

境外中国外交决策机制研究综述

胡菁菁

外交政策事关国家的安全稳定和前途命运,而外交决策是外交政策的核心。中国外交研究中最重要但同时也最有难度的莫过于对中国外交决策的研究。王缉思教授曾指出,“关于研究客体即中国外交,尤其是其决策过程及运作过程,原始资料匮乏,学者知之甚少,难以对其建立理论框架,这与对西方国家外交政策进行研究的条件不可同日而语”。^①的确,要想打开中国外交决策的神秘“黑箱”并非易事,可以说,中国外交决策研究一直是我国学术界的一块“短板”,牛军教授不无忧虑地写道,“中国外交决策研究作为中国外交研究中的一类重要知识的缺失,总是令人非常遗憾和有些不安的。从长远来看,其消极影响很可能是严重的。”^②研究中国的外交决策不仅极具紧迫性和现实性,而且应该成为一种学术研究责任。^③

* 胡菁菁:中国石油勘探开发研究院全球油气资源与战略研究所工程师。(邮编:100083)

** 本文根据北京大学国际战略研究中心2009年研究课题成果修改而成。在此感谢王缉思教授在完稿过程中给予的指导,也感谢两位匿名评审人提出的修改意见。文中谬误之处,自应由作者负责。

① 王缉思:《国际关系理论与中国外交研究》,载资中筠主编:《国际政治理论探索在中国》,上海人民出版社1998年版,第296页。

② 牛军:《世界的中国:21世纪初的中国外交研究》,《国际政治研究》2006年第1期,第119页。

③ 近几年来,国内已经出现不少关于中国外交决策的研究成果,如张历历:《关于中国外交决策研究的几个问题》,《国际论坛》2000年第2期,第1—5页;孙哲:《中国外交思想库:参与决策的角色分析》,《复旦学报(社会科学版)》2004年第4期,第98—104页;张清敏:《社会变迁背景下的中国外交决策评析》,《国际政治研究》2006年第1期,第45—56页;张历历:《外交决策》,北京:世界知识出版社2007年版。钟龙彪、王俊:《从单层博弈到双层博弈:中国外交决策模式的变迁,以中国“复关”、“入世”谈判为例》,《世界经济与政治》2007年第7期,第62—68页;宫力、门洪华、孙东方:《中国外交决策机制变迁研究(1949—2009年)》,《世界经济与政治》2009年第11期,第44—54页。相关的综述性研究如,张清敏:《美国对新中国外交研究近况》,《美国研究》1999年第4期,第39—62页;初晓波:《〈冷战时期的中国外交决策〉读后有感》,《国际政治研究》2008年第2期,第184—190页。

一个国家的外交决策机制,是外交决策中极为关键的部分。根据汉语词典的定义,机制泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。^①现有研究认为,从社会科学的角度来讲,机制是指组织机构的设置及其功能、相互关系和运行程序。相应地,外交决策机制就是外交决策系统中机构设置及其功能和运行制度的总和,它包括外交决策机构的设置与功能、外交决策权限的划分、外交决策的程序与制度等,其中决策主体、决策机构、决策过程和各种影响因素等都是重要的分析单元。^②因此,在研究中国外交决策机制时,最主要的是要弄清中国外交的决策结构(包括决策机构的组成及功能)和决策过程(包括运行程序和方式)。

本文将依照上述定义对境外中国外交决策机制研究进行综合考察和述评。^③首先,以国内形势、国际环境的变化和国际关系学科的发展为主线,分四个历史阶段纵向简述境外中国外交决策机制研究的发展和代表人物。其次,从横向视角围绕中国外交的决策结构,分析海外研究视野中参与中国外交决策的重要行为体和影响因素。再次,考察国外学术界在中国外交的决策过程方面取得的研究成果,从而了解国外对中国外交的决策程序、决策方式等问题的主要认识和观点。最后,对境外中国外交决策机制研究的发展和问题进行简要总结。

一、中国外交决策机制研究的发展

境外中国外交决策机制研究的发展背景主要有三条线索:一是中国的国内形势,从新中国成立到文化大革命,再到改革开放,这些重大的政策和形势转变不仅很大程度上影响着决策机制本身的变迁,而且还决定了进行决策研究所必须的信息和资料来源;二是中国的外部环境,包括中国对外关系(特别是中美关系)的发展和国际形势的变化,外国政府和组织在政策和资源上发挥着重要的引导作用;三是国际关系的学科建设和发展,特别是外交决策理论和中国研究在方法论、学术机构和学术共同体等方面的发展,为研究中国外交决策机制奠定了基础。

根据这三条线索以及研究内容的发展状况,大体可以将境外中国外交决策机制研究的演进划分为四个阶段:第一阶段从新中国成立到20世纪70年代末,是中国外交决策机制研究的准备和酝酿时期;第二阶段从中国改革开放到冷战结束,中

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》,第五版,北京:商务出版社2007年版,第628页。

② 赵晓春:《发达国家外交决策制度》,北京:时事出版社2001年版,第13页。冯玉军:《俄罗斯外交决策机制》,北京:时事出版社2002年版,第69页。宫力、门洪华、孙东方:《中国外交决策机制变迁研究(1949—2009年)》,第45页。

③ 本文所说的境外研究是指:(1)作者在中国大陆以外;(2)以英文公开发表的、关于中国外交决策机制的成果。为研究方便,文中“境外”、“海外”、“国外”、“西方”等词均视为同一概念。如无特别说明,中国外交决策机制研究在本文中均指境外中国外交决策机制研究。

国外交决策机制研究兴起并取得突破性进展;第三阶段从冷战结束到20世纪90年代末,中国外交决策机制研究的广度和深度不断发展;第四阶段从新世纪开始到现在,中国外交决策机制研究进一步发展成熟,逐渐走向多样化。

(一) 第一阶段:从新中国成立到20世纪70年代末

新中国成立以后,国外对当代中国的研究并没有迅速发展起来。由于当时美国与中国的对立及美国国内麦卡锡主义恐怖气氛的影响,中国研究在机构、人员和资金等诸多方面都面临种种阻碍,1950年代,美国对中国的研究几乎处于停滞状态。正如美国学者何汉理(Harry Harding)所说,除了个别研究外,对新中国的学术研究被“耽搁了整整十年”。^①这种状态到20世纪50年代末才有所转变。美国政府于1958年通过《国防教育法》,保障对中文和中国地区的研究。1959年,美国学术团体协会和社会科学研究理事会组织创建了当代中国研究联合委员会,在美国政府、福特基金会、卡内基基金会等资助下,推进对中国经济、政治和社会的研究。

1960年代是中国政治和外交研究的创始时期,研究人员和研究成果还比较有限。有学者将20世纪60年代研究中国外交的西方学者大体划分为三大流派:传统或历史学派、毛泽东思想或共产主义意识形态学派、现实主义或理性行为主义学派。^②其中,艾伦·惠廷(Allen Whiting)早在1960年出版的《中国跨过鸭绿江:参加朝鲜战争的决定》^③便是采用现实主义视角分析中国外交行为的典型作品,惠廷认为,与其他国家一样,中国的出兵决定是基于对国家安全的考虑,可以用理性行为模式解释。这一结论及惠廷在后来发表的另一部作品,^④代表了当时相当一部分研究中国外交的思路:重视对中国外交行为和表现的研究,对决定外交政策的机制没有足够的关注,将官僚政治和组织过程放在研究中国外交的次要位置。

不过,这一时期也有少数学者已经将研究的注意力定位在中国的官僚政治机构和制度方面,为日后研究中国外交决策机制奠定了基础。比较突出的是鲍大可(A. Doak Barnett)于1967年出版的《共产主义中国的干部、官僚机构和政治权

① Harry Harding, "The Evolution of American Scholarship on Contemporary China," in David Shambaugh ed., *American Studies of Contemporary China*, New York: Woodrow Wilson Center Press, 1993, p. 16. 1950年代对中国政府和行政制度的研究有: S. Bernard Thomas, *Government and Administration in Communist China*, New York: Institute of Pacific Relations, 1953。

② Bin Yu, "The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect," *World Politics*, January 1994, Vol. 46, pp. 236-241; David Shambaugh, *Beautiful Imperialism: China Perceives America 1972-1990*, Princeton: Princeton University Press, 1991, pp. 26-35。我国学者也大体同意这种观点,参见张清敏:《美国对新中国外交研究近况》,《美国研究》1999年第4期,第40页。初晓波:《〈冷战时期的中国外交决策〉读后有感》,《国际政治研究》2008年第2期,第185页。

③ Allen S. Whiting, *China Crosses the Yalu: The Decision to Enter the Korean War*, New York: Macmillan, 1960。

④ Allen S. Whiting, *The Chinese Calculus of Deterrence*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1975。

力》，该书主要基于访谈和官方资料，详细描绘了中国中央部委、县、公社的结构和运行程序，是对中国政治官僚机构做出全面系统分析的奠基性作品。^①奥克森伯格 (Michel C. Oksenberg) 在 1969 年完成的博士论文以水利政策为例，对中国的国内政策制定和运行进行细致分析，指出毛泽东在运用权力方面受到了诸多制约，为研究中国的官僚政治和政策实施开创了先例。^②两年后，奥克森伯格又分析总结了 1949—1968 年间毛泽东在政策制定过程中的作用，认为毛泽东介入决策的程度取决于其对事务重要性的判断，而 1960 年后外交事务在他眼中的重要性日益提高。^③

1960 年代末到 20 世纪 70 年代，对中国外交的研究逐渐聚焦于战略三角和“派系政治”两大主题。^④这是因为一方面当时中国与苏联之间的紧张关系加剧，而中美关系得到改善，中美苏战略三角形成，这类研究仍然继承了传统现实主义的研究路径；而另一方面，在中国国内，文化大革命中出现了大量关于红卫兵运动的新资料，这些与以往官方出版物不同的新信息及因文革而逃往香港的大陆人员让国外研究人员如获至宝，从而涌现出一批关注中国领导层内部分歧的研究，^⑤这类研究虽然并没有明确中国外交的决策机构和程序，但已经突破了用单纯的集权主义和抽象的国家行为体解释中国外交的思维框架。

与此同时，外交决策研究在 20 世纪 70 年代的发展引起了学界的关注。事实上，早在 1954 年，理查德·斯奈德 (Richard Snyder) 就发表了《外交决策：国际政治的研究途径》，^⑥试图把行为主义分析方法引入外交政策分析，提出将决策作为研究国际政治的方法，研究的主题不再是传统意义上抽象的国家，而是参与决策的机构、组织内部的沟通、决策者的个性等。进入 20 世纪 70 年代，外交决策研究更加重视对决策机制和决策者的研究。1971 年，格雷厄姆·T. 艾利森 (Graham T. Alli-

① A. Doak Barnett, *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*, New York and London: Columbia University Press, 1967.

② Michel Oksenberg, *Policy Formulation in Communist China: The Case of the Mass Irrigation Campaign, 1957-1958*, Ph. D. dissertation, Columbia University, 1969.

③ Michel Oksenberg, "Policy Making under Mao Tse-Tung, 1949-1968," *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 3, April 1971, p. 330.

④ Bin Yu, "The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect," p. 241.

⑤ Uri Ra'anan, "Peking's Foreign Policy 'Debate,' 1965-1966," in Tang Tsou, ed., *China in Crisis*, Vol. 2: *China's Policies in Asia and America's Alternatives*, Chicago: University of Chicago Press, 1968, pp. 23-71; Donald Zagoria, "The Strategic Debate in Peking," in *China in Crisis*, pp. 237-268; Andrew J. Nathan, "A Factionalism Model for CCP Politics," *China Quarterly*, No. 53, Jan.-Mar., 1973, pp. 34-66; Thomas Gottlieb, *Chinese Foreign Policy Factionalism and the Origins of the Strategic Triangle*, Santa Monica: Rand Corporation, Report R-1902-NA, 1977; Kenneth Lieberthal, "The Foreign Policy Debate in Peking as Seen through Allegorical Articles, 1973-76," in *China Quarterly*, No. 71, Sep. 1977, pp. 528-554.

⑥ Richard Snyder, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1954.

son)通过对古巴导弹危机的个案研究,揭示了美国外交决策的三个模式,即理性行为者模式、组织过程模式和官僚政治模式,成为外交决策研究的经典之作。在官僚政治模式中,国家利益是不同机构或不同人在政府内部进行政治斗争后达成的妥协,他们根据自己的地位和利益,经过讨价还价,最后形成外交政策。^①

其实,1970年代初就有批评认为,研究中国的学者往往过于偏重语言和历史,在借鉴并运用社会科学研究的理论和方法方面存在诸多不足。^②这种状况随着外交决策研究的发展在之后的几年已经有所改善。罗杰·戴尔(Roger Dial)和戴维斯·鲍勃罗(Davis Bobrow)等开始尝试运用组织理论和认知理论等方法对中国外交政策的制定进行分析,^③还有学者综合理性行为模式和官僚政治模式等理论工具对文革后期的外交政策辩论进行了研究。^④值得注意的是,在中国外交决策机构的研究方面,梅尔文·格托夫(Melvin Gurtov)于1969年对1966—1967年的中国外交部进行了考察,他分析了文化大革命对外事机构和人员的影响,并绘制出一幅以外交部为重点的中国外交系统结构简图。这一时期,对中国外交系统的分析已经扩展到党、政、军和地方等所有与外事相关的机构和组织,但是对外交决策过程和程序的系统研究尚未出现。^⑤

总之,从新中国成立到20世纪70年代末,并没有出现真正意义上对中国外交决策机制进行系统研究的成果。但是,在决策过程严格保密和信息资料极度匮乏的条件下,国外对中国政治制度和外交系统的研究已经从无到有,从简单汇总官方资料到有意识地运用外交决策理论进行分析,为系统研究中国外交决策机制奠定了基础。因此,这30年是不可逾越的研究准备阶段。

① Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971. 该书的出版是基于艾利森早期的研究, Graham T. Allison, *Policy, Process, and Politics: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, Ph. D. dissertation, Harvard University, 1968; Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, Sep. 1969, pp. 689-718.

② Richard Wilson, "Chinese Studies in Crisis," *World Politics*, Vol. 23, No. 2, Jan. 1971, pp. 295-317.

③ Dial, Roger L. ed., *Advancing and Contending Approaches to the Study of Chinese Foreign Policy*, Halifax: Center for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1974; Bobrow, Davis B., Steve Chan, and John A. Kringen, *Understanding Foreign Policy Decisions: The Chinese Case*, New York: Free Press, 1979.

④ Steve Chan, "Rationality, Bureaucratic Politics and Belief System: Explaining the Chinese Policy Debate, 1964-66," *Journal of Peace Research*, Vol. 16, No. 4, 1979, pp. 333-347.

⑤ Melvin Gurtov, "The Foreign Ministry and Foreign Affairs during the Cultural Revolution," *China Quarterly*, No. 40, Oct.-Dec., 1969, pp. 65-102; Donald W. Klein, "The Management of Foreign Affairs in Communist China," in John M. H. Lindbeck, ed., *China: Management of a Revolutionary Society*, Seattle: University of Washington Press, 1971, pp. 305-338; Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," in Hannes Adomeit and Robert Boardman eds., *Foreign Policy Making in Communist Countries: A Comparative Approach*, Farnborough, Eng.: Saxon House, 1979, pp. 112-147.

(二) 第二阶段:从改革开放到冷战结束

中国实行改革开放和中美正式建交,为国外学者进一步研究中国外交决策打开了大门。中国国内政治环境变得较为宽松,相当一部分外国学者通过机构安排或私人关系来到中国,进行实地调查、访谈和学术交流,在探究中国外交决策的结构和过程方面获得了突破性的进展。

20世纪80年代前半期的研究虽然仍然主要集中在对外交决策机构的分析上,但决策过程的研究也取得了进展。比如,丹尼尔·特雷蒂亚克(Daniel Tretiak)在1981年撰文全面刻画了参与中国外交决策过程的机构,突破了单纯以外交部等行政部门为关注重点的传统模式,他不但详细讨论了中共中央政治局、中央委员会等决定外交政策的重要党政机构和人员,还首次将包括国际问题研究所和社科院在内的研究部门列入考查范围。^①沈大伟(David Shambaugh)和王缉思在1984年合写的评估中国国际问题研究的文章中也提出,中国的国际问题研究专家在外交决策过程中正发挥日益重要的作用。沈大伟之后又专门考察了中国主要的国家安全研究机构。^②

在采访了包括中国总理在内的大量政府官员和学者的基础上,1985年,鲍大可出版了《中国外交政策的制定》,^③这是一部研究中国外交决策机制的开拓性著作,该书第一次全面地描绘出中国外交决策的机构和过程,并指出制定中国外交政策的权力中心已经从中共中央政治局转移到书记处和国务院。这一突破性进展为中国外交决策机制研究的发展树立了比较高的标尺。张清敏教授曾经在20世纪90年代末评论道,“十几年过去了,尽管情况有了很大的变化,没有人在这一层次的研究上有大的突破。”^④

在这一阶段,国外学者还从经济、安全等领域展开了对中国决策机制的探索。在经济方面,奥克森伯格依靠大量的访谈对中国国内经济决策进行了研究,他在1982年初的一篇文章中指出,随着官僚机构的恢复和稳定,职业技术部门的权力已经得到承认和尊重。^⑤日本学者国分良成(Ryosei Kokubun)以案例研究为基础对

① Daniel Tretiak, "Who Makes Chinese Foreign Policy Today (Late 1980)?" *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 5, 1981, pp. 137-157.

② David Shambaugh and Wang Jisi, "Research on International Studies in the People's Republic of China," *PS*, Vol. 17, No. 4, Autumn 1984, p. 763; David Shambaugh, "China's National Security Research Bureaucracy," in *China Quarterly*, No. 110, June 1987, pp. 276-304.

③ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.

④ 张清敏:《美国对新中国外交研究近况》,《美国研究》1999年第4期,第57页。

⑤ Michel Oksenberg, "Economic Policy-Making in China: Summer 1981," *China Quarterly*, No. 90, June 1982, p. 192, and "China's Economic Bureaucracy," *China Business Review*, May-June 1982.

中国的对外经济政策决定过程进行了剖析。^①在安全领域,这一阶段出现了大量研究中国军事组织和机构的作品。^②英国学者杰拉尔德·西格尔(Gerald Segal)通过对解放军机构设置及中越冲突案例的考察,指出军队系统在中国外交决策过程中发挥的作用有限。^③雅科夫·弗尔兹伯格(Yaacov Vertzberger)则从认知的角度指出,外交政策制定过程中的误判导致了中印冲突。^④

此外,20世纪80年代还出现了另外一些综合性的决策研究。何汉理对中国官僚机构的问题进行了总结,戴维·兰普顿(David Lampton)则主要考察了中国的政策执行。^⑤李侃如(Kenneth Lieberthal)和奥克森伯格在1988年出版了《中国的政策制定:领导人、结构和过程》,被认为“在深度和广度上都超越了鲍大可的研究”,该书主要对中国的石油、水电和煤炭三大能源部门进行了考察,提出“部门政治”的概念,指出中国的权力结构已经分散,各部门之间达成共识的过程渐进而持久。^⑥此外,还有学者强调了利益在中国决策过程中发挥的重要作用。^⑦

这一时期,随着政治环境的改善和信息来源的增多,中国外交决策机制研究迅速兴起。学者们不但已经开始运用决策过程分析和认知理论进行深入而具体的案例研究,而且还追踪到了中国决策机制中发生的最新变化。在案例和议题的选择上,国外学者偏重于选择中国改革开放后国际化程度比较高,变化较为剧烈的相关经济部门。但是,正如有评论指出,很多对决策机构的研究尚且停留在罗列和描述层面,缺乏对特定机构发挥何种程度作用的详细评估。^⑧

① Ryosei Kokubun, "The Politics of Foreign Economic Policy-Making in China: The Case of Plant Cancellations with Japan," *China Quarterly*, No. 105, Mar. 1986, pp. 19-44.

② 如 Harvey Nelson, *The Chinese Military System*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1980. Paul H. B. Godwin, ed., *The Chinese Defense Establishment: Continuity and Change*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1983.

③ Gerald Segal, "The PLA and Chinese Foreign Policy Decision-Making," *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol. 57, No. 3, Summer, 1981, pp. 449-466.

④ Yaacov Vertzberger, *Misperceptions in Foreign Policymaking: The Sino-Indian Conflict 1959-1962*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1984. 其他从认知角度研究中国外交政策的主要成果包括: Gilbert Rozman, *The Chinese Debate about Soviet Socialism, 1978-1985*, Princeton: Princeton University Press, 1987; David Shambaugh, "China's American Watchers," *Problems of Communism*, 37, May-August 1988, and *Beautiful Imperialism: China Perceives America, 1972-1990*, Princeton: Princeton University Press, 1991; Allen Whiting, *China Eyes Japan*, Berkley: University of California Press, 1989.

⑤ Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949-1976*, Stanford, CA.: Stanford University, 1981; David M. Lampton, ed., *Policy Implementation in Post-Mao China*, Berkley: University of California Press, 1987.

⑥ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988; Bin Yu, "The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect," p. 245.

⑦ Fan Li, "The Question of Interests in the Chinese Policy Making Process," *China Quarterly*, No. 109, March 1987, pp. 64-71.

⑧ Bin Yu, "The Study of Chinese Foreign Policy: Problems and Prospect," p. 246.

(三) 第三阶段:从冷战结束到 20 世纪 90 年代末

这一时期的一大特点是海外华人学者和研究成果的大量涌现。他们大多拥有在大陆成长、学习或者工作的经历,其中的一部分是 20 世纪 80 年代赴美国留学后在海外专门从事中国研究的学者,还有一部分则曾在中国外交系统任职,对中国外交决策程序比较熟悉,并且有一些亲身经历和内部消息。他们要么与国外学者合作编书,要么出版自己的专著,为研究中国外交决策机制提供了重要的信息和佐证。

李可柔(Carol Lee Hamrin)与赵穗生在 1992 年召集了一批 1989 年前曾担任过中国党政机关职务的官员和学者,对中国的政治制度和决策机制进行学术讨论,会后编辑出版《邓时代中国的决策:内部人士的视角》,其中收录了一篇披露外交决策机制和外交部工作程序的文章,作者乔治·杨(George Yang,音译)曾在外交部担任过处长,对外交部办案和决策程序有深入的了解。该文简述了某些外交案例的处理,包括年度外交形势评价、对里根星球大战计划的评估、与西欧经贸关系、与非洲国家关系的危机处理等,用以说明具体外交事务的处理过程和决策程序。^① 1997 年,曾经担任过中国外交部副部长秘书的鲁宁出版的《中国外交政策制定的动力学》则提供了有关中国外交决策过程的更详细信息。基于大量的档案和亲身经历,鲁宁不但全面勾勒出中国外交政策从最高决策层到具体操作层的权力结构,还对 1984 年赵紫阳访问美国、1986 年中国向沙特阿拉伯出售 DF-3 导弹、美国军舰访问中国、中国与以色列的军事合作等案例的处理和决策进程进行了分析。^②

鲍大可在 20 世纪 80 年代指出,中国正在经历“从个人向集体决策”的转换。李侃如在 1992 年进一步提出,后毛泽东时代的中国决策是“分裂式的权威主义”,他认为中国政治最高层以下的权威是分散和断裂的,这种官僚体制的权威分裂随着改革的推进进一步加深。^③ 赵全胜则在 1996 年出版的《解释中国外交政策》中认为,改革开放以来,随着参与决策的机构不断增多,中国的外交决策已经从“垂直

① George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," in Carol Lee Hamrin and Zhao Suisheng, eds., *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, New York: M. E. Sharpe, 1995, pp. 91-100.

② Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1997.

③ Kenneth Lieberthal, "The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992, p. 8.

权威主义”转变为“水平权威主义”，从“一人支配”转变到“集体权威”。^①

此外，有些华人学者还对改革开放前的外交决策机制进行了回顾。邵国康分析了周恩来在中国外交决策过程中扮演的角色，芭芭拉·巴努茵（Barbara Barnouin）和余长更（余长更系笔名，原名冉隆勃，1952—1974年曾任职于外交部）合作对文化大革命期间的中国外交决策机构和程序进行了评估。他们的研究集中于毛泽东时期，仍然侧重强调权威领导人在决策中的作用。^②

在这一阶段的中后期，对中国国家安全政策决策的研究是一大热点问题。随着冷战的结束和中国经济军事实力的上升，“中国威胁论”在20世纪90年代逐步蔓延和扩散，国外学者的研究兴趣也逐渐集中到对中国的军事战略、军队在外交决策中的作用和中国的国家安全政策决策机制等问题之上。史文（Michael Swaine）在1996年率先对中国军队在国家安全决策中的作用作了专门的研究。他根据已有的研究并结合自己在中国访谈的结果，认为制定中国国家安全政策的最终决策机构并不是中央政治局常委会，而是由某几名党和军队的高级领导人共同决定，大部分政治局常委、中央军委和中央外事领导小组成员只发挥咨询和顾问的作用，而在稍低层次上，官僚利益在决定外交和防务政策上起着主要作用。^③也有学者以1995—1996年的台海危机为例指出，军方拥有两种渠道参与制定外交政策的最高决策层，即政治局常委会和中央外事领导小组，但无法确定其在制定政策中发挥的实际作用。^④黎安友（Andrew Nathan）和陆伯彬（Robert Ross）合写的《长城与空城计：中国对安全的追寻》专辟一章介绍中国的外交决策程序，该研究认为，虽然邓小平时代建立了比之前更为庞大的外交政策官僚机构，但邓仍然掌握着对大战略方向的控制权，而在邓之后，由于文人领导人对军队的控制力减弱，军队对外交政策的影响将加强。^⑤

① Zhao Quansheng, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 519, China's Foreign Relations, Jan., 1992, pp. 158-175; Zhao Quansheng, *Interpreting Chinese Foreign Policy: the Micro-Macro Linkage Approach*, New York: Oxford University Press, 1996, pp. 78-81.

② Shao Kuokang, *Zhou Enlai and the Foundations of Chinese Foreign Policy*, Basingstoke: Macmillan, 1996. Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, London: Kegan Paul International, 1998.

③ Michael D. Swaine, "The PLA and Chinese National Security Policy: Leaderships, Structures, Processes," *China Quarterly*, No. 146, Special Issue: China's Military in Transition, June 1996, pp. 360-393; Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, Santa Monica, CA: RAND, 1996.

④ Ellis Joffe, "How Much does the PLA Make Foreign Policy?" in David S. G. Goodman and Gerald Segal, eds., *China Rising: Nationalism and Interdependence*, London and New York: Routledge, 1997, pp. 53-70.

⑤ Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*, New York: W. W. Norton & Company, 1997, Chapter 7, pp. 123-136. 该书被翻译成中文，但“为节省篇幅，略去了原书中向西方读者介绍中国党政军决策程序的第七章”，参见安德鲁·内森、罗伯特·罗斯：《长城与空城计：中国对安全的追寻》，柯雄等译，北京：新华出版社1997年版，第249页。

(四) 第四阶段:从新世纪开始至今

在2001年编辑出版论文集《改革时期中国外交和安全政策决策(1978—2000)》中,兰普顿把改革开放后中国外交决策的显著变化归纳为“四化”:一是专业化,二是参与者的多元化,三是权力逐渐分散化,四是受到全球化深刻影响。兰普顿将全书18篇文章分为四个部分,分别为机构和地区、精英和社会舆论、国际系统的影响及案例研究。^①这一综合性论文集的出版,表明当时研究中国外交决策机制的学者已经成为一个群体,而不再是个别“内部人士”的专利,标志着国外对中国外交决策的研究已经走向成熟。

的确,经过长达二三十年的积累,虽然研究中国外交决策仍然存在一系列的困难(如资料、可验证性等),但这些海外学者通过相互之间的沟通和各种形式的中外合作,不断吸纳来自中国体制内的官员和学者的信息,在这一时期取得了多方面的进展。2002年9月,《中国季刊》汇编了五篇研究中国思想库及其影响的文章。2003年10月,美国战略与国际问题研究中心(CSIS)组织了以“领导人变更之后的中国决策”为主题的学术会议,来自中美两国的33位学者和前政府官员对中国的经济和外交决策过程进行了研讨。此外,还出现了一些中外合作取得的研究成果。史文和张浚生在2006年编辑汇集13篇关于中美危机管理案例分析的论文。郝雨凡和林甦主编的《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,汇集13位活跃在大陆和大陆以外的华人学者有关中国外交决策的研究,对影响中国外交决策的中国国内社会因素进行了讨论。^②

在研究范围方面,这一时期学界对外交决策的外围有了更加深入和广泛的研究。学者们不再是仅仅关注中央最高领导层,而开始把中国省级地方政府的对外关系和决策也纳入考察范围,认为在某些具体经济领域,中国的决策往往是中央与地方政府之间复杂的协商过程。包括公众舆论、媒体、网络、公民社会等在内的社会因素,^③以及思想库和专家在外交决策过程中的作用越来越大,这些领域的研究成果也不断涌现。在研究内容方面,通过详尽的案例研究考察中国外交的决策过

① David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2001.

② Yufan Hao and Lin Su, eds., *China's Foreign Policy Making: Societal Force and Chinese American Policy*, Burlington, VT: Ashgate, 2005. 中文版参见郝雨凡、林甦主编:《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,北京:社会科学文献出版社2007年版;Michael D. Swaine and Zhang Tuosheng, eds., *Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006. 中文版参见张浚生、(美)史文主编:《对抗·博弈·合作:中美安全危机管理案例分析》,北京:世界知识出版社2007年版。

③ 最新研究如, Bill K. P. Chou, *Government and Policy-Making Reform in China: the Implications of Governing Capacity*, London; New York: Routledge, 2009.

程成为普遍的选择,其中尤以危机处理为热点,其他案例还包括对台政策、加入世贸、汇率政策、军控政策、地区政策(对日本、韩国)等。^①也有学者开始研究中国的战略文化和战略决策。^②

二、中国外交的决策结构

中国外交政策究竟由谁决定?参与决策的主要个人和机构分别具有何种职责和权力?这是分析中国外交决策机制必须回答的问题。一般来看,在海外研究的视野中,中国外交的决策结构主要由三部分构成:中央领导层、中央官僚机构,以及介于两者之间的协调指挥机构。1980年代以后,一些外围因素日益被纳入到中国外交决策机制的研究中。

(一) 中央领导层

李侃如和奥克森伯格认为中国的“最高领导层”(the top leadership)大约由25—35人组成,他们在所有重要领域都掌握着决定权。鲁宁称中央领导层处于“权力的顶端”(the apex),他认为其构成主要包括最高领导人、核心领导层、中央政治局及其常委会、书记处等。廖宣力大体同意李侃如和奥克森伯格的观点,认为在外交决策中发挥影响的中央领导层不应包括“常委会以外的其他政治局成员”,在文革以前主要是指最高领导人、核心领导层及政治局常委会成员。^③

1. 最高领导人

大部分研究都认为,在毛泽东时期(1949—1976年),中国的最高领导人毫无疑问是毛泽东。毛泽东的权威在这一时期占绝对主导,他做出所有的“重大决定”,周恩来虽然负责外交事务,在外交方面有重要的发言权,但重要的外交战略

① David M. Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*. Andrew Sco-bell and Larry M. Wortzel, eds., *Chinese National Security: Decisionmaking under Stress*, Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2005; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, Hong Kong: The Chinese University Press, 2006; Leong H. Liew, Harry X. Wu, *The Making of China's Exchange Rate Policy: From Plan to WTO Entry*, Cheltenham, England: Edward Elgar, 2007.

② Feng Huiyun, *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-making: Confucianism, Leadership and War*, London; New York: Routledge, 2007.

③ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 8-11; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, pp. 17-18; Lieberthal and Oksenberg, *Policy Making in China*, p. 35.

都由毛泽东决定,周恩来起着帮助毛泽东计划和执行外交政策的角色。^①值得注意的是,根据奥克森伯格的研究,毛泽东在1949—1968年决策过程中的影响由其选择介入的程度而定,“1960年以后,毛泽东逐渐关注他在国外和国内的敌人,将注意力转到文教、青年、军事和外交事务中。”^②有研究指出,毛泽东对决策的参与是间断的,而当他关注外交事务时,经常采取冒险的政策,比如1958年的台海危机。^③不过也有学者指出,在1958—1965年,毛泽东的外交决策权受到了限制,刘少奇掌握了一定的外交权力,体现在决定恢复中苏同盟和在越南对抗美国军事活动上。^④

相关研究大多认为,邓小平在1976—1989年间作为最高领导人的地位独一无二,仍是重大战略性决策的最终裁决者。一部分学者认为,邓小平的个人决策方式与毛泽东不同,避免采用专权独断而倾向于通过磋商取得共识,形成联盟,由个人决定向集体决策转变。比如在中苏关系上,与陈云商量决定。^⑤另一部分观点则强调,邓小平比毛泽东在个人权力和权威上呈下降趋势,邓小平必须容忍在最高领导层中存在不同意见,权力的集中在减弱,因此磋商成为必要。^⑥

还有学者对1989—2009年后邓小平时期中国最高领导人在外交决策中的作用进行了研究。^⑦

2. 核心领导层

鲁宁提出了核心领导层的概念,他认为在中国最高领导人周围有一个非正式的核心领导层,一般由一至两名成员,负责协助最高领导人做出决策,并与最高领导人一起否决或批准中央政治局的决定。毛泽东时期核心领导层随着时间的变化而变化:1949—1966年,刘少奇和周恩来;1966—1971年,林彪;1971—1974年,周

① Donald W. Klein, "Peking's Evolving Ministry of Foreign Affairs," *China Quarterly*, No. 4, Oct.-Dec., 1960, p. 29; A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 7; David Bachman, "Structure and Process in the Making of Chinese Foreign Policy," in Samuel Kim ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*, 4th edition, Boulder: Westview Press, 1998, p. 37.

② Michel Oksenberg, "Policy Making under Mao Tse-Tung," p. 348.

③ Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," p. 126.

④ Shao Kuo-kang, *Zhou Enlai and the Foundations of Chinese Foreign Policy*, p. 147.

⑤ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 16; Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," p. 83; Ellis Joffe, "How Much Does the PLA Make Foreign Policy?" pp. 56-57.

⑥ David Bachman, "Domestic Sources of Chinese Foreign Policy," in Samuel Kim, ed., *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, 2nd edition, Boulder: Westview Press, 1989, p. 45; Zhao Quansheng, *Interpreting Chinese Foreign Policy*, p. 83; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, p. 27.

⑦ 现有的关于后邓小平时期中国外交决策机制研究主要集中在江泽民作为党和国家主要领导人期间,因此本文的评述实际上主要集中于这一时期。

恩来;1975年,邓小平;1976年,华国锋。^①不过,廖宣力对此并不认同,认为毛泽东在1960年代中期和70年代中期之间事实上以个人权威决定所有的重要外交政策,连周恩来都相形见绌,其他领导人只能得到情况通报的副本。^②

鲁宁认为,邓小平周围的核心领导层包括陈云,以及1986年前的胡耀邦和1989年前的赵紫阳。史文则在分析军队对中国外交决策的影响时提出,1980年代影响中国国家战略目标决策的主要领导人可以划分为三种类型:(1)最高领导人及其私人顾问;(2)最高领导人在政治局常委会或书记处中的高级助手;(3)最有影响力的退休或半退休革命老干部。他认为在邓小平时期,这些人大概共为20名,其中在军方杨尚昆仅次于邓小平。^③

鲁宁认为,江泽民被认为是在1989年后开始进入核心领导层,1992年底前,核心领导层包括邓小平、陈云、杨尚昆和江泽民。之后,随着老一代领导人的相继退休和去世,江泽民和李鹏成为新的核心领导人,而1999年开始,多数重大决策由江泽民和朱镕基共同做出。^④史文认为,在1990年代中期,国家战略目标的最终决定权集中在由江泽民、李鹏、刘华清和张震四人组成的领导圈中,其他四名政治局常委也能发表意见,但是影响有限。^⑤

3. 中央委员会

有美国学者在1960年代指出,中央委员会虽然在理论上是最终权力中心,但因为很少开会,实际上并不是最重要的机构。^⑥事实上,由于其构成人员较多,而且关注议题主要集中在国内政策上,这之后的大多数研究都没有将中共中央委员会作为参与外交决策的重要机构进行单独探讨。有一个例外是在1950年代末和60年代初,很多学者都注意到,在这一时期,由于毛泽东的倚重,中央委员会在外交决策中发挥了重要作用,^⑦特别是在三次全会上:1950年6月,七届三中全会确定向苏联“一边倒”和反对美国的政策;1956年8—9月,七届七中全会对依靠苏联物质

① Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 9.

② Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, pp. 19-20; A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 7-8; Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," in Thomas Robinson and David Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press, 1994, p. 83.

③ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 9; Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, pp. 10-12.

④ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 9; Lu Ning, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, p. 41.

⑤ Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, p. 14.

⑥ A. Doak Barnett, *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*, p. 3.

⑦ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 7-9; Shao Kuo-kang, *Zhou Enlai and the Foundations of Chinese Foreign Policy*, p. 140; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, p. 19.

援助提出质疑;1962年9月,八届十中全会做出有关中苏关系、中印冲突和核试验问题的决定。^①

4. 中央政治局及其常委会

中央政治局在国外学者的眼中是中国最为重要的政治权力机构,在正式的外交决策结构中处于权力的顶端,几乎所有政治局委员都属于“最高领导层”。鲁宁认为,虽然中央政治局定期举行会议,但由于其成员包括在北京以外的领导人,规模相对较大,阻碍其迅速作出重要外交决策。但如战争与和平,外交政策方向转变等最为重要的决策,必须经过政治局的同意,才能获得合法性。^②实际的外交决策权掌握在1956年成立的政治局常委会,其成员包括主席、副主席和总书记。国外学者一般认为,虽然政治局也会在重大外交问题上展开辩论,但通常取决于常委会的决定,频繁开会的常委会(李侃如认为常委会每周开会^③)成为党在外交决策方面的最高机构,掌握外交战略和国际谈判方面的全权。政治局及其常委会在1950年代正常运作并发挥重要作用,当时的决策大体上是集体讨论做出的。从1960年代初期到文革初期,权力大部分被中央委员会和文革领导小组取代,毛泽东个人在文革中的控制力有所上升。1970年代初期以后,政治局及其常委会的权力逐渐恢复。

5. 中央书记处

对于书记处的职责权力,学者看法不一。20世纪70年代有学者推测中央书记处是党系统中负责外事工作的核心部门,到了90年代仍有学者认同这种观点,认为书记处负责处理政党间关系。^④鲁宁等学者认为,书记处的权力随时间变化。1956年前,书记处是中共最高决策机构,相当于后来的政治局常委会。1956年后,书记处从属于政治局,负责处理日常事务,虽然参与了某些重要决策,但没有在外交政策中扮演决定性作用。^⑤但李可柔等学者认为,书记处在1956年后权力没有马上下降,特别是在邓小平领导下,其对党政军各部门仍有重要影响。在西方对华封锁的中苏关系蜜月期,书记处在外交政策上享有最大的影响,提出政策建议并协调其贯彻执行。^⑥

① Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," p. 125.

② Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 9.

③ Kenneth Lieberthal, *Governing China: from Revolution through Reform*, 2nd ed., New York: W. W. Norton & Company, 2004, p. 175.

④ Donald W. Klein, "The Management of Foreign Affairs in Communist China," p. 330; Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, p. 52.

⑤ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 10; David Bachman, "Structure and Process in the Making of Chinese Foreign Policy," p. 39.

⑥ Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," p. 86; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy towards Japan*, p. 21.

国外学者普遍认为,邓小平时期政治局及其常委会不再负责处理多数日常性决策,而由胡耀邦负责的书记处和赵紫阳负责的国务院密切配合,其中由于书记处层级高于国务院,被视为是最为重要的决策机构。鲍大可于1985年首先提出这一观点。他当时采访到国务院总理赵紫阳,认为政治局已经退居“二线”,在多数情况下只是批准已经形成的政策,并推测这一转变始于1982年党的十二大。^①与此同时,海外研究也注意到,这一趋势在1987年十三大后发生了变化,胡耀邦不再担任总书记,书记处的影响力下降,不再发挥决策作用,仅限于负责处理党务,这之后中央政治局特别是其常委会在外交决策方面更为活跃。^②不过,鲁宁认为,中央书记处虽然参与了某些重要决策,但从未在外交政策中扮演决定性的作用。在邓小平时期,所有重大外交决策是由政治局常委会和邓小平的核心领导层作出的。^③

(二) 中央官僚机构

对中国外交决策机制的研究离不开对中国政治组织结构的基本认识,海外学者一般把中国政治的结构大致分为党、政、军三大垂直系统,中共中央政治局处于这三大系统的最高点。^④20世纪60年代,鲍大可在他出版的第一部专著中指出,所有的政府部门都在党的领导下工作,党是主要决策机构,政府各部门负责执行党制定的政策。“中国共产党享有无可争议的最终决定权,控制着政策制定的过程。”^⑤奥克森伯格则很早就指出,中央书记处、国务院常务委员会和中央军委分管党、政、军三大系统,而且职责有所重合,都与国际事务相关。这之后的学者大多依循这种研究思路,关注党和政府系统在外交决策中的权力分布。^⑥不过,廖宣力认为,新中国建国初期是例外,当时并不实行党的一元化领导,而是相对的集体决策模式:党控制政策议程,而政府也享有某些决策和执行的权力。但1953年这种模式发生了变化,党中央不仅制定政策,而且负责监督和执行。毛泽东时期,这三大系统的区别不是特别明显,都在少数几个高层领导(特别是毛泽东)的有效控制之中。^⑦值得注意的是,也有个别学者在分析毛泽东时期的三大系统时,加上了地方

① A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 3-19.

② David Bachman, “Domestic Sources of Chinese Foreign Policy,” p. 44; Shaun Breslin, “The Foreign Policy Bureaucracy,” in Gerald Segal ed., *Chinese Politics and Foreign Policy Reform*, London: Kegan Paul International Ltd, 1990, pp. 117-118.

③ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 10-11.

④ Ibid., p. 9.

⑤ A. Doak Barnett, *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*, pp. 3-4.

⑥ Michel Oksenberg, “Policy Making under Mao Tse-Tung,” p. 344; Carol Lee Hamrin, “Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations,” pp. 86-87, 110-111; Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, pp. 54-57.

⑦ Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, pp. 20-21.

因素,作为在中国政治中影响外交政策的第四个层面。^①

相关研究大多认为,在毛泽东时期,负责处理与外国政党关系的部门是中共中央对外联络部,特别是与外国共产党和左翼政党关系。有学者进一步指出,在党系统中,与外事相关的部门还有统战部,负责海外华人相关工作,金融与贸易部负责经济关系,另外还有中共中央宣传部和调查部,前者负责对外宣传,下有新华社、人民日报、外文出版局等,后者是情报机构,负责搜集外国信息,主要关注香港和台湾。^②

中国各级政府行政部门的工作由国务院负责,具体与外交事务直接相关的部门主要有外交部、对外贸易部等。对毛泽东时期的外交部,大部分研究认为其发挥的作用非常有限,仅为信息搜集处理和政策执行。有学者注意到外交部里没有特别出名的中共领导人,在190名左右的中央委员会中,仅有一名政治局委员(陈毅部长),一名中央委员和三名中央候补委员。但也有学者认为,外交部发挥的分析和建议作用对决策有一定影响。^③此外,还有中国人民外交学会等与外交部相关的半官方机构,它在中国与未建交国或非左翼政党关系上发挥的作用也受到了关注。^④

中央军委处于军队系统的顶端,1958年以后,总参谋部被认为是这一系统中实际负责外事工作的部门。但相关研究大多认为军队在这一时期对外交决策的影响较小,只是为高层领导人提供情报信息。在某些特定领域上军方的影响比较明显,特别是在保卫国家领土、购买西方武器、抵抗苏联影响等议题上作用明显。军方在外交决策上的唯一参与者是1971年前的林彪,他曾在1964年帮助毛泽东在包括外交部在内的各机构建立政治部门。一些处理重大问题的特别机构引起了海外学者的关注,如1962年政治局建立中央特别委员会,协调军事工业问题,特别是高技术问题,该机构一直存在至1980年代末,由总理负责。1969年,毛泽东指定由四位将军组成特别委员会,讨论并提出关于国际形势和中国政策的建议,对70

① Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," p. 130.

② A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 48; Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," p. 86; Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, p. 52.

③ Donald W. Klein, "Peking's Evolving Ministry of Foreign Affairs," p. 37; Shao Kuo-kang, *Zhou Enlai and the Foundations of Chinese Foreign Policy*, p. 142; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 35. Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, p. 51. 由于文革时期实行“革命外交”,外交部连在信息搜集和政策执行方面的作用也受到了质疑,参见 Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, p. 23。

④ Donald W. Klein, "Peking's Evolving Ministry of Foreign Affairs," p. 37; Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, p. 52.

年代中美缓和关系发挥重要作用。^①但在毛泽东时期,总参谋部在何种程度上对决策产生影响的评估还没有出现。

进入邓小平时期后,中央外事官僚机构在外交决策中的整体地位被认为处于上升趋势,与之前相比,各部委机构规模更为庞大,专业技术官员的作用显现。在党政军三大系统的中央官僚机构中,国务院及下属部委最受关注,因其在日常工作和具体事务上有了更大的权力。特雷蒂亚克最早指出,外交部不再仅仅作为“政策执行者”,其主要官员开始参与重要的外交决策,如韩念龙和章文晋分别在1978年《中日和平友好条约》和1978—1980年中美关系中发挥关键性作用。他还观察到,在党的十二大,外交部在中央委员会中名额有所上升。^②随着改革开放的深入,中国对外经贸关系日益复杂,有研究发现,外经贸部开始发挥越来越重要的作用,而且地方层面在对外经济事务上权力也在增加,这在一定程度上减弱了外交部在外交政策上的独特地位。^③

中联部的地位处于徘徊阶段。有研究认为,中联部的重要性显著下降,原有的与共产党国家之间的关系逐渐萎缩,而且中联部在外交过程中的作用也不甚明确。不过也有观点认为,虽然存在各种局限,随着中苏关系的缓和,中联部的地位有所复苏,其部长作为正式代表于1988年开始成为中央外事领导小组成员,而且,中联部似乎正在成为外交决策系统中干部晋升的捷径,据英国学者布思林(Shaun Breslin)观察,在中央外事领导小组的9名成员中有4名来自中联部。^④

相关研究大多认为,军方在这一期间外交决策中的影响有限。1987年以前,军方参与外交决策过程的主要渠道被认为仅存在于最高领导层中的个人关系和非正式沟通,而非正式的渠道中最为重要的是作为军委主席的邓小平。虽然外交部和国防部之间存在高层和工作层面的联系,但两者间的协作似乎不够有效或紧密。^⑤1987年国防部长首次作为军方代表正式参加中央外事工作领导小组,但多数研究认为,军方代表的级别有限、代表性欠缺,这一变化并非增加了军方在决策中的发言权。其原因在于该举措是因军委人事变化而对军方做出的妥协,结果是降低了军队在外交事务上的自主权。李可柔认为,1986—1987年外交部和总参之间在武器出口问题上存在分歧,而此举有利于加强国务院对军方在外交事务上的有效

① Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," pp. 128-129; David Bachman, "Structure and Process in the Making of Chinese Foreign Policy," p. 39; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, pp. 24-25.

② Daniel Tretiak, "Who Makes Chinese Foreign Policy Today (Late 1980)?" pp. 142-143.

③ George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," p. 91; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, p. 36.

④ Tretiak, "Who Makes Chinese Foreign Policy Today (Late 1980)?" p. 142; Shaun Breslin, "The Foreign Policy Bureaucracy," p. 121.

⑤ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 97-103.

监管。^①

另外,1980年代的人大常委会及其外事委员会受到了一定的关注。人大副委员长耿飚和黄华曾在香港问题上提出与邓小平不同的观点,被部分学者认为人大在外交决策中的影响在上升,人大可以在决策过程中施加一些中和性的影响。^②不过,也有学者对此持否定态度,鲍大可、沈大伟等学者认为人大的相关机构并没有决策权,还是属于“二线”的部门。^③

总体而言,后邓小平时期的决策更加趋向于集体领导,参与决策的个人和机构多元化,“没有单个领导人能对决策拥有绝对权力”。^④黎安友和陆伯彬据此认为,以江泽民为核心的中央权力在减弱,兰普顿也判断说这种趋势意味着决策权力逐渐分散化。但廖宣力认为,做出这种判断为时过早,事实上,主要的外交决策仍由最高领导层作出。^⑤具体来看,党(特别是政治局常委会)在外交政策中继续起决定性作用。不过,史文指出,事实上很多中国外交或对外战略的计划或因素要么直接由外交部实施,要么在关键政策问题上经外交部/外事小组建议,由政治局常委会批准实施。而在党的高级领导人中,李鹏主要负责总体外交政策。1996年以前,李鹏身兼政府总理和中央外事领导小组组长,但其在对外政策领域的权威主要源于他作为党高级领导的个人地位和权力。^⑥鲁宁认为,在党系统中,主要负责政党外交的中共中央对外联络部在外交决策中发挥的作用处于下降趋势。^⑦

有的研究注意到,政府中一些主要领导人在决策中发挥了重要的作用,如李鹏总理、朱镕基总理(特别是在中国加入世界贸易组织、1999年4月访美、2000年10月访日),外交部长(钱其琛、唐家璇),外经贸部长(李岚清、吴仪、石广生)等都曾作为江泽民的重要外交政策助理。而且,参与外交决策过程的政府部门也越来越多。随着非传统安全议题的增多,除外交部和外经贸部以外,如环保局、电信部、农

① Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," p. 89.

② Tretiak, "Who Makes Chinese Foreign Policy Today (Late 1980)?" p. 142. Zhao Quansheng, *Interpreting Chinese Foreign Policy*, p. 88.

③ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 32; Shaun Breslin, "The Foreign Policy Bureaucracy," p. 121; David Shambaugh, "Accommodating a Frustrated Power: The Domestic Sources of China's External Posture," Paper prepared for the 24th Sino-American Conference on Contemporary China, Washington, D. C., June 15-17, 1995, p. 14; George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," p. 91.

④ Carol Lee Hamrin and Zhao Suisheng, eds., *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, 1995, xxvii; Ellis Joffe, "How Much Does the PLA Make Foreign Policy?" pp. 56-57; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, p. 44.

⑤ Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress*, 1997, p. 124; David M. Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, pp. 19-24; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy Towards Japan*, p. 41.

⑥ Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, pp. 22, 25.

⑦ Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 165.

业部等部委参与到与各种外交政策相关的进程之中。各部委之间相互竞争被视为是这一时期出现的中国外交决策过程中的新现象。^①

与此同时,军队对外交政策的影响被认为处于上升阶段。由于最高领导人需要赢得军方的支持,因此国家安全政策的最终领导权更加分散。正如廖宣力所说,虽然军队在外交中的影响并非特别重要,但其在涉及国家安全、主权和领土问题上影响重大。史文的研究也认为,军方虽然不在对外政策领域扮演中心角色,但其参与程度处于上升态势。军方参与外交政策的主要正式途径是中央外事小组,总参副主任熊光楷的与会可以确保军方在外交决策过程中得到信息,但军方影响重要政策制定的途径被认为更多地是在中央政治局常委会层面,通过江泽民、李鹏、刘华清(及张震)等,以非正式和私人的途径表达观点、交流和讨论,比如在南海、香港、台湾、中国与俄、美、日关系等问题上。日常性的政策则可能通过中央办公厅,在政府部门、中央军委、军委各部、军区党委等之间传递和沟通。不过,军方在政治局及常委会层面的代表人数正在下降。^②

(三) 中央外事协调机构

介于中央领导层和中央官僚机构之间的主要是中共中央外事小组和国务院外事办公室,负责指导政策执行、协调外事口工作。海外学者很早就明确,成立于1958年的国务院外事办公室(由陈毅领导)负责政府部门和群众组织的外事协调工作,但对中央外事小组的存在不甚清楚。唐纳德·克莱因(Donald Klein)在1971年写道,“1959年波兰新闻中提到在中共中央委员会中存在一个‘外事组’,但尚无法证实”,不过他倾向于相信该机构是书记处,并指出书记处可能已将其大部分权力赋予了国务院外事办公室。^③鲍大可在1985年的专著中提到,1960年代初,中联部下设的由王稼祥领导的工作组曾讨论实行“三和一少”政策,认为该工作组与80年代的中央外事小组相类似,他似乎也没有意识到毛泽东时期中央外事小组的存在。^④不过,学者们之后逐渐明确了外事小组的存在,认识到国务院办公厅是中央外事小组的“办事机构”,办事人员约10—40名(另有说约20名)。外事小组成员包括政治局常委会主要成员,政府部门和党的外事机构主要领导,职责是“领导所有外事工作”。研究大多认为其权力从大跃进开始减弱,在文革中受到严重破坏,1970年代初外事小组机制逐渐恢复。而国务院外事办公室是国务院管理

① Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy towards Japan*, pp. 45-47.

② Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, pp. 31-33; Tai Ming Cheung, "The Influence of the Gun," pp. 67, 84; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy towards Japan*, pp. 47-49.

③ Donald W. Klein, "Peking's Evolving Ministry of Foreign Affairs," p. 32; Donald W. Klein, "The Management of Foreign Affairs in Communist China," p. 330.

④ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 45.

外事工作的总口子,负责协调和解决六个外事相关部委间的问题,在外交决策中发挥的作用较小。^①

1988年,外事小组的正式成员扩大,由李鹏总理担任组长,国务委员吴学谦为副组长,成员包括外交部长、外经贸部长、中联部长、国防部长、人民日报社长及两名顾问,这有利于更好地协调对外经济、军事和政党关系,以及对外宣传和文化交流。鲍大可认为,外事小组主要是咨询性质而非决策机构,他援引赵紫阳的话指出,该小组为领导人提供交流观点和学习讨论的平台,开会时邀集外事专家,提供分析和建议,从而影响决策。^② 20世纪80年代中期,国务院和外交部的研究机构如国务院国际问题研究中心等为该小组提供研究和分析。国务院外事办公室为外事小组提供办事人员,实行联合办公,是所谓“一套人马,两块牌子”。在外交部工作过的乔治·杨明确指出,国务院外事办只是纯行政机构,不做政策决定,负责为高层领导协调日常工作。不过也有分析认为,外事小组在决策中的权力不可忽视。布思林认为,中央外事领导小组是在外交决策中权力最大的机构。鲁宁也认为其权力仅次于政治局及其常委会,负责制定和执行外交政策。^③ 还有观点认为,外交政策的协调工作有时也会通过人大外事委员会、中央军事委员会、各部委的外事局或外事办等这些正式机构或者其他非正式的渠道得以实现。^④

后邓小平时期的外交决策协调机构无论从数量上还是从影响上都处于上升趋势。国外研究注意到,1996年江泽民接替李鹏,担任中央外事领导小组组长,这是该小组在历史上第一次由最高领导人担任负责人,薄克敏(David Bachman)由此认定该小组正处于最有影响力的时期。另外,鲁宁和史文同时注意到,在刘华秋担任主任期间,国务院外事办公室为外事小组会议准备议程、协调材料和机构沟通,有时也为外事小组成员特别是时任组长的李鹏准备分析和口径材料。一些政策立场通过该办公室得以成形,进而由政治局常委会批准,国务院外事办公室的影响因此而上升,但他们又都认为,该办公室与美国国家安全委员会大有不同,而且1998年该办公室改为中央外事办公室后被降为政策咨询机构。^⑤

① Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," pp. 88, 110-111; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 11-13; Liao Xuanli, *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China's Policy towards Japan*, p. 23.

② A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 44-45.

③ Shaun Breslin, "The Foreign Policy Bureaucracy," pp. 120-122; George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," p. 91; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 108-109.

④ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 69; David Shambaugh, "China's National Security Research Bureaucracy," p. 284.

⑤ Lu Ning, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," p. 47; Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, p. 25.

史文还提出,中央办公厅是另外一个关键的决策协调机构。他指出,中央办公厅负责最高领导层之间、各系统和机构领导人之间的沟通联络,通过影响机构和个人之间的交流对外交政策的日常决定和过程施加重要影响。^①除了上述几个最为重要的协调机构以外,受到关注的外事相关领导小组还包括:对外经济政策方面最为重要的中央财经领导小组,原为中宣部牵头负责的中央对外宣传小组,以及1991年成立的国务院新闻办公室,在台湾政策方面最为重要的对台工作领导小组,香港和澳门政策方面的港澳工作协调小组,军方的协调机构即军委办公厅及1990年代负责对外军售的国务院和中央军委军品出口领导小组等。^②

(四) 外围因素

多数学者观察到,邓小平时期的一个重要变化是国际问题研究机构开始在外交决策中发挥重要影响。鲍大可提出了“外交政策共同体”的概念,他认为这一群体的成员主要包括党政机构的外事官员和专家,以及来自新闻和非政府机构的资深人士,他们依靠有限的公开和内部信息,经常相互沟通,共同形成在外交政策上的重要观点,并不时有代表参与诸如中央外事领导小组会议,开始对高层决定产生重要影响。^③特别是在20世纪80年代中后期,研究机构能通过正式和非正式的方式在一定程度上参与决策。宦乡的国际问题研究中心、现代国际关系研究院、上海国际关系研究院等通过个人关系和机构途径向高层领导呈递分析。例如,宦乡在1986年对未来外交政策的总结分析被采纳进政府工作报告。^④

公众舆论、传播媒介、思想库、商界、地方政府、非政府组织等社会因素对中国外交决策过程的影响成为近年来国外学术界关注的新焦点。其中,地方政府的因素在1990年代就引起了海外学者的关注。他们指出,随着经济改革和对外贸易的发展,中央机构在对外经济政策方面的权力日益分散,而地方层面在对外经济事务上的权力和利益有所增加,省地政府成为日益重要的外交政策行为体,吸引外资较为成功的地区成为重要的游说者,影响着北京的外交决策。^⑤

郝雨凡曾对这些“社会因素”做出明确界定:在最高领导层和决策圈以外的各

① Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, p. 28.

② Lu Ning, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," pp. 47-48.

③ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 135-136.

④ David Shambaugh, "China's National Security Research Bureaucracy;" Shaun Breslin, "The Foreign Policy Bureaucracy," pp. 122-124; Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," p. 90; Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, p. 63.

⑤ Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," p. 92; George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," p. 91; Zhao Quansheng, *Interpreting Chinese Foreign Policy*, p. 104; Denny Roy, *China's Foreign Relations*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p. 66.

种影响因素,他认为社会因素直接或间接、有意或无意地影响着外交决策过程。事实上,虽然这些力量通常较为松散、各自为政,而且相互之间可能也缺乏协调,但海外学者还是归纳出这些“外围”因素影响外交决策的若干渠道。例如,赵全胜在分析中国知识分子和思想库对外交政策的影响时指出,决策核心与外围之间存在日益活跃的多层次联系管道,如通过决策者的咨询、政府机制中的内部信息渠道、会议和公共政策讨论、非政府组织的政策、体制外的讨论、海外学者、高度专业化的专业共同体等七大沟通渠道实现“中心”与“外围”之间的联系和影响,他进而把近几年来知识分子和智库型研究机构参与外交决策称之为“决策中心与外围的有限互动”。葛莱仪(Bonnie S. Glaser)和孙飞(Phillip C. Saunders)总结的外交政策研究机构影响政策的通道也与之类似:内部报告、小组政策会、决策者的非正式咨询(通过个人关系或秘书的渠道)、内部会议、出现在中外媒体中、出版学术文章和专著。^①不过,虽然这些社会因素引起了众多的关注,也有国外研究者对其持一种谨慎和冷静的态度,鲁宁就曾指出,各种国际问题研究机构作为机构本身对外交决策的影响还是很有限,个别学者的确可以对决策产生影响,但这取决于其与领导人的关系以及沟通渠道。^②

总体上看,国外学者对参与决策的行为体的认识正在不断深化和扩展:从核心决策圈到外围影响因素,从最高层的中央权力结构到省地层面的地方政府,从决策机构、协调机构、执行机构到咨询部门、信息部门、研究部门再到压力制造方以至于整体的决策环境,从简单判断行为体权力变化的趋势到总结分析影响决策的方式和渠道。可以说,他们为分析中国外交决策权力结构而铺的“摊子”已经越来越大,结构图也似乎越来越清晰。

但是,如果要根据现有研究绘制出一幅统一的中国外交决策结构图,似乎仍然颇为困难。且不论参与决策的各行为体之间的相互关系,即便对于同一时期的特定行为体,各家的定位和分析都各有不同。此外,要想据此判断最为关键和重要的决策部门也不容易。布思林曾总结道,“中央政治局常委会、中央书记处或国务院中哪个是外交决策的关键机构,没有明确的规定。这些机构的重要性取决于其负责人,负责人变化,外交决策的权力平衡也会随之变化。在中国,职位与权力并不一定是相称的。”^③按照这种思路,对领导人个人权力变化的分析应该取代上述基于机构变化的权力结构考察。事实上,很多学者和研究都认为中国外交决策远未实现机构化,机构的影响和地位某种程度上取决于其领导人本人的权力、偏好及其

① 郝雨凡、林甦:《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,第15、156—165页;Bonnie S. Glaser and Phillip C. Saunders, “Chinese Civilian Foreign Policy Research Institutes: Evolving Roles and Increasing Influence,” in *China Quarterly*, No. 171, Sep., 2002, p. 607.

② Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 135.

③ Shaun Breslin, “The Foreign Policy Bureaucracy,” p. 119.

利用程度和方式,中央外事领导小组和国务院外事办公室的地位变化常被作为这一观点的例证。^①

三、中国外交的决策过程

中国外交决策是如何做出的?在中国外交的决策过程中,运行的程序和方式是什么样的?对决策行为体的分析多停留于静态的结构和权力比较,只有通过分析决策的动态过程,才能更加深刻地了解外交决策机制的全貌。

对于中国外交工作的管理规则,国外学者的认识是比较一致的。鲍大可在1985年指出,中国对各项工作实行“归口管理”,以“口”为单位协调处理特定一项事务,“外事口”就专门负责协调外交政策相关领域工作,国务院外事办公室就是代表当时主管和协调外事工作的“口”。这种管理方式被认为有利于实现领导层对政治系统和决策过程的集中管理和有效控制,但是因为这种跨部门、划领域的管理体系是一种内部工作机制,通常不会出现在党政军系统的正式组织序列中。^②

国外学者在研究中国外交决策的程序时,特别注意信息 and 命令的垂流特性。比如,有研究指出,在毛泽东时期,一般情况下,命令和决定往往直接向下传达,而信息和建议则自下向上呈递,都呈现出垂流流动的特征。外交政策由领导人做出,由相关机构执行。^③自上而下的情况一般是先由中央领导层如中央政治局常委会发出最高指示,包括外交部在内的政府各部门发挥辅助性或仅仅是贯彻执行作用,党内资深老同志则负责解释其重要性,从而避免在内部出现重大的政治阻碍。^④自下而上的情况可能是,外交部在周恩来领导下对重大问题提出一些政策建议,部委层级的建议先交到主管副部长,然后给陈毅部长,再交至周恩来,从而进入政治领导层程序。^⑤邓小平时期的程序也与此类似,层层向上,从外交部的工作组往上到国务院主要领导人,然后经由中央外事小组,通过中央书记处,直至邓小平本人。^⑥

① Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," pp. 127-128; Zhao Quansheng, *Interpreting Chinese Foreign Policy*, p. 119; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 150-161; Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress*, 1997, p. 133; David Bachman, "Structure and Process in the Making of Chinese Foreign Policy," p. 38.

② A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 65-67; Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, p. 7; Lu Ning, "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments," p. 40.

③ Shao Kuo-kang, *Zhou Enlai and the Foundations of Chinese Foreign Policy*, p. 137.

④ Robert Boardman, "Ideology, Organization and Environment: Sources of Chinese Foreign Policy Making," p. 130.

⑤ Barbara Barnouin and Yu Changgen, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, p. 51.

⑥ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 68-69.

具体在操作层面,乔治·杨对外交部内部的决策程序进行了详细的分析。他指出,凡是在外交部职责范围内的政策事务,一般先由相关处室负责该事务的人形成自己的观点,然后与处室负责人协商并达成意见,其他人员或全处室在此进程中也可能参与讨论。该处室形成草案后交给司级领导,在多数情况下,处室的建议会被采纳,司级领导进行技术修正后签署,然后呈给部长或副部长,部长赞成后便可实施。在司级以上层级,必须有两名以上领导同时签署认可。如果属于重要事务,高层领导或部长会咨询其部下或召见相关人士开会讨论。凡是属于其他部委或单位主管的事务,如果是不敏感事务,则在遵循既有原则基础上由该单位独立解决;若属于敏感事务或无既有原则可循,则该单位须在司级或部级层面与外交部协商,并与外交部共同认可,才能向上提交;如果该事务与同一部委内的若干个司都相关,则需相互达成共识后才能向上提交。^①

基于这种决策程序,中国外交政策的动议往往也是在这种垂直流动中发生的。鲁宁认为,在毛泽东时代,重要的外交政策几乎都由毛泽东或周恩来提出;而在邓小平时代,政策动力没有发生大的变化,多数重大的外交政策都是由最高层发起的。在决策层面,政策动议多数情况下来自于核心领导层成员对外交电报、外事报告和文件等的指示或者评论,而在执行层面,这一过程正好相反,往往是相关机构主导起草建议,提交给国务院外事办,待中央领导层批准。虽然重要的政策动议也可能通过某种渠道和关系从下至上提出,但在冗长而严格的官僚过程中通常会较早夭折。^②

这种纵向的流动保证了上传下达,但也被认为带来了诸如缺乏横向交流和协调等问题。有国外研究特别提到,在1980年代,不同研究机构之间存在沟通不畅,外交、经济、军事机构之间的协调机制比较薄弱。^③从党、政、军三大系统来观察中国政治的一些海外学者也指出,除了少数主要领导人处于各系统间的“节点”位置,在中国政治中跨问题领域的横向交流较少,不过也可以通过意识形态、党政机关人事系统的控制、主要领导人身兼数职等方式增强对垂直运作过程的协调。^④赵全胜曾经针对中国政治中的“垂直权威主义”提出“水平权威主义”的概念,他认为,自从文化大革命结束、改革开放以来,随着参与决策的机构不断增多,中国外交逐渐从以往“个人支配”的纵向权威转变为横向层面上更多的“集体权威”。^⑤

原则上,中国政治的组织原则和决策方式是民主集中制。国外学者在分析中

① George Yang, "Mechanisms of Foreign Policy-Making and Implementation in the Ministry of Foreign Affairs," pp. 95-96.

② Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 33-34.

③ A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, p. 4; Shaun Breslin, "The Foreign Policy Bureaucracy," p. 124.

④ David Bachman, "Structure and Process in the Making of Chinese Foreign Policy," p. 37.

⑤ Zhao Quansheng, *Interpreting Chinese Foreign Policy*, pp. 79-80.

国外交的决策方式时,特别关注决策过程中统一意见的形成。^①他们认为,中国外交决策通常需要通过决策圈成员的讨论并最终形成共识,而且“领导层的级别越高,达成统一意见就越为重要”。据鲁宁的研究分析,政治局常委会在共识基础上做出决定,如果存在分歧,通常会先休会,再实行非正式的磋商,以协调各方观点并统一意见,若还不能解决,则由最高领导人做出最后决定,这称为“拍板”。在部级单位等较低的级别层面上,如有必要,会召开由部委领导参加的行政会议,集体做出决定。

对于决策讨论的实际操作过程,鲁宁和丹尼·罗伊(Denny Roy)分别进行了深入的分析,他们指出,真正做决定的时候其实很少付诸投票,“每个成员在讨论过程中实际上是通过表达观点而站位”。而且,参加决策的人员虽然表面上是平级关系,但因为各有分工、资历、经验、专业性和个人关系等不同,这些无形的因素决定了各成员之间的地位实际上是不平等的。当最有权威的人明确表态后,资深成员有时可能对其进行劝说,其余人员一般倾向于赞成或默认,而资浅成员则通常不发表不同意见。通过上述过程达成统一意见和政策后,所有决策成员会公开表示支持,进而通过会议和文件确立政策共识、确保相互间协调。^②

依据领导人的观点偏好和历史惯例,邵国光对毛泽东时代的中央政治局常委会决策讨论进行了推测。当时,常委会成员包括一位主席、四位副主席和一位总书记,他假设毛泽东、周恩来、林彪、陈云(或朱德)投相同的票,认为毛泽东通过掌握常委会中的多数获得控制权。依此原则,还有研究分析后邓小平时代军方如何在政治局常委会中掌握话语权,从而对外交政策产生重要作用。军方在政治局常委会讨论之前先由中央军委形成政策立场,并获得军委主席江泽民和副主席刘华清、张震的支持。在政治局常委会讨论时,军方已经拥有包括最高领导人江泽民和政治局常委刘华清的2票,而张震虽然不是常委,但据报道称他也参加常委会会议,则军方至少已有3票支持,那么军方在常委会决策过程中就可以占据一定的优势地位。^③

与上述分析不同,谢淑丽把中国政府机构的决策过程称为“例外管理”。她指出,虽然在中国政治系统中每一层级都会依据共识做出决定,如果该机构的决策圈成员都同意,则更高层级将自动批准该决定,但是,从整个政治系统看,如果这一机

① 李侃如、奥克森伯格及兰普顿都认识到寻求共识的规则。参见 Susan L. Shirk, "The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform," in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992, p. 72.

② Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, pp. 16-17; Denny Roy, *China's Foreign Relations*, p. 65.

③ Shao Kuo-kang, *Zhou Enlai and the Foundations of Chinese Foreign Policy*, p. 137; Ellis Joffe, "How Much does the PLA Make Foreign Policy?" p. 58.

构参与决策的成员之间无法达成共识,则该决定取决于更高层级,依次类推,如果还是无法决定,则要么由中央做出最后决定,要么不做任何变动和决定。决策参与者在决定是否遵循本级决定、是否诉诸上级干预的时候,需要摸清和预测上级领导的政策偏好,然后决定是否反对。这种模式可能导致上级部门需要解决的问题越来越多,如在1980年代后期,国务院就曾面临协调工作太多而应接不暇的局面。^①

史文的研究则指出了决策过程中的另一种现象和问题,即“自动驾驶”。在实际的政策操作层面,很多外交政策和外交事务并不一定有高层领导或上级部门的持续关注和监督指示,特别是在比较低的层面上,许多政策在很大程度上是在各部委控制下的自适应和自运行,即使是中央外事小组或中央政治局常委会也仅发出间断性的指示。^②

国外学术界也注意到,1980年代以来,中国外交的决策方式出现了一些新的变化:决策过程中更多地吸取专家意见,把日常工作(低级政治)交由专业技术官僚管理,在具体行政事务上减少决策权的集中,使研究和咨询机构能沟通过正式和非正式的方式参与决策,这些措施有利于提高决策的科学化和正确性。但是,也有学者对这种决策行为体的日益多元化,决策过程中更多的机构化和技术化因素持怀疑和谨慎的态度。布思林指出,依靠专家和官僚过程模式做出理性决策的计划实际上并不现实,原因有两点:首先,在高级政治方面,领导人仍然掌握绝对的控制权;其次,专家们更多地参与外交决策的过程也不一定能保证外交政策的官僚管理,与此相反,这实际上增加了个人对决策过程各个层面施加影响的可能性。^③兰普顿虽然作出了决策权力分散化的判断,但他同时也声明,最明显的变化出现在国际经济领域,而重要的外交和国家安全战略制定权依然高度集中,虽然有时也存在政策制定权的分散,但更多的是政策执行权的分散。^④

无论如何,自从中国结束了文化大革命并实行改革开放以后,中国外交的决策模式发生了很大的变化。国外研究通常倾向于简单套用“集权主义模式”分析和解释毛泽东时代的中国外交决策,“派别政治”模式在1960—1970年代的兴起一方面说明国外学者对中国外交政策过程的了解得到了深化和细化,另一方面也说明外交决策的复杂性并不是一个简单抽象的模式可以解释完全的,即使在当时意识形态和政治权力如此集中和统一的社会年代中也是如此。

对于1980年代以来中国外交决策模式的变化,学者们的分析虽然各有差异,名称和概念不一而足甚至是纷繁复杂的,但也并非没有相同之处。无论是李侃如

① Susan L. Shirk, "The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform," pp. 68-73.

② Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*, p. 31.

③ Shaun Breslin, "The Foreign Policy Bureaucracy," pp. 128-132.

④ David M. Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, p. 19.

所说的“分裂式的权威主义”、何汉理的“咨询式权威主义”,还是赵全胜定名的“水平权威主义”、廖宣力眼中从“中央集权精英主义”向“多元精英主义”的转变,总体来说,这都意味着中国外交决策从原来的“强人”模式逐步向参与行为体日益增多,官僚、部门和地区间更多竞争的、多元民主的过程转变,决策权力的集中程度有所改变,机构化和规范化程度在上升,专业技术人员在决策过程中的参与和影响越来越大。

四、结 论

综合境外中国外交决策机制研究,可以得出如下结论:

第一,关于中国外交决策机制研究的资料来源。其实,对于一般的国外研究者而言,研究中国外交决策在很大程度上也存在资料的问题。张清敏教授也曾指出,西方学者在研究中国外交决策时,也同样会面临资料匮乏的难题。^①而且,在中国与西方国家,特别是中美之间的关系尚未得到改善的时候,对西方学者来说,研究中国的资料来源更是极为有限。不过,1980年代以后的实践说明,境外研究中国外交决策机制的重要资料除了公开材料以外,还有学者在中国获得的交流访谈机会及亲身经历,大部分的研究成果至少都是建立在作者在中国国内长期深入的研究经历和广泛的关系网基础之上。这其中尤以鲍大可1985年的《中国外交政策的制定》最为突出,作者之前在中国积累了大量的访谈资料,他对时任国务院总理赵紫阳的采访为其确立全书的观点并判断发展趋势奠定了极为重要的基础。作为原中国外交部领导的秘书,鲁宁对中国外交决策过程有长期的经历和观察,这种独特的身份和视角并非一般的研究者可以具备。但是,总的来说,中国外交决策机制研究的资料来源正变得日益多元化,从原来极为有限的官方正式出版物扩展到人物访谈、回忆录、逐步解密的外交文件和内部信息等。

第二,境外从事中国外交决策机制研究的学者主要有两类,即美国的中国问题专家和海外华人。虽然也有诸如英国学者谢格尔、布思林,日本学者国分良成等美国以外的学者,他们对中国的外交决策也有着独到深入的见解,但现有的相关研究成果更多地还是主要出自以美国为依托的学者之手,奥克森伯格、李侃如、沈大伟、兰普顿、李可柔、陆伯彬等都是耳熟能详的中国的中国问题专家。另外,值得注意的是,相当一部分研究成果出自海外华人,这其中既有如鲁宁、余长更、乔治·杨等曾经长期在中国外交部任职,或多或少是中国外交决策的亲身经历者,也有赵全胜、赵穗生、郝雨凡、廖宣力等在中国出生成长,在海外接受高等教育,主要在海外担任教职的学者。他们的研究成果,对于拓展中国外交决策的资料信息来源,丰富

^① 张清敏:《美国对新中国外交研究近况》,《美国研究》1999年第4期,第56页。

研究的内涵和思路,有着不可替代的重要意义。

第三,在研究的方法和路径方面,越来越多的学者在尝试运用或开创外交决策分析的理论和模型以解释中国的外交决策。特别是随着李侃如、奥克森伯格、兰普顿和谢淑丽等学者在 20 世纪 80 年代末 90 年代初开始运用官僚政治等模式对中国能源政策、经济政策的决策和执行进行详尽剖析后,官僚政治模式、组织过程模式及心理认知模式等微观层次的理论已经逐渐成为外交决策案例分析的工具,简单套用理性分析模式或权力模式已经不足以体现日益明晰的中国外交决策过程的复杂性。而且,海外学者对中国外交决策机制的研究框架正在逐渐变得更具复杂性和系统性,从 1980—1990 年代着重关注主要决策机构的权力变化和政治斗争(如鲍大可 1985 年的《中国外交政策的制定》和鲁宁 1997 年的《中国外交政策制定的动力学》),扩展到包括核心机构、媒体和社会舆论、国际系统影响等在内的“中心—外围”式的分析框架(如兰普顿 2001 年编辑的《改革时期中国外交和安全政策决策(1978—2000)》,郝雨凡和林甦主编的《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》),对宏观层次理论的运用也已经初具规模,并有所突破和创新。

第四,在中国外交决策机制研究中,也存在一些困难和问题。首先,由于决策研究的资料来源受到种种条件的限制,对研究者资料掌握程度和在中国学界政界关系资源条件要求较高,一般学者很难得到足够的信息。其次,由于在中国外交决策过程中,相当部分机构都有两个甚至更多的名称,同时属于不同的系统,如“一套人马,两块牌子”,领导人也有身兼数职,可能在党、政、军不同系统中都有职务,要用统一的标准判断权力来源及对决策的影响程度确实比较困难。而且,在中国影响外交决策的非正式途径极为复杂,很多情况下领导人之间并非必须通过正式的机构途径实现交流,这就更增加了判断机构或个人具体影响的难度。

在现有的境外中国外交决策机制研究中,还存在偏重决策结构研究,过程分析尚比较薄弱的问题。在决策过程方面,特别是在参与决策的各行为体或影响决策的各种因素之间的相互关系和互动方面研究有所欠缺,即使是在特定的案例研究中,很多结论仍然属于先有政策结果再往回追溯可能原因的推测,中国外交决策的具体程序和许多决策进程中的细节似乎仍然属于最为敏感和神秘的部分。而且,即使在决策结构的研究上,也远没有丰富到对各行为体的职责和权力都清晰明了的程度。

虽然境外中国外交决策机制研究存在种种问题和局限,但其发展对中国外交的理论和政策都有重要的借鉴意义。境外研究能为国内学界在资料上增加一些来源,在认识上增添一种视角,在实践上开拓一些思路。毕竟,作为中国外交研究的基础性知识,对中国外交决策机制的研究,不仅是构建有中国特色外交理论的重要前提,也是进一步增强外交政策稳定性、提高外交决策科学性的重要保证。