

军事科学院军队政治工作研究中心组织编撰

非战争军事行动中的 政治工作

主 编 刘 源

副主编 田修思 张东辉

 军事科学出版社

军事科学院军队政治工作研究中心组织编撰

非战争军事行动中的 政治工作

主 编 刘 源

副主编 田修思 张东辉

军事科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

非战争军事行动中的政治工作/刘源主编. —北京: 军事科学出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 80237 - 233 - 7

I. 非… II. 刘… III. 军队政治工作—研究—中国
IV. E22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 064090 号

书 名: 非战争军事行动中的政治工作

主 编: 刘 源

责任编辑: 朱奎玉

封面设计: 杜超英 刘 丹

出版发行: 军事科学出版社 (北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80237 - 233 - 7

经 销 者: 全国新华书店

印 刷 者: 三河市春园印刷有限公司

开 本: 1000 毫米 × 1400 毫米 B5

印 张: 12.375

字 数: 360 千字

版 次: 2009 年 5 月北京第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 32.80 元

销售热线: (010) 62882626 66768547 (兼传)

网 址: <http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱: jskxcbs@163.com

版权所有·侵权必究 本社图书如有质量问题, 请与储运部 (010-66767383) 联系

编撰人员名单

主 编

刘 源 军事科学院政治委员、中将

副主编

田修思 新疆军区政治委员、中将

张东辉 军事科学院政治部主任、少将

绪 论

王幸生 军事科学院军队建设研究部第三研究室主任、大校

第一章

姜春良 军事科学院战争理论和战略研究部研究员、专业技术少将

第二章

吴志忠 军事科学院军队建设研究部第三研究室副主任、大校

第三章

张明仓 军事科学院军队建设研究部副研究员、专业技术上校

第四章

崔春来 军事科学院军队建设研究部原副师职研究员、大校

第五章

- 田修思 新疆军区政治委员、中将
郑守华 军事科学院作战理论和条令研究部研究员、
专业技术大校

第六章

- 周胜刚 成都军区政治部办公室副秘书长、大校
秦云峻 成都军区政治部办公室政研办主任、上校
张秦洞 军事科学院军队建设研究部第二研究室主
任、大校
梁 松 军事科学院研究生部硕士研究生、上尉

第七章

- 侯小勤 武警部队新疆总队政治委员、少将
姜春良 军事科学院战争理论和战略研究部研究员、
专业技术少将

第八章

- 贾随刚 南疆军区政治部主任、少将

第九章

- 薛 翔 军事科学院战争理论和战略研究部第二研
究室主任、大校
王晓彬 军事科学院战争理论和战略研究部助理研
究员、专业技术上校

第十章

- 王洪国 北京军区国际地震救援队队长、上校
刘向阳 北京军区国际地震救援队副队长、中校
薛 翔 军事科学院战争理论和战略研究部第二研
究室主任、大校

第十一章

- 邓宁锋 新疆军区政治部主任、少将
郑守华 军事科学院作战理论和条令研究部研究员、
专业技术大校

结束语

- 王幸生 军事科学院军队建设研究部第三研究室主
任、大校
赵 礼 军事科学院军队建设研究部助理研究员、专
业技术上校

统 稿

- 朱奎玉 军事科学院原军事学术杂志社社长、大校
姜春良 军事科学院战争理论和战略研究部研究员、
专业技术少将

审 读

- 陈振阳 军事科学院军队建设研究部研究员、专业
技术少将
曹效生 军事科学院军队建设研究部第六研究室主
任、大校

协 调

- 赵贤光 军事科学院政治部干部部副部长、上校
唐立春 军事科学院政治部秘书处秘书、少校



绪 论 新世纪新阶段军队政治工作的一个重大 课题	(1)
第一章 非战争军事行动概述	(15)
第一节 非战争军事行动的由来	(15)
第二节 非战争军事行动的地位作用	(25)
第三节 非战争军事行动的类型及力量运用	(27)
第四节 提升我军非战争军事行动能力 的要求	(31)
第五节 军队执行非战争军事行动任务的指导 原则	(36)
第二章 非战争军事行动中政治工作的基本特征	(39)
第一节 突出统一思想	(39)
第二节 强调组织协调	(43)
第三节 重视激发士气	(45)
第四节 倚重人才支持	(49)
第五节 追求快速高效	(52)
第六节 讲究工作艺术	(55)

第三章 非战争军事行动中政治工作的指导原则	(58)
第一节 坚持党的绝对领导	(58)
第二节 坚持体现以人为本	(63)
第三节 坚持军事服从政治	(69)
第四节 坚持围绕任务展开	(76)
第五节 坚持发扬优良作风	(84)
第六节 坚持搞好军民融合	(89)
第四章 非战争军事行动中政治工作的内容	(95)
第一节 非战争军事行动中的思想工作	(95)
第二节 非战争军事行动中的组织工作	(101)
第三节 非战争军事行动中的干部工作	(106)
第四节 非战争军事行动中的新闻宣传工作	(109)
第五节 非战争军事行动中的群众工作	(112)
第六节 非战争军事行动中的政法工作	(116)
第七节 非战争军事行动中的涉外工作	(119)
第五章 反恐怖行动中的政治工作	(125)
第一节 恐怖活动的主要特征	(125)
第二节 反恐怖行动的特点	(130)
第三节 反恐怖行动对政治工作的需求	(135)
第四节 反恐怖行动中政治工作的组织实施	(143)
第六章 抢险救灾行动中的政治工作	(156)
第一节 灾害的特征及影响	(156)
第二节 抢险救灾行动的特点	(183)
第三节 抢险救灾行动对政治工作的需求	(189)

第四节 抢险救灾行动中政治工作的组织 实施	(197)
第七章 处突维稳行动中的政治工作	(206)
第一节 突发事件的原因及其影响	(206)
第二节 处突维稳的指导原则	(212)
第三节 处突维稳行动对政治工作的需求	(216)
第四节 处突维稳行动中政治工作的组织 实施	(227)
第八章 维护边防稳定行动中的政治工作	(242)
第一节 影响边防稳定的因素分析	(242)
第二节 维护边防稳定行动的特点	(247)
第三节 维护边防稳定行动对政治工作的 需求	(253)
第四节 维护边防稳定行动中政治工作的 组织实施	(260)
第九章 国际维和行动中的政治工作	(274)
第一节 国际维和行动的特点	(274)
第二节 国际维和行动对政治工作的需求	(281)
第三节 国际维和行动中政治工作的组织 实施	(286)
第十章 国际救援行动中的政治工作	(302)
第一节 国际救援行动的特点	(302)
第二节 国际救援行动对政治工作的需求	(307)
第三节 国际救援行动中政治工作的组织 实施	(316)

第十一章 国际联合军演行动中的政治工作	(327)
第一节 国际联合军演行动的特点	(327)
第二节 国际联合军演行动对政治工作的 需求	(331)
第三节 国际联合军演行动中政治工作的 组织实施	(340)
结束语 大力加强非战争军事行动中的政治工作 能力建设	(357)
后 记	(385)

绪 论

新世纪新阶段军队政治工作的 一个重大课题

胡主席在 2008 年底召开的军委扩大会议上的讲话中明确指出：“要全面准确理解和把握军队担负的军事任务，坚定不移地把军事斗争准备的基点放在打赢信息化条件下的局部战争上，重点加强打赢信息化条件下的局部战争这个核心军事能力建设，同时要根据我军可能担负的非战争军事行动任务的需要，加强非战争军事行动能力建设，全面提高应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的能力。”军委其他首长也明确提出要积极探索军队完成多样化军事行动任务中政治工作的特点和规律。随着新军事变革的发展和军队使命任务的拓展，非战争军事行动日益成为新的历史条件下我军担负的重要任务样式，同时也向我军政治工作提出了新的重大课题。切实加强对此重大课题的研究，提出开展工作和解决问题的指导原则与思路办法，为部队完成非战争军事行动任务的政治工作提供理论指导，既是非战争军事行动对政治工作提出的现实要求，也是推进我军政治工作创新发展的重要生长点。

一、非战争军事行动日益成为新的历史条件下我军担负的重要任务样式

作为党领导下的人民军队，我军自建立之日起，党就赋予了这支军队多重责任。新中国成立后，我军作为党的军队、人民的军队和社会主义国家的军队，在维护国家安全和人民群众生命财产安全上一直发挥着主力军和突击队的作用。进入新世纪以来，随着国际

国内形势的变化,传统安全威胁依然存在,而非传统安全威胁日益对我国生存发展构成严峻挑战。在这一背景下,非战争军事行动随之成为我军担负的重要任务样式。

(一) 非战争军事行动一直是我军担负的重要任务

在战争年代,毛泽东就为我军规定了“战斗队、工作队、生产队”的任务,要求我军除了打仗之外,还要帮助群众发展生产。新中国成立后,国家进入相对和平发展的时期。我军除主要肩负遏制侵略战争、维护国家主权和领土完整的神圣职责外,也担负着工作队、生产队的任务,参加了国家的许多重大建设项目,同时还担负着应付突发事件的任务。如1976年参加唐山大地震的救援行动等。20世纪80年代中期,在和平与发展成为当今世界主题的背景下,我国国防和军队建设指导思想实行了战略性转变,军队支援和参加国家经济建设被确定为一项长期坚持的基本政策。作为一支有着高度组织性、纪律性的战斗群体,我军在坚决完成维护国家主权、安全和领土完整的军事任务外,已成为党和政府倚重的应对处置突发事件、完成急难险重任务的突击力量。如1987年参加大兴安岭灭火救灾行动,多次参加抗洪救灾行动等。进入新世纪新阶段,随着国际国内形势的变化和我军使命任务的拓展,我军担负非战争军事行动任务更是日趋多样、繁重。

(二) 近年来西方主要国家高度重视军队执行非战争军事行动任务

冷战结束以后,全球并未因此而趋于和平。传统的安全威胁依然存在,非传统安全威胁日益凸显。恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、跨国犯罪、环境问题、自然灾害等危及人类安全的问题不断出现。这些复杂的非传统安全威胁,无法以传统的战争行动来解决,势必要求军事力量采用新的行动方式,即“非战争军事行动”来应对。1993年美国陆军在《作战纲要》中,将美军的军事行动划分为“战争”和“非战争军事行动”两大类,并首次提出了“非战争军事行动”概念。俄军没有直接提出“非战争军事行动”概念,但提出了“特殊行动”理论。“特殊行动”主要包括:心理影响,

调解行动,人道主义行动,疏散救助行动,佯动,显示实力,疏散部队、外交代表机构和军人家属,在敌国境内组织持不同政见者的运动和怠工活动。^①从俄军“特殊行动”的主要内容看,与美军提出的“非战争军事行动”基本是一致的,只不过后者更强调此类行动的特殊性。日本在1996年起实行的新《防卫计划大纲》中,对自卫队也规定了除“防卫国家”外,还有“对付大规模灾害等各种事态”和“为构筑更加稳定的国际安全环境作出贡献”等任务。此外,法国、意大利等国也均把非战争军事行动写入作战条令,不但规定了军队执行遏制战争、准备战争和实施战争等军事行动内容,而且把执行非战争军事行动作为军队的重要职能。

实质上,美军非战争军事行动概念的提出是为其新干涉主义服务的,其目的是夺取和保持政治、军事上的主动权。冷战结束后,以传统武力干预他国内政的形式已难以为国际社会所接受,因此,以人道主义为借口的干涉主义逐渐兴起。以“人道主义援助/灾难应对”为核心的军事行动,就是美国政府为因应干涉主义的需求而开发的新的军事行动模式。1999年的科索沃战争,美国就以“人道主义”为借口进驻并控制了科索沃地区,达成了其插手巴尔干的目的。进入21世纪,美军更加重视提升实施“人道主义救援”行动的能力。从2000年开始美军在其海上联合演习中加入了“人道主义援助/灾难应对”演习科目,并且同日本、东盟各国等进行了该科目的演练。2004年,美国海军对印度尼西亚海啸中的难民实施了“人道主义援救”行动。在美国的影响下,西方各主要军事强国也竞相效仿、且越来越频繁地参与非战争军事行动,以最大限度地争取维护自身利益及扩大本国的影响。

随着美军使命、任务的新定位,美军在2006年9月颁布的《联合作战纲要》中重新划分了军事行动的范围,并且不再使用“非战争军事行动”这一术语。按规模、目的和作战强度的不同,美军将其军事行动分为三类:第一类是“军事接触、安全合作和威慑”。

^① 参见B. M. 巴伦金:《军事冲突学》,360~369页,军事谊文出版社,2002。

这类军事行动主要用于平时，目的是塑造作战环境，在保持美国全球影响力的同时，使国与国或集团与集团之间的紧张关系维持在武装冲突的门槛之下。第二类是“危机反应与有限军事行动”。这类军事行动主要用于危机时，可能是单个的、小规模、持续时间有限的作战行动，也可能是大规模作战行动延长阶段中的重要组成部分。第三类是“大规模作战行动和战役”。这类军事行动主要用于战时。这三类军事行动尽管分别主要用于不同时期，但也可能同时或交叉进行。美军之所以要重新划分军事行动的范围，一是因为“非战争军事行动”有可能在战时实施，认为原来的划分不够科学合理。二是新的划分实际上是将“非战争军事行动”细化成了平时和危机时的军事行动，而原来属于“战争”范围的军事行动在2006年版的《联合作战纲要》中并没有太大的变化。

（三）非战争军事行动凸显为新的时代背景下我军的重要任务样式

在美军提出“非战争军事行动”理论后，我军对非战争军事行动也进行了新的认识和探索，但与美军有着本质区别的是，我军将非战争军事行动的着眼点放在我国国内事务上。在我军，非战争军事行动通常是指使用军事力量维护国家安全稳定和发展目标、保护人民生命财产安全而不诉诸战争的军事行动。这一认识，主要依据于我国所面临的安全环境。进入新的历史时期，我国不仅依然面临着政治、军事、外交等传统安全威胁的挑战，而且面临着恐怖主义、跨国犯罪、环境污染、自然灾害、严重传染性疾病等非传统安全威胁。应对非传统安全威胁，既有以遏制战争、危机发展为目的的军事行动，又有以维护世界和平为宗旨的国际军事行动；既有以保证国内稳定为立足点的处突维稳行动，又有以抢险救灾为主的非战争军事行动。针对传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织的客观情势，进入新世纪新阶段，胡主席着眼时代发展，立足战略全局，提出了我军“三个提供、一个发挥”的历史使命，使我军担负的使命任务有了新的拓展：既要应对传统安全威胁，又要应对非传统安全威胁；既要维护国家生存利益，又要维护国家发展利益；既

要维护领土、领海、领空安全，又要维护海洋、太空、电磁空间以及其他方面的国家安全；既要维护国内安全稳定，又要积极参与维护世界和平、促进共同发展。

随着军队使命任务的拓展，我军军事实践的范围和内容也发生了很大变化。近 10 多年来，我军在抓紧做好军事斗争准备、提高打赢信息化条件下局部战争能力的同时，承担了大量的不同类型的非战争军事任务。1990 年以来，我军多次参加联合国维和行动；组织参与了上海合作组织成员国、中俄、中巴、中印等联合反恐军事演习或训练；组织海军舰队环球航行，赴美、日、菲、英、澳等国进行友好访问；积极参与处置突发事件，先后参加了 1998 年抗洪、2003 年抗击“非典”等重大抢险救灾行动。特别是 2008 年，在刚刚完成抗击低温雨雪冰冻灾害任务后立即转入四川汶川抗震救灾，并发挥了“主力军”和“突击队”的作用。可以说，这些行动从组织指挥的难度看，从任务的艰险和复杂程度看，在一定程度上不亚于打一场现代条件下的局部战争。我军通过组织官兵积极参与维护社会稳定、抢险救灾、国际维和、打击恐怖主义等非战争军事行动任务，不仅为国家政治稳定、国民经济建设、保护人民群众生产生活作出了巨大贡献，而且在完成各类非战争军事行动任务中锻炼摔打了部队，提高了战斗力。

总的看，在新的历史条件下，我军承担的现实作战任务从几率看呈减少趋势，而维护与保卫和平的非战争军事行动任务在增加，在一定条件下，甚至成为军事行动经常性的样式。可以预见，随着国际合作日益紧密、经济社会发展对技术更加依赖、自然环境不断恶化，可能发生的危机事件将更加频繁、多样和突然，部队执行非战争军事行动任务将成为军事活动的重要内容，展示军事力量的重要途径，达成国家政治、外交和军事目的的重要手段。

二、非战争军事行动向我军政治工作提出了新的重大课题

政治工作是我军有效履行使命服务的，使命延伸到哪里，政治工作就应该渗透和保证到哪里。非战争军事行动大大拓展了军事

实践的领域，也对政治工作提出了新的更高的要求。应努力研究探索非战争军事行动中政治工作的重大问题，提出开展工作和解决问题的原则与思路方法，为从根本上保证非战争军事行动任务的圆满完成提供理论指导。

（一）做好非战争军事行动中政治工作是适应新世纪新阶段我军使命任务拓展的必然要求

如前所述，非战争军事行动已成为和平时期我军执行的大量的经常性的任务，成为国家军事力量运用的重要方式，成为履行新世纪新阶段历史使命的重要内容。军队职能任务的拓展变化，必然带来军队政治工作任务的拓展变化。因为整个军队的方向就是政治工作的方向，政治工作的任务只能根据我军的基本任务与当前的具体任务去规定。军队政治工作如果离开部队中心工作，如果不能根据军队职能的变化不断赋予新的内容，就不能发挥应有的作用，甚至失去自身存在的价值。所以，非战争军事行动的大量出现，必然要求提出这一行动中的政治工作命题，以研究非战争军事行动中政治工作面对的新情况和新问题，发挥好应有的服务保障作用。

随着我军职能任务的拓展，我军政治工作的任务内容也随之得以拓展。主要体现在两个方面，即实践的空间与时间上。在空间上，如果说从机械化战争向信息化战争的转变，战争中的政治工作样式发生了重大变化，从而在内涵上拓展了军队政治工作的职能，那么，非战争军事行动中的政治工作则从外延上拓展了军队政治工作的职能。如执行国际维和、国际联合军演、国际救援等非战争军事行动任务中的政治工作，就是军队政治工作的崭新领域；军队执行反恐怖、处突维稳、维护边防稳定，以及抢险救灾等各种非战争军事行动任务中的政治工作，也都拓展了军队政治工作的实践空间。在时间上，由于非战争军事行动已成为部队必须随时准备执行和参与的经常性任务，从而模糊了战时与平时的界限，使某种意义上的“养兵千日，用兵一时”变成“养兵千日，用兵千日”。这样，原来意义上的平时政治工作将有很大一部分被非战争军事行动中的政治工作所取代，战争时期的政治工作向“平时”延伸，扩展为多

样化军事任务中的政治工作。在军队政治工作视野中，“平时”的观念将趋于淡化。

（二）切实加强对非战争军事行动中政治工作的研究

政治工作是我军的生命线，是对军队政治工作地位作用的形象比喻和生动概括。这是我们党和军队在长期革命斗争和军队建设实践中得出的一个科学结论。我军无论在什么时候和任何情况下，做任何工作都离不开政治工作，执行非战争军事行动任务同样离不开政治工作。为圆满完成非战争军事行动任务，需要认真探索非战争军事行动中政治工作的一些重大问题。

1. 认真探索非战争军事行动中政治工作的新特点与新内容

提出非战争军事行动中政治工作的命题，需要明确其基本特点与基本内容，这是研究任何一种实践活动必须回答的基本理论问题。

关于非战争军事行动中政治工作的特点。非战争军事行动中政治工作的特点是由该行动的特殊性所决定的。非战争军事行动与战争行动相比，虽然两者都属于军事领域活动的任务，具有军事的共性，遵循着军事活动的共同规律。但作为一种特殊的军事行动任务，非战争军事行动在行动方式、行动准备、指挥层次、斗争环境等方面，又带有一些自身的特点。这些特点决定了这一领域内的政治工作也必然带有一些不同于其他军事任务中政治工作的特点。如非战争军事行动除了具有本质上的政治性外，还具有以下几方面的特点：一是行动的突然性。执行非战争军事行动任务，是应对国内外突发事件以及自然灾害的必然要求，行动的时间和地域具有随机性和偶然性。二是准备的仓促性。由于执行非战争军事行动任务具有很强的突发性，不动则已，动则至急，行动准备必须在极短的时间内完成。三是机动的快速性。要求快速机动的能力非常强，它不单纯指第一次能拉得出、开得动，而且有时是连续机动、频繁转换任务、立体输送。四是任务的艰巨性。所执行的任务一般都非常艰巨，通常都是急、难、险、重的任务。五是任务的多样性。既有参与国际维和、联合军演，又有进行国际人道主义援助；既有维护边