

折克林顿的对华政策

范士明

最近参加一些讨论,听专家学者们分析克林顿政府的对华政策,感到很有趣。有趣的原因倒不是众所周知的在国内外引起热烈讨论的“遏制”与“参与”,而是自己从中发现,研究生时学的一点理论终于用的上了,这就是关于外交决策的几个模式。

我的印象中,好象学过不少政策史方面的知识,但对政策是如何产生的,却不甚清楚。记得只有一个老师的课程,比较系统地涉及了决策。大致记得决策是复杂的过程,各种信息输入到决策机构,决策者往往在不公开的情况下作出决定,而产生政策就是政治输出过程。那个“不公开的情况”,有时被叫作“黑匣子”,对于“黑匣子”,并没有进行充分讨论。“黑匣子”显然很令人感兴趣。决策到底是怎么作出的?西方学者(主要是美国学者)就这些“不公开的情况”提出了多种模式,包括“理性行为模式”,“令人满意模式”,“组织官僚模式”和决策控制等等。本文试图用下面两种模式解释克林顿的对华政策,也属“物归其主”。

“理性行为模式”——“遏制”政策

第一种叫做“古典派模式”或者“理性行为模式”(The Rational Actor Model),这种模式“把选择的政策看成是一个意志统一的政府在对实现既定目标的手段进行逻辑推理之后所采取的多少有目的的行动”^①,强调决策中有意识的“为了”(in order to)成

分而不是无意识或半意识的“因为”(because of)成分;相信这种模式的分析者象古典经济学家一样,认为决策者追求最大效益和最优行为(maximizing or optimizing behavior),“合理”意味着以最小的代价取得最大的效果,所以作出的决策应该是经过深思熟虑的,符合决策者的最高国家利益。这种模式显然接近传统的政治分析方法,它立足于人的理性行为,注意制约决策的宏观因素,认为决策者得到的信息准确,其本人始终处于自觉的、有意识的状态中^②,强调决策间连续性、整体性。用这个模式分析外交决策,好处是可以更多地发现那些个案决策间的相互联系和必然性,但容易让人觉得简单和抽象。比如有人可能问:究竟什么是国家利益?它是谁的利益?不管怎样,有意无意地用“理性行为模式”解释一国外交政策的人还是经常存在。传统现实主义的国际关系理论比较支持该模式。

如果用这个模式解释克林顿政府的对华政策,可能得到以下推理过程:

克林顿与他的顾问们象国会的议员们一样是有理性的人,他们作出的决策是经过仔细考虑的,符合美国的最高利益,反映了他们对中美关系发展方向的判断。他们的政策如果没有反映政府中统一的意见,至少也是压倒性的。不仅如此,该政府近几年所作的对华决策间也存在一定的联系和必然性,是整个决策环境(如舆论)的产物。如果这样,我们不难发现,克林顿上台后在许多重要的

问题上对中国采取了不那么友好甚至是敌对的政策，而美国议会对中国的态度就更成问题了。比如，在中国申办奥运会的时候，美国有人从中作梗；中国加入世贸组织的进程受到了美国的阻挠；美国不断在人权问题上对中国进行指责，施加压力；在西藏问题上，美国也指手划脚；美国不断要求中国加入关于核、导弹等不扩散的条约，想把中国纳入自己的“规范”；美国又允许李登辉访美，动摇了中美关系的基础；美国舆论经常谈论“遏制”中国等等。与此相比，贸易与人权脱钩的政策虽然重要，但难以平衡上述政策的影响。所谓的“参与”政策，似乎缺少行动。根据“理性行为模式”，这些决策是在可靠的信息基础上，在多种备选方案中，反复衡量后的结果。这些政策难以都用偶然的因素解释。所有这些综合起来，得出的结论越来越清楚：美国正在执行或趋向执行一项“遏制”中国的政策。新华社在一篇评论中说：“必须指出，美国政府出尔反尔，公然改变将近 17 年来美国历届政府禁止台湾领导人访美的政策，说到底还是美国一直没有放弃把台湾当成美国‘不沉的航空母舰’的政策，企图玩弄‘台湾牌’，阻遏中国的发展、壮大和统一。”^[3]

“艾利森模式”——“没有政策的政策”

“理性行为模式”对克林顿政府对华政策的解释不能说没有根据或没有道理，但有人可能不大同意。随着本世纪 60 年代科学行为主义的兴起，“理性行为模式”受到了质疑。一些学者认为外交决策的过程要比理性模式更复杂。他们把分析的目标从政府或行政当局转向具体的决策机构和决策人。以美国学者格雷汉姆·艾利森(Graham T Allison)等人为代表，提出了组织过程模式(The Organizational model)和官僚政治模式(The Bureaucratic Model)。他们认为决策远非是在

取得最大效用的可能方案中进行简单抽象的抉择，而是不同的机构和利益集团间、个人间妥协和折中的结果。他们怀疑决策者是完全理性的，即每一个决策都会符合国家的最高利益，因而在分析中对决策者个人的生活经历、心理特征、所处位置倍加关注。与理性模式相反，持这种观点的学者看上去更注意“因为”动机，认为“政府行为不完全是什么人决意选择的后果，而更多地是由若干较大的组织直接产生的后果，政府领导人只能进行部分的协调。”^[4]政策或者是讨价还价后占上风的组织或利益集团的意见的反映，或者没有反映任何人原来的意图。而参加决策的个人则根据他们所在集团和所处位置行事，如赢得竞选或讨好上级等。这样的决策过程很难说能体现国家的最高利益或长远利益，所以决策常常是缺乏战略考虑，目光短浅的。这种模式接受“有限理性”(bounded rationality)和“令人满意”行为(satisficing behavior)的概念，认为那些具体的决策是那些首先获得接受的备选方案。“艾利森等人提出的模式显然分析了更具体、更微观的影响决策的因素，它重视决策者在国内面对的复杂环境，不满足于目的论，试图追求更科学的解释。问题是用这种模式分析决策，会觉得政策难以把握，并可能导致我们常说的“只见树木，不见森林”。

目前，很多美国学者倾向于用“艾利森模式”解释克林顿的对华政策。他们认为克林顿政府对华政策受制于国内政治，左右摇摆，并不明确。美国的对华政策(如允许李登辉访美)没有反映长远的战略性目标。那些受到中国指责的政策是克林顿政府在国会和利益集团的压力下作出的，是克林顿为了大选作出的，因此是短视的。如果说美国的政策是“遏制”中国，属于言过其实。他们把克林顿描绘成缺乏外交经验的、软弱的总统，把对中国的混乱的政策归结为冷战“结束后失去明确方向的美国外交的一部分”。近

克尔·奥克森伯格 (Michael Oksenberg) 评论说：“在面对中国的崛起所提供的种种机遇和挑战的情况下，美国的对华政策缺乏远见和战略。就在今年夏天，这项政策从一个短暂的问题突然跳到下一个短暂的问题，……一些特殊的利益集团掌握了主动，去促进它们各自的利益，而基本的战略考虑则被忽略了。”^⑤

“艾利森模式”在某种程度上可以为人们提供理解克林顿外交政策的视角。因为我们知道，国家面临的外部的生存威胁越大，对外政策上的争议可能越小，决策相对容易；相反，如果国家面临的外部威胁越小，在对外政策上的意见可能越难统一，利益集团和党派间的斗争越活跃，决策也就相对困难。而后一种情况正是美国在冷战结束后面面对的，美国的对华政策正日益卷入其国内政治斗争中。然而即便如此，用这种模式解释克林顿外交还是让人产生疑问：美国有没有长远的对外目标和利益？政治家如何平衡短期利益/目标和国家的长远利益/目标？（因为政治家总是要考虑自己的切身利益的）如果那些看起来象是要“遏制”中国的政策不符合美国的根本利益，那么为什么制衡的机制没有起作用？另外，如果一国执行“没有政策的政策”，他国应该怎样反应？显然，以上解释也有不尽人意之处。

与此相关的是决策控制。控制论方法强调把复杂的过程简化，把一项大的政策分成一些小的方面。决策者不断地接受信息和前一个决策造成的反馈，对目标加以修正，作出下一步决策。^⑥这意味着，一项比较宏观的政策（如美国的对华政策）可能不是一下子或在很短的时间里形成的，而是一个渐进过程的产物。决策者可以先避免作出有长远影响的（战略性的）选择（如要不要对中国实行“遏制”），而在相对“边缘”的问题上作出试探，并依据国内外的反馈和决策者自己的需要作出调整及修补。这表明，在一定

时间里，由于决策者内心的矛盾或对立的利益集团的压力，政策是可能摇摆/冲突的（决策冲突），决策人甚至可能不守承诺，就象克林顿所作的一样。

模式内外——理论与现实

“理性行为模式”突出事物发展的必然性和合理性，对影响决策的不确定因素重视不够；以艾利森等为代表的模式试图对这种理论的不足之处作出补充，但又难以完全令人信服。很少有可以完全解释或指导实践的理论，这就是理论和现实之间的差距。但用上面任何一种模式解释克林顿的对华政策，都可以在现实中找到依据，都有合理的成分。因为这些模式出自美国学者之手，根植于美国的政治制度和文化。美国学者指出：“一俟我们同在与西方非常不同的国家和政府打交道时，把美国的经验套用于外国决策活动，遇到的困难就更为突出。”^⑦这是西方学者和政治家有时认识中国发生偏差的原因。尽管如此，美国学者的研究成果为我们认识美国的外交决策还是提供了一些启示。美国学者也认为，各种模式间的关系，与其说是对立的，还不如说是相互补充的。决策既是“一个思维过程，涉及政策制定者的见识、眼光和创造性直觉，而且也是一个社会过程和半机械过程”^⑧。模式往往是理想化的抽象和概括，各种模式在发展到一定程度后，便殊途同归，开始相互借鉴了。而现实也许没有理论家们设想的复杂，也许更多变。

我们没有必要把“参与”政策和“遏制”政策看成是静止的政策，把二者对立起来的认识更不一定是正确的。如果说由于党派的斗争，利益集团的要求，舆论的变化，大选的压力导致克林顿的对华政策短时间有些“失控”，笔者不是不可以接受。但这是其决策的内部环境所致。另一方面，我们也不能

忽略导致美国对华政策发生摇摆的某些潜藏的必然因素——冷战结束后，中美关系的基础已经被严重侵蚀，对华政策上基本的国内政治基础（如两党一致、舆论支持、比较有力的领导人）不再存在。苏联的解体，中国的崛起，地缘政治的变动导致中美关系的外部环境也与15—20年前大不相同；台湾岛内的政治发展也影响着中美关系。可以说，美国对华政策选择的内外环境都变化了，而且它们是相互作用的。在这样的情况下，美国的政策必然要改变，影响决策的消极因素的作用会增强，这样的判断有道理。但另一方面，还有一些偶然因素，可以左右政策方向，使美国不一定走上“遏制”中国的轨道。如果我们能把注意力从“参与”或者“遏制”政

策本身转向决策环境和决策过程，也许可以得到更多的启示。

注释：

①④⑦⑧ 邵文光译，多尔蒂（James Daugherty）、普法尔茨格拉夫（Pfaltzgraf）著：《争论中的国际关系理论》，世界知识出版社（中译本），1987，P514，P514，P542，P513。

②⑥参见陈汉文：《在国际舞台上》，四川人民出版社，1985年，P80，P99，P101。

③新华社评论员：《美国究竟要把中美关系引向何方？》，《人民日报》1995年6月18日。

⑤奥克森伯格：《避免同中国的一场新的冷战》，（美）《华盛顿邮报》1995年9月3日，新华社联合国9月3日电。

《中国法学的政治艺术》出版

我系许振洲副教授的专著《中国法家的政治艺术》(L'Art Politique chez les Legistes Chinois)一书，目前已由法国 Economica 出版社用法文出版。

此书较为详尽地介绍了中西方自清末以来对中国法家思想的研究成果。在此基础上，作者运用西方政治科学的方法和视角，通过中西方政治思想比较的途径，对该流派的思想内涵做了新的诠释，对其价值和影响做了重新的评价；将法家不同作者的不同思想，将似乎矛盾的“法、术、势”三要素及似乎与法家思想无关的《管子·轻重》篇统一到“权力”这个政治学的核心概念上，即权力的产生、获得、维持、运用及丧失，并进而指出：法家思想是远较亚里士多德、马基雅维利的思想更为系统、全面、纯粹的政治科学理论，在对政治学本质的界定、政治科学诸范畴的定义及方法论等方面，都比西方现代政治学的理论更为光彩照人、令人叹服。

（震 周）