

献

国土安全 与军队使命

yujunduishiming

GUOTUANQUAN

● 主编 华留虎

国防大学出版社
guofangdaxuechubanshe

战略智库丛书

国土安全与军队使命

——西方主要国家军队任务职能新探

主 编 华留虎

副主编 张未平 冯 钺

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国土安全与军队使命：西方主要国家军队任务职能新探/华留虎主编.
—北京：国防大学出版社，2010.4

ISBN 978 - 7 - 5626 - 1790 - 7

I. ①国… II. ①华… III. ①军队 - 职能 - 研究 - 西方国家
IV. ①E11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 037670 号

国土安全与军队使命：西方主要国家军队任务职能新探

华留虎 主编

(主要素材源自美国国防大学出版社

2006 年版 “Armies in Homeland security”)

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) 66772856

责任编辑：刘会民

经 销：新华书店

印 刷：北京国防印刷厂

开 本：787×960 毫米 1/16

印 张：15

字 数：180 千字

版 次：2010 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：30.00 元

前 言

进入 21 世纪以来，人类的生存和发展面临诸多新的威胁和挑战，其中最为突出的当数各国在维护国土安全方面所面对的新的巨大压力。

正确认识国家武装力量特别是军队，在维护国土安全中的地位 and 作用，是世界各国政府和军界普遍关注、急需着力解决的重大课题。就西方国家而言，“9·11”事件及其相继发生的一系列恐怖袭击事件，以及各类非传统安全威胁的日益加重，彻底打破了以美国为首的西方国家传统的国土安全神话，极大地冲击了那些认为“通过对外扩张和控制别国，则可保护本国安全和利益”的霸权主义的传统安全思维定势，迫使他们不得不把“一贯外向的目光转至国内”，认真思考国土安全在国家安全战略中的定位，重新筹划、调整和发展维护国土安全的整体力量。

国家武装力量尤其是军队，历来是世界各国维护国家安全的主体和核心。部队严密的组织和指挥体制、严格的训练和素质养成、较高的机动和快速反应能力以及不断发展的装备和保障优势，都成为各国国土安全战略制定者和决策者的重要依据。然而，对许多西方国家来说，武装力量原本意义上的任务使命和训练取向，与新形势下的国土安全需求之间，存在相当的差距甚至冲突。尤其是在军队的使用问题上，有些国家法律明确规定，在处理国内问题时，动用军队是不得已



而为之的最后手段，并受到诸多法律框架和条文的限制；军队与警察等其他力量的职责划分界限较清，对内用兵搞得不好，会造成违法之嫌疑。但越来越多的现实表明，诸多重大突发事件单凭民事力量无法有效应对，军队尤其是当地驻军也不能无动于衷。这就迫使西方主要国家不得不重新审视自身的国家安全观，矫正外部安全与国内安全的关系定位，解决军队使命职能与国土安全新要求相适应的相关法律问题，合理统筹和利用国家政治、军事、外交等多方资源，形成有效维护国土安全、确保国家利益发展的整体合力。

由于国情的不同和所处外部环境的差异，西方国家在加强国土安全的应对之策、理论探讨和实际举措等方面也各不相同。比如，各国普遍认识到新的历史条件下国土安全问题的凸显，但在威胁判断、国家安全战略基本指导思想和观念方面各有认识；大家都认识到并强调军队在维护国土安全中的重大贡献及其作用的不可替代性，但在军队运用的法律基础、指挥关系、行动样式等方面并不一致。有些国家的军队在履行国土安全任务使命方面具有传统优势；有些国家的军队正在经历转型，调整军队职能和体制编制；还有些国家则在国内用兵的法理方面有待探索和思考。以美国为首的西方大国仍坚持外向型进攻用兵；不少中小国家则强调加强国家的有效防御。

本书根据新世纪特别是“9·11”事件以来，西方主要国家在加强国土安全方面的理论成果与实践经验编写。其中既有美、英、法、德等西方大国的最新动态和研究成果，也有匈牙利、罗马尼亚、保加利亚和乌克兰等处于改革转型中国家在该领域的认识与思考，还有奥地利等中立国家的理论与实践，同时还有欧盟和北约两个地区性组织在加强本土安全与地区防务方面的看法和建议。内容涉及这些国家有关国土安全新挑战、国家武装力量任务使命新变化、军队职能新要求等多方面的理论认识、战略调整、实践经验和政策建议等。它主要包括：



国土安全的基本概念，各国维护国土安全的历史回顾、现状分析和所面临的新挑战，国家防务政策与国土安全战略调整，国家危机管理和应急计划，国家处理突发事件行动方案，军队的职能变化与扩展，国内用兵的历史和传统、法律基础和权限，军事力量结构、职能使命、具体任务、行动样式以及与其他力量的协调合作等。

随着我国和平发展进程的不断加快，军队在确保国内稳定和长治久安、坚决捍卫国土和其他领域的主权不受侵犯、有效维护海外利益等方面面临前所未有的挑战，任务日趋复杂多样。如何认识新时期我军使命职能要求，有效应对多种安全威胁，真正完成好多样化军事任务，是摆在我军面前重大而紧迫的战略课题。编写本书的初衷在于，将有关国家和地区对国土和本土安全与军队使命关系的新认识、新思考和新举措呈现给大家，期盼其中的一些观点和做法能给大家带来一定的借鉴和启示，以使我们更加深刻理解我军新的历史使命，提高对我军在维护国土安全中的地位作用的认识，加快相关法律法规的建设，搞好重大突发事件预防和处置的战略筹划，有针对性地加强部队力量建设和部署调整，提升部队应对国内重大突发事件的行动能力和实际效果。

本书是团队合作的结晶。除主编和副主编外，还有不少同志在内容编写、资料翻译整理等方面做了大量工作，其中主要有：曹子珏、杜慧明、张刚国、郭雨晴、孔慧珺、白永明、陈献其、徐宏星、王爱军、焉常涛、李其飞、张龙斌、金莉、徐帅、李瞰和董欣等。书中素材来源主要有：美国国防大学出版的《武装力量与国土安全》（ARMIES IN HOMELAND SECURITY）学术论文集和相关系列研究报告，有关国家的安全战略报告和文件，相关国家决策层和军事、安全理论界的权威性研究成果，以及英国国际战略研究所的《军事力量对比》等，同时还参考了我国国内的相关研究成果，在此一并表示感谢。



本着跟踪研究的目的，本书列有三个主要附录，以便读者了解最新动态和相关知识。

为使读者全面了解西方主要国家在国土安全与军队使命方面的真实思想和本质认识，我们在编写过程中对其核心观点和主要看法基本保持原汁原味。它们带有西方价值理念和本国利益色彩，请读者在阅读或使用本书有关材料时，加以鉴别和批判。由于编撰者水平有限，书中不准确甚至错误之处在所难免，恳请诸位不吝赐教。

编 者

2010 年 1 月



目 录

第一章 美国国土安全与军队使命任务	(1)
一、强化美国国土安全	(2)
二、国土安全战略与军队使命	(7)
三、军队维护国土安全的历史回顾	(9)
四、国内用兵的法律基础	(12)
五、国家应急反应计划	(13)
六、国土安全中的军事力量运用	(15)
第二章 英国军队在维护国土安全中的地位与作用	(21)
一、由来已久的恐怖主义挑战	(21)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(23)
三、军队应对国内事件的法律基础	(26)
四、国家综合反应计划与军队职能	(26)
五、军事力量在维护国土安全中的主要任务	(30)
第三章 法国军队与国土安全	(34)
一、国土和民众安全基本概念与政策	(34)
二、军队维护国土安全的历史与现状	(37)
三、国内用兵的法律基础	(39)
四、国家应急反应计划和机制	(41)
五、军事力量在维护国土安全中的职能使命	(43)



第四章 德国军队的国土安全与防务职能	(55)
一、恐怖主义威胁与军队职能	(55)
二、国土安全法律的历史演变	(57)
三、军民协作体制和协调机制	(63)
四、军队参与国土安全的行动选择	(65)
第五章 意大利军队在维护国土安全中的角色	(72)
一、军队使命与国内用兵政策	(72)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(78)
三、国内用兵的法律权限和行动原则	(84)
四、国家应急反应计划和机制	(87)
五、军事力量构成及国土安全任务	(88)
第六章 奥地利新国土安全观和军队的地位与作用	(96)
一、国家安全与防务政策	(96)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(100)
三、国内用兵的法律基础	(102)
四、国家应急反应计划和机制	(108)
五、军事力量与国土安全任务	(111)
第七章 匈牙利军队与国土安全	(118)
一、国家防御政策和军队使命	(118)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(120)
三、军队应对国内事件的法规	(125)
四、国家应急反应计划	(127)
五、国土安全力量及军队任务	(128)
第八章 保加利亚国土安全与军队转型	(134)



一、军队应对国内紧急状态的任务使命	(134)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(136)
三、国内用兵的法律基础	(137)
四、国家应急反应计划和机制	(139)
五、国土安全力量及军队任务	(140)
第九章 罗马尼亚军队维护国土安全的理论与实践	(147)
一、国内用兵及其任务使命	(147)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(149)
三、国内用兵的法律基础	(152)
四、国家应急反应机制	(154)
五、国土安全力量构成及其职能	(155)
第十章 乌克兰军队与国土安全	(160)
一、国内用兵相关政策	(160)
二、军队维护国土安全的历史回顾	(161)
三、国内用兵的法律基础	(162)
四、国家应急反应机制	(164)
五、国土安全力量及其任务	(165)
第十一章 欧盟本土安全与军事政策	(176)
一、欧盟与美国对本土安全认识的异同	(176)
二、欧盟维护本土安全的历史演变	(178)
三、欧盟维护本土安全的政策与措施	(182)
四、欧盟本土安全中的相关军事政策建议	(187)
第十二章 跨大西洋国土安全与防卫	(189)
一、北约与欧盟的合作	(189)



二、国土防卫的任务和能力需求	(192)
三、指挥体制与部队建设	(200)
附录一 有关国家相关数据最新统计表	(203)
附录二 美国 2007 年版《国土安全国家战略》(节选)	(205)
附录三 《联合国全球反恐战略》	(216)



第一章 美国国土安全与 军队使命任务

美国独立后，经过不断的本土扩张，形成了以大西洋和太平洋为东西两道天然防御屏障、以辽阔的北美大陆为基础、以不断积蓄的超强国力和军事实力为后盾的本土安全优势。近百年来，美国人一直自认为享有“国土绝对安全”的神话。2001年9月11日发生了针对美国的恐怖袭击后，美国人的国土安全观发生了历史性的变化。美国总统小布什强调，保卫国土、避免再受恐怖袭击是美国政府最重要的任务。美国正在不断加深对国土安全的理解和认识，以适应新的现实和应对新的威胁。

美国2007年颁布的新版《国土安全国家战略》报告将国土安全定义为：“国土安全是指通过协调一致的全国行动，在美国境内防止发生恐怖袭击事件，减少美国应对恐怖主义的脆弱性，最大限度地减少确已发生的袭击所造成的损失并从中恢复。”该报告强调指出：“认识到在我们继续强调长期存在并不断升级的恐怖主义威胁的同时，我们也必须重视包括人为和自然灾祸在内的所有潜在灾难性事件，这是由它们对国家安全的影响所决定的。”美国安全环境的新变化和国土安全面临的严峻挑战，促使美国军队不得不重新审视其职能和任务使命。与之相适应，美国不得不对有关国内用兵的法律法规予以调整和修正。



一、强化美国国土安全

面对冷战后的安全环境，大部分美国人觉得本土受攻击的可能性已很小，美国是世界上惟一的超级大国，美国的军队不可征服——美国是一个处在和平时期的国家。1991 年的海湾战争提醒美国人，美国的国家利益面临威胁。但美国的战争还是远离本土。20 世纪 90 年代初，五角大楼的一位战略家指出，美国军队的职责主要是打非接触战争。“9·11”事件之前，美国许多政府官员也承诺要采取稳健的措施防止针对美国的潜在威胁，但未能真正付诸行动。“9·11”事件后，美国民众强烈要求政府尽快强化国土安全，花多少经费也在所不惜。之后不久，美国国会同意拨款 400 亿美元以备总统急用。这一数字超出了先前预算的两倍，表明了国家新的思维方式。从遭受历史上最严重的恐怖袭击中醒悟过来之后，国土安全猛然被提升到美国所有需要优先解决的问题的首位。

保卫美国本土免受恐怖主义、网络攻击和大规模杀伤性武器的威胁，是一项极富挑战性的工作。由于美国是一个开放的社会，对国际商业和贸易的依赖性很大，加上一直信奉“民主自由”，使得这项工作开展起来非常棘手。据统计，每天大约有 130 万人出入美国国境。其中不乏一些恐怖分子，以合法或非法方式进入美国，他们生活在美国人当中难以被察觉。每天超过 34 万辆机动车和 58 万艘货船进入美国，而美国海关仅有检查其中 1% ~ 2% 车船的能力。实际上，由于应对不同类别威胁的职责超出了美国 40 多个联邦部门和 14 个国会委员会的权限，美国强化国土安全面临诸多困难和复杂局面。正如美国一位国土安全专家所言，“美国有一流的运动员……但缺乏一流的教练，没有一份比赛计划，而且一直没有操练过。在这场重要的比赛中，美国究竟该如何做，不得而知”。



美国有关部门认为，针对美国遭受的袭击和某一危机发生后的后果处理，美国国土安全的含义主要包括预防、威慑、先发制人和防御。这一含义的本质属性在于实现三个主要和长期的目标：预防、保卫、反应。它们应被视为美国新国土安全战略的基石。

（一）国土安全战略目标

预防。预防就是在针对美国的威胁加剧之前，尤其是尽可能还在远离美国本土时，将其阻止。海外预防措施主要包括与联盟国家一道去摧毁国外恐怖网络，防止大规模杀伤性武器和远程运载系统的扩散，压制黑客图谋对美国计算机网络进行的攻击；同时也包括采取直接的先发行动，以阻止恐怖分子从四面八方进入美国，比如阻止他们搭乘飞机、租用农作物喷粉机或商用卡车。预防的本质是采取先制行动，即在敌人发动袭击之前，就采取攻势行动，以阻止和压制威胁。联邦政府和首脑必须随时准备主动和联盟合作，必要时也可采取单方面行动，打击明确显露的远离美国本土的威胁性目标。为防止针对美国的未来袭击，美国可以进行先发制人的打击。先发制人打击的重心是与美国开放的、民主的、市场化的生活模式相区别的现存社会体制。

预防也可指“通过打造安全环境避免或迟滞对美国本土构成的紧迫性威胁”。这就需要通过美国的海外行动才能达成目的。鉴于此，政府各部和国际执法部门在保卫美国本土时都扮演着重要角色。当然，预防还将大大依赖于美国和外国签订的条约。预防的最重要之处是在威胁浮出水面之前，就能察觉到它的存在，并预先告知受威胁方需要采取预防性行动。

美国把增强美国情报部门的能力，作为国土安全改革极其重要的一部分，甚至可被喻为“顶梁柱”。要阻止针对美国本土的袭击，美国决策者不但需要从总体上了解掌握不同的袭击者可能打算或能够采取的袭击方式，而且更要注重预知袭击的类别、地点和时间。这就需要



高效可靠的情报搜集与分析，以及跨部门的实时情报共享。假如在国内对可疑恐怖分子的监督和追踪变得越来越重要，那么加强对形势的掌控无疑也将成为当前所面临的最大挑战之一。政府各部门不是警察署，要打破通过国内执法部门获取情报和保护，与美国当今社会所判定的民主自由之间的不合理的平衡。

美国不可能阻止每一次袭击，现实目标应是降低美国遭受严重袭击的概率。正如美国前国防部长拉姆斯菲尔德所言：“我们的胜利将与美国人民的生活、工作、养育孩子和构想一个自由伟大的民族相伴。”美国曾通过快速发出专门指示和警告，使联邦执法部门和情报机构早期成功地阻止了多起袭击事件。事实表明，阻止袭击在某种程度上是可以做到的。

保卫。保卫美国本土的重点是一旦袭击发生，美国能随时有效地挫败和压制敌人的行动。无论是组织应对空袭和导弹袭击的积极或消极防御，还是进行声势浩大的追捕行动来搜寻和瓦解恐怖组织，抑或采取安全措施借以保卫边界、重要的基础设施、国内执法部门、情报机构、军队和人民健康等，都将需要建立起配套高效的安全屏障。威胁种类的繁多、恐怖分子成分的不断增长和复杂化以及恐怖分子利用新技术、采取新方式来攻击安全措施方面存在的诸多隐患部位等，都使得美国国土安全问题变得十分棘手而复杂。

因此，美国强化国土安全的职责不应仅局限于确保恐怖分子从此不再劫机撞击高层建筑。美国必须能够估计到下列威胁并且保卫自己：日益广泛的可能性威胁，比如利用飞机、导弹、卡车、轿车或者轮船进行恐怖袭击等；在主要城市释放核、生、化物质进行袭击；对重要基础设施实施“软”、“硬”打击等。这些致命和非致命的破坏性威胁都说明，强化美国国土安全是一个极具复杂性的问题。因此，保卫美国需要众多的参与者，包括所有公共和私有部门。



美国正在考虑威胁的多样性和差异性。面对各类可能发生的威胁，美国不可能平均用力予以阻止。当前最重要的挑战之一，是要估计到对美国本土构成的潜在威胁范围。必须首先考虑，基于威胁发生的可能性和威胁一旦发生将造成后果的严重性，把解决这方面的问题放在投资的优先位置。

反应。美国必须提高对任何袭击所造成后果的反应和处理能力。这些能力主要包括：

第一，美国必须有足够的力量确保公众的安全、政府的连贯、指挥控制和通信的畅通以及持续性的重要服务保障。有效的后果管理也是保持公众自信和减缓恐怖主义所造成的身心压力的重点。正如在“9·11”事件中所看到的那样，国家和地方的“第一批反应者”是有效后果管理的最重要的力量。它包括当地的消防队员、警察官员和紧急医疗队。政府必须给他们提供经费、设备和训练所需，以使他们更好地履行职责。甚至在极端严酷的条件下，比如当敌人使用核、生、化武器时，他们也能持续有效地工作。

第二，美国必须能在袭击发生之后，减少损坏并迅速恢复重要基础设施功能。它包括恢复电信服务，修复能源供给和输送系统，提供可供选择的交通路线和通信手段等。就迅速提高恢复能力来说，可以通过强化现有设施安全、制定应急计划和建造备份的关键系统等措施来实现。

第三，联邦政府必须准备迅速采取措施，来稳定金融市场和管理袭击造成的直接经济和金融恶果。这就需要国家财政部和联邦储备署等相关部门，以及私有行业的主要经营者共同参与。

第四，联邦、州、地方部门以及非政府组织，必须准备向袭击受害者、他们的家庭以及受影响的社区提供及时和直接的帮助。

为了应对未来的袭击，美国国家防御和反应的中心任务是预做计



划、周密训练、科学模拟，不断加以改进，同时要注重协调联邦政府、州、地方当局、私有部门和非政府组织之间的关系。

（二）情报的重要性

为实现保卫美国国土安全的战略目标，情报是必不可少的重要因素。情报将使反恐行动的所有其他组成部分变得有效。决策者在反恐领域的每一次决策，都必须依靠情报部门进行信息的收集、处理和提供。一旦遇到与情报搜集、分析和分发相关的多种挑战和麻烦，其他工作将举步维艰。国土安全提出了一系列特定的情报需求，相关职能部门需要总体把握各种恐怖组织急切关注和可能运用的袭击方式。如果觉察到某一袭击即将出现，有关权力部门必须就袭击的可能地点和手段发出专门的警告信息，以加强执法、安全和后果管理的职能。这就需要跨部门的广泛信息共享和融合，持续及时地通报可能发生袭击的动向。

准确可靠的情报是应对恐怖主义行动必不可少的组成部分。美国反恐行动的当务之急是迅速采取行动攻克最严重的情报难题。

第一，总统应该对情报政策、能力、实践和资源进行全面评估，以保证行动的顺利进行。基于这些评估，政府应该制定一项长期计划，以致力于解决优先考虑的问题和情报工作的短板。

第二，总统应加强与其他国家的情报共享和合作，特别应注重加强与那些能够最大限度地向美国提供有关恐怖组织的最敏感信息的国家的合作。“9·11”事件以后，达成情报协定已成为美国和许多国家关系中特定的政治主题。美国未来外交的重要目标之一，就是应该把拓展和加深情报协定作为与重要国家发展双边关系的基石。这其中包括在监控和追踪各种恐怖组织进行金融交易方面寻求广泛的国际合作。

第三，美国国会应该增加大量经费，致力于加强情报部门总体建设，尤其是有关恐怖主义行动方面的情报建设。投入的重点领域应包