

徐国平
著

战略决策

新论

若干重大问题。战略决策正确与否，直接关系到战争的胜败，关系到国家、民族的安危和整个军队的行动。

国防大学出版社

战略决策新论

徐国平 著

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

战略决策新论/徐国平著. —北京: 国防大学出版社, 2010. 10
ISBN 978 - 7 - 5626 - 1831 - 7

I. ①战… II. ①徐… III. ①决策学 IV. ①C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 205654 号

战略决策新论

徐国平 著

出版发行: 国防大学出版社

地 址: 北京市海淀区红山口甲 3 号

邮 编: 100091

电 话: (010) 66769235

责任编辑: 卜延军

经 销: 新华书店

印 刷: 北京毅峰迅捷印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 11.75

字 数: 173 千字

版 次: 2011 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

序

决策是人类社会的基本实践活动之一。决策伴随人类社会产生而产生，并随着人类社会的发展而不断发展。国家、政党、各种社会团体、个人等不同的社会行为主体都需要进行形形色色的决策。战略决策是在国家面临危机或处于战争边缘的紧要关头，战略决策者，根据国家面临的战略形势、拥有的战略资源和预期达成的战略目标，在系统分析各种方案利弊的基础上，所做出的事关社会稳定、国家安全、战与和、胜与负的一系列重大抉择。战略决策的正确与否，直接关系到国家能否成功应对危机、遏止冲突、遏止战争、打赢战争、维护或恢复和平与稳定。

在人类发展的历史长河中，战略家为了国家或政治集团的利益，运筹帷幄，斗志斗勇，留下了众多发人深省的决策案例，值得人们去研究、借鉴。朝鲜战争中国政府所做出的出兵朝鲜的决策，古巴导致危机时苏美双方在关键时刻所做出的避免危机进一步升级的决策，20世纪60年代初美国出兵越南的决策，以及前苏联入侵阿富汗的决策等，都从正反两个方面充分说明了不同的战略决策，给国家安全和地区稳定带来的巨大影响，体现了战略决策的重要地位与作用，也时时刻刻提醒后人，在事关国家前途与战争成败的重大问题上，必须慎重决策，正确决策。

进入新世纪以来，以信息技术为核心的高新技术迅猛发展，经济全球化与世界多极化势头未减。国家间安全联系日益紧密，形成了你中有我，我中有你的复杂态势。各国在面临传统的、以信息化为背景的局部战争威胁的同时，也面临着多样化的非传统安全威胁。决策环境、决策内容、决策手段的变化使得现代条件下的战略决策日趋复杂，要求决策者综合运用各种手段与方法，以提高决策的科学性、准确性与时效性。为此，世界各主要国家纷纷将战略决策理论作为研究重点，努力探讨现代条件下的战略决策特点与规律，为本国战略决策提供必要的理论指导。

国防大学防务学院徐国平教授长期从事战略理论教学与科研工作，以

其敏锐的观察力，长期跟踪研究战略决策问题，形成了视角独特的决策理论成果。他不断将研究成果运用于对外军事培训的教学实践，通过与多国外军高级军官交流，产生新的思想火花，进一步升华理论。这本《战略决策新论》就是其长期教学与研究的重要成果之一，也是其与广大外军高级军官集体智慧的结晶。该书在广泛研究世界主要国家战略决策经验的基础上，对当代战略决策的特点、原则和方法等问题进行了系统的探讨与研究。他山之石可攻玉，希望这本专著可为研究战略决策理论的读者提供有益的借鉴。

国防大学防务学院院长：张美利 少将

二〇一〇年十二月

前 言

战略决策问题，历来备受各国君主和将帅们的高度重视，他们在战争的历史舞台上演绎出了一幕幕精彩绝伦的战略决策活剧。也正是他们奠定了战略决策实践的坚实基础，为后来其理论的发展升华提供了条件。但由于各种原因，战略决策理论的发展与实践相比还相对滞后，因为战略决策真正从理论上的飞跃发展还只是近几十年的事情。自上世纪70年代以来，战略决策的理论研究空前活跃，冷战结束以后特别是进入新世纪以来国际风云的急剧变化，极大地促进了战略决策的理论研究普及，战略决策作为新时代的重要研究课题，现已发展为军事领域甚至远超出军事领域以外的高层决策训练重要的专门学科。

多年来，我们在战略理论有关决策方面的教学和研究中不断吸纳中外各国高级军官们的学术成果，总结经验，积累资料，在加工整理的基础上，编写了这本《战略决策新论》。试图以中外各国战略决策训练的实践经验为基础，针对近些年来各主要国家在战略决策研究的重点和难点问题，对战略决策的理论问题给予系统的回答，许多研究成果在教学实践中得到了各国高级军官们的充分肯定。

本书既注重对战略决策历史发展中的传统继承，又突出强调战略决策要顺应时代变化后新的特点和要求，重点论述现代条件下战略决策者应如何认清自身使命、如何结合新情况进行科学决策的基本原则和方法。书共分六章进行具体论述。

第一章绪论。主要阐述了战略决策的基本内涵，战略决策的实质，是实事求是地分析军事斗争矛盾和寻求解决矛盾的办法，利用对方的弱点，发挥己方的优势，去夺取军事斗争的胜利。强调战略决策在战略领域中的中心地位。同时对战略决策的基本内容从六个方面进行了

总结和概括：确定战略目的；确定战略方向；确定战略方针；确定战略任务；确定战略措施。在论述战略决策基本特点的基础上，还提出了战略决策应遵循的基本原则。

第二章战略决策的发展简史。一是中国战略决策发展史：重点分析了战略决策活动的起源和发展，归纳了夏、商、西周时期，秦汉至明清时期的古代战略决策实践运用特点。《孙子》是中国古代战略决策理论起源的重要标志。秦汉至明清是中国古代战略决策理论的形成时期。中国近代战略决策理论的发展曲折而复杂。中国现代战略决策经历了土地革命战争时期、抗日战争时期、解放战争时期、抗美援朝战争时期和新中国成立后的社会主义建设时期，它们使中国现代战略决策理论得以形成、完善和成熟。二是国外战略决策的发展史：古代战略决策的发展，从史前至封建社会末期，归纳了以欧洲为代表的希腊时期和罗马时期的战略决策实践特点；中世纪时期战略决策的发展，从公元5世纪至15世纪期间，总结了从欧洲国家到印度等战略决策的实践与理论发展情况及特点；近代战略决策的发展——从17世纪中叶到19世纪中叶，强调个人经验和主观判断，第一次世界大战结束，是战略决策发展的划时代阶段。国外现代战略决策的发展，主要在20世纪70年代、80年代以后，战略决策的研究成果丰硕，战略决策概念被广泛应用到其他非军事领域。冷战结束后，国家间的政治、经济、军事交往日益密切，大大拓展了国家安全利益的内涵和空间，战争形态的巨大变化为战略决策理论的发展，奠定了更加坚实的基础。进入新世纪以来，随着计算机技术和信息技术的飞速发展，为极大促进战略决策理论发展开拓了更加广阔的美好前景。

第三章战略决策的依据。本章针对冷战结束后特别是在新世纪里战略形势的新特点及战略决策所面临的一系列新问题，主要论述了战略决策的基本依据。客观依据是一个国家的内外部条件，主观依据是指主观指导和思维准则。战略指导者在决策前必须客观地估量外部世界形势，包括国际和（地区）战略格局及其可能发展的变化趋势，从中找出对本国的战略利益和世界（地区）和平与发展可能产生的影响，

以便在军事战略决策中作出恰当的应对措施；当代世界主要的军事斗争形态及发展趋势；本国周边的安全环境；本国内部环境情况等。主观依据主要包括：军事战略思想与有关国际法规。军事战略思想作为指导各自国家军事斗争全局的基本观点和总原则，是制定国防政策、战略方针、作战原则的理论基础。有关国际法规即国际法关于在战争或武装冲突中一系列行为原则、规则和规章等。

第四章战略决策的程序和方法。本章是本书的重点。主要从战略决策基本要求角度，重点强调战略决策的程序和方法要在国家利益至上的总原则和整体配合、注重威慑的总要求下，坚持决策方案的科学制定和优化。战略决策的基本程序和方法，主要分为四个阶段进行阐述：一是战略情况的预测过程，通过对情报资料和分析、处理、提炼和概括归纳，预测本国国家安全环境的基本形势；二是决策方案的拟订过程，即根据前一阶段预测的结论，初步拟订军事斗争行动的方案，其主要内容包括：对内外战略环境判断的基本结论、要应付的作战对象和主要战略方向、要达到的战略目的、要完成的基本战略任务、要采取的战略方针，军事斗争实施的时机和方式及主要行动原则、要采取的战略措施等等。三是决策方案的优化过程，从拟订的一个或数个可能方案中，从中优化并选择出一种最科学和合理的方案。四是决策方案的执行与反馈过程，即将制定的决策方案付诸实施的过程，这一过程要求根据敌我情况的一些意外变化，不断修正和补充决策方案，以使其始终符合军事斗争的客观的实际需要。此外，对战略决策与战略运筹分析本章也作了简要介绍，供学员了解和参考之用。

第五章战略决策中的谋略运用。现代条件下，高技术特别是信息技术对军事斗争（特别是战争）进程的影响越来越大，谋略的运用与创造，能进一步增加劣势装备战胜优势装备敌人的条件和可能。本章对谋略的基本含义及在新形势下的新特点进行了概括，特别强调了合格的战略决策者为适应未来需要的能力要素：卓越的智力、敏锐的观察力、丰富的想象力、高度的分析判断力、果断的决策力。最后较详细剖析和归纳了在战略决策中如何运用谋略问题：在掌握好其基本原

则的前提下，需要注意：专注主要方向、稳定次要方向，捕捉有利战机、果断出兵用兵，发挥整体力量、弥补装备劣势，关注战略重心、破坏作战结构，把握军事斗争顶点、扩大敌人错误，注重精神打击、削弱敌人意志。

第六章战略决策者的基本素养。战略决策者作为军方最高层领导人在国家和军队战略决策活动中的作用举足轻重。一个合格的战略决策者至少有六个方面的基本素养：政治素养；道德素养；决策才能；知识素养和身心素养。

本书在编写过程中，得到了校内外有关单位和专家的大力支持和帮助，特别是国防大学原战略教研室副主任邓锋教授、齐生平教授、原作战模拟中心李乃奎教授等给予了具体指导和帮助；此外，防务学院高兵群教授、徐辉教授、战略部杨阳副教授、李浩副教授提供了不少素材和许多宝贵意见，在此一并表示衷心感谢！

由于作者水平有限，书中如有错误之处，欢迎大家批评指正！

作 者

二〇〇九年七月初稿于北京昌平

二〇一〇年五月完稿于陕西渭南

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 战略决策的基本含义	(1)
一、基本含义	(1)
二、基本内容	(2)
第二节 战略决策的基本特点	(4)
一、针对性	(4)
二、全局性	(5)
三、谋略性	(5)
四、风险性	(5)
五、制约性	(6)
第三节 战略决策的基本原则	(6)
一、知彼知己, 审时度势	(6)
二、服从国家利益的需要	(7)
三、从实际出发, 正确确定战略目标	(7)
四、慎重决策, 果断坚定	(7)
五、积极主动, 灵活用兵	(8)
六、集中群体智慧, 进行科学决策	(9)
第二章 战略决策的发展简史	(11)
第一节 中国战略决策历史简述	(11)
一、中国古代战略决策	(11)
二、中国近代战略决策	(14)
三、中国现代战略决策	(15)
第二节 国外战略决策的发展	(24)
一、国外古代战略决策的发展	(24)

二、中世纪时期的战略决策	(26)
三、国外近代战略决策的发展	(28)
四、国外现代战略决策的发展	(30)
第三章 战略决策的依据	(33)
第一节 外部战略环境	(33)
一、国际战略格局	(33)
二、主要国家的战略趋向	(34)
三、当代世界主要军事斗争形态及发展趋势	(36)
四、国家周边安全环境	(40)
第二节 内部战略环境	(41)
一、本国社会政治形势	(42)
二、国家经济实力和科技水平	(43)
三、军事力量现状	(44)
四、本国的地理条件	(44)
第三节 军事战略思想与有关国际法规	(45)
一、军事战略思想	(45)
二、有关国际法规	(47)
第四章 战略决策的程序和方法	(50)
第一节 战略情况的分析与判断	(51)
一、进行战略情报决策	(51)
二、进行战略预测	(55)
三、国家安全环境的预测与分析	(65)
第二节 拟订战略决策方案	(68)
一、如何确定战略目的	(68)
二、如何确定战略任务	(69)
三、如何确定战略方针	(70)
四、如何确定战略措施	(72)
五、拟订战略决策方案的基本要求	(74)
第三节 方案优化与抉择	(76)
一、方案优化的一般原则	(77)

二、方案优化的一般方法	(78)
三、方案优化与抉择的基本要求	(79)
第四节 方案的执行与反馈	(80)
一、战略决策的执行	(80)
二、战略决策的反馈	(81)
三、战略决策反馈的基本要求	(82)
第五章 战略决策与战略运筹分析	(84)
第一节 战略运筹分析的一般思维准则	(88)
一、系统准则	(88)
二、目标准则	(89)
三、选优准则	(91)
四、定性定量准则	(92)
第二节 战略运筹分析的基本方法	(93)
一、解析法	(93)
二、模拟法	(97)
三、人—机交互法	(104)
四、政治军事对抗模拟	(110)
第三节 战略运筹分析的组织与管理	(111)
一、从系统的观点着眼抓好总体论证	(111)
二、从工程的观点着手搞好组织管理	(114)
第六章 战略决策中的谋略运用	(116)
第一节 军事谋略的基本含义	(117)
一、军事谋略的含义	(117)
二、军事谋略的特点	(117)
三、谋略在战略决策中的地位	(118)
第二节 战略决策者谋略能力的基本要素	(119)
一、卓越的智力	(119)
二、敏锐的观察力	(120)
三、丰富的想象力	(120)
四、高度的分析判断力	(121)

五、果断的决策力	(122)
第三节 战略决策中的谋略运用	(122)
一、战略决策中谋略运用的基本原则	(122)
二、战略决策中的谋略运用	(128)
第七章 战略决策者的基本素养	(142)
第一节 战略决策者面临的挑战及其重要作用	(142)
一、时代的发展变化对战略决策者提出新挑战	(142)
二、现代战略决策机制对战略决策者提出新要求	(144)
三、战略决策者肩负重任	(145)
第二节 战略决策者应具备的基本素质	(145)
一、战略决策者的政治素养	(146)
二、战略决策者的科学思维方法	(148)
三、战略决策者的道德素养	(152)
四、高度的战略意识	(154)
五、卓越的决策才能	(156)
六、战略决策者的知识素养	(163)
七、战略决策者的身心素养	(166)
主要参考文献	(169)
后 记	(171)

第一章 绪 论

战略决策，从一般意义上讲，是战略决策者为达成特定的战略目的而对工作全局性的宏观谋划，是对涉及其发展方向和远景规划等重大问题进行的高层次决定与策略。因此战略决策的涵盖面非常宽泛。但从战略的本来意义上讲，战略决策是特指军事领域而言的，即指对军事斗争全局问题所做出的决定。本书所讨论的战略决策问题仅限于军事领域的军事战略决策（以下均简称战略决策）。

战略决策作为军事领域中的一项重要活动，在战略领域中处于中心地位。战略决策所要解决的，是有关国家生死存亡和安全利益的若干重大问题。战略决策正确与否，直接关系到战争的胜败，关系到国家、民族的安危和整个军队的行动。对如何遏止战争或进行战争等重大问题做出正确的决定，是战略指挥员的首要责任。

第一节 战略决策的基本含义

一、基本含义

战争是国家、民族、阶级、政治集团之间矛盾斗争的最高形式。战争双方都力求以自己所能使用的全部力量（以武力为主）和手段去战胜对手。由于交战双方的力量对比和环境条件各不相同，根据分析自己的客观条件及其他情况，如何恰当地确立战争目标，如何最好地使用所掌握的战争力量，如何综合地运用各种战争手段和措施等等，却不是一个简单地问题，需要战争指挥者解决好一系列的问题。其中首先就是，在战前，如何认识和把握当时所面临的战争环境、战争特点、战略形势，并据此恰当地制定出自己的战略方针、规定战略任务、确定战略措施等。在战中，还需要把握战争情况变化发展的趋势，及时做出情况判断，灵活实施战略计划

和方案的调整。所有这些都关系着战争全局各方面重大问题的处理，都要遵循一系列的原则和方法，所涉及运用的一切手段和措施等，都是战略决策要研究的主要内容。

战略决策，是战略决策者为达成军事斗争的战略目的而对军事斗争全局或与其相关的重大问题所作出的决定，以及作出这些决定的过程。它包括对军事斗争的准备与实施，对武装力量的建设和使用方面的全局性问题作出的策略或办法。

从上述概念中可看出，战略决策是军事斗争活动中的主观指导的集中表现，是战略指导者的一项基本任务。进行战略决策的实质，就是实事求是地分析军事斗争中各种矛盾和寻求解决这些矛盾的办法，以图找出和利用对方的弱点，充分发挥己方的优势，去夺取军事斗争的胜利。

战略决策是有层次的，其最高层次是研究和指导整个国家和军队的军事斗争的，其次是研究和指导军事斗争中某一战略阶段的，再次是研究和指导某一战略阶段中某一重大战略行动的。层次不同，所涉及的范围（如目的、力量、时间、措施等）也就不同。但从内容上是大致相同的。

二、基本内容

战略决策作为高层次的战略活动，分析考量的问题复杂，运用的方法手段和程序繁琐，所涉及的内容十分丰富。一般来说应重点突出如下几个方面的内容：

1. 确定战略目的

确定战略目的是战略决策首先要明确的工作内容。所谓战略目的，就是军事斗争行动结束后所要达到的预期结果。它是战略意图的集中体现，是制定战略计划，确定战略部署，选择战略行动的样式和方式，进行战略决策的重要依据。通常可分为总的战略目的，各战略阶段的战略目的，各战区的战略目的和各军兵种的战略目的等。

战略目的通常是根据一定历史时期内的战略形势和国家全局利益的需要及可能的变化，以及自然地理条件等确定的。战略目的的具体内容可分为进攻性战略目的和防御性战略目的。

2. 确定战略方向

确定战略方向，就是确定对军事斗争全局有重要影响的作战方向，通常是根据敌对双方的政治、军事、经济、外交、科技能力以及自然地理、

群众条件等综合因素进行确定，重点是要分析和评估双方的因素对比和相互关系，及要完成的战略任务。

战略方向有主要战略方向和次要战略方向之别。主要战略方向是敌对双方斗争的焦点，是力量使用的重点，它对达成战略目的具有起决定性作用。在同一时间内，主要战略方向只应有一个。选定主要战略方向，从战略行动上而言，在实施进攻性行动时，通常应选在敌人战略要害而又力量较弱的方向。防御性行动时，通常应选在是敌战略主攻目标且又对我威胁最大的方向。和平时期，一般是对国家安全利益构成最大现实威胁的方向，或对国家经济建设和发展有重大影响的有争议地区。

次要战略方向对主要战略方向起辅助和配合作用。其行动的成败对主要战略方向有直接的影响。因此，在重点关照主要战略方向的同时，也要适当照顾次要战略方向。

主要战略方向与次要战略方向间是相对稳定的，但在一定条件下（比如在国际和地区形势发生重大改变，国内政治经济情况有明显变化）也可能发生变换。因此，在确定主要战略方向后，也应适当地做好主次战略方向可能转变的必要应变准备。

3. 确定战略方针

确定战略方针，就是确定能指导军事斗争全局的行动纲领，只有在正确确定战略方针后，才能为以后的一切战略行动提供基本依据。战略方针是战略决策方案中最核心最本质的部分。它主要规定军事斗争的总体目的和实现目的的基本途径，明确斗争的重点、主要战略方向和相应的战略部署。

战略方针按其适用的范围和时间，一般可区分为通管军事斗争全局和全过程的战略总方针与指导不同军事斗争阶段和不同战区的具体战略方针。战略总方针比较稳定，阶段性或局部性战略方针则随着军事斗争阶段或战局的变化而改变。

战略方针是在全面分析国际和地区战略形势、敌对双方军事斗争诸因素基础上确定的，因此具有很强的针对性。

4. 确定战略任务

确定战略任务，就是确定为达成既定的战略目的而赋予军事斗争行动的基本使命，也是确定军事斗争过程中所进行的重大工作和行动。如为达

到军事斗争总目的而组织实施的战略防御或战略进攻。确定战略任务通常是依据战略环境与国家利益的要求、国家的军事实力和综合国力情况确定，并依照军事斗争进程的发展变化，作必要的调整与改变。战略任务可分为总的战略任务和阶段性的以及战区、军种的战略任务。

5. 确定战略步骤

确定战略步骤，就是决定和明确为完成战略任务而确定的战略行动顺序。战略步骤主要涉及在对军事斗争双方的客观实际分析的基础上所作的统筹安排，因此，各战略步骤之间是有着密切的内在联系的。在确定战略步骤时，既要研究完成当前战略任务的客观条件，又要分析遂行后续战略任务的行动需要，把两阶段任务结合起来考虑。确定各战略步骤，要求相互衔接紧密，适时顺序过渡，不能硬性超越。战略步骤的确定是否科学合理，对完成战略任务具有重要影响。

6. 确定战略措施

确定战略措施，就是确定有关为达成战略目的，贯彻既定的战略方针，完成战略任务所采取的具有全局意义的切实可行的方法和步骤。

作为军事斗争行动的总体规划和安排，战略措施包括了军事斗争的准备与实施，军事力量的建设与使用。战略措施在战争条件下，其内容主要包括：制定战略计划，划分战略阶段，拟订军事、政治、外交等行动预案，预定战场准备，确定战争动员计划等。在和平条件下，主要包括：加强武装力量建设；发展国防科技工业；做好应付突发事件和未来战争的准备等。

第二节 战略决策的基本特点

战略决策是重要的军事活动，在具备一般军事活动的特点的同时，还有其自身的鲜明特点。归纳起来主要有如下五个方面：

一、针对性

战略决策是指导军事斗争的纲领，它是对军事斗争的基本问题作出明确的规定。军事斗争的政治目的和军事目的，既是战略决策的依据，也是其中一项重要内容。战略决策者不能离开敌对双方各种相互对立的基本要素去指导军事斗争，也不能离开军事斗争目的去指导军事斗争。只有针对