

对外政策研究的主要维度及其内在逻辑

张清敏

内容提要 对外政策与国际关系和国际政治特别是和外交有密切联系,但它们属于不同的分支学科,研究对象也有所不同。对外政策的研究维度包括描述、分析、评估和预测。其中,描述是要界定或明确对外政策研究的对象,确定对外政策分析的因变量;分析是找出导致和影响这一对外政策行为的不同要素或自变量,分析和探讨这些自变量与对外政策行为结果之间的内在联系。这种联系可能是因果性的,也可能是相关性的;评估旨在探讨对外政策的成功与失败的评价;预测是在分析和评估的基础上,根据影响对外政策的内在机制,对未来对外政策的发展方向做出限定性的推测。从内在逻辑上看,描述是基础,分析是在描述基础上进一步的深化,评估是为了认识相关政策的成功与失败,预测是在描述、解释和评估基础上的进一步发展。四个维度在逻辑上是一个递进的发展过程,也是一个从感性认识到理性认识、从实践中来到实践中去的升华过程,只有预测才是最终的完结阶段。但与所有学科一样,对外政策的研究应以分析决定因素、找出动力机制为核心,而非以简单的预测为中心。只有找到内在机制就知道未来该采取何种行为,分析性研究是对外政策研究的核心。

关键词 国际政治理论 对外政策分析 决策理论 政策评估 政策预测

* 张清敏:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文责自负。

学者麦金德曾提出,“知识本是一体的。把它分成不同的学科,只是屈从了人类的软弱而已”。^① 作为一个整体的知识被分为不同学科后,每一个学科都有其特定的研究范畴和研究对象,研究对象和研究范畴的不同决定了学科之间的差异。对外政策研究也是如此。但是,在对外政策研究中,在一定程度上存在着概念不清,研究对象不明,不同的研究维度和研究方法之间混淆和交织等问题,这些问题制约着本学科的发展。本文在界定对外政策概念、明确对外政策研究与其他相关学科的关系的基础上,阐述对外政策研究中描述、分析、评估和预测四个主要维度的内涵、方法和相互之间的逻辑关系,提出以回答“为什么”为主要任务的对外性研究是对外政策研究的核心,也是推动对外政策研究和学科建设的关键。

一、为什么是对外政策而不是外交政策

在多数情况下,对外政策被当作国际关系或国际政治的一部分,也常被误称为外交或外交政策(diplomatic policy)。对外政策与国际关系和国际政治,特别是和外交有密切联系,但它们属于不同的学科分支。区别这些核心概念,厘清它们之间的联系,是明确对外政策研究对象的首要任务。

对外政策是国际政治或国际关系中的行为体,在处理对其他行为体关系过程中追求某些价值、利益的有目的的行为或活动的集合,是这些行为体在采取正式行动之前,根据国内外形势特点和对行动目标与手段的判断而确立的基本原则、指导思想或行动指南。因为主权国家是国际关系的主要行为体,对外政策也被界定为“一个国家处理国际问题和对外关系,进行对外活动所遵循的基本原则、方针和行动准则。它是由各国政府中央决策机构或其他行为体的最高决策机构根据国际形势和战略格局的变化而制定的,目的是为了了一定利益,或落实一定时期的战略任务,争取有利的国际环境”。^②

国际关系是一个宽泛的概念,指国际社会行为体之间的互动关系,是“国际社会各行为主体之间相互交往、相互作用的一般状态”。“它不仅包括国家间、国家集团间的各种类型和形式的关系和联系,也包括国际组织、团体、跨国公司等国际关系行为体之间的关系和联系。它包括政治关系、经济关系、文化

① [美]戴维·迈尔斯:《社会心理学》,侯玉波等译,北京:人民邮电出版社2012年版,第7页。

② 钱其琛主编:《世界外交大辞典》,北京:世界知识出版社2005年版,第2055页。

关系、宗教关系等。其中,国际政治关系是最重要和最活跃的关系,与政治密切相关的经济关系是最基础的关系”。^① 国际关系的格局是由不同国家在对外政策指导下产生的相互关系中所显现出的一种状态和规律。

外交学学科的奠基人、英国前外交官萨道义(Earnest Satows)对外交的界定至今仍然被广泛应用。他把外交界定为“运用智力和机智处理各独立国家政府之间的官方关系……是指用和平手段来调节和处理国与国之间的关系”。^② 这里包含三方面的内容:一是“智力”或“机智”的运用;二是“国家相互关系”或“国与国之间外交事务”的处理;三是方式和手段必须是和平的。确立外交学理论体系的英国前外交官尼科尔森(Harold Nicolson)对外交的界定也被广泛引用,即“外交就是用谈判的方式来处理国际关系,它是大使和使节用来调整和处理国际关系的方法,外交是外交官的业务或技术”。^③

新中国出版的第一本《外交学概论》将外交界定为:“以主权国家为主体,通过正式的代表国家的机构与人员的官方行为,使用交涉、谈判和其他和平方式对外行使主权,以处理国家关系和参与国际事务,是一国维护本国利益及实施对外政策的重要手段。”^④这样的理解突出了外交的三个特性:主权性、政治性及和平性。

广义上的国际关系或国际政治研究包括外交和对外政策,并把外交和对外政策研究当作国际关系或国际政治的分支学科。对外政策研究依附于国际关系的研究,一般被当作是国际关系或国际政治研究的一部分。《韦氏大学英语词典》在解释“国际关系”时指出,“国际关系是政治科学的一个分支,关注的是国家之间的联系并且主要关注对外政策”。^⑤

国际关系和对外政策之间的联系在于,国际关系中行为体的互动,主要是通过行为体的对外政策和外交行为体现出来。国际关系的基本格局或特定的国际政治环境,是影响国家或其他国际关系行为体制定对外政策的重要因素,国家或其他国际关系行为体在制定对外政策后,也需要在特定的国际环境中落实和实施。换句话说,国际关系的格局是对外政策制定的环境,是影响对外

① 钱其琛主编:《世界外交大辞典》,北京:世界知识出版社 2005 年版,第 747 页。

② [美]戈尔-布思主编:《萨道义外交实践指南》(第五版),杨立义等译,上海译文出版社 1984 年版,第 1 页。

③ Harold Nicolson, *Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, 1950, p.15.

④ 鲁毅等主编:《外交学概论》,北京:世界知识出版社 1997 年版,第 5 页。

⑤ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, Merriam Webster Inc., MA: Springfield, 1991, p.632.

政策制定和形成过程的重要因素,也是执行和落实对外政策的外交所发生的客观环境或操作环境。在冷战时期,国际关系的格局是影响对外政策的核心要素,结构现实主义国际关系理论把国家行为和国家对外政策看作是国际结构对国家影响的结果,把研究重点放在国际体系结构或力量格局的平衡和变化上,把国家对外政策看作是对国际力量格局的被动反应。

对外政策研究与国际关系研究的不同在于:首先,两者的分析层次不同。国际关系研究的对象是国家间的互动(interaction of states)及其规律和本质,对外政策研究的对象是国家的行为(state action),重点解释这些行为的原因和过程。尽管国际关系格局是影响对外政策制定的重要因素,分析对外政策离不开对国际关系格局中力量对比平衡的关注,但对外政策研究不是为了把握国际关系体系层次的规律和特点,而是要理解对外政策的内在机制。

其次,两者的解释变量不同。国际关系研究主要在于揭示国际体系的结构性特点,解释那些反复出现的国际现象和一般行为模式,比如,战争的不断发生、均势的反复出现或者霸权的交替等。对外政策研究则突出特定国家的特定行为,回答的是国家或其他国际关系行为体如何应对外部压力,理解对外政策的制定过程、目标和结果。

最后,两者关注的焦点不同。国际关系或国际政治理论属于宏观和体系层次的理论,而对外政策理论属于中层理论或局部理论。沃尔兹(Kenneth Waltz)认为,国际政治或国际关系研究的是由国家行为和互动产生的国际结果,能够告诉国家所面临的外部环境和压力;对外政策的研究则是特定国家的特定行为,回答了国家如何应对外部压力。他把国际关系理论与对外政策理论的不同比作微观经济学中市场理论和公司理论之间的差异,“市场理论是一种结构理论,告诉公司在市场压力下以特定的方式做特定的事。是否以及如何采取行动因公司而异,这些不同取决于它们不同的内部组织结构和管理”;“对外政策理论是国家层次的理论”。^①

对外政策与外交也存在着密切的联系,但也有不同。从联系上看,“对外政策的首要功能是做出对外关系的决定,外交的首要任务则是恰当地执行它们”。对外政策是实现一国在特定时期的特定目标的路线和方针,外交则是一个国家实施对外政策的工具,是落实对外政策的方法和过程。对外政策是外

^① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Boston: Addison Wesley Publishing Company, 1979, pp.71-72.

交得以开展的指导思想,没有明确的对外政策,就不可能有目标清晰的外交。也就是说,作为对外政策落实手段的外交,受对外政策的指导,另一方面外交如何落实对外政策,反过来会影响一个国家对外政策的落实。

从研究角度看,外交学研究与对外政策研究之间存在着互动的关系,“从对外政策分析的角度看,外交既是对外政策的输入(input)也是对外政策的输出(output)。作为对外政策输入的外交,与影响对外政策决策过程和结果的其他因素有关,例如,一个实体向另一个实体发出的外交信号”;“作为对外政策输出的外交”,“是一个行为体对外政策工具箱中许多工具中的一个”。^①

在全球化背景下,对外政策目的的内向性趋势越来越显著,对外政策的制定者频频走上外交前台而成为对外政策的实施者。作为落实对外政策手段的外交形式,如礼宾礼仪等,因为具有更多的国内政治含义而越来越被政策制定者所重视,甚至有时候形式上的成功比政策内容更具有现实意义,对外政策和外交二者之间的界限越来越模糊。但是,二者在本质上仍然是不一样的。外交是落实对外政策的众多手段或工具中的一个,但绝非唯一的一个;对外政策是由最高领导人制定的,外交则是由职业外交人员来落实的,两者属于一个过程的不同阶段,虽然联系密切,但研究对象有所不同。

将外交与对外政策区别开来是外交学成为独立学科后就一直强调的。如萨道义在界定外交的概念后即指出,“外交这个词虽然在英语中存在不到两个世纪,可是它曾遭到滥用或被混淆。比如说,有时它被用作对外政策的同义词。但是,对外政策是政府制定的,而不是由外交家们”。^② 当代也有学者认为,把外交和对外政策区别开来,是“外交学研究作为一个学科发展最基本的条件”。^③

英语中没有“外交政策”这个概念,更没有“外交决策”(diplomatic decision-making)这个概念,因为外交是落实对外政策的工具和过程,而非制定政策的过程,所谓“外交决策”实际上是对外政策的决策(foreign policy making)。对外政策不是研究对外政策的目标确立后落实对外政策的策略、手段和方式,而是研究关于对外政策是如何制定和形成,或者说是研究什么因素影响和导致

① David Griekemans, “Exploring the Relationship between Geopolitics, Foreign Policy, and Diplomacy,” *International Studies Review*, Vol.13, 2011, p.716.

② 〔美〕戈尔-布思主编:《萨道义外交实践指南》(第五版),第1页。

③ Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.3, 73-74.

了特定的对外政策。

人们对于对外政策的理解,多是建立在理性思维基础上,即把对外政策看作是为了特定的目的(in order to)而做出的理性选择或决定。但是,多数对外政策都是高度保密的,只有到日后通过解密档案才能看见,更有一些对外政策的决定是不采取任何行动。因此,大多数情况下是看不到对外政策的,或者国家并不会或不愿把自己国家对外政策的真实目标昭告天下,或国家公开发表的对外政策目标不一定是真实的目标,这就让对外政策的研究面临很大的困难。

从对外政策根源上看,从政府政治或国内政治角度研究对外政策,把对外政策当作政府机制运作的产出(output),或是政府或国内政治斗争的结果(result);不把对外政策看作是有目的的行为,而把对外政策看作是国内政治的延续,是出于某种原因而发生的事情。为解决这些问题,对外政策分析把研究对象由看不见的对外政策,转变为能够看得见的对外政策行为,从对决策过程的研究,转变为对影响对外政策结果各种原因的分析。

看不见的对外政策或不采取行动的对外政策是无法研究的。只有在特定对外政策指导下的看得见的行动,才能够分析和研究。具体来说,国际关系中的一个行为体根据国际或内部的特定形势做出对外政策的决定后,需要通过外交的或军事的、法律的或经济的手段予以实施,还要以特定的行为表现出来,并产生一定后果。这些行为可能是一个国际行为体对其他行为体所做的任何事情,大到使用武力、缔结同盟,小到是否给某一个人发放签证等。这些国家行为都是在特定对外政策指导下的行为。看不见的行为是无法分析的,即使能够分析,也不是对外政策分析研究所关注的内容。

对外政策行为是可以操作的、看得见的对外行为,反映和体现的是对外政策的目标。^① 对外行为之所以可以进行研究,在于一般的行为都包括多个维度:空间上有行为发生的地理位置;时间上有行为持续的长短;从行为参与者之间关系的特性上看,有合作或者冲突;从背景上看,行为通常都是在一定的国内和国际环境下发生的;从内容上看,行为涉及特定的问题领域,如政治的、经济的、军事的或外交的,等等。简单说,对外政策行为就是谁在什么时候、什么样的环境下、在什么问题上的谁采取了什么样的行动(Who does what to

^① Charles Hermann, "Foreign Policy Behavior: That Which Is to Be Explained," in Maurice A. East, et al., eds., *Why Nations Act*, Beverly Hills: SAGE Publications, 1978, pp.25-48.

whom, when, where, over what in what context)。只要行为发生了,背后一定有特定的对外政策的指导,不管这种政策是有目的的理性行为,还是国内政治运作的结果。

对外政策研究可以从多个维度展开,主要维度包括描述、分析、评估和预测等。四个维度之间存在着密切的内在逻辑关系,其中最为重要的维度是对外政策的分析,厘清四个维度之间的关系是推动对外政策研究的基础。首先,在对一个具体的对外政策行为进行研究之前,需要界定或明确对外政策研究的对象,确定对外政策分析的因变量。换句话说,研究对外政策的首要任务,是要明确分析和研究的对外政策或对外行为是什么;其次,找出导致和影响这一对外政策行为的不同要素或自变量,分析和探讨这些自变量与对外政策行为结果之间的内在联系。这种联系可能或最好是因果联系,也可能是相关的联系;再次,在对分析和把握政策制定的机理后,对政策的结果进行规范化的评估,探讨对外政策的成功与失败;最后,在分析和评估的基础上,做出限定性的预测。这四个维度在逻辑上是一个递进的发展过程,也是一个从感性认识到理性认识、从实践中来到实践中去的升华过程。

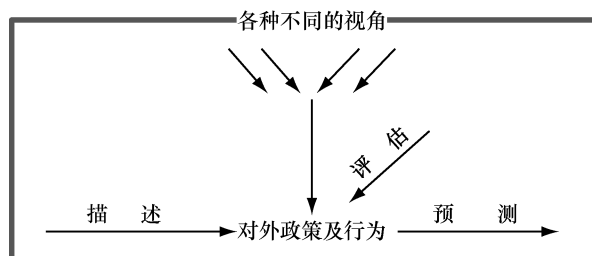


图 1 对外政策研究的维度

图表来源:作者自制。

二、对外政策的描述性研究

作为研究对象的对外政策,可能是一个国家对另一个国家和地区的政策,也可能一个国家在某一功能领域内的政策;它既可能是一种语言上的政策宣示,也可能是具体的对外行动。语言方面的政策宣示既包括明确表达的政策观点,也包括应该明确表达或别人期待应该表达观点和意见的时候却不表达任何观点的沉默。对外政策行动的内容既可能是和平的,也可能是战争;不同

功能领域的政策涉及的可能是政治的、安全的、军事的等传统对外关系领域问题的政策,也可能是金融、气候变化、反恐、文化安全等非传统领域的政策。

在对不同形式和内容的对外政策进行系统研究的时候,面临的第一个障碍是研究对象的不明确,或研究对象概念化不足。鉴于对外政策具有政治性和敏感性等特点,常常遇到的情况是,多数人并不一定了解或清楚一个国家在特定问题上的政策是什么,但这并不妨碍他们对特定对外政策表达明确的观点或提出批评性的意见,而且更多的情况是,对政策事实了解得越少,观点就越明确。在不知道某一对外政策是什么,不了解其形成的原因和内在机制的情况下,对政策提出各种判断,对政策未来的走向指手画脚,提出对外政策应该如何,是对外政策研究界常见的问题。有学者称这种情况是对外政策研究过程中“本末倒置”或“车前马后”的现象,因为对对外政策判断和解释必须在明确特定对外政策行为之后,而不是之前。^①

例如,就中国是否崛起(ascendancy)、中国对外政策是软弱(soft)还是强势(assertive)、中国是否是维持现状的国家(status quo power)等议题,当前国内外媒体和学术界都有很多不同的看法和争论。如果要形成符合逻辑的判断,首先需要对这些政策概念予以清晰的界定。如果不能清晰地界定这些概念,那就不能开展进一步的分析性研究,在此基础上形成的判断往往是片面的或不完善的。当然,如果对这些概念的界定不同、对事实的了解程度不同,也可能导致完全不同的观点。在对外政策研究中,任何解释性判断或规范性的判断和预测,都应该在对政策事实行为弄清楚之后,而非之前。

对外政策研究的描述维度,就是要弄清楚对外政策“是什么”的问题。描述是对外政策研究的基础。将对外政策研究的对象从对外政策转向对外政策行为,解决了对外政策的概念化(conceptualization)和可操作化(operationalization)不足的问题。所谓概念化和可操作化,就是把对外政策看作是分散、连续、可以测量的单独的对外行为。如果是抽象的政策,就应该对政策进行清晰的界定,如“崛起”“修正主义国家”,对外政策的“软”或“硬”的争论等。如果是特定国家或在特点问题上的具体政策,就需要描述清楚这个对外政策所表现出的行为是什么、特点和变化的规律是什么。

描述或概念化的功能在于通过观察、搜集、整理和客观地记录一个国家对

^① Samuel S. Kim, ed., *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations in the Post-cold War Era*, Westview Press, 1989, p.6.

外政策制定及执行过程中的信息,通过归类和量化的测量,找出对外政策行为的规律,告诉人们对外政策“是什么”,为对外政策提供实际的感性认识资料。描述或概念化的对象包括国际关系行为体在国际问题上的对外政策宣示和主张,诸如结盟和签约、建立外交关系或宣战、提供援助或进行制裁、首脑互访和参加多边会议等具体的行为,以及由此所表现的国家对外的、官方的和事实的关系等等。这些分散的行为都是在特定对外政策决策指导下展开的,是对另一个行为体或在特定领域采取的直接或间接的有目标的行为。清晰的概念化或可操作化,或清晰的描述旨在发现对外政策是然的问题,是提出“为什么”的前提条件,机密、观察不到的对外政策是不能研究的。

基本的描述包括以下几个方面:时间维度的描述,即通过描述一个国家对外政策行为的连续性和变化,厘清一个国家对外政策的变与不变;空间维度的描述,即通过比较看出一个国家与其他国家在同样问题上政策行为的共性与特殊性;对外政策宣示与对外行为的对比描述,找出一个国家对外政策的理想与现实、目标和结果之间的鸿沟,也就是言语行为之间的差异。只有描述清楚了,问题也就自然产生。发现问题是学术研究的第一步,也是关键的一步。

第一,时间维度的描述。跨时间维度的比较描述,就是通过对一个国家总体的、对特定国家和地区的,或在特定功能领域的对外政策行为进行历史比较,找出特定政策在不同的历史时期表现出什么样的连续性或变化。这种对外政策或对外关系史实的系统叙述,就是对外关系史或传统上所说的外交史,是对外政策或对外关系最基本的研究。找出了特定国际关系行为体在特定领域内,或对特定国家和地区政策行为连续性的规律和特点,包括是什么程度的变化、变化的频率是什么,或变与不变的特点本身是一种研究。更重要的是,找出了这种特点,就可以提出问题并进一步就分析性的问题进行研究,探讨造成这些变化的内在动力和要素,进而通过实证的逻辑来推断出造成这种连续性或变化的因素或机制是什么。

第二,空间维度的描述和比较。这个维度的描述是将不同国际关系行为体在特定问题领域或对特定的行为对象上政策行为的内涵和表现进行比较,从而发现不同国家在相同领域或相同问题上政策的相同点和不同点。找出这些相同点和不同点本身就是一种研究。例如,比较中国和美国对联合国政策的异同、印度与巴基斯坦核政策的异同、东方社会主义国家集团与西方资本主义国家集团对国家利益认知的差异,或比较两个集团内部成员之间结盟方式的不同特点和持久性、发达国家和发展中国家对国际秩序的观点、大国和小国

对待多边外交的政策,等等。这样可以看出特定国家或特定类型国家对外政策的共同性和特殊性。

美国俄亥俄州立大学穆尚中心(Mershon Center)的“各国事件比较研究”(Comparative Research on Events of Nations, CREON)数据是比较对外政策研究的一个重要成果。该项目搜集了世界上36个国家从1959年到1968年对外行为的事件信息,建立了国家间事件研究数据库。这些数据包括行为体、行为、领域行为体目标等。每一个搜集到的行为都被编码形成数据,通过对这些数据的比较,可以看出不同行为体的行为特点和规律,比较出不同国家行为的共性和特性,在比较对外政策研究方面占有重要的地位。^①

第三,对言行的比较描述。对外政策就其实施而言,有直接行动意义的部分和一般宣告主张的部分。从逻辑上看,两者应该是高度一致的。在实践上,两者往往存在巨大鸿沟。通过对特定国家在特定问题领域内政策上宣示的主张和原则,与这个国家在这些领域的政策行为进行比较,可以看出这个国家在政策宣示和政策行为上的差异或特点。一旦这些差异或特点明确,找出其中的原因就成为逻辑的自然延伸,就解决了学术研究中找不到研究问题的困惑。

第四,案例研究。案例研究既是一种描述,也是一种分析。它是精心挑选的典型对外政策案例,是对其政策的决策或形成过程采取过程追踪的方式,揭示政策制定的机制,探讨对外政策决策过程的内在关系和规律,达到“解剖麻雀”的功效。案例研究可以选择一个典型的案例,如哈佛大学肯尼迪学院教授格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)对1962年古巴导弹危机的研究是对外政策案例研究的一个样本。通过增加案例的数量,扩大研究的样本规模,增加研究的科学性。在研究设计中,可以选择同一时期的不同案例,也可以选择不同时期的相同案例,进行比较案例研究,从而增加对一个国家对外政策的决策规律的认识和把握。但是,对外政策众多,决策过程复杂,案例研究的范围是有限的。对任何案例的选择都需要深思熟虑,选择具有代表性的案例,并予以说明。

爱因斯坦和英费尔德在《物理学的进化》中说:“提出一个问题往往比解决一个问题更为重要,因为解决一个问题也许只是一个数学上或实验上的技巧问题。而提出新的问题、新的可能性,从新的角度看旧问题,却需要创造性的

^① Charles Hermann, et al., "Comparative Research on the Events of Nations (CREON) Project: Foreign Policy Events, 1959-1968," ICPSR05205-v1. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor], 1999, <http://doi.org/10.3886/ICPSR05205.v1>, 2019-01-15.

想象力,而且标志着科学的真正进步。”^①随着对外政策所涉及的领域不断拓宽,提出一个有价值的问题对于对外政策的研究来说日益显得重要。从不同角度或不同层次观察、描述或界定对外政策,就会发现或提出新的问题,或者观察到旧问题的不同侧面。

例如,新中国成立以后的对外战略经历了基本上每十年一个重要变化,描述性的研究就是要阐述这些变化的过程。对新中国成立后对外战略的发展脉络描述清楚后,自然产生了一个问题:为什么新中国对外政策的战略总是发生变化和调整?传统的解释是,国际格局变了,中国对外战略的调整不仅是必要的,也是正确的。但是,20世纪50年代末到60年代初,国际力量对比并没有发生大的改变,中国对外战略为什么改变了?20世纪90年代初,国际格局发生了第二次世界大战以来最大的改变,为什么中国并没有放弃20世纪80年代的不结盟政策?进一步的问题还包括,今天的中国为什么没有类似于冷战期间的对外政策战略?

通过跨国对外政策的比较,从分析角度看,找出了不同国家在相同政策上的不同,或者在不同政策上的相同,如果找出了这些相同点和不同点,自然也就产生“为什么”的问题。对这种规律的解释性分析,可以帮助人们思考在同样的国际格局影响下,类似的国家为什么具有类似的对外政策,或不同的国家为什么具有类似的应对政策?这些问题为从不同的理论视角进行解读和分析提供了前提条件。通过一个国家对外政策言行之间一致性的研究,也可以发现其中一些规律和特点,解释变与不变、相同和差异,言行的一致或不同之后,都能产生对外政策进行分析性研究的很好的问题,而这些问题只有在对中国对外战略进行详细描述或掌握后才能发现。

三、维度二:对外政策的分析性研究

对外政策描述或概念化的目的,是明确对外政策的研究对象,掌握对外政策的是然,分析就是为解决特定对外政策或对外行为之所以然的问题。分析的功能是将描述得到的感性资料上升到理性认识的过程,对外政策的分析性研究就是对国家对外政策的形成、发展及其变化过程进行因果性的考察。如

^① Albert Einstein and L. Infeld, *The Evolution of Physics*, New York: Simon and Schuster, 1938, p.95.

果说描述的目的在于发现是什么,那么,分析就是一个揭示对外政策为什么是这样的过程。分析是在描述基础上的一个升华,是更深层理解和把握对外政策的基本步骤,是对外政策进行评估的前提条件,更是预测未来对外政策发展变化、进行规范性研究的基础,是对外政策研究的核心。

确定对外政策分析的对象,并对这项政策有一种总体的感觉和认识是一件相当容易的事。但是,找出导致这种政策产生或变化的原因,揭示政策产生的内在动力和机制,把笼统的理解转变成实实在在、可验证的结论则完全是另外一回事。不同学科的学者对历史上和当今国际政治中具有重要影响的对外政策进行了多方面的研究。但是,随着新材料的出现、人们认识能力的提高,他们发现更多影响对外政策结果的要素。

因为影响对外政策结果的因素是多元的、产生影响的过程是复杂的,在对外政策分析过程中一个常见的情况是,当研究者只依赖一种文献材料的时候,很容易得出一种结论,但如果查阅两种不同的文献材料,就会遇到甄别和选择材料的问题;如果有三种以上的文献材料,对研究者来说就是一种挑战。信息时代将这种挑战提高到前所未有的程度。因为难以获得决策过程中的详细材料,不可能对决策具体细节进行研究,对外政策分析把国家对外政策或对外行为作为客观的研究对象和因变量,把影响国家对外政策行为的要素作为自变量,寻找作为自变量的影响因素和作为因变量的政策结果之间的内在逻辑关系,解释国家对外政策和对外行为产生的原因。如果能够找到两者之间的因果联系(causal-relation)是最理想和完善的研究,但在找到因果关系比较困难的情况下,找出影响对外政策决策的因素与决策结果之间的相互联系(co-relation),仍然具有重要的学术和应用价值,因而是多数对外政策分析研究的主要目的。

早期对外政策分析被称为比较对外政策研究,在方法上多采取行为主义的研究方法,通过相关事件的定量化,建立数据库,通过回归找出影响对外政策的特定自变量与作为因变量的对外政策结果之间的相互关系。从20世纪60年代中期到80年代初期的十余年时间内,美国政府曾出资500万美元来支持建立多个数据库。除“各国事件比较研究”数据外,比较著名的数据库还有“为国际问题研究而建立的数据库”(DDIR)、“世界事件相互关系调查”(WEIS)、“冲突与和平数据库”(COPDAB)等。这些数据为学者总结国家对外政策行为的规律,并据此来预测不同国家的对外政策提供了量化研究的基础。至今定量方法在对外政策分析中仍然是一个重要的研究方法,比如亚利桑那

州立大学教授斯蒂芬·沃克(Stephen Walker)在“行为码”(operational code)研究基础上提出的“情景系统动词”(Verb-in-Context-System, VICS)分析方法,^①以及曾担任美国国际研究学会和国际心理学学会主席的玛格丽特·赫尔曼(Margret Hermann)等提出的“领导人性格分析”(Leadership Traits Analysis, LTA)等,^②都是通过内容分析对领导人的语言进行量化,形成不同领导人的行为码或人格数据,找出领导人的行为码或人格差异,从而揭示这些差异与国家对外政策差异之间的关系,至今仍然是对外政策分析中广为使用的方法。

但是,行为主义研究方法已经不再是对外政策分析的主流,当前最主要方法是定性研究。鉴于影响对外政策的要素是众多的,在对一个特定的对外政策行为进行分析的时候不可能面面俱到,把事件发生的整个过程中的每一个细节全部描述清楚,也不可能从所有角度进行分析,而只能从众多的影响要素中找出与对外政策结果或对外政策行为之间联系最为密切的要素,找出相关的证据和材料,借助特定的理论和概念模式,探讨分析特定因素对政策结果之间的联系。

概念模式或分析模式是可操作化的理论,也是对外政策实践中抽象出来的分析框架,是对现实有选择的简化和概括,具有三种功能,即描述、解释和预测。除描述功能外,更重要的是为分析和解提供一种思路,把分散和孤立的事件组织成有意义且可以理解的行为规律,提供一种“假如/那么”的内在联系机制。让观察者知道,假如特定条件存在,且动力因素也在起作用,那么,就会产生特定结果。预测就是在分析的基础上找出影响对外政策最为重要的变量及其内在的逻辑关系,以便在对未来的对外政策进行展望的时候,发现只要这种变量和条件是存在的,那么,特定的行为就一定会发生。^③

概念模式在帮助一个分析者解释复杂的对外政策决策,找出其最主要的特点及其相互之间联系过程中的作用,类似于日常生活中的导游图,只要把最

① Stephen G. Walker, Mark Schafer and Michael Young, "Systematic Procedures for Operational Code Analysis: Measuring and Modeling Jimmy Carter's Operational Code," in *International Studies Quarterly*, 2002, No.42 pp.175-190; Stephen G. Walker, Mark Schafer and Michael D. Young, "Profiling Operational Codes of Political Leaders," in Jerrold M. Post, ed., *The Psychological Assessment of Political Leaders, With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2003, pp.214-245.

② Margaret G. Hermann, "Assessing Leadership Style: Trait Analysis," in Jerrold M. Post, ed., *The Psychological Assessment of Political Leaders, With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, pp. 178-214.

③ [美]希尔斯曼等:《防务与外交决策中的政治:概念模式与官僚政治》,曹大鹏译,商务印书馆 2000 年版,第 6 页。

主要的地标画出来就可以指导旅游者顺利找到要去的旅游景点。一项对外政策的研究不可能穷尽对外政策决策的详细过程,正如一张有用的导游图不可能把一个地区的详细内容全部放在地图上,只能标出主要的地理标志。一张含有一个地区所有细节的地图需要和这个地区一样大,一个穷尽了对外政策决策过程每个细节的决策研究需要将决策过程重复一遍。和实物一样大的地图和重复决策过程每一个细节的研究一样没有价值。阿利森在《决策的本质》中提出,“概念模式不仅帮助分析家在解释一个特定行为或决策时编织捕捞现实材料之网,而且指导他到哪一个池子里去撒网、应该撒多深,以便捉到他想要捕捉之鱼”。^①

不同学者提出不同思路或办法来解决这一问题。如被认为是比较对外政策分析创始人的罗西瑙在倡议建立比较对外政策分析理论框架的时候,提出在不同类型的国家(根据大小、是否属于责任政府及发展状况划分)影响对外政策决策的要素所发挥的作用是不一样的,因此,影响对外政策结果的程度也不一样。^② 根据这种思路,体系层次的因素对小国对外政策的影响要超过它们对大国对外政策的影响,研究小国对外政策需要更加重视体系层次要素的作用。相对而言,国内政治因素对大国的对外政策更为重要。但是,也有学者认为,核武器的出现和两极体系使这种状况发生逆转,即国际体系对大国的影响超过对小国的影响。这是一种根据国家特性判断哪一层次的因素是影响国家对外政策最重要因素的思路。

另一种思路则认为,在对外政策决策的不同阶段,不同层次因素发挥作用的程度是不一样的,因而,它们的重要性在决策过程的不同阶段也不一样。如罗伯特·杰维斯指出,“很难说哪一个分析层次最为重要。没有一个层次能够包含可以解释所有问题的最重要的变量,这些层次在不同的问题领域中的重要程度也有所不同。进而,哪一个分析层次最为重要还可能由我们所需要答案的丰富和详细程度而定。环境可能影响国家政策的基本取向,但是不能确定国家具体的回应行动……国内政治可能会使一个给定事件成为政策变化的机会;政府机构的讨价还价会决定它们向国家的领导人会提出什么样的政策

① Graham Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis,” *American Political Science Review*, Vol.63, No.3, September 1969, p.690.

② James N. Rosenau, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy,” in R. Barry Farrell, ed., *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston: Northwestern University Press, 1966, pp.98-151.

建议;决策者个人的性格气质可能会决定他做出某一种选择;政府机构的利益和日常运作可能会决定政策的执行情况”。^① 为了应对众多与对外政策研究有关的不同现象,研究者需要根据具体情况,把其中一些影响因素当作是重要的,而把另外一些当作是不重要的。

也有一些学者提出了选择不同分析模式研究对外政策的不同思路,包括根据对外政策决策所涉及问题的性质选择决策分析模式的思路,根据最高决策者个性选择决策分析模式的思路,^②根据决策单位选择决策分析模式的思路。^③ 但是,不管影响对外政策结果的要素多么复杂,也不管有多少变量,原则上都可以把它们划分为不同的层次。经过几代学者的努力,对外政策分析已经形成了分析不同层次要素影响对外政策结果的概念模式。

关注不同层次因素的影响可以借鉴和选择不同的概念模式,对政策结果提供不同的理解或解释。主要分析思路和模式有以下几种(见图2):强调从国际体系的力量平衡和国家利益等角度分析国家对外政策行为传统理性行为分析模式;对从决策者角度进行分析的思路包括从认知、人格和传记分析等路径进行分析的不同模式;从政府政治角度分析的思路主要包括官僚政治和组织过程两种模式;小集团思维分析是介于政府政治和心理学之间的分析模式;从执政者的合法性、政党政治及媒体、民意和利益集团对国家对外政策影响国内政治分析模式;从国家特性角度分析对外政策的模式,包括从国家的地缘、历史民族文化、国家的身份认同等角度分析国家对外政策的路径等。

对外政策是多种要素和原因共同作用的结果,一个层次的自变量的重要程度与其他层次的变量变化有关,如果一个层次的自变量处于极端状态,其他层次的自变量的重要性就会降低。即便是认识到某一重要变量,或把众多变量联合起来也不能百分之百地解释对外政策的全部结果,研究者需要做的是确定哪些自变量看起来与要解释的现象关系似乎最密切。各种不同的模式在

① [美]罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉和错误直觉》,秦亚青译,北京:世界知识出版社2003年版,第6页。

② Margaret Hermann, et al., “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals,” in Margaret Hermann, ed., *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Process of Foreign Policy Making, Special Issue of International Studies Review*, 2001, pp.83-132.

③ Margaret Hermann, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework,” in Margaret Hermann ed., *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Process of Foreign Policy Making, Special Issue of International Studies Review*, 2001, pp.47-82; Charles F. Hermann, et al., “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior,” in Charles F. Hermann, et al., eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin, 1987, pp.309-338.

解释特定对外政策的时候,即互相竞争又互相补充。选择相应的概念模式可以指导研究者有目的地、有针对性地选择相关材料,按照一定的步骤对这些材料进行组织,对政策结果提供某种层次的理解和解释。

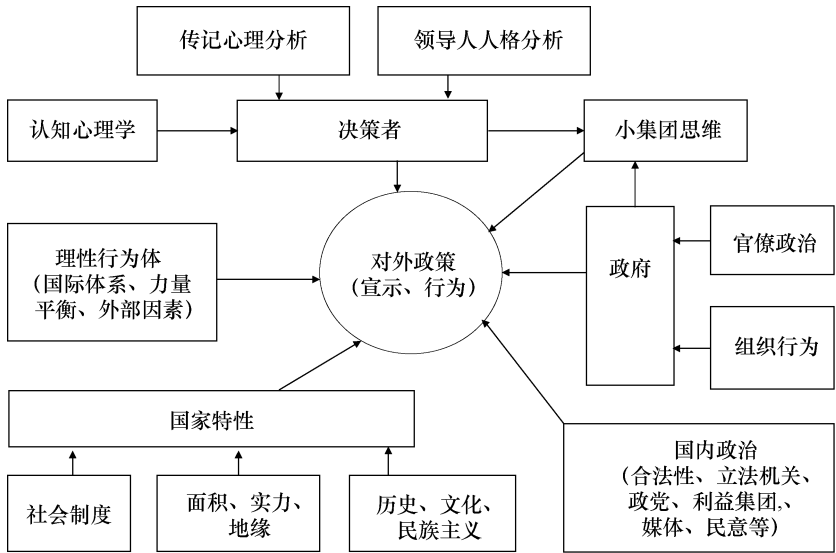


图2 对外政策分析的多元视角

图表来源:作者自制。

此外,还需要注意,层次分析所提供的从不同方面进行的对外政策分析模式都是静态的,而作为政治手段的对外政策,从受到外部刺激,到政策制定者的认知和判断过程,再到政策的形成和执行过程,是一个充满活力的动态过程。每一个模式对于动态的对外政策决策过程来说,只能解释对外政策过程的一个阶段或一个部分(图3)。比如,对决策者来说,如何感知对外政策问题,如何界定或表征决策环境,不同选项是如何形成的、如何形成共识的、小组是如何学习的、最后需要落实及落实的结果是如何反馈并影响下一轮对外政策的制定过程的……这些都是对外政策决策不同阶段面临的问题,需要借用不同模式和视角进行分析。每一个环节都可以被影响对外政策的结果,不同层次变量的重要性会随着决策阶段的不同而发生变化,同样的变量在决策过程的不同阶段也会产生不同的结果,能够解释一个特定问题范围内或特定历史时期政策的模式或理论在解释另一个问题领域内或另一个历史时期的同样领域范围的政策就不一定令人满意。

但是,选择不同层次、根据不同模式对政策结果进行分析,结果可能类似

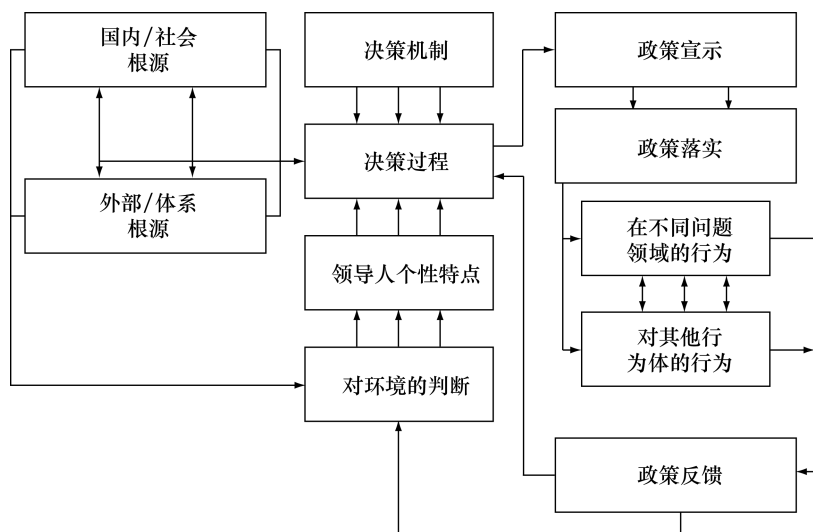


图3 对外政策决策的流程图

资料来源:Samuel S. Kim,“New Directions and Old Puzzles in Chinese Foreign Policy,” in Samuel S. Kim, ed., *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, 2d ed, Boulder, Colo.: West view Press, 1989, p.7。

“盲人摸象”一样,只能解释政策的某一个方面。认识到这一点就是承认所有研究都具有局限性,也就是承认所谓研究都只是在前人研究的基础上提供一些更加具有说服力的解释,增加人们对特定条件下研究对象的内在机制的理解。在选取某一视角和模式对特定对外政策进行分析的时候,需要了解对该项政策已有的研究,也就是进行必要的文献回顾。掌握这些不同的分析视角之间的相互关系,可以帮研究者将已有的研究视角和观点有条理和符合逻辑的方式进行梳理。这些研究不管有多少,也不管采取什么研究方法,在自变量的选择上大体上不会超出层次分析的大框架。在梳理已有研究的基础上,提出新的解释,无非也是找新的层次或者找到新的要素,探讨这些新要素与对外政策结果之间的关系,让人们看到以往研究所没有看到的要素,增加对已有对外政策行为的理解。

社会生活中的各种现象都是相互联系的。在一种情况下的因变量在另一种情况下可能就是自变量。社会科学是根据不同的研究对象而划分的。对外政策分析的研究目标始终把国家对外政策或对外行为作为因变量,而且不是一般的对外政策或对外行为,而是那些重要的、有政策或学术价值的对外政策或对外政策行为。虽然本文分析的是作为集体行为的国家的对外政策,但完

全可以用来分析其他任何人类集体行为。

四、维度三：对外政策的评估性研究

在对外政策研究中,评估的重要性在于它是改进和制定更好对外政策的关键要素。评估也称评价,“通常是指根据一定的标准去判断某一特定系统的整体,或者系统内部诸要素和环节的结构与功能的状态,以及判断系统产出的数量和质量水平及与预定目标的差距等基本情况,从而得到特定信息的过程”。^① 评估是一项主观性很强的判断。在外交成为人们关注焦点的全球化时代,任何人对不同国家的对外政策都可能有自己的判断。因为对外政策是一项政治政策,一般涉及不同的国家。评判者的国籍、社会地位、教育状况、看问题的角度等差异,都会影响对外政策的评估标准。

第一,对外政策行为是国际关系行为体在与不同国家的关系中追求国家利益的行为,不同国家可能有完全不同的评估标准。如冷战时期的东西方阵营都认为自己一方是正义一方,或历史的正确一方,站在道德的制高点,双方很难对同一政策有一致的评估。基本情况是,一方认为是正义的、道德的因而给予坚定支持的政策,往往被另一方认为是非正义、非道德因而予以坚决反对的政策。冷战结束后,东西方对峙减少了,但敌对的两个国家之间对同一政策的看法仍然存在这种对立状况。

第二,对外政策不仅涉及国家利益,而且具有很强的政治性,关乎政治家(即政策制定者)的政治前途和命运。这一特点导致对外政策的评估具有高度政治性。抛开国际层面对立的双方,即使在同一个国家内部,也可能因为政治派别和立场的不同,对同一政策存在完全不同的评估。这种基于不同政治立场的政治层面的评估,在西方多党竞争执政的国家尤为突出。如民主党的美国国务卿约翰·克里(John Kerry)称,共和党在其执政时期,2003年发动的伊拉克战争是一个严重错误,这显然不同于共和党对这场战争的评价。

第三,抛开政治层面的评估,由于社会环境、经济地位、教育背景、认知水平和看问题的角度等方面的差异,人们在评价同一对外政策的时候往往会得出结论迥异的判断。这不仅在对外政策领域如此,在其他领域也常见。如医生认为手术很成功,但病人死了。医生和病人家属因为地位不同而会得出不同的判断和评价;如学生修课,主要目标是为了获得知识,但更直接的目标是

^① 牟杰、杨诚虎:《公共政策评估:理论与方法》,北京:中国社会科学出版社2006年版,第21页。

获得高分。有些课程可能学到了不少知识但不一定获得高分,而获得高分不一定获得了更多的知识。因此,对外政策研究者和制定对外政策的官员之间对同一政策的评估往往也有差别,以对外政策作为自己专业的人与一般的公众认识也不可能一样。

第四,对外政策的评估受到特定国家政治环境的影响和历史发展环境的影响。一项对外政策有短期目标,也有长期目标。对一项对外政策的评估在不同时期可能有不同的认识和看法。如1876年,美国国务卿威廉·西华德(William Seward)以720万美元的价格从俄国手中购买了阿拉斯加。西华德的这一做法当时在美国国内饱受非议,国内民众认为他浪费了纳税人的钱,买了一大块无用的土地,并把阿拉斯加叫作“西华德冰箱”或“西华德养蛙池”。^①但是,时至今日,不会有人认为西华德当年重金购买阿拉斯加是一项错误的决定。2003年美国对伊拉克战争,付出惨重代价,招致美国国内和国际上的批评和争议。十多年后,美国哈佛大学的国际关系学者约瑟夫·奈(Joseph Nye)却认为,仅用十年的时间来评价伊拉克战争,可能还为时尚早,因为战争的结果仍有待时间的进一步检验。^②

还有一类情况是,对外政策的目标短期内得到实现,但消极方面逐步暴露出来。如冷战结束后,美国仰仗唯一超级大国的地位,在对外政策中放弃了和平手段的利用,频频使用武力,多次动用军事力量武力干涉他国的政策在前期都取得了成功,比如推翻了美国反对的政权,控制了重要的资源或战略要地等。但是,外来武装干涉在被干涉国的民众中播撒下仇恨的种子,它所造成的心理伤疤经过数代人的时间可能都无法消弭。这种来自于他国民众的敌视和反感将会对国家间的长远关系产生重大影响。

第五,对外政策只是确立了目标和行为路线,政策最终的成功取决于政策的落实,一项政策的成功与否有时候并不取决于政策制定本身。即使是一项好的政策,也可能由于落实政策手段的拙劣,或环境的变化导致对外政策落实的失败,这在各国对外关系史上也不少见。历史上也不乏糟糕的对外政策,得到“上帝之手”的帮助,阴差阳错成功的列子。还有更多可能的情况,评估起来就更难了。比如,政策制定者自知政策最终将失败,但出于政治考虑而不得不为之;政策制定者出于各种各样的原因,公开宣称的对外政策目标并非政策制定者的真实目标;政策目标虽然实现了,但从成本收益的角度考虑,付出的代

① 严维明:《阿拉斯加:美国心目中的“明星”》,《世界知识》1979年第14期,第14页。

② 〔美〕约瑟夫·奈:《评价伊战,十年尚早》,《中国国防报》2013年3月26日,第11版。

价远远超出政策目标实现后所带来的收益。这些情况多是受政治因素的影响,如何评估往往也成为政治议题。

尽管有各种各样的因素影响对外政策的评估,但并不妨碍学者建立一套学术性的、尽量客观的对外政策评估指标。既然对外政策是为了追求利益的有目标的行为,这种目标可能是理性行为者眼中的政府或领导人所代表的目标,也可能是一种表面对外、实际对内的目标,也可能是官僚政治或国内政治斗争取得胜利的一方或多方的利益目标。学者可以根据在对外政策中确立的对外政策目标和政策结果对目标实现的匹配程度,来判断对外政策的成功与失败,这种指标不会因国家的不同而有所不同。如果对外政策的实施结果实现了政策制定者的目标和愿望,就可以说,这一对外政策是成功的。做到客观评估的条件:一是避免违背客观公正的原则与科学的态度,带有感情色彩浓重的情绪化论断;二是将对外政策的评估蜕化成出于政治目的而展开的舆论宣传。

关于朝鲜战争和抗美援朝结果的评估是一个非常典型的例子。国内外学界对朝鲜战争和抗美援朝有完全不同的叙述和评价。中国认为抗美援朝取得了成功,也常引用美军第一任参谋长联席会议主席奥马尔·布拉德利(Omar N. Bradley)将军的话——“美国是在错误的地方和错误的时间与错误的敌人进行了一场错误的战争”——来证明中国政策的正确。这样的判断不可避免地受到冷战期间的国际环境和不同国家内部形势的影响。一个客观的评估标准是,根据对每一方参与这次战争的目标及战争结果对这项目标的落实程度来提出自己的判断。具体来说:

如果朝鲜战争是韩国在美国的支持下发动的,旨在实现大韩民国在朝鲜半岛的统治,显然制定政策的大韩民国和支持大韩民国这一政策的美国都失败了,他们的目的都没有实现。

如果朝鲜战争是朝鲜在中国和苏联两个社会主义国家的支持下发动的,旨在实现朝鲜民主主义共和国在朝鲜半岛的统治。战争的结果并没有实现这个目标,不管是发动战争的朝鲜,还是支持朝鲜的中国和苏联来说,政策显然没有成功。

就直接进行对抗的中美两国来说,如果美国参战目标是为了阻止北方击败南方,从而统一朝鲜半岛的话,它实现了这一目标,政策显然是成功的。如果美国在越过“三八线”后,将政策目标调整为在大韩民国的统治下实现朝鲜半岛的统一,这个政策目标自然没有实现,这个政策就是失败的。

中国抗美援朝的目标是阻止美国军队越过“三八线”占领整个朝鲜半岛,

从而把军队部署在中朝边界,那么,这个政策的目标显然得到实现。如果中国在越过“三八线”后,再次希望将美军从朝鲜半岛赶出去,甚至实现朝鲜民主主义共和国的统一,显然也没有成功。

至于有些学者以中国抗美援朝后所出现的负面后果来判断中国抗美援朝的决定则是典型的措置评判标准,如恶化了与西方大国的关系、冻结了中国在联合国的席位问题、阻止了台湾与大陆的统一、造成了巨大的经济代价等。这些代价是朝鲜战争爆发、美国干涉政策的结果,而不是中国抗美援朝政策的结果。这样的判断反映出相关学者混淆了朝鲜战争和抗美援朝的概念。可以说这些消极的后果都是朝鲜战争引发的,而非抗美援朝的后果,抗美援朝政策实际上减少了朝鲜战争给中国外交带来的消极影响。

五、维度四:对外政策规范性预测

一切科学的目的,最终都是为了服务人、造福人。对外政策研究也是如此。对外政策分析的目标,归根结底也是为了认识特定国家或国际关系行为体对外政策形成的机制,把握其对外政策的规律,掌握影响这些行为体对外政策的主要因素,从而为未来的对外政策提供行动借鉴和指南。这种指导有两种含义:对研究者来说,利用描述功能所提供的各种信息和分析功能所提供的各种相关因素的因果分析,推测出对外政策在未来将如何发展变化,告诉人们特定国家对外政策将来会如何发展,进而提出规范性(normative)或规定性(prescriptive)的研究;对决策者来说,根据以往政策制定的特点,以及对政策结果的评估,借鉴经验教训,制定更加有效的、更好的对外政策。二者密切联系,有相似之处,但又有所不同。

预测是对外政策分析的潜在目标之一。“预测”在汉语里可分解为两个字,一是“预”,二是“测”。“预”就是预先、事先的意思;“测”指测量或估计,也可指猜测、猜度或料想等。预测的整体解读就是预先对事物进行推测或估计。预测是危险的,这是所有学科的共识。在对外政策和国际关系实践中充斥着众多失败的预测,但这丝毫没有减少预测对学者的诱惑。

与汉语的“预测”相对应的英文词有两个,一个是“prediction”(猜测),另一个是“forecast”(预报),两者具有不同的内涵。猜测被理解为在特定的条件下特定的结果一定发生;预报是建立在可能性的基础上,表述的是特定的一类现象或多或少发生的可能条件,而非指定其(一定发生的)充分和必要的条件。简单来说,猜测式的预测实际上是单一结果的直线性推测;而预报式的预测是

多元结果的有条件的预景式预测。^①

从对外政策研究的角度看,影响对外政策形成的要素是众多的,既有国际的也有国内的,难以控制的变量数不胜数,再加上政治现象风云变幻,未知事物不断涌现,对国际关系和对外政策进行单一结果的直线性猜测的预测只会谬误百出,不具有任何学术价值和意义,现实对外政策研究也很少进行单一的直线性预测。国际关系和对外政策历史上发生的预测失败,多属于对某种单一结果的直线性预测。

从科学的角度来看,预报式的预测需要依据一定的理论和方法进行有根据的推导,而不是毫无科学根据地主观想象。这种推导就是建立在对事实有充分了解、对影响某一特定对外政策的要素进行系统分析、把握客观规律的基础上的,依据一定的经验和方法,对现在事件的未来后果或未来可能发生的社会现象进行有条件地推测和判断,并最终形成多元结果的一系列供选择的预景方案。这种预测的目的在于帮助人们趋利避害,设计符合自身利益需求的社会发展目标,选择、创造和控制达到未来理想社会状态的途径和方法,为决策者做出科学决策、制定社会未来的远景规划提供依据。

相对于国际政治中大量的预测失败,人们日常生活中接触较多的天气预报可以提供一個可比较的参考。天气预报之所以成功,在于人们掌握了冷暖空气在不同气压作用下的流动规律,知道高压带的气流流向低压带就形成了风,热空气与冷空气的交汇就形成了雨。随着人们对气流和天气规律把握得越来越准确,天气预报也越来越准确了。对特定国家对外政策的预测也应该建立在对这个国家对外政策分析的基础上。更确切地说,就是通过描述和众多的系统分析,掌握一个国家对外政策制定的内在机制,对影响一个国家对外政策的变量发挥作用的条件和方式有了比较清楚和确定的了解,才可以理解这个国家在特定问题领域内或对特定对外政策对象的多种可能政策。只有建立在了解对外政策不断重复的规律的基础上的预测,才可以帮助人们在政策制定和研究设计时对将来不同的发展可能制定以防万一的计划。

任何有意义和价值的预测都是建立在对相关社会现象内在动力机制把握的基础上,对外政策行为也是。只有掌握了这种现象产生和发展的规律、成功和失败的原因,并根据这种规律,对未来行为做出限定性的预测,提出合理、可行的规范性建议,告诉政策制定者该如何趋利避害、该如何制定更好的政策,这才是科学的预测;否则,就无异于民间的抽签。如耶鲁大学教授欧文·贾尼斯(Irving Janis)在对小集团思维可能对政策结果产生的消极影响进行了系统

^① 李芳芳、张清敏:《国际关系和对外政策研究中的预测》,《国际论坛》2012年第5期,第42—48页。

比较研究后,提出了详细的如何避免这种消极影响以提高对外政策质量的建议。^① 杜克大学教授巴伯(James Barber)在总统人格研究的基础上,向美国选民提出具有主动—积极型人格的人最适合当总统的观点,进而警告美国选民千万不要选举积极—消极型的领导人。^②

从内在的逻辑上看,描述是基础,解释性的分析是在描述基础上进一步的深化,评估是为了认识相关政策的成功与失败,预测是在描述、解释和评估基础上的进一步发展。描述——解释——评估——预测,实际上就是认识由简单到复杂的逐步深入的过程。如果把整个国际关系和对外政策研究看作一个完整的认识过程,只有预测才是最终的完结阶段,“只有回答了关于未来的问题,才能证明科学知识的形成已到了完成阶段”。^③ 但是,所有的学科都是以分析决定因素、找出动力机制为核心,而非以简单的预测为重心,因为找到了内在机制,人们自然就知道未来该采取何种行为。

捷克国际关系学者卡尔·多伊奇提出,“假设人类文明在今后30年内毁灭,其原因将不是饥馑或瘟疫,而是对外政策和国际关系。我们有办法对付饥荒和瘟疫。但迄今为止,在我们自己制造出来的武器所具有的威力面前,以及在我们作为民族国家的行为举止方面,我们却一筹莫展,无以为计”。^④ 而“国家间和跨国家间所发生的所有事情都是建立在决策者或单独或集体做出的决定之上。从某种程度上讲,国际关系学科的基础与其他社会科学的基础一样。理解人类如何感知并与周围的环境互动,人类如何影响或被其周围的环境所影响,是一切社会科学的核心,也是国际关系研究的核心”。^⑤ 在对外政策进行研究的时候,需要了解不同维度的作用,并将分析性研究放在对外政策研究的核心,因为只有分析性研究才能探寻和解释对外政策现象的规律,为国际关系和对外政策理论性的成果。这些建议都是建立在对已有类似政策和人格研究基础上提出的,具有科学性,因而得到学界广泛接受。

① [美]欧文·L. 贾尼斯:《小集团思维:决策及其失败的心理学研究》,张清敏、孙天旭、王姝奇译,北京:中央编译出版社2016年版。

② [美]詹姆斯·戴维·巴伯:《总统的性格》(第四版),赵广成译,北京:中国人民大学出版社2015年版。

③ [俄]科索拉波夫:《社会预测方法论》,顾镜清译,贵州人民出版社1985年版,第17页。

④ [捷克]卡尔·多伊奇:《国际关系分析》,周启朋等译,北京:世界知识出版社1992年版,第1页。

⑤ Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 2nd. edition, Rowman & Littlefield, 2014, p.3.