

外交决策及其影响因素

毕云红

【内容提要】国内外的学者对外交决策的研究很多,他们的理论框架从不同的角度和层次对世界上一些重大的外交决策提出了自己的解释,对影响外交决策的因素做了自己的总结和归纳,然而都存在一定的局限性。到目前为止,学术界对外交决策的研究还没有一个得到大家公认的研究范式。本文试图从分析概念入手,在总结前人的研究成果的基础上,对外交决策整体框架的研究作一些尝试,以求抛砖引玉,推动我国外交决策研究的进一步发展。本文认为外交决策包括动态的外交决策过程及静态的外交决策结果两层含义,影响外交决策结果的各种因素可大体分为国内因素和国外因素两大方面,它们都只有通过外交决策的动态过程才能对外交决策结果产生作用。而外交决策过程本身也是一个重要的变量,它受到决策问题的性质、决策主体和决策方法的影响。总之,影响外交决策的因素错综复杂,相互交织在一起对外交决策产生作用,运用动态的分析、联系的观点及灵活的态度是科学决策的关键。

【关键词】外交决策;影响因素

【作者简介】毕云红,南开大学法政学院。(天津 邮编:300071)

【中图分类号】D80 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006 - 9550(2002)01 - 0011 - 06

外交政策的制定对任何国家来讲无疑都是最高级别的政治活动之一,外交决策的正确与否直接关系到国家的重大利益,有时甚至是事关生死存亡,所以外交决策的重大意义在此无需赘言。而外交决策历来被人们认为是一个较封闭的领域,因而显得神秘。事实上,外交决策是一个复杂的过程,任何一个看似偶然的单一的外交政策的出台,都是很多处于不同层次的因素相互作用的结果。这里要强调两点:一是外交决策不仅是一个概念,也是一个变量或一组变量,西方学者多将外交决策看做是应变量,是影响外交决策的众多因素——即自变量在不同层次上相互作用的结果。具体来说是在个人的、集团的、组织的、整个社会的以及其他方面的层次上的相互作用的结果。二是从不同的角度和层次观察分析外交决策的原因与动机,可以得到迥然不同的结论。比如,西方学者曾通过不同的理论框架对 20 世纪 60 年代古巴危机提出了不同的解释。

其中以强调战略和地缘政治因素的经典分析模式把抽象的国家作为决策的主体,此种分析模式忽略国内政治对外交决策的影响,国家被看做是一些被滤掉了内部具体差异的“黑匣子”,在对外交决策进行分析时,可以不考虑黑匣子内部的情况。就国家的目标、动机与行动而言,一切黑匣子都是以相同的行为准则行事的,就是在所有国家所追求的目标中,国家的生存是第一位的,然后再谋求国家的发展与自身权力的扩展。故而从战略和地缘政治的角度解释 1962 年苏联在古巴部署导弹的动机,就得到如下的结论:即苏联一是试图弥补其在洲际弹道导弹方面与美国的差距,二是要试探美国新领导者的冷战决心,以图在拉美采取进一步的行动。

艾利森在其著名的《决定的实质》中着重论述了另一种解释模式——官僚政治模式,他认为任何决策都是由具体的男男女女来作出的,不考虑国家内部政治,

不考虑具体的个人属性对外交决策的影响是错误的或至少是片面的。他们认为一切决策过程都是政治性的,各种决策实际上是各种集团、组织在追求权力与利益的过程中进行争斗后达成妥协的产物,“是领导人或他们在不同的政府机构及官僚机构中的代表们讨价还价和相互说服的结果, ” 而不是什么以实现国家的利益最大化为目标理性思考的结果。按照这一模式,苏联在古巴部署导弹显然是苏联党、政、军、情报界等各权力中心达成一致的结果。在古巴部署导弹,一是符合了以上各种权力中心对国际政治的政策取向,二是参与决策的各权力组织的狭隘的个体利益可以从中得到一定程度上的满足。

然而无论上述的地缘政治模式还是官僚政治模式都引起了不少批评,传统的地缘政治模式对古巴危机的解释被指责为是充满矛盾的,难以自圆其说,而官僚政治模式则被认为是只适用于美国或其他少数存在现代官僚制度和分散的多元权力中心的社会。当然众多的学者也试图从其他的角度和层次提出自己的理论框架,但都存在一定的局限性,可以说目前在外交决策研究领域,还不存在一种得到大家公认的研究范式。本文在此欲从探讨概念入手,在西方学者的研究基础之上,尝试对外交决策作多层次、整体的、综合的分析,以求抛砖引玉,推动外交决策领域研究的进一步发展。

一 有关外交决策概念的探讨

何谓外交决策?笔者认为外交决策的确是一个在现实中被广泛应用但却缺乏认真考察的概念。美国政治学家理查德·斯奈德把决策定义为:“从多种社会限定的不确定选择中,决策者挑选其中一种他认为能够实现自己所构想的特定状况的过程。”而国内学者普遍将外交决策理解为是外交实体特别是主权国家在采取外交行动之前,对行动目标和手段的探索、判断和进行抉择的过程。中外学者的共同之处是将外交决策看做是从多个备选方案中挑选决策者认为是最能体现其意图和实现其目标的方案的过程。这里所指的外交决策应该说是一种复杂的动态的过程,正如在实践中常常提到的,“美国总统、国会、国务院、国防部、国家安全委员会及情报机构是参与外交决策的主要的决策者”。然而在实际中,还有一些论述值得注意,如,“一项外交决策应与本国的国家利益相一致”,“外交决策

必须顺应民心、民意,这样在其贯彻实施的过程中,才能得到民众的拥护和支持”。还比如斯奈德曾提到“外交政策是由不同决策组成的,是由可以鉴别的决策者作出的”。这里所指的外交决策显然具有另一种含义,也就是指一种静态的选择结果,是经决策者比较、权衡后决定了的能够保证其外交目标成功实现的外交政策方案,在一定程度上也可以说是外交政策的同义语。

综上所述,可以看出,外交决策是指决策主体,特别是指主权国家为实现国家利益和外交战略目标而针对外交方面的事务制定有关战略、政策及策略等。实际上它包含两方面含义,它既是动态的过程同时也是静态的结果。忽视任何一方面都是片面的、错误的。只有全面、透彻地理解外交决策的概念,才能准确地把握影响外交决策的诸多因素。

二 影响外交决策结果的几个因素

本文在此将外交决策划分为外交决策过程及外交决策结果,即动态和静态两个层次,并不是说它们是截然分开、毫无关联的两个阶段,事实上,它们都是外交决策的一部分,共同构成了外交决策这个整体。如此划分的目的,只是在于能够更为清楚地阐明本文的观点,就是说作为不同层次的外交决策,其影响因素是不同的,然而各种影响因素又是密切联系的。我们说外交决策结果,即外交决策方案,是静态的外交决策,任何外交政策都是由一系列外交决策构成的。那么有哪些因素影响和决定外交决策的结果呢?其中的因素是多方面的,总的来说可将这诸多因素分为国外因素和国内因素两大方面。任何的外交决策都是对这些因素(刺激)所作出的反应,当然要注意的是这些因素必须通过外交决策过程才能对最终的外交决策方案产生作用。

具体来说,国外因素包括世界战略格局、国际形势、外交关系和本国的国际地位与影响。比如冷战期间,在两极格局美苏争霸的国际大环境下,大多数国家都会将国家安全作为追求的首要目标。而目前,世界

周启朋、杨闯等编译:《国外外交学》,中国人民公安大学出版社,1990年版,第217页。
Snyder, Bruck and Sapin, *Foreign Policy Decision - making*, New York: Free Press, 1962, p. 57.
金正昆:《现代外交学概论》,中国人民大学出版社,1999年版,第121页。

格局多极化成为大势所趋,加之随着科技的飞速发展,经济一体化不断扩展,国与国之间相互依赖的不断加深,和平与发展成为大多数国家的共同心愿,反对霸权、消除战争就成为各国外交活动的主旋律。80 年代末 90 年代初,苏东剧变,社会主义中国在“六·四”事件之后,受到以美国为首的西方资本主义国家的联合制裁,一时之间,乌云压城,风雨欲来,邓小平同志面对这不利于我的国际局势,着眼于我国的长远利益,提出了“冷静观察,稳住阵脚,沉着应付,韬光养晦,有所作为”的英明主张。目前随着我国和相邻国家外交关系的巩固或改善,我国国际地位和威望不断提高,这些都有利于中国更好地发挥地区大国的作用,扩大和平共处五项基本原则在国际上的影响。综上所述,各国在制定外交战略、方针和政策时,一般都需要考虑到世界格局、国际形势、外交关系、国际地位及影响四大国外因素,以便顺应潮流,趋利避害,追求国家利益的最大化。

影响外交决策的国内因素包括国家的自然属性、政治因素、经济因素、军事因素和社会文化因素。下面将逐一对这几大因素作进一步的论述。

1. 国家的自然属性,包括一国的人口、领土面积、地理位置、资源等。根据人口的多少、领土的大小,可将国家分为大、中、小三类。一般说,大国与小国相比,大国由于与邻邦之间有较长的共同边界线,因此较易与邻国产生边境纠纷与摩擦;而小国由于自身实力的相对弱小,因此其对国家安全的考虑和投入也就相对为多,并且更倾向于与外国结盟以抗衡大国。此外,占据重要的战略地理位置的国家,其国际影响显然要大于不占据此种关键性地理位置的同等规模的国家。资源丰富、可以自足的国家更趋向于制定独立的对外政策;相反,资源贫乏的国家对他国会有更强的依赖。

2. 国内政治因素,这里指国内的政治形势、政权的组织形式及国家的结构形式、权力运行过程中各权力中心的地位与作用等。我们常说,外交是内政的延续,在进行外交决策时,决策者对国内局势的考虑主要出自两点:一是国内政治的需要直接导致了相应的外交政策的出台;二是重大的外交决策反过来会给国内政治造成影响。如在 20 世纪 60 年代末,美国由于搞“大政府”,给经济造成的恶果已充分表现出来,无限度的自由放任使得传统道德价值观衰落,犯罪率上升,社会动荡不安,国内反越战运动蓬勃高涨,这些都是导致尼克松总统下决心结束越战的重要的国内因素。再如美

国是个政治多元化的社会,众多的利益集团的存在是美国的一种独特的政治现象。利益集团是特别关心政治过程和决策后果的组织。他们以多种方式影响着国内的政治环境从而影响决策过程,如他们可以对决策者进行游说,还可利用金钱和媒体来影响公众的信念和选举。他们一般并不直接参与决策,但其对决策的影响是长期存在的,尤其在美国大选年,他们的活动就格外突出。如由原国民党官员和一些美国人士组成的“院外援华集团”从冷战时期起就一直要求华盛顿支持台湾而反对中国共产党政府。在某些特定的时期,尤其是当执政者的地位受来自国内政敌的严重挑战时,在制定对外政策时执政者对国内政治的考虑将超过一切其他因素。如在我国抗日战争爆发之后,执政的蒋介石政府把向美国争取来的大量援助大都用来剿共,而对日本帝国主义推行投降主义路线,其原因在于他们将由于搞土地革命而在工农民众中大得人心的共产党视为其政权的最大威胁,故不遗余力地要将共产党这个心腹之患铲除而后快。此外,政治家们早期的政治斗争经验也会对外交决策起到非常大的影响作用。毛泽东和其战友们在经过了 28 年艰苦卓绝的奋斗后形成了一些对政治斗争的看法和特定的思考方式,也可以说是形成一种坚定的信念,此种信念在建国后被适用于国内和国际斗争。中国在处理同第三世界国家关系方面所取得的成功又进一步证实了毛泽东的群众路线的正确性。

3. 经济因素。人们常将一国产品中的科技含量、人均国民生产总值等来作为衡量此国经济实力的指标,而决策者在制定对外政策时当然要从如何维护一国的经济利益、增强国家的经济实力出发,所以经济因素已成为影响外交决策的重要因素。然而有一点值得注意,在当今社会,各国之间经济上多层次、多因素的相互融合,经济全球一体化已成为潮流,跨国投资、经营、融资、进出口贸易等,使国家之间经济上相互依赖现象极为普遍,很难再将经济视为某国自身的事情,所以将经济因素划分为国内因素或许不太妥当,但考虑到一国的经济发展战略、对外经济政策及对经济的宏观调控等还主要是由一国政府来制定和实施,故此还是将经济归为影响外交决策的国内因素的一部分。由于经济与人们的日常生活、本身的利益密切相关,所以

[美]杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社,1997 年版,第 408 页。

与国家安全、政治等事务相比,更易受到公众的关注,所以也是决策者在制定政策时要较多考虑国内公众反应的一个领域。如美国在二战时,有许多民用工业企业转为军工企业,到冷战时期,他们继续为美国国防部效力,由于冷战的原因,大部分军火商赚取了巨额利润,同时军工企业也为美国人提供了数以百万的就业机会,“它得到了有组织的劳工的普遍支持”。这样,在冷战结束后,国防部、军火商们及国防工业企业的雇员们所形成的强大的利益集团就通过游说政府官员或国会议员,或通过某些由他们出资的政策研究机构,来使高层决策人相信冷战后对美构成威胁的外在因素并没有消失或减少,认为像两伊、利比亚、朝鲜、乃至中国都不同程度地对美国的安全构成挑战,同时国际恐怖组织与跨国犯罪集团的猖獗活动,都需要美国对其采取强硬立场,实行武力威胁或军事打击,故仍需维持原有的甚至加大国防预算开支。

4. 社会文化因素。社会文化因素涵盖面很广,主要包括一国的意识形态、文化传统、宗教信仰、道德价值观、国民特性及公众舆论等。社会文化因素对外交决策的影响表现在如下几方面:

首先,一个国家长期历史沉淀下来的文化传统、道德价值观、宗教信仰及意识形态等因素都会潜移默化地影响决策者的思维方式、处世态度和价值取向,从而直接影响政策的制定,因为这些无形的复杂因素成为了任何外交决策的社会总体背景,任何决策者都不可能生活在文化真空中。比如意识形态因素在我国建国后的一二十年中就曾成为几项重大的外交政策决策的出发点,“一边倒”的总方针自不必说,中苏当时的关系远远超过了中国在大三角关系中只为安全需要而应有的亲密。而盲目地从意识形态出发,曾使毛泽东错误地判断了其他国家的外交政策以及国内的发展。举例来说,毛曾预计日本、南韩(韩国)和美国正计划对中国发动联合进攻,因此确定了“立足于早打、大打、打核战争”的思想,这也是国内经济建设迟迟没能得到应有的发展的一个重要原因。同样的,在美国60年代中期人权危机时,毛泽东宣布华兹骚乱显示出黑人和工人已经团结起来对抗白人资本家,这又是与事实不符的。在十一届三中全会之后,中国最大的变化是国家的工作重点由政治斗争转移到经济建设上来,相应地中国的外交政策目标也调整为追求和平与安全的国际环境,为经济建设保驾护航,只要是有利于国家利益的,

有利于经济发展的外交政策就是好的,于是导致敞开国门引进外资、技术转让、促进贸易和员工培训等一系列的政策调整。

其次,同一民族所具有的某些共同品性也会在很大程度上影响外交决策。以中国为例,众所周知,中国是一个曾创造过灿烂、优秀的文化而闻名于世的古国,几千年来深受儒家思想的影响,其表现出的独特的民族特性反映在如下几方面:(1)具有强烈的文化优越感。古代的中国人认为中国是世界的中心,也是文化的中心,对周边不发达的国家,中国多施以“抚夷”、“怀柔”之策,欲以自己强大的文化魅力对那些“蛮夷之地的未开化的民族”进行感召。(2)中华民族历来是一个爱好和平、推崇诚信的礼仪之邦,儒家思想注重“以和为贵”、“言忠信,行笃敬”,所以中华民族在历史上很少有侵略和掠夺性行为,对弱小的邻邦国家,封建朝廷只要求其对于皇帝表示臣服和象征性地进贡,而封建帝王还曾多次以“联姻”、“和亲”等方式对番邦表示亲善和友好。(3)主权高于一切,不容触犯。近代中国被帝国主义列强侵略、蹂躏的历史给中国人留下了深深的屈辱的记忆,正因有此惨痛的经历,所以新中国的缔造者在建国伊始,就将坚持独立自主作为中国最根本的外交准则和基调。为了捍卫主权,中国在刚刚建国各项事业百废待兴之际,就与实力相差悬殊的美国军队在朝鲜境内动了武;为了捍卫独立自主的原则,中国顶住国内外的巨大压力,不惜在国际上陷入很孤立的境地,而毅然和苏联分道扬镳。因为在毛泽东等最高国家领导人看来,主权是高于一切的——“不允许任何外国及联合国干涉中国内政。因为中国是独立国家,中国境内之事,应由中国人民及人民的政府自己解决”。

最后,公众舆论对外交决策的影响一般是间接和外围的,这并不是完全因为外交决策主要集中在国家高级领导层,而且有高度统一、保密性和时效性等特点,还因为公众普遍对于国家政治、外交等不太关心,或一知半解。当然随着网络技术的普及、传播媒介的多样化和政府政务的透明度不断提高,这种情形或许会有所改变。总的来说,对某些问题而言,公众舆论对

[美]杰里尔·A·罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社,1997年版,第419页。

Thomas W. Robinson and David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy Theory and Practice*, Oxford: Clarendon Press, p. 561.

《毛泽东外交文选》,中央文献出版社,1994年版,第78页。

决策过程几乎没有什么迅速和直接的影响;但从另外的方面来看,在一些实行普选制的国家里,因为是由公众投票选举负责制定政策的领导人,所以公众支持率是每个政治家都极为关心的问题,所以公众舆论又会对决策起到很重要的影响作用,特别是对某些极为突出的外交问题。如 1979 年 10 月发生了伊朗扣留 53 名美国人质的事件,卡特总统承受着公众要求政府“采取行动”的巨大压力,1980 年 4 月 25 日,美国发动了一次用直升机营救人质的军事行动,却以失败而告终。直到美国新总统就职后,被扣压长达 444 天的美国人质才得以释放。卡特政府在解决人质事件上表现出的无能令公众十分失望,这也是卡特在后来的总统竞选中失利的重要原因之一。

三 影响外交决策过程的变量

除上述影响和决定外交决策的国内外因素之外,外交决策过程也是一个重要的变量,上述因素只有通过外交决策过程才能最终作用于外交决策结果。动态的外交决策过程,基本上是由确定目标、制定方案、评估与调整几大程序构成,再细化一下,外交决策过程可分为确定目标、分析情况、拟定备选方案、研究咨询、选择方案、方案的调整与修正六大步骤。如将外交决策过程看做应变量,影响外交决策过程的自变量包括需要决策的外交问题的性质、决策主体及决策方法,外交决策过程就是这几种因素有机结合的产物。

1. 问题的性质。按照所要解决的问题的性质,可分为重大外交决策和一般问题决策两种。重大外交决策又可分为长远目标决策和外交危机决策。长远目标决策包括对外交战略、外交方针和路线的制定,具有相对稳定、作用时间长和影响全局等特点,属于最高层次的外交决策。如我国建国初期的“一边倒”、“打扫干净屋子再请客”等外交方针政策皆属此类。外交危机则是指需要迅速作出反应的出乎意料的突发性外交事件,如 1962 美苏之间发生的古巴导弹危机及 1999 年 5 月 7 日我驻南使馆被袭事件等。外交危机一般带有突发性、威胁性和较强的时效性等特点。外交危机决策一般也应由国家的高层决策者作出。一般性外交决策是指对那些常规化的外交事务的处理,如礼节性的外交函件的回复等。一般性外交决策主要由政府中处理外交事务的专业部门负责。当然“外事无小事”,一

般和重大是相对的,一般性外交事务如处理不当,也会酿成外交上的重大损失,甚至引发外交危机。

2. 外交决策主体。外交决策主体是影响外交决策过程的关键性的因素,因为任何决策归根到底是由人作出的,决策者的心理特点、生活经历、对周围环境的认知等都会直接影响决策的结果。领导者的声誉和公众的支持是其很重要的政治资本,而他的职业名望和公众威信部分取决于他的个性,而他的个性也将最终影响决策的风格。一个精明、果断、性格坚强的决策者显然要比一个优柔寡断的决策者更善于应付危机事件。根据决策主体的不同,又可分为个体决策、群体决策和组织决策三种模式。显然群体决策较个体决策更能发挥民主性,而组织决策由于已建立了完备的决策机制,因而是最富有科学性和规范性的决策模式。

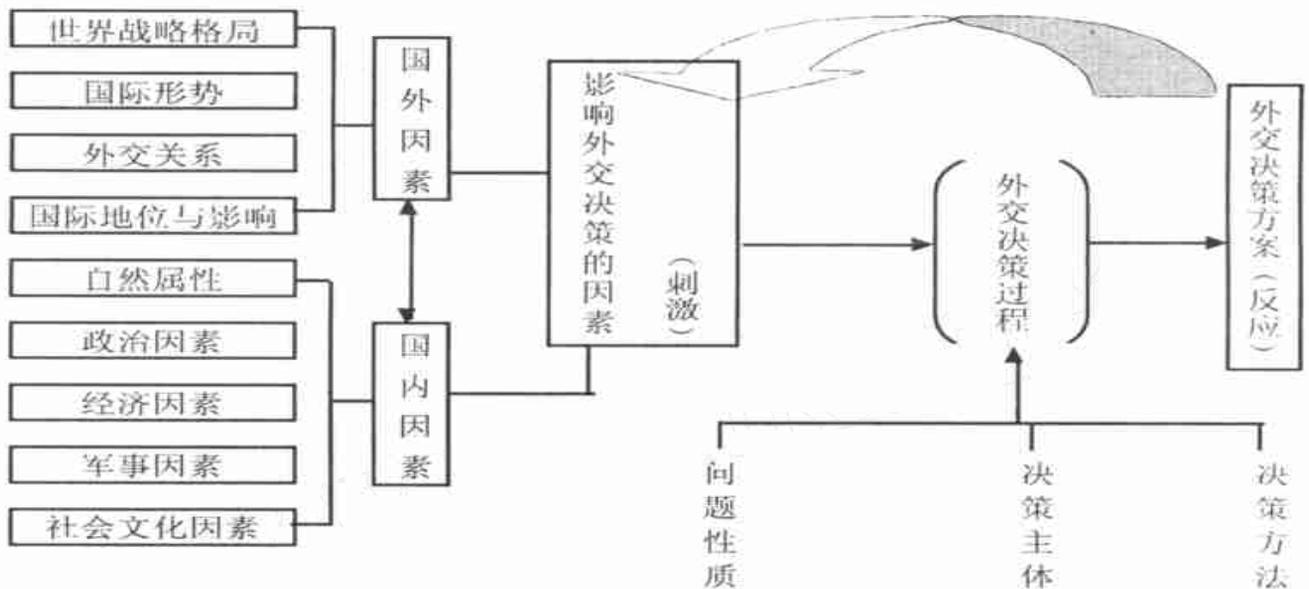
3. 决策方法。影响外交决策过程的第三种因素,与其他两种因素是密不可分的,也是因各国的情况而异的。决策方法其实也就是决策的具体操作程序。比如对美国而言,在需要对某个外交危机事件作出反应时,总统一般会召集国务院、国防部、国家安全委员会、情报机构的首脑来集体研究对策。虽然美国国会一般不参与外交决策,但在批准外交条约及制定有关对外事务方面的法律时,国会的作用是很关键的。此外,美国宪法还授予国会宣战及拨款权等,而且在冷战后,外交领域不再为总统所垄断,国会任外交事务方面的影响和作用有不断增强的趋势。再拿中国来说,在处理外交危机时,主要是由中国共产党的最高决策层作出决定的,一般是由中央政治局常委,再加上军方、外交部、情报部门的领导人,必要时还会听取涉及到的其他部门相关领导者的意见(如外经贸部、能源部、农业部等)。

总之,外交问题的性质、决策主体、决策方法这三种变量有机结合,如不同性质的外交事件,不同层次的决策者采取不同的决策方法处理,由此产生出不同的外交决策过程。

为便于更清楚地阐明本文观点,上述各种因素在系统中所处地位和相互关系参见下图。

四 有关外交决策框架的几点说明

第一,影响外交决策的诸多因素只有通过外交决策过程才能对最后外交决策方案产生作用。



第二,外交决策过程本身就是一种变量,它受到所决策的问题性质、决策主体及决策方法的影响。

第三,国内外环境因素之间通常是相互影响,相互作用、密不可分。通常所说外交是一国内政的延伸,内政可以直接造成国际政治方面的后果,有时甚至起到决定性的作用,而国际政治反过来则又会影响到国内政治,其变化也会相应带来内政的调整。也就是说各国的国内政治与国际政治往往会产生连锁反应。例如毛泽东从战略角度考虑邀请尼克松访华,改善中美关系,即使中国摆脱了当时“两面受敌,孤军作战”的被动局面,客观上也为后来的中国实行改革开放政策,引进国外资金和先进技术铺平了道路。

第四,外交决策不应被看做是一个简单的自我封闭的静态的体系,而是要注意各种因素之间及刺激与反应之间的互动。一项外交决策形成之后,它的执行和实施往往会造成原来环境因素的相应的变化,而这种变化了的形势又会成为一种新的刺激,再一次引发外交决策进行新的修正。典型的军备竞赛的模式很好

地说明了此点。比如 A 国进行扩充军备,引发了 B 国相应的反应——增加军费和研发新式武器,而 B 国的反应又进一步刺激了 A 国,于是 A 国又开始加强导弹部署,……最终 A 国与 B 国都会发现自己的反应行为会不断成为新的刺激因素,也就需要不断地调整本国的外交政策以适应新的变化了的形势。

第五,影响外交决策的因素是非常复杂多样的,并且相互作用,交织在一起共同对外交决策产生影响,因此不能孤立和割裂地看待任何一种因素。此外,在某些特定的环境中,某种因素的影响又会超出其他因素而对外交决策起决定性作用,但究竟哪一种因素起主导作用,这要视具体情况而定。所以处理外交决策问题的关键是不能以僵化的观点看待事务,而应保持一种动态和联系的观点、灵活务实的态度,具体问题具体分析。

[收稿日期:2001-02-26]

[修回日期:2001-04-04]

[责任编辑:邵峰]