

将错就错还是改弦更张？

——评《事与愿违：负面反馈下的对外政策制定》

迟 永◎

【内容提要】 近年来对外政策分析是一个非常活跃的学术研究领域，而美国学者查尔斯·赫尔曼主编的《事与愿违：负面反馈下的对外政策制定》则是这个领域一项较新且重要的学术研究成果。书中各章的作者用了不同的理论视角来解释国家如何应对对外政策中负面反馈的问题，他们普遍认为决策者与决策群体在这类决策的过程中起着非常重要的作用。该书无疑深化了对外政策研究，其重要意义在于开拓了对外政策的研究视野，同时这本书也为现实的国家对外决策提出了自己的意见。然而，书中也仍存在需要继续深化与改进的空间，如加入对决策环境的考量、调和不同理论视角之间的矛盾、加强对非西方的案例考察以及深化书中提出的各项假设等。

【关键词】 负面反馈 连续决策 对外政策制定

英国前首相哈罗德·麦克米伦（Harold Macmillan）曾经叙及，在英国卷入苏伊士运河危机后，他发现原本会支持自己的美国却与苏联“反常地联合在一起”来反对英国，在这两个超级大国的影响下，当时英国对埃及的外交政策遭遇到了极大的挫折。^① 可以

^① 哈罗德·麦克米伦《麦克米伦回忆录：乘风破浪》（四），余航等译，北京，商务印书馆，1982，第159—160页。

《国际政治科学》2013年第4期（总第36期），第146—164页。
Quarterly Journal of International Politics

说，类似的情况在外交史中俯仰皆是，国家决策者时常不得不面对这样一种决策困境，即发现自己费尽心力制定出的对外政策在实施时频繁遭遇挫折，达不到预期目标，甚至南辕北辙离预期目标越来越远。那么在此情况下，决策者是选择将错就错继续执行原有政策还是选择改弦更张换一项新的政策呢？决策者究竟应该采取什么办法来改善或避免这种困境呢？

在 2012 年出版的查尔斯·赫尔曼（Charles Hermann）所编著的《事与愿违：负面反馈下的对外政策制定》（以下简称《事与愿违》）一书中，诸位作者分别借用了不同的理论工具，来说明国家的这种决策困境。^①可以说，不仅该书的研究问题极具现实意义，并且书中使用的理论工具也开拓了对外政策分析的研究视野。最为重要的是，该书在翔实的历史案例和缜密论证的基础上，系统地解释了国家决策者面对自己的对外政策不尽如人意时的所作所为。这之后，该书的编者查尔斯·赫尔曼也直接给了决策者避免这种困境的方法。

一 问题的提出

事实上，几乎每个国家制定对外政策时都可能在实际过程中遇到意外的挫折，也就是遭遇到了负面反馈。所谓负面反馈就是一国制定的某项对外政策在实际实施中并没有如期望的那样发挥应有的作用。^②虽然负面反馈的问题在实际决策中经常发生，但国家决策者应该如何处理这种负面反馈呢？

具体说来，这个问题可以具体表述为下面三个问题：

^① Charles F. Hermann ed. , *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge , 2012) .

^② Charles F. Hermann, “What We Do When Things Go Wrong ,” in Charles F. Hermann ed. , *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge , 2012) , p. 1.

(1) 何时政策制定者不再维持原来的政策而是仔细考察这项政策的正确程度?

(2) 如果政策制定者开始考察原有政策的正确程度, 那么他们何时会继续坚持原有政策或者换一种新的政策?

(3) 一旦决策者选择改变原来的政策, 又是什么决定了这种改变的程度与类别?^①

目前国内外学界对于上述的问题已经有了一些理论上的探讨, 并也取得了一定的成果。比如, 前景理论 (prospect theory) 与小集团思维 (groupthink) 理论就对这一问题给出了自己的答案。

前景理论由丹尼尔·卡尼曼 (Daniel Kahneman) 和阿莫斯·特沃斯基 (Amos Tversky) 于 1979 年提出, 并在之后得到各学科的广泛运用。^② 前景理论的学者一般认为个人是否决定承担风险取决于他面临的是损失还是收益, 也就是说前景理论关注个人如何在风险中决策。^③ 前景理论假定人的心理上存在一个参照点 (reference point), 人一般会根据参照点来判断收益得失, 从而决定是否承担风险。具体说来, 根据参照点, 如果某人处在收益状态时, 往往会产生风险规避 (risk averse) 的偏好, 这时人可能会拒绝风险; 相反处在损失状态时, 则会产生风险追求 (risk seeking) 偏好, 这时人可能会接受风险。^④ 例如, 在对外政策的研究中, 一系列研究表明, 决策者处在平稳期时会对风险决策持相当谨慎的态度; 相反决策者在面临危机时, 往往会接受风险, 做出大胆的决策, 即使这种决策没有达到预期的目标, 他们可能还是会因为风险追求而继续投入资源, 采取更加冒险的政策, 将错就错, 希望得以弥补先前

① Hermann, "What We Do When Things Go Wrong," pp. 6 - 7.

② Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, Vol. 47, No. 2, 1979, pp. 263 - 291.

③ Jack S. Levy, "Applications of Prospect Theory to Political Science," *Synthese*, Vol. 135, No. 2, 2003, pp. 215 - 241.

④ Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," pp. 268 - 269.

的损失。^①可以说，前景理论在一定程度上确实很有解释力度。然而，前景理论本身也存在不足，其中最为重要的就是，如何将前景理论应用到集体决策中去。^②一直以来前景理论都是以个人为基础解释其对风险的态度，而不能应用到集体决策的过程中去。这很自然就产生了“集合问题”（the aggregation problem），^③而这种缺陷使得前景理论在构建成熟的对外政策理论的能力上大打折扣。

相对而言，小集团思维理论则对集体决策的问题给出了一定的解释。小集团思维这个概念来源于欧文·简尼思（Irving Janis）对1961年美国肯尼迪政府针对古巴的猪湾入侵（Bay of Pigs Invasion）行动的失败的讨论。简尼思认为猪湾入侵是肯尼迪决策集团的“一个完美的败笔”（a perfect failure），^④而造成这个败笔的原因之一是当时的决策精英之间存在小集团思维。小集团思维就是决策精英之间的意见保持了高度从众的一致性，并使得独立的、批判性的思维受到了压制，即使决策出现了失误也得不到及时的更改。这里，一致性是一个关键因素，它可能是受两个因素影响而形成的：群体对个人的压力与群体压力下形成的群体凝聚力，这二者使得不同意见难以发出。^⑤简尼思认为当时的肯尼迪政府决策圈就是存在

① Barbara Farnham, "Roosevelt and the Munich Crisis: Insights From Prospect Theory," *Political Psychology*, Vol. 13, No. 2, 1992, pp. 205 – 235; Paul A. Kowert and Margaret G. Hermann, "Who Takes Risks? Daring and Caution in Foreign Policy Making," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 5, 1997, pp. 611 – 637; Mark L. Haas, "Prospect Theory and the Cuban Missile Crisis," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 2, 2001, pp. 241 – 270; William A. Boettcher, "The Prospects for Prospect Theory: An Empirical Evaluation of International Relations Applications of Framing and Loss Aversion," *Political Psychology*, Vol. 25, No. 3, 2004, pp. 331 – 362; Michael D. Kanner, "Framing and the Role of the Second Actor: An Application of Prospect Theory to Bargaining," *Political Psychology*, Vol. 25, No. 2, 2004, pp. 213 – 239.

② Rose McDermott, *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998), pp. 179 – 180.

③ Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, 1997, pp. 100 – 104.

④ Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin, 1982), p. 14.

⑤ Steven B. Redd and Alex Mintz, "Policy Perspectives On National Security and Foreign Policy Decision Making," *Policy Studies Journal*, Vol. 41, 2013, p. S20.

这种小集团思维,使得客观意见没有能抵制当时的错误决策,因而错判了古巴的形式并导致入侵的失败。^①除了猪湾入侵事件,类似的决策情况也频繁出现,如著名的 1939 年慕尼黑事件中英国的决策,^②2003 年美国小布什政府决定入侵伊拉克^③等都可以窥见小集团思维的影子。可以说,国家对外政策制定时,小集团思维的现象可能会使国家忽视负面反馈,继续坚持原来的政策,即使这个政策让他们付出的代价越来越高。可以说,小集团思维理论在解释国家为何做出如此明显不明智的决策时提供了一个视角,但小集团思维理论本身也存在不能解释的历史问题。^④同时,正如《事与愿违》这本书后面所揭示的内容一样,小集团思维理论不能将其解释扩展到存在不同意见的决策群体里。^⑤这也使其的解释力受到严重削弱。

可以说,这些既有研究已经给我们提供了极大的启发,但前景理论与小集团思维理论都有自身的不足。针对这种情况,《事与愿违》一书的作者们试图从不同的角度来对这个问题给出自己的解释。

二 负面反馈下的对外政策制定

决策者在面对对外政策的负面反馈时,是选择将错就错下去还是

① 张清敏 《外交决策的微观分析模式及其应用》,《世界经济与政治》2006 年第 11 期,第 19 页。

② Stephen G. Walker and George L. Watson, "Groupthink and Integrative Complexity in British Foreign Policy-Making: The Munich Case," *Cooperation and Conflict*, Vol. 24, No. 3, 1989, pp. 199 - 212.

③ Alison McQueen, "A Groupthink Perspective on the Invasion of Iraq," *International Affairs Review*, Vol. 14, No. 2, 2005, pp. 53 - 79; Dina Badie, "Groupthink, Iraq, and the War On Terror: Explaining Us Policy Shift Toward Iraq," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 6, No. 4, 2010, pp. 277 - 296; 韩召颖、宋晓丽 《美国发动伊拉克战争决策探析——小集团思维理论的视角》,《外交评论》2013 年第 2 期,第 62—77 页。

④ Paul t. Hart, Eric K. Stern and Bengt Sundelius, *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997) .

⑤ Charles F. Hermann and Robert S. Billings, "Responding to Adverse Feedback: Group Decision Making in Protracted Foreign Policy Problems," in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), pp. 11 - 35.

改弦更张换一种政策以避免更大的损失呢？一般说来，决策者的权力地位由其制定的政策体现，如果他们的政策证明是错误的，他们就很可能丧失权力，因此，很显然，政策制定者通常有强大的动机维持原有政策，也就是将错就错下去，即使政策出现变化，通常也只是有限的调整，而不会出现巨大的变化。^① 然而，历史表明，很多国家终究会认识到自己的错误，并改变原来的错误政策，弥补损失。那么我们该如何判断国家何时将错就错，何时会选择改弦更张呢？影响国家选择的因素又是什么呢？

首先，查尔斯·赫尔曼在书中第一章构建了解释框架，他认为上述的决策过程可以称之为连续决策（sequential decision making）。所谓连续决策是指在某段时间内，决策者针对某个政策议题领域做出的一系列决策。^② 就是说，外交政策不仅需要负责决策的个人或组织反复考量而制定出来，并且决策也会涉及一个时间上的连续问题，即针对某个问题领域需要在某个时间段内接二连三地进行一系列的决策。

连续决策大致有两种情况，第一种是决策者从一开始就预见到连续决策的情况会出现，因而决策者可能会预先制定出针对这种情况的一些相关的后续政策选择。例如，在一些国际谈判中，谈判的参与者通常都知道他们将面临一个长时间反复讨价还价的过程，并已经对这种情况的出现做了一系列的准备。相反，另一种连续决策的出现则是决策者没有办法预见到的，这是因为决策者没有料到先前制定的政策不能有效地甚至根本不能解决它所针对的外交难题，换句话说就是制定的政策所收到的反馈是负面的，因而当这种外交难题再度出现时，就需要决策者进一步思考应对之道。通常，决策者再度制定的政策还是不会令人满意，因而需要再一次进行决策。这种情况可能会一直持续下去直到情况发生某种程度的变化。这种反复多次考虑决策的过程就是第二种连续决策，它也是《事与愿违》

① Hermann, "What We Do When Things Go Wrong," p. 4.

② Hermann, "What We Do When Things Go Wrong," p. 5.

这本书集中关注的一类连续决策。^①

图 1 基本描述了《事与愿违》这本书关注的一类连续决策的基本情况。如图 1 所示，目标沿着时间点的箭头移动。在时间点 1，行为体试图用行为 1 改变目标的运行方向。然而，目标运行轨迹并没有发生大的变化，并在时间点 3，行为体得到了图中波线表示的反馈 1。很显然，这种反馈是负面的，它证明了行为 1 并没有发挥什么作用。接下来，行为体并没有放弃，而是投入更多资源执行比行为 1 代价更高的行为 2。不幸的是，行为 2 仍旧没有根本改变目标的运行轨迹，时间点 7 的反馈 2 仍是负面的。这之后，行为体用了与之前不同的行为 3，行为 3 大致改变了目标的运行轨迹。我们可以看到在时间点 11，目标的运行轨迹已经发生了较

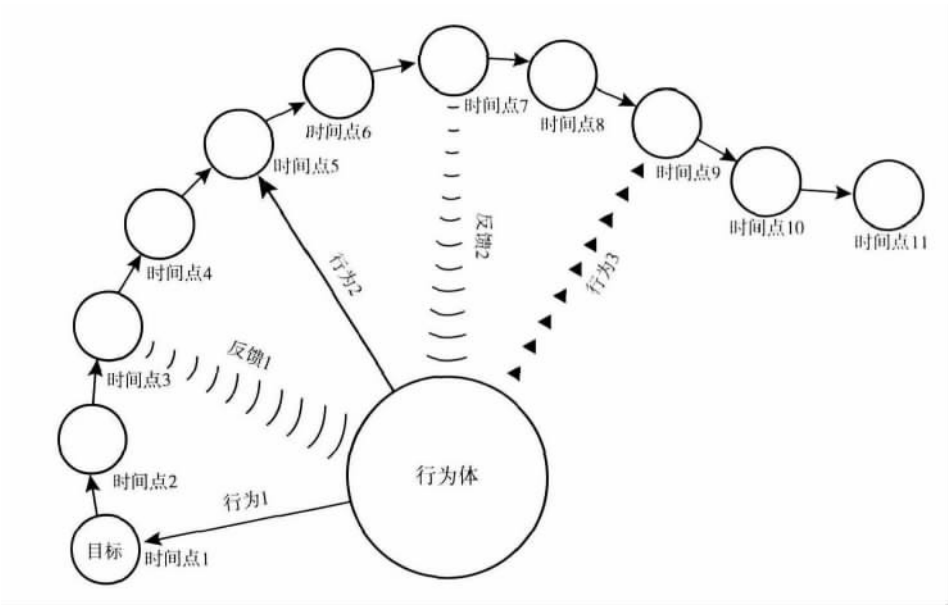


图 1 连续决策

资料来源: Charles F. Hermann, “What We Do When Things Go Wrong,” in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), p. 6.

^① Hermann, “What We Do When Things Go Wrong,” pp. 4–5.

大的变化。决策者就是在这个过程当中，制定政策，收到负面反馈，将错就错继续下去，继续收到负面反馈，直到决策者改弦更张。事实上，这种连续决策分析的核心假设是解决问题的第 N 次考虑同之前的决策会有所不同。

那么在连续决策的过程当中，是哪些因素决定了决策者对负面反馈的不同处理呢？书中的各位作者提出了不同的解释，根据研究对象的不同，本文将这些文章划分为两类。

第一类文章的研究对象关注决策群体。他们试图用决策群体的属性来解释决策者如何在将错就错与改弦更张中选择。

首先是查尔斯·赫尔曼与罗伯特·比林斯（Robert S. Billings）对关键的决策小群体（small groups）的关注。决策小群体普遍存在于各种政体中，它们直接影响决策的制定。两位作者集中回答了三个有关负面反馈与决策小群体的关系的问题。第一个问题是，在什么样的条件下，决策小群体会认识到先前的决策需要再度考量？两位作者认为决策小群体对先前的政策措施的期望程度与之前对问题的考虑次数，是决策小群体是否决定再度考量先前政策的影响因素。他们认为，决策小群体对先前的政策措施的期望与决策群体对政策措施的不确定性和承诺程度有关。一方面，决策群体对他们原有政策措施的功效的不确定程度越高，他们越可能注意负面反馈，也越可能再度考量原有的政策措施；另一方面，决策群体对他们原有政策措施的承诺越多，他们越不可能注意负面反馈，也越不可能再度考量原有的政策措施。至于考虑问题的次数，他们则认为决策群体重新审查原有政策措施的次数越多，越不可能进行再一次的重新考虑。然而，随着决策群体最近一次审查原有政策措施的时日的增加，特别是不断出现针对原有政策的负面反馈时，决策者更可能会静下心来再次重新考虑原有政策措施。^①

^① Hermann and Billings, "Responding to Adverse Feedback: Group Decision Making in Protracted Foreign Policy Problems," pp. 12 - 19.

第二个问题是,当决策群体确定重新考虑原有政策措施时,在什么条件下他们会决定改变原来的政策措施?他们认为当决策群体中存在少数对原有政策持反对意见的决策者时更可能改变原有政策。另外,他们还认为在最初几次处理负面反馈时,决策群体更可能加大对原有政策的支持,而不是改弦更张,但如果负面反馈一直持续出现并过了某个临界点时,决策群体就可能不会继续支持原有政策了。^① 第三个问题是,当决策群体选择改变原有政策时,什么因素决定了他们要改变的程度?查尔斯·赫尔曼与罗伯特·比林斯认为决策群体对政策困境的原因解释会造成改变政策的程度的不同。具体说来,决策群体一般倾向于将政策困境归因于受外部环境的影响,并尽可能地做最低程度的改变;当然,随着负面反馈的不断增多,他们也会加大改变的程度,直到彻底放弃原有政策。另外,决策群体为了维持自己的地位,一般会考虑国会、媒体、选民等因素对自己地位的影响,一旦原有政策的负面反馈受到上述群体的关注进而威胁到决策群体的权力地位时,他们就更容易做出改变。^②

接下来,查尔斯·赫尔曼利用 1965 年和 1968 年美国林登·约翰逊 (Lyndon Johnson) 政府对越南战争政策转变的案例,来继续讨论负面反馈下对外政策制定的问题。1965 年约翰逊政府不惜代价将错就错地继续投入越战,但在 1968 年态度逆转,开始谋划退出战争了,是什么因素导致了约翰逊政府这种对越战决策的差异?赫尔曼认为群体效能 (group efficacy) 理论可以解释这个现象。群体效能这个概念最初由罗伯特·班杜拉 (Albert Bandura) 提出,用于分析社会心理学中的自我效能 (self-efficacy),之后通过其他学者扩展,群体效能被用到了其他学科之中。在这里,群体效能指某个群体对于实现某个任务目标的信念,它强调对集体

① Hermann and Billings, "Responding to Adverse Feedback: Group Decision Making in Protracted Foreign Policy Problems," pp. 19–23.

② Hermann and Billings, "Responding to Adverse Feedback: Group Decision Making in Protracted Foreign Policy Problems," pp. 24–31.

能力实现某个具体目标的信任程度，而不是个人的信念与更多的任务目标。赫尔曼在确定了决策集团群体效能的来源后，他将 1965 年与 1968 年约翰逊政府决策集团的群体效能来源做了对比，他发现 1965 年约翰逊政府的决策群体的群体效能高，因此这个决策群体坚持了原来的政策；而相反，1968 年的则比较低，这也可能是约翰逊政府对越南战争政策转变的原因之一。^①

杰弗里·温哥华（Jeffrey B. Vancouver）则采用控制论（control theory）的方法来讨论连续决策的问题。^②在温哥华看来，人类与其构成的各种社会组织被称为一个系统（system），系统中的人和组织都会根据信息来排除干扰并追求自己的目标。这个系统会根据实际所得与自己希望所得之间做出对比得出差异，并根据外部环境给出的信息来搜集整理资源以排除这种差异。^③这种信息的控制过程同顺序决策的本质很相似，因此，温哥华用这种理论方法来解释美国 2003 年发动伊拉克战争时所引发的决策困境。

“9·11”事件后，美国利用支持自己的国家组织了强大的“联合阵线”，先后成功地发动了入侵阿富汗和入侵伊拉克的军事行动。^④然而，在短暂的胜利后，美国就发现当地针对美军及其盟军的自杀式袭击一直持续不断，可以说，美国在阿富汗和伊拉克日益陷入了所谓的“平叛战争”

① Charles F. Hermann, “From Anticipated Victory to Sensing Entrapment in Vietnam: Group Efficacy in the LBJ Administration,” in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), p. 48.

② 控制论最早由诺伯特·维纳（Norbert Wiener）于 1948 年首创，并且维纳创造了一个新词——“Cybernetics”来专门指代控制论。早期的控制论用于工程学领域，随着理论的发展，控制论才被广泛地介绍到心理学、组织科学、社会学与政治科学等学科领域。

③ Jeffrey B. Vancouver, “Applying Control Theory to Sequential Foreign Policy Decision-Making,” in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), pp. 145–146.

④ 联合阵线一般是指国家、国际组织或个人在特定时期就具体议题采取共同立场和行动而结成的联合。在阿富汗战争与伊拉克战争中，美国是与其他利益相关方组成的军事联合发动的战争，而不是单纯依赖其的联盟体系，可以说，联合阵线同正式的联盟有很大的区别。具体请参见刘丰《国际政治中的联合阵线》，《外交评论》2012 年第 5 期，第 57—61 页。

(counter-insurgency war) 中,这种情况的出现是美国政府始料不及的。^① 那么,美国为何会较长时间地选择将错就错,而不是尽早改弦更张重新制定一项新的政策呢?在温哥华看来,这是因为当时美国的指挥体系(command structure)是由诸多呈等级制排列的子系统构成的,这些子系统都有自己的目标,并且每个子系统对于实现目标的反馈是不同的。例如,美国海军陆战队的任务是杀敌,这个任务完成得比较顺利;而 101 空降部队的任务则是赢得民心(win heart and minds),这个任务则完成得并不理想。然而,高层次的子系统必须通过它的低层次子系统的反馈才能经过调整重新给其低层次的子系统分配新的目标,而低层次子系统的差异和反馈的不足造成高层次子系统没有及时调整分配新目标。因此,在海军陆战队反馈的影响下,美军高层在一定程度上忽视了 101 空降部队的负面反馈,选择了将错就错。^②

另一类文章则集中关注决策集团的领导者,同第一类文章相反,他们认为领导人在负面反馈下的对外政策制定中起到的作用更为关键。

首先,托马斯·普雷斯頓(Thomas Preston)也同赫尔曼一样利用美国林登·约翰逊政府对越南战争政策转变的案例,来继续讨论负面反馈下对外政策制定的问题。不同的是,托马斯·普雷斯頓则从领导人类型的角度出发,认为领导人在连续决策中的作用是不同的,领导人之间的差异会导致他们对负面反馈的处理的不同。具体说来,他将领导人对政策领域的兴趣的高低、对权力需求的大小、对先前政策的涉及程度与对背景信息的敏感程度这些因素综合起来考量领导人在决策中的作用。同样,他也和查尔斯·赫尔曼一样,以 1965 年和 1968 年约翰逊政府对越战的政策转变作为经验事实来验证他之前讨论的观点。^③

① Andrea M. Lopez, "Engaging Or Withdrawing, Winning Or Losing? The Contradictions of Counterinsurgency Policy in Afghanistan and Iraq," *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 2, 2007, pp. 246-247.

② Vancouver, "Applying Control Theory to Sequential Foreign Policy Decision-Making," pp. 165-167.

③ Thomas Preston, "The Role of Leaders in Sequential Decision Making: Lyndon Johnson, Advisory Dynamics, and Vietnam," in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), pp. 55-67.

接下来，史蒂芬·沃克（Stephen G. Walker）等人则用操作码分析法（operational code analysis）来解析为什么英国在二战前不断得到其德国政策的负面反馈，却还是一直坚持其原有的绥靖德国的政策。^① 他们关注当时的英国首相亚瑟·内维尔·张伯伦（Arthur Neville Chamberlain）与其外交大臣艾登（Eden）、哈利法克斯（Halifax）在1937年5月到1939年9月这段时期内对英国对德外交政策的影响。沃克将这个时期划分为7个时间段，用操作码分析法来考察他们对德政策核心观念的变化。最后结果表明，张伯伦与艾登只在1939年3月德军占领了整个捷克斯洛伐克后才从绥靖政策转为威慑政策，并为波兰提供安全保证。然而，这种威慑政策并没有持续太长时间，很快他们又转回了对德国的绥靖政策。^② 由于1939年3月后，英国国内外要求对德强硬的声音不断，而张伯伦与艾登却依然不顾这些负面反馈坚持对德绥靖。基于此，沃克等人认为领导人对于负面反馈下的对外政策的影响可能比其他因素更为明显。^③

可以看出，上述两类文章借用的理论视角是不同的，一类注重决策群体对决策的影响，而另一类则重视领导人的影响，那么上述两种解释路径哪种解释力更强呢？吉恩·加里森（Jean A. Garrison）则借用老布什政府对1989年中美关系的维护为案例，比较了群体效能与领导人差异这两种解释。加里森认为，老布什政府最初希望加强同中国的双边关系，这样既能震慑苏联也可以加强二者的经贸往来，但到了1989年中期，美国政

① 操作码分析法由内森·莱特（Nathan Leites）于1951年首创，并用来解释苏联领导人的战略构想。经过几十年的发展，现在这种方法已经用来分析领导人的核心观念体系，并已经广泛应用到政治科学领域。具体的介绍请参见：Alexander L. George, “The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making,” *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2, 1969, pp. 190–222; Stephen G. Walker, “The Evolution of Operational Code Analysis,” *Political Psychology*, Vol. 11, No. 2, 1990, pp. 403–418。

② Stephen G. Walker et al., “The British Strategy of Appeasement: Why Britain Persisted in the Face of Negative Feedback,” in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), pp. 136–137.

③ Stephen G. Walker et al., “The British Strategy of Appeasement: Why Britain Persisted in the Face of Negative Feedback,” p. 138.

府不断面临国会及公众要求制裁中国的压力，同样中国也谴责美国干涉其内政，可以说，老布什政府的中国政策面临了巨大的压力。然而，即使负面反馈一直存在，老布什政府也一直坚定维护同中国的双边关系，而没有改变这个政策目标。更为重要的是，吉恩·加里森发现群体效能与领导人差异都能解释老布什政府的政策选择，并且她认为这两种解释方法至少在这个案例中表现为互相加强，老布什对中国事务的熟悉及决心使得决策团队的群体效能很高，而这又反过来加强了老布什的决心。正是这个原因使得老布什政府坚持了先前对中国的政策，并也取得了一定的成果。因此，吉恩·加里森得出结论，认为群体效能与领导人差异这两种解释不会互相矛盾，相反它们会互相加强，并鼓励研究人员应将二者融为一体来用。值得注意的是，全书只有这篇文章让我们认识到负面反馈的出现并不总是意味着先前政策是失败的，在某些情况下，坚持原有政策可能会带来成功。^①

最后，查尔斯·赫尔曼给出了国家应如何应对负面反馈的建议。在他看来，无论是个人还是国家都不那么情愿注意负面反馈，当然也更不愿意改变原有政策。虽然坚持可能会带来成功，但更多的事实也表明国家坚持某项政策不仅没有改善问题，相反随着投入的增多，损失也就愈发惊人。为了减少损失，赫尔曼建议国家可以用实验至少是准实验（quasi-experiment）的方式来评估某项政策，如果实验中的政策出现负面反馈，没有达到预期的效果，国家也可以用较少的代价完成政策的评估与改进。当然，赫尔曼也认识到一国的对外政策不可能全部用准实验的方式来评估，如安全政策，但是在诸如对外援助等领域还是可行的。^②

① Jean A. Garrison, "Policy Commitment and Resistance to Change in U. S. - Chinese Relations: The George H. W. Bush Administration's Response to Tiananmen Square," in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), pp. 89 - 110.

② Charles F. Hermann, "Dealing with Adverse Feedback," in Charles F. Hermann ed., *When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback* (New York: Routledge, 2012), pp. 174 - 184.

三 贡献以及值得拓展的议题

当前，关于对外政策的研究方兴未艾，随着研究成果的日益增多，美国国际研究协会（The International Studies Association, ISA）在2005年出版了专门收录对外政策分析研究成果的学术期刊——《对外政策分析》（*Foreign Policy Analysis*）。可以说，对外政策分析已经逐渐成为一个十分重要的研究领域，它的发展可以加深我们对国际关系的理解。这是因为，对外政策分析不仅会涉及战争与和平这样的大问题，同样也会涉及一系列更为微观具体的问题，诸如结盟行为、经贸往来、气候谈判等。另外，对外政策分析也可以利用比较政治、公共政策等领域研究成果来充实本领域的研究。可以说，由于对外政策的研究会涉及国际关系绝大多数领域，因此，通过加强对它的研究我们就可以加强对国际关系的理解。同时，由于传统国际关系理论中的现实主义、自由主义及建构主义三大范式长于对国际关系的本质及变迁的理解，虽然它们为我们研究国际关系作出了不可磨灭的贡献，但这些研究没有有效填补学术界同现实决策的鸿沟，一系列研究成果并不能为决策人员提供他们所急需的决策建议。^① 由于对外政策分析关注对决策人员及其决策行为的考察，同时它也可以将其研究成果转化为实际的决策建议，这样，研究对外政策就不仅具有了理论意义，同时由于其将学术同现实联系了起来，因此研究对外政策也就具备了现实意义。

可以说，《事与愿违》这本书就具有了上述特点，书中诸位作者对负面反馈下的对外政策制定这个问题做出了各异的回答，而这些答案不仅丰富了我们对外政策理论的了解，同时多样的解释框架也拓展了研究的视

^① Stephen M. Walt, "The Relationship Between Theory and Policy in International Relations," *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, No. 1, 2005, pp. 23 - 48; Joseph S. Nye, Jr., "International Relations: The Relevance of Theory to Practice," in Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, eds., *The Oxford Handbook of International Relations* (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 648 - 660.

野。具体说来,该书具有如下贡献。

从研究的问题上看,该书的研究问题十分吸引人。在现实生活中,我们个人也经常遇到类似的困境,因此这个问题很容易引起人们的共鸣。然而,虽然我们普遍赞扬个人的坚持不懈、愚公移山式的精神,但这种精神也许并不适用于国家行为。很明显,国家不同于个人,如果国家忽视负面反馈将错就错,那么它可能要付出巨大代价。那么,国家遇到此种政策困境究竟该怎么处理?是继续坚持还是改变政策?如果决定改变的话,要怎么改?这些问题令人深思。由于以往的国际关系理论研究并不能对这个问题给出明确的答案,我们就需要仔细考察历史并借用其他理论框架来拓展这个研究议题,并试着给出一些答案,这样才有助于学术界及现实决策者加强对该问题的理解。在这个方面,这本书迈出了第一步。

从研究方法上看,该书并没有局限于一种理论视角,而是广泛地采用对外政策分析中的精华理论成果来丰富解释框架。可以说,整个国际关系学科就是一个交叉学科,它的这种特征决定其要吸纳别的学科的优秀成果来完善自身。对外政策分析的理论构建则更为复杂,不仅要考虑国际体系环境的因素,还要考虑国家内部及决策人员的性质,因此,我们对这些因素的研究就需要更多的理论工具。从这个角度上说,学者要解释负面反馈下的对外政策制定就需要借助其他的理论工具。同时,该书是一本论文集,虽然对一个问题的讨论可能没有一本专著讨论得系统全面,但论文集的优点是可以汇集多方观点,使得对问题的讨论见仁见智,开阔视野,这同样也会使读者受益匪浅。在书中诸位作者借用了决策小群体理论、归因理论、群体效能、操作码、控制论等理论视角,丰富了对书中研究问题的解释。同时,更为可贵的是,为了使研究谨慎可信,作者们也各自用了不同的方式对自己的理论观点进行了一定程度的检验。可以说,这本书启示我们研究要不拘泥于理论视角的局限,要大胆采用新理论视角来考察自己的研究问题,同时也要进行一定的检验,做到论证的严谨可信。

而在现实意义上，该书的研究成果可以直接对一国的对外政策提供指导。事实上，《事与愿违》这本书的最后一章就集中讨论了国家在制定对外政策时应该如何处理负面反馈的问题。虽然作者认为目前尚不能用准实验的方式测试所有对外政策的有效程度，但在小范围内，该方法还是给了国家一定的具体指导，帮助国家在具体决策时少走弯路，减少决策失误带来的损失。

总之，该书的研究问题不仅有趣，也发人深省，通过多理论视角的缜密研究，该书的作者们对这个研究问题给出了一定的解释。更为难能可贵的是，该书也试图给予现实一定的指导，这些使得该书值得相关领域学者与决策人员认真阅读并继续研究下去。

尽管书中作者对负面反馈下对外政策制定的困境讨论得比较充分，并且也各自给出了自己深刻的见解，然而，该书并没有完整地解决该问题，书中仍存在有待后续研究与改进的空间。

其一，该书的视角几乎全部集中在领导人或相关决策群体上，而相对忽视了对体系与单元层次的相关决策环境的考察。虽然决策者直接制定政策，但事实上，体系与单元层次的因素构成了决策的外部环境，决策人员处在其中，不可能不考虑这些因素，如自己盟国或对手国的反应。在冷战时期美国制定某项针对苏联势力范围的国家的对外政策时，就要考虑到自己的盟国与苏联的反应，反之亦然。同时决策者也要顾及国内政治利益集团的意见、经济发展、社会变迁、选民的偏好等因素。这些决策环境的因素对决策影响巨大，如美国停止继续投入越战的一个重要原因，就是国内反对战争的浪潮迭起。然而在此书中，这些因素的影响只是一笔带过，缺少更为系统的论述。

其二，虽然该书采用多种理论视角论述国家如何处理负面反馈的问题，多理论视角也确实拓展了我们的视野，但这些视角并不总是相融的，可以说它们之间是有一些矛盾与冲突的。如书中有两篇文章是针对约翰逊政府对越战政策的转变的论述，这两篇文章的视角是不同的，一篇从决策群体的作用出发，而另一篇则从领导人的作用出发，并且两篇同时强调自

己视角的重要作用。^① 那么, 读者究竟该相信哪一个因素是最为重要的呢? 对于这个问题的处理, 书中只是说两种视角都很重要, 建议以后的研究要融合两种视角做到不偏不倚。^② 显然, 这个答案并不是十分令人满意, 但书中也没有更为具体的答案了, 这就需要以后的研究加以改进。

其三, 该书采用的论证自己观点的案例太过单一, 作者大多集中关注美国与英国的外交案例, 对非西方的案例考察并不充分。虽然英美国家的历史资料对于学者来说较为容易获得, 但只考虑美国与英国的决策案例势必会使自己的理论受到极大的局限, 并且不能将研究得出的结论作为普遍性的模式推广, 因为它们可能并不适用于其他的国家和地区。弥补这一缺陷就需要对非英美国家的外交历史进行仔细的对比研究, 找到可以普遍适用的分析框架, 完善理论。

其四, 该书只是对自己提出的研究问题给了一系列的解释, 但这些解释没有构成严谨的理论框架, 缺乏整合统一, 同时其是否能够成立还有待学者进行后续的考察。由于本书议题比较新颖, 因此在研究中不可能一步就做到完美无缺。书中对国家关于负面反馈的处理的讨论得出了一系列的假设。虽然这些假设作者尽量给了详尽的论证, 但囿于篇幅, 书中难以做到对每个假设都做具体的整合与证明。如查尔斯·赫尔曼与罗伯特·比林斯对关键的决策小群体的研究最终得出了 13 个不同的假设, 但这些假设并不是一个整体, 缺少系统整合, 还需要以后的学者进行组合与验证。^③ 另外, 书中对研究问题给出了多样的答案, 但这些答案各自为战, 还需要学者进一步尝试整合成一套系统的理论。简而言之, 该书只是对解答自己的研究问题提供了一个开端, 还需要以后的研究进一步深化。

① Hermann, "From Anticipated Victory to Sensing Entrapment in Vietnam: Group Efficacy in the LBJ Administration," pp. 36 - 50; Preston, "The Role of Leaders in Sequential Decision Making: Lyndon Johnson, Advisory Dynamics, and Vietnam," pp. 53 - 80.

② Garrison, "Policy Commitment and Resistance to Change in U.S. - Chinese Relations: The George H. W. Bush Administration's Response to Tiananmen Square," pp. 105 - 107.

③ Hermann and Billings, "Responding to Adverse Feedback: Group Decision Making in Protracted Foreign Policy Problems," p. 12.

四 结语

国家应该如何应对自己正在实施的对外政策持续出现的负面反馈？是将错就错还是改弦更张？虽然查尔斯·赫尔曼等诸位作者没有明确说明，但他们暗含的观点可以说是悲观的，因为他们都或多或少地认为国家在面对错误时是不大情愿改变政策来纠正错误的，即使及时地改弦更张纠正错误能避免更大的损失，决策制定者也可能因种种原因拒绝做出这种改正。^①虽然这种决策困境很难避免且令人惋惜，但它是一个令人感兴趣的研究问题，学者可以加强后续的研究以加深对此问题的理解，决策者也可以努力找到一个解决之道。从这个方面来说，《事与愿违》这本书完成了开端的工作。该书通过对国家如何处理对外政策中的负面反馈问题的论述，给对外政策的研究者开辟了一个新的研究议题，拓展了对外政策研究的问题领域。同时，多种理论工具的使用、严谨地论证也使我们加深了对复杂的对外政策制定的理解，同样，该书也给了后续研究一个平台基础。

更为重要的是，对外政策中的负面反馈可能是国家经常遇到的难题，案例俯仰皆是。如在最近发生的中国南海的黄岩岛事件中，菲律宾因依靠美国而在争端中态度强硬，并希望中国让步，使其在岛屿争端中占据更有利的地位，获得更大的收益。然而，中国的绝不软化的立场及美国的中立使菲律宾的目标难以实现。^②菲律宾是继续原有的政策，还是更换一种新的南海政策呢？这可能是菲律宾政府面临的如何处理负面反馈的决策难题。同样，当前美国等国家希望叙利亚自身因内战而完成政权的更替，然而，阿萨德政权的坚挺出乎他们的意料。^③那么，他们是继续作壁上观以

① Hermann, "Dealing with Adverse Feedback," p. 175.

② Alistair D. B. Cook, "Unpacking the Scarborough Shoal Dispute," *East Asian Policy*, Vol. 4, No. 3, 2012, pp. 46-54.

③ Ted Galen Carpenter, "Tangled Web: The Syrian Civil War and its Implications," *Mediterranean Quarterly*, Vol. 24, No. 1, 2013, pp. 1-11.

致叙利亚的局势更加混乱，还是寻找机会直接跳到台前，直接干涉叙利亚的内战呢？这可能也是美国等国家需要解决的难题。

基于此，该书对负面反馈的研究成果不仅可以帮助决策人员加深对这个问题的认识，并且该书也应该使决策者警醒，防止他们陷入将错就错的困境，使他们能够以较低的代价了解某项政策的得失，并及时做出适当的调整。

作者简介

谢晓光 辽宁大学国际关系学院教授。主要从事国际政治经济学研究。

电子信箱: xxg1972@126.com

岳 鹏 辽宁大学国际关系学院 2011 级国际关系专业硕士研究生。

电子信箱: yuep05@126.com

邝云峰 (Yuen Foong Khong) 牛津大学国际关系和政治学院教授、纳菲尔德学院研究员。

电子信箱: yuenfoong.khong@nuffield.ox.ac.uk

苗中泉 中国人民大学国际关系学院国际政治专业硕士研究生。

电子信箱: zhongquan100@126.com

赵 洋 中国社会科学院研究生院世界经济与政治系 2011 级博士研究生。

电子信箱: dearjxc@163.com

迟 永 南开大学周恩来政府管理学院 2012 级硕士研究生。

电子信箱: chiyong1212@gmail.com