

主编寄语

以国家利益评估对外政策效果

评估对外政策的效果是制定合理的对外政策的重要步骤,因为只有对现行政策的效果进行了正确的评估,才能延续有利于维护国家利益的政策,纠正不利于维护国家利益的政策。然而,如何评估对外政策的效果,不仅仅是一个政策问题,也是一个重要的学术问题。鉴于《国际政治科学》是学术期刊,故此,就如何评估对外政策的效果问题谈一些看法,以推进学术界形成一致的评估标准,从而避免所谓“仁者见仁,智者见智”的无意义争论。

一、国家利益是评估外交政策效果的根本标准。维护、实现和拓展国家利益是制定对外政策的出发点,这一点已经成为学界的共识。以此为前提,我们可以推论,一项外交政策出台后其是否维护、实现或拓展了国家利益,就应该成为评估该项政策效果的标准。多数人都会同意这个标准,但在对一项具体的政策进行评估时,人们却可能会用非国家利益的东西来评估外交政策的效果。例如,所有国家的外交部门都很注重他国对本国领导人的礼宾待遇,甚至以其规格的高低作为评估一项外交行为获取实现国家利益大小的标准。事实上,礼宾待遇仅仅是一个用于实现本国利益的手段,并不是受待遇方所获得的国家利益。

美国接待外国领导人的礼遇标准分为国事访问、正式访问、工作访问、顺路访问、私人访问、秘密访问等不同等级。同为外国领导人来访,美国给予对方什么样礼遇的出发点,是以不同级别的礼遇使美国获取利益。原则上,美国给予盟国领导人的礼遇高于非盟国领导人,通过这种差别来突出双方的盟国关系,促使该盟国与美国在政策上保持一致。当然,根据具体情况不同国家的礼遇规格会有所调整。其实受到白宫较高礼遇的外国领导人并不能以此来维护其国家利益。同理,我国给予来访的外国领导人的礼遇也有所不同,这种差别也应该依据其是否有利于实现我国的利益来决定,而不能认为这是给对方的好处。事实上,对方也不会将高规格的礼遇视为他们的国家利益。

二、外交政策的成果表现为以小的国家利益为代价实现大的国家利益。外交政策服务于国家利益,这不等于对外政策是零成本。任何外交政策的

实施都是以一定的国家利益为代价的,这就是外交成本。评估一项外交政策的成果,不能只看该政策获取了多大的国家利益,而是要比较所获得的国家利益是否大于所付出的代价,因为我国所付出的代价也是国家利益。如果获得的国家利益大于所付出的外交成本,说明该项外交政策是有成效的,如果两者相等则说明该项外交政策是无效的,如果获得的国家利益小于外交成本,则意味着该项外交政策是失败的。依据上述原则,我们可对日本的几项外交政策进行评估。

日本于1989年参加了美国组织的对华全面制裁。1991年日本重新评估了实施这项政策的利弊,决定解除对华经济制裁。日本成为做出这项决定的第一个西方国家,这自然使美国不满。但日本以美国的不满为代价却换来了中日政治关系的大幅改善和日本优先进入中国市场的好处。而后,美国也逐渐解除了对华经济制裁,其对日本的不满也随之消失。日本率先解除对华制裁的政策,成功地拓展了日本在华经济利益。但日本于2012年实施的对钓鱼岛实行国有化则是一项失败的政策。这项政策不但没能强化日本对钓鱼岛的管辖权,反而给中国对钓鱼岛实行有效管辖创造了机会,使日本的管辖权受到了更大制约。

三、外交政策的效果还表现为以小的国家利益为代价防止大的国家利益遭受损失。以国家利益为出发点制定对外政策,不仅能够扩大国家利益的政策是成功的,而能够减少国家利益损失的政策也是成功的。在有些国际问题上,一国可能面临着一种困境,即国家利益损失的危险很大没有获取利益的可能。此时该国外交政策的目标就是减少损失而不是扩大收益,这如同救火的决策原则就是最大限度地减少火灾损失,而不可能有任何收益一样。对于此类政策效果的评估,要以其他政策的效果作为参照标准,如果其他政策实施的效果都不如该政策时,该政策就是成功的,反之则是错误的。

2011年叙利亚发生内战,西方国家建议联合国对叙利亚政府进行制裁,以阻止其对反政府力量使用暴力。这个建议得到了叙利亚之外的阿拉伯联盟成员的支持。但是,俄罗斯反对制裁叙利亚政府。面临联合国安理会对这一建议的投票问题,中国有三个选择:一是投弃权票。这个选择的结果必然是国际社会谴责中国是一个不负责任的大国,因此弃权是一个只有损失

而没有收益的政策。第二个选择是支持西方。这个政策的收益是获得西方和阿盟国家的肯定,但代价是与俄罗斯形成对立。西方与阿盟对中国的肯定只是暂时的政治形象收益,而与俄罗斯对立则会严重影响中俄战略合作关系,其战略利益的重要性远大于国际形象。这个选项明显的是弊大于利。第三个选项是与俄罗斯共同投反对票。这个选项虽然有影响中国国际形象的损失,但可以防止中俄战略关系恶化。

叙利亚战争持续了5年,西方和阿拉伯国家承认叙利亚反政府力量的主力是推行恐怖主义的“伊斯兰国”。国际舆论反思支持叙利亚反政府力量导致了严重的人道主义灾难,欧洲人报怨叙利亚战争引发的难民问题给欧洲带来了新的安全威胁。目前,叙利亚政府在军事上开始收复失地,“伊斯兰国”的军事力量开始萎缩。叙利亚战争在过去5年的进程表明,中国在安理会投反对票,与俄罗斯保持一致立场的政策是正确的。

四、以实力与政策目标的差距为标准可以事先预估对外政策的效果。国家的实力是界定国家利益的基础,制定过多超越实力的目标不是利益而是奢望。利益通过合理的策略是可以实现的,而奢望则是无法实现的。以国家实力来界定国家利益就是将对外政策目标限定在国家实力可实现的范围之内,以此制定的政策取得成效的概率就会较高,而超越实力的政策目标则实现的概率较低。国际冲突是人类内部政治群体间的冲突,之所以几千年持续不断,是因为其复杂程度和艰巨程度都超越了人类的解决能力。因此,各国政府只能在无休止的冲突中制定维护本国利益的政策,任何试图消除国际冲突的理想主义的政策目标都无法实现。

即使是超级大国,其对外政策目标超越了其具体实力要素的能力,也是实现不了的。自上世纪90年代以来,美国曾把用武力摧毁朝鲜的核力量作为对朝政策目标,后来将这一目标修改为以非军事打击方式消除朝鲜的核力量。这个新目标超越了美国所拥有的国力资源,故此其政策长期无效。现在美国将实现这一政策目标的希望寄托在朝鲜政权的意外更迭之上,这种靠运气而非靠实力实现目标的政策,是没有效果评估意义的。

阎学通

2016年8月