

国家安全:中国对外安全战略的核心

张清敏

中国对外关系越来越受到国内因素的影响和制约,因而也日益受到各方面的关注。外交是内政的延续,在面临各种安全挑战时,中国政府强调稳定是大局,研究中国对外关系的学者称之为中国外交的内向性。中国外交与内政关系从没有像现在这样明显和复杂,但国家(state)安全始终是中国对外安全战略的核心。

中国国家安全战略的特色在比较中才能看清。提到国家安全战略,人们很容易想起美国国防部每四年公布的《国家安全战略报告》。报告分析国际军事战略形势,提出美国国家安全面临的主要威胁,主要对手的实力和状况,以及美国安全战略的目标等。美国的安全战略具有全球性,反映出作为全球大国的美国在安全领域的利益也具有全球性,但核心是为了维护美国的霸权地位,避免任何国家对美国霸权地位的挑战。中国至今还没有类似美国《国家安全战略报告》的文件,中国国务院新闻办每两年公布的国防白皮书似乎具有与美国《国家安全战略报告》相同的地位,但其内容主要有关中国防御性的国防军事战略、中国军队的构成、军费开支规模、参与国际合作的状况,很少涉及其他国家军事状况,国际军事态势等内容,其主要目的与其说是阐明中国的安全政策,不如说是回应国际上一些国家增加中国军事的透明度的期待。比较而言,美国的《国家安全战略报告》与中国的《国防白皮书》是两份对称和遥相呼应的文件,两份不同的政策文件反映了中美所处的不同战略地位、不同战略和安全关切,以及不同的战略和安全政策。具体来说,美国的安全战略是维护美国的超强地位,防止任何国家挑战美国在国际上的“一超”地位,而中国的国防白皮书表示的是中国执行防御性的安全战略,通过增加透明度,表示中国不改变现状,也不挑战其他国家的优势地位,两者似乎一问一答。但笔者认为,如果要寻找中国的国家安全政策或安全战略,中国的《国家安全

* 张清敏:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

法》是一份比战略报告或白皮书更权威的官方文件。

中国《国家安全法》中第一条规定:“为了维护国家安全,保卫中华人民共和国人民民主专政的政权和社会主义制度,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,根据宪法,制定本法。”它规定:“本法所称危害国家安全的行为,是指境外机构、组织、个人实施或者指使、资助他人实施的,或者境内组织、个人与境外机构、组织、个人相勾结实施的下列危害中华人民共和国国家安全的行为:(一)阴谋颠覆政府,分裂国家,推翻社会主义制度的;(二)参加间谍组织或者接受间谍组织及其代理人的任务的;(三)窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密的;(四)策动、勾引、收买国家工作人员叛变的;(五)进行危害国家安全的其他破坏活动的。”相关规定表明,中国的国家安全关注的核心是国内安全,是中华人民共和国人民民主专政政权和社会主义制度的安全,或者说是国家安全(state security)。这符合我们信奉的马克思主义,因为马克思主义认为国家利益是统治阶级的利益,因此中国的国家利益实际上就是共产党代表的无产阶级的利益,中国国家安全就是中华人民共和国人民民主专政政权和社会主义制度的安全。

如果说这一点具有中国特色的话,那么这个中国特色并非像马克思主义传到中国一样新,而是具有相当的历史连续性。如在中国古代,国和家一体,“国”的安全的核心是“家”的安全,国破则家亡。这种安全是纯粹的国内或家内安全。近代以来,西方列强打开了中国的大门,中国的“国家”安全不仅面临着国内的威胁,而且还面临着外部威胁。大清国是在内忧外患夹击下灭亡的。而随着大清国的不复存在,爱新觉罗大家族也分崩离析。从这个时候开始,中国国家安全面临的威胁就不再是一个方面的威胁,而是来自国内和国外的两种威胁。防止两种威胁的结合就成为维护国家安全必须考虑和应对的问题,而两者相比较的话,国内安全始终是国家安全的核心,是第一位的。这在国民党政府时期表现得最为突出。蒋介石在面临日本帝国主义的侵略和中国共产党领导的革命时,明确提出“外患是癣疥之疾,内忧乃心腹之患”,提出“攘外必先安内”。第二次世界大战结束以后,蒋介石政府为了确保苏联承诺把对中国道义和物资上的援助完全供给中国国民政府,不支持中国共产党,对苏联让步,同意在外蒙古举行大选,最终导致外蒙古独立;出于同样的目的,国民政府还把东北的一些特权让给苏联。但是,后来苏联还是支持了中国共产党,并击败了国民政府。中华人民共和国成立后,国民党当局马上就苏联没有遵守条约义务为由,不再承认外蒙古独立。

新中国的国家安全观,既继承了国家安全观的中国国家特色,又在不同的时期又显示出不同的时代特点。新中国成立至今的60年,中国对外关系随着国内政治的变化也可以分为前后两个30年,前一个30年对外关系的主要任务是维护主权安全、独立和领土完整,后一个30年对外关系的核心任务是创造良好的国际和周边环境,服务于国内的经济建设。但是,从根本上说,国家安全始终是中国对外关

系和对外安全战略的坐标和出发点。

自现代国际体系形成以来,民族自决、主权平等、互不侵犯,互相尊重领土的完整等已经成为普遍接受的国际规范,除了个别地区的领土争端、民族分裂等情况外,国家之间的领土冲突和矛盾很少是现代国家敌对的主要原因。冷战期间东西方的对峙,或者说美苏,以及中美之间的对峙,主要不是不同民族之间,或不同国家人民之间的矛盾,而更多的是两种意识形态、两种生活方式、两种执政理念,或称两类国家之间的对峙。美国对中国的威胁主要不是对中国领土的威胁,而是对中华人民共和国国家政权的威胁:它始终不承认新中国的政权,而且始终想消灭这个政权。台湾问题之所以是中美之间斗争的焦点,主要是因为美国一直支持台湾当局,而后者的目标就是推翻新中国。这一考虑不仅运用于中美关系中,而且是新中国处理与其他所有国家关系的原则。如中华人民共和国成立以后确立的与其他国家建交的原则规定,“凡与国民党反动派断绝关系,并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府,中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上,与之谈判、建立外交关系。”这一被称为创新的“谈判建交”原则是中国对外关系中的一个基本的原则,是目前与中国保持有外交关系的171个国家都承诺遵守的,实质就是为了保证这些国家承认中华人民共和国政府为唯一合法政府。

到了20世纪60年代,形势发生了变化,中国对外执行“反帝反修”的外交战略,反美是因为美帝国主义对中国的威胁具有连续性,而反苏则是因为苏联改变或“修正”马克思主义,改变了苏联的性质,威胁到了中国的社会主义制度。中国外交呈现“两个拳头打人”或者说“四面出击”的态势。实际上这是一种被动防御型的战略,是反对中国的“赫鲁晓夫”在中国复辟资本主义的国内政治斗争的外在表现,是国内不稳定和不安全感对外的延续。巩固无产阶级专政的“文化大革命”所造成的“动乱”受到外部的影响而提前结束,提供了内政与外交联系的另一种特殊案例。勃列日涅夫在苏联入侵捷克斯洛伐克后提出“有限主权论”,即当其他社会主义国家发生动荡,可能危及这个国家的社会主义政权时,就不再仅仅是这个社会主义国家一国的事情,而是社会主义大家庭的事情,苏联就有权干涉。“有限主权论”的提出,以及随后爆发在中苏边境的珍宝岛事件,使中国感到苏联对中国政权现实的威胁,促成了中国外交政策的大调整,改变了反帝反修的战略。

为什么到1979年以后中国的安全环境就得到了改善,集中精力搞国内的经济建设成为可能,发展成为国家的主要利益?从国家安全的视角看,是因为在美国承认新中国之后,世界主要大国都承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府,都承认(或认识到)台湾是中国领土的一部分,国家面临的安全不存在了。在国门打开以后,政权是否能够继续存在,不再取决于任何大国能否威胁或推翻中国的社会主义制度,而在于政府能不能通过发展经济,给人民带来实惠,赢得人民的支持。邓小平讲贫穷不是社会主义,就是说在政权得到国际承认的时候,在我们说社会主

义好的时候,经济得不到发展,人民得不到实惠,社会主义就得不到人民的支持,国家或政权仍然是不安全的,需要通过发展来证明社会主义的优越性,通过发展来巩固社会主义制度。

当前,中国的安全环境已经得到前所未有地改善;改革开放以来人民的生活水平得到了很大的提高,中国的社会主义制度更加稳定了,“北京共识”、“中国模式”等不仅是学界的一种讨论,而是正在成为一种现实。但另一方面,并不是所有的西方国家都认可中国的政治模式,一些势力在中国取得成就面前怀疑和困惑的同时,也不失时机对中国施加一些压力,借所谓的人权问题、宗教问题支持那些反华,或反对中国政府的势力,从而成为中国国家安全外部威胁,而且也再次使中国的某些内忧与外患有结合起来的可能。对于两者的关系,邓小平 1989 年后的一些讲话提出了应对的思路。面对西方对中国施加的压力,邓小平提出要冷静观察,稳住阵脚,“只要我们自己不乱,谁拿我们也没有办法”。他还进一步指出,“只要不发生大规模的军事入侵,我们要始终坚持以经济建设为中心,抓住机遇发展自己,尽快把经济搞上去,提高综合国力和国际竞争能力,到下一个世纪 50 年代,如果我们基本上实现了现代化,那就可以进一步断言社会主义的成功。”正是按照这样的思路,中国政府有效地应对了来自各方面的威胁,进一步改善了安全环境。这一思路可以说具有显著的中国特色,也确实是解决内忧外患的一个指导性方针。

随着全球化的深入,国家安全所面临的威胁既有传统的,如政治的、军事的等,也有非传统的,如有经济和文化等的。国家利益因此出现了多元化的趋势。但无论如何变化,政治的安全,或国家安全始终是第一位的,政治利益始终是最重要的国家利益,是对外关系的决定因素和坐标。这是政策制定者制定政策时必须考虑的,因而也是研究中国国家安全战略,研究中国对外关系所不应忽视的。