

2月举行的北约国防部长会议决定新组建两个司令部,并成立“网络行动中心”——

北约指挥结构扩容的背后

■陈雅东

军眼聚焦

“当世界发生变化时,北约为了自身的生存,必须在战略和体制层面做出调整与改变。”北约秘书长斯托尔滕贝格的话,一定程度上道出了观察北约发展演变的“门道”。

冷战时期,北约最多时拥有65个司令部,到冷战结束时还有33个,工作人员约2.2万人。苏联解体后,北约也开启了压缩指挥机构的历程。经过1991年、1998年、2010年三轮改革,各类司令部数量已压缩到7个,约7000名工作人员。机构变小了,然而其在伊拉克战争、俄格战争以及乌克兰危机上“拖泥带水”“相对疲软”的表现,令不少北约的欧洲成员国对其能否承担“集体防御”的责任产生怀疑。

这种背景下,上月举行的北约国防部长会议决定,新组建“大西洋联合司令部”和“后勤、机动与支援保障司令部”,成立“网络行动中心”,提出要对指挥结构进行现代化改造。这是冷战结束以来北约指挥机构首次扩容,意在重振昔日雄风、提升成员国士气。北约此次指挥结构改革,可从历史、现实和未来三重维度进行考察分析。

着眼遏制俄罗斯

——继续充当美国马前卒

北约的战略目标是“加紧跨大西洋两岸(美洲和欧洲)的纽带联系,在欧洲建立和打造一个有利于西方的国际秩序”。这是北约发展演变的逻辑起点。美国是北约的最大“股东”,北约的发展必须依据美国安全利益和战略进行调整,其根本目的,是维持美国的全球利益。回顾北约的历次指挥结构改革,无不是对美国战略调整的“回应”与“跟随”,以确保西方的战略利益。

从历史看,北约的7份战略构想均带有美国战略的影子。北约1949年发布的第一份战略构想,是在“杜鲁门主义”的背景下产生的,目的是团结北约国家力量,在同盟国内部达成集体防御的安排,这奠定了北约初始指挥结构的理论框架。第二份战略构想基本上是第一份战略构想的翻版。第三份和第四份战略构想,主要是受艾森豪威尔政府“新面貌”政策的影响,给北约核战略

和指挥体制打上了“大规模报复战略”和“灵活反应战略”的标记。冷战结束后出台的3份战略构想,则在美国安全战略的“辐射”之下,采取“合作安全”的方式,不断壮大同盟国和伙伴国的“朋友圈”,试图把更多欧洲国家牢牢捆上“北约战车”。

具体到当前,美国对于北约的战略要求,一是要回归“大国竞争”轨道,继续加强对俄罗斯的围堵与遏制;二是要求欧洲承担更多防卫责任的同时,遏制欧洲国家联合发展自主防务的倾向。

特朗普就任美国总统之前,曾发表过“北约过时论”的观点,一度引起北约内部的“生存忧虑”。随着事态的发展,美国重新调整其在欧洲的安全战略。美国新版《国防战略》,指责俄罗斯“侵犯了周边国家边界,并寻求对邻国经济、外交和安全决策的否决权”。与此同时,美国去年在欧洲新增了一个重型装甲旅的部署,这是美国自2013年以来第一次增兵欧洲,昭示其重回“大国竞争”的轨道。

作为美国的“欧洲战队”,北约势必在战略上与美国全球战略相协调,继续对俄保持威慑态势。无论是大西洋联合司令部,还是后勤、机动和支援保障司令部,都有应对和遏制俄罗斯意图。此次会议上,各国防长同意调整北约的陆军指挥部门,以加强北约欧洲成员国的协调及快速反应能力。在战役战术层面,这有助于加强欧洲东部4个战斗群和8个小型司令部(一体化部队)

与驻欧美军的情报沟通,确保遇有情况能够快速反应。

着眼维持战略优势

——不断解决现实难题

北约秘书长斯托尔滕贝格在此次会议后举行的新闻发布会上表示,改进后的北约指挥结构将更加侧重海上安全,后勤、机动和网络防御。此次北约对作战指挥结构进行扩容,主要想解决北约在几个领域面临的现实难题,尽快补齐短板。

新建大西洋联合司令部,应对大西洋海域的现实威胁,确保北美和欧洲之间的海上通道安全。在北约看来,近年来俄罗斯在大西洋和地中海的海上活动日益频繁,形成对欧洲安全的“战略挤压”,如果不能有效应对,未来北约将丧失对俄的“战略优势”。去年,加拿大军队一个战斗群远程奔袭7000多公里,由本土机动至拉脱维亚。在西方看来,如不能把大西洋航道安全掌握在自己手中,往返于北美与欧洲的部队就会面临极大的风险和威胁。

新建后勤、机动和支援保障司令部,就是要通过密切各国政府和私营企业的协调,改善盟国基础设施,提高北约部队的机动能力。近年来,北约

多次举行“军刀出击”“波罗的海行动”“铁狼”和“蟒蛇”等系列军事演习,尽管演练背景、课题和方法各有不同,但都暴露出远程跨国机动的短板。北约那不勒斯联合司令部副司令阿·贝尔中将说,“跨区机动是未来实施有效威慑的一个不容回避的问题”。去年5月,北约在罗马尼亚举行了“诺布尔跳跃”的检验性演习,来自北约9个国家的4000名士兵,采取空中、铁路和公路三种机动方式,实际检验各类重型装备的跨国机动能力。

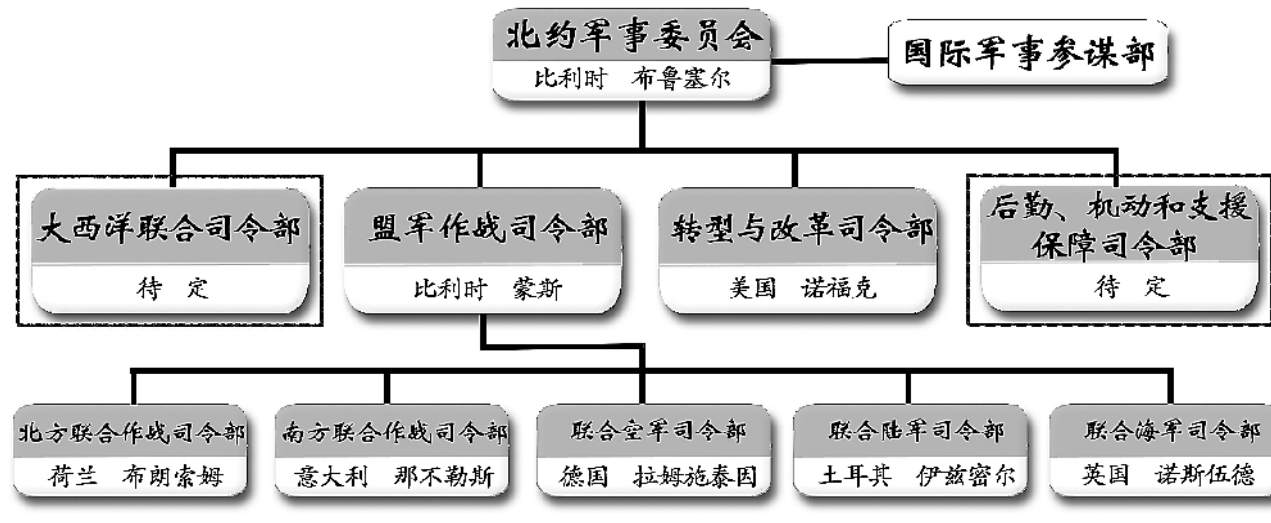
成立“网络行动中心”,以应对日益严重的网络安全挑战与混合威胁。近年来,北约遭受的网络攻击事件日益增多。2015年,北约平均每月处理近300起网络事件,2016年,这一数字增加到500余起。2017年5月份“勒索”病毒的爆发,导致全球150个国家的近10万个机构陷入停顿状态。北约于2017年组建了网络快速反应小组,把网络防御定位为应对混合战争的重要组成部分。成立“网络行动中心”,并将之作为搭建北约新型指挥结构框架的重要组成部分,可以确保将网络攻防纳入各级司令部的规划与行动,提高应对混合威胁的能力。

着眼改造指挥结构

——主动应对多元威胁

北约秘书长斯托尔滕贝格曾表示:

北约指挥结构示意图



资料提供:陈雅东 制图:王锡圣

瑞典芬兰与北约能走多远

■志开海镜

军眼观察

2月底,美国国务院批准了向瑞典出售防空系统的军购计划,价值超过12亿美元的上百枚“爱国者”导弹将于2020年开始交付。此前不久,芬兰也宣布将向美国购买总额数亿美元的海军武器装备。评论人士指出,这些举措不仅将加强瑞典、芬兰与美国及北约的协同作战能力,更是北约拉拢两国从而加大对俄罗斯围堵遏制力度的最新举措。

在北欧几个国家中,瑞典和芬兰显得有些“另类”——这两个将“中立”界定为“国家身份关键部分”的国家,长期奉行独立防御政策,没有加入北约。然而,近年来,两国与北约关系不断走近,却是不争的事实。

——2014年,两国同北约签署“东道国协定”,可参与北约的联合演训,北约在紧急情况下将对其提供军援。

——2016年,北约获准在征得瑞典允许后向该国派遣驻军。当年6月,芬兰首次以东道国身份参加了北约“波罗的海-2016”海上联合军演。

——2017年9月,与俄罗斯和白俄罗斯“西方-2017”大规模联合演习几乎同时,瑞典在北约多国支持下,动员两万多兵力,举行了本国20多年来最大规模的“极光17”军演。

这些举动让不少人纳闷,瑞典和芬兰这两个将“中立”界定为“国家身份关键部分”的国家,真的要投入北约的怀抱吗?

两国与北约的走近,很大程度上是缘于俄罗斯与北约对立的加剧。随着北约与俄罗斯对立的“外溢”,特别是乌克兰危机的持续,欧洲出现了冷战后少有的紧张气氛,一向被视为“和平绿洲”的北欧国家也慢慢在改变。2014年10月底,“疑似俄潜艇在瑞近海搁浅”事件发生后,支持瑞典“入约”的民调支持率曾一度飙升至近70%,芬兰则有60%的受访者视俄为“威胁”。

这种情况下,同北约这个全球最大的区域性政治军事集团走近,成为两国的选择。毕竟,无论是双边安全互助,还是北欧五国多边安全合作机制,其深度和广度都非常有限,能起的作用不过聊胜于无。

然而,在目前及可预见的未来,两国并不会彻底放弃中立、加入北约,那样既不明智,也不现实。

冷战结束后,两国一直秉持“中立”地位,在西方和俄罗斯之间“左右逢源”。两国不用供养大量本国军队及外国驻军,减小了国防开支,还可安心发展经济,这也是两国成为世界最发达国家、建成“高福利社会”的重要原因。同时,在北约与俄罗斯之间搭建起沟通的谈判平台,也大大提高了两国的国际政治地位。

一旦加入北约,两国与俄罗斯固有的经贸关系将遭到重创,来自俄罗斯的不动产投资和游客将大大减少,甚至面临俄经济报复和制裁的威胁。而从地缘政治角度看,两国加入北约将破坏北欧地区战略平衡,成为北约与俄罗斯博弈的“前线国家”,不得不替北约“顶雷”。北约军队一旦驻扎在芬兰与俄罗斯长达上千公里的边界

上,兵抵圣彼得堡、摩尔曼斯克等具有重大战略意义的城市,将触及俄罗斯的核心利益。

届时,北约与俄罗斯之间一旦有风吹草动,两国必然首当其冲,有可能“引火烧身”。到那时,西方大国的军事援助恐怕也是“远水难解近渴”。即便没有实际的军事冲突,两国的国防负担也将骤增。据专家评估,不要说达到北约军费GDP占比2%的标准,即便与北约欧洲成员国的平均军费GDP占比水平(1.45%)持平,瑞典每年军费开支就将至少增加10亿欧元。

另外,瑞典和芬兰两国都有较深的“柔性”安全文化,更加推崇民事及外交、法律手段来应对安全问题,采取军事行动时也格外强调“合法性”。因此,两国对北约近年来力推的海外军事干涉行动并不完全赞同。北约发动科索沃战争时,两国虽表示政治支持,但未派兵参与。在利比亚战争中,芬兰“照例缺席”,瑞典虽然派出了8架“鹰狮”战斗机,但仅限于执行空中警戒和侦察任务,并没有参与空袭。事实上,两国尽管早在1995年就加入了欧盟,但支持“入约”的民众大多不超过三成,两国政府也始终没有启动“公投”程序。

不难看出,瑞典芬兰两国与北约走近,更多地是基于现实的安全需求,而非对其理念与行为方式的认同。虽然与北约的关系在不断升温,但两国都不会轻易抛弃“和平、中立、睦邻”这一坚守多年的“生存和繁荣之道”。

北约合作网络防御卓越中心——

《塔林手册》诞生地

■本报记者 张文文

兵史地志

不久前举行的北约国防部长会议,决定成立“网络行动中心”。在分析人士看来,位于爱沙尼亚首都塔林的北约合作网络防御卓越中心,未来将发挥更加重要的作用,成为北约网络防御能力建设不可忽视的一支力量。

2007年,爱沙尼亚指责俄罗斯发动网络攻击,使爱沙尼亚的政府、议会、军队、银行业和媒体业的信息技术设施及相关数据网络陷入瘫痪。这一事件促使北约更加关注网络空间的安全问题,把加快完善网络防御体系纳入议事日程。第二年,北约和爱沙尼亚国防部联合在塔林成立了北约合作网络防御卓越中心,专门从事网络安全方面的研究和培训。

从定位上讲,该中心是一个军事机构,主要为成员国提供全方位的网络防御服务,涉及技术、战略、作战和法律等方面。今年1月,北约授权该中心负责网络防御作战的教育和培训,并就相关问题与位于美国弗吉尼亚州诺福克的转型与改革司令部密切合作。

北约合作网络防御卓越中心在国际上广为人知,其主要的原因在于,这里是著名的《塔林手册》诞生地。2007年,爱沙尼亚遭受大规模网络攻击后面临一个棘手的问题,即这种新型的网络攻击在法律上如何定性,能否定义为战争或武力攻击,这在当时的国际法中找不到答案。2009年,北约合作网络防御卓越中心组织了20名来自不同国家的专家,开始编纂《可适用于网络战的

国际法的塔林手册》,即《塔林手册1.0》。手册于2013年出版,包含95条内容,主要是强调由国家发起的网络攻击行动必须避免医院、水库、堤坝、核电站等敏感的民用目标,同时允许通过常规打击来反击造成人员伤亡和重大财产损失的网络攻击行为。

需要指出的是,《塔林手册》只是一个建议性指南,并非北约官方文件或者政策。其起草的目的,是尝试打造一种适用于网络攻击的国际法典,这也反映了美国及其北约盟国抢占网络战规则制定权的意图。2017年,《塔林手册》升级到2.0版,由原先仅适用于处理网络战争,拓展到和平时期的网络行动,其名称也改为《可适用于网络行动的国际法的塔林手册》。

该中心还是北约年度大型网络攻防演习“锁定盾牌”行动的组织者。该演习采取基于游戏的方式,所有参与者的角色都是虚构的。每年的演习内容都会有所变化,但作为保护对象的巴瑞尔(蓝队)和作为进攻方的克瑞姆索尼(红队)一直充当着对垒双方。演习系统由该中心负责运作,大多数团队则在本国进行远程登录。各支队伍分别执行自己的防御任务,并允许在一定程度上共享部分信息,其实质上相当于同时组织多场演习。

除了应对技术挑战,“锁定盾牌”行动还涉及媒体和法律方面的内容,使其适应现实网络威胁的复杂性。在“锁定盾牌2017”演习中,美国和其他部分国家扮演“蓝队”角色,不仅负责维护虚拟国家网络安全,还需回应媒体和法律问题。演习中包含“应对假新闻”一项,参与者必须应对来自敌对势力散布的虚假信息。

美国国防部长马蒂斯不久前行色匆匆,先在布鲁塞尔主持北约国防部长例行会议,接着又出席慕尼黑国际安全会议(慕安会)。而其承担的一项重要任务,就是向欧盟提出严正警告:欧洲人自己的防务建设,只能是对美国主导下的北约的补充,而非对北约的削弱、分裂甚至脱离和取代。北约秘书长斯托尔滕贝格也指出,美国对欧盟防务联合中的“独立倾向”感到担心,称“欧盟与北约搞防务竞争毫无意义”。

无风不起浪。虽然有20多个欧盟国家同时是北约的成员国,但美国和北约的担心也并非杞人忧天。

诞生于上世纪末的欧盟共同防务机制,如今已进入第20个年头,其在巴尔干地区、非洲乃至亚洲都发挥着影响。近年来,北非中东动荡的“外溢”,接二连三的恐袭、汹涌而至的难民潮,英国公投“脱欧”,美国提出“美国优先”,这一系列事件叠加起来,使加强防务合作成为欧盟内部的共识。2017年底欧盟启动“永久结构性合作”机制,更成为欧盟打造共同防务的一大标志性进展。在去年的慕安会上,法德两国的防长相继发言,强调建立欧洲防务的必要性。慕安会主席伊申格也认为,特朗普治下的美国“已不再是秩序的有力维护者”,欧盟需要在防务问题上扮演更重要的角色。

当“友谊的小船”撞上“冰山”

——透视北约与欧盟在防务合作上的分歧

■邵树斌 海镜

那么,美欧“友谊的小船”,撞上存在严重分歧的防务“冰山”,会不会“说翻就翻”呢?恐怕也没那么容易。在欧盟共同防务领域,有几个长期存在的结构性难题。

一是高福利、低出生率等社会特征导致欧洲人参军热情低,经济不振又限制了军费开支,欧洲各国军事实力提升非常缓慢,在海外行动时是高烈度作战中仍然要依赖美国,更无力接手北约在欧洲本土担负的“集体防御”这一“核心使命”。

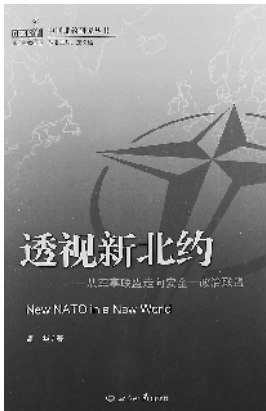
二是北约对欧洲共同防务发展的掣肘。上世纪末欧盟启动共同防务政策时,美国就为其提出了“三不”的要求,即不脱离(北约)、不重叠、不歧视(非欧盟成员国的北约盟国),这一紧箍,至今仍套在欧盟的头上。

三是在欧盟自身定位以及具体的利益和安全认知上,各成员国之间的分歧仍然难以弥合。尤其是在涉及成员国主权最敏感、最核心部分的防务一体化领域,各方的认知并不一致。欧盟想从以民事行动、多边协调为主要行动方式的“民事力量”,真正成为“军事强权”,仍有很长的路要走。

因此,在可预见的未来,欧洲的安全还得依靠北约,美国人或许还会听到欧洲对防务问题的不同观点,有些还“不太对胃口”,但这些争执很可能只是“茶杯里的风波”。

军眼荐书

透视新北约



高华著 世界知识出版社2012年

冷战时期为了对抗苏联而成立的北约,冷战后不但继续存在,而且通过改革转型,东扩南下,实现了成员、使命与地域的多重扩大,从一个区域性的军事联盟,向美国主导下的全球安全—政治联盟转变,在当今世界政治舞台扮演着举足轻重的角色。本书对北约发展的巨大变化和全球安全格局的影响,进行了客观、细致和深入的剖析;对北约转型的理论依据、北约与美国的联盟战略、北约介入的几场域外战争、北约与联合国、北约与俄罗斯、北约与欧洲安全、北约面临的挑战及发展趋势等作了全景式扫描。

(许胜寒、王栋栋)