

GUOJI
WEIJI GUANLI

主 编 丁邦泉
副主编 唐永胜
许蔓舒



国防大学出版社
GUOFANG DAXUE CHUBANSHE

国际危机管理

主 编 丁邦泉

副主编 唐永胜 许蔓舒

国 防 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际危机管理/丁邦泉主编. —北京:
国防大学出版社, 2004. 9
ISBN 7-5626-1375-3

I. 国… II. … III. 政治危机—世界 IV. D55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 091049 号

国防大学出版社发行

(北京海淀区进出口甲 3 号)

邮编: 100081 电话: (010) 66769235

北京国防印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 15.25

字数: 373 千字 印数: 3000 册

定价: 26.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换

《国际危机管理》

主 编 丁邦泉

副主编 唐永胜 许蔓舒

执笔人 (按姓氏笔画为序)

丁邦泉 王 勇 刘 群

许蔓舒 曲延涛 郑 军

周丕启 赵子聿 徐 欧

唐永胜

目 录

引 言	1
第一章 国际危机的过程与特征	10
一、国际危机的含义与构成要素	10
二、国际危机的一般过程	16
三、国际危机的性质与分类	22
四、国际危机的特征	29
第二章 国际危机产生的动因与功能	34
一、国际危机产生的原因：层次分析	34
二、国际危机的作用：功能分析	44
三、国际危机与国际安全	49
第三章 国际危机的历史演变及可能前景	55
一、国际危机发展的历史轨迹	55
二、决定未来国际危机发展的主要因素	68
三、国际危机的发展前景	77
第四章 国际危机管理基本理论	86
一、国际危机管理的基本内涵	86
二、国际危机管理的历史演变	93
三、国际危机管理的基本原则	105

第五章 国际危机决策	114
一、国际危机决策的基本问题.....	115
二、国际危机决策的环境与决策模式.....	131
三、国际危机决策与博弈论.....	150
第六章 国际危机控制	164
一、国际危机扩散与危机控制.....	164
二、国际危机干预.....	173
三、国际危机控制中的军事力量运用.....	186
第七章 国际危机管理中的国际合作	196
一、危机管理国际合作的必要性和可能性.....	196
二、危机管理国际合作的方式.....	202
三、危机管理与国际安全合作机制.....	215
第八章 国际危机管理的组织体系与要素	225
一、国际危机管理的组织体系.....	225
二、国际危机管理机制的要素分析.....	230
第九章 对国际危机管理机制运作的分析	247
一、国际危机管理机制的相关原则.....	247
二、国际危机管理机制的运作流程.....	249
三、国际危机管理机制实际运作特点总结与经验 教训分析.....	254
第十章 国际危机管理机制的模式总结、影响因素 与发展趋势	289
一、国际危机管理机制模式综合比较评价.....	289
二、国际危机管理机制发展的影响因素.....	292
三、国际危机管理机制的未来发展趋势.....	305

第十一章 国际危机预警的基本问题	319
一、国际危机预警概述.....	319
二、国际危机预警的基本途径.....	325
三、国际危机预警所借用的一般预测原理.....	330
四、国际危机预警的研究步骤.....	333
五、国际危机预警的研究现状.....	339
第十二章 国际危机预警的研究基础	349
一、国际危机的要素分析.....	349
二、国际危机的要素量化.....	358
三、国际危机的事件数据.....	370
第十三章 国际危机预警的分析方法	384
一、国际危机发展趋势分析.....	385
二、国际危机影响机制分析.....	395
三、国际危机预警的有效性.....	403
第十四章 国际危机决策处置的基本理论与方法	411
一、国际危机决策处置的基本属性.....	411
二、国际危机决策处置的基本特点.....	415
三、国际危机决策处置应循的基本原则.....	419
四、国际危机决策处置的目标及方法运用.....	424
五、国际危机决策阶段划分与处置程序.....	428
六、国际危机决策处置中的情况分析与情报保障.....	432
第十五章 国际危机处置计划与方案设计	436
一、国际危机处置计划的制定.....	436
二、国际危机处置方案设计.....	441
第十六章 国际危机处置方案评估	447

一、国际危机处置方案评估手段与基本条件·····	447
二、国际危机处置方案评估的科学方法·····	449
主要参考书目·····	465
后 记·····	475

引 言

第二次世界大战结束以来，特别是 1962 年古巴导弹危机以来，危机问题在国际安全中的地位不断上升，危机管理对维护国家安全越来越重要，对危机和危机管理的研究在国内外日益受到重视。美国前国防部长麦克纳马拉甚至曾经断言，战略将被危机管理所取代。^①他的话虽然不免失之偏颇，但他强调危机管理的重要性无疑是正确而有远见的。

战后国际关系的历史发展表明，危机频发正在成为当代国际社会的一种常态，危机管理越来越成为处理国际关系的常见模式之一，军事力量的实战运用更多地成为一种例外。不仅如此，无论是在一场战争的战前还是战后，往往伴随着对危机的控制、管理和利用。实际上，危机管理不是取代战略，而是从对单个危机事件的处理，上升到战略研究和谋划的高度，从而充实了战略的内涵，拓宽了战略研究的领域。

对国际危机的控制和管理，在冷战时期与冷战结束后，具有不同的国际背景。冷战初期，美国和苏联两个超级大国为争夺世界霸权而积聚了足以毁灭整个地球和人类若干次的巨大核武库，并曾制造、导演、引发了一系列国际危机。到了冷战中后期，美苏认识到，为了避免迎头相撞而导致核战争灾难的发生，它们不但需要避免两家之间直接的危机和冲突，而且要防止可能将它们

^① 胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，军事谊文出版社 1993 年版，第 153 页。

拖入军事冲突和战争的危机之中。冷战结束、苏联解体之后，俄罗斯国力削弱、内外政策发生根本性变化，有资格打世界大战的只剩下美国一家。和平与发展真正成为当今时代的主题，“总体稳定、局部动荡”，成为国际形势的基本特点，危机发生的频率颇有增大之势。管理和控制一些危机，维护大致稳定的国际环境，成为多数国家的战略需要。因此，在某种意义上可以说，危机管理是伴随着以核武器为代表的大规模杀伤性武器的诞生和巨大发展，适应和平与发展时代要求而出现的新的战略学学科。

在今后一个较长的历史时期内，我国国家安全的主要任务，是维护国家的统一和安宁，营造一个和平稳定的国际环境特别是周边安全环境，以抓住并尽可能延长难得的战略机遇期，集中力量进行经济建设，全面建设小康社会，提高我国的综合国力与国际地位。加强对危机的管理与研究，对我国的国家安全有着既刻不容缓、又长久而日益重要的战略意义。维护国家利益与安全的实践呼唤危机管理这一新的战略学学科的诞生。

从最一般的意义上说，危机是事物在外部条件的影响下，由于其内部矛盾运动而处于激烈变化的一种状态。在汉语中，“危机”一词有两个基本含义：一为“潜伏的祸机”，一为“生死成败的紧要关头”^①。我们通常所说的“危机”，其内涵更接近于它的第二个含义，即不仅包含“祸”即“危险”，也蕴含着“福”即“机会”或“转机”。危机的这种可能向“有利”和“有害”两个方向发展的特征，成为对危机进行管理既有必要、又有可能的内在前提。

人们常说要“居安思危”。这不仅因为人类社会的发展存在着如庄子所说的“安危相易，祸福相生”^②的客观规律，而且是因为

① 《辞海》，上海辞书出版社 1980 年版。

② 《庄子 则阳》。

时常有这种情况，即当人们以为处于安全状态的时候，实际上已经处于危机之中。这是人们对许多危机的发生都有“突如其来”的感觉的重要原因。换句话说，我们之所以要“居安思危”，不仅是因为“安危相易”，更重要的是因为“安中有危”。

最近几年来，“危机”一词可能是我们听得最多的词汇之一。这种现象之所以产生，不仅是因为人类面临的危机在数量与涉及的领域两方面都大为增加，而且也是由于人们的危机意识普遍增强了。实际情况是，“危机”一词的使用，已不限于某个特定领域而扩展到社会生活所有领域。人类所面临的危机，不仅有发生于一国范围的国内危机，而且有越来越多的涉及多个国家的、范围广大的国际危机。这些危机，不但体现于人类社会内部关系中，如通常我们所说的经济、政治、社会、外交、军事等各种危机；而且体现于人类与自然的关系中，如近几十年来日益受到重视的环境危机或生态危机；还体现于人的思维中，如“信仰危机”等等。

但是，在我们研究的国际关系和安全领域，危机主要指国际政治、外交危机和经济、军事危机。本书涉及的所谓危机管理，是指对国际危机进行的管理，而所谓危机管理学，就是对国际危机的发生发展变化规律和危机管理理论、方法、手段进行研究的科学。

毫无疑问，一般危机与特定领域的危机之间，某一领域的危机与其他领域的危机之间，既有区别、也有联系，既有个性、也有共性；对它们的控制和管理，既有不同之处，也有相同、相通之处。但是作为理论研究，特别是今天，在国内对危机管理理论的研究尚出于初级阶段的时候，首先对各种危机及其管理进行分门别类的深入研究，尤有重要意义。

在这里，值得关注的是国内危机与国际危机之间的联系问题。正确认识和处理它们之间的关系，是成功进行危机管理的关键之一。早在上个世纪 30 年代，毛泽东就曾经精辟地指出，“自从帝

国主义这个怪物出世之后，世界的事情就联成一气了”^①。在国际经济、政治、文化日益全球化的今天，各种危机之间、国内危机与国际危机之间有着日益紧密的联系，存在相互转化的可能。一国、尤其是重要国家的国内危机往往会产生广泛的国际影响甚至引发国际危机，而国际危机、特别是严重的国际危机无疑会影响一国的国内安全甚至引发国内危机。实际情况是，发展中国家的国内危机，一般都会有复杂的国际背景；台海危机是一个典型。同样，某一具体领域的危机，往往受制于、也影响到其他领域并有可能导致其他领域的危机；1977年的东亚金融危机是一个例子。2003年初发生的“非典型肺炎”危机，本是一个人类的健康危机，但是其影响已远远超出医学领域，并成为具有地区乃至全球影响的危机问题。其实，在世界历史上，“天灾”引起“人祸”，“人祸”导致“天灾”的例子，屡见不鲜。不同领域、不同范围的危机的这种相互联系、相互转化的特性，决定了对任何一种危机或一个危机事件的处理，必须站在更高的层次上、放在更大的范围内来考察。

本书以国际安全领域的危机及其管理为主要研究对象。按照我们的理解，所谓国际危机，是在国际关系和安全领域里发生的危机，是指在两个或两个以上国家之间或范围内，在政治、外交、军事、经济等关系方面发生严重失衡、失序、失常，从而可能危及一方或有关各方安全利益，甚至可能引发武装冲突和战争的动荡、紧张状态。它也包括具有国际联系和国际背景的国内危机。我们在理论上所要着重研究的危机管理，是对国际危机的管理。

国际上，也有称对危机的处理为“危机控制”的。但是在我们见到的世界各国危机处理的实践中，对危机的处理与研究不仅仅限于或着眼于“控制”，也包括了对危机的利用，甚至有有意

① 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第161页。

扩大危机、制造危机而后加以利用的。因此“危机管理”一词更能涵盖有关处理危机问题的理论与实践的全部内容。

扩大、制造危机而后加以利用的例子在历史上可谓不胜枚举。而最先提出危机管理问题的美国人,对此问题似乎也颇为用心。远的不说,2003年美英对伊拉克的战争,就是美英两国政府以“反恐”和“防止大规模杀伤性武器的扩散”为名,制造危机的结果。当然,从英美联军战后长期不能实现对伊拉克稳定的控制和伊拉克重建工作困难重重来看,两国的决策当局对制造这样一场危机并升级为战争的后果,似乎没有能够进行准确的预测。

国际危机管理,有其独特的、不同于其他战略问题的研究领域与研究对象。作为国际关系的一种状态,危机介乎和平与战争之间;作为处理对外关系的手段之一,危机管理介于外交战略和战争战略之间。

在国际学术界,一些就国际冲突问题进行的研究,实际上是对国际危机问题的研究。在西方,对冲突问题的研究比对危机的研究要早得多。其中一个重要原因可能是,冲突较为明显,易于被人们所感知;而危机往往是潜伏着的,有时不易被觉察。危机和冲突相互关联但又有所不同,危机发展到一定程度就成为冲突;不妨认为,危机是隐蔽的冲突,而冲突是明显的危机。

在实践中,一些突发性危机,往往来不及发出预测或预警,而只有处置问题。但是完整意义上的危机管理,至少从理论上说,应当包括危机的预测、预警和处置三部分内容或三个方面。

预测、预警对危机处置的必要性,是不言而喻的。古人云,“凡事预则立,不预则废”。如果说准确的预测是成功做好任何事情的前提条件,那么准确的预测包括预警更是妥善处理危机的一个重要前提条件,是对危机做出正确的处置决策并在危机处置中获得主动的关键之一。

预警与预测在本质上是是一致的。之所以作这种区别,主要是

为了研究的方便，也是为使决策部门对所面临和所要处理的危机的紧迫性，在程度上有较为明显的区分，以把握轻重缓急。在一定意义上，预测是长期的预警，而预警则是短期的预测；所不同的是，预警比预测具有更强的时间性或者说更具实时性。从内容上看，它们的区别在于，预测往往不仅要特定时期可能发生的危机及其强度，或者特定性质和强度的危机可能在何时发生，对危机的发展变化趋势做出判断，而且要对危机的发生和发展变化机制与规律做出深入的分析；而预警却主要是对当前所要处理的危机问题做出判断，并适时向决策部门发出警告。换句话说，预测可以仅仅是一种学术探讨，而预警则同决策密切相联系。

预测是困难的，任何预测都是一种冒险，需要面临实践的检验；但又是可能的，马克思主义关于世界可知性的原理在危机问题上也是适用的。同预测相比，预警更难，它需要在更短时间内处理更大密度的信息，或者说，它在单位时间里所要处理更多的信息，而从需要在更短的时间里接受实践的检验这个意义上说，风险更大；但也是可能的，现代科学理论、方法、手段巨大而飞速的进步，提供了这种可能性。

有必要指出的是，判定预测或预警之是否准确，并不能简单地以所指出的危机日后是否发生为标准。这不但是因为危机的发展变化有着很大的不确定性，因而使得完全准确无误的预测在事实上几乎不可能；更重要的是，危机的发展变化是各有关行为主体互动的结果，适时的预警实际上有提醒决策者采取必要的预防措施的作用，这就有可能避免被忽略的危机、从而使预测者的预言“落空”。在这个意义上，准确适时的预警正是对危机的一种最好处置——其道理有如中国古代医书上所说的“上医治未病”^①。

研究危机，对危机进行预测和预警，其最终目的是对危机进

① 《黄帝内经》。

行正确的处置，包括做出决策并付诸实施。所谓正确的处置决策，就是符合实际情况、符合国家根本利益、符合国家战略需要的决策。实际上，就危机处置问题进行决策的过程也是一种预测的过程，即对处置决策的实施可能带来的正反两个方面的后果进行预测的过程。从这个意义上说，危机处置决策研究也是一种预测。

危机事件往往具有突发性的特点。对危机的处置做出正确的决策并付诸实施是一个时间极短而又极其复杂过程。决策者不仅需要科学的思想理论的指导以及科学的方法、手段的支持，需要对所要处置的危机有关的情况尽可能全面、客观、准确、深刻的了解，而且需要高超的谋略水平与指挥艺术的发挥，需要巨大的勇气和魄力。在极短的时间内要就重大、复杂的危机问题做出正确的决策并付诸实施，绝非易事。坦率地说，这并非学者之事，更非学者之力所能及。但是理论工作者有责任就此提供必要的理论、方法和研究手段的支持，提供必要的研究思路乃至可能的决策咨询建议。

作为一个全新而复杂的研究领域，现代危机管理有必要将一系列现代科学的理论和方法、手段运用于其研究。这不但是为了使决策者及时得到准确的预测和预警，而且是为了使他们在危机来临之时减少收集、处理大量信息的时间，并帮助他们集中精力于危机决策的做出和实施。如何将现代科学的理论方法和手段运用于危机管理研究，是一个极具挑战性而又极有研究探索价值的课题。为此，我们的研究力图在顶层设计与基础性研究中运用系统论、信息论、控制论等现代综合性科学理论与方法；在危机预测、预警中运用突变论及各种现代预测方法；在分析危机影响机制时运用概率论和数理统计学；在研究危机的处置决策时运用决策学、博弈论、运筹学的原理与方法等等。如何将现代科学的理论方法和手段运用于危机管理研究，引入精确的定量分析，极具挑战性而又极有价值。

毫无疑问，由于危机问题的复杂性和不确定性，由于当代科学的许多理论和方法本身也多是相互联系、相互渗透的，这种运用，不是生搬硬套简单“对号”式的，而是融会贯通借鉴式的，主要是借鉴其中适用的部分、特别是借用它们提供的思路和方法。它们对危机管理指导作用的发挥，往往要通过研究人员以及决策者的现代科技素质、乃至悟性这样一个中间环节。

危机管理研究虽是一个新的研究领域，但它毕竟属于战略研究的范畴。它仍然主要依靠传统战略研究的理论如国际关系学、军事学等等的指导，以及传统的研究方法和手段即人们熟知的一系列定性分析方法的支持。能否在引入现代科学理论、方法和手段的同时，最大限度地发挥传统战略研究方法的优点，实现传统定性分析研究和现代定量研究的紧密而有机的结合，是危机管理研究成功与否及质量高低的关键。

毋庸讳言，我国在危机管理的理论与实践方面，特别是在采用现代科学的理论方法和手段研究危机及其管理、进行危机管理方面，与发达国家相比存在较大差距。我们要虚心地向他们学习。但是我们不必妄自菲薄，我们有我们的优势。中华民族悠久而独特的战略文化，比如中国传统战略中“尚智”而不“尚力”的思想，对危机管理这一特殊的战略研究领域，就有特殊的指导意义。中国古代大军事家孙武的《孙子兵法》，作为一部不朽的军事名著，其中许多充满哲理的思想原则，无疑可以作为现代危机管理的借鉴。曾经与孔子齐名被毛泽东誉为比“孔子高明的圣人”的墨子，在政治、经济、军事、科技、管理等许多方面均具有很深的造诣。他在春秋战国那个危机四起、战争频仍的时代所从事的一系列“止战”、“救守”的“伐谋”义举，使他无愧于中国古代危机管理的大师的称号。他所主张的“兼相爱、交相利”和“非攻”、“救

守”的思想，对今天的危机管理仍然具有借鉴乃至指导意义。^①至于被称为中国传统文化中“最为悠久之元典”^②的《周易》，或许可以看做是人类试图对自身所面临的危机进行预测预警和处置决策的滥觞；剥去其神秘的外衣，也可以给我们以有益的启示。所有这些，既是中国传统战略思想的“源头”，也是当今中国战略思想的“活水”；不仅属于中国，而且是人类共同的精神财富，可以顺理成章注入我们今天的危机管理研究之中。而其中的真谛，我们中国人应当最能把握。

总而言之，我们的目的，是以马克思主义的世界观和方法论为指导，借用战略学领域的一系列现有理论成果，吸取发达国家在危机管理及其研究方面的经验与教训，包括运用现代科学的理论、方法、手段于危机管理及其研究的经验，通过我们的研究，为推动符合我国国家利益和我国政府提出的新安全观，体现中国特有的战略文化底蕴，具有我军特色，同时具有一定普遍意义的危机管理理论的创立，略尽绵薄之力。

① 徐希燕：《墨学研究》，商务印书馆 2001 年版。

② 朱高正：《周易六十四卦通解》，华东师范大学出版社 1999 年版。