◆国家安全

统筹国家安全的战略之举

□李升泉

党的十八届三中全会决定，我国将设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。这是我们党从全局和整体上思考国家安全问题，根据我国国家安全战略需求和国家战略目标提出来的重大举措。

第一，国家安全委员会是现代综合安全观的体现。

国家安全委员会是国家关于国家安全方面的最高决策或咨询机构。它是随着国家对综合安全问题的认识和应对综合安全的需求而出现的。从战略的角度看，国家安全委员会这个机构的出现与人们对于国家安全战略的认识紧密相关。1929 年，英国军事理论家利德尔·哈特首次提出“国家安全战略”概念。国家安全战略和国家发展战略共同组成了国家大战略，是国家最顶层的主导战略，规范指导着其他各个领域的战略。实现这一战略，就需要设立相应的实体机构。而国家安全机构，过去主要是分散在军事、情报、公安、外交等一些国家强力机关中，还没有一个现代意义上的国家安全综合部门。国家安全委员会的出现，反映了人们在国家安全观上的变化，由单纯的军事安全转变为综合安全。

世界上最先设立国家安全委员会的是美国。二战后不久，世界进入冷战时期，“珍珠港事件”挥之不去的阴影、新的核大战的威胁、与苏联的势力竞争以及亚洲、非洲和南美的动荡，使美国对安全问题的强调和关注达到了前所未有的程度。1947 年美国历史上第一部《国家安全法》诞生。依据这个法律及其修正案，美国成立了国家安全委员会、中央情报局和国防部等国家安全机构，启动了构建现代国家安全体制的进程。但由于历任美国总统对国家安全委员会地位作用的理解不同，其组成、职能几经调整，直至上世纪 60 年代后国家安全委员会作用提升。进入 21 世纪以后，被重新定位并着手改革。今天，美国国家安全委员会作为总统办公室直属的内阁级国家安全最高决策机构，担负着制定国家安全战略和国防建设的基本方针及重大计划，制定军事战略方针，确定国防政策及对外军事政策，制定武装力量使用计划及方案等职能，主导和影响着美国的国家安全决策，发挥着美国政府中任何单一部门都不能发挥的作用。

> 党的十八届三中全会决定设立国家安全委员会，从国家层面上完善国家安全体制和国家安全战略，进行国家安全战略的顶层设计，能够更加有效地维护国家安全和发展利益，确保人民和平劳动和安宁生活，确保中华民族伟大复兴的进程不被打断、少受影响。

世界上设置国家安全委员会的国家，除美国之外，英国、法国、韩国、以色列、菲律宾、智利、南非、土耳其、泰国、马来西亚和日本等国也建立了国家安全委员会。其他一些国家也有类似机构，只是名称、组成、职能有所不同。如，俄罗斯的联邦安全委员会，印度、伊朗的国家安全会议。

第二，我国国家安全委员会的设立，将更加有效地统筹我国面临的生存安全和发展安全、传统安全与非传统安全。

进入 21 世纪，我国快速发展，安全环境更趋复杂，安全问题的综合性、复杂性、多变性显著增强，国家安全面临复杂形势和严峻挑战。一是国际体系进入加速演变和深度调整时期，国际安全风险和变数增大。二是我国国家利益快速向海外拓展，世界急剧变化增大了我国国家利益安全的不稳定性不确定性。三是美国战略重心东移，推行“亚太再平衡”战略，我国周边特别是海上方向安全面临的现实威胁呈上升趋势。四是我国在社会制度、意识形态方面与西方国家不同，国家尚未实现完全统一，“恐怖主义”“分裂主义”“极端主义”三股势力活动加剧，维护政治安全、领土主权完整和社会稳定的任务更加艰巨。五是伴随着高新技术、信息网络技术的发展，中外交流更加频繁，国内外各种利益交汇，情报活动和安全问题呈现出与过去不一样的特点。十八届三中全会决定设立国家安全委员会，从国家层面上完善国家安全体制和国家安全战略，进行国家安全战略的顶层设计，能够更加有效地维护国家安全和发展利益，确保人民和平劳动和安宁生活，确保中华民族伟大复兴的进程不被打断、少受影响。

第三，我国国家安全委员会的设立，将更加有效地统筹国家安全力量的使用。

国家安全面临的形势、任务、内容的变化，对国家安全力量运用提出了新的要求。当前，保障国家安全、最大限度地维护国家整体利益的任务已经很难由一个部门或几个部门来完成，即使由专门成立的中央工作领导小组或某个方面的委员会来领导，也不能很好适应一些重大、突发性危机的处理。由于我国维护国家安全的力量分散在政府、军队等职能部门中，没有权威的国家级别的安全领导实体，在涉及较多部门时，协调难度大，反应难以做到迅速及时，对策也不易准确，处理机制的运行容易出现问题，临时性的领导机构往往不能有效调动国家资源。这就需要我们建设一种具有权威的国家安全机构和机制，从战略高度统领国家安全全局，更加有效协调整合各个部门的力量，有效应对领土主权、重大灾害、恐怖袭击等事件，增强应对国家安全威胁的能力。

第四，我国国家安全委员会的设立，将更加有效地统筹国家安全力量的建设。

在国家安全力量建设方面，世界发达国家已经走在前面。他们进行国家安全力量建设的共同特点是：体制结构向决策集中化与机构分散化相统一的趋势发展，形成“小核心、大范围”的力量配置，最高决策机构趋于小型化以快速应对安全危机，咨询机构分散则有利于科学决策；决策程序向规范化和灵活性高度统一的趋势发展，以立法的形式保证机构的稳定和决策的权威，同时通过合理的机制和组织设置保证高度的灵活性，满足应对危机的需要；跨部门的协调机制进一步增强，统一调配和使用资源，维护国家利益。我国在国家安全力量建设上相对滞后，主要原因是虽然有了安全领导机制但安全决策体制结构不够健全，虽然制定了《国家安全法》，但相关法律体系还不完善，虽然拥有不少的决策辅助机构，但作用发挥还不够充分，国家安全力量建设不协调、不统一、不平衡、效益不高的问题还比较突出。设立国家安全委员会，有利于在国家安全委员会的统一筹划协调下，有序推进国家安全领导体制机制的法律保障体系建设，健全国家安全决策机构，建立并完善相对独立的决策咨询体系，有效整合信息情报系统，不断提高安全力量的建设和使用效益。

◆当代世界军事

美军抢占赛博空间战略制高点

□郭武君 刘 琦

赛博空间（Cyberspace）是加拿大作家威廉·吉布森 1984 年在其科幻小说《神经症漫游者》中创造的一个词语。进入 21 世纪后，赛博空间逐渐得到美国政府和军方的广泛重视，并随着对其认识的不断深入而多次对其定义进行修订。2003 年 2 月在布什政府公布的《保护赛博空间国家战略》中，将赛博空间定义为：“由成千上万个互联的计算机、服务器、路由器、转换器、光纤组成，并使美国的关键基础设施能够工作的网络，其正常运行对美国经济和国家安全至关重要。”2006 年 12 月美国参联会发布的《赛博空间行动国家军事战略》指出：“赛博空间是指利用电子学和电磁频谱，经由网络化系统和相关物理基础设施进行数据存储、处理和交换的域。”2008 年 3 月美国空军发布的《美空军赛博空间战略司令部战略构想》指出：赛博空间是一个域，该域通过网络系统和相关的物理基础设施，使用电子和电磁频谱来存储、修改或交换数据，赛博空间主要由电磁频谱、电子系统以及网络化基础设施三部分组成。在美国国防部 2008 年版《国防部军事及相关术语词典》中，赛博空间被定义为“由信息技术基础设施互相关联为网络组成的全球范围的信息环境，包括因特网、电信网、计算机系统以及嵌入式处理器和控制器等”。2010 年 2 月，美国陆军公布了《美国陆军赛博空间行动概念能力规划（2016—2028 年）》，首次完整、系统地对赛博空间及赛博空间行动的理论体系进行了详细的阐述，并将赛博空间界定为“信息环境中的一个全球范围的域，由一些相互依赖的信息基础设施网络构成，包括因特网、电信网、计算机系统，以及嵌入式处理器和控制器”。

在美军看来，尽管赛博空间是一个人造的域，但其已具备与海、陆、空、天相同的重要性。赛博空间是一个全新的重要作战领域，该领域借助网络化的系统和相关的物理基础设施，利用电子信息系统和电磁频谱完成对数据的获取、存储、处理和交换。赛博空间的核心是电子信息系统和电磁频谱的利用，而依靠电磁频谱实现的无线网络系统则是整个赛博空间的神经。美军赛博空间概念的演进揭示了其对电磁环境以及网络环境重要性的逐步认知，掌控赛博空间已经上升到了国家军事战略高度。

美军推进赛博空间战略的动因

美国国家安全利益需求牵引。美军充分认识到，赛博空间如自然生成的陆、海、空、天领域一样，是军事活动的一个重要领域。正如哥伦布发现新大陆使西班牙强盛一个多世纪一样，赛博空间是蕴藏着巨大战略利益的空间。积极抢占赛博空间战略竞争制高点，将会给美国带来最大限度的国家利益。

美军信息基础设施安全需要。美军认为，其作战对手具有并正在积极发展赛博攻击非对称军事行动能力。在信息基础设施缺乏抵御威胁的整体规划及系统设防策略的情况下，美军无法实施完全有效驾驭，美国面临着巨大的现实和潜在的赛博威胁。

赛博攻击作战高效费比驱动。美军认为，依托赛博资源可实现战场透明，实施主动隐蔽作战，可对作战过程实施有效控制，有效贯彻以攻为主的强势战略。与传统作战进行比较，赛博空间作战具有实施高效等特点。与核战争、化学战等以杀戮性大规模作战相比，赛博空间作战具有附带损伤少、风险低和费用低等优势。

美军作战理念转变推动。从“勇士计划”到 C4ISR 再到 GIG，从《2010 年联合构想》到《2020 年联合构想》，美军在加紧构建一体化武器装备系统和通用型 C4ISR 系统的基础上，提出从谋求“信息优势”向谋求“决策优势”的作战理念转变。2008 年，美军提出了建立赛博空间环境、夺取赛博空间优势、实现全频谱作战的设想。显然，赛博空间战略是美军积极推进第二次信息化革命的重要内容和具体体现。

美军赛博空间面临的主要威胁

美军认为，与自然形成的陆、海、空、天不同的赛博空间在诸多方面存在着薄弱环节，这些薄弱环节也是赛博空间面临威胁的主要方面。

网络系统的复杂性导致互通的脆弱性。在赛博空间中，战场网络系统的复杂性是由其自身的特点所决定的。从分布空间上看，赛博空间能够覆盖上至太空、下至海洋的广阔立体空间，实现网状、多路由、可控制、多方式、端到端的互联互通互操作。从体系结构上看，赛博空间中的战场网络系统一改过去大多数 C⁴ISR 系统纵向一条线或组网一个面的链接模式，采取了纵横交错的网状结构。从使用功能上看，赛博空间还要能够满足在恶劣战场环境下实施机动部署、精确打击、特种作战、指挥控制、信息作战、侦察预警、后勤保障、全域防护等多种作战任务的需要。伴随着巨大的规模、复杂的构造和动态的运用，赛博空间中的战场网络系统在极大提高部队作战能力的同时，也必然存在着大量的结构性和安全性问题，其中之一便是伴随着这种复杂性而来的脆弱性和低可靠性。著名的“梅特卡夫定律”认为，网络的威力与网络中节点数量的平方成正比，网络的效能将随着一体化程度的提高和节点数量的增加而增大。但同时网络结构越复杂、节点数越多、彼此之间的联系方式越紧密，可能产生问题的故障点也越多，由这种故障点直接导致的网络可靠性降低也就越明显。

网络系统的开放性导致互操作的脆弱性。赛博空间强调广域分布、无缝衔接、动态开放和即插即用。这种高度的开放性和广泛的互联性，极大提高了作战力量运用的灵活程度，缩短了指挥控制流程，使各作战单元能够在基于高度战场感知的基础上，充分发挥主观能动性进行自下而上的自主协同式作战。但是，这种高度的开放性和互联性，也不可避免地带来了巨大的安全隐患。随着战场网络系统的广泛运用，作战单元之间实现了高度的互联互通，战场资源实现了高度融合，个体的作战单元已不再孤立，战场中的各种失误所导致的后果可能不仅仅只影响到局部，还可能影响到全局，并且针对战场网络的蓄意网络破坏所能造成的恶果也将急剧增加。例如，传统的天基网络由于实施了物理上的封闭，一般只会受到硬摧毁或被卫星与地面站间上下行链路干扰或窃听，在不能破解无线通信信号的情况下不会因此被侵入网络内部。但是，在纳入全球信息栅格框架之后，天基网络中的每个网络实体都是全球信息栅格的一个节点，整个天基网络就成为了全球信息栅格的一个子网。在需要的情况下，天基卫星能够向地面平台、空中平台或海上平台直接提供信息支援，这无疑增大了经由地面互联网入侵天基网络的可能性。

传输媒介的特殊性导致互联的脆弱性。在信息化条件下，作战力量的机动呈现出明显的多维性，既可从空中、海上、陆上机动，也可从临近空间甚至太空机动。对于机动性要求很高的军事网络，需要更多地采用无线传输媒介，如微波通信、激光通信、卫星通信和无线电通信等。但是，无线传输在物理层、链路层甚至网络层都存在着诸多脆弱性，这主要表现在四个方面：所有使用无线传输的作战单元，都存在着地理位置被定位的威胁；无线传输极易遭到电子干扰、信息拥塞和拒绝服务攻击，使信息传递的实时性遭到破坏；无线传输的机密数据易被截获；战场无线网络存在被攻击的不安全因素，尤其存在遭受欺骗攻击的隐患。

> 高度的开放性和广泛的互联性，极大提高了作战力量运用的灵活程度，缩短了指挥控制流程，使各作战单元能够在基于高度战场感知的基础上，充分发挥主观能动性进行自下而上的自主协同式作战。

攻击技术的易获性导致防护的脆弱性。在信息时代，越来越多的技术正在从高技术区域向低技术区域扩散。各类软硬件研制和生产厂商为扩大其产品知名度以及抢占市场先机，往往会在互联网上介绍其产品性能，并发布测试版本。现在，互联网已成为全球最大的信息平台，不仅能够从中获取大量国内外信息技术的最新动态，还可以通过搜索分析获得政治、经济、军事情报。与此同时，与信息技术结伴而行的信息攻击技术也呈现出国际化趋势。据统计，至上个世纪末，全世界共有 20 万个黑客网址，并且还在不断增加。从国际互联网上学习黑客攻击方式是轻而易举的，这些黑客网站不仅介绍世界顶级黑客的成功经验，还大量披露目前主流软硬件的缺陷和漏洞。每当一种新的攻击手段产生时，都能够在一周之内迅速传遍全世界。对此，美国全球信息网络顶层需求文档中指出，“针对全球信息栅格的计算机网络攻击工具所需的经验和知识将有所降低，而且这些工具在因特网上变得日益可用”。可以说，伴随着民用网络攻击技术的迅速发展和扩散，专门针对军事网络的攻击手段和技术必将出现并蔓延。虽然美军战场网络有着严格的防护和隔离措施，非专业外界用户很难直接进入，但正所谓百密一疏，无论防护多么严密的网络，都不可能无懈可击。

◆军事札记

新国家安全体制 任重道远



□金一南

看到三中全会公报中“设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全”这一段，我脑中的第一反应就是两个字“终于”。

中国已经由地区性国家变为世界大国。除了人口、钢铁、煤炭、纺织、电力、高铁里程、外汇储备、网民人数、手机用户、能源消费……不知有多少个世界第一。刚刚过去的双十一“光棍节”又增加了一个：网络购物。而除了经济总量、石油进口、国防投入、高速公路里程、汽车保有量、持美国国债、持世界遗产数量、持数字银幕块数……中国也不知还有多少个世界第二。这些第二之中，不知又有多少个正在向第一快步挺进。我们取得了举世瞩目的发展，我们也面临前所未有的问题。机遇、挑战、陷阱、麻烦，都扑面而来。我们同发达国家的结构性矛盾逐渐显现，同新兴市场国家的竞争面有所上升。我们同发展中国家的利益摩擦也开始增多，周边环境的战略压力和风险也日益凸显。美国借“亚太再平衡”浩荡而来，据说要将 60% 的战舰部署在太平洋。日本政治右倾化已成趋势，安倍认定的方向就是与中国对抗。朝鲜半岛问题、东海问题、南海问题、中印边境问题、中缅关系问题……一个个新旧问题交叉、新旧矛盾交织，葫芦按下去了，瓢又浮起来。与此同时，经济发展与国家安全的内外关联度越来越高，国民经济对外部商品市场、资源市场、资本市场和技术市场的需求和依赖日见加深，金融安全、能源安全、海上运输通道安全、海外资产安全、海外侨民和劳工安全、海外资源市场和产品市场安全问题日益凸显。网络安全、太空安全、电磁频谱空间安全也成为维护国家利益和安全的全新事项。

> 30 余年改革开放，人们对增设机构普遍持有抵触情绪。国家安全委员会的建立，引发的却是官方民间一片叫好，甚至有“相见恨晚”之感。

新中国 60 余年，改革开放 30 余年，世情、国情、党情都发生了深刻变化。仅仅沿袭过去的机构、体制，传统的思路、方法，很多情况下已经难以有效应对今天日益错综复杂的局面。国家安全委员会体制呼之欲出。

这就是中国国家安全委员会今天“终于”诞生的重大意义。

这一安全体制并不是新事物。美国人 1947 年就建立了，并以维护美国国家安全为名决策了一系列战争：朝鲜战争、越南战争、入侵格林纳达、入侵巴拿马、海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争。期间还处置了一系列危机事件：苏伊士运河危机、柏林墙危机、古巴导弹危机、驻伊朗大使馆人质危机、“9·11”事件……不论是对是错，是失是得，该委员会在美国政治中的地位越来越重要。因为自成立之后，美国几乎所有重大安全问题决策，都出自该委员会之手。

对这一体制其实我们也并不陌生。自 2000 年中央决定组建“中央国家安全领导小组”，我们开始对这一体制进行探索，也过去了 13 个年头。13 年来，中美撞机事件、“非典”危机、朝鲜半岛核危机、奥运火炬传递、中日钓鱼岛撞船、黄岩岛事件、钓鱼岛危机……像一块又一块磨刀石，也对我们的体制机制进行了磨合，提供了考验，揭示了不足。13 年后的今天，三中全会决定建立国家安全委员会，可以说是大势使然，也是水到渠成。30 余年改革开放，人们对增设机构普遍持有抵触情绪。国家安全委员会的建立，引发的却是官方民间一片叫好，甚至有“相见恨晚”之感，就是这种“势”的证明。

但是在叫好之后，我们仍然需要保持清醒。国家安全委员会建立了，并非是安全问题的终结，不过是新一轮探索的开始。开始调整资源，开始理顺关系，开始分配角色，开始实际操盘……一切都是开始。任何机构都无法包治百病，都不能包办一切、替代一切、解决一切，国家安全委员会也是如此。其实连最早搞出这个机构的美国人也弄不清楚，他们到底用了多长时间，才把该机构由一个大家争吵不休、各方权力激烈博弈的场所，变成了一个比较合理、比较高效的决策机构，才把一批毫无经验却趾高气扬的新手，练成了一伙不事声张却又久经阵仗的老枪。该机构建立最初是为了应付美苏冷战，完成外交、国防、情报的整合。那是 20 世纪 40—50 年代。现在已经是 21 世纪了，如果我们对它的理解依然局限于为外交服务或为内政服务，只能证明我们的思维与今天的综合安全观、总体安全观依然相距半个世纪。

虽然要真正认识这个机构的全部意义、发挥出它的全部作用，对我们尚需时日，但今天仍须首先强调：机制再完美，本身并不会自动发挥作用。起决定因素的依然是人。没有什么东西能取代人的洞察力、意志力和决断。美国总统国家安全事务助理这个职务就是个典型。1947 年美国《国家安全法》规定的该职务，不过是“文职执行秘书”而已。谁也未料到、后来也没有任何法律文件支持，这个文职秘书竟然上升到了与内阁成员平级、甚至超过一般内阁成员的总统国家安全顾问。关键原因，就是那个穿梭世界、纵横捭阖的基辛格。这个人的超群能力使该职位一炮走红。从此一发而不可收：布热津斯基、麦克法兰、斯考克罗夫特、鲍威尔等一批或具缜密思维或有决断手腕的人物竞相在这个职位上大展身手，使它成为美国安全界乃至政界最炙手可热的职位。它证明的是：人的主观能动性和创造性，在任何体制机制中都具有不可替代的巨大作用。

我们今天也走过来了。中国已经立于世界大国的门槛。中国国家安全委员会的建立，注定要在全面建成小康社会、实现民族复兴的伟大历史进程中发挥重要作用。它的效用，随着时间推移、随着我们越来越成熟，必将逐步展现。