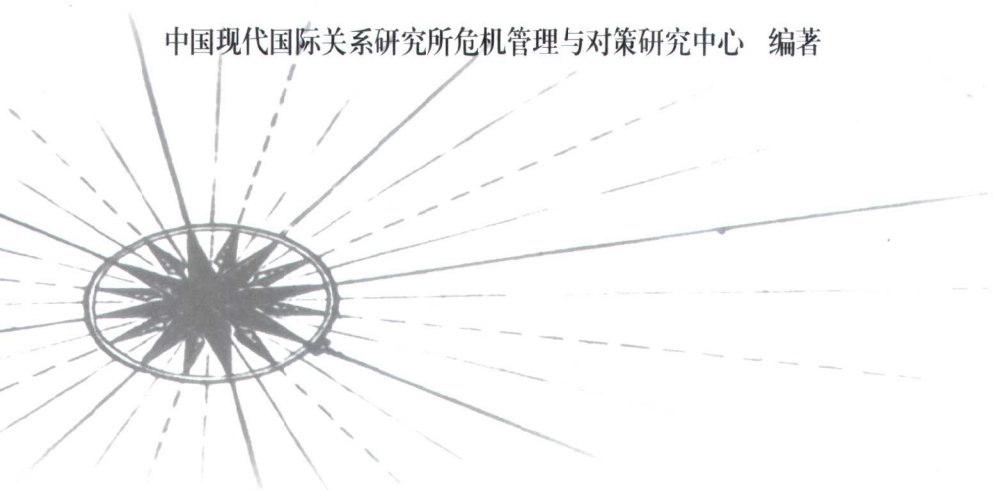


国际危机 管理概论

中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心 编著



- ◎ “9·11”猝不及防，恐怖袭击事件震醒美国朝野和民众
- ◎ 疯牛病席卷欧洲，引发社会、政治、外交危机，前景难以预测
- ◎ 莫斯科人质事件牵动整个世界，俄特种部队神速出击，60小时危机解除
- ◎ 巴以危机陷入暴力怪圈，中东上空阴霾密布
- ◎ 阪神·淡路大震灾，令日本“安全神话”破灭
- ◎ 中美“撞机事件”至今悬而未决
- ◎ 世界各国纷纷启动危机管理中枢指挥应急系统

国际危机管理概论

中国现代国际关系研究所
危机管理与对策研究中心 编著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际危机管理概论/中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著. —北京: 时事出版社, 2003

ISBN 7-80009-750-1

I. 国… II. 中… III. ①政治危机—研究 IV. D55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 010502 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

网 址: www.sspublish.com

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 15.125 字数: 353 千字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

策 划：陆忠伟

主 编：杨明杰

副主编：张 力 冯玉军 翟 坤 达 巍

撰稿人：李 军 冯玉军 张焱宇 张四齐 牛新春
张 力 丁晓星 杨 芳 李 东 魏宗雷
杨首国 达 巍 陈双庆 郭晓兵 王文峰
高 瞻 胡继平 徐学群 祝世璋 余 华

全面与永远的危机管理

（序）

陆忠伟

现代社会是一个紧密关联、牵一发而动全局的大系统。好比一块尖端精密的集成电路，其中任何一个微小环节发生故障，都会引起整个电路的瘫痪。在日常生活与社会生活中，人类经常遭遇危机：手纸危机、食物中毒、石油冲击、核电站事故、金融风暴、龙卷风、大洪水、大地震、禽流感、疯牛病、口蹄疫、“9·11”等，危机如同滔滔巨浪，扑面而来。可见，危机已非现代社会中异常或罕见的“新款时装”，而是一块

钩织现代社会的面料。

自 20 世纪 90 年代以来，危机爆发时间间隔缩短，频率急剧上升。战争危机、外交危机、政府危机、财经危机、社会危机、宗教危机、信心危机、市场危机、金融危机、竞争力危机等等，真是天有不测风云，危机处处，防不胜防。危机的产生或来源多种多样，主要分为如下几种：

第一，危机意识不强，不能从社会稳定的高度关注危机，以至不能将其“扼杀在萌芽之中”。20 世纪 70 年代初发生在日本的“手纸危机”，因当时有石油危机与恶性通货膨胀的背景，谣言惑众，电视可十日不看，焉能一日无纸，家庭主妇人心惶惶，上街抢购手纸，一时“东京纸贵”，酿成了严重的社会经济后果。

第二，涉外与国际事件应对不当而转化为国内危机。例如 2001 年 2 月 9 日，美国核潜艇撞沉了日本渔业实习船“爱媛号”。当时的日本首相森喜朗在第一时间闻讯后，置若罔闻，照打小白球作乐。此事被媒体

曝光，造成挂印走人的政权危机。

第三，影响较大的自然灾害及恶性事故。如 20 世纪 90 年代中期以来陆续发生的韩国百货公司坍塌、土耳其大地震、日本神户大地震、中国石家庄特大爆炸案、塞内加尔夺去 700 多条生命的大海难等等。

第四，全球化背景之下金融风险的传染。1997 年的东亚金融危机在泰国、印尼、日本、韩国、香港引起连锁反应；2001 年阿根廷的金融危机也对拉美各国经济形势产生巨大冲击。

美国前总统肯尼迪在其幕僚与汉学家指点之下，对“危机”概念的解释颇具哲理。他说，汉语中的“危机”一词由两层意思组成：前一字表示“危险”，后一字表示“机遇”。危机与机遇，一字之差，天渊之别。危机十分“性感”：具有严重的危害性、媒体的轰动性、事件的突发性、发展的不确定性。危机处理失误，可能造成社会不稳定、人心不稳定、政权不稳定、对外关系不稳定，以及安全环境不稳定，进而引发全面崩溃。机遇在于洞烛先机、抓住时效、妥善处理、

消弭和化解危机。

为此，转危为安、化险为夷，成为战略家、政治家、外交家、企业家为实现“政府零危机”、“国家零危机”、“企业零危机”的管理指南。美国前国防部长罗伯特·S. 麦克纳马拉的那句名言——“今后的战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理”——几乎成了“地球人都知道”的警句。

危机、时机、契机、转机四者的关系，包涵了现代危机管理的全套程序。失败在于危机，成功在于转机的哲理，促使危机管理在二战后应运而生，成为一门新兴学科。许多国家的决策层，为掌握怒海行舟之道，都设置了危机处理班子，希望在急迫而又影响国家稳定的突发重大事件上，能采取迅速而又合适的行动方案。同一时期国际政经舞台上发生的一系列危机——柏林危机、古巴危机、“匈牙利事件”、“布拉格之春”、伊朗人质事件——刺激、推动了有关国家对现代危机管理的研究，并使危机管理研究的视野开阔起来。

美欧等国研究此类问题的着眼点主要如下：其一，

在于获得更具普遍意义的危机管理规律，为有效地预测、监控和防范危机提供理论依据。其二，在于把握危机爆发的特殊性，以区别、比较、发现在不同环境之下，造成差异的根本原因。可以说，西方国家的危机管理研究，对外是为趋利避害、谋求国家安全、外交主动服务的；对内是为有效缓和、抑制社会与政府危机、避免动荡。在长期的研究与实践中，这些国家“擅长以数据分析来计算危机的概率，以严密的逻辑思考一网打尽危机事件的所有状况”，使得危机处理不再是“头痛医头，脚痛医脚”的简单处置，而是从预防、治疗、休整等综合治理的高度，建立包括预警、反应、恢复三个子系统在内的管理大系统。

很多学者根据经验提出，在危机管理过程中，组织和人的因素尤为重要，科学技术因素则是第二位的。换言之，危机管理的真谛在于预案在先、机制灵活、临“危”不惧、处变不惊、令行禁止、指挥到位、发挥合力。

各主要国家的危机管理机制，一般地讲，都具有

小核心、大范围的特征。所谓“小核心”是指指挥中枢位高权重、反应迅速、决策灵活、处置果断。所谓“大范围”是指一个包括了军队、外交、情报、警察、消防、医疗、防化、交通等职能机构的庞大体系。该体系能在第一时间“紧急出动”，贯彻指挥系统的决策，调动所有社会资源，按照预案控制、化解、战胜危机。

国情、国力以及外部安全环境或国内社会发展“段情”的不同，决定了不同国家危机管理机制形态各具特色。总统制的国家一般建立以总统为核心的机制；议会制的国家往往建立以总理为核心的机制。此外，每个历史时期所面临威胁的变化，往往造成危机管理中心任务的不同。比如“9·11”后，美国突出了本土防卫在危机管理中的地位；俄罗斯则因车臣剿匪而相应成立了北高加索地区安全问题局。

“强总统、大协调”是美国危机管理机制的特征。它是以总统为核心，以国家安全委员会为中枢，中央情报局、国务院、国防部、白宫办公室、白宫情况室

相互协作的综合体系。根据美国《国家安全法》，国家安全委员会是美国协调国家安全战略、对威胁本国安全利益之各种因素进行决策的法定机构。尽管历任总统的管理和利用方式不同而造成国家安全委员会的组成、作用和特点相应发生变化，但从总的发展趋势看，它的危机管理作用在不断增强。

“大总统、大安全”是俄罗斯危机管理机制的特征。所谓“大总统”，是指俄总统比美国拥有更为广泛的权利，它不仅是国家元首与军队统帅，还掌握着广泛的行政与立法权力。所谓“大安全”，是指俄罗斯设有专职国家安全战略的重要机构——俄联邦安全会议。该机构设有12个常设跨部门委员会：宪法安全、国际安全、军事安全、信息安全、经济安全、生态安全、社会安全、国防工业安全、独联体安全、边防政策、居民保健、动员准备。为此，安全会议既是俄罗斯国家安全决策的最高机构，也是俄总统现实政治生活中的“权杖”。

与美俄这两个“战略大国”相比，韩国、以色列

的危机管理机制战时色彩浓厚，凸现“小核心、小范围”的特征。韩国自金大中入主青瓦台后，设置了国家安全保障会议，替代了原先的统一安保政策协调会议，成为金大中直接控制并制定外交、安全、对朝以及危机管理的最高机构。以色列长期处于战争及冲突状态，其危机管理特征是总理一竿子插到底的。即，总理作为政府首脑和军队最高统帅，每逢重大危机事件发生，便紧急召开安全内阁会议，提出具有最高权威的决议。

很多人会发问，为什么“9·11”会发生在情报收集与危机管理能力首屈一指的美国呢？实际上，美国情报部门与危机管理部门早在一年前就进行过针对劫机自爆的演习，并在预案中列入总统可酌情下令击落被劫飞机的程序。但演习未预想到两点：其一，恐怖分子的“同步波状攻击”；其二，军事与运输当局未能默契合作。事发后，运输部门向国防部的通报延误了12分钟。从危机管理的理论上讲，美国掉进了见树不见林的“局部化”陷阱：未能周详考虑，以偏概全；

只考量了已知情况，未研讨未知的部分。

中国自古以来就重视对危机的预防，在博大精深的中国古代文化中，对危机管理有过充满辩证思想的论述。例如，“存而不忘亡、安而不忘危、治而不忘乱”；“思所以危则安矣，思所以乱则治矣，思所以亡则存矣”；强调的是“居安思危，思则有备”的思想。又如，“长将有日思无日，莫等无时思有时”，强调的是“无时防有，有备无患”的思想。再如，“凡大事皆起于小事”，“听于无声、见于未形”，强调的是未雨绸缪、预防在先，“从小危机防患大危机”的思想。

此外，谋划也是危机管理思想的重要内容。《孙子兵法》《计篇》指出：“夫未战而庙算胜者，得算多也；未战而庙算不胜者，得算少也。”庙算而胜，实际也就是“先为不可胜了”，先“立于不败之地”，先做好一切准备了。用现代危机管理理论讲，就是预案在先，各级政府部门、各个企业都应有一套危机处理预案，遇到紧急情况可以自动运作，避免危机扩散。

近年来我国也曾遭遇过一些不同类型的危机，在

党中央的领导和有关部门与地方的紧密配合下，危机得到有效控制，但我们的危机意识还比较薄弱。首先，“危机”一词被认为是一个贬义词汇，危机不应发生在我们身旁。其次，未能从政权和社会稳定高度关注危机管理，各级政府部门到企业、个人，注注仅看到“出事了”，而不能从国家安全的高度来看问题，忽视了小问题也可能最终酿成严重后果的“蝴蝶效应”。对我国近期危机的主要来源、涉我危机的主要类型和形式没有足够的认识。

此外，同西方现代危机管理理论相比，我国古代的危机管理思想尚未形成较完整的理论体系。关于危机和危机管理的理论研究尚属空白。结合古今中外的危机管理理论与实践看，可以说，危机管理是一种全面与永远的管理艺术。中国现代国际关系研究所于2002年初成立了危机管理研究中心，中心同仁的初步工作是对过去的典型危机个案加以分析，以从中找出战胜危机的答案。也许会有人讥笑说，这是在准备应对过去的战争，无法应对新型危机。但我却以为，从

中外危机管理案例中总结经验教训，对建立适合我国国情的危机应对机制是大有裨益的。相信此书定能成为排列此类书籍架子上的一本畅销书。

2002 年 11 月于京西万寿山庄

目 录

全面与永远的危机管理（序）	陆忠伟（1）
导论：危机与危机管理	（1）

第一部分 有关国家危机管理机制

第一章 俄罗斯的危机管理机制	（26）
第二章 美国的危机管理机制	（79）
第三章 韩国的危机管理机制	（127）
第四章 以色列的危机管理机制	（138）

第五章	日本的危机管理机制	(166)
-----	-----------------	-------

第二部分 危机管理案例

第一章	“9·11”事件与美国的危机处理	(191)
第二章	疯牛病危机与欧洲国家的应对	(217)
第三章	EP-3 事件考验布什政府危机 处理能力	(242)
第四章	巴以冲突与中东危机	(288)
第五章	印巴核危机	(322)
第六章	委内瑞拉“4·11”政变与查韦斯的 危机应对	(335)
第七章	古吉拉特教派冲突与印度宗教危机	(351)
第八章	“坦帕”号难民船危机	(366)
第九章	日本“手纸危机”始末	(384)
第十章	阿根廷危机	(392)
第十一章	日本阪神·淡路大震灾	(412)
第十二章	俄罗斯转轨时期的社会危机	(440)
第十三章	韩国成功应对金融危机的举措	(452)