

GUOJIA ANQUAN WEIJI GUANLI YANJIU

国家

安全危机管理研究

王 勇 陈森林 著

国防大学出版社

国家安全危机管理研究

王 勇 陈森林 著

国防大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家安全危机管理研究/王勇, 陈森林著. —北京:
国防大学出版社, 2011. 11

ISBN 978-7-5626-1923-9

I. ①国… II. ①王…②陈… III. ①国家安全—研究
IV. ①D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 219346 号

国家安全危机管理研究

王 勇 陈森林 著

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: 卜延军

经 销: 新华书店

印 刷: 北京国防印刷厂

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

印 张: 16.5

字 数: 205 千字

版 次: 2011 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

前 言

国家安全危机管理特指对所有涉及国家安全突发性事态的战略性管理，其既包含了对传统的政治、经济、军事、外交和民族等领域安全危机的管理，也包含了对非传统的能源、金融、科技和社会等领域重大安全问题的管理；既包含了对安全危机的事前、事中和事后的常态全程管理，也包含了对危机事态出现后的应急管理；既包含了对准危机、威胁性危机、直接对抗性危机和持续性危机的管理，也包含了对各类机遇性危机的管理等。

在新世纪新阶段，我国面临安全挑战的复杂性日益上升，传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织、相互转化，使得安全危机发生的几率增大。这类危机诱因复杂，表现形式多样，对国家核心利益或社会稳定具有重大影响，需要从国家安全战略的层面加以应对。

胡锦涛主席曾明确指出，面对新的安全威胁，一定要居安思危，增强忧患意识，军队要提高应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的能力。^① 进行国家安全危机管理的研究，是着眼于科学发展观中“安全发展”这一重大命题，它既揭示了国家安全危机管理的一般规律，也提出了军队参与处置国家安全危机的关注要点。可以说，参与国家安全危机管理既是军队的一项传统职能，也是国家安全危机管理的基本要求。

国家安全危机的风险和管理目标，要明显高于一般的危机，因此，不能简单地沿用传统的危机管理理念来应对国家安全危机。本

^① 参见《胡锦涛在党的十七大报告》中的相关论述。

书即从国家安全战略的全新视角入手，通过对大量史料的统计、现实问题的跟踪研究以及定性与定量相结合的细致分析，概括与提炼出了一套有关国家安全危机管理的系统理论与方法。

本书共分七章。其中，第一、第二章为国家安全危机与国家安全危机管理概述，在对国家安全危机及其管理概念进行界定的同时，还介绍了国家安全危机的分类、特点、发展阶段和趋势，以及国家安全危机管理理论的发展过程，国家安全危机管理的范围、内容和要求等；第三章专门分析了与国家安全危机管理相关的一些重要影响因素，其中包括国家安全危机管理中的一般性外部和内部影响因素，以及国家安全危机管理特殊影响因素中大国关系变化的影响和维护国家核心利益面对的主要安全挑战等；第四章重点探讨了国家安全危机的管理机制，并对包括我国在内的主要国家安全危机管理机构 and 机制的运行情况，以及国家安全危机管理机制的主要特征进行了介绍与分析；第五章从国家安全危机管理行为角度分析了国家安全危机管理的动机，提出了国家安全危机管理所遵循的基本原则，并介绍了国家安全危机管理的方法与步骤，以及国家安全危机管理计划的拟制和方案设计与评估中应把握的问题；第六章主要从战略指导角度提出了提高国家安全危机决策效能的主要措施，以及完善国家安全危机管理措施需要关注的方面和解决的重点问题；第七章结合实际重点分析了军队参与应对国家安全危机时所处的地位、可能担负的任务、面临的主要挑战和需要把握的问题等。

本书内容注重了同当前实际的紧密结合，可以为领导干部或各级指挥人员学习了解国家安全危机管理的一般理论和方法使用，并有助于提高学习者的国家安全危机管理意识，以及应对多种安全威胁、完成多样化任务的战略筹划水平。

作 者

2011年6月于北京

目 录

第一章 国家安全危机概述	(1)
第一节 国家安全危机认知	(2)
一、国家安全界定	(2)
二、国家安全危机界定	(4)
三、国家安全危机与一般性危机事件区别与联系	(7)
第二节 国家安全危机分类	(8)
一、按危机产生诱因分类	(8)
二、按危机影响范围分类	(9)
三、按危机发生领域分类	(9)
四、按危机发生和终结速度分类	(10)
五、按危机主体性质和表现形式分类	(10)
六、按危机其他认识角度分类	(11)
第三节 国家安全危机特点	(11)
一、综合性与对抗性	(11)
二、突发性与紧迫性	(12)
三、不确定性与扩散性	(13)
四、两重性和政策依赖性	(13)
五、动态性与艰巨性	(14)
第四节 国家安全危机周期	(15)
一、潜伏期	(15)
二、爆发期	(16)
三、持续期	(16)

四、转化期	(18)
第五节 国家安全危机发展趋势	(19)
一、危机构成因素更加复杂,扩展性增强	(20)
二、危机突然性下降,发生几率升高	(21)
三、危机管理地位上升,控制手段多样化	(22)
第二章 国家安全危机管理概述	(24)
第一节 国家安全危机管理认知	(25)
一、危机管理界定	(26)
二、国家安全危机管理界定	(27)
第二节 国家安全危机管理范围	(31)
一、应对外部武装挑衅或军事威胁	(31)
二、应对内部分裂或恐怖活动危害	(32)
三、应对社会秩序动荡影响	(33)
四、应对国际风波或海外利益挑战	(33)
第三节 国家安全危机管理原则	(34)
一、快速反应,正确决策	(35)
二、灵活应变,视需调控	(35)
三、多手并用,全程管理	(36)
四、整体协调,注重成效	(37)
第四节 国家安全危机管理阶段划分	(38)
一、危机预处理阶段	(39)
二、危机风险评估阶段	(39)
三、危机状态控制阶段	(40)
四、危机善后阶段	(40)
第五节 国家安全危机管理理论发展	(40)
一、萌芽期	(41)
二、发展期	(42)
三、探索与成熟期	(44)

第三章 国家安全危机管理影响因素	(46)
第一节 国家外部环境变化	(47)
一、国际战略格局	(47)
二、地缘政治环境	(48)
三、国际安全形势	(50)
第二节 国家内部情况变化	(51)
一、实力基础与国家利益	(51)
二、国家安全战略与外交政策	(53)
三、国内政治环境与同盟关系	(55)
第三节 大国和周边主要国家关系变化	(56)
一、中美间的相互战略定位	(57)
二、中日间的结构性矛盾	(60)
三、中印间的历史遗留问题	(63)
四、中俄间的现实考量	(66)
五、中欧间的合作与竞争	(68)
六、中国东盟相关国家间的特殊关系	(72)
第四节 维护国家核心利益中的安全威胁变化	(76)
一、维护国家统一主要挑战	(76)
二、维护国家利益主要挑战	(83)
三、维护非传统安全主要挑战	(89)
第四章 国家安全危机管理机制	(95)
第一节 中国国家安全危机管理机制	(96)
一、危机管理法律法规	(96)
二、危机管理相关机构	(98)
三、危机管理运行机制	(105)
第二节 美国国家安全危机管理机制	(106)
一、危机管理法律法规	(107)
二、危机管理相关机构	(109)

三、危机管理运行机制	(112)
第三节 英国国家安全危机管理机制	(115)
一、危机管理法律法规	(115)
二、危机管理相关机构	(117)
三、危机管理运行机制	(123)
第四节 俄罗斯国家安全危机管理机制	(125)
一、危机管理法律法规	(126)
二、危机管理相关机构	(127)
三、危机管理运行机制	(131)
第五节 以色列国家安全危机管理机制	(132)
一、危机管理法律法规	(133)
二、危机管理相关机构	(134)
三、危机管理运行机制	(136)
第六节 国家安全危机管理机制特征	(138)
一、危机决策权力高度集中	(138)
二、依靠战略领导体制支撑	(140)
三、有赖相关法律法规保障	(143)
四、需要良好辅助决策支持	(144)
第五章 国家安全危机管理行为	(146)
第一节 国家安全危机管理动机	(147)
一、预防与消除危机	(147)
二、影响与控制危机	(149)
三、借重与利用危机	(150)
四、制造与埋伏危机	(151)
第二节 国家安全危机管理要求	(153)
一、第一时间作出反应	(153)
二、进行有效沟通与对话	(154)
三、具体应对灵活适度	(156)

四、寻求行动的合法性	(157)
第三节 国家安全危机管理方法	(159)
一、分析事态并查清危机全貌	(160)
二、确定处置方案并隔离危机	(161)
三、掌握工作重点并处理危机	(162)
四、总结经验教训并进行成效评估	(163)
第四节 国家安全危机管理计划与方案制定	(165)
一、拟制危机管理计划	(165)
二、设计危机管理方案	(170)
第五节 国家安全危机管理方案评估	(177)
一、评估手段与条件	(178)
二、评估依据与方法	(180)
第六章 国家安全危机管理战略指导	(192)
第一节 健全国家安全危机管理决策机构	(193)
一、设立最高权威的国家安全核心决策机构	(194)
二、建立多种功能的国家安全综合协调机构	(196)
三、健全满足国家安全决策需要的信息综合机构	(198)
四、完善国家安全决策辅助机构的职能	(199)
第二节 优化国家安全危机决策程序与方法	(200)
一、提高危机响应灵敏度	(200)
二、简化危机决策程序	(201)
三、注重危机决策科学评估	(202)
第三节 完善国家安全危机管理法规和制度	(203)
一、加强针对性重要法律、法规建设	(203)
二、加强配套性专项法律、法规建设	(205)
第四节 做好有重点的国家安全危机应对先期准备	(207)
一、进一步强化危机管理意识	(207)
二、不断完善危机预警机制	(208)

三、大力提高危机应对社会参与度	(209)
四、注重搞好危机事后管理先期筹划	(210)
第七章 军队参与国家安全危机管理	(213)
第一节 军队在国家安全危机管理中的角色	(214)
一、军队在国家安全危机管理中的战略定位	(214)
二、军队在国家安全危机管理中可能担负的任务	(216)
第二节 军队在应对国家安全危机中面临的挑战	(218)
一、战场环境的挑战	(218)
二、行动准备的挑战	(219)
三、力量和装备建设的挑战	(220)
四、军事训练的挑战	(222)
五、行动法律依据的挑战	(223)
第三节 军队在国家安全危机管理中应把握的问题	(224)
一、做好应对国家安全危机的思想准备	(225)
二、完善应对国家安全危机的联合保障机制和 预案建设	(226)
三、加强应对国家安全危机的力量与装备建设	(229)
四、提高应对国家安全危机的战备能力	(231)
参考文献	(234)
参考文献 (英)	(244)
后 记	(251)

在国家安全架构中，军事战略长期垄断塔尖位置的格局已被打破，多角色共同作用应对安全威胁与挑战的时代来临！

今后战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理。^①

——美国前国防部长麦克纳马拉

第一章 国家安全危机概述

内容提要：国家安全危机与国家安全联系紧密，在研究国家安全危机的同时，必须要了解国家安全的内涵，而对此问题应从多层面加以理解。由于不同国家对国家安全中主客体的定位和认知的不同，也就产生了各国国家安全观上的差异。应结合我国面临的现实威胁和潜在威胁，以发展的眼光来看待来自传统与非传统安全领域的危机。这种危机即是本文定义的国家安全危机。

国家安全危机与其他危机既有联系又有区别，主要是对国家当局面对的极度危险的一种不确定状态或突发事件的界定。在这种状态或事件中，存在于两个或多个对手之间的矛盾发生了质变，使原先的战略平衡出现了重大倾斜，或某种国际系统的结构遭到破坏，从而导致相互间激烈的军事摩擦、严重的武装对抗，甚至战争的可能性增大等。这种危机也是国家内、外部环境的剧烈改变，并对国

^① 参见戈登·克雷格、亚历山大·乔治：《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 年版，第 214 页。

家基本价值，或高度优先目标构成的某种威胁。在这种危机中，可能伴随或导致军事冲突或内部骚（动）乱的发生，且其诱因复杂，呈现内忧外患并存的局面，并会对国家的领土完整、主权独立、生存繁荣、社会稳定和大部分人口的安危等构成威胁。另外，它还是一种急迫性的重大综合安全关联事件，在决策上只有有限的反应时间，并对组织管理能力具有很高的要求。

国家安全危机也可以从不同角度进行分类，并且，它既具有综合对抗性、突发性与紧迫性、不确定性与扩散性和动态性与艰巨性等特点，也可能经过潜伏、爆发、持续和转化的发展阶段，还可能出现危机构成因素更加复杂与扩展性增强，突然性下降但发生几率升高，以及危机管理地位上升和控制手段多样化等发展趋势。因此，要求我们从威胁性、突发性、急迫性、不平衡性和动态性等多方面来把握国家安全危机的应对之策，以便更好地服务于国家的安全战略目标。

第一节 国家安全危机认知

国家安全危机特指那些发生于安全领域，或虽然发生于其他领域却对国家安全具有重要影响的危机，这类危机与一般的危机事件既有区别也有联系，因此，需要从了解国家安全和一般危机概念的基础上把握国家安全危机的性质与特征。

一、国家安全界定

国家安全有着其独特而广泛的内涵，它不仅指与危险相对应的某种稳定状态，也指为维护这种状态所采取的行为和维护相关利益所必备的一定能力。比如，我国学者曾认为：“国家安全就是一个国家处于没有危险的客观状态，也就是国家既没有外部的威胁和侵

害又没有内部的混乱和疾患的客观状态。”^① 俄罗斯学者也指出：“国家安全是社会（国家）的一种状态，在这种状态下，社会作为一种复杂的体系，能够保护自己的完整性、稳定性以及有效地发挥职能和保持发展的能力，有能力可靠地捍卫自己和自己的利益，使其免受任何内部和外部破坏作用的损害。”^② 美国学者则指出：“国家安全是这样一种能力：保持国家的统一和领土完整，基于合理的条件维持它与世界其余部分的经济联系，防止外来力量打破它的特质、制度和统治，并且控制它的边界。”^③

由此可见，对于国家安全问题要从多角度加以分析和理解，并且应将状态、行为和能力同时加以考虑，而不能只顾及一个方面。其中，能力是确保某种稳定状态的前提条件，而行为则是维护己方利益的必要手段。另外，我们还要从主客体关系上来认识国家安全问题，通常主体是国家，而客体是造成威胁或危险的其他行为体。由于不同国家对国家安全中主客体的定位和认知的不同，也就产生了各国国家安全观上的差异。

当然，人们对于国家安全的认知也经历了一个动态发展的过程。在冷战时期，多数研究国家安全问题的专家认为，国家安全几乎等同于国防、外交等传统性范畴，甚至认为国家安全就是国家军事安全（National Military Security）。但是，从20世纪90年代初开始，国际社会已将国家安全扩展成为综合性安全的概念。^④ 在此认识中，国家安全的内涵也就有了较为广泛的内容，其大致包括四个

① 刘跃进主编：《国家安全学》，中国政法大学出版社2004年版，第51页。

② A. X. 沙瓦耶夫著：《国家安全新论》（魏世举等译），军事谊文出版社2002年版，第48页。

③ Harold Brown（哈罗德·布朗），*Think about National Security*, Westpress, 1983, p. 14.

④ 参见苏进强：《国家安全与危机管理机制》。

方面：一是从国家层次往下延伸至个人层次；二是从国家层次往上至国际体系；三是从军事到政治、经济、社会、环境以及人类等；四是确保安全的政治责任，垂直的从国家下降到区域、地方政府，向上升到国际制度，并横向延伸到非政府组织、新闻界，甚至到抽象的自然界与市场，使国家安全的范围更加扩大。^①

在当今复杂的国际形势下，更有从己方战略利益出发来定位国家安全威胁因素的，如美国在小布什当政时期就将恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、经济情报、信息系统锁定、扭曲社会认知与外国的情报活动等视为威胁美国国家安全的因素，其范围包括了情报、经济、社会文化、军事、政治、信息等多个领域。

就我国而言，应对地区危机中的强敌干预，维护国家领土主权和海外利益，维护社会稳定，粉碎“三股恶势力”^②的分裂破坏活动，确保科技、文化、社会和信息等众多传统与非传统领域的安全，即是国家安全所关注的问题。而这些方面的问题，也是导致国家安全危机的主因，从而需要引起重视。

二、国家安全危机界定

在界定国家安全危机概念之前，有必要了解一下当前人们对于一般意义上的危机的定义。据查证有关资料，目前中外关于危机的定义已经有百余种，在通常情况下，危机是指系统（事物）运行过程中，相关要素及要素关系激变而导致的打破常规的形态。它要求决策者必须在短时间内做出反应，进行危机处置，否则形势就会向不可控的方向发展。

西方国家对于危机的研究较早，并形成了多种认知。其中，赫尔曼（Charles F. Hermnn）认为，危机是某种特定的形势，在这种形势中，其决策主体的根本目标受到威胁，在情况转变之前能用的

^① Emma Rothschild, “What is Security?” *Daedalus*, Vol. 124, No. 3 (Summer 1995), p. 55.

^② 特指民族分裂势力、宗教极端势力和恐怖势力。

反应时间有限,且难以意料并呈现突发性的一种状态。^① 摩尔斯 (Edward L. Morse) 认为,危机是突然出现的一种情况,它要求一个国家或多个国家必须在相当短的时间内做出一种政策选择,此种情况对彼此的要求不同,但都要求在高价值的目标之间做出一种选择。^② 史奈德 (Glenn H. Snyder) 与狄辛 (Paul Diesing) 认为,危机是两个或多个主权国家政府之间的一连串互动,而这些国家正陷于严重冲突之中,虽尚未发生实际战争,但相信战争有极高的发生几率^③等。

近些年来,我国一些学者也加强了对于危机的研究,并从应对公共安全和军事威胁等方面对危机进行了相关界定。其中,董传仪认为,危机是指系统内部及系统与外部环境之间的不平衡状态,它的外延是系统内外的各种矛盾关系,当这种矛盾激化的时候将演化为恶性突发事件。^④ 而薛澜、张强和钟开斌认为,危机通常是在决策者的核心价值观受到严重威胁或挑战、有关信息很不充分,事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇聚,它们一般包括由自然或人为因素引起的突发事件。^⑤ 研究军事安全的学

① Charles F. Hermnn, *International Crisis: Insight from Behavioral Research*, New York Press, 1972 & *Crisis in Foreign Policy* (Indianpolis: Bobbs MCCRILL, 1969), p. 29.

② Edward L. Morse, "Crisis Diplomacy, Interdependence and the Politics of International Economic Relation," Cited in Raymond Tamter and Richard H. Wlman, *Theory and Policy in International Crisis* (Princeton, 1973), p. 6.

③ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis* (New Jersey: Princeton University Press, 1977), p. 6.

④ 参见董传仪:《危机管理学》,中国传媒大学出版社2007年版,第5页。

⑤ 参见薛澜、张强和钟开斌:《危机管理》,清华大学出版社2003年版,第26页。

者则认为，危机是一种改变或破坏社会系统当前平衡状态的特殊现象和介于战争与和平之间的“混沌”状态。因此，它既显露出杀机又潜藏着理智；既可能导致国际社会新的不稳定和混乱，也可能使得国际社会某一矛盾得以解决；既可能是通向战争的最后一个阶梯，也可能是走向长期和平的最后一道关卡。

需要注意的是，中西方对危机的界定也包含了一些认识上的差异，通常西方的主流看法是把危机视为异常与威胁，而长期以来我国却倾向于把危机视为常态和包含机遇。比如，20世纪80年代以前面对紧张的状态，我国就强调由“大乱导致大治”。这是一种辩证地看待危机，从危机的不利局势下寻求机会，以实现转危为安的认识论。^①

目前，在国家安全问题上呈现出了传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织的局面，因此，对于国家安全危机，更多的是从多种安全威胁与国家安全战略层面加以认知。综合各种学术观点，国家安全危机实际上是从国家安全角度对危机进行的一种界定，特指那些发生于安全领域，或虽然发生于其他领域但对国家安全具有重要影响的危机，它表现为主权国家或国家集团之间，以及国家政权与非国家集团之间的矛盾和争端加剧，有可能发生武装冲突、战争或大规模动乱的危险状态。^② 这种危机具有三个基本特征：

第一，它是国家当局面对的极度危险的一种不确定状态或突发事件。在这种状态或事件中，存在于两个或多个对手之间的矛盾发生了质变，使原先的战略平衡出现了重大倾斜，或某种国际系统的结构遭到破坏，从而导致相互间的激烈的军事摩擦、严重的武装对

① 参见张沱生：《中美安全危机案例分析》，世界知识出版社2007年版，第3页。

② 《军语》中曾将其定义为：“国家或政治集团间可能发生战争或武装冲突的危险状态或阶段”。参见《军语》，军事科学出版社1997年版，第9页。