

山石系列 采办改革

变革之路



——美军装备采办管理重大改革与决策

The Road of Revolution:

Critical Reforms and Decisions
on U.S. Defense
Acquisition Management

赵超阳 谢冰峰 王磊 等编著



国防工业出版社
National Defense Industry Press

变革之路

——美军装备采办管理重大改革与决策

赵超阳 谢冰峰 王磊 编著
魏俊峰 刘文平 李宇华

国防工业出版社

·北京·

内 容 简 介

美军世界一流的武器装备产生于其庞大而复杂的国防采办系统。本书聚焦于美军装备采办管理,从历史视角介绍了采办管理重大改革与决策问题。共分三部分,第一部分主要介绍美军装备采办管理概要,分为美军领导管理体制、美军装备采办管理和美军装备采办管理改革,从宏观视角勾勒美军装备采办管理的体制背景、地位作用、主要构成以及采办管理改革的总体情况。第二部分主要对需求生成机制、规划计划预算系统、项目管理制度、装备采办法规、重要采办管理机构、基于效率与效益的采办管理等重大改革进行介绍,分别阐述其产生、发展、变化及现状。第三部分主要从决策体系、决策过程、影响因素和决策影响四个方面对装备采办管理改革情况进行概括归纳,以把握理解美军装备采办管理的决策规律。

图书在版编目(CIP)数据

变革之路:美军装备采办管理重大改革与决策/赵超阳
等编著. —北京:国防工业出版社,2014. 10
ISBN 978-7-118-09753-5

I. ①变... II. ①赵... III. ①武器装备管理—美
国 IV. ①E712.447

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 231335 号

※

国防工业出版社 出版发行

(北京市海淀区紫竹院南路 23 号 邮政编码 100048)

北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

新华书店经售

*

开本 710×960 1/16 印张 16 字数 212 千字

2014 年 10 月第 1 版第 1 次印刷 印数 1—2000 册 定价 39.90 元

(本书如有印装错误,我社负责调换)

国防书店:(010)88540777

发行邮购:(010)88540776

发行传真:(010)88540755

发行业务:(010)88540717

前 言

美国无疑是世界头号军事强国。谈到美军,耳熟能详的便是美军的武器装备,如战力强悍的 M1A1 坦克,带有电磁弹射的“福特号”航空母舰,性能卓越的 F-22 第五代战斗机。即便如此,美军仍大力发展军事技术和武器装备,如 X-47B 舰载无人机多次在航空母舰上成功起降,X-37B 轨道试验飞行器长时间在空间进行秘密飞行试验,前两次分别在轨飞行 224 天、469 天,第三次飞行已历时 22 个月并于本月中旬返回地球,而且,每一次任务都讳莫如深。

正是这些武器装备,支撑了美军强大的战斗力。而这些精良的武器装备之所以能够产生,则源于美军庞大而复杂的采办系统。对一般读者来说,采购一词可能更为熟悉,采办则相对较为陌生。按照美国《国防采办管理概论》的解释,采购(procurement)的含义是“为政府购买物品和劳务的行动”,属于采办的一部分。采办(acquisition)工作包括“科研(研究、发展、试验与鉴定)、生产、采购和使用与保障”,涉及范围更广。具体来说,武器装备采办包括需求确定、方案提出、计划制定、设计、研制、试验、合同订立、生产、合同履行、部署、保障、改进及报废处理等活动,涵括武器装备全寿命管理过程。

美军装备采办有“大采办”与“小采办”之分。其中,大采办包括装备需求生成、规划计划与预算论证以及装备采办实施过程等内容,涵盖了装备采办相关的所有事项;小采办主要指装备采办实施过程,即装备规划计划与预算下达后的技术开发、研制生产和维修保障等全寿命过程。美军装备采办

管理系统就像一部庞大、高效的机器,源源不断地催生出令世界为之侧目、惊叹的军事技术和武器装备。

当今世界,能够生产一流武器装备的美军采办管理系统无疑是先进的,但形成目前的采办体制机制以及政策法规,却经历了一个改革、发展、演进的过程,而且这个过程非常复杂和漫长。仅从 1947 年设立国家军事部(国防部前身),到 1986 年形成基本稳定、有效的国防部体制,美军就走了近 40 年。由于美国较为特殊的政治构架,美军装备采办管理改革并非想象地那么简单和顺利,其推进决策的过程也相当艰难和曲折。如美国前国防部长佩里在 20 世纪 70 年代任职国防部采办主管时,就曾立志进行商业化采办改革,并为此绘就了宏伟的改革蓝图。但真正实施他的想法,却要等到 20 世纪 90 年代就任国防部副部长直至部长时,他才有机会大规模推进改革。改革是美军的常态,改革也一直贯穿在美军装备采办管理发展历程之中,特别是从美国国防部成立以来,规划计划预算系统的引入与演进,装备需求生成机制的建立与嬗变,以及采办系统的运行过程、采办重要机构、众多采办政策法规等都进行了不断地迭代与变化,正是这些过程塑造了我们今天看到的美军装备采办管理现状。作为美国国防管理的重要组成部分,装备采办管理的历史发展具有其合目的性,也有其合规律性,而且在装备采办这个少了意识形态渲染的领域,某种内在逻辑或规律性的力量逐渐在历史的过程中显现出来,为我们深入学习、研究美军的做法提供了参考和依据,这也是我们筹划和撰写本书的一个主要考虑。

在搜集、翻译和整理大量文献材料的基础上,本书对美军装备采办管理改革与决策问题进行了较为深入地梳理和研究,全书分为三大部分共十三章。第一部分主要介绍美军装备采办管理概要情况,分为美军领导管理体制、美军装备采办管理、美军装备采办管理改革三章,从宏观视角勾勒美军装备采办管理的体制背景、地位作用、主要构成以及采办管理改革的总体情

况,其中第一章第一节专门从美国宪法视角切入论述,想借用贯穿其中的美国宪政设计精髓思想来把握美军领导管理体制以及采办管理体制的构建之要。第二部分主要对美军装备采办管理重大改革进行简要介绍,选取需求生成机制、规划计划预算系统、项目管理制度、装备采办法规、重要采办管理机构、基于效率与效益的采办管理改革等重大改革领域,分别阐述其产生、发展、变化及现状,每个领域各成一章,而且每一章也相对较为独立。因此,从第四章至第九章,读者可以挑选或者跳跃进行阅读。第三部分主要是美军装备采办管理重大改革的决策分析,通过对装备采办管理改革情况进行概括归纳,分为决策体系、决策过程、影响因素和决策影响四章,力求把美军装备采办管理改革十分复杂的决策过程化繁为简进行介绍,以进一步把握理解美军装备采办管理的决策规律。

写作过程中,中国社会科学院美国研究所樊吉社研究员给予了热情指导,中国国防科技信息中心军控研究部邹云华研究员在繁忙的工作之余接受了我们的访问,并以其与美国前国防部长佩里的良好友谊,为我们提供了许多珍贵资料。中国国防科技信息中心刘林山、赵广志、吕彬、真臻、赵相安、李德顺、张代平、张玉华、程享明、李洁等领导和专家给予了大力支持。作者单位在美军装备采办管理研究方面成果丰富,张连超老师所著的《美军高技术项目管理》、赵澄谋老师主编的《外军武器装备采办管理》等书籍以及大量的研究报告,让本书的写作始终得益于这些丰厚的知识积淀和学术滋养。同时,我们还收集研读了许多资料,学习借鉴了国内外相关专家学者的研究成果,在此表示衷心感谢。周静、周磊、齐卓砾、王阳、许儒红、张永刚、曾昊、田志锋、蔡超、易利华等同事为本书出版提供了很多帮助,国防工业出版社田秀岩编辑为本书出版多方协调、不厌其累,我们也在表达谢意。

本书由赵超阳策划,赵超阳、谢冰峰、王磊、魏俊峰、刘文平、李宇华具体撰写,各章分工如下:第一章(刘文平、赵超阳)、第二章(刘文平)、第三章

(赵超阳)、第四章(王磊)、第五章(李宇华)、第六章(魏俊峰)、第七章(魏俊峰、刘文平)、第八章(王磊)、第九章(魏俊峰)、第十章(赵超阳、谢冰峰)、第十一章(谢冰峰)、第十二章(赵超阳)、第十三章(谢冰峰)。赵超阳、魏俊峰最后统稿。

为了让读者能够进一步了解美军装备采办管理相关历史与现状,我们结合书中有关章节的内容,把美国宪法相关军事条款,涉及美国防部长及采办、技术、后勤副国防部长的指令和历史情况等资料,专门进行了翻译,作为附录,供大家参考。本书作者和董齐光、张成鲁、詹鸣、李维等同事参与了翻译校对,张代平、周开郅、任海燕、邹辉、张萌等专家为译稿校核付出了辛勤劳动。

因时间仓促,本书疏失之处,敬请各位读者批评指正。

编者

2014年10月

目 录

第一部分 美军装备采办管理概况	1
第一章 美军领导管理体制	3
第一节 美国宪法视角下的美军领导管理体制	3
第二节 注重联合的美军作战指挥体制	7
第三节 统分结合的美军建设管理体制	10
第二章 美军装备采办管理	15
第一节 采办管理事关装备建设质量效益	15
第二节 美军装备采办管理体制	18
第三节 美军装备采办管理系统	23
第三章 美军装备采办管理改革	27
第一节 改革求变是美军发展的常态	27
第二节 改革贯穿美军装备采办管理过程	31
第三节 美军装备采办管理改革与决策	34
第二部分 美军装备采办管理重大改革之源变	37
第四章 需求生成机制的建立与嬗变	39
第一节 美军装备需求生成管理改革过程	39
第二节 美军装备需求生成机制基本现状	43
第三节 美军武器装备需求生成机制的新旧对比	50
第五章 规划计划预算系统的引入与演进	55

第一节	艾森豪威尔政府时期的国防预算制度	55
第二节	“福特”高管走马上任国防部长	57
第三节	依靠专业团队实施预算制度改革	59
第四节	强势推动成效显著	60
第五节	规划计划预算系统的后续改革和发展	65
第六章	装备采办项目管理制度的形成发展	69
第一节	项目管理制度在美军的发展过程	69
第二节	装备采办项目全寿命管理体系	76
第三节	项目全寿命管理的运行	79
第七章	装备采办法规发展更迭	86
第一节	国防采办法规的历史发展与现状	86
第二节	政府主导的联邦采办条例制定及其变更	95
第三节	国防部 5000 系列采办文件的调整变化	100
第八章	重要采办管理机构设置变迁	106
第一节	设立国防部加强装备建设集中统管	106
第二节	采办、技术与后勤副部长的历史	109
第三节	网络与信息集成助理国防部长设立和裁撤始末	113
第四节	主要采办业务管理部门的变迁	117
第九章	基于效率与效益的采办管理改革发展	127
第一节	商业采办,提高采办效率效益的大胆尝试	127
第二节	混沌过后,采办改革再出发	130
第三节	金融危机来袭,预算缩减下国防采办的艰难时日	132
第四节	开源节流,提高采办效益的策略方法	135
第三部分	美军装备采办管理重大改革之决策	139
第十章	决策体系	141
第一节	顶层决策层	141

第二节	国防部决策层	147
第三节	决策咨询机构	150
第十一章	决策过程	155
第一节	决策问题的提出——谁来“抛砖”	155
第二节	决策方案的设计——如何“引玉”	160
第三节	决策过程中的听证制度——都来“攻玉”	164
第四节	决策方案的最终确定——谁来“拍板”	167
第十二章	影响因素	169
第一节	传统势力的阻滞	169
第二节	关键人物的推动	174
第三节	议会政治的左右	181
第四节	社会媒体的参与	184
第十三章	决策影响	189
第一节	对美国发展的强力推动	189
第二节	在世界范围的扩散效应	193
附录一	美国宪法相关条款军事内容辑录	198
附录二	国防部长及国防部长办公厅职能	200
附录三	负责采办、技术与后勤的副国防部长职责	206
附录四	美国与国防采办相关的主要法律简介	221
附录五	历任美国国防部长	230
附录六	历任负责采办的国防部副部长	238
参考文献		241

第一部分 美军装备采办管理概况

武器采办过程和采购过程是极其复杂的技术问题和管理问题。这些问题犹如工程设计一样,对重大的高技术武器系统的研制与生产的成败,具有举足轻重的作用。(引自 1993 年美国布拉西出版公司出版的《国际军事与防务百科全书》词条 Technology Acquisition and Development)

本部分主要介绍美军装备采办管理概要情况,分为美军领导管理体制、美军装备采办管理、美军装备采办管理改革三章,从宏观视角勾勒美军装备采办管理的体制背景、地位作用、主要构成以及采办管理改革的总体情况。

第一章 美军领导管理体制

美国是世界头号军事强国,建立了特色鲜明的“文官治军”与“军政与军令相对分离”的军队领导管理体制,联合作战指挥体系简洁高效,军队建设管理部门专业性强,其做法经验常为世界所关注。认识美军的领导管理体制是深入理解美军装备采办管理的前提。本章从美国宪法的产生开始,探寻基因,介绍现状,以期能够为更好地理解美军装备采办管理改革与决策奠定基础。

第一节 美国宪法视角下的美军领导管理体制

美军无疑是世界上实力最强的军队,究其原因,重要的是美军富有特色的领导管理体制。而深刻理解美军的领导管理体制,离不开美国宪法所规约形成的精神和传统,特别是宪法形成过程中对军事问题的辩论和共识。美国宪法作为美国的根本大法,规定着美国的基本政治结构、国家组织的权力义务以及公民的基本权利,它对美国整个法律体系,包括军事法律、军事体制都有统摄作用。可以说,美军领导管理体制的形成、架构和运作都贯穿着美国宪法的精神和原则,今天的美军领导管理体制在美国宪法的形成及相关法律法规的流变中都能够找到源头和解释。

1607年,英国在北美建立第一个殖民地。1733年,北美这样的殖民地发展到13个。这些殖民地上的居民大都来自于英国,后来西班牙人、荷兰人等欧洲其他主要国家的人也加入其中,他们到新大陆追求自由而美好的生活,但是在开拓兴业的过程中与英国殖民统治者也发生了激烈的冲突,直

到开始独立战争。1774年9月,殖民地代表聚集在费城召开了第一届大陆会议,提出每个殖民地拥有自己的政府,并抵制英国对殖民地的统治。1775年5月,召开了第二届大陆会议。1775年6月2日,大陆会议创建军需部;6月14日,大陆军诞生。1777年11月15日,大陆会议通过了《邦联条例》(Articles of Confederation)。1781年3月1日,这一条例经各州批准,正式生效,成为13个州的宪法性文件。但是,各州的权力非常大,军权基本上掌握在各州手中,邦联政府不能直接收税,没有足够的经费,临时组成的军队在维持上也捉襟见肘。

美国独立战争后,虽然国家获得了政治上的独立,但安全形势依然严峻。1786年秋,由于农民生活恶化,参加过独立战争的退伍上尉谢斯在马萨诸塞州领导了农民起义,该年12月起义队伍达10000人,虽然最后被镇压,但影响很大,而且其他州也有这样的苗头。另外,印第安人在佐治亚州等地与白人冲突不断,西班牙和不甘心失败的英国也时常对新成立的美国进行威胁,在这种背景下,新的政治联合和制定共同宪法的制宪会议呼之欲出。

1787年5月25日至9月17日,联邦制宪会议在费城召开。这一次会议产生的宪法被称为1787年美国《联邦宪法》,它是世界近代第一部成文宪法。在往后200多年里,又增加了27个修正案,我们现在一般所称的美国宪法是指1787年制定的宪法原本和后来的27个修正案。1787年美国《联邦宪法》全文包括序言和7条正文,约4500字左右。虽然有27个修正案对1787年美国《联邦宪法》进行了部分改动,但其主体部分未变,绝大部分条文没有改动,基本的精神和原则未变,宪法最基本、最主要、足以影响整部宪法基本性质的部分从产生以来没有发生质的变化。而且,从1789年批准生效后至今,《联邦宪法》作为根本法的效力一直没有改变和中断。

制宪之时,美国刚刚经过独立战争的洗礼,且考虑当时的安全形势,军事问题在制宪过程中得到了高度的重视,后来在宪法文本中军事条款也居于重要的地位。美国宪法中与军事直接相关的条款主要有:第一条第八、九、十款,第二条第二、三、四款,以及第二、三、五、十四修正案。宪法正文中

第一条相关条款是对国会军事权力的授予,第二条相关条款是对总统军事权力的规定。第二、三、五、十四宪法修正案主要是关于州或民众在与军事相关的事务方面的权利。

理解这些简单的宪法条款所包含的深意,需要联系当时的情况,从制宪时的辩论背景说起。当时在讨论军事问题时,三权分立思想、英国军事制度和美国军事实践对军事条款的议定具有重要影响。建国时期的美国人在从欧洲向北美大陆移民时,也把欧洲著名学者约翰·洛克、孟德斯鸠等提出的三权分立的宪政理论和思想也传播到这片土地,并在宪法设计中很好地贯彻了权力分立制衡的思想。17世纪,英国民兵制衰落,常备军兴起。1647年8月6日,时任独立派首领、“新模范军”统帅的奥利弗·克伦威尔带领军队进入伦敦清洗了国会,这不仅使英国人意识到常备军比单个国王还危险,也使美国制宪者认识到常备军可能会成为军事独裁的工具。美国军事实践表明,州的权力过大,国家在军事上难以应付当时的内外部安全威胁。

在近4个月的讨论中,制宪代表们对国家安全和军事问题进行了深入且针锋相对的激烈辩论,最后大都形成共识,并将其固化到具体的条款之中。这其中,最突出的特点是分权制衡和文官治军。

军事上的分权制衡是美国政治体系中分权制衡原则在军事领域的具体体现。由于联邦与州的纵向关系与装备采办关系不大,这里主要介绍国会和总统这种横向上的分权制衡。在分权上,国会享有立法权,可以通过规定和征税以及借款的方式,为国家共同防务提供经费支持,现在国会对国防预算进行授权和拨款就来源于此。“总统是合众国陆军、海军和征调为合众国服役的各州民兵的总司令”。在制衡上,主要是国会对总统的制衡权,所有有关军队和国防的重大事项均由国会立法决定;国会通过军事拨款来控制武装力量的建立、维持,包括装备采办经费;国会通过人事任命制约总统的军事权力,经总统提名的国防部长、军种部长等高官须经参议院审查批准才能任命;国会拥有宣战权(实际上,国会与总统在宣战问题上时常会发生矛盾)。

文官治军是分权制衡原则在军事领域的另一种延伸,是当今美军领导管理体制的基础。当时,英国的军事独裁让制宪者力求避免常备军的危险,由于常备军携带武器、有高度的纪律性,使得最高的指挥者拥有非常大的武力使用权,其威胁不言而喻,而且部分州也认识到这一问题,托马斯·杰斐逊就在他制定的《弗吉尼亚宪法》草案中明文规定了“应由文官指挥军队”。辩论中,制宪者梅森要求在有关条款中增加“为了有效保障人民的自由,不受和平时常备军的危害。”但是,大多数代表认为这样“会把以军职为荣的公民弄得灰头土脸。”^①最后,大家同意由文职的总统来担当陆海军总司令。为了让这一原则得到贯彻和保证,宪法规定,“总统本人必须是文官,由选民选出并由最高法院认可”。这样,总统行使军事权力,就要受到司法与民众的双重制约。

分权制衡和文官治军原则在宪法的影响下得到更进一步的落实。第二次世界大战后,美国在军事领导管理体制上进行了一系列大的改变。其中,1947年《国家安全法》、1949年《国家安全法修正案》、1958年《国防部改组法》、1986年《戈德华特—尼克尔斯国防部改组法》等几部重要法律,基本规范了国防部成立以来美军在领导管理上的体制安排,国防部统一领导陆海空军三军,国防部长及其领导下的陆军部、海军部、空军部部长,都由文职人员担任。参谋长联席会议主席和各军种参谋长由军职人员担任,参谋长联席会议主席是总统、国家安全委员会和国防部长的军事顾问。全球划分为数个战区,联合作战司令部专司作战职能。这样,军事权被横向分割为军令权和军政权,用兵者不管养兵,养兵者不管用兵,两者相互牵制,军队职能的发挥始终在两种权力的交错齿合中进行。

从制宪时继承和发展而来的美军领导管理体制,在美军建设乃至美国的崛起中都发挥了重要的作用。不管是从美国建国开始,还是从1947年成立国防部以后进行观察,美军领导管理体制的发展既贯穿着恒一的美国政

^① [美]麦迪逊著.《辩论:美国制宪会议记录》[M].尹宣,译.辽宁:辽宁教育出版社,2003:547.

治的精髓,也体现着时代变化所引发的弹性特征,而且,美军领导管理体制在对外保护美国利益和对内确保政局稳定发展上都具有不可替代的重要地位,其“玩火”又不“自焚”的现实值得认真分析和思考。

第二节 注重联合的美军作战指挥体制

目前,美国建立了军政系统(主管军队建设,即“养军者”)与军令系统(主管作战指挥,即“用兵者”)相对分离的军队领导指挥体制。总统兼任武装部队总司令,是三军最高统帅,通过国防部长及其办公厅经各军种部长对全军实施行政领导;通过国防部长经参谋长联席会议主席至各联合作战司令部对作战部队实施作战指挥。国家安全委员会是总统的国家安全决策咨询机构,就有关国家安全问题向总统提供决策咨询。该委员会由总统领导,成员包括副总统、国务卿、国防部长等。国会是最高立法机构,在军事活动中拥有立法与监督权,对总统的军事权进行限制。国会由众议院与参议院构成,两院分别设有武装部队委员会和拨款委员会等,负责军事立法、监督重大军事活动、审批国防预算等事项,批准对外宣战权。国防部是负责国防和军队建设的政府机构,下设国防部长办公厅、参谋长联席会议和军种部。

如图 1.1 所示,美军作战指挥体制(军令系统)通过“国防部长—参谋长联席会议—各联合作战司令部”进行作战指挥。由总统、国防部长、参谋长联席会议、各联合作战司令部、作战部队构成,主要分为三级指挥系统:国家级指挥系统、战区级指挥系统、战术级指挥系统。

国家级作战指挥系统,由总统、国防部长和参谋长联席会议、联合参谋部等领导和机构构成,主要负责指挥全球性大规模战争及核战争。总统和国防部长构成国家最高军事当局,拥有作战指挥权;参谋长联席会议是总统和国防部长的军事参谋机构,没有作战指挥权。参谋长联席会议是总统、国防部长和国家安全委员会的军事咨询机构,也负责向各联合作战司令部发布总统和国防部长的命令,由主席、副主席、陆军参谋长、海军作战部长、空