

# 联结对外政策分析理论与中国对外政策研究:以官僚政治模式为例

张清敏

**摘要** 对外政策分析理论建设需要结合国别对外政策研究,中国对外政策研究更需要纳入到国际比较外交政策研究之中。针对两者的相互需求,本文以对外政策分析理论中的官僚政治模式为例,梳理对外政策分析理论模式的形成和发展途径,探讨以西方对外关系实践为基础建立起来的对外政策分析理论模式,及其与中国对外政策研究结合时所应注意的问题。尽管如此,不管是建设对外政策分析理论,还是发展中国外交政策的研究,两者之间的结合都是必要的、有益的。

**关键词** 对外政策分析 中国对外政策研究 官僚政治模式

冷战结束以来,特别是2005年美国国际研究会(ISA)下属的《对外政策分析》(Foreign Policy Analysis)创刊以来,作为国际政治研究的一个分支,对外政策分析越来越活跃,形成了“百花齐放”的局面。<sup>①</sup>在这个过程中,对外政策分析理论建设突破了以往“孤芳自赏”的小圈子,不断强调要结合国际关系宏观或一般理论(general IR theory)与地区研究(area studies),特别是与具体国家的对外政策研究。其强调作为一个学科,对外政策分析在连接国际关系理论、比较政治学(地区和国别研究)和对外政策决策群体中的纽带作用。一方面,对外政策分析以一般的国际关系理论为指导,结合抽象的理论与具体的对外政策研究,增加理论的实用性。另一方面,通过运用抽象理论来检验理论的效用。对外政策分析理论既可以指导地区和国别研究,弥

\* 张清敏,北京大学国际关系学院教授(北京100871)。

\*\* 本课题的研究以及本文的写作,曾得到北京大学国际关系学院的曲一鸣、李芳芳和樊超等研究生不同形式的帮助,在此谨致谢意。

① Valerie M. Hudson and Christopher Vore, “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow”, *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, No. 2, 1995, p. 222.

补比较政治学研究理论缺乏之不足。它又接受地区和国别对外政策研究的检验,从而丰富和完善对外政策分析模式。在此基础上形成的一些概念和模式,又可被政策制定者所参考,增强对外政策分析理论的功用性。<sup>①</sup>

在与地区或国别对外政策研究相结合的过程中,这个学科改变了早期多以西方,主要是以美国对外政策实践为基础的做法,越来越意识到以西方为中心的对外政策分析所存在的弱点。有学者担心这个学科“具有明显美国味道”,这种“美国偏见(U. S. bias)”使决策研究很难普遍适用到其他国家,致使“学者在研究与美国政府和不同的国家的对外决策时存在盲点。”<sup>②</sup>他们强调,要结合对外政策分析理论与非美国对外政策实践研究。正在筹备召开的2011年ISA年会专门设立多个小组,讨论将对外政策分析理论与南方国家对外政策研究结合的问题。正在兴起的中国对外政策研究,自然是他们关注的焦点。

从发展历史上看,对中国对外关系或对外政策的研究经历了由外而内的过程。国内对中国对外政策的系统研究(以公开出版相关专著为例),还是改革开放以后的事。国外对中国对外政策的研究是从汉学(sinology)分离出来的。作为汉学的一部分,早期的研究比较强调中国对外政策研究的特殊性和历史连续性,认为中国的对外行为是由以中国为中心的传统思想观念和对西方的看法所决定的。<sup>③</sup>在改革开放初期,一些研究中国对外政策的学者提出,需要对中国对外政策进行“分析性研究(analytical studies)”,<sup>④</sup>强调将国际关系理论与中国对外政策研究结合起来。<sup>⑤</sup>随着中国改革开放的深入发展和中国进一步融入国际社会,越来越多从事中国政治和对外关系研究的学者,开始认识到将两者结合起来的必要性。西方学者提出,“中国对外政策研究应从吸纳国际关系学中的概念、实证指标及方法中得益”,“帮助中国对外政策的研究者,自觉实现解释性推理(explanatory inferences)的最大化”。另一方

① Alexander George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*, Washington D. C.: American Institute of Peace Press, 1993; Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Maryland, Rowman and Littlefield, 2007.

② Margaret Hermann, et al., “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals”, *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, 2001, p. 49.

③ John King Fairbank, ed., *The Chinese World Order*, Cambridge: Harvard University Press, 1968; Mark Mancall, “The Persistence of Tradition In Chinese Foreign Policy”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*, Vol. 349, September 1963; C. P. Fitzgerald, *The Chinese View of Their Place in the World*, London: Oxford University Press, 1964; Francois Geoffroy-Dechaume, *China Looks at the World*, London: Faber and Gamber, 1967.

④ Michael Ng-Quinn, “The Analytic Study of Chinese Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 27, No. 2, 1983, pp. 203—224.

⑤ Samuel Kim, *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era*, Boulder: Westview Press, 1984. 第一章阐述将国际关系理论与中国对外政策研究结合的问题,该书之后的第二版(1988年)、第三版(1994年)和第四版(1998年),都在第一章阐述了两相结合的问题,而且所有四个版本都试图用不同的国际关系理论分析中国对外政策。另一部试图将两者系统集成起来的代表作是 Thomas Robinson and David Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, London, Oxford University Press, 1997.

面,这种结合也使国际关系理论从中获益。<sup>①</sup> 中国学者也提出,“对中国外交的研究应该比照他国外交政策研究,为‘比较外交政策’这一学科分支做出贡献”。<sup>②</sup>

基于对外政策分析理论建设将非西方,特别是中国对外政策的研究,纳入其理论体系的呼吁,以及日益增加的将中国对外政策研究与国际比较研究相结合的需求,本文拟以对外政策分析中的官僚政治模式为例,首先梳理对外政策分析理论形成和发展的途径,随后探讨将对外政策分析理论与中国对外政策研究结合所存在的问题,最后思考一下将两者结合起来的意义。

## 一、对外政策分析理论的形成途径

对外政策分析是20世纪50年代开始兴起的一个分支学科,它以国家对外政策的制定或对外行为为研究对象。在发展早期,又被称为比较对外政策研究。其试图借助现代社会科学方法,通过跨国比较,建立一种可以解释一般国家对外政策的简约、普遍理论。他们提出并形成了一系列有关对外政策研究的基本概念,大多采用行为主义方法,通过搜集并量化资料,检验各种对外政策研究的假设。在选材上较多地依赖对美国和一些典型国家对外政策的研究。到了70年代,随着新自由主义的兴起,在一些国际关系理论学者强调国际问题和国内问题密切联系的背景下,建设比较对外政策理论的努力,在目标与方法上追求建立简约和宏观理论,与实现路径上的复杂和微观之间,存在着明显的矛盾。从80年代开始,这些学者放弃了建立普遍适用的比较对外政策理论的试图,而转向建立一种介于一般国际关系(actor-general)理论和地区(actor-specific)研究之间的中层(middle-range)理论。在80年代中期,美国国际研究会下属的“比较对外政策”分会改名为“对外政策分析”分会。此时,对外政策分析在研究方法上更加多样,在研究内容上更加深入具体。在理解和研究对外决策时,学者们强调决定和影响对外决策因素的多(原)因性、分析的多层次性、决策和决策环境的偶然性,以及影响对外决策各种因素的综合性。<sup>③</sup>

对外政策分析理论是可操作化的国际关系理论,宏观国际关系理论是对外政策分析理论的母理论。作为一个相对年轻的学科,国际关系研究没有自己的元理论,主流的国际关系理论都是借鉴其他学科的理论,并结合其他学科的理论与国际关系或国际政治的现实。如现实主义和自由主义理论借鉴了经济学理论,建构主义借鉴

① 江忆恩:《中国对外政策研究:理论趋势及方法辨析》,《世界经济与政治》,2006年第8期,第64、69页; Alastair Iain Johnston and Robert Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2006, pp. 384—395。

② 王缉思:《国际政治的理性思考》,北京:北京大学出版社,2006年,第28—29页。

③ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*; Laura Neack, et al., eds., *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc. 1995.

了社会学,国际政治心理学则直接将心理学的理论和方法运用于国际政治或对外政策研究。从中国学者的视野看,西方国际关系理论之所以是西方的,原因之一即是,西方学者首先根据自己的利益观念和西方独有的认知或思维方式,结合其他学科成熟的理论与国际关系实践,进而提出自己关于国际关系不同变量关系之间的假设。而我们却没有从中国的文化视角,按照符合中国利益的方式,去寻求将其他领域成熟的理论与方法,与国际政治或中国对外关系实践相结合。而是把这个学科所普遍接受的理论间接地翻译介绍到中国,并奉为研究国家间关系的圭臬。西方学者在结合宏观的国际关系理论与具体国家的对外政策实践,提出对外政策分析具体模式的过程中,首先考察的是西方对外政策的实践,因此也就形成了西方的对外政策分析理论。官僚政治模式就是这样一个典范。

对外政策分析中的官僚政治模式,其理论根源可追溯到德国马克思·韦伯(Max Weber)的社会学理论。韦伯认为,任何组织或社会共同体都必须以某种形式的“权力”或“支配”(德文的 *Herrschaft*)作为基础,“‘支配’乃是共同体中最重要的一环之一”,没有某种形式的支配关系,任何组织都不能达到自己的目标。<sup>①</sup> 韦伯在追溯分析了人类历史发展过程中的各种组织形态后,归纳了三种支配关系,即传统(Traditional)的支配关系、克里斯马或魅力型(Charisma)支配关系、法律(Legal)支配关系。其中法律支配关系是近代以来行政组织体系的基础。因为政治目标的实现需要一定的机构,机构的有效运作需要一定的官僚或官吏。虽然政治家和官吏或官僚都是“以政治为职业者”,但他们对政治的依赖方式有所不同,在现代社会,其表现为政治家与公务员的区别。政治家为权力、为政治而活,而官吏、官僚是维护官僚机构或组织运作的基础,是不应该有任何私心的,在行政上不应加入自己的感情,完全照章办事、就事论事。这种高度理性化的组织模式表现为:组织行为有法可依;上下级等级分明;组织运作以文书档案为基础;职务活动以专业化为基础;职务活动要求官吏全心投入;业务执行须遵照一般规则等。<sup>②</sup> 只有官僚或官吏成员的工作行为达到预期的效果时,组织目标才能顺利达成。韦伯提出的官僚制度的优点,如分工、准确、效率、非人格化的管理等,使其成为一种达成社会与经济目标的最优组织形式,在与其他组织类型比较中,这种理性化模式占据了主导位置。

但在现实中,我们很难将政治家和官僚、官僚机构的利益与政治利益分开。因为管理经营政治的权力往往被官吏、官僚行政体系所把持,在庞大的官僚体系中,政治变成了例行性、工具性的程序。自20世纪50年代开始,学界已经探讨了官僚机构扩张的根源,认为官僚组织不断扩大,其根源在于组织之间的冲突,而组织之间的冲突是围绕着管辖权展开的。在这个过程中,官僚组织一直倾向于与其他组织展开竞

① 支配的德文为 *Herrschaft*,国内早期从英文翻译韦伯作品时,把这个词的英译 *authority* 译成汉语的“权威”,后来有人认为,“权威”过分强调个人或团体高高在上的地位,又将其译成 *domination* (“支配”)。但事实上这两个词都没有准确表达德文愿意。近年来,直接从德文译成中文的韦伯作品都把 *Herrschaft* 翻译为“支配”。见马克斯·韦伯:《韦伯作品集 III:支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社,2004年,第2页。

② 韦伯:《韦伯作品集 III:支配社会学》,第22—24页。

争,以期扩大自己的管辖权,为其组织寻求权力,最终产生了组织帝国主义。<sup>①</sup> 在管理学界,围绕官僚模式利弊的争论也存在三种不同的观点:一是与官僚制彻底决裂;二是对官僚制进行修正和改造;三是对官僚制持肯定的态度。<sup>②</sup>

官僚政治模式较早被用于研究美国政治。如从 20 世纪 60 年代初期,希尔斯曼(Hilsman)、纽斯塔德(Neustadt)、亨廷顿(Huntington)、谢林(Schilling)等学者开始研究决策过程中的政治因素,尤其是官僚政治因素在美国对外和防务政策制定过程中的作用。他们的研究被称作是“民主政治模式”、“政治过程模式”,这在官僚政治模式发展史上被称为“第一个浪潮派”。罗伯特·阿特(Robert Art)将其特点概括如下:在国家政府层面,政治权力由各个机构共享;在决策过程中,决策参与者就特定问题应该采取什么措施,具有不同的观点;机构内或跨机构的政治领导人,主要通过说服行使权力,说服的效果取决于参与者,运用其职位所赋予其有限权力的技巧;决策过程是拥有决策权力并对决策结果有不同看法的参与者,相互间建立共识和支持的政治过程,这个过程是通过标准的谈判、讨价还价和妥协实现的;任何一项政策不仅反映政策内容本身的优劣,也反映政策形成过程中达成协议的需要。<sup>③</sup>

在美国学者从官僚政治的角度研究美国政治和外交的浪潮中,哈佛大学于 20 世纪 60 年代中期成立小组,研究政府机构的运作。阿利森(Allison)于 1969 年发表了《概念模型与古巴导弹危机》一文,不仅用传统的理性行为模式,详细研究了冷战期间曾经引发国际紧张局势的古巴导弹危机,而且还提出了两个新的切入点:即组织过程(organizational process)和官僚政治(bureaucratic politics)。在此基础上,他于 1971 年出版了《决策的本质:解释古巴导弹危机》一书,进一步详细阐述了三种理论模式,并从三个视角详细分析了古巴导弹危机期间美国政府的决策过程,引发学界对对外政策决策过程中组织运作过程,以及官僚政治影响对外政策结果的兴趣。<sup>④</sup> 组织过程模式认为,国家不是一个单一的行为者,而是一个不同组织的集合体。对外政策不是有目的行为选择,而是由众多松散的组织之间,根据不同的标准运作程序(standard operating procedure, SOP)操作的结果。官僚政治决策模式则认为,政府既非理性的行为体,也非不同组织的集合体,政府部门的每一个人都是“竞争性的游戏中的一个成员”,这个“游戏的名字就是政治:在等级分明的政府中处于一定位置的选手,通过固定的渠道进行讨价还价”。<sup>⑤</sup> 对外行为或决策是政府内部代表不同部

① Matthew Holden, Jr., “‘Imperialism’ in Bureaucracy”, *The American Political Science Review*, Vol. 60, No. 4, 1966, pp. 943—944.

② 竺乾威:《官僚化、去官僚化及其平衡:对西方公共行政改革的一种解读》,《中国行政管理》,2010 年第 4 期,第 47 页。

③ Robert J. Art, “Bureaucratic Politics and Foreign Policy: A Critique”, *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 4, 1973, pp. 468—469.

④ Graham T. Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969, pp. 689—718.

⑤ Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Second Edition), New York: Longman, 1999, p. 255.

门的成员,为了自己部门的利益与其他部分讨价还价、互相扯皮的政治结果(political resultant)。这个结果取决于不同机构以及代表这些结构的人的权力大小和讨价还价的技巧。政策制定者根据在特定环境下自己机构的利害关系,决定其在特定问题上的立场和主张,即所谓位置决定立场(where you stand depends on where you sit)。

《决策的本质》出版一年后,阿利森与同事霍尔普林(Halperin)联合发表文章,进一步改善官僚政治模式,使之更容易操作化以增加其实用性,这标志着阿利森开始将研究重点集中在官僚政治模式之上。<sup>①</sup> 随后霍尔普林出版《官僚政治和对外政策》一书,利用杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊政府时期的大量实例,揭示了在对外军事和安全政策制定过程中,不同的机构和人员为争夺部门或个人利益,从而影响了对外政策。这为阿利森的官僚政治模式提供了丰富详细的佐证,不仅揭示了官僚政治现象存在的普遍性,也总结了官僚政治发挥作用的规律。他提供的大量事实证明,众多行政部门包括总统、政治任职者、职业官僚及其组织,都参与对外政策决策。每一个参与者的利益都是不同的。总统的最大利益是赢得大选或连任,保持权力和声望。政府每一个部门为了完成自己部门的使命(essence)也都尽量保持权力(power),扩大本部门的财力和人力。职业外交官的最大利益则是为了晋升。部门利益和个人利益不仅影响政策的制定,也影响政策的落实。<sup>②</sup> 与“第一浪潮派”相比,阿利森和霍尔普林的研究被称为官僚政治研究的“第二浪潮派”,<sup>③</sup>他们提出的这种模式也被称为官僚政治模式。

官僚政治模式不仅揭示政府对外政策决策过程中的特有现象,更为重要的是,它提供了从决策过程理解和解释复杂对外政策的概念模型。所谓概念模型就是一种由于动力连接起来的“假如/那么”关系。假如条件存在了,而且动力因素也在起作用,那么某种结果也就随之产生了。希尔斯曼提出,“一种理论模式或概念模型首先告诉分析家应该寻找哪些事实,如果找到了某些事实根据,那么就会发生什么样的事情。”<sup>④</sup>因为对外政策的制定过程是非常复杂的,对外行为的表现也是多样的。研究者不可能把每一件事件发生的整个过程全部描述清楚。符合逻辑的解释要求研究者,找出与事情发生相关的和具有决定影响的因素。利用概念模型分析和解释对外政策或行为,不需要详细描述现实生活中的细节,而是找出其最主要的特点及其相互之间的联系。因此也有学者指出,概念模型类似导游图,只用把最主要的特点画出来,就能指导游人到达目的地。<sup>⑤</sup>

① Graham T. Allison and Morton H. Halperin, “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, *World Politics*, Vol. 24, No. 1, 1972, pp. 40—80.

② Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D. C.: the Brookings Institution, 1974; *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Second Edition), Washington: The Brookings Institution, 2006.

③ 罗杰·希尔斯曼等:《防务与对外决策中的政治:概念模式与官僚政治》,曹大鹏等译,北京:商务印书馆,2000年,第2页。

④ 同上书,第6页。

⑤ Brain Ripley, “Cognition, Culture and Bureaucratic Politics”, in Laura Neak, et al., eds., *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, p. 86.

阿利森提出官僚政治模式后不久,这个模型就遭到学界的批评和指责。如克拉斯纳(Krasner)非常尖锐地指出,官僚政治模式因其忽视了总统的权力而具有误导性;因其不顾官员的个人责任、损害了民主政治的假设而具有危险性;因其为官员的失职寻找了借口,为学者们无止境的重新解释和论述提供了机会,而具有蛊惑性。<sup>①</sup>官僚政治模式的核心格言“位置决定立场”也遭到来自哲学和实证方面的批评。<sup>②</sup>可以说,对这个模式的批评至今仍没有停止。但正如有学者指出的那样,“尽管有对其不足的指责仍将是这个领域关注的焦点,它(官僚政治模式)的持久性和广泛性,再加上其将对外政策决策描述成政治过程的知觉,使人很难相信情况不是这样”。<sup>③</sup>实际上,在20世纪80年代,官僚政治模式就已经被冠以“社会科学领域传播最广泛的概念之一”,阿利森的书1999年再版后,不仅每年销售数千本,而且截止到2008年,已经被多达1500篇期刊文章引用过,成为对外政策分析所有理论模式中最受关注的分析模式。<sup>④</sup>官僚政治模式也正是在被批评的过程中,不断与对外政策分析的其他视角,如社会认知视角,组织文化视角,以及主要决策者(总统)的个性等结合起来,进一步丰富完善,拓展了其实用性。2009年出版的《国际关系百科全书》提出,“扩大这个模式跨国、跨不同领导人,以及不同问题领域适用性”的研究,将是官僚政治模式的发展趋势。<sup>⑤</sup>这当然也包含与中国对外关系研究的结合。

## 二、官僚政治模式与中国对外关系的解释

从国外对中国对外政策的研究状况看,早在20世纪60年代,文化大革命的动乱和派别之间的武斗,就曾引起西方学者关注中国国内政治及其对中国对外政策的影响。一些研究中国对外关系的学者,试图利用红卫兵的大字报以及造反派们所披露的材料,来捕捉中国外交政策决策层就中国对外政策进行的所谓“战略辩论”,及其对中国对外政策的影响。<sup>⑥</sup>后来,又有很多学者试图用“派别政治”来解释中国对外

① Stephen D. Krasner, “Are Bureaucratic Important?” *Foreign Policy*, No. 7, 1972, p. 160.

② Lawrence Freedman, “Logic, Politics and Foreign Policy Processes: A Critique of the Bureaucratic Politics Model”, *International Affairs*, Vol. 52, No. 3, 1976, pp. 434—449; 吴文成、梁战军:《古巴导弹危机中的官僚位置与决策》,《国际政治科学》,2006年第4期,第58—81页。

③ Christopher M. Jones, “Bureaucratic Politics and Organizational Process Models”, *The International Studies Encyclopedia*, Denmark, Robert A. Blackwell Publishing, 2010, Blackwell Reference Online, April 9, 2010, [http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode?id=g9781444336597\\_chunk\\_g97814443365974\\_ss1-2](http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode?id=g9781444336597_chunk_g97814443365974_ss1-2).

④ *Ibid.*

⑤ Christopher M. Jones, “Bureaucratic Politics and Organizational Process Models”.

⑥ Uri Ra'anana, “Peking's Foreign Policy ‘Debate’ 1965—1966”, in Tang Tsou, ed., *China in Crisis, Vol. II*, Chicago, University of Chicago Press, 1968; Donald Zagoria, “The Strategic Debate in Peking”, in Tang Tsou, ed., *China in Crisis, Vol. II*; Michael Yahuda, “Kremlinology and the Chinese Strategic Debate, 1965—1962”, *China Quarterly*, No. 49, January 1972.

关系史上的重大决策,或通过组织过程和派系斗争的视角,来研究中国国内或对外政策。<sup>①</sup>如有不少学者引用毛泽东在会见尼克松时所说的话“在我们国家也有一些反动派反对我们与您的接触,结果是上了飞机逃到国外”,来分析派系斗争在中国对美缓和过程中的作用。<sup>②</sup>但是,从中国国内政治,特别是从“官僚政治”来理解和研究中国对外政策,中国学界一般是讳莫如深。如鲍大可(Barnett)关于中国对外政策决策机制与过程的研究,只被翻译作为内部参考,<sup>③</sup>黎安友(Nathan)和罗斯(Ross)的《长城与空城计—中国对安全的寻求》被认为是“以比较严肃、现实的态度探讨中国的处境和美中关系现存的问题”,但“为节省篇幅,略去了原书中向西方读者介绍中国党政军决策程序的第七章。”<sup>④</sup>

中国国内研究中国对外政策决策过程的很少,用官僚政治模式研究中国对外政策更是罕见。究其原因,除了研究对象本身的敏感外,还有一个重要的原因是在中外语境中,官僚政治这个概念具有完全不同的含义,而这种不同往往被赋予政治含义。如上所述,西方语境的官僚政治反映的是政府决策中的一种现象,这种现象是客观存在的,并无该与不该,或者好与坏之分。学者可尽可能地揭示其现象,发现其规律,认识实际并指导实践。从某种意义上来看,这个过程实际上也是一个从实践中来到实践中去的过程。但是在中文语境中,官僚政治却具有不同于西方语境中的含义,是一个政治性很强的概念。

中国所说的官僚政治一般包括三个主要的要素,即政治体制和官僚机构,即官僚政治制度(西方意义上的 bureaucratic political system or structure)、官僚机构运行的机制(the process of bureaucratic political system)、官僚(bureaucracies)。<sup>⑤</sup>国内最早对官僚政治现象进行研究的王亚南先生,区分了官僚政治制度与官僚主义和官僚作风的不同。他认为,官僚主义、官僚作风是“指讲形式,打官腔,遇事但求公式上能交代,一味被动的刻板应付,一味把责任向上或向下推诿……,诸如此类,都是所谓的官僚主义作风,这种作风,确实在任何设官而治的社会差不多都可以见到。”<sup>⑥</sup>这些都可以称之为技术性的。从社会基础上看,所谓官僚政治就是这么一种政治制度,在这种政治制度下,“政府的权力全把握在官僚手中,官僚有权侵夺普通公民的自由,官僚把政府措施看作为自己图谋利益的勾当”。<sup>⑦</sup>官僚政治可能增强技术性的官僚

① 有关这部分的内容见本刊同期周琪教授的文章。

② “Memorandum of Conversation (Mao and Nixon), 21 February 1972”, Quoted from Xia Yafeng, “China’s Elite Politics and Sino-American Rapprochement, January 1969-February 1972”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 8, No. 4, Fall 2006, p. 3, fn. 1.

③ Doak A. Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*, Boulder, Colo: Westview Press, 1985.

④ 安德鲁·内森、罗伯特·罗斯:《长城与空城计—中国对安全的寻求》,柯雄等译,北京:新华出版社,1997年,第249页。

⑤ 吴宗国主编:《中国古代官僚政治制度研究》,北京:北京大学出版社,2004年,第1页。

⑥ 王亚南:《中国官僚政治研究》,上海:时代文化出版社,1948年,第3页。

⑦ 同上书,第4页。

作风,但却不可能在技术性上谋求根治。两者有联系,又应当加以区别。王亚南先生还区分了狭义和广义的官僚政治。广义的官僚政治,则应该说是一切设官而治的剥削阶级社会所采取的政治形态,都在不同程度上带有官僚政治的特质。狭义的官僚政治是阶级社会特定历史阶段的产物,作为一个社会体制的典型的官僚政治,却只允许在社会的某一历史阶段存在,它是“由封建贵族政治向资产者的民主政治的过渡阶段”或“由封建贵族政治向帝国皇权政治转化的产物,是皇权政治赖以运行的基本政治体制”。<sup>①</sup> 王先生的研究直接影响了中国国内对官僚政治这个概念的理解,《现代汉语辞典》和《辞海》等国内权威的工具书都采用了这样的定义。《现代汉语字典》这样解释官僚主义:官僚是“封建制度和资本主义制度国家的官僚”,又指官僚主义,即“指脱离实际、脱离群众,不关心群众利益,只知道发号施令而不进行调查研究的工作作风和领导作风。”<sup>②</sup>《辞海》也有完全一样的释义。<sup>③</sup> 可见,在中国人的概念中,“官僚”是贬义的,而非西方定义中的中性词语,所以以“官僚”二字开头的词语,诸如“官僚政治”和“官僚主义”也都是贬义的,是集权的、脱离实际的、应该旗帜鲜明反对的。这与西方语义中恪守中立原则的职业官僚,有本质上的区别。

在对外政策分析理论中,官僚政治模式既反映对外政策决策过程中的一种客观现象,又把它当作分析政府决策过程的模式或“导游图”。而中文所说的官僚政治或者是一种特定历史阶段存在的政治制度,或者是一种工作作风。而且这种工作作风不同于西方官僚政治模式所揭示的、部门利益矛盾和相互扯皮影响决策结果和国家利益,而是强调政府部门或官僚机构与群众之间的关系。至于官僚政治分析模式所揭示的现象,并非在中国不存在,而是另有不同的表达方式。如毛泽东在《整顿党的作风》一文批评党内存在弊端时,就曾指出:“一部分同志,只看见局部利益,不看见全体利益,他们总是不适当地特别强调他们自己所管的局部工作,总希望使全体利益去服从他们的局部利益”,实际上这就是对外政策分析理论中官僚政治模式所指的现象。毛泽东为此还强调:“要提倡顾全大局。每一个党员,每一种局部工作,每一项言论和行动,都必须以全党利益为出发点,绝对不可违背这个原则。”<sup>④</sup>与此相关的还有如山头主义,小团体主义,不团结等。

此外,在中国特定的文化环境下,官僚政治现象表现形式也与西方不一样。官僚政治这种模式之所以在西方,特别在美国被提出来,或者用于研究美国的政治,不仅与美国学者在政治科学领域所具有的领先地位有关系,而且与美国特有的政治制度和政治体系紧密相联系。一方面美国政体建立在三权分立、互相制衡的基础上,在一切政策的制定过程中,互相“制衡”和扯皮的现象司空见惯。作为一种常见的政治现象,政治学者对其进行研究是再正常不过的事情了。另一方面,美国是一个“自

① 王亚南:《论官僚政治与官僚主义》,《学术月刊》,1957年第7期,第33页;王亚南:《中国官僚政治研究》,第3—5页;吴宗国主编:《中国古代官僚政治制度研究》,后封页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,北京:商务印书馆,2002年,第464页。

③ 张涌、赵文山、宋辉跃主编:《现代汉语辞海》,北京:中国书籍出版社,2003年,第371—372页。

④ 毛泽东:《整顿党的作风》,载《毛泽东著作选读》(下),北京:人民出版社,1986年,第498页。

由”和“开放”的社会,容易获得研究官僚政治和决策过程所需的材料。官僚政治模式所揭示的现象,在几乎所有从政府部门退休的官员的回忆录中也都是司空见惯的。<sup>①</sup>

在中国,对外政策分析视角中的官僚政治具有不同的表现形式。如王亚南先生在其论著中分析了儒家文化对中国古代官僚政治的影响,以及官僚政治在中国的表现形式。<sup>②</sup> 陈志让先生对民国初年中国政治体制的研究,揭示了官僚政治现象在中国的又一特色。他说:“结成派系常以私人关系为基础,有的人把这些关系叫做‘感情’,其中包括家族、亲戚、师生、僚属、结拜兄弟、同学、同乡等传统的私人关系。这些私人关系都是不平等的关系,把这些传统关系带进中国政治生活里来,就把基本上属于平等的党员、议员关系,基本上是平等的人组成的政党、国会等,变成不中不西、非驴非马的东西。”每个派系都认为自己一派代表了国家和民族利益,而其他派系则被认为是阻碍国家统一富强,应该打倒、解散。<sup>③</sup> 这种以关系为主轴的中国特色,应该说也不完全局限于中国,因为有关对东亚地区政治文化的研究说明,以上这些并非中国独有,只是中国处于这个体系的中心罢了。<sup>④</sup> 当然,少数用这种视角分析当代中国对外政策的研究表明,这种现象并没有因新中国的成立而不再存在,而是具有明显的连续性。<sup>⑤</sup>

此外,对外政策分析中的官僚政治模式所描述的状况,主要表现为行政部门内部不同部门之间的矛盾。它与党派利益、集团利益、地方利益,媒体的地位与作用,以及这种利益冲突所集中表现的国会与行政部门之间的矛盾等,是有区别的。后者虽然与官僚政治有联系,却不是官僚政治模式研究的对象,而属于国内政治模式所关注的内容。这是对外政策分析西方“偏见”的另外一个典型表现,即官僚政治模式与国内政治模式所关注的现象以及研究范围是有区别的。

对外政策分析理论中的官僚政治与国内政治模式的区别,在中国的表现也是不同的。在人民当家作主的社会主义中国,中国政治意义上的官僚政治制度失去了存在的社会政治基础,但对外政策分析理论中,官僚政治模式所刻画的官僚政治现象却以不同的名义存在。在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度下,中国共产党与各民主党派之间本着“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的原则有序合作,党派矛盾在中国也是不存在的。官僚政治往往表现在执政的中国共产党内部,如路线斗争、权利斗争,或派别之争等。如中国共产党历史上所经历的从陈独秀到

① 参阅张清敏:《美国对台军售决策的官僚政治因素》,《国际政治科学》,2006年第1期,第28—61页所引用的材料。

② 王亚南:《中国官僚政治研究》,第三篇,《中国官僚政治的特殊表象》,第36—52页。

③ 陈志让:《军绅政权:近代中国军阀时期》,桂林:广西师范大学出版社,2008年,第101页。

④ Lucian W. Pye, “Political Psychology in Asia”, in Margaret G. Hermann, ed. *Political Psychology*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1986.

⑤ Lu Ning, *The Dynamics of China's Foreign Policy*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1997, chapter 3, “The Case of the MFA-Its History, Cadres' Corps, and Political Culture”, pp. 40—75.

“四人帮”的11次路线斗争,都是不同政策主张的斗争。由胡绳主编、中共中央党史研究室编著的《中国共产党的70年》,目录中就有多个关于不同路线斗争的标题:“革命复兴时的‘左’倾错误”;“党内‘左’倾错误的严重危害”;“全党整风和反右斗争”;“初步纠正‘左’倾错误的努力”;“‘反右倾’斗争和继续‘大跃进’的错误”;“林彪集团的覆灭和纠正‘左’倾错误的努力的受挫”;“江青集团的覆灭和‘文化大革命’的结束”等。<sup>①</sup>书中谈到,林彪、江青两个集团“根本不讲原则,他们的一切活动都是为了争夺各自宗派的利益。”毛泽东在多次谈话中说,“中共九届二中全会上的斗争,是两个司令部的斗争”,另一个“司令部”头头是林彪。<sup>②</sup>外交部主持编写的《当代中国外交》也指出,“‘文化大革命’开始后,林彪、江青、康生一伙,凭借权力,控制舆论,利用极左思潮,插手对外工作,甚至图谋篡夺对外大权。”<sup>③</sup>

两个集团的斗争也好,两个司令部的斗争也好,其直接表现都不是不同集团、不同派别,或不同部门之间利益和权力的矛盾和较量,而往往表现为阶级利益和矛盾,或者路线之间的斗争。其依据往往不是国家或部门利益,而是建立在意识形态基础上的正确与错误,革命与反革命,无产阶级和资产阶级,左的或右的,马克思主义与非马克思主义之间路线的斗争。尽管如此,其背后隐藏的仍然是不同的政治利益矛盾和分歧,或者说路线斗争和利益或权力矛盾是同质二表。路线胜利了就巩固了权力,实现了利益,控制和掌握话语权,否则就会被扣以反动阶级的帽子,不仅权力和利益二者皆空,而且还失去了在公共场合表达意见的机会。尽管失败者可以“翻案”,可以得到“平反昭雪”,但在一定的阶段,政治上总是一元的,声音是一言的,这种现象使获得研究官僚政治现象所需要的材料相当困难。这种状况在社会主义国家具有一定的共性,如对前苏联政策制定过程的研究表明,“政策拟定过程与权力继承过程之间没有什么区别”,“政策可以成为权利斗争的重要武器。如果实行了有效政策,给国家带来好的结果,同时也就巩固了自己的地位。相反,如果失败就会招致革职。”<sup>④</sup>当然,随着历史的发展,中国的利益集团、地方利益、媒体的地位与作用等,表现得越来越突出,对中国内政外交的影响也日益明显,引起研究中国对外关系学者的关注,<sup>⑤</sup>但这些因素反映的是对外政策分析理论中的国内政治,而非官僚政治关注的内容。

### 三、对外政策分析模式与中国对外政策研究之结合

政府是由多个部门组成的,政府的职能也分散在各个部门。部门只是政府的一

① 胡绳主编:《中国共产党的70年》,北京:中共党史出版社,1991年,目录。

② 同上书,第448页。

③ 韩念龙主编:《当代中国外交》,北京:北京中国社会科学出版社,1987年,第209页。

④ [日]佐藤英夫:《对外政策》,王晓滨译,北京:经济日报出版社,1990年,第75页。

⑤ 郝雨凡、林甦主编:《中国对外决策:开放与多元社会因素分析》,北京:社会科学文献出版社,2007年。

个部分,承担着政府某一方面的职能。部门履行职能、行使职权,依据的是政府的行政权力,而不是部门的权力。但是一旦部门或个人利益超越了国家利益,就有可能产生官僚政治模式所描述的现象。因此在对外政策分析理论中,官僚政治视角所描述的情况,在包括中国政府机构在内的所有政府,都是客观存在的。

中国人常说外交是内政的延续,内政的内容自然包括政府不同部门之间,以及不同人之间的矛盾和冲突。他们的影响是对外政策分析理论中官僚政治模式所关注的,也是理解和研究中国对外政策,所不能忽视的一个重要方面。在中国对外政策研究中,所谓路线斗争是否影响了对外政策,以及如何影响对外政策,这还是一个没有太多系统研究的内容。但是有许多内容值得思考。如新中国历史上不少次的路线斗争(如胡绳主编的党史书中所揭示)的结果,与中国对外关系的变化,在时间上有着明显的巧合。如粉碎“高岗反党集团”,以及彭德怀被错误批判,都与中苏关系恶化交互发生;中苏关系的分裂与批判刘少奇,也是前后发生的事情;中美关系的改善与“两个司令部的斗争”结束、林彪集团的覆灭<sup>①</sup>差不多同时发生;中美关系正常化之所以持续了六年之久,不仅是由于双方之间的战略分歧、美国国内的政治动荡,中国国内的政治斗争也是主要的一个原因。<sup>②</sup>而中美关系正常化之所以能在1978年底实现,也是中国共产党在“认真地纠正‘文化大革命’中及其以前的左倾错误”,“坚决批判了‘两个凡是’的错误方针”,确立了邓小平在党内领导地位后实现的。如果外交是内政的延续,那么国内路线之争与对外政策变化之间的内在联系,理应是对外政策研究中一个很重要的议题。如果把官僚政治当作一种客观的现象,借助官僚政治的视角理解中国对外政策,找出国内政治与中国对外关系的联系,亦可弥补中国对外政策研究的一个缺失。因此,结合官僚政治模式与中国对外政策研究很有必要。

此外,将官僚政治模式运用于中国对外政策的研究也是可能的。虽然国内尚没有系统研究官僚政治或不同派别、路线之间的矛盾与对外政策结果之间的联系,但是对一些有定论的阶级矛盾或派别分歧对对外政策的影响,所披露的材料也说明两者结合的可能性。如上引文《当代中国外交》中关于文革期间林彪、江青集团干涉外交的说法。外交部主持编写的《中华人民共和国外交史》记述了在1949年随刘少奇访问苏联的时候“高岗则献媚于斯大林……刘少奇回国后批评了高岗的出卖行径”<sup>③</sup>。一些当事人有关中国对外关系事件的回忆,也可以看出官僚政治,或派别利益考虑的影子。如江青集团“担心邓小平同志在国内外事务中作用的影响扩大”,

① 胡绳主编:《中国共产党的70年》,第448、450页;相关研究见宫力:《中国的高层决策与中美关系的解冻》,载姜长斌、[美]罗伯特·罗斯主编:《从对峙走向缓和:冷战时期中美关系再探讨》,北京:世界知识出版社,2000年,第670—718页。

② 李捷:《毛泽东与新中国的内政外交》,北京:中国青年出版社,2003年,见第十三章第一部分《林彪、江青集团的被遏制与中美关系缓和》,第二部分《国内政局风云变幻和中美关系“尘埃未定”》,第235—252页;宫力:《跨越鸿沟—1969—1979年中美关系的演变》,郑州:河南人民出版社,1994年,第252—261页。

③ 裴坚章主编:《中华人民共和国外交史:1949—1956》,北京:世界知识出版社,1994年,第14页。

“坚决反对邓小平作为中国代表团的团长参加具有重要影响的第六届特别联大”等。<sup>①</sup>此外李捷、宫力、杨奎松等国内一些学者的研究成果,也说明这种研究取向的可能性。<sup>②</sup>只是由于概念理解的不同,中国学者在研究中没有把这些与对外政策分析中的官僚政治模式联系起来。

结合官僚政治模式与中国对外政策研究,其意义是多方面的。首先不在于其学理,而在于其政策含义。认识对外政策分析理论中官僚政治模式所揭示的现象,有利于克服部门利益的干扰,增加政策制定的科学性和合理性。随着市场经济的发展,特别是政府与市场关系的调整,政府部门的职能、权力范围在缩小。在这样的情况下,一些部门为了“维护”自己的“权威”,“强化手中的权力,把权力的着力点放在了部门利益的争夺和使用上,通过部门利益的使用巩固部门的权力、维护部门的地位”。“由于部门不顾全局利益,不顾整体利益,过度强调部门利益、部门权力的得失,政府职能成为部门的‘权力专利’,政府行为变成了部门的‘利益机器’,政府服务变成了部门的‘制约手段’。”<sup>③</sup>随着中国对外关系所涉及的议题的不断增加,参与对外交往的部门也越来越多,所涉及的部门利益也不断增加。部门利益分歧,或为了部门损害政府利益的现象,也自然影响了对外政策的制定。如有些政府部门“偏离公共利益导向,追求部门局部利益,变相实现小团体或少数领导个人的利益,其实质就是‘权力衙门化’与‘衙门权力利益化’”,已经“影响了决策的战略性和全局性和前瞻性,损害了社会公正与大众利益,增添了国家经济及政治风险”。为此《瞭望》周刊2006年登载《警惕部门利益膨胀》的署名文章,揭示部门利益膨胀的表现、产生的原因。文章还特别指出,有的机构打着“与国际接轨”的旗号,挟洋以自重,巩固、谋取部门利益。有时甚至不顾国家、民族利益,成为境外利益集团的代言人。整个国民经济在部门利益的分割下显得支离破碎,结果“中央政府的权威性被部门利益严重削弱”。<sup>④</sup>这些资料显示,西方对外政策分析中所说的官僚政治现象,不仅在中国存在,而且具有增加的趋势,其对中国内政和对外政策,正在产生越来越不容忽视的影响。因此,借助官僚政治的研究视角,对这种现象进行研究,不仅是必要的,而且还具有紧迫性。

从学理上看,将对外政策分析的理论视角与中国对外政策的研究相结合,绝非为了揭内幕、泄机密。除了以上政策含义外,还有益于了解和掌握中国对外政策中特有的客观现象,具有重要的学术意义。江忆恩将这种意义概括为三个方面。“其

① 刘华秋:《正义战胜邪恶——记围绕邓小平同志出国的一场斗争》,载《新中国外交风云:中国外交官回忆录》,第五辑,北京:世界知识出版社,1999年,第23—28页。

② 杨奎松:《毛泽东与莫斯科的恩恩怨怨》,南昌:江西人民出版社,1999年,第469—475页;张陀生:《难能的探索,可贵的努力——试论王稼祥对党的国际战略思想的贡献》,载国际战略基金会编:《环球同此凉热》,北京:中央文献出版社,1993年,第170—183页;李捷:《毛泽东与新中国的内政外交》,第206—212页。

③ 艾琳:《部门利益膨胀,危害改革大局》, [http://news.xinhuanet.com/comments/2006-10/11/content\\_5184607.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2006-10/11/content_5184607.htm), 2006年10月11日。

④ 江涌:《警惕部门利益的膨胀》,《瞭望》,2006年10月9日,第33—35页。

一,它对中国对外政策研究有益。国际关系中的理论视角和结论能成为解析中国对外政策实质的指针。其二,它能帮助中国对外政策的研究者,自觉实现解释性推理的最大化。其三,国际关系理论将从中获益。”<sup>①</sup>用现在的话说,这将是互利和共赢的。

首先,对国际关系理论或对外政策分析理论建设有益。纵观西方对外政策分析模式产生的过程和路径,不难看出,它们都是建立在详细了解和研究对外政策实践基础之上的。比如阿里森在提出对外决策经典模式的研究时,其所使用的材料之详细,可以说穷尽了所有参与决策当事人的回忆,尽可能掌握了美国政府在应对古巴导弹危机的决策过程中的所有细节。如果不能客观地研究中国对外关系的实际,不去了解和掌握中国对外关系或对外政策的特有现象,并对其进行研究、分析、总结规律。而是处处讳莫如深,满足于雾里看花,只进行一些隔靴搔痒、注释性的解读,就永远不能抽象出有中国特色的国际关系或外交学理论。如果说要建立具有中国特色的国际关系或外交学理论,这个理论的基础必定是中国对外关系的实践。只有在研究中国对外政策实践的基础上,形成以中国对外关系实践为基础的理论或概念模型,并尝试着把它们用于非中国对外政策实践,在比较过程中才能看得清楚,哪些具有中国特色、哪些具有普遍性,或是否存在普遍适用的国际关系或外交学理论。这是中国国际关系或外交学理论建设的途径之一,也是中国国际关系或对外政策研究可对世界同行做贡献的途径之一。

如果不能走在前面,也就只能跟在别人的后面,即将根据他国对外关系实践总结出来的理论模式,运用于中国对外关系的研究,这样也就会永远无法摆脱我们目前的困惑和疑问,乃至不甘——能否将西方理论运用于中国?为什么总是在照搬西方的模式?难道不用西方的理论就不行吗?等等,从这个意义上看,中国国际关系理论与外交学理论建设滞后的原因之一就是,国际关系或外交学的理论建设与中国外交实践的严重脱节,或者理论建设不是领先而是远远滞后于不断变化、活跃的、丰富多彩的中国对外关系实践。

当然,将西方理论模式运用于中国对外政策的实践,也绝非削足适履,没有价值。对外政策有其固有的共同特点,特别是在外交规范已经普遍化、全球化深入发展的今天,更是如此。以西方对外关系实践为基础的对外政策分析模式,提供了从不同角度分析对外政策现象的思路或地图,它们可以帮助我们找出特定现象,如官僚政治现象或不同部门之间的利益矛盾和冲突,帮助研究者自觉实现解释性推理的最大化。可以帮助我们在研究中国对外政策时,不仅知其然,而且知其所以然。推而广之,对外政策分析的多种视角之间的结合,还提供了从不同视角和层次,分析和认识中国对外关系规律的多种途径,可以帮助我们从多层次、多角度加深对中国对外关系的理解。

<sup>①</sup> 江忆恩:《中国对外政策研究:理论趋势及方法辨析》,第69页。

当然,西方对外政策分析理论模式也非固定不变,而是在经受不同对外政策,特别是非西方对外政策实践的检验,在检验中不断得到修正、充实、丰富、发展和完善。这正是当今对外政策分析发展所面临的主要任务。从事中国对外政策或对外关系研究的学者,需要在这个过程中尽量纳入中国元素,将对外政策分析不同的模式与中国对外政策实践相结合,在结合之后,找出哪些模式适用、哪些是不适用的、为什么不适用、怎么样才能适用,这是中国为比较对外政策做出贡献的另一个重要途径。因此从事中国对外政策研究的学者有这样的义务,使中国对外政策的研究不孤立于“世界之外”。这是国际关系理论从中受益的又一途径,只有这样才能改变江忆恩所说的中国对外政策研究,“不愿意或不能为国际关系学创建理论,即不能把‘中国案例’纳入学科辩论中”的局面。<sup>①</sup>

本文关于将官僚政治模式与中国对外政策研究结合的论述说明,由于历史文化和政治环境的差异,在将西方对外政策分析模式运用于中国对外政策研究时,不能生搬硬套,更不能削足适履,而应该认识到其中可能存在的水土不服。但也不可能产生“橘生淮北而成枳”的后果,在做适当的调整后,两者之间的结合不仅是必要的,而且是有益的。结合的好,结果肯定是双赢的。

(责任编辑:吴文成)

---

<sup>①</sup> 江忆恩:《中国对外政策研究:理论趋势及方法辨析》,第64页。