

中国的国际安全秩序观： 历史的回顾与思考

张沱生

自1949年新中国成立以来,中国的国际安全秩序观大致经历了五个发展阶段。

50年代为第一阶段。当时,面对冷战和美国为首的西方国家的敌视、孤立与封锁,为巩固政权、战后重建和改变国家一穷二白的面貌,发展经济,实现工业化,新中国采取“一边倒”的政策,加入了以苏联为首的社会主义阵营,在对外政策上反对帝国主义,支持世界民族解放运动和世界革命,争取世界和平。在此期间,中国领导人提出的两个“中间地带”思想和“和平共处五项原则”^①是对国际安全秩序的独特认识和积极贡献。

60年代为第二阶段。随着中苏分裂、中印发生边界冲突及越南战争升级,中国开始同时与美、苏两大国相对抗,中国的国际环境、特别是周边环境明显恶化;加之当时国际上亚非拉民族解放运动掀起高潮,国内“以阶级斗争为纲”的政策逐步形成。在此背景下,中国领导人在50年代末提出的“反帝、反修、反对各国反动派”的思想在60年代初迅速发展,并在1966年“文革”爆发后达到顶峰,政治上提出“打倒帝修反”,军事上提出“准备早打、大打、打核战争”。中国的国际秩序观出现了明显的偏颇与失误。

70年代为第三阶段。在此期间,中国面临的国际、国内环境再次发生重大变化。随着中美关系改善,中国恢复在联合国的席位,中国与包括日本在内的更多国

* 张沱生:中国国际战略研究基金会研究员。

① 章百家认为,推行和平共处五项原则的重要作用是突破美国遏制、孤立中国的政策,寻求对外关系的普遍发展,以弥补“一边倒”造成的不平衡。和平共处五项原则全面反映了中国外交的长期诉求,它比“一边倒”更有生命力,影响也更深远。

家建立外交关系,以及印度支那战争结束,苏联入侵阿富汗,中国逐步摆脱了在国际上的孤立状况。在国内,随着“文革”结束和国家工作重点转移,中国开始改革开放。在新形势下,中国领导人提出“三个世界”划分的理论,确定了依靠第三世界、联合第二世界、反对两霸及联合美国抗衡苏联的战略思想。中国对国际安全秩序的看法发生了戏剧性的变化。

80年代初至90年代初为第四阶段。随着国际形势趋向缓和及国内改革的发展,1982年,中国调整对外政策,提出坚持独立自主的和平外交政策,突出和平共处五项原则,强调不结盟,不打牌,不以意识形态划线,扩大对外开放,努力争取有利于国内建设的和平国际环境。此后,中国适当拉开与美国的距离,着手改善与苏联的关系,形成了对中国更为有利的大三角关系。80年代中,中国领导人做出世界大战可能推迟与避免的判断,认为时代主题已由战争与革命向和平发展转化;80年代末,又明确提出了建立国际政治经济新秩序的思想。

20世纪90年代初以来为第五阶段。在国际上,随着冷战结束和国际形势的明显缓和及国内改革开放的深入发展,中国决心顺应时代潮流,支持多极化、全球化、信息化的发展;把维护、营造和平稳定的外部环境以促进经济、社会发展和实现祖国统一作为首要任务;实行全方位开放,全面融入国际社会。进入新世纪后,中国又提出“高举和平发展合作的旗帜”,积极倡导、实践新安全观,并于2005年在致力于建立和谐社会的基础上提出了建立“和谐世界”的倡议,更加鲜明地支持多边主义和全球治理,主张国际社会共同应对地区热点和非传统安全威胁。

从上述简要历史回顾中不难看出,60年来,为建立与发展有益于自身及全人类持久生存与发展的和平国际环境,致力于建立公正、合理的国际安全秩序,中国走过了一条曲折的探索之路。探索中有许多正确或较为正确的认识、设想与实践,得到了世界上广大国家和人民的支持;但也有某些不成熟的认识与失误,留下了深刻、有益的教训。就中国在国际安全秩序中的角色来说,中国走过了一条从受害者、造反者到参与者,再到改革者、建设者的道路。从总体看,中国的国际安全秩序观和角色变化与60年来国际形势、国际格局、国际秩序的变化相一致,与中国自身的发展变化和未来要坚持的和平发展道路相一致。

当前,中国的国际安全秩序观主要包括六方面的内容:

第一,坚持主权平等,反对干涉别国内政。中国认为,在新形势下,这些原则并未过时,仍然具有强大的生命力。使之真正落实到所有国家、特别是发展中国家,是建立与发展国际安全新秩序的基础与前提。

第二,积极开展双边对话,建立各种伙伴关系。中国认为,国与国之间的双边关系是国际关系中最基本、最活跃的关系。如果世界各国都能摒弃依靠武力解决争端与矛盾的做法,普遍建立起对话、合作、互利双赢的关系,国际安全秩序的面貌将焕然一新。

第三,支持加强以联合国为主导的国际安全合作。中国认为,作为最具普遍性、代表性、权威性的政府间国际组织,联合国是实践多边主义的最佳场所,是集体应对各种威胁和挑战的有效平台,应通过改革,使其朝着更权威、效率和能力的方向发展,最终建立起以联合国为核心,包括各种地区、跨地区、次地区多边安全合作机制在内的全球集体安全机制。

第四,反对强化与扩大军事同盟。中国认为,军事同盟是一种传统的安全合作模式,是冷战的遗产。在国际形势已经发生巨大变化的今天,它应逐步让位于建立在合作安全、共同安全基础上的各种新的安全合作模式。中国不赞成北约东扩,更反对美日强化军事同盟并用之于干涉他国内政。

第五,支持多极化,发展新型大国关系。中国认为,多极化的趋势不可逆转。应积极发展以不结盟、不对抗、不针对第三方、求同存异、合作共赢的新型大国关系;反对任何大国谋求全球或地区霸权;支持大国对国际安全与和平承担更多责任,做出更大贡献;强调硬实力与软实力协调发展是大国成长的正确道路。冷战结束以来,中国在处理大国关系时提出的一系列方针政策,^①对中国与各主要大国之间关系的改善与发展发挥了重大作用。

第六,加强全球治理,合作应对地区热点问题与全球问题带来的挑战。中国认为,冷战结束以来,世界的和平与发展仍面临重大挑战。为有效应对各种新老威胁,必须强化和完善联合国框架下的维和、军控裁军与不扩散、反恐、打击跨国犯罪、防治国际传染病等重大机制;积极发展联合国主导下就应对全球气候变化、维护能源安全、保护生态环境举行的多边对话;支持联合国和20国集团充分发挥作用,维护多边贸易体制稳定,推动国际金融体系改革,努力消除贫困,防范与应对国际金融危机。

上述六个方面具体体现了中国提出的以“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观,^②对于建立国际安全新秩序具有十分积极的意义。

展望未来,对于仍在发展演变中的中国国际安全秩序观,笔者有几点思考:

第一,在坚持尊重主权和不干涉别国内政原则的前提下,对于在特定情况下^③进行国际干预的必要性,包括进行维和、构和(Peace Building)、战后重建、国际谴责与制裁等,要有新的认识。20世纪90年代以来,中国已经不同程度地参与或支

① 包括20世纪90年代提出的开展对话、加强合作、控制分歧、不搞对抗及后来提出的建立战略互信、促进战略合作、把扩大共同利益的汇合点放在首位、尊重和照顾彼此核心利益关切、妥善处理敏感问题等。

② 2002年,中国正式提出新安全观。新安全观坚持以主权安全为主体,倡导综合安全、合作安全,并将促进经济利益融合作为维护安全的有效手段。

③ 除发生对外侵略行为外,这些特定情况还包括:公然违反国际协议或国际法,谋求发展、拥有大规模杀伤性武器或成为恐怖主义的支持者与庇护所;国内出现大规模人道主义灾难并丧失了控制、救援能力;国内的动乱已经或即将对地区的和平与稳定造成严重的影响与危害等。

持了在联合国框架内进行的一些重大国际干预行动,^①逐步形成了一些基本准则。^② 对此进行认真总结十分必要。今后,随着国际形势的发展和自身国际地位与影响力的不断提高,进一步处理好维护主权和维护地区及全球和平与安全的关系,使主权观与时俱进,将是中国在致力于建立国际安全新秩序的过程中的一项重要课题。

第二,近年来,国际上有一种声音,主张将八国集团(G8)逐步发展为16国集团(G16)或20国集团(G20),使之在应对全球问题、进行全球治理方面发挥更大作用,以促进联合国特别是安理会的改革。这一主张有一定的前瞻性、合理性,值得探讨。但必须明确,16国集团或20国集团在其形成与发展的过程中,应始终对联合国起到支持与配合的作用,而不是削弱联合国的作用。在未来,作为负责任的大国,中国应以更加积极、主动和建设性的姿态出现在以联合国为核心的各种多边安全合作舞台上。

第三,当前,中国学术界对于军事同盟问题仍在进行讨论,并存在某些不同认识。对此,笔者有三点基本看法:一是军事同盟仍将长期存在,这是中国必须面对的现实。二是军事同盟在未来的作用将取决于其转型的方向。如果它能逐步从军事组织向政治军事组织转变,能放弃以假想敌国为存在前提,并逐步把应对非传统安全威胁作为首要任务,军事同盟将可能发挥较为积极的作用,否则将有较大的消极作用。三是为促进军事同盟朝着较为积极的方向转变,中国应在条件具备时与有关军事同盟(包括美日同盟)进行接触、对话,^③将发展信任措施,减少误解,开展可能的合作、特别是非传统安全合作作为主要任务。

第四,冷战结束后,大国关系发生重大变化,形成“一超多强”的格局:大国间既竞争又合作、既制约又借重,不再具有对抗性质;由于美国企图建立世界霸权,它与多强一度出现了较为尖锐的矛盾。近年来,随着多极化加速发展,大国关系又有新的变化:从总体看,大国间仍然摩擦不断,但利益交会和相互依存进一步加深,国家关系良性互动的特点日益明显;美国的优势相对下降,其对外政策开始由谋求霸权向保持“领导地位”转变,一超与多强间出现了摩擦减缓、合作增强的趋势;中国等新兴大国的“崛起”一度引起传统大国的严重关切,但因其“崛起”的道路是融入国际社会和加强国际合作,新兴大国与传统大国之间的理解与合作逐步增长。面向未来,继续支持多极化发展,促进多极合作,防止无极纷争,应是中国坚定不移的

① 中国对伊拉克、东蒂汶、阿富汗、苏丹,以及印巴核试验、朝核、伊核等一系列问题在联合国安理会的投票情况及其采取的实际政策和国际合作都表明了这一点。

② 例如,干预应尽可能采取对话、协商、谈判等和平手段,并尊重有关当事国及其所在地区组织的意见;使用制裁手段需十分谨慎,一旦决定后要严格执行;使用武力必须符合《联合国宪章》的精神和得到联合国批准;国际干预决不能破坏主权国家的领土完整等。

③ 这些条件包括:与相关国家的总体关系处于良好状态,军事关系正常、稳定发展,共同安全关切与合作不断增加等。

政策。

第五,随着全球化、信息化的加速发展,非政府组织、非国家行为体在国际事务中的表现日益活跃,影响彰显,作用上升,已成为国际权力的一个重要组成部分。其情况错综复杂,既有巨大的积极面,又有严重的消极面;^①其出现与发展明显增加了国家、地区与全球治理的复杂性。深入研究这一现象,全面、准确地认识非政府组织与非国家行为体在国际安全秩序中的地位,发挥其积极作用,抑制其消极作用,防范其破坏作用,特别是尽快形成有效应对来自国外非政府组织与非国家行为体消极、破坏作用的手段,积极培育善于发挥国内非政府组织与非国家行为体积极作用的能力,已是中国政府面临的一项紧迫任务。

第六,建立公正合理的国际安全秩序,一个突出的问题是要有效应对日益严重的非传统安全挑战。近年来,这一问题已引起中国政府的高度重视。但是,面对国内外的紧迫形势及自身国际地位的持续上升,无论是在政府机构设置、法律法规制定、军队运用、智库研究关注度、对公众的宣传教育方面,还是在对外开展双边、地区以至全球合作、积极争取在相关领域新国际机制建立中的话语权及倡议权方面,都有进一步改善与加强的必要。今后,一个重要的任务是要处理好传统安全与非传统安全的关系,在继续高度重视前者的同时,进一步提高对后者的认识,显著加大投入,严防非传统安全威胁向传统安全威胁转化,并努力通过加强非传统安全国际合作为解决传统安全问题创造有利条件。

^① 在维护和平、推动军控与防扩散、反恐、应对气候变化、保护环境与生态、防止国际疾病传染、开展国际救援、保护人权、促进经济可持续发展等各个领域,都可以看到 NGO 和非国家行为体活跃的身影。在恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、跨国犯罪、网络攻击、邪教传播、阻碍贸易自由化、以人权为名干涉他国内政等诸多方面,一些 NGO 和非国家行为体亦相当活跃,甚至扮演着主要角色。2001 年的“9·11”恐怖主义袭击事件是非国家行为体造成巨大破坏以至对国际安全形势发生重大影响的突出事例。