

國際戰略研究 簡報

2016年11月20日

第42期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

国际危机管理实践中的经验教训¹

中国国际战略研究基金会对外政策研究中心主任、
北京大学国际战略研究院理事 张沅生

二战结束后，鉴于战争的严重危害性，作为国家间处理重大安全分歧、利益冲突的一项重要途径，危机管理开始得到重视。1962年美苏爆发古巴导弹危机。当时的美国国防部长麦克纳马拉曾留下一句名言：“今后战略可能将不存在，取而代之的将是危机管理。”在战争一触即发的形势下，美苏双方终于明白，在核时代，大国之间的战争将没有赢家。面对重大安全分歧与危机，加强危机管理、避免军事冲突与战争遂日益成为各国的优先选择。

然而，二战特别是冷战结束以来，虽然世界大战得以避免，世界上还是发生了许多军事冲突与局部战争。近年来，大国地缘政治摩擦重新抬头，一些地区内民族、宗教、领土与海洋权益争端加剧，核扩散和恐怖主义挑战突显，各种安全危机有不断上升的趋势。

在此形势下，认真总结危机管理的经验教训，切实加强危机管理，具有十分重大的现实意义。危机管理虽不能解决利益冲突，且危机管理的过程中亦始终充满激烈博弈，但危机管理对于防止危机失控、避免军事冲突与战争可以发挥重大作用；成功有效的危机管理还可以为最终解决安全分歧创造重要条件。在此，基于国际危机管理的实践，我从中国学者的视角提出几点经验教训与大家分享。

第一，成功的危机管理须要危机双方建立与保持有效的沟通渠道，并向对方发出明确的信号。

朝鲜战争爆发后，中美两国都有避免直接军事冲突与战争的愿望，但由于当时双方没有任何直接沟通渠道，中国多次向美国发出的可能参战的警告（包

¹ 此文为笔者在2016年9月16日第六届“北约-亚太对话”会议上的发言，会后有所补充修改。

括紧急时刻通过印度驻中国大使向美国转达口信：如果美军跨过三八线，中国决不会坐视不管等）都未引起美国的重视。随着中国人民志愿军入朝，中美两国陷入了一场持续近3年的战争。

上世纪60年代中期，中美两国仍未建立外交关系，但双方之间的沟通已明显加强。在美国即将大规模升级越南战争的关键时刻，中方通过各种方式向美方释放的信号，包括特意通过美国的盟友英国向美方转达的口信发挥了重要作用。当时美方也利用华沙美中大使级会谈的渠道与中方进行了沟通。此外，中方还采取一些军事行动向美方释放了明确的信号。由于沟通的加强和有了朝战教训，这一次美国对中国参战的可能性予以高度重视。越战期间美地面部队始终未跨过17度线（这是中方明确划出的红线），中美两国避免了再次迎头相撞。

在1995/1996年的台海危机、1999年的“炸馆事件”和2001年的“撞机事件”初期，中美两国间都曾出现沟通不畅的状况，以至危机一度迅速升级。但由于双方随后较好地保持了沟通联络，经过共同努力，三次危机最后都得到了较好的控制。

最经典的例子还是1962年的古巴导弹危机。最初美苏两国沟通不畅，危机迅速升级。在高度紧张的局势下，双方加强了沟通联络，并通过最高领导人互通信件，明确发出了愿意共同降低紧张局势的信号，最终使一场一触即发的核战争得以避免。

第二，成功有效的危机管理必须建立完善的危机管理机制。

首先要建立与完善自身的危机管理机制，包括建立强有力的危机决策机制、高层协调机制、信息情报保障机制、公众舆论引导机制等。其次是要与有关国家建立双边危机管理机制，包括开展危机管理对话、建立多层级的热线、派遣特使、建立海空行为准则和重大军事行动通报机制等各种信任措施。

由于自身危机管理机制的缺位，不少国家在危机降临时仓猝应对，情报保障无力，各部门自行其是，对外发出混乱的信号，以致决策失误，行为混乱。

更普遍存在的问题是缺乏双边危机管理机制，以致突发事件频生；危机发生后沟通不畅，信号不明，失去共同进行管理的最佳时机；危机在短期内快速升级。

冷战结束以来，中国在危机管理实践中，特别是处理中美、中日之间的突发事件与安全危机中，在上述两个方面都有一些重要的经验教训。

在经过多次危机之后，中国自身的危机管理机制建设不断完善，危机决策、高层协调和情报保障机制得到了明显加强。双边危机管理机制建设也逐步取得进展，其中中美之间的机制建设走在最前面，这是近年来中美安全摩擦不断上升却能得到较好控制的重要原因之一。中日两国也正在加紧这方面的努力。2014年底中日两国达成四点原则共识，加强双方危机管理机制建设是重要共识之一。

中国与周边其他一些有领土、领海争议的国家间的双边危机管理机制建设曾长期滞后，这一状况目前正在改善之中。

第三，成功有效的危机管理必须高度关注危机防范与危机规避。

无数事实表明，危机一旦爆发，即使得到控制，仍会给危机各方的总体关系及地区形势带来严重、长期的消极影响，大国之间的危机尤其如此。还有一些危机一旦爆发将极难控制，引发军事冲突的可能性很高。因此，加强危机防范意识，危机防范先行，把建立危机防范与危机规避机制——包括建立互信措施，开展预防性外交，加强预警通报，做好应对各种突发事件的预案等作为自身及双边、多边危机管理机制建设的一项重大内容，对于实现有效的危机管理非常重要。在冷战后半期和冷战结束初期，美苏/美俄两国、欧安会/欧安组织（CSCE/OSCE）曾在这方面做过许多尝试，积累了不少成功的经验。

冷战结束后，中美之间由于缺少危机防范机制，曾经接连爆发危机，留下了深刻的教训。而中日两国接连发生的两次钓鱼岛危机（2010 年的“撞船事件”和 2012 年的“购岛事件”）也一度使双方关系高度紧张。

近年来，中美两国间的危机防范机制得到不断改善与加强。双方签署并认真执行两个互信机制谅解备忘录。² 在安全摩擦不断上升的形势下，两军始终保持对话交流并充分发挥了热线的作用。中日双方的危机防范努力也在加强。近两年来，双方在东海，特别是钓鱼岛附近海域、空域均采取了一些自我克制措施，双方已恢复相关海上安全对话，并正在争取早日启动中日海空联络机制。

此外，在新的国际形势下，在有共同利益的领域，如打击恐怖主义、防止重大核扩散行为、防止与应对核危机及其他非传统安全危机等，开展安全合作对话，进行双边与多边情报交换，预先进行政策协调和危机应对预案磋商，正在成为各国之间的一项新的努力。

第四，有效的危机管理要求各方在危机博弈中，采取谨慎、克制的危机管理策略和原则，而非采取高度胁迫性、强制性的做法。

谨慎、克制的危机谈判与行动策略、原则包括：保持目标与手段的有限性和反应的灵活性；做出大致对称的反应而非采取大规模单边升级行动；避免轻易给对方下最后通牒和采取大规模军事行动，为自己与对手保留退路；将大的难以解决的争端分解为局部的、可以管控的问题；基于利益原则而非意识形态原则；避免承诺陷阱，做出必要的相互妥协等。

远的不说，自冷战结束以来，许多危机案例，包括海湾危机、科索沃危机、伊拉克危机、朝核危机、利比亚危机、叙利亚危机、乌克兰危机等，都充分或在一定程度上表明，由于违反了上述危机管理的基本策略原则，以至危机迅速升级，甚至不可避免地走向了军事冲突与战争。

2 两个互信机制谅解备忘录指“建立重大军事行动相互通报信任措施机制谅解备忘录”和“海空相遇安全行为准则谅解备忘录”。

冷战结束以来中美间的几次危机管理实践，有关各方就叙利亚化武问题达成协议和就伊核问题达成协议，有关各方就解决叙利亚冲突、乌克兰冲突达成停火协议（令人遗憾的是，目前这两大冲突的停火断断续续，甚至出现了反复），则从正面表明了谨慎、克制、相互妥协的危机谈判策略和危机管理原则对于危机管理取得成效的重要性。

第五，某些重大国际危机管理需要外部介入，甚至军事介入，但必须得到联合国安理会授权。

这些国际危机包括巨大人道主义灾难、大规模杀伤性武器扩散、严重的恐怖主义袭击等。然而，冷战结束以来，一些国家与军事组织却绕过联合国安理会介入他国内部争端，采取军事行动或者超出安理会授权范围肆意扩大与升级军事行动，粗暴干涉他国内政。这些做法已被实践证明是极度有害的。其结果往往是加剧了被干涉国的内战，带来更大的人道主义灾难；或者赢得战争却无法实现和平，造成恐怖主义的泛滥。伊拉克战争、利比亚战争是这方面最突出的例子。

此外，还应指出的一点是，美英两国事后都已承认，对伊拉克拥有大规模杀伤性武器及萨达姆总统勾结“基地”组织的情报判断完全是错误不实的。对于美英两国来说，这仅仅是在情报搜集、判断上犯了错误，还是有意以此为借口推翻萨达姆政权呢？据报道，有美国前高官承认，这不仅是情报错误而且是决策错误。有关国家和组织必须从中吸取极其深刻的教训。

第六，除联合国安理会外，大国协调合作及地区多边组织应该也可以在国际危机管理中发挥积极作用。

朝核六方会谈一度取得积极进展表明了这一点，伊核协议的达成则是最新例证。而目前解决朝核问题的努力陷入困境，除了美朝之间缺乏起码的互信、谁也不愿做出妥协外，有关大国之间协调、合作不佳亦是重要原因之一。在当前与未来，管控朝核危机、实现半岛无核化，大国之间的协调与合作将是必要甚至是至关重要的条件之一。

此外，地区多边安全合作组织在地区危机管理中的作用也应得到重视。冷战结束以来，一些地区安全合作组织在推进多边信任措施建设、开展预防性外交、进行危机管理与冲突调解等方面的一些成功经验值得认真总结。其中有三条经验最为重要，一是坚持从地区和各国的共同利益出发，二是在总体上坚持“不干涉内政”的国际法原则，三是坚持做“促谈劝和”的工作。

编辑：侯颖丽 审核：王缉思

地址：北京 北京大学北阁

邮编：100871

网址：www.iiss.pku.edu.cn

电话：+86-10-62756376

传真：+86-10-62753063

邮件地址：iiss@pku.edu.cn