

# CJTF 与北约军事战略的改革

朱立群

(外交学院, 北京 100037)

**摘 要:** 本文介绍和分析了冷战后北约战略调整过程中出台的一项重要政策——建立多兵种联合特遣部队(Combined Joint Task Force, CJTF)。CJTF 是一种为特定紧急行动组织的、能够提供多种服务的武装力量。其组建方式类似“搭积木”,指挥人员构成“内核”,人员与装备构成“模块”,“内核”与“模块”平时就“隐藏”在北约军事一体化组织中,根据不同任务将不同的“内核”与“模块”组合起来,迅速投入到危机处理或集体防御行动中,又被称为“乐高”兵团。CJTF 的建立是北约为改善危机处理能力、调整美欧关系、解决中、东欧国家参与北约行动的重要举措,是冷战后北约军事战略调整的组成部分。

**关键词:** 北约;CJTF;军事战略;调整

**中图分类号:**E161 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-3386(2001)03-0039-06

多兵种联合特遣部队(Combined Joint Task Force, CJTF, 以下简称为 CJTF)是冷战后北约适应形势的变化推出的一个新的改革措施,这项措施涉及北约的军事战略调整,涉及北约的危机处理能力,涉及北约内部欧美盟国关系的改善,还涉及北约向东扩展的问题,因而是一项举足轻重,关系到方方面面的政策措施,对北约未来发展将产生重要影响。因此自出台以来非常引人注目。本文将对这项政策的来龙去脉做一简要概述,并就其对北约各方面产生的影响予以评估。

## 一、CJTF 出台的背景

冷战结束后北约所面临的最重要的问题就是如何在苏联已经不复存在的情况下使这个军事联盟继续生存下来,为此北约开始了自建立以来最重要的一次战略调整和改革,而 1991 年 6 月爆发的波黑危机为北约提供了前所未有的机会。波黑危机从几个方面对北约的战略调整产生影响。

第一,它使北约明确了战略调整的方向,促使北约将危机处理作为在冷战后生存下去的手段。1991 年 6 月北约哥本哈根会议上提出的“北约的核心安全职能”,其中集体防御任务,维持欧洲战略力量平衡,作为跨大西洋联系机制三项任务都相当明确,唯有第一项使命“为欧洲稳定的安全环境提供不可或缺的基础”缺乏明确的界定和具体内容。也就是说当时的北约还没有明确提出将危机处理作为组织任务之一。到 1992 年 6 月,北约奥斯陆外长会议第一次提

收稿日期:2001-04

作者简介:朱立群(1959—),女,河北丰润人,国际关系研究所副教授,研究方向国际关系史与欧洲地区研究。



出北约参与联合国或者欧安会授权的维和与危机处理的行动。此后,北约秘书长韦尔纳成为兜售北约从事域外行动的急先锋。<sup>①</sup>1992年底,韦尔纳在《北约观察》上撰文道:“北约必须在一个变化了的国际环境中承担一些新的角色和使命。”他强调指出,“非常明显,我们的利益和我们的安全责任并非止于我们的边界,因此我们已经做出决定,在危机处理方面被证明有经验,其军事结构又有效率的北约可以对维和使命做出贡献。”“让联盟靠边站将是非常鲁莽的”。<sup>②</sup>1993年底,北约驳斥那些反对北约域外行动的人说,“关于‘域外行动是不相关的事’的说法过时了,北约正在域外行动着,而这恰恰是北约的正经事。”<sup>③</sup>

其次,波黑维和行动中暴露出来的问题,促使北约的战略部署进行调整,尤其是在力量部署,指挥结构以及盟国间协调关系方面寻求突破。北约在历史上向来关注危机处理,而且有着各种危机处理的方案,因此正如北约秘书长政治事务副助理克里安肃勒所说,危机处理对北约并非新鲜事,但维和行动却是全新的任务。<sup>④</sup>“需要发展必要的内部结构,进行必要的计划和训练,”才能使北约有效地参与维和。<sup>⑤</sup>1993年,是北约一边参与波黑的维和行动,一边从理论上讨论维和的概念与方式总结实践中的经验教训的一年。这种讨论实际上从1992年奥斯陆会议以后就开始了。从而,孕育了1994年初北约布鲁塞尔首脑会议上两项重要政策的出台,一是北约的和平伙伴关系计划,一是多兵种联合特遣部队的概念。

正是由于波黑危机,北约从1993年下半年开始孕育 CJTF 的概念以及北约军事指挥结构的改革。难怪有人说,“南斯拉夫的悲剧深刻地塑造了关于危机处理以及北约、西欧联盟和欧盟域外使命的思想和决策过程。”<sup>⑥</sup>美国驻北约大使亨特尔说得更贴切,“在真正意义上,几乎摧毁联盟的波黑,恰恰证明是它的救星。”<sup>⑦</sup>

## 二、美国提出 CJTF 建议一箭三雕的目的

CJTF 的概念最早是由美国国防部长阿斯平于1993年10月在德国特拉沃明德北约国防部长非正式会议上提出的。阿斯平提出,为了满足冷战后维和行动和危机处理的需要,北约应建立一支由多国、多兵种组成的部队,并邀请中东欧和平伙伴关系国家参加。这支部队可以出借给西欧联盟使用,以满足欧洲各国建立安全与防务特性的需要。这一建议得到了与会各国的积极响应。

美国提出建立 CJTF 的建议,既显示了政策上的极大灵活性,又具有十分明确的针对性和目的性,首先,美国试图寻找一个合适的“域外行动”的工具。在北约传统任务日益失去基础的情况下,美国认识到域外行动是北约生存下去的重要契机,因而对此态度极为积极。虽然北约

① R. De Wijk, *NATO on the Brink of the New Millennium: The Battle for Consensus*, London: Brassey's Atlantic Commentaries, 1997, pp.26-28.

② Manfred Wornner, "A Vigorous Alliance—a Motor for Peaceful Change in Europe", *NATO Review*, No 6, Dec. 1992, pp.16-21.

③ Manfred Wornner, "NATO's Role in a Changing Europe," *In European Security after the Cold War: Part I*, Adelphi Paper, London: Brassey's and the International Institute for Strategic Studies, Jan. 1994, p.102.

④ John Kriendler, "NATO's Changing Role—Opportunities and Constraints for Peacekeeping," *NATO Review*, No. 3, Jun.1993, pp.16-21.

⑤ Manfred Wornner, "A Vigorous Alliance", *NATO Review*, No.6, Dec. 1992.

⑥ Fred Tanner, "Conflict Management and European Security: the Problem of Collective Security," Working Papers, Columbia International Affairs online, <http://www.columbia.edu/see/dlc/ciao>.

⑦ Robert E. Hunter, "Maximizing NATO: A Relevant Alliance Knows How to Reach," *Foreign Affairs*, Vol.78, No. 3, May/Jun. 1999, pp.190-203.



奥斯陆会议在合法性授权问题上已有所进展,但是每个成员国有权决定是否参与,致使怎么建立一个所谓“意愿联合体”参与维和的问题变得十分迫切。CJTF是采用一种“搭积木”的方法组建维和力量,可以“允许北约的力量和结构更有效、更灵活地对新的安全挑战做出反应”。<sup>①</sup>

其次,CJTF允许中东欧伙伴国家参加,一方面可解决盟国力量明显不足的问题,另一方面可通过中东欧国家参与维和,进一步增加北约域外行动的合法性,另外还可以缓解中东欧国家急切希望加入北约,而俄罗斯又强烈反对的复杂局面。虽然北约域外行动的合法性授权可由欧安会和联合国提供解决,但北约作为集体防御组织始终未变这一点,使得人们对其从事应该具有中立、公正性质的维和行动的合法性提出了进一步的疑问。北约怎样协调这两个方面,是个十分棘手的问题,也是个难以自圆其说的问题。“北约的决策者十分清楚这些问题,”因此努力促使中东欧国家“卷入合作与协调行动以改善与这些前敌国的关系”。<sup>②</sup>CJTF可以为中东欧国家参与北约的维和提供一个框架,减少作为集体防御组织的北约进行维和引起的争议,同时又将中东欧国家稳定在北约的框架结构之中。

第三,调整北约与西欧联盟的关系,对欧洲盟国一直追求的欧洲安全与防务特性在表示一定程度支持的情况下给予适当的规范和引导。在1992年执行UN的维和行动中,北约和西欧联盟出现了相互竞争的局面,欧洲成员国利用西欧联盟发挥独立作用的意图十分明显。对于欧洲发展独立防务,美国坚决反对,但也意识到在缺乏明确对手的冷战后时期,欧洲要求独立防务的趋势不可逆转。建立CJTF,使其在西欧联盟的指挥下从事维和行动,可满足欧洲盟国的独立愿望。但CJTF接受北约军事一体化的领导,又将欧洲防务合作的努力引导在北约的框架之中,从而实际上保证了美国的领导权。因此,对美国来说,CJTF可以达到一箭三雕的目的。

1994年1月,北约布鲁塞尔首脑会议上,CJTF的概念被接受下来。会议公报写道:“我们赞同CJTF作为一种便于执行紧急使命(包括联盟之外国家参加)的手段。”<sup>③</sup>自此,CJTF的概念正式进入北约议事日程,并开始了一步步的完善阶段。

### 三、CJTF概念的发展与演变

从1993年提出CJTF的概念到1996年底组建3个CJTF司令部的内核,<sup>④</sup>北约的CJTF概念经历了一个较长的发展阶段,在不断的完善,并在实践演练中不断地接受考验。

1993年9月,北约秘书长韦尔纳在伦敦国际战略研究所讲话时明确指出,“非第五条”使命并非西欧联盟的专利,<sup>⑤</sup>北约必须有某种可以实施“非第五条”使命的工具。但CJTF概念的发展比较缓慢,它受到北约内部关于指挥结构调整争吵的影响,因此到1994年底时,发展和完

① Department of Defense, Office of International Security Affairs, “United States Security Strategy for Europe and NATO,” Jun. 1995, [HTTP://www.defenselink.mil/pubs/security](http://www.defenselink.mil/pubs/security)

② Antonia Handler Chayes and Richard Weitz, “The Military Perspective on Conflict Prevention: NATO,” In Abram Chayes ed., 《Preventing Conflict in the Post-Communist World》, Washington DC: The Brookings Institute, 1996, p. 399.

③ M-1(94)3, Declaration of the Heads of State and Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, para. 9.

④ 三个CJTF HQ内核的母司令部分别是 Striking Fleet Atlantic in Norfolk, AFCENT in Brunssum and AF-SOUTH in Naples.

⑤ Paul Cornish, 《Partnership in Crisis—The US, Europe and the Fall and Rise of Nato》, the Royal Institute of International Affairs, 1997, p. 65.



善 CJTF 概念的工作基本上没有什么进展。1994 年 12 月北约外长会议公报承认:“改造联盟的结构和程序,以及发展 CJTF 的概念还有许多工作要做,应尽快地将整个进程向前推进。”<sup>①</sup>1995 年 6 月,北约军事委员会和北约核计划小组会议指出,“常设代表们已受命将发展 CJTF 概念作为一个满足所有盟国要求的一项紧急事情来完成。”<sup>②</sup>

到 1996 年, CJTF 概念发展的步伐明显加快。这是因为 1996 年柏林外长会议进一步明确了北约改革的 3 个基本方向,或者说 3 个基本原则,它们分别是:确保联盟军事行动的有效性,使之能够在承担传统的集体防御任务的同时,还能够在一致同意的基础上承担新的使命;继续维护大西洋之间的联系;在联盟内部发展欧洲安全与防务特性,而 CJTF 恰好是两者的桥梁。<sup>③</sup>不仅如此,柏林外长会议还就西欧联盟指挥 CJTF 行动达成了“分开但不分离”的框架原则。会议规定:西欧联盟组织的 CJTF 行动,使用北约的资源必须经过北大西洋理事会逐案审批;在咨询北约军事当局后,理事会将有权监督和了解并审议所借出资产的情况,并与西欧联盟部长理事会举行定期磋商,了解情况。<sup>④</sup>这一规定保证了美国对 CJTF 的最终控制权。

在 1996 年柏林外长会议的推动下, CJTF 的概念有了较大的发展,而且开始将试验性演练提上了日程。从概念上说, CJTF 是“一种为特定的紧急行动组织起来的多国参加的 (COMBINED)、能够提供多种服务的 (JOINT) 的武装力量,这支武装力量由一个 CJTF 司令部指挥和控制。”<sup>⑤</sup>因此,它是个依据任务而设的部队,其特定紧急行动,可能是人道主义救援、维和与强制和平,也可能是集体防御行动。<sup>⑥</sup>1997 年 1 月北约国防部长会议公报明确指出,这个概念的实施可以使北约力量“在短时间内发动和部署”,可以使之“有能力处理范围广泛的非第五条行动,并使联盟外国家参与行动成为可能。也不排除在第五条行动中使用 CJTF,它还构成在联盟内发展欧洲安全与防务特性的主要工具。”<sup>⑦</sup>

CJTF 是为了适应各种形势需要设立的,因而如何控制和指挥这样的部队变得十分重要,换句话说, CJTF 的指挥系统成了发展 CJTF 概念的关键。正如北约多兵种联合特种部队总参谋长马里奥·西尔瓦准将所说,“联盟界定 CJTF 的工作重点主要是放在了为指挥和控制 CJTF 所需要的司令部上面。”<sup>⑧</sup>

CJTF 司令部之所以重要,主要是因为 CJTF 的组建是采用“搭积木”的方法,又称作“乐高”兵团。指挥人员构成“内核”(NUCLEI),人员和装备构成“模块”(MODULAR),根据不同的需要,将不同的内核和模块组合起来。一般先组织北约内部的 CJTF,然后寻求其他国家的加入。CJTF 司令部一般是在北约现有军事指挥系统的第二层司令部中选择指定“母司令部”(PARENT HQ),在“母司令部”内确定参加 CJTF 司令部的核心指挥成员,构成“内核”。这个“内核”平时就“隐藏”在北约军事一体化司令部内,需要时迅速与“模块”组合,其规模和建制视危

① NATO, M - NAC - 2(94)116, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Brussels, Dec. 1994, Para. 15.

② NATO, M - DPC/NPC - 1(95)57, Final Communiqué, Para. 12.

③ NATO, M - NAC1(96)63, Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Berlin, 3 Jun. 1996, Para. 7.

④ NATO, M - NAC - 1(96)63, Para. 7.

⑤ Lt. General, Mario da Silva, Chief of Staff of NATO's combined joint planning staff, "Implementing the Combined Joint Task Force Concept," *NATO Review*, No. 4, Aug. 1998, pp. 16 - 19.

⑥ Anthony Cragg, NATO's Assistant Secretary General for Defence planning and operations, "Internal Adaptation: Reshaping NATO for the Challenges of Tomorrow," *NATO Review*, No. 4, Aug. 1997, pp. 30 - 35.

⑦ M - NAC - DM - 1(97)71, Final Communiqué, Defense Ministerial Meeting of NAC, para. 5.

⑧ Mario da Silva, "Implementing the Combined Joint Task Force Concept," *NATO Review*, No. 4, Aug. 1998, pp. 16 - 19.



机强度而定,任务完成即返回原建制,它所表现出来的最大特点是机动、灵活和节约。

为了检验 CJTF 概念的可行性,1996 年 6 月召开的北约国防部长会议明确表示,“将尽可能快地为 CJTF 实施北约领导的紧急行动安排一次演习”。<sup>①</sup>1997 年初,北约军事委员会指示欧洲盟军战略指挥部和大西洋盟军战略指挥部分三个阶段对 CJTF 概念进行测试性演练。第一阶段,在一体化军事指挥结构的第二层指挥系统中建立 3 个“母司令部”,并进行两次测试演练即:1997 年 11 月进行的代号为“盟军奋斗 97”和 1998 年 3 月进行的代号为“坚强决心 98”演习。前者是北约中部司令部年度系列演习“合作哨兵”的一部分,主要测试对陆上 CJTF 司令部的要求,重点是在 CJTF 司令部一层。后者则是结合北约各种危机演习进行的,重点测试 CJTF 海上司令部的建立,力量的部署以及在危机地区的运用。

#### 四、CJTF 对北约前景的影响

CJTF 概念的出现,反映冷战后北约适应性改造的深入发展。这一概念还在继续发展和演练中,但它所具有的军事意义和政治意义不可低估。正如英国伦敦国王学院防务问题专家保罗·柯尔尼施所说,“CJTF 的真正重要性在于它并非仅仅是一种实施多国多兵种联合军事行动的工具。CJTF 适用于北约内部适应性改造的许多方面,它跨越政治与军事两大方面。这一概念不仅在联盟指挥结构和力量部署方面特点突出,而且它还具有重要的政治功能,它使北约(通过西欧联盟领导的 CJTF 行动)深入到欧洲安全与防务特性的建设中去,并且它还能使北约与新成员国和伙伴国,甚至可能还包括俄罗斯的武装力量合作。”<sup>②</sup>

冷战结束后,美国希望北约不仅要继续存在下去,而且要成为新的欧洲安全结构的核心。要做到这一点,北约必须解决作为冷战期间针对苏联存在的北约怎样适应新的欧洲安全环境的问题。而且,不仅要适应新的环境,还要能够主导欧洲的其他力量,使其他力量围绕着北约中心旋转,这就需要在政策上表现出灵活性和创造性。一方面,要改变北约的军事组织结构,特别是指挥系统,使北约具备灵活反应、快速投送、持续的行动能力;一方面要能够调动各种力量,在利益趋于多样化的情况下能够组合成“意愿联合体”,对危机进行干预。

CJTF 概念从北约军事战略改革的意义上说重点恰好是指挥系统的改革,而这种改革符合美国的意愿,即在保证美国主要领导下的北约军事一体化系统结构中增加指挥和控制系统的灵活性。1996 年柏林外长会议的最后公报说,北约要具备能够进行“非第五条”行动的能力,必须“形成一个具有多种功能而又单一的指挥系统的概念”。<sup>③</sup>因此,北约军事当局在对指挥系统的调整时,始终注意既要考虑多国合作情况下力量使用的灵活性和有效性,如在新的指挥结构中,至少要有两个能够从事大规模军事行动的 CJTF 司令部,同时还需要建立能够指挥旅和师一级规模的陆军和相应规模的海、空军力量的小规模陆上和海上的 CJTF 司令部作为补充;同时,将 CJTF 的母司令部设在北约新的指挥系统的第二层,即在主要由美国领导的两个盟军最高指挥部(大西洋战略指挥部和总部设在比利时蒙斯的欧洲战略指挥部)之下,如直属大西洋战略指挥部主管的二级司令部,可随时提供海上打击和指挥 CJTF 的能力。<sup>④</sup>而“乐高”兵团

① NATO, M - NAC(DM) - 2(96)89, Final Communiqué, Jun. 1996.

② Paul Cornish, “NATO at the Millennium: New Missions, New Members……New Strategy?” *NATO Review*, No. 5, Oct. 1997, pp21 - 24.

③ M - NAC - 1(96)63, Final Communiqué, Berlin, Jun. 1996, para. 7.

④ M - NAC - 2(97)155, Final Communiqué, Brussels, Dec. 1997, para. 14.



式的组建方式极大地增加了北约的快速反应能力。

CJTF 概念所发挥的政治功能主要是表现在两个方面:第一可用于调整北约内部的盟国间关系,第二可为中东欧国家参与维和行动提供合作框架。冷战后欧盟发展共同外交与安全政策,表现出极大的参与甚至单独领导欧洲安全与防务事务的热情。由于欧洲自身军事能力所限,尤其是波黑危机处理上的无能为力促使欧盟面向北约内部发展欧洲安全与防务特性。北约的 CJTF 概念恰好为西欧联盟单独领导的行动提供了方便,利用这个概念欧盟不仅享有较前更大的决策权,还可使用北约的资产和能力,而西欧联盟的行动又不脱离北约的总体框架,因而 CJTF 受到了美欧盟国的普遍欢迎。对于中东欧国家,CJTF 概念可以使北约快速地容纳它们参与北约领导的维和行动和危机处理行动,并与和平伙伴关系计划相结合,将中东欧国家从军事上纳入到北约的系统中。

总之,CJTF 是北约应付冷战后欧洲安全形势的变化,尤其是危机处理任务发展出来的一个富有创建性的概念。这一概念的完善和演练将极大地提高北约的快速反应能力,随着 1999 年 4 月以来北约防务行动能力计划(Defence Capabilities Initiative, DCI)的落实,北约域外处理危机的行动能力和北约的总体战斗力将大幅度地提高。如果北约在域外行动上逐渐走向摆脱联合国,并以西方人权标准作为对外军事干预准则的军事组织,CJTF 只能给世界和平带来消极的影响。

(责任编辑 洲边)

## CJTF and Readjustment of NATO's Military Strategies

Zhu Liqun

(Foreign Affairs College, Beijing 100037, China)

**Abstract:** This article analyses the establishment of the Combined Joint Task Forces, CJTF, which is one of the most important policies that NATO has adopted during its strategic adaptation. CJTF is a kind of force of arms built for special aims and offering special service. The way to form it is like the way of building blocks. The headquarters acts as 'nuclei', forces and equipment as 'modulars'. The 'nuclei' and the 'modulars' hide in NATO's military integration in peacetime and will be quickly combined according to different tasks and needs, such as crisis management or collective defence. They can be differently formed, so CJTF is also called as 'Lego' regiment. The purpose of NATO establishment of CJTF is to improve its capability of crisis management, to readjust the relationship with its European allies, and to provide a framework for Eastern and Central European countries to join its peacekeeping operations. The formation of CJTF is an important part of NATO's strategic adaptation after the Cold War.

**Key words:** NATO; CJTF; military strategy; strategic adaptation