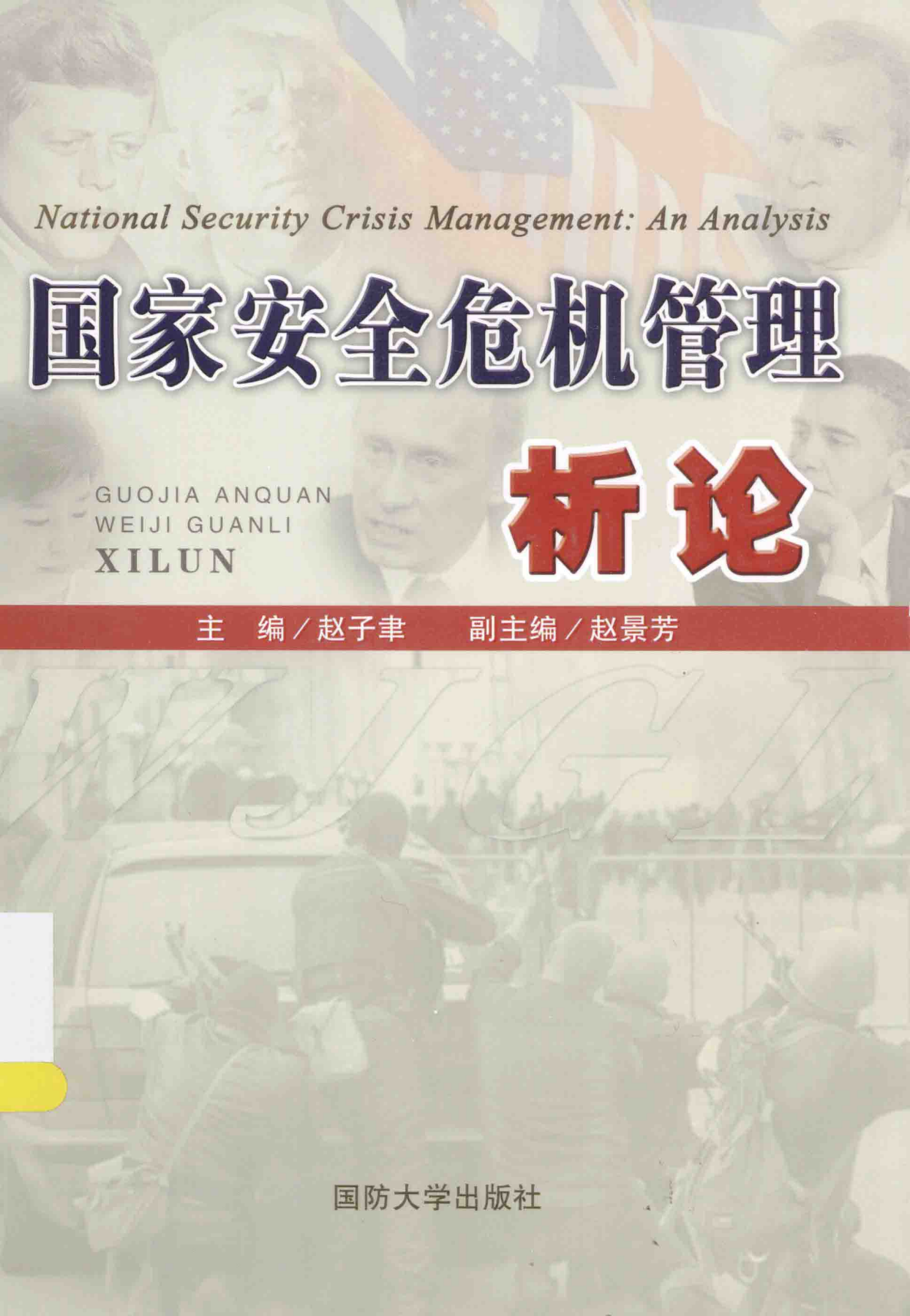




National Security Crisis Management: An Analysis

国家安全危机管理

GUOJIA ANQUAN
WEIJI GUANLI
XILUN

析论

主 编 / 赵子聿

副主编 / 赵景芳

国防大学出版社

014061685

D035.3

18

National Security Crisis Management: An Analysis

国家安全危机管理析论

主 编 赵子聿

副主编 赵景芳



国防大学出版社

北 京



北航

C1748733

D035.3

18

图书在版编目 (CIP) 数据

国家安全危机管理析论/赵子聿主编. —北京: 国防大学出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5626 - 2217 - 8

I. ①国… II. ①赵… III. ①国家安全 - 研究
IV. ①D035. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 151956 号

国家安全危机管理析论

赵子聿 主 编

出版发行: 国防大学出版社

地 址: 北京市海淀区红山口甲 3 号

邮 编: 100091

电 话: (010) 66772856

责任编辑: 周晓宇

经 销: 新华书店

印 刷: 北京荣泰印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 20.5

字 数: 278 千字

版 次: 2014 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 46.00 元

拓展国家安全危机管理新视域（代序）

进入新世纪以来，中国国家安全环境趋于复杂多变，危机接连不断。“台独”上台、中美撞机、“非典”肆虐、朝核危机、南海争端、美韩黄海军演、中日撞船、延坪岛炮击、钓鱼岛危机等，危机正以前所未有的速度频繁触碰中国人的神经，并不断拓宽中国的国家安全战略视野；金融危机的阴霾尚未散去，美国亚太战略“再平衡”、“天安”号事件、西亚北非大变局、伊朗核问题、维基泄密、日本大地震和核泄漏、韩日及俄日间的岛屿争端、“棱镜门”事件、乌克兰危机、“岁月”号客轮失事等，不断刷新“危机”一词的出镜频率。这些令世人瞩目的事件给人们以强烈警示：危机正成为国家安全的常态，危机高发连发并发时代已经到来！

回顾历史，大国成长的历史经验也表明，大国崛起在很大程度上表现为危机中的崛起。无论一个大国选择和平发展之路还是战争崛起之路，有一点是相同的，就是都会影响和冲击现有国际利益格局，从而可能成为传统霸权国和新兴利益国的“靶子”，从而被推向矛盾的中心，致使国家所遭遇的外部分歧不断、危机不断。在这个大背景下，大力倡导危机管理的战略管理、积极管理和全程管理的理念内涵，强调敢于直面危机和善于应对危机，对于一国顺利实现崛起至关重要。长期以来，人们习惯于关注危机的消极面，忽视危机的积极面。事实上，积极有效地管理危机，可以借由小危险避免大危险，小冲突避免大冲突，小代价避免大代价。危机前的平衡受到冲击后，危机后的平衡可能会更加健康、更加稳固、更加符合自身的利益。

应当充分预见到，中国和平发展道路必将充满荆棘与坎坷，很

大程度上在危机的相伴中崛起。中国改革开放三十多年，在国际政治逻辑依然冷酷、弱肉强食理论仍大行其道的今天，咄咄逼人、夜郎自大、急躁冒进不可取，害怕矛盾、一味藏身避祸同样贻害无穷。中国作为国际社会中的后来者，要想成为非凡的一员，既要有非凡的胸怀，又要有非凡的勇气；既要有非凡的作为，又要有非凡的忍耐力。要认清中外战略文化差异孕育的道德逻辑错位，避免动辄以谦谦君子逻辑对付政治流氓逻辑，并在预防和应对重大危机时，力争及早出牌，出先手牌。

现实中，危机和危机管理从来形影不离。英国学者萨姆·布莱克指出，面对这样一个风险不断上升、危机频繁爆发的世界，如果我们不对危机引起重视、不对危机管理予以足够的关注和深刻的研究，我们就会失职。中外学术界对危机和危机管理的研究虽近半个世纪，在理论和实践方面已取得了长足进步，但事实证明人类认识危机的步伐远未跟上危机发展的速度，国家有效管理危机的能力远远落后于世界和平发展的需求。英国学者安东尼·吉登斯曾告诫：使当代人们陷入安全困境的，并不是风险和威胁本身，更多的是制度对变化的反应迟钝。面对日益频发的国家安全危机，如果缺乏现实的关切和对制度建设的探讨，我们将不可避免地丧失对危机的敏感性，进而丧失认识复杂情况和处理复杂情况、预测未来和把握未来的能力。

就像大战略需要超越战争看到和平一样，危机管理也必须超越表象深入到制度和思想层面，成为联结理论与实践、当前与未来、国内与国外的纽带。和平发展是中国的战略选择，我们要努力把这条道路走通，但也必须做好走不通的准备。如果和平发展进程在外力作用下暂停、终止或倒退，而我们没有做好应对进程逆转的准备，那么形势就可能会真正逆转，我们就会陷入长期战略被动的局面。因此，正如乔良教授所说，我们不能一般性地看待危机，而应把它放在国家安全战略层面上思考和把握。敌人可能对我们发动入侵，但更可能给我们找麻烦、制造危机，因为它们比发动侵略战争成本

低得多、风险小得多。对此，我们必须居安思危，通过不断深化危机管理基本理论、总结大国崛起危机管理经验教训、评估国家安全和危机管理形势，以敏锐开放的思维触碰制度的盲点，以清晰可靠的理论指导实践，使危机管理成为国家安全战略的重要支撑。

在这种认识的引导下，我们在多年教学科研的基础上，注重吸纳国内外相关理论研究和实践成果，积极探索具有中国特色的国家安全危机管理理论，力求以案例为经，以理论为纬，以国家安全现实和未来需求为轴，把灵动的思想和智慧的火焰引向新的高地。

这部著作追求理论与实践的深度结合，重视理论的实用性和可借鉴性，期望本书能够引发大家的思考和联想，从而对增强预防危机、处置危机、化危为机的意识和能力有所启迪。最后，衷心希望我们与国内学界同仁共同努力，不断推动中国特色国家安全危机管理理论研究更上层楼，不断推出服务于国家安全与发展需求的新力作！

赵子聿

2014年5月于北京

目 录

绪 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究脉络	(8)
一、国外研究脉络	(8)
二、国内研究脉络	(15)
第一章 国家安全危机管理概述	(21)
第一节 国家安全危机	(21)
一、概念界定	(22)
二、构成要素	(30)
三、主要特征	(32)
第二节 国家安全危机管理	(36)
一、概念界定	(37)
二、本质特征	(41)
三、主要类型	(53)
第二章 国家安全危机管理战略指导	(60)
第一节 指导思想	(60)
一、主动预防	(60)
二、积极影响	(62)
三、巧妙利用	(64)
四、有效控制	(66)
五、适时制造	(69)
六、灵活搁置	(71)
七、慎重平息	(74)

第二节 基本原则	(78)
一、第一时间有效反应	(78)
二、适时选择和调整目标	(81)
三、保持有效沟通	(83)
四、坚持灵活与适度	(85)
五、慎选战争边缘方案	(88)
六、寻求行动的合法性	(89)
七、争取舆论支持	(92)
第三章 国家安全危机管理体系	(97)
第一节 决策系统	(97)
一、决策中枢	(97)
二、决策辅助机构	(101)
三、决策运作程序	(104)
第二节 执行系统	(105)
一、常设机构	(106)
二、非常设机构	(108)
第三节 情报系统	(109)
一、系统分类	(110)
二、系统功能	(114)
三、系统运作程序	(115)
第四节 智囊系统	(116)
一、系统分类	(117)
二、系统功能	(121)
三、影响决策的方式	(125)
第五节 传播系统	(127)
一、系统分类	(128)
二、系统功能	(130)
三、传播原则	(132)
四、传播形式	(135)

第六节 制度系统	(137)
一、常态法规	(138)
二、临时立法	(144)
三、应急计划和方案	(144)
第四章 国家安全危机决策	(148)
第一节 危机决策要素	(148)
一、决策者	(149)
二、决策环境	(152)
三、决策目标	(153)
四、决策情报信息	(155)
五、决策方案	(155)
第二节 危机决策属性	(157)
一、有条件预测	(157)
二、行为体主导性决策	(159)
三、非完全程序决策	(163)
四、苛刻条件下的战略博弈	(163)
第三节 危机决策特征	(164)
一、态势的对抗性	(164)
二、目标的导向性	(165)
三、过程的互动性	(165)
四、方案的时效性	(166)
五、资源的有限性	(167)
六、后果的风险性	(168)
第四节 危机决策分类	(168)
一、主动决策与被动决策	(168)
二、全局性决策和局部性决策	(170)
三、单目标决策和多目标决策	(171)
四、单对手决策和多对手决策	(173)
五、透明决策和不透明决策	(175)

第五章 国家安全危机事前管理	(178)
第一节 基本指导	(178)
一、基本遵循	(178)
二、基本要求	(180)
第二节 主要环节	(182)
一、危机预测	(182)
二、危机预警	(185)
三、危机预备	(190)
第三节 主要措施	(192)
一、战略措施	(192)
二、制度措施	(194)
三、辅助措施	(195)
第六章 国家安全危机事中管理	(198)
第一节 基本程序	(198)
一、环境分析	(198)
二、危机决策生成	(200)
三、危机决策实施	(203)
第二节 情势把握	(204)
一、情势判定	(204)
二、拐点把握	(206)
第三节 模式选择	(208)
一、冷处理模式	(209)
二、转移模式	(214)
三、利导模式	(217)
四、挂钩模式	(219)
五、借力模式	(220)
六、战争边缘模式	(223)
七、强力模式	(224)

第七章 国家安全危机事后管理	(228)
第一节 危害消除与重建	(228)
一、国内危害消除与重建	(229)
二、国家间关系的重塑	(230)
三、重建中的国际合作	(231)
第二节 评估与反思	(231)
一、主要内容	(232)
二、效能评估	(233)
三、外部参与评估	(234)
第三节 积极调整	(236)
一、体制机制调整	(236)
二、国家政策调整	(237)
三、安全战略调整	(238)
第八章 国家安全危机管理艺术	(240)
第一节 艺术本质	(240)
一、思维的创造性	(240)
二、过程的平衡性	(243)
三、行为的灵活性	(245)
四、效果的意外性	(247)
第二节 艺术技巧	(249)
一、压力控制	(250)
二、风险目标选择	(251)
三、复杂程序处理	(252)
四、手段运用	(253)
五、分寸拿捏	(255)
六、时机把握	(256)
七、舆论引导	(257)
第三节 艺术作用方式	(258)
一、引导	(258)

二、变通	(261)
三、创新	(266)
第九章 国家安全危机管理效能评估	(271)
第一节 评估体系	(271)
一、评估理念	(272)
二、评估重点	(274)
三、评估思路	(275)
第二节 评估步骤	(276)
一、指标遴选	(277)
二、模型借鉴	(278)
三、分析验证	(279)
第三节 评估指标	(280)
一、预防评估指标	(280)
二、应对评估指标	(284)
三、恢复评估指标	(291)
主要参考文献	(300)
后 记	(313)

图表目录

表 1	传统安全与总体安全比较表	(23)
表 2	国家安全危机管理效能综合评估指标体系	(293)
图 1	作为和平与战争中间状态的危机	(26)
图 2	风险、冲突、危机、战争关系图	(28)
图 3	国家安全危机管理效能评估体系	(272)
图 4	国家安全危机管理效能评估指标体系结构图	(277)
图 5	AHP 法确定权重流程	(278)

绪 论

冲突是国际政治的永恒主题，危机则是国际冲突的特殊表现形式。从 20 世纪 60 年代起，随着人类文明的发展和军事技术的进步，危机管理开始与战争管理相并列，成为国家安全的两大支柱，并日益成为战略领域研究的重大课题。^①简单地看，危机管理是一门站在国家安全高度，在对国内国际战略环境进行客观分析研判基础上，综合运用政治、经济、军事、外交等手段对危机进行预防、谋划、处置的科学与艺术。1962 年古巴导弹危机后，时任美国国防部长罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNamara）曾断言：“今后战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理。”^②但历史发展表明，危机管理并未取代战略，而是集中体现了战略的时代内涵，其要素的全维性、层次的交融性、领域的互通性，成为国家安全战略最常见、最紧迫、最复杂的安全形态，是国家智慧、意志、力量、文化等要素在维护国家安全上的集中反映。

第一节 问题的提出

冷战结束以来，随着经济全球化、政治多极化和社会信息化深度发展，国家安全领域面临诸多新变化和新挑战。传统安全与非传统安全相互交织，国际安全与国内安全密切互动，影响和威胁国家安全的因素日益增多，与国家安全相关的各类危机频发，危机成因

^① 赵子聿：《危机管理现状及趋势》，载《国防大学学报》2006 年第 2 期，第 21 页。

^② 胡平：《国际冲突分析与危机管理》，军事谊文出版社 1993 年版，第 153 页。

的复杂性、危机爆发的突然性、危机后果的战略性等特征凸显。这些问题的出现表明人类社会再一次进入危机高发期，从根本上影响着国家的安全与发展。当前，国家安全危机管理作为全局性任务、全程性任务和经常性任务，已成为国家安全战略筹划的优先考虑。具体来看，当前亟须加强国家安全危机管理的意义主要在于：

第一，危机在新的时代条件下日益成为国家安全的常态。在全球化时代，随着国际形势和国家安全形势的发展变化，国家安全领域出现前所未有的拓展，国家安全层次的危机也随之复杂化、多样化、常态化。冷战时期，外部军事威胁是国家安全的主要威胁；而冷战结束后，敌友界限模糊，国内事务与国际事务界限模糊，国家安全威胁及其来源变得日益多样化。首先，原来两极格局掩盖的民族矛盾、宗教矛盾、领土争端、资源纠纷和社会矛盾等问题呈现表面化，并演化为各种危机与冲突。其次，经济全球化与地区经济一体化相向而行，国家间相互依赖不断加强的同时，国家安全的脆弱性也同步增长。全球性问题作为全球化的副作用逐渐显现：经济危机、公共卫生危机、武器走私、毒品走私、人口贩卖、有组织犯罪等跨国性问题因国家边界日益可渗透性而成为各国面临的普遍威胁。再次，在世界多极化、经济全球化和科技进步背景下，各种全球霸权主义与地区霸权主义恶性膨胀，引发有关国家力量的强烈反弹，激化出新的矛盾并使之转化为国际危机，“文明冲突论”正成为“自我实现的预言”，大规模杀伤性武器持续扩散，国际恐怖主义甚嚣尘上，历史修正主义蠢蠢欲动。最后，随着人类对自然界资源无节制索取和挥霍，自然界对人类的“报复”也显著增加，高强度的地震、海啸、气候灾难等极端自然灾害和人为引发的公共灾害频发不止，国家安全面临的非传统威胁日益突出。此外，贫富差距、官员腐败、不良治理等问题也困扰着许多国家的发展，在一定情况下其威胁程度较之传统威胁更具紧迫性和现实性。

在这一时代背景下，国家安全危机的发生发展呈现出三个显著特点：一是危机从四面八方涌来，多种多样，既有来自内部的，也

有来自外部的；既有来自传统领域的，也有来自非传统领域的。二是危机间的联动性增强，日益复杂，其中既有国际与国内的跨空间联动，也有不同危机之间的跨议题联动。一种危机的爆发会迅速产生传导、外溢效应，从而刺激、引发其他种类危机的发生。三是危机呈现常态化趋势，控制难度不断加大，大多数国家有效应对危机的理论准备、体制机制准备和资源准备等明显不足。危机的常态化趋势，要求国家安全战略中的危机管理比重不断增大。危机管理理论比重不足的国家安全理论将不是完整意义上的国家安全理论，危机管理实践比重不足的国家安全实践也不是完整意义上的国家安全实践。

简言之，随着威胁的泛化、敌友界限的模糊和全球性问题的突出，各种类型的突发性事件和危机日益频繁爆发，国家安全正遭遇危机的全方位“围堵”。与以往危机仅仅作为和平与战争之间一个短暂的过渡相比，危机已成为国家安全的一种独立状态。危机处置不利，不仅可能直接危及国家的社会经济发展，甚至可能引发战争。加强危机管理研究具有十分重要的现实意义。

第二，危机博弈成为核生化战争阴影下国家间博弈的重要方式。历史上，国家间博弈往往通过外交和战争两种手段来进行。当国家间政治、经济矛盾激化到相当严重程度时，战争就会从幕后走向前台，成为解决国家间问题的终极手段。然而，第二次世界大战结束后，随着核武器的迅速发展，“战争是政治的另一种手段的继续”的命题在核时代凸显其局限性。因此，冷战期间，美国和苏联之间危机则被看作是战争的另一种表现形式，而不只是战争发生之前或者可能升级为战争的危机插曲。两个超级大国都拥有核武器的结果，是把两国之间的竞争从终极对抗（核对抗）导向核门槛以外的危机管理。1962年的古巴导弹危机，可以说是美苏冷战张力的一次极限。美苏关系之所以没有绷断，就是因为双方都清楚地意识到谁也无法承受核大战的后果。自此之后，美苏关系开始从冷战对抗的顶峰走向缓和的波谷，双方对抗的形式则从直接交手转变为代理人战争，

从直接对峙更多地转向两大阵营边缘地带的危机较量。

冷战结束后，在经济相互依存日益加深、核生化等大规模杀伤性武器不断扩散、国家间关系深度交融的背景下，危机管理日益走向国家间博弈的前台，成为国家维护和获取利益、调节与他国关系的重要方式和途径。这主要表现在五个方面：一是在单极世界的阴霾远未消除、多极化国际格局尚未定型的大背景下，某些大国利用优势力量加紧对全球地缘政治主导权的争夺，显著加剧了国际危机发生的频度与烈度。二是在殖民战争和赤裸裸经济剥削与掠夺普遍遭受世人唾弃的当今时代，世界大国日益通过对国际金融、贸易体系的主导权来剥夺其他国家勤劳致富的成果，非法转移国际财富向其国内流动，引发与其他国家的贸易摩擦和汇率大战，甚至还诱发一些国家的经济危机和债务危机。三是为寻找在各个地区的代理人，一些西方国家频繁通过培养亲西方的精英力量、掌握其国内外舆论工具以及雇用一些非政府组织的方法，向重要目标国家进行政治和意识形态渗透，不仅在世界上引发各种各样的“颜色革命”，还参与制造了很多国家的民族分裂危机和群体性事件。四是在全球治理方面，借助危机打压“无赖国家”是某些强国对付弱国的重要手段。众所周知，朝鲜对外宣称拥有核武器，而伊朗则一直坚持拥有和平利用核能的权利。面对这样的对手，美国一直难以通过战争手段来有效解决问题，而只能更多利用国际原子能机构制造核查危机或利用地区盟友制造紧张局势来“丑化”对手，随后利用联合国来制裁它们。五是一些现实或潜在拥有核生化武器的国家为打破不利的地区格局或某种国际制约，拥核自重，主动制造危机，或通过战争边缘政策来引发国际社会对自身问题的关注。综合来看，危机作为国家博弈手段的作用主要有四个方面：通过危机博弈试探对方底线和容忍限度；通过危机博弈传递信号，表明己方立场与决心；通过危机博弈释放国内压力，获取利益；通过危机甚至冲突来间接交手，以危机博弈代替大战，从而划定彼此利益边界。

从本质上说，国家安全危机管理实际上就是当事国利益之间相