

外军基层管理简介

于化庭 程 钢



国防大学出版社



现代军队基层管理操作丛书之八

外军基层管理简介

于化庭 程 钢

国防大学出版社

(京)新登字 120 号

外军基层管理简介

于化庭 程 钢

出版发行	国防大学出版社
经 销	北京市新华书店
印 刷	北京大学印刷厂印刷
开 本	32 开·4 印张·85 千字
版 次	1995 年 8 月第 1 版第 1 次
印 数	1—5000 册

社址：北京市海淀区红山口甲 3 号

邮编：100091

ISBN 7-5626-0637-4/D·296

定价：4.20 元

(如有印装质量问题，本社负责调换)

目 录

一、外军基层管理概述	(1)
(一) 外军基层管理的基本情况	(1)
(二) 外军基层管理的主要特点	(6)
(三) 外军基层管理的发展趋势	(12)
二、外军基层训练管理	(17)
(一) 外军基层训练管理的主要环节	(17)
(二) 外军基层训练管理特点	(27)
三、外军基层精神教育管理	(32)
(一) 外军基层精神教育的核心内容	(32)
(二) 外军基层精神教育的基本方法	(37)
(三) 外军为搞好基层精神教育而采取的主 要措施	(42)
四、外军基层行政管理	(47)
(一) 外军基层行政管理的目标和主要内容	(47)
(二) 外军基层行政管理的基本特点	(52)
(三) 外军在加强基层行政管理方面采取的 主要做法	(58)
五、外军基层后勤管理	(66)

(一) 外军基层后勤管理的基本特点	(66)
(二) 外军基层后勤管理的运行机制	(74)
(三) 外军基层后勤管理的法规制度建设	(81)
六、外军基层装备管理	(88)
(一) 外军基层装备管理的基本指导思想	(88)
(二) 外军基层装备管理的主要内容和组织 实施方法	(94)
(三) 外军基层装备管理中的维修工作	(98)
七、外军基层管理中的心理问题	(103)
(一) 外军基层管理中普遍重视研究、解决 的一些重大心理问题	(103)
(二) 外军重视在基层管理中运用有关的心理 学理论	(111)
(三) 外军重视在基层管理中进行相应的心理 训练	(119)
后 记	(123)

一、外军基层管理概述

外军普遍重视管理工作，把军队管理作为整个军事管理的一个重要方面。军队管理具有明显的层次性，尽管不同层次的管理之间有一定共同性，但是不同的管理层次又具有不同的管理内容和不同的针对性，所以外军在努力抓好军队高层管理、中层管理的同时，也十分重视抓好基层管理。这就使外军基层管理正在成为整个军队管理中一个相对稳定、相对独立的范畴，基层管理的作用也日趋明显。外军基层管理涉及的问题相当广泛，可以从不同的角度、不同的侧面上进行研究。我们这里只准备从宏观上概要地介绍一下外军基层管理的基本情况、主要特点和发展趋势。

（一）外军基层管理的基本情况

外军基层管理的内涵比较宽泛，各国军队进行基层管理的具体做法也有明显的差异，做出全面系统的分析、介绍比较困难。这里着重介绍对外军基层管理概念的理解、外军重视基层管理的主要原因和外军对基层管理内容的研究这几个关键性问题。

1. 对外军基层管理概念的理解

当前在军队管理领域的研究中，还没有形成具有较强权

威性的军队基层管理概念，军事学术界对军队基层管理、特别是外军基层管理的基本内涵、界定标准，至今还没有形成比较一致的认识。从现有的资料看，外军基层管理主要包含着两个方面的基本含义。

一是从外军管理理论和管理实践的角度上看，基层管理是指整个军队管理中的一个特定的层次，是相对于军队的高层管理、中层管理而言的，这个层次主要研究解决各级部队的管理问题。例如，美军在军队管理上通常就划分为三个基本层次，即战略层次（国防部、各军兵种）、战役层次（各战区、海外驻军集群）、部队层次（军以下各级部队），也称为高层、中层、基层管理。美军在管理实践中也逐步建立了三级管理体制，明确了各级管理的范围和职责，从而能够取得较好的管理效果。海湾战争期间美军对参战部队的管理，基本上就是按照三级管理体制运行的，无论是组织指挥、后勤管理，还是行政管理、装备管理等方面，都实现了预期的管理目标。二是从军队建设的角度上看，基层管理主要是指对军队基层单位的管理，特别是对各级分队的管理，这是军队基层建设的一个重要方面。在当前的相对和平时期和高技术战争条件下，外军更加重视军队的基层建设，认为基层分队是军队战斗力生成的基石，要提高军队战斗力就必须加强基层建设，从而也必须切实加强基层管理。

我们主要是从军队建设的角度上研究外军基层管理的，所以对外军基层管理这一概念的理解，也侧重于第二层含义，即外军基层管理是指外军对其基层分队实施的各项管理活动。我们可以从这个意义上，把外军基层管理这一概念理解为，外军为搞好基层建设、提高部队战斗力，而在各个基层

单位特别是基层分队中所进行的各项管理工作的总和。这样理解外军基层管理的概念，便于揭示外军各级分队管理中存在的两个基本特征。一是针对性，即外军基层管理是针对基层分队所进行的管理活动，而不是一般性管理，其根本着眼点是搞好基层分队的全面建设、切实提高部队战斗力。二是全面性，外军基层管理是一个“大管理”的概念，包括在基层分队所进行的各项管理工作，而不是仅限于某些具体方面的管理。美国陆军甚至提出通过制定远景规划来实施基层管理，以便通过各项管理工作促进基层分队的全面建设。具体地说，外军基层管理作为“大管理”，主要包括训练管理、思想精神教育、行政管理、后勤管理、装备管理、管理中的心理问题等项内容。对于外军基层管理的这些具体内容，后面我们将分别进行概要的介绍。

2. 外军重视基层管理的主要原因

外军日益重视搞好各项基层管理工作，普遍认为加强基层管理是搞好基层建设的一个必要条件，在高技术战争条件下对军队基层管理重要性认识已经明显提高。从有关的资料、看，外军日益重视基层管理工作的主要原因，有三个方面：

一是加强军队质量建设的趋势，使军队管理特别是基层管理的重要性进一步提高。当前，外军普遍提出加强军队质量建设的要求，并相应地减少军队的数量。而加强军队质量建设的一个关键性问题，就是必须切实抓好军队的各项管理工作、特别是抓好基层管理，以便使有限的人力、物力、财力资源，能够更有效地用于基层建设。所以，加强军队质量建设的趋势必然要使军队管理特别是基层管理变得更加重要。有的国家军队甚至根据海湾战争的作战经验，提出了

“质量建设，重在管理”的基层建设思想，突出强调了抓好基层管理的重要性。例如，美军在关于海湾战争的总结报告中就强调指出，美军取得胜利的根本原因，就是通过长期的军队建设和管理，“造就了一支质量超群的职业军队”，使每个基层作战单位都能够充分地发挥作战能力，来确保作战任务的可靠完成。

二是武器装备的高技术化，使基层管理的重要性正在明显提高。发达国家军队正在逐步装备和使用各种高技术武器装备，从而要求基层分队必须解决好人员与高技术武器装备的紧密结合问题，否则就不可能充分发挥高技术武器装备的作战效能。而使人员与武器装备紧密结合的根本途径，就是搞好军队的训练和管理。所以，武器装备的高技术化，必然要使军队基层管理的重要性明显提高。这种情况在高技术条件下局部战争的实践中，表现得尤其明显。例如，马岛战争中导致阿根廷军队失利的一个重要原因，就是阿军的基层管理工作比较薄弱。由于平时的后勤管理、装备管理工作很不落实，特别是基层单位对武器、弹药的维护管理工作相当松懈，结果造成作战中阿军击中英军舰船的炮弹和导弹，有一半以上没有爆炸，从而直接制约了阿军战斗力水平的发挥，导致了战场形势的重大变化。

三是高技术条件下局部战争对军队基层管理提出了更高的要求。当前发达国家军队建设的立足点都是准备打赢高技术条件下的局部战争，这就必然要对军队的基层管理提出更高的要求。因为高技术战争中各种作战行动的技术含量正在大幅度增加，而技术含量的增加必然要使作战双方加剧技术性较量，要在技术性较量中取得优势和主动，就必须依靠直

接使用和掌握各种技术装备的基层单位,在作战中扬长避短、充分发挥技术装备的作战效能,也就是必须使基层单位的训练和管理达到更高的水平。所以,高技术条件下局部战争的这种作战特点必然要对基层训练和基层管理提出更高的要求。这种情况已经在高技术条件下局部战争的实践中得到了验证。例如,海湾战争中由于美军基层管理工作比较落实,特别是基层单位的后勤管理、装备管理和各项技术保障工作都达到了较高的水平,因而第24机步师等地而部队的装备完好率几乎达到100%,在地面作战发起之前迅速完成了复杂的战役机动,成功地隐蔽了战役企图,达成了战役的突然性。当前,各国军队都在重视总结这方面的经验,进一步加强基层管理。

3. 外军对基层管理内容的几种看法

外军日益重视基层管理、普遍开展基层管理方面的研究,但研究的内容和重点不尽相同,而且各有侧重。这就使外军在这个领域的研究呈现出更加丰富和活跃的特点,最终可能形成几种各具特色的基层管理理论。当前外军对基层管理内容的研究,比较有代表性的观点有三种:

一是美军的基本观点。美军把对人与物的管理,看作是军队基层管理的基本要素和主要内容。通常认为,基层管理中对物的管理,主要是后勤管理、装备管理、设施的管理等,时间也可以作为物质因素来处理。基层管理中对人的管理,主要是合理地使用人,以便充分发挥人的作用。美军强调在用人的时,应充分考虑他们的经验、能力、爱好、专长和所受的教育,以便分配他们担任最合适的工作职务,充分发挥他们的作用。美军的这种观点反映在有关的条令、条例和各种出

出版物之中。

二是原苏军的基本观点。原苏军对基层管理内容的研究，比较侧重于基层单位战备水平的提高，更重视对人的管理和对战备秩序的管理。原苏军的有关资料表明，苏军认为军队基层管理的内容，主要包括五个方面：①战时对军队基层单位的指挥；②军队基层单位的扩编和提高其战斗力；③组织战斗训练、政治教育和各项值勤活动；④维护军队基层单位的组织纪律性和保持旺盛的士气；⑤保证军队基层单位随时做好战斗准备和动员准备。原苏军的这种观点对俄军和东欧国家军队的建设仍然有一定的影响。

三是日军的基本观点。日本自卫队当局十分重视对基层管理问题的研究，而且比较侧重于基层全面管理，认为军队基层管理的内容应包括人、财、物、时间、场所等各个方面。例如，在自卫队颁发的《管理参考》中就明确指出，军队管理特别是基层管理就是要更“有效地使用人力、物力、财力、时间和场所，以圆满地完成任务”。1989年日《军需兵杂志》中又指出：管理是将人力、物力、财力、信息和时间五大要素科学地结合起来，在整体与各个基本环节上取得最大最佳的效果。

（二）外军基层管理的主要特点

• 外军普遍重视基层管理，在军队建设实践中始终把管理特别是基层管理放在十分重要的位置上，并在实践中逐步形成了自身的管理特点。纵观外军基层管理工作的基本实践，我们可以从中看出一些带有普遍性的、共同性的基本特点。这

可以概括为四个方面：

1. 健全法规制度，坚持依法管理

外军的基层管理通常都有健全的法规制度为依据，能够坚持依法管理。西方发达国家军队已经建立了层次分明、门类齐全的法规体系，从而便于指导基层管理工作，使各项管理工作都有法可依。例如，德军颁布的各种法规制度多达 250 多种，日军多达 150 多种，加拿大军队也有 90 多种。外军的各种法规制度不仅数量多，而且条文具体详尽，可操作性强，便于部队基层单位贯彻实施。譬如，日本自卫队颁布的有关条令中，对士兵的一日生活作出了严格的规范，从起床到熄灯的每项活动都有具体的规定；德军颁布执行的《军队纪律条令》中，对军人的胡子甚至头发的长度，都作出了明确的规定。

外军在基层管理中采取了一系列有效措施，来确保实现依法管理。其中，最普遍最基本的措施有三项。一是重视法制教育，使基层官兵熟知军队的基本法规。西方国家军队普遍把法规制度教育作为管理教育的重要内容，广泛印发各种条令、条例供基层官兵学习。加拿大军队的《军官职责和义务》、《士兵职责和义务》等条令的第一条就规定，军人必须熟悉《国防法》、《官兵保密法》和《皇家军队规章制度》等。二是强调有法必依，坚持严格执法。外军强调维护法规的严肃性和权威性，甚至把执法和服从命令称为“维护军队的生命”。西方国家军队还强调在法律面前人人平等，要求各级人员都必须受到法规的制约。三是注意保持军事法规的稳定性和连续性。外军认为，法规制度多变不利于维护其严肃性和权威性，容易引起官兵思想混乱，所以军事法规通常都比较

稳定，即使部分条文随着客观条件的变化需要不断修订，但基本内容应力求保持不变。例如，法军的《纪律条令》颁发20多年来，至今没有重大变化；日本《自卫队法施行令》颁发近40年，虽然经过100多次修改，但其基本内容始终没有重大变化。

2. 研究官兵心理，注重思想灌输

外军在基层管理中重视研究官兵的心理因素，加强心理引导，力求通过所谓“软管理”，来不断提高管理效益。一些发达国家军队已经把心理学、行为科学引入基层管理，还有的建立了严格的心理训练制度，甚至还开办了心理学校，从而使各项管理工作能够建立在科学的基础上。以色列陆军在1973年的中东战争中，向作战部队派出了心理学专家，协助指挥官成功地解除了官兵在沉重的战斗负担下所产生的心理危机，使基层军官学会了处理士气、官兵关系等有关战时管理问题。由此可见，外军在基层管理实践中十分重视掌握官兵的心理规律，对官兵进行正确的心理引导。

为了在基层管理中对官兵进行正确的心理引导，外军采取了许多必要的措施。其中，最普遍的措施有三个方面。一是注重思想灌输。美军十分重视“责任感”、“荣誉感”和部队历史传统教育，士兵每周至少有一小时的品德指导课，还给基层单位广泛印发《品德箴言》、《人的自我修养》等教材，并建立了规模较大的全军广播电视机构，通过多种传媒向官兵进行思想灌输。日本自卫队把精神教育列为基层训练的首要内容，要求通过精神教育不仅使士兵知道怎样做，而且使之懂得为什么要这样做，以便实现服从管理、提高管理效益的要求。二是把领导以身作则与对部属的严格要求及热情关

心紧密结合起来。外军普遍要求基层指挥官亲自抓思想工作，要求军官学会与士兵谈话，掌握士兵的心理活动规律，做好部属的个人及其家属的工作，以便在基层管理中取得较好的效果。如美军就要求军官必须以身作则、严格执行条令、条例，严禁在教育训练和日常生活中对部属使用骂人的下流语言，以便通过树立自身的良好形象，取得士兵心理上的尊重和信任。美陆军第82空降师历任师长在演习时，特别是在恶劣气候条件下，经常是第一个跳伞，给士兵心理上带来安全感。三是重视研究基层管理中的心理问题，努力掌握带兵的心理规律。外军很重视研究带兵的心理问题，甚至提出“谁把握了士兵的心，谁就把握了胜利的诀窍”。不仅对“现代领导艺术”、“现代带兵艺术”等问题，在报刊、杂志、学术会议上经常开展讨论，而且还大量出版有关军事心理学方面的著作，使之在部队中广为流传。这对于在基层管理中实施正确的心理引导，发挥了重要作用。

3. 发挥军士的骨干作用，重视培养和充实基层管理队伍

外军基层管理中的一个重要特点，就是重视发挥军士的骨干作用，努力使军士成为基层管理队伍中的骨干力量。因为军士的服役时间长，其工作岗位主要在基层，与士兵长期生活在一起，而且岗位稳定、流动性小，能够逐步积累和丰富自身的管理经验，所以能够在军队基层管理中较好地发挥骨干作用。这也是外军搞好基层管理的一条基本经验。事实上，西方国家军队在基层单位都保留了大批的军士，并使之在各个行政岗位和专业岗位上成为管理骨干，成为各级军官强有力的助手。据美军基层管理通俗读物《分队领导常识》中引用80年代初期陆军连队的人员比例资料，当时步兵连队的

总人数为 169 人，其中军官 6 人、军士 43 人、士兵 120 人，即军士的人数占基层连队总人数的 1/3 以上，确实能够成为一支强大的基层管理骨干队伍。

为了在基层管理中充分发挥军士的骨干作用，外军十分重视对各级军士的培养和使用，并采取了一系列有效措施来完善军士管理制度，不断充实基层管理骨干队伍。一是用法律的形式肯定军士的地位，稳定军士队伍。外军大都制定有军士条例，明确军士的地位、任务和职责，同时在政治和经济待遇上给予优越的保证，使军士有自豪感和荣誉感，从而能够使基层军士队伍相应地保持稳定。例如，美军军士长的薪金可以与校级军官相当，全军总军士长的照片经常与参谋长联席会议主席的照片并列出现。二是赋予军士比较重大的管理职责，真正使军士有职有权。为了在基层管理中发挥军士的骨干作用，外军把军士作为基层管理教育的具体组织者，使之直接掌握着基层单位各项日常管理工作的权力，基本上实现了“指挥靠军官，管理靠军士”的要求。三是普遍重视对军士的培养和使用，提高其管理能力。外军为了充分发挥军士在基层管理中的骨干作用，在基层单位的各个行政管理岗位和专业管理岗位上，都配备了相应职级的军士，并使他们相对稳定在各自的管理岗位上。为了确保军士的管理能力与其担负的管理职责相适应，外军采取了逐级轮训、逐级提升的制度，即军士要提升到上一级管理岗位，必须预先进上一级军士学校轮训。例如，美军的军士长分为三级，分别经过初级、中级、高级军士学校的轮训，不经过上一级军士学校的训练，通常不能得到提升。

4. 重视调整官兵关系，努力增强凝聚力

正确处理官兵关系，增强内部团结，是西方国家军队在基层管理中比较关注的一个问题，也是当前基层管理的一个基本特点。历史上西方国家军队的官兵矛盾较深，相互关系十分紧张，严重制约着军队凝聚力的提高，明显降低了基层管理效益。例如，美军在侵越战争期间由于官兵矛盾很深，所以部队的凝聚力极差，在阵亡的 5600 多名军官中有 18% 是被自己士兵打死的。这种情况引起了美军和其他西方国家军队的深刻反思，并明确提出了在基层管理中必须着眼于调整官兵关系、增强凝聚力，以便确保基层管理目标的实现。

为了在基层管理中切实调整好官兵关系、增强凝聚力，西方国家军队在管理实践中采取了许多有效措施。其中，最普遍、最基本的措施有三个方面。一是激发士兵的参与意识，调动官兵在管理活动中的积极性。譬如，美国空军就制定了“提建议计划”，发动官兵为加强部队建设献计献策，仅 1987 年就收到了官兵提出的各类建议 65000 多条，其中被采纳 17398 条，获直接经济效益 3.09 亿美元。德军的《军人法》中规定，从陆军班到海军舰艇，都要以无记名投票的方式推荐一名“代言人”及两名副手，“代言人”有权就本单位人员的福利、晋升等切身利益问题，向领导反映意见和建议。二是及时化解矛盾、改善官兵关系。近年来外军在基层管理中更加重视改善官兵关系，要求基层领导者注意了解和解决部属的思想问题和生活问题。例如，美军不仅要求军官、军士主动与士兵开展谈心活动，进行“训导”和“感化”，而且还通过“意见听取会”、“双边对话会”等形式，来消除上下级之间存在的隔阂。三是不断改善管理机制，重视发挥士兵在管

理活动中的作用。外军在基层管理中逐步改善了强迫命令式的“硬管理”机制，开始重视发挥士兵的积极配合作用。有的国家军队甚至从管理理论上提出了“士兵是最宝贵的资源”、士兵是“强大力量的倍增器”的观点，并在管理实践中采取各种措施来调动士兵的积极性。诸如，要求办好士兵伙食、热情接待新兵、关心士兵信件来访、与士兵家庭建立通信联系等，已逐步成为基层管理的普遍性做法。美国陆军还专门开展了“军人家庭年”活动，积极为基层官兵排忧解难，解除了士兵的后顾之忧，对于发挥士兵在各项管理活动中的积极配合作用，起到了一定的作用。

（三）外军基层管理的发展趋势

由于外军对基层管理问题越来越重视，基层管理者的素质也不断提高，所以今后外军在基层管理方面将会有更大的发展，其总的发展趋势将是逐步实现科学化、现代化管理。当前这个总的发展趋势在外军基层管理实践中，明显地表现为三个具体发展方向，或者说表现为三个具体的发展趋势。

1. 重视研究和发展基层管理理论

外军普遍认为，管理是一门复杂的科学，对于基层管理来说，也同样需要“有一定的科学修养”，强调“不懂得管理科学，就不能进行管理”。所以，外军十分重视研究和发展管理理论，其中包括研究和发展基层管理理论。当前西方国家军队在研究和发展基层管理理论方面，已经采取了一些具体措施来促进或推动理论的发展。这些具体措施主要有三个方面。