

我国边海防建设问题思考

欧阳维

内容提要：当下，大国、强国的战略调整、领土主权和海洋权益争端、周边地区热点、国内不稳定因素和战略利益拓展中的安全问题在我国周边地区反映突出，要求我们进一步加强边海防建设，有效应对威胁，抓住历史机遇。我国的边海防建设，从领导管理体制看，在国务院、中央军委双重领导、军委统一领导和国务院、中央军委分别领导中不断变化，从职能定位看，逐步由以抵御外敌侵略的军事防卫为主向防卫与管控并存，管控成分不断增大的趋势发展。我国未来边海防的建设与发展，应以需求为牵引，以方针和政策为依据，与国力相适应，与国家和军队的规划和改革相协调，在管理体制、力量体系、法制体系、设施质量、人才队伍和理论建设几个方面着力。

关键词：边海防建设 领导管理体制 力量体系

边海防稳固与否直接关系国家主权、领土完整、海洋权益和安全，关系国家经济发展、社会稳定和民族团结。近年来，随着我国经济社会的发展和国内外安全环境的变化，边境与沿海地区日益成为内外矛盾和利益的交汇地带、向周边地区拓展国家战略利益的前沿地带、维护地区和国内稳定的敏感地带，战略地位十分突出。为适应战略环境变化的需要，有效维护国家安全和利益，需要加强对边海防建设的研究，这具有重大战略意义。

欧阳维 中国人民解放军国防大学教授。

一

新形势下我国边 海防建设与发展也面 临着突出挑战和历史 机遇。

进入21世纪以来,我国综合国力持续上升,对边海防地区和周边国家乃至世界的影响加大。我国与周边国家的睦邻友好关系总体上进一步发展,政治、经济、安全等关系得到全面加强。经多年努力,边海防建设成效显著,防卫和管理能力不断提高,保持了边境和沿海地区总体安全稳定,国家维护海洋权益的力度进一步加强。与此同时,新形势下我国边海防建设与发展也面临着突出挑战和历史机遇。

新时期,世界各国综合国力发展不均、此消彼长,安全政策不断调整、多有变化,世界战略格局已经进入新的调整期。与此同时,我国周边安全形势也有所变化。一些大国在与我国进行有限合作的同时,担心我国快速发展挤压其战略空间,在我周边地区加强军事力量部署。东海、南海存在领土主权和海洋权益争端,一些国家将我国视为东亚地区战略对手,不断推进应对潜在争端的军事部署和准备,地缘战略竞争态势凸显。一些国家视我为战略竞争对手,加大了边境地区和海军建设投入。还有些国家企图借力域外大国,平衡我国在南海日益加强的管控力度和军事存在,攫取利益。

总的来看,大国、强国的战略调整、领土主权和海洋权益争端、周边地区热点、国内不稳定因素和战略利益拓展中的安全问题在我周边地区反映突出。周边地区各国利益和矛盾交汇,军事力量部署密集,在边境地区和周边海域展现出十分复杂的战略态势。周边地区出现了大国纵横博弈、国家利益碰撞的复杂安全形势。与此同时,我国向周边地区利益拓展的需求增大,内外挑战在我国边海防地区密集交汇,增强了边海防对国家安全与发展的影响力,战略地位更为突出,使其成为国家应对综合安全威胁、塑造周边环境、协调大国关系、检验国家意志、彰显国家实力的关键区域和战略前沿。

冷战结束后,随着我国综合国力的不断提高,周边邻国和域外大国对我进行直接军事入侵的可能性基本排除。新兴国家的崛起、战略格局的变化和国家间各种利益的紧密交织,迫使美国改变维护世界霸权的方式。我国国防军队现代化建设不断推进,使世界军事大国难以做到以武装入侵的方式对我国实施军事打击。周边军事强国也不敢挑起与我国大规模、高强度的局部战争。在我国坚持睦邻友好、互利共赢,以及和平统一、一国两制政策的背景下,多数周边邻国与我建立了密切的政治、经济和安全关系,两岸关系得到历史性改善。多数陆地边境和沿海地区不再处于敌对状态和军事对峙状态。与此同时,在两极解体、经济全球化、社会信息化背景下,各种非传统安全威胁不断涌现,对边海防地区的安宁与稳定形成新的常态化挑战。边境地区反恐、反分裂斗争日趋激烈,一些邻国内部

政治、经济、军事上的不稳定状态影响我国边境地区稳定和海上安全；朝鲜半岛“核问题”、南北军事对峙和朝鲜国内状态直接对我国边境地区和东北方向的战略稳定构成压力；缅甸国内局势，缅甸政府军与少数民族武装在中缅边境地区的武装冲突对我国西南边疆稳定影响较大。阿富汗的安全局势不排除出现动荡的可能；毒品问题严重影响边境地区社会秩序和人民生命财产安全；非法越境成为影响我国边境秩序和国家安全的常态性问题；边海防地区自然灾害和事故灾难频繁发生，对我国边海防地区稳定和人民群众生命财产构成威胁；资源纠纷、环境污染等问题可能诱发边境地区双边或多边争端，影响我国与邻国的关系。多种安全问题影响我国边疆地区经济社会发展和我国对边境地区的管控能力，牵制和耗费了我国大量行政和安全资源，威胁我国领土主权、边界安全、海洋权益和边疆稳定，成为我国与邻国发生安全危机的诱因，对国家安全构成常态化挑战。

20世纪60年代以来，我国逐步加强边海防建设，有针对性地调整和完善边防政策，与邻国签订边界条约，解决历史遗留问题，使陆地边防安全状况得到改善，达到了整体稳定的状态。从东北、华北和西北陆地边防看，我国分别与朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦签订了边界条约，先后解决了与哈、吉、塔和俄罗斯的划界问题，减少了“三北”方向由于领土主权界线不清引起争端的可能性。中国和俄罗斯保持着战略合作伙伴关系；我国与俄、哈、吉、塔等国建立了上海合作组织，陆续吸收乌兹别克斯坦、蒙古、伊朗、印度、巴基斯坦、阿富汗等国为观察员国。通过上海合作组织，我国发展了与地区其他国家的安全合作关系，在多边安全机制建设上取得了进展，优化了我国西北边疆的外部安全环境。从西南陆地边疆看，除了印度和不丹不在其列，我国先后与缅甸、尼泊尔、老挝、越南签订了边界条约，从整体上稳定了西南边疆地区安全形势。中印两国保持了边界问题谈判，公布了解决边界问题的政治指导原则，并于2013年签订了边防合作协定，为减少边境摩擦打下了基础。由于中印双方希望避免军事冲突的意向明显，中印边境争议总体可控。

从海防安全形势看，我国黄海、东海、南海海疆和台湾岛以东太平洋海域，包括与我国大陆邻接的领海、毗连区、专属经济区、大陆架海域我国海防管控范围内，面临着日益凸显的安全挑战。首先，经过几十年的发展，我国逐步从一个“闭关自守”的国家发展为一个有重要影响的地区大国。国家的生存与发展，对海洋通道和资源保障产生了新的更加迫切的需求。海洋已经成为我国经济社会可持续发展的基础，建设海洋强国已经成为国家战略目标，战略利益已经超出海上国界。其次，我国与一些国家存在岛屿主权争议，与所有海上邻国存在海域划界纠纷，争议面积约占我海洋国土的一半。邻国在与我国存在争议的海域长期进行生产和探测开发，一些国家引入外国势力，意图将海洋争议国际化，使我国海防面临的形势更加尖锐复杂。在海洋划界问题上，《联合国海洋法公约》生效

后,我国需与八个海上邻国划定海上边界,是世界上划界形势最复杂、任务最繁重的国家之一,是影响海防安全与稳定的不确定因素。在岛屿归属问题上,我国与日本在钓鱼岛问题上的争端因2012年日本政府“购岛”事件进一步激化,钓鱼岛归属问题逐步成为中日领土争端的焦点,日本政府的右倾化政策进一步加剧了中日之间的紧张关系,使两国海上执法部门和军事力量在钓鱼岛海域呈对峙状态。在西沙、南沙海域,我国与相关国家岛礁主权和海域归属上的争议突出,在一定条件下可能诱发海上危机。在海洋资源问题上,我国未来经济社会发展将更加依赖海洋油气等资源,南海九段线内有可开采的丰富油气资源,但这个区域内我国没有一口油井,相关国家加大在南海油气开发的力度,与我国对南海油气资源的合法需求形成对冲。在渔业资源问题上,由于海上边界未定,加之与相关国家存在岛礁主权和海域争议,我国与一些海上邻国的海上渔业纠纷不时发生,有的曾引起国家间外交危机。在一些海洋资源的发现和开采问题上,也可能与追逐相关重要利益的国家发生摩擦。最后,美国等国的军舰飞机加强对我周边海域的抵近侦察探测,日本、韩国的防空识别区与我国防空识别区有所重叠,公开与隐蔽、合法与非法的海空斗争尖锐激烈。当前和今后一个时期,陆地边防地区相对稳定,争议总体可控,海防地区情况复杂,争议突显,发生突发事件并导致危机的可能性较大。

邻国状况对我边 海防产生直接影响。

我国边海防地区与周边国家相邻,其中一些邻国因内政外交或历史原因成为地区及世界安全的热点,在影响地区乃至世界安全局势时,首当其冲对我国边海防产生直接影响。

首先,东北陆地和海上边疆受朝鲜半岛问题影响较大。不论是半岛核问题、朝韩之间军事对峙还是朝鲜国内稳定问题,都直接对我国边境地区构成安全压力。朝鲜拥有核武器,因此在朝鲜半岛不能排除发生核战争的可能性。根据美韩作战计划,当发现朝鲜有使用核武器的迹象时,将对朝鲜核设施进行先发制人的打击。朝鲜核设施主要部署在靠近中朝边境浅近纵深山区,其核试验地点设在靠近中朝边境的地区。如果其核设施出现事故或受到军事打击,可能出现核泄漏、核失控,直接危及我国边境地区安全稳定,对我方民众边民产生严重负面心理影响。其次,朝鲜半岛仍处于军事对峙状态,朝韩双方虽然签订了停战协议,但没有建立和平机制。2010年发生的“天安舰事件”和“延坪岛事件”,以及半岛军事对立的态势,说明朝韩之间发生陆地和海上军事冲突的可能性依然存在。最后,近年来中朝边境地区非法越界或转道第三国、走私贩毒、越境抢劫的情况时有发生,给我国边境稳定造成压力。

西南陆地边疆稳定受缅甸国内局势影响较大。首先,缅甸政局和相关政策的变化是影响中缅边境地区稳定的重要因素。近年来,缅政府开始改善与西方国家的关系,意在摆脱西方对缅甸的全面制裁和对中国的依赖,改善国际环境,减轻国内压力,巩固执政地位。中缅关系的变化,影响着中缅边境地区安全形势。在

缅境内靠近中缅边境由双方投资建设的水电设施现已陷停建状态；我国企业投资的铜矿现也因缅甸国内政治原因陷于停产状态；油气管道建设虽已竣工，但因其国内稳定问题现仍难以向我国稳定地输送油气。缅方采取的边境政策，以缴械少数民族武装为基点，限制中国与缅北少数民族地区边贸往来，使边境地区出现经济萧条、毒品反弹、走私猖獗等问题。其次，缅政府与缅北少数民族武装的矛盾冲突构成对我国边境地区稳定的现实挑战。近年来，缅甸政府根据其2008年宪法，加大了对少数民族武装组织的挤压和打击力度，双方发生多起武装冲突，造成大量难民涌入我境、难民遣返、移民安置、有组织犯罪、传染病等问题，给地方政府和人民群众带来沉重负担和安全威胁，给我国边境地区稳定和国家安全带来了直接冲击。虽然以昂山素季为首的全民盟已经获得政治权力，但如果不能落实民族和解政策，也难以从根本上平衡少数民族利益。目前中缅边境地区尚有克钦独立军、果敢同盟军、掸东联合军和佤邦联合军等“民地武”组织，并被分散压缩在与我国接壤的缅北山区，在双方立场难以改变的情况下，存在发生冲突的可能性，对我边境稳定带来诸多现实挑战。另外，我国与14个国家陆地接壤，地缘形势十分复杂。在现实利益冲突、发展水平差异、历史积怨和社会性质不同等背景下，其他方向也存在不稳定的隐患。这些情况都将会对地区安全形势和我国边防安全与稳定产生影响，增加我边境防卫和管控的难度。

我国海疆稳定受相关国家的政策调整和域外大国干预的影响较大。从东海方向看，日本对钓鱼岛主权和东海资源的诉求日益强烈，立场日趋强硬。随着其国内右倾化趋势的发展，其实现修改宪法、加强军备、提高海外用兵能力企图的步伐加快，使该区域出现双方执法力量摩擦以致军事冲突的可能性。从南海方向看，南海周边国家继续强化对侵占岛礁和争议海域的管控，推动南海问题国际化。首先是强化舆论攻势，对我国在南海问题上面临的法理挑战不断升级，使南海局势长期处于不稳定状态。其次是继续扩建既占岛礁设施，加强对重点海域的管控。有的国家加紧在侵占岛礁新建扩建灯塔、浮标、水文气象站、机场、码头等驻泊及防御设施，派出舰机加强巡逻警戒，持续对重点海域实施严密监控，拦阻驱赶我国科学考察、海洋勘探和渔业作业船只，保持对南海既占区域的实际控制。最后是加快勘探开发步伐，掠夺南海油气资源。有的国家对北部湾、西沙以西、南沙西南等海域进行了多区域、大规模油气勘探考察；也有国家到礼乐滩附近海域实施地震考察活动，油气勘探区域向南海腹地推进；还有国家在南沙南部海域进行油气钻探，其范围已深入曾母暗沙以北120海里海域。从黄海方向看，因邻国与我在黄海分界问题上主张不一致、海上边界不清或其他原因产生摩擦的事件时有发生。不论在哪个海域、哪个国家与我国存在海洋领土主权和海洋权益争端，都有可能引起域外大国介入。总的看，我国海上面临的不稳定、不确定因素增加，海防斗争形势趋于复杂。随着国家战略利益的拓展，对国际贸易、能源资源和战略通道的依赖持续加大，海防安全的范围和领域不断扩展，面临的安全

威胁和战略压力日益增大。

我国边海防的性质、模式随时代发展和社会政治、经济、军事及边海防战略思想等因素的变化而改变。中国古代边防的特点是“夷夏之防”，即其形态以“内防”为主。这种边防形态视内陆和京畿中枢地区为防范重点，以巩固政权统治地位为国防重心，重内而轻边。对待边陲地区则以加强和巩固对边疆少数民族地区的统治与管理为基本着眼点，少有国家边界概念。当受到游牧民族和殖民主义、资本主义列强从四面八方的威胁后，中国统治者开始考虑把边防重点由治理边疆转变到在陆地国界和海防线上防备和抵御外来威胁上来。鸦片战争后，中国开始接受近代国家观念和领土主权概念，边防性质逐步实现向“中外之防”的转变。

新中国成立后，中国边防进入了重要的振兴时期，以国家为主体的边海防体系逐步建立。建国后至20世纪50年代末，国家建立了以应对军事冲突为主的边海防模式。之后成立了边防领导机构，组建了边防公安部队，制定了边海防政策和法规制度。冷战时期，边海防地区成为我国军事防御的前哨阵地，边海防力量以陆地边境和海岸军事防御为主要任务，并在中印和中苏等边界武装冲突中发挥了重要作用，逐步形成了军警民联防联管，以军事防卫为主的边海防模式。改革开放后，沿边沿海地区从军事防卫的前哨转变为对外开放的前沿，新情况、新问题不断出现，边海防的管控任务凸显。期间，国家对边海防体系进行了较大调整，形成由国务院、中央军委统一领导，军地分工负责的边海防领导管理体制，边海防功能由以军事防御为主向防卫和管控相结合转变，并将为对外开放、发展对外贸易、加快边疆地区经济社会发展创造条件作为边海防体系的新功能。随着我国与邻国边界条约的签订，双边政治、经济和安全关系明显改善，我国遭受外敌入侵的可能性大大减少，各种非传统安全问题对边海防安全稳定构成了新挑战。进入21世纪后，我国综合国力不断发展，政治、经济影响力和军事实力持续增强，国家利益向境外拓展速度加快，对边海防的战略功能提出了新要求。在新的历史时期，我国的边海防必须有效应对复杂多变的内外安全环境；实现集中统一领导，建设质量更高、效能更强、更加专业化的边海防力量；完善适应国家经济社会发展和战略利益拓展、有效维护国家领土主权、海洋权益和安全的政策法规体系；建立管控为主、防管结合、内外统筹、专业高效的边海防新模式。

二

边海防领导管理体制对边海防建设与发展起着决定性作用。我国边防的领导管理体制随着国内外形势的发展而变化：在新中国成立初期，边防工作由公安和军队系统分工负责。与友好国家边界以公安系统为主，在受军事威胁较大的地区则以军队为主。抗美援朝战争时期，边防工作由公安部队和解放军边海防部

队统一编成的解放军公安部队负责，并由中央军委统一领导。20世纪50年代末至60年代中期，边防工作由公安、武警和军队分任务负责。公安系统负责一般性边防管理，武装警察负责受军事威胁较小地区的边防工作，解放军边防部队负责军事斗争任务较重地区的边防工作。20世纪60年代末至70年代初期，由于边防军事斗争形势严峻，边防工作转由军队统一领导，全国边防工作统一由解放军负责。20世纪70年代初期至今，边防工作由公安系统与军队系统分工负责。边境地区治安管理由公安系统负责，边防一线巡逻和武装警卫由解放军边防部队负责。20世纪80年代初期，因视朝鲜和缅甸为“友好”国家，中朝边境和中缅边境云南管段的边防工作曾由公安系统负责，其他地区的巡逻和警卫由解放军边防部队负责。至20世纪90年代初期，国家边防委员会成立后，又将陆地边防一线防卫管控工作统一交由解放军边防部队负责，其他边防工作交由公安部及其他政府职能部门负责。进入21世纪以来，随着海洋国土和海洋权益争端突显，海防形势日趋严峻，整合海上维权执法力量被提上重要议事日程。2013年，根据国务院机构改革和职能转变方案，我国政府重新组建了国家海洋局，将海监、边防海警、渔政、海上缉私警察等执法力量统一整合为中国海警力量，隶属国土资源部，以中国海警局名义开展海上维权执法工作，并接受公安部业务指导。设立了高层次的议事协调机构——国家海洋委员会，其具体工作由国家海洋局承担。总的看，我国边海防领导管理体制随着形势任务的发展，在国务院、中央军委双重领导、军委统一领导和国务院、中央军委分别领导中不断变化，边海防防卫和管理的任务区分也随着领导管理体制的变化而变化。在边境地区军事斗争形势比较严峻的阶段和地区，边防工作多由军队系统负责；在相对稳定阶段和与友好国家相邻的边境地区，则多由公安系统负责。边防工作分散领导的时间较长，集中统一领导的时间较短。

我国边海防领导管理体制在国务院、中央军委的不同领导关系中变化，相应任务区分也随之变化。

我国边海防力量体系，通常可分为防卫力量和管理力量两大部分。从防卫力量看，陆地边防防卫力量的主体是解放军边防部队，主要担负边境地区一线的军事防卫任务，通过对边界的巡逻警戒，维护边界线清晰和界桩完好，应对边境突发事件等方式完成捍卫国家领土完整的防卫任务，没有执法权。海防的防卫力量由海军、陆军海防部队组成。海军的海防任务，主要是与政府有关部门协调配合，担负领海至专属经济区范围内的海上防卫任务。陆军海防部队的海防任务，目前仍然定位于大规模登陆作战背景下抗敌的海岸（岛）守备。从管理力量看，陆地边防管理力量的主体是公安边防部队。公安边防部队主要担负边境口岸的出入境检查、边境地区治安管理和打击跨国犯罪、维护边境地区秩序的任务，拥有执法权。海防管理力量主要包括隶属公安部的边防海警部队，隶属国家海洋局的海监力量，隶属农业部的渔政力量和海关缉私警察。这些海防管理力量都具有相应的执法权。为适应国家海上安全环境和海上维权需要，国务院于2013年实施

了机构改革,将海监、边防海警、海关缉私警察、渔政力量进行整合,在国家海洋局基础上成立了中华人民共和国海警局,在统一海上执法力量方面迈出了重要的步伐。

20世纪50年代初期,国家开始制定边防检查、边境制度、边境治安管理等方面的法律法规,并与邻国逐步签订边界条约,确定了边界有关制度。这些法制措施,对边境防卫和管理起到了重要作用。在“文化大革命”(简称“文革”)法制建设停顿期、“文革”结束后的恢复期,边海防法制建设分别处于空白和缓慢改善状态。改革开放之后,国家边海防法制建设才有了较大发展,初步形成了我国特有的边海防法规体系。迄今为止,涉及我国边海防防卫与管理的法律法规,主要体现在以下几个方面:一是中华人民共和国国防法;二是中外人员的出入境管理;三是反走私、反毒品、反偷渡等犯罪;四是边境和沿岸地带治安管理;五是与邻国共管边界的相关条约;六是边防力量内部执勤行动规章制度;七是专业和行业法律法规等。另外在国家缺乏统一、综合的国界法的背景下,地方政府在边防管控中的角色突出,地方性法律法规大量制定,在边海防防卫与管理中发挥了特殊作用。因此,我国边海防法律法规体系主要还是内向型,以管理内部秩序为主,且行业性、地方性较强。

新中国成立以来,国家以强边固防为基本国策和治边方略,在战略上对边海防建设提供了思想和理论指导。改革开放后,随着边海防实践需要的不断增加,军队和公安部门陆续在一些军队院校和警察院校组建了边防系或边防教研室,地方科研部门也设立了相关边海史地科研机构,开展了一些边海防教学和科学研究,陆续出版了一些研究边防史地和边防基本理论的著作,在边境管理、边境检查等专业领域研究中也有所深入。2001年,在《中国大百科全书》中,“边防学”被界定为“国防建设学”下属的二级学科,推动了军事学术界确立边防学学科的进程。2011年中央军委批准成立解放军边防学院,为培训陆军边防部队初级指挥员提供了平台,在边防正规化、科学化培训体系建设方面迈出了新步伐。

三

改革开放大大提高了我国的综合国力,我国与周边邻国和世界其他地区政治、经济和安全交往与合作日益密切。同时,国家利益不断向境外拓展,与来自外部和内部的压力、威胁和挑战形成对冲之势,所形成的矛盾多在我国边境地区和管辖海域密集交汇,使其成为应对综合安全威胁,维护国家安全和利益,与外部势力交锋、博弈与合作,检验国家意志和战略能力的关键区域,战略地位大大提升。党的十八届三中全会做出决定调整理顺边海防领导体制,习近平主席提出了“治国先治边”等强边固防重要战略思想。未来我国边海防的建设与发展,将在相当长的一个历史时期内担负起保证国家陆地和海上边疆安全与繁荣

稳定的历史责任。与以往相比,边海防建设与发展面临的情况更为复杂,斗争更为尖锐,专业化要求更高,需要从国家战略和治理的高度,从国家安全的角度出发,结合国情军情,与国家安全战略、国家军事战略相协调,实事求是地加以统筹谋划。

我国边海防的职能任务在不同历史阶段曾体现出不同的特征。新中国成立后,我国长期处于外部军事压力之下,出境参加了抗美援朝战争,与邻国发生了数次边界冲突,国家首都及核心地带受到安全威胁,国家安全的重心聚焦于此。长期以来边海防地区和相关建设并非战略重点,职能任务以抵御外敌入侵的军事防卫为主,在管理控制机制中处于从属地位。随着冷战结束,两极格局解体和经济全球化,社会信息化、网络化不断发展,国家安全重心逐步向为经济社会长期稳定发展提供有利安全环境聚焦;加之战略利益的不断拓展,相应地与邻国之间矛盾增加,使边疆和海疆的战略地位不断上升。综合安全威胁的现实性,使边海防在维护国家主权和权益、为战略利益拓展创造条件,维护边境和管辖海域稳定,预防和控制危机等方面发挥更加特殊和重要的作用。边海防的职能定位逐步由以抵御外敌侵略的军事防卫为主向防卫与管控并存,管控成分不断增大的趋势发展。具体而言:

边海防的职能定位逐步由以抵御外敌侵略的军事防卫为主向防卫与管控并存,管控成分不断增大的趋势发展。

1. 维护国家边界安全与合法权益。维护国家陆地和海域边界安全,是捍卫国家领土主权和海洋权益的重要体现,也是边海防建设的基本需求牵引和主要职能任务。基于国家利益需要,根据法律法规,国家在边海防建设和各项边海防工作中,应采取各种措施,严守国界及边境地区,应对和处置各种改变国界走向、破坏国界设施、违反国家边海防相关法规的情况出现。同时应结合边境地区和管辖海域的特点,综合运用各种手段,协同或配合其他武装力量,维护国家安全利益,预防和应对包括边境和相关海域武装冲突在内的各种危机。根据国际法和国家相关法律,在陆地边境地区和管辖海域维护国家合法权益。

2. 维护边境地区和管辖海域的秩序。根据国家有关法律和与邻国达成的边界协议,在国家明确的陆地边境地区和沿岸、领海、毗连区、专属经济区等管辖海域,通过相应管控手段,有效应对来自国内外的违法行为和不稳定因素,将边海防行政执法和社会自我管理有机结合,保证边境地区和管辖海域的秩序处于正常状态。适应国家面临的安全形势,根据国家战略需求,充分发挥边海防防卫、管控功能和自身优势,为保持边疆和沿海地区经济社会持续稳定发展创造条件。

3. 促进边海防地区内外安全环境的改善。积极贯彻睦邻友好政策,从维护周边地区和平稳定的国家利益出发,发挥边海防工作的特殊作用和功能,在坚持依法管边控边的基础上,巩固和加强与邻国的友好关系,履行安全合作中的责任和义务,共同维护边境地区相邻海域的和平与稳定,为增进我国与邻国的政治

互信、经贸交流和安全合作创造有利条件。依据我国法律和与邻国签订的边界条约、协议，妥善处理边境涉外事件和海上纠纷，预防危机，有效应对突发事件，防止危机升级。与边海防地区各级党政领导机构、相关职能部门和社会各界建立良好的协同互动关系，发扬军警民联防联管的优良传统，动员地方政府、人民群众和社会力量支持边海防建设。协同有关部门，在边境地区和管辖海域开展反渗透、反分裂斗争，促进边疆和沿海地区社会安全环境的改善。同时通过发挥赋予边海防工作的外交职能，与相关邻国加强合作，为国家采取政治外交措施提供有力支持。

4. 配合国家武装力量在边境地区和管辖海域遂行作战任务。在新的安全环境下，适应高技术条件下局部战争特点、世界边海防建设趋势和我国国防和军队建设情况，为有效应对边海防所面临的多种安全威胁，运用好国防和行政资源，国家边海防的军事防卫和执法管控任务应适当分离。平时应以高效精干的边海防执法力量为主体，处理好常态化边海防问题，有效维护边境地区和管辖海域的稳定；战时则应以强大有力的国家武装力量为主体完成军事防卫任务。因此，边海防的重要职能任务之一，就是做好有效应对边境武装挑衅和各种突发事件的准备，在可能发生的军事冲突中接受武装部队指挥，完成被赋予的作战任务。

我国未来边海防建设应该统筹考虑。

我国未来边海防的建设与发展，应以边海防面临的威胁和工作需求为牵引，以党和国家加强边海防建设、建立海洋强国方针政策为依据，与国家经济发展和财政状况相适应，与国家军队相关规划和体制机制改革相协调。

1. 边海防领导管理体制更加合理完善。把握边海防建设的特点规律和发展趋势，从加强集中统一领导，提高防卫和管控效能出发，以军民融合思想为指导，将边海防领导管理体制逐步转变成为集中统一，高效集约，专业性强，能够确保我国边海防安全与稳定的边海防体制。通过对边海防领导管理体制的调整，使边海防事权更加集中于国家层次。转变由多个职能部门分别遂行边海防职能任务的现状，实现由统一的职能部门履行国家赋予的边海防领导管理职责，提高边海防工作的行政效率。落实国家依法治国方略和建成法治型政府的总要求，着眼边海防面临日益复杂的安全环境，我国的边海防建设必须强调依法治边，科学履行边海防职责，提高专业能力，适应管控为主、防管结合的新要求。

2. 边海防力量体系更加精干管用。当前和今后一个时期，国家的生存和发展对边海防地区和工作倚重日益加大，边海防力量体系建设必须得到加强。应按照减少数量、提高质量的总要求，适应边海防领导管理体制机制调整需要，通过升级、改造、调整、新建和任务调整等方式，整合现有边海防力量，提高质量效能。加强边海防装备建设。以提高信息化能力建设为龙头，提高边海防情报获取、信息感知、指挥控制、平战转换、快速反应和有效处置情况的能力，提高边

海防防卫和管控效能。根据需求合理调整边海防力量布局,形成相对有利的边海防力量态势。根据不同战略方向的需要和邻国边海防力量部署情况,按照对等和略有优势的原则,调整增强我国边海防力量,增强主要战略方向和重要边海防地区的力量,增强对关键地区的控制,提高危机预防和处置能力。

3. 边海防法制体系更加有效健全。随着国家经济社会不断发展和依法治国基本方略的全面落实,边海防的法制建设必须与时俱进,以适应客观形势的发展需要和边海防建设与发展的迫切需求。应突出重点,强化国家事权,完成国家边海防法律体系的主体建设。完成边海防综合性法律法规的立法工作,明确边海防的职能任务,为边海防法律体系的全面建设提供参照、引领,对一些已经过时的法律法规应予以修订。为满足现实需求,加紧建立和完善一系列边海防工作的国家级法律和配套法规。适应国家法治发展现状,结合不同战略方向和沿边省市的实际,建立和完善对国家法律法规起辅助作用的地方边海防行政法规体系。根据周边安全环境和边海防地区安全 and 稳定的需求,与相应邻国加强边海防法律方面的交流与互动,增信释疑,与邻国签订必要的边海防合作条约。加大执法力度,根据边海防的职能任务依法合理赋权,支持边海防力量的有效执法,改善执法环境,提高边海防管控效率。另外,还要增强边海防法律法规的适用性和稳定性,保证国家边海防法律法规的贯彻执行。

4. 边海防设施建设质量得到明显提升。边海防设施是提高防卫和管控能力的基础条件,其建设必须立足当前,着眼未来,加大投入,稳步推进。在原有防卫管控设施的基础上,加强边海防侦察监控和预警防护设施的建设,提高对边境地区和管辖海域威胁和不稳定因素的预先感知能力。推进边海防地区交通、通信、网络等基础设施建设。加大军民融合力度,在重点边海防地区形成快速、立体交通网络,在其他地区提高现有交通布网密度,在全国边海防所有地区,特别是事关国家重要利益的边境地区和海域,消除通信死角,提高通信的可靠性。适应国家之间关系的发展变化,根据战略规划和平战结合的要求,大力提升边海防的管控能力和质量。

5. 边海防人才队伍和理论建设水准不断提高。满足边海防实践需要和适应人才专业化趋势,加强边海防人才队伍建设,提高培养质量。探索边海防人才专业化、长期化任职路子,解决边海防人才队伍不稳定的现实问题,培养造就一支综合素质强、业务水平高、工作经验足的边海防骨干力量。形成边海防人才院校培训体系,完善边海防领导干部培训机制,建设适应新形势下边海防需要的人才队伍。加强边海防理论研究,推动边海防学科专业设置,由相关院校和科研单位组成边海防科研网络和协作机制,加强边海防智库建设,形成边海防理论研究和决策咨询的群体和环境。

边海防突发事件处置能力得到不断加强。在多种安全威胁和危机管理战略意义不断加大的前提下,有效应对各种突发事件已经成为我国边海防的重点任务。

提高应对由邻国动荡引起的突发事件的能力，防止此类事件波及我国，有效遏制危机，防止影响我国边界和边疆地区的稳定。提高应对我国边疆由人为和自然界引起的突发事件的能力，减少对我国边境地区和邻国造成的不良影响。依法建立国家、主要职能部门和沿边海地区政府三者相结合的应对突发事件的联动机制，正确应对由境外和境内原因引起的突发事件。