

 国家“新世纪优秀人才支持计划”资助课题

Junshi

军事力量的非战争运用

肖天亮 著

LILIAN DE
Feizhanzheng
yunyong



国防大学出版社

国家“新世纪优秀人才支持计划”资助课题

军事力量的非战争运用

肖天亮 著

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

军事力量的非战争运用/肖天亮著. —北京:

国防大学出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5626 - 1731 - 0

I. 军… II. 肖… III. 武装力量—中国—手册 IV. E27 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 047737 号

军事力量的非战争运用

肖天亮 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: 彭呈仓

经 销: 新华书店

印 刷: 北京国防印刷厂

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 14.5

字 数: 195 千字

版 次: 2009 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

前 言

2007年7月24日上午，美丽的三亚军港，“广州”号导弹驱逐舰和“微山湖”号综合补给舰整装待发。庄严的誓师大会和隆重的送别仪式后，两艘军舰缓缓驶出军港。我站在送行的队伍中，亲身感受到了震撼人心的出征氛围和即将到来的硝烟气息。然而这支海上编队并不是去与敌人进行血与火的较量，而是肩负着和平的使命，执行军事外交任务。编队将在两个多月的时间里，航经太平洋、印度洋、大西洋3大洋；穿越南海、红海、地中海、北海、波罗的海5个海区；通过马六甲海峡、苏伊士运河、直布罗陀海峡、英吉利海峡等10多个海峡和水道；经历亚丁湾、比斯开湾和北海3个大风浪区的严峻考验，出访俄罗斯、英国、西班牙和法国，并与英国等3国海军举行联合军事演习。

当“广州”舰编队在浩瀚的南海乘风破浪时，我军1个陆军战斗群、1个空军战斗群和1个综合保障群共1600人，以及轮式步战车、轮式装甲车、运输直升机、武装直升机、歼击轰炸机、运输机、伞兵战斗车等武器装备，正从祖国的西北边陲实施建军以来最远距离的跨国兵力投送，赴俄罗斯车里雅宾斯克参加“和平使命-2007”上海合作组织成员国武装力量联合反恐军事演习。

在军舰出访、陆空部队赴国外参加联合军演的同时，还出动了大批解放军和武警官兵实施抢险救灾行动。仅在淮河沿岸部分地区，南京军区就部署了近2万名官兵和民兵预备役人员，动用了工兵、舟桥、陆航等专业部队和直升机、冲锋舟等相关器材，由于军民团结奋战，转移了群众，排除了险情，维护了人民群众生命财产安全。

当上述三项任务正在紧张进行之时，我国又连续派出了三批维

和部队。8月17日，我国参加利比里亚维和行动的第6批维和部队在北京举行出征仪式。这批维和部队由北京军区某集团军工兵分队、某集团军运输分队、254医院医疗分队组成，共558人，他们将在利比里亚进行为期8个月的维和行动。执行维和任务期间，工兵分队担任修筑道路、桥梁、掩体，维修房屋、修复机场，实施供水、供电设施建设和保障等任务；运输分队担负人员和物资的输送任务；医疗分队按联合国维和二级医院标准编配，担负伤病员救治、后送和卫生防疫任务。9月13日，我国第三批赴黎巴嫩维和工兵分队和医疗分队第二梯队165名官兵乘联合国包机直飞黎巴嫩首都贝鲁特，执行为期8个月的维和任务。9月17日，我国第三批赴苏丹瓦乌维和部队第一梯队141名官兵从济南遥墙国际机场启程，飞往万里之外的异国他乡执行维和任务。

接下来的2008年，是中国的奥运年，是个大喜之年，也是个大考之年。中华民族经受了严峻考验，我军也经受了严峻考验。这种考验，不是应对战争的威胁，在战场上进行血与火的较量，而是军事力量的非战争运用。年初，我国南方发生了严重的雨雪冰冻灾害，先后出动了20多万解放军和武警官兵，除冰雪，架电线，维护秩序；3月，西藏拉萨发生打砸抢烧事件，我军又紧急派遣精锐力量参加维护社会稳定；5月，四川汶川发生罕见的8级特大地震，13万多部队奔赴抗震救灾第一线，打通道路，营救人员，医治伤员，运输物资。8月，为了确保奥运会的安全，陆、海、空军和武警部队派出10多万人参与奥运安保行动。12月，派出海军驱逐舰编队赴亚丁湾海域护航，维护我战略海上通道安全。

我军连续执行的这些重大使命，都不是直接的作战行动，而是军事力量的非战争运用。如何认识新世纪新阶段军事领域里的这种新现象？怎样理解军事力量非战争运用的基本含义和主要方式？如何谋划和指导这些“战争以外的军事行动”？毫无疑问，这已经成为我军在新的历史条件下不可回避的重大战略问题。

自从人类有了军队，准备战争、打赢战争从来是军队的神圣使命和军人的崇高职责。在全球化、信息化的今天，这一点仍然没有

改变。军人追求的是和平，但面临的是战争，只有打赢战争，才能拥有和平。但必须看到，在新的历史条件下，随着国际战略形势的发展变化和国家利益的拓展，赢得和平的途径增多，军队的使命任务也被赋予新的内涵，军事力量的非战争运用日益成为维护国家利益不可或缺的重要手段。

因此，高度重视、科学谋划和正确指导军事力量的非战争运用，就成为战略家的新使命；随时准备实施非战争军事行动，就成为军人的新职责。作为战略研究者，无疑应该把军事力量的非战争运用纳入研究视野，深入探讨其特点规律、战略指导和针对性准备，为新的时代条件下我国战略理论的新发展做出应有的贡献。

肖天亮

2009年3月

目 录

第一章 硬实力的“软运用”	(1)
一、跨世纪的学术争论	(1)
二、战争能量的特殊释放方式	(8)
三、深刻的时代内涵	(11)
四、廓清认识上的误区	(14)
五、战略家的新使命	(18)
第二章 军事力量功能的拓展	(23)
一、战争的局限性与可控性	(23)
二、军事力量非战争功能的强化	(26)
三、“养兵”与“用兵”的融合	(30)
四、不可估量的战略价值	(32)
五、全球化时代的军事力量	(36)
第三章 军事力量非战争运用的方式	(39)
一、救灾救援行动	(42)
二、国内维稳行动	(47)
三、军舰出访行动	(48)
四、军事援助行动	(50)
五、联合军演行动	(52)
六、紧急撤侨行动	(56)
七、保交护航行动	(58)
八、显示武力行动	(61)
九、国际维和行动	(64)
十、警戒行动	(68)

十一、反恐行动	(70)
十二、封控行动	(72)
第四章 军事力量非战争运用的特征	(74)
一、政治继续的新途径	(74)
二、从特殊形态到常态化	(77)
三、低强度与高效益	(80)
四、战略选择的灵活性	(82)
五、易于谋划和调控	(84)
六、战术行动, 战略指挥	(85)
七、国际国内互动	(86)
第五章 军事力量的非战争运用与战争	(88)
一、战争: 军事力量运用之本	(88)
二、战略指导对象的渐变	(91)
三、依附性与独立性	(93)
四、特殊的功能互补	(95)
五、从非战争到战争	(99)
第六章 军事力量非战争运用的指导	(101)
一、以国家利益为准则	(102)
二、与其他领域斗争密切配合	(105)
三、合理确定目标和方式	(107)
四、统一指挥和调控	(109)
五、适时终止行动	(111)
六、科学评估行动效果	(113)
第七章 军事力量非战争运用的法律问题	(115)
一、军事行动的合法性	(115)
二、对抗性行动中的法律问题	(118)
三、非对抗性行动中的法律问题	(123)
四、法律的制定和完善	(125)

第八章 军事力量非战争运用的保障	(129)
一、不同于战争的保障	(129)
二、适时的情报与通信	(131)
三、高效的后勤装备支援	(133)
四、周密的协调与配合	(135)
第九章 军事力量非战争运用的准备	(137)
一、多样化军事任务	(137)
二、一支部队,两种功能	(139)
三、战略思维能力的培养	(141)
四、强化针对性训练	(144)
五、特种部队的特殊作用	(146)
六、发展非致命武器	(148)
第十章 军事力量非战争运用案例研究	(152)
一、“98 抗洪”	(152)
二、赴黎巴嫩参加国际维和行动	(158)
三、“广州”号导弹驱逐舰出访欧洲四国	(162)
四、“和平使命-2007”联合反恐演习	(165)
五、抗击雨雪冰冻灾害	(168)
六、汶川特大地震抢险救灾	(172)
附录:	
附录一 我军舰艇出访情况	(177)
附录二 我军参加国内抢险救灾情况	(186)
附录三 我军参加国际救援情况	(193)
附录四 我军参加联合军演情况	(196)
附录五 我军参加国际维和情况	(208)
附录六 美军非战争军事行动原则	(214)
主要参考文献	(219)
后 记	(221)

第一章 硬实力的“软运用”

军事力量的非战争运用作为人类军事斗争发展到一定阶段的历史现象，是20世纪90年代初期才被提到战略层面加以认识和考察的。对于其概念的界定、地位作用、特点规律、与战争的关系、指导原则、战略谋划、指挥控制、教育训练等，无论在国内还是在国外，都一直存在着不同的看法。有的虽然意识到其重要性，但却缺乏深入的剖析和理性的认识。在关于军事力量非战争运用的研究中，分析和解决其基本概念和基本含义等问题，是研究军事力量非战争运用的逻辑起点，是研究其他相关问题的基础，必须进行深入细致的探讨。

一、跨世纪的学术争论

20世纪90年代初，国际军事领域发生了两个具有划时代意义的重大变化：一个是两极格局的解体引发了国际军事形势的深刻变革，持续半个世纪的两大军事集团对峙不复存在，各国军事关系进行着新的分化组合，国际军事斗争格局呈现出新的发展趋势；另一个是以信息技术为核心的一大批高新技术在军事领域广泛应用，特别是经过海湾战争的实践检验，催生了新的作战方式和建军理念，一场具有划时代意义的军事变革即将在全球展开。在这种新的时代条件下，世界各主要国家的军队都面临着共同的课题：新的安全威胁在哪里、如何维护国家安全？可能与什么样的对手打仗、打什么样的仗？军队往哪个方向转型、怎样建设新型军队？这些问题以及由此派生出来的一系列问题困扰着处于十字路口的各国军队，促使各国军事专家和战略决策者进行新的理论探索和战略决断。于是，一场又一场决定军队发展历史方位和运用方式的学术争论就在所难

免了。

在诸多学术交锋中，有关“军事力量的非战争运用”，即“非战争军事行动”，或称为“战争以外的军事行动”的争论，颇具代表性。首先，这场争论非常激烈，对立双方坚持己见，不仅在各种学术研讨会上唇枪舌剑，而且在报刊、杂志、学术著作上公开论战。最令人叹为观止的是，美军在20世纪90年代中期把“非战争军事行动”写入联合出版物中，大张旗鼓地推行，十年后又突然将这一术语取消，关于该问题的争论之激烈、之持久可见一斑；其次，这场争论参与人数众多，涉及范围很广，有军队领导人，有军队高级机关人员，有军事理论研究人员，也有地方学者，甚至具有跨国性，在不同的国家展开着同样的争论；再次持续时间较长，这场争论从20世纪90年代初期开始，时起时伏，时紧时缓，至今未能平息，大有延续持久之势。

有关非战争军事行动的争论，在美国五角大楼持续了十几年的时间，经历了一个大起大落的过程。

冷战结束后，美军提出了“非战争军事行动”概念，经过反复酝酿讨论，提倡者占了上风。美国参谋长联席会议颁发的联合出版物是美军联合作战理论的主要载体，也是计划、组织和实施联合作战行动的理论依据。2006年新版《联合作战纲要》在前言中指出：“本出版物是联合作战系列出版物的纲领性文件。它提供了指导美国武装部队在军事行动的范畴内实施联合作战的理论基础和基本原则。”^①可见，联合出版物对非战争军事行动的态度，无疑是最具权威性的裁决。

1993年，美陆军在《作战纲要》（FM100-5号野战条令）中首次用一个章节的篇幅论述了“非战争军事行动”理论，强调美军必须具备“在战争和非战争军事行动的各种可能的行动中运用所掌握的一切手段，以最小的代价果断地完成受领的任何任务”的全维作战能力。1995年6月16日，美参联会专门颁布了JP3-07《非战

^① 美军联合出版物JP3-0号《联合作战纲要》，2006年9月版。

争军事行动》，作为联合出版物系列的一本。2001年，美军颁布的第二版《联合作战纲要》，进一步确认了非战争军事行动，并提供了有关的理论指导。

尽管非战争军事行动在美军得到了广泛的认可，并以条令的形式确定下来，但不赞成非战争军事行动的在各个层次都大有人在，这就导致强调战争的人和强调非战争军事行动的人互不相让、争吵不休。美国海军战争学院教授托马斯·巴尼特说：“在军队这个健男世界中，不难看出谁会在这个理论论战中失败：很明显是仅仅谈论‘战争之外’的事情的人。毕竟，谁参军是为了做战争之外的事情？我的意思是，那不是被称为‘和平队’的东西吗？”巴尼特本人是非战争军事行动理论的支持者。他说：“我知道，我的关于‘9·11’把‘战争以外的军事行动’提升为大战略的说法将会受到许多国家安全战略家的激烈攻击。”“‘战争以外的军事行动’——在后来几乎所有的‘全球反恐战争’中都会发现——仍然被视为一种混蛋理论。”^①在巴尼特说这些话的两年后，争论似乎有了新的阶段性结论，这一结论着实令人大吃一惊。

2006年9月17日，美国参联会主席彼得·佩斯批准颁布了新版《联合作战纲要》，对2001年版的《联合作战纲要》作了29处重大修改，其中第一处和第二处就是关于非战争军事行动的。该出版物的变化摘要中指出：“将联合出版物JP3-07号《非战争军事行动》并入联合出版物JP3-0号《联合作战纲要》；不再使用‘非战争军事行动’这一术语及其缩写词（MOOTW）。”^②美军的这一修改引起了国际军事界的关注，对美国的意图说法不一。有人说，美军取消“非战争军事行动”这一术语，说明美军不再关注非战争军事行动，它已经成为历史。有的认为，美军把联合出版物《非战争军事行动》并入《联合作战纲要》，说明美军把非战争军事行动与战争同等看待，非战争军事行动的地位作用更加突出。

^① [美] 托马斯·巴尼特：《五角大楼的新地图：21世纪的战争与和平》，东方出版社2007年4月，第66、67、70页。

^② 美军联合出版物JP3-0号《联合作战纲要》，2006年9月版。

稍加分析可以看出，美军这样一个修改并不表明对非战争军事行动的否定。不使用“非战争军事行动”这一术语，并不意味着美军不再执行非战争军事行动。新版《联合作战纲要》将军事行动的范围划分由原来的“战争和非战争军事行动”两大类，调整为“大规模作战行动和战役”、“危机反应与有限应急行动”及“军事接触、安全合作和威慑行动”三大类。这种变化对非战争军事行动意味着什么？回答这个问题其实并不难，只要把美军1995年版的联合出版物JP3-07号《非战争军事行动》与2006年新版的JP3-0号《联合作战纲要》进行一番比较，答案就不言自明了。

在1995年颁布的《非战争军事行动》中，美军列出了非战争军事行动的16种类型，按每项行动第一个英文字母的顺序排列，依次为：

- 军备控制
- 打击恐怖主义
- 国防部对禁毒行动的支援
- 实施制裁/海上拦截行动
- 强制隔离区域
- 人道主义援助
- 非战斗人员撤离
- 和平行动
- 护航
- 救援行动
- 显示力量行动
- 打击和袭击
- 对民政当局的军事支援
- 国家援助/支援反暴乱
- 支持叛乱

在2006年新版《联合作战纲要》中，美军列出了20种军事行动类型，包括：

- | | |
|-----------|-------------|
| • 大规模作战行动 | • 支援叛乱行动 |
| • 国土防御 | • 反叛乱行动 |
| • 民事支援 | • 与恐怖主义战斗 |
| • 打击 | • 非战斗后送行动 |
| • 袭击 | • 恢复行动 |
| • 显示武力 | • 后果管控 |
| • 实施制裁 | • 国外人道主义援助 |
| • 保护海运 | • 国家援助 |
| • 航行自由 | • 军备控制和裁军 |
| • 和平行动 | • 日常例行的军事活动 |

我们将两者进行简单地对比，不难发现，除了大规模作战行动、国土防御、恢复行动、后果管控和日常例行的军事活动外，其他行动基本一样，有些只是表述略有区别。如此看来，美军只是不再使用“非战争军事行动”这个术语和《非战争军事行动》这个出版物，但非战争军事行动的内容却全部保留了下来，并在新版《联合作战纲要》中进行了详细的论述。还有一点值得注意，就是在新版作战纲要中，把作战原则由原来的9大原则（目的、进攻、集中、节约兵力、机动、统一指挥、安全、突然性、简明性），增加为12个，新增的3个原则（约束、持久、合法）是20世纪90年代中期专门为非战争军事行动提出的。兰德公司在一份报告中建议：“把支援灾难救援工作列为国家军事战略的第五个支柱，即将其置于与战略威慑和防御、前沿存在、危机应对和战后重建同等重要的位置。”这说明，非战争军事行动正在进一步融入作战理论，是强化而不是削弱。可见，美国取消“非战争军事行动”这一术语，只是缓解争论、回避矛盾的权宜之计，是减少误解和分歧的变通之策，并非本质变化，争论并没有结束。2007年10月27日发行的英国《经济学家》周刊报道说：“由于美国的联盟和义务遍布全球，这个超级大国肯定希望拥有‘全套’军事能力，能够应付从全面战争到小规模治安行动在内的各种情况。但是，不同能力在其中所占的确切比例却引发了越来越大的争议”，“如果最大的威胁来自新兴大

国，例如好斗的俄罗斯或固执的中国，美国及其盟友就需要投资于飞机、舰艇和先进武器以对付它们。如果最大的挑战来自世界各地的好战分子和反叛分子，那么美国及其盟友就需要更多的靴子以及穿靴子的不同军种的士兵。”^① 这种争论的实质，仍然是如何看待战争和非战争军事行动。

不再使用“非战争军事行动”这一术语之后，美军仍然对这一军事力量运用方式高度重视。2007年12月3日，美国《波士顿环球报》在《美军更多地承担非军事任务》一文中指出：“在肯尼亚西部挖井和在阿富汗修建学校的目的是为了赢得人心。美军越来越多地参与此类工作，以至于国防部长罗伯特·盖茨上周提醒人们，他的部门正在做本该属于国务院的工作。”他还强调：“我们要将精力集中在军事以外的地方，我总能听到武装部队的高级领导人关于军队的民事能力有多重要的言论。”五角大楼的一份内部文件要求把在动荡国家和冲突地区的战后重建工作作为作战行动的核心部分，把军队的职能扩大到管理、重建基础设施和恢复贸易区等领域。^② 2008年9月，美国发起了“持续诺言”行动，把4万吨级的两栖攻击舰临时改装成医疗船，巡游拉美12国，免费为40万拉美穷人提供医疗救助，试图以这种方式赢得人心，拓展美国的影响力。美国还准备把这种“软实力”行动扩展到非洲，目的是改善美国和美军的形象，为美国国家利益服务。

美国新成立的非洲司令部的主要职能也说明了其对战争以外军事行动的关注。2007年年初，美国总统布什宣布成立美国非洲司令部，以加强美国在除埃及之外的整个非洲大陆的军事活动，此举引起了国际社会对其战略意图的猜测和其职责使命的关注。美国防部一再宣称，与其他地区司令部不同，“非洲司令部不是为了作战”，“非洲司令部的成立并不意味着美国要向这个大陆增兵”，其主要任务是协调作战部队的行动、加强与各国政府的协调、帮助非洲国家

① 《五角大楼就美军转型展开讨论》，《参考消息》2007年10月29日。

② 《美海外驻军承担越来越多民事任务》，《参考消息》2007年12月5日。

控制三不管地带、搜集情报、训练当地部队、举行联合军演、反恐、提供人道主义援助、灾害救援，以及为当地提供医药、教育、工程建设等援助来争取民心等。美国的战略意图很明显，就是以推进所谓的民主为由，在军事上控制整个非洲大陆，在经济上监控非洲战略资源及运输通道，牵制全球经济命脉，牟取美国最大利益，在政治上继续推行它的民主制度，煽动推翻美国所不喜欢的政权和政治制度，可谓一石多鸟。从军事上看，实现这一战略意图的主要途径是非战争军事行动，只有在特定情况下才使用战争手段。

与美国的“快速认可——大力提倡——广泛讨论——突然取消”做法不同，中国对非战争军事行动的态度走出了“学术讨论——深化认识——官方认可”的渐进路线。同样是在20世纪90年代初，我军一些学者提出了类似美军非战争军事行动的概念，有的称为“和平时期的军事斗争”；有的称为“非战争方式军事斗争”；还有的称为“军事力量的非战争运用”。虽然提法不同，但基本含义和所涉及的主要内容与非战争军事行动大体一致。随着这些新概念在报刊、杂志和著作中出现的频率不断提高，持不同观点的人眼看着军事战略理论“走入了歧途”，认为淡化战争的倾向日益突出，和平正在模糊人们的视线，开始了捍卫战争地位的“理论保卫战”。

这场争论涉及的内容比较广泛，但最关键的是三个互相联系的问题：第一，关于对非战争军事行动的态度。提倡者认为，打赢战争是军队的主要任务，而执行非战争军事行动也是军队的重要使命，两者互为补充，共同维护国家利益，必须高度重视、深入研究并积极参与非战争军事行动；而反对者则认为，军队是武装集团，其职能就是打仗，过分强调非战争军事行动是一种误导，势必淡化战争，导致军队战斗力下降。第二，关于非战争军事行动的地位。提倡者认为，非战争军事行动既能够配合战争，又具有相对独立性，在一定条件下能够直接达成政治目的；而反对者认为，非战争方式军事行动只是战争行动的从属和补充，它不能独立于战争之外而存在，人为地拔高其地位，过分夸大其重要性，是十分危险的。第三，关于是否把非战争军事行动作为军事战略研究的对象。提倡

者认为，鉴于非战争军事行动地位作用日益突出，军事战略必须将其纳入研究视野，在重点研究战争的同时，也必须对非战争军事行动予以应有的重视；而反对者认为，军事战略就是研究战争的，除此之外没有别的研究对象，把非战争军事行动作为战略层面研究的问题，是军事战略研究对象泛化的表现，不利于战略学的长远发展。

争论引起了更为广泛的关注。最终，非战争军事行动逐步得到了军队高层的认可。2001年7月，总参军训部组织编写出版了《中国人民解放军非战争行动训练教材》，并印发全军部队和院校使用，作为非战争军事行动训练的基本依据。2002年9月，在颁布施行的新一代《中国人民解放军军事训练条例》中，新增加了有关“非战争军事行动”的训练内容，要求根据任务和需要，进行非战争行动训练，提高遂行抢险救灾、维护社会稳定和参加维持和平行动等任务的能力。2005年7月1日，国务院、中央军委颁布施行《军队参加抢险救灾条例》，这是新中国成立以来出台的第一部规范军队参加抢险救灾行动的法规，将军队履行抢险救灾的使命纳入了法制化轨道，实际上也是对非战争军事行动的一种认可和强调。

我军能够对军事力量的非战争运用这样一个重大问题进行长时间的学术讨论，是解放思想、实事求是、百花齐放、百家争鸣在军事领域的反映，能够集思广益，确保民主决策、科学决策。目前，尽管非战争军事行动得到了广泛的认可，但对于如何认识其地位作用、特点规律，以及如何把握其与战争的关系等问题，学术界仍然存在不同看法，争论仍在延续。

二、战争能量的特殊释放方式

军队是武装集团，是进行战争的骨干力量。军队建设的过程，在很大程度上就是战争准备的过程，实质上也是战争能量积聚的过程。一旦国家间的矛盾激化到用政治、外交手段无法解决时，只能让军队来说话。于是，战争难以避免，敌对双方军队长期积累的战争能量急剧释放和碰撞。结果无非是两种：一种是双方军队战争能