




军事科学院·军事理论著作
Military Academic Works, Academy of Military Science

NEW THEORY ON STAFF'S WORK AND CONSTRUCTION

司令部工作与建设新论

主编 张异凡

副主编 叶志强 楼剑麒

 军事科学出版社

军事科学院·军事理论著作

司令部工作与建设新论

主 编 张异凡

副主编 叶志强 楼剑麒

军事科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

司令部工作与建设新论 / 张异凡主编. —北京: 军事科学出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 80237 - 526 - 0

I. ①司… II. ①张… III. ①司令部工作—研究—中国
IV. ①E21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 099859 号

书 名: 司令部工作与建设新论

作 者: 张异凡等

责任编辑: 李鹏青

封面设计: 倪春昊

出版发行: 军事科学出版社 (北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80237 - 526 - 0

经 销 者: 全国新华书店

印 刷 者: 北京鑫海达印刷厂

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 22.5

字 数: 299 千字

版 次: 2012 年 6 月北京第 1 版

印 次: 2012 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 45.00 元

销售热线: (010) 62882626 66768547 (兼传)

网 址: <http://www.jskxchs.com>

电子邮箱: jskxchs@163.com

版权所有·侵权必究 本社图书如有印装质量问题, 请与储运部联系 (010-66767383)

学 术 指 导:何 雷 张世平 蒋亚民
主 编:张异凡
副 主 编:叶志强 楼剑麒
主 笔:冯新华 郭 明 张增亮
王龙军 张占亮 徐心跃
叶 菁
其他参加人员:夏文军 程 飞

前 言

司令部工作与建设理论,是军队指挥学的重要研究方向。研究司令部工作与建设理论,是军队指挥理论工作者义不容辞的责任和义务。在中央军委和总参谋部的领导下,在全军军事工作者、军队指挥理论工作者的不懈努力下,我军司令部工作与建设理论紧贴实际,满足需要,比较成熟,比较先进,在各个时期司令部工作与建设实践中发挥了重要的指导作用。新世纪新阶段建设信息化军队、打赢信息化战争的伟大实践,对司令部工作与建设理论提出了新的要求,必须适应新的形势,发展新的理论,满足新的需求,指导新的实践。

发展新的理论是贯彻新条例的需要。2006年,中央军委颁发了新的《司令部条例》,2007年,中央军委颁发了新的《司令部建设纲要》,2009年,中央军委颁发了司令部条例9个“子本”,从而形成了新世纪新阶段司令部工作与建设的完整法规体系。新的司令部法规体系体现了党的指导理论创新发展的最新成果,坚持以“三个代表”重要思想为指导,把科学发展观作为司令部工作与建设的重要指导方针,着眼履行我军新的历史使命,适应世界新军事变革的发展趋势,全面、系统地规范了信息化条件下司令部工作与建设,具有鲜明的时代特征。中央军委要求全军:“新条例发布后,要抓紧学习和宣传,促进条例的贯彻落实。”以新条例为指导,认真研究司令部工作与建设理论,无疑是贯彻落实新条例、学习宣传新条例的重要举措。

发展新的理论是指导新实践的需要。全军各级各类司令部在推进军队信息化建设、做好军事斗争准备的征程上肩负着光荣神圣的使命。以推动国防和军队建设科学发展为主题,以加快转变战斗力生成模式为主线,组织领导建设信息化军队,全面提高我军基于信息

系统的体系作战能力;以一体化联合作战为基本作战形式,组织信息化条件下局部战争准备;在应对传统安全威胁的同时,组织应对非传统安全威胁;在准备完成作战任务的同时,组织完成非战争军事行动任务;以“建设高素质、高效能的军事领率机关”为目标,加快向信息化司令部的转型。司令部工作与建设任务艰巨,环境复杂,新情况、新问题不断出现,迫切需要新的理论支撑。

发展新的理论是完善学科内容体系的需要。司令部工作与建设理论虽已形成比较完整的学科体系,但在内容上并非十分完善。比如,司令部组织领导地方性军事工作,司令部组织作战保障、组织对非战争军事行动的保障、组织对军队建设的保障,司令部组织指挥非战争军事行动,司令部协调机关工作等方面,都缺少系统的理论支撑。这就要求我们深入探讨司令部工作与建设规律,深化司令部工作与建设理论研究,进一步完善司令部工作与建设理论体系。

正是基于这样的考虑,我们在继承我军司令部工作与建设丰富理论成果的基础上,编写了《司令部工作与建设新论》一书,作为我们研究新条例的一点体会、服务新实践的一点思考、发展新理论的一点探索,奉献给全军广大官兵,供全军军事工作者,以及军队指挥理论工作者在实践中借鉴。

《司令部工作与建设新论》课题组

二〇一一年十二月



第一章 司令部概论	(1)
第一节 司令部的定位、类型与作用	(1)
第二节 司令部的主要任务与职能	(8)
第三节 司令部的历史发展	(17)
第四节 司令部工作与建设面临的新挑战	(29)
第二章 司令部组织系统	(40)
第一节 司令部结构	(40)
第二节 司令部职责	(54)
第三节 参谋长	(60)
第四节 参谋人员	(68)
第三章 司令部工作与建设规律	(73)
第一节 司令部工作与建设规律的本质与特征	(73)
第二节 司令部工作与建设规律的主要内容	(75)
第四章 司令部工作与建设原则	(99)
第一节 司令部工作原则	(100)
第二节 司令部建设原则	(117)
第五章 司令部组织领导军事建设	(128)
第一节 组织领导军事建设的特点与要求	(128)
第二节 组织领导军事建设的基本方法	(134)
第三节 组织战备	(145)

第四节	组织军事训练	(151)
第五节	组织信息化建设	(158)
第六节	组织部队管理	(161)
第七节	组织军事科学研究	(166)
第八节	组织外事工作	(168)
第九节	组织军事立法工作	(170)
第六章	司令部组织领导地方性军事工作	(174)
第一节	组织领导地方性军事工作的任务与要求	(175)
第二节	组织人民武装动员和人民防空	(179)
第三节	组织兵役工作	(194)
第四节	组织军事设施保护	(200)
第七章	司令部组织指挥作战	(209)
第一节	组织指挥作战的要求	(209)
第二节	搜集掌握情况	(216)
第三节	谋划和提出决心建议	(222)
第四节	拟制作战计划	(231)
第五节	传达作战命令,组织协同和保障	(237)
第六节	控制作战行动	(247)
第八章	司令部组织指挥非战争军事行动	(253)
第一节	组织指挥非战争军事行动的要求	(253)
第二节	组织反恐维稳行动	(257)
第三节	组织维护权益行动	(264)
第四节	组织抢险救灾行动	(271)
第五节	组织安保警戒行动	(277)
第九章	司令部组织作战保障	(283)
第一节	组织作战保障的要求	(284)
第二节	组织作战保障的基本方法	(288)
第三节	组织作战保障的主要内容与措施	(292)

第十章 司令部协调机关工作	(306)
第一节 协调机关工作的必要性、分类与特点	(306)
第二节 协调机关工作的基本方法与要求	(313)
第三节 提出综合性决策建议	(317)
第四节 协调日常工作	(321)
第十一章 司令部建设	(323)
第一节 目标与标准	(323)
第二节 思想政治建设	(328)
第三节 组织建设	(330)
第四节 业务建设	(333)
第五节 作风建设	(335)
第六节 法制建设	(338)
第七节 指挥手段建设	(341)
主要参考文献	(344)
后 记	(346)

第一章

司令部概论

司令部是军队特有的组织机构,是近现代以来任何一支军队都必不可少的指挥机关。司令部工作,是指司令部所进行的组织领导和组织指挥工作;司令部建设,是指司令部为提高工作能力所进行的自身建设。司令部工作与司令部建设既有区别,又紧密联系,二者相辅相成,构成司令部的全部活动。新世纪新阶段,军队使命任务、军队建设与军事行动的环境条件发生了深刻变化,对司令部工作与建设的内容、方法产生了深刻影响。系统研究司令部工作与建设理论,对于我军在新的历史条件下更好地建设司令部,提高司令部工作效能,进而实现建设信息化军队、打赢信息化战争的战略目标,完成非战争军事行动任务,都具有十分重要的意义。正确认识司令部的定位,明确司令部的任务与职能,总结司令部工作与建设的历史经验,认清司令部工作与建设面临的新挑战,则是司令部工作与建设研究必须首先解决的重要问题。

第一节 司令部的定位、类型与作用

研究司令部工作与建设,必须首先对司令部的定位、司令部的类型、司令部的作用有正确的认识。

一、司令部的定位

司令部,也称参谋部。其英文名称是 staff,意思是从事计划和组织工作的资深军官群体,其负责人是参谋长。参谋一职在中国古已有之,最早开始于唐代。1796年,法国拿破仑在自己率领的部队中

组建了第一个近代司令部,并选择贝蒂埃担任参谋长。中国在1911年武昌起义后,成立中华民国军政府,内设参谋部等机构,参谋部设立参谋长、副参谋长。从此,现代司令机关开始登上中国的军事舞台。

通过对中外司令部的考察,可以将司令部定位为:司令部,也称参谋部,是军队中负责军事工作的领导机关和指挥机关,由参谋长负责,通常在团以上部队设立。对于这一定位,可以从以下三个方面来理解:

第一,司令部是参谋机关。司令部是参谋机关,或者领导机关和指挥机关。司令部从属于首长,在首长领导下工作。司令部是首长的智囊、幕僚、参谋和助手,保证首长工作,协助首长工作。我军在各级部队均设立了共产党的组织,实行党委统一的集体领导下的首长分工负责制,军事主官分管军事工作、后勤工作和装备工作,政治主官分管政治工作,司令部在党委和首长领导下负责军事工作,重点是统一组织领导军事建设,统一组织领导地方性军事工作,统一组织指挥军事行动。

第二,司令部以组织指挥作战为中心任务。各国由于军队领导指挥体制不同,其司令部负责的工作范围也不尽相同。当军队只设立司令部一个领导机关时,司令部负责军队的全部领导指挥工作;当军队除设立司令部外还设立有其他领导机关时,司令部只负责军队的部分领导指挥工作,也就是军事工作。现代司令部由于计划组织作战的需求而产生,无论是负责军队全部领导指挥工作还是负责军队部分领导指挥工作,其中心任务都是负责组织指挥作战。即使负责一些非作战指挥工作,也是为组织指挥作战服务的。如美军参联会以及各大战区的联合参谋部,均以组织指挥作战为主要任务。完全不负责组织指挥作战的司令部极为个别。

第三,司令部由参谋长负责。参谋长这一职位为司令部所特有,并具有国际通用性。无论是中国军队的司令部,还是外国军队的司令部,主要负责人都是参谋长。因此,在军队军事工作的组织领导方面,司令部实行个人负责制,由参谋长负全责。另外,有的司令部还

设立了副参谋长、参谋长助理、参谋部主任等职位,协助参谋长工作。中国军队在司令部还设有共产党的委员会一级组织,主要是采取集体领导的方式领导司令部自身建设等工作。

二、司令部的类型

司令部的类型多种多样。大多数司令部以组织指挥作战为主要任务,个别司令部不负责组织指挥作战而只负责组织领导军队建设;大多数司令部隶属于军队首长,也有的司令部隶属于某一机关领导。司令部的类型主要有以下3种:

(一)总参谋部

总参谋部,是以组织实施战略指挥为基本任务的参谋机关,是一个国家军队的最高层次的司令部,又称总司令部。总参谋部是一种特殊类型的司令部。世界上多数国家的军队都设有总参谋部,但称谓不同。如中国和俄罗斯等国家的军队称为总参谋部,美国军队称为联合参谋部,英国军队称为国防参谋部,法国军队称为三军参谋部,德国军队称为武装力量指挥参谋部。总参谋部的基本职责,除了组织指挥作战之外,还负责军队建设的一部分组织领导工作。当今世界上大多数国家军队的总参谋部,特别是拥有强大陆军、海军、空军国家军队的总参谋部,都担负着组织指挥陆军、海军、空军等诸军种联合作战的任务,因此都属于联合参谋部。有的国家军队的总参谋部隶属于最高战略指挥员,而有的国家军队的总参谋部隶属于国防部长。如中国军队的总参谋部隶属于中央军事委员会,是中央军委的军事工作机关,是全国武装力量军事工作的领导机关,是中国人民解放军的总司令部;俄罗斯军队的总参谋部、美国军队的联合参谋部,均隶属于国防部。

(二)联合司令部

联合司令部,是以组织指挥联合作战为基本任务的参谋机关。除总参谋部外,为适应战役层次联合作战的需要,许多国家设立了战役层次的联合司令部。联合司令部通常以组织指挥联合作战为主要职责,只负责很少一部分军队建设领导工作,如联合训练、日常执勤

等。联合司令部,有的是地区司令部,有的是职能司令部。美军的太平洋总部联合参谋部、中央总部联合参谋部、太平洋总部驻韩部队联合参谋部、太平洋总部驻日部队联合参谋部等,都是以联合作战指挥为主要职责的地区司令部;而特种作战司令部、军事运输司令部以及战略司令部所属的联合参谋部,则是职能司令部。随着海军、空军力量的发展,一些国家军队的地区司令部又称为军区司令部,已从以陆军为主的合同作战司令部转变成为联合司令部,有的正在向联合司令部转变。

(三) 军种司令部

军种司令部,是各军种及其所属各兵种设立的参谋机关,也称为军种部队司令部。世界各国军队均在各军种的团以上各级部队设立司令部或者参谋部。各军种最高司令部,有的负责组织指挥作战,有的不负责组织指挥作战,也就是说,有的没有作战指挥权。如,美军陆军参谋部、海军作战部和空军参谋部,均不直接负责组织指挥作战,而是协助参谋长联席会议主席实施各军种保障的组织指挥。其他级别的军种部队司令部与联合司令部相比,职能任务比较广泛,除了负责组织指挥作战之外,还负责军队建设的部分领导工作甚至是所有领导工作。如俄罗斯军队和中国军队的各军种部队,均设有多个领导机关,司令部只负责组织领导部分军队建设工作;而美国军队的各军种部队,只设立参谋部一个领导机关,负责组织领导所有的军队建设工作。军种部队司令部不仅可以组织指挥军种作战,还可以编配或者临时配属少数其他军种指挥人员,组织指挥以该军种为主的合同作战。有的军种还设有不负责组织指挥作战的司令部,如一些武器试验部队司令部、训练基地司令部等。

另外,在一些国家的军队中,还设有关司令部,其在隶属关系上不隶属于军队首长,而隶属于某一领导机关的司令部。如中国军队的总后勤部司令部、各军区联勤部司令部、一些军种的装备司令部等。机关司令部实际上是所在领导机关的综合协调部门和直属保障部队的领导指挥机关,在同级部队司令部指导下,担负特定的组织领

导和组织指挥任务,如组织后勤建设与保障、组织装备建设与保障等。

三、司令部的地位作用

司令部在军队组织构成和履行根本使命等方面,都有着极为重要的地位,发挥着极为突出的作用。司令部的地位作用,是由其本质属性决定的,并经过长期实践检验得到广泛认可。毛泽东在1952年7月给军事学院的训词中指出:“为了组织这种复杂的、高度机械化的、近代的战役和战斗,没有健全的、具有头脑作用的、富于科学的组织和分工的司令机关不行。”^①苏联元帅,著名的军事家和军事理论家沙波什尼科夫指出:“在军事领域中,必须有一个组织妥善,能正确、准确无误和一刻也不间断地行使其职能的军事指挥机构,才能对战争实施指挥。”^②他将司令部比作“军队大脑”,将其看成是军队准备和实施战争所必不可少的、最重要的组织机构。司令部的本质是参谋机关,是指挥机关,是领导机关。军队的一切行动,都是在统一的领导指挥下进行,因此,司令部的地位作用,集中体现在军队领导指挥活动之中。

(一)司令部是军队领导机关中的主导机关

军队以坚决的军事行动履行维护国家利益、保证国家安全的历史使命。任何军事行动,都离不开正确高效的组织指挥。司令部负责向首长提出定下决心的建议,辅助首长定下决心,协助首长实现决心,指导军事行动中的政治工作、后勤保障和装备保障,是军队领导机关中唯一主要承担组织指挥工作的领导机关。军队中的其他领导机关所负责的军事行动中的政治工作、后勤保障和装备保障工作,都服从和服务于军事行动的主体行动,都是在司令部的指导协调下进行的,虽然也承担一定的组织指挥任务,但都不能称为指挥机关。正

^① 《毛泽东军事文集》,第6卷,第314页,军事科学出版社、中央文献出版社1993年版。

^② [苏]沙波什尼科夫:《军队大脑》,第20页,解放军出版社2006年版。

是司令部这一指挥机关的性质,确立了其在军队领导机关中的地位,也确立了司令部对军队建设的综合协调职能,是领导机关中的主导机关。司令部的这一重要地位,是由于军事行动在整个军队工作中的主体地位决定的,不会随着任何人的意志而改变。军队工作尽管千头万绪,然而只有军事行动是主要工作,居于主导和支配地位。一切建设和保障工作,包括军事建设、作战保障、政治工作、后勤工作和装备工作,说到底,都是为军事行动的顺利进行,为履行军队使命服务的,居于服从和服务地位。这是整个军队工作的客观规律。顺应了这一规律,军队工作就把握住了正确方向,就有了明确的重点,就能够赢得战争的胜利,就能够有效履行历史使命;违背了这一规律,军队的一切工作就失去了正确方向,脱离了重点,最终难免导致战争的失败。

(二)司令部是辅助首长领导指挥决策的主要智囊

军队首长的领导活动和指挥活动,是军队一切活动的依据,也是军队最基本的活动。无论是进行军队建设还是实施军事行动,都离不开坚强有力的领导和指挥,而首长作出决策则是领导指挥活动中最重要、最核心、最关键的环节。首长的决策,特别是作战决策,如制定作战方针和定下作战决心,关系到指挥活动的成效和作战的成败,具有十分重要的作用。不论是领导军队建设,还是指挥军事行动,作出决策都不是一个简单的事情,而是一个影响因素众多、过程十分复杂的活动。首长要作出正确的决策,在古代主要依靠谋士的智囊作用,在今天则主要依靠司令部的作用。在作出决策的过程中,司令部承担着大量的准备工作和服务保障工作。司令部要运用多种手段和方法搜集首长决策所需的各种情况;要对各种情况特别是敌人的情况进行分析判断并得出正确的结论;要构想多种行动方案,运用先进技术手段进行评估优选,最终形成完整的决策建议以供首长选择;等等。总之,现代司令部相对于古代的谋士群体,任务更加繁重,组织更加严密,业务更加专业,功能更为强大,在首长决策中发挥着任何其他组织和个人都无法替代的重大作用,是辅助首长领导指挥决策

的主要智囊和可靠智囊。司令部所提出的决策建议是首长决策的主体内容,具有极强的针对性,并经过严密的论证,越来越成为首长决策最直接、最可靠的依据。大量实践表明,发挥司令部的主要智囊作用,是首长作出正确决策的前提,离开了司令部的辅助,首长就难以作出正确的决策,难以对军队实施正确的领导和指挥。

(三)司令部是实现首长领导指挥决策的主要助手

首长作出正确的决策,只是完成任务和取得胜利的基础,要想圆满完成任务和取得最终的胜利,还必须把首长决策转化为部队的具体行动。作出正确的决策,离不开司令部的高效工作,而实现首长决策,同样离不开司令部的高效工作。因为,不论是平时领导军队建设,还是战时组织指挥作战,将既定决策转化为部队具体行动并最终实现决策的过程,都有着复杂繁重的工作要做,哪怕是非凡能力的首长,单靠个人的力量也难以完成,必须依靠群体的力量。现代司令部,就是为着承担和完成这些复杂繁重的工作,如计划、组织、协调、指导、监督等工作而产生的。通过各种方式传达首长命令、指示,并检查、监督部队坚决贯彻执行;根据首长决策制定各种计划,组织各项准备,协调后勤保障和装备保障;以各种手段保证首长对部队行动实施不间断的指挥,对各项军事建设实施领导,正是司令部保证首长实现决策的职责所在。此外,司令部还可以根据工作需要,以参谋长或者司令部的名义向部队下达指示、通知、通报等,以保证首长决策的贯彻执行。可见,在实现首长决策的过程中,司令部承担着大量的组织领导和组织指挥工作,是首长领导指挥部队的“控制台”和“总枢纽”。这是军队领导指挥高度集中统一的需要,也是发挥部队整体威力的重要保证。可见,在将首长决策转化为部队具体行动、并最终实现首长决策的过程中,司令部起着极为重要的作用,是实现首长决策的主要助手和得力助手。

第二节 司令部的主要任务与职能

司令部的主要任务与职能,是由军队的使命任务、体制编制和司令部的性质决定的。军队以坚决的军事行动维护国家利益的使命任务以及军队的体制编制,决定了司令部的主要任务与职能的范围;而司令部属于领导指挥机关的性质,则决定了司令部的主要任务与职能的属性。

一、司令部的主要任务

一般来说,军队的工作可以区分为军队建设和军事行动。军队建设,是指军队为满足履行使命的需要所进行的自我发展工作,包括军事建设、政治工作、后勤建设、装备建设。军事行动,是指军队为履行使命,在平时和战时所采取的各种行动,包括作战行动和非战争军事行动。领导军队建设和指挥军事行动,是军队首长领导指挥活动的两大基本任务。作为军队领导机关和指挥机关,作为首长的智囊和助手,司令部的主要任务属于领导指挥活动的范畴,司令部必须在完成这两大基本任务中发挥领导指挥作用。与军队首长领导军队建设和指挥军事行动相对应,司令部的主要任务就是组织领导军队建设中的军事建设和组织指挥军事行动。这是对司令部主要任务的概括表述,适用于中外所有司令部。在这里,使用“领导”和“指挥”,反映了司令部作为领导机关和指挥机关的属性;使用“组织”一词,比较恰当地反映了司令部从属于首长、协助首长实施领导和指挥的根本特性。也可以将组织领导和组织指挥简称为组织。军事建设,是司令部所负责的那部分军队建设工作的统称,是军队建设的重要组成部分。还需要指出的是,不论是军队建设还是军事行动,都离不开作战保障,这是与后勤保障、装备保障相并列的又一类重要的保障工作。组织作战保障,也是司令部的一项重要任务,贯穿于组织领导军队建设和组织指挥军事行动的全过程。并且,在组织领导军队建设和组织指挥军事行动过程中,司令部还负有综合协调机关的职能,承