

UNVEIL

Making Decisions during International Crisis

Case Study Analysis

瞬时 突发 紧迫

如何审时度势 转危为机

揭秘

国际危机决策案例分析

王帆 姜鹏◎主编

危机者，危险中孕育机会也

人民日报出版社

UNVEIL

Making Decisions during International Crisis

Case Study Analysis

揭秘

国际危机决策案例分析

王帆 姜鹏◎主编

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

揭秘：国际危机决策案例分析 / 王帆，姜鹏主编.
—北京：人民日报出版社，2017.6

ISBN 978-7-5115-4732-3

I. ①揭… II. ①王… ②姜… III. ①国际问题—研究 IV. ①D815

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第142599号

书 名：揭秘：国际危机决策案例分析

主 编：王帆 姜鹏

出 版 人：董 伟

责任编辑：刘 悦

封面设计：中尚图

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路2号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65363105

网 址：www.peopledaily.press.com

经 销：新华书店

印 刷：北京天宇万达印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

字 数：370千字

印 张：24

印 次：2017年7月第1版 2017年7月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5115-4732-3

定 价：59.00 元

序言 | PREFACE

国际危机管理既是国际政治领域一个重要方向，也是政策科学领域的一个重要分支。作为一门交叉学科，它广泛地涵盖了历史学、政治学、心理学、管理学，以及统计科学等众多要素。自伯罗奔尼撒战争以来，人类对国际危机决策的研究始终没有停息。但是，囿于时代的局限，人们对危机决策的研究往往局限于国际关系史的论述，并常常注重危机本身而忽略决策。同时，我国对国际危机决策的研究还不够充分、方法不够科学、资料不够权威等诸多缺憾。鉴于理论研究层面的种种问题经过实践领域的传导限制了我国在危机管理问题上的外交运作。因此，对于国际危机决策的研究具有理论上的重要性和实践上的紧迫性。

此外，国际危机决策还具有瞬时性、突发性和紧迫性等特点，往往易于失去理性，做出不恰当的决策，在国际危机来临时，如何在短时间内审时度势、做出有利而正确的决策，从而转危为机，是每个决策者面临的重要课题。在国际危机决策过程中，还往往伴随着舆论压力、公共关系压力、民意情绪压力，在一些国家还面临着政党政治压力等干扰因素，更对决策者提出了更高要求。在危机决策过程中如何趋利避害，推动决策的科学化、专业化也是未来社会需要重点加以关注的问题。因此，一些重大危机的决策案例就可以为提供更多经验和选项储备。当然，历史终归是历史，没有万能钥匙。对这些案例的研究只是提供更多可以借鉴和引人深思的启示。我们还必须具体问题具体分析。对国际危机决策的研究也是还原历史研究的一个方式。

对当今地缘政治大国而言，对国际危机的研究可以为国家和平发展奠定

理论基础、历史纵深和全局视野。对危机管理的掌握能够最大限度地帮助我们在崛起进程中降低安全压力、减少战略误判、提升斡旋水平、塑造战略机遇。危机管理是战争与和平的桥梁，因此它同大国兴衰的前景休戚相关。尤其是进入 21 世纪后，中国崛起成为对当今国际体系影响的最大变量。伴随着大国外交的发展，中国的地缘政治风险点也逐渐增多，进而同其他国家间陷入危机的可能性也明显提升。同时，随着国际政治主体多元化和非传统安全问题的凸显，国际危机出现的复杂性更进一步增强。国际形势与政治实践的变化要求我们去思考如何才能更好地管控危机，为我国和平发展营造良好的国际环境。

冷战结束后，国际安全形势的变化与研究方法的革新为人们完善危机决策理论提供了更加丰富的实践基础与科学的研究路径。新方法的引进能够帮助研究者们更好地把握国际危机决策的本质与规律。本项研究正是建立在科学行为主义、博弈论、战略心理学方法基础之上，以此对历史经验进行更深入的发掘与提炼。运用科学研究方法对于国际危机进行研究，针对危机管理案例进行系统性分析是对历史的总结、当前的把握和未来的选择。因此，利用新案例、新方法与新思维对危机决策案例进行系统性研究将为我国未来应对诸多不确定性事件提供更多可供参考的依据。

本书是由王帆教授主持的外交学院重点课题“国际危机决策案例分析”的结项成果。王帆教授负责全书的策划和篇章结构设计及终审。姜鹏博士作为执行主编对全书进行统稿和文字润色。该书以二战后国际地缘政治危机中的案例为蓝本，依托一手外交档案与权威文献基础进行理论研究。全书除导论外共分为十章。具体分工如下：“第一章 朝鲜战争中的三次危机决策”由外交学院博士生张一飞撰写；“第二章 中美台海危机决策研究”由外交学院博士生郭丹凤撰写；“第三章 古巴导弹危机案例一：美苏冷战中的危机决策与管理”由外交学院博士生刘畅（男）撰写；“第四章 古巴导弹危机案例二：心理传导与危机管控——对危机决策理论的新认识”由外交学院博士生刘畅（男）撰写；“第五章 柏林危机中美苏的危机决策与风险管理”由外交学院熊伟教授、外文研究出版社隗倩撰写；“第六章 伊朗人质事件中的危机决策”由外交学院博士后曾晨宇撰写；“第七章 马岛战争中的危

机决策”由新华社董越撰写；“第八章 美国政府应对恐怖袭击的危机决策与管理——以 911 事件为例”由外交学院游祎博士撰写；“第九章 俄罗斯应对恐袭事件的危机决策及案例研究”由国关所副教授刘莹撰写。在本书即将付梓之际，感谢团队同仁在课题研究过程中做出的辛勤努力。同时，也感谢人民日报出版社编辑对本书出版给予的大力支持。

王帆 2017 年 3 月 11 日于北京

目 录

导 论	001
-----------	-----

一、国际危机与危机决策的概念界定	002
二、关于“危机决策”问题的国内外研究现状	009
三、危机决策的影响因素及反应模式	018
四、危机决策的理论分析框架	022
五、危机决策基本原则与方法	038

第一章 朝鲜战争中的三次危机决策	045
------------------------	-----

一、局部战争危机：1948—1950	046
二、美苏世界大战危机：1950—1951	060
三、中美的地缘政治危机：1950—1953	064
四、危机产生的原因及对危机决策的启示	071
五、本章结语	082

第二章 中美台海危机决策研究

——以 20 世纪 50 年代台海危机为例 083

一、第一次台海危机：1954—1955084

二、第二次台海危机：八二三炮战与台海局势再次升温100

三、本章小节：台海危机对中美危机管理的启发112

第三章 古巴导弹危机案例一

——美苏冷战中的危机决策与管理 116

一、古巴导弹危机爆发的背景环境120

二、危机中美苏各自的战略目标136

三、苏联的战略考量与美国备选方案的利弊分析143

四、美苏双方决策过程分析155

五、美苏两国的危机管控175

第四章 古巴导弹危机案例二

——心理传导与危机管控：危机决策理论的新认识 ... 198

一、威慑升级心理学的理论假定198

二、基于古巴导弹危机的案例分析与假设验证211

三、本章结论：危机决策中的心理传导233

第五章 柏林危机中美苏的危机决策与风险管理····· 237

- 一、第一次柏林危机及其政治化解·····238
- 二、第二次柏林危机及其政治化解·····250
- 三、本章小节·····265

第六章 伊朗人质事件中的危机决策····· 268

- 一、伊朗人质危机的历史背景与发展过程·····269
- 二、选择性介入：美国危机决策的基本假设·····272
- 三、案例检验——伊朗人质事件中美国的危机决策·····274
- 四、本章结论与假设推广·····283

第七章 马岛战争中的危机决策

——英式外交在危机管理中的案例研究····· 285

- 一、危机爆发的背景：战争前的情势误判·····286
- 二、马岛危机引发的执政危机·····291
- 三、战时内阁的建立：多管齐下的危机管理·····300
- 四、外交与军事多种预案的组合拳·····303
- 五、危机终结：英式外交与军事手段结合的胜利·····311

第八章 美国政府应对恐怖袭击的危机决策与管理

——以 9·11 事件为例 314

一、9·11 恐怖劫机事件的发生背景316

二、“9·11”事件与美国的危机应急反应319

三、美国危机管理机制及其在“9·11”事件之后的调整325

四、本章小节：对 9·11 危机决策的评价332

第九章 俄罗斯应对恐怖袭击事件的危机决策及案例研究

..... 339

一、俄罗斯反恐危机管理机制的建立与运作339

二、莫斯科剧院人质事件中的危机决策345

三、别斯兰人质事件中的危机决策353

四、其他恐怖袭击事件中的危机决策360

五、俄罗斯危机决策对我国反恐的启示365

导 论

危机者，“危险”中孕育“机会”也。对于危机决策的研究而言，就是帮助国家如何在危险的国际情势中塑造有利于自身的战略机遇。在国际关系研究领域的诸多问题中，地缘政治危机是国际体系从和平状态向战争状态演变进程中的重要转折点。若其得不到妥善解决，就可能升级为更严重的冲突甚至战争。^①在中国和平崛起的过程中，由深层次的结构性矛盾所衍生出来的新情况、新问题、新风险和新挑战可能会通过各种国际危机——尤其是我们同主要国家的地缘政治危机——表现出来，并给我们和平发展战略带来风险与不确定因素。习近平总书记曾指出，我们的事业越前进、越发展，新情况、新问题就会越多，面临的风险和挑战就会越多，面对的不可预料的事情就会越多。^②因此，关于危机决策与危机管理的研究对未来中国外交实践将起着愈发重要的指导作用。

与当前中国所面临的愈发严峻的周边环境与地缘政治危机相对应的，是中国在危机决策理论建设方面的种种不足。正如有学者指出，未来国际关系理论（尤其是现实主义理论）最重要的理论空间在于发展出相应的外交政策理论。危机决策理论正是其中必不可少的组成部分之一。将外交政策进行理论构建的难点在于不易统合复杂的国家行为，所涉及的领域不只包含战争与和平这一单一的方面，而要对可能影响国家外交决策的危机、突发事件、非

① [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》（第五版），阎学通、陈寒溪等译，北京：世界知识出版社 2003 年版，第 622 页。

② 阎学通：《历史的惯性——未来十年的中国与世界》，北京：中信出版社 2013 年 7 月版，第 188 页。

传统安全问题等进行研究和分析。在危机决策理论中，对危机的预测和判断、影响决策的各种变量、危机决策的过程要素等方面的分析框架，仍需要从宏理论中去寻找。

作为影响国际安全的重要因素，“国际危机”既是国家间关系的转折点，也是战争或和平的转折点，因此一直以来都是国际政治和国际关系研究关注的焦点。而危机决策是国际危机管理的关键一环，国际危机管理主要体现为危机决策的过程。在地缘政治碰撞引发危机日益频繁的今天，危机管理和危机决策的研究及实践越来越受到各国政府和社会的广泛关注。因此，要了解危机决策的研究现状，离不开对国际危机管理研究情况的探究。

本书从以上背景出发，通过对二战后重要的危机决策进行研究，试图发现成功的危机决策案例中所蕴含的规律性认识，并依此构建促成危机决策的理论分析模型。通过将宏观层次分析法同国内外研究者比较推崇的诸如理性行为体分析法、组织要素和行为分析法、官僚和政府政治分析法等研究方法进行结合，分析危机形成的环境以及制约决策者做出相关决策的因素。决策者在做出相应决策时的意图、动机和目标，可供决策者选择的手段和政策选项，决策机构的构成与运作以及决策过程等，来建立起一个完整的危机决策机制模型。在此基础上，推动并指导在中国崛起与新型大国关系演进过程中危机情势的化解。

一、国际危机与危机决策的概念界定

（一）国际危机的概念、特征及分类

1. 国际危机的概念

危机一词源于希腊语，第一次在国际关系中使用“危机”一词的是修昔底德，他用该词形容国家间关系的关键时刻。事实上，无论是国际还是国内

的学术界,对于“危机”一词的概念并无统一的观点,没有形成权威的定义。

Charles F. Hermann 是研究危机的先驱,他对危机的定义是:某种特定形势,其发生出乎决策主体的预料,在这种形势中,决策主体根本目标受到威胁,做出决策的时间也有限。^①Alastair Buchan 指出:“危机通常暗示了一种故意的挑战 and 一种故意的反应,危机双方都希望改变历史的方向以有利于自己……”^②Edward L. Morse 认为,“危机”是突然出现的一种情况,这种情况要求一个或多个国家在相当短的时间内在彼此不兼容且都具有高度价值的目标之间做出政策选择。^③Foster 提出,危机具有四个显著特征:一、需要快速做出决策;二、严重缺乏必要的训练有素的人员;三、严重缺乏物质资源;四、时间非常有限。^④Michael Brecher 归纳了危机的四种充分与必要的性质,即内外环境的剧烈改变、对基本价值造成的威胁、伴随或导致军事冲突的高度可能性以及极其有限的反应时间。^⑤T. C. Pauchant 和 I. I. Mitroff 认为危机指的是一种分裂事件,它对整体系统产生实质影响,并对基本假定、自我主观意识以及现存核心目标产生威胁。^⑥Uriel Rosenthal 将危机定义为“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键决策的事件”。^⑦

国内学者杨冠琼认为,危机指的是那些导致社会系统或其子系统基本价值和行为准则趋于崩溃,会在较大程度上及较大范围内威胁人们生命财产安

① C. F. Hermann, *International Crisis: Insights From Behavioral Research*, New York Press, 1972.

② Alastair Buchan, *Crisis Management: the New Diplomacy*, cited in Coral Bell, *Crisis Diplomacy: Strategic Thought in the Nuclear Age*, Baltimore, Md: Johns Hopkins, 1979.

③ Edward L. Morse, *Crisis Diplomacy, Interdependence and the politics of International Economic Relation*, *World Politics*, Vol.24, Supplement S1, 1972, p. 123-150.

④ 转引自罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,北京:中信出版社,2001年。

⑤ Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior", *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 3, No. 2-3, 1978, p.5-24.

⑥ T. C. Pauchant and I. I. Mitroff, *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual Organizational and Environmental Tragedies*, San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

⑦ Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, Paul T. Hart edited, *Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, 1989

全、引发社会恐慌、导致社会正常秩序与运行机制瓦解的事件。^①刘刚认为，危机是一种对组织基本目标的实现构成重大威胁，需要组织必须在极短的时间内做出关键决策和进行快速回应的突发性事件。^②台湾学者洪秀菊认为，危机具备的基本要件包括：一系列或一连串互动；行动者限于主权国家政府；利益的冲突；务必是实际行为的冲突；可能爆发战争，却没有实际的战争行为。^③

“国际危机”是将危机纳入国际社会和国际政治的大环境下。基于不同的层次和角度，对国际危机的概念阐述也不同。1976年，国际政治学会对国际危机下的定义是：某一国家在与任何其他国际行为者的关系中和平与战争连续进程中的一个断点，并必须充分具备以下四个条件：（1）其内部或外界环境发生变化，从而造成；（2）对基本价值的威胁，同时或在这以后；（3）卷入军事敌对行动的可能性极大，并意识到；（4）此价值受到外界威胁之时，对该威胁做出反应的时间有限。^④这一定义代表了国外学界早期关于国际危机理解的危机与战争关系的视角，即认为国际危机是国际和平与国际战争的中间层次。

在宏观层面上，Oran Young认为国际危机“由一组迅速展开的事件组成，它使破坏稳定的力量在总的国际系统或其中任何子系统的影响作用大大超过正常水平，并增加在国际系统中爆发暴力的危险”^⑤；Phil Williams提出，国际危机是“两个或两个以上国家之间的对抗，持续时间通常比较短，这些国家之间爆发战争的可能性被认为大大增加”^⑥；赵绪生将国际危机界定为“一种特殊形式的国际冲突，是国际冲突发展的一个特殊阶段，如果这种状态得不到有效的管理，那么国际危机的下一个阶段、也就是最后的阶段就是

① 转引自何海洋、张晓甦：《危机管理概论》，北京：首都经济贸易出版社，2006年。

② 刘刚：《危机管理》，北京：中国经济出版社，2004年。

③ 洪秀菊：《危机决策·处理·谈判：美伊人质危机个案》，台北：商鼎文化出版社，1999年。

④ 刘卿：《国际危机机理分析》，载《国际关系学院学报》，2002年第2期。

⑤ [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》，邵文光译，北京：世界知识出版社，1987年。

⑥ Philip Williams, *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*, London: Martin Robertson, 1976.

爆发国际战争或者导致国际体系发生质的变化”，他指出国际危机的主体是国家行为体，主要表现形式是由既有国际平衡被破坏而引发的地区动荡与冲突。^①在微观层面上，Glenn H. Snyder 和 Paul Diesing 给“国际危机”下的定义是“两个或两个以上主权国家的政府在发生严重冲突时的一系列相互作用过程，该过程没有爆发实际的战争，但可以感觉到极可能爆发战争的危险”^②。

综上所述，所谓“危机”就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其做出关键决策的事件。^③而通常所说的国际危机——也称“外交危机”或“安全危机”——“是指两个以上国际行为体，特别是国家之间在政治、外交以及军事、经济等关系方面发生严重的失衡、失序、失常，从而可能危及有关各方的国家利益，甚至可能引发武装冲突乃至战争的动荡或紧张状态”^④。同时，也被用来特指国家间因为某种信息上的不对称或对对方意图的误判而导致采取危险行为，从而使国家间关系乃至地区局势陷入某种紧张、混乱、对抗、冲突乃至濒临战争的情势，尤其是国家间在军事方面的这种对抗。^⑤

本书所研究的“国际危机”大体上包括三方面含义：一、国家性，强调这种危机的形成和发生是由主权国家行为造成的，是国家之间的对抗和冲突状态，国家在危机中是最主要的行为体，它对危机的形成、发展和化解起着最主要的作用，有别于国内的公共危机、社会危机等；二、安全性，是指这种危机以国家间在军事安全上的对抗行为表现出来，它要么会导致国家间走向战争，要么能够和平解决从而使国家间享受更长久的和平，有别于国家间因为贸易摩擦、外交口角等所引发的风波；3. 国际性，指的是这种危机不仅对身处危机中的当事双方，同时对整个地区安全局势乃至国际格局有重大影响。

① 赵绪生：《论后冷战时期的国际危机与危机管理》，载《现代国际关系》，2003年第1期。

② 转引自何海洋、张晓甦：《危机管理概论》，北京：首都经济贸易出版社，2006年。

③ Rosenthal Uriel, Charles Michael T, ed. Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield: Charles C. Thomas, 1989 p.89.

④ 丁邦泉主编：《国际危机管理》，北京：国防大学出版社，2004年，第14页。

⑤ 胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，北京：军事谊文出版社，1993年版，第156页。

2.国际危机的特征

从特征上看，“国际危机”主要包含以下四方面的基本特征，即“国际危机”的突发性、破坏性和无序性；高强度的政策对抗性；走向预期的不确定性；时间的短暂性。

首先，国际危机具有突发性、破坏性和无序性。对于决策者而言，危机的这一特点是他们“恐惧”与“谨慎”的心理的最初来源，正是因为害怕自己国家的利益受损，害怕危机无法得到有效管控会引发全面冲突甚至战争，所以决策者才会从“理性行为体”模式的角度出发，想方设法做出使危机能够得到有效管控的决策，但与此同时，危机的无序性使得决策者在做决策的过程中难以找到行之有效的办法。

第二，国际危机存在着明显的高对抗性，即危机中的双方或多方之间的关系是冲突和对抗的，并且这种冲突和对抗有滑向战争的可能。“谁是懦夫”的博弈如果不加以管控，往往会升级为大规模战争，并在危机结束之前始终存在。

第三，国际危机具有很强的不确定性。它表现在两个方面，一是事态的进程处于急剧的变化当中，介于升级和降级的转折关头；二是随着时间的推移，影响事态进程的因素越来越多，这些因素本身就充满了不确定性和突发性。因此它们对事态进程的影响效果也具有不确定性。所以，“不确定性”这一特点给决策者带来的最大挑战在于，他们在危机中所获得的信息往往是不完全或不对称的，造成这种“信息缺漏”的原因主要在于：1. 处于危机中对峙的双方之间交流渠道的堵塞，如两国领导人之间没有直接对话和沟通，导致双方相互间无法明确对方的意图，造成行动上的误判和误读；2. 危机中总是流言四起，任何一点捕风捉影都有可能被放大从而被放在台面上。总的来说，人们之所以在危机的过程中“喜欢”谣言，既是因为人们天然对最坏的结局抱有恐惧心理，^①同时也因为某些人可能会通过这样的方式实现自己某种目的；3. 信息和情报总是处在不断的变化之中的，而由于危机所具有的时间短暂性和紧迫性的特征，人们在危机中做出行为的速度明显提升，导致

① “墨菲定律”可以很好地解释这种心理，即俗话说的“怕什么来什么”。

由此而形成的信息和情报变化的速度明显加快，人们检验和分析情报信息的速度往往跟不上信息本身更新的速度，造成很大程度上的缺失和误判；4. 位于危机决策圈中核心位置的各个部门之间获得信息和情报的方式是不一样的。有时候各部门会得到关于同一件事情的相反的两种情报，而且由于各部门之间的利益有时存在相互竞争的关系，所以它们对同一个情报会做出不同的解读和结论，从而得出不同的应对方式，即决策者最终的政策选项就会产生不同。因此，决策者在信息如此不确定的情况下要做出正确的决策，必须正视上述几个会影响信息传递的因素。

最后，国际危机在时间上往往转瞬即逝，因此表现为短暂性。它也有两层含义：一是危机本身持续的时间相对较短，相较于纯战争或纯和平状态的时间，危机的持续时间是短暂的；二是由于危机本身时间短，因此留给决策者做出决策的时间也很短，决策者被要求迅速管控和化解危机，时间压力陡增。

3. 国际危机的分类

依据不同的标准，国际危机可以划分为不同的类别。国际危机可以划分为传统危机和非传统危机。传统国际危机通常指军事危机和政治危机。军事危机以领土安全为核心，政治危机以政权安全为核心，两者都涉及对国家主权的威胁。传统国际危机威胁的主体是国家，危机被看成是介于和平与战争之间的状态。一般来说，双边危机大多属于传统国际危机。非传统国际危机又叫综合危机、新危机等，指除了军事危机和政治危机之外的金融危机、能源危机、粮食危机、环境危机、恐怖主义、流行病、贫困等威胁社会和人的安全的危机形式。根据行为体的不同，我国学者胡平将国际危机分为九类：

1. 超级大国之间的危机，如柏林危机和古巴导弹危机；
2. 主要政治大国之间的危机，如中苏珍宝岛危机；
3. 主要政治集团内部或盟国之间的危机，如美国与英、法之间的苏伊士运河危机；
4. 传统敌对国家之间的危机，如阿以、印巴之间的多次危机；
5. 国家内部对立势力之间带有国际背景或引起外国参与的危机、国家内部对立势力之间带有国际背景或引起外国参与的危机，如科索沃危机；
6. 国际经济集团之间或国际卡特尔与其市场国之间具有政治意