

The Missions of the Coastal Defense since the Founding of New China

# 新中国成立以来海防使命任务的演变

□ 张忠良 贺宏礼

**摘要:** 新中国成立以来,根据战略形势的发展,中国海防使命任务演变大体经历了四个阶段:20世纪60年代中期之前,以依托岛岸防御帝国主义集团来自海上的侵略为核心;60年代中后期至70年代后期,强调在更大纵深内防御来自美国和苏联的海上入侵,同时维护国家岛屿主权和海洋权益;70年代后期至90年代初,重点转向维护海洋领土主权和权益,同时加强管理职能;90年代以来,着眼应对海洋方向多种安全威胁,防卫与管理并重,任务空间进一步扩大。

**关键词:** 新中国军事史 海防使命任务 演变

**中图分类号:** E297 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-4883-(2014)01-0027-04

新中国成立以来人民解放军海防使命任务不断变化。这些变化主要反映在:从维护国家生存拓展到维护和平发展;从单一的军事防御拓展到防卫、管理并重;从专注于应对传统安全威胁拓展到兼顾非传统安全问题;从沿岸防御到近岸防御再到近海防御;从管辖海域到涉及国家利益的公海大洋。

## 一、新中国成立之初到20世纪60年代中期,海防任务是防御帝国主义集团的海上侵略

新中国成立之初,逃到台湾的国民党当局并不甘心失败,在美国的庇护、支持下,以台湾为基地,以金门、马祖等岛屿为前哨,不断封锁航道,袭扰窜犯,伺机反攻大陆。美国则通过拉拢、压服等手段,与一、二岛链上的有关国家和地区缔结所谓安全条约,获取了驻军权,修建海军基地,增加驻军数量,对新中国进行战略封锁。对此,新中国国防的中心任务是:“为了肃清海匪的袭扰,保障海运通道的安全;为了准备力量于适当时机收复台湾,最后统一全部国土;为了准备反对帝国主义从海上来的向我国的侵略”<sup>①</sup>。这一任务实际上反映了国家陆上军事斗争向沿海方向的延伸和扩展,是新中国夺取政权、建立政权的“收尾工程”,也规定了海防的使命任务。

1956年3月6日,国防部长彭德怀在军委扩大会议上作了《关于保卫祖国的战略方针和国防建设问题》的报告,提出了“保卫祖国的战略方针”。当时中央军委对形势的判断是:中国北面是盟友苏联,西面和南面没有强大对手,而且中国土地面积大,有足够的战略纵深,所以这几个方向威胁不大。国家安全的主要威胁来自东面。在东部沿海方向,美国构筑了一道针对中国的新月形包围圈。以美国为首的国家可能以日本、台湾、南朝鲜为基地向中国东部沿海实施突然的战略进攻。据此,中央军委确定以美国为主要作战对象,

<sup>①</sup>《毛泽东军事文集》,第6卷,326页,北京,军事科学出版社、中央文献出版社,1993。

战争准备的立足点放在对付以美国为首的帝国主义国家对中国的规模武装入侵上。依据积极防御战略方针,平时人民解放军必须在沿海重要地区构筑坚固的工事,并进行充分的战争准备,在战略部署上要掌握强大的机动部队,配合守备部队消耗和消灭敌人。1960年,中央军委扩大会议上提出了“北顶南放”战略方针。该战略方针仍是以美国为主要作战对象。在战争指导上是准备打反侵略全面战争,主要战略方向是中国东部沿海地区,作战计划的重点还是准备美国对中国沿海地区的进攻,但对岛屿防御给予了高度重视。1962年上半年,台湾当局积极策划部署窜犯大陆,中共中央、中央军委做出了加强东南沿海地区紧急战备的决定。6月上旬,中央军委下令从6个军区抽调部队进入闽浙地区,海、空军调整部署,遂行紧急战备任务,粉碎了台湾当局的企图。

这一时期海防的基本使命是着眼保卫经济建设成果,保卫国家安全,实施沿岸和近岸防御,防备美国为首的帝国主义国家自海上对中国的大规模武装入侵。具体任务包括:解放沿海岛屿,伺机收复台湾;加强海防力量与战场建设,初步奠定国家海防体系;实施沿岸和近岸防御,粉碎台湾国民党军的封锁袭扰,抵御美国对中国沿海地区的可能进攻。

## 二、20世纪60年代中后期至70年代后期,海防任务是防御美苏海上入侵,维护国家岛屿主权和海洋权益

20世纪60年代中期,国际形势和中国周边环境发生了重大变化,中国面临的威胁和作战对象开始复杂化和多元化。在北面,随着中苏关系日趋紧张,苏联对中国的威胁也越来越大。在南面,1964年美国公然轰炸越南北方,地面部队在越南南方参战,并时常侵犯中国领空,威胁国家安全。1965年中央军委确定了“诱敌深入”战略方针。该方针确定的主要作战对象是美国和苏联,主要战略方向是东部沿海和北部,主要作战样式是运动战,核心是诱敌深入,立足于两面以至多面作战,准备早打、大打、打核战争。这一

方针,虽然作战对象发生了变化,但海防的任务依然是抵御来自海上方向的进攻,只是设防区域向海上和沿海地区纵深有所扩大,防御方向北部重于南部。

与此同时,随着国家海洋环境的变化海防使命任务也出现了新的变化,维护国家海上利益日益受到重视。主要表现在,20世纪70年代中期,在南中国海、北部湾,美军从越南撤退,出现了该海区制海权的“真空”;中美关系开始缓和,美军退出台湾海峡;大陆与台湾之间的海上冲突也已停息。中国来自海洋方向的大规模入侵压力逐步减弱,但海上面临的威胁上升,主要是南海岛礁主权受到周边国家日益严重的侵蚀,维护岛屿主权和海洋权益就成为中国海防新的神圣使命和重要任务。这期间,人民解放军于1970年设立了西沙巡防区,海军和广州军区相继展开西沙战备工程建设。1973年1月,越南停战协定在巴黎签订,美国被迫从越南撤出其军队,南越西贡政权的垮台已指日可待。越南一旦统一,西沙群岛被占岛屿就很难收复。1974年1月,南越当局出动军舰、飞机侵犯西沙群岛,并再次侵占部分岛屿。人民解放军抓住这一有利时机,果断行动,不仅收复了刚刚被南越军队占领的甘泉、金银两岛,还乘势收复早在1956年就被南越侵占的珊瑚岛。至此,全面收复了被侵占的西沙群岛。西沙海战后,人民解放军又在西沙西南前哨的中建岛设防,并加快了西沙战备工程建设,牢牢地控制了西沙群岛。

这一历史阶段,中国海防的使命任务仍然限于单一的军事防卫领域,以依托近岸岛屿和沿海地区预设战场,抵御美国和苏联可能的海上进攻,保卫首都和沿海地区安全为重点,但维护国家岛屿主权和海洋权益已开始成为海防的重要使命任务。

## 三、20世纪70年代后期至90年代初,海防重点转向维护海洋领土主权和权益

这一阶段,国际国内形势的相应变化主要在四个方面:其一,两极对抗格局逐步解体,战争威胁逐步减弱,国家安全环境相对缓和。随着美

苏争霸到苏联解体的过程，来自海洋方向的大规模侵略战争威胁逐步消除，对海防御任务随之弱化。这一时期，越南战争已经结束，中美关系实现正常化，苏联虽然初期仍在中国北方边境陈兵百万，但已开始逐步寻求改善对华关系，使面临来自海上的威胁与压力大幅度减小。20世纪80年代末到90年代初，“华约”解散，“经互会”解体，两德统一，苏联不复存在，使以美苏对抗为主要特征的东西方对峙与抗争的两极格局终结，使世界政治、经济、军事逐步向多极化格局发展。中共中央认为，尽管霸权主义和强权政治没有消除，和平问题仍未完全解决，但国际形势总体趋于缓和，在相当长的时期内，避免新的世界大战是可能的，争取一个良好的国际和平环境是可以实现的。其二，国家海洋权益受到严重侵蚀，局部战争取代全面战争成为主要战争威胁。20世纪70年代后期，世界濒海国家包括中国周边海上邻国纷纷调整军事战略，重视发展海上军事力量，注重扩大对海洋的军事控制。此时，威胁和侵害中国海洋权益的现象已相当严重。其三，中国改革开放首先在沿海地区展开，海防需要维护安全稳定的环境并直接服务于改革开放。1978年开始实施的改革开放及其总体布局，是以经济建设为中心，以东部沿海地区为龙头的。这一发展战略的实施，使得中国东部沿海地区从北到南形成了一条生机勃勃的黄金海岸。这条黄金海岸对国民经济的发展有着举足轻重的牵引作用。掩护沿海黄金地带的的安全，保卫沿海地区的改革开放是海防的重要任务。同时，中国的海洋经济开始突飞猛进地成长，海洋的重要性越来越受到关注。1979年8月，邓小平深刻指出，海洋不是护城河，中国要富强，必须面向世界，必须走向海洋，明确提出要把海洋与中国改革开放和现代化事业联系在一起。此外，改革开放也在管理领域提出了许多前所未有的挑战，加强出入境管理，打击走私偷渡等违法犯罪行为，维护沿海地区和海上社会秩序等职能重要性凸显，工作量和复杂性也大幅增加，成为海防工作必须面对和解决的新问题。

基于上述情况的变化，中共中央和中央军委

于1988年提出“新时期军事战略”，认为：20世纪乃至更长一个时期，不至发生举国迎敌的全面战争，但边境和海上军事冲突的危险是存在的，局部战争的可能性不能完全排除，现实军事斗争的重点在南线。就国家改革开放、发展经济、建设四化来讲，最根本的要求，是需要一个和平稳定的周边环境与安定团结的社会环境。据此，新时期军事战略将战争准备的立足点从准备早打、大打、打核战争转变为应对局部战争和突发事件上来，主要战场由国土纵深转到边境、海上。在战略部署上，强调加强南部边境地区的海上防卫。与此同时，根据改革开放的需要，海防管理职能受到高度重视，海防部队在防卫职能的基础上逐步叠加了一些管理职能，一些地方系统的海防管理机构和部门逐步建立和完善。例如，1980年，国务院对海关管理体制进行重大改革，恢复成立海关总署，直属国务院，对全国海关实行垂直领导。又如，1982年国家海洋局从原海军司令部集体转业，划归国务院领导，行使维护国家海洋权益、管理海洋资源、海域使用管理、海洋环境保护和海洋科学考察等职责，强化了国家对海洋的管理。诸如此类的一些举措，顺应了改革开放条件下海防管理职能重要性提升的现实与趋势。

综上所述，这一阶段海防的着眼点在于应对海洋权益面临的威胁挑战，服从、服务于国家经济建设大局，支持海洋的开发和利用。其使命任务突破了单一的军事防卫，包括三个方面：一是应对局部战争威胁，重点是维护（南部方向）国家海洋权益，打赢可能的海上局部战争；二是保卫沿海经济发达地区的安全，为改革开放提供安全保障；三是顺应改革开放和经济建设的形势需要，加强海防管理，直接服务改革开放，维护社会稳定和秩序。这一时期邓小平对中国海军的战略防御范围做出了新的界定，提出了“近海防御”战略思想。近海海域掩护着中国东部沿海的重要工农业集中的黄金海岸，也掩护着港口、基地和岛屿的安全。近海是中国近岸航线的集中区，也是远洋航线的起止点。这一思想的提出，把海防的范围从近岸推到了近海，极大程度地扩大了海防的纵深。正是在近海防御战略思想的指

导下,中国于1988年3月收复了6个南沙岛礁,建立了伸张中国主权和海权的南沙前进阵地。

#### 四、20世纪90年代以来,海防任务是应对多种海上安全威胁,维护领土主权和海洋权益、维护祖国统一

进入90年代后,世界形势和国家建设进入一个新的阶段,和平发展成为世界的主题,但和平与发展两大问题一个也没有解决。世界各种矛盾在继续发展,以经济和科技为基础的综合国力竞争更加激烈。这期间对海防使命任务产生重大影响的因素包括四个方面:第一,世界范围内的新军事变革不断推进,战争形态向信息化加速演变。1991年的海湾战争使中国清楚地看到,高新技术特别是信息技术在军事领域的运用,对武器装备、编制体制、作战方式及战争进程与结局有巨大影响。之后发生的一系列局部战争,从1999年的科索沃战争、到2001年的阿富汗战争、再到2003年的伊拉克战争等等,越来越清楚地表明了人类战争形态向信息化转变的大趋势。与此同时,中国随着综合国力特别是经济实力的快速提高,逐步成为世界战略竞争的焦点,以美国为首的西方发达国家开始强化对中国的防范和遏制,特别是美国战略重心东移给中国带来了日益严峻的挑战,来自海洋方向的安全压力呈现持续增大的趋势。其二,这一时期,“台独”势力不断蔓延。在美国和其他西方国家支持下,台海形势恶化,存在发生重大“台独”事变的可能,对祖国统一构成严重威胁。第三,在中国和平发展与单极霸权背景下,冷战时期长期积累的矛盾争端逐渐暴露,特别是1994年11月,《联合国海洋法公约》正式生效,标志着新一轮海洋竞争开始,对国际战略关系和各国海洋实践产生重大影响。各沿海国家纷纷依照“公约”调整本国的海洋政策和战略。海洋本身已成为国际战略竞争的新高地。周边一些海上邻国积极拉拢和依仗美国等域外大国,一面继续侵占中国岛礁,一面强化实际控制,加大非法开发力度,维护海洋权益成为中国与周边国家海洋斗争的焦点,斗争趋于复杂。第四,随着中国经济社会的发展进步,国家利

益在海洋空间不断扩展和延伸,同时也面临越来越多的传统和非传统安全威胁。保护支撑中国经济可持续发展的海洋资源与开发,维护中国对外贸易海上航运通道和石油航线安全,打击海上恐怖主义、海盗、走私和跨国犯罪等问题,营造和平、良好的地区海上安全秩序,都成为中国重要的海洋安全利益,事关整个国家的安全和发展。

随着形势的发展变化,中共中央和中央军委及时调整和充实完善军事战略方针。1993年1月中央军委确立新时期积极防御的军事战略方针,提出要服从服务于国家发展战略,立足打赢可能发生的现代技术特别是高技术条件下的局部战争,扬长避短,灵活应变,努力遏制战争爆发,确保赢得战争胜利,保卫国家领土主权和海洋权益,维护祖国统一和社会稳定,为改革开放和经济建设提供坚强有力的安全保证。该方针将军事斗争准备的基点从立足于打赢一般条件下的局部战争转变为打赢现代条件特别是高技术条件下的局部战争。2004年又根据新的形势将军事斗争准备的基点调整为打赢信息化条件下局部战争。

这一阶段,海防的使命任务随上述情况变化而发生了一些变化,范围进一步拓展,形式更加丰富,类型更加全面。其主要着眼点在于粉碎任何破坏和损害中国领土主权完整和海洋权益的企图;为国家改革开放和经济建设提供一个安全稳定的海上战略环境;遏制来自海洋方向的可能侵略并打赢针对中国的战争。

作者:张忠良,军事科学院军事战略研究部战略综合研究室副主任、副研究员;贺宏礼,军事科学院军事战略研究部助理研究员

责任编辑:田越英