

# 美国对外政策决策的分析\*

——层次、视角与理论模式

沈本秋

**【内容提要】** 基于宏观、中观和微观三个层次，作者从体系、国家、社会、组织和个体五种视角梳理了美国对外政策决策多种理论模式，它们分别是国际体系理论模式、理性行为者模式、多元论模式、小集团模式、官僚政治模式、组织过程模式和决策者个人认知理论。这些理论模式虽然弥补了传统研究的不足，也有助于解释美国式制度下的外交决策特征，但它们都存在理论假设不足、理论模式应用的普遍性不足以及综合性理论缺乏等问题。由于各种理论模式都只从某一特定角度解释美国对外政策决策，分析美国对外政策的决策特征要求研究者对各种已有理论模式的应用范围进行探讨。作者从决策客体和决策主体两个角度对此问题进行了分析，即决策客体主要从危机情势、现状是否改变以及议题范围三方面探讨不同理论模式的应用范围；决策主体主要从决策者的管理风格角度探讨理论模式的应用。

**【关键词】** 决策；层次；视角；理论模式；应用

**【作者简介】** 沈本秋，广州大学外国语学院副研究员，博士。（广州 邮编：510006）

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2011)04-0122-22

\* 《世界经济与政治》杂志的审稿专家对本文提出了中肯的修改意见与建议，特此感谢，文中可能出现的疏漏由作者负责。

美国对外政策决策过程较为复杂,学界尤其是美国学界对此进行了大量的研究,提出各种理论对其进行解释。本文将从层次、视角以及理论模式这几个方面梳理美国主流的对外政策决策理论,旨在发现美国对外政策决策理论建构的特色以及不足,并对具体理论模式的应用条件进行探讨。

## 一 美国对外政策决策研究:层次、视角与理论模式的多元化

一国对外政策的决策过程极其复杂。政府的决策系统犹如“黑匣子”,打开“黑匣子”去探知决策的秘密一直以来都具有强大的吸引力。美国对外政策的决策问题是美国政治和比较政治研究中经常讨论的话题。关于美国对外政策的生成过程,学者们进行了多层次、多视角的系统研究,笔者将其归纳为三个层次、五种视角以及多种理论模式的研究特征。

### (一) 宏观层次的对外政策分析

宏观层次的对外政策分析强调了国家所处的国际环境和国际地位,国家的对外政策主要受到国际因素的影响。宏观层次的研究者将国际体系作为其研究的主要视角。

国际关系理论中的结构现实主义代表肯尼思·华尔兹 (Kenneth N. Waltz) 在《人、国家与战争》一书中就提出,跨国权威组织是了解战争与和平的关键因素之一。<sup>①</sup>这里的跨国权威组织是国际体系的组成部分。戴维·辛格 (J. David Singer) 也认为国际体系层次可以帮助我们从整体上考察国际关系。<sup>②</sup> 杰里尔·A. 罗塞蒂 (Jerel A. Rosati) 则认为全球环境是考察一国对外政策的外部因素和重要因素。<sup>③</sup>

在体系视角下,国际关系理论研究主要有以下几种理论范式:现实主义、自由主义、建构主义以及新马克思主义。现实主义一直被认为是对美国对外政策最具有解释力的范式和理论。现实主义强调国际体系的“无政府状态”。肯尼思·华尔兹明确提出,国际体系处于无政府状态,国家行为的变化取决于该国所拥有的权力。<sup>④</sup> 在这种状态下,传统现实主义认为国家追求的是权力,新现实主义认为国家追求的是安全,国

<sup>①</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York: Columbia University press, 1954, p. 16.

<sup>②</sup> J. David Singer, “The Level-of-Analysis Problem in International Relations,” in Claus Knorr and Sidney Verba, eds., *The International System: Theoretical Essays*, Princeton: Princeton University Press, 1961, pp. 80–81.

<sup>③</sup> 参见[美]杰里尔·A. 罗塞蒂著,周启朋、傅耀祖等译:《美国对外政策的政治学》,北京:世界知识出版社1996年版,第533页。

<sup>④</sup> [美]肯尼思·华尔兹著,胡少华、王红缨译:《国际政治理论》,北京:中国人民公安大学出版社1992年版,序言第3页。

家在国际体系结构中的地位决定了其对外政策走向。

新现实主义的“霸权稳定论”经常被用来解释美国对外政策。查尔斯·P.金德尔伯格(Charles P. Kindleberg)比较全面地分析了霸权国家作为世界经济发展“稳定器”的作用。他认为霸权国家应为跌价出售的商品保持比较开放的市场。<sup>①</sup> 他把20世纪30年代大危机归因于英国霸权衰落。金德尔伯格的结论很明显：世界经济有霸则稳、无霸则乱。他的观点被认为是“霸权稳定论”的理论渊源。新现实主义者罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)进一步发展了该理论。霸权国家具有实力庞大的市场规模、具有金融货币方面的优势、具有制定国际规则的能力。霸权国家还是国际公共产品的提供者。<sup>②</sup> 通过上述方式和资源，霸权国家管理国际体系。

## (二) 中观层次的对外政策分析

中观层次的对外政策分析强调了民族国家行为体如何决策，强调了国内社会对决策过程的影响。中观层次的研究者将国家和社会作为其分析的视角。

1. 国家视角与理论模式。将民族国家作为分析视角可以分析出国际体系中国家行为体之间在对外政策的差异。国家视角的分析者认为，“政府”是一个统一的行为体，这里的政府是指追求国家利益的理性行为者，是等同于“国家”概念的行为体。国家作为一个视角，并不是一个具体的行为体，而是一个具有高度抽象意义的概念。国家作为一个抽象的整体，所计算和追求的是国家利益。

国家视角下的对外政策分析一般以理性行为者模式为主。理性行为者模式把民族国家假设为单一行为体，遵循以下理性的决策过程：首先确定问题，即确认当前所面临的主要问题是什么；其次确定政策目标，即为了解决上述问题，需要达到怎样的政策目标；然后分析各种解决方案；最后根据政策目标从各种解决方案中做出选择。<sup>③</sup> 国家有明确界定的目标，一旦国际环境发生变化，国家就会做出选择与回应。在决策中，国家会仔细地计算政策和利益得失，最终做出最有利的选择。<sup>④</sup> “对外政策被认为是国家和政府所选择的行为。政府选择能够使自己的战略目标和目的实现最大化的行

<sup>①</sup> 参见[美]查尔斯·P.金德尔伯格著，宋承先、洪文达译：《1929—1939年世界经济萧条》，上海：上海译文出版社1986年版，第348页。

<sup>②</sup> 参见王正毅、张延贵：《国际政治经济学——理论范式与现实经验研究》，北京：商务印书馆2003年版，第150—187页。

<sup>③</sup> Eugene R. Wittkopf, Charles W. Kegley Jr., and James M. Scott, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 北京：北京大学出版社2004年版，第450页。

<sup>④</sup> Graham T. Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis,” *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969, pp. 689—718.

为。”<sup>①</sup>依据这种模式,总统行使对外政策决策权。一旦问题被纳入议程,总统将根据对外政策目的来确定对外政策目标,考虑各种各样的政策选择,然后确定最终确保成功的方案。

2. 社会视角与理论模式。罗杰·希尔斯曼(Roger Hilsman)等人将社会因素视为影响对外政策决策的权力因素之一,并将社会因素明确分为利益集团、媒体、公众舆论和选民。<sup>②</sup>“强调国内社会环境和结构的学者认为,个人受到社会力量的制约……如果国内环境确定了,不同的决策者在同样的环境下也会做出基本相同的决策……美国外交政策部分是出自美国国内的需要。”<sup>③</sup>

舆论在美国对外政策上具有重要作用。美国社会公众在不同的议题上会形成舆论引导者,他们通常是政界的要人、商界名流、著名媒体评论人、权威的专业人士以及社会知名人物。他们引导着热心的公众塑造社会共识。此外,“美国分散而多元的政治体制允许各社会团体为自身的利益游说政府,利益团体对政府的合法游说便成为美国政治中的一个基本特征。”<sup>④</sup>除上述国内政治制度为利益团体的活动提供制度基础之外,全球化则使国内政治与外交事务联系起来。国际事务的诸多方面都牵涉国内价值和经济利益,产生了美国外交决策中的“私有化”现象。这个现象就是指各种利益集团已经不满足于在幕后推动影响外交政策,而是公开走到政治前台进行游说活动。

社会视角的主要理论是多元论。多元论的主要鼓吹者之一是罗伯特·达尔(Robert Dale)。他认为,多元民主“是一种对个人和组织的自主权相对来说有较高宽容态度的体系……各种社会组织构成了多元政治的基础,如私人俱乐部、文化组织、压力集团、政党、工会等,许多这类的组织积极谋求影响政府”。<sup>⑤</sup>在决策过程中,各种组织积极发挥作用,实现自己的偏好。在一个信仰多元的社会,不同的利益集团代表不同的群体,在相互的竞争中进行协调,这就是多元社会的政治特点。

### (三)微观层次的对外政策分析

微观层次探讨的是参与决策过程的决策者个人在决策中的行为方式以及决策者认知的影响。微观层次主要以组织视角和个体视角作为其分析的角度。

<sup>①</sup> Graham T. Allison, *Essence of Decision*, New York: Harper Collins Publishers, 1971, p.32.

<sup>②</sup> 参见[美]罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A.魏茨曼著,曹大鹏译:《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》,北京:商务印书馆2000年版,第320—415页。

<sup>③</sup> 张清敏:《美国对台军售政策研究:决策的视角》,北京:世界知识出版社2006年版,第14页。

<sup>④</sup> 郝雨凡、张燕冬:《无形的手——与美国中国问题专家点评中美关系》,北京:新华出版社2000年版,第117页。

<sup>⑤</sup> [美]罗伯特·达尔著,王沪宁、陈峰译:《现代政治分析》,上海:上海译文出版社1987年版,第107—108页。

1. 组织视角与理论模式。与国际体系、国家和社会这三种视角不一样,组织视角强调组织机构层次的决策者在对外政策决策中的影响。肯尼思·华尔兹认为国家的内部结构是了解战争与和平的关键之一<sup>①</sup>。这里所说的国家内部结构包括了政府各组织部门以及政府制度。就美国而言,涉及对外政策的组织部门主要有总统、政府下属部门以及军方等部门,它们的运行机制构成了组织视角的研究对象。

小集团决策模式假设存在总统控制下的集权决策结构,但是其决策过程具有非理性化特点,要求成员思想保持一致,且通常由集团内部的一位铁腕领导人来加以促进并予以维持。之所以会产生集团,是因为集团成员常常会产生高内聚力和团体精神,能产生一种求同的倾向,成员也会遵守集团的规范。<sup>②</sup> 小集团决策体现为部门的私密性和排外性,在决策过程逐渐形成集团共享思维,集团成员倾向于根据以往经验来处理问题。

官僚政治模式假设:“某一问题可能要导致来自许多行政机关的人参与其中,每个人都可能有不同的目标。然而,没有一个决策者或机关占据优势地位。”<sup>③</sup> 在决策过程中,各参与者相互竞争,尽量推动本部门实现利益最大化的目标。根据这一模式的运作特点,我们可以看出,决策过程是一个多元的政治过程。部门利益和偏好的多元化导致决策过程的复杂性。这种决策模式具有一定的危险性,容易导致各派的斗争和党争。

“组织过程模式所描绘的是一个分权式政府,其间的关键角色是各种行政组织,而不是总统或一伙决策人。”<sup>④</sup> 各组织各自为政,只关心自己的任务,相互之间不干涉。每一个行政机构都试图在推进自己的组织使命、职业角色和常规运作程序方面有所建树。总统只是象征性领导人。这种模式下,往往可能出现组织间的政策相互矛盾甚至相互冲突的现象。

2. 个体视角与理论模式。决策者个体因素也很重要,包括决策者的风格、价值观念、个人能力与经验等,都会对决策产生影响。罗伯特·A. 埃塞克(Robert A. Isaak)认为,如果观察者的出发点是自身所处的世界,那么他关于国际现象的认识就会来自于主观世界。<sup>⑤</sup> “如果不考察决策者对客观世界的看法和对其他人的认识,就无法解

<sup>①</sup> Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, p. 16.

<sup>②</sup> Irving Janis, *Group Think: Psychological Studies of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin, 1982.

<sup>③</sup> 杰里尔·A. 罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,第250页。

<sup>④</sup> 杰里尔·A. 罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,第253页。

<sup>⑤</sup> Robert A. Isaak, “The Individual in International Politics: Solving the Level-of-Analysis Problem,” *Polity*, Vol. 7, No. 2, 1994, pp. 264–276.

释重大决定和政策是怎样形成的。也就是说,这些认知因素构成了部分行为的近因,其他层次的分析无法直接说明这些认知因素是什么”。<sup>①</sup> 上述分析从人的心理认知角度找到了一种新的分析层次和视角。决策者个人的认知是有差别的。探究这些决策者的认知可以理解为什么不同的政府面临相似的国际大环境和国内环境时会做出不同的对外政策。

个人认知主要包括决策者个人心理认知、决策者政策理念以及决策者的党派政治文化。决策者的个人情感和需要可能会影响自己的决策。<sup>②</sup> 另外,决策者的政策理念也很重要。决策者理念源于社会政治文化。<sup>③</sup> 人从一出生,其政治社会化过程就开始了。这一过程包括来自家庭、长辈、宗教、学校教育、文化和民族习俗等各方面的影响。<sup>④</sup> 党派的政治文化和传统也对决策者理念有很深的影响。这些影响逐渐潜移默化地形成了个人的价值和偏好。在美国历史上,共和党比较重视现实战略,而民主党比较重视价值理想。此外,决策者以往的从政经验也会形成决策的思维定势。如果决策者自己对外交有经验,他会理性和全面考虑对外政策的各种目标。如果决策者没有丰富经验,可能没有能力全面考虑各种政策目标并进行理性选择,会把对外事务交给其他人处理。<sup>⑤</sup>

表1 研究层次、决策视角与理论模式

层次	视角	自变量	理论模式
宏观	体系	国际体系结构	现实主义 霸权稳定论
中观	国家	政府	理性行为者模式
	社会	社会行为体	多元论
微观	组织	组织行为体	小集团决策模式
			官僚政治模式
	个人		组织过程模式 决策者个人认知

① [美]罗伯特·杰维斯著,秦亚青译:《国际政治中的知觉与错误知觉》,北京:世界知识出版社2003年版,第18页。

② Eugene R. Wittkopf, Charles W. Kegley Jr., and James M. Scott, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 第454页。

③ 参见杰里尔·A.罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,第372页。

④ 参见罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A.魏茨曼:《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》,第372—378页。

⑤ 参见张清敏:《美国对台军售政策研究:决策的视角》,北京:世界知识出版社2006年版。

通过上述研究,我们可以发现,学术界关于对外政策的决策研究难以形成统一的认识,这说明对外政策决策的确是一个复杂难懂的过程。从这些研究成果中,我们可以进行以下归纳:研究层次可分为宏观、中观和微观;决策的宏观层次有体系视角,中观层次主要有国家和社会视角,微观层次则包括组织视角和决策者个体视角。各种视角形成不同的理论模式,如表1所示。

## 二 美国对外政策决策研究的特点

### (一) 美国对外政策决策研究视角的多元化弥补了传统研究的不足

上述研究在层次和视角上拓宽了研究领域和范围,引领着研究层次和视角朝着多元化的方向发展,极大地丰富了对外政策决策研究的内容。

国际关系现实主义对外政策的研究以体系视角为主,把国际体系结构当做变量。但是国际体系结构的探讨只能关注宏观因素,无法打开政府部门对外政策决策的“黑匣子”。国内政治进程在决策中的作用只能当做“黑箱作业”。而且在体系视角下,国内政治因素在决策过程中只能处于一种被动地位,无法探悉其主动性。在现实中,国际体系会影响国家的对外政策,国家以及国内政治同样也会发挥主动作用,影响国际体系结构的形成。冷战时期颇为流行的理性行为者模式尽管重视对国家视角的分析,但是这种高度抽象和高度概括意义上的国家概念仍然不能帮助分析者洞悉国家内部的决策过程。

随着国内政治与国际政治联系的日渐加强,微观层次的研究逐步纳入了学界关注的范围。微观层次的研究受到20世纪50年代理查德·斯奈德(Richard C. Snyder)等人思想的影响。他们提出从社会学、心理学以及组织行为学的角度研究国际关系。<sup>①</sup> 上述观点带动了组织视角和个体视角的研究。进入20世纪70年代,随着“低级政治”与“高级政治”受到同样的关注,社会行为体逐步成为主要研究视角之一。

到目前为止,体系、国家和社会仍然被视为研究美国对外政策决策的三大常用视角,<sup>②</sup>但是对上述三大视角的变量进行考察只能使我们认识到决策的外部环境和国内社会环境,只有考察组织行为体和决策者个体才能使我们清楚地理解决策过程的玄机,才能触及决策过程的核心部分。组织视角和个体视角弥补了体系视角、国家视角

<sup>①</sup> Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1954.

<sup>②</sup> 参见李巍:《体系、国家、社会:美国对外经济政策的三种研究路径》,载《国际观察》,2008年第1期,第72—79页。

和社会视角的不足。

## (二)多元化的层次和视角符合解释美式决策特征的需要

戴维·辛格认为可以从国际体系和民族国家这两个层次来分析国家在国际政治中的决策行为。<sup>①</sup> 杰里尔·A. 罗塞蒂则设计了研究对外政策的三个方面:首先是政府,然后是社会,最后是全球环境。<sup>②</sup> 尤金·维特科普夫(Eugene R. Wittkopf)等认为美国的外交政策决策受到五大因素影响:外部因素、社会因素、政府因素、角色因素和个体因素。<sup>③</sup> 而罗杰·希尔斯曼等人提出三个层次的权力影响外交政策决策。<sup>④</sup> 上述研究美国对外政策决策的主流学者尽管其提法各自不同,但是已经充分表明了美国对外政策决策研究的复杂性。

“美国对外政策的分析者如果仅认为美国的政策是行政部门的产物,那么就会忽视美国宪法制定者当初实行权力分立的初衷……在危机出现的时刻,美国的外交政策的确由行政部门的高级官员进行处理,而在平常时期,美国的对外政策大多不是由行政部门主导”。<sup>⑤</sup>美国的对外政策决策过程异常复杂,由众多行为体互动形成。

美式民主制度的一个典型特征就是权力分立。美国在立国的时候就追寻西方社会自古信奉的目标:建立一个维护稳定和秩序的政府,但是要对其进行权力限制以防止暴政。这一目标要求政府的形式、程序和机构安排都要对政府权力进行限制,并满足共同体的政治权利和正义的观念,也就是我们称之为宪政主义的观念。<sup>⑥</sup> 宪政主义在外交上体现为政府和官员不能够垄断外交决策权和解释权。美国的三权分立制度以及社会对外交决策的影响都有力地证明了美式制度的复杂性。而通过多元化的层次和视角研究美国对外政策决策就非常符合美式制度的这种特点,有利于从多个侧面解读美国对外政策。

# 三 美国对外政策决策研究的不足

## (一)理论假设的不足

<sup>①</sup> J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," pp. 80–83.

<sup>②</sup> 参见杰里尔·A. 罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,1996年版。

<sup>③</sup> Eugene R. Wittkopf, Charles W. Kegley Jr., and James M. Scott, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 2004年版。

<sup>④</sup> 参见罗杰·希尔斯曼、劳拉·高克伦、帕特里夏·A. 魏茨曼:《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》,2000年版。

<sup>⑤</sup> James Scott, "Interbranch Rivalry and the Reagan Doctrine in Nicaragua," *Political Science Quarterly*, Vol. 112, 1997, pp. 237–260.

<sup>⑥</sup> 金灿荣:《美国对外政策的国内政治背景》,载《世界知识》,1997年第18期,第30页。

尽管多元化的层次和视角弥补了传统视角之不足,但是各种视角与理论模式在假设上亦有许多不足之处。

国际体系层次可以帮助我们从整体上考察国际关系,但是我们无法洞悉其中的细节。观察者容易夸大体系对民族国家行为体的作用,而忽视国家行为体对体系的作用。国家行为体的作用也改变国际体系,在现实中,国家行为体与国际体系的作用是双向的。民族国家分析层次的长处是它体现了国际体系中行为体之间的差异,但令人质疑的是,在应用理性行为者模式分析决策时,如何判断信息的收集是完整的,如何判断决策的程序是科学的,如何判断决策的结果是准确而客观的。另外,决策过程中时间压力、问题本身的压力都会导致决策的理性判断受到影响。此外,理性行为者假设国家利益是国家追求的主要目标,是决策者们理性计算出来的,但是国家利益的计算通常会受到社会压力以及决策参与者自利想法的影响。

就社会视角而言,尽管多元论揭示了社会力量的参与特点,但是社会对决策究竟有多大决定权?而且社会的压力最终还是要通过决策层精英们的决策才能产生效果。查尔斯·米尔斯(Charles W. Mills)在其《权力精英》<sup>①</sup>一书中提出,美国政治由三级权力系统组成:最底层是广大的社会大众;中层是有限的多元政治,包括利益集团;上层是由政府和军方等把持的精英分子。底层大众力量分散;中层系统由于观点较为多元和分散,难以对高层产生集中的影响;高层领导人则具有同样的信仰,具有共同的背景,他们才是掌握决策权的精英分子。另外,社会视角是基于西方政治学假设的角度,西方政治学的基本假设是,国家在本质上是邪恶的,所以要对国家的权力加以限制。在这种假设下,国家与社会的利益是对立的,故社会视角基于国家邪恶论的假设是片面的。官僚政治模式的假设也是基于西方政治学基础,基本假设是不同的官僚部门代表不同的利益,故此相互之间有争斗,但是,对于不同政治制度的国家,官僚部门的利益可能并不对立,因此,官僚政治模式的假设基础也有片面性。

## (二)普遍应用性的不足

本文总结的五种视角及其理论模式在应用上是否具有普遍性,或者说是否能够经受普遍性的检验?笔者认为,体系视角和国家视角的普遍性强于其他视角,而社会视角、组织视角和个体视角的普遍性相对较弱。体系视角是关于国家所处国际体系环境的探讨,一般探讨一个国家在国际体系结构中的地位;国家视角是关于国家利益的理性计算,主要探讨国家的政治利益、军事利益、经济利益以及地缘战略等,这两种视角相对而言比较容易为决策研究的分析者们所应用。

<sup>①</sup> 参见[美]查尔斯·赖特·米尔斯著,王昆、许荣译:《权力精英》,南京:南京大学出版社2004年版。

社会视角的诸多行为体如利益集团、媒体、公众舆论等在分析不同国家时其应用普遍性不一样。对于大政府小社会这种类型的国家,社会视角的分析作用很弱,对于小政府大社会这种类型的国家,其分析作用很强。但是即使同一个国家在不同历史时期,可能政府与社会之间的关系也是不一致的,如美国在冷战高峰时期,其政府的权力很大,而在冷战结束后,社会的权力比以前增强了。

组织视角和个体视角的应用也不具有普遍性。组织视角探讨组织行为体在决策过程中的作用。组织视角和个体视角最大的不足在于应用时的困难。外交决策仍然属于高级机密,决策过程仍然具有高度保密性,要掌握完整的决策资料几乎不太可能。另外,美国的每一届政府任期只有四年,即使能够从微观层次洞悉某一届政府的决策过程和方式,但是对研究未来的决策过程不具有借鉴性,也不能预测未来的决策。此外,美国即使在逐步解密其外交历史资料,但是这些资料只能对历史结论予以检验,历史结论是否可以预测未来是值得怀疑的。

### (三)综合性理论的缺乏、行为体的互动性探讨不足

研究美国对外政策决策的理论模式均着眼于某一个视角和变量,容易忽视以下现象:决策者在决策过程中不可能只受制于某一种因素的影响,很多条件下可能是多种因素的结合;决策者也不可能总是能够做出理性的选择和判断,它可能是众多因素的偶然综合,所以任何理论都不能提供一个完整的解释。

在多种因素的影响下,多个变量进行互动和博弈,这是美国政治制度下其对外政策决策过程的常态。因此,当前真正缺乏的是建构一套系统客观而且完整的外交决策研究理论。进行系统性的综合研究的确是一种值得探究的方向。

既然不同视角的理论模式各自具有局限性,要搭建更为综合和系统的理论模式就需要考虑两种以上变量的互动与融合。在这方面具有启发意义的主要有两种理论模式:双层博弈论与跨部门政治。

1. 双层博弈论:国际体系与国内政治的互动。美国作为一个世界大国和强国,在国际体系要承担大量的责任和义务,对体系的变化也必定更加敏感,决定美国对外政策的因素必定离不开国际体系。但是,美国内政治体制又决定了国内政治也是影响美国对外政策的重要因素。二者之中偏废任何一方都不可取。

罗伯特·帕特南(Robert Putnam)将二者结合起来,提出了双层博弈的模式。国内政治和国际政治通常交织在一起。是国内政治决定国际政治,还是国际政治决定国内政治?这样的争论毫无意义。很显然,对该问题的回答有时二者都有。国际谈判的政治可以看做是一种双层博弈。国内团体向政府施压,要求采取有利政策。政客们通

过在这些团体中建构联盟来追求权力。民族国家政府使自己能够最大化地满足国内压力需求,同时使来自外部的负面影响最小化。双层博弈模式揭示了决策者在国内和国际因素之间协调。<sup>①</sup>

2. 跨部门政治模式:行政与国会的互动。美国的三权分立制提供了权力制衡的基础。

“但是三权分立只是机构的分立而非政府权力的分离,行政机构和立法机构分享和行使着权力。”<sup>②</sup>在对外政策中,“总统有权提名处理外事的官员和外派使节,但是必须经过参议院审议和认可。总统代表本国和外国缔结条约,但是必须经参议院三分之二多数通过才为有效。总统是军队最高指挥官,但是国会有宣战权。另外,国会还经常对外交政策进行监督和调查,总统或国务院应该经常按照国会要求向国会报告情况”。<sup>③</sup>在三权中,行政与立法的关系在外交决策中更为重要。

根据美国府会关系,罗伯特·帕斯特 (Robert A. Pastor) 提出了“部门间政治模式(interbranch politics model)”。这一模式认为,美国外交政策是行政和立法两大部门相互作用的过程结果。该理论模式的基本观点认为,两大机构在决策过程中互动。各机构的每个部门都有自己的偏好和利益,这些内容决定了其外交政策目标和行为。两大机构的互动决定了政策的走向。行政部门的领导能力、国会的讨价还价技巧均影响着政策的制定。如果两大机构之间信任度较高,则政策目标比较一致而且具有连贯性;如果两大机构之间信任度不高,则政策连贯性难以取得一致。<sup>④</sup>

双层博弈论和跨部门政治模式超越于其他理论之处就在于它们比较系统地把两个不同层次的研究视角和变量结合起来,试图提供更为全面和系统的解释。尽管这可以视为是对建立更为系统和更为完整理论模式的努力,但是还有很长的路要走。毕竟上述两种理论模式只是探讨了两种互动关系,还称不上是完整的理论模式。即使对互动关系的探讨,也还有很多地方需要努力,如国家与社会关系的理论模式、国家与组织关系的理论模式等。

① Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427–460.

② James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1981, p. 36, 转引自陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,重庆:重庆出版社 2006 年版,第 217 页。

③ 陶文钊:《冷战后的美国对华政策》,第 217–218 页。

④ Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy 1929–1976*, Berkeley: University of California Press, 1980, pp. 49–57, 转引自刘文祥:《美国外交决策中的国会与总统》,北京:中国经济出版社 2005 年版,第 99–100 页。

## 四 决策客体、决策主体与决策理论模式的应用

面临综合性理论缺乏的问题,为了分析现实中的美国对外政策的决策特征,只有对各种已有理论模式的应用范围进行探讨,我们才能对美国对外政策决策有一个清楚的认识。

决策主要包括以下几个要素:决策对象、决策行为体、决策信息处理以及方法、结果及其影响。<sup>①</sup> 其中的决策对象、决策行为体和信息处理是决策过程中最重要的部分。就决策对象而言,任何决策都是为了解决问题,这些问题便成为决策客体。就决策行为体而言,包括直接决策者和间接决策者。直接决策者主要是总统和行政部门,间接决策者包括国会、新闻舆论、利益团体、社会大众等。直接决策者构成主要的决策主体。决策的信息处理和方法则是决策过程的关键部分。运用何种方法处理信息涉及不同的决策分析模式,而不同模式的选择取决于决策主体和决策客体。由此,本文将从决策客体和决策主体的角度探讨决策理论模式的使用条件。

### (一) 决策客体与决策理论模式的应用

决策客体主要探讨进入决策程序的议题,具体包括议题的情势、现状是否改变以及议题的范围。议题情势分为危机情势和非危机情势,现状分为现状不改变和现状改变;<sup>②</sup> 议题的范围包括“高级政治”和“低级政治”。

1. 危机情势与非危机情势。危机情势与所受到的威胁、战争风险以及议题的突发性相关,决策者对危机做出反应的时间也十分有限。在危机情势下,美国总统及其决策团队成为决策的主体,公众舆论、利益团体、媒体以及国会都倾向于团结在行政部门身边,大众会倾向支持总统做出的反应。而总统及其决策团队会密集商议,利用所收集到的各种信息尽早做出决策。此种情形符合理性行为者模式和小集团模式所描述的决策过程。

运用理性行为者模式分析的经典案例是1962年美苏两国间的古巴导弹危机。1962年10月16日,中情局报告总统约翰·肯尼迪(John Kennedy),苏联正在向古巴运输和部署中程及远程导弹,将对美国构成极大威胁。肯尼迪立即召集决策团队(包括国务卿、国防部长、中情局局长、国家安全助理等一批重要职位的官员)商议。经过

<sup>①</sup> 参见张历历:《外交决策》,北京:世界知识出版社2007年版,第56—61页。

<sup>②</sup> John T. Rourke, Ralph G. Carter, and Mark A. Boyer, *Making American Foreign Policy*, Guilford: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1994, pp.152—154.

连续五天的秘密商议,于10月20日,肯尼迪总统决定公开封锁古巴,同时私下向苏共最高领导人提出一项政治解决的方案,即苏联从古巴撤出导弹,换取美国从土耳其撤出导弹,同时美国保证不入侵古巴。28日,苏联同意该项建议,危机解除。此次决策从以下方面体现了理性行为者模式的特征:总统主导决策、总统从下属部门获得信息并一起予以加工和选择,制定政策目标,总统与下属能够达成共识。<sup>①</sup>

美国的乔治·赫伯特·沃克·布什(George Herbert Walker Bush)政府在面对海湾危机时做出的军事行动决策就属于小集团决策模式。老布什就任总统后,主要依赖小圈子成员理查德·切尼(Richard B. Cheney,时任美国国防部长)、詹姆斯·贝克(James A. Baker,时任美国国务卿)、布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft,时任美国国家安全助理)等人做出外交决策。在1990年8月2日伊拉克攻占科威特时,老布什就表示要派十万美军奔赴海湾。仅仅在48小时以内,即8月4日老布什就在戴维营与其关系密切的小团队做出决策。决策团队成员意见高度一致,除了军事措施外没有考虑任何其他措施,包括有关经济制裁的措施。老布什只给伊拉克两个选项:要么立即和完全撤军,要么战争。联合国实施了经济制裁措施,但是美国对此措施的效果不信任。尽管鲍威尔将军对此有过质疑,但是没有对此予以反对。<sup>②</sup>

非危机情势与危机情势不同,不属于特殊条件,涵盖议题非常广泛。在非危机情势下,决策主体更加多元,不仅有行政部门官员,还涉及国会、利益团体、甚至公众舆论。一般而言,涉及国家重大战略的事务,采用国际体系论和理性行为者模式予以分析;需要各行政部门决策的日常事务,采用组织过程模式予以分析;涉及国内社会的事务需要运用多元论予以分析。

2. 现状改变与现状不改变。在现状发生改变的条件下,议题会引发广泛讨论,也会引起白宫高层的关注。现状的改变主要受制于国际环境的变化和国家实力的变化,决策部门会根据现状广泛收集信息,确定政策目标,然后做出政策选择。国际体系论、理性行为者模式、小集团模式以及多元论均符合这一条件下的决策分析。

美国在历史上一直采取孤立主义和半孤立主义的外交政策。20世纪30年代,美国不愿加入国联,也不愿介入欧洲的冲突。日本突袭珍珠港后,美国面临的现状条件改变了,毅然抛弃过去的政策参战。二战结束之际,无论政治、经济还是外交方面,美国在全球的影响力大增。一时间,美国国内的争议十分激烈,孤立主义和国际主义两

<sup>①</sup> Jerel A. Rosaiti, "The Policy Making Process," in Jerel A. Rosaiti, ed., *American Foreign Policy: Pattern and Process*, p. 212.

<sup>②</sup> Jerel A. Rosaiti, "The Policy Making Process," p. 216.

种声音都存在。但是面对共产主义意识形态,美国告别了二战之前的半孤立主义状态,开启了冷战序幕。美国的历史说明,现状的改变导致美国政府的决策发生了历史性的转变。这段历史说明,多种决策模式均起了作用。

在现状不改变的条件下,决策部门的决策程序一般不会有太多变化。决策部门的决策过程具有路径依赖特征,过去的方法通常会被用于现实问题的分析。久而久之,决策过程似乎成为一套“标准运作程序(standard operating procedures)”。这种决策过程的特点就是决策成员之间争论较少,共识较多。这一过程符合组织过程模式的特点。维持现状条件下,议题的决策基本上走常规程序,议题也没有凸显的重要性,很少能够引起白宫高层的关注。

在冷战高峰时期,美国国内的反共情绪浓厚,这种情绪成为支持美国政府海外“反共”军事行动的共识。林登·约翰逊(Lyndon B. Johnson)总统请求国会批准授权对越南采取军事行动,国会议员没有进行太多质询,就通过了1965年北部湾决议,授权政府采取军事行动以保护美国利益。美众议院全票通过,参议院仅有两票反对。这一案例说明,在反共的共识下,国会仅仅只是程序性做出决定。<sup>①</sup>但是国会几乎没有人预料到,支持总统对付越南北方政权的行动造成了一场旷日持久和伤亡巨大的战争。这也说明程序性决策可能导致严重的后果。

3.“高级政治”和“低级政治”。国际关系学研究传统上将议题范围划为“高级政治”和“低级政治”。“高级政治”涵盖安全、战略等议题;“低级政治”则主要包括经贸、环保等议题。

“高级政治”议题直接关乎国家利益,通常引起决策高层所有相关部门的关注。国际体系论、理性行为者模式、小集团以及官僚政治模式都能够对此予以解释。

美国罗纳德·里根(Ronald Reagan)政府的武器换人质计划就是官僚政治的经典案例。<sup>②</sup>早在1981年,美国就已经默许以色列将美国制造的武器出售给伊朗。其目的是加强伊朗军方中温和派的力量。美国国家安全委员会的成员强烈支持加强伊朗温和派的力量,但是不得不面对现实:1979年11月4日,伊朗攻占美国驻德黑兰大使馆以及后来的人质危机,还有伊朗支持中东的极端主义分子。尽管如此,国家安全委员会顾问还是坚持此计划。1985年5月,里根政府的安全顾问罗伯特·麦克法兰

<sup>①</sup> James A. Nathan, and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 75; John T. Rourke, Ralph G. Carter, Mark A. Boyer, *Making American Foreign Policy*, p. 153.

<sup>②</sup> Bruce D. Hicks, “Internal Competition over Foreign Policy-Making: The Case of U.S. Arms Sales to Iran,” *Policy Studies Review*, Vol. 9, No. 3, 1990, pp. 471–484.

(Robert McFarlane)与以色列总理希蒙·佩雷斯(Shimon Peres)会面,此次只是探讨两国合作对伊朗展开侦查。一旦两国有合作意向,国家安全顾问就开始在政府内部寻求支持和共识。国家安全顾问提供了一份对伊朗政策的文件,建议放松对伊朗的贸易禁运,允许提供部分经过选择的军事设备,以防苏联钻空子发挥影响,其最终目的是以武器换人质。

美国国务卿乔治·舒尔茨(George P. Shultz)强烈反对。他认为,新政策不利于遏制霍梅尼思想的传播以及终结伊朗政权。而且国务院在1984年把伊朗列为恐怖主义支持者,武器出售等同于鼓励恐怖主义和绑架人质。另外,对中东和欧洲也不利。中东温和的阿拉伯国家如科威特、沙特阿拉伯和约旦一直担忧伊朗的伊斯兰原教旨主义。而且国务院已经要求欧洲联合实施禁运。国防部长温伯格也反对。他认为这样的交易只会奖赏恐怖主义者,而且这样的内容违反《武器出口管制法》。

上述内容反映了“位置决定脑袋”的决策特点。各部门均从自己部门的立场考虑问题。国家安全顾问一直维护总统的立场,深知总统的忧虑:宪法赋予总统的外交决策权和外交责任,他必须保护公民的生命安全;而且不能解决人质危机会导致总统弱势。国务院和国防部则有不同考虑,坚持实施禁运。经过长久的争议,最终里根政府不得不依赖国家安全顾问进行秘密外交来达致目标。

“低级政治”传统上不属于外交事务范围。随着崛起的公民社会日益施加强大的影响,国内事务逐渐国际化,国际事务与国内事务之间的边际逐渐模糊。“低级政治”也由此进入国际视野。

在传统意义上,美国内关注的议题主要有贸易、环境保护、人权以及民主自由等。美国内各种社会力量在上述议题上对政府的外交决策不断施加影响,旨在促进国内经济利益和价值的实现。多元论可以用于对“低级政治”议题的决策过程特点做出解释。

2009年,美国发起的对华轮胎特保案具有深厚的社会基础。贝拉克·侯赛因·奥巴马(Barack Hussein Obama Jr.)政府上台之际,正是美国金融危机之时,为了对国际社会做出自由贸易的承诺,美国政府多次声明打击贸易保护主义,但是美国对中国的轮胎特保案还是发生了。美国社会参与国际经贸摩擦的利益团体主要是制造商和劳工阶层。美国钢铁工人联合会提出轮胎特保案,但是美国轮胎制造商并没有提出类似案例。原因之一是美国的轮胎制造商逐步把自己在国内的工厂转移到了国外。这也导致工人就业机会减少。美国钢铁工人联合会十分强大,其全称是“钢铁、造纸、林业、橡胶、制造业、能源以及相关工业与服务业的国际工会”,目前有大约70万会员。

该工会起家于钢铁业,后来逐渐与其他工会组织合并,成为北美最大的工会,包括美国和加拿大的85万名会员。不过钢铁工人是主角。工会总部设在匹兹堡。该地由于煤炭和矿石资源丰富,是美国钢铁业发展的好地方。20世纪美国钢铁业一般源于此地。钢铁业淡出后,钢铁工人联合会生存下来。下属仍然有数万轮胎工人。<sup>①</sup> 该组织由于成分复杂,成员众多,能量也很大,所以对于美国政府的支持率十分重要。奥巴马是美国金融危机期间上台的总统,他非常关注自己的政治基础和支持率。与保守主义的共和党不同,民主党的奥巴马是借助劳工阶层的力量上台的。2009年8月7日,奥巴马表示,最新的失业数据证实,美国经济可能已度过最糟糕时期,但距离美国经济复苏仍有漫长道路要走。<sup>②</sup> 由此可见他本人很关注就业问题,所以钢铁工人联合会的行动对于他无疑是不小的压力。决策客体与理论模式的运用见表2。

表2 决策客体与决策理论模式的应用

决策客体		理论模式
议题情势	危机情势	理性行为者模式 小集团模式
	非危机情势	所有理论模式
现状是否改变	现状改变	国际体系理论 理性行为者模式 小集团模式 多元论模式
	现状不改变	组织过程模式
议题范围	高级政治	国际体系理论 理性行为者模式 小集团模式 官僚政治模式
	低级政治	多元论模式

## (二) 决策主体与决策理论模式的应用

决策主体探讨主要决策者的个性和外交知识背景如何影响其决策风格。

① 参见百度百科:<http://baike.baidu.com/view/2834497.htm?fr=ala0>。

② 参见中国市场网:<http://www.em.com.cn/2009/0809/17514.html>。

詹姆斯·巴贝尔(James Barber)对美国总统的个性进行以下分类:积极性总统属于主动者,能够把握变化与革新;消极性总统属于保守者,尽量避免冲突和维持现状;外向型总统喜欢自己的工作并敢于接受政治的复杂性;内向型总统认为自己应该尽职于自己的工作。<sup>①</sup>

上述四个变量提供了细化的分析角度。但是为了便于分析,笔者将控制和参与<sup>②</sup>作为主要变量予以分析。无论是积极还是消极、无论是内向还是外向,这些个性都与决策者对决策过程的控制和参与欲望相关。

一般而言,控制性总统能够平息决策团队的内部冲突,而且挑选的决策团队成员对总统本人保持忠诚。控制性不强的总统容易导致其决策团队内部的冲突和争议,但也产生了很多选择项。<sup>③</sup>前者如二战时期的罗斯福、冷战时期的肯尼迪等,后者如里根。前者的风格容易导致理性行为者模式、小集团决策模式;后者的风格容易导致官僚决策模式、多元论。

外交经验和知识也决定决策者的决策风格。具有外交经验的总统更愿意参与外交,而不是完全依赖团队成员,对此可运用理性行为者、小集团进行分析,如肯尼迪总统、老布什总统的决策特点。相反,经验不足者则影响其参与度,容易导致官僚政治,如吉米·卡特(Jimmy Carter)总统的决策特点。

决策者的控制和参与欲望是决策者的主观个性,而外交经验和知识是其客观条件。二者结合可以产生四种类型的决策者风格:控制与参与性强且外交知识丰富的决策者倾向于与自己的决策小团队依赖以往的知识和经验做出判断,自信导致其不太愿意接受圈子之外的判断,如肯尼迪总统的“猪湾行动”决策(小集团模式可以对此做出解释)。控制与参与性强但是外交知识不足的决策者往往面对各种观点犹豫不定,导致下属经常发生争论,很久才能做出决策,但是为了实现自己的权威,会在最后表现出自己的控制权,如卡特的决策特点(官僚政治模式-小集团模式构成的复合模式符合这种特点)。控制与参与性弱但外交知识丰富的决策者善于做出宏观和理性的判断,如老布什的决策特点(理性行为者模式的解释符合这种特点)。控制与参与性弱而且

<sup>①</sup> James Baber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliff: Prentice Hall, pp. 136–137.

<sup>②</sup> Thomas Preston and Margaret G. Hermann, “Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process,” in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 364.

<sup>③</sup> Thomas Preston and Margaret G. Hermann, “Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process,” in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, pp. 364–365.

外交知识不足的决策者主要依赖决策团队的其他成员,容易导致官僚政治,也可能由于决策者主观认知而导致决策者根据自己的观点做出决策。决策者风格与理论模式的应用见表3。

表3 决策者风格与理论模式

经验 控制与参与	外交知识丰富	外交知识不足
控制与参与性较强	小集团模式	官僚政治模式-小集团模式
控制与参与性较弱	理性行为者模式	官僚政治模式 决策者主观认知

结合美国的外交决策实践,笔者对表3显示的决策者风格与理论模式的分析如下:

其一,决策者的控制与参与性强且外交知识丰富,例如肯尼迪的决策风格与猪湾行动决策。<sup>①</sup> 肯尼迪在进入白宫时,具有内政和外交方面丰富知识,但是他缺乏行政部门的经历。他非常自信,喜欢按照自己的风格行事。因此,进入白宫后他并不遵循前任总统对于白宫决策团队的管理风格,而是根据自己的理解和偏好建立自己的决策风格。他不采用内阁和国家安全委员会集体做出决策的惯例,也废除了白宫班子会议和内阁每周的会议,还废除了总统助理谢尔曼·亚当斯(Sherman Adams)的职务、白宫班子秘书、内阁秘书处、国家安全委员会的计划委员会和行动协调委员会等。他废除了几十个部际委员会,他对委员会一致通过的建议并不感兴趣,因为他认为这些建议把达成最低限度妥协的选择方案都窒息了。

肯尼迪倾向于非正式的会议,甚至依靠直接的联系——依靠总统个人的白宫工作班子、预算局和特别工作小组来为他的决策进行调查和说明问题——依靠总统的特使和总统经常的电话联系和备忘录。特别是在1961年的一些国家安全事务上,他把直接负责的或者具有第一手材料的官员或专家召到白宫直接商议或者电话商谈。肯尼迪的这种决策风格很容易导致小集团决策特点。

肯尼迪上任之前就听说过中情局在策划利用古巴逃亡者进攻古巴。起初,他本人也很怀疑这一计划的可行性。上任后,通过与中情局的秘密商议,1961年肯尼迪依赖

<sup>①</sup> 关于肯尼迪决策风格的内容,参见[美]西奥多·索伦森:《肯尼迪》, <http://wenku.baidu.com/view/5fabcd6c1eb91a37f1115cef.html>, 第109—110页。

中情局策划了猪湾行动。期望利用逃亡美国的古巴人发起反对卡斯特罗政权的攻击。进攻很快遭到古巴的抗击而失败。美国后来认为,最终失败的主要原因是美国没有给予这些流亡者足够的支持。军方发现了这一问题,但是决策过程中美国军方被完全排斥在外。肯尼迪只是把计划限定在中情局的行动范围内。

其二,控制与参与性强但是外交知识不足,例如卡特的对华建交决策。<sup>①</sup>美国总统卡特本人没有什么外交经验,而且缺乏丰富的外交知识。其外交政策的观念很容易改变,很容易受到各种因素的影响。所以以赛勒斯·罗伯茨·万斯(Cyrus Roberts Vance)为首的国务院和国家安全顾问兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew Kazimierz Brzezinski)之间就对华政策议程展开了竞争。在早期,万斯就和他的助手们进行了评估,认为应该谨慎发展对华关系,因为这可能有损美苏之间的武器控制谈判。他认为美国应该采取现实主义的态度,管理美、中、苏的三角关系。他也认为,中国在地区和全球事务中具有平衡的作用。在1977年4月15日给总统的备忘录中,他的立场是美中应该在不孤立苏联的情况下发展关系。6月27日,万斯以及助手们的报告认为,美中关系的发展不能损害台湾地区的安全,不能违背国内反对之声。尽管布热津斯基和国防部长布朗都赞成加强中国的军事存在以平衡苏联,但是卡特只接受万斯的建议。在此条件下,总统的优先考虑在于武器控制和国内的反对声音。中国公开批评了美国的立场。在1977年8月万斯访华时,中国政府表达了不满,批评美国拖延中美建交。

布热津斯基则从苏联的行为中找到了依据。好望角事件促使他开始重视中国抗衡苏联的作用。他认为美国应该加速发展与中国的联系。并且把议程的重要性提前。他把上述分析向卡特汇报。1978年5月,卡特派他访华,意味着卡特的想法已改变,在苏联的压力下开始寻求中国的支持。布热津斯基访华表明美国在三角关系中立场已经偏向中国。他对议程的控制还表现在要求卡特把宣布中国领导人邓小平访美的消息推迟到12月15日宣布,那时万斯正在访问苏联,正在谈武器控制的问题。

其三,决策者的控制与参与性弱但外交知识丰富,例如老布什的外交决策特点。<sup>②</sup>老布什的人生阅历丰富。他经历过战争,又经历过二战后冷战时期的长期洗礼,所以他习惯于根据冷战历史经验和从安全战略高度看国际问题。老布什重视外交,是具有丰富外交经验的决策者,而且对外交事务很敏感和有兴趣。在对外政策制定过程中主要依赖其“小集团”成员进行决策。

---

<sup>①</sup> Jean A. Garrison, "Explaining Change in the Carter Administration's China Policy: Foreign Policy Adviser Manipulation of the Policy Agenda," *Asian Affairs*, Vol. 29, No. 2, 2002, pp. 83–98.

<sup>②</sup> Cecil V. Crabb and Kevin V. Mulcahy, "George Bush's Management Style and Operation Desert Storm," in Jerel A. Rosaiti, ed., *Readings in the Politics of United States Foreign Policy*, pp. 29–43.

老布什外交政策制定小组没有什么内部分歧,老布什和他的外交班子主要成员如贝克、斯考克罗夫特等人有着深厚的友谊。而且国务院和国家安全事务委员会内部也没有强烈意识形态色彩,基本上重视实用主义,在对外政策中一切以美国国家利益为主。这样一个团结的决策小组在面对国会压力时候也能够按照自己的利益目标进行平衡,而且具有丰富外交经验的总统和其决策班子非常懂得如何在国内国外各种利益目标之间寻求平衡,所以老布什政府是典型的理性行为者。在1989年之后,即使国会一再要求政府在最惠国贸易、人权等问题上对华施压,但是老布什顶住压力,控制着对华政策不走向最严重的危机。

其四,决策者的控制与参与性弱而且外交知识不足,例如小布什的决策特点。乔治·沃克·布什(George Walker Bush)本人既没有他父亲老布什那样的外交经验,也没有出众的学历背景。虽然他生长在富裕家庭,爸爸曾经是总统,爷爷也是参议员,但他直到成年时还没有太多的出国经历。他的从政经历也仅仅是在国内做得克萨斯州的州长。他虽然曾经在美国颇有名望的三所学校上学,但是学业表现平平。他在安多弗上学时从没有上过光荣榜,在耶鲁大学也只是一名中等生,在哈佛商学院几乎也没有留下什么足迹,而且也没有出色的演讲才能。正因为如此,小布什在竞选时就给自己建立了一个外交政策顾问团队,该团队命名为“火神”,成员包括康多莉扎·赖斯(Condoleezza C. Rice)、保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)、切尼等人。这些人也是他日后外交班子的重要成员。<sup>①</sup>

就任总统后,小布什倾向于把外交事务交给顾问团队处理。因此,顾问团队中官僚政治问题很突出,经常有争议。以副总统切尼和国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald H. Rumsfeld)为首的强硬派与以国务卿科林·鲍威尔(Colin L. Powell)为首的温和派时有争议。鲍威尔曾经赞成通过调停打破巴勒斯坦和以色列之间的僵局,但是强硬派反对这一建议。在攻打伊拉克的问题上,两派也发生分歧。小布什本人也反感这种经常的争吵导致政策缺乏连续性和一致性,最终选择与自己想法接近的强硬派的建议。由于小布什本人缺乏外交经验,加之他不太注重深度参与决策讨论,不关注细节问题,导致他本人对世界的看法趋于简单的黑白分界和善恶分界。他本人的这种认知决定了美国对全球反恐战争阵营划分的简单化。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见[美]伊沃·H.达尔德尔著,刘满贵译:《后外交时代,不受约束的美国》,北京:新华出版社2004年版,第24—44页。

<sup>②</sup> Thomas Preston and Margaret G. Hermann, "Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process," pp.375—377.

## 五 结论

本文从体系、国家、社会、组织以及个体五个视角梳理了研究美国对外政策决策的众多理论模式。多元视角研究弥补了传统的体系视角研究之不足；多元化的理论解释也符合美式制度下的外交决策特征。但是，这些视角和理论模式也有以下不足之处：理论假设上的不足导致理论缺乏解释力有限；理论模式应用的普遍性也受到质疑；综合性理论缺乏以及行为体之间的互动关系探讨不足。

鉴于综合性理论的缺乏，因此在不同条件下需要选择不同的理论模式予以解释。就决策对象而言，在危机情势下，一般运用理性行为者模式和小集团模式进行解释，在非危机情势下，各种模式均有解释的可能；在现状改变的条件下，国际体系理论、理性行为者模式、小集团模式、多元论都有解释的空间；在现状不改变的条件下，组织过程模式具有一定的解释力。“高级政治”议题一般运用体系理论、理性行为者模式、小集团模式、官僚政治模式进行解释，而“低级政治”一般运用多元论模式来解释。就决策主体而言，控制性较强且外交知识丰富的决策者的决策特点符合小集团模式的解释；控制与参与性强但是外交知识不足的决策者的决策特点符合官僚政治模式-小集团模式构成的复合模式的解释；控制性较弱但外交知识丰富的决策者善于做出宏观和理性的判断，理性行为者模式符合对此做出解释；控制与参与性弱而且外交知识不足的决策者主要依赖决策团队的其他成员，容易导致官僚政治。

[收稿日期：2010-11-10]

[修回日期：2011-01-20]

[责任编辑：赵远良]