

非战争军事行动与国际安全合作

肖天亮

内容提要：2011年世界主要国家军队遂行的非战争军事行动包括利比亚撤侨、国际联合军演、国际维和行动、国际救援行动和亚丁湾护航。非战争军事行动的战略价值包括营造国际和平环境、遏制国际冲突与战争、强化国际安全合作以及提高军事合作能力。

关键词：非战争军事行动 利比亚撤侨 国际救援 亚丁湾护航

随着国际形势的发展变化和世界经济社会的深刻变革，以应对非传统安全威胁为主要任务的非战争军事行动（Military Operations Other Than War）日益增多，并成为军事力量运用的重要方式。作为国际军事斗争的重要内容和促进国际安全合作的有效手段，非战争军事行动已渗透到国际安全合作的多个领域，对国际安全产生了直接、重大而深远的影响。2011年，随着世界进入大调整大变革的关键时期，以非战争军事行动为表现形式的国际安全合作进一步增多，作用更为突出，呈现出新的发展趋势。

一、2011年的非战争军事行动与国际安全合作

非战争军事行动，是指国家（政治集团）为了达成一定的政治目的，使用军事力量，以非暴力或有限暴力手段，所遂行的非战争方式的军事行动。¹ 非战争军事行动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

肖天亮 国防大学战略教研部主任，少将，军事学博士，教授，博士研究生导师。

¹ 肖天亮：《军事力量的非战争运用》，国防大学出版社，2009年版，第12页。

才被提到战略层面加以认识和考察的。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。¹随后,包括中国在内的世界各主要国家的军队对非战争军事行动也给予了高度关注,并在维护国家安全和国际安全合作中不断加强军事力量的非战争运用。进入21世纪后,随着国际形势的发展变化和非传统安全威胁的进一步突显,非战争军事行动更加引起各国的普遍重视,其运用范围不断拓展,样式逐步增多,作用进一步增强,已成为维护国家利益、实现国家政治和外交目标的常态化军事活动。

2011年,世界各主要国家军队遂行了大量的非战争军事行动,归纳起来有以下几个方面:

一是利比亚撤离行动规模空前。随着利比亚冲突的升级,有关国家展开了一场大规模的海外撤离行动,其中多个国家的军队参与了这场波澜壮阔的撤离。英军动用了“坎伯兰”号护卫舰、两架C-130“大力神”运输机,搭载英国最精锐的特种部队“特别舟艇中队”,潜入利比亚沙漠,营救那些无法抵达港口和机场的英国侨民。²德军动用了“莱因兰·普法尔茨”号护卫舰、“柏林”号补给舰和C-130运输机。加拿大军队动用了C-17军用运输机。俄军动用了伊尔-76运输机参加撤侨行动。³中国军队第一次参与了海外撤离。正在亚丁湾海域参加护航行动的中国海军“徐州”号导弹护卫舰,紧急驶向地中海,为撤离船只护航。中国空军4架运输机飞越5国领空,单程航行9500多公里,将5000人接回国内。⁴

二是国际联合军演明显增多。国际联合军事演习既不是战争行动,也不是简单的联合训练,可将其视为一种非战争军事行动的样式。2011年,各种规模和样式的国际联合军演接连不断,最有代表性的是美军与相关国家的联合军事演习。2月,美国主导的代号为“金色眼镜蛇”的东南亚地区最大规模联合军事演习在泰国举行。3月至4月,韩美举行了“关键决心”及“秃鹫”联合军演。4月,美国与菲律宾举行了为期十天的“肩并肩”双边联合军演。6月,美菲进行了“海上联合战备训练演习”。8月,美国与韩国举行了“乙支自由卫士”联合军演。10月,美国、日本和韩国举行了防扩散联合演习。

进入21世纪后,随着国际形势的发展变化和非传统安全威胁的进一步突显,非战争军事行动更加引起各国的普遍重视,其运用范围不断拓展,样式逐步增多,作用进一步增强,已成为维护国家利益、实现国家政治和外交目标的常态化军事活动。

1 US Department of the Army, FM100-5 Operations, June, 1993.

2 《扣人心弦:英特种部队乘C130夜潜利比亚撤侨》,《环球时报》,2011年2月28日,第8版。

3 资料来源: <http://www.huanqiu.com>, 2011年6月8日。

4 资料来源:《人民论坛》,2011年第10期,第43页。

2011年,中国与巴基斯坦陆军和空军进行了联合训练,与印度尼西亚举行了首次陆军特种部队联训,与白俄罗斯举行了“神鹰—2011”空降兵联训,与委内瑞拉举行了“合作—2011”空降兵城市反恐联训,与澳大利亚举行了“合作精神—2011”人道主义救援减灾联合演练等。中国海军第8批护航编队参加了由美国、法国、澳大利亚、巴基斯坦等多国联合举行的海上“和平—2011”联合军演。

三是国际维和行动持续进行。2011年,联合国维和行动在南苏丹、黎巴嫩、西撒哈拉、刚果民主共和国、达尔富尔、叙利亚戈兰高地、塞浦路斯、阿卜耶伊、科特迪瓦、科索沃、利比里亚、东帝汶等15个任务区进行,来自澳大利亚、巴西、加拿大、丹麦、埃及、德国、希腊、印度、约旦、马来西亚、新西兰、尼日利亚、挪威、菲律宾、波兰、韩国、罗马尼亚、俄罗斯、瑞典、瑞士、英国和

中国等国家的军事人员共计82729人参加了维和行动。¹ 中国继续承担联合国在苏丹、利比里亚、刚果(金)等非洲国家实施的维和行动,相继派出第4批与第5批维和部队赴苏丹达尔富尔执行维和任务,第7批与第8批维和部队赴苏丹瓦乌执行维和任务,第11批与第12批维和部队赴利比里亚执行维和任务,第12批与第13批维和部队赴刚果(金)执

行维和任务。

四是国际救援行动日益广泛。2011年是世界地震多发、灾害严重的一年,其中破坏最大的是日本大地震。地震发生后,美军赴日本实施代号为“友谊行动”

的人道主义救援行动。美军共出动包括核动力航母、巡洋舰在内的14艘各类舰船,C—130运输机、CH—46运输直升机、无人机等100多架各型飞机,美国空军、海军、陆战队、陆军等现役部队以及国民警卫队和后备部队共计1.8万人参与救灾。美军这一行动是其近年来少有的一次对盟国进行的大规模联合救灾行动,既是人道主义救援行为,也是美国显示力量、强化联盟的重要举措。除美军之外,其他多个国家的军队也参与了日本地震救援。

2011年,中国军队积极参加人道主义救援。2月,中国对地震后的新西兰克里斯特彻奇地震灾区实施救援,²后又派出由50名医务人员组成的医疗队,赶赴遭受洪灾的巴基斯坦;9月,中国空军向再次遭到洪水肆虐的国家空投了7000顶帐篷;10月,中国海军医院船访问古巴等国,提供人道主

中国继续承担联合国在苏丹、利比里亚、刚果(金)等非洲国家实施的维和行动。

美军这一行动是其近年来少有的一次对盟国进行的大规模联合救灾行动,既是人道主义救援行为,也是美国显示力量、强化联盟的重要举措。

1 资料来源:联合国维持和平行动网页, <http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/>。

2 《中国国际救援队抵达克里斯特彻奇地震灾区》,2011年2月25日, http://www.csi.ac.cn/manage/html/4028861611c5c2ba0111c5c558b00001/_content/11_02/25/1298612212499.html。

义救援。¹ 11月,向泰国发生洪灾的地区派去救援船。

五是亚丁湾护航成效显著。2011年,多国海军继续在亚丁湾海域实施护航行动。中国海军第8批、第9批、第10批护航编队相继赴亚丁湾、索马里海域实施护航,仅第8批护航编队就圆满完成了44批488艘中外船舶的护航任务。截至2011年12月24日,中国海军赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务整整三周年。三年来,中国海军累计派出10批护航编队25艘次战舰、22架次舰载直升机,成功护送中外船舶403批4383艘,接护、解救船舶51艘,救助外国船舶4艘,创造了被护船舶、编队自身百分之百安全的成绩。² 同时,中国海军与各国海军加强交流与合作,有效保护了航经亚丁湾、索马里海域的中外船舶航行安全,为维护世界和平与地区稳定作出了积极贡献。

中国海军累计派出10批护航编队25艘次战舰、22架次舰载直升机,成功护送中外船舶403批4383艘,接护、解救船舶51艘,救助外国船舶4艘,创造了被护船舶、编队自身百分之百安全的成绩。

二、非战争军事行动具有共性意义的主要样式

关于非战争军事行动的样式,不同的国家、不同的军队、不同的时期,关注的重点也有所不同。随着形势的发展,有些样式可能被淘汰,新的样式可能会不断产生。从目前的总体情况看,带有共性的在国际安全合作中运用较多的非战争军事行动样式主要有以下几个方面:

(一) 国际维和行动

国际维和行动是指根据联合国安理会决议、地区组织决议或国家间的协议,向争端或冲突地区派遣军事观察员和维和部队,通过监督落实停火协议和控制冲突与战乱,为最终通过政治途径解决争端或冲突创造条件。从未来发展看,虽然国际形势将保持总体稳定,但局部地区冲突和战乱难以平息,对国际安全和地区稳定构成威胁,在联合国框架内的国际维和任务呈增多的趋势。迄今为止,各国军队所担负的国际维和行动主要包括:停战监督、恢复冲突地区秩序,以及战乱地区的排雷、筑路、医疗等。中国作为联合国常任理事国,随着国家实力的提升,将更加积极地参与联合国维和行动,在国际事务中承担更多的责任和义务。

(二) 抢险救灾行动

抢险救灾行动是指当发生重大自然灾害、严重事故灾难和大范围公共卫生事

1 《美称中国海军医疗船访问古巴是软实力外交》,2011年10月22日,<http://mil.news.sina.com.cn/2011-10-22/1714670424.html>。

2 《建功深蓝的壮丽凯歌:写在中国海军赴亚丁湾、索马里海域护航三周年之际》,2011年12月26日,<http://military.people.com.cn/GB/1076/52965/16708287.html>。

件时,运用军事力量实施的紧急救援行动。军队战备程度高,反应迅速,组织严密,专业能力强,是抢险救灾的突击力量。在抢险救灾中可能担负的具体任务:一是解救、转移或疏散受困人员。二是保护重要目标的安全。三是抢救、运送重要物资。四是参加道路(桥梁、隧道)抢修、海上搜救、核化生救援、疫情控制、医疗救护等专业抢险。五是排除或者控制其他危重险情、灾情。

军队担负重大自然灾害的抢险救灾任务是世界各国军队的普遍做法。

军队担负重大自然灾害的抢险救灾任务是世界各国军队的普遍做法。1986年苏军参加了切尔诺贝利核事故抢险救援,2005年美军参加了“卡特里娜”飓风救灾。2011年3月,日本地震发生后,日本自卫队迅速投入兵力参与救灾,累计派出300架次飞机、20艘驱逐舰和其他船只参与救灾,总兵力达10万人,兵力投入数量创下了日本自卫队的历史记录。¹

新中国成立以来,解放军参加了各类抢险救灾,包括1976年唐山大地震抗震救灾、1987年大兴安岭特大森林火灾扑火救灾、1998年特大洪灾抗洪救灾、2008年抗击南方雨雪冰冻灾害、2008年汶川特大地震抗震救灾、2010年玉树地震抗震救灾以及2010年甘肃舟曲特大泥石流灾害救灾。这些大规模的抢险救灾行动,保护了人民群众生命财产,增强了人民群众战胜灾害的信心,密切了军民、军政关系,同时也锻炼和考验了部队。

(三) 国际救援行动

国际救援行动是指当他国发生自然灾害、事故灾难和公共卫生事件及战乱时,根据联合国等国际组织的有关协议或当事国的请求,派出军事力量,对有关国家实施的人道主义救助行动。国际救援行动主要包括人员搜救、工程救援、医疗救助、食品和物资紧急支援以及其他形式的特殊救助等。国际救援行动政策性强,涉及面广,敏感度高,距离远,时间紧,要求人员素质高,专业能力强,需要科学调度,联合行动,快速反应,以提高救援效果。近年来,美军赴海外执行救灾任务频繁,2004年印尼海啸、2005年南亚地震、2006年菲律宾泥石流灾害、2008年缅甸“纳尔吉斯”热带风暴、2010年海地地震、2011年日本地震,美军均派出大批救援力量,对受灾国实施救援行动。

2002年以来,中国人民解放军先后对印度尼西亚、斯里兰卡、泰国、伊朗、马尔代夫、肯尼亚、索马里、美国、巴基斯坦等多个受灾国实施了紧急救灾援助。²中国军人奋战在抢险救灾第一线,筹集、调配和发送了大量救助物资,赢得了国际社会的广泛赞誉。2011年3月,日本大地震后,根据日本地震海啸灾区需求和日本政府请求,中国政府派出了由15名经验丰富的队员组成的中国国际

1 《日本出动10万自卫队全力救灾》, <http://china.kyodonews.jp/>。

2 《军事外交形成全方位宽领域多层次格局》,《解放军报》,2007年10月9日。

救援队,赴日本实施人道主义救援。

(四) 保交护航行动

保交护航行动是指使用军事力量,对海上航线、战略通道和重要船只实施保护,使其免遭敌对国家、恐怖主义、有组织武装犯罪分子袭击,确保海上航运畅通和船只安全。在一些重要航线和海上通道上,恐怖主义和海盗袭击活动频繁发生,对国际航运安全构成了严重威胁。保交护航行动主要包括海上巡逻、针对特定威胁对象采取的护航行动、显示对重要海峡的影响和控制能力行动等样式。从未来发展看,要有效应对国际恐怖主义和海盗等威胁,在情报、指挥和保障等方面,都必须加强国际间的联合行动。近年来,亚丁湾海盗活动频繁,被国际海事局列为世界上最危险的海域之一。为对付海盗,2008年6月,联合国安理会通过决议,授权外国军队在索马里过渡政府同意的情况下,进入索马里领海打击海盗及海上武装抢劫。2011年,美国、俄罗斯、欧洲联盟、印度等国继续派军舰在索马里周边海域护航。

随着经济的快速发展,中国对外贸易迅速增长,海上运输量急剧上升,海上战略通道与海上运输安全问题日益突出,保交护航已成为中国海军在新形势下的重要任务。

(五) 海外撤离行动

海外撤离行动是指当该国发生较大规模武装冲突或战争、严重内乱或重大自然灾害时,动用军事力量或采取一定的军事手段,将受到严重威胁的驻外使领馆、访问旅游探亲国民等,撤离或转移到国内或其他安全地区。海外撤离行动是在他国领土上实施的有限军事行动,需要当事国的配合,必须通过外交途径与当事国充分协商,精心筹划,严密组织。2011年2月利比亚出现动乱之后,多个国家的军队参与了大规模的撤离行动。

(六) 国际联合军事演习

国际联合军事演习是按照双边、多边军事合作协议,以演习的形式开展的军事合作行动,是在和平时期训练部队、提升部队战斗力的重要形式,是加强与国、军与军之间交流,增强军事互信的重要内容,具有较强的政治性、战略性。¹西方发达国家联合军事演习非常频繁,呈现出常态化的趋势。如美军2011

从未来发展看,要有效应对国际恐怖主义和海盗等威胁,在情报、指挥和保障等方面,都必须加强国际间的联合行动。

随着经济的快速发展,中国对外贸易迅速增长,海上运输量急剧上升,海上战略通道与海上运输安全问题日益突出,保交护航已成为中国海军在新形势下的重要任务。

1 肖天亮:《军事力量的非战争运用》,国防大学出版社,2009年版,第52页。

中国军队与外军的联合演习和联合训练, 坚持不结盟、不对抗、不针对第三方的方针和战略互惠、平等参与、对等实施的原则。

年在亚太地区举行的美韩“关键决心”、“秃鹫”、“乙支自由卫士”等联合演习, 美菲“肩并肩”联合军事演习, 美泰“金色眼镜蛇”联合军事演习, 美澳南海联合军事演习等。这些联合军事演习规模大, 参加国家较多, 对地区形势往往具有重要影响。

中国军队与外军的联合演习和联合训练, 坚持不结盟、不对抗、不针对第三方的方针和战略互惠、平等参与、对等实施的原则。截至2010年12月, 已与外军举行了44次联演联训, 对促进互信合作、借鉴有益经验和加强军队现代化建设具有重要作用。

(七) 反恐怖行动

反恐怖行动是指运用军事力量, 依法防范和打击恐怖活动, 歼灭恐怖分子的一系列行动的统称。主要包括监查、威慑、防卫、打击、处置、营救、救援等。这些行动样式按照军事行动性质大体可分为两类: 一是预防性行动, 主要是指在恐怖活动发生前所采取的应对措施。包括为粉碎恐怖活动阴谋所采取的各种防范、防护措施, 如: 对恐怖组织的情报搜集、制定和完善反恐行动计划、强化重要目标的警戒防护、制定恐怖袭击发生后的救援方案、进行有针对性的反恐演习和训练等。二是军事打击行动, 主要是指对恐怖分子实施的各种规模、各种形式的打击行动, 包括追击围剿恐怖分子、打击恐怖分子营地、夺占被恐怖分子控制的重要目标、解救人质等。

三、非战争军事行动在促进国际安全合作中的战略价值

人类历史表明, 军事力量自产生之日起, 就有双重功能, 即战争运用和非战争运用。在人类社会演进漫长的历史进程中, 军事力量的战争功能极为突出, 而非战争军事行动的运用则比较薄弱。随着时代的发展和社会的进步, 军事力量运用的战争功能虽然仍是主要的, 但受到的制约日益增大, 而非战争军事行动则逐步得到强化, 地位作用越来越突出。在政治多极化、经济全球化、社会信息化、军事高技术化的时代, 非战争军事行动既是国际社会关注的热点, 也是国际军事交往的重要内容, 对于维护社会稳定、促进国际安全合作具有日益重要的战略价值。

(一) 营造国际和平环境

在和平与发展的时代, 国际社会和主要国家都以经济建设为中心, 都希望保持和平稳定的国际环境, 一些强度较低、灵活性大、风险较小的非战争军事行动往往成为维护稳定与安全的首选手段。

从总体上看,营造国际和平环境的途径有三种:第一种是政治、经济、外交等非战争手段,通过加强交流与合作赢得和平,这是和平与发展时代营造和平环境的基本途径。第二种是战争手段。战争手段既能破坏和平环境,也能营造和平环境,暂时的破坏是为了长久的营造。在和平与发展的时代,战争手段受到抑制,是在特定情况下万不得已的最后选择。第三种是非战争军事手段。在安全威胁和矛盾冲突还没有激化到非用战争手段不可时,就需要大量而灵活地使用各种非战争军事手段去营造和平,同样是使用军事力量,但使用的方式不同,这是一种更为适用、在一定条件下更为有效的手段。美国原参谋长联席会议主席沙利卡什维利在联合出版物JP3—07《非战争军事行动》颁布时指出:“参与非战争军事行动对于改变国际安全环境是至关重要的。”¹如国际维和行动、国际联合军演、国际救援等非战争军事行动,都是营造和平环境的理想工具。

在安全威胁和矛盾冲突还没有激化到非用战争手段不可时,就需要大量而灵活地使用各种非战争军事手段去营造和平,同样是使用军事力量,但使用的方式不同,这是一种更为适用、在一定条件下更为有效的手段。

(二) 遏制国际冲突与战争

战争是在国家间矛盾和冲突激化,用政治、外交手段无法解决时,所采取的强力手段,试图一劳永逸地解决问题。而遏制战争是采取各种可能的手段,化解矛盾,缓和局势,力避战争的发生。非战争军事行动在遏制战争上能够发挥独特作用。一是能够增加信任,减少矛盾。国际救援行动、国际联合军演等,不仅能够履行国家的军事外交使命,而且可以密切国家间的政治军事关系,增加相互信任,从而达到避免战争、减少战争、推迟战争的目的。二是能够化解危机,消弭战端。战争往往是由危机发展而来的,运用非战争军事行动,能够避免危机发生,危机发生后能够改变危机发展方向,降低发生战争的可能性。三是能够直接制止战争。如国际维和行动对敌对双方进行调解和监控,能够避免或减少发生冲突的可能性。

非战争军事行动在遏制战争上能够发挥独特作用。

(三) 强化国际安全合作

在经济全球化时代,各国经济联系日益紧密,同时也面临着越来越多的共同安全问题,国家的相互依存加深,加强合作成为维护安全和发展的重要途径。一般来说,国家之间的合作主要有政治合作、经济合作和军事合作。军事合作政治敏感性强,战略价值大,能够促进和强化政治、经济合作,受到世界各国的普遍关注。许多带有实质意义的军事合作,都是非战争军事行动,如国际维和、国际

¹ US Joint Chiefs of Staff, JPS-07 Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, 16 June, 1995.

救援、国际联合军演、海上护航等,对于树立国际形象,加强与有关国家的友好关系具有独特作用。因此,从一定意义上讲,非战争军事行动也是国家外交的一种手段,是加强国际合作的重要工具。

在新的历史条件下,很多安全问题是世界各国共同面临的问题,例如,恐怖主义威胁、自然灾害等。这些安全问题,具有跨国、跨地区的特性,仅依靠一国的力量无法解决,而必须多国联手,以集体的力量共同维护安全。非战争军事行动,是和平与发展时代世界各国都能够接受的新手段,是各国在军事上加强合作的纽带,在维护地区稳定与世界和平中具有不可替代的独特作用。

(四) 提高军事合作能力

许多具有国际性的非战争军事行动本身就要求多国军队进行有效的合作,如亚丁湾护航行动,联合国维和行动,国际救援行动,国际联合军事演习,都需要参与行动的各国军队密切合作。同时,在遂行非战争军事行动中,军队的能力得到提高,有助于增强军事合作能力。很显然,军队遂行非战争军事行动,能够获得双重效果:一是履行了使命任务,维护了国家安全与世界和平,实现了政治目的;二是在遂行非战争军事行动任务的过程中,参与的官兵开阔了视野,检验了能力,提高了素质。

中国军队参加1998年抗洪救灾、2008年抗击雨雪冰冻灾害、汶川抗震救灾等非战争军事行动,检验了能力,锻炼了部队,培养了牺牲精神和战斗意志,促进了整体作战能力的提高。美军认为,军队参与救灾行动能够提高整体战备水平,为官兵进行作战和战术运用提供实战机会,救灾行动是提高作战能力的练兵平台。¹在日本地震救灾中,美海军“里根”号航母打击大队指挥官接到命令时兴奋地表示,虽然不能赴韩国进行联合演习,但日本的救灾行动是高于演习的实战,是检验美日联合行动的绝佳机会。随着非传统安全威胁的不断提升,世界各主要国家军队高度重视遂行各种样式的非战争军事行动,在履行使命任务的同时,提升军队的作战能力和军事合作能力。

1 [美]威廉·奥斯伯恩:《美军在国家抢险救灾中的角色》,陈伟译,《外军政情译丛》,2010年第4期。