

# 全面加强军事治理

## 深化军事政策制度评估机制研究

田 甜 张 宪 王亚红

引言

军事政策制度调整军事关系、规范军事实践、保障军事发展,对国防和军队建设具有重要意义。对军事政策制度进行评估,有助于全面掌握政策制度质量水平,优化政策制度体系,减少或避免一些风险隐患,是确保政策制度切合实际、行之有效的必要举措。对军事政策制度评估基本问题进行研究,明晰其基本概念,认清其功能作用,掌握其评估方法,对于有效开展军事政策评估、提高评估质量效益具有十分重要的作用。

### 明晰军事政策制度评估基本概念

军事政策制度评估是指特定评估主体根据特定评估目的,按照一定的标准、程序和方法,对军事政策制度政策制定、政策效果等环节和内容进行评估或判断的一系列活动。目的是通过综合分析存在的问题,研究提出改进建议,改进完善法规质量水平,为提高政策制度质量和实施效果提供重要支撑。

根据评估时段来区分,军事政策制度评估可分为政策执行前的预评估、政策执行中的执行评估和政策执行后的后评估。军事政策制度预评估主要针对政策制度方案(草案)以及其可能产生的效果进行评估或判断,军事政策制度执行评估是对政策制定以及实施过程进行评估,军事政策制度后评估则重在政策制度实施效果和影响进行评估。军事政策制度预评估、执行评估和后评估,对应政策制度全生命周期执行前、执行中和执行后三个不同阶段,三种评估模式互为依托、相互补充。预评估为执行评估奠定良好政策基础,预评估的结果是判断当前政策方案科学性、合理性的标准;执行评估是考察政策执行效率水平的基本依据,目的是提高政策运行绩效,为后评估做好准备;后评估是确定政策调整或终结的前提和条件,为后续政策制度出台或政策制度体系优化提供分析预判,为下一轮政策制度预评估奠定基础。

预评估的评估对象是政策制度文本、草案或者工作计划、工作方案,评估时机通常是在政策制度正式出台前,在编制立法规划和年度立法计划、政策制度提请审议两个关键环节,目的是通过对各种可能存在的潜在风险进行预判和分析,以优化政策制度顶层设计,提高法

规拟制质量水平。执行评估的评估对象是政策制定与执行过程,评估时机是在政策执行一段时间后,目的是通过对政策制度实施进行阶段性总结和回顾性分析,检验军事政策制度实施是否达到预期效果,评判政策制度实施的短板弱项和经验教训,为调整优化具体政策制度提供决策支持。后评估的评估对象是政策制度的实施效果和影响,评估时机是政策实施较长时间且政策制度立改废释等工作完成后,目的是对政策制度的合法性、可行性进行综合评估,为具体政策制度修改完善和后续政策制度体系优化提供决策支撑。

### 认清军事政策制度评估功能作用

政策评估是政策运行过程链条上的重要一环,是检验政策实施效果、效益和效率的基本途径,是决定政策走向的重要依据,是合理配置资源的有效手段,是提高政策运行科学性和准确性的必要手段。军事政策制度评估为考察军事政策制度提供了不同视角、不同方法,准确把握预评估、执行评估和后评估的功能作用,有助于有效开展军事政策制度评估。

军事政策制度预评估是预判避免风险隐患、提升政策制度质量水平的重要手段。军事政策制度预评估具有判断、预测、选择与导向等功能,合理评估有助于增强立法的及时性、针对性、实效性、系统性。新的军事政策制度出台是有效应对新形势新任务、合理配置资源、提高政策制度有效性的必要举措。各项具体政策执行出台前,需要考虑各项法规制度之间的关联耦合,需要考虑法规制度的潜在风险和预期后果,在其出台前进行预评估有助于减少或避免不良效果,优化

政策制度体系设计,填补政策制度体系空白,减少相关法规制度交叉,提升政策制度质量水平。

军事政策制度执行评估是监测政策制度过程执行、纠正调整政策制度偏差的重要手段。军事政策制度执行评估具有监测、诊断、调整、修正的功能。对军事政策制度执行过程和执行效果是检验监测政策制度执行过程和阶段实施效果的重要指标。各项具体政策制度执行过程中,可能由于政策制度本身规范性不完备、可操作性不强、对各种新情况考虑不周或者信息不充分等因素,使得政策方案被误解、曲解,滥用政策或政策不力,导致政策执行效果不佳。对军事政策制度执行过程和执行效果进行评估,有助于全面把握政策制度执行情况,着眼各项具体政策制度执行过程中的短板弱项,为高层决策机关提供及时的信息反馈,为提高政策制度可执行性和政策制度立改废等工作提供决策支持,有助于立法机关总结立法工作正反两方面的经验并不断改进军事立法工作。

军事政策制度后评估是检验政策制度运行效果、调整优化完善政策体系的重要手段。军事政策制度后评估具有检验、总结、反馈、完善的功能,是对军事政策制度执行效果影响进行的综合评估。军事政策制度都是针对特定情况、解决特定问题而出台的,在一定时期内具有存在的合理性;但是各项具体政策制度条款相对固化,对新情况的处置相对比较保守,在长时间执行后会逐渐暴露出与实践不相符合的情况,要么不能有效应对和处理新情况,要么本身的规范不够科学合理,相关的配套措施不够具体有效。对军事政策制度进行后评估,有助于全面把握各项具体政策制度长期的累积效应以及政策制度的执行情况,为后续政策制度的出台提供决策支持。

### 掌握军事政策制度评估一般方法

军事政策制度评估方法是实现评估目的的重要手段。按照原理可分为经验分析与演绎分析,按照老旧可分为常规方法和现代方法,按照性质可分为定性分析与定量分析方法。当前,常用的方法有过程对比法、指标体系法、调查研究

法和跨学科分析法。

过程对比法。过程对比法是通过对比不同阶段政策结果来确定政策实施效果,分析存在问题的方法。可将政策执行前和执行后的各种情况作对比,将政策实施前的有关指标与实施后的有关指标进行对比,可以分组实验借以确定政策实施效果;可在政策执行前和执行后两个时间点上,分别就采取某一政策和无此政策两种情况进行前后对比,比较两次结果以确定被分析政策的效果。过程对比法可以采用简单的定性对比,也可通过复杂的数据分析来得出评估结论。

指标体系法。指标体系法是评估军事政策制度的基本方法,是在全面考察评估对象特性的基础上,按照特征提取、量化分析的思路,形成由表征评估对象各方面特性及其相互联系的多个指标所构成的有机整体。指标体系具有层级结构特性,指标体系各指标相互独立、互为补充,能够全面度量评估对象特性。基于评估指标体系,采集评估过程数据,综合运用统计分析、决策分析等工具方法,可以得到较为精准的评估结论。

调查研究法。调查研究法是借助于一定的调查手段,通过听取被调查者的感受,获得对公共政策必要性或政策结果的认识,从而评估公共政策的方法。包括直接调查法、问卷调查法和访谈法等。直接调查需要专家按照事先拟定提纲就特定问题发表意见。直接调查法是发现问题、认识问题的重要方法,通常用于政策实施前。问卷调查是通过向特定人群下发问卷和回收问卷,进而了解政策感受、评估政策效果。访谈法是按调查提纲,对被调查人进行面对面的调查,其针对性更强,评估价值更高。调查研究法的科学准确性主要受调查专家能力水平和专家数量影响。

跨学科分析法。跨学科分析法是指充分利用管理学、运筹学、决策学、统计学、经济学、计算机科学等方法,对军事政策制度进行评估的方法。其兼具定性分析和定量分析的优势,是政策制度评估的发展方向。其中,多属性决策分析、回归分析、费效比分析、逻辑分析、价值分析、成本效益分析以及专家系统、数据挖掘、计算机仿真等都是常用的分析方法。大数据、人工智能、机器学习等方法,是政策制度评估的前沿方法。跨学科分析法具有广泛的普适性,其实施操作难度也最大。

## 群策集

在“高”“新”“奇”武器及手段占据战场主导地位的情况下,简单而随机的“土”“低”“易”作战方法和手段并非无用武之地

最近在媒体上看到一个故事:有家企业引进了一条香皂生产线,没想到这条生产线存在缺陷,常有盒子漏装香皂。为此,企业请来一位自动化专家寻找解决方案。专家召集十几人、花费数十万元,研制出一台自动检测设备,凡有空盒通过,该设备就会自动报警并捡走空盒。巧的是,另一家企业同样引进了这条生产线并遇到了同样问题,车间工人将一台电风扇放置在生产线旁边吹风,未装肥皂的空盒统统被吹走。

两家企业,一家采取耗资巨大的“高科技”,一家采用成本低廉的“土办法”,最终殊途同归,都解决了问题。就其效果而言,二者完全一样;就其成本而言,二者却有天壤之别。倘若在战场上遇到类似问题,后者效益效率更加明显,因为它不但运作简便,而且成本低廉。更重要的是,它又“土”又“简单”,能收到出敌不意、以奇取胜的效果。

与上述事例恰好相反,有时高端的“新奇特”反倒解决不了普通的“土问题”,甚至还会发生严重错误。前不久,网上流传一个视频:在一台人工智能仪器面前,身着普通服装的行人被轻而易举地识别出身份,可一位身穿奇装异服、头发染成彩色的男子经过时,竟被其标注为“长颈鹿”。这样的结果让人啼笑皆非。

先进的高科技设备及手段在处理普通事务和简单问题时,常常存在因避简就繁而发生误识和错判。这就告诉人们:世界上一切事物都是相生相克、相辅相成的,在一定条件下,先进的东西可以用“原始”的手段去征服,复杂的问题也可以用简单的办法去解决。“土办法”可以应对高科技,低成本也能够实现高效益,“玄机”尽在因地制宜、灵活机变之中。1940年百团大战期间,八路军一部包围了日军的一个重要据点,但无论我军怎样猛烈攻击,坚固工事内的日军就是龟缩不出、负隅顽守。我方指挥员忽生一计,将炮弹内一部分火药倒出,装入辣椒粉,做成几十发“辣椒炮弹”,然后一顿猛轰,日军闻到刺眼又刺鼻的辣味后不得不跑出工事,结果被我军全歼,“土办法”发挥了大作用。

现代战争因使用大量先进武器,其形态、样式和战法等发生了巨大变化。但万变不离其宗,战争的一些常规手段和普通方法或许永远不会过时。科索沃战争中,面对美军F-117A隐身飞机有恃无恐地出动与空袭,南联盟军通过普通的通信窃听法,获取了该飞机的飞行航线与出动规律,进而将其捕捉并击落。击落此飞机的萨姆-3导弹,尽管北约事先掌握了它的阵地位置,南联盟军却采用“打一轮换一个地方”的

# 战场妙用『土办法』

胡建新

“原始”办法,成功避开了对手高技术兵器的空中打击。

未来战争是信息化智能化战争,各类新型武器装备大量投入战场,作战手段更加先进,攻击行动更加多变,战争的盖然性和不确定性更加突出。在“高”“新”“奇”武器及手段占据战场主导地位的情况下,简单而随机的“土”“低”“易”作战方法和手段并非无用武之地。尤其是信息化智能化武器的预设程序和自主运行,在不少情况下使其显得有些过于“死板”,有针对性地使用非对称的“土办法”反而能收得奇效。因此,在努力推进新军事革命、大力研发运用高新技术武器的同时,还要尽力挖掘传统武器及其战术战法的可利用价值,勇于并善于用诸如“电扇吹空盒”之类的“土办法”、简易方法和普通手段,去解决作战过程中遇到的一些“伤脑筋”问题,使用战争史上或无先例、对手全然意想不到的战术战法,去收获出人意料的效果。

## 把握战场应变和战前预判的统一

李国杰

### 挑灯看剑

现代战争,战场局势瞬息万变。置身其中,指挥员必须能够敏锐洞察各种变化,因时因地因势对决策部署作出快速有效的调整。这在很大程度上考验着战场指挥员的应变能力。这种应变能力,可以使己方在残酷激烈的对抗中变被动为主动、变劣势为优势,进而转化为克敌制胜的强大战斗力。相反,如果缺少见招拆招的应变能力,按部就班、墨守成规,部队战斗力就会大打折扣。

我军战史上“应变制胜”的例子不胜枚举,被毛泽东同志视为生平“得意之作”的四渡赤水就是其中之一。四渡赤水战役开始之初,红军主力计划北渡长江,但是面对前有红军堵截,后有国民党中央军、黔军、滇军围追的严峻形势,毛泽东当机立断,一渡赤水后剑指国民党军防空虚的川黔滇三省边界地区扎西,暂缓北渡长江。之后,又根据敌情变化不断调整部队行进方向,忽左忽右,声东击西,灵活机动,始终牵着敌人的鼻子走,让敌人摸不着头脑,最终带领红军摆脱了敌军的追击。“善为将者,必因机以立胜也。”与其他事物相比较,战争具有较大的偶然性和不确定性,战场指挥员如果没有足够强大的应变能力,就不足以应对不断变化的战场形势。

然而,面对千变万化的战场形势,

指挥员单纯依靠应变能力去应对是远远不够的。一名优秀的战场指挥员还应该同时具备出色的战前预判能力。拿破仑有句名言:“没有一场胜仗是按计划取得的,但我会为每一场战争制定详尽的计划。”《孙子兵法》也讲:“夫未战而庙算胜者,得算多也;未战而庙算不胜者,得算少也。”战前预判是对战场发展走向、作战预期结果等进行的科学预测和判断,反映了主观能动对战场态势和作战发展趋势的把握和认识程度。指挥员通过对战场态势的精准预判,可以有效趋利避害,主动创造和捕捉战机,以扭转战场不利局面或加速推进作战进程。

仍以四渡赤水战役为例,二渡赤水后红军很多将领主张攻打通往黔西的必经之地——打鼓新场,并在那里建立新的革命根据地。但是,毛泽东同志敏锐地预判到其中的危险。他认为,打鼓新场附近敌人实力雄厚,一旦进攻不利,红军很可能会陷入敌人的围困之中,稍有不慎便会有全军覆没的危险。最终,红军取消了进攻打鼓新场的决定,避开了敌人布设的陷阱,并顺势展开突围实现三渡赤水。

“不因于早虑,不穷在于早豫。”要想在纷繁复杂的未来战争中战胜强敌对手,就应该正确把握战场应变和战前预判的辩证统一。既要加强平时实战化练兵备战,积极提升战场应变能力;又要时刻关注强敌对手,及时关注战争形态和战场态势的最新变化,努力提升战前预判能力。

## 分散指挥应“散”而“不乱”

李玉焱 孙 晗 赵艳斌

### 观点争鸣

纵观战争历史发展,不确定性是战争的本质属性之一,而战争指挥的关键就是最大限度地减少不确定性。源于此,分散指挥应运而生。分散指挥是相对于集中指挥而言的,是一种将指挥权限逐级下放,赋予下级作战自主权的指挥方式,可以保证下级指挥人员更敏捷高效地应对战争不确定性的发生。随着现代战争作战空间不断拓展,作战力量不断增加,作战节奏不断加快,作战手段不断丰富,分散指挥以其决策周期短、处置战场情况灵活高效的优点,在战场上的地位作用变得越来越重要。

事物是对立统一的矛盾体,分散指挥也不例外。它虽然提高了指挥的灵活性,却破坏了指挥的统一性,容易出现战场上各自为战的混乱局面,不利于形成整体合力。因此,笔者认为,分散指挥应力求做到“散”而“不乱”。“散”指的是战场各分域内作战行动局部混沌的外在表现状态,它是由分散指挥的特点决定的。指挥权限下放,没有上级指挥员及指挥机构的统一计划调控,各分域内部按照各自指挥员及指挥机构的思路想法独立实施各项作战行动,是不可能做到整齐划一

的。“不乱”指的是各分域之间能够始终围绕上级指挥员及指挥机构的作战意图,以任务为牵引,实现作战体系的协调有序运行,在战场全局上表现出各分域之间跨越协同、互补增效的整体效果,是可以通过各级指挥员及指挥机构的共同努力达成的。为此,要积极探索分散指挥“散”而“不乱”的方法策略,做到局部混沌、整体有序。

促进军种内聚联合,实现高效指挥。在全域联合的作战背景条件下,战场上各军种之间会因为协同不畅而出现相互掣肘的情况,导致作战体系运行效率降低,整体效能难以有效释放。为此,应建立权威联合的作战指挥机构,促进军种之间实现更加内聚的联合。平时加强军种职能交叉领域的分工协作和军种文化的融合探索,大力开展一体化联合作战训练,战时加强对各军种部队行动的宏观掌控和引导,赋予各军种部队具体任务并明确协同原则、交战规则,使各军种之间能够协调一致地行动、顺畅有序地配合,实现全域多维力量真正的有机融合和一体行动。

聚焦作战任务目的,实现认知统一。在信息技术发达的今天,获取信息已不成问题,问题在于如何共同理解信息,达成认知上的统一。受经验、阅历、知识的影响,每一个个体对同一信息形成不同认知是在所难免的,关

键是如何从形形色色的“个识”出发,让大家形成目标一致的“共识”,以确保行为一致。在进行分散指挥时,思想统一是确保整体“不乱”的前提,假如上下级在思维认知上出现信息理解偏差,将导致战场上出现行动偏差。因此,组织作战筹划,首先应聚焦作战任务目的,使大家形成对战场态势的统一认知,以确保后续在全局框架内组织各自的作战行动。

培养主动协同意识,实现分域联动。联合作战是多元作战力量单元在全维作战空间进行的作战,每一个作战分域中都包含有多军兵种一体的联合作战行动,呈现出你中有我、我中有你的“混沌”状态。各作战力量单元在同一域内行动,相互之间如果不互通有无、不协同配合,就可能出现误伤误击、行动冲突、作战效果相互抵消的情况,导致出现既“散”又“乱”的战场态势。因此,作战指挥机构应明确域内主要作战力量和行动,各作战单元要具有主动协同意识,围绕域内主要作战力量和行动规划组织自身在域内的各种行动,并能够在计划协同失效或战局出现重大变化时,主动配合、乐于给其他力量搭台唱戏,实现域内各作战力量单元行动的“形散而神聚”。

瞄准目标靶向定位,实现动态自适。战争唯一的不确定性就是它的不确定性,应如何做到清醒地面对战争

“迷雾”并理智地展开作战行动?解放战争期间,老一辈革命先辈们已经给出了答案,那就是面对不确定性时,以目标为中心,明确任务,随机应变。济南战役发起前,口号是“打到济南府,活捉王耀武”,目标聚焦而明确。辽沈战役中,锦州攻克后,国民党军“西进兵团”企图凭借战场混乱局面逃窜,我军指挥员下令:“哪里有敌人就往哪里打”,部队目标简洁明确,最终顺利达成战役目的。因此,实施分散指挥,应聚焦作战目标,进行自我动态调整适应,让敌乱我不乱,确保战场局势发展的方向不偏。

借助科技力量手段,实现智能自主。战争是不确定性的王国,战场态势千变万化。要想在拟制作战方案时穷尽所有可能是不现实的,正如陈赓同志所言:“再好的作战方案,战斗一打响,作废一半,另一半随机应变产生。”随着侦察技术手段不断进步,战场上需要处理的情报信息呈指数级增加,留给指挥员决策的时间越来越短。因此,充分发挥机器计算既快又准的优势,谋求人机互补、智能决策的路子势在必行。应借助大数据、云计算、物联网、人工智能等技术手段,快速整合各类数据,深度挖掘情报信息,分析对比敌我优劣,合理调配作战资源,智能规划行动方案,自主调控作战行动,实现以智控局、以智聚优、以智胜敌。