

国家利益与中国的安全战略选择

李少军

国家安全战略是指国家调动力量与资源实现安全目标的科学与艺术。国家制定安全战略,出发点是国家利益。国家利益决定安全目标,而安全目标及可用的力量、资源决定国家可选择的手段。基于这样的逻辑,讨论中国的安全战略,首先需要讨论国家利益。

中国的国家利益,简而言之,是指中国在可以预见时期内的最根本的需求和欲求。需求是指中国的生存所必不可少的要素,欲求是指中国的发展所必需的条件。在中国的需求与欲求中,有两项是最根本的:第一,作为有众多陆地邻国和广阔的海洋国土,至今未实现国家完全统一,与周边国家存在领土争端的国家,中国需要维护自己的主权和领土完整,防止外来的侵略和干涉,实现国家的统一,消除各种不安全因素;第二,作为一个相对落后、人口众多的发展中大国,中国必须始终集中力量进行经济建设,全面建设小康社会。中国的这两项需求,就是安全利益与经济利益,或者叫生存利益与发展利益。

中国的这两项根本利益,总和起来就是要实现最大限度的发展,同时亦要有充分的安全保障。这两项需求,一方面存在不可分割的关系,即谋求安全是为了发展,而要实现发展则离不开安全;另一方面又存在主次与先后的矛盾,因为这两项战略的实施涉及资源与力量的分配,而且涉及对战略机遇期的把握。具体来说,如果国家面临经济发展的机遇,却误判为面临生存危险,把力量集中于维护安全,那么就会在国际竞争中落伍。同理,如果国家面临着潜在危险,却只求发展而不注意安全,那么就会在发生危机时付出重大代价。

从历史经验来看,在改革开放之前中国实际上一直是把安全利益放在首位。20世纪60年代搞三线建设,就是以备战为目标的一种经济建设模式。这种模式

* 李少军:中国社会科学院世界政治与经济研究所研究员。(邮编:100732)

当然不可能使中国经济得到顺利发展。改革开放之后,中国在战略判断上的一个根本转变,就是确定世界大战打不起来,从而实施了以经济建设为中心的战略部署。这一转变为其后中国经济的大发展创造了条件。

对于安全与发展的关系,邓小平的说法很明确,即发展经济是最大的政治,是长期的任务。如果发生大规模的战争,只好停一停。否则就要专心致志地做下去。即使发生大规模战争,打仗以后也要继续干,或者重新干。这一点必须扭住不放,毫不动摇。¹ 邓小平的观点概括起来就是一个原则:只要不发生重大战争,就始终要把发展经济放在首位。

以经济发展为中心实施国家安全战略,所要处理的安全问题,包括对内与对外两个方面。对内安全涉及的是与主权相关的国家统一与领土完整等问题,对外安全涉及的是和平发展的国际环境。在处理这些问题时,国家可能面对着两种不同的情况:一种情况是国家遇到重大的安全挑战,包括遭遇战争,需要把国家的力量与资源集中于维护安全;另一种情况是国家处于和平发展状态,虽有需要解决的安全问题,但这些问题并非重大挑战,国家的主要力量与资源需集中于发展,安全战略的主要任务是为国家的发展提供和平的空间。由于在两种不同情况下国家的战略重心不同,因此在战略操作上,就需要解决如何判断“重大挑战”的问题。

对中国来说,当代涉及主权的安全问题大致可分为两类,一类是现实问题,一类是历史问题。现实问题涉及的方面很多,其中最重大的情况,一是国家的主权、领土受到侵略,人民的安康受到直接威胁;二是国家发生分裂。历史问题涉及的是统一问题(即台湾问题)以及有争议的领土和边界问题等。对于这两类问题,依情况的不同,国家的反应与对策也应不同。

就现实问题而言,如果出现最重大的情况,那国家就必须立即做出反应并且可能动用军事手段。不论是受到武力进攻,还是国家的某一部分图谋分裂,都构成了对国家的生死攸关的挑战,因为这涉及到国家的生存和整体利益。与之不同,历史问题基于复杂性和长期性,则往往需要国家以更大的耐心和灵活性加以处理,武力只能是最后的手段。

对于历史问题中的两种情况,基于不同的属性,在处理上也需要有所区别。就台湾问题而言,尽管实现和平统一是必须以最大努力争取的目标,但如果出现台湾独立的情况,无论如何都关系到国家的生死攸关的利益,因此在这个问题上使用军事力量的可能性是不能排除的。与之不同,领土争议问题(不论是边界划分还是海洋领土、权益争议)尽管也涉及主权利益,但基本上属于局部问题,不影响国家作为整体的存在与安全,因此构不成国家的生死攸关的问题。从国家发展的长远

¹ 邓小平:《目前的形势和任务》(1980年1月16日),《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社1994年版,第249页。

利益及解决领土争端的历史经验来看,以和平手段解决这类问题更符合国家的全局性利益。一时解决不了,可以在坚持原则立场的基础上,把问题搁置起来,使之不影响国家间关系的大局,待条件成熟时再通过谈判解决。

总之,在涉及主权的问题上判断是否存在对国家安全的重大挑战,最终要看是否出现了生死攸关的情况。出现这种情况,就意味着国家可能不得不进行战争,不得不以安全利益为先,不得不在一定程度上牺牲经济发展。反之,则必须始终以经济建设为中心。

在以经济为中心的情况下,中国实施国家安全战略必须始终以确保和平的发展环境为目标。对于不时出现的局部性安全挑战,不论是国内因素还是国际因素,都要尽可能在不影响发展大局的情况下予以解决,避免使之演化成为重大挑战。在这方面,中国除了要应对各种极端势力的挑战,妥善处理与周边国家的领土争端之外,还特别要避免对外关系中权力政治的消极后果,因为这种权力互动关系有可能影响中国和平发展的国际环境。

一般来讲,国家为维护安全而参与权力竞争有两种方式,一种是积极的方式,另一种是消极的方式。积极方式是指外向行为,即谋求对外支配能力的增强,目的是实现在一定范围的支配性影响;消极方式则是指内向行为,即谋求防御能力的增强,目的是维护国家的主权和独立。就前者而言,走到顶点,就是成为霸权国,即实现对地区或国际秩序的主导。这是中国坚决反对的,中国在权力政治领域的战略观念一直是后者,即以内向的行为维护国家的独立和统一。

以内向的行为维护国家安全,与超级大国的外向性权力竞争是迥然不同的模式。在冷战时期,两个超级大国的权力互动,都是以对方的军力为标准,对方有什么,自己就发展什么,而且还要尽可能超过对手。这种发展的结果就是军备竞赛。以内向的防御为目标进行权力互动,则是以所面对的威胁为标准,目的是为了应对威胁。按照这样的标准,足够进行防御应该是中国权力发展的度。对于中国这样一个正在崛起的大国来说,之所以不能超出这个度,一个原因是为了避免战略资源配置失衡,另一个原因则是因为中国已经扮演了一个极为敏感的大国角色,在权力互动中不谨慎有可能导致对外关系的紧张,使自己失去和平的发展环境。

伴随着中国国力的迅速提升,中国的经济总量与美国的距离在缩小。在超级大国的眼中,中国是最有可能的挑战者;在地区性大国的眼中,中国是强大的竞争者;在周边小国的眼中,中国是可能是支配者。这种情况是力量对比改变的必然结果。由于中国的对外战略意图并不是要军事扩张,而是进行自卫,因此中国特别需要在正确评估国际战略环境的基础上对战略手段做出更恰当地选择。

从中国的国际地位和处理与外部世界关系的模式来看,未来发生对中国的军事入侵是不可想象的。中国面对的主要传统安全问题,主要是分裂势力的挑战、有争议的领土问题及周边地区的不稳定局面。针对这样的形势实施国家安全战略,

中国在对外关系中应尽可能避免使用军事力量,处理与别国的矛盾、争议甚至冲突,应以和平解决为宗旨,要充分发挥外交手段的作用。中国采取这样的做法,有利于防止非重大安全挑战演化成重大挑战,有利于解决局部性争端,而且也有利于造就更适宜的发展环境。

中国在对外安全关系中运用的外交手段,可以区分为三种类型:第一种是具有权力属性的外交。这种外交是以军事力量为后盾,可以对不安全因素起到威慑作用。例如,通过显示军力改变其他行为体的行为就属这类外交。与这种外交对应,中国需要发展和保有足够的力量,但应适度和韬光养晦,不到必要时不使用这种手段,使用时要有理有节。第二种是具有制度属性的外交。这种外交是以参与多边合作、国际制度和国际组织为形式,目的是融入国际社会,获得维护安全的国际制度资源。在这方面,中国应当有所作为,因为这种外交可以消解权力竞争的消极后果,而且所导致的合作体制本身就是和平的国际环境的一部分。第三种是以改变别国看法为目标的公共外交。在当今的国际关系中,观念的力量是巨大的。一个国家如果处于不利的舆论环境中,也是一种不安全的状态。中国要实现和平发展,实现国家统一与和睦周边的安全目标,必须大力改变世界各国对中国的误解与偏见,树立良好的国际形象。

总之,中国的安全战略,在本质上包括实力政治、制度合作与观念建构三种内涵。实力政治的内涵是指中国要有可靠的自卫能力,能够捍卫自己的主权与国家统一。制度合作和观念建构的内涵是指中国的对外互动要以建立和参与各种国际制度体系和改变国际舆论的方式为自己谋求长期的和平发展环境。如果中国能够处理好安全战略的内向与外向这两个方面,配置好资源并做恰当的手段选择,就能够更好地实现国家利益与战略目标。