

中国安全战略报告 2013

日本防卫省防卫研究所编



中国安全战略报告 2013

目录



序	iii
概要	iv
前言	
中国加强追求国家利益	2
是否可以构筑与中国之间的危机管理体制	2
中国的对外危机管理体制	
多元化社会的中央集权型决策	6
领导小组的作用不甚明朗	8
趋向整合的海上执法队伍	11
中国的危机管理概念	
中国的危机管理	14
追求二律背反目标	16
以政治为主导的危机管理	18
中国外交危机行为	
原则性与灵活性结合——解析中美撞机事件	22
“军事互信”高于安全标准的共享	24
结束语	30
专栏 中国思想库在外交和安全决策中发挥的作用	7
专栏 中国海军舰艇火控雷达照射日本海上自卫队舰艇	32

序

日本防卫研究所发行的《中国安全战略报告》，是从中长期的角度分析中国军事及安全战略政策的年度报告，广泛提供给日本国内外的相关人士。自从2011年开始发行第一期报告之后，广泛受到国内外学术界和媒体的高度关注。防卫研究所基于报告中所记载的分析内容，进一步增进了与包括中国在内的国家和地区的研究机构及专家的交流与对话。今后，本研究所也将继续发行《中国安全战略报告》，提出我们认为重要的有关中国军事和安全战略动向的论点，加深有关中国的国内外政策讨论。希望以此促进日中安全战略领域的对话和交流，为进一步加强安全合作做出贡献。

第四期报告（2013年度版）侧重于与中国之间的危机管理问题。具体而言，纵观中国在外交和安全领域的危机管理决策以及执行机制、确认各方人士极其注重统一决策的基础上，梳理有关危机管理的中国研究动向，研究发生危机时中国采取行动的思维过程和概念。在此之上，还列举中美关系的事例，介绍中国如何应对对外危机、如何防止危机的发生。

本报告在撰写过程中，广泛参照了国内外公开发行的各类资料，参考了与包括中国在内的专家及相关人员进行交流时获得的启示，注重客观分析。

本报告以研究者的立场编撰，并不代表日本政府或日本防卫省的见解。本报告由增田雅之、杉浦康之和山口信治负责撰稿；由坂口贺朗（主编）、大滨明弘、须江秀司、杉浦康之、唐箕直树、增田雅之、门间理良、渡边觉负责编辑。

2014年1月
日本防卫省防卫研究所
《中国安全战略报告》编辑部

概要

■ 中国的对外危机管理体制

随着中国社会的多元化发展，除了共产党、政府和军方之外，国有企业、地方政府、思想库以及舆论也都已成为对中国的外交及安全政策造成影响的因素，但中央集权的决策方式并未发生改变，中央政治局常务委员会依然拥有最高决策权。另一方面，由中央政治局常委进行集体领导的体制有的时候也可能影响到决策速度。中国军方虽然还不是直接参与中央政治局常委的决策主体，但可以通过提供信息和政策建言发挥影响作用。涉及外交与安全事务的领导小组（中央外事工作领导小组 / 中央国家安全领导小组）在获得中央政治局常委的批准后，负责提供信息、政策建言、政策调整以及政策制定。但是，该领导小组的权限取决于兼任党、国家和军方领导人的政治领导人的地位和职权，其作用并未形成完整的制度。根据十二届全国人大一次会议审议通过的关于《国务院机构改革和职能转变方案》决定，2013年6月原国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责进行整合，重新组建国家海洋局。国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法。但其组织形式和权限关系却较为复杂，尚有诸多不明朗之处。另外被视为部门间的协调机制的国家海洋委员会以及被视为2012年下半年成立的中央海洋权益领导小组的实际情况也几乎没有被公开。

■ 中国的危机管理概念

中国的危机管理目的在于防止危机升级，同时也最大限度地确保本国利益。其特征有以下三点：①坚持原则性和灵活性相统一；②追求正当性和主导性；③发挥综合性和政治优先。也就是说，涉及到主权和领土等原则性问题时，采取极其强硬的态度，几乎不做出任何让步；但在遵守原则的前提下，又可以比较灵活地采取具体行动。中国一贯坚持把危机责任归咎于对方的立场，并积极地采取实际行动。当发生危机时，中国根据不同情况巧妙地运用军事、外交、经济等各种不同手段。总而言之，中国的危机管理概念是以政治为优先的，政治性决策发挥着非常重要的作用。

■ 中国外交危机行为

在 2001 年发生中美撞机事件时，中国始终坚持本国的原则性和正当性，认为美国应该对撞机事件负责，并要求美国进行赔礼道歉，但在实际应对过程中又不乏灵活性，该事件堪称是中国在危机管理方面的成功事例。然而，事发当初，中美两国领导人之间的沟通以及两国职能部门的联络却并不十分顺畅。与中国之间发生危机时，如何确保紧急联络机制是一大课题。在中美海上军事安全磋商机制（MMCA）下，中美两国对平时期的军事行动安全标准进行了磋商；但在 MMCA 会谈上，中国却谈及限制美国在中国专属经济区（EEZ）内进行军事活动。又鉴于中国把妨碍美国等外国开展军事活动的主体由海军改为海上执法力量，因此包括日本在内，如何与中国海上执法力量之间在具体活动中共享安全标准，是东亚各国所面临的新的政策课题。



中国拖网渔船船员用长竹伸到海里试图破坏美国海军监测船“无瑕号”拖曳的声纳系统（2009年3月8日）
（图片提供：美海军）

前言

中国加强追求国家利益
是否可以构筑与中国之间的危机管理体制



中国加强追求国家利益

中国的历届国家领导人迄今为止始终遵循邓小平提出的“韬光养晦”的战略方针，重视维护良好的国际环境。“韬光养晦”战略方针旨在不挑战大国、不与大国抗衡，逐步提高国家的综合实力。这一战略方针与中国主张“走和平发展道路”的思想被认为基本上一致的内容。

然而，自2000年代末期以后，中国认识到世界上正在发生对中国有利的力量平衡关系的变化，更加强调本国的利益。尤其是在2008年下半年发生全球性金融危机之后，中国国家领导人、外交部门以及人民解放军自2009年起开始强调几乎不容妥协的“中国的核心利益”，并以较为强烈的措辞要求他国“以现实的行动应切实尊重”中国的核心利益。

在发生主权纠纷的南海，当时的国家海洋局海监总队（海监）开始了展开定期“维权”巡航执法。在渔民保护方面，自2011年起，以“维权”为名义，农业部渔业局（渔政）加强了在南海的活动。自2009年以后，在这种维权活动中，中国对主权纠纷对象国家的船只频繁地采取了威慑性行动。

2012年4月，中国与菲律宾公务船在各自主张拥有主权的Scarborough礁（中国称黄岩岛）进行对峙，为期长达2个月之久。中国不仅在外交、经济和军事等领域进一步向菲律宾施压

力，而且在菲律宾公务船于6月份撤离之后依然停留在该海域，中国渔船也持续在该海域捕鱼。虽然事实上中国新占领了该岛屿，但中国政府却强调其正当性，并表示中国将对该岛“继续实施有效管辖”。

航行在 Scarborough 礁附近的中国政府船（2012年5月）
（图片提供：共同通信社）

鉴于中国全面主张维护国家利益，并采取了一系列的对外行动，对于东亚地区的各国而言，与中国之间发生危机的可能性有增无减。例如：2013年5月底在英国国际战略研究所（IISS）主办的亚洲安全保障会议（香格里拉对话）上，越南总理阮晋勇没有指名地表示：“在本地区有一种动向，喜好单方面的力量，毫无根据地主张（领土主权），违反了国际法”。

是否可以构筑与中国之间的危机管理体制

对中国而言，东亚各国的危机认识及其采取的应对措施也意味着安全环境的恶化。例如：中国共产党中央对外联络部于洪君副部长曾就南海问题、在尖阁诸岛问题上的日中摩擦以及美国在亚太地区的“再平衡”动向指出，这些“给中国周边安全带来重大隐忧”。基于这样的认识，中国国内也有意见主张讨论危机管理的重要性。就中美关系而言，国家主席习近平曾表示“要探索管控分歧新办法”。就有关尖阁诸岛上的日中

摩擦，习近平指出“要找到妥善管控和解决问题的有效办法”。此外，国务院总理李克强也曾表示：“要管控和解决好南海问题上的分歧”。鉴于国家领导人的上述发言，目前在中国国内已经开始探讨关于上述情况的危机管理办法。

尽管中国自身已经认识到这一点，但由于中国时而采取十分强硬的态度，调动解放军采取危险行动；时而又摆出抑制的姿态，因而在国际社会以及东亚地区其他国家看来，中国的认识与

实际行动之间不乏矛盾。例如：在上述南海问题上，中国一方面出动海上执法力量进行挑衅性行为，另一方面外交部门又在强调构建“良好的国际环境”以及“双赢关系”的重要性。对于周边国家而言，不得不对是否能够管理与中国之间发生的危机、可以以怎样的形式进行管理等问题持怀疑的态度。

那么，对于对外危机以及可能性的出现，中国为什么会在言行上同时兼备强硬性和灵活性这种二律背反的特征呢？一种解释认为，中国的决策、执行过程呈现分散化变化。不同行为体参与对外决策过程及其执行过程，致使中国共产党领导人不能完全控制各个行为体的行动，其结果导致中国在言行上出现矛盾和不一致的现象。假设这种解释切中要点的话，问题则在于党中央对各个政策执行部门的领导能力上，因此在考虑与中国之间的危机管理时，也应该考虑到这一要素。有鉴于此，应该首先分析中国的决策过程和协调制度。

另一种解释还可以认为，中国采取的对外行动本身也存在着上述二律背反的要素和特征。基于这种解释，中国巧妙地区分显示出强硬与灵活的不同态度，从而力图使本国利益实现最大化。当然，其前提条件是决策权集中于中央，而并非分散决策、各自为政。为了证明这种解释的妥当性，需要研究对于中国而言的危机是指什么、发生危机时中国会采取哪些行动等根本性问题。

本报告认为后者的解释更为接近实际情况。《中国安全战略报告2012》（2012年12月公布）指出，中国参与对外决策的行为体虽然有所增加，但最终决定重大政策问题的是党中央，特

别是中共中央政治局常委会。即中国的对外行动基本上受到党中央领导的。基于这一前提，在中国的行动中出现的各种矛盾要素，应该在很大程度上反映了党中央领导人的意愿，因而有必要对中国的认识框架以及认识模型加以分析。

这一点不仅对于分析当中国发生对外危机时所采取的行动十分重要，而且从更广义而言，对于研究中国的战略方向性也非常重要。国际社会十分关注不断发展壮大的中国将走向何方。换言之，国际社会、特别是周边国家尤其关注中国目前不断强调该国的主张，这到底是中国彻底放弃了“韬光养晦”的对外战略方针开始走对外扩张路线，还是中国的战略方针并没有发生根本性变化，只不过是各类危机被动性地进行应对？分析发生危机时中国所采取的行动，或许可以从更广的范围得到理解中国战略的启示。

基于上述问题意识，《中国安全战略报告2013》首先纵观中国国内有关应对外来危机的相关制度以及党中央集中进行决策体系和机制；其次，为了明确中国拥有怎样的思维框架用以应对外来危机，对中国国内的研究动向加以梳理并确认中国危机管理概念的特征。在此基础上，对中国应对危机进行个案分析。第1个事例是中国在处理对美关系时的应对和措施，剖析2001年4月发生中美撞机事件时中方的应对特征以及制度上的课题。第2个事例从防止发生军事事故和冲突的观点出发，以中美海上军事安全磋商（MMCA）机制为例探究有关制定共同规则的举措。此外，还将分析被视为“试图用力量改变现状”的中国近年来在尖阁诸岛问题上所采取的应对措施是如何准备的、又如何付诸实施的。

中国的对外危机管理体制

多元化社会的中央集权型决策
领导小组的作用不甚明朗
趋向整合的海上执法队伍



多元化社会的中央集权型决策

自从1949年10月中华人民共和国（以下称中国）成立之后，中国始终坚持中国共产党的一党专政制度，中华人民共和国宪法也明确规定了中国共产党领导中国。随着改革开放政策的实施，中国实现了经济发展，并加入了以世界贸易组织（WTO）为代表的国际经济秩序，再加上互联网等各种信息手段的飞跃发展等原因，目前中国社会呈现出一定程度的多元化现象。这种社会的多元化发展，也对中国的外交及安全政策造成了一定的影响。

目前，中国的最高决策层存在于中国共产党中央，决策权力主要集中在中央政治局常务委员会（以下称中央政治局常委会）。但和以前相比，对最高决策层发挥一定影响力的行为体有所增加，其中既包括被正式赋予一定权力的行为体也包括非正式参与的行为体。

前者主要包括以下机构：①中央政策研究室、中央书记处办公厅、中央对外联络部、中央宣传部等党中央直属机构；②外交部、国家安全部、新华社等隶属于国务院的有关部委；③军方系统。上述机构均为参与中国外交及安全政策的传统主体，通过各自的正式渠道向党中央领导层提供信息或进行政策建言，参与相关决策。

后者则主要包括：①中国国内的专家和智库；②包括相关军工企业在内的大型国有企业；③地方政府、④舆论及在互联网上发表的意见等。这些均属于随着中国社会的多元化发展开始对中国的外交和安全政策产生影响的新兴行为体。这些行为体通过怎样的渠道向政策决策者传达各自的利益和考量，目前尚不明朗；同时，要想证明富有民族主义色彩的公众舆论能够对中国的外交和安全政策造成怎样的影响，也较为困难。但无论如何，公众舆论对中国的外交和安全政策造成的影响之大，是中国领导层和外交当局也无法否认的。

在危机管理方面也不例外。例如，1999年发生北约（NATO）误炸中国驻前南斯拉夫（现塞尔维亚）大使馆事件以及2001年4月发生中美撞

机事件时，中国共产党最高领导层一面顾及国内民众的舆论，一面又强调中国正在摸索改善中美关系的途径。总之，我们可以说，以习近平为首的现中国共产党中央领导层在制定有关对外危机管理决策时所受到的来自国内的制约因子，与毛泽东时代相比有增无减。

对中国驻南使馆
误炸事件进行抗
议的游行队伍
(1999年5月9
日) (图片提供：
路透社=共同)

然而，这种随着社会多元化发展而产生的对中国外交及安全政策造成一定影响的行为体的增加，并不意味着最高决策权发生分散化。目前，决定有关重大问题政策的仍然只限于政治局常委会的7名常务委员以及25名中央政治局委员（包括7名常委），况且有关外交和安保问题的政策制定，只有政治局常委会拥有最高决策权。政治局常委会可以根据需要召开扩大会议，努力在领导层内部达成意见统一。从这一意义而言，虽然中国呈现出多元化社会发展，但对有关重大问题的决策，以往的中央集权方式依然没有改变。

鉴于在目前的中央政治局7名常委中，没有像毛泽东和邓小平那样具有卓越统率能力的杰出领袖人物，为此对重大问题决策时遵循集体领导原则，召开政治局常委会或政治局会议进行决策。政治局常委会的集体领导体制具有集体分工协作机制、集体学习机制、集体决策机制等特征。事实上基于集体分工协作机制之原则，政治

局常委会的7名常委分别兼任党中央、全国人民代表大会（以下称全国人代）、国务院、全国政治协商会议（以下称全国政协）、中央军事委员会（以下称中央军委）、中央纪律检查委员会、中央宣传部门等重要部门的最高负责人。7位常委分别汇集分管部门的意见和信息，进行集体讨论之后达成共识，最终统一进行决策。

关于集体学习机制，政治局各常委之间相互理解每大家对于重大问题的认识，为顺利达成一致而付诸努力。在集体决策机制方面，尤其重视

党中央的团结统一。即使政治局各位常委之间出现意见分歧，最高领导层也不会对外透露这种意见分歧，而是根据少数服从多数的原则，要求党中央团结统一的决策。中国共产党认为务必应该避免中央最高领导层的分裂。

另一方面，这种彻底的集体领导体制也有可能阻碍对外危机管理时及时进行决策。例如：2001年4月发生中美撞机事件之后，人民解放军立即向政治局常委会进行了汇报，但由于当时所有常委成员都不在，事先又没有授权特定的高

专栏

中国思想库在外交和安全决策中发挥的作用

中国社会已经在一定程度上呈现出多元化发展，因此，思想库及专家在中国外交和安全决策中所发挥的作用和影响力受到了中国国内外的广泛关注。在迄今为止的研究中一般认为，随着中国在国际社会参与度的提高，思想库及专家所发挥的作用正在不断加大。

中国的思想库大致分为以下三种：①在党、政府和军方内部设置的研究机构；②政府系统的研究机构；③非政府系统的研究机构。第一类的代表性机构包括党中央政策研究室、国家发展与改革委员会政策研究室、人民解放军军事科学院、人民解放军国防大学等。第二类包括以中国社会科学院为代表的国务院直属研究机构、国家安全部所属的中国现代国际关系研究院、以及上海国际问题研究院等地方政府属下的研究机构。第三类包括各大学附属研究机构及民间研究机构。鉴于上述思想库均以某种形式获得党、政府或军方等公共机构的资金援助，因此很难称其为具有独立性的研究机构。

思想库在外交和安全决策中所发挥的作用包括以下几点：①提供信息或政策建言；②收集信息；③引导国内舆论、开展对外宣

传活动等。我们可以认为，各思想库都通过制作内部报告或参加内部会议、参加国内外的公开研究会、在国内外各类媒体发表意见或向主要研究杂志投稿等活动，对中国共产党领导干部的决策以及各政府机构负责人的决策间接发挥着影响力。尤其是在胡锦涛执政之后定期召开的中共中央政治局的“集体学习”，是专家对决策层直接阐述意见和观点的宝贵机会。由中共中央办公厅牵头，由中央政策研究室负责选题，交由相关部委负责完成具体工作（主讲人和讲稿）。相关部委组织课题组，选择并上报讲稿起草人和主讲人，经中办批准后具体操作，讲稿最后提交给中办和中央政研室通过后定。

在2013年7月31日由习近平总书记主持召开的政治局集体学习会议上，国家海洋局海洋发展战略研究所所长高之国等专家就海洋问题作了报告，与会者就海洋强国战略展开了讨论。基于该报告内容，习近平总书记在政治局“集体学习”会议上强调了维护海洋权益的重要性，并指出：中国坚持走和平发展的道路，同时也决不放弃中国的正当权益。

级干部应对发生的紧急事件，因此未能及时向有关部门发出指示。但是，关于对外政策和国防政策，其他政治局常委听从兼任中国共产党总书记、国家主席以及中央军委主席最高领导人的意见这一倾向较强。事实上，2006年10月北朝鲜进行核试验时，据悉除了胡锦涛以外的其他政治局常委都不愿意承担责任，因此胡锦涛亲自对表明中国官方态度的文件进行定稿。另外，当从平时时期转入战况时，中央军事委员会应该在兼任中国共产党总书记、国家主席以及中央军事委员会主席的最高领导人的领导下，随时向政治局常委会进行汇报，并同时直接对军事行动肩负责任。截至2013年12月，在政治局常委会进行政策决策时，以身兼中国共产党总书记、国家主席和中央军委主席三职的习近平为中心，肩负制定外交及安全政策的重任。

与胡锦涛时代一样，在以习近平为中心的现任体制下，政治局常委中也没有现役军人。因此，在党中央最高层面对重大问题决策时，人民解放军没有正式参与决策的权限。在中央政治局25名政治委员中，只有范长龙和许其亮2名中央军委副主席代表着军方。这意味着中国对外交和安全政策进行最终决策时，与代表党组织和政府机构的政治领导人相比，军方并不具备特殊的优势。综上所述，中国在决定对外危机管理的政策时，军方的权限是有一定的局限性的。

我们认为，当政治局常委对有关对外危机管

理政策进行决策时，军方在提供参考情报或政策建言方面发挥着重要的作用。来自军方的情报不经过其他途径，而是直接通过党的指挥机构——中央军事委员会、或者兼任党总书记的中央军委主席上报给政治局常委。当发生危机情况召开政治局常委扩大会议时，军方代表也和文官一起出席扩大会议。据悉，军方领导人可以直接向文官领导人提出政策建言，或者直接见面陈述自己的意见。我们认为，在军方提供情报或者进行政策建言的过程中，中央军委办公厅和总参谋部发挥着重要的作用。

事实上，自1995年至1996年发生第三次台湾海峡危机时，军方提供的情报以及政策建言发挥了重要作用。此外，有不少意见认为，无论是1999年发生的误炸中国驻前南斯拉夫（现塞尔维亚）大使馆事件还是2001年发生的中美撞机事件，深得时任中国共产党总书记江泽民信任的解放军副总参谋长熊光楷上将所提供的情报均发挥了重要作用。

如上所述，尽管人民解放军直接参与中央政治局常委会政策制定的权限是有限的，但却可以直接向最高领导人提供排他性军事情报，或者进行政策建言。有鉴于此，人民解放军在制定对外危机管理相关政策的过程中，可谓是在决定政策的方向时在一定程度上可以发挥重大影响力的行为体。

■ 领导小组的作用不甚明朗

作为中央政治局常委及中央政治局会议的咨询机构，领导小组的作用不可忽视。领导小组直接隶属于党中央，其成员来自党、国家和军方的相关部门，分别负责不同的问题。领导小组的具体作用是负责提供情报、进行政策建言和调整、以及政策制定等。

中国共产党在政策决策的过程中，历来都采取成立领导小组的做法。1958年3月，中国共产党成立了财经、政法、外事、科学和文教五个小

组，直接隶属于中央政治局和中央书记处。在文化大革命的混乱局势下，除了中央文化革命小组之外，其他小组都被一度解散，1980年之后又重新恢复设置，并一直延续到现在。

目前，在党中央的领导下成立了财政、外交、台湾问题以及国内治安等领域的领导小组。虽然同被称为领导小组，但每个领导小组的性质和作用各有不同。其中既有像中央财经领导小组那样为应对长期课题而成立的常设小组；也有以

北京奥运会、残奥会筹办工作领导小组为代表的、为应对个别问题而成立的临时小组。

在领导小组中，负责外交及安全问题的包括以下三个组织——中央外事工作领导小组、中央对台工作领导小组以及中央国家安全领导小组，但各个小组的成员在相当程度上出现交叉重复。尤其是中央外事工作领导小组和中央国家安全领导小组，被视为是同一机构两块招牌。领导小组的主要权限包括：①获得中央政治局或中央政治局常委的批准之后决定重要政策；②对于重大事件或者趋于长期化的动向，根据各种报告进行判断；③对各个部门之间以及党、政府和军方之间进协调；④危机管理。除了上述各类小组之外，据说还有国家反恐怖工作领导小组以及反间谍活动领导小组，但对这两个小组否真正存在、假设如果存在的话是常设机构还是临时小组等信息均不明确。

上述涉及外交及安全问题的领导小组成员没有正式公布，但据一些研究人员透露，中央外事工作领导小组（中央国家安全领导小组）目前由同时兼任国家主席和中央军委主席的习近平总书记担任小组长，由国家副主席或国务院总理担任副组长，负责两个小组具体事务性工作的秘书长由外交部出身的副总理级别的中央委员担任。因此，可以推测现任秘书长应该是国务委员杨洁篪。其他成员包括负责贸易工作的国务院副总理兼国务委员、外交部部长、党中央对外联络部部长、国家安全部部长、公安部部长、商务部部长、国务院香港澳门事务办公室主任、国务院侨务办公室主任、国防部部长、负责外交及情报的副总参谋长、党中央宣传部部长、党中央对外宣传办公室兼国务院新闻办公室主任。

中央对台工作领导小组目前由同时兼任国家主席和中央军委主席的习近平总书记担任小组长、全国政协主席担任副组长，负责具体事务性工作的秘书长由外交部出身的副总理级别的中央委员担任，据悉成员包括：负责台湾事务的国务院副总理兼国务委员、党中央书记处第一书记、党中央统一战线工作部部长、国家安全部部长、国务院台湾事务办公室主任、海峡两岸关系协

会会长、党中央宣传部部长、负责贸易事务的国务院副总理兼国务委员、全国政协会议第一副主席、中央军委副主席、负责情报工作的副总参谋长等。

关于领导小组，我们认为负责其事务性工作的机构——中央外事办公室及中央台湾工作办公室所发挥的作用也十分重要。中央外事办公室是党中央的直属机构，在撤销国务院外事办公室之后于1998年成立，迄今为止由外交部或党中央对外联络部出身的副总理级别的中央委员担任办公室主任，成员包括外交部和对外联络部的相关人员。中央外事办公室被认为负责中央外事工作领导小组及中央国家安全领导小组的事务性工作的机构，那么在制定外交及安全保障政策的过程中，外交官僚可谓是在某种程度上发挥一定的影响力。中央台湾工作办公室实际上与国务院台湾事务办公室是同一个组织机构，由同一位负责人担任办公室主任。这些组织主要负责文稿起草工作、公文处理工作、会议和活动安排工作、信息工作、督促检查工作、调查研究工作及信访工作等，业务内容非常之广。

有意见认为，涉及对外政策的领导小组在江泽民时代，其所发挥的作用有所增强，这是因为江泽民本身同时兼任中央外事工作领导小组、中央国家安全领导小组以及中央对台工作领导小组组长的重任。此后，胡锦涛接任上述三个小组的组长职务后，进一步扩充了成员人数，加强了小组所发挥的作用。

但也有意见指出，由于领导小组成员的增多，进行政策协调时变得更加困难。鉴于领导小组是根据党的决定和通知而成立的，是党内的咨询机构，没有法律上规定的权威和地位，所以在进行各种政策建言以及发挥其他作用时，还要看领导小组组长的威信及其在党内的权力力量。除此之外，诸如外交和安全这样重要的决策最终还是由中央政治局，尤其是政治局常委进行决策，即使是领导小组的决定也必须获得政治局的批准。

由于领导小组有一定的局限性，因此中国也一直在研究是否向美国那样成立类似国家安全会

议（NSC）的机构。有意见指出，中央国家安全领导小组本身就是考虑到今后成立NSC而设置的。据悉，在2002年召开北戴河会议时江泽民曾经提议成立类似NSC的机构，在2004年召开第16届党中央委员会第4次全体会议（四中全会）时，也有意见提出在中央国家安全领导小组的基础上成立相应机构。

基于上述背景，在2013年11月召开的共产党18届三中全会上正式决定成立国家安全委员会。据认为其目的在于完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。习近平总书记习近平就成立国家安全委员会指出：中国国内外的安全环境十分严峻，需要成立强大的组织，统管国家安全任务。习近平还表示，目前的当务之急是尽快成立国家安全委员会，加强对国家安全政策的集中统一领导。

关于国家安全委员会的具体行动，目前还有很多不明朗之处。《人民日报》（海外版）刊载的华益文的解说文章称：决定成立国家安全委员会的背景在于中国国内外所面临的安全环境出现恶化。文章并指出，国家的安全概念不仅包括外交、国防和军事等传统安全领域，还涉及到经济、金融、能源、信息以及社会等广泛领域。现有的中央外事工作领导小组 / 国家安全领导小组以及反恐工作领导小组等具有非正式的临时小组的特征，难以作为国家安全政策的核心机构执行日常业务，且不具备充分的人员和预算等应对重大紧急情况的能力，缺乏制定、协调以及执行综合性国家安全战略的能力。因此应该成立一个跨部门、具有权威性的机构，对国内的各相关部门进行协调，应对复杂而严峻的国家安全问题。

此外，《解放军报》也刊载了国防大学战略研究所孟祥青副所长的解说文章指出：以前没有专门的机构对反恐对策等进行高级别的协调，这也是成立国家安全委员会的目的之一。在目前中国所面临的安全环境方面，一方面领土主权和海

洋权益等传统安全领域所面临的威胁尚未消除，另一方面社会不稳定、经济金融危机、环境破坏、民族独立运动恐怖事件等非传统安全领域的威胁却在不断上升。国内安全问题的国际化与国际安全问题的国内化同时进行，如果不能及时应对“内忧”，势必将招致外部环境的恶化；如果不能及时应对“外患”，也将进一步导致国内的不稳定，因此需要在国家的最高决策层面对各个相关部门进行统一指挥和统一应对。这次决定成立国家安全委员会，可以大幅度提升迅速应对问题的能力。

鉴于上述中国官方媒体的报道内容，我们可以认为三中全会决定成立国家安全委员会的理由在于，为了迅速地综合性应对中国国内外发生的各类安全威胁，制定国家安全战略，实现有关安全政策相关部门统一领导和政策协调的制度化。

中国的国家安全委员会是否会成为类似美国NSC那样的机构，目前尚不明晰。迄今为止中国多次就是否成立NSC进行了讨论但始终未能付诸实施，其理由据认为是如果成立NSC，那么对于有关外交及安全政策的最终决策权将集中在总书记一人之身，而不是现在的政治局常委会，因而担心目前的集体领导体制发生变化。如果把NSC定位为国家机关而非党的机关，那么中国共产党领导中国政府这一中国政治体系的根本原则将有可能发生变化，因此很难将其定性为国家机关。

目前，中方尚未宣布谁将担任新成立的国家安全委员会的最高负责人，但推测习近平的可能性很大。如果习近平担任国家安全委员会最高负责人，那么可以说通过安全政策领导体制的制度化，习近平的权力基础将进一步得到巩固。因此我们今后应该关注国家安全委员会将由哪些成员组成、发挥怎样的作用、制定怎样的国家安全战略等一系列问题。

趋向整合的海上执法队伍

在2013年3月召开的全国人大上宣布，新成立国家海洋委员会作为高层次议事协调机构，同时将现国家海洋局及其中国海监总队（海监）、公安部属下中国公安边防海警（海警）、农业部渔业局（渔政）、海关总署属下海上缉私警察（海关）的队伍和职责整合，重新组建国家海洋局。新成立国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法。同年6月，又颁布了规定国家海洋局职责、机构、编制等的通知，在国家海洋局属下新设置了海警司。海警司作为海警司令部及中国海警指挥中心，组织起草海洋维权执法的制度和措施，拟订执法规范和流程，承担统一指挥调度海警队伍开展海上维权执法活动具体工作，组织编制并实施海警业务建设规划、计划，组织开展海警队伍业务训练等工作。除了交通运输部海事局（海巡）之外，其他的海上执法机关被进行统一整合。

新成立的国家海洋局和中国海警局的组织形式比较复杂，其所属上级机关、权限分配等问题均不够明朗。首先，涉及海洋管理和执法的规章由国家海洋局起草并提请国土资源部常务会议审议通过后，由国土资源部发布。但国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法，接受公安部业务指导。其次，国家海洋局局长和党委书记由整合前的海洋局局长刘赐贵担任，改编后新增加了1名海洋局副局长和副党委书记，由正部长级的公安部副部长孟宏伟兼任；但中国海警局则由孟宏伟担任局长，刘赐贵担任政委。此外，由于国家海洋局作为行政机关的级别是副部级，除非刘赐贵局长接到上级指示以正部长级地位开展工作，否则其行政级别是副部长级；而担任部局长的孟宏伟则是正部长级，职位高于刘赐贵。

此外，新改编的国家海洋局及中国海警局与中国海军的关系如何，这一点也有很多不明朗之处。解放军国防大学教授梁芳曾经就此表示：以前海监、渔政等部门跟海军有所配合，现在重组之后，海军只和一支力量配合，指向性就非常明确。这种结合是一种互补，海军可以作为国家海

洋局的一个有利支撑。

在国家海洋局大楼张挂中国海警局招牌的相关人员(2013年7月)
(图片提供：新华社=共同)

关于国家海洋委员会实际情况的报道几乎寥寥无几。目前我们只了解到国家海洋委员会负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项，国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。中国社会科学院边疆史地研究中心副主任李国强表示，国家海洋委员会的成员除了国家海洋局之外，还包括农业部、交通运输部、环境保护部、科学技术部等部门。中国海洋大学海洋发展研究院副院长刘曙光透露，海委会不是一个独立主体，而是一个协调机构机制。关于解放军是以何种形式参与国家海洋委员会、国家海洋委员会与现有的国家边海防委员会之间关系如何等事宜，目前尚不明晰。

香港《文汇报》及西方国家的一些媒体曾经报道，中国在2012年下半年新成立了主管中国海洋权益问题的中央海洋权益工作领导小组，而部分中国国内媒体报道该小组的存在。据报道，该小组由国家海洋局、外交部、公安部、农业部以及人民解放军成员组成，由习近平担任组长。但截至2013年12月，中国共产党机关报《人民日报》以及人民解放军机关报《解放军报》始终没有报道任何有关该小组的内容，因此该小组成立的真伪尚需验证。如果该领导小组已经成立，那

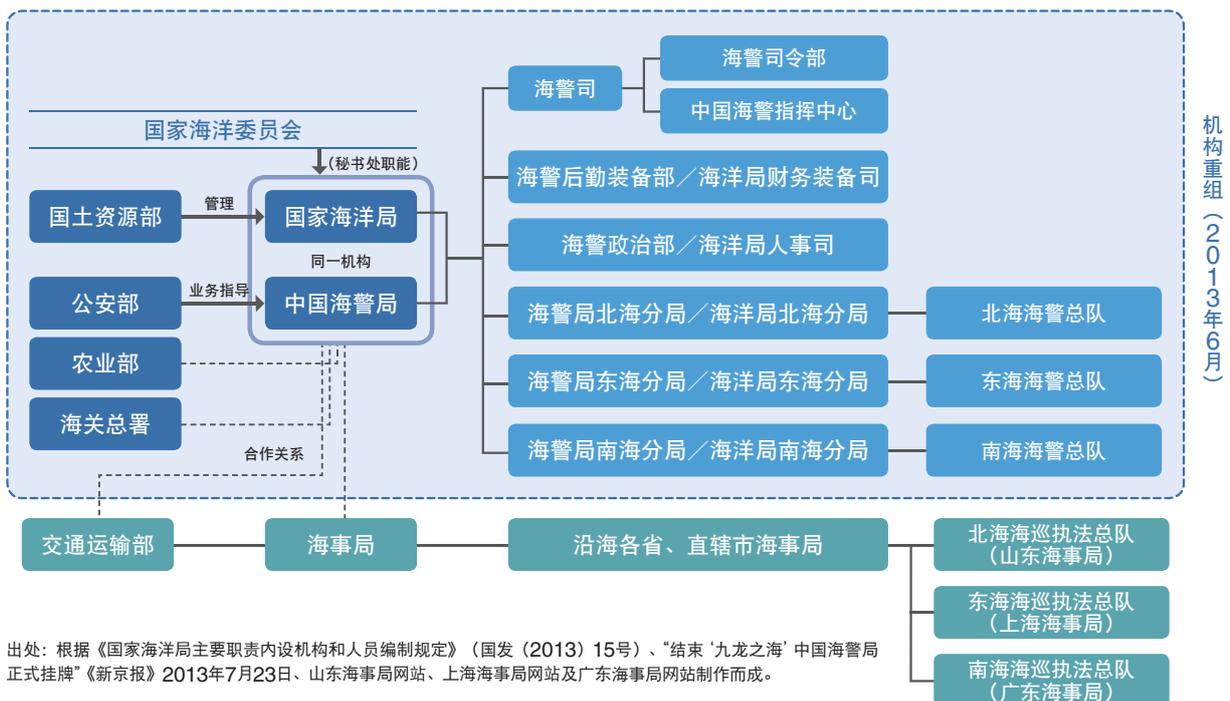
么，是像中央外事工作领导小组 / 中央国家安全领导小组那样的常设机构，还是在中国的海洋活动深受国际社会关注的背景下成立的临时小组，也有待进一步确认。如果该领导小组确实已经成立，那么，它的成立证明共产党中央领导已经认识到，海洋权益问题是一个迫在眉睫的政策性课题。

综上所述，中国正在将海上执法机关逐渐进行整合，但主管部门以及整合的进展程度等实际情况却不甚明朗；有关旨在进行高层整合而成立的国家海洋委员会，也存在诸多的不明朗之处；海洋问题领导小组是否存在，也尚未得到确凿的信息。尽管如此，我们认为上述动向均表明党中央领导层已经认识到海洋问题的重要性。因此今后需要关注以下几点：①国家海洋局 / 中国海警局

局：在四个被整合的部门中，哪一个部门发挥主导作用；②国家海洋委员会：由哪些成员构成。尤其是人民解放军以怎样的形式参与其中；③党中央领导体制：该领导小组是否已经成立，国家海洋委员会、国家海洋局 / 中国海警局与党中央领导层的关系如何，由哪些政治局常委担任这些机构的负责人等。

关于上述海上执法机关的编制与整合，从加强其执法能力的意义而言，包括日本在内的周边国家需要提高警戒。另外，新成立的中国海警局也整合了原中国公安边防海警部队，新增加并可以行使海监及渔政等司法警察权。出自周边国家危机管理的观点，原本分散的不同机关被进行整合，对话窗口实现一元化，这有利于各国海洋部门之间更加顺畅地进行沟通。

图：重组后的中国海上执法队伍



出处：根据《国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定》（国发〔2013〕15号）、“结束‘九龙之海’中国海警局正式挂牌”《新京报》2013年7月23日、山东海事局网站、上海海事局网站及广东海事局网站制作而成。

中国的危机管理概念

中国的危机管理
追求二律背反目标
以政治为主导的危机管理



中国的危机管理

中国的不少著名研究学者在对外发表的论文中提出：所谓的危机管理，是在避免发生战争的同时最大限度维护本国利益的一种行为。中国对外危机管理研究权威、中国国际战略研究基金会学术委员会张沅生主任指出，危机管理的目的在于尽可能地追求自身利益，同时防止危机升级为军事冲突，进而逐渐化解危机。可以说在中国国内的众多专家以及军方相关人士之间已经对此达成共识，可以将其视为中国危机管理概念的基本特征。

上海同济大学政治与国际关系学院院长夏立平表示，中国文化认为危机是“潜伏的灾害或危险”；但同时传统思想中也把危机中的“机”看作“机遇”，即如果处置得当，则能够成为“转机”。基于这一理解，危机管理又被视为“避免冲突的危险并实现转机的手段”。夏立平对中美两国的危机管理进行了比较研究，并把美国对危机管理的理解分为以下三个学派：①危机管理等同于平和地解决冲突；②把危机管理视为争取赢的过程，目的在于迫使对方让步，进一步推进己方的利益；③综合上述两点，争取这两种利益。夏立平还指出：美国在对付与中小国家的危机时，往往采用第二个学派主张的政策；而与大国发生危机时，则往往采取第三种学派主张的政策。

中国共产党中央党校的李云龙教授对危机管理的概念进行了详细研究。李教授认为，国际危机是介于和平与战争的中间阶段，因而兼有和平与战争的特点。危机管理的目标首先是要平和解决危机；能否避免战争，关键在于是否能够对危机进行管理。其次，危机管理是战胜对手的活动。基于这一观点，危机又是促进国家利益的机会，危机管理的成败在于是否能够让对手做出最大程度的让步。李教授提出，危机管理的目标就是要同时实现上述两个目的。危机管理是要在控制和管理危机、避免战争的同时，又要保护国家的重大利益。危机管理目标的双重目标决定了危机管理手段的双重性。李教授认为危机管理的基

本手段是区分使用强制手段与和解，因此提出了“危机管理是使用强制与和解的手段解决冲突，实现国家利益的艺术”的观点。

这种认识在人民解放军及与军方相关的研究学者中也得到了确认。总参谋部孙学富在《解放军报》上刊载的论文中也指出了危机的双重性。文章认为：“军事危机并不仅仅意味着危险与威胁，同时它也提供了某种契机。（省略）从事物的双重属性来看，军事危机的机遇是客观存在的，但往往隐藏在深处，不易察觉，稍纵即逝”。此外，军事科学院战略研究部研究员郑剑指出：“有的理论家认为，国际危机是以外交谈判为核心的对抗双方的讨价还价过程”。人民解放军内部在对台湾海峡危机管理的研究中，设定了以下四大危机管理目标：①以和平手段化解危机，防止升级为军事冲突；②最大限度地追求自身利益；③消除危机根源；④利用危机改变局势，争取扩大利益。这一点与张沅生等人的见解具有共同之处。

在军方人员以及军方相关研究学者的论文中，有的时候使用“控制战争”和“控制危机”等类似的概念，尤其是解放军和军方系统的媒体有使用这一概念的倾向，可以认为这已经成为中国军事战略的一个组成部分。隶属于解放军报社的《中国国防报》刊载论文指出：所谓的控制军事危机，是为捍卫和维护国家利益，利用各种手段使军事危机朝着对自己有利方向发展的一种活动”。关于中国控制军事危机的原则，我们可以发现有以下几点：①在一定范围内追求利益；②区别对待偶发性事件和本质性利益冲突；③重视危机的防止；④综合利用各种手段；⑤在政治指导下对军事危机进行控制。

人民解放军如何应对危机，是一个重要的课题。中国国防白皮书《中国的国防》（2002年版）中指出：中国的军事战略方针“注重遏制战争的爆发”，“人民解放军灵活运用各种军事手段，同政治、经济、外交等斗争密切配合，改善中国的战略环境，减少不安全、不稳定因素，努

力遏制局部战争和武装冲突的爆发”。在2006年版《国防白皮书》的相应章节中记载：军方要“坚持军事斗争与政治、经济、外交、文化、法律等各领域的斗争密切配合，综合运用各种手段和策略，主动预防、化解危机，遏制冲突和战争的爆发”。此后，在2008年版的《国防白皮书》中指出：“这一方针注重遏制危机和战争。坚持军事斗争与政治、外交、经济、文化、法律等各领域的斗争密切配合，积极营造有利的安全环境，主动预防、化解危机，慑止冲突和战争的爆发”。由此可见，有关危机的防止、控制和化解等记载内容的比重有所增加。

发布国防白皮书的中国国防部发言人（2010年3月31日）
（图片提供：共同通讯社）

如上所述，中国的危机管理概念涵盖范围较为广泛，而且与“强制”等发生危机时采取的各类行动等其他概念有着不少重复。所以我们认为很难单独分析和研究中国的危机管理，而应该在全面考虑中国应对国际危机的前提下加之分析研究。

危机管理在中国是较新的概念，1990年代之后才开始出现有关危机管理的研究。90年代初期，中国引进了美国的相关研究，胡平于1993年出版的《国际冲突的分析与危机管理研究》是中国最早期的研究成果之一。2000年之后，中国对危机管理的研究开始变得活跃。2004年，中国国际战略研究基金会与美国卡内基国际和平基金会开展共同研究，2006年美中又联合出版了有关危机管理的研究成果。近年来，中国对危机管理

的研究越发活跃。

在中国广泛流行“危机管理”这一说法是从2003年发生严重急性呼吸综合症（SARS）之后开始的，而并非国际性危机。SARS在中国流行的时候，由于政府应对不当招致国内外各界舆论的批评，人们开始意识到应该如何对紧急事态和危机进行“危机管理”这一课题。这与对国家间纠纷和危机进行管理的“国际危机管理”有所不同，属于对非传统安全领域的危机进行管理，被称为“公共危机管理”。本报告的研究对象是前者，即“国际危机管理”，尤其是当与其他存在利益冲突的国家之间发生摩擦或危机时应该如何应对，属于对外危机管理。

为了预防非典而戴着口罩等候公共汽车的北京市民（2003年4月）（图片提供：共同通讯社）

接下来我们再来分析为什么在中国出现了危机管理这一概念。首先，中国从20世纪后期至2000年代初期，曾经多次面临国际性危机。尤其是发生95年至96年第三次台海危机、1999年的驻南使馆误炸事件以及2001年美中撞机事件之后，应对国际性危机开始成为中国的现实性政策课题。

其次，对中国而言，危机管理也是符合邓小平提出的“韬光养晦”，即：不彰显能力等待良机这一原则的管理方法。中国固然要与当前的大国之间避免发生对立或军事冲突，但也不能为了规避战争而在主权等原则性国家利益方面向对方做出让步。因此可以认为，中国在避免对立或冲突升级为战争的同时，开始重视进行危机管理，将其作为追求本国利益的方法之一。

张沅生指出，当国家遇到有可能导致军事性升级的国际危机时，有两种解决方法可选，一是军事对抗，另一种是危机管理。以往的中国往往采用军事对抗的方法，因此经历了抗美援朝和中苏珍宝岛事件等战争。邓小平领导实施改革开放以后，中国开始选择危机管理的做法，对外军事冲突已明显减少。

目前，中国也在强调，当某一个问题的危机时，有必要防止该危机波及到其他领域。《人民日报》曾经刊载中国现代国际关系学院副院长袁鹏的观点，袁鹏就中美关系指出，为了防止单一问题影响整个中美关系大局，进行危机管理十分重要。

第三，中国的决策机制本身发生了变化。在毛泽东和邓小平时代，中国进行决策时最高领导人的判断至关重要，尤其在遇到危机时，几乎完全依靠领袖人物的经验决策。但现在，像毛泽东

和邓小平那样的领导人不复存在，中国的决策机制走向了制度化与多元化。张沅生指出：正是由于现在已经不再是由少数具有统率能力的领袖人物决策重要问题的时代，因此更需要构建危机管理理论。

如上所述，目前危机管理在中国还是一个较新的概念，可以说中国对危机管理的研究体系尚不够充分。但中国并非没有危机管理的经验。中国共产党自抗日战争和国共内战时期起就曾经经历过各种危机，可以说这些经验被有效地运用到目前的危机管理当中。新中国成立后，又先后经历了抗美援朝、3次台海危机、中印边境纠纷、中苏珍宝岛事件、中越战争、炸馆事件、中美撞机事件、2010年尖阁诸岛近海撞船事件等各种危机，其中也有引发战争的事例。这些经验都为危机管理的概念形成和原则制定奠定了基础。

追求二律背反目标

我们认为，中国的危机管理特征在于同时追求相互矛盾的两大目标——既要防止危机升级，又要争取实现利益的最大化，两者需要均衡兼顾。

基于对中国危机管理的研究，可以总结出以下三个特征。①同时追求原则性和灵活性；②追求正当性和主导性；③巧妙地区分利用政治、外交、军事等各项要素，具备综合性和政治优势。

首先关于第一大特征——同时追求原则性和灵活性，如前文所述，中国在关于主权和领土等原则性问题上，采取极其强硬和坚决的态度。但在坚持这一原则的大前提下，中国的具体做法往往比较灵活，有的时候甚至会做出让步。

北京大学国际关系学院王缉思教授和国防大学徐辉研究员在共同研究报告中指出：中国的危机管理的第一个指导原则是坚持战略上的原则性和战术上的灵活性的统一。换言之，当发生对外危机时，中国官方的声明总是具有强烈的道义色彩，采用非常强硬的言词。尤其是在捍卫国家主权和领土完整的原则上，中国几乎从未做出过让

步。但在具体行动上，中国的做法并非总是像言词一样强硬，而是往往比较谨慎。

中国在坚持原则性和灵活性时，经常会设定中文中所谓的“底线”，即最低限度。只要不超过底线，就可以在在一定程度上灵活地做出让步。这也意味着中国在设定危机管理目标时，是分阶段设定的、而且这种让步是有限的。中国在进行危机管理时，注重在不违背本国原则的基础上，摸索对方也能接受的解决方案。

此外，中国并不认为需要就本国原则完全与对方形成共识。王缉思和徐辉在论文中指出，在历次中美政治军事危机的处理中，两国政府从未正式接受过对方对事件的解释。对中国而言，即使对方不接受，但本国的原则性立场没有改变，这一点至关重要。这样做，中国不仅可以坚持原则、妥善进行控制并缓解危机，同时也可以提出新的要求，继续保留采取下一步行动的权利。

中国的军事相关者在研究报告中也强调了这一点。《国防》上刊载程晓东的论文指出，中国

在原则问题上绝不让步。所谓的原则问题，主要是领土主权与统一的问题、事关国家长远发展的根本问题、影响国家政权稳定和民族团结的重大问题等。但另一方面，在必要的时候，要做出不失原则的让步。中国采取现实的态度，划定底线，确定有限的目的，一旦在底线范围内实现了有限的目的，便可以做出相应让步，从而化解矛盾。

军事科学院战略研究部郑剑也指出，为了保证原则性和灵活性相结合，重点在于：①谋求有节制的谈判目标，决定“底线”；②关注双方利益冲突而不是道义原则冲突；③维持行动的灵活性、避免采取不可逆转的使对抗升级的行动；④保持适当克制，对于尚未对中国的重大利益造成危害的行动保持适当克制；⑤适当站在对方立场上考虑问题。

接下来是第二大特征——追求正当性与主导性。所谓追求正当性，是要保持问题的原因归咎于对方的态度，这对赢得国内外对中方立场的支持十分重要。追求正当性，与原则性问题密切相关。也就是说，中国遵循的原则是维护国家的正当权利，之所以发生危机是因为中国的正当权利遭到侵犯。因此中国是被动的受害者，对方应该对危机负责。对中国而言，保持造成危机的原因归咎于对方这一态度至关重要，为了维护中国的立场，需要赢得国际社会以及国内舆论的支持。

复旦大学国际关系与公共事务学院教授吴心伯分析认为，中国处理危机的特征在于以下四点：①集中关注责任问题；②重视国家主权与尊严；③拘泥于有代表性的形式；④原则性与灵活性相结合。

在追求正当性方面，以前中国在做法上有依照自国的原则强调道义上的正当性的倾向。在王缉思和徐辉的论文中指出：中国首先从政治上判断是非，站在中国的立场上分析是否属于正义，从这一观点对危机进行判断。从政治上判断是非，是根据中国的原则从主权、领土和国家统一等观点进行判断。

近年来，中国除了从政治上判断是非之外，还开始根据国际法等公约内容申张中国的正当性。海军大连舰艇学院教授张瑞在分析海洋纠

纷等危机管理时指出，由于大国介入等原因发生海洋纠纷时，一方面要加强分析对方介入的理由和大义名分，另一方面要运用好国际法等法律武器，摧毁对方的“正当理由”，巩固己方的正当性。

在这一方面，中国还非常重视向国内舆论及国际社会强调自国的正当性。国防大学程晓东等认为，控制军事危机，重点在于要充分利用各种政治和外交手段，寻求国际舆论的广泛支持，并举例表示，可以向联合国安理会通报危机情况，表明本国政府对军事危机的看法和处理危机的原则立场。

但在实际行动方面，中国并非总是站在被动的一面，而是注重确保主导性，慎重避免处于被动地位。也就是说，当发生危机时，中国在确认本国的正当权利遭到侵犯的同时，在具体处理过程中争取主动权，不断采取先发制人的行动。

这一特征可以说是与中国军事战略上的“积极防御”概念极其相似。所谓的“积极防御军事战略”，是在战略上重视把防御和进攻有机地加以结合，这与本报告中列举的确保正当性和主动性是一致的。

关于第三大特征——中国综合利用军事、政治和外交等各种手段，巧妙地地区分使用向对方施加压力和开展对话，夏立平在中美危机管理的比较研究中分析指出，中国主张用斗争和谈判的两手来对付对方的两手，以谈判对谈判，以军事手段对军事手段。

军事科学院战略研究部的郑剑也认为，既可以通过向对手施加政治、军事、外交等方面的压力来促进谈判，也可以通过给对手以有限的军事打击来促进谈判。也就是说，当稳健方法难以凑效的时候，需要通过经济制裁或者军事打击等方法向对方施加压力，迫使对方做出让步。从这一意义而言，施加压力和开展对话这两种方法密切相关。

中国在处理危机时采取行动的特征在于最优先达到政治目的，而军事行动只不过是达到了政治目的所采取的手段之一。夏立平也提出“国际政治中的危机管理是政治、军事、外交、经济等手段的综合运用，但其他手段主要是配合外交

而起作用”。中国巧妙地利用政治、军事、经济和外交等手段，压谈并举，在防止危机升级为战争的同时，力争维护本国利益。

我们认为，军事手段应该巧妙地加以利用，并不应该由于军事手段具有强大的制约能力就盲目使用；同时，军事手段也不应该对政治和外交目的形成制约。

对于这一点，中国的一些学者认为军事手段应该受到政治的严格控制。军事科学院的郑剑指出，为确保在发生国际危机时谈判成功，需要保持对军事因子的高度控制。《解放军报》刊登的解放军外语学院许嘉教授的论文提出，在信息化时代，发生危机时军队的行动和配备是特别敏感的问题，因此军人应该自觉服从命令，严格遵守禁止事项。

综上所述，我们认为有关中国危机管理的几个特征都遵循着毛泽东提出的“有理、有利、有节”的原则。这原本是毛泽东在1940年提出的中国共产党行为准则——与国民党之间的斗争要“有理、有利、有节”。现在在危机管理方面也经常引用这六个字解释危机管理的原则，意在要“坚持正当性，追求现实利益，在一定范围内达

到目标”。对于发生1999年驻南使馆被炸事件及2001年中美撞机事件时中国的做法，王缉思和徐辉分析认为：中国首先根据“有理”的原则申张中国的正当性，对美国侵犯中国主权和领土完整的行为提出强烈抗议，置美国于不义的地位；而后要求美国政府承认错误并向中方道歉。尽管美国没有完全满足中方提出的条件，但还是不得不做出某种妥协。当中国取得外交成果后（有利）便开始放低姿态，让风波逐渐平息下来（有节）。

北约军误炸的中国驻前南斯拉夫大使馆
(图片提供：共同通讯社)

以政治为主导的危机管理

对于中国是如何具体开展危机管理的问题，首先要指出的是，中国在实施危机管理时有一种倾向，即在具体推进之前比较重视政治关系。反之在政治关系呈现恶化时，危机管理的机制很可能无法发挥职能。王缉思和徐辉提出：“一个不言自明的道理是，中美危机预防与管理中间的首要因素是两国政治关系的基本状况。换言之，两国政治关系的改善是沟通信息、减少误判、降低冲突、达成谅解的前提”。按照上文论述的特征，中国不会让危机管理影响到中国与对方国家之间的政治关系。更准确地说，中国因为进行危机管理而违背本国原则的可能性很低。无论对方是否接受本国的原则，如果本国的主张不能得以维护，中国是不会进一步采取其他措施的。

具体而言，中国的研究学者列举了以下两种危机管理方法，一种是信息传递和直接沟通。发生危机时，彼此之间失去信任，敌对态度高涨。在这种情况下，双方保持联络和接触的渠道十分重要，既可以通过首脑之间的亲笔信函或电话会谈，也可以利用外交或信息渠道。其中也包括国家首脑以及各级政府要员直接进行热线对话、紧急联络制度、派遣特使、利用第二轨道联系等方法。

王缉思和徐辉认为，近年来中美之间在危机时期的信息传递和直接沟通得到了改善，利用有效沟通的方法防范危机的事例有所增多。从2001年发生中美撞机事件后中国方面的应对可以看出，中国明显汲取了1999年驻南使馆误

美国国务卿奥尔布赖特与中国外交部长唐家璇在签署热线设置协议后握手（1998年4月29日）（图片提供：共同通讯社）

炸事件的教训。中国向美国发出了更加明确的信号，据悉中国当时比较注重维护妥善的中美沟通渠道，而且在国内舆论引导方面进行了改善。另外，为了缓解危机，发生纠纷的当事者双方需要在在某一时间进行磋商或者对话，包括正式的和非正式两种。

第二种方法是采取强制性手段。正如本文中已经指出的，中国的危机管理概念中包含着与强制性外交手段较为近似的含义，因此具体的危机管理手段中也包含着各类强制性手段。强制性手段的目的在于使谈判对己方更为有利、让对方坐到谈判桌上、改变对方使其采取对本国有益的行动。具体包括采用强硬的言词或者发表声明、中止领导人之间的互访或会晤、实施经济制裁等制裁措施、调动海上执法机关进一步申张主权、利用军方进行示威行动或者举行军事演习等。

第三种方法是开展宣传活动。中国非常注重赢得国际社会和国内舆论的支持，因而非常巧妙地开展各类宣传活动。也就是说，中国比较重视“发生军事危机时，及时向联合国安理会通报危机情况，表明本国政府对军事危机的看法和处理危机的原则立场，赢得联合国的同情和支持。还要公开发表政治声明，向国际社会表明己方对危机的看法和处理危机的原则立场”。

近年来，中国国内的舆论影响力有增无减，因此舆论对策变得更加重要。张沅生认为：“在危机事件中，中国政府对于倾听与引导公众舆论越来越重视”。此外，吴心伯也指出，民众对于对外事件的关注度越来越高。例如1999年发生

驻南使馆误炸事件后，中国政府难以禁止民众举行游行示威活动，苦于对舆论进行诱导。

但需要注意的是，中国共产党传统的做法是当发生危机时，动员人民群众并向对方展示政府的意志，从而提升国内的向心力。

通过研究中国的危机管理概念，我们可以首先了解到在中国的危机管理中政治所发挥的重要作用。中国危机管理的常见特征就是政治决策的重要性。即：“原则性和灵活性”的底线并非根据客观标准决定，而是由政治层面决定的。在“正当性和主导性”方面，也是在坚持本国是被动的受害者的前提下，根据政治判断而采取不失主导权的行动。在“综合性”方面，中国巧妙地地区分军事、外交、经济等各个领域，试图对危机加以控制。为了巧妙地有效利用各种因素，也需要从政治层面进行判断。

鉴于中国的危机管理具有综合性特征，因此在分析危机时刻中国所采取的行动时，单独过分地关注军事层面是不够的，还需要关注外交和经济等领域。另一方面，没有军事介入并不意味着中国采取稳健的应对方法。不容忘记的是，中国很有可能采取其他手段来实现其所追求的目标。

其次，我们还了解到，在中国集中管理政策决定权力与军事力量的必要性。中国危机管理概念的特征符合该国的政治体制，即：军事和外交等各个部门和机构全部接受中国共产党的领导。因此，在判断危机时刻中国所采取的行动时，还需要关注党中央领导人的认识与政策动向。

检阅中国海军舰艇的习近平（2012年12月）
（图片提供：新华社=共同）

中国外交危机行为

原则性与灵活性结合——解析中美撞机事件
“军事互信”高于安全标准的共享



原则性与灵活性结合——解析中美撞机事件

冷战结束后中国几经外交危机，其中包括1995-1996年的台海危机、1999年的中国驻南联盟使馆被炸事件、2001年的中美撞机事件、2010年的尖阁诸岛撞船事件等。在这些危机和事件中，2001年4月1日在海南岛近海公海上发生的中美撞机事件，堪称是中国成功应对外交危机的代表性事例。本章节将在纵观中国是如何应对中美撞机事件的概况的基础上，对中国的应对措施特征加以解析。

2001年4月1日撞机事件发生后的当天下午，中国共产党中央紧急召开会议，制定了解决问题的初步方针。党中央决定，由外交部负责国内事务层面的协调工作，尽快搞清情况，对美进行交涉。党中央不仅决定了负责国内事务的部门，还决定由外交部负责对美交涉以及与国内相关部门之间的事务性协调。又鉴于美军太平洋总部在事发6个小时之后就对该事件抢先发表了声明，因此中国外交部需要尽早申明中国的立场。

美军太平洋总部发表声明称：“美国海军一架EP-3型海上巡逻机在南海上空执行例行侦察飞行任务时，遭到中华人民共和国战机的拦截。美国飞机遭受严重程度的损伤，其发出“Mayday”信号并转向中华人民共和国海南岛的一个机场”，美国通过该声明把撞机原因归咎于中国。有鉴于此，可以推测党中央在4月1日召开的会议上要求外交部明确声明撞机原因并不在中方。

当天晚间，中国外交部发言人发表了一份谈话表示：“4月1日上午，美国1架军用侦察机抵中国海南岛东南海域上空活动，中方2架军用飞机对其进行跟踪监视。9点07分，当中方飞机在海南岛东南104公里处正常飞行时，美机突然向中方转向，其机头和左翼与中方1架飞机相碰，致使中方飞机坠毁。中方正在搜寻飞行员下落，我们对这名飞行员十分关心。美机未经中方允许，进入中国领空，并于9点33分降落在海南岛陵水机场”。此外，该发言人谈话还强调指出，中国军用飞机对美国军用侦察机实施跟踪监视，

属于正当的飞行行为，符合国际惯例，“发生这一事件的责任完全在美方”。

在海南岛紧急迫降的美国海军 EP-3 电子侦察机
(图片提供：中国通信社 = 共同)

4月2日党中央再度召开会议，对外交部发表的责任归咎于美的谈话内容进行了确认，并在会议上确定了在海南岛陵水机场降机的美国军机和美机组人员的处置原则——人机分离，即：决定让美机组人员先回国。基于这一方针，不仅可以速战速决地解决问题，同时也可以避免中美关系发生恶化。另外，据悉中央还决定了解决问题的具体期限。原驻法大使吴建民在《外交案例》中透露称：中央确定了人机分离的原则。如果把美国24个人扣在中国时间太长，会引起美国民众的强烈反感；再加上对美国人而言十分重要的节日之一——复活节即将来临，如果在4月15日之前美机组人员不能回国，将给中美外交造成负面影响。

4月3日党中央确定了尽早处理撞机事件的最终方针，提出“要与美方错误行为做坚决斗争，同时考虑中美关系大局”，争取速战速决解决问题。中国国家主席江泽民在4月4日与副总理钱其琛等人出访拉美六国前，明确发出指示，要求由国家副主席胡锦涛负责处理该事件。

党中央做出最终决定后，外交部长唐家璇于4日傍晚会见了美国驻华大使普理赫，并向其表明了中方的立场。席间唐家璇指出，第一，美方飞机的行为违反了《联合国海洋法公约》的有关

规定，并破坏了中美双方于2000年5月就避免海上危险军事行动达成的有关共识；第二，美方应该尊重中方发表的事实且承认错误，向中方道歉，中方可以考虑安排美机组人员尽快离开中国。此外，唐家璇还要求美方立即停止在中国沿海的侦查活动。

正如前文所述，美国方面发表的声明内容与中国截然不同，因此美国接受中方要求的可能性微乎其微。美国一方面坚持不能对责任不归咎于己的问题进行道歉（apologize），一方面试图寻找不使危机升级、“不损伤中国面子”的解决方法（时任美国总统国家安全事务助理康多莉扎·赖斯）。4月4日，美国国务卿鲍威尔以个人名义致函钱其琛，对中国飞行员失踪表示“遗憾（regret）”。次日，美国总统布什在讲话中也对中国飞行员失踪和中国损失一架飞机表示“遗憾”，并强调称“我们同中国的关系十分重要”。

但中国并不认为“regret”有道歉之意，自4月5日之后，美国驻华大使普理赫与中国外交部部长助理周文重对措辞表述进行了11次交涉。就美国应该向中方道歉的原则问题，中方完全没有做出任何让步；但对于道歉的方法，中方则展示出灵活应对的姿态。据时任美国国家安全事务助理赖斯透露，中国曾经就飞行员牺牲的问题暗示美国，“如果向中方致函表示哀悼（sorry）之意，中国可以解决这一危机”。换言之，中方展示出并不拘泥于要求美国“apologize”的措辞。几经谈判之后，美国的措辞从原来的“regret”改为“sorry”，最终使用了“very sorry”。

中国外交部内部把美国的“very sorry”解释为美国向中国进行“道歉”。4月11日，普理赫大使向唐家璇外长递交了致歉信。信中表示“布什总统和鲍威尔国务卿对贵方的飞行员与飞机至今下落不明均表示了真诚的遗憾（very sorry）”，“也对飞机未经口头许可进入中国领空并降落深表遗憾（very sorry）”。中国国营媒体新华社也将该信函视为美方的“致歉信”，当天就报道称：美国“对飞行员王伟的失踪和那架飞机的坠毁深表歉意”。致歉函发表后的第二

天，中国便批准降落在海南岛的24名美机组人员出境。

就机组人员引渡问题与中方达成协议后举行记者会的美国前大使普理赫（2001年4月11日）(图片提供：共同通讯社)

通过上述撞机事件的解决过程，我们可以分析出以下三点：第一，中方始终坚持事件的责任归咎于美国，要求美国进行道歉的原则，维护了中国的正当性。第二，为了维护本国的原则和正当性，中国在实际应对过程中发挥了灵活性，把美国提出的“very sorry”视为对该国的道歉措辞。值得强调的是，中国在坚持原则性和正当性的时候，并没有要求与美方完全达成一致。美国只是对飞行员的牺牲等表示“深切哀悼（very sorry）”而并没有向中国赔礼“道歉（apologize）”。美国的相关人员也经常强调这一点，中国方面也没有迹象表示将上述措施视为问题。也就是说，对双方而言，维护本国的立场至关重要。第三，鉴于党中央从“大局考虑”希望尽早解决问题而提出了“人机分离”的原则，因此外交部才能灵活采取相应的应对措施。

除此之外，中国制度上的一大特征是，方针和政策决定由党中央领导统一决策的。部分研究和报道指出：以1999年5月发生的驻南使馆被炸事件为契机，为了加强国家层面的危机管理体制，2000年成立了中央国家安全领导小组。在解决撞机问题的过程中，副组长胡锦涛发挥了重要作用。因此我们认为，中美撞机事件是在担任由党、政府和军队成员组成的中央国家安全领导小组副组长胡锦涛的全面指挥下解决的。但所有方

针的讨论和决策，原则上均是由中央政治局常委会决策的。

时任中央军委副主席张万年的传记中写道：撞机事件发生后，“江泽民立即主持召开中央政治局常委会，研究确定斗争方针、原则”，想必这是指4月1日至3日的应对情况。此外，党内排名第二位的李鹏也在4月2日的日记中记述了事件的概要，由此可以推测出当天召开了应对事件的相关会议。当时李鹏是全国人大常委会的委员长，担任国家安全领导小组或被视为同一机构的中央外事工作领导小组成员的可能性较低。从上述记载中我们可以分析认为，事件的应对方针是由中央政治局常委会决定的。

诚然，胡锦涛并非没有发挥任何作用，唐家璇把与美方交涉的情况逐一向胡锦涛进行了汇报。我们认为，胡锦涛当时发挥的作用是根据中央政治局常委会决定的方针对个别事项进行判断。另外还需注意的是军用飞机撞机事件的性质。换言之，该事件并非单纯的外交问题，而是关系到军事安全的问题，人民解放军才是事件的当事人。在中央政治局常委中，能够对人民解放军发出指示的领导人，除了保持中央军委主席身份的江泽民总书记外，唯有军委副主席胡锦涛而已，因此胡锦涛负责处理该事件。中国军方的

文章中提到，胡锦涛向人民解放军发出了相关指示。

这种由党中央集中做出相关决策的做法，也招致发生危机后的初期对外应对发生延误。中美撞机事件发生后，美国国务卿鲍威尔曾经试图与中国外交部部长唐家璇取得电话联系，但最终未果。除了外交部部长助理周文重向美国大使普理赫提出抗议之外，事发后的两天内中美之间无法取得联系，而且两国领导人在事发后一个星期之内也未能妥善进行沟通。

从防止危机升级的意义出发，在事发后的初期阶段，领导人之间保持联络沟通是至关重要的。虽然中美两国在1998年设置了首脑间的热线电话，但在发生撞机事件时未能发挥作用。此外，在党中央领导人决定应对方针之前，外交当局等相关部门很难采取任何措施。在中方有关中美撞机事件的回忆录等资料中，均强调了各个部门根据党中央部署进行应对。因此，外国在对与中国之间发生的危机进行管理时，都会面临如何在各个层面构建和确保发生紧急情况时的联络机制的课题。都会面临如何构建和确保与中国共产党中央领导人进行沟通以及当发生紧急情况时与各级政策执行机构进行联络的机制这两个课题。

“军事互信”高于安全标准的共享

除了应对已发危机之外，如何防止有可能招致危机的军事偶发事故和冲突也是与中国之间进行危机管理的重要论点。有鉴于中国海空力量的现代化发展速度迅猛，而且近年来的活动范围也在逐步扩大，因此中国与美国及东亚各国之间防止在平时军事活动中发生“不测事态”已经成为重要的政策性课题。

自1990年代初期开始，中美两国在中国周边海域进行海空对峙的情况频繁发生，因此中美两国早在1998年1月签署了《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》（MMCA），就为防止发生偶发冲突而采取军事行动的安全标准和程

序展开了讨论。

美国之所以开始认识到防止发生军事意外事件的必要性，起因于1994年10月美国小鹰号航空母舰在黄海近海与中国汉级攻击型核潜艇发生对峙。美国方面称，小鹰号航母在黄海近海的公海上执行活动时遭遇汉级核潜艇，于是出动了S-3反潜机对中方核潜艇进行监视。此后中方出动2架战斗机，双方在该海域对峙了将近70个小时，陷入一触即发的状态。最后对峙以中方核潜艇撤离现场而告终。事发之后，中国向美国驻华海军武官发出警告称：如果今后再发生类似事件，中国军队将不会手软。

这一事件发生后，美国效仿1972年与苏联之间缔结的《美苏防止海上事件协定》，开始着手推动与中国构建防止偶发冲突发生的机制框架。发生第三次台海危机之后，中美双方形成严重的军事对峙局面，两国领导人开始认识到防止事件发生以及避免危机升级的重要性。1996年12月，中美防长举行会谈，就开展防止发生海上意外事故的磋商达成了一致。由此之后，两国国防当局开始了旨在建立海上军事安全磋商机制的对话。于1997年10月江泽民主席访美期间达成协议。该协议将“有助于双方海空力量避免发生意外事故、误解或错误判断”。两国防长最终于1998年1月正式签署了MMCA协定。



签署《中美两国国防部关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》的美国国防部部长科恩与中国国防部部长迟浩田
(图片提供：美国国防部)

中美MMCA机制由三个框架组成。第一是年度会晤，各方代表团应由一名将军级军官率领；第二是以两国上校级军官为代表的工作小组，对年度会晤中达成一致的议事展开讨论；第三是专门会议，以磋商与各自海空力量军事活动相关的特殊关注事项。

1998年7月中美召开了MMCA第一次年度会晤，分别介绍了制约各自海上军事活动的法律制度，并就在工作小组层面商讨有关海上安全航行的相关问题达成了协议。同年年底，两国MMCA工作小组召开第一次会议，讨论了国际通信标准，海洋法、海上安全和航行。第二次工作小组会议于1999年5月在青岛召开，就双方已经达成共识的内容归纳了一份文件。但是在5月8日发生

中国驻南使馆被炸事件之后，中国军方采取了一系列的应对措施，例如：推迟包括中美MMCA在内的近期所有军事交往活动、暂不与美方进行讨论等。此后，MMCA工作小组会议于2000年3月重新开启，并在同年5月召开的第2次年度会晤上，双方正式接受了工作小组的研究成果，就避免采取海上危险军事行动达成了共识。

然而上述机制的薄弱性在2001年4月发生的中美撞机事件中被暴露。双方在工作小组会议上讨论的议题是两国已经签署的与海上安全航行、飞行和通信相关的国际规则，在海上军事安全磋商第二次年度会议上达成共识的是在互见范围内军用舰机应该基于相关国际规则避免危险，认为“当两国军用航空机在国际空域相遇时，双方应当适当遵守现行国际法和国际习惯，应适当顾及对方的航行安全，以防止危险接近、避免相撞”。

关于“适当顾及”的措辞，出自规定有关国际航空运输原则及成立国际民间航空组织（ICAO）的《芝加哥公约》第3条（d）款内容，中美双方在海上军事安全磋商框架下也就“适当顾及”的含义展开了讨论。中美MMCA工作小组会议的美方时任代表日后曾经表示：如果中方充分理解了“适当顾及”的含义，撞机事件是可以避免的。

自不待言，中方并非不想防止海上事故，撞机事件最终促成了中美双方召开磋商军用舰机在近距离开展活动时确保安全的原则及程序的MMCA专门会议（2001年9月），而且在工作小组会议上也持续进行讨论。一些中国的外交人员及军事人员也在不同场合提及1997年10月发表的中美联合声明的内容，双方均把海上军事安全磋商视为“规避海空军事力量发生意外事故、误解或者错误判断”的框架，不断加深对其的理解。虽然此后美国侦察机依旧在中国沿海空域开展活动，而中国军机也继续应之不暇，但据美国的海军相关人员透露称，撞机事件发生后，中国空军的应对措施“更加专业、更加遵守安全规则”。此外，中美海军舰艇直接对峙的情况也在撞机事件后大幅度下降。

尽管如此，中美两国之间建立共同的海上军事行动规则绝非轻而易举之事。一位中国海军官员指出，由于中美两国的国家安全利益、海军战略和海军运用方式存在“相当大的差异”，再加之双方对有关“国际海洋法规规则有不同的理解”，导致双方海上航行安全的根源还远没有消除。在撞机事件后召开的中美MMCA专门会议以及工作小组会议上，中方都强调指出，美军在中国的专属经济区（EEZ）从事“侦察活动”对中国的国家安全造成威胁，要求美国停止“侦察活动”。

中国原本在不违反沿岸国利益的范围内，承认他国舰艇和军用飞机在专属经济区享有航行和飞越的自由，而且在事先征得沿岸国批准的前提下，也允许在他国在EEZ从事军事活动。但美军的“侦察活动”并未事先征得中国的同意，中方认为该行动威胁到本国的国家安全。而美国则认为《联合国海洋法公约（UNCLOS）》视EEZ为“国际海域”，UNCLOS保护所有的国家可以在EEZ自由航行或飞越。也就是说，美国把中国提出的沿岸国对EEZ的管辖权视为该权限只限于资源开发领域，宣称军事活动不属于该管辖权限范围之内，双方对于在EEZ开展军事活动的理解截然不同。但另一方面，由于中国海军舰艇也在关岛及夏威夷附近的美国EEZ开展海上活动，所以中国并非完全言行一致。

还有一点值得一提的是，在安全标准难以明确达成一致的情况下，中国把妨碍外国军队在中国俄而在开展活动的负责单位改制为国家海洋局下属的海监总队（海监）和农业部渔业局（渔政）等海上执法力量，这也说明中国试图避免发生军事事故和冲突。原中国海监东海总队副总队长、中国海洋发展研究中心研究员郁志发表文章表示，“鉴于中美海洋权益斗争的先锐和维权形势的严峻，高层决策机关决定由中国海监代替海军应对美国军船在中国管辖海域进行的军事测量活动”。郁志在文章中还指出，时任总书记江泽民亲自给海上维权执法机构提出了行动要求：“坚持维护海洋权益的原则，防止事态进一步扩大”。虽然他没有明确表示江泽民发出指示的具

体时期，但从文章中可以推断，这是在2001年左右做出的决定。鉴于当时海监部门拥有的船舶老化问题日益严重，几乎没有能够在包括EEZ在内的广泛海域开展活动的船舶，因此改制移交工作是逐步实施的。

2000年代后期，中国海上执法力量的装备进一步得到完善，因此海军相关人员有意见表示，除了海监部门之外还应该充分发挥渔政等海上执法力量的作用。参与中美MMCA工作会议的海军指挥学院教授冯梁认为，为了直接避免直接对抗，在和平时期要更多地调动海上执法机构，尽可能减少对海军的直接使用。中国海军军事法院院长李星光也在接受记者采访时，就美国等国家在中国EEZ开展军事活动的问题阐述了中国立场，并表示中国应该加强对EEZ的有效管辖。李星光并没有对记者言及军队所发挥的作用，但却表示应该加强海上执法力量，加大执法力度。

事实上自2005年以后，中国在EEZ对美国军事活动所进行的妨碍行为大多数是由海上执法力量或渔船等海军以外的其他主体实施的。虽然有意见认为，自2013年6月中国成立海警局之后，海上执法机构的舰船和飞机等装备均得到了加强，但与军队相比还属于轻型武装，因此发生起因于海上执法力量妨碍行为的军事冲突等大规模冲突的可能性并不大。但当时中国海监部门的相关人员表示，中国尚未制定UNCLOS第111条及中国的《专属经济区和大陆架法》第12条规定的对外国船舶行使紧追权的实施细则和程序。因此其结果导致海上执法力量接连发生危险行为。上文所述的冯梁教授也指出了问题之所在，他表示：海上执法力量如海监、海关等的力量“不大敏感”，即使有些动作也会引起“激烈反应”。

2009年3月发生的中国舰船妨碍美国海军监测船“无暇号”活动就是一个典型的事例。3月8日，1艘中国海军的情报收集舰（搜集舰）、1艘海监船、1艘渔政船以及2艘拖网渔船在海南岛以南大约120公里海域对在该海域开展活动的美国“无暇号”进行了拦截和干扰，当时发挥主要



海警 2101 (图片提供：日本海上保安厅)

作用的就是渔政船和渔船。中国渔政302船接到农业部南海区渔政局发出的对目标进行跟踪、监视和驱逐的命令之后直接赶赴现场海域，对“无暇号”进行了跟踪和监视。此后，南海区渔政局也调遣了2艘渔船赶到现场，在渔政302船的指示下，向“无暇号”行进航道上投放木材进行拦截，并向“无暇号”尾部靠近，两者距离只有大约8米。对于中国船只的妨碍行为，美国政府向中方提出了抗议，谴责这种妨碍行为有悖于国际法的规定，是一种“缺乏专业性的危险行为”。当时虽然中国海军的搜集舰也在现场，但并没有直接参与妨碍行为。

在同年6月于北京召开的中美国防部防务磋商会议上，美国国防部部长助理米歇尔·弗卢努瓦指出了中国的危险行为，并重申了中美MMCA机制的意义。而中国人民解放军副总参谋长马晓天则就美国舰船在中国EEZ的“侦察活动”阐述了中方立场。两国还就以海上安全及在中国EEZ的“航行自由”为题、于同年8月底在北京召开MMCA专门会议达成了一致。在专门会议上，中方强调指出：“美方在中国专属经济区海域及其上空频繁的海空侦察测量活动是造成中美海空军事安全问题的根源”，美方“减少直至停止舰机侦察活动是解决中美海空军事安全问题的根本方法”。

当时中美双方很难在MMCA机制下讨论海军以外的其他主体行为，此后在1998年1月签署的有关中美MMCA协定中明确记载了对于“海空力量开展的海上活动，双方有必要进一步增进

共同理解”。自此之后，除了海军之外空军也能够加入中美MMCA机制。但鉴于中国方面自构建中美MMCA机制起就只视其为两国海军之间的合作机制，因此历届年度会晤均由海军副参谋长担任中方代表，其他与会者也基本上全部都是海军相关人员。

但是，近年来中方的动向发生了变化，似乎要把中美MMCA机制定位在更加广泛的领域。通过中美MMCA，两国海军在美国的提议之下，分别于2006年9月和11月在圣地亚哥及南海海域分两个阶段实施了海上联合搜救演习等活动。演习结束后，中国国防部部长梁光烈对演习活动给予了高度评价，他表示“加强了交流，充实了两军关系的内涵”。可以说，梁光烈之所以做出如此之高的评价，其背景在于除了海上安全航行及飞行程序等具体措施之外，中国还期望把该机制扩大为讨论海上安全的一个平台。



为了视察在南海举行的中美联合搜救演习而登上美国海军“朱诺”号登陆舰的中国海军军官（2006年11月）（图片提供：美海军）

据中国海军相关人员透露，保障海上安全航行及飞行的手段一共有三。其一是建立军事互信；其二是在相关国际法上寻求共识；第三是在现场采取具体措施，防止危险性接近和冲突，在互见范围内进行通信互相沟通意图，避免意外事故。为了使事故防止机制有效发挥功能，建立军事互信是不可或缺的前提条件。

另外其他专家还把海上“危机预防措施”视为“海上安全互信机制的一部分”，把“海上互信机制”定义为“增进信赖，创建对话和合作框架而设计的一系列规范、协定和安排的总和”。

基于这一理解，中国国内的专家为了进一步充实中美MMCA机制的内涵，正在就以下两项内容展开相关讨论：一个是海上安全和事故防止程序的具体化。关于这一点，中国国内持悲观态度的还大有人在。另一个是把海军间的合作拓展到非传统安全领域，构建全面合作机制，形成军事互信。事实上在2008年2月底于青岛召开的中美MMCA年度会晤上，中方提议在中美海上军事安全磋商的原则中“追加改善两军关系、谋求两军发展”的相关内容。

鉴于中国一贯注重限制美国在本国EEZ开

展军事活动，因此对于通过共享军队运用安全标准、构建互信关系、防止事故发生这一中美海上军事安全磋商的职能，中国的理解是具有相对性的。其结果导致中美MMCA机制逐渐扩展到在比较容易达成协议并开展合作的非传统安全领域进行军事合作。然而在军队运用方面与中国构建军事互信并加以维持，绝非轻而易举之事。此外，又鉴于妨碍其他国家在中国周边海域开展军事活动的主体改为海上执法力量，因此如何面对这一新的行为主体、如何实现安全标准的共享，已经成为美国以及东亚各国所面临的新课题。

结束语



结束语

通常情况下危机是指发生或遇到应该做出重大决策的危险或困难的情况。对于一个国家而言，危机乃是对国家主权、制度以及经济发展等国家运营基础造成危险或发生困难的紧急情况。国家安全战略上的危机则是指直接威胁到国家主权或利益的危害，例如：发生军事冲突的可能性较高等情况。本文中的危机管理系指消除危机或规避危机升级风险的行为。

近年来，随着中国国力的增强，中国进一步明确了在“核心利益”上决不让步的姿态。一旦危及到中国的核心利益或者有发生之虞时，中国不惜采取一切手段消除风险。除了上述防御性理论之外，中国在危机思考过程中一大特征在于变危机为追求利益的机会。中国的这一倾向较为显著。对中国而言，危机管理是指在抑制危机升级的同时尽可能地追求本国利益最大化。

为了同时实现多项目标，中国在有关主权等问题上，在坚持原则性立场的前提下也采取了灵活应对的态度。此外，中国还有一种倾向，就是把造成危机的原因归罪于对方，自己则站在被动性立场上强调自身行为的正当性。然而与此同时，中国在应对危机时也追求发挥主导作用。换言之，在中国的危机概念中，同时包含着二律背反性目标。为了在实际应对危机的过程中具体实现这一考量，需要巧妙地地区分利用不同手段。这一点需要由政治领导。中国决策体系也是中央集权型，尽管在政策形成和执行过程中有多方行为体参与，在但应对危机的过程中，原则上是在党中央的领导下进行的。

上述概念性特征已经在中国实际应对危机的过程中得到了确认。2001年发生中美撞机事件后，中国坚决要求美国进行道歉。但另一方面，中国为了维护中美关系的大局，尽早解决问题，并没有坚持“apologize”的措辞表述，而是把美国所云“very sorry”视为美方的道歉。这一点充分体现了中国的处理方法兼备原则性和灵活性的两面性。此外，在中美海上军事安全磋商（MMCA）中，中国一方面与美国讨论有关军

队运作安全标准规则，努力从军事层面防止事故发生；另一方面也试图同时对美国在中国专属经济区（EEZ）的军事活动进行制约。

中国的上述危机概念和对外行动，可以对包括日本在内的本地区各个国家以及国际社会在处理与中国之间危机的管理方法上得到以下启示：

第一，对于与中国之间发生的危机，是可以进行管理的。尤其是对于不把危机局面扩大为军事对立或冲突方面，中国本身也强烈地认识到危机管理的必要性。此外，中国在决策时体现的较高级别的中央集权，也是在危机管理方面促进与中国进行对话或协商的原因之一。

在本报告中曾经多次指出，中国也存在着变危机为追求利益大好时机的倾向，希望通过对外危机管理实现对利益的追求。因此，与中国之间可以进行的危机管理，是指防止突发性事故或者单纯性误解升级为军事冲突，而对中国追求利益的行动则是难以控制的。有鉴于此，在对华政策中，除了危机管理之外，还应该通常具备接触、遏制等手段和机能。

第二，尽管中国是以追求利益为前提，但我们在制定政策过程中应该发挥一定的作用。中国在制定政策过程中保持着中央集权的特征，而有影响的政策参与者切实有所增加。这些行为体即使无法直接参与政策的决策过程，但在制定政策的过程中可以向中国领导层提供参考、建言献策。因此，如果与中国的具体负责人及专家之间推动有关危机管理的讨论，则有可能对中国的政策制定产生间接的影响。从这一意义出发，除了需要重视与领导人或政府当局间的对话和磋商之外，还应该重视半官半民（track1.5）及第二轨道（track2）对话所发挥的作用。

第三，我们还应该重视多边框架，利用多边框架共同制定军队及海上执法力量的安全标准分析。分析美中MMCA的经验，我们不难发现两国在共同制定军队运作安全标准时，容易受到两国政治关系的影响。同样，日中之间的防务交流也存在着由于政治关系恶化而中断的倾向。考虑

到上述原因，我们认为在不易受到政治对立影响的多边专门事务框架之下，包括中国在内，多国之间共商有关军队运作的标准，实现安全标准的共享，这一点至关重要。例如西太平洋海军论坛，在该论坛上各国之间商讨、推动制定防止舰艇、飞机接近时可能发生的不测事态的行动标准，中国海军也加入其中。我们认为包括日本在内的亚太地区各国也应该积极利用这样的平台。



西太平洋海军论坛框架下举行的西太平洋水雷对抗演习（2006年6月）（图片提供：美海军）

最后，按照本报告书的内容，我们记述了对

于日中关系的含义。围绕日本在尖阁诸岛问题上所采取的措施，中国一方面宣称日本政府购岛有损于日中关系的“大局”，主张自身应对方法的正当性，另一方面，为了打破日本对于该岛的有效支配，追求本国利益，采取了派遣海上执法力量骤然加强在该岛周围日本领海内活动等措施，采取主动态度加强了攻势。这一点可谓本报告书指摘的一种追求正当性和主导性的行为。

以这种中方的行为作为前提，对于日中关系而言，构建多层次危机管理机制至关重要。日中两国国防部门已经就在以下三个层面构建海上联络机制达成了协议，即：①召开年度会晤或专门会议；②在两国国防部门高层设置联络热线；③开通两国舰艇及飞机之间的直接通讯。除了需要推动上述机制早日投入运行之外，还需要进一步与中国的海上执法力量加强对话。今后也很有可能继续加强中国的海上执法力量在该海域的活动。为此，两国国防部门在构建相关机制、防止日中摩擦升级为政治军事对立的同时，还应该抓紧时间尽早构建两国海上执法力量之间防止发生事故的相关机制。

2013年2月5日，日本防卫大臣小野寺五典召开临时记者会宣布，1月30日上午10时左右，中国海军的1艘JIANGWEI II型护卫舰在东海洋面上使用火控雷达照射日本海上自卫队“夕立”号驱逐舰。另据透露，在1月19日下午5时左右，1艘JIANGKAI I型护卫舰同样在东海洋面上疑似使用火控雷达照射日本海上自卫队“大浪”号驱逐舰搭载的直升飞机。



JIANGWEI II级护卫舰
(图片提供：IHS Jane's [online news module])

所谓的火控雷达照射，是一种对攻击目标的舰船或飞机进行锁定的行为，因此日本防卫大臣小野寺称“照射行为非同寻常，稍有差池就会发展成非常危险事态”，并指出“在短时间内连续发生危险行为实属异常”，日本政府在公布事实真相的同时，还通过外交渠道向中方提出了抗议。

事实真相被公开之后，中国国内的一些军事专家认为中方使用火控雷达进行照射属正当行为，是对日本舰艇和侦察机对中国海军舰艇进行警戒监视活动所采取的“自卫措施”。澳门国际军事学会会长黄东也就此表示：火控雷达锁定是最接近战争行为的做法，在通常和平时代，这是不会随便暴露出来的。因此推测，如日方不听中方警告长

时间徘徊、日方本身做了一些威胁性的动作等，迫使中方无奈下采取这一措施。与此同时，黄东会长还指出，火控雷达锁定属于危险行为，这类手段除非得到上级批准，一般不会随便使用。

但是2月8日中国国防部新闻局公布表示，“日方所谓中国海军舰艇火控雷达瞄准日方舰机的说法不符合事实”。中国国防部新闻事务局发布的消息说：“中国海军舰艇在东海相关海域执行例行训练任务，期间发现日本“夕立”号驱逐舰在中方舰艇较附近近距离跟踪监视，中方舰载雷达保持正常观察警戒，没有使用火控雷达”。中方以此宣称，近年来，日方舰机经常对中国海军舰机长时间、近距离跟踪监视，是造成中日海空安全问题的根源。

中方全面否认进行照射的事实，或许其本身就说明中国军方领导人认为使用火控雷达本身就属于危险行为，同时也有悖于国际惯例。原本国际社会已经制定了具体规则，规定和平时期舰艇和飞机相遇时应该避免发生危险行为。例如1972年美苏之间签署的《海上防止事故协定》以及其他类似协定，均规定“作为舰艇应该采取的措施”之一是，“不以大炮、导弹发射装置、鱼雷发射装置等他武器为目标进行模拟攻击”。此外，中国海军也参加的西太平洋海军论坛为了防止军舰、潜艇、公务船舶和海军飞机在海上意外相遇时提供的规则，即：《海洋无警报遭遇规则（CUES）》，规定应该避免使用火控雷达。

《海洋无警报遭遇规则》堪称是一份君子协定，是否遵守其规定的内容，原则上全凭参与国的自主意愿。但中国海军违反国际惯例，使用火控雷达照射日本海上自卫队“夕立”号驱逐舰，这样行动不仅对于日中

关系造成影响，甚至在国际社会上让中国都将处于不利的地位。上文中记载的中国国防部宣称的“日方不断散布歪曲、抹黑中国军队正常战备训练活动的不实言论”、“误导国

际舆论”等言论均显现出中方的戒备心理，也证明了中方已经认识到问题的严重性。

中国安全战略报告 2013

日本防卫省防卫研究所编

Copyright © 2014 by the National Institute for Defense Studies, Japan
All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced in any form without written, prior permission from the publisher.

This publication is a translation of the Japanese version originally published in January 2014.

出版发行：日本防卫省防卫研究所

地 址：日本东京都目黑区中目黑 2-2-1

邮 编：153-8648

网 址：<http://www.nids.go.jp>

印 刷：Interbooks

版 次：2014年1月第1版

ISBN 978-4-86482-011-0

Printed in Japan