

外交决策的微观分析模式及其应用

张清敏

【内容提要】影响一个国家外交政策的国际因素和国内因素只有经过实际的外交决策过程,才能产生最终的外交政策结果。对外交决策过程的分析主要有以下几种微观模式:对决策者认知和个性研究的模式、小集团思维模式、组织过程模式和官僚政治模式等。但是,这些模式存在信息的不充分性、应用的普遍性以及解释力的不完备性等不足。针对这些问题,对外交决策过程的研究需要根据不同的研究对象选择不同的外交决策模式,如基于外交决策所涉及问题的性质的分析思路、基于最高决策者的分析思路和基于决策单位的分析思路等。

【关键词】外交决策;微观决策模式;外交决策分析

【作者简介】张清敏,外交学院外交学系副教授。(北京 邮编:100037)

【中图分类号】 D80 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006 - 9550(2006)11 - 0015 - 09

在研究外交政策时,主流的现实主义理论强调国际体系中力量对比变化等因素对国家外交政策结果的影响。对决策的研究是以理性行为观念为基础的,即决策者被假设为理性的人,他们在决策过程中会争取预期效用的最大化。随着国际政治与国内政治之间联系的加强,国内的政治和社会因素对国家外交政策的影响受到了前所未有的重视。但是,无论是国际的体系因素还是国内的社会政治因素,都不可能对一个国家的外交政策结果产生直接的影响,而往往需要经过代表国家采取行动的领导人的认知、分析、选择等过程才能影响国家的外交政策。如果说冷战期间以理性选择为代表的决策研究模式是宏观分析模式,那么通过研究外交决策的机制与过程,回答国家对外行为的“为什么”的方法则属于对决策的微观分析。只有通过微观过程的分析,才能看清在外交决策过程中哪些因素产生了影响以及如何产生影响等。本文拟对外交决策研究的几种微观分析模式进行分析和评介,并对决策模式的选择和应用提出一些思路。

一 外交决策研究的对象及其在国际关系研究中的地位

从微观外交决策分析的基本出发点来看,国家是由集体的人组成的,国家行为实际上是一种人的集体行为,而不是单一的理性行为体的行为,因此要理解和把握现代国际关系和现实世界,就必须研究组成国家的人类的集体行为。施奈德(Richard Snyder)等在提出将决策作为研究国际关系的方法时指出,外交决策就是“从多种受社会限定的不确定选项中,由决策者

如中国国内社会变化对中国外交的影响已经引起国内有关学者的关注和研究。例如,章百家、袁明、王逸舟、王缉思等人参加了以“社会变迁与中国外交”为主题的讨论,相关的笔谈文章载于《国际政治研究》,2006年第1期,第1~56页。

Valerie M. Hudson and Christopher Vore, “Foreign Policy Analysis: Yesterday, Today and Tomorrow,” *Mershon International Studies Review (MISR)*, No. 39, 1995, pp. 209 - 210.

挑选其中一种他认为能够实现所构想的特定状况的过程”。决策的结果可能是采取行动,也可能是不采取行动;这种决定可能是单一的决策行为,也可能是针对一个特殊环境而采取的一系列决策行为的集合;可能是可以立即看到的,也可能是由于国家安全等方面的原因在几十年内都是保密的。外交决策的研究对象就是根据掌握的材料,在有限和可能的范围内对决策过程和结果的研究,既可能是对当前外交决策结果的时事性分析,也可能是对历史上重大外交决策的历史研究;既可能是对当前外交决策结果的时事性分析,也可能是对历史上重大外交决策的历史研究。

在强调对外交决策的研究时,施奈德等提出,“如果想探究国家行为的条件和国家间相互关系规律的‘为什么’,对决策的分析显然是必要的”,“如果不分析外交决策,就不能回答‘为什么’的问题”。影响一个国家外交决策的因素是多方面的。正如一位从事外交决策分析的学者所说,“尽管政治学的任何分支都不是完全独立的,但外交政策分析的特殊性在于它既研究国内也研究国际,对从个人到国家,再到体系层次都进行分析,并努力将所有这些方面都结合起来”以研究外交政策的制定。对外交决策的研究,“可以提供—个将到目前为止仅仅用于解释国际政治不同方面而不是用于整体的理论联系起来的基础”,“提供了将代表政治社会采取行动的官员周围的决定因素组织起来的方法,决策者被认为是处在一个双重环境下,没有明显联系的国际和国内因素在决策者的决策行为中被联系起来”。冷战结束以后一些学者更是强调,如果国际关系理论不把人的因素考虑在内,那么它所描述的世界可能就是一个没有变化、没有生机、没有交流和互动的世界,外交决策研究应该是国际关系研究的基础和“试金石”。

二 外交决策研究的发展

对外交决策研究的发展过程大致经历了三个阶段。第一代(20世纪50~70年代)被称为比较外交政策研究。这一代学者致力于罗森诺(J. Rosenau)提出的建立一种简单的、可以检验的、普遍适用的解释国家外交政策的理论研究。

第二代(兴起于20世纪70年代)主要重视对决策机制和决策者的研究,在微观外交决策研究方面取

得了显著成绩。一个是对外交决策机制和决策过程的研究。其中艾里森(G. Allison)对古巴导弹危机期间美国政府决策的研究,除了从理性行为者的视角作为切入点外,还提出从组织过程(organizational process)和官僚政治(bureaucratic politics)两个视角分析肯尼迪政府的外交政策决策过程,使这两种决策模式引起学界的关注。此外,简尼斯(I. Janis)对外交政策决策过程中小集团动力(small group dynamics)的研究揭示了外交决策的另一种模式——“小集团思维(groupthink)综合症对外交政策决策结果所造成的不良影响。另一个取得巨大进展的领域是对决策者和决策环境的研究,在冷战结束以后不断取得新的进展,成果尤为显著。

第三代(冷战结束特别是从1993年以来)对外交决策的研究取得了新的发展。冷战结束后,人们认识到在一个不断变化和充满不确定因素的时代,对理性行为主义的研究越来越缺乏实证基础了,不可能仅仅根据体系层次的变量解释或预测体系的变化。戈尔巴乔夫、哈维尔和瓦文萨等个人的作用,一些国家内部不同政治派别之间的斗争,经济发展和社会变迁等因素对一个国家外交决策和对外行为的影响越来越明确。在对具体决策的研究过程中,对外交决策的研究更加重视国家层次以下的具体情况和信息在分析国家外交决策过程中的作用,试图回答的问题也更加具体。如在研究决策者的性格对决策的影响方面,提出如何将研究领导人的个性、信仰、认知等方面的不同方法结合

Richard Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, *Foreign Policy Decision - Making*, New York: Free Press, 1962, p. 57.

Richard Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1954, p. 12.

Laura Neack, Jeanne A. K. Hey and Patrick J. Haney, *Foreign Policy Analysis, Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hall, Inc. 1995, pp. 17 - 18.

Richard Snyder, et al., *Foreign Policy Decision - Making*, p. 74, p. 85.

Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Decision - Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty - first Century," *Foreign Policy Analysis*, No. 1, 2005, pp. 1 - 30.

James N. Rosenau, "Pre - Theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed., *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966, pp. 98 - 99.

Irving Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Foreign Politics Fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin, 1982.

起来,试图比较不同的政治心理学方法在研究外交政策决策时功效的优劣;通过研究领导人选择顾问、对问题的兴趣程度以及对决策程序的偏好等来研究领导人个性对外交决策机制和过程以及决策结果的影响等。在对决策机制和过程的研究中,这些学者试图研究和解决的问题包括:一个决策机构是如何认知和解读外交议题的?决策环境是如何被“设计”或“认知的”?各种政策选项是如何形成的?小组内部的共识又是如何发生变化的,小组是如何学习的,小组的创造潜力是如何被加强或被削弱的?小组的记忆又是如何影响行为的?小组又是如何适应“双层博弈(two-level-games)局面的?在不同的社会文化背景下,决策小组的机制和过程又有哪些不同?在什么情况下国际关系的宏观理论足以能回答关于外交决策的问题,在什么情况下才能掌握和理解外交决策?后面这些问题需要将决策过程与国内政治、民族文化特点和国家特性以及体系层次的因素联系起来一起来分析外交决策。

当前,对外交决策的研究强调对外交决策分析在连接国际关系理论、比较政治学和外交决策群体中的纽带作用。一些从事外交决策分析的学者有信心地指出,一方面,对外交决策的研究以一般的国际关系理论为指导,将抽象的理论与决策的实践结合起来,使之具有实用性;另一方面,通过对具体外交政策决策的研究来检验抽象理论的适用功效。这样既可以指导地区和国别研究、弥补比较政治学研究缺乏理论之不足,又可以接受地区和国别研究的实践检验,从而更加丰富和完善。在此基础上形成的一些概念和模式可供现实外交决策者在制定政策时参考,对具体的外交政策制定也有帮助。美国国际研究学会(ISA)2005年创刊的《外交政策分析》(Foreign Policy Analysis)标志着对外交决策的研究进入一个新阶段。

三 外交决策研究的 微观模式和代表性研究

对外交决策的微观研究可根据研究侧重点的不同划分为对决策者的研究以及对决策机制和过程的研究两个分支。

(一)对外交决策者的研究

外交政策是由人制定的。对外交决策者进行研究

的模式认为,决策者的不同可以导致外交政策决策结果的不同,研究外交决策首先要研究代表国家或以国家的名义制定政策的人。早在20世纪50年代,斯布罗特夫妇(H. Sprout and M. Sprout)在他们的研究中指出,“一个人的价值观和其他心理倾向指导着他有选择地关注周围的环境,他根据有意识的记忆和潜意识的经验去解释经过他选择的周围环境”。人们将这种被观察到的环境称为“心理环境(psychological milieu)”,它和现实的“客观环境”或“操作环境(operational milieu)是有区别的。“从决定和决策的过程来看,重要的是一个人或一个群体是如何认识环境的,而不是环境到底是什么。”对决策者“心理环境”的研究对理解和认识外交政策的制定、打开制定外交政策决策的“黑匣子”是至关重要的。这一派后来发展成为对决策者信仰和认知过程的研究,对决策者个性的研究等。

1. 对决策者信仰、知觉、意象等认知过程的研究。人的一切心理现象都是对客观世界的反映,但并不是像镜子映照物体那样死板的、机械的反映。这个过程是人对外观现实世界进行认知的过程(cognitive process),即头脑和环境互动从外界获得以及解释信息的过程。它是同个人长期形成的个人特点、知识经验和世界观等密切相联系的。早期具有代表性的研究成果包括霍尔斯特(O. Holsti)利用“内容分析(content analysis)的方法对美国前国务卿杜勒斯的研究,乔治(A. George)运用“行为代码(operational code)”对苏联共产党领导人的研究。后来,霍尔斯特(O. Hosti)和沃克(S Walker)在此基础上提出了“文本体系动词

Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis*, New York: Palgrave - Macmillan Press, forthcoming.

Alexander George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1993; Alexander George, “The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap,” *Political Psychology*, Vol 15, No. 1, 1994, pp. 143 - 171; Valerie M. Hudson, et al., “Foreign Policy Analysis,” *MFR*, pp. 228 - 229.

Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965, p. 118.

Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*, p. 224.

Matha Cottam, et al., eds., *Introduction to Political Psychology*, Mahwah, NJ and London: Lawrence Erlbaum Associates, 2004, p. 9.

(VICS - Verbs in the Context System) 的分析方法,即借助电脑进行内容分析,通过分析领导人的公开讲话,识别和确认领导人的行为代码,进而将所要研究者的行为代码与 VICS 指标均数进行比较,得出该领导人的代码模式,解读或预测该领导人的外交政策。

20世纪70年代,政治心理学的研究经历了一个认知的革命。一些学者开始用社会认知理论(social cognitive theory)研究外交政策的决定。在这个领域起承上启下作用的代表性研究是杰维斯(R. Jervis)的《国际政治中的知觉与错误知觉》。他在书中全面地阐述了认知过程对外交决策者的影响。如认知的一致性是如何影响外交决策的,外交决策者是如何从历史中学习的,决策者的态度是如何变化的,决策者在决策过程中常常出现错误认识的规律和特点以及它们对外交政策和国际关系的影响等。他指出,“抛开决策者的信仰和对别人的印象(image)去解释关键决定和政策通常是不可能的”。

杰维斯的研究推动了更多的学者对认知过程的研究。笔者将认知过程中经常出现的问题概括为以下几个方面:一是总是保持认知的一致性,即决策者在观察到的行为和自己的态度或信仰出现不一致时,为了保持认知的一致性,可能通过以下方式影响信息的过程:只关注与原有信仰体系一致的信息,只对与自己认知一致的信息感兴趣,把一些含糊的信息往一致的方向解释。二是归因理论(attributive theory),即从别人的行为中找自己行为的原因。即把自己的错误归因于别人错误引起的或环境所迫不得已而为之,认为自己是善良和正确的,而别人的不足则是因为其人品不良或人性的险恶。三是认知类别的影响,即在处理信息的过程中往往把复杂问题简单化,形成一个固定的模式,再用于对形势的分析。有的使用认知的种类(cognitive category),而另外一些学者使用认知模式(cognitive schema),如简单化归类(stereotype)就是常见的一种,即认为一类或一群人具有同样的特点。四是从历史中学习,但往往采取错误的历史类比方法,在思维方法上寻找捷径,把新发生的自己不熟悉的、复杂的新情况与自己所熟悉的、简单的情況进行比较,从而得出错误的认识。比较常见并被运用到外交政策研究过程的一种方法是运用比喻和类比。

2 对领导人个性的研究。不同的学者对政治领导人的个性进行研究时所关注的侧重点不一样。赫尔曼

的研究提出,并非所有的人都对外交决策产生影响,只有处于主导地位的领导人(predominant leader)在特定的条件下才有可能发挥重要的作用。她指出,政治领导人的“个性与外交行为之间的主要联系……受到诸如政治领导人对外交事务的兴趣、他们在外交领域所受到的训练以及他们对外部环境的敏感度等因素的影响”。第一,“兴趣是一种动力。对外交感兴趣的后果之一是对外交政策决策过程的关注”,参与决策过程。第二,所接受的训练和外交经验影响决策者在决策过程中的方式,“很少或者没有受到外交方面专业教育的国家元首就没有外交方面的专业知识可供选择。结果,其处理日常问题的倾向性就会发挥作用”。第三,对外部环境的敏感程度决定了决策者的信息处理方式。在信息的处理方式上,对环境敏感的领导人处理信息的方式是从下到上,而对环境不敏感的领导人在信息的处理方式上则是自上而下。从开放程度上来说,对环境敏感的领导人往往见风使舵,在分析问题往往关注别人是如何看待这一问题的;对环境不敏感的领导人则寻求与自己的观点一致的信息,对与自己观点不一致的信息则采取不相信、曲解的方式。此外,决策方式和与人相处的方式决定了一个国家可能采取的外交政策战略和外交政策决策。后来赫尔曼将领导人对环境的敏感度作为重要的研究变量,这与以上认知过程研究中的认知复杂度是一致的,与大多数对领导人个性的研究也有异曲同工之处。如不少对领

关于这种模式的应用可参见冯惠云:《防御性的中国战略文化》,载《国际政治科学》,2005年第4期,第1~23页。

Robert Jervis, *Perception and Misperception in World in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976, p. 28.

S. Fiske and S. E. Taylor, *Social Cognition*, New York: MacGraw-Hill, 1991, p. 469.

Dwain Mefford, "Analogical Reasoning and the Definition of the Situation: Back to Snyder for Concepts and forward to Artificial Intelligence for Method," in Hermann, et al, eds, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin, 1987, pp. 221 - 247; Keith L. Shimko, "Foreign Policy Metaphor: Falling 'Dominoes' and Drug 'Wars'," in Laura Neack, et al, eds, *Foreign Policy Analysis* pp. 71 - 84.

Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy," in M. East, et al, eds, *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills/London: SAGE Publications, 1978, p. 68.

Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy," p. 57.

领导人个性进行研究的学者,有的将领导人分为“讨伐型”和“实际型”,有的将领导分成“空想型(或理论型)”和“机会主义型”,还有一些学者将领导人分成“独裁型”和“民主型”等。“独裁型”属于对环境不敏感型的领导人,而“民主型”则属于对环境敏感型的领导人。

(二)通过决策机制和过程研究外交决策

不管领导人有多大的权威,一个人是不可能单独制定或执行外交政策的。在大多数国家,重要的外交政策都是由最高的决策小组(如国家安全委员会、政治局等)制定,然后由一个或多个机构落实和执行。小组内部的决策过程和状况因国家、文化、决策的性质、决策小组的机构特点、小组内部的权力分配以及决策环境的差异而不同,对决策结果将产生的影响也不同。因此研究外交决策的机制、过程对外交政策决策结果的影响是研究外交决策的重要方法,根据侧重点不同,具体可以包括小集团决策、组织过程决策和官僚政治决策。

1. 小集团决策。美国耶鲁大学教授简尼斯在对美国入侵古巴等重大外交失败研究的基础上提出了小集团思维的概念,即“一个内聚的小组下意识地产生一些共同的幻觉以及干预批评性思考和经得起考验的规范来保持一种集体精神(*esprit de corps*)”。在分析外交决策过程中,这种模式是指在高压、高风险、高度保密、形势不清的情况下,政策制定群体对小集团内部团结的追求超过对合理政策结果的追求,因担心小组的分裂或担心自己被看成小组的异类而不愿意或不敢提出不同的意见,以至于决策小组不能对客观现实进行充分的估计,不能对应当考虑的政策选择进行充分的考虑,最终导致错误的外交政策决策结果。简尼斯用这种模式分析美国外交决策后发现,从美国干涉朝鲜战争到入侵猪湾的失败,从二战中美国在珍珠港的海军基地遭日本偷袭再到美国派兵参加越南战争等失败,都是由于“小集团思维”综合症在作祟。

随后,有更多的学者对决策过程中的这种现象进行深入的研究,包括对他提出的一些原则检验的努力和对它们进行改进的试图。对这种决策模式感兴趣的学者于1993年建立了一个跨国的、被称为“小集团积极性(*small group initiative*)”的研究团体,在美、欧以及大洋洲多次举行学术会议,并在1997年出版了阶段性研究成果《超越小集团思维》。来自不同国家的

该书作者们,在高度评价简尼斯的理论贡献的同时指出,一方面,小集团思维存在的范围要广泛得多,不仅在最高决策层存在,而且存在于决策各个环节;另一方面,在研究小集团思维的过程中不仅要注意其偶然性,而且要特别注意其存在的政治的、机制上的乃至文化上的环境。该书也提出了许多新的问题、新的概念、新的框架和模式以及避免“小集团思维”综合症的政策建议,进一步完善了研究和分析外交决策的小集团思维模式。

2. 组织过程决策模式。虽然外交决策是由人制定的,但外交决策结果“不是有目的的选择,而是规模庞大的集合体根据固定的行为规则而运作的‘产品(*output*)’”。没有一项外交议题完全单独属于政府一个部门的职权范围之内,许多外交决策最初都是由政府的不同部门感知、动议、协商、汇报给最高层来拍板决定,“政府通过其不同部门的组织和机构处理信息的过程来确立不同的政策选项,评估其后果”。这个过程是一个跨机构的“组织过程”。艾里森对1962年古巴导弹危机期间美国政府决策研究的第二个切入点就是组织过程。如从发现苏联在古巴部署导弹的嫌疑到正式派出飞机来证实这一嫌疑持续了相当长的一段时间,因为每一个部门必须按照其标准工作程序逐级将消息上报,最后由最高层做出决定,再由不同的部门派出U-2飞机去核实。在酝酿政策选项的过程中,主要是考虑执行这项政策的机构的能力和限制,这不是一个理性决定,而是政府不同部门根据“标准工作程

Margaret G. Hermann, ed., *Leaders, Groups, and Coalition: Understanding the People and Process in Foreign Policy Making*, Special Issue of *International Studies Review*, 2001, chapter 3.

Margaret G. Hermann, “Assessing Leadership Style: Trait Analysis,” in Jerold M. Post ed., *The Psychological Assessment of Political Leaders, with Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003, pp. 178 - 214.

Irving Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Foreign Politics Fiascoes*, p. 33.

W. W. Park, “A Review of Research on Groupthink,” *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol 3, 1990, pp. 229 - 245.

Paul 't Hart, Eric K. Stern and Bengt Sundelius, eds., *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy - making*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.

Paul 't Hart, et al., eds., *Beyond Groupthink*, p. 132.

Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition, New York: Addison - Wesley Educational Publishers Inc., 1999, p. 5.

序运作的结果。霍尔珀林在后来的研究中,进一步分析了部门之间工作程序的一些基本的要素。如每一个机构都有自己的实质生命(essence)、有自己的特权范围(turfs)、基本的预算和人员构成,都期待对属于自己职权范围的事进行影响。不同的组织总是按照自己多年形成的标准工作程序处理日常事务,根据自己的能力和理解解读上面的指示,根据已有的程序适应新的环境。因此政府机构对形势变化反应是缓慢的,总是保持一种惯性。

尽管大部分日常外交事务都是按照这样的决策模式处理的,但这种决策模式并不引人注目。其中一个原因是艾里森本人在随后的研究中也不再重视这种决策模式。他在和霍尔珀林随后发表的文章中将组织过程和官僚政治合而为一,将组织过程当做官僚政治模式的“局限”。但艾里森对古巴导弹危机过程中美国决策研究所产生的影响,远远超越了政治学和国际关系的界限。冷战结束以后,艾里森和他的同事根据新解密的档案,特别是苏联解体后俄罗斯公布的档案以及学界提出的有些批评性意见对艾里森的原作《决策的本质》进行补充和修改。1999年《决策的本质》再版时,仍然保持组织过程的决策模式,但名字被改为“组织行为(organization behavior)”。

3. 官僚政治外交决策。官僚政治决策主要是由于不同部门参与决策过程而产生的,它介于小组决策、组织过程和国内政治之间。对官僚政治的研究一直是国际政治特别是美国政治研究的一个方面。一些学者如纽斯塔特(R. Neustadt)、亨廷顿(S. Huntington)、希尔斯曼(R. Hilsman)等在研究国际政治的过程中都曾涉及外交决策过程的官僚政治问题,但真正引起学术界对官僚政治决策模式关注的仍然是艾里森对1962年古巴导弹危机过程中美国决策过程的研究。官僚政治的决策模式认为,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的讨价还价”。外交行为或决策结果,是政府内部代表不同部门的成员为了自己部门的利益与其他部门讨价还价的政治结果(political resultant)。后来,霍尔珀林利用杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊政府时期的有关军事外交政策的决策和执行的大量事例,揭示出没有一个客观存在的国家利益,代表不同机构的

人都是通过自己部门的“透镜”来认知国家利益的。总统的最大利益是为了赢得大选或连任,保持权力和声望。政府每一个部门也都有自己的权力(power)和能力(capability),每一个部门的领导人都会尽力控制自己的资源,以维持自己的权力。职业外交家的最大利益就是为了提升。外交决策的结果取决于不同机构以及代表这些机构的人的权力的大小和讨价还价的技巧,政府不同机构的特殊利益和政策嗜好制约着该机构的政策制定者,政策制定者根据在特定环境下他们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)。

需要指出的是,艾里森在用官僚政府政治模式为切入点分析美国决策过程时,将美国国内政治、党派与大选的考虑、国会与政府之间的矛盾以及不同的决策成员基于自己的身份和利益考虑的不同政策主张等等都考虑在内,提出美国从发现苏联在古巴部署导弹到最终封锁古巴,都是“政治”,是不同政治因素之间互相斗争的结果。后来发展起来的比较严格意义上的官僚政治模式主要关注的是行政部门内部不同机构之间的矛盾,包括艾里森所说的“组织过程模式”所关注的内容,但不包括国内政治或国会与行政部门的矛盾。后一种模式通常被称为国内政治模式,在美国多被称为跨机构模式(inter-branch model)。1999年艾里森的书再版时,官僚政治也被更名为“政府政治(government politics)”。

四 微观分析模式之不足及应用

作为国际关系研究的一个分支,对外交决策的研究在近几年取得了突飞猛进的发展,但对外交决策研究最初存在的问题至今也没有很好地解决,而且随着研究的深入又产生了一些新的问题。概括起来主要有以下几个问题:

Graham Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication," in Raymond Tanter and Richard H. Ullman, eds., *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972, pp. 40 - 79.

Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision*, p. 255.

Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1974.

第一,获得信息困难。冷战期间对外决策的研究或者被认为是理性选择的过程,或者被认为是不可知的“黑匣子”,主要原因就在于对决策过程的研究需要非常具体和详细的信息和材料。如果一个人不是决策机制内的一个成员,很难获得足够的令人信服的信息来从事对决策过程的研究。即使是外交决策的参与者,由于重要的外交决策往往涉及国家安全等方面的原因,在这些材料解密以前是很难公开使用的。而到了真正解密以后,面临的则是另外一个问题:几十年以前的外交案例,在几十年以后是否还有理论意义和政策上的参考价值就成了问题。正如肯尼迪所说:“最终决策的本质对观察者来说仍然是不可知的——通常对参与决策者也是的确是这样……在决策过程中总是存在着一些看不见和紧张的争执——即使对那些亲身参与决策过程者来说也是神秘莫测的。”如果对决策机制和决策过程的研究就如此困难,那么对领导人个性的研究,则可以称之为“黑匣子”内的“黑匣子”,不仅获得信息更为困难,而且对研究成果的实证也更加困难。因此有学者撰文称,尽管对外交政策决策研究方面取得了重要的成就,但这个领域的基本状况仍然是“半瓶子水”。

第二,以美国外交为依据研究出来的模式普遍性值得思考。对外交决策研究的成果大多是以美国外交政策的决策为依据的。在此基础上形成的外交决策模式在不同的国家和地区、不同的文化背景下以及在不同的时间和政府内,有无差别、其存在是否受到一种先决条件的限制,学术界对此一直存在着不同的看法。简尼斯在他的研究中提出,因为美国政府缺乏连续性,“小集团思维”现象在美国存在的可能性可能是欧洲国家的两倍。他说:“在众多的美国政府的各委员会所做出的政策决定中,小集团思维的倾向足以对 1/3 决策的质量产生显著的负面影响;而在欧洲国家平均比例可能只有(美国)一半,即每六个决策中有一个。”但大多数学者对自己所研究的决策模式的适用普遍性很少涉及。赫尔曼等指出,“到目前为止,外交政策的研究具有明显的美国味道”,这种“美国偏见”使决策研究很难普遍适用到其他国家,也“使学者在研究与美国政府和文化不同的国家的外交决策时存在盲点”。

第三,每一种模式都有自身的不足。具体来讲,对领导人个人研究关注的焦点多是非理性、错误知觉、特

殊条件(危机条件下或领导人处于压力)下,具有特殊个性的领导人的外交决策,而绝大部分外交政策都是在正常情况下,由正常人决定的。基于特殊情况下研究的结果,其普遍意义如何,是一个未知数。再具体到“小集团思维”的状况,批评者也提出了对小集团思维有关内容的定性问题。如什么才是内聚(cohesive)的决策小组?如果一个决策小组是内聚的,那么多长时间才可能有小集团思维的症状?为什么一个决策小组在某一个时间的某一个决策中是内聚的,而在另一个时间的另一个决策过程中则没有这样的症状?此外,官僚政治模式关注的重点在行政部门,研究对象是行政机构内部的矛盾和冲突,不仅忽视了行政部门政策主张一致的情况,而且还忽视了政策制定的大的国际环境和国内环境。正如克萊斯納(S. Krasner)在批评艾里森的官僚政治模式时说,这种决策模式“是误导人的、危险的和促人思考的”,认识到官僚机构的部门需求对政策结果的影响是必要的,但“并不意味着分析家应当放弃对理性的观念和价值的重视”,“国家行为最终还是由价值取向所决定的,尽管外交政策反映的可能是令人满意的结果,而非最好的结果”。

以上不足和问题并不否定对外交决策研究的可能性、必要性和重要性。第一,所有的科学研究都受客观和主观的限制,都是在可能的范围内对未知的探索。由于无从获得决策研究所需的必要信息,不少学者或者在研究方法或具体操作上花费不少的精力,或者采取一种输入和输出(input-output)的方式,找出影响因素与决策结果之间的相互联系(co-relation)。尽管两者之间的因果联系(causal-relation)尚不能确

John F. Kennedy, "Preface," in Theodore Sorensen, *Decision - Making in the White House: The Olive Branch and the Arrows*, New York: Columbia University Press, 1963.

Yaacov Y. I. Vertzberger, "Foreign Policy Analysis: Steady Progress and a Half - Empty Glass," in Michael Brecher and Frank P. Harvey, eds., *Conflict, Security, Foreign Policy and International Political Economy: Past Paths and Future Directions in International Studies*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002, pp. 27 - 55.

Irving Janis, *Groupthink*, p. 186.

M. Hemann, et al., "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals," in *Leaders Groups and Coalitions*, Special Issue of *International Studies Review*, 2001, p. 49.

Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)," in John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 2nd edition, Harper: Collin College Publisher, 1996, p. 462.

定,但也不能否定这种研究的学术和应用价值。况且随着信息全球化的发展,人们能够获得的信息不是在减少,而是在增加。第二,只有将基于美国外交决策研究而得出的模式运用到其他国家外交决策的研究,才能对这些模式进行否定、修正或补充,推动这个学科的发展,形成有普遍性的模式。从事外交决策分析理论研究的学者与地区研究学者之间互相借鉴,将外交决策分析理论建设与地区研究结合,已成为国际关系领域发展的趋势。就中国外交而言,以前国内外对中国外交的研究多将中国当做一个特殊的国家,突出其历史和文化传统对中国外交的影响,但近年来在对中国外交的研究过程中,国内学者提出,“对中国外交研究应该比照他国外交,为‘比较外交政策’这一学科分支做出贡献”。国外学者在展望中国外交的未来研究方向时也呼吁,“将比较外交政策的研究领域更充分地与中国外交的研究结合起来,而比较外交政策普遍重视对政治领导人和决策过程的研究”。第三,不同决策模式之间的优劣和争论与国际关系理论不同流派之间的争论具有同样的效用。每一种理论都有其长处,都声称自己最能解释国际关系的现实,但每一种理论也都有其不足,它们之间的争论推动了这个学科的发展和繁荣,增进了人们对国际关系现实的理解。不同外交决策模式之间的并存和争论也必将推动这个分支学科的发展,推动对外交决策的研究。问题的核心是如何选择和应用不同的模式来指导对特定决策的研究。一直试图将国际关系理论与中国外交的研究结合起来的美籍韩国学者金淳基(S. Kim)提出,“能够解释一个特定问题范围内或特定历史时期政策的模式或理论在解释另一个问题领域内或另一个历史时期的同样领域范围的政策就不一定令人满意”。因此,在对外交决策进行研究的过程中需根据不同的研究对象选择不同的外交政策决策模式,本文根据不同的依据介绍几种思路。

第一,根据外交决策所涉及问题的性质选择决策分析模式的思路(见表1)。如果决策议题是日常问题,那么按照既定的组织程序决定就可以了。如张宏喜在回忆录中所说的,一旦外交部门接到一个通知,“就立即启动早已形成的程序开始工作”。“所谓早已经形成的程序就是根据部门以前的惯例,“该做什么事情,先做什么,后做什么,都有一套办法”。大多外交事务是这样处理的,但这些不是外交决策研究和关

注的重点。对于非日常事务,又可以分成两类情况:一是对于危机状况或涉及重大国家利益的事情,最高领导层可能参与决策,对于这种决策则需要运用个性或小集团决策模式。二是对于非日常且非危机事务,政府需要组成一个临时的跨机构组织来处理,跨机构组织内的成员代表不同机构或组织,可能有不同的观点,决策过程中可能产生讨价还价、互相扯皮的状况。但近年来一些研究显示,官僚政治现象在中国外交的决策过程中是以不同的形式存在的,特别是随着中国与国际联系的增加、外交议题的增多、参与决策的部门和机构的增加以及随之而来的部门之间协调性要求的增加,这种现象逐渐增多。

表1 根据决策问题的性质确定
外交决策模式的方法

问题性质	中介变量	决策模式
日常问题		组织过程 (按照程序)决策
非日常问题	危机状况或 涉及重大利益	小集团决策
	非危机状况	跨机构 (官僚政治)决策

第二,根据最高决策者个性选择决策分析模式的思路(见表2)。如果最高决策者对外交感兴趣,那么他就会参与决策过程,其次考察最高决策者对环境敏感度和认知复杂程度。如果决策者对环境敏感,那么决策者就会根据决策环境或信息来制定决策,环境是主要的决定因素。如果最高决策者对环境不敏感,就会根据自己的个性、信仰等主观的想法来决定决策,这时对决策者个性的研究则是主要的。这种思路提供了

王缉思:《国际政治的理性思考》,北京:北京大学出版社,2006年版,第28~29页;Alastair Iain Johnston and Robert Ross, eds, *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2006, p. 391.

Samuel Kim, ed., *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, 2nd edition, Boulder: Westview Press, 1989, p. 22.

张宏喜:《相知纽约》,北京:世界知识出版社,2005年版,第110页。

Lu Ning, *The Dynamics of Foreign - Policy Decision Making in China*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1997; David Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978 - 2000*, Stanford, California: Stanford University Press, 2001, pp. 12 - 13.

Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis*, forthcoming

研究中国三代领导人决策特点的思路。即使在同属于第一代领导人的毛泽东与周恩来之间,由于经历和个性的不同也使他们的外交风格具有明显不同的个性特点。如果最高决策者对外交事务不感兴趣,不参与外交决策,而是把外交决策交给自己的内阁或主要的顾问和助手,那就取决于小组的性质,如果这个小组是团结的小组,小集团思维模式就是最适当不过了;如果决策小组成员有不同的政策主张,就可以采用官僚政治的决策模式。前者如老布什政府对华政策的决策过程,后者如里根政府早期对华政策的制定过程。

表 2 根据领导人的个性确定决策模式的方法

决策者	中介变量		决策模式
领导人	感兴趣 (参与决策)	对环境敏感	环境主导,从下到上 信息处理方式
		对环境不敏感	个性主导,从上到下 信息处理方式
	不感兴趣 (不参与决策)	团结的小组	小集团思维
		不团结的小组	官僚政治

第三,根据决策单位选择决策分析模式的思路(见表 3)。黑根(J. Hagan)和赫尔曼等在这个领域有不少的研究。他们认为,尽管影响外交决策的因素包括国际的和国内的众多因素,但“这些因素需要经过政府的政治机制来识别、决定和实施外交政策”。他们称这种不同的机制为决策单位(decision units),并把它们划分为“领导支配决策”、“单一决策小组”和“多元团体联合决策”等单位。根据参与决策的单位,再结合每一决策单位的中介变量可以选择不同的外交决策分析的模式。第三种思路(见表 3)中的第一类情况是领导支配决策,它与第二种思路(见表 2)的内容一致。第二类情况是单一决策小组,如果决策小组是高度团结的、内聚的小组,很有可能出现小集团思维的症状,如果决策小组决策程序需要少数服从多数,相同政策主张的人联合起来结成一个同盟,就可以使政策得到通过;如果程序上需要一致通过,不同政策主张的成员就会为了自己的政策主张展开激烈的斗争。第三类情况是多元团体联合决策,其中第一种情形是官僚政治,第二种情形则是在有议事规则和程序的情况下,简单多数就可以使政策得以实施,否则就需要建立大范围的联盟。运用这种模式揭示美国政府对华政策的

研究,它不失为一个有效途径。

表 3 根据决策单位选择
外交决策理论和模式的方法

决策单位	中介变量	适用的决策理论
领导支配决策 (Predominant Leader)	对环境不敏感	个性主导,从上到下 信息处理方式
	对环境敏感	环境主导,从下到上 信息处理方式
单一决策小组 (Single Group)	内聚的小组	小组一致(小集团思维)
	少数服从多数决策	决策过程要建立联盟
	须达成一致	官僚政治
多元团体联合决策 (Multiple Groups)	须一致通过	(官僚政治)讨价还价 谈判
	有议事规则	简单多数的联盟获胜
	无议事规则	建立大范围的联盟

最后要强调的是,选择一种决策模式对特定的决策进行分析,只能把握特定国家外交政策决策的一个方面或一个片段,但仅用一种理论模式来解释一个国家外交政策的总体特点犹如“盲人摸象”,只能解释一点,不能解释全部。如果要认识和把握一个国家外交决策全貌,需要把影响外交政策决策的所有不同因素都考虑在内,根据环境的变化,借用不同的模式综合分析。这也是外交决策分析理论当前所不断强调的。

[收稿日期:2006-08-30]

[修回日期:2006-10-06]

[责任编辑:谭秀英]

张清敏:《外交决策与国际关系研究中个人的地位与作用》,载楚树龙、耿溱主编:《世界、美国与中国》,北京:清华大学出版社,2003年版,第96~100页。

张清敏:《美国对台军售决策的官僚政治因素》,载《国际政治科学》,2006年第1期,第28~61页。

M. Hemann, et al, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals," in *Leaders Groups and Coalitions*, Special Issue of *International Studies Review*, 2001.

H. Hemann, M. Hemann and J. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior," in Charles Hemann, et al, eds, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin, 1987; *Leaders Groups and Coalition*, Special Issue of *International Studies Review*, 2001.

Abstracts

The Acceleration of the Normalization Process

Zhu Liqun (1)

China-African Relations in the Discourse on China's Rise

Li Anshan (7)

In international academia, there are two interpretations—one optimistic and one pessimistic—about the rise of China. Against the background of the discourse on China's rise, the author analyzes the past, present, and characteristics of Chinese-African relations from the perspective of continuity and change. The author argues that diplomatic leadership established the foundation for Chinese-African relations, with equality as the soul, mutual benefits as the core essence, and the standardization mechanism as the guarantee for sustainable development. Finally, the author criticizes three popular views about Chinese-African relations and points out the new challenges facing Chinese-African cooperation.

Micro-models of Foreign Policy Decision-making Analysis and their Application

Zhang Qinglin (15)

Only through the process of decision-making can international and domestic factors exert an influence on foreign policy. Micro-models that can be used to analyze the foreign policy decision-making process include cognition and personality studies of the decision makers, groupthink studies, and studies of organizational processes and bureaucratic politics. However, these models are weak in terms of the adequacy of information, the universality of application, and the comprehensiveness of their explanations. Thus, in studies of the foreign policy decision-making process, the above models should be selected based on the nature of the foreign policy decision making, the personalities of the supreme decision-makers, and the foreign policy decision-making units of the country involved.

How Trade Promotes Peace: A Case Study of Sino-U. S. Relations

Lang Ping (24)

How does trade affect bilateral relations? Liberals argue that trade can help foster bilateral political cooperation, and as the "binder" or "ballistic" of bilateral political relations, it is a force for peace. However, given the history of international relations, obviously trade cannot bring peace unconditionally. From the perspective of the decision-making process, the author introduces a new variable—"judgment on trade gains"—and argues that only when gains from war amount to zero and the decision makers have a positive judgment about the benefits they will gain from trade