

# 国家利益：界定、特性与判断

仇朝兵

**摘要：**国家利益是一个被政治家和战略家广泛使用的概念，但也是一个经常引起争议的概念。它一方面被决策者用作其行动的基础，另一方面也被用来论证国家政策和行动的合法性。国家利益既具有客观性，也具有主观性；既具有历史性，也具有时代性；既具有阶级性，也具有民族性。更深刻地理解国家利益，需要把握国家利益的要素与分类、不同国家对界定国家利益发挥决定性影响的力量以及影响国家利益之界定和判断的各种因素。

**关键词：**国家利益；界定；分类；特性；判断

**中图分类号：**D820 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2025）02—0038—14

国家利益是一个被政治家和战略家广泛使用的概念，但也是一个经常引起争议的概念。2025年1月15日，美国国务卿提名人马尔科·安东尼奥·鲁比奥（Marco Antonio Rubio）在美国参议院提名听证会上说：“把我们的核心国家利益放在首位不是孤立主义。这是一种符合常识的认识，以我们的国家利益为中心的对外政策不是某种过时的遗留物”，“对我们的国家来说，把美国和美国人的利益置于首位，从来没有像现在这样更加正确或更加必要”。<sup>①</sup>可见，国家利益通常被视为一国制定其对外政策和战略的重要依据。确定国家利益对于制定政策和战略至关重要，也“有助于确定用作实施一种既定（designated）政策或战略之手段的国家权力的类型和数量”<sup>②</sup>。但对于国家利益的界定、特性、内容和判断等问题，学术界存在很多争论。厘清这些争论，有助于深化对这一概念之内涵和本质的理解，也有助于进一步深化对相关问题的研究。从国家对外战略决策角度看，对国家利益的特性、判断及其实现方式等问题了解得越深入，越有助于决策的科学化、合理化和最优化。笔者期望在综合国内外学者（主要是中、美两国学者）研究成果的基础之上，对国家利益问题的研究做一个更全面的介绍。

## 一、关于国家利益问题的争论

美国历史学家查尔斯·A. 比尔德（Charles A. Beard）认为，国家利益这个概念是伴随着民主国家体系

**基金项目：**本文是国家社会科学基金后期资助项目“美国‘印太战略’的影响及我应对研究”（项目号：22FGJB002）的阶段性成果。

**作者简介：**仇朝兵，男，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授，中国社会科学院美国研究所研究员，主要从事中美关系史、美国公共外交及美国与东南亚国家关系研究。

① Secretary-designate Marco Rubio, SFRC Confirmation Hearing Opening Remarks, January 15, 2025, retrieved on 17th Jan. 2025 from [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/6df93f4b-a83c-89ac-0fac-9b586715afd8/011525\\_Rubio\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/6df93f4b-a83c-89ac-0fac-9b586715afd8/011525_Rubio_Testimony.pdf).

② Stolberg, Alan G.(2010), Crating National Interests in the 21st Century. In J. Boone Bartholomees, *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Strategic Studies Institute, US Army War College, 3.

的兴起、民众政治控制之影响力的上升、经济关系的大幅扩张而形成的。<sup>①</sup>随着“国家利益”这个概念越来越成为政治家乃至社会各界的习惯用语，它也引起了许多争论。

人们对国家利益的界定千差万别。关于国家利益的观念，在美国学术界存在两个主要的思想流派，一个是现实主义思想流派，认为国家利益只是由一国短期的物质性目标构成的；另一个是理想主义思想流派，认为一个国家的国家利益与其他国家的利益是相容的，它应该考虑道德原则和理想。<sup>②</sup>自20世纪30年代以来，美国学术界在这一问题上曾进行过激烈争论。20世纪50年代早期的一场争论发生在以美国政治学家汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）为代表的现实主义学派和理想主义学派之间。理想主义者认为，在界定国家利益时，伦理和道德必须发挥重要作用。他们反对现实主义者把追求权力视为民族国家主要目标的看法。

另一场争论发生在现实主义者之间，争论的焦点是是否存在客观的、不变的国家利益，抑或，在美国式民主制度下，国家利益的界定是否只是政治过程的一个结果，从而会随着国家经历的变化而周期性地变化。20世纪60年代，一些学者认为，任何国家都可以确定其客观的国家利益，并以此为基础行事；反对者则指出，很多国家都有多种一般性的利益，而在美国的政治环境中，这种利益是总统与国会以及各种对美国的国际目标持不同看法的政治团体之间长期争论和讨价还价的结果。另外一些学者则认为，国家利益是一个太模糊、过于以自我为中心、完全过时的观念，对于理解正在出现的相互依存的世界，没有任何重要的意义，因为民族国家在逐步丧失其重要性。<sup>③</sup>

比如，科罗拉多学院政治学教授弗雷德·桑德曼（Fred A. Sondermann）在1977年的一篇文章中指出学术界对国家利益概念的诸多批评意见，包括：“概念过于空泛、含混和包罗万象，不易进行实用性分析，不易作为决策者的指导方针，不易作为学者们研究的有机的概念，或者作为公民们估价和判断的标准”；混淆外交政策的目的与手段；在确定国家利益时，可能存在“将具体利益融汇成国家利益”的问题；在制订政策时可能根本不起作用，或充其量勉强有些作用，而“在事后才被追加到政府政策中”，等等。<sup>④</sup>密苏里大学圣路易斯分校（UMSL）政治学教授J. 马丁·罗切斯特（J. Martin Rochester）教授指出，在现实主义者之后对这一概念之效用的广泛批评，主要是基于这种观点：“尽管现实主义者非常费力地试图说明这个概念，但无论是作为决策者寻求做出正确决策的行动指南，还是作为学者寻求理解国际事件的解释性因素，它依然是高度飘忽不定和模棱两可的。”<sup>⑤</sup>迪肯大学（Deakin University）高级讲师斯科特·伯奇尔（Scott Burchill）也指出，尽管在现代政治话语中，特别是在外交实践中依然继续使用国家利益，但现在它在很大程度上是没有实质意义和内容的，虽然不是完全没有。<sup>⑥</sup>法国思想家和社会学家雷蒙德·阿隆（Raymond Aron）甚至放弃了给它做出合理的定义的努力，直接斥之为一种毫无意义的说辞或者假冒的理论。<sup>⑦</sup>

兰德公司（RAND Corporation）防务教育提升项目（DEEP）协调人阿伦·G. 斯托尔伯格（Alan G. Stolberg）总结道，学术界大体上存在这样的共识，利益对于决定其自身利益负责的实体或行为体是有价值的。但对于所有民族国家的利益是不是持久的、政治上超越党派的、代表超越政府更替的核心利益的

① Beard, Charles A. (1966), *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*, Chicago: Quadrangle Book. Chapter 1 The Pivotal of Diplomacy, 1-29.

② Rajan, M. S. (1953). The Idea of National Interest. *The Indian Journal of Political Science*, 14 (3), 190.

③ Nuechterlein, Donald E. (1991). *America Recommitted: United States National Interests in A Restructured World*. Kentucky: The University Press of Kentucky, 13-15.

④ [美] 弗雷德·桑德曼：《国家利益的概念》，[美] 威廉·奥尔森等编：《国际关系的理论与实践》，北京：中国社会科学出版社，1987年，第81—87页；Sondermann, Fred A. (1977). The Concept of the National Interest. *Orbis*, 21, 121-138.

⑤ Rochester, J. Martin (1978). The Paradigm Debate in International Relations and Its Implications for Foreign Policy Making: Toward a Redefinition of the “National Interest”. *The Western Political Quarterly*, 31 (1), 48

⑥ Burchill, Scott (2005). *The National Interest in International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan, 206.

⑦ Frankel, Joseph (1970). *National Interest*. London: Pall Mall, 18.

永久性条件，学术界缺少共识。对于国家利益是否纯粹是为了促进行为体的权力，实现更大的安全，或者利益是否可以由价值观和伦理引领，来为国际体系的某些部分或整个国际体系做一些有益的事情，学术界也无共识。对于利益之强度或优先程度的分类和确定，学术界也无共识。<sup>①</sup>

尽管学者们关于国家利益的认识存在这样那样的分歧，但它在现实政治中却始终被挂在政治家的嘴边。因此，弗吉尼亚大学教授唐纳德·E. 纽希特莱恩（Donald E. Nuechterlein）无奈地说，只要政治领袖继续用国家利益来说事，“学者们就应该承担某种责任，帮助界定那些利益，而不是忽视它们”<sup>②</sup>。加利福尼亚大学戴维斯分校政治学系教授米洛斯拉夫·宁契奇（Miroslav Nincic）也认为，虽然使国家利益成为临时赞扬和修辞的方便用语的概念柔韧性（conceptual pliability）削弱了其分析价值，但它仍然是一个无法轻易摒弃的概念。甚至关于国际关系和对外政策的最抽象的理论也必须确定国家间相互针对采取的行为的根源，不提及国家利益都是不现实的。没有一种关于国家利益的可接受观念，就没有能够引导对外政策行为客观规范（compass），没有这个概念，评估其领导人之业绩的人们缺少进行评估的有用的标准。<sup>③</sup>

国内学术界对国家利益问题也进行了一些研究，但开展得较晚，只是在20世纪90年代才开始有一些学术文章讨论国家利益问题。国内学者的研究主要集中在国家利益的客观性与主观性，国家利益的民族性与阶级性，国家利益的功能、判断和实现，以及国家利益与国际共同利益之间的关系等方面。

与国外学界的研究成果相比，国内的研究成果无论是在研究方法，还是在研究内容上，都存在一些不足，尤其是缺乏扎实的历史研究和个案研究，使很多分析和论述流于形式，似乎不利于深化对“国家利益”问题的研究。正如南开大学张发林教授指出的，中国学术界关于“国家利益”的研究尚“缺乏系统性的理论工具，现有针对国家利益的研究，多将国家利益视为一个因变量，解释的内容包括属性、分类、定义以及构成因素等。这种缺乏理论基础的利益分析往往过于追求全面性，而丧失了作为分析工具的结构性”<sup>④</sup>。本文拟对其进行进一步探讨。

## 二、国家利益的界定与功用

国家利益是国际政治研究中最基本的概念之一，也是一个最难准确界定并赋予其具体意义的概念之一。<sup>⑤</sup>唐纳德·E. 纽希特莱恩将国家利益界定为“以最简单的形式表述，国家利益是一个主权国家在涉及构成外部环境的其他主权国家时所认定的需求和欲望”<sup>⑥</sup>。贝里奇（G. R. Berridge）和阿伦·詹姆斯（Alan James）主编的《外交辞典》将国家利益界定为“一个特定国家认为在其国际关系中至关重要的或热切期望的目标”<sup>⑦</sup>。加利福尼亚大学河滨分校（UCR）政治科学与公共政策教授保罗·德安尼尔瑞（Paul D’Anieri）认为：“国家利益”指的是“客观上对国家的整体福祉非常重要的对外政策目标”，它意味着国家是个单一的实体（而非行为体和利益的集合），拥有单一的利益，而且这种利益是可以被客观确定的。<sup>⑧</sup>芝加哥大学莫顿·卡普兰（Morton A. Kaplan）教授认为，“国家利益是一个国家行为体在实施国家行动体系（national system of action）之需求时所拥有的利益。有些需求来自国家制度，其他需求来自环境中的因素。

① Stolberg, Alan G. Crafting National Interests in the 21st Century. In Bartholomees, J. Boone et al. (2010). *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Strategic Studies Institute, US Army War College, 3-4.

② Nuechterlein, Donald E. (1991). *America Recommitted: United States National Interests in A Restructured World*. Kentucky: The University Press of Kentucky, 16.

③ Nincic, Miroslav (1999). The National Interest and Its Interpretation. *The Review of Politics*, 61 (1), 29.

④ 张发林、朱小略：《国家利益的国内基础——一个动态分析框架》，《太平洋学报》2020年第11期。

⑤ Hastedt, Glenn (2004). *Encyclopedia of American Foreign Policy*. Facts On File, Inc., 328-329.

⑥ Nuechterlein, Donald E. (1976). National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, 2 (3), 247.

⑦ Berridge, G. R. & James, Alan (2003). *A Dictionary of Diplomacy*, Second Edition. New York: Palgrave Macmillan, 181.

⑧ D’Anieri, Paul (2011). *International Politics: Power and Purpose in Global Affairs*, Second Edition. Wadsworth: Cengage Learning, 64.

内部制度需求包括对原材料及其他物质能力（material capabilities）的经济需求。但内部需求还包括维护其制度之根本规则，或满足子系统之需求或人类行为体（human actors）人格体系（personality system）要求的需求。环境需求（environmental needs）包括防务需求”。<sup>①</sup>

对国家利益的这些界定较为抽象和模糊，因此也经常受到诟病。有些学者对界定国家利益的方式及应该遵循的原则进行了更深入的探讨。比如，南安普敦大学政治学教授约瑟夫·弗兰克尔（Joseph Frankel）提出将“国家利益”这个术语的用法分为“期望性的”（aspirational）、“操作性的”（operational）、“解释性的”（explanatory）和“争论性的”（polemical）。在期望性的层面上，国家利益指的是某些理想的目标集（ideal set of goals），在操作性层面上是实际上追求的利益和政策的总和，在解释性和争论性层面上被用来解释、评估、合理化或批评对外政策。<sup>②</sup>欧洲大学学院（European University Institute）的弗里德里希·克拉托克维尔（Friedrich Kratochwil）教授认为，传统的通过描述潜在现象之基本内核来界定国家利益之真正含义的尝试基本上是错误的，因为这种看法认为，利益概念在政治话语中是作为描述性术语（标签）发挥作用的。但暗示一类事件或对象有一种共同基础维度或属性的分类方法（classification schemes）对于阐明以规范性方式评估、批判或为行动提供正当性的术语的功能是无益的。规范性术语与描述性定义遵循的逻辑不同，描述性定义是根据种、属、科等通过各种分类单元进行区分的。规范性术语不会表明任何清晰的指示物，因而会被视为只是个人偏好的标志。<sup>③</sup>米洛斯拉夫·宁契奇提出了界定国家利益需要遵循的三个原则：第一是包容性，也就是将国家视为一个整体，至少是其成员足够大到超越群体和部分之具体利益的子集（subset）；第二个是排他性，也就是国家追求国家利益时不关注其管辖权之外任何群体的利益，除非它在某种程度上可能影响国内利益；第三个是外部相关性，指的是所讨论的问题在很大程度上受国际环境的影响并因而受到国际事务行为的影响。<sup>④</sup>

学者们在界定国家利益时，通常也会结合关于其功用的讨论来论证其价值。中国学者俞正梁认为，国家利益指的是“国家生存和发展的必要条件”，具有两种功能：“第一，作为政治家思考与行动的基础，用于政治行为，用来为对外政策提供证明、进行辩护、寻求支持，以推进目标的实现或对此提出谴责、加以否定；第二，政治分析功能，作为分析对外政策的综合价值标准发挥作用。”<sup>⑤</sup>英国布里斯托大学尤塔·维尔德兹（Jutta Weldes）也认为，国家利益这个概念从两个方面对国际政治非常重要：第一，决策者通过这一概念来理解一国对外政策所追求的目标，它因而实际上构成了国家行动的基础；第二，作为一种为国家行动提供合法性和政治支持的修辞手段，国家利益有助于说明国家采取的行动是重要的并为其提供合法性。<sup>⑥</sup>马丁·格里菲思（Martin Griffiths）等在解释国家利益概念时也表示，这一概念通常被以两种相关的方式使用：一方面，“利益”意味着一种根据某种正当性标准代表国家获得可接受诉求之地位的需求；另一方面，国家利益还被用来描述和支持特定政策。”<sup>⑦</sup>学者们对国家利益之功用的理解，表述有所不同，但实质都是一样的。马丁·格里菲思等也指出，“问题是如何确定在作为原则的国家利益与其推动的各种政策之间能够建立关联的标准。”<sup>⑧</sup>这是一个复杂的问题，不同的人、不同的国家、在不同的情境下做出的理解或判断都可能是不同的。

① Kaplan, Morton A. (2014). Values, National Interests, and Other Interests. *International Journal on World Peace*, 31 (2), 71-72.

② Frankel, Joseph (1970). *National Interest*. New York: Palgrave Macmillan, 31-38.

③ Kratochwil, Friedrich (1982). On the Notion of “Interest” in International Relations. *International Organization*, 36 (1), 3.

④ Nincic, Miroslav (1999). The National Interest and Its Interpretation. *The Review of Politics*, 61 (1), 30-31.

⑤ 俞正梁：《变动中的国家利益与国家利益观》，《复旦学报（社会科学版）》1994年第1期。

⑥ Weldes, Jutta (1999). *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 4.

⑦ Griffiths, Martin, O’Callaghan, Terry & Roach, Steven C. (2008). *International Relations: The Key Concepts*, Second Edition. Routledge, 216.

⑧ Griffiths, Martin, O’Callaghan, Terry & Roach, Steven C. (2008). *International Relations: The Key Concepts*, Second Edition. 216.

### 三、国家利益的特性

对国家利益的特性做出尽可能充分的解析，或许有助于更好地认识其功用，更深刻地理解作为原则的国家利益与其推动的各种政策之间的关联，更好地把握这一概念的复杂内涵。

#### （一）国家利益的客观性与主观性

国内外学者讨论较多的一个问题是：国家利益是客观的，还是主观的？客观主义者认为，国家利益是可以客观地界定，或者至少是可以借助某些可以客观地定义的标准来进行检验的；而主观主义者认为，国家利益是不断变化的一组多元主观偏好。<sup>①</sup>客观的国家利益指的是与民族国家最终的对外政策目标相关的国家利益，是独立于政策制定者但可由政策制定者通过系统性探究发现的。“主观的国家利益”指的是由特定政府或政策精英的偏好，包括意识形态、价值观念、宗教和阶级认同等决定的。这些利益是以解释为基础的，会随着政府自身的改变或者决策者认识的转变而改变。客观主义者通常认为国家利益是永久、不变且与权力相关的。主观主义者通常宣称除权力外，国家利益还包括价值观。他们还引用个人和个人组成的团体之间关于国家利益的不同看法作为证据，说明国家利益是主观的。客观主义者的回应则是对利益与热情或利益与观点进行区分。<sup>②</sup>

但是，国家利益的客观性和主观性也是很难截然分开的。芝加哥大学教授莫顿·卡普兰（Morton A. Kaplan）认为，国家利益是客观的，但不是独立于环境和个体国家行为体的具体特征的。<sup>③</sup>

国内学者在国家利益的客观性这一点上看法基本一致。俞正梁先生认为，“国家利益是指国家生存与发展的必要条件，具有客观性质，不是任意界定的”，核心国家利益具有相对稳定性，一般的或者次要的国家利益则往往会依事件、条件而改变，但“这种可变性并不排斥次要国家利益的客观性”。<sup>④</sup>唐永胜等也认为：“国家利益是一个主权国家生存和发展的内在需求。”<sup>⑤</sup>尽管生存和发展这些根本性的国家利益，听起来似乎依然是抽象的，但这种抽象是对具体国家利益的抽象，它是通过对具体国家利益的归纳、概括而抽象出来，是可以被重新分解为具体的国家利益的。因而，这种抽象并不影响其客观性。

国家利益的客观性，一方面指的是具体的客观，如捍卫国家领土完整等；另一方面指的是抽象的客观，如生存、发展和社会福祉等，它是人的主观认识对具体利益的抽象和概括的结果，在本质上依然是客观的。这种客观的国家利益，具有永久性的特点，是任何一个国家、在任何时候都要追求的目标；而实现国家利益的手段、对具体的国家利益内容的判断却可能是不断变化的。这也正是国家利益的主观性的一面。

国家利益的某些部分是不言自明的，如国家生存、发展与福祉；而有的部分只有在被认识到的情况下才会成为国家利益的一部分。清华大学邢悦副教授认为，国家利益既有客观性又有主观性。国家利益的客观性是指国家赖以生存和延续的基本条件，主要包括生存、独立（自由）、经济财富和国家尊严四个方面。国家利益的主观性是指国家对客观国家利益及其实现方式的认知。<sup>⑥</sup>唐永胜等指出，“对国家利益的解释有许许多多，在不同的历史时期、不同的国家、不同人的眼里有着不同的国家利益观念”，“对国家利益的认知或者概括是主观对客观作出的反映，人们对国家利益的判断的主观性影响着人们对国家利益的解释”。<sup>⑦</sup>也就是说，人的主观认知水平会影响到对国家利益的认知，从而使得客观的国家利益带有了主观的印记。万军教授指出，一国对外政策的根本出发点是其国家利益，而国家利益的选择和确定是以一定的伦理道德原则为基础的。<sup>⑧</sup>王缉思教授强调：“在国际关系中，决定国家外交政策的并不是绝

① Frankel, Joseph (1970). *National Interest*. London: Pall Mall, 16-17.

② Kaplan, Morton A. (2014). Values, National Interests, and Other Interests. *International Journal on World Peace*, 31 (2), 58.

③ Kaplan, Morton A. (2014). Values, National Interests, and Other Interests. *International Journal on World Peace*, 31 (2), 72.

④ 俞正梁：《变动中的国家利益与国家利益观》。

⑤ 唐永胜、刘静波、张志忠：《国家利益的分析与实现》，《战略与管理》1996年第6期。

⑥ 邢悦：《国家利益的客观性与主观性》，《世界经济与政治》2003年第5期。

⑦ 唐永胜、刘静波、张志忠：《国家利益的分析与实现》。

⑧ 万军：《意识形态与国家利益关系研究综述》，《当代世界与社会主义》2007年第4期。

对客观的国家利益，而是决策者以意识形态为思想框架和观察工具所认识到的国家利益。”<sup>①</sup>当伦理道德原则对其界定及政策选择中发挥影响时，国家利益也很难避免“主观性”这一特征。

## （二）国家利益的历史性与时代性

国家利益具有鲜明的历史性和时代性。国家利益的历史性，首先是其作为一个概念的历史性。美国著名历史学家查尔斯·比尔德对美国国家利益的研究可以很充分地说明国家利益的历史性和时代性这一特点。

早在20世纪30年代初，比尔德就已敏锐地意识到，政治家在解释和论证政策合理性时开始越来越多地使用国家利益，而越来越少地使用“国家荣誉”了。于是他开始了对国家利益问题的研究，并于1934年出版《国家利益的观念：美国外交政策分析》一书。比尔德在该书中首先指出：国家利益的思想出现得很早，但作为在外交领域中使用的概念，只是近代以来的新生事物；它是随着民族国家的诞生而出现的；随着经济和商业的发展，新的社会阶层的出现，王权逐步被削弱，“王朝利益”逐步让位于国家利益了。<sup>②</sup>在比尔德看来，国家利益的概念在美国是随着美国作为一个国家的成长而逐步形成的，“‘国家的’（national）这个词未曾出现在美国宪法之中，制订宪法的领导人们曾经使用过这个词，但由于各个州的嫉妒，随随便便地把美国政府或者美国社会说成是‘全国性’变得很不合时宜”。而只有到1865年的内战之后，称联邦政府是国家的（national）才被认为是合适的、爱国的。<sup>③</sup>国家利益作为一个概念是随着美利坚合众国的成长而出现的；美国国家利益的内容也是随着美国历史的演进而不断变化。比尔德并没有给国家利益下一个抽象的定义。他在考察美国的国家利益时，没有进行抽象的逻辑演绎，而是通过对美国外交的具体的、历史的分析，为国家利益问题的研究提供了一个具有普遍意义的分析框架。托马斯·I.库克（Thomas I. Cook）在论述美国国家利益观念时也表示，从美利坚合众国创立之日起，政治家们一直宣称国家利益是美国对外政策依赖的基础，并反复提及将这一概念作为对外事务中行动的指南和原则。随着时间演进，国家利益这一概念已被赋予各种不断变化的内容。因而，解释已经成为一个历史性探究而非词源学探究的问题。<sup>④</sup>

每一个国家，在不同的历史时期和发展阶段，面对不同的国际形势和问题，对其国家利益的认知以及选择的实现国家利益的方式等往往是不同的。历史上美国对国际事务的态度变化，也表明了国家利益的历史性和时代性这一特点。美利坚合众国初创时期，奉行的是孤立主义，不卷入旧大陆的纷争，符合美国的国家利益。而第一次世界大战之后，美国就不得不认真考虑积极卷入国际事务了，特别是在第二次世界大战之后，美国开始把领导西方“自由世界”视为其重要的国家利益。唐纳德·E.纽希特莱恩在20世纪70年代论及美国国家利益时说，美国有三种基本的、相对没有变化的国家利益：其中两种和美利坚合众国一样古老，第三种是源自两次世界大战之时经历的更晚近的利益。美国所有的利益和政策都可以划入这三种之一：防务、贸易和商业，以及建立稳定的世界秩序。<sup>⑤</sup>所有这些，在当下依然是美国重要的国家利益。冷战结束后，“民主和平论”盛行于美国社会，美国更是把扩展民主制度视为其重要的国家利益。美国人权律师杰罗姆·谢斯塔克（Jerome Shestack）认为，对外政策决策是由国家利益观念驱动的。追求人权目标符合美国国家利益，原因在于：人权可以促进美国的安全利益；有助于建立一种基于人们的愿望和法治的世界秩序体系；通过进一步促进各国和平的渐进的民主化，从地缘政治上取得优势；

① 王缉思：《摩根索理论的现实性与非现实型》，[美]汉斯J.摩根索：《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》，徐昕、郝望、李保平译，王缉思校，北京：中国人民公安大学出版社，1990年，第10页。

② Beard, Charles A. (1966), *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*, Chicago: Quadrangle Book, 18, 21.

③ Beard, Charles A. (1966), *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*, 434-435.

④ Cook, Thomas I. & Moos, Malcolm (1953). The American Idea of International Interest. *The American Political Science Review*, 47 (1), 28.

⑤ Nuechterlein, Donald E. (1973). *United States National Interests in a Changing World*. Lexington, KY: The University Press of Kentucky.

并获得民众支持，因为它们反映了美国人民的基本价值观。<sup>①</sup>2008年，时任美国国务卿康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）在美国《外交》季刊发表《重新思考国家利益：新世界的美国现实主义》一文，强调扩张价值观也是美国的利益。赖斯说：“我们认识到，民主的国家建设现在是我们国家利益中非常迫切的组成部分。在更广泛的中东，我们认识到，自由和民主是仅有的能够随着时间推移导致公正和持久的稳定的观念，特别是在阿富汗和伊拉克。”<sup>②</sup>认识到腐败可能侵蚀民主制度，拜登总统在2021年6月3日把反对腐败确定为美国核心国家安全利益，指示其国家安全团队领导制定了一个全面战略，以提升美国政府预防腐败的能力，以更有效地打击非法金融，并加强积极分子、调查记者及其他在揭露腐败行为前线的人民的能力。<sup>③</sup>2021年12月，白宫在宣布设立“总统民主复兴倡议”（Presidential Initiative for Democratic Renewal）时表示，美国长期以来一直致力于在全球支持民主和促进对人权的尊重，这不仅仅是应该做得对的事情，还是符合美国的国家安全利益的，因为强大和尊重权利的民主国家，都更加和平、繁荣和稳定。<sup>④</sup>

著名历史学家王希教授在分析美国历史上的国家利益问题时指出，要想准确和透彻地了解美国国家利益的内涵，需要用一种历史眼光，将其作为一种具有连续性的历史构成的概念来观察和分析，美国不同历史发展阶段的国家利益具有不同的内涵和表现形式，同一阶段的国家利益同时具备外部和内部两个侧面，并相互发生影响。<sup>⑤</sup>第二次世界大战以来，特别是冷战结束以来经济全球化的发展深刻影响了国家间的政治行为，对传统的国家利益构成了挑战，增加了国家利益的“外向度”，使其与国际社会的关联更加密切，导致国家利益的内涵和外延都发生了变化。经济全球化也改变了国家利益的实现手段和国家利益的追求目标。<sup>⑥</sup>这也是“国家利益”鲜明的时代性的体现。

纵观近代以来中国对外交往的历史，也可以明显感受到国家利益的历史性和时代性这一特点。1949年以前，实现国家独立、推翻帝国主义的压迫是中国最根本的国家利益；中华人民共和国成立后，清除帝国主义的影响，打破帝国主义封锁，反对帝国主义、殖民主义和霸权主义被认为符合中国的利益；改革开放以来，与各发达资本主义国家积极发展全方位的关系，以积极的态度融入世界政治和经济体系是中国重要的国家利益之所在。在当下以美国为首的西方国家对中国开展全面竞争的态势下，维护国家政治安全成为当前中国首要国家利益。

从上可知，国家利益的历史性和时代性，一方面指的是一个国家在不同的历史时期对国家利益的认知会有所不同，国家利益的内涵会有所变化；另一方面，一些在当时看来可能符合国家利益的政策、措施、事件，随着时间的推移，可能变得不再相符，反之亦然。

### （三）“国家利益”的阶级性与民族性

“国家利益”具有鲜明的阶级性。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中的一段论述，非常精辟地说明了“国家利益”的阶级性：“每一个企图取代旧统治阶级的新阶级，为了达到自己的目的不得不把自己的利益说成是社会全体成员的共同利益，就是说，这在观念上的表达就是，赋予自己的思想以普遍性的形式，把它们描绘成唯一合乎理性的、具有普遍意义的思想。进行革命的阶级，仅就它对抗另一

① Shestack, Jerome J. (1989). Human Rights, the National Interest, and U. S. Foreign Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 506, 17-29.

② Rice, Condoleezza (2008). Rethinking the National Interest: American Realism for a New World. *Foreign Affairs*, 87 (4), 2008, 3.

③ Fact Sheet: U.S. Strategy on Countering Corruption, December 6, 2021, retrieved on 18th Jan. 2023 from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/06/fact-sheet-u-s-strategy-on-countering-corruption/>.

④ Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal, December 9, 2021, retrieved on 18th Jan. 2023 from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/>.

⑤ 王希：《美国历史上的“国家利益”问题》，《美国研究》2023年第2期。

⑥ 张丽华：《经济全球化背景下国家利益分析》，《政治学研究》2009年第3期。

个阶级而言，从一开始就不是作为一个阶级，而是作为全社会的代表出现的；它以社会全体群众的姿态反对唯一的统治阶级。它之所以能这样做，是因为它的利益在开始时的确同其余一切非统治阶级的共同利益还有更多的联系，在当时存在的那些关系的压力下还不能够发展为特殊阶级的特殊利益。因此，这一阶级的胜利对于其他未能争得统治地位的阶级中的许多个人来说也是有利的，但这只是就这种胜利使这些人现在有可能升入统治阶级而言。……只要阶级的统治完全不再是社会制度的形式，也就是说，只要不再有必要把特殊利益说成普遍利益，或者把‘普遍的东西’说成是占统治地位的东西，那么，一定阶级的统治似乎只是某种思想的统治这种假象当然就会完全自行消失。”<sup>①</sup>托克维尔在论及“阶级利益”或利益的“阶级性”时说，“把其他阶级的命运完全交给一个阶级去掌管，其危险并不亚于让国家中的一个民族充当另一些民族的仲裁者。……民主的真正好处，并非像人们所说是促进所有阶级的兴盛，而只是对最大多数人的福利服务”，“在美国，负责领导国家事务的人，在才德两方面都不如贵族国家的执政者，但他们的利益却是与大多数同胞的利益相同或一致的。……在贵族国家的政府中，官员就受他们的阶级利益支配了。他们的阶级利益只是有时与多数人的利益一致，而在大多数情况下，则是与多数人的利益相反的。这个阶级利益，在官员之间形成了一条共同而耐久的纽带，促使他们把力量联合和结合起来，以奔向总是不让绝大多数人幸福的目标”，“使行政官员的利益与他们的一部分同代人的利益结合起来，进而与他们的子孙的利益统一起来，甚至服从于子孙的利益，就是贵族整体的共同目的”。<sup>②</sup>郭宝宏教授认为，国家利益不能脱离其阶级本质，任何时代任何国家的国家利益，都是其统治阶级的利益。而由占统治地位的阶级所决定的国家的性质，对国家利益的目标、获取国家利益的手段以及国家利益的分配等都具有根本性的影响。<sup>③</sup>

“国家利益”同时具有民族性。俞正梁教授指出，国家是统治阶级的工具，“从本质上来说，国家利益不能不表现为国家中占统治地位的阶级的利益，表现为统治阶级维护和发展其社会制度和意识形态，追求其经济利益。”同时他也认为，虽然在阶级社会里民族是划分为阶级的，但也存在着超阶级的全民族利益。近代以来，任何阶级的统治，都是在民族国家的范围内实施的，统治阶级的利益与民族、国家的命运密切联系在一起，民族国家一般都是该民族利益的代表，至少总是以民族利益的形式去追求其目标。因此，统治阶级作为国家的执政者，不能不对全民族的共同利益负起责任，在确定和谋求国家利益时，把民族利益纳入国家利益。”<sup>④</sup>可见，国家利益既具有阶级性，也具有民族性或社会性，这也反映了对其进行界定面临的复杂性。

以上三点讨论的是“国家利益”的主要特性。另外还有学者从诸如零和性与排他性、稳定性与动态性、相对性与绝对性、层次性与整体性等维度对国家利益进行了讨论。比如，宋伟教授探讨了“整体国家利益”概念，认为“整体国家利益是一定时期国内各阶层共同分享的最重要、最优先的利益”，是“一定时期内国家各阶层所共同追求和捍卫的最高利益”“整体国家利益的实现可以促进具体国家利益的实现”<sup>⑤</sup>。所有这些讨论，都有助于从不同角度和侧面深化对国家利益这一概念之内涵和外延的认识。

#### 四、国家利益的判断

从国家利益之特性的复杂性，可以很好地理解对国家利益作出判断面临的困难。欲对国家利益作出恰当判断，至少要明确以下几个问题：国家利益的要素有哪些、谁的国家利益以及谁来界定国家利益、哪些因素影响对国家利益的判断和国家利益是如何形成的，等等。

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯文集》（第1卷），北京：人民出版社，2009年，第552—553页。

② [法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，北京：商务印书馆，1991年，第292—293页。

③ 郭宝宏：《略论国家利益的概念及其阶级本质》，《井冈山大学学报（社会科学版）》2011年第4期。

④ 俞正梁：《变动中的国家利益与国家利益观》。

⑤ 宋伟：《大国的整体国家利益：一种理论分析》，《现代国际关系》2017年第3期。



### （一）“国家利益”的要素或分类

鉴于对国家利益的简要定义无法为学者或决策者提供任何指南，以帮助确认这些利益，一些学者对国家利益的要素及分类进行了更为深入和细致的研究。关于国家利益的要素或分类，国内外学者都有各种各样的看法。更全面地了解这些看法，有助于形成对其更深刻的认识。

汉斯·摩根索认为，国家利益包含两个要素，一个是逻辑上要求的而且在这个意义上也是必要的；另一个是变化无常和由环境决定的。<sup>①</sup>生存作为一种政治单元（political unit）是所有国家绝对的基本利益。可变的要素包括一系列可能的因素，包括公众舆论、部门利益、党派政治，以及政治和道德习俗。与必要要素相比，可变要素更无定形而且是不断变化的。<sup>②</sup>戴维·克林顿（David Clinton）区分了总体国家利益（overall national interest）和具体国家利益（particular state interests）。他指出，每一个国家都有一个总体的国家利益，也有许多具体的国家利益，它必须在其中做出选择。任何一种具体的国家利益只是国家利益的一部分，这些具体的国家利益不是同等重要的。<sup>③</sup>

唐纳德·E. 纽希特莱恩将国家利益分成构成对外政策之基础的四种基本的国家利益：第一种是防务利益：保护民族国家及其公民免受直接来自其他国家的威胁和/或外部激发地对其政府制度的威胁；第二种是经济利益：在涉及其他国家的关系中提升民族国家的经济福祉；第三种是世界秩序利益：维护国际政治和经济体系，民族国家在其中可以感到安全，其公民和公司在其边境之外能够和平运行；第四种是意识形态利益：保护和促进民族国家的人民共享并相信普遍为善（universally good）的一套价值观。<sup>④</sup>张璉瑰教授把国家利益分为三大部类：第一，国家的生存利益，指的是“维护国家生存所必需的诸般条件之满足”，包括国家生存的自然基础（国防安全）、经济基础（经济安全）、政治基础（政治安全）和文化基础（文化安全）等的维护；第二，国家的发展利益，指的是“维护国家发展所需的一切条件”，大体包括国家发展所需各种物质条件、非物质条件和良好外部环境的维护；第三，国家价值利益，指的是一个国家追求自身存在价值的需求，能够体现其价值的东西，即价值利益。<sup>⑤</sup>叶章蓉先生根据国家利益的表现形式，将其分为物质性的和非物质性的两种：前者主要包括国家领域（领土、领空、领海）和国民的安全、统治机器的正常运转、经济发展和社会文化以及国家机密的维护等。后者包括政治独立与主权、政权的行使、对外结盟关系的权利与义务、国际关系中的平等地位、国家尊严和国民人格的维护等。<sup>⑥</sup>

唐纳德·E. 纽希特莱恩还提出了一种根据利益之强度来确定国家利益并对其进行分类的方法。他把国家利益分为四类：（1）生存议题，指的是在民族国家的存在面临威胁时，作为对其自己领土之公开军事攻击，或一敌国之要求被拒绝后进行的攻击威胁；（2）至关重要的议题，指的是除非采取强有力的措施，包括使用常规军事力量，打击另一国家的敌对行动，或者吓阻其采取严重的挑衅，否则将很可能会给国家造成严重伤害的议题。与生存议题不同，至关重要的问题不但包括防务议题，还包括经济、世界秩序和意识形态议题（在某些情况下）；（3）重要议题，指的是导致一国的政治、经济和意识形态利益可能受到国际环境中的事件和趋势的负面影响，因而需要采取纠正措施，以防止其成为严重威胁（至关重要的议题）的议题。国际关系中的大多数议题属于这一类，此类议题通常通过外交谈判进行解决；（4）次要议题，指的是国家福祉不会受到外部事件或趋势负面影响，但可能会导致在其他国家活动的公民个人和公司的

① Morgenthau, Hans J. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46 (4), 972.

② Schmidt, Brian C. (2012) The American National Interest Great Debate. In Schmidt, Brian C.(Ed.), *International Relations and the First Great Debate*. New York: Routledge, 112.

③ Clinton, W. David (1986). The National Interest: Normative Foundations. *The Review of Politics*, 48 (4), 500.

④ Nuechterlein, Donald E. (1976). National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, 2 (3), 247-248.

⑤ 张璉瑰：《国家利益辨析》，《中共中央党校学报》1998年第4期。

⑥ 叶章蓉：《国家利益与国际关系》，《太平洋学报》1996年第4期。

利益面临危险的议题。<sup>①</sup>美国国家利益委员会（Commission on America's National Interests）在1996年7月发布的报告也将美国国家利益分为了四个层次：“生死攸关的利益”（vital interests）；“极端重要的利益”（extremely important interests）；“比较重要的利益”（just important interests）和“不太重要的或次要利益”（less important or secondary interests）。该委员会认为，当时对美国来说“生死攸关的利益”包括：防止、吓阻和降低对美国的核、生物和化学武器攻击之威胁；防止在欧洲或亚洲出现敌对的霸权国；防止在美国边界出现敌对大国或控制海洋的敌对大国；防止重要全球（贸易、金融市场、能源供应和环境）制度的灾难性崩溃；以及确保美国盟国之生存等。“极端重要的国家利益”，指的是如果做出妥协，将会严重损害但不会极度危及美国政府捍卫和提升美国人民福祉的能力的情况。“比较重要的国家利益”指的是如果做出妥协，会对美国政府捍卫和提升其人民之福祉的能力产生重要负面影响的情况。“不太重要的或次要国家利益”指的是内在可取但对美国政府捍卫和提升美国人民之福祉没有重要影响的情况。<sup>②</sup>对于涉及不同强度的国家利益的议题，需要以不同方式进行应对。美国政治学家托马斯·W.罗宾逊（Thomas W. Robinson）把“国家利益”大致分为六类：第一，主要利益（primary interests），包括保护国家之物理、政治和文化实体与生存免受外部之侵占，是不能妥协或交易的；第二，次要利益（secondary interests），是在主要利益之外但有助于促进主要利益的利益；第三，永久性利益（permanent interests），指的是在相当长时期内相对稳定的利益，会随着时间变化，但非常缓慢；第四，可变利益（variable interests），指的是在特定时间被视为国家利益的利益；第五，一般利益（general interests），指的是一个国家可以以积极方式运用于一个大的地理区域、大量国家，或者多个具体领域的利益；第六，具体利益（specific interests），指的是在不同时间或空间界定，随着环境变化而结束的利益，它通常是一般利益的逻辑的自然发展。<sup>③</sup>

关于国家利益的这些分类方法虽然有所不同，但相互对比和参照，都有助于深化对国家利益的认识。

## （二）谁界定国家利益？

认识国家利益这一概念的内涵及本质，还需要弄清楚谁界定国家利益以及国家利益是怎样形成的。这在很大程度上取决于决策者及决策过程，与国家的基本制度密切相关。在任何国家，“国家利益”形式上都是决策者界定的，但不同国家“国家利益”的形成过程因社会制度和政治运作而表现出很大差异。

加拿大历史学家弗兰克·霍金斯·昂德希尔（Frank Hawkins Underhill）评论道：“全国性的政府在实施其所谓的国家政策时，实际表达的只是处于控制地位的利益集团的意志；那只是便于他们追逐利益的冲动，……我们社会内部的根本冲突是阶级的冲突，……是控制着财富资源的少数阶级与受他们剥削的阶级之间的冲突”，在利益集团的竞争中，各个竞争者都在“竭力把其自身的特殊利益等同于更广泛的国家利益”<sup>④</sup>。牙买加学者理查德·L.贝纳尔（Richard L. Bernal）也认为，国家利益通常是由政府来定义，但实际上是由政府中的那些人所理解的国家利益。政府定义的国家利益与公众或公众之一部分相信的利益可能不符。不是每个人都同意政府关于国家利益的看法。实际上，国家利益是多种相互竞争的利益和社会上多种目标与看法的某种混合（amalgamation）。<sup>⑤</sup>资中筠先生认为：“绝大多数国家的外交政策无不以维护其执政者所认为的国家利益为目的。所不同者，不同的掌权政治集团对国家利益的判断各异。”<sup>⑥</sup>

① Nuechterlein, Donald E. (1976). National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, 2 (3), 249-250.

② The Commission on America's National Interests (1996). *America's National Interests*.

③ Robinson, Thomas W. (1967). A National Interest Analysis of Sino-Soviet Relations. *International Studies Quarterly*, 11 (2), 140-141.

④ Underhill, Frank H. (1935). The Conception of a National Interest. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1 (3), 400.

⑤ Bernal, Richard L. (2020). *Corporate versus National Interest in US Trade Policy: Chiquita and Caribbean Bananas*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 207.

⑥ 资中筠：《略论美国战后外交的若干特点》，《美国研究》1988年第1期。

个人利益、集团利益与国家利益并不总是完全一致的。掌权的政治集团可能会出于私利而将其自身利益化作“国家利益”。汉斯·摩根索指出，在面对可能篡夺（usurpation）的情况下，国家利益的合法性一定是由次国家、其他国家和超国家利益决定的。在次国家层次上，集团利益，特别是种族和经济集团代表的利益，往往会把自身利益等同于国家利益。<sup>①</sup>得克萨斯大学奥斯汀分校历史学教授亨利·W. 布兰兹（Henry W. Brands）认为，君主和独裁者可能设法基于狭隘的个人私利来决定政策，尽管大多数独裁者也会说服或欺骗自己相信其私利与国家利益之间是一致的。<sup>②</sup>

尽管任何国家的国家利益形式上都是由决策者界定的，但也都要经历一种“国家利益”的形成过程。该过程会因各国社会政治制度及政治运作过程之差异而有所不同。汉斯·摩根索将美国对外政策视为部门利益压力下“不同部门利益之间的妥协”。<sup>③</sup>詹姆斯·斯科特（James M. Scott）等认为，不同的人民、集团和机构对何为对国家最好的持相互竞争的看法，正是通过政治过程，这种相互竞争的利益转变为政策选择。<sup>④</sup>王缉思教授强调，所谓国家利益、民族利益“都只能是国家、民族内部各种利益的交织，也只能是领袖和精英通过文化和意识形态框架认识到的利益”<sup>⑤</sup>。还有一种看法认为，国家利益是一个政治足球，会根据特定政策竞争各方的输赢被踢向不同方向，不是稳定的权力精英推动其自己对国家外部需要的解释，而是相互竞争的集团构成的多元主义政治制度，有些集团比其他集团组织得更有效、更好，但没有任何一个在影响力方面处于垄断地位。<sup>⑥</sup>武汉大学冉克平教授等认为：“从根本上说，国家利益的生成实则是政治权力运行的结果。政治权力的多个面向决定了国家利益的不同形态。”<sup>⑦</sup>玛莎·费丽莫强调，利益是通过社会互动建构的，国家利益是根据国际上公认的规范和理解——什么是善的和合适的——来定义的，其再定义常常不是外部威胁和国内集团要求的结果，而是由国际共享的规范和价值所塑造的，规范和价值构造国际政治生活并赋予其意义。<sup>⑧</sup>

对于美国的国家利益，美国学者大都是从制度安排、不同部门或不同利益集团谈判、妥协等角度来进行分析的。从制度安排来看，总统在界定国家利益时发挥着主导作用，特别是在涉及国家安全等重大利益的领域。但由于美国自立国起，美国国内各地区利益在逐步全球化，加之美国民主制度的特点，各个部门和利益集团都会在美国外交政策的形成中发挥一定作用。宾州西彻斯特大学历史学教授劳伦斯·戴维斯（Lawrence Davidson）指出，组织良好的利益集团，对美国对外政策在世界的特定部分应该如何运作有强烈的感受，能够并经常确实塑造了政府的行动，他们以这种方式有效地使对外政策私有化，他们狭隘的利益变成了所谓国家利益。<sup>⑨</sup>伦敦政治经济学院彼得·特鲁博维茨（Peter Trubowitz）教授探讨了美国国内在“国家利益”问题上的政治斗争，认为美国广泛的地域分布和多样性使地区主义成为塑造在国家利益问题上斗争的强有力的力量。美国东北部、南部和西部三大地区在全国和国际经济中一直占据不同位置，拥有其自己的经济轨迹（economic trajectories）和社会责任（social imperative），这些利益的冲

① Morgenthau, Hans J. (1952). Another “Great Debate”: The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46 (4), 973.

② Brands, H. W. (1999). The Idea of the National Interest. *Diplomatic History*, 23 (2), 239.

③ Morgenthau, Hans J. (1952). Another “Great Debate”: The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46 (4), 974.

④ Scott, James M. & Rosati, Jerel A. (2023). *The Politics of United States Foreign Policy*, 8th edition. London: CQ Press, 7.

⑤ 王缉思：《文明冲突论的理论基础与现实意义》，王缉思主编《文明与国际政治——中国学者评亨廷顿的文明冲突论》，上海：上海人民出版社，1995年，第191页。

⑥ Hill, Christopher (2013). *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*, New York: Oxford University Press, 5-6.

⑦ 冉克平、谭佐财：《〈民法典〉中的国家利益表达及其效果》，《社会科学战线》2022年第3期。

⑧ [美]玛莎·费丽莫著：《国际社会中的国家利益》，袁正清译，杭州：浙江人民出版社，2001年，第2—3页。

⑨ Davidson, Lawrence (2009). *Foreign Policy, Inc.: Privatizing America's National Interest*. Lexington: The University Press of Kentucky, 127.

突驱动着美国国内关于对外政策的争论。<sup>①</sup>

### (三) 影响国家利益之界定和判断的因素

影响国家利益之界定的因素在任何国家都是非常复杂的。前文已提到，国家利益的有些方面是不言自明的，而有些只有在进入决策者或对决策有影响的人的视野之后才可能被认定。这里强调的是决策者及相关人士主观的认知能力和认知偏好。影响人们的认知能力的因素包括个人的经历与偏好、一国的历史文化传统以及与之相关的意识形态和社会价值观念等。

个人经历与偏好对一个人的认知能力和倾向的影响是很大的。美国前总统伍德罗·威尔逊和英国前首相丘吉尔个人经历和偏好，影响了他们对国际事务的认知，也一定程度上决定了他们对各自国家利益的判断，从而会做出性质不同的政策选择。

决策者对国家利益的认识，在很大程度上是由一国的历史经验、文化价值观念或意识形态决定的。资中筠先生指出：“一个国家，特别是大国，如何确定其本国利益，往往与本民族的思想意识传统有关，同时，执政者为了动员本国人民支持其实际上出于现实利益考虑的政策，也必须有一套能诉诸本国人民传统意识的自圆其说的‘理论’或说词。”<sup>②</sup>开国领袖毛泽东对国家利益的判断，不可能不受到中国历史文化传统的影响，特别是近代以来中国人民争取国家独立的反对帝国主义革命的影响。因此，捍卫国家的独立和主权成为他关注的首要国家利益，为此，不得不牺牲国家利益的一些其他方面，比如经济和发展利益。文化价值观对国家利益判定的影响，还在于“没有一项物质的利益不需要文化价值观的支撑，文化价值观解释为什么这是符合国家利益的，使追求物质利益合理化，能够为国内外所接受。”<sup>③</sup>

意识形态与国家利益之间的关系是复杂而且密切的。夏威夷大学维尔纳·列维（Werner Levi）认为利益和意识形态在外交政策规划中都会影响国家行为，但弄清二者对外交政策形成之影响的相对分量是比较困难的。原因有二：第一，一种特定的利益与一种意识形态的各方面之间在互动中的关系，既不是恒定的，也不是容易概括的，它取决于这种利益和这种意识形态的相关方面的强度，而且也会因情况而异；第二，利益和意识形态都部分植根于心理。因而，它们是不容易分开的，作为驱动行为的因素都应受到检验。<sup>④</sup>美国国家利益委员会的报告认为，“价值观和利益不是分开的两极，更多是评估的不同表达（alternative expressions of valuation）。美国的生存和福祉不仅仅是不同于美国价值观的利益，还是对所有美国人都至关重要的核心价值。……个人自由、民主政府，以及捍卫生命、自由和幸福的机会的条件等都既是利益，也是价值观”。<sup>⑤</sup>

道德原则也是文化价值观或意识形态的重要组成部分。摩根索在讨论“道德原则”与“国家利益”之间的关系时表示：“在整个现代国家体系的历史中，道德原则和国家利益一直在争夺对人的思想和行动的主导地位。从开始起，特别是美国对外事务行为一直深受政治行动的这两个原则之间争夺的影响”，“在这两种对外政策观念，国家利益和道德原则之间，不存在任何妥协。因为在做出基本的对外政策决策时，政治家必须在二者之间做出选择，作为最终的决策标准。只要慷慨和理想主义不会对国家利益产生负面影响，……他就可以采取慷慨和理想主义的政策。当一种慷慨和理想主义的政策似乎与国家利益不相容时，他就必须下定决心，在二者中做出选择”。<sup>⑥</sup>查尔斯·A. 比尔德认为，道德义务（moral obligation）“有时候是一种独立的力量，在其他时候，它经常是补充了国家利益，或为其赋予了意义。道德义务可以为

① Trubowitz, Peter (1998). *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press, xiii-xiv.

② 资中筠：《略论美国战后外交的若干特点》。

③ 俞新天：《中国国家利益的文化思考》，《国际问题研究》2006年第2期。

④ Levi, Werner (1970). Ideology, Interests, and Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14 (1), 1-31.

⑤ The Commission on America's National Interests (1996). *America's National Interest*. 17-18.

⑥ Morgenthau, Hans J. (1949). The Primacy of the National Interest. *The American Scholar*, 18 (2), 208, 212.

符合国家利益的行为提供合理性。”<sup>①</sup>

一国政治制度和政治结构也会影响国家利益的判断。如前所述，美国总统在界定国家利益问题上发挥着主导作用，特别是在涉及国家生存与安全等重大议题上更是如此；国会和总统之间的互动，冲突与合作等，也都会影响对美国国家利益的界定；各种利益集团也会通过影响外交政策，从而影响国家利益的界定和实现。查尔斯·比尔德在研究美国的国家利益时，特别对官僚机构在解释、促进和实现国家利益方面的作用进行了分析。他说，官僚机构往往会倾向于把其自身的利益和对利益的解释等同于国家利益；为扩大自身的重要性，提高自己的声望，官僚机构自然会寻找和创造机会，关注自身的特殊利益而不是普遍利益。<sup>②</sup>在冷战后的美国，一些以前几乎完全属于国内事务的问题，现在都带有了“国际性”的特点，外交政策正在变得更加“国内化”或“政治化”，越来越多的政府部门、社会利益集团以及国会团体，甚至一些原来与外交政策没有任何关系的团体，都开始卷入到美国外交政策的决策过程之中。<sup>③</sup>这也是由美国的政治制度决定的。而在高度集权的国家里，决策机制相对封闭，对政策施加影响的因素相对较少，决策者对国家利益的判断受其他因素的影响也较少；官僚政治无疑也会发生作用，但其发生作用的方式却不像民主政体下那么易于理解和认识。

现实主义者认为，一个国家在国际体系中的地位决定其国家利益并预示着其对外政策。自由主义者认为，国家利益取决于这个国家的国内社会及其文化。<sup>④</sup>在现实主义者看来，权力或曰实力是界定国家利益的决定性因素；一国实力的大小强弱，会影响到其利益的范围和边界。一个国家有时必须以自身实力为基础，根据其利益轻重缓急做出必要的取舍。“一种外交政策，要想取得成功，必须与为实施这一政策能获得的实力相称，……不能把其有限的资源用于每一个期望的目标，任何一个国家都必须明确区分，有些可能的目标（无论是从国家利益，还是从道德原则来看）仅仅是期望的，有些目标从国家利益角度考虑是根本性的。这些目标是必须不惜一切代价实现的，因为实现这些目标是与国家生存和福祉必不可少的。有些目标是在某些有利的条件下可以实现的。还有一些目标，无论它们本身多么令人期望，但无论如何都是无法实现的，因为他们超出了力量所及的范围。”<sup>⑤</sup>厦门大学刘志云教授指出：“一个国家的国家利益的构成跟其实力有很大的关系，国家实力不同，国家利益的构成也不同，某一种利益在一个国家的国家利益层次中的位置会因为国家实力的变化而变化，这些都会影响国家对待具体国际法律制度的态度与行动选择。”<sup>⑥</sup>一个国家的实力是由多种因素决定的。摩根索认为，八个基本因素决定着一国实力，即地理、自然资源、工业能力、军事准备、人口、民族性、国家精神（national moral）以及其外交品质等。<sup>⑦</sup>美国从立国到第一次世界大战之前的绝大部分时间里，与其他欧洲大国相比，实力，尤其是军事实力相对弱小，其利益范围在很大程度上是被局限在西半球的。但随着美国综合国力的增长，它的国家利益也越来越广泛。

从根本上讲，国家实力的大小强弱是一种客观现实。它是决策认识国家利益和做出政策选择的起点，为决策者制订和实施某种对外政策提供了基本支持。也就是说，任何对外政策观念的出现，都是植根于现实的国家实力的。威尔逊总统奉行的理想主义的外交政策曾受到现实主义者的激烈的批评，但他提出

① Beard, Charles A. (1966). *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*, Chicago: Quadrangle Books, 291-292.

② Beard, Charles A. (1966). *The Idea of National Interest: An Analytical Study in American Foreign Policy*, 340-341.

③ Rochester, J. Martin (1978). The Paradigm Debate in International Relations and Its Implications for Foreign Policy Making: Toward a Redefinition of the “National Interest”. *The Western Political Quarterly*, 31 (1), 55.

④ Naaz, Farah (2012). Role of National Interest. In Basu, Rumki (Ed.), *International Politics: Concepts, Theories and Issues*, Sage Publications Inc, 54.

⑤ Morgenthau, Hans J. (1982). *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. Washington: University Press of America, 117-118.

⑥ 刘志云：《国家利益的层次分析与国家在国际法上的行动选择》，《现代法学》2015年第1期。

⑦ Morgenthau, Hans J. (1982). *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. 175.

这些政策提出的背景却是：美国当时已经成为世界上经济实力最为强大且具有相当军事实力的国家。

一国的历史文化传统和价值观念、决策者个人的经历与偏好、国家的实力等都影响着对国家利益的判断。此外，国家间日益频繁的相互交往，国际形势的变化等，常常会改变一个国家对其国家利益的认知。有研究表明，由于发现了新信息、新选择、新机会和新标准等，在与其他人进行小组讨论的过程中，个人偏好可能会发生变化；个人偏好也会因适应小组创设的规则而发生变化；个人偏好还会因意识到团体共识的出现或领导人的偏好而发生变化。<sup>①</sup> 这些原则在国家间的交往中同样适用。在与国际社会交往中，中国领导人对国家利益的判断、对一些重大国际问题的看法，已发生变化，这既是自身变化使然，国家间交往和相互影响发挥的作用也不容低估。国家间关系也是不同国家在互动过程中相互影响并导致一些认知改变的过程。

## 五、结 语

“国家利益”这一概念，就如同“文化”一样，似乎每个人都知道但又都讲不太清楚。它既是具体的，又是抽象的；既有客观性，又带有主观性；既具有深刻的历史性，也带有鲜明的时代性；既带有强烈的阶级性，也带有普遍的民族性。它看上去似乎非常清晰，但其内容又是模糊、复杂的。理解“国家利益”这一概念，必须清楚地把握它的客观性与主观性、历史性与时代性、阶级性与民族性。判断国家利益，必须把握影响国家利益之界定和判断的各种因素。实现国家利益，必须先分清国家利益的轻重缓急，必须准确把握国际形势和时代特征。当然，理解了这一概念的内涵、特性和判断依据，并不意味着必然能够在实践中采取恰当的政策。了解这些只是为分析一国外交政策或做出对外政策决策提供了一些有益的参考和借鉴。

### National Interest: Its Definition, Characteristics and Judgment

QIU Chao-bing

(Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100720)

**Abstract:** The concept of national interest is widely used by statesmen and strategists, but it is also a concept that often generates controversy. On the one hand, it is used by decision-makers as the foundation for their actions; on the other hand, it is used to justify the legitimacy of national policies and actions. National interest is objective and subjective, it is also historical and contemporary, and it is both class-based and national in nature. In reality, a deeper understanding of national interest requires grasping the elements and classifications of national interest, the forces in different countries that play a decisive role in defining national interest, and the various factors that influence the definition and judgment of national interest.

**Keywords:** National Interest, Definition, Classification, Characteristics, Judgement

[ 责任编辑：陈慧妮、赵蔚平 ]

<sup>①</sup> Maoz, Zeev (1990). Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings. *World Politics*, 43 (1), 78-79.