

---

# 国家国防动员 与危机管理战略论

---

之二

中国国家危机管理  
战略与对策

NATIONAL DEFENSE MOBILIZATION  
AND CRISIS MANAGEMENT STRATEGY FORUM

戴凤秀 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

---

# 国家国防动员 与危机管理战略论

---

之二

中国国家危机管理  
战略与对策

NATIONAL DEFENSE MOBILIZATION  
AND CRISIS MANAGEMENT STRATEGY FORUM

戴凤秀 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

国家国防动员与危机管理战略论：全 16 册/戴凤秀，戴涛，张羽著. —北京：社会科学文献出版社，2016.5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8684 - 0

I. ①国… II. ①戴… ②戴… ③张… III. ①国家安全 - 国家战略 - 研究 - 中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 013369 号

## 国家国防动员与危机管理战略论之二

### 中国国家危机管理战略与对策

---

著 者 / 戴凤秀

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 柯 舟

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 河北省廊坊市优尼盛世印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

本册印张：30.5 本册字数：505 千字

版 次 / 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8684 - 0

定 价 / 1800.00 元 (全 16 册)

---

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

# 《国家国防动员与危机管理战略论》

## 审定委员会

主 任 王伟光

副主任 (按姓氏笔画排序)

王印芳 冯全宏 田义祥

邹 铭 戴凌云 戴 旭

委 员 (按姓氏笔画排序)

|     |     |     |     |       |
|-----|-----|-----|-----|-------|
| 于慧丰 | 王 亮 | 王大虎 | 王宏江 | 王铁鹏   |
| 王掌权 | 冯志永 | 冯 硕 | 白立成 | 向金龙   |
| 刘顺达 | 纪小洞 | 仲泽宇 | 宋志友 | 张 伟   |
| 张笑宏 | 李 辉 | 李玉鹏 | 李振国 | 李清道   |
| 杜金卿 | 杨亚忠 | 杨华军 | 陈 宁 | 陈书堂   |
| 陈铁忠 | 林 蔺 | 姚则兵 | 姜传胜 | 高 军   |
| 常 荔 | 韩 林 | 葛大发 | 舒立泽 | 查尔斯·李 |
| 戴 涛 |     |     |     |       |

## | 总 序 |

安全是人类演化的生命线，更是社会向前发展的促进力。安全是一门科学，更是一种文化。当前，世界步入了全球化、多元化、信息化的新时代，和平和发展已然成为当今世界的两大主旋律！另外，不得不令我们警醒的是，各类阻碍这一主旋律的隐危机、明危机、小危机、巨危机、客观的危机、主观的危机乃至各类变形之危机、无端之危机……正日益形成不和谐的杂音、噪音，严重影响着人类的和谐发展进程。

我国改革开放 30 多年，取得了举世瞩目的成就，在这一发展中又面临着整体发展的转型期，我国的战略发展的转型是人类历史上最为巨大的。进入 21 世纪，我国的军事、政治、经济、文化等整体战略均面临着转型，如何实现转型，社会科学理论创新是摆在我们面前的一个重大挑战。当前我国还没有一个与转型相关的社会科学理论。我国的理论研究缺少对全球性和对非西方世界的独立性研究，现在的一些学者和研究机构，学习外国只学概念性东西，而不是方法论。我们的一些高级学者把西方社会的概念，机械地搬到中国，而不是用科学的方法观察自己的社会，用独特的具有中国特色的社会主义理论来指导中国的发展实践。这种“模仿式”理论，只局限于介绍美国的战略研究，还是用美国人的概念看中国问题，如此“研究”，不能说不需要，但要说是“创新”，则标准太低，它们没有借鉴地超越，而只是一种知识、概念理论的介绍和重复。

我们认为：要避免我们思维的“美国化”“西方化”。但事实上，西方的概念已经被异化了，因为这些概念已经融入我们的评价体系里面了。比如，运用美国社会学的概念来分析中国的问题，这样的研究很容易被我们的主流社会接受。更重要的是，很多权威学术管理机构和学术评估机构都以美国标准为自己的标准。因为没有自己的社会科学研究和评估体系，只好搬用他国的。但在搬用过程中，我们建立的体系可以说比美国人的还美国化。美国和西方的评价体系是开放的，具有竞争性。但这套东西一旦到

了中国，就具有垄断性和封闭性，这是现有的学术体制造成的。美国思维的霸权在美国没有建立起来，但在中国却建立起来了。照这样下去，我们永远也不可能实现真正的理论创新，建立中国的科学理论体系更是遥遥无期。

我们认为：我们有必要把理论分为大理论和小理论。就国家危机管理理论而言，大理论指一个国家发展中维护国家的安全和国家危机管理战略。小理论指在落实国家危机管理战略时具体的战略和策略。如果一个国家确定的大理论有问题，这个国家的发展和强大就会出现各种各样的问题。美国的经验就是如此。在独立战争之后，美国面临各种危机，而所有危机都是因为国体和政治制度的缺失造成的。而这种缺失又是因为没有一个很好的立国的大理论使然。费城宪法会议之后，美国开始走上正轨。很多学者说，费城长达近四个月的立宪会议是美国的第二次革命和第二次独立。这次革命解决的国家危机管理是理论问题，是重大创新。

目前，我国面临的问题比冷战时期要复杂很多，而且更需要为大理论奠定坚实的基础。西方目前的大理论可以简单地归结为“华盛顿共识”，而中国的大理论即被有些西方学者称为“北京共识”，也就是市场经济和具有中国特色的政治制度的结合。很多西方学者甚至提出中国的模式是有财富没有自由，是从根本上对“华盛顿共识”的发展模式提出了挑战，它威胁了美国和西方国家的安全模式。这显然是违背中国本意的。因此，中国如何通过创新和突破，构建起坚实的国家安全战略中国家危机管理的战略大理论基础，并且将其向全世界阐述清楚，这是一个严峻的挑战。大理论的建树是一个系统的创新工程，需要很多学科（如国家危机之源、防灾减灾、防恐怖、防空袭、国防动员战略理论体系等）的共同努力。这个缺失如果不尽快弥补，中国今后的发展会在国际上遭遇很多麻烦。

从小理论讲，中国自然也需要有自己的创新和突破，但是即使在短期内没有，我们可以去“申报专利”并“拥有产权”的理论和理论体系，我们也不用太着急。大理论的问题如果能够尽快解决，小理论的创新就会迎刃而解。

中国在小理论，特别是危机管理理论方面，也少有创新和突破，但这个方面的滞后会影响我国危机管理的建设和发展。我们可以借用西方的理论，在这样的基础上创新。比如，软实力是哈佛大学的瑟夫·奈的理论，但是我们似乎运用得不错，搞孔子学院，弘扬中华文化，让全世界像学英

文一样学汉语；往非洲派维和部队；发表民主政治和依法治国白皮书，这些都是我们推广自己的软实力的措施，而且有所创新。所以，创新并不一定非要完全是自己的。

与中国发展的“理论”相适应，在美国实际上分别处在三个大的层次上。第一是精神、哲学、意识形态、文化、价值等。在这个层面，我们看到美国经常所划分的“左”“中”“右”，或者“自由”“保守”和“中道”的思想倾向。潮起潮落，美国某一时期“自由”的东西占据主导，某一时期“保守”成为主流，但它们总是此起彼伏、长期共存的。第二是社会科学（经济、政治、国防、社会安全）。作为科学的社会研究，是社会科学。作为科学的社会研究，有其成立的前提，有其演化的规律，是传统延续、知识积累和学问过程的结果。真正的社会科学不是想创新就能创新的，颠覆旧理论不可能一蹴而就，要经过长期的观察和研究。美国最发达的一个领域是比较政治学，以及各种国别问题研究。应该说，这些研究把世界上各种不同的经验和例子都尽可能地拿来了，其研究对促进社会科学的发展作用很大。第三个层次才是政策研究。有了深厚的积淀，创新自然就会多一些。

因此，要真正实现我国国家国防动员与危机管理战略理论创新，必须要有一些人不计冷遇和待遇，思考宏大、长远的精神层面和科学层面上的世界问题，形成真正发源于中国的世界观和国家国防动员战略与国家危机管理战略理论体系。同时，“百家争鸣”是理论研究创新的根本途径，不能只有一个学派。“创新”的标志不是提出多少新概念，而是多样学派的形成。没有不同的学派，根本谈不上“创新”。

我们的理论研究应该从“两看”做起，往后看，总结经验教训；往前看，把握世界趋势。过去改革开放30多年、新中国成立65年，我们对世界大势的演变真的很好地把握了吗？中国与世界的关系中到底有哪些教训？2010年、2020年和2050年，世界到底会如何？人类面对着极其深刻而巨大的挑战，比如国家的经济、政治、军事和国家危机管理建设等方面的变化，无不牵动着世界未来的神经。瞻前顾后、精心研究可能有利于国家国防动员战略与应急危机管理战略理论的创新和理论体系的构建与完善。

我国的国防动员战略理论与应急危机管理理论创新也同样面临着一系列新的挑战。最近，习主席明确提出：“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素

比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。既重视国土安全，又重视国民安全，坚持以民为本、以人为本，坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础；既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系；既重视发展问题，又重视安全问题，发展是安全的基础，安全是发展的条件，富国才能强兵，强兵才能卫国；既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。”进入新世纪新阶段，我国作为一个发展中的大国，应该对人类担负起责任和义务。国家国防动员与国家危机管理理论创新，完善国家国防动员与国家危机管理体系，是当前我国国家国防动员与危机管理建设的战略需求。由此，编写《国家国防动员与危机管理战略论》，是实现上述目的的一个重要方面。《国家国防动员与危机管理战略论》着眼于我国国家国防动员与国家危机管理战略发展，从理论体系研究到国家危机管理战略研究，从防灾减灾到防恐怖，从平时防空袭到战时指挥，从国防动员战略体系研究到危机管理战略对策，从应对处置突发事件的应急指挥到战时动员指挥，从国内到国际的局部战争动员的研究透析，都从理论和实践的结合上，回答了国家国防动员与当前国家危机管理建设的一系列重大问题，对推动我国的国家国防动员与国家危机管理建设有着很重要的现实意义和战略意义。

在危机管理战略中，不仅有“塞翁失马焉知非福”的辩证思想，还有灭患害于萌芽的超前观念以及四两拨千斤的无为理念，更重要的是，它将从一个全球的视野，从人类历史的高度，并遵循天人合一的思想，将危机管理的思想触角延伸应用到当今社会中个人、国家、整个世界格局中所遇到的危机问题的方方面面。

细而言之，这套丛书力图从个人生存危机、国家危机、国际危机、世界环境危机和国防动员危机管理的角度，并借鉴各国在多领域的防范危机、治理危机成果，对危机管理战略理论进行一个概括性的阐述和探讨。

应该说，把防、治危机患害两者结合一体——是对忧危机意识的一次全新诠释，也是以人为本的最高理念的体现！两者之间辩证统一，互存互依，

两者合力，以期为人类在忧危机、防危机、治危机问题上揭开新的篇章！

常怀忧患事业兴，粉饰太平祸害生，常思患害易平安，拥抱太平患害无穷，总享平安患害无边，常治危机事业宽，意无患祸害连，望危机管理战略能为社会的安全和发展尽到自己的绵薄之力。

该书在审定过程中，中央政法委、公安部、国务院应急管理办、国务院应急管理专家委员会、国防动员部、各大战区、陆、海、空、火箭军的动员部门和部分省军区及国家国防动员委员会专家组等有关单位的领导和业务部门对其进行了认真的审改，对提高该书的权威性、指导性发挥了重要作用。

《国家国防动员与危机管理战略论》共包括 16 部书，500 余万字，是新中国成立 60 多年来，第一次全面、系统地论述国家国防动员战略与国家危机管理战略理论的系列图书，这套书内容全面、系统、完整，是一部综合性、指导性的大型丛书，它的编纂，对完善我国的国家国防动员战略与国家危机管理理论体系，推动国家国防动员战略与危机管理战略的整体建设，必将产生积极的作用。

《国家国防动员与危机管理战略论》审定委员会

二〇一六年三月 北京紫光园

# | 前 言 |

新世纪新阶段，我国建设与发展正处在一个非常难得的战略机遇期，具备了实现跨越式发展的各项条件和基础；但我国经济社会在快速发展的过程中也积累了不少矛盾和问题，实现快速发展，必然会使这些现实或潜在的问题与矛盾提前或聚集出现。因此“战略机遇期”同时也是“矛盾多发期”和“矛盾聚集期”。而在这里，各种各样的危机事件日渐凸显，成为威胁我国安全和发展的恶性肿瘤。

当前，我国正进入一个多种危机事件的多发期。特别是随着现代化建设进入新的历史阶段，工业化、市场化、城市化进程的加速发展，一些重大自然灾害和突发性社会公共卫生危机事件时有发生。据统计，我国每年因自然灾害和突发性社会灾难危机事件等造成的人员伤亡逾百万，经济损失高达 6500 亿元，几占全国 GDP 的 6%。科学防范和处置各种类型的危机事件事关人民生命财产安全和社会稳定发展的大局，是当前人民群众最关心的重大现实问题之一。

从世界范围看，无论是发达国家，还是发展中国家，各种突变危机事件层出不穷，近几年尤为突出。地震、水灾、冰雪灾、台风等重大自然灾害，海难、空难、火灾、爆炸、放射性物质泄漏、大规模断电等重大事故，各种传染病和疫情流行等公共卫生危机事件，恐怖主义袭击、暴力冲突、社会骚乱等等难以预料的重大突发事件，不仅给各国人民生命财产和经济发展造成重大损失，而且有的还会危害到国家安全和社会稳定。如何有效地应对和处置各种重大危机事件，对各国政府管理提出了重大挑战，考验着各国政府对危机事件的处置能力，从而使处置危机事件已成为各国政府普遍关注的重大问题！

该书以科学发展观为指导，全面论述揭示了信息时代，各种危机事件的本质、类型和特征，全面分析了危机事件对国家安全与发展带来的现实威胁，客观地论述了信息时代处置危机事件的意义与特点，特别是针对各

种形式的危机事件的处置，进行了全方位研究，论述了对 20 多种危机事件处置的基本方法。这对指导处置各方面的危机事件，提供了有益的借鉴，是从事处置危机事件行动的有益教材。

在信息化时代，国家危机管理战略与对策的实践始于危机事件之中，有了危机事件就有了危机管理战略与对策的实践活动。人类对这种特殊实践活动认识的飞跃导致“国家危机管理战略与对策”理论的产生。危机管理战略与对策理论的产生，又反过来不断地指导着危机管理的实践，并在实践中不断地丰富、创新，最终由当初的粗浅认识逐步发展为一门综合化、专门化的知识体系，形成了现代意义上的《国家危机管理战略与对策》。为将者，必饱读兵书。学习研究《中国国家危机管理战略与对策》，是掌握信息化应对危机管理理论，提高处置危机事件的应急指挥能力，特别是掌握和提高信息化条件下应对危机事件理论与处置指挥能力的基本途径。因此，学习《国家危机管理战略与对策》是各级政府和从事公安、驻军（武警）和电力、交通、通信、水利、卫生、环保、民政、矿企、地震等各相关系统及人民武装、国民经济、人民防空、国防交通动员系统的每一位领导者和指挥者的必修课，从而才能真正赢得领导处置危机事件的组织指挥的决策权。

《中国国家危机管理战略与对策》是一个时代性的战略课题，在我国尚缺乏这方面的理论和实战经验。该书落脚点紧密结合我国危机事件的实际，论述了危机管理战略与对策一系列重大问题，对我国各条战线、各个领域处置危机事件的准备及实施具有重要的参考指导价值。

作者

二〇一六年三月

# 目 录

## Contents

### 危机篇

#### 引 论 / 3

#### 第一章 危机管理概述 / 34

第一节 危机事件的本质和类型 / 37

第二节 危机事件的主要特征 / 41

第三节 危机事件的危害及划分 / 49

第四节 危机事件对国家安全稳定与发展的现实威胁 / 56

#### 第二章 危机事件之源 / 63

第一节 人类理性的有限性的“霸”是危机事件的衍生之源 / 63

第二节 人的主体行为的自决性的“贪”是危机事件的现实之源 / 66

第三节 人类实践活动的客观性、开放性、复杂性和不可预料性的“占”是危机事件的环生之源 / 69

第四节 意识形态之争“滋生”的危机之源 / 69

第五节 西方的“权钱政治”是“致”的危机之源 / 75

第六节 文化“软战争”是产生危机的新之源 / 81

第七节 气候变化是人类社会危机的祸患之源 / 84

第八节 西方“影子政府”是人类社会“危机”的策源地 / 91

#### 第三章 危机的害之形 / 95

第一节 人类社会发展中自然灾害的形之危机 / 97

- 第二节 我国社会发展中的形之危机 / 108
- 第三节 信仰道德危机 / 135
- 第四节 社会利益分配反差过大,是导致“不公平”“不公正”  
的现实之危机 / 139
- 第五节 美国的 C 形包围战略是影响我国发展的隐之大  
危机 / 159
- 第六节 执政联盟“公本理念”缺失的极端性危机 / 162
- 第七节 “人生”发展中的形之危机 / 205

#### 第四章 危机之害 / 220

- 第一节 自然性危机之害对人类生命和财产的损害 / 220
- 第二节 社会性危机之害对人类生命和财产的伤害 / 222
- 第三节 危机之害直接影响经济的发展速度 / 228
- 第四节 危机之害会引起政治动荡 / 232
- 第五节 危机之害会影响社会稳定 / 234

## 对策篇

#### 第五章 危机管理战略 / 245

- 第一节 危机管理战略目标 / 245
- 第二节 危机管理的战略指导方针 / 260
- 第三节 危机管理的战略原则 / 269

#### 第六章 危机管理战略的主要特征 / 283

- 第一节 全局性 / 283
- 第二节 社会性 / 284
- 第三节 时效性 / 285
- 第四节 复杂性 / 286
- 第五节 持续性 / 287

#### 第七章 危机管理力量的构成及任务 / 290

- 第一节 属地基本力量 / 290

第二节 机动力量 / 304

第三节 社会力量 / 309

## 第八章 危机管理的新特点 / 310

第一节 危机管理的地位作用更加突出 / 310

第二节 危机管理的任务十分艰巨 / 312

第三节 危机管理集中指挥的核心作用极为重要 / 313

第四节 危机管理的信息安全面临更大的考验 / 314

第五节 广大群众的心理防护作用日趋明显 / 315

## 第九章 危机管理的实施原则 / 317

第一节 快速反应 / 317

第二节 自救互救 / 319

第三节 军民一体 / 319

第四节 英勇顽强 / 321

第五节 因情施法 / 322

第六节 确保重点 / 323

第七节 严控保序 / 325

## 第十章 危机管理的战略对策 / 327

第一节 危机管理的主要策略 / 327

第二节 危机管理的战略对策 / 352

第三节 基于信息系统的危机事件处置行动 / 389

## 第十一章 对各种危机事件的防范与处置方略 / 396

第一节 对处置各种危机事件的基本方法 / 396

第二节 对网络恐怖主义的处置方法 / 399

第三节 对恐怖信息传播的处置方法 / 403

第四节 对突发性危机事件的处置方法 / 407

第五节 对环境危机事件的应急管控 / 414

第六节 对气候变化危机事件的应急管控 / 417

第七节 对地铁交通系统恐怖性危机事件的处置方法 / 418

第八节 对城际高速列车防、反恐怖危机事件的处置方法 / 427

第九节 对火车站恐怖性危机事件的处置方法 / 430

第十节 对列车反劫持危机事件的处置方法 / 436

- 第十一节 对电力系统危机事件的处置方法（略） / 440
- 第十二节 对地质危机事件的处置方法（略） / 440
- 第十三节 对火灾危机的处置方法（略） / 440
- 第十四节 对水灾危机事件的处置方法（略） / 440
- 第十五节 对地震危机事件的处置方法（略） / 441
- 第十六节 对核化事故危机事件的处置方法 / 441
- 第十七节 对突发性疫情“非典”危机事件的处置方法（略） / 449
- 第十八节 对重大交通事故危机事件的处置方法（略） / 449
- 第十九节 对爆炸性危机事件的处置方法（略） / 449
- 第二十节 对群体性危机事件的处置方法（略） / 449
- 第二十一节 对空（海）难危机事件的处置方法（略） / 450
- 第二十二节 对矿难应急抢险救援行动的处置方法（略） / 450
- 第二十三节 民政系统应急救灾的行动与方法（略） / 450

## 第十二章 外国危机管理做法特点 / 451

- 第一节 关于国家高层领导体制的架构 / 451
- 第二节 关于国家决策权力的再分配 / 458
- 第三节 国家高层领导采取应急决策 / 461
- 第四节 国家高层在危机初期采取的应对措施 / 464

## 参考书目 / 468

## 危 机 篇

危机是万般灾难之源，危机生于人世间，生于自然，生于社会，生于国家之中，可谓处处具危机，时时存危机，逢事有危机，人人恐危机！

与人生，有得之危机、有失之危机、有生活之危机、有工作之危机、有事业之危机、有爱情之危机、有家庭之危机……“危机”二字伴随人之一生；

与万事万物，也有明之危机、隐之危机、小之危机、巨之危机、无形之危机、显像之危机，发展之危机、闭塞之危机……凡有物，必有危机！

稍有不慎，危机致失，失生败，危机致灾，灾生难，终成扼腕之叹。

危机之害大矣，危机处置之意义更为重哉！

而欲处置危机，必先明危机之定义、危机之内涵、危机之外延。