

改革开放30年中国国家安全战略再思考

牛 军

在中华人民共和国建国后很长一段时间里,中国的政策话语中并没有国家安全战略这个概念,中国一直有的是国防政策。后来为了增加军事透明度,由军队出版的军事政策白皮书的名称是国防白皮书,政府从来没有正式使用“国家安全战略”这个概念来表述国家的有关政策。中国学者借用了这个词,但进行学术性的研究却是晚近的事情。这个概念是从美国那里移植来的,在中国的国情中如何过界定,国家安全战略应包括什么内容,大家“疑似”都知道是怎么回事,开会也经常在谈,但实际上有没有界定以及该如何界定国家安全战略,是一个需要继续深入探讨的问题,即使从学理的角度来讲需要探讨,清楚的概念也是讨论的基础。以下谈我对几个问题的看法。

一、改革开放后提出国家安全战略的历史原因

从历史的发展看,改革开放以后随着中国内外环境的变化,中国需要一个超越国防政策的更为宏观的概念来规划、管理和指导中国的安全事务。之所以提出或者借用国家安全战略这个概念,主要是因为出现了两个比较大的变化。

第一个变化是中国面临的安全问题从比较单纯的国防领域或者传统安全领域,逐步扩展为综合性的安全问题。中国对国家安全认识的变化,主要是因为改革开放带来的环境变化导致仅用国防这个概念已经远远不够了,必须要用新的概念才能更准确、更系统、更完整地表达中国规划、管理和指导国家安全事务所依循的

* 牛军:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

原则。所以就顺便用了美国人常用的“国家安全战略”这个概念,这也是很正常的。在中国,除了国际关系研究者差不多都被美国“培训”过以外,借用这个概念也是中国自己发展的需要。对安全认识的变化,从防御国外的入侵和维护国家主权安全正逐步扩展为综合安全观。2000年以来,学术界有关综合安全观的研究成果,最好和最系统的成果是张蕴岭先生主持的一项课题,这类研究反映了国家安全事务发展的客观需要。总的看,改革开放30年来中国的安全观发生了巨大的变化,传统的概念不够用,但新的概念还没有深入的界定和研究。

第二个变化是国家安全与政权安全之间的关系变的越来越复杂。这两者本来是有区分的,但是现在变得越来越密不可分,尤其是在观念和 policy 上区分起来很不容易。客观情况给国家造成了非常复杂的安全问题,包括无论是否同意,确实存在国家认同、政府、政权认同问题,以及如何界定、区分和在政策上如何解决内部合法性问题和外部颠覆问题?这些都是值得思考和讨论的。

这两个变化导致需要界定国家安全观念。界定当然是因为新的变化提出一些新的问题,即中国的安全观念在发生变化。需要指出的是所谓安全“泛化”的问题,即所有的问题只要我们感觉到不安全,感觉到恐惧,我们就认为是安全问题,然后被逐步上升到国家安全问题。国家需要设计一个国家安全战略,应该有宏观性的指导战略报告,让各个部门能够有所遵循,更自觉的相互协调。但是这个战略应该涉及的范围到底有多大?这个问题需要我们今天从回顾历史的角度,也包括结合现在需要,做进一步地探讨。

二、改革开放30年国家安全战略的两次变化

改革开放30年中国的安全战略经过了两次大的变化。第一次变化是从十一届三中全会以后持续到1985年,以1985年6月中央军委扩大会议为标志。这次变化包括观念上的改变和政策上的变化,还有随后相关政策的论述话语的变化。其中有三个比较核心的问题。

首先,和平和发展的时代问题。这个问题在1985年6月军委扩大会前后被明确提出,后来载入政府工作报告和中国共产党全国代表大会的政治报告中。时代问题包括了对战争问题的看法发生根本性的转变,即确认世界规模的战争是可以避免的,以及大规模的外敌入侵基本上是不可能的,或者可能性是微乎其微的。

其次,不再从战略三角的架构来认识中国的对外政策,不再介入到冷战过程中,不再从中美苏大三角的结构中认识和制定中国的对外政策。这背后实际上是从根本上放弃毛泽东时代反霸统一战线的原则。当时政府的正式表述为中国要坚持独立自主的和平外交政策。

第三,国防要以经济建设为中心来考虑轻重缓急。结果就是提出军队要忍耐,

这也是基于以上两个判断。反映在实际行动上就是百万大裁军。裁军在任何国家都是非常困难的事情,政府宣布百万大裁军,这是重大的国家安全决策。除了裁军以外还有很多其他的内容,在此不赘述。

第二次大变化是在1985年的变化基础上,又出现新的思考和争论,然后在2002年基本上确定下来。它的起因是1989年的“六四风波”和苏东剧变。这些事件引发对中国国际地位的思考,也是对中国国际地位、国际环境的重新判断。从历史的角度看,这个争论经历了很多起起伏伏。“六四风波”、苏东剧变和冷战结束,导致一些观点的出现,主要是怀疑“时代问题”的判断、怀疑对国际形势的基本判断,延伸到怀疑对中国国际地位的判断。当时邓小平几乎是立即提出要冷静观察,稳住阵脚,不扛旗、不当头、不树敌。这一系列负面表述的核心就是要先冷静观察,然后再做出判断。

三、改革开放30年国家安全的三个基本问题

第一个问题是时代问题。我们还是要回到中国官方的话语系统,即要理解和分析“时代问题”。时代的基本潮流到底是什么?一个时代的潮流其实不是由某一个因素决定的,它是几个潮流相互激荡、相互抵消、相互激荡、相互促进才形成了时代潮流的发展方向。所谓世界潮流顺之者昌,再进一步讲就是顺之者则安全,逆潮流而动就不安全。这是一个基本的经验。合理的国家安全战略应该是也只能是建立在对世界性潮流合理评估的基础之上,并无其他的可能。

第二个问题是中国的世界地位问题。这个判断准确就会安全,判断不准确至少会有很多麻烦,自己给自己找的麻烦。从建国60年的历史经验看,无论基于什么原因,在中国对自身的世界地位估计最高的时候,是中国最不安全的时候。例如,1964年到1968年,是中国最不安全的时候。中国对其世界地位估计比较低的时候,是中国安全环境相对比较好的时候。这种现象是客观存在的,其关联性当然还是需要证明的。在中国塑造自己安全环境的能力中,合理判断中国世界地位的能力曾经起了多大作用,这是需要历史学家认真考虑和论证的问题。

第三个问题是中国的安全战略受国内政治牵动的作用大大超过外部环境的影响,这是60年的基本经验,也是30年的基本经验。中国国家安全战略的变动更多的是受国内政治的变化牵动,而不是相反。应该说国家的国家战略决定了安全战略,但是安全战略在国家的战略中地位到底如何界定,这也是研究安全战略时必须解决的问题。因为研究国际问题的学者通常比较关注外部安全问题,对国内的其他领域了解相对来说比较少。在国家战略中国家安全战略到底应该放在什么位置上,它的影响有多大,以及它应该有多大?这都是需要探讨的问题,以后应该继续讨论下去。