



中航传媒
CHINA AVIATION MEDIA

美国陆军组织管理体制

丛书

美国陆军组织管理体制 资源、采办与后勤

李健 付建明 编



航空工业出版社

美国陆军组织
管理体制

丛书



美国陆军组织 管理体制： 资源、采办与后勤

李 健 付建明 编

航空工业出版社
北 京

内 容 提 要

本书为美国陆军组织管理体制丛书中的一册,全面介绍了美国陆军的资源管理系统、装备研究、发展与采办管理系统、陆军后勤系统以及陆军医疗卫生服务支持系统等,重点阐述了各个系统的任务、组织、职能及其参谋机构之间的关系。通过本书,读者不仅能全面了解美国陆军的资源、采办与后勤系统,更能深入了解美国陆军的组织职能和运行机制。

本书可供相关领域从业人员研究使用,也可供广大读者阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

美国陆军组织管理体制. 资源、采办与后勤 / 李健, 付建明编. — 北京: 航空工业出版社, 2016.1
ISBN 978-7-5165-0928-9

I. ①美… II. ①李… ②付… III. ①陆军—军事管理—管理体制—研究—美国 IV. ①E712.51

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第271351号

美国陆军组织管理体制:资源、采办与后勤
Meiguo Lujun Zuzhi Guanli Tizhi: Ziyuan、Caiban yu Huoqin

航空工业出版社出版发行

(北京市朝阳区北苑2号院 100012)

发行部电话:010-84936597 010-84936343

三河市华骏印务包装有限公司印刷

全国各地新华书店经售

2016年1月第1版

2016年1月第1次印刷

开本:710×1000 1/16

印张:21.5

字数:320千字

印数:1—2000

定价:128.00元

(凡购买本社图书,如有印装质量问题,可与发行部联系调换)

前言

一、满足国会的意图

（一）改变陆军处理变革的方式

“陆军必须不断适应持续变化的情况以及我们的安全所面临的不断演变的威胁。这种适应的一个重要部分是培养新的想法，以便应对未来的挑战。”

马丁·邓普西（Martin Dempsey）将军

时任美国陆军训练与条令司令部司令

满足国会的意图和《美国法典》第10卷第3062节的要求是一项艰难的任务。陆军是一个动态的组织，必须与时俱进，以便适应国家安全面临的不断变化的威胁和挑战，同时还要适应新指派的任务，以便充分履行国家安全、防务和军事战略中所规定的范围内的职责。陆军必须能够通过主要作战行动以及维稳与重建行动应对全频谱冲突，完成包括国内救灾与本土安全在内的各种任务。这就要求在陆军“条令、组织、训练、装备、领导与教育、人员以及设施”这些领域内实现不断的适应和发展。

当今，美国所处的时代冲突不断，与一些敌人发生了持续的对抗，这些敌人愿意使用任何和所有可行的手段来实现其政治与意识形态方面的目的。在这一个新的时代，美国正在进行的战争与美国历史上的任何战争都不相同，在这些战争中，在人民当中开展作战的军队将决定战争结果。美国陆军拥有在陆地上达成决定性效果的非凡能力，目前正处于这场斗争的最前沿，不仅是伊拉克和阿富汗，还包括全世界。除了满足持续冲突的需求，陆军还正在经历着自第二次世界大战（二战）以来最大、最复杂的转型活动。美国陆军正在不断转变成一支模块化部队，能够在

世界任何地方进行部署、作战并赢得战争。同时，美国陆军正在持续发展有助于其在现在和未来的冲突中获得胜利的突破性技术与能力。

改变根植于既有官僚作风之中的、相当成熟的、形成文化的大型组织是非常困难的。运行中复杂的组织系统和根植于这些系统中的各种程序往往能够抗拒变革，或者导致变革变得更具渐进性。本丛书中所概述的陆军系统和程序也不能例外。陆军在整合灵活而又具有适应性的程序以便减少不必要的官僚作风，激发创造力，并融合技术、认知与组织方面的创新时，面临着内部的挑战，需要确保这些程序既灵活又具有适应性，以便促进而非阻止变革。作者在本丛书中阐述这些系统，并非意在提倡继续使用这些系统，也非意在间接地抗拒对其进行修订或全面改革。实际上，作者意在将本丛书作为参考，以此教育陆军的领导者，让他们能够在这些组织、系统和程序的运行机制方面作出明智的决策，以便形成一个知识基础。而这些知识能够使领导们确定这些系统和程序可以如何加以运用或改变，以便更好地服务美国的军队和国家。本丛书应该提供一个理解的基础，该基础可以推动陆军的运行机制持续作出改变并最终实现转型。

（二）陆军管理

作为一个组织，陆军在定义明确的系统和程序的框架内履行非常多的职能，以便促成相关变革，进而完成全部种类的任务。在管理变革的时候，在诸多复杂的职能当中，陆军必须处理的一些职能包括：招募并登记军事与文职人力；提供个人及单位训练与教育；编制作战条令与要求；设计并组织单位与机构；装备并维持已投入使用的单位；动员并解散后备役组成部队单位；驻扎并支持单位以及部署与重新部署部队。

陆军制度化的系统和程序正好可以处理上述以及许多其他职能。陆军实现转型、充分履行法定义务以及有效完成指派给其下属各机构和组织的复杂任务的能力，取决于上述系统中的任何一个系统的职能履行情况的好坏，以及各个程序职能的整合情况的好坏。

换句话说，新的条令、组织与装备要想以训练良好、准备就绪的状



态整合进陆军以及后续的部队维持工作之中，就需要对许多陆军系统和程序进行协调。众多的领导和管理部门都必须实现上述协调，才能够履行各种职能，而这些职能对陆军非常重要，不仅能使陆军充分地履行其当前的职责，也能为充满重大挑战的未来做好准备。

关于陆军必须作出变革以适应不断变化的威胁和任务的原因、变革的方式，以及实现变革的复杂性，有一个最合适且一直在持续的实例，这就是陆军正在开展的转型工作。尽管过去陆军一直在进行着变革，但是特别活跃的变革却是始于 1999 年且至今仍在持续的转型工作。这些转型工作包括：全面部署“斯崔克”旅；在全陆军范围内推行模块化旅改组；实施陆军现代化计划；整合来自于采办计划的技术进步；以及将后备役组成部队转变为作战后备部队。该转型工作还包括一系列的其他活动：在企业管理框架内转变业务实践；整合各种技术；快速采办装备；以及加强部队防护并提高战备水平。

二、陆军关注的焦点

（一）研究背景

考虑到上文所简述的战略环境，美国陆军面临着巨大的挑战。来自陆军部长与陆军参谋长的 2011 年陆军国防态势报告对这些挑战进行了清晰而明确的表述。美国在将近十年中都处于战争状态，对于全志愿军的美军来说，这是开展连续作战最长的一段时期。在此期间，美国的陆军（包括现役、国民警卫队、后备队以及文职人员）经历了各种挑战。美国成功地结束了伊拉克的作战行动，同时经历了美国历史上较大的一次撤军。美国将军补充到阿富汗，以便为打击适应能力很强的敌人的战略提供支持。美国还几乎完成了作战部队的转型工作，现在正在处理陆军的生成部队这一问题。另外，陆军为巴基斯坦和海地的自然灾害受灾人群提供了重要的人道主义援助，还在边境筛查以及墨西哥湾油污清理的工作中为国土防御与民政当局提供了支持。

在将近十年的持续战斗中，部署了超过 110 万名军人参加作战，不仅给军人本身带来了影响，也影响到了他们的家属。另外，3 万名文职人员也进行了部署，身处险境。超过 4000 名军人牺牲了自己的生命，留下了 2.5 万多位遗属。2.8 万多名人员受伤，其中有 7500 名需要进行长期护理。尽管陆军作出了重大的牺牲，但依然很强大，因为美国陆军人员勇敢、坚强且信守承诺，也因为军人之间存在着那份信任。

陆军面临的难题是如何提供具备合适能力的合适部队来应对各种挑战。陆军负责招募、组织、训练并装备军人，而这些军人则作为联合、跨机构、政府间以及多国部队中的成员以一体化的方式作战。陆军也提供后勤、通信、运输和其他支持，以便使美国的联合和跨机构伙伴能够完成任务，同时还在发生国家紧急事件时为民政当局提供支援。为了应对上述战略环境以及上述战略文件中描述的国家安全、防务和军事战略，陆军将继续建设并维持一支高质量的远征与战役部队，该部队能够迅速部署到任何作战环境中，能够在世界上任何地方以模块化的部队展开军事行动，还能够长时间地开展持续行动直到完成任务。

为了满足当今任务（包括国土防御与支援民政当局）的要求，美国陆军 2012 财年的基础预算请求是为 110 万名军人的薪酬、福利以及相关人员的开支提供资金。110 万名军人包括：54.7 万名现役人员、35.82 万名陆军国民警卫队人员以及 20.5 万名陆军后备队人员。另外，海外应急行动预算请求将负责支付平均动员人数为 50100 的后备役组成部队人员的薪酬与津贴，还负责支付所有进行部署的军人的特别薪酬。2008 年进行部署的军人为 25.1 万人，尽管现在这一数字有所减少，但还是有 22.994 万名军人进行了部署或在将近 80 个海外国家进行了前沿驻扎。另外，超过 25 万名陆军文职人员正在执行各种对美国国防极其重要的任务。他们当中有许多人都进行了前沿部署，以便支援我们的军人。

（二）陆军国防态势报告

陆军部长和陆军参谋长每年向美国参议院和众议院的委员会以及下属委员会提交一份陆军国防态势报告。提交该报告是为随后的陆军预算



听证会做准备。年度陆军国防态势报告是一份关于陆军角色、任务、成就、规划与计划的非保密概要报告。陆军国防态势报告的目的是在国会面前强化陆军部长与陆军参谋长关于国防态势与预算的证词，同时能充当广大听众了解陆军状态的一份基本参考材料。陆军国防态势报告的附录中提供的信息可以满足 1994 财年的《国防授权法案》对信息的要求。这些信息是按照《国防授权法案》要求的顺序与深度而提供的。

2011 年陆军国防态势报告的引言写道：“在即将到来的几年当中，我们优先等级最高的任务是：在重组部队应对其他任务以及在我们的军人当中建立复原力的同时，保持我们的作战优势。陆军在恢复平衡方面已经取得了重大的进步，具体方法是依靠我们在 2007 年确定的四项迫切事项：维持、准备、重置与转型。从 2012 财年起，我们的部队开始达到可持续的部署节奏，陆军也开始恢复平衡。我们成功地完成了伊拉克的作战行动，从‘伊拉克自由行动’转入‘新曙光行动’(Operation New Dawn)，同时经历了我国历史上较大的一次战时撤军。‘新曙光行动’标志着陆军新任务的开始，也证明我们当前对伊拉克政府和人民的承诺。同时，我们将大量军人补充到了阿富汗，以便支援该重要战区的新战略方向。就算把我们完成的所有工作都算在内，仍然还有许多工作要做”。陆军国防态势报告的附录中涵盖了各种各样的主题，这些主题与诸如后备役组成部队战备之类的具体问题相关联，而后备役组成部队的战备问题是 1994 年的《国防授权法案》要求涵盖的。这些主题或许还会与一些需要提供更多细节的问题相关联，如陆军兵力生成、重置、陆军家属以及现代化。所以，陆军军人和文职人员必须阅读陆军国防态势报告，以便了解本丛书讲述的系统和程序必须应对的当前挑战与未来方向。

2007 年，陆军确定了为恢复平衡必须要做的四项迫切事项，分别是：维持、准备、重置与转型。2011 年的陆军国防态势报告中汇报了在四项迫切事项中达成平衡方面所取得的进步。如 2011 年陆军国防态势报告的介绍所述，“2007 年，我们认为陆军‘失去了平衡’，所以开展了一个四年计划，以便恢复平衡，使我们这支全志愿军组成的陆军能够以可预测、可持续的状态来满足对我们部队提出的要求。现在已是四年计划的最后

一年，我们开始看到我们所取得的进步的积极效果。陆军的状态比 2007 年要好得多，再加上 2012 财年的预算请求，我们已经做好了达成目标的准备”。

（三）2011 年陆军战役计划

美国陆军战役计划是作为美国陆军计划的第四节由陆军部长于 2011 年 2 月 4 日批准并发布的。陆军战役计划是对美国陆军计划的前三节的综合表述。战役计划为陆军在制订计划和预算方面提供指导，并将一定时间内各种能力的连续发展变化与陆军当前的战略态势进行整合。与此同时，它还为开展陆军转型工作、恢复陆军内部平衡以及履行《美国法典》第 10 卷中的职能时必须采取的一些行动提供指导。陆军战役计划负责管理转型工作，以便更好地平衡当前与未来的需求。

2004 年以来，就已经发布了陆军战役计划，目的是协调美国陆军的转型工作，内容包括：302 个旅的模块化转变和发展；按照基地改组与关闭和全球防务态势调整计划，迁移包括陆军司令部层级在内的各陆军部队；以及对陆军兵力生成程序的周期战备模式作出更改。在开展所有这些工作时，美军正在打两场战争。该计划可能需要 6 年或 6 年以上的时间，因为它与国防部以及陆军的其他资源指导和程序是同步的。陆军战役计划还包括各种各样的附录，以便为陆军组织提供综合指导，确定重点领域与牵头组织以及倡议者，并在诸如航空、生命周期管理、现代化以及兵力生成之类的领域中提供战略指导。该计划在本质上具有综合性，可以确保陆军能够协同、系统地规划并执行变革。

（四）加速变革与未来需求

高层领导的一个职责是：确定陆军面临的战略事项以及处理这些事项时必须回答的问题与必须采取的行动。这些事项在陆军战役计划中得到了确定，而 2011 年陆军战役计划中的关键要素包括：①重新推动生成部队转型，该转型工作是陆军部长关注的重点；②开展业务转型；③确定并衡量陆军优先事务的进度和成功与否；④以及有效并高效地利用资



源，以便在财政紧张的情况下实现陆军转型。

2011 年陆军战役计划中最大的变化是更新了陆军战役计划战略地图，该战略地图负责为战役计划提供蓝图。首先，为了给美国陆军部副部长在改进业务实践方面所扮演的首席管理官角色提供支持，该计划增加了战役目标。第二，选取了一名陆军部长助理来负责每个战役目标。为了支持这些负责人，指定了一个陆军参谋部小组作为协调方，以便提供最好的军事意见。该小组的成员能够提供主题专业知识。最后，这些目标经过更新与完善，以便为达成陆军的“21 世纪平衡陆军”这一愿景提供最好的支持。

2011 年陆军战役计划提供了一个建设一支“21 世纪平衡陆军”的计划，其中对“21 世纪平衡陆军”的定义是：通用、可调整的网络化组织，以轮换周期的方式运行，目的是为全频谱行动不断提供训练良好、准备就绪的部队，并在下一个 6 ~ 8 年内使我们的全志愿兵部队能够以可预测、可持续的状态应对意外的紧急事件。

本丛书的一项重要价值是：书中确定的一些系统和程序能够帮助美国陆军领导与管理人员执行这些战略选择。未来的预算与内外部的挑战将影响这些选择的执行速度，同时也会影响在如何全面地执行这些选择方面作出适当调整的速度。

（五）转型

转型这一主题已经以各种各样的方式嵌入到了前文所述的内容之中。这是因为转型以某种方式几乎冲击或影响着美国陆军所做的一切，从个人、单位以及联合的视角来说都是如此。美国正在将一支冷战时期的陆军转变成一支 21 世纪的陆军，现在美国陆军正处在该转型工作的关键阶段。在 21 世纪的陆军中，具备远征与战役能力、纪律严明的勇士队伍在各类冲突中都占据主导地位。在过去的 10 年中，陆军在很多方面都进行了转型。陆军部长怀特（White）和新关（Shinseki）将军为我们的转型工作提供了一个知识框架。陆军部长哈维（Harvey）和斯库麦克尔（Schoomaker）将军牵头作战部队的转型工作。陆军部长格伦（Geren）和凯西（Casey）

将军已经明确地表示，我们需要调整各种机制，以便巩固 21 世纪陆军的转型工作。现在，陆军部长麦克休（McHugh）和凯西将军发现作战部队的转型已经接近完成，到 2011 年，302 个陆军旅中有 297 个将从冷战时期的编制转变成可部署性、可调整性与通用性更强的模块化编制，而剩下的少数旅也将于 2012 年完成转变。

早在 2009 年陆军战役计划中就有如下规定：陆军将继续转型，以便提高军人和联合部队的能力，进而应对新的安全环境带来的挑战。在新的安全环境下，美国陆军需要在针对国内或国外的复杂且适应性强的敌人的持续冲突中开展连续的全频谱行动（进攻、防御与维稳或民事支援）。然而，这并不是最终的状态。现在看来，未来的趋势虽然充满了许多不可预知的变数，但整体趋势还是清晰可见的。这些趋势要求转型工作不仅必须继续，还必须在未来几年中加快速度。陆军转型在提高军人能力的同时，保全了全志愿兵部队这一机制。这些军人处在一个冲突不断的时代，忙于打击全球恐怖主义并破坏恐怖主义赖以生存和维持的条件。转型在陆军的概念与能力中已经得到确定，可以提高陆军满足联合部队要求的能力。联合部队要求能够保卫国土，在重要地区吓阻冲突，迅速应对小规模紧急事件，执行维稳行动以及在重大作战行动中击败任何敌人。而这又反过来提高国家应对即将来临的传统、非正规、破坏性以及灾难性的挑战的军事能力。

陆军转型工作整合了广范围的、基于概念的方案与制度性的程序，以便实现陆军的设想并完成其任务，而这些方案与程序则涉及陆军“条令、组织、训练、装备、领导与教育、人员以及设施”各个领域。陆军转型工作是更广泛的国防转型工作的一部分，负责满足联合部队以及陆军的各种需求。

三、本丛书的研究目的、范围和目标

（一）目的

本丛书的目的是为准备担任高级别战略领导层级的指挥和管理职位



的军官提供一份基础、现成的参考资料。本丛书阐述了各系统和程序之间的关系，而这些系统与程序将引发未来的变革，也将为完成日常任务作出贡献。在陆军战役计划的执行过程当中，这些系统和程序的能力和潜能将会得到最为充分的利用。

虽然本丛书的一个主要用途是为美国陆军军事学院课程的指挥、领导与管理系提供支持，但还有一些更广的额外用途。这些额外的用途包括：非住校生用来满足美国陆军军事学院远程教育计划的要求；作为军事教育系统中的各分校与军种学校的通用参考书；以及充当所有寻求更好地了解陆军的组织、职能、系统和程序的人员的基础读本。

（二）范围和目标

本丛书负责对美国陆军军事学院课程的指挥、领导与管理系提供支持。美国陆军军事学院课程的重点是：战略领导、联合程序、国防企业管理以及地面部队发展。伊莱休·鲁特（Elihu Root）创立陆军军事学院“不是为了推动战争，而是通过做好明智而充分的准备来击退侵略并保卫和平”。他下达给教职员工的任务是：指导“陆军的教学和训练，以便获取信息，制订计划并研究相关课题，同时向总司令提供有关计划、武器、运输以及军事准备与活动的所有问题方面的建议”。许多最初的工作重点仍然存在于当前的美国陆军军事学院任务当中，这些任务包括：使领导做好担负战略领导职责的准备以及为作战部队与机构部队提供支援。

指挥、领导与管理系提供美国陆军军事学院课程的一部分，这部分课程能够使人们更好地了解美国国防部和陆军部的指挥、领导和管理理论与实践。本丛书特别用于名为“国防企业管理”的课程当中，该课程包括：教职员员工讲课、演讲以及与著名学者及优秀从业人员讨论的教学方法，研讨会小组讨论，案例研究，独立阅读以及实践练习。

目 录

第一章

引言 / 1

引言 / 2

一、本书的组织结构 / 2

二、相关性 / 2

第二章

资源管理 / 5

第一节 引言 / 6

一、资源管理的必要性 / 6

二、资源管理的定义 / 7

三、资源管理术语 / 7

四、美国陆军资源管理中的重要参与者 / 8

五、一个有助于研究资源管理的一个框架 / 12

第二节 采办资源 / 13

一、获取财政资源以供陆军使用 / 13

二、国库支付命令书 / 14

第三节 为战地单位拨配资源 / 15

一、资金分配与控制 / 15

二、资金授权文档 / 16

三、资金限额系统 / 17

四、资金授权的委托 / 17

五、特别保密计划 / 17

六、陆军部长代表资金 / 18

第四节 将资源的使用情况记入账目 / 19

一、合法使用资源，以便完成任务 / 19

二、用于划为偿付专款的拨款的可得性 / 19

三、合理地将资源划为偿付专款 / 21

四、《反超支法》 / 22

五、将偿付专款录入账目 / 23

六、陆军管理结构 / 24

七、年末账目证明 / 25

第五节 分析资源的利用情况 / 27

一、1981年——职责变更 / 27

二、执行审查 / 27

三、陆军部总部季度审查 / 27

四、转移资源 / 28

五、分析“会计账簿”——联合对账计划 / 28

第六节 改善陆军的管理与业务实践 / 30

一、为改善陆军管理所做的努力 / 30

二、1982年《联邦管理人员财务诚信法》 / 30



- 三、1990 年《首席财务官法案》 / 30
- 四、1994 年《政府管理改革法案》 / 31
- 五、1993 年《政府绩效与结果法》 / 31
- 六、1996 年《联邦财务管理改善法》 / 33
- 七、管理控制 / 34
- 八、改进业务实践 / 34
- 九、成本管理 / 36
- 十、成本建模 / 37
- 十一、规划 / 38
- 十二、建造基于项目的成本计算法模型 / 39
- 十三、使用基于项目的成本计算法模型 / 40
- 十四、成本承诺与审查 / 41
- 十五、普通基金企业业务系统 / 43
- 十六、成本效益分析 / 44
- 十七、相关原则 / 44
- 十八、小结 / 46

第七节 非拨款基金 / 47

- 一、非拨款基金的定义 / 47
- 二、非拨款基金管理机构的管理工作 / 47
- 三、非拨款基金的受托责任（《美国法典》第 10 卷 2783 节） / 48
- 四、士气、福利与文化娱乐以及非拨款基金的管理 / 48
- 五、陆军部总部对非拨款基金的监督 / 49

第八节 小结 / 50

第三章

装备系统研究、发展与采办管理 / 51

第一节 引言 / 52

一、国防部与美国陆军能力发展与系统采办管理 / 52

二、系统的重心 / 52

第二节 能力整合与发展 / 53

一、政策 / 53

二、联合能力整合与发展系统 / 53

三、国防部科学与技术 / 54

四、国防科学与技术战略 / 54

五、陆军科学与技术 / 55

六、陆军技术转化战略 / 59

七、在资源受限的联合环境下进行取舍 / 63

八、训练与条令司令部能力需求分析 / 作战结果分析 / 64

第三节 装备能力文档 / 66

一、生成并记录基于能力的装备需求 / 66

二、装备能力文档的性能特点、关键性能参数与关键系统属性 / 69

第四节 装备需求批准 / 73

一、美国陆军需求批准 / 73

二、成本效益分析 / 74

三、陆军需求监督委员会 / 75

四、陆军需求批准程序 / 78

五、联合需求批准程序 / 80

六、能力组合审查 / 86



第五节 装备系统采办 / 88

一、国防部系统采办政策 / 88

二、装备系统采办管理 / 89

三、采办战略与计划规划 / 91

四、环境考量 / 92

五、风险评估与管理 / 93

第六节 国防部采办组织与管理 / 94

一、国防部系统采办管理 / 94

二、组织上的联系 / 95

三、国防高级研究计划局 / 95

四、国防采办大学 / 96

五、防务系统管理学院 / 96

第七节 陆军采办组织与管理 / 97

一、陆军研究、发展与采办目标 / 97

二、陆军采办执行官 / 97

三、项目执行官 / 100

四、计划 / 项目 / 产品主管 / 103

五、项目执行官资源控制 / 104

六、采办职业管理 / 104

七、陆军部总部 / 106

八、陆军司令部（主要司令部） / 116

九、其他陆军部机构 / 124

第八节 采办活动、阶段与里程碑 / 128

一、系统采办前活动 / 128

二、装备发展决议审查 / 128