



## 第 1 章

# 国内外关于国家利益的认识



习近平总书记指出：“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。”这是我们讨论国家利益问题的基本指导思想。

国家利益是一个涉及国家生存与发展、社会安定、国民福祉的重要概念，同时也是一个涉及政治学、经济学、社会学、法学、外交学等领域的重要概念。近代以来对国家利益的系统思考始于20世纪初，诸多学者分别从国家主权、产权理论、社会公共属性、法理学、国际关系等视角探讨了国家利益问题，形成了一系列概念和观点。这其中，国际上对于国家利益的研究多是从政治学视角，即围绕国家利益与国际关系的治理哲学进行分析，探究如何实现国家间的利益均衡，如何通过联盟关系等来避免战争，使各国的利益诉求得到满足和保障。相应，国内对于国家利益的研究起步较晚，大致始于20世纪80年代，多是从政治学、国际关系学、法学的视角来探讨国家利益问题。

## 1.1 国际上关于国家利益的认识

值得关注的是，国际上对于国家利益的研究，多是从政治学、国际法的视角进行分析和探讨，并形成了一些学术流派。这些学术流派的观

点，对后人有一定启发。

### 1.1.1 主流学派的国家利益观

“国家利益”是制定国家战略与政策的重要依据和决定性因素。西方国家的国家利益理论研究始于20世纪初。1910—1920年，国际关系理论从政治学中分离出来，成为独立的学科。国际关系理论的核心概念和理论建构之一，即是国家利益。相应地，国家利益问题由此得到了较为深入的研究。此间先后形成了四个学派，即理想主义学派、传统现实主义学派、新现实主义学派，以及建构主义学派。目前在国际上占有主导地位学派，是强调整体性、综合性的新现实主义国家利益学派和强调社会性、建构性的建构主义国家利益学派。

#### （1）理想主义学派的国家利益观

理想主义学派在两次世界大战之间甚为流行。“一战”宣告了“均势体系和联盟政策的破产”，理想主义的国家利益观应运而生。代表人物是美国第28届总统伍德罗·威尔逊（1856—1924）、阿尔弗雷德·齐默恩（1879—1957），以及约翰·默里（1904—1967）等。

“理想”往往好看而丰满。理想主义国家利益观的核心思想，是以道德、法律为基础，以正义、规范、秩序为目标，反对列强国家以武力方式拓展自己的国家利益；主张通过国际合作、国际组织、国际法律来规范相关国家的行为；倡导各国在“正义、规范、秩序”的框架内维护和拓展本国的国家利益。但这显然离现实甚为遥远。

理想主义学派的前述构想，源于理想主义学派认为，人类是不断进步，并向着更为美好的方向发展的；人类在日趋变好的客观环境作用下，终将会走向更加文明。在此基础上，理想主义学派认为，人类的思维会日趋理性，甚至可以美好到通过磋商、协商来代替武力，来解决国家之间的利益冲突，从而会消除战争的出现。理想主义学派甚至还认为，人

类社会和国家之间未来不会存在重大利益冲突。这正是他们近乎单相思的“理想”所在。

然而，“理想”总归是“理想”。理想主义学派的国家利益观提出后，并没有得到世界运行和发展的现实的印证，特别是“二战”打破了他们的想象，故这一学派的国家利益观基本上沦为“乌托邦式”的想象。既然如此，相信这一学派思想的后来者，逐渐也就不多了。

### （2）传统现实主义学派的国家利益观

“二战”的爆发，宣告了理想主义国家利益观的破产，传统现实主义学派的国家利益观逐渐占据了主导地位。这个学派的代表人物有马克斯·韦伯（1864—1920）、汉斯·摩根索（1904—1980）、亨利·基辛格（1923—2023），以及乔治·凯南（1904—2005）等。

在传统现实主义学派的国家利益观中，汉斯·摩根索的专著《国家间政治：为权力与和平而斗争》是这一学派最具影响力的“开山之作”。该书提出的“现实主义六原则”至今仍得到较多人的认同。值得关注的是，传统现实主义学派的国家利益观的认识围绕“权力”，认为“权力”是国家利益的目标与保障，是国家影响力和支配力的源泉。

传统现实主义学派的国家利益观进一步认为，人之利己的本性，决定了国家之间的冲突和斗争难以避免；进而必然导致“道德共识和价值认同的作用永远是相对的”，维持国际和平、区域稳定最好的办法是“依靠均势”；生存与安全是国家利益的核心要素，相应地，某个国家维护和拓展国家利益的愿望，应该与本国的国家实力相适应、相匹配。

### （3）新现实主义学派的国家利益观

20世纪70年代末80年代初，在整个世界，经济全球化、政治多极化的趋势日益显现，传统现实主义的国家利益观又不能适应新的形势需要了。一些学者即开始对传统现实主义国家利益观进行“修正和补救”，

由此形成了“新现实主义学派的国家利益观”。其中主要代表人物有肯尼思·华尔兹（1924—2013）、罗伯特·吉尔平（1930—2018）、戴维·鲍德温（1936—）和罗伯特·利伯（1904—1986）等。

值得关注的是，肯尼斯·沃尔兹 1979 年所著的《国际政治理论》是新现实主义国家利益观的“典型代表作”。在该书中，肯尼斯·沃尔兹同时强调国际政治、国际经济在国际关系中的作用，认为：只有将政治与经济两者结合起来，才能较为全面地思考并认识国家利益；国际关系中不仅存在矛盾、竞争和冲突，同时也存在国家间沟通、磋商与合作的可能，相应也可能通过沟通、磋商及合作来谋求并维护相关国家的利益。该学派还认为，只有把发达国家和发展中国家共同面临的国际关系问题都给予充分考虑，才能全面反映全球关系中相关国家的利益，并将国家间关系和利益处理妥当。

与传统现实主义国家利益观“权力是国家利益的目标与保障”的认识不同，新现实主义国家利益观认为，“国家利益的最终目标不是权力，而是安全”；实现国家利益的有效途径不仅仅是权力，更重要的是国家的综合实力；国家利益的最终实现，还必须通过国际社会的合作来达成。

#### （4）建构主义学派的国家利益观

在新现实主义学派的国家利益观之后，建构主义的国家利益观开始活跃于 20 世纪 90 年代，其中主要代表人物是美国学者亚历山大·温特。所谓“建构”，是指观念、规则、知识以及意识形态等因素在认识世界、研判国家行为及维护国家利益中的“结构性作用”。

建构主义国家利益观认为，国际政治秩序具有客观的物质性，但这种“物质性”需要通过“相关行为主体的共同努力”才可能形成；认为必须同时考虑“非物质的力量”（文化、观念、规则、知识、意识形态等）与“物质的力量”（诸如军事实力、经济实力等）对国家利益的影响，

并应努力借助这两方面力量来维护国家利益。

相对而言，其他学派的国家利益观长期以来过多地重视“物质的力量”，尤其是军事实力和经济实力，而轻视甚至忽略文化、规范、意识形态等社会化因素对于国家行为及利益实现的影响。相对而言，这或许是建构主义国家利益观被更多人所接受的重要原因之一。

### 1.1.2 国家利益的分类与层次

对任何国家来讲，国家利益都有其固定的“硬核”，或称永恒的“内核”，即“不可变部分”；也有随环境变化而“变化的部分”。故有学者认为“国家利益是个滑动的概念”，同时使得国家利益有了“层次之分”。换言之，有些层次的国家利益的重要性较高，很少随环境的变化而变化；有些层次的国家利益的重要性略低一些，多数情况下是随着环境的变化而变化的。<sup>①</sup>

#### （1）国家利益的基本构成

不少学者从多个角度解释国家利益的基本构成。典型的是，罗伯特·奥斯古德（1953）把国家利益划分为四个部分：①国家的生存或自我保护，包括领土完整、政治独立和基本政治制度的可持续性；②经济上的自给自足；③在国内外有足够的威望；④具有对外扩张的足够能力。

伊沃杜·查希克（1975）认为，一国的国家利益是由相互关联的五个部分组成的：①国家的真实存在，这是国家成员的生命；②信仰系统，即国家及其领导人共享的信念和原则，如社会主义、民主、自由或独立等；③政治系统，包括人民与他们的领导、政党特别是利益团体在现行社会系统中的利益；④经济系统；⑤领土完整。

肯尼斯·沃尔兹（2008）为了阐述其“新现实主义国家利益观”，把国家利益的目标简化为“为了确保自身的生存”。亚历山大·乔治和

<sup>①</sup> 见美国国家利益委员会1996年发布的《美国国家利益报告》。

罗伯特·基欧汉（2008）则提出了“三类国家利益”，即生存、独立、经济财富，习惯上称之为“生命、自由、财产”。

而亚历山大·温特认为，“国家利益即指国家的根本需求”，包括生存、独立、经济财富和集体自尊等。“生存”指国家/社会复合体的生存；“独立”指国家/社会复合体有能力控制资源分配和政府选择；“经济财富”指保持社会中的生产方式，如作些“延伸”，也包括保护国家的资源基础；而“集体自尊”则指一个集团对自我有着良好感觉的需要，对尊重和地位的需求。

约索夫·奈则认为，“国家利益包括重大战略利益和人道主义利益”，前者关系到国家的生存，是国家利益的关键部分，如反击和镇压灾难性的恐怖主义；后者包括人权、民主以及有关身份的价值理念，是一种无形的国家利益。

## （2）国家利益的多层次性

国家利益是分层次的。国际上也有学者从多个角度来解释国家的利益层次分级。

典型的是，汉斯·摩根索（1958）将国家利益分为四个层次：①首要利益与重大利益、核心利益，或称必要利益，包括保护国家的实体、政治及文化的同一性，防止外来侵略。国家永远不能拿这些利益与其他国家妥协或交易，且必须不惜代价来保卫这些利益。②次要利益或称非重大利益，指首要利益之外，但有助于实现首要利益的那些利益，或者说，“首要利益”的实现有赖于这些利益的实现。③一般利益，即国家能够应用于一个更大地理范围、更多民族或若干具体领域的利益，如经济、贸易、外交、国际法等领域的利益。④特定利益与物质利益，指那些“没有包括在一般利益中的利益”，它们通常可以在时空上具体界定，而且常常是一般利益的逻辑产物。汉斯·摩根索继而认为，前两类利益是国家的持久利益，后两类是国家的可变利益，是国家在特定时空条件下的

利益。

约索夫·弗兰克尔（1970）将国家利益界定为三个层面。他认为：①在愿景层面，国家利益指一国国民对美好生活的憧憬，以及国家希望实现的“理想化目标”；②在操作层面，国家利益指的是实际追求的利益和政策的总和；③在解释层面，国家利益作为一种“概念”和“立场”，可以用来解释、评估、支持或者批评国家的对外政策，其作用在于“证明”自身的“正确”及对手的“错误”。

卡尔·沃里斯（1990）从美国的外交政策出发，把国家利益划分为三个等级：①至关重要的利益，诸如国家生存利益；②特殊利益，诸如与同盟国的共同利益；③一般利益，诸如有关国际秩序“必须利我的利益”。他认为：一些利益是国家应当随时为之战斗并付出代价的；一些利益是“国家应为之努力工作的”；一些利益可以是政府“警告”相关国家或集团时用作“托辞”的。

马克·阿姆斯图茨则根据利益的重要性，将国家利益划分为两个等级：①国家的根本利益，其中最重要的是维护国家安全、经济繁荣，以及国家身份的保护和提升；②国家的短暂或称非持久性利益。

1992年，美国三家著名智库，即哈佛大学肯尼迪政治学院、尼克松和平与自由研究中心以及兰德公司发起成立了民间智库性质的“美国国家利益委员会”。1996年，该委员会发布了《美国国家利益报告》。该报告将美国的国家利益划分为四个层次，即最高级别的利益（也称“根本利益”）、极端重要的利益、重要利益、次要利益。报告认为对国家利益划定层级的意义，在于确定国家行动的原则；利益层级不同，国家应采取行动的“原则”应有所差异。这个报告被当时美国官方的国家情报委员会主席认为是“美国20世纪最为重要的源自民间的战略咨询报告”。此后，该报告确实也影响了美国政府的一系列政策取舍。

该报告认为，美国的根本利益（最高级别的利益）包括：防止、制止及减少核武器和生化武器对美国的威胁；防止在欧亚地区出现敌对的

霸权势力；防止在美国周边或所控制海域内出现敌对大国；防止贸易、金融、能源和环境等全球体系出现灾难性解体。美国的极端重要利益（级别第二高的利益）包括：防止、制止及减少在任何地区威胁使用核武器和生化武器；防止核武器和生化武器以及运载系统的地区扩散；鼓励有关国家接受国际法制和机制，推动各种争端（包括经济争端）的和平解决。美国的重要利益（级别第三高的利益）包括：反对在国外出现大规模侵犯人权的行为；在对美国具有战略价值的国家和地区鼓励多元主义、自由主义和民主化；以较低代价防止和结束在具有战略意义的地缘地区发生的各类冲突。美国的次要利益（级别最低的利益）包括：平衡双边贸易赤字；在世界其他国家和地区扩展民主进程；维护领土完整和别国特殊的宪政制度。

相应地，该报告认为对不同层级的利益，应采取不同的对策。其中，对美国的根本利益，无论是孤军奋战，还是在孤立无援情况下，美国都应全力捍卫之；对极端重要利益，只有在盟国的根本利益受到威胁时，美国才应出兵并组成联合部队以制止威胁，维护利益；对重要利益，美国应在“低代价、少负担”的情况下参加军事行动，以维护相应利益。

此后，哈佛大学教授约瑟夫·奈于1999年发表的《新的国家利益观》中指出：对美国国家利益的威胁可分为三类。A类：威胁美国生存的，如冷战时期苏联对美国安全的威胁；B类：不威胁美国国家生存，但对美国国家利益有直接影响的威胁，如伊拉克、利比亚和朝鲜问题；C类：间接影响美国国家安全利益的，如科索沃问题、索马里问题等。相应地，美国应从“保持世界领导地位、维护美国国家根本利益”出发，进行国家利益问题的界定和探讨。

约瑟夫·奈还认为，“将世界问题美国化（主要审视对美国的利弊得失）、美国利益全球化”，这对于美国是有利的。约瑟夫·奈的A、B、C分类，在一定程度上也反映了他所认为的“国家利益的分层”。

### (3) 国家利益的局部可变性

不少国外学者认为，国家利益的某些部分，是会随着“客观环境、国家主观需求”而变化的。典型的是，汉斯·摩根索（1958）认为，国家利益包含“内在于概念自身的不可或缺的含义”，诸如公共福利（the general welfare）和程序正当（due process）。他同时认为，国家利益的具体内容，是由国家的政治传统和对外政策所决定的。相应地，国家利益概念中包含两类因素：一类是逻辑上要求的，且在这个意义上是必要的，是相对不变甚至恒定的；另一类则是变化的，而且是由环境决定的，它会随着环境的变化而变化。前一类可称为“国家利益的硬核”，包括国家的领土、政治制度和文化的完整统一；后一类包括不同的观点、公众意见、部门利益以及政治和道德习惯，这些都对国家利益产生影响。维护这些，也是维护国家利益。

詹姆士·多尔蒂与罗伯特·普法尔·茨格拉夫（1977）也提出了类似观点。他们认为，国家利益是一个动态变化的概念，既含有一些固定的内容，也含有一些可变的内容。国家利益中固定的、不可削减的内容一般包含：国家作为一个独立的政治实体的生存，能够维护领土完整和民族团结，能够保护其基本制度的自主发展。可变的内容是由更多因素决定的，如大多数人认同的传统的民族神话或理想、政治领袖的个性、对立的政治哲学、某一时点盛行的国际环境、公共意见方面的当代趋势、变化的技术的影响等。

唐纳德·纽科特赖因（1987）将国家利益定义为，主权国家感知的与构成其外部环境的其他主权国家相关的需求和欲望。在他看来，既然国家利益是国家需求的感知，这就意味着有关国家利益的决策必然是政治过程的结果；而且在该过程中，国家的领导者最终需要就有关国家福利的特定事件的重要性作出决策。这在一定程度上也反映了国家对于自身利益的考虑具有可变性。

莫顿·卡普兰（2008）则提出，国家利益是“国家行为体”在满足“国

家行为系统”的“需求”时所具有的利益。这些“需求”的一部分来自国家内部，另一部分则来自环境。“系统内的需求”包括对原材料和其他物质能力的需求，也包括维持系统基本规则的需求，或满足子系统的或个性系统的需求。“环境需求”包括防务需求和合作需求。

新现实主义的代表人物肯尼斯·沃尔兹（2008）也认为，国家利益包含这样的意思：国家的外交和军事行为必须谨慎，以免使国家陷入危险境地。而适宜的国家行为必须是根据所处的环境加以考量的。国家考察自身安全需求之后，必将试图满足这些利益需要。

由这些学者的观点不难看出，国家利益之所以含有“可变部分”，这主要有两个原因：一是国家行为系统的需求是随一国的发展阶段和外部环境状态而变化的，且国家利益涉及一国自身与其他国家及国际环境的互动；二是围绕国家利益的决策是一种动态的政治过程，且这个过程会受到智囊观点、公众意见、部门利益、政治和道德习惯、外交传统等诸多因素的影响，由此使得政府对于国家利益的认识是“漂移”的。

### 1.1.3 相关观点评述

#### （1）国家利益不同学派的比较

在早期发达国家，国家利益各个学派的发展演化有其显著的时代背景。

早期的理想主义的国家利益观的诞生，受到“一战”结束的很大影响。“一战”对欧洲各国的经济、社会、公众心理造成了很大创伤，政界学界皆认识到强权政治、均势体系、联盟政治都不能给各国带来和平与发展。于是，理想主义国家利益观应运而生，即寄希望于“以道德、法律为基础，以正义、规范、秩序为目标，抑制列强国家以武力方式拓展自身国家利益的行为”；寄希望于借助“国际合作、国际组织、国际法律、国家间磋商”等来规范相关国家的行为，进而维护和拓展相关国家的利益。

学界之所以将前述这种国家利益观称为“理想主义国家利益观”，是因为其思想主张以及对人性的认识过于“理想化”，甚至可以说是一种“乌托邦式”的美好期许。这种国家利益观的基本假设是“人类在不断进步并向着追求美好的方向发展”，他们相信“在良好的客观环境作用下，人类最终会选择走向文明”“人类的思维会更加理性，有可能以磋商、协商来代替武力解决问题，从而消除战争”。

理想主义国家利益观在 20 世纪二三十年代的国际政治领域占据了优势。但“二战”爆发和战争的惨烈，宣告了理想主义国家利益观的破产，人们发现“乌托邦式的国家利益观”是行不通的。此外，时下值得关注的是，“二战”结束 70 多年后，在裁军、维和、联合国等问题上，理想主义国家利益观仍有不小的影响。同时值得关注的是，现在不少貌似“赞许”理想主义国家利益观的人，更多的是将“磋商、协商、谈判”作为处理国家间冲突的“说辞”，可能他们本身并不相信磋商、协商、谈判真的能解决问题。

同时，“二战”的爆发也催生了“传统现实主义的国家利益观”。该学派与“理想主义国家利益观”有着对立的人性假设，认为“人性有其自私、贪婪甚至残忍的一面”。在传统现实主义国家利益观看来，国家和个人一样，都有着“争霸的本性”。道德和价值观念的作用永远是相对的，利己主义本性决定了国家间的竞争、冲突、斗争是不可避免的。由此，维持国际和平最为有效的办法就是“依靠均势”。

传统现实主义学派分析国家利益的核心是“权力（power）”。多数文献将“power”译为“权力”。其实，在国家经济利益研究领域，将“power”译为“实力”或“国力”可能更为贴切、恰当。传统现实主义国家利益观认为，在各个国家的影响力、支配力与国家实力“相匹配”的时候，整个国际社会才可能处于相对稳定的状态，反之，则有发生改变的压力、动力和可能性。现实恰恰是，当各个国家的影响力、支配力与国家实力“不匹配”时，世界必然发生某种程度的变化。

在“传统现实主义国家利益观”之后，20世纪80年代国际上又出现了“新现实主义的国家利益观”。相应的背景是这个时期全球政治多极化日益凸显，传统现实主义国家利益观开始不符合新的国际形势，特别是不符合新的国家间力量对比格局。“新现实主义国家利益观”是对“传统现实主义国家利益观”的“科学的修正和补救”，但也存在不能“百分之百解释现实”的一些瑕疵。

新现实主义国家利益观的“修正和补救”，主要是增加了对“合作与竞争、发达国家与发展中国家、政治与经济关系”的认识。具体主要体现在三个方面：一是新现实主义国家利益观认为国际关系中不仅存在着矛盾和冲突，也存在着沟通、磋商与合作的可能，故“应将解决冲突与谋求合作结合起来”考虑问题。二是认为多极化的趋势使得发展中国家在国际政治舞台中的作用会日益增强并凸显，故不仅应关注发达国家之间的关系，也应关注发展中国家之间以及发展中国家与发达国家的关系。只有把发达国家和发展中国家所共同面对、面临的问题都给予充分考虑，才能全面把握全球关系。三是认为在重视“政治性因素”在国际关系中的作用的同时，也应充分考虑“经济性因素”的作用。只有将政治与经济结合起来，才能较为全面地把握国际关系的现实和趋势。总体上，相对而言，“新现实主义国家利益观”比“传统现实主义国家利益观”更符合“多极化的国际情景和趋势”。

20世纪90年代，在全球政治多极化和国家间利益关系日趋复杂化同时凸显的背景下，国际上又兴起了“建构主义国家利益观”。所谓“建构”，即认为系统中的单元特征不但是个体的、内在的，更是社会的。相应地，建构主义国家利益观认为，国际关系中各国的利益诉求不仅来自该国内部，更大程度上也是在国际大系统中，一国与其他国家（甚至多个国家）互动、协商、博弈的结果。特别是，相关机构、规则和认同感等，在国家行为及利益形成过程中发挥着十分重要的作用。

前述四个学派的形成背景及基本思想比较如表 1-1 所示。

表 1-1 四个学派的形成背景及基本思想比较

学派	形成背景	基本假设	基本思想
理想主义国家利益观	受“一战”影响。“一战”对欧洲各国造成了很大创伤，人们认识到强权政治、均势体系、联盟政治并不能给各国带来和平	人类的思维会更加理性，可以以磋商、协商、谈判的方式来代替武力而解决问题，从而消除战争	寄希望于以道德、法律为基础，以正义、规范、秩序为目标，抑制列强国家以武力方式拓展国家利益的行为；寄希望于借助国际合作、国际组织、国际法来规范国家行为，维护和拓展相关国家的利益
传统现实主义国家利益观	“二战”的爆发及其惨烈程度，宣告了理想主义国家利益观的基本破产	人性有其自私和贪婪，甚至残忍的一面	认为道德和价值观念的作用永远是相对的，利己主义的本性决定了国家间的竞争、冲突和斗争不可避免，维持国际和平最为有效的办法是“依靠均势”；在各个国家的影响力、支配力与国家实力相匹配的时候，国际社会才可能处于相对稳定的状态
新现实主义国家利益观	全球政治多极化日益凸显	需要从合作与竞争、发达国家与发展中国家、政治与经济的关系等多个角度对国家利益观进行“科学的修正和补救”	认为应将缓解冲突与谋求合作结合起来考虑问题；只有把发达国家和发展中国家共同面临的国际关系问题都给予充分考虑，才能全面把握全球关系；只有将政治与经济结合起来，才能较为全面地把握国际关系及国家利益的现实
建构主义国家利益观	全球政治多极化和国家间利益关系日趋复杂化同时凸显	认为系统中的单元特征不但是个体的、内在的，更是社会的	各国的利益诉求不仅来自该国内部，更大程度上是在国际大系统中，一国与其他国家互动、协商、博弈的结果，相关机构、规则和认同感等在国家行为及利益形成中发挥着重要作用

## （2）关于国家利益分层的比较

早期发达国家学者对国家利益的层次划分不尽相同，划分的依据既有客观依据，也有学者们主观的价值取向。这是不少学者自己也承认的客观现实。较为典型的国家利益层次划分如表 1-2 所示。

表 1-2 较为典型的国家利益层次划分

代表人物	基本思想	基本划分
汉斯·摩根索 (1958)	将国家利益划分为四个层次。认为前两类利益是国家的“持久利益”，后两类是国家的“可变利益”	①首要利益即核心利益，包括保护国家的实体、政治及文化的同一性，防止外来侵略。永远不能用这些利益与其他国家妥协或交易，必须不惜代价来保卫这些利益。②次要利益或称非重大利益，指有助于实现首要利益的那些利益。③一般利益，即能够覆盖一国较大地理范围、较多民族或若干具体领域的利益，如经济、贸易、外交、国际法等领域的利益；④特定利益与物质利益，即没有包括在一般利益中的利益，通常可以在时间或空间上具体界定，是一般利益的逻辑产物
约索夫·弗兰克尔 (1970)	认为应从愿景、操作、解释三个层面来界定并划分国家利益	①“愿景层面的国家利益”指一国国民对美好生活的憧憬，以及国家希望实现的“理想化目标”。②“操作层面的国家利益”指国家实际追求的利益和政策的总和。③“解释层面的国家利益”指可以被用以解释、评估、支持或批评国家的对外政策，其作用在于“证明”自身的正确及对手的错误
卡尔·沃里斯 (1990)	从美国的外交政策出发，把国家利益划分为三个等级	①至关重要的利益，诸如国家的生存利益。②特殊利益，诸如一国与同盟国的共同利益。③一般利益，诸如有关国际秩序中必须利我的利益。认为一些利益是国家应当随时为之战斗并付出代价的，一些利益是国家应为之努力工作的，一些利益则是政府“警告”相关国家或集团时可以作为“托辞、说辞”的
马克·阿姆斯图茨 (1999)	根据重要性，将国家利益划分为两个等级	①国家的根本利益，其中最重要的是维护国家安全、经济繁荣，以及国家身份的保护和提升。②国家的短暂或称非持久性的利益
美国国家利益委员会 (1996)	将美国国家利益划分为四个层次；认为对国家利益划定层级的意义在于确定国家行动的原则	对美国而言，①根本利益：防止、制止及减少核武器和生化武器对美国的威胁；防止在欧亚地区出现敌对的霸权势力；防止在美国周边或所控制海域出现敌对大国；防止贸易、金融、能源和环境等全球体系出现灾难性解体。②极端重要利益：防止、制止及减少在任何地区威胁使用核武器和生化武器；防止核武器和生化武器以及运载系统的地区扩散；鼓励有关国家接受国际法制和机制，推动各种争端（包括经济争端）的和平解决。③重要利益：反对在国外出现大规模侵犯人权的行為；在对美国具有战略价值的国家和地区鼓励多元主义、自由主义和民主化；以较低代价防止和结束在具有战略意义的地缘地区发生的各类冲突。④次要利益：平衡双边贸易赤字；在世界其他国家和地区扩展民主进程；维护领土完整和别国特殊的宪政制度

续表

代表人物	基本思想	基本划分
约瑟夫·奈 (1999)	对将美国利益的威胁分为三类, 相应国家利益也可分为三层次	A类: 威胁美国生存的, 如冷战时期苏联对美国安全的威胁; B类: 不威胁美国国家生存, 但对美国利益有直接损害, 如伊拉克、利比亚和朝鲜问题; C类: 间接影响美国安全利益的, 如科索沃问题、索马里问题等

由表 1-2 可以看出, 较为趋同的是:

一是不管文字上怎样表述, 学者们多把“保护国家的实体、政治及文化, 防止外来侵略”等作为第一层面的国家利益, 并强调永远不能用这些利益与其他国家妥协或交换。视这些利益为国家的“生存利益”(如汉斯·摩根索, 1958), 或“根本利益”(如马克·阿姆斯特茨), 国家必须不惜代价来保卫这些利益。约瑟夫·奈(1999)认为的 A 类威胁, 实际上就是他认为的第一层面的国家利益, 也是指“生存利益”, 诸如“威胁美国生存的, 如冷战时期苏联对美国安全的威胁”。

二是多将有助于直接实现“生存利益、根本利益”的国家利益, 视为第二层面的利益(如汉斯·摩根索, 1958)。在约索夫·弗兰克尔(1970)的表述中, 把这类利益表述为“操作层面实际追求的利益和政策的总和”。约瑟夫·奈(1999)则借助另一种语言表达方式, 划定了这类国家利益。即“B 类: 不威胁美国国家生存, 但对美国国家利益有直接损害的利益问题, 如伊拉克、利比亚和朝鲜问题”。

三是多将经贸、外交、国际法领域的利益, 视为第三层面的利益。约索夫·弗兰克尔(1970)将这类利益解释为“可以被用以解释、评估、支持或批评国家对外政策”的利益。在汉斯·摩根索的表述中, 将经济、贸易、外交、国际法等领域的利益表述为“一般利益”, 且明确划分为第三层面的利益。而卡尔·沃里斯(1990)则将其表述为“有关国际秩序中必须利我的利益”, 以及“同盟国的共同利益”。在约瑟夫·奈(1999)的语言方式中, 将这类利益表述为“C 类利益”, 即间接影响美国国家安全利益的利益问题, 如科索沃问题、索马里问题等。

由表 1-2 也可以看出,学者们关于国家利益的分层,也存在以下差异:

一是关于第四层面的国家利益,学者们的认识存在较大差异。例如,汉斯·摩根索(1958)认为第四层面的国家利益主要是“特定利益”,即可以在时间或空间上具体界定的利益。而美国国家利益委员会(民间智库,1996),则将“平衡双边贸易赤字、在世界其他国家和地区扩展民主进程、维护领土完整和别国特殊的宪政制度”等,作为第四层面的利益。但这在其他人的利益层次划分中,属于更高一层(第三层面)的国家利益。

二是美国国家利益委员会(1996)对于国家利益的分级与诸多学者有较大差异。首先,其将国家利益分为“根本、极端重要、重要、次要”四个利益层面,且对各层面国家利益的界定更为具体。如就“根本利益”提出,要“防止、制止及减少核武器和生化武器对美国的威胁”,“防止在美国周边或所控制海域出现敌对大国”。其次,有更大的全球视野,似乎要美国承担更多的国际责任,但有着很强的“国际警察”意识。例如,就“根本利益”提出,要“防止在欧亚地区出现敌对的霸权势力”;就“极端重要利益”提出,要“防止、制止及减少在任何地区威胁使用核武器和生化武器、防止核武器和生化武器以及运载系统的地区扩散”;就“重要利益”提出,“反对在国外出现大规模侵犯人权的行爲”。再次,强调自己推崇或构建的制度不能被破坏,并致力于扩散自己的制度文化。如就“根本利益”提出,要“防止贸易、金融、能源和环境等全球体系出现灾难性解体”;就“极端重要利益”提出,要“鼓励有关国家接受国际法制和机制”;就“重要利益”提出,“在对美国具有战略价值的国家和地区鼓励多元主义、自由主义和民主化”;就“次要利益”提出,“在世界其他国家和地区扩展民主进程”。这种利益划分,既强调这些利益对美国的重要性,也强调了“美国是世界警察”的“责任感”,但这对其他国家的利益,不免会有某些伤害。

### (3) 相关启示

通过梳理早期发达国家学者关于“国家利益”的认识，可以得到如下启示：

第一，国家利益反映的是主权国家国民整体上的利益诉求，特别是关于“生存与发展”的利益诉求。维护和创造本国大多数居民共同生存和发展所需的诸种要素，是主权国家在国际环境中生存与发展的基本需求的综合体，是主权国家决策主体所认定的物质和精神的生存需求与发展需求的总和。前者指国家生存与发展的全部物质需求，后者指主权国家需要得到的国际社会的尊重和认可。相应地，有学者认为，“国家利益是国家生存和发展所需求的基本因素和内在需求”“是在国际交往中，主权国家作为一个整体，在生存和发展中所反映出来的与其实力相适应的需求”“凡是满足主权国家生存和发展需要的，便是国家利益”。

在国家生存和发展的需求中，“主权和领土完整”得到了所有学者的共识，被认为是国家生存与发展需求的核心内容。其中，“主权”是主权国家对其管辖的区域所拥有的至高无上的、排他性的政治权力，包括“自主自决”的权威，对内立法、司法、行政的权力，对外保持独立自主的意志。

相应地，“主权”对内在一国宪法中有明确规定，对外则谋求国家间的相互承认。主权是国家最为基本的特征之一。主权的丧失，往往意味着国家的解体甚或消亡。主权通常包括政治、经济、文化、科技、领土、国防等主权。“政治主权”主要指基本政治制度的独立和持续，包括国体、政体，以及国家其他治理制度的自主选择 and 持续性；“经济主权”主要指维护本国的基本经济制度，保护本国社会的生产方式和各种经济资源；“文化主权”主要指保持国家文化的同一性和传承性，防止外来文化使本土文化失去民族认同感；“领土主权”是一国的生存空间，国家活动的基础，包括领陆、领水（内水和领海）和领空三个基本部分，以及毗连区、大陆架、专属经济区等，现在还有“网络主权”的提法。

第二，国家利益兼有客观性和主观性。国家利益的内容多是“客观的”，但人们对国家利益的认识往往也有“主观性”。国家利益是由很多客观因素构成的，一国的国土面积、资源禀赋、生态环境、人口结构、国家之间关系、历史问题、发展阶段等都是客观的。但国家利益也取决于人们（特别是主权国家的管理者）对国家利益的认识，甚至取决于他们对国家发展的“期盼”。特别是，一国维护国家利益的行动源于领导者的“感知”和“决策”，而这两者都受到决策者的价值理念、思想观点、道德习惯等因素的影响。由此，特定国家就形成了自己特定的“国家利益观”。这种情况下的国家利益观，往往反映了国家管理者对国家主权与发展等基本认知和思想观念。

第三，国家利益有层次之分。按照相关利益的重要程度，国家利益必然具有层次性。暂且不管其客观性和主观性，较具共识的是，保护国家的实体、政治及文化，防止外来侵略，即保证国家的生存，是国家第一层面的利益。有助于“直接实现”国家生存的“利益”，是国家第二层面的利益。经贸、外交、国际法领域的利益，是国家第三层面的利益。这种共识的利益层次划分，第一层次集中体现为国家的“安全需求”；第二层次集中体现为国家的“发展需求”；第三层次集中体现为国家的“富裕需求”。特别是认为“主权和领土完整”是国家最为重要的利益，是主权国家独立存在的根本，是国家安全问题。基本政治制度、经济制度的自主选择 and 可持续、文化的可传承，是国家发展的基础。

第四，国家利益具有时代性。主权国家对于国家利益的追求，是有时代差异的。相应地，主权国家维护其利益的行为，也有其时代性特征。典型的是，“一战”后人们对强权政治的反思，催生了理想主义的国家利益观。“二战”的残酷和惨烈，催生了传统现实主义的国家利益观。此后的多极化趋势又催生了新现实主义的国家利益观。其后和平与发展的时代主题，以及越来越频繁的国家间互动，进一步催生了建构主义的国家利益观。相应地，各国对国家利益的维护，也有时代特点。例如，“二

战”中诸多国家将争取“国家生存、民族独立”作为最为重要的利益来维护。在“二战”后 40 多年的“冷战”中，因为东西方的对立，诸多国家又将“国防安全、政权安全”作为最为重要的利益来维护。20 世纪 90 年代“冷战”结束之后，诸多国家又将“发展”作为最为重要的利益来维护。

第五，国家利益也会随着主权国家的发展阶段而变化。在一国发展的不同阶段，会有不同的国家利益诉求，但基本上遵循“确保生存、谋求发展、谋求时代特殊利益、追求富裕”的需求层次往上攀升。例如，在我国，抗日战争时期，“争取民族生存”是最为基本和重要的国家利益。新中国成立之初，“确保国家安全并得到国际社会承认”是最为重要的国家利益。改革开放后，“可持续发展”又成为最为重要的国家利益。再如，拉美不少国家在 20 世纪初到 20 世纪中叶，首要的国家利益是“民族独立”，摆脱欧美列强对这些国家的控制甚至掠夺，成为它们梦寐以求的国家利益。20 世纪中叶到 80 年代，即拉美“进口替代工业化”阶段，它们首要的国家利益转变为“建立民族国家的工业体系”。20 世纪八九十年代，一些拉美国家多次爆发“债务危机”或“金融危机”，甚至被称为“失去的十年”，此时它们首要的国家利益又转变为“消除债务危机，维护国家经济、金融安全及社会的稳定”。

## 1.2 国内关于国家利益的认识

### 1.2.1 国内学界关于国家利益的认识

国内学界对于国家利益的研究始于 20 世纪 80 年代改革开放初期，相关研究主要是从政治学视角和法学视角展开的，形成了一些有价值的观点。

## （1）政治学视角的国家利益观

国内政治学视角的国家利益研究，逐渐形成了“生存和发展需求论”“物质和精神需求论”“客观对象总和论”“国家治理论”四种分析视角，即基于四种视角的国家利益观。

### ①生存和发展需求视角的国家利益观

不少学者将我国国家利益的内涵界定为“生存和发展的需要”。典型的是，程毅、杨宏禹（1991）、唐永胜（1996）、张季良（1989）、金英忠及倪世雄（2003）等认为，“国家利益是国家生存和发展所需求的基本因素和内在需求”“是在国际交往中，民族国家作为一个整体，在生存和发展中所反映出的与其实力相适应的需求”“凡是满足国家生存和发展需要的便是国家利益”。

此外，冯特君及宋新宁（1992）、秦朝英（1998）、朱炳元（2004）尤其强调“生存和发展的综合或总和”，认为国家利益“是一个国家维护和创造本国居民共同生存和发展所需的诸因素的综合，是主权国家在国际环境中生存与发展需求的综合体”“是主权国家在国际竞争格局中，其决策主体所认定的物质和精神的生存需求与发展需求的总和”。

### ②物质需求和精神需求视角的国家利益观

清华大学国际关系学者阎学通（1997）认为，“国家利益”一词具有双重含义，一重含义是“国际政治范畴中的国家利益”（其英文为 *national interest*），指的是一个民族国家的利益，与之相对的是集团利益、国际利益或世界利益；另一重含义是指“国内政治意义上的国家利益”（其英文为 *interest of state*），指的是政府利益或者政府代表的全国性利益，与之相对的是地方利益、集体利益或个人利益。相应地，他将国际政治范畴中的国家利益定义为“一切满足民族国家全体人民物质与精神需要的东西”。进而，他认为，“在物质上，国家需要安全与发展；在精神上，国家需要国际社会的尊重与承认”。

李友根（2002）也赞同将国家利益分为“国际政治范畴中的国家

利益”和“国内政治意义上的国家利益”。他认为，从国家产生的根源和目的出发，考察即可发现，国家本身即是为维护社会整体利益而产生与存在的，其本身并无特殊的利益，社会整体利益即是其利益。然而，国家是由国家机器组成、由政府作为代表的，凌驾于社会之上的政府又有自己独立的利益（如政府的权威、政府组成人员的整体利益等），这种独立的利益往往是以国家利益的名义出现的，从而导致国家利益具有双重性。由此他进一步认为，严格意义上的国家利益应等同于社会整体利益；但就社会大系统而言，其内部也存在个人利益、集体利益和政府利益。社会整体利益是各种社会成员和组成部分的主体利益整合而成的利益。

### ③客观对象总和视角的国家利益观

洪兵（1999）通过对“利益”和“国家”的概念分析，将国家利益定义为“国家需求认定的各种客观对象的总和”。康绍邦、宫力（2010）等把国家利益界定为“某个民族国家相对其他民族国家所规定的客观因素的综合”。王逸舟（2002）则认为，“国家利益指民族国家追求的主要好处、权利或受益点，反映全体国民及各种利益集团的需求和兴趣。国家利益实际上是一种综合加权指数”。可见，这些学者均主张“国家利益是被国家认定的反映国家需求的各种对象的总和”或“综合”。他们的认识在一定程度上反映了“国家利益”的多样性和整体性。

还有更多的学者也赞同“国家利益即是指社会整体利益”，即社会公共利益。例如，马俊驹、余延满（2005）认为，损害国家利益，就是对公共秩序和善良风俗的违反。因为在我国，人民是国家的主人，人民的利益就是国家利益。人民利益的高度抽象概括，即社会公共利益。郑景元（2008）甚至明确指出，从动态分析看，国家利益就是社会公共利益。

### ④国家治理视角的国家利益观

这类学者从“国家治理的阶级性”出发，对国家利益进行界定。典型的是，颜运秋（2004）认为，“国家利益从根本上说主要是统治阶级

的利益”。胡锦涛（2005）认为，从最一般、最抽象的意义上说，“国家利益就是国家政治统治的满足”。他进而认为，国家利益往往侧重国家的政治利益，主要是统治阶级的利益。程宝山（2003）认为，国家利益是抽象的、中介性的、再分配的、政治的，但未必是公共性的利益；“国家利益本质上是统治集团的利益”。蒋悟真（2005）则进一步认为，“国家利益代表的是统治阶级和统治集团的利益”。

颜运秋（2004）还认为，在承认国家利益包含了“国际政治范畴中的国家利益”和“国内政治意义上的国家利益”两层含义的基础上，“国内政治意义上的国家利益”是公共利益的一个层面，损害了它就是侵害了公共利益。由此，在他看来，维护“国内政治意义上的国家利益”，即成为国家治理的重要职能。例如，如果税务部门拒不查处偷漏税的情况，侵害的就是国家的税收权，侵害的就是国家利益。行政主体滥发采矿许可证的行为，也是对国家利益的损害。

## （2）法学视角的国家利益观

也有学者从法学视角对国家利益进行了分析，形成了不少有价值的观点。

### ①公法视角的国家利益观

一些国际法学者将国家利益界定为“主权利益或者以国家主权为核心的利益”。典型的是，胡城军（2005）认为，“如果把国际法定义为国际社会的法，国家作为国际社会最基本的单元，国际法的第一要务就是调整和维护国家利益。国家利益的维护，在国际法学中有一个专门术语，就是‘国家主权原则’”。

相应地，姜世波（2005）认为，“主权利益即为国家利益”。值得关注的是，1970年的《国际法原则宣言》陈述的“主权原则”的中心思想是“各国主权平等”，即各国不管经济、社会、政治或其他方面有何不同，均有平等的权利与责任，并同为国际社会平等的成员。进一步看，

许章润（2007）也认为，“国家利益的主体是国家或者说国族，而民族国家的本质规定性是主权”，“国家利益即为对这一法权意象的解说：主权即国家利益”。

### ②私法视角的国家利益观

梁慧星（2001）主张，《合同法》第52条第1项规定的“国家利益”，适宜于解释为“社会公共利益”。刘鑫（2003）则认为，国家利益有两层含义：第一层是通常意义上的，相当于社会公共利益、公共秩序，它是公共权力介入私人关系的纽带和桥梁。这种情况下，“国家利益强调的是统治秩序，一种抽象的存在”。危害这种意义上的国家利益，将导致民事行为的无效。第二层是指国家代表人民，作为一种民事主体所享有的民事权利，这是“客观存在的国家利益，是具体的国家利益，它与集体利益、个人利益并立而存在着”。

孙建（2011）进一步认为，国家利益的基本含义是“国家生存和发展的利益”，且这需要根据国家不同时期的具体情况调整和细化。进而，他将国家利益具体界定为“在确保国家生存和发展利益的基础上，在尊重他国合理利益的同时，通过维护和促进该国涉外民商事关系的发展，最大限度地实现国家利益”。

### ③公法私法结合角度的国家利益观

也有学者从公法与私法结合的角度提出了有价值的观点。孙笑侠（1995）认为，国家利益存在于三种情况：一是国家政权的稳定与安全，这是国家管理的利益需要；二是国际法意义上的国家主权意义上的利益；三是在民事法律上的国家财产所有权的利益（也有人将与这种利益相对应的权利称为“私权利”）。除此之外，国家不应当存在独立的利益。吕忠梅（2002）则认为，“法律意义上的国家利益，仅存在于国家的稳定与安全、国际法上的国家主权、民法上的国家财产利益这三种情况”。

对比前述公法和私法视角对国家利益的研究，不难看到，两者对国家利益的不同定义源于公法与私法所保护利益的核心，以及所调整关系

对象的视角不同。公法以维护公共利益即“公益”为主要目的，私法则以保护个人或私人利益即“私益”为依归。从调整的社会关系即对象来看，公法调整的是国家与公民之间、政府与社会之间的各种关系。私法调整的是私人之间的民商事务关系，即平等主体之间的财产关系和人身关系。

进一步看，公法将国家利益基本等同于主权利益，因为如果将国际社会看作更大的社会，社会中的基本单元是国家，国家间关系的核心是主权，所以国际法调整和维护的是国家的主权利益。国际公法中对主权的维护，遵循的是《国际法原则宣言》，核心是“国家主权原则”。而私法调节的是人与人之间的关系，私法对国家利益的界定表现为两个方面：第一，国家作为全民民事权利的综合和代表体现的国家利益；第二，一国涉外民法关系和商法关系调节中体现的国家利益。也就是说，一国在民事和商业两个方面保护在外国的本国公民，实现国家利益。

## 1.2.2 党和政府关于国家利益认识的沿革

新中国成立至今，党和政府历来关注维护我国的国家利益。在借鉴马克思国家利益思想的基础上，与时俱进地形成了适应中国经济社会发展各阶段的国家利益观。

### （1）以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观

从新中国成立到20世纪70年代中期，中国国家利益观的核心思想是“对内建设并维护社会主义政治制度 and 经济制度，逐步建立并完善公有制为主体的独立自主且相对完整的国民经济体系；对外捍卫国家主权、政治安全、领土及国防安全，积极拓展与国际社会的国家间友好关系，赢得国际社会的尊重、认同和支持”。我们暂且称之为“制度构建及捍卫主权为核心的国家利益观”。相关思想在第一代领导集体的著作、讲话和中央文件中得到了充分体现，特别是在毛泽东的著作中得到了集中反映。具体看，此间以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人对国家利

益的认识有以下特点：

第一，将“中华民族的利益”视为“国家利益”的同义词。究其成因，一是基于“新中国成立”的合法性；二是认为中华民族与中华人民共和国是“一枚硬币的两个面”，是一个统一体；三是认为国家代表各民族人民的共同利益，民族利益与国家利益是一致的、统一的；四是在将民族利益与国家利益视为同一物的同时，将建设并维护社会主义政治体制和经济体制，视为国家利益之最为基础、内核的部分。

第二，将维护国家主权与疆土安全作为国家利益的核心诉求。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人带领中国人民经过近30年艰苦卓绝的奋斗，终于在1949年建立了中华人民共和国。这是中国近代以来中华民族首次建立的真正独立自主的国家。但在当时的国际环境下，这个合法的国家和政府并没有得到国际社会的普遍承认，新中国遭到了以美国为首的西方国家的排斥。

西方资本主义国家不愿意看到又一个社会主义国家的崛起。一方面，新中国选择了“一边倒”地靠拢以苏联为首的承认新中国政权的社会主义阵营。在此背景下，新中国必然将维护国家主权与疆土安全作为国家利益的核心诉求。另一方面，此间国际上不少国家对敌、友的区分，有着浓厚的意识形态色彩。鉴于中国当时所处国际环境的特殊性，特别是1950年发生了抗美援朝战争，美国为首的16国组成的“联合国军”打到了鸭绿江边后，中国人民志愿军不得不奋起反击，将联合国军赶回“三八线”以南。故从20世纪50年代到70代中期，我们随时准备打仗，以维护国家主权与疆土安全。

第三，将建设并完善社会主义经济制度及公有制为主体的独立自主且相对完整的国民经济体系作为国家利益的基本内容。旧中国的底子本来就很薄，加上近代以来多年的战争创伤，新中国的经济基础十分薄弱。再加上我们缺少大规模经济建设的经验，争取外援建设新中国的国民经济体系，成为我们必然的选择。但鉴于以美国为首的西方国家对新中国

的排斥甚至封锁，我们选择了借助苏联的援助和支持，来建设新中国的国民经济体系。在第一个、第二个“五年计划”期间，依托苏联援建的“156项工程”，再加上党和政府以及全国人民的艰苦奋斗，新中国初步建立了自己的国民经济体系。此后，经过第三、四、五、六这四个“五年计划”，特别是经过70年代准备打仗的三线建设，新中国的国民经济体系尤其是工业体系逐渐羽翼丰满、日臻完善。

从历史的角度看，尽管这期间发生了“文化大革命”，但以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人将“建设并完善社会主义经济制度，建设公有制为主体的独立自主且相对完整的国民经济体系”作为国家利益的基本内容，是始终如一的。这对后来中国经济社会的持续发展，起到了重要的奠基性作用。

## （2）以邓小平同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观

党的十一届三中全会开启了我国改革开放和社会主义现代化建设的新时期。这一时期将“对内拨乱反正、推动改革，对外改善国际环境与开放，加速社会主义现代化建设”视为国家利益的基本内涵，形成了“改革开放与发展的国家利益观”。具体来看，此间对国家利益的认识有以下特点：

第一，将“拨乱反正”视为当时亟待实现的国家利益。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人以“解放思想，实事求是”的态度，引导全社会在“实践是检验真理的唯一标准”大讨论的基础上，适时拨乱反正，平反冤假错案，恢复被搁置的领导干部工作，解开捆绑在各行各业群众身上的枷锁，恢复了正常的经济社会生活秩序，整个中国社会重新回到了较为正常的状态。

第二，将“稳定与发展”视为当时中国最大的政治利益。邓小平认为，政治稳定是当时中国最大的政治利益。1987年，邓小平在会见美国总统卡特时指出：“中国的主要目标是发展，是摆脱落后，使国家的力量增

强起来，人民的生活逐步得到改善。要做这样的事，必须有安定的政治环境。没有安定的政治环境，什么事情都干不成。”他还多次提到：“中国要摆脱贫困，实现四个现代化，最关键的问题是需要稳定。”20世纪70年代末80年代初改革开放后，以邓小平同志为主要代表的中国共产党人适时将全党全国工作的重心转向“经济建设与发展”，将对外工作的重心放在与一切友好国家进行互益的经济交流与合作上，借助大力引进国外资金与先进技术，尽快发展国内经济、提升人民生活水平。

第三，明确提出“加速社会主义现代化建设”。20世纪80年代末，国际局势发生了重大变化，苏联与美国两大阵营的“冷战”趋于缓和，我国与苏联的关系也有所改善。基于此，邓小平判断，“较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的，维护世界和平是有希望的”。邓小平敏锐地发现了这一“世界和平期”，将此前“随时准备打仗，以维护国家主权与疆土安全”的思路，转变为“在和平与发展的大背景下，加速社会主义现代化建设”。

第四，仍将“国家主权和疆土完整”作为最为重要的国家利益加以维护。邓小平第一个明确提出“要把国家利益作为外交工作的根本出发点”。在“加速社会主义现代化建设”的认识之下，调整了中国的外交方针与政策，开始强调国家经济利益在对外交往中的重要性。同时，继承以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的相关思想，仍将“国家主权和疆土完整”作为最为重要的国家利益加以维护。但吸取了经验与教训，在维护国家主权和安全的基础上，强调不能忽略国家经济和政治利益，强调对外政策适度的灵活性。

### （3）以江泽民同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观

20世纪90年代初，在和平与发展的国际环境下，我国再次加快了融入全球经济社会的步伐，逐渐形成了“强调国家整体及安全利益的国家利益观”。此间对国家利益的认识有以下特点：

第一，以“三个代表”重要思想统领维护国家利益的相关努力。面对新的国内外环境，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人在坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的基础上，提出了“三个代表”重要思想，即中国共产党要始终代表先进生产力的发展要求，始终代表先进文化的前进方向，始终代表中国最广大人民的根本利益。“三个代表”重要思想成为党和政府各项工作的指导思想，自然也成为那个时期国家利益观的思想源头，成为党和政府维护国家利益的基本理论依据。竭力促进先进生产力和先进文化的发展，维护最广大人民的根本利益，成为这一时期国家利益观的重要内涵。这无疑是中央层面治国理政思想的重大进步。

第二，认为国家利益环境发生了重大变化，应重视通过推动国际关系协调来维护国家利益。相应地，在国内，我们着力加快建设社会主义现代化和全面建设小康社会，持续推动政治体制改革和经济结构调整，同时加快发展高新技术产业。在国际上，全球化趋势日渐增强，科技发展日新月异，国家间竞争从以军事实力竞争为主，逐步转向综合国力竞争；同时，非传统安全威胁在国际上日益凸显。相应地，我们积极谋求相对协调、稳定的国际环境，以为国内发展创造相对安宁的外部环境，通过推动国际关系协调来维护中国国家利益，即成为我们必然的选择。

第三，强调重视非传统安全威胁对于国家利益的影响。传统安全威胁主要指军事威胁、军备竞赛和战争等。非传统安全威胁则是指战争威胁、军事打击、外交冲突之外的，对主权国家和整个人类社会的生存、发展、文明构成威胁的那些因素和事件，诸如国际金融危机、跨国犯罪、恐怖袭击、疾病蔓延、非法移民、以“人权高于主权”的说辞威胁或侵犯其他国家等。

针对国际上非传统安全威胁的出现，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人适时提出，在应对和防范传统安全威胁的同时，要积极重视非传统安全威胁的影响。特别是，非传统安全威胁具有跨国性、隐秘性和转化性，不仅涉及某些国家，而且事关人类的共同利益。面对新的安

全威胁，进一步提出，国家间应相互信任，共同维护，树立互信、互利、平等和协作的新安全观，通过对话和合作解决争端，而不应诉诸武力或以武力相威胁。

第四，及时提出“国家文化利益”思想，强调加强对文化利益的认知和维护。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人认为，在经济全球化时代，文化作为意识形态领域的“软实力”，对于提高中国在国际社会的影响和威望起着不容忽视的作用。通过中国传统文化中的价值观和道德体系来加深世界其他国家对中国了解和理解，应作为经济外交和政治外交之后又一新型外交手段。希望借此缩短中国与世界各国的“认知距离”，同时增进各国人民间的友谊，增强各国政府间的互动和理解。

第五，明确强调“国家整体及安全利益”。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人顺应时代及环境变化，发展了改革开放后邓小平“强调政治利益、安全利益、经济利益三者并举”的思想，认为对国家利益内容的认识和分析，应着眼于整体及安全利益。尽管国家利益各组成部分的重要性不同，但都不可或缺，应将各种利益统筹于国家整体及安全利益框架之内，以期全面维护和拓展国家利益；认为国家利益各组成部分相互影响、制约及依赖，由此构成了稳定的结构性关系。由此，把握好各部分之间的联系和互动关系，协调好各部分之间的联系和影响，才能更为有效地推动国家整体及安全利益的维护与实现。正是基于这一认识，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人十分重视国家相关战略以及政府相关政策的综合性和协调性。

#### （4）以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观

2002年起胡锦涛同志担任中共中央总书记。面对全球多极化进一步发展，同时各种摩擦不断，国际恐怖主义、民族分裂主义、极端宗教势力、毒品走私、跨国犯罪、环境污染、传染性疾病的蔓延等问题，在以江泽民同志为主要代表的中国共产党人强调“国家整体及安全利益观”的基础

上，以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人适时提出了“强调和谐的国家综合利益观”。

第一，以“国家综合利益观”统领国家利益的维护。进入21世纪，国际形势有了新的变化，各类矛盾交织，暴力及恐怖活动频繁发生，既有传统安全威胁（如阿拉伯国家的地区武装冲突），又有金融海啸、能源危机、公共安全危机、食品安全事件等非传统安全因素或事件的影响，国际关系进入纷繁复杂动荡的多维度调整阶段。同时，经济全球化步伐进一步加快，国家间的联系到了“牵一发而动全身”的程度，国家之间也出现了新的共同利益。在这个过程中，国际关系既延续了此前复杂性特点，同时呈现出全球化时代“竞争与合作并存”的特点。

在国内，经过20世纪八九十年代两个十年的改革和发展，在“不折腾”的思想指导下，从上到下一心一意谋发展，科技、教育、经济、社会全面提速发展。与此同时，经济系统内部不协调的矛盾、社会迅速发展不同利益群体之间的矛盾有所上升，一些群体性突发事件对于国家利益的影响不容轻视。国内外环境的这些变化，要求我们更为全面地认识“国家利益的内涵和外延”。于是，“国家综合利益观”成为那个时期的国家利益观。

第二，向国际社会倡导“共同构建和谐世界”的国际安全观，并明确了中国的责任与义务。胡锦涛在此基础上，提出并明确地向国际社会倡导“共同构建和谐世界”的“国际安全利益观”，“坚持和平与发展”的“国际政治利益观”，“加强经济外交”的“国际经济利益观”，以及“尊重文明多样性，促进文明繁荣进步”的“国际文化利益观”。共同构建和谐世界的新理念，是那个时期维护和实现国家利益的创新性思想，也是对外交往的总体宗旨，更是抵消别国对中国迅速崛起的忧虑的战略性举措。

这个时期，中国始终强调自己是“和平崛起”，中国未来的强大绝不会去伤害别国，因为中国曾经经历过被侵略的惨况，绝不会把这种痛

苦强加给别的国家。所以，中国对于国家利益的认识更加开阔，着眼于大局，愿意担当起大国应负的责任，力求在维护我国国家利益的同时，以维护人类和平与发展为己任，力求实现全世界爱好和平的国家的共同利益。

第三，倡导“共同构建和谐世界”的同时，进一步强调中国的一贯利益。我国政府在《2002年中国的国防》白皮书中，对当代中国国家利益观作了以下阐述：“维护国家主权、统一、领土完整和安全；坚持以经济建设为中心，不断提高综合国力；坚持和完善社会主义制度；保持和促进社会的安定团结；争取一个长期和平的国际环境和良好的周边环境。”

2011年的《中国的和平发展》白皮书对当代中国国家利益目标和实现途径作了进一步阐释，强调中国“既通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展维护世界和平；在强调依靠自身力量和改革创新实现发展的同时，坚持对外开放，学习借鉴别国长处；顺应经济全球化发展潮流，寻求与各国互利共赢和共同发展；同国际社会一道努力，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”。

### （5）以习近平同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观

党的十八大以来，开启了改革开放的新时代，中国经济社会发展进入了新的历史时期。以习近平同志为主要代表的中国共产党人在继承的基础上，结合国内外新的形势，与时俱进地提出了新时期的国家利益观，即“总体国家利益观”，将我国国家利益归纳为四个核心、十三个方面，并有着强调“国家利益的核心是一切为了人民”的特点。

第一，四个核心。一是维护国家的主权、统一、领土完整和安全。二是坚持以经济建设为中心，不断提高综合国力。三是坚持和完善社会主义制度，保持和促进社会的安定团结。四是提升文化软实力，维护和拓展国家文化利益。

第二，十三个方面。一是维护国家领土、领海、领空的统一、完整与不受侵犯。二是确保中国的经济发展进程不被外部因素所打断，使中国经济以较快速度持续发展。三是保持中国国内政治稳定，使我国的基本政治制度和核心价值观不因外部压力而发生突变，使中国的改革进程自主地推进。四是促进各民族共同发展、繁荣，坚决打击民族分裂势力。五是积极参与国际分工。在中国继续对外开放的同时，使世界市场、世界金融体系、世界科技体系等持续稳定地、公平地对中国开放。开放必须充分考虑国家经济安全。六是确保中国经济发展所必需的能源、资源稳定并可靠地供应。七是维护民族、国家最基本的生存空间——生态环境的可持续利用，大力开发海洋空间、信息空间、太空空间，在主权之外的范围内尽可能参与开发这些空间的国际合作。八是保持中国所在区域内，尤其是周边地区的安定与繁荣。在区域化进程中保持主导地位，积极维护所在区域的经济安全，积极促进区域内建立在平等自愿基础上的经济一体化；积极推进与建立区域型安全机制与机构，构造中国边疆安全的防火墙。九是积极预防、阻止国际反华联盟的出现，不过早卷入与霸权国家的正面对抗。十是积极参与全球范围内重大问题的解决与磋商，如生态环境的保护、打击恐怖主义、核军控、汇率形成，等等。十一是维持目前的核战略均衡，在核战略均衡被打破、太空战略态势发生重大变化时，采取强有力的行动，维护中国战略力量的有效性；维护中国的国际战略地位不致下降。根据国情、国力，逐步缩小与世界霸权国家战略力量的水平差距。十二是积极参与维护稳定的国际经济秩序，积极参与对与中国国家利益密切相关的有关国际交易制度与规则的制定与形成，并尽可能地施加影响。十三是在国际交易制度与规则允许的范围内，维护中国海外侨民及企业的利益。

第三，强调国家利益的核心是“一切为了人民”。习近平总书记多次强调，国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望。保证人民安居乐业，国家安全是头等大事。要坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，

不断提高人民群众的安全感、幸福感。安全和发展是一体之两翼、驱动之双轮。安全是发展的保障，发展是安全的目的。面对改革中的深层次矛盾和问题，更需要我们的思想观念有大的解放，要改变维护传统安全的思维定式，树立维护国家综合安全和战略利益拓展的思想观念。要准确把握我国国家安全形势变化的新特点、新趋势，坚持既重视外部安全又重视内部安全、既重视国土安全又重视国民安全、既重视传统安全又重视非传统安全、既重视发展问题又重视安全问题、既重视自身安全又重视共同安全，切实做好国家安全各项工作。要推动经济和社会领域的国际合作齐头并进，统筹应对传统和非传统安全威胁，防战争祸患于未然。坚持走和平发展道路，但决不能放弃正当权益，更不能牺牲国家核心利益。要坚决维护领土主权和海洋权益，妥善处理好领土岛屿争端问题，着力推动海洋维权向统筹兼顾型转变。

第四，强调化干戈为玉帛，有效维护中华民族利益。习近平总书记多次强调，大的战略思维要以维护国家和民族最高利益为原则，必须注重战略思维价值取向的两个维度：一是国内民富国强，二是国际合作共赢。在国内维度上，国家和民族最高利益直接连接着亿万人民群众的切身利益和根本利益。对外工作要贯彻落实总体国家安全观，增强全国人民对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，维护国家长治久安。要把国内发展与对外开放统一起来，把中国发展与世界发展联系起来，把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来。各国安全相互关联、彼此影响，没有一个国家能凭一己之力谋求自身绝对安全，也没有一个国家可以从别国的动荡中收获稳定。当今世界，各国人民命运与共、唇齿相依，没有一个国家能实现脱离世界安全的自身安全，也没有建立在其他国家不安全基础上的自己国家的安全。要摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念，努力走出一条共建、共享、共赢的安全发展之路。要维护发展机遇和发展空间，通过广泛开展经贸技术互利合作，努力形成深度交融的互利合作

网络。要充分发挥联合国及其安理会在“止战维和”方面的核心作用，通过和平解决争端与强制性行动双轨并举，化干戈为玉帛。

## （6）相关启示

在数代领导集体与时俱进的努力下，党和政府对国家利益已经形成了十分系统的思想，为新时期国家利益思想的形成和维护奠定了思想基础。具体有以下特点：

第一，国家利益观的总体构想是与时俱进的。新中国成立之初，外部阻击、内部不稳，同时百废待兴，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观，是将“中华民族利益”视为“国家利益”的同义词；将维护国家主权与安全作为国家利益的核心诉求，随时准备打仗以维护国家主权与安全；将建立独立自主的国民经济体系作为国家利益的重要内容。

新中国成立30年后，以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，仍将“国家主权和领土完整”作为最为重要的国家利益加以维护。同时，基于当时国内刚结束十年“文革”内乱，将“拨乱反正”视为当时亟待实现的国家利益，将“政治稳定”视为当时中国最大的政治利益；基于国际环境的变化，适时提出了“加速社会主义现代化建设”。

20世纪90年代前后，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人在“和平与发展”为主导的国际环境下，加快了我国融入全球经济与社会的步伐，但此间发生了美国轰炸我驻南联盟大使馆事件。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人逐渐形成了“强调国家整体及安全利益的国家利益观”。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人以“三个代表”重要思想统领维护国家利益的相关实践，认为国家利益环境发生了重大变化，应通过推动国际关系协调化来维护我们的国家利益；在继续关注传统安全威胁的同时，强调重视非传统安全威胁对于国家利益的影响；更加强调国家整体及安全利益。

2002年胡锦涛同志担任总书记后，提出了更为系统的“国家综合利

益观”；同时向国际社会倡导“共同构建和谐世界”的国际安全利益观，并明确了中国的责任与义务。

习近平同志 2012 年担任总书记以来，在继承“国家综合利益观”和“共同构建和谐世界”国际安全利益观的基础上，将“总体国家利益观”具体化为“四个核心”“十三个方面”，并强调“国家利益的核心是一切为了人民”；在复杂的国际环境下，维护中国国家利益必须“化干戈为玉帛、有效维护中华民族利益”。

第二，始终把“捍卫国家主权、维护国家安全”放在第一位。从新中国成立到 70 年代中期，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，始终将维护国家主权与安全作为国家利益的核心诉求；面对美苏两个超级大国对中国的威胁，随时准备打仗，以维护国家主权与安全。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，仍将“国家主权和领土完整”作为最为重要的国家利益加以维护。特别是，面对地区霸权主义在我国西南边境的挑衅，果断发起自卫反击战，由此造就了此后 30 多年我国边境和地区的稳定。

随着全球化趋势日强，国家间竞争已从以军事实力竞争为主，逐步转向综合国力的竞争，同时非传统安全威胁在国际上日益凸显。江泽民及时提出要“综合考虑传统安全威胁和非传统安全威胁”，以捍卫国家主权、维护国家安全。特别是在美国轰炸我驻南联盟使馆后，面对超级大国的武力挑衅，兼顾 WTO 谈判的“更大局”，我们适时加强武器装备研制并快速装备部队，为维护“国家主权和领土完整”准备了适应新形势、新挑战的力量。2002 年胡锦涛同志担任总书记后，面对全球多极化进一步发展、传统安全威胁与非传统安全威胁交织，提出要“综合维护国家主权与安全”，同时向国际社会倡导“共同构建和谐世界”，并明确了中国的责任与义务。在 21 世纪初我国政府发布的《2002 年中国的国防》白皮书中明确指出“维护国家主权、统一、领土完整和安全”。

在中央国家安全委员会成立后的首次会议上，习近平总书记明确指

出：“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。”以习近平同志为核心的党中央关于国家利益的“四个核心”“十三个方面”，都强调“维护国家的主权、统一、领土完整和安全”（“四个核心”之一）；“维护国家领土、领海、领空的统一、完整与不受侵犯”（“十三个方面”之一）。

第三，始终把“发展经济”作为国家利益的重要内容。在以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人的国家利益观中，强调“建立独立自主的国民经济体系”。在第一、二这两个“五年计划”期间，依托苏联援建的“156项工程”，再加上党和政府以及全国人民的努力，新中国初步建立了自己的国民经济体系。此后，经过第三、四、五、六这四个“五年计划”，新中国的国民经济体系日渐羽翼丰满、臻于完善。尽管发生了“文革”，但始终将“建立独立自主的国民经济体系”作为国家利益的重要内容，对于后来中国经济的改革开放及持续发展起到了重要的奠基性作用。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，将“加快社会主义现代化建设”视为国家利益的重要内容，20世纪70年代末改革开放后，即将国内工作的重心放在经济建设与发展上，推动农业和工业领域的经济体制改革，大力引进国外资金与先进技术，同时积极建设沿海经济特区，尽快发展国内经济，努力改变了当时中国“短缺经济”的局面。

以江泽民同志为主要代表的中国共产党人，在以“三个代表”重要思想统领国家利益维护的相关努力中，以超常的魄力改革政府的经济管理职能；积极鼓励发展民营经济，竭力激活民间的先进生产力；加快发展高新产业，使高新产业在我国整个经济体系中迅速占有重要地位；同时加快国有企业改革，为2000年后国有企业（特别是央企）重振雄风奠定了重要基础。2002年胡锦涛担任总书记后，在21世纪初我国政府发布的《2002年中国的国防》白皮书中，明确提出“坚持以经济建设为中心，不断提高综合国力”。其间，以“十二五”规划为引导，战略性新兴产业蓬勃兴起、快速发展。

以习近平同志为主要代表的中国共产党人在关乎我国国家利益的“四个核心”中，将“坚持以经济建设为中心，不断提高综合国力”作为“核心之一”。在关乎我国国家利益的“十三个方面”中，第二个方面即为“确保中国的经济发展进程不被外部因素所打断，使中国经济以较快速度持续发展”；第五个方面即为“积极参与国际分工。在中国继续对外开放的同时，使世界市场、世界金融体系、世界科技体系等持续稳定地、公平地对中国开放”；第六个方面为“确保中国经济发展所必需的能源、资源稳定并可靠地供应”。

第四，始终强调与国际环境的协调，把“协调”作为国家利益的重要内容和保障。国际环境既是国家利益的影响因素，又是维护国家利益可以借力的重要杠杆，甚至对特定国家而言，“友好的国际环境”本身就是国家利益。党和政府都十分重视维护国家利益的相关思路及措施与国际环境的协调，把“协调”作为国家利益的重要内容和保障。

新中国成立初期，我国作为社会主义国家并没有得到国际社会普遍认同，且受到西方资本主义国家的敌视和排斥。故为捍卫国家主权和安全，加快国民经济体系建设，我国理性地与以苏联为首的社会主义阵营发展政治、经济、军事等领域的友好关系及合作。相应地，在当时特定的国际形势下，为我国争取到了较为友好、稳定的外部环境，拓展了生存空间，获得了必要的理解、支持和外援，迅速初步建立了我们的国防体系和经济体系。到了20世纪70年代初期，伴随着美国寻求新的国际平衡，我国适时打开中美关系之门，推动我国加入联合国并获得成功，更大范围地拓展了我国的国际生存与发展空间。

面对当时国际局势新的变化，美苏冷战对峙趋于缓和，中苏关系有所改善，邓小平审时度势，及时作出了“较长时间内和平与发展为世界主题”的判断，及时推动了经济上的对外开放以及参与国际维和行动等，开启了我国融入全球经济体系的新进程，开创了我国融入全球政治体系的新篇章，从根本上为我国塑造了新的国际环境。

随着经济全球化的趋势日益明显、步伐日益加快，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人适时启动了我国加入 WTO 的进程。通过艰难的努力，我国终于成为 WTO 的成员国，在国际经济事务中发挥越来越大的作用。与此同时，面对政治上全球的多极化趋势明显，同时美国仍然“一极独大”的基本态势，特别是美国悍然轰炸我驻南联盟使馆的重大国际事件，及时调整了军备策略，加强国防科研和军队建设。通过“经济发展、军力提升”两手都要硬的努力，为我国创造更为协调、安全的国际环境。

鉴于美国“9·11”后更加复杂的国际环境，特别是美国启动了全球反恐，以及中东剧变、国外恐怖力量泛起、国内一小撮恐怖力量活跃的新情况下，在积极参与国际社会反恐的同时，以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人明确向国际社会倡导“共同构建和谐世界”的新理念，以期抵消别国对中国迅速崛起的忧虑。告诫国际社会，中国强调和平崛起，未来强大绝不会去伤害别国，绝不会把痛苦强加给别的国家；中国会以维护人类和平与发展为己任，力求实现全世界爱好和平的国家的共同利益。《2002年中国的国防》白皮书提出，要为中国“争取一个长期和平的国际环境和良好的周边环境”。在2011年《中国的和平发展》白皮书中进一步提出，中国“既通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展维护世界和平”；“在强调依靠自身力量和改革创新实现发展的同时，坚持对外开放，学习借鉴别国长处；顺应经济全球化发展潮流，寻求与各国互利共赢和共同发展；同国际社会一道努力，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”。

习近平总书记多次强调，要争取世界各国对中国梦的理解和支持，我们追求的也是各国人民共同的福祉。要摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念，努力走出一条各国共建、共享、共赢的安全发展之路，努力形成各国间深度交融的互利合作网络。这为我们描绘了中国谋求更为友好的国际环境的新蓝图。