Thoughts on China’s National Interests

Recommended Citation

Zhang Tuosheng, "Thoughts on China’s National Interests", NAPSNet Special Reports, August 13, 2013, https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/thoughts-on-chinas-national-interests/

by Zhang Tuosheng

August 13, 2013

I. Introduction

This is the last report in a three part series from Professor Zhang Tuosheng of the China Foundation for International Strategic Studies in Beijing, China. The general progression of the series is: 1) suggestions for constructing a new type of great power relationship (between the U.S. and China); 2)

identifying challenges, opportunities and strategies in the basic security environment surrounding China as perceived by a Chinese strategist; culminating in 3) thoughts on China's national interests to provide context and identifying common ground for future discussions.

In this final report, Zhang Tuosheng discusses China's national interests, especially China's core interests as articulated in the 2011 "China's Peaceful Development" White Paper and how China might better safeguard those interests through strengthening China's policy options and orientation.

Zhang Tuosheng is the Director of Research and Senior Fellow at the China Foundation for International and Strategic Studies (CFISS) and also the director of CFISS Academic Committee.

The views expressed in this report do not necessarily reflect the official policy or position of the Nautilus Institute. Readers should note that Nautilus seeks a diversity of views and opinions on significant topics in order to identify common ground.

II. SPECIAL REPORT

对中国国家利益的若干思考

作者：张沱生

13日8 月 2013

自上世纪90年代以来，"国家利益"
一词开始较多地出现在中国领导人的讲话和对外政策宣示之中。后来，针对台湾问题，继之是对西藏、新疆问题，出现了"核心利益"
的提法。2010年，在中美战略经济对话中，中国首次明确提出了三个方面的核心利益。[1]
2011年秋发表的《中国的和平发展》白皮书则正式地提出了中国的核心利益。

核心利益的界定与对外宣示，对于中国维护与发展国家利益，坚持独立自主的外交政策，更好地与外部世界打交道，具有十分积极的意义。然而，随着中国对"国家利益"、特别是"国家核心利益"
的重视与强调，国外舆论对此的关注也日益上升，近年来，甚至出现了种种担心与置疑的声音。[2]
在国内，专家学者、民众及媒体中的不同认知也逐渐显露出来。

本文结合对《中国的和平发展》白皮书的学习心得，从若干方面，就如何认识与维护中国国家利益、特别是核心利益，有针对性地谈一些不成熟的想法，以期通过讨论，对深入探讨这一问题及加强其政策指向，尽一份微薄之力。

一、 关于国家核心利益的界定

在《中国的和平发展》白皮书中，中国政府正式、明确地宣示了中国的核心利益，白皮书指出："
中国的核心利益包括：国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。"对此，有人称为六大核心利益。

应该讲，这是在界定国家核心利益与划分国家利益层次上做出的重要努力，它首先确定了国家利益中最重大的部分，是国家利益认识上的一大进步。但我认为，对于核心利益的界定仍然有讨论的余地。

首先，是否应将"国家安全"与其它五个方面并列为核心利益？事实上，"国家主权"等五个方面恰是"
国家安全"中最主要、最重要的内容，但是"国家安全"的内涵却又不止于此[3]。将"国家安全"

与其它五个方面并列为核心利益，在逻辑上不够严谨，在内容上过于宽泛。

其次，“国家统一”与“主权”、“领土完整”的关系是什么？我认为，三者相关联系，密不可分，此前，我们将其表述为一项核心利益[4]，即体现了这一点。当然，由于中国目前尚未实现国家完全统一，台湾还存在着台独分裂势力，突出国家统一，将其视为捍卫国家主权和领土完整的一项首要任务，则是非常必要的。

再者，“主权”、“领土完整”、“国家统一”、“国家政治制度和社会大局稳定”的内涵明白清晰，但“中国经济社会可持续发展的基本保障”的内涵是什么？是指能源安全、粮食安全、生态环境安全，还是指开放合作的国际市场、和平友好的周边环境？或者两者都包括在内？显然须要作出进一步的说明。根据《中国的和平发展》白皮书阐述的相关政策，我认为，上述两者都是“基本保障”的重要内容，必须使之紧密结合、相辅相成。

最后，在核心利益的表述上，建议明确加上“国民生命安全”的内容[5]，这将更加符合党和国家近年来提出的“一切以人为本”的理念。可以预言，随着社会发展及国家利益向海外扩展，对于中国来说，保护国民生命安全的重要性将日益彰显。2011年春，中国采取果断行动迅速从利比亚大规模撤侨、撤员，已在实际行动上体现了这一点。

总之，为了更好地维护与发展国家利益，在对国家核心利益的界定上，还应继续下功夫，力争使其更加准确、全面、有说服力，对国内、国外两个大局的工作起到有力的指导作用。

当前，要重点防止核心利益泛化的倾向和将核心利益内涵急剧扩大的冲动。核心利益是关系到国家生存与发展的根本性的、至关重大的、事关全局的利益，范围宜窄不宜宽。做出过宽的界定将会冲淡、弱化真正的核心利益，带来主次不清的问题，反而有损核心利益的维护与发展，在实践中造成国家战略资源的浪费及内政、外交上的被动。

此外，还应防止对核心利益界定做出过于简单、传统的理解。例如，认为“界定国家核心利益就是对外划出了红线”，这种提法显然是不正确或至少是不准确的，因为它忽略了中国与他国共同利益日益增多的现实，并大大降低了进行军事斗争和战争的门槛[6]。这样的解读，既不符合中国政府界定核心利益的初衷[7]，也不符合中国的对外政策，应及时予以纠正。

二、关于建立完整的国家利益认知体系

与核心利益界定紧密关联的是对重要利益和一般利益的界定，目前中国的学术研究界对此已有一些研究，但尚未上升到国家层面。只有这些后续研究跟上并与政策接轨，才算基本上完成了国家利益层次的划分，形成了较为完整的国家利益认知体系。届时，核心利益将更加集中、突出，内政外交的轻重缓急将更为明确，针对不同层次的利益采取的应对手段，将更为精准有力。

那么，究竟哪些利益属于重要利益，哪些利益属于一般利益呢？与核心利益相比，两者的内容广泛，较具变动性，不像核心利益有限、稳定、持久，明确做出界定可能要费更多的功夫。在此，仅试着提出一些界定的标准，大致有三条：

一是与国家核心利益相比，其重要性呈递减状态，国家对其投入的力量亦呈递减状态。二是维护这些利益必须服从并有利于维护核心利益，在必要时它们可以为维护核心利益做作出牺牲。三是从应对手段上来看，在核心利益上没有或只有极小的妥协余地，为了维护台湾等核心利益，必要时甚至不惜使用武力。而在重要利益与一般利益问题上，对外发生分歧、冲突时，将坚持通过外交和对话途径来解决，坚持不诉诸武力的方针，在解决分歧的过程中往往伴随着一定的妥协和利益交换。

总之，为了更好地把握核心利益，在继续深化对核心利益研究与认识的同时，还应尽快把对国家重大利益、一般利益的界定提上议事日程，争取早日建立起完整的国家利益认知体系，使之成为我们制订战略、进行决策、完善制度建设的重要支柱。

这一体系一旦确立，应保持相对稳定，不宜频繁变动。当然，对国家利益的界定与划分不可能一成不变，如果国际、国内形势及国家利益发生了较大的变化，我们的界定与划分也必须及时做出相应的调整。

三、 关于维护国家利益的手段

在人类历史上，无论是封建王朝还是新兴资本主义强国，都曾经主要依赖战争等暴力手段来维护和扩充国家利益。“建立殖民体系、争夺势力范围、对外武力扩张，是近代历史上一些大国崛起的老路。特别是在20世纪，追逐霸权、实力对抗、兵戎相见，使人类惨遭两次世界大战的浩劫。”[8]
在革命与战争时代，对于站在正义一方的反帝、反殖民主义的国家和人民来说，暴力也曾是其争取国家独立、民族解放和维护国家利益的主要手段。但是，现在时代不同了，维护国家利益的手段与方式也发生了深刻变化，对于坚持走和平发展道路、决心打破“国强必霸”
的大国崛起模式、致力于建立互利双赢的和谐世界、综合国力不断上升的中国来说，则更是如此。

在新时代、新形势、新环境下，在对外交往中，为了维护国家利益、特别是国家核心利益，外交手段——这里是指近年来中国已经提出的融政治、经济、军事、文化、科技等为一体，使政府间外交、公众外交、民间外交形成合力的总体外交、大外交，应该被置于更高地位，发挥最主要、最突出的作用。[9]
其主要任务是通过对外交流与对话，开展政治、经济、人文、军事安全、科学技术等各方面的合作；减少、消除相互误解；进行危机防范与管理，控制、解决利益冲突；建立与增强战略互信。[10]

与以往的时代相比较，在大国力量的构成中，在维护国家利益的努力中，军事手段的作用在下降，其可能获得的收益也在下降，这已是一个无庸置疑的事实。进入新世纪后，军事力量超强的美国仍然动辄用兵，得到的只是深刻的教训。但是，军事手段并未过时，在维护国家利益、特别是国家核心利益的努力中，作为总体外交的一部分，其不可或缺；作为防卫力量、威慑力量，其作用重大；在进行非战争军事行动方面，它正在得到越来越多的重视，承担起更多的重担；作为战争行为，它既是最后的选择，又是必不可失的防线。

在使用武力的问题上，值得注意的是，在维护主权与国家领土完整的努力中，必须将领土争端问题与侵略反侵略相区别，与台湾、西藏、新疆问题有所区别。对于武装侵略，中国只能用武力还击。对于台湾、西藏、新疆问题，其完全属于中国内政[11]
，事关国家主权领土完整与国家统一；在这类问题上维权，决不能退让，一旦触及红线，中国有使用武力的坚定决心与意志。而对于与邻国的领土争端，中国的一贯政策是通过和平对话解决而非诉诸武力，主张“主权在我、搁置争议，共同开发”，坚持“不打第一枪”
的方针。不久前，《中国的和平发展》白皮书再次庄严宣示：中国“
坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端”，在解决争端的协商对话中，“
避免使用武力或以武力相威胁”
。这一宣示对解决领土争端完全适用。近两年来，随着中国与一些国家海上争端的上升，国内外都出现在置疑中国现行政策的声音，或者认为政府的政策应该调整，主张用武力解决海上争端；或者认为中国的政策变化了，越来越咄咄逼人（这种来自国外的声音多数出于误解，但也有少数是有意而为，故意挑拨）。对于这些错误的看法，政府、学界都应有清晰的回应，决不应让其动摇了国家的基本方针政策。

为了有效维护国家利益，中国政府还必须处理好斗争、妥协、合作三者的关系。当国家利益受到外来挑战与危害时，毫无疑义，斗争是必要的，是第一位的，是维护国家利益的主要手段；为了维护某些国家核心利益，中国保持使用非和平手段、包括使用武力的权利。中国的斗争策略则是“有理、有利、有节”[12]
，这一策略方针是对长期斗争经验的总结，经受过各种复杂形势的考验，在新的形势下应得到更好的应用与发展。

妥协与让步亦是一种可能使用的手段。在某些情况下，根据力量对比，做出某些妥协可以减少国家利益的损失，可以找到对立双方都能接受的解决方案，可以获取或维护其他方面的重要利益，可以维护双方关系的大局。当然，妥协与让步必须是相互的和有限的，决不能损害国家的总体与长远利益。与过去相比，在全球化的新形势下，尤其是在大国之间，为了避免双输、争取双赢，这一手段的重要性在逐步上升。

以合作来维护、争取国家利益，则是一种新思维、新方式。在新的国际形势下，全球化已把世界各国更紧

密地联系在一起；虽然各国仍然面临种种传统安全威胁，但面临的非传统安全挑战日益增长，“全球性挑战”已经“成为世界主要威胁”[13]。在此情况下，尽管国家间仍有种种分歧与矛盾（包括在非传统安全上），但却利益交织，“你中有我，我中有你”，“斗则俱损，和则两利”，从更深的层次上讲，各国已乘在同一条船上，有着某种“生命共同体”[14] 的关系。面对国际形势、国际环境及国家利益关系的这种重大变化，如何以“合作保安全、以合作化干戈”[15]，以合作限制、消融彼此间的分歧与冲突，已经成为维护国家利益的重大任务。推进这样的合作需要智慧，更需要战略眼光。

四、关于各种国家利益之间的关系、局部与全局的关系

要有效维护国家利益，必须处理好政治、经济、军事、文化、科技等各种利益之间的关系，处理好一般利益、重大利益与核心利益之间的关系，处理好核心利益之间的关系，处理好局部与全局的关系。利益关系处理好了，各种利益将相互支持、相互促进、相互配合，“1+1>2”；处理不好，则可能顾此失彼，“丢西瓜拣芝麻”，甚至可能“一着不慎，满盘皆输”。

在此，主要就处理两种关系谈一点看法。首先是核心利益之间的关系。最理想的状态是，各种核心利益可以在相互促进的情况下得到实现，换句话说，就是应尽可能地使维护核心利益的努力相互支持、配合与协调，避免出现为维护某一核心利益而导致其他核心利益受损的情况。但在现实中，核心利益之间也可能出现一定的矛盾，使我们面临艰难的抉择。例如，在本世纪初，面对猖獗一时的台独势力，如何处理坚持现代化建设和解决台湾问题之间的关系，曾经成为困扰中国研究界、决策层的一大问题。当时，专家学者中曾出现较大的分歧。后来，经过全面衡量，统一了认识，明确了政策，较好地解决了这一矛盾。当前，随着中国与周边国家海上争端的上升，中国似乎又面临着新的困扰，须要做出新的抉择。[16]然而，正如一位中国学者所指出，处理核心利益之间可能出现的矛盾，“需要发展一种实现国家核心利益的总体战略”，“改革开放以来指导中国外交实践的和平发展战略”就是这样的战略。[17]我相信，只要坚持和平发展的战略抉择不动摇，坚持实现国家现代化和人民共同富裕的总体目标不动摇，在当前，完全可以解决国内民众中出现的困惑及政府决策上的困扰；在未来，面对新的矛盾，也一定可以根据轻重缓急，较快、较好地做出明晰、正确的决断。

其次，关于局部与全局的关系。在维护国家利益时，这是会经常面对的一个问题。对此我有两点基本看法。第一，当中国国家利益、特别是国家核心利益受到挑战时，首先要分清这一挑战是局部的还是全局的，如果只是局部的，或者挑战看似来头很大，但却难以造成实质性损害，采取的应对及反制措施应是有限的、渐进的。而如果挑战是全局性的，可能对中国核心利益造成重大损害，则必须做出全面、强烈的反应。第二，在现实环境中，经常会遇到的一种情况是，对方的行为可能或已经危害到我方某些方面的利益，但与此同时，我方与对方在其他诸多方面仍存在重要的共同利益。在此情况下，必须权衡利弊得失，做出总体评估。如果评估表明，两国关系仍是共同利益为主，或者保持与发展两国关系仍然获益更多，那么在开展斗争的同时维护两国关系的大局仍是必须遵循的原则。多年来，在这方面，中国政府已经积累了丰富的实践经验，有许多众所周知的案例。然而，近两年来，对于处理对外关系时要“维护大局”、“把握全局”这一基本原则，国内也出现了一些不同的声音，一些原本正确的做法遭到置疑。针对这种现象，强调维护国家利益必须处理好局部与全局的关系显然十分必要。

五、关于本国利益与他国利益及全球利益的关系

当今世界或者说国际社会仍然是以民族国家为基础并由民族国家所组成的。每一个国家都有其自身的国家利益和国家核心利益，并都将其作为制订对外政策的主要依据。主权国家维护自己的国家利益是天经地义的，中国也决不例外。对此，中国政府、广大民众及媒体有着高度统一的认识。

然而，另一方面，我们又必须看到，在全球化加速发展的今天，各国利益的交融共生已达到空前的高度，相互间的摩擦与碰撞亦呈现出前所未有的复杂形态。在此情况下，要有效维护与发展国家利益，不仅必须处理好本国利益与他国利益的关系，还必须处理好本国利益与全球利益（也称全球共同利益、全人类共同利益）的关系。恰是在这些问题上，中国面临着许多新挑战、新课题，国内也有种种不同意见，有时甚至发生激烈的争论。

我认为，在新形势下，要处理好本国利益与他国利益的关系，除了要处理好上文提到的斗争、妥协、合作三者的关系外，还应特别强调三点：一是要更加注重合作，不仅要在双方有共同利益或存在利益交集的领域大力加强合作，而且应在减少摩擦、控制冲突方面积极寻求合作（对此尤需以新思维进行探讨），还应该把加强合作作为抑制与缓和分歧的重要途径。二是要尽力防止因双边关系中的摩擦与分歧妨碍双方合作，对以停止或放弃合作来应对摩擦与分歧的做法尤要慎行。三是在利益竞争中，博弈与斗争是必然的，为己方争取较大的利益也是必然的，但要超越零和博弈，力争通过磨合实现互利双赢，坚决避免双输的结局。

“全球利益”
是一种较新的提法。随着世界各国相互依存日益加深及各国面临的全球挑战不断加剧，这一提法应运而生。有学者将之定义为“人类建立在一定的社会经济关系基础上的共同的物质需求与精神需求的总和”，“
人类社会发展特别是全球化过程的必然产物”
。我认为，如果简单通俗一点，也可将其定义为在全球化形势下，关系世界各国的生存与发展、为绝大多数国家所公认、需要各国共同维护的利益。这些共同利益在非传统安全领域表现得尤为明显。[18]

在处理本国利益与全球利益的关系时，从理论上讲，使两者得以并行不悖的发展应是首要的也是最基本的原则。然而，在现实世界中，处理这一关系却并非如此简单。如果本国利益与全球利益基本一致，当然好办，将两者紧密结合起来就是了。但如果出现差别又该怎么办？最常见的有两种情况，一是虽然从长远看，本国利益与全球利益相一致，但在近期却存在着一定的矛盾；二是虽然在总体上本国利益与全球利益相一致，但在局部上却有所抵触。面对上述情况，一种选择是使本国利益服从全球利益，这需要多数国家采取类似的行动，否则，将会有损本国利益。另一种选择是使全球利益服从于本国利益，然而，如果多数国家都这样做，全球治理将举步维艰，最终可能导致“多输”的结局。

从长远看，中国努力的目标应该是争取世界各国都把全球利益放在第一位，真正地、自觉地组成“
生命共同体”
，这将是世界新秩序得以建立的重要标志。但从现实出发，在较长的未来，中国也许只能尽力在国家利益与全球利益之间不断寻找平衡点，努力争取使两者有越来越多的交集。换句话说，就是当本国利益与全球利益出现矛盾的时候，既不能简单地使本国利益完全服从于全球利益，也不能为了本国眼前或局部的利益而置全球利益于不顾。近年来，在应对全球气候变化的问题上，中国一方面坚持东京议定书确定的发达国家和发展中国家有“共同而有区别的责任”
的原则，坚持自己的发展利益，一方面又根据本国已经成为世界最大温室气体排放国的现实，日益承担起了更大的责任。[19]
这是中国在处理国家利益与全球利益关系方面作出的有益尝试，值得充分肯定。今后中国应朝着这一正确的方向继续前进，同时也推动世界上更多的国家共同为维护全球利益而努力。

（张沱生 中国国际战略研究基金会研究员、学术委员会主任）

III. References

[1] 三大核心利益的表述在2010年10月戴秉国国务委员的署名文章《坚持走和平发展道路》中对外发表。

[2]
其中一个突出的例子是，2010年，国外媒体广泛报道所谓中国高官宣称“南海是中国的核心利益”
，宣传中国的对外政策趋向强硬，可能用武力解决岛礁与海洋权益争端。

[3]
过去国家安全主要指国家主权、领土完整和国民的生命与财产安全。但在新环境、新形势下，其内涵已经明显扩大，不仅包括政治安全、军事安全，而且包括经济安全、文化安全、社会安全、环境安全、资源安全等诸多方面。

[4] 参见戴秉国：《坚持走和平发展道路》，
2010年12月7日，外交部网站，原文载《<中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议>辅导读本》，人民出版社，2010年10月。

[5]
值得注意的是，美国在论述国家利益时，一向把其公民安全与国土安全置于同等重要的位置，均列为至关重要的利益（VITAL INTERESTS）。

[6]
随意降低用兵门槛的宣示可能造成两种结果：一是如果做不到，将使军事威慑效力明显下降；二是落入“承诺陷阱”，卷入本应避免的军事冲突。

[7]
我们界定核心利益的根本目的，是为了更好地维护与发展国家利益；将之对外宣示，则不仅是要表明中国的核心利益不容侵犯与破坏，而且是要表明中国愿与他国相互尊重对方的核心利益，愿在拥有共同利害关系的领域积极寻求合作。对于核心利益的解读应有助于国内、国外对此有充分、全面的了解。

[8] 中国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》白皮书，2011年9月7日，人民日报，第14版。

[9] 为此，在高层建立与完善高效、有力的协调机制已成为当务之急。

[10]
战略互信须在发展合作、减少误解、控制与解决冲突的过程中逐步建立；其一旦建立，又将对后者产生重大、积极的影响。

[11] 无论根据国内法还是国际法或国际条约，台湾、西藏、新疆都是中国不可分割的一部分。

[12]
毛泽东对此解释说，这是在拥有道义的前提下坚持斗争的“防御性”、“局部性”和“暂时性”，从而实现“自卫”、“胜利”和“休战”三者的统一。

[13] 参见《中国的和平发展》白皮书。

[14] 参见《中国的和平发展》白皮书。

[15] 参见《中国的和平发展》白皮书。

[16]
如应如何处理“维权”与“维稳”两者的关系。前者涉及维护领土主权，后者涉及保持和平友好的周边环境。

[17] 参见陈志敏：《核心利益与共同利益的中国抉择》，2010年12月28日，东方早报，第一版。

[18]
《中国的和平发展》白皮书指出，“全球性挑战已经成为世界主要威胁”，“人类共同安全问题日益突出”，“任何国家都不可能单独解决这些问题，国际社会必须携手应对。如果不能通过全面持续的国际合作抑制各种负面因素，世界和平与发展将面临重大障碍，甚至可能遭受更大灾难”。

[19]

中国在国内承诺了艰巨的减排任务，强制性减排的指标逐步提高；在2011的班德世界气候大会上，为保住京都议定书第二承诺期等目标，中国代表首次表示可以讨论在2020年之后中国是否承担强制性减排国际义务的问题。

III. NAUTILUS INVITES YOUR RESPONSES

The Nautilus Peace and Security Network invites your responses to this report. Please leave a comment below or send your response to: nautilus@nautilus.org. Comments will only be posted if they include the author's name and affiliation.

View this online at: https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/thoughts-on-chinas-nat-onal-interests/

Nautilus Institute
608 San Miguel Ave., Berkeley, CA 94707-1535 | Phone: (510) 423-0372 | Email: nautilus@nautilus.org