Programming)、“预算”(Budgeting)三大阶段组成的“标准化”“专业化”“流程化”管理模式,将长远规划制定、具体项目计划和军费预算编制三部分工作融为一体,通过费效比较分析,对各环节的决策方案进行通盘考量和论证,使美国军事战略之间建立了有机联系,从而在制度设计上充分体现了“效率效益”和“可预测”原则,确保了国防建设资源投入的科学性和连续性。

一是以规划计划确定资源的投向

一是以规划计划确定资源的投向,核心是以军事战略需求来确立兵力规划构想,重点明确“打几场仗”“在哪打”“与谁打”等基本目标,例如麦克纳马拉的“灵活反应战略”就率先提出了“两场半战争”的兵力规划构想,从而牵引整个国防建设。其主要路径是:总统每4年向国会提交一份《国家安全战略报告》;国防部长据此每4年向国会提交《国防战略报告》;参联会主席根据以上报告,每2年向国会提交一份《军事战略报告》;联合参谋部按照军事战略规划与研制项目由三军自行审定。因此各军种的预算自主权极大,相互之间常常为争夺有限的预算项目而产生严重内耗,特别是海军、空军1949年引发的“海军上将造反”事件,造成恶劣影响。

二是以项目一预算对资源使用进行精确调控,将宏观的资源需求落实为具体的建设项目。主要做法是将军事战略目标拆分为若干作战计划,再形成相应的若干支撑项目,最后以成本核算的方式确定资源投入最少、战略效果最佳的预算方案,从而推动过去“军种分立、切块分配”的粗放型管理模式向“三军一体、按类分配”的集约型管理模式转变。具体运行流程是:先由各军种根据《联合项目指南》提出的项目需求,提交本军种的《项目目标备忘录》和《上报概算》,再由国防部对其进行审核平衡,生成《项目决策备忘录》和《项目预算决定》,最终确定各军种的项目和预算方案。

拉姆斯菲尔德 PPBE 改革

■付征南

对战争形态和时代条件的判断和认识,是战略管理体制改革的逻辑起点。“9·11”事件后,前美国国防部长拉姆斯菲尔德废除PPBS转而推行PPBE(规划、立项、预算和执行),就极具代表意义。

就本质而言,PPBS是一种典型的“基于威胁”的战略管理模式,带有鲜明的工业化时代烙印,是美军冷战时期聚焦苏联单一远程威胁、立足工业时代技术更新周期漫长的特点,而专门设计的一套管理体制,权限过于集中、标准死板僵化、流程繁冗复杂,国防建设“建”“用”严重脱节。

“9·11”事件后,美军军事任务重心由冷战时期应对苏联的单一威胁转向应对新兴大国挑战和恐怖主义等混合威胁,战略威胁的复合多元、战略环境的复杂多变,要求美军必须进一步下放权力,特别要在规划、立项、预算中重点突出“基于能力”的新理念,以执行评估审查对战略目标、资源调配进行动态反馈、纠偏止损,进而充分调动下级部门的积极性和主动性。

为此,拉姆斯菲尔德上任后,有效吸纳彼得·德鲁克和汤姆·彼得斯等现代管理学家“下放权力”的理念,并融合其在西尔医药公司担任总裁期间的管理经验,于2003年开始以“基于能力”的发展理念为牵引,全面推行PPBE制度改革。

一是形成了由《国家安全战略报告》《军事战略报告》《战略规划指南》《联合规划文件》和《联合项目指南》5份前后呼应、环环相扣的战略文件构成的战略规划机制,更加注重规

划、立项与军事能力需求的有机结合。其本质是以未来战争形态为牵引来确定核心能力需求,再依托各种能力组合的“模块化”方式灵活应对战略环境的复杂多变。

二是简化了立项与预算编制工作流程,提高了军费配置效率,将立项和预算阶段工作压缩在一起同时进行,各军种同时提交《计划目标备忘录》和《上报概算》,国防部有关部门对《计划目标备忘录》和《上报概算》的评审也大致同时进行。预算阶段的成果《计划决策备忘录》,最后要根据计划阶段的成果《计划决策备忘录》进行调整,进而缩短了计划和预算编制周期,大大提高了军费配置效率。

三是压缩了预算编制周期,促进了预算决策的灵活性与时效性,实行“两年一滚动”的编制制度,仅在预算年(偶数年)才制定新的计划和预算,而在非预算年不需要重新制定计划和预算,进而为国防部对每年预算的执行情况进行评审提供了更加充裕的时间。

四是增加了执行反馈环节,加强了军种和联合作战司令部等下级单位对规划和立项阶段成果执行情况的评估和审查,由主计长和计划分析与鉴定局局长负责向国防部高层领导汇报前一财年的资金使用效益,通过绩效度量分析立项和预算执行的情况,评估产出效益,最终确定资源是否得到合理配置,对战略规划、立项和预算进行及时调整完善,进而为美军战略管理体制增加了自动纠错和自我完善的动态机制。



“卡萨布兰卡有那么多颗破碎的心……”提到影片《卡萨布兰卡》,人们定会想起这一哀伤的轻吟。其实,1943年的卡萨布兰卡不仅有一颗颗乱世浮萍般凄美的心在破碎,还有许多充满梦想、勇气、荣誉甚至傲慢的心在碰撞。

这年1月,英美首脑和盟军成员国的参谋部高官数百人,汇聚于离战场上千公里之外的卡萨布兰卡,磋商盟军对大西洋、太平洋两大战场作战资源分布,以及下一个战场将在哪里开辟。

会议代号为“信条”,此“信条”决定着战争进程。面对如此重要的会议,英美极高度重视,“轴心国”也给予高度关注。从电影《卡萨布兰卡》的另一个译名《北非谍影》,足见当时的紧张气氛。时任摩洛哥总督巴顿将军作为东道主,更是将他那不怕得罪人的德行发挥到了极致;身有残疾的罗斯福用5天时间,换乘了10种以上的海陆空交通工具才抵达;丘吉尔则是化了妆,背上降落伞乘坐轰炸机而来……

当然,与接下来的议题相比,这些只能算是小插曲。和以往的会议一样,几乎所有协议

都是在争吵中达成。18日晚,在就达成的协议召开记者会时,罗斯福突然提出一个新论点,而且是一连3次——德国、日本、意大利必须无条件投降。他解释说,无条件就是作战能力和奴役他人的世界观必须被彻底摧毁。

此前的人类战争史上,一切投降都用一定的条件,给失败者留一点脸面,而这个看似没有具体内容的口号,却构成了史无前例的无限战争动员令,意味着战争行动将不受敌对任何因素的限制。3天后,美军参谋部便下达了轰炸命令:“摧毁德国的军事、工业设施,经济机关,打击德国民众士气,直到他们放弃

抵抗”;而美国海军作战部长的命令更是直截了当——把恭恭敬敬的法律小册子扔进太平洋,可以击沉水面上所有悬挂轴心国国旗的物体。

当然,此举还有深意,就是堵死所有盟国私下与敌国谈条件媾和的危险。这些都是后话,咱们还是回到会场。当时罗斯福一言既出,声震四座,可现场只闻一片键盘声,记者们根本腾不出手来鼓掌。3个小时内,审查官就在会议桌旁审阅了10万字的相关新闻稿。在这个被称为“无条件投降”会上,罗斯福自然成为焦点人物。而另一位巨头丘吉尔则显得尴尬也不失大

国风范地表示:“总统所言,我深表认同。”

“鹅鸭言犹在,琵琶事已非”。一直憋到战后,丘吉尔才酸溜溜地说,罗斯福此举“草率而狡诈”。因为直到那时,英国人还承担着欧洲反法西斯战场上最大的牺牲和最重的责任。但如此一个大手笔的世界战略,美国人竟然瞒着自己在白宫里策划了半年,然后不打招呼地独家买断,岂不大大地欺负了盟国。事实上,美国人不仅抢走了风头,还把卡萨布兰卡作为一个历史转折点——西方盟主从此易位,罗斯福和丘吉尔的代号也改为“A+”与“B+”。

卡萨布兰卡的战与降

■郑蜀炎

其实,罗斯福这样做还流露出他对英国人“商业文化”的反感——16世纪以来英国人打了15次仗,都是以“政治必要”为名来追求商业利益——土地割让、钱财赔付、通商优惠皆可成为停止战争的交换条件。最让人扼腕叹息的是,一战后签署的《凡尔赛和约》,其苛刻的割地赔款和军备限制,在赚得金钱的同时播下了仇恨的种子,诱发出纳粹这个毒瘤。

让敌人无条件投降的条件是,你自己必须准备好付出无条件的牺牲。会议当天,时任盟军总司令艾森豪威尔从波斯人的著名诗集《鲁拜集》中抄录一首:“旧日山同醉客,只今寥寥已无多。几杯欲罢魂犹醉,一生涯酒里过。”(郭沫若译)该诗抄在美军第一装甲师第三营全营覆没于北非的电报上。这是美军与德军的第一次交战。

时任美国副总统华莱士评价说,两巨头是同舟共济的好手,不同的是罗斯福始终盯着一个方向,丘吉尔则总四下乱看。的确,罗斯福把丘吉尔称为“19世纪的殖民者”不无道理,因为他老把作战的重点放在曾经属于英国的殖民地,战争胜负未卜就开始盘算战后秩序与格局;而罗斯福却始终把“先取德国”作为不变的战略原则,即便是珍珠港惨剧发生后也坚定地认为,纳粹德国才是心头大患。他在和美国高级参谋们讨论作战方案时,常常提及西方军人的一句口头语:“没和德国人打过仗,不算真正的会打仗。”