

对外政策分析的发展趋势*

张清敏

【内容提要】 作为一个分支学科,对外政策研究最初以建立宏观比较对外政策理论为目的,被称为比较对外政策;后来转变为探讨影响对外政策的不同变量及其与政策结果关系的分析模式,并在不同模式的指导下分析对外政策的决策机制,被称为对外政策分析。近年来对外政策分析的发展出现了一些新趋势,包括不断与其他相关学科的成果特别是宏观国际关系理论和历史学研究融合,借鉴这些学科的研究成果;紧扣对外政策实践,增加理论模式的政策价值;摆脱对外政策分析模式的“北美偏见”,把更多国家特别是发展中国家的对外政策纳入研究和分析视野中,建立一个适用范围更为广泛的对外政策分析理论。在这个过程中,在国际舞台上日益活跃的中国的对外政策自然成为对外政策分析理论建设关注的焦点。中国对外政策研究要抓住这个重要的机会,为建立更具普遍意义的对外政策分析理论贡献中国智慧和中國经验。

【关键词】 对外政策分析 中国特色理论 比较对外政策 中国对外政策

【作者简介】 张清敏,北京大学国际关系学院外交学与外事管理系教授兼系主任。

电子邮箱: zhangqingmin@pku.edu.cn

宏观国际关系理论多关注和解释体系层次或其他少数几个层次变量之间关系的规律和特点,变量关系相对简单,容易理论化,多种理论互相竞争,推动了学科的繁荣,因此在国际研究(international study)领域一直占主导地位。相对而言,对外政策研究因涉及的变量多,难以理论化,一直处于从属地位,依附

* 本文是作者所著《对外政策分析》(即将由北京大学出版社出版)一书中结论的一部分。感谢《国际政治科学》编辑部匿名评审专家对本文提出的修改意见和建议,文中存在的问题由本人负责。

于宏观国际关系理论。由于不同国际关系理论对对外政策有着不同的理解,因此对外政策研究在不同的国际关系理论研究所处的地位也有所不同。

作为国际研究领域的一个分支学科,对外政策研究早期的意图是建立可以比较的宏观对外政策理论,后来转变为探讨不同的对外政策分析模式或框架,并用这些框架分析对外政策的影响因素及其如何作用于对外政策结果。经过半个多世纪的发展,对外政策研究学科不断扩大,成为美国国际问题研究学会(International Studies Association, ISA)下属最大的分支之一,有了自己的学术阵地和专业刊物^①,学科发展取得了显著成就。本文在简要回顾对外政策分析学科的发展历史和特点的基础上,探讨这个学科的最新发展趋势,并对建设中国特色对外政策理论提出几点思考。

一、从比较对外政策到对外政策分析

对外政策研究的核心问题与国际关系和外交学研究一样,都是战争与和平问题。从对外政策角度看,每一场战争或是邪恶对外政策的结果,或是特定政策决策机制运作的结果。战争给人类带来了巨大的灾难,也推动了国际关系学科的产生以及对外政策研究的发展。对于战争何以爆发以及如何避免战争再次爆发等问题,人们在不同时期提出了各种不同的解释,并据此开出了不同的政策处方。

第一次世界大战后,美国总统威尔逊和新成立的苏联领导人列宁批评了旧的外交传统,并提出了消除战争的思路。虽然他们在主张公开外交和民族自决等方面的主张具有很多相似之处,但在对战争根源的认识和如何避免战争等问题上,却提出了不同的思路,形成了两种截然不同的理论。威尔逊认为国内民主和国际制度是消除战争的途径;列宁则提出帝国主义就意味着战争,只有通过革命消灭帝国主义,才能避免战争。前者后来发展为“民主和平论”,后者则是中国人熟悉的“帝国主义论”。

第二次世界大战后兴起的现实主义认为,国际格局及其变化是对所有

^① 美国国际问题研究学会下属的对外政策分析分会所办刊物《对外政策分析》(Foreign Policy Analysis)网络版可见 <https://academic.oup.com/fpa>, 访问时间:2019年2月10日。

国家都施加影响的冷酷无情的力量,战争是国家间关系的常态。在无政府状态下,国家被看作单一的(unitary)、不可分割的(monolithic)理性行为体。国家在国际体系里的行为取决于国际体系的性质和各国的实力对比,而不是国内政治因素。对外政策决策过程被认为是一个理性选择的过程。这种视角几乎主导了冷战初期的对外政策研究。例如,冷战双方在看待对方阵营的行为和政策时,都将对方阵营的成员看作理性行为体。博弈理论、安全困境、威慑理论、胁迫外交等都是以理性行为模式为基础的。

在关注国际体系力量平衡对国家对外政策产生影响的现实主义占主导地位之时,斯奈德(Richard C. Snyder)等学者于1952年发表了《决策作为研究国际关系的一个方法》,指出研究对外政策的过程与研究对外政策的结果同样重要。如果想探究国家行为的条件和国家间关系的规律,对决策过程的分析显然是必要的。他们甚至认为,“如果不分析对外政策决策,就不能回答‘为什么’的问题”^①。他们主张研究对外政策的决策过程的观点,推动了对外政策的研究发展。

斯奈德提出的研究对外政策决策的思路后来形成了两个分支,一是对决策制度和机制如何影响决策结果的研究,一是借助政治心理学的方法对决策者心理过程的研究。前者的代表包括艾利森(Graham T. Allison)、霍尔普林(Morton H. Halperin)和贾尼斯(Irving Janis)对美国决策机制运作过程的研究。艾利森在《决策的本质:解释古巴导弹危机》一书中提出的组织过程(行为)模式和官僚政治模式,^②后经霍尔普林的推广得到普及。^③贾尼斯研究决策团队并提出“小集团思维”模式,揭示了决策团队对决策结果产生影响的不同状况。^④

^① Richard C. Snyder et al., *Foreign Policy Decision-Making* (Glencoe, IL: Free Press, 1962), p. 12.

^② Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1971); Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999), 2nd ed.

^③ Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1974).

^④ Irving L. Janis, *Psychology Studies of Policy Decision and Fiascoes* (Boston, MA: Houghton Mifflin Company, 1982).

如果说从决策机制和过程的角度对对外政策进行研究的思路挑战了理性行为视角把国家看作单一的、不可分割的行为体的假设的话,借助政治心理学的方法对决策的研究则挑战了国家是理性行为体的假设。用心理学方法研究对外政策的决策,表明决策者并不总是理性的(rational),或者理性是有限的(bounded)。决策者的成长经历、决策者与环境的关系、决策者认知或处理信息的方式等因素都可能对对外政策的决策过程和结果产生影响。^①

影响对外政策的因素是多元的,不同的学者往往只关注其中一个方面。针对“对外政策分析缺乏全面的、可以检验的、概括性的、系统性的……理论”^②的状况,罗西瑙(James N. Rosenau)在20世纪60年代呼吁建立一种宏观、简洁、普遍适用、可以比较并能经得起科学检验的解释对外政策的普遍理论(general theory)。^③罗西瑙的呼吁启发了不少研究报告、博士论文以及教科书向这个方向努力,使比较对外政策研究成为大学的一个学科,美国国际问题研究学会还成立了比较对外政策分会。

但是,这种建立宏观比较对外政策理论的努力并没有像罗西瑙预期的那样产生被广泛接受的对外政策理论成果,因为对外政策的宏观理论必须是一种系统、简洁、普遍适用的理论,要比较就需要将众多不同类型的国家纳入其中,探讨不同国家对外政策的细节。世界上国家众多,影响对外政策结果的因素更多,研究越具体和详细,就越难以概括和找出共性,这种方法对于建立宏观理论无异于南辕北辙。到了20世纪70年代,随着新自由主义的兴起、国家间相互依存的加强,比较对外政策研究逐渐式微。到了20世纪

^① Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965); Alexander L. George and Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study* (New York: Dover Publications, 1964); Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (New Jersey: Princeton University Press, 1976).

^② James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed., *Approaches in Comparative and International Politics* (Evanston IL: Northwestern University Press, 1966), pp. 98-99.

^③ Ibid., pp. 98-151.

80年代,对外政策研究放弃了建立比较对外政策理论的努力,进入了对外政策分析的阶段。

建立宏观比较对外政策理论的努力以失败告终,是由对外政策自身的特点所决定的。主流的国际关系理论一般都是单一层次的理论,但是影响对外政策的因素是多元的,涵盖国内和国外两个领域。从领导人的人格特点、对环境的认知和对信息的处理、政府的机制和决策过程、国内的政治经济形势、历史文化特点等,到国际力量的平衡和外部行为体对本国行为的可能反应等,都可能成为影响本国对外政策的因素。这些因素都是分析对外政策决策过程所不可忽视的,而且理论不能仅限于各种事实和因素的罗列,还需要考虑多种变量之间的关系并将它们有机整合为一个逻辑严密的体系。然而,在研究对外政策的具体操作层面,只能集中研究某个具体的影响因素或自变量对政策决策过程和结果的影响,这使得研究中的变量是情势性的。对外政策的这些特点导致对对外政策研究进行理论化十分困难。

在认识到建立一种跨国界的、普遍适用的对外政策理论不可及之后,从事比较对外政策研究的学者转而将目光瞄向建立一种介于一般国际关系理论和具体对外政策行为或地区研究之间的中程(middle range)理论,通过研究特定对外政策实践,概括或提炼出特定层次的因素影响对外政策结果的模式,并用不同的模式对这些因素影响特定政策的过程和结果进行分析,而不是全景式地展现对外政策决策过程和结果。这也是因为,在现实的对外政策研究中,研究者不可能把事件整个过程中的每一个细节全部描述清楚,符合逻辑的解释要求研究者找出与事件发生相关的和具有决定性影响的因素,以相关的证据和材料为支持,探讨分析这些因素与政策结果之间的联系,提出分析对外政策的概念模式,帮助研究者在解释复杂的对外政策决策时,找出其最主要的特点及其相互之间的联系。

从这个意义上看,概念模式类似于日常生活中的导游图,只要把最主要的地标画出来就可以指导旅行者顺利找到要去的景点。一项对外政策的研究若要穷尽对外政策决策的每个细节,需要将整个决策过程重复一遍,正如一张导游图若要包含一个地区的全部详细内容,需要和这个地区一样大。重复决策过程每一个细节的研究就像和实体一样大的地图,没有价值。

近年来,对外政策分析出现了一些新的发展趋势。一是与国际关系理论的融合越来越密切,在与新古典现实主义的结合上表现得尤其显著。国际关系理论自身的反思在本体论和认识论上对国际关系理论和对外政策分析的传统假设提出了共同的挑战,成为推动二者融合的动力。二是借鉴历史学研究的方法,或与历史学研究结合,注重档案材料的运用。三是在宏观国际关系理论和地区研究或比较政治研究之间发挥桥梁作用,在理论与实践之间发挥纽带作用。四是致力于将对外政策研究的视野扩展到亚非拉国家,试图建立超越美国或西方国家边界的对外政策分析模式。

二、对外政策分析与国际关系理论之间的融合与借鉴

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。国际关系理论与对外政策研究主要的区别就在于研究对象的差异。主流的国际关系理论把国际体系作为研究和解释对象,属于体系层次的理论,又称宏观理论。不同体系理论的共同目的在于描述、解释和预测国际关系体系的规律和特点,如国际局势的紧张或缓和、战争的增加或减少、贸易保护主义的上升或减弱、人道主义干涉行为的变化等,而不是描述或解释国际关系中不同行为体的偶然个案或具体国家的具体对外政策。结构现实主义的代表人物沃尔兹(Kenneth Waltz)曾强调自己的理论不是对外政策理论,冷战结束以后兴起的建构主义代表人物温特(Alexander Wendt)也明确地说,他和沃尔兹一样,感兴趣的是国际关系而不是对外政策。^① 国际关系理论具有概念清晰、变量单一、解释简约等特点。

对外政策分析是一种中程理论,研究对象和因变量是国家对外政策。对外政策分析在方法论上重视具体的单个案例,研究对象一般是在某一特定时间范围内和特定背景下,国际体系的一个行为体对另一个行为体在什么时候、在某一个具体领域做了什么、怎么做的。与体系层次的国际关系理论相比,对外政策分析强调国内政治的运作和个人的作用,因提供影响对外

^① 亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海人民出版社,2000年,第13页。

政策因素的详细清单而缺乏简约性。与现实主义把无政府状态当作国际关系或国际政治的一种常态或对外政策的常量有所不同,对外政策分析突出强调情势性要素的作用,把无政府状态当作一种变量,并根据实际情况具体地解释对外政策。

国际关系理论试图揭示国际关系的总体规律,对外政策分析关注的则是具体行为体的对外政策。从本质上来看,两者之间的联系是一种整体和个体、必然性与偶然性的关系。国际关系的变化是不同国家行为体的对外政策互动的结果,单个国家的具体对外政策是国际关系规律的个案,而国际关系的规律又是由众多个案组成的,不同对外政策个案集中起来所表现出来的规律应该和宏观理论所解释的规律一致。两者的不一致必定意味着理论的错误,或理论的前提条件需要修改或限定。对外政策分析虽然并不致力于建立宏观理论,但提出和完善对外政策分析的模式,并试图把这种模式运用于其他对外政策实践的研究,这本身就是对对外政策规律的承认。

学术研究的目的在于解释自然或社会现象的规律,并对这些规律予以理论化的解释。理论化程度似乎是一个学科成熟程度的标志。由于对外政策分析自身的研究特点决定了提高其理论化程度的困难,在宏观国际关系理论占主导地位的国际关系研究中,对外政策分析被认为“太强调个人的作用”、“太实证”(ultra-positive)、“不够简约化”^①,只能给“宏观理论和历史的案例研究做些脚注”^②,在国际研究领域只能处于少数派的地位,在一般国际关系的教材中几乎看不到有关于对外政策分析的内容。

但是,对外政策与国际关系理论之间存在着密切联系。对外政策分析强调理论的可操作化,不同的对外政策分析模式也被称为可操作化的(operationalized)国际关系理论。这在自由主义理论范畴表现得更为清楚。从传统国际关系理论的归属上看,对外政策分析属于自由主义或多元主义

① Juliet Kaarbo, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory,” *International Studies Review*, Vol. 17, No. 2, 2015, p. 19.

② Steve Smith, “Theories of Foreign Policy: An Historical Overview,” *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 1, 1986, p. 13. 关于国际关系和对外政策的关系还可参阅: Vendulka Kubálková ed., *Foreign Policy in A Constructed World* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001).

理论范畴。因为与现实主义相比,自由主义本质上是国内政治理论,把国际政治看作国内政治的延续,把国家对外政策当作国内政策的延续,其核心概念是个人权利、私有财产和代议制政府等。这与对外政策分析从个人、政府、社会等层次要素分析国家对外政策的方法是完全一致的。

需要关注的是,冷战结束后对外政策分析与宏观国际关系理论的联系在加强。这种结合的趋势首先表现在关注变量的趋同和研究群体的融合。传统上一直关注体系层次的结构变化而不关注对外政策的现实主义也开始关注国内政治因素。如沃尔兹在冷战结束前表示,虽然国内因素影响对外政策,但国际体系的“竞争压力比意识形态的偏好或国内压力要重要得多”^①。冷战后他稍有缓和地表示,“只有将外部和内部的条件联系起来才能解释对外政策”^②。进攻性现实主义的代表米尔斯海默(John Mearsheimer)则更明确地提出,进攻性现实主义是一个关于国际关系结果的理论,是对外政策理论。^③

随着新古典现实主义的兴起,现实主义理论与对外政策分析之间的融合趋势表现得更加显著。新古典现实主义者将目光投向国内,强调国际问题和国内问题的联系,不再致力于构建一种关于国际关系的一般性理论,而是专注于对具体国家对外政策和行为的解释,包括国家的大战略、军事政策、对外经济政策、结盟偏好以及危机处理等。^④由此,新古典现实主义将体系诱因与国内政治相结合,将体系、国家和个人等不同层次联系起来,构建贴近现实且更具解释力的层次分析框架。这些趋势与对外政策分析的新方向不谋而合,推动了对外政策研究群体的扩大。现实主义理论和对外政策

① Kenneth Waltz, “A Response to My Critics,” in Robert O. Keohane ed., *New Realism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 329.

② Kenneth Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, p. 79.

③ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), p. 422, note 60.

④ 关于新古典现实主义的研究,可以参阅:陈志瑞、刘丰主编:《国际体系与国内政治:新古典现实主义的探索》,北京大学出版社,2015年;Steven E. Lonell et al., eds., *Neoclassic Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press), 2009.

分析的融合使从事对外政策分析的学者不再着眼于如何使这一学科成为一个学科,而是提出该学科的研究主体是“一个致力于更全面理解对外政策的学者所组成的广大的学术群体”^①。

国际关系理论和对外政策研究融合的最大推动力是国际关系研究中本体论和认识论的新进展所启发的研究方法上的趋同。理论产生于实践,实践推动理论发展。理想主义、现实主义、新现实主义以及制度主义等主流国际关系理论都是不同时期国际关系和国际政治发展需求的产物。随着冷战的缓和并最终结束,新现实主义和新自由主义开始相向而行,出现了融合和趋同的趋势。但是,它们在解释新的国际政治现象时仍然力不从心。现实的需要推动了不同理论视角对传统和主流国际关系理论的批判和反思,反思理论由此而生,包括规范理论、批判理论、女性理论、后现代理论等。反思理论对主流国际关系的基本理论框架、本体论、认识论和方法论等方面提出了挑战,也直接影响了对外政策分析与主流国际关系理论一致的研究方法和思路。

对外政策分析的本体论、方法论以及具体的研究方法与国际关系理论出现了共同的趋势。从本体论看,早期国际关系和对外政策的研究基础是物质主义的一元论或整体论(holism),把国家间的关系以及国家对外政策当作与自然现象一样的不以人的意志为转移的客观存在,认为物质结构影响和决定了人类的行为,采用研究自然现象的科学方法对国际关系和对外政策进行研究。^②这种认识的出发点是把研究者与研究对象区分开来,将研究者置身于被研究的对象之外,通过观察、描述、分析、评估等步骤,揭示作为人类行为的国际关系的规律,解释和检验变量之间有规律的因果关系。这种规律往往被认为是客观、唯一和现实存在的,因而也是可以被重复证实或证伪的。

行为主义和科学主义是推动政治科学发展的重要动力,也是国际关系和对外政策研究的主要方法。对外政策分析把对外政策当作一种人类社会

^① Laura Neack et al., eds., *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995), p. 10.

^② Walter Carlsnaes and Stefano Guzzini, eds., *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1 (Thousand Oaks, CA: Sage Publication, 2011), pp. xxvi-xxvii.

行为的客观结果,把对外政策行为看作这种行为的客观表现,所以才按照自然科学的研究方法探讨对外政策的客观规律,主要任务是借助一定的模式进行实证主义的分析,描述和解释具体国家的对外政策,探讨和解释对外政策规律的内在逻辑关系。

建立在个人主义(individualism)或二元论基础上的本体论认为,包括国际关系和对外政策在内的社会现象与自然现象有所不同。自然世界是独立于人的意识之外的客观的世界。在自然科学中,研究人员可以在设定的情况下进行实验,找出可以重复的规律。对外政策是代表国家的人或单独或集体制定政策的结果,国际关系或国际政治并非先于人而存在的外部力量,因此与自然世界不同。社会科学的研究中本身就包含很多由研究者自身建构的事实,研究者事实上也是一个局内人,因而无法像自然科学家那样脱离于研究对象之外来抽象规律和建立因果模型,只能是置身事内去理解或解读研究对象。每一种理论对客观事实都可以有不同的定义以及根据这个定义进行的解释。不同理论的解释不同,不存在一个客观公正的解释。

反思主义挑战国际关系和对外政策的客观存在性,也就否定了用科学方法对国际关系和对外政策进行实证研究的可能性。反思主义认为,属于社会科学范畴的对外政策研究无法区别研究的客观事实和主观价值,无法分离研究主体和研究客体;国际关系和对外政策所研究的问题不是“为什么”,也不是要寻求社会现象内在的因果关系,而只能回答这些现象是如何发生的,或者说这种内在的逻辑关系是如何被研究者所建构的。这种思路推动了对外政策分析的两种发展趋势,一是把对外政策当作外部体系或社会因素与施动者互动的结果^①,二是对观念因素与对外政策结果之间关系的研究^②。

① Walter Carlsnaes, "The Agent-Structural Problem in Foreign Policy Analysis," *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 245-270; David Patrick Houghton, "Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward A Constructive Approach," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 3, No. 1, 2008, pp. 24-45.

② 戈尔茨坦、基欧汉主编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,刘东国、于军译,北京大学出版社,2005年;Albert S. Yee, "The Causal Effects of Ideas on Policies," *International Organization*, Vol. 50, No. 1, 1996, pp. 69-108.

因此,对外政策分析不可能是一种解释性(explanatory)的实证研究,而是一种诠释(interpretation)或理解(understanding)。二者的区别在于:前者强调的是对社会现象内部客观存在的规律的发现和解释,后者认为这种所谓的解释或者得到的结果最多也只是主体间性(inter-subjectivity)。前者认为对外政策的内在规律是可以解释并被证实或证伪的;后者认为对外政策是不能够证实或证伪的,只能进行理解,对外政策分析就是一个研究者理解特定对外政策的过程。每个人(研究者)的立场不同,导致他们提出的问题不同;回答问题时采用的研究方法不同,所产生的知识性的研究发现即结论也就不同,每个人的解读都可能是不一样的。按照这样的观点,对外政策就不是可以分析的对象,而是一个不同的人试图去理解的对象,“对外政策分析”也许应该改名为“理解对外政策”。这种趋势推动了国际关系和对外政策研究的语言学转向,对决策者话语的分析逐渐成为对外政策分析的主要方法。^①

现实主义开始重视国内政治、决策机制和过程以及决策者的信仰、人格和认知过程的作用;自由主义本身就是建立在“国际关系和对外政策是国内政治的延续”的基础之上的,始终重视社会制度、公众舆论等国内因素对国家对外行为的影响;建构主义强调观念、文化以及主体间作用。宏观国际关系理论所关注的这些因素正是对外政策分析多年来所一直研究的内容。作为一种中程理论,对外政策分析不仅可以在宏观理论和区域研究之间架起一座桥梁,而且宏观国际关系理论也可以需要借鉴对外政策分析的成果。这是对外政策分析发展的趋势,也是国际关系理论研究的趋势,只有通过这种相互借鉴,才能增加对于国家间行为规律的认识和了解。^②

① 刘永涛:《话语政治:符号权力和美国对外政策》,上海:复旦大学出版社,2014年;孙吉胜:《语言、意义与国际政治:伊拉克战争解析》,上海人民出版社,2009年。

② Juliet Kaarbo, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory,” *International Studies Review*, Vol. 17, No. 2, 2015, pp. 189-216; David Patrick Houghton, “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward A Constructive Approach,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 3, No. 1, 2008, pp. 24-45.

三、对外政策分析与历史学研究的联系和融合

从学科归属上说,对外政策分析和国际关系都属于政治学,是社会科学的分支。历史学则是人文科学的一部分。受主客观因素的影响,对外政策和国际关系的研究在新中国早期历史里属于历史学的范畴,比如中国国际关系学会1980年成立时的名称是“中国国际关系史学会”,其成员以从事历史研究和教学的学者为主,其代表性成就是该学会理事长王绳祖主持编撰的《国际关系史》。^①

冷战结束后,中国的国际关系研究逐步受到以美国为首的西方国家国际关系研究的影响,注重对国际关系规律的总结和解释,其间有大量国际关系理论著作被译为中文。2000年,中国国际关系史学会在成立20年后更名为“中国国际关系学会”,标志着国际关系研究朝着社会科学方向转化,成为政治学的一部分。政治学的目的在于揭示政治或政治行为的共同特点,揭示表面现象下的最本质规律,提出关于政治行为最基本的或常识性的东西。对外政策分析作为政治学的一个分支学科,目的就在于实证描述、揭示和解释对外政策的内在机制和规律。

历史“是关于在时空运动中的人类现象的研究”。历史学家最重要的目标之一是用他们的智力捕捉人类世界中的“变迁、异常和创造”。^②历史学家关注和回答的问题往往是某一人类活动的历史发展过程,是对过去的研究。过去是确定无疑的,但过去既看不到,也不能感受到,需要历史学家依据已经积累的庞大知识库,或发现新的档案文献和其他证据,选择素材、组织史料、阐述意义、重新建构历史。历史学家在从事这方面的研究时不仅重视历史规律和普遍性的发展,也重视历史的偶然性和特殊性,认为历史的发展是独特的,很难简单地概括。历史学家把捍卫这种历史研究的独特性作为自己的事业,反对简单地从一个历史事件推广到另一个历史事件,认为这不仅

^① 王绳祖主编:《国际关系史(1648—1979)》,北京:世界知识出版社,第1—10卷,1996年;第11卷,2004年;第12卷,2006年。

^② 阿诺德·汤因比:《历史研究》,刘北成、郭小凌译,上海世纪出版集团,2005年,第423—425页。

肯定会出错,而且是非常危险的。

以同为历史学和政治学研究对象的战争为例,就可以看出两者的区别。历史学家把某一场或某一类战争作为研究对象,尽最大可能找到关于研究对象的所有材料,详尽地掌握所研究的战争的发展脉络和过程,如早期的伯罗奔尼撒战争、第一次世界大战和第二次世界大战,当代的越南战争和伊拉克战争等。一位研究者可以成为某场战争的专家,在这个领域知识渊博甚至无所不知,但不一定也不需要成为另一场战争的专家,或者成为一个笼统的战争史专家。他们研究成果的表现形式可能是第一次世界大战史、第二次世界大战史、朝鲜战争或越南战争、冷战史等。

同样是研究战争,政治学家或国际关系学者则把历史上的每一次战争,不管是第一次世界大战、第二次世界大战,或者其他任何战争,都当作众多战争的一个案例。他们试图通过一些综合性资料,例如建立战争的数据库,来发现战争的一般规律,如战争的起源、战争的升级、战争的损失和伤亡等,并建立一种能够解释战争内在逻辑的理论。他们关注和回答的主要问题是战争的根源是什么、国家为什么采取军事行动、国家为什么结盟或转换同盟、如何理解国际冲突与合作,等等。

历史学和政治学研究的目的不同,研究方法和路径也有所不同。历史学家强调历史的不可重复性和偶然性。他们在研究对外政策的时候,反对任何先入为主的思维定式或观念偏见,主张让事实说话。政治学家则更关注历史发展的必然性,并试图解释这种必然的规律。对外政策研究作为政治学分支,在解释对外政策行为和揭示其中规律时,也曾试图提出一定的模式,并以这种或这类模式为工具去研究或分析同样类型的对外政策。

历史学家汤因比说:“思想只要一启动,就会把现实打得粉碎,但马上又会把现实加以重新组合。”^①历史科学发展的本身说明,事实并不会说话,对历史事件的界定,对史料的选择、解读和分析,每一个环节无不借助史学家基于经验和知识而形成的思维定式,并受到这种思维定式的影响。任何一

^① 阿诺德·汤因比:《历史研究》,刘北成、郭小凌译,上海世纪出版集团,2005年,第423页。

次范式革命和思维方式的改变都会导致对历史的重新认识和解读。比如,马克思主义传入中国以后,带来了用阶级分析解释人类社会进程的新视角,推动了中国史学界从阶级斗争的角度分析中国历史,催生了一批马克思主义史学家。社会建构主义范式的产生,推动了历史学对观念作用的研究以及对历史事件的重新解读。真正有价值和有意义的历史研究不在于已被掌握的历史事件本身,而是那些改变了人们思维方式和旧有观点的历史事实,以及由这些历史事实所引发的观念和认识的革命。

有先哲提出:“政治科学乃历史之果实,历史即政治科学之根基。”^①对外政策分析绝不排斥历史学的研究方法和成果,这是由对外政策分析学科的特点所决定的。对外政策分析的主要模式正是以历史上主要的对外政策研究为基础提炼而来的,没有对这些政策的历史过程的详细追踪和研究,就不可能有可信的分析模式产生。对外政策分析理论发展的历程是提出分析对外政策的新模式,并运用这种模式对已经有所研究的政策重新分析,从而不断完善分析模式,不断增加对特定对外政策的理解。

换句话说,对外政策分析的任何一个分析框架或概念模式都不是凭空而来的,而是建立在对历史上已有的对外政策深入扎实分析的基础上的。没有对具体对外政策背景的全面了解,没有对政策实施过程的掌握,就不可能提出任何有价值或有意义的对外政策分析模式。有了一定的分析模式和视角后,没有对相关国际关系的背景知识和分析对象国的充分了解,没有相关决策过程的详细资料,只是把从其他国家对外政策实践基础上得出的理论模式生硬地搬过来套用,无异于削足适履。这样的对外政策分析就会犯常识性错误,谈不上有说服力,也绝不会有任何学术价值。

不同学科之间存在显著差异,有各自的研究对象和研究边界,有各自的研究规范和特点。但是,对外政策分析的特点就要求其借鉴和吸收其他学科的特点。好的史学研究除了对档案和史料的掌握,也需要借鉴和利用其他学科所取得的新进展和新突破。同样,好的对外政策分析研究也要借鉴历史学的方法,掌握并充分利用历史档案材料作为支撑。比如,不管是对冷战起源的研究,还是对冷战期间重大对外政策的研究,都有充分的历史资料

^① 刘达人:《外交科学概论》,北京:中华书局,1937年,第31页。

作为基础。这种类型的研究,既是对外政策分析的经典,在历史学科中也产生了重要的影响。

四、对外政策分析与对外政策实践的关系

理论与实践的关系一直是国际关系学界所关心的重要问题。中外学者在这方面都有不少的论述^①,且存在着一个基本共识,即国际关系理论研究者 and 实践者具有不同的任务和分工:研究者的目的在于揭示和解释国际关系和对外政策的规律,并对这些规律进行概念化和理论化,而简约化的理论就要求解释变量简单清晰。实践者面临的决策环境非常复杂,为了在急迫的时间里解决不断出现的问题,往往需要同时考虑各种不同的要素。他们需要的不是抽象、简约的理论,而是从经验中得出的法则。两者不同的社会分工形成了不同的文化环境,两者之间也存在着鸿沟。缩小这条鸿沟或者至少架起一座桥梁,对双方都有利,也是对外政策分析所关注的问题。^②

关于研究者和实践者之间关系的问题涉及三个不同的群体:一是国际关系的实践者或国家对外政策的制定者;二是从事相关政策研究的学者,他

① Raymond Tanter, "The Policy Relevance of Models in World Politics," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, No. 4, 1972, pp. 555-583; Martin J. Rochester and Michael Segalla, "What Foreign Policy Makers Want from Foreign Policy Researchers: A Data-Based Assessment of FAR Research," *International Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 3, 1978, pp. 435-461; Alan C. Lamborn, "Theory and the Politics in World Politics," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 1997, pp. 187-214; 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; Thomas S. Mowle, "Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict," *Political Psychology*, Vol. 24, No. 3, 2003, pp. 561-592. 2009年6月27日至28日,北京大学国际战略研究中心以“国际问题研究中的学术性与政策性”为主题举办过一场青年论坛,围绕“国际问题研究中的理论与政策”和“中国国际问题研究的发展方向”两个议题,对学术研究 with 政策研究之间的关系、存在的问题及解决的思路等进行了讨论。会议的部分成果发表在《国际政治研究》2009年第3期。2018年11月21日,北京大学国际战略研究院再次主办会议,探讨“如何架起国际政治学术研究与政策研究之间的桥梁”。

② Alexander George, "The Two Cultures of Academia and Policymaking: Bridging the Gap," *Political Psychology*, Vol. 15, No. 1, 1994, pp. 143-172.

们的主要任务是进行与现实政策密切相关的研究,并为决策者提供智慧和思考,他们的工作机构就是智库;三是在高校从事国际关系或对外政策基础理论教学和研究的学者。由此产生了两类鸿沟,一种是国际关系实践者或对外政策制定者与在智库从事对外政策相关问题研究的学者之间的鸿沟,另一种是国际关系实践者或对外政策制定者与在高校从事国际关系教学和研究的学者之间的鸿沟。

两种类型的鸿沟不完全一样。实践者与智库学者之间的鸿沟相对于后者来说要小得多。至少在以美国为代表的西方国家,实践者和智库学者之间的“旋转门”是一个非常普遍的现象。有不少工作于智库的学者有曾经在政府部门工作的经验,也随时准备着有机会再次“旋转”到政府内部工作;也有不少在政府部门工作过的人把到智库工作当作结束政府工作后的目标和选择。不少撰写关于实践者与学者鸿沟文章的学者都来自这个群体,这体现了他们对参与政策制定的一种追求,或对两者沟通或相互“旋转”不够的一种忧虑。比如,二者的关注点都是如何解决学术研究 with 政策研究脱节的问题,并为学术研究寻求出路,或者主要是如何能够使自己的研究为政策服务。^①

对大多数在高校从事基础理论研究的学者来说,他们研究的目的在于揭示和解释国际关系的基本规律,成就感来自于知识的积累和对真理的追求。他们关注、研究甚至批评国家对外政策,但无意影响政策。国际关系学界影响最大的摩根索(Hans Morgenthau)、沃尔兹、温特和米尔斯海默等理论大家,都很少直接参与政策制定。究其原因,就在于他们试图仅仅用一个变量,或权力结构,或政权性质,或观念,来揭示国际关系的规律或对外政策现象,他们的各种理论来自于关注不同变量与国际关系或对外政策的关系。但政策制定者在解决具体问题时,需要同时将相对能力、国内政治、规范和信念等多个因素纳入考虑,而且还受到自身的心理因素和特质等个人要素的影响。学术研究的理论太简单、太抽象、太简约,不能直接为政策制定者所用。

^① 王缉思:《学术研究 with 政策研究相脱节的症结与出路》,《国际政治研究》2009年第3期,第1—11页;赵建伟:《“架起国际政治学术研究与政策研究之间的桥梁”学术研讨会综述》,北京大学国际战略研究院:《国际战略研究简报》,2018年12月14日,第72期。

从事基础理论研究的学者所在乎和追求的是自己的研究是否具有理论说服力,是否能够得到自己同行的认同,并不在意他们的研究对政策是否有用,也很少撰写实践性很强、与政策有关的文章。即使因为在学术研究方面取得了优秀的研究成果从而获得机会进入政府部门参与决策,他们也不会去考虑自己在学术界赖以生存的知识如何运用于对外政策的制定。曾经担任卡特政府国家安全事务助理的布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)说:“在连续与时间赛跑的过程中,我的知识贮备耗竭到什么程度呢?我几乎从没有时间思考、推敲甚至反思。制定文件政策的前提是从广泛的历史角度看问题和具有方向感。但闭门造车的官方教条以及需要让步的压力往往使这两点逐渐受到损害。”^①曾经担任斯坦福大学教授的赖斯(Condoleezza Rice)在担任美国政府的国家安全事务助理后,曾对国际关系理论和对外政策实践之间的关系作过精辟的论述。她在一次会议上说,作为国际关系学教授,她知道现实主义、自由主义和国际关系其他理论之间的争论,并帮助这个学科的助理教授晋升为副教授,让副教授晋升为教授,最终使这个学科延续和繁荣下去。但是作为政策制定者,她很少考虑这些理论。

实践者与这一类研究者之间的鸿沟是社会分工要求下的必然产物,其存在并非坏事。有一些学者提出了一些缩小此类鸿沟的建议,如学术机构在招聘和职称晋级过程中应该重视与政策有关的研究,创造机会提升年轻学者对参与政府实践的兴趣,学术期刊应该发表更多与对外政策实践有关的文章等。有些学者甚至建议学习政治学特别是国际关系的博士研究生必须在政府部门工作一段时间后才能毕业。^②这些建议类似于让数学系的老师放弃对数学的研究,都去研究物理学、化学甚至经济学,并不具有可行性。

如果从学术研究对政策的参考价值来说,建立在基础研究之上的战略层面研究与实践的联系比较密切,对政策的制定可以提供宏观的和理念性

^① Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977—1981* (New York: Farrar, Strauss, Giroux, 1983), p. 514.

^② Alexander L. George, “The Two Cultures of Academia and Policymaking: Bridging the Gap,” *Political Psychology*, Vol. 15, No. 1, 1994, pp. 143-172; 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;

的帮助。一些专注于战略研究的学者在学术研究领域取得高度认可之后,被招入政府部门成为国际关系的实践者或对外政策制定者。例如,基辛格对核战略研究产生了重要的影响,在军备竞赛的冷战高峰期间被尼克松招入白宫,而他对近代欧洲国际关系历史的熟稔,使他能够把自己的知识和理论运用于实践,对冷战后期的美国地缘战略产生很大的影响。

类似的学者还有不少,如布热津斯基、亨廷顿(Samuel Huntington)、约瑟夫·奈(Joseph Nye)、艾利森、欧内斯特·梅(Earnest May)等。他们首先是相关领域的优秀学者,并因为在相关领域的杰出成就而被招入政府部门工作。在政府部门的工作经验又反过来使他们的研究更具实践导向。他们的经历实际上就是在实践者和学者之间搭建桥梁。这些学者之所以能够进入政府部门,不是因为他们一开始就试图影响政府的决策,而是因为他们学术研究做得好。这类学者进入政府部门以后并不是把自己的抽象知识搬到政策实践中,而是根据自己的知识和学理素养参与政府政策的制定,提高政府认识和分析问题的能力,增加政策制定者的理论水平,从而对国家对外政策产生积极的影响。

在大学从事国际关系教学和研究的学者中,还有一些并没有在政府部门工作的经历,没有直接参与政策制定过程,但对政策领域的影响既得到学界的高度评价,也得到政策界的认同,如乔治(Alexander L. George)和杰维斯(Robert Jervis)等。曾经在智库工作的乔治一生致力于对外政策分析中程理论建设,探讨对外政策理论与对外政策实践之间的关系。他总结一生的经验并提出,要在实践者和学者之间架起桥梁,就要跳出结构现实主义、理性选择理论和博弈论等演绎性理论的研究路径,为政策制定者提供能够帮助他们判断形势的三类知识:第一类是关于对外政策和外交实践的概念模式,如威慑、强制外交、危机管理和解决、调停和争端解决、安全合作以及谈判等。第二类是在什么情况下使用这些概念模式可以取得成功的通用知识。第三类是有关这些战略实施对象国家的具体知识,如这些国家的价值观、思维定式、行为特点、国内政治和文化内涵等。^①

^① Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington D. C. : United States Institute of Peace Press, 1993).

乔治所提出的第一类和第二类知识是对外政策分析研究的目标,也就是通过系统的历史案例比较研究,找出影响国家对外行为的要素,揭示出它们影响对外政策的机制和条件,在此基础上抽象出有条件的概念模式和特定模式,指导对外政策实践。因为有条件的概括和归纳与笼统的归纳相比,能更好地帮助决策者。比如,军备竞赛是国际政治研究的重要课题,但是笼统地提出军备竞赛在多大程度上可能引发战争并没有意义,对制定政策也没有什么帮助。因为历史经验表明,军备竞赛既不是战争爆发的必要条件,也不是战争爆发的充分条件。相比之下,在历史案例比较研究的基础上提出在什么条件下军备竞赛可能导致战争的爆发,在什么条件下军备竞赛则不会导致战争,对政策制定者更有帮助。

第三类知识实际上属于比较政治或区域与国别研究。要想在制定政策时有的放矢,就需要了解政策对象国的历史、文化、习惯、价值观念、意识形态等,而且往往了解得越多、越深入,制定的政策就越符合实际和切实可行。由于时间和精力等多方面的限制,决策者很难成为某个国家或地区问题的真正专家,而是需要借助高校或者研究机构中那些长期研究和跟踪某个国家或地区问题的专家学者的知识。例如,为了成功推进中国的“一带一路”倡议,就需要对沿线国家的语言文化、风土人情等有充分的了解。但是这方面的知识需要学者长年积累,不可能急就章,在需要时才抱佛脚。这就是国际关系研究中可以服务于实践的知识。

对外政策制定者和国际关系研究者之间的关系不是一个抽象的问题,应该具体看待。随着国际关系学科的发展,这个学科在不同方向上产生了不同的分支学科。不同学科的研究对象和研究目标不完全一样。对于致力于政策研究并力图为政策制定者献计献策的学者来说,他们与实践者之间的互动是频繁的,所谓的鸿沟并不存在,更重要的问题是如何加强他们之间的联系。地区研究不一定要围绕国家政策转,但在需要时,这一领域的专业知识就能提供政策制定者针对特定地区和国家制定政策所必需的资料。对于从事国际关系理论研究的学者来说,他们没有必要去在乎这样的鸿沟,而对外政策分析所建立的模型则可以在理论研究和实践者之间架起一座桥梁。无论哪一种领域的学术研究,求真、求实、建立在扎实基础上的研究是更好地服务于国家对外政策实践的根本方法,只有做好了自我的本职研究,

揭示了某一领域的真实规律,才有可能影响政策,使政策更加符合实际。如果一意醉梦于“帝师”的名号,让学术研究跟着政策走,结果则会背道而驰。

五、对外政策分析的地域特点和发展趋势

对外政策分析的主要模式是以美国对外政策实践为依据发展起来的,也多用于对美国对外政策的研究。当今国际上从事对外政策分析的学术群体的主要成员是北美学者,他们很少关注其他国家特别是发展中国家的对外政策,也不考虑他们的对外政策分析的理论模式在其他国家和地区是否适用。这形成了对外政策分析学术群体和美国对外政策学术群体难以被区分的状况。这被认为是对外政策分析中常见的一种“根深蒂固的偏见”,大多数分析模式被应用到与美国政府和文化不同的国家的对外政策决策时存在明显的“盲点”。^① 随着这个学科的发展,有学者针对这个学科的“明显美国味道”和“美国偏见”提出,要把非北美国家或发展中国家的对外政策研究纳入对外政策分析理论建设中,建设一个更加具有普遍性的对外政策分析理论。

在美国对外政策实践基础上形成的对外政策分析模式在被运用于分析不同国家和地区、不同文化背景下的对外政策时有无差别,以及这种模式是否受到先决条件限制的问题,虽然近期才受到广泛关注,但绝非一个新问题。杰维斯在对国际政治中的知觉和错误知觉进行研究时,避开了国家和文化差异可能对决策者知觉产生的影响。他的解释是,如果相似文化背景中的个人相互之间都会发生错误知觉,那么不同文化背景中的人必然会出现类似的错误,且其程度只能更加严重。^② 贾尼斯在对小集团思维的研究中提出,因为美国政府缺乏连续性,小集团思维现象在美国存在的可能性可能是欧洲国家的两倍。而且小集团思维也绝非仅仅存在于欧美,而是普遍存在于世界各国的。他还为此提出了可以用小集团思维研究的亚非国家对外

^① Margaret Hermann et al., “Who Leads Matters: *The Effects of Powerful Individuals*,” in *Leaders Groups and Coalitions, Special Issue of International Studies Review*, 2001, p. 49.

^② 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,第21页。

政策的多个典型案例。^①

有学者调查对外政策分析的学科状况后发现,虽然在这个学科的发展壮大过程中有一些非美国学者也作出了令人瞩目的贡献,但是他们的成果也多发表在美国的相关学术期刊中。^②近年来,也有美国以外的学者出版了颇有影响的对外政策分析的教材,或者以其他方式对对外政策分析的学科建设作出了显著的贡献。^③但是,相对于北美地区,其他地区的对外政策研究存在着很大的差异,或者存在以下几个方面的显著不足。

首先,对外政策分析在北美以外的地区学术身份还不明晰。在北美已经有不少对外政策分析的专著和教材出版,这些书很少介绍宏观国际关系理论的内容。但在大多数非北美地区和国家,包括欧洲、中国、印度、中东以及非洲和拉丁美洲,对外政策研究与这些国家和地区的国际关系理论、地区研究、外交和国际关系史研究混为一谈,被当作笼统的国际问题研究。多数对外政策研究者把国际关系理论当作对外政策理论,很少弄清两者之间的界限。例如,由英国人主编的对外政策分析教材中也把国际关系理论与对外政策研究当作一回事,认为“除了对外政策分析以外,还有很多其他的理

① 欧文·贾尼斯:《小集团思维:决策及其失败的心理学研究》,张清敏等译,北京:中央编译出版社,2016年,第204—218页。

② Jean-Frédéric Morin and Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox* (Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018), p. 344.

③ 这方面比较有代表性的著作例如:德国学者 Klaus Brummer 和美国学者 Valerie Hudson 对北美以外对外政策分析状况的研究 *Foreign Policy Analysis beyond North America* (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 2015);加拿大学者 Jean-Frédéric Morin 和 Jonathan Paquin 主编的 *Foreign Policy Analysis: A Toolbox* (Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018);挪威学者 Walter Carlsnaes 和丹麦学者 Stefano Guzzini 联合主编的五卷本的 *Foreign Policy Analysis* (Thousand Oaks, CA: Sage Publication, 2011);英国学者 Steve Smith、比利时学者 Amelia Hadfield 和澳大利亚学者 Tim Dunne 主编的 *Foreign Policy Analysis: Theories, Actors, Cases* (Oxford, UK Oxford University Press, 2008, 2012);中国学者王鸣鸣所著的《外交政策分析:理论与方法》,北京:中国社会科学出版社,2008年;牛军主编的《中国对外政策分析》,北京:世界知识出版社,2013年;以及以色列的 Alex Mintz 对多元启发理论的贡献,加拿大学者霍尔蒂斯蒂(K. Holsti)对国家角色研究的贡献,中国学者贺凯和冯惠云运用“操作码”的研究路径对中国领导人对外政策的研究等。

论也是有关的”,其中就有不少内容是关于宏观国际关系理论的内容。^①

其次,北美和北美以外地区和国家的外政策分析在研究方法上存在着显著的差异。对外政策分析学科的特点之一是研究方法多元化,既包括定量的研究,也包括定性的研究。但是非北美国家或地区的外政策分析在研究方法上较为单调,主要采用的是定性研究,具体来说以描述为主。欧洲较多采用社会历史方式,运用过程追踪的方法来研究对外政策。中国人熟悉的马克思唯物主义的观点既坚持合力的理论,也重视主要矛盾,但基本上是按照“经济是基础,政治是经济的集中表现”的逻辑,在分析对外政策的时候突出强调社会经济政治要素的作用,相对较少关注主观因素的作用。这不是因为学者们有意不使用更多的或其他的研究方法,而是因为这些国家和地区的学者没有经过相关方法论的训练,对定量和形式化的建模方法不熟悉。要改变这种状况,需要对北美以外的对外政策分析学者加强对外政策方法论的培训,将对外政策的研究从描述转向理论导向的分析性研究,学会“两条腿走路”,掌握定量和定性两种方法。

最后,在北美以外的地区和国家,对外政策分析还不具备独立的学科体系和学术群体。经过50多年的积累,美国和加拿大主要大学的政治学和国际关系专业的教学体系中都有对外政策分析的课程,与出版的教材相互借鉴和促进,培养出了专业性很强的博士生群体,形成了一个致力于理解和分析对外政策的知识共同体。这个共同体的成果都是由英文写作的,限制了非英语国家的学者参与到这个学术群体中。

在北美以外的地区和国家,大多数对外政策研究并没有形成或遵循清晰的对外政策分析的基本路径。在大多数发展中国家的政治学和国际关系教学中,还没有开设对外政策分析这样的课程,也没有形成与美国一样的专门致力于对外政策分析理论建设的学术群体、学术机构和学术阵地,从事国际关系研究的大多数学者对对外政策分析这个学科还不了解。

要使对外政策分析成为一个被更广泛接受的学科,不仅需要北美学者在研究对外政策的时候开阔眼界,把北美以外地区和国家的外政策纳入

^① Steven Smith et al., *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (Clarendon, UK: Oxford University Press, 2008), p. 4.

研究范围之内；而且需要发展中国家的学者加强对外政策研究，既要研究以美国为代表的发达国家的对外政策，更要重视研究自己国家的对外政策。在国家间关系日益密切的全球化时代，对外政策研究对所有国家都变得越来越重要。尤其是对于一些国力有限的发展中国家来说，研究对外政策，加深对世界上最具有影响力的美国的对外政策的理解，更好地理解自己国家的对外政策，既具有学术价值，也越来越具有现实的政策意义。

要建立超越地域的对外政策理论有两条途径。一是摆脱北美对外政策研究的影响，研究北美以外国家和地区的对外政策，建立一个新的、不同于美国对外政策分析的理论。这是摆脱美国学界在对外政策分析领域“霸权”地位的理想方法。二是将基于美国对外政策实践形成的对外政策分析模式运用于美国以外的对外政策实践研究，吸收其他地区的对外政策实践经验，在对这些模式进行修正或补充的基础上，明确和限定特定模式适用的条件，增加对外政策分析理论的实证基础，以建立更具解释力的对外政策分析理论。

建立一种更加广泛的对外政策分析理论绝非仅仅是北美学者或发达国家学者的任务，北美对外政策分析学者和北美以外的对外政策分析学者应该相向而行，在运用不同的对外政策分析模式进行研究时，互相借鉴，进行跨国家和跨地区的研究。在这方面已经可以看到一些可喜的成就。比如，在拉丁美洲，运用相互依存理论进行的对外政策研究；在中国，对中国文化特别是中国战略文化与中国对外政策的研究；在日本，对官僚政治文化特点与对外政策关系的研究；在欧洲和非洲，对地区性组织在对外政策分析中重要作用的研究；在中东部和北部非洲，对部落和教派关系在不同国家的特殊情况的研究等。^①

对当今国际关系和国际政治研究的热点——中东地区的对外政策研究具有标志性意义。鉴于中东地缘政治的重要性，关于大国对中东政策的研究已有很多，然而对中东国家对外政策的研究却很少受到重视。随着对外政策分析视野的拓宽，一些学者开始关注这些国家显著的民族文化特点对其对外政策产生的影响，例如叙利亚的执政党和行政部门之间的关系，在沙

^① Klaus Brummer and Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis beyond North America* (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 2015).

特阿拉伯以家族关系为基础的寡头政治等。此类研究揭示了这些国家和地区对外政策的地域和文化特点,拓展了对外政策分析理论的实践基础,极大地丰富和扩展了对外政策分析的视角,为建立超越北美地区的对外政策分析理论提供了很好的借鉴意义。^①

需要指出,对外政策分析的一个特点和优势是对于研究方法可操作性的重视,鉴于方法论的落后是导致北美以外的国家和地区对外政策分析落后的主要原因,建立更广泛的对外政策分析理论模式,需要相关国家和地区的学术界加强对方法论的教学和训练,培养更多的研究生,扩大对外政策分析群体,才能实现发展对外政策分析学科的目标和任务。

六、建设中国特色的对外政策分析理论

中国对外政策研究与对外政策分析理论的结合显示出了积极的意义。国内有学者提出:“对中国外交研究应该比照他国外交,为‘比较对外政策’这一分支学科作出贡献。”^②国外学者也提出:“中国对外政策研究应从吸纳国际关系学中的概念、实证指标及方法中得益。中国对外政策研究应更多融入国际关系学这个大学科,原因不仅是它能从中获益,而是对国际关系学的发展同样重要。中国对外政策研究多年来的落后主要体现在它不愿意或不能够为国际关系学‘创建’理论,即不能把‘中国案例’纳入到学科辩论中。”^③

中国对外政策研究的趋势与国际上对外政策分析学界建立一个适用性更广泛的对外政策分析理论的努力不谋而合。的确,中国国家实力在上升,外交更加活跃,中国外交成了国际关系领域的研究热点。如果要建立一个

① Brummer and Hudson, *Foreign Policy Analysis beyond North America* (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 2015), pp. 77-100.

② 王缉思:《国际政治的理性思考》,北京大学出版社,2006年,第28—29页。

③ [加]江忆恩、郎平:《中国对外政策研究:理论趋势及方法辨析》,《世界经济与政治》2006年第8期;Alastair Iain Johnston and Robert Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford CA: Stanford University Press, 2006), p. 391.

普遍的、具有世界意义的对外政策分析理论,中国的对外政策和外交实践理所当然地是必不可少的一部分。换句话说,如果对外政策理论建设不把中国的对外政策实践考虑在内,或者说一种对外政策理论不能解释中国的对外政策,那么这种理论就称不上是具有普遍意义的对外政策理论。但这并不代表中国可以狂妄自大,而是意味着从事中国对外政策研究的学者有一个重要的使命和机会,即为建立对外政策分析理论贡献中国经验和中国智慧。

这不是一个新的任务。在新中国成立之初,国务院总理兼外交部长周恩来就指出:“我们一定要建立中国自己的外交学,系统的、科学的外交学。”^①这里所说的外交学应该是宏观意义上的外交学,既包括制定对外政策的科学(对外政策研究),也包括落实对外政策的科学(外交学)。但是,冷战期间的国际环境,特别是“文革”期间中国与世界关系的状况严重影响和限制了中国的国际交往,中国外交学理论建设也就无从谈起。改革开放后,中国开始了参与国际社会的进程,中国学者也开始了国际关系和对外政策的研究。在这个学科迈出第一步的时候,中国国际研究学界就提出,要建设中国特色国际关系和外交理论。至今这仍然是一项重要任务。

中国特色外交学或国际关系理论,应该是中国学者研究外交和国际关系的知识和成果积累,反映的是中国学者对国际关系和外交规律的认识,是中国学者对不同国家之间相互关系的总体特点和不同国家落实对外政策的总体规律的理解,应该具有普遍的意义。这是由国际关系和外交规范的普遍性所决定的。但是,因为每个国家历史文化、政治制度、在国际关系格局中的地位等要素的差异,每个国家在国际关系中追求的目标不同,制定政策的机制和过程也不相同。这些差异既体现为不同国家对外政策的差异,又是形成不同国家外交特色的关键原因。中国特色对外政策理论应该是中国特色国际关系理论中最能体现中国特色的内容,这种特色体现在中国对外关系实践中。

改革开放以来,中国国际关系学研究取得了很多成就,但在建设中国特色对外政策理论方面仍然任务艰巨,还有三个问题待解决。

建设中国特色对外政策理论要解决的第一个问题,是弄清楚关于理论

^① 《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社,1990年,第1页。

的不同概念,明确我们要建立哪一种类型的理论。理论是一个抽象的概念,对此存在多种不同的理解。其中两个概念最为基本:第一,在学术界,“一项政治学理论应是试图解释社会现实的一个或一组命题”。“在中国的政治词汇里,‘理论’指的是意识形态或指导行动的思想原则。”^①前一种理论是“知识导向的理论”,是“一种理解世界的观点”,“是知识创造和再创造的成果”;后者属于“行动导向”的理论,是“行动指南”。^②

两种理论之间有密切的内在逻辑联系,只有那些科学系统解释了社会发展规律的理论才能成为行动指南的理论。如《辞海》这样解释理论:“科学的理论是在社会实践基础上产生并经过社会实践的检验和证明的理论,是客观事物的本质、规律性的正确反映……科学理论的重要意义在于它能指导人们的行动。”^③马克思主义哲学认为十分重要的问题,“不在于懂得了客观世界的规律性,因而能够解释世界,而在于拿了这种对于客观规律性的认识去能动地改造世界”^④。按照同样的逻辑,能够指导中国国际关系和对外政策实践的理论一定是能够揭示、解释和预测外交和对外关系实践发展规律的理论。

在中国当前的社会政治环境下,作为行动指南的理论属于意识形态范畴。中国并不缺乏这样的理论:在国际关系领域,从“中间地带”理论到“三个世界”理论,再到有中国特色的社会主义理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,以及当下的新型大国关系和命运共同体等,都是以政策形式出现的理论,具有政策和理论的双重功能和属性。从对外政策与外交的关系看,这些理论作为对外政策提出,而中国外交是落实这些对外政策或贯彻这些理论的工具和过程。从理论与实践的关系看,它们既指导中国的外交实践,也指导中国的外交学和国际关系学研究,同时又是对外政策研究的对象和客体。

① 王缉思:《国际政治的理性思考》,北京大学出版社,2006年,第19页。

② Qin Yaqing, “Why Is There No Chinese International Theory,” *International Relations of the Asia-Pacific*, No. 7, 2007, p. 314.

③ 《辞海》,上海辞书出版社,1980年,第1213页。

④ 中共中央文献编辑委员会:《毛泽东选集》第1卷,北京:人民出版社,1991年,第292页。

研究者的身份和地位决定了他们的任务不是建立或提出政策性的理论或行动指南的理论,而是要建立揭示和解释对外政策制定过程和执行规律的理论,即知识导向的理论。作为知识的创造者,对外政策研究者的任务就是要把国家制定和执行对外政策的实践作为客观的研究对象,通过实事求是的系统比较,揭示和解释制定和执行对外政策的规律,这是知识的生产和再生产的过程。从长远来看,只有准确揭示了现实规律并能解释这种规律的理论,才能对政策具有指导意义。

要建立或创造出知识导向的中国特色理论要解决的第二个问题,是要把对外政策研究的主体和客体区分开来。研究主体是从事中国对外政策研究的学者,客体则是在特定环境和制度下制定和提出对外政策的政府领导人、作为对外行动指导原则提出的对外政策理论以及政府职能部门落实对外政策过程和结果。如果对外政策的研究者把注意力集中于政策性理论的学习、领会和贯彻落实,就是把自己当作对外政策理论的执行者和对外政策实践者,而不是理论的创造者和对外政策的研究者。如果不对制定和落实政策的实践进行客观的分析和批判性的研究,而是热衷于智库、醉心于“帝师”,把自己当作研究对象的一部分,就创造不出知识导向的理论。换句话说,研究者不能既把自己当作政策的支持者和落实者,又把自己当作理论的贯彻者去研究这个政策,同时又提出或创造另一种理论。有许多研究者受到主观认识和客观环境的限制,并不能将两者区分开来。

创造中国特色对外政策理论需要解决的第三个问题,是要扎根中国对外政策实践。要建立中国特色国际关系或对外政策理论,这个理论的基础就必定是中国对外关系的实践。中国对外政策研究必须把中国对外政策的实践作为研究的客体和研究对象,在此基础上形成理论或概念模式,才是中国特色理论。如果不能获取必要和相关的原始档案材料,不能充分了解和掌握中国对外关系或对外政策的实事,并把这些实事当作客体对其进行实证的研究和分析,总结其规律,而是对一些现象讳莫如深,满足于雾里看花,进行一些隔靴搔痒、注释性的解读和理论上的背书,就不能抽象出有自己特色的国际关系或对外政策理论。

现有对外政策分析模式的提出和发展过程为建立中国特色对外政策理论提供了可资借鉴的经验。对外政策分析理论模式无不是把对外政策的制

定者和制定过程当作客观研究对象,进行系统的研究后才建立的。比如,对决策者个人层次的研究,借鉴政治心理学的方法,把代表国家制定政策的领导人作为客观的研究对象,揭示决策者的人格特点和认知方式影响对外政策的规律。从政府层次分析对外政策模式的研究,也是把政府决策机制和过程当作客观研究对象,几乎穷尽决策过程中的所有细节,找到关于决策过程的所有材料,揭示决策过程与决策结果的联系。从国内政治和社会层次分析对外政策的理论模式也是遵循同样步骤建立起来的。

由于主客观条件的限制,基于中国对外政策实践的中国特色对外政策理论在短期内还不具备诞生条件,但这并不意味着中国的对外政策研究只能无所作为。中国的对外政策研究也可以借用建立在西方实践基础上的对外政策分析理论模式,研究中国对外政策的实践,并结合起来找出哪些模式在与中国实践的结合中是适用的,哪些是不适用的,为什么不适用,怎样才能适用。这是把中国案例纳入学科辩论,帮助完善已有的对外政策分析模式,为比较对外政策补充或贡献中国经验和中国元素的途径。

对包括中国在内的广大发展中国家的对外政策的研究表明,以美国和其他发达国家对外政策实践为基础提出来的理论模式并不完全适用于它们的对外政策实践,但绝不是完全没有价值。不同国家的对外政策有共同特点,特别是在全球化深入发展的今天更是如此。这些对外政策分析模式提供了从不同角度分析对外政策的思路或导游图,为研究者提供找出特定现象与对外政策结果之间关系的工具,帮助对外政策研究者实现解释性推理的最大化。此外,对外政策分析的多种视角的结合还可以帮助研究者从多层次、多角度加深对中国对外关系的理解。

特色只有在比较中才能展现出来。不管是基于中国对外政策实践的对外政策理论模式,还是将基于西方对外政策实践形成的对外政策分析模式运用于对中国对外政策的研究,都需要在比较中看清楚什么是中国特色,什么是具有普遍性的内容,以及是否存在普遍适用的国际关系或对外政策理论。这是因为,西方对外政策分析理论模式在接受不同国家和地区特别是非西方国家对外政策实践的检验的过程中,不断得到修正、丰富、发展和完善,这也是对外政策分析发展的方向。从事中国对外政策研究的学者有义务使中国对外政策的研究不孤立于世界之外。

最后需要说明,由于历史文化和政治环境的差异,在将西方对外政策分析模式运用于中国对外政策研究时不能生搬硬套,更不能削足适履,应该认识到其中可能存在水土不服。但是,各个国家制定和落实对外政策的大环境是一样的,不同国家对外政策共有的内在因素也决定了这样的借鉴不可能产生“橘生淮北而成枳”的后果。在做过适当的调整后,两者之间的结合不仅是必要的,而且是有益的。如果结合得好,结果肯定是双赢的。