



中国国际战略研究基金会战略研究丛书

从思想 DAOXINGDONG CONGSIXIANG 到行动

解读美军战略规划

吕德宏 著

长恒出版社

中国国际战略研究基金会战略研究丛书

国家软科学研究计划项目：我国软科学发展的若干重大问题研究
项目编号：2006GX1SK013

从思想到行动

——解读美军战略规划

吕德宏 著

长征出版社

图书在版编目(CIP)数据

从思想到行动:解读美军战略规划/吕德宏著. - 北京:长征出版社,
2008. 8

ISBN 978 - 7 - 80204 - 344 - 2

I. 从… II. 吕… III. 军事战略 - 研究 - 美国 IV. E712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 053756 号

书 名: 从思想到行动——解读美军战略规划

作 者: 吕德宏

责任编辑: 李炳彦

封面设计: 博轩嘉美

图表制作: 曹晓敏

出版发行: 长征出版社

社 址: 北京阜外大街 34 号 邮编: 100832

电 话: (010) 68586781

经 销: 新华书店

印 刷: 国防工业出版社印刷厂印刷

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 176 千字

印 张: 17

印 数: 1 - 5000 册

版 次: 2008 年 5 月第 1 版

印 次: 2008 年 5 月北京第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 80204 - 344 - 2

(如有印刷、装订错误, 请寄本社发行部调换)

写在前面的话

这本小册子是我会防务政策与战略规划研究中心的一项专题研究，由吕德宏博士主持并主笔。

两次世界大战都已经过去，冷战也进而结束，但对美军而言，战争似乎从未结束，美军的踪影仍在全球随处可见。一位前美军高官曾对我们说，在一次旨在“维护地区稳定”的行动中，他主张向预定海域“投入两个航母战斗群，是因其战力几乎等同一些中等国家的总体战力，因此足以在该地区显示美国的意志……”那么，美国究竟为什么，又如何得以长期维持如此规模的军事能力？仅仅归咎于美国的政治意图和综合国力，太过笼统，且忽略了太多重要的细节。我们主张从“战略制度”的角度再做些观察。

战略制度也就是美国为建设和使用军事力量所确立的战略秩序。从制度上观察，其一，可以避免被一时一地的变化所左右，而忽略一些潜在的、更具支配力且经时日沉淀下来的规则；其二，可以看到美国军事战略的全过程，了解它的战略原则是如何转化为具体行动的。这两点有如常说的“无形之手”。了解了它，离真相也就不远了。

美国战略制度的核心是战略规划。它是美军实施战略领导管理、把握军队建设方向的办法和工具。美军凭借这套制度发现问题、解决问题、探索未来。战略规划制度发展和完善的历程，反映了美军建设和改革的历程。在美军，所有深刻的变革往往引起战略规划方式的改变，而一切变革的设想也只有进入战略规划才能落实于部队建设的实际，才能转换为战斗力。

麦克纳马拉在其国防部长任内创建了美军的战略规划制度，佩里在其任内推动军事转型，他们之间有过这样一件事：佩里出任国防部长的第一天，桌子上摆着一张显然是沾有泪迹的纸条，上面写着“比尔，别再重蹈我的覆辙了……”这个留言出自麦克纳马拉，那年正是美国军事变革大潮涌动的年头。佩里向我们讲述这个故事是想说什么？是什么使麦克纳马拉这位国防部“悍将”如此感慨？从美军的历史上看，无论是建立战略规划制度，还是推行军事变革，都是为了追求最佳的整体效益，每一次进步都是全局利益战胜局部利益的结果，每一次失败都是局部利益压倒全局利益、短期行为取代长远目光所致。

我们这项研究还不够成熟，距我们自己的期望也相差甚远，但还是决定不避粗陋，把它抛出来，希望能借此引起对战略规划问题的重视，并通过比较，为找到总体感、方向感提供一些线索。方向决定成败，细节决定好坏。

陈 知 涯

中国国际战略研究基金会秘书长

目 录

引子：规划的力量	(1)
第一章 怎么理解战略规划	(15)
第一节 文件观	(17)
第二节 过程观	(19)
第三节 能力观	(24)
第二章 美军战略规划概况	(31)
第一节 行动自由——始终如一的战略目标	(34)
第二节 不断加强战略集权	(39)
第三节 较为完备的联合战略规划体系	(41)
一 联合战略规划系统	(46)
二 规划、计划、预算与执行系统	(48)
三 “联合作战规划”系统	(53)
四 “国防采办”系统	(62)
第四节 美军联合战略规划体系的基础	(67)

第三章 美军实际的战略规划：“理性”的限度 (73)

第一节 国内政治过程 (76)

第二节 机构行为的惯性 (83)

第三节 人性的弱点 (92)

第四节 战略综合 (94)

第四章 美军对“更好”战略规划模式的探索 (99)

第一节 博伊德及其“观察一定向一决策一行动环”
..... (101)

第二节 柯林斯定律：我们到底要干什么？ (105)

第三节 戴维斯：谁能准确预测未来？ (108)

第四节 适应性规划 (111)

一 概念模型 (111)

二 适应性规划的实施：“组合式管理” (113)

三 以能力为基础 (114)

第五章 结 论 (121)

研究笔记 (127)

战争与美国的兴起 (129)

美军参谋长联席会议的演变（上）：1942—1986 (164)

美军参谋长联席会议的演变（下）：1986 年国防部改组法案
..... (196)

福格尔曼上将的战略规划方式 (221)

博伊德方式	(230)
从战略规划角度看钱学森的探索	(237)
改造我们的研究	(245)
参考文献	(250)

引子：规划的力量

1957年10月，苏联人造卫星上天。人类的第一颗人造卫星由苏联率先送上外层空间，这是对美国前所未有的战略震撼。美国的回应是登月工程，用9年时间完成“阿波罗工程”，率先将人类送上月球。

在美苏的航天角逐中，美国漂亮地赢得了一个回合。作为一个国家，美国赢了；作为一种模式，苏联赢了。

这就是规划和计划的力量。

美国与苏联之间的战略竞争，就其对双方的思想、军事、科技、经济和社会的深远影响而言，1957年10月苏联人造卫星上天很可能是最重大的事件。人类的第一颗人造卫星由苏联率先送上外层空间，对美国构成空前的战略震撼。

第一，美国不再是安全的“堡垒”。既然苏联能将卫星送上外空，当然也能将原子武器送过大洋。原子弹与导弹的结合，永久性地终结了美国“南北无强国、东西是鱼群”的地缘战略优势。在未来可能发生的大战中，战略打击来临的时间在30分钟之内，美国不能再指望通过盟国的缓冲赢得战争动员和

战略展开的时间，而是必须立即使用现有军事力量投入战争。

第二，美国的全球战略目标和苏联战争能力的突飞猛进，要求美国临战准备常态化，有计划地进行大规模和持续不断的军事创新。在当时就已经可以预料，军事科学技术和战略性攻防手段步入永久性革新的时代，一场以原子武器和导弹为标志的军事革命已经来临，且看不到尽头。美军与科学技术的关系最终越过了一个不可逆转的历史拐点：从被动地运用美国社会的现有技术和带有偶然性的科学技术新成果，到主动地有意识、有计划地造就科学技术新成果，运用最新科技成果改造军队。大规模常备军及其科学技术、军事工业研究开发制造基础，要求大规模的资源保障，要求中央集权的计划和指导。

第三，最终使冷战成为美苏全方位长时期的总体战。长期以来在欧洲处于技术落后地位的俄罗斯，率先将人造卫星送上天，在社会主义制度之下、用以计划为标志的手段获得了无可否认的巨大科技进步。苏联有理由声称，世界其他国家也有理由接受，社会主义优于资本主义，苏联模式优于美国模式，东风可以压倒西风。^① 由此，美苏之间的政治、军事冷战，激变为包括军力竞争、制度竞争、经济竞争、形象和心理竞争在内的全面战略角逐，并不可避免地延伸到各自的人才、教育、社会福利诸领域。

美国的回应是登月工程，用9年时间完成“阿波罗工程”，率先将人类送上月球。在做出实施登月工程的决定时，肯尼迪

^① Walter A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age* (Johns Hopkins, 1985), p. 132, pp. 246-248.

总统的决策班子清楚地认识到以下四点：

1. 苏联的成就，是在国家层级长时期制订和执行计划的结果，而美国过于注重自由企业的发展。市场和自由企业固然为美国提供了雄厚的研究开发和制造基础，但它们不能自动产生国家战略竞争所需要的战略能力。美国必须改变这种状态，实施体现国家意志的自顶向下的设计和计划，将美国社会的潜力导向政府确定的方向。

2. 阿波罗工程意味着美国国民经济在局部上转入动员轨道，这个转型要求对国家的人、财、物资源采取类似战争动员的措施，这些措施以“指令”为特征，即“指令计划”、“指令技术”和“指令工程”。

3. 除国家安全之外，政府还必须对国家科学技术进步和社会发展负起更大的责任，履行这个责任需要中央计划和指导。

4. 赤字经济政策有利于刺激经济增长，促进科技进步，扩大就业。阿波罗工程和军方的导弹、卫星计划，是推行凯恩斯主义经济政策的主要工具。在麦克纳马拉国防部长陈述支持阿波罗工程的最后一个理由时，提出：“如果没有这项工程，美国航空航天工业将出现大量失业人员。”^① 这个意见，最终打消了肯尼迪总统对阿波罗工程可能带来的消极影响的顾虑。

“阿波罗工程”是由政府投资和主导，依靠计划实施的国家战略工程，是指令技术和指令工程，而不是传统的以“小政府、自由企业 and 市场”为特征的美国模式。在战争时期，美国

^① Walter A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age* (Johns Hopkins, 1985), pp. 322-323.

对政府投资、主导和计划并不陌生，一战和二战期间均如此。在和平时期，长时间大规模的政府投资、主导和计划，不是传统的美国方式，而正是曾经为美国所抨击的“不自由的苏联方式”。然而，美国的阿波罗工程与苏联的人造卫星工程，就政府的主导、投资和计划作用而言，在根本上是一致的。

有一种意见认为，“为了打败敌人，你自己就必须模仿，甚至最终变得和敌人一样”，也即“以敌为师”。这种看法有一定道理。不过，更准确地说，为了推动科技创新和改造社会，由政府投资、主导、计划和实施国家战略工程，属于一个新时代的模式。这个新时代以不可抗拒的永恒的技术革命和国际战略竞争为特征。

20 世纪的战争和大国角逐，最终确立了政府投资和主导的研究开发是一项必不可少的公共责任。为达成国家战略目标，用政府的力量、通过机制化的方法，系统地造就科学技术新成果，并将其运用于军事、经济和社会领域。第二次世界大战是“指令技术”主导的战争，各参战国毫不犹豫地启用一战模式，动员举国智力和资源发展科学技术，为支持战争努力。二战后，战时研究开发的惊人成功，鼓励人们去设想用制造原子弹的“曼哈顿工程”模式，来解决贫穷、医疗、住房、教育、交通和通信等社会问题。苏联第一颗人造卫星标志着政府与新技术的基本关系发生了划时代的变革，政府不再是被动地对新工具和新方法作出调整适应，而是承担起创造新技术的责任。美国学者提出，在这个新时代里，“所有政府都是革命性的，不论其外在的理由或意识形态为何。在苏维埃月亮的光芒之下，

一切都不同了”。^①

苏联根据自身的情况和需要率先使用了计划模式。苏联模式在航天领域的成就对美国构成压力，促使美国根据自身的情况和需要创造了美国式的计划模式，该模式所取得的巨大成功，在美国内外产生了重大而深远的影响，这些影响又反过来强化了美国使用计划模式的必要性。

对美国国内的影响，主要表现在联邦政府承担起改造社会的投资和计划的责任，阿波罗工程成为通向美国 20 世纪 60 年代“伟大社会”工程的桥梁。到 1964 年，当阿波罗工程仍在实施过程中的时候，对美国来说最基本的问题，即通过联邦政府的投资和计划来塑造美国社会是否符合“美国的自由传统”问题已经消失。人们的争论已经转到另外一个方向：既然政府可以在航天领域这么做，为什么或凭什么不在其他领域这么做？既然政府可以资助航空航天专家和学生，为什么或凭什么不资助心理学专家和学生？难道登月工程的重大目标之一不是形象和心里优势吗？对于美国航空航天局首任局长詹姆斯·韦伯（James Webb）来说，这根本就不是问题。在他看来，阿波罗工程本身不是目的，而是手段，是掌握“对巨型系统的完美管理的手段”，美国要用这个手段来实施广泛的社会改造工程。“美国航空航天局已经打败了苏联。它所使用的方法，政府管理研究开发、政府调控、政府动员以及系统分析，应该用来解

^① Walter A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age* (Johns Hopkins, 1985), p. 7.

决天空之下的问题。”^①

对于约翰逊总统来说，阿波罗工程是政府在社会中所应发挥作用的典范。约翰逊说，“我们意识到，苏联用人造卫星对美国进行了挑战，成功的挑战。美国人民行动起来不容易，但行动起来之后停下更不容易”。“既然我们能登上月球，为什么我们不能用这些钱在国内做那些必须做的事？”“联邦政府从来没有制定任何教育法案，联邦政府没有资助过教育……因此，我们制定了教育法案，我们为初级教育和高等教育进行了国家努力，把200万人送进了大学。有人提出，既然我们能把人送上月球，为什么我们不能为老祖母做点事？于是我们制定了医疗法案。我们制定了40条改造社会的法案。我认为，这就是航天计划的伟大意义，这是60年代革命的开端。”^②

从阿波罗工程到“伟大社会”工程，美国联邦政府的计划，从应急的专项措施转变为经常的全局性措施。就像离开市场、多元无法认识美国一样，离开计划和集中同样无法认清美国。

苏联第一颗人造卫星和美国的登月工程，其影响还是世界性的。法国不能接受在新兴科学技术领域、进而在所有领域成为受制于人的“小兄弟”。戴高乐总统认为，法国在技术、军事和经济上的独立，首先而且主要是法国政府的责任，这对法国意味着一场国内革命。在戴高乐的

^① Walter A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age* (Johns Hopkins, 1985), pp. 381-382, p. 405.

^② 同上, p. 407.

领导下，法国政府担当起“管理沙皇”的责任，将核、航空、航天、火箭等领域的国家机构、私人企业和大学，组织成向高技术进军的国家团队。“既拒绝单纯的资本主义又拒绝单纯的社会主义”的混合国家主义经济政策，政府主导、投资和计划的指令技术工程，使法国在一代人时间里拥有了独立的核导战略打击力量，在若干新兴科学技术领域牢固地占有了一席之地，并为在与欧洲国家的联合发展中发挥领导作用奠定了基础。在技术革命的时代背景下，在国家间的经济、技术和战略竞争中，英国、德国、日本等国，均采用了以中央政府的计划和管理职责为显著特征的措施。

美国并没有简单地照搬苏联的规划模式，而是基于自身的战争动员和推行国家主义政策的经验，吸取苏联模式的优点，针对美国社会和政治结构特点，创造出具有美国特色的规划模式，主要是顶层计划与底层市场的结合、外向过程与内向过程的战略综合、国防部主导。

第一，顶层的国家主义与底层的资本主义相结合。美国政府运用政府指令和计划提出战略目标，确定国家资源使用的方向和重点领域；在实施上以招标、采购等市场机制为基础，政府与军工承包商签订合同；政府对计划执行过程进行监管，但一般不介入具体的研发制造；注重运用专业机构和由各领域专家组成的临时工作组对重要项目进行评估；国家利益的代言人、资本的代言人和专业知识的代言人，在工作岗位上相互流动。

第二，内向过程与外向过程的战略综合。战略是调集内部资源，生成军事能力，应对外来挑战的过程。调集内部资源，

生成军事能力，是内向过程（见图1）。运用军事能力应对外来挑战是外向过程。^① 外向过程决定了调集国内资源的必要性，内向过程决定了调集国内资源的可行性。政府能够从社会中提取多少资源，取决于战时还是平时、国家战略重点、各项需求的权衡和民众的支持程度。战略综合，指将战略的内向过程和外向过程作为一个整体来筹划，实现两者的动态平衡，以达成总体最优的多重效果，主要有：既有足够的军事力量应对外来挑战，又不使内部资源调集过度冲击国民经济，同时争取使军事因素对国民经济和科技进步发挥战略驱动的杠杆作用。

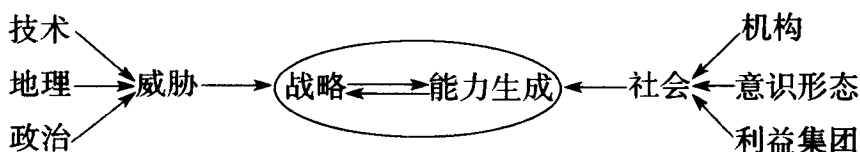


图1 美军战略内外向过程

二战以来，美国、苏联以及各大国在战略综合上都出现过程度不同的偏差。在较长时期内，苏联在内向过程和外向过程上都取得了较大的成功，但内向过程矛盾积累激化，最终导致内外两个过程失去平衡。美国在内向与外向过程均曾有过重大的失败，但总体上在内外两个过程的平衡上超过苏联。也就是说，相对于苏联，美国战略规划的优越之处在于军队与社会的双向互动，在动态平衡中达成军民一体或民军一体。

^① Aaron L. Friedberg, *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy* (PRINCETON, 2000), pp. 64-66.

第三，也是美国战略规划模式最显著的特征，是国防部主导。在美国各政府机构中，只有国防部设立了完备的战略规划体系，拥有人员、机制和资源的充分保障，因而国防部对美国国家安全战略的形成、科学技术及战略产业的发展有着决定性影响。^① 上世纪 60 年代初，美国国防部长麦克纳马拉在国防部设立了“规划、计划与预算系统”，约翰逊接替肯尼迪就任总统后，要求美国所有政府部门使用这个系统。该系统虽几经改造，但基本框架沿用至今。

实际上，正如一位美国学者指出的，在战略武器不断推陈出新且得不到国际控制的情况下，“就像一战对俄国从未结束一样，二战对美国也从未结束”。^② 美国航空航天局在一时做的事，美国国防部不间断地做了 60 年。即使在阿波罗工程实施的过程当中，美国国防部的总体经费仍然超过美国航空航天局；而在经常情况下，美国航空航天局的经费不过是国防部的一个零头。美国学者指出，“这个时代的基本需要，是用科学整合国民经济，并通过科学的研究开发实现持续的进步。最终结果是军方主导了美国的研究开发”。^③ 在远远更加广泛的范围和更大的规模，美国国防部创造和运用着政府投资、政府计划、政府指导、政府动员和系统分析等美国航空航天局所使用

① 关于“只有国防部设立了完备的战略规划机制，拥有充分的人员、资源保障”相关内容参见 Jonathan Pollack, *Strategic Surprise? Sino-American relations in the 21st century*, US Navy War College Press, 2003。

② Walter A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age* (Johns Hopkins, 1985), p. 71.

③ 同注②, p. 79, pp. 172-174.