

美军高官违纪监察如何运行,高官违纪情况呈现怎样的分布,美军监察体制未来如何改革——

美国有个“国防部内部FBI”

■付征南

近年来,美军高官违纪案件呈高发之势,这让美国国防部一个极为特殊的部门——总监察长办公室日益成为人们关注的焦点。今年2月7日,美众议院武装部队委员会军队人事分委会召开了一次以“高官违纪:预防与问责”为主题的听证会,参会人员包括国防部代理总监察长格伦·法恩以及各军种常务副参谋长和总监察长等多名高官。法恩汇报了过去5年美军高官违纪数量、涉案类别和重大案情等情况,并提出了当前监察体制存在的问题以及未来改革措施,相关举措值得关注。

专设总监察长办公室

地位相当于“国防部内部FBI”

美国国防部总监察长办公室正式组建于1982年,总部位于弗吉尼亚州亚历山大市,人数约为1600人,地位相当于“国防部内部FBI”,主要职责是以廉洁、问责和效率为核心价值,对国防部所有项目和活动进行监督、审计、评估和调查。其具体任务包括:一是针对国防部相关项目和行动,实施管理、监督、审计、评估和调查;二是促进政府效率和效果方面,提供指导、协调和政策建议,以预防和侦办国防部项目和活动存在的欺诈舞弊与滥用职权情况;三是帮助国防部长和国会全面及时了解项目和活动执行过程中存在的问题,以及整治行动的必要性;四是实施独立、客观的审计、调查等行动,以预防、侦办、纠正国防部项目和行动中的问题,发现提升效率和效果的机遇,从而促进国家安全。

美国法律规定国防部总监察长人选由总统提名、参议院审批,总统只有在通过国会相关原因的情况下,才能解除总监察长的职务。国防部总监察长办公室就连办公地点都与五角大楼保持一定距离,目的就是最大限度地防止官僚利益渗透,以保持监察部门的独立性和客观性。

从权限设置上看,作为国防部在审计和监察方面的首席顾问,总监察长的地位

最为特殊,不仅拥有启动实施审计、调查以及针对国防部所有项目和活动领域进行特别评估等一系列独立权限,而且必要时也有权选拔、任命和使用相关军官和文职人员,并可调阅国防部所有与项目和活动相关的档案报告、审计结果、评估文件等材料,其调查结果不仅是监察军内事务的关键依据,也关涉部队的军纪风气、军心士气和战备水平等方面,而且还是组织改革、人事任免、装备采办、武器研发等重大事项的必经关口,可以左右国防与军队建设的发展方向,是美军“文官治军”制度的关键环节,因此这个职位又被外界戏称为“五角大楼的看门狗”(Watchdog at the Pentagon)。

例如,国防部总监察长办公室2015年11月发布的一份机密报告,就曾对网络司令部网络任务部队是否具备充足的设施、设备和能力有效执行任务进行过评估,认为网络司令部缺乏必要的权威部门管理人员、培训标准,难以确保网络任务部队具备充足的作战能力,其结果对网络司令部2017年的最终升格产生了重大影响。

此外,鉴于美国的“旋转门”制度,许多现役和退役将领相继进入特朗普政府乃至白宫要害部门任职,因此国防部总监察长甚至成为可能决定美国国内政局走向的关键人物。例如,2017年4月,美国国防部总监察长办公室曾对特朗普的首任总统国家安全顾问——退役陆军中将迈克尔·弗林是否卷入“通俄门”事件、是否违反美国宪法薪酬条款以及军规展开调查。

高官违纪呈多发之势

2013-2017财年查处各类案件590起

高官犯罪调查与行政调查是美军监察体制的两大核心职能,其权限划分大体分为两级:国防部总监察长办公室重点负责现役、退役和拟任中将、上将以及相应级别文职高官;军种监察部门则主要负责现役、退役和拟任准将、少将以及相应级别文职高官。

及相应级别文职高官。

鉴于高官违纪行为具有极强的敏感性和关注度,为加大监察工作的覆盖力度和惩戒效应,美国国防部总监察长办公室专门设立了举报热线,对高官违纪奉行“零容忍”态度,使国防部所有人员可实时进行监督检举,同时及时向公众公开结案报告,从而提升权力运行的透明度和公信力。根据法恩的听证报告,美国国防部总监察长办公室查办案件数量逐年递增,牵连甚广,已呈现出频发、多发、并发的新趋势,举报投诉量由2008财年的395起增加到了2017财年的803起,2013-2017财年查处的高官违纪、欺诈、浪费或滥用职权等各类案件590起,涉及上将1人、中将24人、少将136人、准将142人、上校59人、文职高官228人。

涉案类别主要包括六大类:一是个人违纪和违反道德案件277起,包括性侵犯、不正当性关系、不尊重下属、滥用职权、收受贿赂以及滥用下属时间(如要求下属办私事)等,其中最严重的就是前空军机动司令部司令、退役上将亚瑟·利希特被撤职案;二是滥用政府资源案件66起,包括违规使用公车、装备、供给、设施等;四是差旅违规案件56起,包括假借公差办理私事、家属配偶不正当乘坐军用飞机、住宿不合理超标等;五是其他违法违规案件58起,包括贪污公款、非法采办以及非法转移敏感技术、网络犯罪、违反保密规定等,其中影响最为恶劣的就是“胖子伦纳德”海军高官窝案。

违纪监察效率低下

将向数据化标准化方向改革

美国国防部总监察长办公室面临

一系列极为棘手的挑战,特别是某些大案要案流程冗冗,消耗巨大,效率低下,再加上国防部与军种监察部门并未建立统一的标准化管理系统,导致其无法及时处理好其他各类投诉,也难以提升有限资源的使用效率,从而对部队的军心士气和正常工作造成了负面影响。例如,中央司令部谎报“伊斯兰国”军情案就耗费17个月时间,涉及100多万份电子文档,传唤100多名证人,最终形成一份542页的秘密报告。在此背景下,如何有效解决立案调查的及时性、完整性、精确性之间的矛盾,已成为美军监察体制改革的主要目标。

为解决这些问题,法恩提出了九大改革措施:一是加强高官违纪预防教育,“让他们了解自己的调查流程,知道什么事情不能做,什么会给他们惹麻烦”;二是强化所有人员监督举报方面的权利和责任意识,同时招募全职的举报监察人员,以保护举报人安全,“如果没有举报人和目击者的合作,我们就无法侦办和震慑高官违法违纪、铺张浪费、欺诈骗弊和滥用职权行为”;三是组建专业的案件调查力量,提高性侵犯等敏感案件调查的专业化水平,特别是防止性侵犯举报人遭到打击报复;四是依托“国防部案件活动跟踪系统”等信息数据手段,建立通用化、标准化的案件管理数据库,实现国防部总监察长办公室与军种监察部门系统的无缝对接和数据共享,以加快办案速度,精简审查流程,提升工作效率;五是健全完善监察问责机制,重点对军种监察部门实施“质量评估审查”,以提升监察工作公信力;六是向社会公开办案报告,提升监察工作透明度;七是为嫌疑人提供指正辩护机会,确保立案调查的精准度和公正性;八是调整国防部监察部门的资源配置,增加危机调查和保护举报人领域的力量投入,以提升立案调查的及时性;九是制定“纠纷解决计划”,对不构成立案调查条件的投诉及时进行自愿调解,以节省监察资源。

(作者单位:军事科学院军队政治工作创新发展研究中心)

「潜规则」: 美军高官违纪问题探源

■付征南

美军以1980年《国防军官人事管理法》为基准,逐步形成了以“非升即退”(Up or Out)机制为核心,以基层单位考评鉴定、晋升委员会集中遴选、军种人事部门统一调配为主要流程的“集中选拔制度”,实现了军官考评鉴定权、军衔晋升权、岗位调配权的适度分离与相互依存。然而,这套制度在长期运行过程中滋生了一系列“潜规则”,成为近年来造成美军高官违纪问题日益严重的真正根源。

——升迁去留谁决定。美军军官晋升主要分为“区下”(Below-the-Zone,提前晋升)、“区内”(In-the-Zone,正常晋升)和“区上”(Above-the-Zone,不适合晋升)三种结果。其中,基层指挥官对下级工作表现的主观印象和任职鉴定的裁量尺度,往往会决定其军衔晋升和职务调配的结果,因此是决定军官前途命运的关键环节。然而,基层指挥官在下级军官任职鉴定方面主观裁量空间过大,并不是以客观量化的形式精准反映军官能力、贡献和潜力等隐性指标,再加上任务分派权由其实际掌握,因此可以暗中操控下级军官的升迁去留。这在一定程度上使上下级之间形成了人身依附的“裙带链”,是造成性侵犯层出不穷、恶性案件屡禁不止的真正源头。最典型的案例莫过于2016年曝光的“特蕾莎·詹姆斯性侵案”。西弗吉尼亚州陆军国民警卫队女中校特蕾莎·詹姆斯因举报上级军官性侵犯遭到查尔斯·法伊特准将的报复,法伊特对其做出不利的任职鉴定,最终导致她在中校军衔被迫退役。詹姆斯的案例并非个案。美国人权观察组织的一份报告显示,美军62%的性侵犯受害举报者,都曾遭到上级不同程度的打击报复,晋升方面的威胁尤为突出。这也是美军新一轮人事制度改革之所以引入数据化晋升考评机制的重要原因。

——晋升排名欠公正。按照美军的集中选拔制度,少校以上军官实行“选择性晋升”,拟升军官由军种人事部门随机抽组的晋升委员会重点依据军官任职鉴定表中评议,各军种按相应比例进行末位淘汰,两次晋升失败则必须强制退役。然而,军官晋升排名次序主要由年龄、军龄和军龄构成的岗位数码(Lineal Numbers)决定,普遍存在“重资历、轻能力”等论资排辈现象,导致大批年轻优秀军官因无法得到及时晋升而被迫离开部队。劣币驱逐良币的“逆淘汰”问题也是美军当前人才流失的主要原因。此外,在上校晋升准将等淘汰率极高的关口,拟升军官与委员会委员之间难免存在任职交集,因此难以完全摆脱先前印象、人际关系和个人偏好等主观因素的限制,真正做到客观公正。“刺头将军”麦克马斯特2006和2007年两次晋升失败,就是最好的例证。正如《纽约时报》当年评论所言,“陆军淘汰麦克马斯特这样的军官,就等于向全军释放了一个强烈的信号:如果你想获得晋升,尊敬上级要比树立样板、挽救陆军走出败局更重要”。

——选任分离难落实。美军实行军官选任分离制度,任职岗位由军种人事部门统一调配,不同的军衔岗位会对军官未来晋升产生不同影响。例如,如果军官能够获得陆军营长、空军中队长等关键岗位任职机会,那么晋升上校乃至准将时,就处于极为有利的位置。岗位调配结果除了依靠个人能力之外,还与另外一套不成文的制度息息相关——“导师制度”(Mentoring System)。在此制度下,有名望、有经验的高级军官会担任“导师”,将那些有希望、有潜力的优秀年轻军官招为“门生”重点培养,为其提供建议、指导和帮助,特别是为其争取有利的任职岗位,从而便于其脱颖而出、快速成长。然而,这套制度无形之中却在“弟子”与“导师”之间形成了一荣俱荣、一损俱损的“利益共生关系”,特别是在岗位调配方面滋生了暗箱操作、“论资排辈”现象,导致军队核心岗位长期为某一利益集团所垄断。例如,美空军一份调查报告显示,空军参谋长人选自1982年以来长期为战斗机飞行员“垄断”,导致

67%的上将和63%的一级司令部司令职位都由其把持,因此“他们构成一个上层精英群体,即使不是彻底控制,至少也影响空军体制的方方面面”。美国海军则把“导师”戏称为“海老爹”(Sea Daddy)。这种盘根错节的“师生关系”,正是“胖子伦纳德”海军高官窝案滋生蔓延背后的隐形利益链。正如一名美国海军军官所言,“海军所有人都知道这套制度如何运行,但没有人会把它写下来,你靠它活着,你看它运转,你发现你的上级军官也都如此”。似乎“关系有多硬,仕途才能走多远”。

“刺头将军”晋升难——

■李健

愧难当而提前退休,而这也进一步提升了麦克马斯特的军中威望。

2004年,麦克马斯特升任第3装甲骑兵团团长,奉命前往伊拉克塔拉尔阿法城执行任务。在此期间,他对驻伊美军高层过于偏重技术因素而忽略政治和文化影响的策略提出了尖锐批评,转而以“清除、坚守、重建”为目标,增加城内兵力部署,压缩暴恐组织空间。他的“治伊新策”引起了美军高层特别是时任驻伊美军最高指挥官彼得·雷乌斯的高度关注,被写入《陆军反暴乱手册》,成为“混合战争”理论的实践样板。

尽管麦克马斯特思维过人、战功卓著,但也因屡抗命、抨击上级而赢得了一个响亮的绰号——“刺头将军”。塔尔阿法行动之后,麦克马斯特的授勋仪式上上演了极为有趣的一幕:驻伊美军司令乔治·凯拉、参联会以及引发越战的谎言》在美军上下引起强烈反响。时任空军参谋长罗德·佛格曼读了这一著作后,由于羞

越级考虑问题,而是要管住自己的大嘴,多听听“少辩将”。

麦克马斯特两次晋升失败的消息在美国国内引起轩然大波。铺天盖地的新闻报道,最终迫使陆军部长皮特·格伦2007年11月不得不把彼得·雷乌斯调回国内,组建一个特别晋升委员会,从1000多名上校中提拔重用一批“有培养前途”的优秀军官。最后,彼得·雷乌斯排众议,将麦克马斯特由同批晋升名单的最后一名提升到了第二名。在彼得·雷乌斯的大力提携下,麦克马斯特此后的仕途之路可谓一帆风顺。2017年2月,麦克马斯特作为最大“黑马”,接替迈克尔·弗林出任总统国家安全顾问。

然而,麦克马斯特直言不讳、个性突出,尤其是敢于坚持己见、顶撞上级的作风,让其难以与上级和睦相处,无法得到总统的深度信任,因此麦克马斯特的离职似乎并不令人惊奇。

(作者单位:陆军指挥学院)



“胖子伦纳德”窝腐案——

美第七舰队几乎都被“拉下水”

■付征南

2013年11月,美国媒体披露,总部位于新加坡的格伦亚洲海洋防务有限公司首席执行官伦纳德·弗朗西斯,十几年来通过提供现金、妓女、贵重礼品和豪华旅游等非法手段贿赂美国海军官员,骗取商业合同、诈取高额利润,一手操控了美国海军特别是第七舰队在太平洋地区的船只补给与码头服务。

这起美军史上规模最大、被媒体称为“胖子伦纳德”的“塌方式”窝腐案,涉案金额高达数千万美元,牵扯前太平洋司令部司令洛克利尔等多名海军高官,令美国朝野上下一片哗然,也让一向鼓吹民主宪政、标榜依法治军的美军颜面扫地。

据美国《防务新闻》和《海军时报》报道,截至2017年底,已有超过440名美海军现役和退役官兵因此案接受调查。其中包括60多名海军高级将领。这其中,有超过190人仍在接受调

查。而已调查完毕的230余人中,只有10名美海军军官被认定丝毫未涉及该案。洛克利尔也因接受调查错过任命时机而无缘晋升参联会主席。

美国国防部代理总监察长格伦·法恩指出,“这是国防部历史上规模最大、最为复杂的贪污案,导致整个第七舰队出现了令人震惊、广为蔓延的道德沦丧,我们将继续与司法部合作,共同处理这一案件”。

案件调查还在继续,未来可能会有更多海军高官落马。这对美国海军特别是第七舰队的部队战备和军心士气造成了毁灭性的打击,因为所有涉案军官调查期间军衔职务冻结,既不得晋升,也不能退休。这一案件不仅破坏了海军军官的升迁秩序,导致数十名军官无法正常晋升,而且造成海军一直垄断太平洋司令部司令的惯例,如今也出现了极大的变数,这也是“撞船”等恶性事故频发的一大动因。《海军时报》评论称,

这起惊天大案的后续效应还在持续发酵,最严重的后果是引发了一场“信任危机”,“我发现国防部总监察长办公室的‘挫败感’,令许多高级将领人人自危,‘丧失了许多竞争高级联合岗位的机会’”。

美国海军内部对国防部总监察长办公室“政治化”“扩大化”的办案态度颇有微词。退役海军上将、前特种作战司令部司令威廉·麦克雷文在媒体撰文称,“我发现国防部总监察长办公室时常同时扮演法官和陪审团的角色,既不对任何人负责,也不听军种的建议,白白毁掉军官的职业前程”。这一挑战“文官治军”制度的言论,在美军内部引起了轩然大波,甚至被媒体称为“第二次海军上将造反事件”,其影响堪比1949年海、空两军之间最严重的那场军种内斗。这场危机还将如何发酵?又会对美军产生什么后续影响?这些问题值得持续关注。

麦克马斯特被警告“管住大嘴”

今年3月22日,特朗普在推特上宣布约翰·博尔顿接替麦克马斯特,从4月9日起出任总统国家安全顾问。这个消息让战功卓著、个性张扬的“刺头将军”赫伯特·麦克马斯特成为各方关注焦点,而他连续两次晋升失败、险些退出退役的传奇,更是成为研究美军人事体制问题的经典案例。

麦克马斯特现年56岁,1984年毕业于西点军校。海湾战争期间,时任第2装甲骑兵团“飞鹰连”连长的麦克马斯特,在各种不利条件下,依托9辆坦克的有限兵力,以零伤亡的代价,创造了击毁伊军80余辆坦克的“战争神话”。1994年,32岁的麦克马斯特被破格选入西点军校担任军事历史学教授,并赴北卡罗来纳大学攻读历史硕士和博士学位。他的博士论文《玩忽职守:林肯·约翰逊、罗伯特·麦克纳马拉、参联会以及引发越战的谎言》在美军上下引起强烈反响。时任空军参谋长罗德·佛格曼读了这一著作后,由于羞