

外交政策分析的三个流派

张清敏

【内容提要】对外交政策的研究是国际关系和国际政治研究中一个重要内容。作为政治学的一个分支,其发展经历了由旨在建立跨国界的比较外交政策的一般理论到建立中程分析理论的外交政策分析的转变。其学术群体不断壮大,研究不断深入,方法也日益多样化,形成了“百家争鸣”的局面。这些纷繁的研究,历史地看可以分为三个主要的学派:比较外交政策的研究、外交决策机制和过程的研究以及决策环境和决策心理学的研究。

【关键词】外交政策分析;比较外交政策;外交决策;政治心理学

【作者简介】张清敏,外交学院外交学系副主任,副教授,国际关系博士。(北京 邮编:100037)

【中图分类号】D80**【文献标识码】**A**【文章编号】**1006 - 9550(2001)09 - 0018 - 06

传统上对外交政策的研究较多采取史学的方法,即用描述性的手法叙述国家对外关系和国家间相互关系的变化,这些被称为外交史和国际关系史。这种史学的方法对于人们认识历史、总结历史经验、指导实践是非常有益的。国际关系理论自诞生以来都试图解释国家间的行为,特别是战争的原因和如何阻止战争等。对冷战的研究一直是二战结束以来国际关系理论研究的主题。无论是外交史和国际关系史,还是二战以来占主导地位的现实主义国际关系理论,都把国家当做一个单一的行为主体。这种研究方法认为,国家的最主要目标是在无政府状态下的国际体系中的生存,安全是国家的首要外交目标,军事力量和政治上的联盟是实现国家外交政策目标的最主要手段。根据这种观点,在一个无政府状态的国家体系内,力量分配的变化或者说国际基本格局是对所有国家都施加影响的冷酷无情的力量,在分析外交政策时过于强调特定国家的特性和决策者个人因素,将冒忽视限制所有国家的共同国际力量的危险。

这种把国家看做在无政府状态的国际体系中追求国家利益的行为者的方法认为,国家——一般被认为是一个国家主要

的政治家,如总统,对国际形势的判断是准确的,在决策过程中能获得所有有关决策所需的信息,所有政策目标按照可能给国家带来利益的多少有序地排列,任何人在同样的条件下都会做出同样的选择,追求明确的国家利益。外交决策的过程就是对一个明确的国家目标进行排列和选择的过程。在理论界,无论是“博弈理论”、“威慑理论”,还是“安全两难理论”,都是以理性行为模式为基础的。

但是,冷战的结束方式和速度却是二战以后占主导地位的一直试图解释冷战、阻止冷战发展为热战的现实主义国际关系理论所始料不及的,它引发了人们对国际关系理论和外交实践研究的思考。一些学者提出,国际体系一定的平衡,如两极的冷战格局,可能限制人类行为主体的活动,但在每一次国际体系的变化过程中,人们主观力量对国际事务所发挥的重要作用越来越明显了。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,而不是独立单一的行为体的行为,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

G. John Ikenberry ed., American Foreign Policy: Theoretical Essays, 2nd edition (Harper Collins College Publishers, 1996), p. 4.

国际组织中来。国家加入国际组织不仅仅是出于一种利益计算,还有国际组织的规范扩散的影响。国家偏好的变化既是学习(来自国家内部的需求)也是传授(来自国际组织的规范)的结果。随着全球市民社会组织的兴起,我们会更清楚地看到这一点。对于中国这样一个正在融入国际体系的国家来说,我们不仅仅应

关注中国与其他国家之间的关系,还要注意国际组织对自己的影响。这种影响不只限于物质结构的层面,还蕴涵着意义和价值结构的内容。

[收稿日期:2001 - 12 - 26;修回日期:2001 - 03 - 22]

[责任编辑:邵峰]

家的人类的集体行为。也就是说,研究作为一个群体的政策制定应该是研究外交和国际关系的基础,它应该和抽象的国际关系理论的研究同样重要,并使之互为补充。研究和分析外交政策的学者不无自豪地称:外交政策分析正是研究人类集体行为的,它既能弥补一般国际关系理论空泛之不足,又避免了地区研究学者没有理论指导的缺憾,能够代表国际关系研究的发展方向。

外交政策分析 (foreign policy analysis) 早期又叫比较外交政策,是政治学科中研究外交政策如何制定的一个分支。有关外交政策分析的理论从 1954 年斯耐德 (R. Snyder) 等发表《决策作为研究国际关系的一个方法》已经有半个世纪的历史,其理论的发展和研究群体的扩大已经使这一领域的研究成为国际政治领域一个重要的学科,并已经形成了“百花齐放”的局面。用这些学者自己的话说,“外交政策分析已经进入第二代并朝第三代迈进”。本文将介绍外交政策分析发展过程中三个主要的流派。

第一流派,决策机制和决策过程

在将国家当做理性行为者、强调国家间相互关系而忽视国家内部关系的现实主义占支配地位的二战后初期,斯奈德等提出,研究外交政策的过程与研究外交政策的结果是一样重要的,“如果一个人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。我们甚至可以说,如果不分析外交决策,就不能回答‘为什么’的问题。”他们还说,“解释一个国家为什么采取它所采取的外交行动的关键在于其决策者作为行为者对环境的判断,“对环境的判断”又取决于决策机构内部成员的关系,他们存在的国际和国内环境,以及决策者个人的个性、价值观念和认识等。因此,对外交政策的研究需要结合社会学和人类学等学科的一些研究方法和成果。这种将国家决策机构和决策者像对机器一样分解开来研究外交决策过程“各个部件”的相互关系及其运作的方法,与传统的将国家看做是单一的追求国家利益的行为体的方法有很大的区别。这一学派到 70 年代以后发展成为解释决策过程不同现象的似乎是对立的两个分支。

1. 官僚政治派。实际上对外交决策过程中官僚政治的研究一直是国际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关注的是埃里森 (G. Allison) 对 1962 年古巴导弹危机过程中美苏两家政策的研究。他除了从传统的理性行为者的视角作为切入点对美苏的政策进行分析之外,还提出了另外两个切入点:组织过程 (organizational process) 和官僚政治 (bureaucratic politics) 过程。前者提出国家不是一个单一的行为者,外交政策不是有目的的行为选择,而是由众多松散的组织之间,根据不同的日常工作程序 (standard operating procedure, SOP) 操作的结果。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的一段时间,因为每一个部门必须按照其标准工作程序一级一级将消息向上报,最后由最高层作出决定才能采取行动,派出 U-2 飞机再次去核实。后者则强调,美国政府的不同的机构,如海军和空军,中央情报局和空军之间,在解决危机过程中的争权夺利对美国处理这次危机的政策结果所造成的影响。三年后,汉普林 (M. Halperin) 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,向人们揭示了在外交政策制定过程中不同的机构和人员为争夺特权、经费以及选举的考虑对外交政策造成的影响,导致外交政策的非理性,揭示了官僚政治发挥作用的规律。尤其引人关注的是,他提出,不仅外交政策的决策过程受到官僚政治的严重影响,而且在决策确定以后的执行过程中,执行者可能从自己和自己机构的利益考虑,对政策的落实过头或不充分落实,甚至制造借口改变政策。由于作者曾在这些机构的一些部门工作,所引的事例大都是实事,大大增加了其可信性。他们的书使外交决策过程中的官僚政治模式得以普及,并成为经典和必读书。概括地说,这派观点认为,国家利益是不明确或不确定的,不同的机构或人有着不同的政策主张。外交决策取决于不同机构的力量和他们讨价还价的技巧。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。因此外交政策是政府不同机构之间以权利为杠杆,以该机构的利益为目标讨价还价、相互扯皮、互相妥协过程的政治结果 (political resultant)。

2. 小集团动力 (small group dynamics)。社会学家和心理学家很早就开始研究小集团活动对决策可能造成的影响,但把这种方法运用于外交政策的研究并取得成功要推简尼斯 (I. Janis)。他通过对美国入侵古巴猪湾失败的深入研究,刻画出另一种政策制定模式——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与其他小组成员不一致,不愿意或不敢提出不同的意见,以至于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都进行充分的考虑,最终导致不科学的外交政策和外交政策实施的失败。他用这种视角分析美国政府的一些重

Valerie M. Hudson with Christopher Vore, "Foreign Policy Analysis: Yesterday, Today and Tomorrow", *Mershon International Studies Review (MISR)*, No. 39 (1995), pp. 209 ~ 238.

Laura Neak, Jeanne A. K. Hey, and Patrick J. Haney eds., *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995); Hudson, "Foreign Policy Analysis", in *MISR*, pp. 209 ~ 238.

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.

Ibid., p. 65.

Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971).

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

大决策,发现外交上从猪湾入侵到美国作出派兵到朝鲜半岛的决定,从二战中美国在珍珠港的海军基地遭日本的偷袭再到派兵到越南,内政上如“水门事件”等等,都是由于“小集团思维”综合症(syndrome)在作祟。他也对美国外交决策中的一些成功,如对古巴导弹危机的处理,二战结束后在欧洲实行的马歇尔计划等进行了仔细的研究,指出它们之所以成功就在于政策的制定者克服了“小集团思维”综合症的影响。最后他提出了避免“小集团思维”现象的一些政策建议。这些把重点放在决策最高层的研究,也从决策过程说明外交决策最终很可能是非理智的。

简尼斯对“小集团思维”现象的研究一直没有停止,很快使“小集团思维”成为政治学、社会学和管理学教科书中一个常用的概念和专有名词。他还带动了更多的学者对决策过程中的这种现象进一步深入的研究,包括对他提出的一些原则进行检验的努力和对它们进行改进的试图。1993年对简尼斯所揭示的决策过程这种特有现象感兴趣的学者还建立了一个跨国的被称为“小集团积极性(small group initiative)”的组织,并在美、欧以及大洋洲多次举行工作组和学术会议,并在1995年第一次出版了研究成果《超越小集团思维》,其中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。

但是,关于决策过程的这两种理论模式显然存在着矛盾的地方。例如,汉普林的《外交政策和政府政治》和简尼斯的《小集团现象》给人的印象是他们所刻画的现象在外交决策过程中几乎是无处不在的。但他们所描述的现象不可能存在于同一个决策过程中,因为他们描述了外交政策决策过程的两个极端——前者给人们的印象是,从二战结束到越南战争,美国主要外交政策的决策过程都或多或少受到互相扯皮和讨价还价的官僚间政治斗争的影响。后者给人的印象则是,几乎在同一时期,美国外交史上一些大的政策在决策过程中,因决策小集团成员“受到一般小集团中所常见的压力的制约”,在这种内聚小集团中“对团结一致的追求超过了对现实估计以及不同政策选择的意愿”,最终导致外交政策的失败。

这些研究虽然影响很大,但大多都是以美国外交政策的决策为依据的。这不仅是因为美国学者在这一领域的研究处于领先的地位,更重要的则是因为美国社会的开放性使学者们更容易获得从事这方面研究所需的材料,透视美国外交决策过程的不同现象。这种不同的现象普遍性如何,在不同的国家和地区,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,在学术界一直是人们关注的问题。简尼斯认为,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。而《超越小集团思维》所揭示的则是这种现象存在的范围更广。

第二流派,比较外交政策

早期对外交政策的研究被称作比较外交政策与罗森诺(J.

Rosenau) 1964年写作、1966年发表的《外交政策的预理论》一文有很大的关系。国际关系研究中的层次分析由来已久,但一直没有一致的看法。对此,罗森诺在他的“预理论”一文中指出,“找出(影响)因素并不等于说能查出它的影响。理解影响外部行为的过程并不能揭示如何以及为什么它们在一个环境下发挥作用,而在另一个环境下则不然。认识到外交政策受到内外两种因素的影响并不等于理解了这两者之间如何混杂在一起,或揭示在何种条件下哪一个因素决定另外一个因素……外交政策分析缺乏全面的可以检验的概括性的系统性理论……外交政策分析缺乏普遍性的理论。”

为了发掘不同层次因素在不同国家和地区对外交决策的不同影响,罗森诺将可能影响外交政策的决策因素划分为五类——外部因素、国内社会因素、政府结构因素、政策的决策者的角色因素和决策者的个人因素,据此他提出了“如果……就”设想,即根据国家大小、发达与不发达、开放与封闭等三个条件,将国家分为16大类,在每一类国家,这五种因素将按不同的顺序发挥作用。例如,如果是一个大的、开放的和发达的国家(美国),这些因素发挥作用的基本顺序是:角色-社会-国际体系-政府-个人;而如果是一个大的、不开放的和发达的国家(中国),那么发挥作用的顺序则是:个人-角色-国际体系-政府-社会。正如赫尔曼所指出的,“尽管全面回顾比较外交政策研究的学术起源可以看出许多引起这一学术研究的原因,但可以有把握地说,罗森诺的‘预理论’一文以及此后的文章和学术活动,最终使比较外交政策成为一门学科脱颖而出。”

罗森诺的文章呼吁并鼓励建立一种跨国家的、多层次的、系统的、能够经得起科学检验的解释外交政策的一般理论(general theory)。在他的文章发表后,不少研究报告、博士论文以及教科书都以罗森诺的观点为依据,朝着罗森诺所提出的方向努力。罗森诺本人也不断地给自己的理论增加新的内容,并不断地修正。赫尔曼所说的文章和学术活动包括《国内根源论》(1967年)、《连锁政治论》(1969年)、《适应性理论》(1970年)以及在此基础上出版的《比较外交政策》。随着其影响的扩大,美国国际问题研究学会(ISA)下面还设立了专门的比较外交政策分会。比较外交政策的研究到70年代达到了高潮。外交政策

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

见 Park W. W., "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, 1955).

Janis, Groupthink, pp. 7 ~ 9.

James N. Rosenau, "Pre - theories and Theories of Foreign Policy," Approaches in Comparative and International Politics, ed., R. Barry Farrell (Evanston: Northwestern University Press, 1966), pp. 98 ~ 151.

James N. Rosenau, "Pre - theories," Approaches in Comparative and International Politics, pp. 98 ~ 99.

Ibid., p. 149.

Charles F. Herman et al., eds., New Directions in the Study of Foreign Policy (Boston: Allen and Unwin, 1987), p. 23.

James N. Rosenau, ed., Comparative Foreign Policies (SAGE Publication, Inc. 1974).

是看不见、摸不着的,因而对抽象政策的整体比较研究是相当困难的。但是外交行为则是可以看到的,它们可以弥补外交政策无形之不足,因而能够通过分散的、具体的外交行为(或外交事件)进行研究,找出外交政策的规律。对于比较外交政策研究来说,单个的案例研究对建立系统的比较理论是不重要的,它需要通过科学的方法,搜集大量的数据进行系统的研究。这与行为主义研究方法在当时的流行不无关系。这些比较外交政策学者通过搜集有关信息来源(如报纸),找出有关的外交事件(event),回答“何国家对何国家做了什么?如何做的?”等问题,然后将这些外交事件进行编码,建立一定的数据库等。如一个国家对另一个国家采取了友好的或是敌对的行为(分别列为正、负),是何种手段(经济、军事、外交分别归为一类),程度如何(对之量化),形成有关一个国家对另一个国家的外交行为的曲线,从而显示不同国家的对外关系状况,进而从中找出国家间相互关系或一个国家外交政策的规律。从罗森诺“预理论”文章发表的第二年,到 1981 年的十余年时间内,单美国政府就出资 500 万美元来支持建立这样的数据库。比较著名的包括:为国际问题研究而建立的数据库(DDIR)、世界事件相互关系调查(WEIS)、冲突与和平数据库(COPDAB)、各国事件比较研究(CREON)等。这些数据库的建立是为了根据这些大量的数据总结出国家外交行为的规律,并据此来预测不同国家的外交政策,供决策者来参考。

行为主义的研究方法虽然产生了一些成果,但也产生了一些问题。如在研究过程中不仅有如何定量的问题,而且随着研究的深入,对一些现象的定性也成了问题。结果不仅没有使人们对外交政策和国际关系有更清楚的认识,相反却给人带来不少的困惑,其中两个似乎相互矛盾的方面尤为突出。一是经常把复杂问题简单化,即把千变万化、充满模糊因素的、活的现实用量化的公式来表现。二是把简单问题复杂化,即把常识性的、其实很简单的问题用各种图表、曲线以及晦涩的语言来表达,使人如坠云雾。随着行为主义高潮的过去,这种比较研究也就不再时髦。同时,一方面罗森诺试图并鼓励建立一种系统的、简单的和普遍适用于不同国家之间的一般理论,另一方面他所指出的方向又需要人们根据不同国家的特点对不同国家进行深入具体的研究,这本身就是鼓励朝两个不同的方向努力。实践证明“预理论”一文在提出了期望和给人以鼓励外并没有令人满意的成果。因此到了 80 年代,人们开始对之重新思考。

第三个流派,政治心理学或决策环境派

将心理学的手段运用到国际政治的研究早在 20 世纪 30 年代就开始了,但是直到 50 年代才引起国际关系学界的关注。这一派学者指出,一切客观的环境和现实因素只有通过人的因素,或者更确切地说,是通过决策者的心理过程才能发挥作用。决策者一般都有一种“从内向外(inside looking outward)”的看问题的方法,来自外界的信息通常是经过他们的态度、信仰、

动机构成的“透镜(lens)”,有选择地过滤和吸收后才有意义的。决策者个人的头脑绝非一张白纸,它是由复杂的和相互联系内容组成的。而每一个人又是一个社会的缩影——文化、历史、地理、经济、政治制度、意识形态、人口等。这些和其他许多有关的因素构成了外交政策决策者在决策时的“心理环境”。这一流派的渊源可追溯到斯布罗特夫妇(H. & M. Sprout)。他们在 1956 年发表的《国际政治背景下人-环境关系的假设》一文引起很大的反响,九年后又被扩充成一本书。他们在书中指出,对相对于决策者“行为环境(operational milieu)”的“心理环境(psychological milieu)”的研究对理解和认识外交政策的制定、打开制定外交政策的“黑匣子”是至关重要的。他们认为,“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。”这种被观察到的环境被称为“行为环境”,它和现实的客观环境或行为环境是有区别的。他们强调,“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。”这种心理的环境和现实的环境可能有不一致的地方,而这种不一致可能导致不符合实际的外交政策。这种方法要求将外交政策制定者个人的生长环境、信仰系统和信息处理过程作为分析外交决策的核心。这一派后来发展成为对决策者个人的个性、信仰和认知过程以及决策国特性等因素进行研究的以下几个分支。

1. 对决策者个性的研究。将研究重点放在微观的个人上的学者提出,在三种情况下个人因素最容易发挥作用:(1)决策者处于绝对的支配地位;(2)在危机的时刻;(3)当决策者面对很多不确定因素的时候。这一学派最为突出的代表要数马赫尔曼(M. G. Hermann)。她接受的是心理学专业的教育,但一直从事国际政治领域的政治心理学的教学与研究,特别是决策者的个性与外交行为关系的研究。她在 70 年代的一篇文章中提出,在特定的外部限制下,“一个政治领导人的世界观、他个人的政治风格可能影响其政府的外交战略,从而使国家的外交具有不同的特色。这些(领导人的)个性与外交行为者之间的主要联系……受到诸如政治领导人对对外事务的兴趣,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。”兴趣决定其对外交事务的关注程度,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,对外部环境的敏感程度决定了决策者的信息处理方式。1977 年她主编的《对政治领导人的心理学检查》,以案例分析为依托从不同侧面分析了领导人个性对其决策的影响。此后,她在对不同领导人的个性

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

Ibid. .p. 224.

Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy," *Why Nations Act* .p. 68.

Margaret G. Hermann, *A Psychological Examination of Political Leaders* (Free Press, 1977) .

进行系统的研究后,提出领导人对外政策的六种倾向性,并根据这些倾向性把政治领导人分为六类:扩张型、积极独立型、有影响型、调停型/综合型、机会主义型、发展型。巴伯(J. Barber)根据同样的方法将美国总统分为四类:“肯定主动型(positive - active)”、“否定主动型(negative - active)”、“肯定被动型(positive - passive)”、“否定被动型(negative - passive)”,并据此对美国历届总统个性进行分析。一旦新总统当选,他会立即对新总统的个性进行研究并对其决策模式予以预测。在此基础上,他的研究不断随着新总统的当选而增补再版,成为对美国总统个性和决策模式研究的突出代表。当然还有一些其他的对个性和外交政策的研究方法,如有的将领导人分为“讨伐型”和“实际型”;有的将领导人分成“空想型(或理论型)”和“机会主义型”;还有学者将领导人分成“独裁型”和“民主型”等。这些学者一般都认为领导人的行为都是由一套理想、事业、任务或意识形态指导的有目的、有意识的行为,它们都影响一个国家外交政策的制定。

2. 对信仰和认识过程的研究。早期具有代表性的成果是霍尔斯特(O. Holsti)利用“内容分析(content analysis)”的方法对美国原国务卿杜勒斯的研究。霍尔斯特将信仰系统分为两部分:对现实的影像(image of the fact)和对前景的影像(image of what ought to be)。前者影响对现实的认识,后者实际上是一个人的价值观,直接指导着对外政策的制定。杜勒斯对苏联顽固不可改变的敌对看法从个人层次揭示了美苏之间冷战的发展和进一步激化的原因。另一个有影响的学者是乔治(A. George)。他在《行为准则(operational code):研究政治领导人和决策的一个被忽视的方法》一文对列特斯(N. Leites)在1953年出版的《布尔什维克研究》一书中提出的“行为准则”进行了进一步的提炼,并将苏联共产党的信仰分为基本信仰和策略信仰两个方面来研究苏联政治局成员的信仰对苏联外交决策的影响。前者包括对政治的本质、历史发展总的趋势、政治前景的可预测性,以及个人对实践发展所能够产生影响等的认识;后者包括选择政治目标的最好方法,如何最有效地追求自己的政治目标,采取行动的“最好”时机,不同的手段对谋求自己的最大利益的好处等。这种方法此后影响了很多人通过“行为准则”的方法来研究领导人的外交政策。两者都影响了对外交决策者信仰的研究。对认知过程和信仰的研究到70年代发展到一个高潮。其主要代表是杰维斯。他发展和普及了对认知的研究在国际关系特别是在外交决策研究中的作用,其中包括认知的一致性(cognitive consistency)对外交决策者的影响,决策者是如何从历史中学习的,信仰是如何变化的,以及决策者在处理国际关系问题时常常出现的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。”到90年代这一领域的研究仍然是一个热点,并有不少颇具影响的成果。

3. 民族和社会特性对外交影响的研究。民族问题本身就是一个比较大的问题,社会特性又涵盖广泛的内容。对这些方面对外交决策的影响的研究又可分几个层次,比较突出的包括以下几个方面:

第一,对国家政治体制与对外政策关系的研究。如我们所熟悉列宁的“帝国主义是资本主义的最高阶段”理论认为,帝国主义是资本主义的最高阶段,在殖民地已经被瓜分完之后,资本主义为争夺市场必定导致战争。冷战结束以后,西方流行所谓“民主和平论”则认为,民主国家(列宁所说的资本主义国家)由于决策的公开化、民主化,统治者受制于公众意愿,因此实行“民主”制的国家会很少发动战争。两者观点虽然相反,但都是建立在对国家政权特点的分析基础之上,具有明显的政治倾向。

第二,对国家特性与外交政策关系的研究。一些学者认为,就像个性不同决定人的不同一样,对于一个国家来说,不同的社会特质(national attributes)也决定了国家之间的不同,从而决定了在同一条件下国家将采取不同的政策。如前所述,罗森诺在它的“预理论”一文中将国家分为大小、发达与不发达、可信度等三个方面。伊斯特(M. East)把抽象的国家特性从三个侧面把它具体化,即资源(面积、人口、自然资源)、有效利用这些资源的能力和组织的程度(发展水平、国民受教育程度、经济发展水平以及国家的组织形式等),以及影响领导人决策趋向的文化因素、历史传统等。霍尔斯特(K. Holsti)则提出了介于心理学和社会学之间的“国家角色概念(national role conception)”,即通过研究决策层对自己国家在国际社会的定位和应当发挥作用的看法来研究一个国家的外交政策。他提出领导人的这些看法对一个国家外交政策的影响尤其巨大。他认为,“单一的外交政策或外交行为可以被视做实施国家角色概念的企图,典型的外交决策至少是与这种概念相一致的。”

第三,对民族文化特点的研究。伊斯特将文化因素和历史

Margaret G. Hermann, Handbook for Assessing Personal Characteristics and Foreign Policy Orientations of Political Leaders, Programs of Research and Education in National Security, Leadership, and Public Policy (Ohio: Ohio State University, 1987), pp. 22 ~ 24.

James David Barber, The Presidential Character: Predicting the Performance in the White House, 4th edition (Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall, 1992).

Margaret G. Herman, Charles F. Hermann and Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy: Development of a Model," Paper prepared for the 1991 Annual Meeting of the International Society of Political Psychology, Helsinki, Finland, pp. 4 ~ 5.

Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study," The Journal of Conflict Resolution, VI (1962), pp. 244 ~ 52.

Alexander George, "The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leader and Decision - Making," International Studies Quarterly, 13, 2, (1969).

Jervis, Perception and Misperception, p. 28.

较突出的代表是 Yaacov Vertzberger, The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Making (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1990).

Maurice A. East, "National Attributes and Foreign Policy," Why Nations Act, pp. 123 ~ 142.

Kal J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," International Studies Quarterly, 14, p. 47.

传统看做是国家特性的一部分,它们决定和影响着一个国家的决策者在制定外交政策时的政治文化倾向。而冷战结束以后,特别是亨廷顿“文明冲突论”抛出以后,文化因素对国际关系和外交决策的影响已经成为一个热点。文化传统、凝聚力和影响力是构成国家综合国力的一个重要方面。文化不仅在确定外交政策目标过程中起着重要的作用,而且影响到实施外交政策目的的手段、方式和方法。一个国家外交决策者是在特定的文化氛围中长大的,他们之所以成为国家的领导人就是因为他们的言行代表了国家的民族文化精神。这种特定的文化特点就构成了领导人的“心理环境”的一部分。反过来,代表国家制定政策的领导人则反映了本民族特征的文化模式。他们在制定外交政策的过程中必然有意无意地把存在于他们意识深层的文化价值观体现出来,使本国的外交政策不同于他国的外交政策。

早期对外交政策的研究因罗森诺的贡献而被称做“比较外交政策”。这些旨在建立一种简单的解释国家外交政策普遍理论的努力提出了一系列有关外交政策研究的基本概念,大多采用行为主义的方法,通过搜集资料,对之量化,检验各种对外交政策的假设(hypothesis)。他们没有充分重视国际关系理论和比较政治学的研究成果对研究外交决策的有益作用,较多地依赖对美国外交政策和一些典型国家外交政策的研究。到 70 年代,随着国际上新情况的出现,自由主义的抬头,一些国际关系理论学者更多地将研究重点投向国内,强调国际问题和国内问题的联系。一些比较外交政策学者日益将目光转向对非美国外交决策的研究。国际关系理论研究地区与国别研究逐渐结合起来。对外交政策的研究在理论上日益丰富,范围也日益扩大,从事这一领域研究的人数也飞速增加。但是比较外交政策研究的高峰时期也正是其走下坡路的开始。尽管到目前为止,仍然有不少研究外交政策的学者称自己的研究是“比较外交政策”研究,但是从 80 年代开始,一些学者不愿将自己看做是比较外交政策研究者,美国 ISA 下属的“比较外交政策”分会的成员直线下降。为了显示他们与第一代比较外交政策研究学者的不同,越来越多的学者称自己为外交政策分析学者(foreign policy analyst)。在认识到建立一种跨国界的普遍适用的研究外交政策的理论是不可能的以后,他们放弃了这样的企图,而是将方向瞄向建立一种介于一般国际关系(actor-general)理论和地区(actor-specific)研究之间的中程(middle-range)理论。80 年代中期,在他们的推动下,ISA 下属的“比较外交政策”分会被改为“外交政策分析分会”,其成员又开始大幅度上升。

第一代和第二代之间的变化,没有年龄上的长少之分,除了名称上的不同外,两者的不同主要表现在从事研究者的范围、手段和方式特别是内容上。从范围上看,从事对外政策研究的学者群体大大扩大,既包括以前并不属于比较外交政策研究领域之内,而是从事国际政治研究但又涉及外交政策的学

者,如亨廷顿和希尔斯曼等,也包括第一代从事比较外交政策研究的学者,如罗森诺和赫尔曼等。用他们自己的话说,他们已经不再将注意力放在如何才能使这一学科成为一个“学科”,而提出该“学科”是由“一个致力于更全面理解外交政策的学者所组成的一个广大的学术群体。”

在研究方法上更加多种多样。虽然仍然有不少学者采取行为主义的定量分析,更多的学者则采取定性的分析方法,既有借助于国际关系理论和比较政治学的方法,也有一些学者借助社会学、人类学、经济学、管理学的方法,即凡是有利于研究和理解外交政策的任何社会科学的方法都有使用。因此罗森诺称之为“跨学科的”、“没有边界”的学科。赫尔曼则称外交政策分析群体是“一帮到处盗窃知识的窃贼”。在研究内容上更加深入具体。他们有些人对第一代学者提出的尚未得到圆满答案的问题仍然孜孜以求,更多则另辟蹊径提出一些更加深入具体的问题。在理解和研究一个外交决策时,他们强调决定和影响外交决策因素的多(原)因性,分析的多层次性,决策和决策环境的偶然性,以及影响外交决策的各种因素的结合。正如一位从事外交政策分析的学者所说,“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(国际)体系层次都进行分析,并努力将所有这些方面都结合起来”来研究外交政策的制定。

在发展前景上,他们强调外交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)和外交决策群体的纽带作用。他们指出,一方面,外交政策分析以一般的国际关系理论为指导,使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,通过对抽象理论的运用来检验抽象理论的效用。它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,反过来又接受地区和国别研究的实践的检验,从而得到丰富和完善。在此基础上形成的一些概念和模式又可被现实外交决策者在制定政策时所使用,更强调外交政策分析的理论研究对外交政策制定的功用性。无论这种预言能否实现,或是否现实,但对外交决策研究的日益深入,研究成果的日益丰富,却是客观现实。它对人们更好地理解外交政策、认识国家间关系的规律显然是有益的,因此在很多方面都是值得我们借鉴的。

[收稿日期:2000-10-30;修回日期:2001-01-10]

[责任编辑:邵峰]

- Neak et al. eds., *Foreign Policy Analysis*, p. 10.
 Herman et al., eds., *New Directions*, p. 1.
 Neak et al. eds., *Foreign Policy Analysis*, p. 254.
 Neak et al. eds., *Foreign Policy Analysis*, pp. 250 ~ 257.
 Neak et al. eds., *Foreign Policy Analysis*, pp. 17 ~ 18.
 Hudson, "Foreign Policy Analysis," *MISR*, pp. 228 ~ 229; Alexander George, "The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap," *Political Psychology*, Vol. 15, No. 1, 1994, pp. 143 ~ 171.