

# 美国外交决策模式研究

卢义民 倪世雄

## 模式研究的三个发展阶段

在美国,模式研究始于30年代。到80年代初,模式研究大致经历了三个发展阶段。

第一阶段(30至40年代):当时称为类型研究(type study)。类型强调规范性,是对事物直接进行归纳的结果,形式单一;重点仅在分类,即根据对象特点,对不同的行为者和不同的分支学科进行分类研究。

第二阶段(40至50年代):40年代以后在行为主义研究方法的推动下,模式研究在国际关系领域里影响渐增,模式model取代类型(type),同时学者们不断借用其他学科的术语来表达模式研究。于是,模式的同义词模型(matrix)、典型(image,又译概念)、范式(paradigm)、层次(level)和推理模式logic等陆续问世,并广泛地运用于国际关系研究之中。模式与类型均属概念结构的范畴,是对具体现象所作的抽象的理论概括,是研究社会关系变化的一种科学手段。与类型相比,模式更趋复杂化,强调实证性,从一系列事实或前提出发,经过演绎推理,分析不同变素,得出逻辑结论;它形式多样,是一种形象地反映现实的推理研究方法。

第三阶段(50年代中期以后):40至50年代,模式研究完成了从规范到实证的发展,50年代以后则开始从宏观深入到诸如外交决策等新的微观领域,并把两者结合起来。外交决策是一个具体过程,要求从可供选择的各种方案中选择最佳方案,以求实现预想的对外政策目标。运用模式方法研究外交决策最早见于1954年理查德·辛德、H.W·布鲁克和布顿·塞宾三人合著的《决策:国际政治的一种研究方法》,后人称之为“辛德-布鲁克-塞宾决策模式”。该模式虽不够成熟,但起了开拓作用。接着,各种决策模式研究便层出不穷,为美国国际关系和对外政策研究领域增添了新的内容,提供了新的手段。

在令人目不暇接的诸种决策模式研究中,最有影响的或具代表性的当推格雷厄姆·艾利森的概念决策模式、托马斯·布鲁尔的分析决策模式和塞耶姆·布朗的利益决策模式。本文将分别对这三组模式研究作一初步的评价。

### 格雷厄姆·艾利森的概念决策模式

格雷厄姆·艾利森的概念决策模式是:理性行为者模式、组织过程模式和政府政治模式。这三种模式在美国外交决策研究中独树一帜,影响甚大。艾利森教授现任哈佛大学肯尼迪政治学院院长。1971年他出版了《决策的实质——古巴导弹危机剖析》,该书以1962年十三天的古巴导弹危机为事例分析基础,通过翔实的第一手历史档案和访问资料,详尽地分析了古巴导弹危机时苏美双方的决策过程及其变化。全书围绕三个模式和四个问题展开,每一模式都涉及到:(1)苏联为什么要布置导弹?(2)美国为什么选择海上封锁的决策?(3)苏联为什么最后不得不撤出导弹?(4)导弹危机的教训是什么?作者从具体到

抽象, 从个别到一般, 以犀利的笔触和独到的见解, 概括并分析了上述概念模式。该书被誉为是在决策理论领域具有突破性的研究成果, 为对外政策研究提供了新的范例。

第一模式: 理性行为者模式。又称“传统决策模式”, 被视为外交决策的基本模式, 其针对性是长期以来在外交决策中凭主观经验和个人感情的非理性决策。它认为决策者必须是“理智的”, 决策过程必须是一种“理性的”活动过程, 即在决策前按照科学的方法进行分析推论, 以求最大程度地实现既定的目标。用艾利森的话说, 就是应把决策看成“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有目的行为”。

理性行为者模式的特点是: (1) 把决策过程视为一种绝对的理性的过程, “重大事件必定有重要理由”, 即决策者采取重大行动必定要有充分根据。因此, 该模式强调决策过程中行为的“理性”和“选择”; (2) 认为决策是由一个单一的整体——一国政府所采取的合理行为, 由于国家是一整体行为者, 因而它在国际关系中具有高度的一致性; (3) 是否符合理性的标准是国家的根本利益(民族生存、独立主权、领土完整、国家安全), 当某一对外政策涉及到这些利益时, 大多采取这一模式进行决策。这种决策一般来说没有妥协余地, 双方处于“零和博弈”的关系, 一方所得即另一方所失, 反之亦然。古巴导弹危机期间美苏双方就是面临这种选择, 结果由于决策的“果断明智”, 肯尼迪压倒了赫鲁晓夫; (4) 在强调本国的决策要达到最大值的同时, 也把别国的外交政策视为一理性活动过程, 并不寄希望于别国决策的失误以增加本国获胜的机遇, 要做到理性选择, 就必须排除这种侥幸心理。

格雷厄姆·艾利森指出, 虽然理性行为者模式在不少情况下已被证明是有用的, 有助于以最小代价获取最好效果, 然而在国际关系现实中, 要完全做到合理或理性是不可能的, 往往受到主客观的限制, 因此便有了“以政府机构为着眼点”的第二模式和“以最高决策层为研究对象”的第三模式来加以补充(并不是取而代之)。

第二模式: 组织过程模式。该模式把决策过程仍看成是理性活动过程, 但不象第一模式那样强调合理性, 不是以“完全合理解决问题”为标准, 而是以“令人满意行为”为原则, 因此, 它实际是一种折衷的决策法, 称之为“有限理性”模式。

该模式的特点是: (1) 认为政府的行为不完全是个人或整个国家决意的选择结果, 而更多是指若干较大的组织直接产生的行为。决策主体是组织或集团, 其任务是发现问题; 处理信息; 在有限权力范围内采取决策行动。在实践中形成协调部门之间的行动计划和行为准则, 称为 SOP (标准行动程序), 组织行为则均受 SOP 的支配。政府领导人只能影响组织的决策行为, 而不能完全控制之; (2) 其重点不在“理性”和“选择”, 而在决策行为的“输出”和“反馈”, 一旦部门方案通过, 对外便代表国家政策, 以国家名义加以实施; (3) 认为决策的过程和程序是渐进式的, 不同于第一模式的绝对理性概念。它以赫伯特·西蒙的有限理性为依据, 强调决策问题的分解, 由各个部门组织包干负责, 职责分明, 重点是通过获取已有的备选方案解决眼前紧迫问题, 而不强调制定长远战略方案。与第一模式相比, 第二模式较为注重实际, 具有实用性, 适用于一般情况下的外交决策。

第三模式: 政府政治模式。又称官僚政治模式。该模式是在第二模式的基础上提出来的, 其主体不是单一的国家, 也不是较大的组织, 而是人, 国家领导人和高层决策者。由这些人组成的集团负责制定和实施重大的外交决策。研究重点是“政府的内部政治”。该模式意指一个多元的、开放性的决策过程, 它包含的决策权力层次可用同心圆来表示:

(1) 核心圆是总统及其主要顾问(副总统、国务卿、国防部长、财政部长、中央情报局局长和参谋长联席会议主席,从1961年起总统国家安全事务特别助理也加入其中);(2)最内圈是主要政府和军方官员,他们是重要决策者;(3)中圈是国会和政党领袖,利益集团,他们是特殊决策者;(4)最外圈是宣传媒介和公众舆论的代表人物。

可见,根据这一模式,起决定作用的是总统及其主要官僚阶层。但由于决策主体的多层次和各权力层次之间的分歧摩擦,在决策过程中便充满更为复杂的讨价还价和明争暗斗。

与第一、二模式不同,第三模式展现的不是“理性”和“选择”,不是“输出”和“反馈”,而是决策行为的“结果”。而“结果”则产生于主要决策者的观念、动机、地位、权力和行动。艾利森认为这里有两层意思:一是决策结果应与提出问题、提供信息和初步行动密切相关;二是决策结果并不取决于决策的理性解释或常规的组织程序,而取决于讨价还价者各方拥有的权力和政治手腕,在某种意义上来说,结果并不是问题的解决,而是政府官员之间经过妥协或结邦或竞争或争斗所达成的表面一致。

上述三个模式的比较可列表如下:

	理性行为者模式	组织过程模式	政府政治模式
比较①	为什么决策(目标、理由)	什么部门决策(过程、程序)	如何决策(争斗、妥协)
比较②	国家的对外活动	行为范式	政府内部政治
比较③	选择	“输出”	结果
比较④	决策者是国家和政府	大组织或集团	领导人及其他决策圈
比较⑤	强调理性选择和选择理由的协调	SOP(标准行动程序)	权力利益的讨价还价

归纳起来说,理性行动者模式是指决策的出发点和立足点,需阐明决策的理由,确定合理的目标,以作出最佳选择;组织过程模式是指决策过程和程序,明确哪些组织机构负责作出某种选择;政府政治模式则是指如何作出选择,阐明政府的各决策层如何调和分歧,作出一致选择。具体以两国对外政策决策相比较:在第一模式中,国家是行为者,所指范围最大,比较两国的实力和目标;第二模式主要研究组织机构的活动,范围次之,分析两国决策机构的特点;第三模式的研究范围最小,指两国政府高层领导的决策特点,分析决策者的气质和倾向,重点在分析个人的活动。

### 托马斯·布鲁尔的分析决策模式

托马斯·布鲁尔的分析决策模式是1980年出版的专著《当代美国对外政策概论》中提出来的,共有十个模式,依次为:全面理性决策模式、渐进决策模式、个人行为模式、组织行为模式、民主政治模式、多元与官僚政治模式、统治集团模式、国际政治模式、跨国政治模式和世界体系模式。

布鲁尔的分析十模式着重于对外交决策的结构和层次的分析研究,而不拘泥于概念和定义。他的理论,一方面吸收了艾利森概念三模式的合理成分,加以丰富;另一方面又借鉴了威廉·沃克的分析模式,加以发展。沃克在1976年出版的《美国对外政策——一种分析研究方法》中归纳了一种决策分析公式:  $Y = ID + INS + SOI + INT$  (Y代表对外政策, ID指决策者的个人特性, INS是决策机构的作用, SOI为一国的社会作用, INT则指国际环境的影响。)沃克认为,分析模式一般有四个层次:(1)个人层次。着重研究决策者的特

性（包括思想、爱好、能力、气质等）以及对一国对外政策的影响；（2）机构层次。着重分析一国有决策机构的作用以及它们对对外政策的影响；（3）国家社会层次。以整个国家社会为分析对象，认为国家利益是对外政策的核心；（4）国际层次。着重分析别国的个人层次、机构层次和国家层次对本国对外政策所产生的影响，即强调一国外交政策的国际环境。

与沃克的层次分析模式相比，托马斯·布鲁尔的理论则更全面系统地阐述了外交决策的分析框架。布鲁尔认为，对外政策体现了一国为了影响外部世界、追求国家利益在政治、经济、军事、外交、心理、舆论等方面所作出的努力和所采取的手段。它具有复杂、多变、微妙和紧迫的特点。直接影响外交决策的因素，除了国家实力、内外需要、国家利益、外交目标之外，还有四个突出方面：国际因素（国际环境、条件和影响）、社会因素（影响一国对外行为的非政府因素及社会特征）、政府因素（影响决策过程的政府机构性质和作用）和个人因素（决策者的个人特性与政策制定和实施的关系）。布鲁尔的十模式正是对以上不同因素进行分析的结果，正是以不同的因素为基点。总的来说，这十个模式可分为以下五种类型：

1. 合理决策分析。它包括全面合理决策和渐进决策两个模式。这是一种实证性、战略性的决策分析，特别是渐进决策，自始至终强调通过经验的方法来论证其决策的合理性。该分析的特点是：（1）决策必须符合“维护国家安全、发展国家利益”的战略目标；（2）决策必须考虑到国际环境中的各种阻力和机遇；（3）决策必须包括预测未来发展和吸取以往教训的内容；（4）全面合理决策模式在理论上是可取的，但带有过多的理想主义色彩。渐进决策模式则注重实际，具实用性，大多学者倾向于渐进决策模式。

2. 个人行为决策分析。其特点是：（1）强调一国最高领导人对决策的作用和影响，着重分析个人心理、气质、背景、特性、意识和行为的社会意义，认为这些因素直接影响决策的制定、估价和选择，民主型和专制型的个人行为往往导致完全不同的外交决策。（2）该模式特别适用于危机决策分析，其要点有三：一是在危机时期，最高决策者为总统及其高级顾问，总统拥有绝对权力，可不按正常程序果断决策；二是官僚政治集团和压力集团的利益服从国家利益；三是国会一般不介入，总统往往可采用先斩后奏的重大决策行为。

3. 政府组织决策分析。大致可包括组织行为模式和民主政治模式。强调政府机构对决策的作用和影响，其特点是：（1）在众多政府机构中，要数军事和外交机构的影响最大；（2）不同国家建立在不同的（标准活动程序），一般来说有中央集权制、分权制和等级制之分；（3）公众的愿望和要求不能直接影响决策，但应通过民主选举程序和有关政府机构间接地影响决策。

4. 利益集团决策分析。包括多元与官僚政治模式和统治集团模式，是对个人行为模式的补充。强调一国的利益（压力）集团对决策的影响。主要适用于西方国家的决策分析。基本观点是，不同利益（压力）集团的利益冲突表现为政策冲突，因此决策实质上是一种政策冲突的妥协或缓解过程。该分析的特点是：（1）认为国家利益与决策关系不大，各压力集团有自己的特殊利益——集团利益、官僚利益、机构集团和个别利益等等，这些利益均影响外交决策目标，因此在决策过程中不存在普遍接受的国家利益，只有特殊的利益；（2）决策过程更为复杂，因为不同压力集团、政治势力和权威人士之间存在着无休止的矛盾、冲突和争斗，形成一国权力中心的多元化，决策往往是妥协的产物；（3）统治集团模式是一种专制型决策，决策过程无民主可言，公众影响极微，权力集中在政治特权阶层

手中。少数权势强劲的统治集团、军事-工业集团和财团对内实行控制,对外推行霸权。

5. 国际体系决策分析。包括国际政治、跨国政治和世界体系三个模式。强调从全球角度考察世界政治、经济、军事、科技和文化等诸种因素对一国决策的影响。认为一国对外政策是对由160多个国家组成的国际体系环境及其变化的反映和对策。外交决策的过程和因素更趋于复杂化。其特点是:(1)注重政策的连续性,目标是建立一个基于均势格局的稳定的世界秩序;(2)跨国政治起着越来越重要的作用,组织是跨国公司,思潮是相互依存,从政治、经济、军事、科技、贸易和发展多方面对各国的外交决策产生影响;(3)突出决策的长期性,从战略角度运用国际体系的宏观方法来确定体现一国长远国家利益和影响未来发展的决策。

### 塞耶姆·布朗的利益决策模式

塞耶姆·布朗是前美国重要的思想库兰德公司的研究员、卡内基国际和平基金会美苏关系研究委员会主席。他在1984年出版的《美国对外政策的主要问题》一书中提出的利益决策的三模式对美国对外政策的调整产生较大的影响。他置国家利益为外交决策的轴心,一举冲破过去关于决策模式的抽象的概念分析和理论框框,以公开的利益和权力原则“为美国对外决策开拓了新思路”。

布朗的第一模式是地缘政治利益决策模式。该模式认为,地缘政治要素以权力界定国家利益,这里所说的“权力”是相对别国的权力而言,其实质是控制,即控制别国行为或抵御被别国控制的能力;在国际体系范围内,一国的权力主要表现为军事和经济实力,具有足够强大的军事和经济实力的国家便能施展影响于全球或特定的地区,而弱国则将处于被动地位。具体来说,战后美国新地缘政治家强调,苏联的行为将会对美国的核心利益构成侵害。苏联的做法不一定要通过实现马列主义在全球推翻资本主义的理想,而是可以通过扩大自己的“控制范围”。他们认为,从70年代起,在原有的苏联扩张威胁基础上又出现了新的地缘政治动向,即美国及其盟国面临中东、波斯湾石油危机的威胁。这两种威胁——苏联扩张和石油冲击构成了当代地缘政治中“心脏地带-边缘地带”理论的内容。本世纪初,堪称“地缘政治学之父”的英国麦金德提出“心脏地带理论”,认为谁控制欧亚大陆这一心脏地带谁就将统治世界;本世纪40年代,美国学者斯派克曼提出“边缘地带理论”认为沿海强国对欧亚大陆边缘地带的争夺具有战略意义。两种威胁论显然是传统地缘政治学在当代的具体运用。它视苏联为心脏地带大国,视中东、波斯湾为边缘地带,提出如心脏地带大国控制边缘地带,它就将控制全世界。

根据这一地缘政治利益分析,布朗提出美国的外交决策应着重于:(1)阻止苏联在世界上获取军事方面的绝对优势;(2)阻止苏联以任何形式实现领土扩张和扩大势力范围;(3)始终置其他资本主义发达国家(主要是西欧、日本和加拿大)于美国的控制范围之内;(4)始终控制住具有战略意义的原料来源,特别是波斯湾的石油资源;(5)保持美国在大西洋、太平洋、地中海和印度洋的海上优势。

布朗还提出,地缘政治利益因素是美国制定和实施对外政策时必须加以考虑的十分重要的因素。但是,如何才能实现这些地缘政治利益目标呢?如何确定具体的决策呢?在这两个问题上,自二次大战以来,美国决策层里一直存在着不同意见,妥协的结果只是某一种利益决策暂占上风罢了。

第二模式是国家利益即为国内利益的总和。与第一模式将重点放在美国特殊的以安全和经济利益为核心的地缘政治观点不同,该模式认为,国家利益由美国公民的多元利益构成。其特点是:(1)必须确定在国际关系的每一特定时期美国政府应该支持哪些美国国内利益。比较一下地缘政治利益和国内利益,则前者较之客观,决定于环境;后者较为主观,更受国内因素影响,更多地反映了个人和集团的愿望和要求。(2)宗教、种族集团的利益不可忽视。这对美国这样的移民大国来说,尤为突出。(3)特殊利益集团(包括院外集团)在决策过程中起着较大的作用。1980年大选时,粮食特殊利益集团迫使共和党同意里根上台后取消卡特政府实施的对苏粮食禁运,近几年围绕外贸法案所进行的争论,正反映了美国工农业集团、财团、劳工组织之间的利益冲突。

然而,第二模式仍有其局限性。在决策过程中,除了国内利益外,还应考虑国际利益,因此便有了第三模式:国家利益应包括世界利益的一部分内容。

第三模式强调国家利益应同时视之为世界利益的组成部分。整个外交决策是一种微观分析,但这一模式则是“微观中的宏观分析”。其特点是:(1)决策的基点是视世界为一由高度相互依存的国家组成的国际社会,因此在决策时要考虑国家利益和跨国利益的结合;(2)美国对外政策应把重点放在排除对国际和平的威胁(因为这种威胁也有妨于美国实现自己的战略目标),特别要支持旨在控制冲突、解决冲突的国际机制和机构,认为世界利益集中体现为世界秩序和世界正义;(3)注重国际合作,特别是国际经济合作,同时还包括保持生态平衡、维护人权的国际行动,但是该模式并不是实践纯粹的利他主义:美国关注其他国家经济社会的发展,不全是因为美国是国际社会的一员,应无私帮助别国发展,而是因为它这样做有助于美国自身的安全、发展和影响。

有人曾把塞耶姆·布朗的第二、三模式归纳成一个公式:国家利益=国内利益的总和+国际利益的部分。国家利益大致可分为根本利益、次要利益、长远利益、可变利益、一般利益、特殊利益、一致利益、协调利益和冲突利益等九项,前六项构成国内利益之总和,后三项属国际利益的一部分。在国家利益问题上,关系到国家主权、独立、生存、威望的诸种利益必须坚持,而其他利益则可作不同程度的妥协,以求得一国在国际关系舞台上的更大的决策主动权。从表面上来说,美国外交决策包含国际利益的一部分这一点,似乎表明美国关心国际社会中别国的利益,但实际上并不是如此。塞耶姆·布朗坦率地承认,在美国政治决策圈内,利他主义的世界利益观点并没有什么市场,外交决策中的道德原则也未受到应有的重视。布朗的这些话对我们认识第三模式的性质是有帮助的。

### 简短的结语

外交决策模式是国际关系中的一个较新的分支学科。它是国际关系理论(特别是外交理论)发展的产物,如今已成为美国国际关系学的一个重要组成部分。外交决策模式研究之所以在美国迅速兴起,其原因一方面是得益于博弈论的广泛运用,博弈论强调最优选择,减少策略决策的失误,为外交决策模式提供了分析基础;另一方面是由于60年代初以控制论和信息论为特征的行为主义“革命”给外交决策科学提供了新的方法,60年代至70年代后行为主义“冲击”又带来了新的推动。外交决策模式丰富了西方外交理论的研究领域,对美国外交决策起着不可忽视的作用。

从上述三大组模式来看,艾利森的概念决策模式是理论取向,是对古巴导弹事件的理

论总结：布鲁尔的分析模式是分析取向，是对越南战争等美国决策失误的反思；布朗的利益模式是政策取向，是根据当前形势发展对美国对外政策提出的调整意向。作为西方学者数十年的研究成果，这些外交决策模式在某些方面可资我们借鉴。如，三大组模式研究对象各异，但均突出决策的合理性，强调决策要有正当理由和科学根据，反对主观武断或感情用事。特别是艾利森和布鲁尔的模式正确地指出，任何国家（特别是核大国）的外交决策必须谨慎，必须理智，必须要有相互制约，必须依照科学程序作出最后抉择。而且，这些原则应贯穿到决策的六个主要环节（确定目标、分析国力、提出方案、最后抉择、反馈信息、评估调整）。又如，三大组模式研究都认为，国际关系复杂纷繁，国际事件瞬息万变，外交决策不可能也不应该只是一种模式，决策的模式应该多样化，应该具有针对性。面临着军事的、政治的、经济的或官方的、民间的、半官半民的或双边的、多边的、国际的或和平的、危机的、战时的种种事件，必须区别不同性质、范畴、层次和目标，采取相应的模式进行决策。笔者认为，西方学者从方法论角度提出的决策合理性和针对性问题，对我们是有参考价值的。

应该着重指出，从三大组模式的目标、内容和实质来看，它们均是在不同程度上为美国巩固（战后初期）和恢复（60年代以后）美国在世界上的霸权地位服务的。特别是布朗提出的利益决策模式，具有明显的扩张性，仍强调以实力（“强权政治”的代名词）为决策的基础，对美国政府的外交决策产生直接的影响。自去年以来，随着总统选举的紧锣密鼓，美国国内正就对外政策问题进行广泛的辩论。这期间有四个报告尤为引人注目：年初基辛格等人提出的美国长期综合军事战略研究报告、1月20日里根总统向国会提交的美国国家安全战略报告、华盛顿著名的战略和国际问题研究中心发表的美下届总统关于国家安全政策抉择报告以及美国国务院于3月份推出的美国对外政策基本原则报告。这些报告均触及这一严峻的问题：面临国际形势变革的挑战，美国如何调整战略以对付苏联对美国全球利益的威胁？如里根的美国国家安全战略报告提出，美国安全利益的最大威胁仍是苏联对全球的挑战；报告重申美国外交四原则：遏制苏联扩张、加强实力、对话和现实主义；报告确定“四个恢复”的对外目标：恢复美国军事实力、恢复美国经济实力、恢复美国作为世界领袖的国际声誉和恢复美国人的价值观念。

可见，维护美国的海外利益，与苏联争夺霸权仍是美国外交决策的基调。从战后40多年的情况来看，无论战后初期凯南主张通过政治和社会经济手段遏制苏联，还是保罗·尼兹等人主张通过军事实力遏制苏联；无论是基辛格—尼克松通过缓和政策阻止苏联对外扩张，还是里根时代的新冷战——对苏实行既对抗又对话的强硬政策，其目的都是为了“重整军备，恢复优势”，为了与另一个超级大国争夺世界霸权。因此，不管明年谁将入主白宫，里根之后的美国对外战略目标仍然不会发生实质上的变化。

（本文作者卢义民副教授为复旦大学美国研究中心副主任；倪世雄副教授为美国研究中心研究人员）

#### 主要参考书目：

1. Charles McClelland, *Theory and the International System* (1966).
2. Graham Allison, *Essence of Decision ---Analyzing the Cuban Missile Crisis*(1971).
3. William Vocke (ed.), *American Foreign Policy ---An Analytical Approach* (1976).
4. Thomas Brewer, *American Foreign Policy ---A Contemporary Introduction* (1980). (下转第51页)

贷款利率偏低之所以加剧了资金投放,是因为贷款利率低存在着四个弊端:第一,它使企业行为扭曲变态。这具体表现在两个方面:一是企业在经营过程中,在货币储蓄与实物储备两者的选择上,选择后者,尤其是在低利率与通货膨胀交织在一起时,二是在积累和消费的选择上,企业把积累的钱分了发奖金,而用于再生产的钱再向银行借。第二,造成了整个社会再生产能力低下。这也表现在两个方面:一是由于利率低,那些效益差、不该上的项目也争着上,这就降低了整个社会固定资产投资标准;二是降低了企业生存标准,企业只要能从银行借来钱就能维持下去。第三,给信贷资金流向效益好的企业造成了困难。比如企业好坏,光靠评估不行,特别是在专业银行未真正企业化之前更办不到。评估不能确定资金投向,结果只有挨个分,搞“信用配给”。第四,使企业过分依赖银行,这对整个金融体制改革也是个障碍。要想使企业不过分依赖银行,就要把利率调高,逼着企业去金融市场。

资金投放居高不下的结果,势必加剧信贷收支失衡,使银行只能通过增加现金投放来平衡,这无疑为已加剧的通货膨胀注入新的活力。对银行来说,贷款风险亦有增加,贷款拖欠严重。据宁波市农行统计,贷款拖欠在一年以上的,到今年3月底达4544万元,呆帐贷款有2065万元,共计6609万元。

问题的解决需要从两个方面着手:一是要对人民银行信贷资金管理体制改革,二是要对银行存贷利率进行调整。要解决目前我国经济中需求过旺问题,釜底抽薪的办法是控制住人民银行信贷资金投放,根本措施就是要建立信贷资金管理的新体制,使人民银行分支机构在自我发展的同时,能够自我约束。在目前条件下,这样的体制应是人民银行总行和分行之间划分资金,分级管理,即将一部

分存款划给分行管理,由分行根据国家经济、金融政策和本地区经济发展,自主支配使用。人民银行总行掌握货币发行,并适当集中一部分资金,除了用于国家重点需要外,其余的根据抽紧或放松银根需要,通过资金市场进行吞吐。这种体制有两个显著特点:一是人民银行总行和分行之间,以及分行和分行之间,明确了信贷资金产权界限,破除了“大锅饭”。权限范围内的存款,将会约束各分行的扩张动机——而且是一种硬的预算约束。二是总行与分行之间信贷资金流动由计划分配关系变为买卖关系,那些经济效益好、承受能力强的地区可以获得较多的资金,这有利于实现资源的合理配置。

低利率带来的问题已日益明显和尖锐,及时地调整利率无疑将有利于改革和发展。调整利率水平的总原则应当是,国家银行的利率水平逐渐向直接融资(股票、债券)或国债转让市场的实际利率水平靠拢。与此同时,国家根据经济发展需要对某些产业施行特殊的利率政策。需要说明的是利率调整与物价的关系。利率的提高增加企业成本,引起物价上升。但从问题的另一面看,提高利率后,居民收入的较大部分无疑会引向储蓄,从而减缓对消费品市场的需求冲击,缓解物价压力。另外,由于我国微观经济组织已经开始注意资产收益状况,因而提高贷款利率后肯定会对预算外投资规模和借贷水平发挥抑制作用,从而减少生产资料的需求拉动和价格压力。

总之,解决资金短缺问题,不能主要依赖货币发行与引进外资,关键是要对现行人民银行信贷资金管理体制改革,调整国家银行利率,进一步完善储蓄形成机制。

目前最为紧迫的是在控制新增信贷规模的同时,注重新增信贷结构调整,并且对逾期与呆帐贷款进行清理,挖掘资金潜力。(1988年6月)

(上接第65页)

5. Seyom Brown, *Issues in US Foreign Policy* (1984).
6. John Spanier, *Games Nations Play* (1980 Edition).
7. James Rosenau(edi.), *International Politics and Foreign Policy* (1976).
8. James Dougherty and Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations--- A Comprehensive Survey* (1981).
9. Charles Kegley and Eugene Wittkopf, *American Foreign Policy --- Pattern and Process* (1979).
10. The White House, USA, *National Security Strategy of the US by President Reagan* (Jan. 1988).
11. Bureau of Public Affairs, US Department of State, *Fundamentals of US Foreign Policy* (March 1988).
12. *Foreign Affairs* (Spring 1988), The Defense Debate Issue.