

试论美国对外政策分析领域的若干变化

刘永涛

【内容提要】 本文探讨对外政策分析在90年代美国所经历的若干变化,指出当代美国对外政策分析界无论是在理论取向、研究范围及方法论方面均呈现出在继承传统合理部分的基础上有所更新和开拓,美国对外政策分析中国际社会文化内涵的地位日益突出。

【关键词】 对外政策分析 理论 范围 方法

所谓对外政策分析是指对一个国家的对外政策进行研究,它是一项极为复杂多样的大脑活动,旨在通过分析来理解和解释世界政治中行为体的对外政策制订过程及行为。对外政策分析所探讨的核心内容是行为体的意图、表述和行为,以及行为体直接针对外部世界及其它行为体所作出的反应。随着冷战后国际政治体系的深刻而复杂的变化,作为国际关系中一个研究领域的对外政策分析,也相应面临着如何能够更为全面和准确地理解和解释国家对外政策制订过程及行为的挑战。

任何一项研究活动,大都离不开一定的理论作为指导。在对外政策分析方面,其情形也大致如此,即人们会有意无意地利用某些理论作为指导去从事研究。一般地说,国际关系理论在相当的程度上也被用来作为对外政策理论。在美国,传统的对外政策分析主要受(新)现实主义和(新)自由主义的影响和指导,以现实的政治和经济为基础,把国家行为体作为政策分析的基本单位,强调对国际政治及经济体系背景下的国家物质利益、军事权力、决策过程等展开研究。传统的对外政策研究所采纳的一个主要分析模式是理性决策模式。该模式认为,国家是理性的行为体,在对外决策过程中

谋求最大限度地获利,最小限度地冒险。

然而,由于近年来西方国际关系理论本身正在经历转型过程,以(新)现实主义和(新)自由主义为主流的理论不断受到挑战。其中一个主要的挑战者是社会批评理论。该理论在指出传统的主流理论在解释国际关系方面存在不足的同时,认为不仅要从国际体系的物质结构而且还要从其社会结构去看待和理解世界政治,强调人们应该回归到社会和文化的视角去解释国际问题,譬如,美国的国家安全受到什么直接威胁而使得美国需要出兵干预海地、索马里和波黑;1998年底,美国和英国联手对伊拉克实施军事打击,巴格达对美英到底构成了什么安全威胁?传统的解释会是美国为了国家利益或是为了中东的石油。社会批评理论认为,如果用“国家利益”或“权力”去解释任何对外政策行为,那么,这类术语也就没有任何解释力。社会批评理论认为,国家之间的关系不仅受制于国际体系的物质因素,而且还受到这一体系的社会结构如国际规范和国家本体的影响;国家的利益和行为不是一成不变的东西,而是在国家与体系以及国家之间的社会关系互动过程中形成的;物质本身也只是在国家之间所处的这种社会关系中才被赋予含义;国家通过对外实践活动再现或再造出自己的国家本体和角色。

西方国际关系理论界的这种自我反省和开

拓视野的情形,为美国对外政策分析在理论上提供了新的研究指导。人们开始重新意识到:国家行为体在对外政策制定过程中并非总是理性的、逻辑的,相反,如同个人一样,国家对自身和周围的世界也抱有理想、梦想、追求甚至偏见,因此,有时候,国家作出的对外政策决定是非理性的、非逻辑的;国家的对外政策行为不仅是对外界国际体系作出的反应,而且也是国家内部政治及社会诸因素的对外延伸。从一定意义上说,所有对外政策决定都是特定的国内背景的产物。这种环境包括一个社会所具备的价值、民族特征、政治文化、历史传统,以及社会结构特征(如国家领土、工业化程度、政府形式)等等。美国学者瓦莱丽·赫德森主编的《文化与对外政策》(1997)探讨了文化如何影响对外政策程序和行为,是近年来美国对外政策分析界借用文化理论研究对外政策的一项主要成果。^[1]美国伊利诺伊州立大学理查德·佩恩的《与远方文化的冲突:美国对外政策中的价值、利益和武力》(1995)一书则分析了美国文化、价值及信仰对美国对外政策行为的影响,指出当今美国动辄便对海外动用武力(如对海地、索马里、波黑等)的现象,具有美国国内暴力文化的深刻根源。^[2]正如美国迈阿密大学的劳拉·尼科等人所指出,当前美国对外政策分析界已经出现第二代研究者,他们在继承第一代研究者的基础上,开拓和更新理论视野和研究取向。^[3]

此外,美国对外政策分析中长期受到忽视的主体认知取向,也开始重新引起人们的关注。这一取向考虑决策者的认知和意象在国家对外政策制订过程中所发挥的作用。目前,美国一些对外政策分析者注意利用政治心理学的研究成果,从决策者个人层面提出研究的问题,譬如:决策者如何看待世界?决策者的个人信仰系统和意象受什么因素的影响?反过来,决策者的信仰和观念对对外政策制订有什么影响?

总之,从理论取向方面看,对外政策分析在美国的变化趋势是,研究者注意广泛吸取各种理论和研究视角,反对恪守某种单一的、“核心”的理论范式;社会文化研究取向重新得到重视和应用;注意借用国际政治中的中长期理论如现存的政治现实主义理论、全球理论以及与此相关的世界体系理论、复杂的相互依存及

跨国关系理论等去分析对外政策。

二

在美国,传统的对外政策分析对象主要是国家行为体,研究重点主要放在国家的对外政策制订如何受制于国际政治体系的物质环境,如实力、利益、均势、联盟、战争等因素。冷战结束后,随着国际政治及经济格局的重大变化,影响国家对外政策制订和行为的因素增多,各国尤其诸大国的对外政策本身也在发生变化。这些都决定并推动着对外政策分析需要开拓新的研究范围和确立新的研究议程。当前美国对外政策分析界所倡导和关注的研究范围大体反映在以下四个层面。^[4]

国际层面的分析。在这一层面,人们研究的范围主要有:国家之间的关系、比较历史、非国家行为体、世界经济、文化联系、跨国意象、全球环境等。研究者通过确定国际体系的物质及社会特征、通过对美国和其它国家之间的行为比较来谋求理解美国对外政策。他们关心的问题有:在多极、霸权或两极的体系下,实力是如何被分配的?冲突的主要来源是什么?哪些国家是主要行为体?这些行为体通常以什么手段去实现国家的对外政策目标?在这个层面,研究者还分析联盟组织、文化联系、多边经济协定、全球环境问题等在多大程度上对国家的对外政策构成影响,其普遍性有多大?国际组织或非国家及跨国团体和运动能够产生多大的影响?国际体系的相互依赖性到底有多大?在国际通讯网络中,信息传递的速度有多快?它对当代国家对外政策产生何种影响?政府之间是如何沟通的?当代高新技术革命如何影响着国际关系?哪些国际难题是人为造成的,哪些是由自然或生态所造成的?如果说冲突无处不在,那么,什么样的国际机制或机构可以用来解决争端?国家的利益和行为如何受到国际社会结构和规范的制约和调整?

地区层面的分析。传统的对外政策研究重视地缘政治。在美国的大学和研究机构里,通常设有地区研究项目。美国学者自己认为,为了理解美国的对外政策,人们需要研究美国与世界具体地区及区域组织的关系,譬如,美国与西欧的关系、与北约组织的关系、与东盟的关系、与东亚的关系、与非洲的关系等等。人

们也探讨美国在地区譬如南亚、中东和朝鲜半岛等的紧张局势和冲突中所扮演的角色和产生的作用。一些研究者还对国家行为体如何在国际和地区的背景下进行对外政策考虑和选择感兴趣。

国家层面的分析。这是近年来美国对外政策分析界开始给予更多关注的层面，它侧重探讨国家内部的诸特征以及国内经济、战略、政治、意识形态和文化等诸因素对国家对外政策构成的影响。人们注意到，外界因素只能限制美国的对外政策，只有美国的国内诸力量才能控制美国的对外政策。于是，人们探讨国家的经济需要或实际的需要，研究战略原材料的进口、出口贸易、关税、海外投资，通过考察和评估研究威胁来源、战争计划、前沿基地、跨洋水路、预算等研究可见的安全需要。此外，人们还研究物质以外的东西如大众舆论、新闻媒介、思想库、精英舆论、利益集团、政党、两党合作、宪法条文、战争权力、暴力、语言、修辞、话语、符号等对美国对外政策制订过程的影响。

需要特别指出的是，在这个层面，分析者还通过深入研究美国政治和政府制度来确定美国对外政策是如何被制订出来的，谁在制订过程中起支配作用，是总统？国会？还是二者兼之？在国内政治中谁最掌握权力？对这类问题的传统回答是美国总统和政府行政部门负责对外及防务政策的机构如国务院、国防部、中央情报局、国家安全委员会等。因此，在整个冷战时期，美国对外政策研究界把注意力和重点主要放在总统和行政部门方面，而对美国对外及防务政策的制订过程中的另一个重要决策部门一国会给予忽视。在这种情况下，美国社会科学委员会在1988-89年年度报告中呼吁美国学术界重视国会在美国对外决策中的作用及影响。在各方面的推动下，近年来美国对外政策研究界加强了对国会权力和作用的研究并产生一批研究成果。此外，研究者还分析总统和行政部门之间、各官僚部门之间的对外政策竞争和需要，探讨政策一旦被制订出来是如何加以实施的，运用什么实施工具一外援、秘密活动、军事力量、还是经济制裁？

个人层面的分析。讲到底，任何一项对外政策是由人制订出来的。领导者个人可以决定是否就某项对外政策问题进行谈判，他们的个

人外交风格对政策结果产生影响。在这个层面，人们研究国家决策者个人的诸多方面，如他(她)的个性、知识、意识形态、政治联系、政敌、偏见、家庭出身及背景、早年经历等，以及决策者个人心理、身体和病理上的状况对国家对外决策的影响。此外，分析者还讨论决策者个人进行对外决策时所掌握信息的质和量，以及他们决策时所处的国际国内文化、政治、社会和经济的环境。

人们在理解和解释某项对外政策时，分析的侧重点会有所不同，但是，这些层面彼此是相互关联的。因此，美国对外政策分析界要求既要有人研究宏观战略问题，也要有人探讨微观细节内容，并认为只有这样才有可能对具体的对外政策获得较为完整的理解和认识。

三

在美国，传统的对外政策分析主要采取实证或经验的研究方法，注重“科学地”、“精确地”理解和把握对外政策领域的规律。由于冷战时期美苏两国在军备及空间领域的激烈竞赛，美国联邦政府曾大量拨款，鼓励美国学术界进行“科学”研究，从而刺激这一研究方法在60-70年代盛行。研究者使用“游戏理论方法”、统计法、计算机模拟法等方法，以及“体系分析”、“结构功能分析”、“理性决策分析”和“测定分析”等概念框架，强调对外政策行为模式以及定量分析研究，把事件数据与想象的国家形态及对外政策行为相联系。研究者还通过表格、模式、曲线图、数据图表、等式等工具来说明美国对外政策的行为及动机，并经常使用“假设”、“样本”、“代码”、“系数”、“变量”、“相关性”等术语。应该说，冷战时期联合国和西方情报机构提供大量关于世界各国情况数据的情形，也巩固和加强了这种常见于自然科学研究的方法。

然而，自80年代尤其冷战结束以来国际政治体系的重大转型，以及各国对外政策内容的不断变化和调整，这些都促使对外政策研究要有不落俗套的分析工具和方法。事实上，在美国，尽管一些人继续使用定量分析和采集数据的研究方法，但是，更多的人开始意识到把国家单一地和静态地假设为国家甲或国家乙，然后将其放入某种模式进行分析的方法存在不足

和局限性。他们认为,国家自身是一个极为复杂的单位,其对外政策制订和行为颇受内部诸多因素的影响和作用,不可能是铁板一块。一些研究者开始借用社会学和政治心理学的方法分析国家的对外政策。美国康乃尔大学教授彼得·卡森斯坦主编的《国家安全的文化》(1996)一书,汇集了一批利用社会学研究方法、从理论和经验上说明规范和认同在国家安全及对外政策的作用的论文,其叙述和分析给人以一种不落俗套的清新感。^[5]美国学者埃里克·辛格和瓦莱丽·赫德森主编的《政治心理学和对外政策》(1992)可谓是通过探索决策者大脑内信仰、感悟及思想活动等去解释国家的对外政策行为的一项近期成果。^[6]袁逢孔的《战争类比》(1992)则揭示历史类比和暗喻在对外决策过程中的作用。^[7]它们所使用的主要是包括定性分析在内的非实证研究方法。

方法论上的另一种变化是重新重视从文本和话语入手研究国家对外政策。长期以来,传统的研究重视对外政策的行为,忽视或低估对外政策的表述和言论。目前,一些研究者指出,除了行为之外,对外政策制订者经常利用自身的口才和演讲技巧去影响和劝导国内外舆论和民意对某项对外政策的看法和态度,尽管不排除国家对外政策的书面陈述或决策者的口头声明会带有欺骗性和包装性,但是,它们可以建构一种国际政治“现实”,并引导人们的行为选择。因此,他们呼吁在从事对外政策分析时,重视采取对文本进行话语分析和探究对外政策语言及修辞的方法。美国学者大卫·坎贝尔把自己的书取名为《书写安全:美国对外政策和认同政治》(1992),旨在强调战后美国的国家安全意识和对威胁来源的判断主要是建构在国家安全政策文本和国民认同政治的基础之上。^[8]弗朗西斯·比尔和罗伯特·哈里曼主编的《后现实主义:国际关系中的修辞转折》(1996)运用语言学 and 修辞学方法说明当今国家如何重视增强自身以建设性方式而不是以破坏性方式去影响别国的能力,并揭示国际关系及对外政策活动中话语、沟通和劝说所具有的不可忽视的力量。^[9]这类体现主体关系的人文研究方法正在美国对外政策分析界引起日益关注。

综上所述,在当代国际政治格局和西方国际关系理论发生重大转型的背景下,对外政策分析在美国也正经历着若干变化,其主要特点

是它既继承了传统对外政策分析的合理部分,又在一些方面进行了开拓和更新,从而设法应付当今对外政策研究过程中所面临的更为复杂的挑战。这些变化可大体归纳为对外政策分析过程中趋于理论取向的多元化、研究范围的多层次化、研究方法的多样化,由此打破传统对外政策分析中单一的占主导的研究视角、对象及方法的现象,并且使得长期受到忽视和低估的社会文化及人文因素在美国对外政策分析界重新得到更多的关注和重视。

注释:

[1] Valerie M. Hudson, ed., *Culture and Foreign Policy* (London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1997).

[2] Richard J. Payne, *The Clash With Distant Cultures: Values, Interests, and Force in American Foreign Policy* (Albany: State University of New York Press, 1995).

[3] Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, and Patrick J. Haney eds., *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., 1995).

[4] 参见 Michael J. Hogan and Thomas G. Peterson, eds., *Explaining the History of American Foreign Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

[5] Peter Katzenstein, ed., *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press, 1996).

[6] Eric Singer and Valerie Hudson, eds., *Political Psychology and Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1992).

[7] Yuen Foong Khong, *Analogies at War* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

[8] David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992).

[9] Francis A. Beer and Robert Hariman, eds., *Post-Realism: The Rhetorical Turn in International Relations* (Michigan: Michigan University Press, 1996).

(作者单位: 复旦大学美国研究中心)