

# 国家核心利益与中国新外交

方 力 赵可金

**【内容提要】** 进入 21 世纪以来,国家核心利益越来越成为中国外交的一个热词,中国国家领导人和外交官员在各种场合日益强调国家核心利益。通过对中国国家领导人在各种场合的讲话和中国政府文件对国家核心利益论述的文本分析,本文发现,中国的国家核心利益具有复杂内涵,在不同层次有着不同含义。在对外关系全局中,国家核心利益具有顶层设计和政策界定的功能。通过对中国外交实践中的案例研究,本文认为,国家核心利益的决定性因素不仅取决于国际关系因素,更取决于国内政治因素。国家核心利益从根本上是中国政治利益在对外关系中的延伸。

**【关键词】** 核心利益 政治利益 双层博弈 中国外交

**【作者简介】** 方力,清华大学国际关系学系博士研究生。

电子邮箱:faryuanfar@163.com

赵可金,清华大学国际关系学系教授。

电子邮箱:kejinzhao@tsinghua.edu.cn

## 一、问题的提出

近年来,国家核心利益成为中国外交的一个热词,中国国家领导人不仅在各种场合频频强调捍卫国家核心利益,在处理一些热点问题时也常提及某问题“事关中国国家核心利益”,国家核心利益成为中国对外政策和实践的重要概念。尽管国家核心利益很早就在中国官方外交表述中出现,但该问题集中引起关注还是 2009 年以来的事情。为什么国家核心利益在 2009

---

《国际政治科学》2021 年第 6 卷第 3 期(总第 23 期),第 68—94 页。

*Quarterly Journal of International Politics*

年开始成为各方关注的焦点话题？其背后的学理基础何在？这是一个值得研究的理论问题。

学界关于中国国家核心利益的争论最早出自《纽约时报》2010年4月的一篇报道。该报道称，美国国家安全委员会亚太事务高级主管杰弗里·贝德（Jeffrey A. Bader）与常务副国务卿詹姆斯·斯坦伯格（James B. Steinberg）在2010年3月访华期间被告知南海是中国国家核心利益的一部分，这是中方首次将南海列为国家核心利益问题。<sup>①</sup> 2010年11月，美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）在澳大利亚接受采访时表示“确有此事”。<sup>②</sup> 然而，中国政府对此模糊处理，始终未在官方公开表态中将南海问题界定为国家核心利益。中美在核心利益问题上的争论迅速引发国际媒体的关注。<sup>③</sup> 尽管如此，在南海局势持续紧张背景下，中国国家领导人和官方发言人此后的确密集提及国家核心利益，并通过中国政府白皮书阐述国家核心利益<sup>④</sup>，这迅速引发学界争论<sup>⑤</sup>。

在国际学术界，专门研究中国国家核心利益的文献并不多，但关于国家利益的研究可谓汗牛充栋。迄今为止，关于一个国家为什么寻求国家利益，主导性解释还是古典现实主义理论家汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）“以权力来界定利益”的观点，即任何国家最根本的利益是“保护（它的）领

---

① Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power,” *New York Times*, April 23, 2010.

② Greg Sheridan, “Interview With Greg Sheridan of The Australian, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Melbourne, Australia,” November 8, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/11/150671.htm>, 访问时间:2019年8月17日。

③ Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part One: On ‘Core Interests’,” *China Leadership Monitor*, No. 34, 2011, pp. 1-25.; Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Can China Defend a ‘Core Interest’ in the South China Sea?” *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 2, 2011, pp. 45-59.

④ 当中国国家领导人提出一个新概念时，这个概念通常比较笼统，需要学者不断充实它。白皮书里划分的国家核心利益的内容更多是总的原则和立场，这留给学者大量的解释余地。

⑤ Yuen Foong Khong, “Primacy or World Order? The United States and China’s Rise: A Review Essay,” *International Security*, Vol. 38, No. 3, 2013—2014, p. 154.

土、政治制度和文化免受其他国家的侵犯”。<sup>①</sup> 结构现实主义认为,国家利益的关键是国家安全,在无政府状态的国际社会中,对安全的考虑是国家的首要问题。<sup>②</sup> 显然,在现实主义(尤其是结构现实主义)的解释中,国家利益没有核心与非核心利益的区别,它是国际关系力量对比的产物,其实现与否完全取决于一个国家的实力。相比之下,新自由主义学派代表人物罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)提供的解释则更注重把国家利益看作国际制度分配的“福利”,涵盖了生存、独立和经济财富三种利益。<sup>③</sup> 在《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》中,基欧汉将国家利益概括为“财富和权力”。<sup>④</sup> 建构主义学派代表人亚历山大·温特(Alexander Wendt)则将身份认同(identity)视为决定国家利益的因素,认为国家利益还包括第四种利益——集体自尊。<sup>⑤</sup> 总体来看,既有国际关系理论都认为国家利益是一个国际关系问题,区别不过在于是取决于国际力量对比的塑造,还是国际制度的塑造,抑或国际文化类型的塑造。实力增强导致利益扩张、国际制度分配界定国家利益、规范建构国家的身份和利益等理论都无法解释中国越来越强调国家核心利益的现象。在主流国际关系理论的解释中,国家利益都是一个派生性因素,国家无法明确区分核心利益与非核心利益。换言之,当一个国家对国家利益做出排序时,它更多是一个政策而非理论问题。

王浦劬认为,利益起源于人的需要。利益是一种受到主体与客体、自然与社会、生产力与生产关系等多方面因素影响和制约的社会现象。利益关系是同一层次上利益主体之间的联系。<sup>⑥</sup> 从这个意义上看,国家利益属于国

---

① 汉斯·摩根索著,徐昕、郝望、李保平等译:《国家间政治:权力斗争与和平》,北京大学出版社2006年版,第10页。

② 肯尼迪·沃尔兹著,信强译:《国际政治理论》,上海人民出版社2008年版,第125—128页。

③ Alexander George and Robert Keohane, “The Concept of National Interests: Uses and Limitation,” in Alexander George ed., *Presidential Decision-making in Foreign Policy*, Boulder, CO: Westview Press, 1980, pp. 217-238.

④ 罗伯特·基欧汉著,苏长和、信强、何曜译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海人民出版社2006年版,第21页。

⑤ 邢悦:《国家利益的客观性与主观性》,载《世界经济与政治》,2003年第5期,第31页。

⑥ 王浦劬:《政治学基础》(第二版),北京大学出版社2006年版,第49—52页。

家的需要,且存在于国家间关系。国家利益具有社会性,在客观资源既定的前提下,国家对这些既定资源的争夺产生国家利益。国家间存在冲突才会产生国家利益,没有冲突就没有利益。根据阎学通在《中国国家利益分析》中的解释,国家利益是“一切满足民族国家全体人们物质和精神需要的东西”,国家利益产生于民族国家之中。此前人们熟知的是“王朝利益”“国王利益”等,而不是“国家利益”。<sup>①</sup>事实上,在意识形态因素影响下,中国在很长一段时间内都不大使用国家利益概念。在20世纪80年代之前,中国政府主要强调因阶级冲突产生的阶级利益,而非因国家冲突所产生的国家利益。从这个逻辑出发,中国官方之所以会提出国家核心利益,一定是产生了某种特殊类型的冲突。国际关系学界对中国国家核心利益的研究不多,有限的文献主要聚焦于实力逐渐增长的中国是否会将与周边国家的领陆、领海争议界定为核心利益,以此研判中国的对外政策是否会更加强硬。吉原恒淑(Yoshihara Toshi)和詹姆斯·霍姆斯(James R. Holmes)认为,中国是否会把南海定为核心利益,取决于中国的海洋实力是否足以解决南海领土纠纷,而中国最少需要十年才具有这种防止美国干涉的能力。<sup>②</sup>然而,这类研究主要基于国际权力竞争的视角,领土争议的单一议题无法解释中国对核心利益的界定,也无法回答为什么中国政府把台湾问题、涉港问题、涉藏问题和涉疆问题列入国家核心利益问题,而没有明确把诸如南海等争议领土的主权列为核心利益。

从已经发表的文献来看,大多数国内学者倾向于从中国面临重大外在威胁来解释国家核心利益,但缺乏对“核心”和“非核心”界限的解释。牛新春认为,朝鲜半岛的稳定与发展直接关系到中国核心利益。<sup>③</sup>还有的学者将防止分裂势力、解决争议领海与岛屿问题、维护意识形态安全都列为国家核心利益。<sup>④</sup>门洪华认为,中国国家利益的实现,应该首先基于国内战略的完

① 阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社1997年版,第10页。

② Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Can China Defend a ‘Core Interest’ in the South China Sea?” *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 2, 2011, pp. 45-59.

③ 牛新春:《中美战略互信:概念、问题及挑战》,载《现代国际关系》,2010年第3期,第1—7页、第14页。

④ 侯远长、王增杰:《中国国家核心利益探析》,载《中州学刊》,2014年第1期,第15—19页。

善,其次是在周边地区塑造坚定温和的大国形象,再次是提升在国际制度中的发言权和话语权。<sup>①</sup> 这些研究大多偏向政策研究,并没有在理论上深入分析这种排序的依据,缺乏科学界定核心利益的清晰逻辑。为什么中国国家领导人重视界定国家核心利益? 究竟哪些利益在外交中会被表述为核心利益? 这对中国外交意味着什么? 围绕这些问题,本文提出一个重要的研究假设:中国的国家核心利益的界定并非仅取决于国家间的政治冲突,而是由国内政治冲突和国际结构压力共同决定的,前者是更具决定性的因素。中国界定国家核心利益首先是为了回应国内政治诉求,其次才是国际政治的压力。

## 二、中国外交话语中的国家核心利益

从中国政府的公开表态来看,国家核心利益最初是2009年以来在处理中美关系的外交实践中提出的,是中美关系矛盾的产物。2009年7月,时任国务委员的戴秉国在中美战略与经济对话会议上提出:“确保中美关系长期健康稳定地向前发展,很重要一条是相互理解、尊重支持对方,维护自己的核心利益。中国的核心利益第一是维护基本制度和国家安全,其次是国家主权和领土完整,第三是经济社会的持续稳定发展。”<sup>②</sup>这被认为是中国官方对国家核心利益的首次表态,它更侧重于国内政治安全、主权和领土安全以及经济社会可持续发展。在2010年发表的《坚持走和平发展道路》一文中,戴秉国又进一步解释了中国的核心利益:“一是中国的国体、政体和政治稳定,即中国共产党的领导、社会主义制度、中国特色社会主义道路;二是中国的主权安全、领土完整、国家统一;三是中国经济社会可持续发展的基本保障。这些利益是不容侵犯和破坏的。”<sup>③</sup>戴秉国对国家利益的解释更多属于宽泛的原则立场,为外交政策和实践留有很大的解释空间。2011年9月,国务院新闻办公室发布的《中国的和平发展》白皮书则将中国的核心利益界定

① 门洪华:《中国国家利益的维护与扩展》,载《国际观察》,2015年第6期,第20—21页。

② 新浪财经:《中国核心利益引导对外政策走向》,2009年8月12日,来源:<http://finance.sina.com.cn/roll/20090812/21116608481.shtml>,访问时间:2021年7月9日。

③ 中国新闻网:《戴秉国:坚持走和平发展道路(全文)》,2010年12月7日,来源:<http://www.chinanews.com/gn/2010/12-07/2704984.shtml>,访问时间:2021年7月9日。

为“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”<sup>①</sup>。这是中国政府文件明确界定的国家核心利益,对国家核心利益的强调侧重于国内政治和安全利益。总体来看,国家核心利益的概念较为抽象、不够明晰,且涵盖面太广,却是迄今为止最权威的官方表述。

中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国的党和国家领导人频频提及国家核心利益一词,重点强调国家核心利益的不可交易性。2013年1月28日,十八届中共中央政治局就坚定不移走和平发展道路举行第三次集体学习,习近平强调:“我们要坚持走和平发展道路,但决不能放弃我们的正当权益,决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易,不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。”<sup>②</sup>2015年,在对美国进行国事访问前夕,习近平接受美国《华尔街日报》书面采访,强调中美双方要相互理解、相互尊重、聚同化异,尊重和照顾彼此核心利益和重大关切。此后,习近平多次强调,相互尊重和彼此照顾核心利益和重大关切,“决不能牺牲国家核心利益”。<sup>③</sup>2018年6月,习近平在中央外事工作会议上强调:“坚持以国家核心利益为底线维护国家主权、安全、发展利益。”<sup>④</sup>迄今为止,“核心利益”在中国仍是一个有待解读的概念,官方给出的定义是大致的原则和立场,这给学者解读和外交解释留有很大的理解空间和行动余地。

通过检索中国外交部官方网站关于国家核心利益的新闻,笔者共获得726条明确提及“国家核心利益”的记录(截至2020年12月31日)。结合外

---

① 国务院新闻办公室:《〈中国的和平发展〉白皮书(全文)》,2011年9月6日,来源:<http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011394/1011394.htm>,访问时间:2021年7月9日。

② 《习近平在中共中央政治局第三次集体学习时强调 更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础》,载《人民日报》,2013年1月30日,第1版。

③ 华尔街日报中文网:《习近平接受〈华尔街日报〉书面采访全文》,2015年9月24日,来源:<https://cn.wsj.com/articles/CN-BGH-20150922114826>,访问时间:2021年7月9日。

④ 《习近平在中央外事工作会议上强调 坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面》,载《人民日报》,2018年6月24日,第1版。

交部文本与中国国家领导人的表态和中国政府白皮书的表述,本文发现,中国政府在提及“国家核心利益”的时候,通常指原则立场和具体政策两个层次的含义。

### (一) 原则立场:作为中国外交政策顶层设计和外交信号的国家核心利益

无论是中国国家领导人在出访、撰文和接受记者采访时对国家核心利益的阐述,还是中国政府白皮书的明确表述,都表明国家核心利益是中国外交政策的原则立场。在不同语境下,国家核心利益有不同的政策含义,但总体上仅是中国在处理对外关系上的原则立场,并没有特定的政策内容。阐述外交政策立场时,国家领导人或一些驻外大使往往会宽泛地提及“核心利益”。比如,2008年8月28日,外交部官方网站在谈到中国与巴林关系时,强调“巴方在涉及我核心利益和重大关切问题上予我支持”。<sup>①</sup>2011年3月23日,时任国务院副总理王岐山在会见安哥拉时任总统若泽·爱德华多·多斯桑托斯(José Eduardo Dos Santos)时提出:“两国在事关各自核心利益和重大关切问题上相互理解和支持。”<sup>②</sup>2014年9月25日,中国驻乌兹别克斯坦大使孙立杰接受采访时提出:“相互坚定支持对方维护本国主权、安全、发展等核心利益。”<sup>③</sup>2014年11月12日,驻英国大使刘晓明在英国皇家国防研究院的演讲中提及:“中国绝不会放弃自己的正当权益,不会拿自己的核心利益做交易。”<sup>④</sup>2018年6月23日,中央外事工作会议提出:“坚持以国家

① 外交部:《中国同巴林的关系》,2021年2月(最近更新时间),来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676356/sbgx\\_676360/t6264.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676356/sbgx_676360/t6264.shtml),访问时间:2021年7月9日。

② 中国政府网:《国务院副总理王岐山会见安哥拉总统多斯桑托斯》,2011年3月23日,来源:[http://www.gov.cn/ldhd/2011-03/23/content\\_1830066.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2011-03/23/content_1830066.htm),访问时间:2021年7月9日。

③ 人民网:《驻乌大使孙立杰:“丝绸之路经济带”将更好地造福两国人民》,2014年9月27日,来源:<http://finance.people.com.cn/n/2014/0924/c387602-25727924.html>,访问时间:2021年7月9日。

④ 外交部:《驻英国大使刘晓明在英国皇家国防研究院的演讲:和平发展与共享共赢》,2014年11月13日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679906/1206x2\\_679926/t1210311.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679906/1206x2_679926/t1210311.shtml),访问时间:2021年7月9日。



核心利益为底线,维护国家主权、安全、发展利益,这是对外工作的出发点和落脚点。”<sup>①</sup>强调“以国家核心利益为底线”本质上是中国外交的一种“顶层设计”,是一种原则性的立场,而具体底线则取决于不同的议题。

作为原则立场的国家核心利益,在中国外交系统内部是一种指导外交工作的顶层设计,对外则是中国官方的一种姿态和信号。中国政府强调在“核心利益”问题上要“相互尊重和彼此照顾”“相互支持和照顾”“充分照顾对方核心利益与重大关切”以及“相互理解和支持彼此核心利益与重大关切”,这表明中国在国家核心利益上不会让步的姿态和信号。习近平多次指出,“任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易”,“决不能牺牲国家核心利益”。对于“核心利益”和“重大关切”之间有什么差异这类问题,中国外交政策没有详细论述。

## (二) 具体政策:作为具体外交政策内容的国家核心利益

在回应外界关注的一些具体问题时,中国国家领导人和外交官也会提及国家核心利益。2011年1月,国家主席胡锦涛对美国进行国事访问时,明确将台湾、西藏问题界定为国家核心利益:“台湾、涉藏等问题事关中国主权和领土完整,是中国核心利益所在,牵动着13亿中国人民的民族感情。中方希望美方恪守承诺,同中方一道共同维护两国关系来之不易的良好局面。”<sup>②</sup> 2013年7月1日的外交部例行记者会上,外交部发言人华春莹表示,涉疆问题事关中国主权和领土完整,涉及中国核心利益。<sup>③</sup> 2014年12月17日,驻巴基斯坦大使孙卫东在国防大学国家安全培训班上的演讲中提出:“巴基斯坦在台湾、涉藏、涉疆等一系列涉及中国核心利益问题上,始终给予中国鼎

---

① 新华网:《习近平:努力开创中国特色大国外交新局面》,2018年6月23日,来源:[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c\\_1123025806.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm),访问时间:2021年7月9日。

② 胡锦涛:《建议相互尊重、互利共赢的中美合作伙伴关系》,载《人民日报》,2011年1月21日,第2版。

③ 人民网:《外交部:一小撮人企图分裂新疆的阴谋不会得逞》,2013年7月1日,来源:<http://world.people.com.cn/n/2013/0701/c1002-22037604.html>,访问时间:2021年7月9日。



力支持。”<sup>①</sup>在上述表态中,在台湾、涉藏和涉疆问题上,中国将其作为核心利益并非原则立场,而是有着明确的对外政策内容。2016年9月19日,外交部发言人陆慷主持例行记者会,表示“涉藏问题涉及中国核心利益和民族感情”。<sup>②</sup>2017年12月4日,中国与蒙古国发表联合新闻稿,共同宣示“蒙方保持政策连续性,重申坚定奉行一个中国政策,切实尊重中方在涉藏、涉疆、台湾等问题上的核心利益和重大关切,维护好中蒙关系的政治基础”。<sup>③</sup>2018年5月24日,外交部发言人陆慷就布基纳法索政府发表声明决定同台湾当局“断交”答记者问时提出:“一个中国原则涉及中国的核心利益和13亿多中国人民的感情,也是中国同世界各国保持和发展友好合作关系的前提和政治基础。”<sup>④</sup>2019年1月23日晚,中国驻美国大使崔天凯在中国驻美大使馆举行侨学界专场招待会时表示:“台湾问题事关中国核心利益和全体中华儿女的民族感情,是中国的内政,绝不容忍‘台独’分裂和任何外来干涉。我们将坚决捍卫国家主权和自己的核心利益。”中国政府已经多次明确表态,台湾、涉藏、涉疆和人权问题<sup>⑤</sup>属于中国国家核心利益。

在外交实践中,国家核心利益的上述两层含义被有机地结合在一起,它既是中国对外政策的一般原则立场,是向国际社会传递外交姿态的重要信号,也是中国在台湾、涉藏、涉疆和人权等问题上的具体政策。理解国家核

---

① 外交部:《深植中巴友谊,共圆发展梦想——驻巴基斯坦大使孙卫东在国防大学国家安全培训班上的演讲》,2014年12月17日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/t1219942.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1219942.shtml),访问时间:2021年7月9日。

② 外交部:《2016年9月19日外交部发言人陆慷主持例行记者会》,2016年9月19日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1398541.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1398541.shtml),访问时间:2021年7月9日。

③ 外交部:《中蒙两国外长发表联合新闻稿》,2017年12月4日,来源:<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1516375.shtml>,访问时间:2021年7月9日。

④ 外交部:《2018年5月24日外交部发言人陆慷主持例行记者会》,2018年5月24日,来源:[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1562195.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1562195.shtml),访问时间:2021年7月9日。

⑤ 在将人权问题表述为核心利益时,它的内在含义是“中国的国体、政体和政治稳定,即中国共产党的领导、社会主义制度和中国特色社会主义道路”,是“中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定”。因此它既是一般的原则立场,又是一个具体、明确的政策宣示。

心利益对中国外交的影响,需要具体问题具体分析,将核心利益放在特定情境中去理解,这样才能准确把握中国外交行为的内在逻辑。

### 三、跨层次分析与研究假设

台湾问题是关涉中国国家核心利益的典型案例。不管是哪一个国家,在处理与中国的双边外交关系时,必须首先接受一个中国原则。中国在处理两岸关系时将一个中国原则表述为“世界上只有一个中国,大陆和台湾同属一个中国,中国的主权和领土完整不容分割”。在处理对外关系时,则将一个中国原则表述为“世界上只有一个中国,台湾是中国领土不可分割的一部分,中华人民共和国是代表中国的唯一合法政府”。对于中国对外的一中“三段论”,很多国家明确承认。对于原则上的一个中国,任何国家都必须明确承认。如果在台湾问题等国家核心利益问题上没有接受一个中国原则,双边外交关系就不可能维持。

在有关钓鱼岛归属、南海问题等涉及中国主权和领土完整的问题是否属于国家核心利益上,中国政府的表述具有一定的模糊性。当记者只是笼统地问钓鱼岛问题时,发言人一般不会主动使用核心利益来表述钓鱼岛问题。2013年7月17日,华春莹在回答记者关于钓鱼岛问题时,仅表示“钓鱼岛自古以来就是中国固有领土,中方对此拥有无可争辩的主权”。<sup>①</sup> 外交部发言人未明确表述“钓鱼岛是核心利益”,这表明中国官方尚未将钓鱼岛上升到国家核心利益的高度。在南海争端上,中国政府也仅表示南海争端涉及国家核心利益。<sup>②</sup> 由此可见,中国政府在外交实践中采取了战略模糊的态度,一般仅在原则立场的高度使用国家核心利益的概念,在将国家核心利益

---

① 新华网:《外交部发言人华春莹就钓鱼岛问题答记者问》,2013年7月17日,来源:[http://www.xinhuanet.com/world/2013-07/17/c\\_116580343.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2013-07/17/c_116580343.htm),访问时间:2021年7月9日。

② 例如,2010年9月21日,针对南海是否属于中国国家核心利益,外交部发言人在例行记者会上给予了模糊回答,参见:国新办:《2010年9月21日外交部例行记者会》,2010年9月21日,来源:<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxfwbh/xwfbh/wjb/Document/769015/769015.htm>,访问时间:2021年7月9日。

与具体政策挂钩时则表现出非常谨慎的态度。因此,要分析中国近年来重视国家核心利益的原因,一条重要的可行路径就是比较分析国家核心利益与非国家核心利益之间的界限,明确界定国家核心利益的可操作的识别体系。

### (一) 国际政治理论中的跨层次分析

基于单一国家行为体假定,国际关系主流理论认为国家利益都是由国际体系因素决定的,其差别在于各理论流派所界定的体系特征不一样:结构现实主义的体系特征是主要单位之间的物质权力分配的国际体系,新自由制度主义的体系特征是制度,建构主义理论的国际体系特征是共有观念的分配或观念结构。<sup>①</sup>

在体系理论看来,国家是一个个封闭的“黑匣子”(black box),国际关系则是国家之间的桌球游戏。体系理论抽象掉了行为体的多样性,忽略了国内政治这一影响国际关系的关键因素。冷战结束以来,由于高度紧张的美苏两大阵营对峙结构崩溃,国际安全结构压力得到全面缓解,国内政治的重要性开始凸显。在全球化的背景下,国家的“黑匣子”逐渐被打开,现实政治中的国内与国际界限不再是泾渭分明。在众多跨层次分析中,双层博弈是一个理论化、科学化程度较高的理论。

哈佛大学教授罗伯特·普特南(Robert D. Putnam)提出的双层博弈的分析模型认为,每个国家领导人都出现在双层博弈的赛局棋盘上。在国际谈判桌上,领导人对面坐着外国对手,旁边坐着外交官和其他国际事务顾问。在国内谈判桌上,领导人后面坐着执政党和议会的成员、国内事务发言人主要利益集团的代表以及自己的政治顾问。双层博弈的异常复杂性在于,一个棋手在一个棋盘上的行动可能是合理的(如提高能源价格、让渡领土、限制汽车进口),但同样的行动在另一个棋盘上对同一个棋手来说也许就是失策。在国际谈判桌上,任何一个对结果不甚满意的主要竞赛者都可能会搅乱棋盘。与此相应,未能满足国内谈判桌上同伴的利益诉求的领导

---

<sup>①</sup> 秦亚青:《权力·制度·文化——国际政治学的三种体系理论》,载《世界经济与政治》,2002年第6期,第5—10页。

人甚至有被赶下台的危险。<sup>①</sup> 因此,普特南认为,一个国家是否会在某一问题上妥协,关键在于能否把握国外谈判对手和国内反对者能接受的最低限度的“获胜集合”(win-sets)。国家核心利益之所以不可妥协,在理论上必定源于外部与国内的“交错压力”(cross pressure)导致“获胜集合”供给不足。双层博弈理论只是一个大致的分析框架,并没有明确界定概念,推导出双层博弈的解决方案仍然是一个困难的挑战。<sup>②</sup>

自双层博弈模式提出后,学者们围绕该模式展开了广泛的案例研究,并就公众舆论、利益集团、国内选举对国际谈判的影响、国内支付补偿、国际协议的遵守、政策不确定性、不对称信息和不完全信息等问题不断补充、拓展与深化。<sup>③</sup> 海伦·米尔纳(Helen V. Milner)在《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》中提出了一个比较完善的双层博弈分析模型。她检验了国内偏好结构和信息分布如何塑造国际谈判,探究了多头政治(分治政府)、不对称信息、不同的行政立法制度安排对国际谈判结果的影响,并在案例分析的基础上探究了国内因素如何影响国家的对外行为。米尔纳认为,应该放宽单一国家行为体的假定,国家的内部偏好和政治制度差异对国际政治具有重要影响,无论是国际政治还是国内政治都处于介于等级制与无政府状态的中间状态。<sup>④</sup> 通过案例分析,米尔纳得出的结论是,国家间的合作取决于三个变量:第一个变量是国内行为体偏好差异如何,同他国的偏好差别有多大,这对塑造国内博弈起到关键作用,而国内偏好取决于政府分治(行政机构与立法机构的博弈)的程度以及行政机构的偏好(行政机构强硬与否)。第二个关键变量是国内政治制度。国内政治制度决定了国内权力分配的本质,国内权力共享的本质是由正式和非正式的政治制度决定的。第三个变

---

① Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, p. 434.

② Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, p. 435.

③ 储昭根:《跨层次理论整合:从双层博弈到双层竞合》,载《国际观察》,2016年第5期,第87页。

④ 海伦·米尔纳著、曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,上海人民出版社2010年版,第8—9页。

量是信息的分布。<sup>①</sup> 米尔纳首次根据对手的地位、能力和观念,开发出可评估谈判进程最终结果的模型,这是把理性行为体模型与认知观点的特性结合起来的初步尝试。<sup>②</sup>

## (二) 研究设计与变量衡量

与处理国际谈判相类似,一国在外交中宣誓不可侵犯的国家核心利益时是一种外交策略。几乎所有外交行为都会受到国际和国内两方面因素的影响。一国在界定国家利益时也面临国际谈判对手和国内政治行为体(合法的如立法机构、压力集团、意见领袖等,非法的如分裂势力、颠覆势力)的双重压力。从政治冲突的角度出发,本文认为,在界定国家核心利益时,一国同样面临国内政治冲突和国际权力竞争两条战线。

在双层博弈的框架中,一国行政当局致力于寻求国际谈判对手和国内立法机关及压力集团的“获胜集合”。在本文的分析框架中,国家核心利益是一种“分歧集合”:中央政府同国内反对势力、分裂势力在特定问题上不仅没有共识,甚至是非此即彼的零和关系;国际干涉势力对中国主权、安全、统一的介入,使中国政府与干涉势力之间同样没有妥协的余地。与双层博弈理论中先达成国际协议、再进行国内批准的顺序不同,“分歧集合”形成的首要因素是国内政治冲突,即在某一议题上存在挑战中央政府政治合法性的反对势力。第二个因素是国际干涉,来自大国或中小国家的国际压力是不同的,只有实力强于该国的外国干涉才会对该国的主权、安全等问题形成强烈挑战。孤立的两个分歧不会形成“集合”,只有国内反对势力与国际干涉势力的联动才会形成“分歧集合”。基于中国经验,本文的理论框架如下:一个国家的国家核心利益往往由国际权力博弈和国内权力博弈两个因素共同决定。第一,国际权力竞争。当一个国家在国际权力竞争中处于优势时,其更倾向于淡化核心利益、强调共同利益(shared interest);反之,当该国在国

① 海伦·米尔纳著、曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,上海人民出版社 2010 年版,第 232—239 页。

② Alexander G. Nikolaev, *The Extension and Transformation of the Two-Level-Game Theory and Its Application to the Field of Communication*, Tallahassee: The Florida State University, 2001, pp. 325-326.

际权力竞争中处于劣势时,其更倾向于强调核心利益、淡化共同利益。第二,国内政治竞争。当一国政府在国内面临强大的政治反对势力时,其更倾向于强调核心利益、淡化共同利益;反之,当一国国内没有强大政治反对派时,其更倾向于淡化核心利益、强调共同利益。

本文的自变量是中国面临的国际竞争态势和国内政治竞争程度,因变量是中国国家核心利益的内容及其变化。

### 1. 国际权力竞争

中国政府指出,国家核心利益是指导中国外交的基本原则和底线思维。实际上,中国主要在处理中美关系时强调核心利益。近年来,中美之间的经济差距在缩小。在一定时期,美国在军事、科技、金融等领域依然会维持全球霸权,在总体实力上保持对中国的战略优势。国家间综合国力的竞争既可以按照资源性实力与操作性实力划分,也可以根据硬实力与软实力来划分。<sup>①</sup> 在资源性实力对比中,中国的经济实力迅速接近美国,国内生产总值在2020年已达美国的70.3%。<sup>②</sup> 在科技实力对比中,从研发投入来看,据世行数据,中国的研发支出在2018年达3037亿美元,仍与美国的5850亿美元有较大差距。<sup>③</sup> 在军费支出方面,2019年,中国的军费支出为2697亿美元,美国则为7315亿美元。<sup>④</sup> 由此可知,在中美综合国力的比较中,中美之间的经济实力差距最小,军事实力差距最大(见表1)。

从操作性实力来看,由于政治体制不同,中国的国内政治动员能力强于美国。但由于美国在国际安全领域拥有众多盟友,而中国奉行不结盟政策,美国的国际政治动员能力强于中国。综上分析,本文将中美实力对比看作一个常量,即假定中国的综合国力在一定的时间范围内弱于美国。

① 阎学通、阎梁:《国际关系分析》,北京大学出版社2011年版,第91页。

② 世界银行:《GDP(美元现价)》,来源:[https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name\\_desc=false](https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name_desc=false),访问时间:2021年7月9日。

③ 笔者根据世行数据计算整理。世界银行:《研发支出(占GDP的比例)》,来源:<https://data.worldbank.org.cn/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?view=chart>,访问时间:2021年7月9日。

④ 笔者根据世行数据计算整理。世界银行:《军费支出(占GDP百分比)》,来源:<https://data.worldbank.org.cn/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>,访问时间:2021年7月9日。

表1 近年中美资源性实力对比

	国内生产总值(万亿美元)	研发支出(亿美元)	军费支出(亿美元)
美国	20.94	5850	7315
中国	14.72	3037	2697

注:世界银行关于国内生产总值的最新数据是2020年,研发支出的最新数据是2018年,军费支出的最新数据是2019年,货币单位是美元。

资料来源:笔者根据前文所述世界银行数据整理。

在国际权力竞争方面,相较于美国以外的国家,中国的总体实力已处于优势。在经济实力上,2019年中国的国内生产总值达到14.28万亿美元,遥遥领先于第三名日本的5.07万亿美元。<sup>①</sup>随着中国在全球化进程中的深度参与,2013年,中国首次在贸易领域超过美国,成为世界货物贸易第一大国,该年中国货物进出口总额为4.16万亿美元,其中出口额2.21万亿美元,进口额1.95万亿美元。<sup>②</sup>中国的军费开支虽然大幅落后于美国,但也领先于世界第三印度的687亿美元。<sup>③</sup>阎学通认为2019年是世界两极格局形成的一年,中美的两极竞争是以数字竞争为主导,而非美苏冷战时期以核威慑和意识形态竞争为主导。<sup>④</sup>关于中美之间的两极格局能否形成,抑或是正在形成中还是已经形成,学界尚存争论,但中国的综合国力已经强于除美国以外的所有国家几乎没有争议。

由上可知,在国际权力竞争指标中,当一个问题主要牵涉中美关系且美国在该问题上对中国进行干涉时,则可断定中国在国际权力竞争中处于相对劣势;当中国在某一问题上面临的国际竞争压力来自非美国的其他国家时,则中国在国际权力竞争中处于相对优势。

① 世界银行:《GDP(美元现价)》,来源:[https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name\\_desc=false](https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name_desc=false),访问时间:2021年7月9日。(世界银行官网关于日本的GDP数据只更新到2019年,因此此处采用2019年中日对比数据。)

② 商务部:《2013年中国对外贸易发展情况》,2014年5月4日,来源:<http://zhsmofcom.gov.cn/article/Nocategory/201405/20140500570675.shtml>,访问时间:2021年7月9日。

③ 笔者根据世行数据计算整理。世界银行:《军费支出(占GDP百分比)》,来源:<https://data.worldbank.org.cn/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>,访问时间:2021年7月9日。

④ 阎学通:《2019年开启了世界两极格局》,载《现代国际关系》,2020年第1期,第7页。



## 2. 国内政治竞争

判断国家核心利益的界限,不仅要看中国在国际结构中是居于优势还是劣势,还要看国内政治的统合程度。政治统合度指政治的一致性程度,是反映政治冲突激烈与否的指标。政治学关于国内政治的描述与分析主要是基于西方“多元社会”下对行政立法关系、国家与社会关系、选举制度、利益集团理论的研究。这一“制度主义”范式以国家的领土边界相对成形、政治共同体相对团结为前提假定。由于实行不同的政治体制,中国的行政与立法关系、国家机构与压力集团的关系与西方有很大差别,也不存在西方国家的政党竞争关系。近年来,诸如所谓的“新清史”学派所思考的“何以中国/何为中国”等基础性问题将长久以来视为天经地义的前提假定错误地“问题化”。<sup>①</sup> 在现实中,中国的国内政治竞争主要是基于“民族国家共同体建构”和央地关系,在于分裂势力的威胁及尚未完全解决的政治安全问题(尽管中共十八大以来这一问题已经得到很好的抑制)。中国是世界主要大国中尚未完成国家统一的国家,由于台湾当局拒不承认体现一个中国原则的“九二共识”,两岸关系严重倒退。此外,边疆民族地区所存在的部分历史问题也出现一些新的情况。理论刺激与现实需求都要求拓宽对中国政治的研究视野,超越传统的制度主义思维。

由上可知,中国的国内政治冲突主要是维护统一、反对分裂与反对统一、分裂国家之间的冲突,是维护中国共产党的领导与颠覆图谋之间的冲突。这主要是基于国家结构形式而言的,政治统合程度低指对某一地所宣称的主权与实际控制权不一致。衡量中国国内政治竞争,首先要看是否具有挑战中国政府执政合法性的反对势力,包括分裂势力和颠覆势力。政治冲突程度与政治统合程度是一组描述的问题相似、方向相反的概念。某一问题存在国内政治意义上的反对势力,则中国在该问题上被视为政治统合程度低,也就意味着国内政治冲突程度高;反之则视为政治统合程度高、政

---

<sup>①</sup> 北京大学人文社会科学院:《景跃进:政体与国情——中国政治发展中的大一统议题》,2019年11月12日,来源:<http://www.ihss.pku.edu.cn/templates/learning/index.aspx?nodeid=123&page=ContentPage&contentid=3509>,访问时间:2021年7月9日。

治冲突程度低。其次,在特定问题上法律所宣称的主权与实际治理权是否相分离:如果主权与实际治理权相一致,则视为政治统合程度高;若主权与实际治理权或实际占领地位不一致,则视为政治统合程度低。需要强调的是,上述两个指标不是平行关系,第一个界定指标,即是否存在政治上的反对势力,是国内政治统合程度的主要界定指标;第二个界定指标,即名义上、法律上的主权与实际治理权相背离,则是一个补充性的解释:即便存在反对势力,中央政府同反对势力的冲突也不一定激化。例如,马英九执政时期,与中央政府打交道的主体是国民党当局,且双方存在“九二共识”,中央政府同“台独”分裂势力不产生直接冲突,此时两岸间的统独矛盾也并不激化。但在台湾问题上,中国法律上的主权同实际治理权不一致,国内政治统合程度依然处于低值。当中国政府同时面临国际竞争和国内政治的双重压力时,如果没有各方都能接受的最低限度的“获胜集合”,中国政府会优先满足国内政治压力的要求,即对外宣称在此议题上没有妥协的余地。在没有妥协余地的议题中,如果中国又面临美国的干涉,中国政府就会明确将该议题界定为国家核心利益。

### (三) 假设矩阵

表2排列了在不同的干涉主体下,国际实力对比与政治统合程度对国家核心利益和非核心利益划分的影响。

表2 假设矩阵

国际权力竞争 国内政治竞争	权力竞争优势	权力竞争劣势
	权力竞争优势	权力竞争劣势
政治统合度高	未列入核心利益: 中英关系中的涉港问题	未列入核心利益: 中美关系中一般意义上的 经贸问题 中美关系中的气候变化问题
政治统合度低	在是否属于核心利益上模糊 表达: 中日关系中的钓鱼岛争端 中国—东盟关系中的南海争端	列入核心利益: 中美关系中的台湾问题、 涉港问题(2020年以后)、 涉藏问题、涉疆问题

资料来源:笔者自制。

基于上述分析,本文致力于通过案例分析验证研究假设。

## 四、案例检验

**案例研究 1:**当国家在权力竞争中居于优势、政治统合程度高时,某一特定的国家利益一般不被纳入国家核心利益。涉港问题属于此种情况的典型案例。

近年来,在国内外复杂局势下,涉港问题引发了各方关注。2019 年之前,中国政府并没有明确将涉港问题界定为国家核心利益,这主要是由中国面临的国际力量对比形势决定的。从国内政治来看,中国政府已于 1997 年对香港恢复行使主权,这使中国中央政府与香港的关系就是中央与特别行政区的关系,主权所有权(中央政府)与实际治理权(香港特区政府)并不分离,而是统一在“一国”之下。在“一国两制”下,中央对香港具有最终管制权,这主要体现在全国人大常委会拥有对《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的最终解释权。传统温和民主派对香港本地“双普选”等政治制度改革主张在法治框架下被容忍,但是,近年来主张建立所谓“城邦国家”的“港独”势力有所发展,违背“一国两制”框架,触碰到中央政府的红线。即便在现有制度框架中,他们都不具备上台执政的可能性。近年来香港社会越来越撕裂,香港围绕修改《逃犯条例》出现的事态完全变质,“港独”对社会秩序造成严重冲击。当社会骚乱具有“颜色革命”倾向并存在颠覆香港现有制度进而挑战“一国”的风险时,中国在这一问题上的政治统合程度就会降低。当分裂势力发展到使香港面临“颜色革命”危机、现有制度面临颠覆威胁时,就会严重威胁到国家主权、安全。因此,在涉港问题上,中国的政治统合程度低。然而,在国际力量对比中,中国的总体国家实力已经超过英国,处于优势地位。“一国两制”作为地方高度分权的政治安排,是中国的一个伟大创举。香港回归以来,在未来可预期的时间范围内,保持香港的繁荣稳定是各方都认可的底线。即便以英美为主的西方国家常常对香港表现出干涉意图,也不敢公开否定维持香港繁荣稳定这一共同底线和“一国两制”的根本框架。对中方而言,香港作为世界公认的自由经济体和单独贸易区,是中国内地吸收国际资本的主要渠道,是全球最大的离岸人民币业务交易中心。

香港普通法法制基底、国际信息的联通性,是短期内中国内地城市无法复制的。要维持香港国际化都市的独特地位,发挥它对中国内地的特有功能,保持其自由、开放的格局,中国就无法完全杜绝外国势力对它的影响,也就很难将香港问题界定为国家核心利益。中方要求不能因“两制”而弱化“一国”,香港须在国家主权、安全问题上承担更多义务;英国等西方国家更加着眼于维持香港行政中立、司法独立,并逐步落实“双普选”等符合西方自由民主特征的配套制度。

当自变量发生变化,涉港问题中的国际干涉势力由英国转为美国之后,涉港问题的条件就从表2中的假设一转变为假设四,因变量也就随之变化。2019年底以来,美国国会通过一系列涉港法案,从根本上否定了“一国两制”下香港高度自治的地位。随后,中国政府将涉港问题明确界定为国家核心利益:2020年8月7日,中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪在署名文章中明确强调:“台湾、涉港、涉藏、涉疆问题涉及中国主权和领土完整,事关中方核心利益。中方严正要求美方慎重妥善处理有关问题,立即停止干涉中国内政。”<sup>①</sup>

**案例研究2:**当国家在权力竞争中居于劣势、政治统合程度高时,某一特定的国家利益一般也不被纳入国家核心利益。中美关系中的经贸问题属于此种情况的典型案例。

一般而言,经济利益属于低层政治问题,国家在经贸问题上考虑绝对收益多于相对收益,这一特性使得经贸问题本身具有非零和博弈性质。中国虽然在中美关系结构中处于劣势,但中美之间的贸易问题不会产生国内政治反对势力,不会危及中国共产党的执政地位及国家主权、安全和领土完整等国家核心利益,因此不属于中国的核心利益问题。这类问题在本文的分析框架中属于政治统合度高的问题,一般意义上的中美贸易问题不会被界定为国家核心利益。如果美方对中方经贸施压的内容冲击到中国的科技进步与产业升级和中国自主选择发展模式的权利,进而危及中国的政治体制时,则经贸问题会上升为国家核心利益。

---

<sup>①</sup> 新华网:《杨洁篪署名文章:尊重历史 面向未来 坚定不移维护和稳定中美关系》,2020年8月7日,来源:[http://www.xinhuanet.com/2020-08/07/c\\_1126339837.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-08/07/c_1126339837.htm),访问时间:2020年9月12日。

在 2018—2020 年中美经贸冲突中,笔者发现,2018 年中国官方数次在谈到中美经贸冲突时强调要维护国家尊严与核心利益,在 2019 年之后却不再提及。2018 年的《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书在第六部分“中国的立场”第一条中就写明“中国坚定维护国家尊严和核心利益”。该部分强调,中美贸易谈判必须相互尊重、相互平等,不能在关税大棒的威胁下进行,不能以牺牲中国发展权为代价。<sup>①</sup> 2019 年国新办发布的《关于中美经贸磋商的中方立场》白皮书仅在第三部分“中国始终坚持平等、互利、诚信的磋商立场”第三点强调中国在原则问题上决不让步,因为“一国的主权和尊严必须得到尊重,双方达成的协议应是平等互利的”<sup>②</sup>,全文未提及国家核心利益。这两次白皮书都是在美国突然加剧同中国的经贸冲突之后发布的。第一次是 2018 年 5 月中美就双边经贸磋商发表的联合声明达成不打贸易战的共识后,特朗普政府突然在该年 6 月 16 日开始加征关税;第二次是 2019 年 5 月初中美经历十轮经贸高级别磋商,外界对达成协议持乐观态度之际,美国再次上调中国商品关税税率。从国际干涉的角度看,这两次都是美国行政当局挥舞关税大棒,对中国进行极限施压。要分析两次冲突加剧之后中国在国家核心利益表述上的差异,则需要探究两次冲突加剧前两国经贸谈判的具体内容。

2018 年 4 月 4 日,美国发布了对中国商品加征关税的清单,中国国务院关税税则委员会也决定对美国的一些商品加征关税。<sup>③</sup> 同年 5 月,中美就双边经贸磋商发表联合声明,达成不打贸易战的共识。此时中国依然面临美国加征关税的问题,声明只涉及中方扩大自美进口,更加重视保护知识产

---

① 中国政府网:《〈关于中美经贸摩擦的事实与中方立场〉白皮书(2018 年 9 月)》,2018 年 9 月 24 日,来源:[http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/24/content\\_5324957.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/24/content_5324957.htm#1),访问时间:2021 年 3 月 20 日。

② 新华网:《〈关于中美经贸磋商的中方立场〉白皮书》,2019 年 6 月 2 日,来源:[http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/02/c\\_1124573295.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/02/c_1124573295.htm),访问时间:2021 年 3 月 20 日。

③ 新华网:《中国拟对美国大豆、汽车、化工品等 14 类 106 项商品加征 25% 关税》,2018 年 4 月 4 日,来源:[http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-04/04/c\\_1122639386.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-04/04/c_1122639386.htm),访问时间:2020 年 6 月 20 日。

权,并未强调双方会取消准备加征的关税。在6月2—3日的中美经贸磋商中,中方强调:“如果美方出台包括加征关税在内的贸易制裁措施,双方谈判达成的所有经贸成果将不会生效。”<sup>①</sup>果不其然,特朗普政府突然在该年6月16日开始加征关税,清单第一部分包括同年4月公布的加税产品清单上1333个中国产品中的818个产品,总进口价值大约340亿美元,并于7月6日开始实行。第二部分包含新提出的284个中国产品,总进口价值约为160亿美元,这部分产品被认定有益于中国政府制定的《中国制造2025》计划。<sup>②</sup>从内容上看,中方认为美方企图阻挠《中国制造2025》计划,这不是为解决经贸问题,而是上升到政治问题。美方的目的是通过阻碍中国高科技产业发展全面遏制中国,中国不会在此问题上妥协。如果任由美方滥用国家力量打击中国高科技产业,则会危及核心利益中的“经济社会可持续发展的基本保障”,牺牲中国的发展权。中国在这种情况下拒绝同美方谈判或者收回已经承诺的采购计划,并在2018年白皮书和商务部发言人答记者问时都在中美经贸冲突中谈及了核心利益。<sup>③</sup>

2019年5月3日,历经十轮中美经贸高级别磋商后,在包括参与谈判的美国财政部长史蒂文·姆努钦(Steven Mnuchin)等不少人都对中美间达成贸易协议表达出乐观态度之际,谈判迅速恶化,冲突再次升级。据香港《南华早报》报道:“在谈判将达成协议时,美国不断增加要求,如要求中国开放互联网,中国每年再增加1000亿美元的美国产品进口量,建立一个监测机制

① 新华网:《中方就中美经贸磋商发表声明》,2018年6月3日,来源:[http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-06/03/c\\_1122929979.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-06/03/c_1122929979.htm),访问时间:2020年6月30日。

② VOA中文网:《美国7月开始对若干中国进口产品征收25%关税》,2018年6月16日,来源:[https://www.voachinese.com/a/us-china-trade-20180616/4441696.html?utm\\_medium=proxy&utm\\_campaign=psiphon-landing-pages&utm\\_source=psiphon&utm\\_content=mandarin](https://www.voachinese.com/a/us-china-trade-20180616/4441696.html?utm_medium=proxy&utm_campaign=psiphon-landing-pages&utm_source=psiphon&utm_content=mandarin),访问时间:2020年6月20日。

③ 例如,该年7月6日,美国政府宣布对华征税清单第一部分正式生效,商务部当天就其发言人就美国对340亿美元中国产品加征关税的谈话中表示“中方承诺不打第一枪,但为了捍卫国家核心利益和人民群众利益,不得被迫作出必要反击”。参见:商务部:《商务部新闻发言人就美国对340亿美元中国产品加征关税发表谈话》,2018年7月6日,来源:<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201807/20180702763232.shtml>,访问时间:2021年3月20日。



来监督中国等。如美方不满意中国的举措,可以对中国产品征收关税。”<sup>①</sup>《纽约时报》的报道认为,美国要求中国将部分协议条款写进法律,中方认为这危害了中国的主权。<sup>②</sup>不同的媒体报道都表明一个事实,即当美国在中美贸易谈判中突然增加新的内容,破坏两国好不容易达成的阶段性互信,甚至要求中国修改国内法律时,中国很难对这一要求进行让步。2019年,两国谈判一度陷入僵局,这既有具体的技术原因,也有中方不愿在压力面前屈服的考虑。在谈判遭遇曲折与反复时,中国都未将经贸冲突上升为核心利益。2019年,不管是中国国新办白皮书还是商务部发言人,都未在公开场合使用核心利益的表述。这一直接原因在于中方意识到中美经贸谈判不会一蹴而就,而是会由简到难继续谈下去,通过优先处理“低阶政治问题”来达成阶段性贸易协议。如果强调核心利益,不利于以后的谈判氛围,进而缩小双方的谈判空间。后续达成第一阶段贸易协议的内容主要涉及知识产权保护、对美农产品采购等议题,并不涉及打击中国高科技产业支持政策的条款,也不强制中国改变政企关系模式的结构性变革,不会危及中国“经济社会可持续发展的基本保障”,因此不会引发中国的国内政治冲突。

综上所述,在谈及中美经贸冲突是否属于核心利益时,中国政府在2018年与2019年的态度有明显差异。其原因不在于国际政治压力(美方是否施压),而在于谈判内容是否涉及高阶政治问题:2019年中美双方优先处理低阶政治问题,力图达成阶段性贸易协议;2018年中美贸易谈判时美方试图打击中国高科技产业,阻止《中国制造2025》计划,这会危害中国的发展权。这说明,国内政治是解释贸易问题会否被纳入核心利益的关键原因。

---

① “China Still ‘Preparing’ Delegation for US Trip Despite Tariffs Threat,” *South China Morning Post*, May 6, 2019, <https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3008973/china-vice-premier-liu-he-likely-delay-us-trip-three-days>, 访问时间:2021年7月9日。

② Chris Buckley and Keith Bradsher, “How Xi’s Last-Minute Switch on U. S. - China Trade Deal Upended It,” *The New York Times*, May 16, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/16/world/asia/trade-xi-jinping-trump-china-united-states.html>, 访问时间:2021年7月9日。



**案例研究 3:**当国家在权力竞争中具有优势、政治统合程度低时,某一特定问题则不会被明确界定为国家核心利益。钓鱼岛和南海问题属于此种情况的典型案例。

官方白皮书定义的国家核心利益包含国家主权与领土完整,具体到钓鱼岛和南海问题,官方却未明确将其界定为国家核心利益,只是表述为“关乎”或“事关”国家核心利益。不同于陆权的寸土必争,海洋最主要的功能在于航行。由于在南海和钓鱼岛海域重要的石油天然气等资源的发现,上述两地才成为各方争夺的焦点。因此,南海与钓鱼岛问题本身不具备危及中国国内政治秩序的重要性。如果放弃对这两地的主权主张,中国政府将面临严重的国内压力与不满,会被认为在外交上过于软弱。钓鱼岛由于长期被日本窃据,直到2012年以来,中国实现了对钓鱼岛及其附近海域的常态化巡航,使得目前中日两国皆无对钓鱼岛完全的实际控制权;南海诸岛中,南沙群岛已经形成“搁置争议,共同开发”的现实局面。中国在上述地区的主权主张与实际控制权并不完全一致,因此从国内政治维度看,上述地区在本文的分析框架中被界定为政治统合程度低。但是,从国际权力竞争的维度看,相较于日本和东南亚各南海声索国,中国在综合国力上具有优势,而且这种优势呈现不断扩大的趋势。只要中国的国家实力优势能保证上述两地主权归属“存在争议”,意即中国未丧失主权主张,保留收复钓鱼岛和南沙群岛的可能性,则中国不会将钓鱼岛和南海明确界定为国家核心利益。在实力具有优势的情况下,国家会淡化核心利益、强调共同利益。如果中国将钓鱼岛和南海明确界定为国家核心利益,不符合“以大事小以仁”的传统外交智慧,也与中国“搁置争议、共同开发”的主张存在冲突,进而使中国与东盟关系严重紧张。过早解决领土争端即便维护了核心利益,也损害了更多共同利益。另一方面,如果明确表示钓鱼岛、南海不属于核心利益,也会被视为外交软弱,增加国内政治压力。因此,用“关乎”“涉及”国家核心利益而不是明确界定为国家核心利益,保持了中国在领陆、领海争端议题上处理的弹性空间。

**案例研究 4:**当国家在权力竞争中居于劣势、政治统合程度低时,某一特定的国家利益一般会被确定为国家核心利益。中美关系中的台湾、涉藏及涉疆问题等属于此种情况的案例。

明确国家核心利益适用于中国的整体外交事务,是指导中国外交的基

本原则和底线思维。官方明确界定为国家核心利益的台湾、涉藏、涉疆及人权问题就属于上述情况。然而,中国主要在处理中美关系时强调核心国家利益,如美国对台军售、美国总统会见达赖喇嘛、美国在人权问题上给中国施加压力等。在中美权力竞争态势中,中国处于劣势。国家核心利益主要在中美对抗中才凸显出来,中国在处理中美关系时才强调国家核心利益。与其他国家发展外交关系时,中国也会提及国家核心利益,但很少与某一具体问题挂钩,仅是表达一种原则立场。

如果不是因中美关系中的劣势地位而产生的压力,这些问题很难上升到中国的国家核心利益的层次。以台湾问题为例,在国际权力竞争这一赛局中,美国长期以来具有干涉台湾的意图。近年来,美国官方在提及中美三个联合公报时,总是会同时提及“与台湾关系法”,甚至在很多时候还加上美国对台的所谓“六项保证”。美国反对两岸任何一方片面改变台海现状,实际上是反对中国大陆主动采取措施实现国家统一。崛起国发展到一定阶段后,虽与主导国的实力缩小,但是面临的体系压力却更大。<sup>①</sup> 随着中国的持续崛起,中美之间结构性矛盾越来越大,中美在台湾问题上博弈的零和性质更加凸显,且中国在同美国权力竞争时仍将在一定时期内处于劣势。另一方面,在国内政治层面,台湾问题是国共内战的遗留问题,在20世纪90年代以前很少涉及“统独议题”,更多的是两岸间的合法性之争,在1971年联合国大会第2758号决议前更是两岸关于中国合法政府的代表权之争。中国政府未能在台湾的实际治理,台湾问题长期存在主权所有权(中国政府)和主权行使权(台湾当局)相背离的情况。这关乎中国政府在国内的支持度,也是中国能否实现中华民族伟大复兴的关键指标。在台湾问题上因时刻面临“台独”势力的挑战而导致政治统合程度低。

涉藏问题是又一典型案例。在国际权力竞争层面,从第二次世界大战结束至中华人民共和国成立,英印政府逐渐减少了对西藏的实际支持。国民党政府倒台后,为防止共产主义的扩张,美国在西藏问题上从支持中国的主权主张变为加大对西藏的干涉。例如,在中国人民解放军即将进军西藏

---

<sup>①</sup> David Fiammenghi, “The Security Curve and the Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, Spring 2011, p. 150.

之际,美国积极介入西藏事务,鼓励英国和印度方面对西藏地方当局积极提供援助。在得到消极回应后,美国支持在联合国提出所谓“‘西藏问题’议案”,并借口根据《联合国宪章》在安理会或联合国大会上举行西藏问题听证会。<sup>①</sup>达赖喇嘛叛逃后,美国以“民族自决”为借口,极力推动西藏问题国际化,在1959年、1961年和1965年三次于联合国主导通过“西藏问题的决议”。冷战结束以来,除特朗普之外的历任美国总统皆在其任内同达赖喇嘛会面(拜登在2020年美国总统竞选中曾表态当选后会与达赖喇嘛会面,目前这种会面尚未实现),并表达对后者的支持。在国内政治层面,所谓“西藏流亡政府”的存在本身就对这一地区的政治统合构成挑战。

随着中国的持续崛起,中国在中美权力竞争中的劣势将会导致更多的问题可能被纳入国家核心利益,这也取决于具体议题的国内政治统合程度。只要某一问题领域没有出现强大的国内反对势力呼应美国的压力,这些问题还不会被纳入国家核心利益。“台独”“港独”“藏独”“疆独”势力以及人权问题背后的海外反华势力的存在和巨大危害,都是台湾、涉港、涉藏及涉疆问题被纳入国家核心利益的关键因素。随着中国在中美竞争中逐渐赢得战略优势,即便国内政治统合度还存在问题,中国在外交上也将会淡化国家核心利益、强调国际共同利益,表现出更大的战略自信和承担更多的国际责任。这就是近年来中国国家领导人越来越倡导“一带一路”和“人类命运共同体”的原因。目前此种倡导仍然主要涉及经济、社会和生态文明议题,但是随着中国国力的日益壮大,将会逐渐向安全和政治议题拓展。

## 五、结论

国家核心利益是理解中共十八大以来中国外交变化的一个重要关键词。通过分析中国国家领导人在各种场合的讲话和中国政府文件对国家核心利益的论述,本文发现,中国提出的国家核心利益有双重含义:一是作为

---

<sup>①</sup> 美国国务院向英国驻美大使提交的关于美国自1943年以来对西藏见解的《备忘录》,参见:英国外交部档案,371/93002,英国驻华盛顿大使致英国外交大臣的信中所附的美国所提交的备忘录附件,1950年1月6日,转引自:梅·戈尔斯坦(M. Goldstein)著、杜永彬译:《喇嘛王国的覆灭》,中国藏学出版社2015年版,第700页。

原则立场的国家核心利益,它为中国的外交工作提供顶层设计,并释放强烈的外交信号。二是作为具体政策的国家核心利益,它明确将台湾、涉港、涉藏、涉疆问题界定为国家核心利益。在理解国家核心利益的时候,很重要的一个要求就是必须将其放在特定情境下进行精准理解,不可一概而论。

如果将国家核心利益置于外交实践中,本文发现,界定国家核心利益的决定性因素不仅取决于国际关系,也取决于国内政治,它是中国政治利益在对外关系中的延伸。这一发现并非仅适用于中国,对其他国家也具有一定的解释力。美国总统特朗普在2017年12月发表的《国家安全战略报告》中明确提出了四类至关重要的利益:保护美国人民和国土安全,促进美国繁荣,用军事力量维护和平,推进美国在世界上的影响力。<sup>①</sup>日本将其重要国家利益分为三类:维护日本的和平与安全,确保日本的生存;实现日本及其人民的繁荣,巩固其和平与安全;维护和保护基于普世价值和规则的国际秩序。<sup>②</sup>虽然美日等国的“至关重要利益”并不完全等同于中国的国家核心利益,但对国家利益进行不同重要层级的划分却是各国外交实践中无法忽视的现象。决定国家利益分层的原因有着深刻的国际和国内根源,尤其是国内政治根源。本文借鉴双层博弈分析框架,超越体系理论的固有缺陷(单一国家行为体假定),将国内政治作为不可缺少的因素纳入国家划分不同层级的国家利益的分析中。这种跨越国际、国内两个层次的分析模式对其他国家划分国家利益的层级是否具有普遍适用性,还有待样本更丰富的案例检验。本文的分析框架对于其他国家即便不具有较强的解释力,至少也可以提供一种补充性解释。

界定国家核心利益的两个自变量之间并非彼此孤立的,而通常是相互影响的。国际压力的持续升高对国内反对势力是一种鼓动,但它无法单独发挥影响。国际结构因素要发生影响,关键在于国内因素与国际因素、国内分裂势力与国际干涉势力的联动,没有内外联动的问题不会被界定为国家

---

① Donald J. Trump, “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问时间:2021年7月9日。

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan’s Security Policy,” April 6, 2016, [https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we\\_000081.html](https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000081.html), 访问时间:2021年7月9日。

核心利益。如果国内的颠覆势力和分裂势力不与国际干涉势力相互勾结,中国完全能以现行体制和国家能力对之加以控制,也就没有必要在外交场合强调不容妥协的核心利益。通常是先有国内政治上的反对势力、分裂势力,才引起美国等国际干涉势力的介入。列宁认为,“堡垒是从内部攻破的”,内部分裂势力引发的国内政治冲突为外部势力介入提供良机。中国要维护国家主权、安全,实现国家统一,关键是要办好自己的事。

本文认为,中国外交之所以强调国家核心利益,是中国处于特定发展阶段的产物。当中国在中美竞争中仍然处于相对弱势,并在一些具体问题上面临国内政治统合度较低的挑战时,中国会以国家核心利益的方式划设中国外交的底线和红线,以此作为顶层设计来维护国家主权、安全和发展利益。改革开放以来,党和国家中心工作是以经济建设为中心,坚持改革开放的基本国策,在外交上体现为坚持和平与发展,积极融入全球化进程。在中国与世界关系日益紧密的同时,中国经济社会发展对外部世界的依赖度也日益上升,中国国家安全对外部世界的脆弱性上升,外部世界对中国的挑战也日益显现,中国的和平与发展面临大国博弈的结构性压力、错综复杂的国际制度压力和日益高涨的国际舆论压力,这越来越成为影响国内改革发展稳定大局的重要因素。国家核心利益的提出意味着中国确立与世界互动的底线,不可妥协性决定了其是中国外交的红线。