

中国对“炸馆”事件的危机管理

吴白乙

【内容提要】1999 年 5 月 8 日凌晨，美国悍然袭击中国驻南斯拉夫联盟大使馆，造成重大人员伤亡和财产损失。这一事件直接引发了一场中美之间严重的外交危机，并对中国对外决策环境、对美政策的制定、公众对美国的看法等产生了重大影响。本文对中方处理此次危机的过程做出初步考察，并结合国际危机管理理论，对其危机处置能力与效果进行评估，对中国的危机管理机制做出分析。

【关键词】炸馆事件；危机管理；中美关系

【作者简介】吴白乙，中国国际战略研究基金会研究员。（北京邮编:100005）

【中图分类号】D815 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-9550(2005)03-0022-08

从 1999 年 3 月下旬开始，以美国为首的北约发动了对南斯拉夫联盟的空袭，科索沃战争自此爆发。5 月 8 日凌晨，美国悍然以导弹袭击中国驻南斯拉夫联盟大使馆，造成重大人员伤亡和财产损失。这一事件直接引发了一场中美之间严重的外交危机，并对中国对外决策环境、对美政策的制定、公众对美国的看法等产生了重大影响。本文在初步考察中方处理此次危机过程的基础上，结合国际危机管理理论，对其危机处置能力与效果进行评估，深入分析了中国的危机管理机制的特点。

一 危机与反应

1999 年 5 月 8 日 5 时 45 分，5 枚美制炸弹（JDAM）击中位于贝尔格莱德市新区的中国驻南斯拉夫联盟大使馆（后证实其中一枚未爆炸），穿透大楼主体及附属建筑，对各楼层、地下室和大使官邸造成严重破坏，致使 3 人死亡，20 多人受伤。

事件震惊中外，危机由此而始。5 月 8 日下午，中国政府发表声明，对这一野蛮暴行表示极大愤慨和最强烈抗议，要求以美国为首的北约对此承担全部责任。与此同时，中外舆论强烈谴责这一公然践踏《联合国宪章》和国际法准则的严重事件。然而，美国政府却称事件

本文对“炸馆”事件发生及处理的时间均以北京时间为准。

是一次“误炸”，对中方蒙受的人员伤亡和财产损失仅仅表示“惋惜”和“遗憾”。对此，中国政府断然拒绝接受。中国各地的学生和群众情绪激愤，很快聚集在驻北京、上海、广州、成都、沈阳、香港等城市的美、英、德、法、意、荷等国外交机构附近举行抗议示威活动，要求以美国为首的北约正式道歉，并降半旗向死难者致哀。在此过程中，美国驻华使馆办公楼、驻成都总领事官邸等遭到一定程度损坏。

5月9日晚18时，中共中央政治局常委、国家副主席胡锦涛发表电视讲话，再次申明中国政府的原则和立场。在表示支持和保护“一切符合法律规定的抗议活动”的同时，他号召群众维护大局稳定，依法有序地进行声讨和抗议活动，防止出现过激行为，警惕有人借机扰乱社会秩序。在此前后，美国和北约主要国家领导人向中国政府和人民表示道歉。5月10日，美国驻广州总领事馆降半旗为遇难的3位中国记者致哀；5月12日，美、英、法、德、加等国驻华使、领馆降半旗致哀。此后，中国各地高校学生陆续返校上课，游行示威活动的高潮逐渐回落。

从5月14日起，危机转入第二阶段，中方的管理主要体现在紧张的外交斗争和保持国内的团结和稳定。此前，外交部长唐家璇已于5月10日代表中国政府再次照会美国驻华大使尚慕杰，提出了四点严正要求：(1)公开、正式道歉；(2)全面、彻底调查；(3)迅速公布调查结果；(4)严惩肇事者。与此同时，全国人大、全国政协、各主要政治党派、人民团体、群众组织、解放军和武警部队、大中学校、新闻和学术界等均有序地开展声讨活动，新闻媒体则以多数篇幅(时段)加以报道，形成一致拥护中国政府立场、要求以美国为首的北约正视中方要求的强大民意。在国际上，应中方的要求，联合国安理会召开紧急会议，并于5月14日晚通过了主席声明，强调必须对袭击中国驻南联盟使馆事件进行全面、彻底的调查，安理会将等待调查结果。

稍后，中国政府以高规格处理遇难者的后事，对全体驻南联盟使馆工作人员给予通令表彰，并在北京召开大会隆重其事。5月14日，美国总统克林顿与中国国家主席江泽民通话，再次对“炸馆”事件表示“由衷的道歉”，并承诺将查清原因，尽快公布事实真相。5月20日以后，美方数次提出派特使来华通报调查结果，对此中方未予同意，理由是如美方坚持“误炸”之说，且不对有关肇事者进行惩处，来华通报必是“老调重弹”，了无新意，中国政府和人民将难以接受。至5月底，中方继续以有关领导人对外谈话、报纸社论等形式重申主张，批评以美国为代表的霸权主义和强权政治，但言词趋缓，危机转入后期。

在危机后期，中方主要围绕着事件调查结果，要求美方对中方人员伤亡和财产损失分别做出赔偿以及处罚事件的责任人等进行交涉和处理。6月16日，美国总统特使、副国务卿

皮克林在北京向中国政府报告了美国政府的调查结果,除对事件的发生“感到遗憾”并向中方再次道歉外,仍然表示它是“由美国政府一些部门的一系列失误所导致的”。对此,中方表示“难以令人信服”,再次拒绝接受。7月28~30日,中美双方在北京就人员伤亡和财产损失的赔偿问题举行了第二轮谈判,就中方伤亡人员的赔偿问题达成共识。美方于8月向中国政府支付了450万美元的赔偿金。

9月11日,江泽民主席与克林顿总统在新西兰出席亚太经合组织第七次领导人非正式会议期间举行会晤,双方就恢复和发展两国“面向21世纪的建设性关系”达成新的一致意见。至此,危机基本结束。

二 决策过程

(一) 情报的供应和分析

作为危机管理的第一环节,情报的保障在本案例中暴露出较大的问题。由于“炸馆”事件完全在意料之外,包括驻南联盟使馆官员在内的中方前线人员未能做出早期预警,也没有制定相应的处置预案。事件发生后,由于固定通讯设备遭到破坏,使馆人员在第一时间没有(或无法)向国内报告,前后方失去联系,整个信息情报链中断数小时。

根据目前查证的情况,此事最先由《人民日报》社驻南联盟记者吕岩松报回,时间是北京时间5月8日6时。他在袭击中幸存,并用随身携带的移动电话将情况报回北京。外交部获悉后,立即要求对此予以核实,但此时已无法与大使等联络。6时10分以后,有关部门陆续报告中央,消息来源基本是法新社和美国有线新闻网等西方媒体。上午7时30分,新华社及驻南联盟大使潘占林等报告中央,确认使馆被炸,邵云环等人遇难,武官任宝凯等人失踪或负伤。

(二) 决策及其特点

5月8日上午,中国高层领导人召开紧急会议。随后,中方陆续做出下列反应:(1)外交部副部长王英凡召见美国驻华大使尚慕杰进行初步交涉,向美方提出强烈抗议;(2)外长唐家璇做出第二轮交涉,向美方提出道歉、调查、迅速公布调查结果、严惩肇事者等四点要

1999年12月16日,中美两国政府就中国驻南联盟使馆馆产损失的赔偿问题达成协议。2000年1月17日,美国政府依照协议向中方支付2800万美元的赔偿金。2000年4月8日,美国中央情报局发表声明,宣布处罚一批对轰炸中国驻南联盟使馆负有责任的情报官员。

根据作者采访记录(2003年12月25日)。

根据作者采访记录(2003年8月28日、2003年12月25日)。

根据作者采访记录(2003年12月20日、2003年12月26日)。

求；(3) 外交部负责人王国章率领由外交部、国防部、卫生部、新华社、《光明日报》社等有关部门的代表和医疗专家组成的专门小组赴南联盟处理事件，接回死者骨灰、伤员和部分馆员；(4) 由常驻联合国代表团要求安理会迅速召开正式会议，责令以美国为首的北约对此进行调查并做出交代；(5) 由有关部门发出通知，加强国内舆论报道，做好青年学生的引导工作，防止出现失控和混乱。

次日下午，中国高层领导人再次开会。会后，中方采取的行动包括：(1) 国家副主席胡锦涛于当晚发表电视讲话，重申中国政府的立场，肯定学生和群众的爱国热情，号召大家有序地进行抗议活动，坚决维护社会稳定，并表明中国政府将依照有关国际法准则保护外国驻华外交机构和人员、侨民及从事经贸、教育、文化活动人员的安全；(2) 北京市政府对学生的游行申请予以批准，同时责成教育部、有关省、市党委和政府、各高校加强疏导，做好组织工作，避免过激行为引发涉外事端，影响外交斗争大局；(3) 加强对有关国家驻华使、领馆的警卫，并在使领馆周围派出公安民警维持秩序；(4) 在确定进一步反应之前，对美国总统一通电话要求未予回应；(5) 推迟中美两军高层交往；(6) 推迟两国关于防扩散、军控和国际安全问题的磋商；(7) 中止中美在人权领域的对话。

此后至 6 月中旬，中央又多次召开相关会议。这一时期中国的高层决策具有明显的危机管理特征：

第一，高层领导集体参与了决策的全过程。第二，所有与事件相关或与内外事态发展和控制有关的部门都在不同程度上介入管理，实施各项决定并向高层领导负责。第三，在实行民主集中制的前提下，以最高领导人为核心形成最后意见。第四，危机处理范围涵盖了外交和内政的几乎各个领域，在多数时候对内考虑超过对外考虑，外交明显地服从和服务于内部政治的需要。第五，决策在事发之初通过频繁的高层讨论来实现，但随着危机延续、降级，情报分析逐渐增多，高层讨论的频率则有所下降。

(三) 决策中国际政治因素及外交互动的影响

国际危机的过程是由各个不同阶段组成的，其中充满“冲突各方的一系列相互作用和反

较之前日，此次会议后所采取的行动更为具体，应视为前次的后续，并且重点明显已转向国内稳定。关于第四点，即对美国总统一通电话要求不予回应，一则可能是美方事发后未立即由总统表态道歉引起中方的强烈不满和猜疑，一则是总统要求通话的内容难以确信。参见杨开煌：《中共对北约“轰炸使馆事件”反应之研析》，<http://www.chinabiz.org/maz/InvCina/199906-064/199906-010.html>。

这一点比较接近国外危机决策模式分类中的“集团决策型”。欧文·贾尼斯指出，集团因共同的背景和信念而形成。在危机的紧迫形势下，其高内聚力和团体精神通常由集团内部的一位铁腕领导人加以促进并维持，成员由此而产生一种求同倾向，遵守集团的规范与决定。参见[美]杰里尔·A.罗赛蒂著，周启明等译：《美国对外政策的政治学》，北京：世界知识出版社，1997年版，第247页。

应”。

第一，综观此次危机可以发现，尽管中方未曾料到威胁如此直接和迫近，但并非完全没有潜在的不安全感。自科索沃危机出现，中、俄一直在联合国安理会坚持任何政治解决必须征得南联盟同意的立场，坚决反对任何对南联盟动武的方案，形成与美国等北约成员国的严重对立。1999 年 3 月下旬以后，中国对北约绕开联合国、以武力进行“人道主义干涉”的现实举动更加忧虑，认为这种做法将给国际关系的基本准则带来根本性的破坏，进而危及中国处理台湾、西藏、新疆等问题的自主性和安全性。在这一时期，此类看法普遍地出现在学术研究领域和主流媒体上，加剧了国内民众对事态发展的反感和担心。

这一时期的中美关系也遭受了严重挫折。4 月下旬，国务院总理朱镕基访美。美方因内部分歧而临时改变承诺，未按计划达成关于就中国加入世界贸易组织问题的双边协议。尽管不久克林顿总统又试图补救，但此事已造成中国方面的不信任感。与此同时，美国国会中的反华势力继续对所谓“政治献金”和“李文和窃取核机密案”展开调查，酝酿出笼“考克斯报告”，使两国政治关系远不像一年前那样和谐。上述因素均导致中国领导人的危机感加深，也促使知识界和公众在炸馆后易于接受（美国）“阴谋论”的观点。

第二，危机之初双方互动迟滞，影响了事态的及时控制。就肇事一方看，无论是在华盛顿的李侃如（美国国家安全委员会东亚事务高级主管）和谢淑丽（美助理国务卿帮办），还是在北京的驻华大使尚慕杰，在事发后与中方的初期沟通时，均因未获授权而只能轻描淡写地向中方表示“遗憾”或“懊悔”，错过了及时认错和道歉的第一时机。直到 5 月 8 日晚（北京时间 9 日上午），美方才由国务卿奥尔布赖特做出正式道歉。迟至 9 日，克林顿总统才公开承认此事为“悲剧性错误”，表示愿意向中国政府和人民“表达最诚挚的歉意”。另一方面，中国显然在决策过程中遇到了巨大困难：首先是情报供应链中断，无法及时、准确和全面了解事实，自然难以迅速判明事件的性质和美方动机。其次是美方在道歉和相关承诺上迟

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 154、156 页。

张昭忠：《北约的下一步》，载《南方周末》，1999 年 4 月 16 日。

胡平认为，“最高决策者的初始主观看法，即关于形势的印象和定义，对形势讨论、目标确定和决策方案的选择常常起着关键性的影响”。胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，第 200 页。加州大学洛杉矶分校政治学系博士生王栋在对中美关系的知觉性（perception）解释中将此案例作为一个典型。他的理解是：“作为在中美关系中相对弱小的行为者，每当美国的行为伤害或者威胁到自身时，中国便易于夸大美国的行为是其内部有机力量的产物和以损害中国为目的的程度。”参见王栋：《超越国家利益》，载《美国研究》，2001 年第 3 期，第 34 页。这种看法为此次危机高峰期中国学术界的反应所证实。参见后述“学术界的争论和作用”一节。

中国台湾学者杨开煌认为，虽然此前克林顿曾试图直接打电话给江泽民，不过从 5 月 8 日克林顿两度在公开场合谈话中坚称军事打击南联盟的道德性与必要性来看，即使克与江通话，“内容上也不会超过‘遗憾’”。参见杨开煌：《中共对北约‘轰炸使馆事件’反应之研析》，<http://www.chinabiz.org/maz/InvCina/199906-064/199906-010.html>。

疑不决甚至还暗示压力。这些(甚或还有其他)因素均使得中国领导人延迟了对外表态的时间:事件发生 36 小时后才由国家副主席胡锦涛出面发表电视讲话,50 小时后(10 日上午)才由外长唐家璇出面向美方提出四点正式交涉。双方的上述迟缓或困难又进一步加剧了彼此的困惑或疑虑,减弱了各自的决断力。更严重的是这种“消极互动”导致了全国各地反美情绪飙升,个别示威活动失控,也使官方的态度在民众情绪的压力下不得不更为强硬。具有讽刺意味的是,这恰恰给中方造成了类似美国学者所说的“民主与国家安全之间的紧张关系”。

第三,信息不畅也是影响危机发展的要素之一。国际危机研究发现,对立双方在危机期间的信息沟通总是太少,而盟友之间若发生危机则通信量剧增。决策者“在沟通较少或通信受限时往往表现出更多的敌意”。就本案而言,5 月 14 日之前首脑间的通话未能实现,暴露出双方政治关系远不成熟。由于此前北约在南联盟误炸事件似已发生多起,美国的反应“已趋于制式”,及至本案美国再次坚持“误炸”的说法,不免给外界以傲慢和不以为然的印象。

而对中方来说,更有可能是因为对美方是否会迅速纠正错误没有把握。为了避免“消极通信”(如美方只表示遗憾,中方则继续强烈谴责)引起相反结果,只得推迟直接通话。这或许反映出中方审慎控制危机升级的用心。当然,这一点是美方当时无法认识的。相反,拒接电话一事被美方普遍理解为一个“敌意”的信号,反而构成了一种心理压力。

在此期间,双方的外交渠道基本通畅,经济、社会、文化等非政治领域的联系也运行正常。据了解,在此期间,中国政府仍然批准了国务院有关部委副部级以下官员对美、英、意等北约国家的既定访问、考察;同意经贸、科技、文化、教育、体育等交流项目和往来照常进行。但对正部级以上领导干部出访美国和有关北约国家则予以控制。它们在危机中发挥了显著的平抑功能,表明双方在决策过程中始终保持了基本的理智,也为日后的危机处理保留了一定的回旋余地。

(四) 决策的执行

在 1999 年 5 月 8 日后召开的各次高层决策会议期间,决策的执行主要由外交部协调、

美国学者杰里尔·A·罗赛蒂提出,自二战以来迄今美国外交始终面临着民主的需求与国家安全之间持续的紧张关系。民主要求公民获得信息,就社会目标和手段进行公开的对话,而国家安全的要求在传统上与之完全相反,依赖一个相对封闭的决策体制以对国外事件迅速做出反应。因此,民主和国家安全就经常处于相互矛盾,有时甚至激烈冲突的状态中。杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,第 9 页。

胡平:《国际冲突分析与危机管理研究》,第 162~163 页。美方的惟一逆向行动是 5 月 9 日仍派侦察机进入中国领空侦察,中国空军派机紧急升空拦截迫其离去。中方未将此事认定为进一步挑衅和试探,也未做公开抗议,显然是不愿让危机升级和复杂化。参见王昶:《中国高层谋略·外交卷》,西安:陕西师范大学出版社,2001 年版,第 299 页。

杨开煌:《中共对北约“轰炸使馆事件”反应之研析》,
<http://www.chinabiz.org/maz/InvCina/199906-064/199906-010.html>。

办理。在执行决策的过程中,也有超出外交部职能之外,需要在更大范围内协调的情况,此时中央或国务院有关部门也会涉入,主要是就重大问题(如研究欢迎驻南联盟使馆人员回国及表彰大会的方案、接待美总统特使来华报告调查结果的相关安排等)召集更多的部门进行商讨和分工。会后,各单位根据分工再召开本系统内的专门会议,部署和落实决策的执行。例如,1999年5月9日后,教育部专门召开数次会议,与有关高校负责人一道商讨具体办法,基调是通过学校领导、学生会做引导工作,保证既不伤害青年的爱国热情,又要使抗议活动在理性和秩序之内进行。这对后来全国范围内的学生游行示威有序地进行起到了重要的作用。

中共中央宣传部也为此下发通知,要求各新闻单位以宣传团结稳定、正面报道为主、把握正确的舆论方向作为近期报道方针,拥护中央的正确决策,引导干部群众坚持改革开放,把义愤和爱国热情转化到学习和生产建设中去。1999年5月13日,江泽民主席在欢迎驻南联盟使馆工作人员大会上讲话后,全国的报刊媒体遂以改革发展、稳定大局为主调进行舆论宣传,这对民愤降温、危机缓解起到了积极的作用。

(五) 决策的发展和影响

危机的缓和是在1999年5月10日、13日克林顿总统在白宫再三正式道歉,并决定美驻华使、领馆于12日降半旗致哀后开始出现的。中国的主要媒体也从11日开始披露8日、9日和10日奥尔布赖特、克林顿以当面、书面和公开形式数次道歉的消息。美国领导人态度的变化给恢复两国首脑直接对谈带来了转机。14日晚江、克通话,标志着中美开始回到合作处理危机的正轨,危机中不正常的隔绝基本解除。

但是,危机并未结束,中方的决策活动仍在发展。在此期间,美方表示已基本完成了对事件的调查,愿派总统特使专程来华向中国政府通报,以尽快结束危机,使中美关系恢复正常。1999年5月19日,中国高层再次开会分析形势,根据有关部门的建议,原则同意美方派特使来华的要求。然而,对来访日期却未按美方的几次建议予以同意,而是推迟到6月中旬。此外,中方还停止了中美关于中国加入世贸组织有关问题的谈判。这些决定明显地与中方对国内政局的考虑有着很大的关系。这一点将在接下来的一节中述及。

根据作者采访记录(2003年12月20日)。

作者认为,中国方面迟至11日开始披露美方道歉的消息应该算是一次有组织的“哀兵”宣传行动,意在配合外交部门的交涉,迫使美方提高道歉的严肃性和正式性(在中方看来这与道歉者的身份、道歉的用词和场合有很大关系)。

在此之前,美、英舆论以一致口径渲染其驻华使、领馆遭到围攻和损失,攻击中国政府纵容公众反美。美国官方甚至警告中国政府此举将危及中美关系。杨开煌:《中共对北约“轰炸使馆事件”反应之研析》, <http://www.chinabiz.org/maz/InvCina/199906-064/199906-010.html>。

三 国内政治因素的影响

研究表明,“如果公众情绪在某个问题上确实变得非常强烈,那么它会严重地制约政策制定过程中可选用的抉择”。在当代特别是冷战结束以后的国际关系中,由于意识形态因素有所下降,内政与外交政策之间的界限日趋模糊,各国的对外决策受制于内部政治因素成为比较普遍的现象,特别是在危机中不受国内利益影响的决策几乎不存在。而成功的危机管理经验均来自那些在内外政策之间取得巧妙平衡的案例。从这个角度看,中方对“炸馆”事件的处理比较突出地反映了新时期中国对外决策的环境变化与难度,代表了新一代领导人驾驭复杂的国际斗争局面的巨大努力。

(一) 学生运动的起落

20 世纪 80 年代中、后期,北京等地曾数度爆发学生游行,既有针对日本政府否定侵略战争历史而引发的抗议示威,也有与资产阶级自由化思潮相关的背景。这些事件后来在不同程度上导致了当时中共中央的主要负责人去职,甚至还酿成了严重的政治风波。此后,学生运动已成为中国政治中一个十分敏感的问题,中国领导人不得不慎重地对待学生的抗议活动。此案中,由于中央采取了正确的政策和策略,较快地化解了学生和群众的激进情绪,控制了国内大局,从而为妥善处理此次危机奠定了基础。

具体地说,中国政府成功处理这次学生运动的经验有三条:

1. 预立在先。学生的情绪并非一夜之间突起,而是经过一段时间孕育的。1999 年 3 月下旬,随着北约开始对南联盟实施轰炸,北京高校学生中就出现了强烈反对并到美国使馆游行、递交抗议信的动向。对此,中国政府高度重视,采取“尽量劝说学生,但不强行阻挡”的方针,主要通过学校劝导学生慎重对待涉外行为,其工作重心就是在稳定的同时避免与学生对立。这也使得中国政府在危机之初处理国内反应上占据了较为有利的地位,为后来有效地缓解危机奠定了基础。

2. “顺守”有方。危机出现后,青年学生反应最快、最强烈,立即向北京市公安局提出了游行申请。市民也很快予以声援,北京的公共汽车和出租汽车司机开始向学生提供免费班车。在此情况下,政府和学校只能顺应形势,允许学生和市民游行。江泽民主席事后对美方

杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,第 350 页。

参见刘德有:《时光之旅——我经历的中日关系》,北京:商务印书馆,1999 年版,第 632、634、636 页;张沅生:《历史的回顾与启示——中日关系(1972-1992)》,载《太平洋学报》,1999 年第 3 期,第 7 页;[日]岛田政雄著,田家农译:《战后中日关系 50 年(1945-1994)》,南昌:江西教育出版社,1998 年版,第 329、353 页;胡绳主编:《中国共产党的七十年》,北京:中共党史出版社,1991 年版,第 510~515 页。

根据作者采访记录(2003 年 12 月 26 日)。

说：“12 亿人愤怒起来也不可遏阻。” 在外侮分明的情况下，任何一个国家的政府恐怕只能如此。

3. 因势利导。当美方反复道歉，危机出现缓解可能时，中国政府抓住美国等北约国家驻华使、领馆降旗，学生游行的具体要求已经实现的时机，通过学校当局引导学生返回教室，使大规模的群众抗议活动高潮减退，进而恢复对秩序的控制。

（二）传媒的多重角色

中国的新闻媒体在此次危机中的表现似有多重性，有许多可圈点之处。首先，它们主要是国家大政方针的喉舌，主流媒体本身就是中国政府的一部分。所以，在危机期间其基本表现是按照中央的指示，宣传中国政府各项主张与要求，报道国际上相关的外交动态和舆论发展，反映国内公众对事件的情绪和活动，同时强调维护稳定与团结。因此，新闻媒体的作用主要是正面的。

其次，新闻媒体又是事件的当事人和受害者。新华社、《光明日报》等都在不同程度上卷入了危机管理的过程。它们不仅要参与处理遇难记者的后事与表彰工作，还要接受同业的采访，向全社会介绍事件背景，宣讲英雄事迹等。这又可能加重其危机受害者的情结，难免在报道中流露较激烈的言辞。这大概能够解释为何一些尖锐抨击美国的说法在危机的中、后期的主流媒体上仍不时可见。

再次，危机期间报道的统一与协调未尽人意。并非所有重大的宣传报道都是经过外交部审定后见报。

最后，此时中国大众传媒的市场化、多元化发展已十分显著，网络在公众中普及化程度空前提高。尽管官方竭力主导舆论，但无法排除某些新闻炒作于公众视听之外。这种非主流的声音（国外称其为“极端民族主义思潮”）自然也给中国政府处理危机增加了一定的压

根据作者采访记录（2003 年 8 月 28 日）

例如，1999 年 5 月 19 日《人民日报》评论员文章指出：“中国人民的觉悟和力量体现在群情激昂而不乱，仇恨万丈而不过激地严格依法行事中”，“20 世纪 90 年代的社会主义中国不会再有义和团运动了，也不会再有红卫兵运动”。参见《人民日报》评论员：《中国人民的觉悟和力量》，载《人民日报》，1999 年 5 月 19 日，第 1 版。

例如，新华社主办的《瞭望》周刊刊载的一篇文章中将事件形容为“纳粹式的战争犯罪”。王祖训：《科索沃战争对国际安全形势的影响》，载《瞭望》，1999 年第 20 期，第 8 页；1999 年 5 月 17 日《人民日报》刊载了事件以来首篇对科索沃问题的署名文章称，美国发动这场战争的目的首先就是“要除去南联盟这个‘欧洲的最后红色堡垒’”。美国和北约的轰炸是 20 世纪初八国联军入侵中国的一个翻版。观察家：《是人道主义，还是霸权主义？》，载《人民日报》，1999 年 5 月 17 日，第 1 版。

这反映出中国政府对媒体影响的有效性在危机期间起伏很大。当外交与宣传在目标和情绪上较为一致时，其控制程度显然较高，反之则较低。如此事实已涉及中国对外政策执行过程的多元化、外交与宣传部门协调一致、中国媒体对美的历史记忆、从业人员的分析习惯等深层因素，需要另做讨论。

中国的互联网用户已居世界第二，并且还在继续以很高的普及速度发展。“互联网目前在中国社会生活中占据着越来越重要的地位”。参见刘小彪：《防止极端民族主义情绪“劫持”中国》。

<http://news.sina.com.cn/c/2004-01-08/08482575974.shtml>。

力。

(三) 学术界的争论和作用

在冷战后国际形势和美国对华战略问题上,中国的学术界一直存在争论。在 20 世纪 90 年代的大部分时间里,曾有过以六四事件、苏东剧变、台海危机等为背景的数次大辩论,每次都是将“和平与发展是不是当今世界的主题”和“美国对华政策是否变为以敌对和遏制为主”列为主要辩题。此次危机之前,围绕着北约东扩和科索沃危机中“新干涉主义”理论的提出,学术界再次展开激烈的争论。然而,这一次不同的是随着危机发生,学术界内的(美国)“阴谋论”占了上风,少数持相反意见的人因无法从技术上论证“误炸”的可能性而只能保持缄默。

不过,在持(美国)“阴谋论”观点的学者中也有区别。一种观点坚持认为事件系美国政府精心策划的战略试探,反映美国既定政策是“试图给中国一点颜色看看,同时也是妄图与海内外敌对势力相配合,给中国添一点乱子”;另一种观点则认为,事件不一定是美国总统下令所为,但很有可能系中情局或国防部内“某些势力蓄意所为”,目的是通过打击中国,使南联盟失去抵抗的意志,从而尽快结束战争。由于学术界与政府内政策研究人员的密切关系,这些观点在危机过程中有可能作为咨询意见渗入决策圈,对领导人的判断和决策产生影响。

(四) 公众的看法

中国公众对美国的态度变化是危机带来的最严重、最深远的后果之一。中国的普通百姓一向较为关注世界大事,对于美国的国际政策存在疑虑。他们在文化心理上有较强的民族尊严意识,对美国的“世界警察”形象原本就难以认同。使馆被炸一事使中国成为美国与北约新战略的直接受害者,也使老百姓的心理受到极大的冲击。由于事件证据确凿,法理分明,又与美国和北约对主权国家南斯拉夫联盟的战争行动有关,所以公众舆论比较一致,强烈呼

激进观点之大行其道与当代中国的媒体文化有密切关系。在危机时期刊载“左”的报道比右的言论更安全或更显著,这似乎成为一般的规律。参见刘小彪:《防止极端民族主义情绪“劫持”中国》, <http://news.sina.com.cn/c/2004-01-08/08482575974.shtml>。

参见王逸舟主编:《单极世界的阴霾——科索沃战争的警示》,北京:社会科学文献出版社,1999年版。

中国社会科学院美国研究所前所长资中筠女士是为数不多的公开表示不同意见者之一。参见资中筠:《为了民族的最高利益,为了人民的长远福祉》,载《太平洋学报》,1999年第4期,第10页。

王祖训:《科索沃战争对国际安全形势的影响》,第8页。

根据作者采访记录(2003年12月25日)。

随着社会发展和政治进步,中国官方目前无论在宏观决策还是在微观管理方面都更加强调尊重专业知识和启用专业人才。因此,一方面政府(包括全国人大)在各个政策领域都建立了专家咨询和论证制度,另一方面还采取措施提高决策参与者的专业知识,并且将一部分专家直接任命或聘用为政策顾问和决策官员。在对外政策领域这一倾向也日趋明显。例如,中共中央政治局于2004年3月组织国际问题学习活动,直接听取有关专家的授课;中国社会科学院、国务院发展研究中心、中国国际问题研究所等学术机构的学者或被聘到驻外使、领馆专事研究,或被调入外交部直属机构担任要职。

吁中国政府采取强硬立场，不能草率了结对美交涉。下面的例子就较具代表性。1999 年 5 月 10 日晚，中国一家独立的专业调查机构零点调查公司在京、沪、穗三市对 816 名 14 岁以上的市民进行了民意调查，结果显示：52.3% 的受访者报告自己对美的看法在“炸馆”事件发生后受到“很大影响”；12.6% 的受访者表示未受影响（但调查报告并未说明这部分人原来对美国的看法是正面还是负面的）；53.6% 的受访者表示对美国的国际政策本来就不喜欢，现在厌恶感增强了；29.9% 的受访者则由欣赏转为反感。相对而言，女性、在校学生、企业管理人员及普通工人对美态度的逆转最为明显。

调查还显示，多数民众期望政府在对美交涉中采取更为强硬的立场。其中，33.4% 的民众支持“坚决要求北约道歉并给予赔偿”；17.4% 的人赞同“与俄罗斯建立更紧密的合作”；11.5% 的人希望政府“允许组织更大规模的示威游行”；11.3% 的人要求“把与美国等北约成员国的外交关系降格”；9.8% 的人主张“军事援助南斯拉夫联盟”；7.1% 的人认为应寻求联合国及国际法庭的交涉与判决；只有 6.6% 的人认为目前应避免对抗，潜心发展国力。虽然不尽精确和完整，但上述调查结果大致可以反映出这一时期民意变化的脉络。诸如此类的公开民意，加上市民的示威行动，无疑会对中国政府在危机中确定政策基调、掌握事态发展的步骤与时机产生重要的影响。

四 危机的降级与解决

危机事件的特点一是对威胁做出反应的时间有限，重大决策必须在紧迫的压力下完成；二是内部或外界环境的变化达到一个临界点，事态的进程处于转折关头，不同的路径可能导致差别极大的结局。在此条件之下，决策者会比较自然地倾向于“预留余地，对危机处理中的微妙之处和某些具体行动保守秘密，以免让激进的群众反应和反对派的压力限制了政府处理危机事态的自由”。除前面已分析的原因外，此次危机最后得以较平稳地解决还在于中

《市民反美情绪普遍增强，要求政府展开强硬外交》，载《第一手》(First Hand)，总第 268 期，1999 年 5 月 11 日，<http://www.chinavista.com/experience/lingdian/chdiaocha268.html>。

《市民反美情绪普遍增强，要求政府展开强硬外交》，<http://www.chinavista.com/experience/lingdian/chdiaocha268.html>。

目前尚无证据表明中国领导人直接接触过此类民调结果并在决策中受其影响。但是，近年来中国政府有关部门已专门设立汇集网络消息的机构，一方面了解并向主管领导报告外部动态和反应，另一方面管理自己的网页，建立对外发布消息和政策法规的平台。例如，中国外交部成立了公共外交处，外交部长本人则通过网络媒体与公众对话，还邀请群众代表到外交部做客、参观。这些变化可以间接地证明公众影响政府决策的程度有可能上升，途径较前缩短和畅通了。

胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，第 155 页。

胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，第 171 页。

方正确地采取了促使危机降级、解决的措施。

(一) 对外表态的控制

首先,在危机期间中方对正式表态(以政府声明、外交部照会、发言人谈话或领导人讲话等形式)严格控制,避免发出错误或混乱的信号误导对方。其次,适当克制,留有余地。在危机的最初阶段,中方发出信息的层级不断上升(先是王英凡,后是唐家璇,最后是胡锦涛),目的在于迫使美方意识到危机的严重性。在美方意图不明确的情况下,最高领导人江泽民既不接电话,也未发表电视讲话,在政治上保留了最后的余地,避免使国际危机进一步升级。当然,就国内政局而言,过于讲究步骤也可能迟滞时间,引起公众不满,增加内部形势的紧张,这一点前面已经谈到。

(二) 保密措施

就此而言,中方在危机过程中做得较好。特别典型的是后期对美国特使来华的安排,领导人高度重视安全工作,同时明确指示控制消息,待其离境后才允许公开报道。目的是防止国内公众对美调查结果不满而出现情绪反弹,甚至发生意外事端,使局面再度变得复杂。

(三) 维持外交目标的有限性与灵活性

事发后中方提出交涉的四项要求具体、可行。在后期美方基本满足前三项的情况下,中方能够着眼尽快恢复中美关系大局的重要利益,不做纠缠而适时解脱,显示出了把握机会的灵活性。

(四) 分散危机事态

危机之初,中国曾将事件的处理与解决科索沃问题绑在一起,强调任何解决方案必须经南联盟同意。到了后期,中国开始考虑将两者分开处理,除继续要求立即停止轰炸和政治解决科索沃问题,避免再用“一切由南同意”的提法。

在与美方交涉过程中,中方暂时中断关于中国加入世贸组织双边协议的谈判,也是出于分散危机事态的明智考虑。因为这样做既可以避免使危机的解决复杂化,又可显示中国政府“不拿原则做交易”,有助于国内政治稳定。

五 评估与总结

通过上述回顾,可以将中方的危机处理表现归纳出以下特点:

根据作者采访记录(2003年12月26日)。

第一，从总体上看，中方基本做到通过可信的压力升级(如外交交涉、国内和国际舆论动员、领导人的表态等)阻止外部危机的升级，并进而根据自身利益促成这一危机降级乃至结束。依据国际危机管理研究的这一标准，应认为中方具备了较强的危机处理能力。

第二，对危机的预警、防范、控制、解决四个阶段进行具体观察，则发现中方的管理能力发展不平衡。由于对突发性危机缺乏预见，未能于事前制定应急措施，导致了危机之初明显的被动。但在后两个环节上，则表现出严密、一致、有序和连续性等优长。

第三，此次危机发生在中国加速经济发展和社会转型的重要时期，具有国际事件引起国内剧烈反弹的特性。通过研究可以看出，国内多种因素对决策的影响正在加大，高层决策中优先考虑国内稳定的思路已较为清晰。

第四，危机中“知觉性”(perception)因素再次凸显，说明价值观、历史情结和文化心理仍将是影响中国领导人和普通百姓观察和判断国际冲突的常量，不可忽视或低估。

关于中方的决策机制，也可以总结如下：

第一，中方的危机管理基本沿用原有的外交决策机制。该机制实行党委领导下的行政主导型决策体制。

第二，最高决策实行民主集中制，通过领导集体讨论形成，由最高领导人拍板决定。

第三，决策过程相对封闭，具有规范型特征。

第四，决策的咨询和执行以外交部为主，其他部门按职能分工负责相关事项的落实。

第五，与决策相关的信息情报系统、咨询论证系统、监督执行和反馈修正系统仍依赖现有的外交、国防、国家安全等机构的常规运行，还没有美国的国家安全委员会那样的机构专司决策的协调之职。这自然影响到危机条件下情报的调度与效率、决策咨询的同步发展和效率以及对外行动的集中统一等。

第六，需要特别提及的是，在处理美国袭击中国驻南斯拉夫联盟大使馆事件的过程中，新一代中国领导人独立面对关涉国家安全的突发性重大挑战，其内外处境相当严峻。在这个意义上，对事件的处置是一次全面的危机管理过程。

以上的研究和小结只是初步的，还有很多值得关注的问题(如中国政治传统中危机意识对现代治理思想的影响、决策者的情感和决策风格、对国家利益的具体考量与取舍等)需要

胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，第 155 页。

王昶：《中国高层谋略·外交卷》，第 286 页。

王昶：《中国高层谋略·外交卷》，第 287~288 页。

在对决策风格的研究中，人们把“有序的制定结构、清晰的决策程序、等级式的沟通网络和塔式参谋系统”等归为规范型决策的特点。胡平：《国际冲突分析与危机管理研究》，第 211 页。

王昶：《中国高层谋略·外交卷》，第 289 页。

探讨和回答。由于资料的局限，我们还不能对中国政府的危机处理能力做出完整的评估。但有一点是肯定的，在高度紧张、复杂的危机管理中，新一代领导人顶住了来自各方面的压力，克服了巨大的困难，坚持原则，维护了国家的基本尊严和利益。这次危机事件及其处理也推动中方加强了相关研究与机制建设，并为两年后处理中美“撞机”事件所引发的又一次危机提供了可鉴的经验。

[收稿日期：2004-12-18]

[修回日期：2004-12-28]

[责任编辑：谭秀英]

中国社会科学院世界经济与政治研究所网站 <http://www.iwep.org.cn> 制作

由于长期与国际社会缺乏联系，中国传统的政治视野里似乎未曾纳入海外利益和境外安全的概念，故而对在本土以外的安全威胁几乎未曾重视。近年来，随着对外开放和在境外活动的增多，保护中国驻外机构和公民在海外的权益与安全愈来愈成为牵动外交大局的重要问题。自“炸馆”事件以来，中国政府加强了这方面的工作，外交部专门设立了涉外安全司，负责对境外关涉中国机构和人员的安全威胁进行跟踪、预警，并处理突发事件。