

D国家社会科学基金资助项目
ECISION MAKING
IN NATIONAL SECURITY CRISIS

国家安全 危机决策

赵子聿 贤峰礼 著

- ◎ 危机与国家安全
- ◎ 危机决策机理
- ◎ 危机决策指导
- ◎ 危机决策情势把握
- ◎ 危机决策机制
- ◎ 危机决策方案
- ◎ 危机决策效能

时事出版社

869901

Decision Making in National Security Crisis

国家安全危机决策

赵子聿 贤峰礼 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家安全危机决策/赵子聿、贤峰礼著. —北京: 时事出版社, 2006
ISBN 7-80232-047-X

I. 国… II. ①赵…①贤… III. 国家安全—决策—研究 IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 112386 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

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 23.25 字数: 367 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

定价: 46.00 元

.....

第四章 危机决策情势把握	(150)
一、危机发生前的决策情势	(150)
二、危机过程中的决策情势	(158)
三、危机平息后的决策情势	(172)
四、决策情势中“度”的把握	(177)
第五章 危机决策机制	(197)
一、决策系统	(198)
二、情报系统	(209)
三、智囊体系	(214)
四、制度体系	(221)
第六章 危机决策方案	(231)
一、危机性质与目标	(231)
二、组织与指挥	(236)
三、资源配置与运用	(240)
四、后续管理	(248)
五、决策方案生成	(251)
第七章 危机决策效能	(258)
一、决策决断效能	(258)
二、情报保障效能	(262)
三、资源保障效能	(268)
四、过程监控效能	(273)
五、危机再预防效能	(278)
第八章 中国国家安全重大危机决策回顾	(281)
一、国家安全重大危机回顾	(281)
二、中国国家安全危机决策的基本特点	(306)

第九章 中国危机决策机制的构建与完善	(323)
一、和平发展进程中的危机诱因	(324)
二、危机管理面临的制约	(337)
三、国家安全危机决策机制的构建	(345)
主要参考文献	(357)

前言

危机现象古来有之，但现代意义上的危机研究历史并不长，其标志是将危机行为理论及其控制和对策研究作为政治学与决策科学的一个重要的应用领域加以研究。危机与危机决策是相伴而生的，因为从危机处理的角度讲，危机可以被定义为一种威胁到决策集团优先目标的一种决策形势，在这种形势中，决策集团必须做出关键性的决策。危机的这个“决策取向型”定义本身就表明了危机与危机决策之间密不可分的关系。从决策的角度讲，作为危机研究的一项核心内容，危机决策之所以值得研究，是因为危机条件是一类特殊的决策环境。危机决策是在危机压力条件下的决策，是决策理论在危机现象中的具体应用。所以，危机现象可以狭义地定义为在利益冲突发展到一定阶段时的短期政治决策过程。危机决策的意义之所以非常重大，是因为它将直接决定危机处理的成败，并对事物整体的发展方向、方式或过程造成突变性影响。

危机管理（Crisis Management）是人们对危机现象进一步深入综合研究的结果，是管理学理论在危机领域的应用。简而言之，所谓危机管理，就是通过对危机的处理，使已呈现的恶性形势或状态得到控制或恢复常态。危机管理的任务是尽可能控制事态，在危机事态下把

损失控制在一定的范围内，在事态失控后要争取重新控制住。危机管理有广义和狭义之分：狭义的危机管理是对危机反应的管理，从时间角度讲，它着重强调危机发生后的管理；广义的危机管理包含对危机事件前、事中、事后所有方面的管理，从时间角度讲，它包括危机前（Precrisis）、危机（Crisis）和危机后（Postcrisis）。目前所说的危机管理一般是指广义上的危机管理，它大致主要包括危机预防、危机反应和危机恢复三个阶段的工作。作为危机管理中的一个主要环节，危机决策在危机管理中占居主导地位，全程贯穿于危机预防、危机反应和危机恢复这三个阶段之中。

危机管理这一概念的诞生和发展，标志着人们对危机研究已经达到较为系统和完善的地步，已经由以往的危机发生后的一般处理上升到危机全过程的系统管理，使危机理论研究逐步发展成为一门独立的学科，即危机管理学，推动危机研究进入一个全新的阶段，便于危机理论研究者从更高层次、更广视角对危机发生、发展变化规律和危机管理理论、方法、手段等进行系统的研究。

随着危机概念内涵和外延的进一步拓宽，按照不同的划分标准，危机可分为不同类型和不同性质，如国际危机、国内危机；政治危机、经济危机、能源危机、生态危机和民族宗教危机等。对于不同类型和性质的危机，危机管理研究的内容也会有很大的区别，从而使危机管理研究成为与政治、经济、军事、外交、能源、金融、科技、生态、人文等各个领域紧密相关的跨门类的学科。在研究范围上，本书着重研究国家安全层面上的国际、国内政治、军事、外交危机等，简称为国家安全危机。此时的危机管理是指使用各种形式的政府管理方式来处理危机，其中也包括以武力相威胁，不管这种威胁是实际存在的，还是被感觉到的。^① 在研究内容上，本书重点研究国家安全危机管理中的危机决策。

^① [美] 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫著：《争论中的国际关系理论（第五版）》，世界知识出版社，2003年版，第633页。

现代意义上的危机管理始于何时，并经历了哪些主要发展阶段？这是研究国家安全危机决策所必须明确的问题，因为现代意义上的危机管理包含了现代意义上的危机决策的所有内涵，本书研究的国家安全危机决策就是从现代意义的危机管理产生作为研究的逻辑起点。

从历史学的角度看，近代以来，随着大批民族国家的形成，国家安全问题逐渐变得越来越突出，在一系列大规模战争，如拿破仑战争和第一次世界大战中，就曾伴随着许多与国家安全相关的危机出现，那时人们更倾向于以战争手段来解决业已出现的各式各样的危机。如1870年，普法两国为西班牙王位问题发生争执，两国爆发政治外交危机。7月，法国首先向普鲁士宣战，普法战争爆发。9月，法国在决定战争全局的色当会战中战败，被迫向德国割地赔款。1898年2月15日，美国派往古巴保护侨民的军舰“缅因号”在哈瓦那港爆炸，美西矛盾加剧而引发危机，美国国会借机通过了授权总统对古巴实施武装进攻的决议。22日，美国宣布封锁古巴港口，25日对西班牙宣战，美西战争爆发。1902年前后，日、俄两国在如何瓜分中国东北和朝鲜问题上产生矛盾，为化解危机，两国进行了多次谈判，但始终未能达成妥协。1904年2月6日，两国终于断绝外交关系，危机上升到了极点。8日，日本海军联合舰队突然袭击泊于旅顺口外的俄国太平洋第1分舰队，揭开了日俄战争的序幕。在第一次世界大战爆发之前，法德两大军事集团为争夺巴尔干和地中海地区的控制权，就曾利用各种矛盾，制造了一系列国际危机，其中主要是两次摩洛哥危机（1905年和1911年）和波斯尼亚危机（1908年—1909年）。1914年6月28日，奥匈帝国皇储斐迪南在检阅演习之后乘车进入萨拉热窝，被19岁的青年普西林波刺杀，导致奥匈帝国与塞尔维亚之间爆发危机。1914年7月23日，奥匈帝国向塞尔维亚发出最后通牒，要求奥匈官员直接参与调查“萨拉热窝事件”，并取

缔一切反奥宣传。7月28日，奥匈军队炮击塞尔维亚首都贝尔格莱德，第一次世界大战终于爆发。

也许正是意识到了战争所带来的灾难性后果，在第二次世界大战之前的欧洲诸列强并存的多极体系时期，当更多的与国家安全有关的国际、国内危机出现时，人们又都倾向于把绥靖政策作为一种避免战争的手段。在自1936年至1939年的危机多发期，就曾发生了意大利、德国合伙干涉西班牙内战危机、德国吞并奥地利时爆发的奥地利内政危机、德国吞并捷克斯洛伐克时爆发的苏台德危机，对此，英、法两个欧洲大国均实施了绥靖政策，以避免欧洲再次爆发大战。这个时期是运用和平手段解决危机的典型时期，但事实证明这种解决危机的方法是完全失败的，不但无法避免战争，反而进一步助长了意大利和德国发动大规模侵略战争的野心，从一定程度上加速了第二次世界大战的爆发。

到了第二次世界大战，几乎所有的解决危机的手段又都是以使用武力为主。在亚洲，先后发生在中国东北和华北的“九·一八”和“七·七”事变，都是侵华日军采取故意制造事端的方式而引发危机的，进而挑起军事冲突，最后演变为大规模战争，使日本法西斯将针对中国的军事行动由局部占领发展到全面入侵。同样，在另一个战争策源地欧洲，德国在吞并奥地利和捷克斯洛伐克后，便选定波兰为其下一个侵略的目标。1939年3月21日，德国向波兰发出通牒，要求波兰把但泽（格但斯克）“归还”德国，并将在“波兰走廊”建筑公路、铁路的权利也转让给德国，由此引发了德波之间的危机。在德国的无理要求遭到拒绝的情况下，8月31日晚，德军在德波边境的格利维策市制造了一起“德国遭到了波兰突然袭击”的事件，将两国危机进一步升级。第二天，德国突然对波兰发动闪击战，在短时间内占领了波兰。

进入战后两极体系后，人们把公然使用武力尤其是把全面战争作为解决危机手段的现象又逐步减少。^①在朝鲜战争中，由于中、美、苏三国在解决朝鲜半岛危机中的控制，这场局部战争并没有引发第三次世界大战，更为重要的是，与以往比，这场局部战争是以和谈的方式结束的。在

① [美] 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫著：《争论中的国际关系理论（第五版）》，世界知识出版社，2003年版，第635页。

1962年的古巴导弹危机中，美苏在几乎将把整个世界带入毁灭边缘的关键时刻，最终以和平的方式化解了危机。这充分证明，从推动人类文明不断发展的角度看，人们在如何解决危机方面又取得了长足进步。因此，学术界普遍认为，真正意义上的现代危机管理研究从此展开，并大致经历了四个阶段：

第一阶段：20世纪60年代，是危机管理研究的启动期。冷战时期国际关系的危险性与核武库膨胀同步发展，古巴导弹危机使政治家和学者把危机，尤其是核危机作为独立的研究对象来看待。美苏之间存在的爆发核战争的危险将危机的作用推到前台，使其成为“不使用武力，或者最低限度地使用武力，来解决那些通过外交手段解决不了的冲突，而这些冲突在没有核武器时可能用战争来解决。”^①因此，此时危机被看作是战争的另一种表现形式。

古巴导弹危机最终得以平息，时任美国国防部长的罗伯特·麦克纳马拉在经历危机痛苦之后直言相告：“当今不再有军事战略之类的东西了，只有危机管理。”^②尽管他的话可能有些夸张成分，但可以从一个侧面反映对危机管理的重视程度。这一时期，危机管理研究侧重于案例分析和比较研究。由于案例通常是时间确定，参与决策的人数有限，危机研究的重点只能是创建各种概念、框架和假设，并将这些概念和框架运用于一个或多个危机事件的案例分析中。同时，西方国家特别是美国的政治学研究方向和方法发生深刻变化，行为主义成为危机研究的主要研究对象。60年代后期，心理学、经济学、社会学与政治学一起进入危机管理，使危机管理逐渐成为一门综合性学科。

第二阶段：20世纪60年代后期至80年代末，是危机管理理论发展的黄金期。这一时期，越来越多的学者在比较研究的基础上建立起由不同时期发生的、各种危机事件组成的数据库，提出了各种理论，涌现出一批

① [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫著：《争论中的国际关系理论（第五版）》，世界知识出版社，2003年版，第631页。

② 转引自[美]戈登·克雷格、亚历山大·乔治合著：《武力与治国方略——我们时代的外交问题》（*Force and Statement, Diplomatic Problems of Our Time*），商务印书馆，2004年12月版，第214页。

代表人物。比较著名的是查尔斯·赫尔曼，其代表作是著名的《国际危机》；^① 罗伯特·杰维斯，其代表作《国际政治的认知与错误认知》；^② 约瑟夫·富兰克，其代表作是《当代国际理论与国家行为》^③ 等。这些著作对危机研究具有重要意义。

第三阶段：20 世纪 80 年代末至 21 世纪初，是危机管理理论发展的扩展期。随着国际安全形势、科学技术以及现代生活理念与方式的发展变化，核危机受关注的程度明显降低，传统的政治、经济、军事、外交危机研究开始向日常与社会生活领域扩展，医疗卫生、地质灾害、企业危机管理等日益受到关注。

第四阶段：“9·11”事件之后，是危机管理理论发展的转型期。这一时期，应付恐怖主义在危机管理中的地位明显上升，国家安全中的危机管理问题再度引起人们的高度关注。世界各主要国家都把“9·11”事件视为国家安全理论发展的转折点，认为全球化发展使得确保国家安全的首要选择不再通过其他途径，而是通过危机管理来实现。这一变化，预示着危机管理新时代的来临。

对于是否把危机管理作为理论或一门学科，曾一度存在某些争议。有人认为，危机本身是个变量，时间性、动态性及不确定性很难把握，因而“不存在危机理论”。这种说法最终无法回答和解释这样的现实：为什么有的危机最终升级为战争，而有些危机则通过非暴力方式得以解决；有些看似复杂的危机却在很短时间内平息，有些看似简单的危机却长期无法平息。这一现象表明，在众多危机的内在逻辑中，必然存在着某种逻辑关系，即不同的因素对危机产生不同的影响，有些因素导致危机发生，有些因素阻止危机发生，有些因素减缓危机发展，有些因素延续危机发展。因此，“不存在危机管理理论”的说法不攻自破。而且，作为一门新兴的学科，危机

① Charles F. Hermann, *International Crises: Insight from Behavioral Research*, New York: Free Press, 1972.

② Robert Jervis, *Perceptions and Mis-perception in International politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

③ Joseph Frankel, *Contemporary International Theory and Behavior of States*, New York: Oxford University Press, 1973.

管理理论的研究正不断取得丰硕的成果，呈现出良好的发展前景。

三

中国对危机管理的研究尽管起步较晚，但对危机的认识和探索步伐并未间断。潘光早在 20 世纪 80 年代末就对当代国际危机案例进行研究和探讨，出版了《当代国际危机》^① 一书，其远见和开拓精神令人钦佩。胡平博士是较早系统研究国际危机管理的学者，他侧重于对国外危机管理基本概念、原则等问题的归纳和论述，这对进一步研究危机管理理论与实践具有重要意义。中国现代国际问题研究院危机管理与对策研究中心于 2003 年编著的《国际危机管理概论》^② 一书，在对当代危机管理理论进行认真探讨的同时，重点介绍了一些主要国家的危机管理机构，并选择典型案例进行全面深入分析，为中国的国家安全危机管理理论与实践提供了有力支持。国防大学出版社出版的《国际战略学概论》^③ 一书，也是国内较早研究国际危机的著作。该书通过对国际冲突的研究揭示了国际战略关系的矛盾与对抗根源，从国际战略的高度对危机管理进行全面系统的研究分析。军事科学出版社 1998 年 5 月出版的《国际战略论》^④ 中，列出专门章节对危机的控制与处理进行有关理论探讨，从危机控制理论的形成与发展、危机的类型与特点、危机的构成要素与发展过程以及危机控制与处理的原则与基本方式等方面，研究了危机管理的一般理论与方法。清华大学薛澜等学者所著的《危机管理——转型期中国面临的挑战》，^⑤ 比较系统地阐

① 潘光主编：《当代国际危机》，中国社会科学出版社，1989 年版。

② 杨明杰主编：《国际危机管理概论》，时事出版社，2003 年版。

③ 高金钿主编：《国际战略学概论》，国防大学出版社，1995 年版。

④ 余起芬主编：《国际战略论》，军事科学出版社，1998 年版。

⑤ 薛澜、张强、钟开斌著：《危机管理——转型期中国面临的挑战》，清华大学出版社，2003 年版。

述了美国“9·11”事件后全球危机形态的变迁,从不同角度勾勒出现代危机管理体系的基本框架。本书尽管主要研究公共危机管理,对国际政治危机管理问题并没有进行重点论述,但其逻辑思路和研究脉络值得借鉴。此外,顾德欣、杨洁勉、刘卿、王鸣鸣、邱美荣、夏立平、郭学堂、杨冠琼、赵绪生、刘长敏、龙小农等学者也先后对危机管理尤其是国际危机管理进行了多层次、多视角的研究与探讨。^①

在中国军队高校中,在战略学研究领域也同样加强了对危机管理的研究,并陆续成立了一些专门性的研究机构。中国人民解放军国防大学危机管理中心^②所从事的研究是国家安全层面上的危机管理研究,侧重将理论与国家安全面临的重大威胁、挑战和不确定性有机结合起来,使危机管理研究更具指向性、科学性与实用性。2004年10月,该中心出版了《国际危机管理》一书,对国际危机的相关问题进行了较为系统的理论研究,在进一步发展中国国家危机理论研究方面进行了大胆而有益的尝试。

纵观当前危机管理研究的现状,从国家安全角度出发系统研究危机决策的成果尚不很多。从现有成果看,介绍和引进较多,案例分析较多,对

① 顾德欣:《国际危机的预防与处置》(《世界经济与政治》,1995年第12期)。杨洁勉:《后冷战时期的中美关系:外交政策比较研究》,上海人民出版社,2000年版。刘卿:《国际危机机理分析》(《国际关系学院学报》,2002年第2期)。王鸣鸣:《国际政治研究中的外交决策理论》(《2003年全球政治与安全报告》,李慎明、王逸舟主编,社会科学文献出版社,2003年版)。邱美荣:《国际危机研究述评》(《欧洲研究》,2003年第6期);《国际危机辨析》(《世界经济与政治》,2003年11期);《试析冷战后欧洲危机管理风格的变化》(《欧洲研究》,2005年第01期);《危机管理与中美关系》(《现代国际关系》,2005年第3期)。夏立平:《美国关于危机管理的理论与实践:以中美关系为例》(《美国研究》2003年第2期)。郭学堂:《国际危机管理与决策模式分析》(《现代国际关系》,2003年第8期)。杨冠琼:《危机性事件的特征、类别与政府危机管理》(《新视野》,2003年第6期)。赵绪生:《冷战时期与冷战时期危机及危机管理比较》(《国际论坛》2003年第1期)。刘长敏:《危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究》,中国政法大学出版社,2004年版。龙小农:《跨国危机管理——理论、方法及案例分析》,中国传媒大学出版社,2005年版。

② 国防大学危机管理中心成立于2004年7月,隶属于国防大学战略教研部,主要从事国家安全战略中的危机管理教学与研究。

危机管理相关概念与内容的提法和界定较为随意，使人们在研究国家安全中的危机管理时，总是受到一些相互交叉重叠的制约和影响。本书试图对此进行理论梳理和探讨，并进行针对性研究。

从国家安全层面对危机管理进行研究，可从危机预测预警、危机决策和决策后实施三个基本环节入手。在这三个基本环节中，危机决策始终是危机管理的核心环节和主线，失去这一主线，其他环节就失去存在价值。同时，危机管理又是国家安全战略的基本组成部分，随着信息时代的发展和研究方式的改进，人们可以越来越多地通过对危机根源及其前因后果的探究，将危机决策尽可能提前，通过预先决策使危机向有利于自己的方向发展。从这个意义上讲，危机决策也是调节国家安全状态转换的核心环节，对该环节进行研究具有重要的现实指导意义。

第一章 危机与国家安全

对危机本身进行研究就是一个十分复杂的问题。从危机研究的历史来看,在不同的时期(如第一次世界大战前、两次世界大战之间、冷战时期、冷战结束后、“9·11”事件后等),用不同的方法(如案例分析法、比较分析法等),从不同的层面(如宏观层次、微观层次等),以不同的角度(如动因与起源、目标与动机、决策行为与结果等)来研究危机,都会得出一些颇有价值的结论,这对于不断完善危机理论是十分有益的。同样,与危机研究相比,国家安全是一个内涵和外延更为丰富和广阔的领域。从内部要素构成上,国家安全包括领土、人口、资源与政治主权等根本性要素;按威胁对象的性质划分,国家安全包括政治安全、经济安全、军事安全、信息安全、能源安全、文化安全、环境安全等;按时代特征划分,国家安全包括传统安全与非传统安全。研究危机与国家安全,就是要找出危机与国家安全之间的内在联系:一方面,危机能否影响国家安全,以及如何影响国家安全;另一方面,国家安全对危机管理提出了哪些需求,以及危机决策者应该如何在维护国家安全的大局下实施危机管理。通过以上两方面的研究,实现通过危机管理来谋划国家安全的最高目标。

冷战结束后,国际安全形势发生了迅速而深刻的变化,国际政治、经济、军事、科技、文化日益全球化,传统安全与日益突出的非传统安全问题交织在一起,从根本上影响到国家安全战略的谋划与实施。在新的历史条件下,危机已经成为21世纪国际安全的一种常态,危机管理已经成为国家安全战略的重要组成部分。如何适应国际形势的新特点、新变化,通过危机管理维护国际和国内安全环境的稳定,以确保国家和平与发展的战