

新形势下对中国对外政策的若干思考

张沅生

内容提要：自国际金融危机爆发以来，中国发展和强大的内外环境发生了显著变化，中国的对外政策是否已经或者应该进行较大的调整，也成为一个热门话题。新的国际形势需要我们对国家的战略方针、国家利益、周边的安全态势、中美关系、中日关系以及朝鲜半岛的安全与稳定等重大问题进行深入思考，顺势而为，妥善应对。为此，还需要开展和加强安全对话，加强对外政策协调。

关键词：中国 对外政策 安全对话 对外政策协调

2008年底世界金融危机以来，中国内外环境的变化在加速，其主要表现是：新兴大国的实力进一步上升，传统大国的实力相对下降；G20峰会诞生并对克服金融危机、促进全球经济复苏发挥重要作用；各国应对各种非传统安全挑战的努力不断加强；美国奥巴马政府上台后调整对外政策，加快了“重返亚太”的步伐；2010年成为东亚安全的多事之秋，中国与周边的摩擦明显增加，中国“强硬论”风传一时；中国国内生产总值（GDP）接连超过德、日两国跃居世界第二，两岸关系持续改善，但中国内部仍面临众多经济、社会挑战，经济转型在艰难中起步；在中外关系上，双方公众及领导人心态的变化带来了新的相互不适应。面对上述种种变化，中国的对外政策是否已经或者应该进行较大的调整，成为一个热门话题。在此，围绕舆论界、学术界普遍关注的一些中国对外政策问题，笔者谈一些自己的思考与看法。

一、关于“韬光养晦，有所作为”

近两年，特别是去年以来，国外不少舆论认为中国正在改变“韬光养晦”的做法，对外政策趋向强硬，显得咄咄逼人，以致对中国能否和平崛起产生了较大的怀疑（其中不乏始终如一的怀疑者，也有一些人原来相信，近来却动摇了）。国内也有部分舆论认为，随着总体实力的增长，为维护和扩展国家利益，中国已到了可以示强的时候，“韬光养晦”应让位于“有所作为”了。当然，也还有很多专家学者认为，中国应继续坚持“韬光养晦”的方针。对此问题到底应怎样看？

“韬光养晦”已基本上不再是其字面的含义，而被清晰地确定为一种战略方针，这就是要永远“保持谦虚谨慎，不当头、不扛旗、不扩张、不称霸”，坚持“走和平发展道路”；对于这样一种战略思想，中国应该也必须长期坚持下去。

我的看法是，“韬光养晦，有所作为”的方针是当年邓小平在中国内外发展都遇到较大困难的时刻提出来的，最初既有战略意义也有策略意义。但此后随着国际形势的变化，随着中国战胜暂时困难继续发展壮大，随着中国对自身国际地位、国际责任认识的深化，这一方针的策略意义日益下降，而战略意义不断提高，“韬光养晦”已基本上不再是其字面的含义，而被清晰地确定为一种战略方针，这就是要永远“保持谦虚谨慎，不当头、不扛旗、不扩张、不称霸”，坚持“走和平发展道路”；而“有所作为”除包含保持必要的斗争性和努力维护自身利益的内容外，也更多地被赋予了承担国际责任、为维护世界与地区的和平与发展作出积极贡献的含义。对于这样一种战略思想，中国应该也必须长期坚持下去。由于“韬光养晦”的字面含义易于引起误解，事实

上中外也都有不少人对之做出了不正确的解释，建议今后可不用或少用“韬光养晦”这一表述，而是直述其被赋予的不称霸、走和平发展道路的含义。至于“有所作为”，随着中国实力不断加强，其更趋“积极”是必然趋势。“积极有所作为”包括为促进全球与地区经济发展，加大对外经济合作与外援力度；更多地参与对地区及全球热点问题的危机管理与冲突解决；为国际维和做出更大的努力；为维护国际海上通道自由通畅承担必要的责任；积极应对全球挑战和参与全球治理；努力推动国际制度的改革与创新，使中国在多边国际机制中有更多的发言权和影响力等。当然，与此同时，中国也应以为更为可行、有效的手段来维护国家利益（但这并不意味着中国要在对外政策上“咄咄逼人”，一味“强硬”，甚至不适当地夸大军事手段在解决对外争端中的作用）。根据笔者的经历，在与国外专家学者的交流中，当对“韬光养晦，有所作为”做出上述说明时，绝大多数人都表示理解与支持。总之，在此问题上，关键是我们自己要在实践中稳妥地坚持这一战略方针，这样，种种误解与疑虑就不难化解，一些有意的歪曲也将不攻自破。

二、关于国家利益

2010年,所谓中国宣称“南海是核心利益”一度被国外媒体炒得沸沸扬扬,在国内也出现了种种不同看法,美、日、澳及东南亚一些国家据此声称中国的对外政策发生了变化。由此引起了国内专家学者对国家利益的热烈讨论。

世界各国都有自己的国家利益。国家利益是确定对外政策的基础。主权国家维护自己的国家利益是天经地义的。然而,在新的国际形势下,要有效维护国家利益,必须处理好三个关系:一是本国利益与外国利益的关系,二是国家利益与全球利益的关系,三是国家利益中核心利益与重要利益、一般利益之间的关系。当本国利益与外国利益发生矛盾与冲突时,如果不涉及核心利益,对本国利益应始终通过坚持平等对话和不诉诸武力的方针来维护,力争实现双赢的结果(当然,这并不排除斗争与博弈)。全球利益可以定义为世界上绝大多数国家所拥有的共同利益,其在非传统安全问题上表现得最为明显。为维护共同利益,世界各国必须同舟

在新的国际形势下,要有效维护国家利益,必须处理好三个关系:一是本国利益与外国利益的关系,二是国家利益与全球利益的关系,三是国家利益中核心利益与重要利益、一般利益之间的关系。

共济。当本国利益与全球利益发生冲突时,或者说,当本国的利益可能严重危害到全球利益时,就应在通盘考量的基础上对本国利益做出一定的、必要的调整、牺牲以维护全球利益。至于要处理好国家利益中不同利益的关系,首先是要对不同利益做出清晰划分,在这方面,我们仍然有许多工作要做。对此,我有三点想法:一是核心利益的范围不应过于宽泛,否则就等于没有核心利益,在实际处理上也会带来主次不清的问题。二是对于不同层次利益的处理方针应十分明确:主权和领土完整等核心利益是没有让步余地的,不容妥协的,必要时甚至要用武力来维护,如台湾问题、西藏与新疆问题;而在重要利益与一般利益问题上对外发生分歧时,在努力维护利益的同时却可能有让步与妥协,并应始终坚持对话磋商、不诉诸武力和“不开第一枪”的方针。三是利益层次的定义与划分应相对稳定,不要频繁变化;但定义与划分也不应一成不变,当国际形势及国家利益出现重大发展变化时应做出必要的调整。今后,在核心利益的表述上,加上“国民生命安全”的内容就很有必要。最近我国采取果断行动迅速从利比亚撤侨、撤员,已在行动上体现了这一点。

三、关于与周边国家的领土与海洋权益争议

2010年,国外媒体有一种说法,称中国与周边国家的关系出现“全面紧张”,中国的“微笑外交”变成了“愤怒的民族主义”。这一说法并不准确,但却值得

我们引起高度警惕。回顾一下就会发现,去年中国与周边国家的许多摩擦都涉及中外领土与海洋权益争议问题,如中国海军进入太平洋与日本的摩擦、中日钓鱼岛撞船事件、中国与一些东南亚国家在南海争议的抬头、中印间与领土争议问题

能否处理好领土与海洋权益争议,特别是海上的相关争议,已成为中国未来能否处理好周边关系、实现和平崛起的一个关键问题。

相关的签证问题(一度导致两军交流停滞不前)。而美国一定程度的介入,包括在东盟地区论坛上提出支持在南海制订多边行为准则,强调其在南海的“自由航行权”,高调表示美日同盟适用于钓鱼岛等,则使情况更加复杂。由此使人想到,在新形势下,能否处理好领土与海洋权益争议,特别是海上的相关争议(除中印领土争议外,我国与周边国家的陆上争议均已解决),已成为中国未来能否处理好周边关系、实现和平崛起的一个关键问题。

面对这一外交政策上的重大挑战,当前首先是要使国内的思想统一到长期以来,特别是20世纪90年代以来中央为解决领土和海洋权益争议确定的一系列重要方针政策上来,包括根据国际法开展平等对话、磋商;不诉诸武力和进行武力威胁;积极建立信任措施和加强危机管理;争取“搁置争议,共同开发”;反对外来势力的干涉等。其次,要努力处理好“维权”与“维稳”、局部与全局的关系,坚持从维护地区稳定与国家关系大局出发,在保持与周边国家相关争议总体稳定的前提下,有重点、有步骤地加强维权的力度。最后,在认识上一定要明确,解决这一问题不能长期停滞不前,需通过由易到难、由急到缓的持续努力,使其不断朝着缓和与解决的方向发展;但也决不能操之过急,必须为积累实现最终解决的基本条件做出长期不懈的努力。这些条件包括:相关国家间政治经济关系的持续发展,合作双赢思维的不断加强,国际法的日益完善,新能源技术取得重大突破等。可以预言,一旦中国与周边国家的领土与海洋权益争议出现全面解决的前景,“中国威胁论”将在我国周边难有立足之地,中国走和平发展道路的决心也将获得国际上更多的认同。

美韩、美日军事同盟再显强化趋势;中韩关系则困难增加,中朝关系也似乎走得更近,半岛冷战格局有强化趋势。如何缓解半岛紧张局势、有效维护我国安全利益,已成为一个十分紧迫而突出的问题。

四、关于朝鲜半岛问题

冷战结束以来,朝鲜半岛一直是地区热点。近两年来,半岛形势更趋恶化。继2009年六方会谈停滞、朝核危机陷入僵局,2010年半岛又接连发生“天安舰事件”和“延坪岛事件”,朝鲜还公开了其铀浓缩计划,致使半岛紧张形势急剧升温。在此形势下,美韩不断举行针对朝鲜的大规模军事演习,美韩、美日军事同盟再显强化趋势;中韩关系则困难增加,中朝关系也似乎走得更近,半岛冷战格局有强化趋势。目前,美、日、韩均认为朝鲜无意弃核,只同意有条件

恢复六方会谈，并将关注点转到应对朝权力移交可能出现的“政局不稳”及“核武失控”上。当前，如何缓解半岛紧张局势、有效维护我国安全利益，已成为一个十分紧迫而突出的问题。

自从朝核危机发生以来，中国提出的三大政策（半岛无核化、维护和平稳定及通过对话解决问题）都是正确的，必须坚持下去。但是，根据形势的发展变化，也应做出某些微调：第一，应坚定地把无核化放在三大政策的首位，改变过去政策重点时有游移的状态。日益严峻的朝核危机已经表明，如果这一问题得不到解决甚至继续恶化，维护半岛的和平稳定只会是一句空话。第二，为改变半岛冷战格局强化的趋势，在今后较长的时间内，应把力促南北双方开展对话、改善与发展相互关系，以及同时发展中国与南北的双方友好合作关系置于更高的位置。第三，为使六方会谈这一解决朝核问题的唯一多边平台有效发挥作用，应在未来的对话中认真考虑采取一揽子解决或分几大步走的办法，把实现无核化与建立半岛和平机制更紧密地联系在一起，争取一并解决；而不再采取已被以往实践证明是不成功的小步走的“行动对行动”的做法；同时还应把实现无核化的总体目标与防止任何有悖这一目标的行动——如获取更多核材料、进行核扩散、通过新的试验实现核能力的核武器化等——结合起来。第四，在继续支持朝鲜发展生产、改善民生的同时，应鼓励其从自身情况出发稳步实行改革开放，因为这才是其改善民生、实现权力平稳过渡的根本保证。第五，对未来半岛发生突发事件，在坚持“促和劝谈”方针的同时，应根据是非曲直尽可能地表明我方的立场、态度，坚决反对任何损害中国利益（包括软实力）的做法；此外，还要做好各种预案，使己立于不败之地。

五、关于中美关系

2010年中美关系出现了较为严重的、多方面的摩擦，双方建立战略互信的进程一度明显受阻。摩擦多来自老问题，如对台军售、美领导人会见达赖喇嘛、海上安全等；谷歌事件则是新摩擦；此外，在经贸关系、朝鲜半岛问题上，双方分歧的一面凸显，合作的一面趋弱。两国关系在胡主席参加华盛顿核安全峰会和双方召开战略与经济对话后曾有所稳定与改善，但很快又被地区内发生的一系列事件牵到更多争执之中，因对台军售停滞的两军关系也迟迟难以恢复。直到年底，中美关系才最终稳定下来。

到底应怎样看待2010年的中美关系？从中可得出哪些结论？我有三点基本看法：首先，虽然两国间的摩擦显著增加，但与冷战结束后克林顿政府、小布什政府执政初期的状况相比，2010年的中美关系状况仍要好得多。这不仅是因为双方的摩擦仍在可控的范围内（尤其是在台湾问题上的摩擦已不可同日而语），而且双方仍保持着在诸多问题上的深入对话及双边、多边国际合作。事实上，奥

与冷战结束后克林顿政府、小布什政府执政初期的状况相比,2010年的中美关系状况仍要好得多,美国对亚太,特别是东亚的战略关注明显加强,但据此尚不能得出美国在对中国进行“军事包围与遏制”的结论。长期以来,中国的外交界与学术研究界有句话:“中美关系好也好不到哪儿去,坏也坏不到哪儿去。”但随着形势的变化,这种看法正在过时。

巴马政府的对外政策及对华政策既对中国带来机遇也带来挑战,如果我方应对得当,机遇应大于挑战。2010年底中美两军关系的恢复和2011年1月胡主席的成功访美已表明了这一点。胡主席在访美时提出,中美关系的发展应“不受一时一事影响,不受偶然事件羁绊”,这是一个非常重要的观点,与一些人一遇摩擦上升就认为两国又要重返对抗的看法显然不同。其次,2010年美国强势“重返亚太”,加强了其在地区内的军事同盟关系和各种伙伴关系,扩大了在地区多边机制中的影响,美国对亚太,特别是东亚的战略关注明显加强,但据此尚不能得出美国在对中国进行“军事包围与遏制”的结论。中国不是前苏联,无意与美争霸;两国间日益增长的共同利益使美国需与中国加强合作和有效控制分歧;此外,即使美国想要遏制中国,亚太绝大多数国家也决不会跟它走,美对此心知肚明。因此,虽然对快速崛起的中国加强防范始终是美对华政策的一个重要方面,但这与“军事包围与遏制”仍有重大区别,混淆二者只会给我们的政策带来混乱。其实,真正值得引起注意的倒是出现这样一种态势,即周边国家因对中国崛起产生疑虑与恐惧而在安全上更多地求助于美,从而使美在与中国竞争中明显得利。最后,长期

以来,中国的外交界与学术研究界有句话:“中美关系好也好不到哪儿去,坏也坏不到哪儿去。”但随着形势的变化,这种看法正在过时。目前,中美关系已经发展成为世界上最重要、最有影响力的一对双边关系。力量对比及由此带来的双方心态的变化已使两国关系走到一个新的十字路口。双方之间既有开展更广泛合作的空间(如应对非传统安全挑战,开展全球治理,消除因权力分散、权势转移可能带来的世界“无极化”的困扰等),也有明显的分歧、竞争与利益冲突。如果双方关系处理得好,信任与合作成为两国关系的主流,不仅两国关系将跃上新台阶,而且将对地区与世界的和平发展产生十分积极、重大的影响;但如果处理不善,双方的摩擦则可能超出过去“合理冲撞”的范围形成严重对抗,以致对地区与世界的和平发展带来重大消极影响(从这一角度看,两国不少专家学者对于2010年中美关系的倒退十分担忧是具有一定合理性的)。基于这样的认识,在处理中美关系时,我们一定要知难而进,争取好的前景,避免坏的可能,将建立与发展良好、稳定的中美关系视为两国领导人及两国人民一定要完成的历史使命。2011年1月胡主席成功访美,两国发表的联合公报再次为中美关系的发展指明了方向。在公报中,两国元首“重申要致力于建设21世纪积极合作全面的中美关系”,并“致力于共同努力建设相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系,以推进两国共同利益、应对21世纪的机遇和挑战”。面对未来,只要中美两国能脚踏实地

把双方达成的共识变成实际行动，我们完全有理由对未来的中美关系抱一种更为积极乐观的态度。

六、关于中日关系

自2006年10月以来，中日关系经过“破冰之旅”、“融冰之旅”、“迎春之旅”、“暖春之旅”，终于进入了一个新的发展阶段，面临重大发展机遇。笔者2010年8月底去日本参加中日“北京—东京论坛”时，两国总体关系的气氛还很好，讨论的题目是“亚洲的未来与中日的贡献”。但9月初的钓鱼岛撞船事件却使两国关系急转直下；即使在危机缓解之后双方民众的感情仍严重对立，中日关系似乎又回到了五年之前。2010年底出台的日本新防卫大纲针对中国在内容上做了某些调整；较长时间内因基地搬迁问题摩擦加剧的日美同盟重新得到加强。这一事件牵扯了双方领导人极大的精力，两国的许多重要交流合作受到影响，中、日、韩三方合作失去了势头。

在此笔者不可能全面分析、总结这一事件，只是就这一事件及未来的中日关系谈几点想法：第一，此次突发事件给中日关系带来了巨大伤害，出现的是双输结局，教训是深刻的，应该进行认真的总结。当务之急是双方应就防止再次出现类似事件开展对话，尽快建立两国间包括一轨、二轨在内的危机管理机制。事件发生以来，在与日方专家学者的交流中，我们感到对方也有同样的愿望。第二，对于钓鱼岛问题，在当前日本不承认存在争议的情况下，应坚持保持争议而非激化争议的做法；同时应着眼长远，继续争取日方同意对钓鱼岛采取“搁置争议，共同开发”的方针；此外，还应

此次突发事件给中日关系带来了巨大伤害，出现的是双输结局，教训是深刻的，应该进行认真的总结。其重要标志应是双方高层接触与各种对话交流项目得到全面恢复。

要求日本遵守两国和平友好条约关于不诉诸武力解决争端的条款，坚决反对其以日美同盟干预钓鱼岛争端的企图。第三，决不因撞船事件动摇发展中日战略互惠关系的决心。2008年中日签订的第四个政治文件是一个非常好的文件，来之不易，其实现须经过艰苦的努力。两国应尽快翻过撞船事件这一页，在2011年使中日关系尽快回到正常发展的轨道上来。其重要标志应是双方高层接触与各种对话交流项目得到全面恢复。鉴于中日关系的特殊性，在当前和今后一段时间内，加强对公众及大众传媒宣传中央关于“全面推进战略互惠关系，实现中日两国和平共处，世代友好，互利合作，共同发展”的对日政策，显然十分必要。最近日本发生严重地震、海啸并引发“核泄漏”危机，中国政府与人民迅速伸出了救援之手，这为恢复中日关系，特别是改善两国民众的对立情绪，提供了一个重要的契机。

七、关于开展与加强安全对话

在笔者最近参加的一次国际研讨会上,有英国学者提出,在经济领域,中国已广泛介入了各种全球对话,但在安全领域,特别是传统军事安全领域,中国参与的程度仍然较低。这位专家的看法得到了不少外国与会者的赞同。由此再度引起了笔者对开展中外安全对话交流的某些思考,在此提出几点不成熟的意见,以期引起研究与讨论。

第一,关于开展中、美、日三边安全对话。中、美、日三国的安全关系对于东亚以至亚太地区的和平发展至关重要。自1998年以来,先是美国、后是中国都曾提出过进行三边对话的建议,但由于种种原因,这一对话至今未能启动。长期以来,三国的专家学者多认为开展这一对话十分必要;一些重要的智库间已举

随着三国关系重新趋向稳定和改善,应尽快把开展中、美、日三边安全对话提上日程。

行过二轨性质的三边安全对话,并取得了较好的效果。2010年,中、美、日三国在安全上的摩擦再次上升,三国间的疑虑也再次凸显。今年,随着三国关系重新趋向稳定和改善,应尽快把开展中、美、日三边安全对话提上日程,并在对话中把建立军事安全信任措施,减少与消除相互误解,开展安全合作,特别是加强危机管理与防止地区冲突,作为对话的

主要内容。从长远看,这一对话可能成为未来中国与美日军事同盟开展对话的前奏。事实上,既然美国在东亚的双边军事同盟仍将长期存在,与之对话总比对抗好。中国已经与北约有接触对话,将来也应逐步与周边地区内的双边军事同盟接触对话,促其转型,使之改变以假想敌国为存在前提的旧模式,逐渐把应对非传统安全威胁作为首要任务。第二,长期以来,美国一直在提希望举行两国战略核关系对话,近年来,又提出希望双方进行关于太空安全、网络安全的对话;而中国则一直要求与美就对台(湾地区)军售和发展反导等问题进行对话。在新形势下,可考虑在充分准备的基础上,在“中美战略与经济对话”中就上述重要而敏感的问题与美一并开展对话,从而提高两国战略对话的层次,充实战略对话的内容,并使上述对话始终在两国发展伙伴关系、加强合作、妥善处理分歧的总体框架下进行。第三,由于美进行对台(湾地区)军售,2010年中国在一段时间内暂停了中美两军交流,以示对美国干涉中国内政的强烈抗议。但这一做法也带来了较大的副作用。在停止交流的状况下,两军的对立与猜疑明显加剧,一些本可进行的合作陷于停顿;军事关系的严重滞后还使两国总体关系的发展受到拖累。今后,如果美国继续对台(湾地区)军售,中国仍要坚决反对,但建议不再采取暂停两军全部交流,特别是暂停两军机制性对话的做法。事实上,对话交流也完全可以作为与美方错误行为进行斗争说理的重要场合。斗而不破更有益于维护我国国家利益。第四,由于中日之间存在领土与海洋权益争议,日本冲绳列岛间的海峡

又是中国海军进入太平洋的必经之道,在新形势下,中日进行海上军事安全磋商的问题应尽快提上日程。总之,随着中国的进一步发展壮大,特别是军事力量的增强,进一步加强对外安全对话,提高其层次,扩大其领域,丰富其内容,已到其时。这方面的工作做好了,对于消除外部世界对中国的误解、误判,对于防止冲突和加强安全合作,都会起到十分积极的作用。

在新形势下,中日进行海上军事安全磋商的问题应尽快提上日程。

八、关于加强对外政策协调

岁末年初,参加了许多国内有关国际形势与对外政策的研讨会,有一个突出的感觉,虽然大家在一些问题上仍有种种不同看法,但有一点却高度一致,即认为面对复杂多变的国际形势、日益繁重的外事工作以及变化巨大的国内决策环境(特别是公众舆论环境),对外政策协调已成为制订与执行对外政策的一个越来越重要的环节。近年来,对于如何加强对外政策协调机制,专家学者们已经提出了许多重要建议,在此,仅针对2010年发生的三件事(外国媒体盛传我国称“南海是核心利益”、美国防部长盖茨访华与中国的歼—20试飞不期而遇、智库学者的某些言论在国外引起较大反响)提出三点具体建议。

面对复杂多变的国际形势、日益繁重的外事工作以及变化巨大的国内决策环境(特别是公众舆论环境),对外政策协调已成为制订与执行对外政策的一个越来越重要的环节。

第一,对于引起国外强烈反映和内部较大争议的涉及对外政策的传言,外交有关部门应专设协调机制,及时发现问题、统一认识,并迅速做出反应。在这类问题上反应迟疑不决,只会使外交陷入被动。第二,在外交及军事部门之间应就重大外事活动、国事访问及重要军事活动事项建立完善的通报、协调制度,以保证各项外交、军事活动顺利进行,同时避免对外造成某些不必要的误解。值得顺便提出的是,经过协调,对某些重大军事活动预先宣告还有利于我国增加军事透明度,应被视为建立军事信任措施的重要手段。第三,要大力加强外交、宣传及智库专家学者之间的协调。从长远看,随着社会的变化,中国国内对外交问题发出种种不同声音已是必然趋势,应让外国人逐渐学会对此不要大惊小怪,但这并不应成为放任自流的借口。在新形势下,外交主管部门与主流媒体、国家重要智库的专家学者(包括军队智库的专家学者)之间的沟通协调必须不断加强。这方面的工作做好了,可以聚集更大力量,省去不必要的麻烦,取得事半功倍的效果。总之,在加强对外政策协调机制方面,还有很多工作要做。虽然它本身不是对外政策,但却与对外政策的成败、得失紧密相关。

在新形势下,外交主管部门与主流媒体、国家重要智库的专家学者(包括军队智库的专家学者)之间的沟通协调必须不断加强。