



广东外语外贸大学
出版基金资助

中国外交决策模式

PATTERN OF DECISION-MAKING OF
CHINESE FOREIGN POLICY

宋海啸 ■ 著

时事出版社



广东外语外贸大学
出版基金资助

中国外交决策模式

PATTERN OF DECISION-MAKING OF
CHINESE FOREIGN POLICY

宋海啸 · 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国外交决策模式/宋海啸著. —北京: 时事出版社,
2016. 2

ISBN 978-7-80232-939-3

I. ①中… II. ①宋… III. ①外交政策—决策—研究—中国
IV. ①D820

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 297598 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 18 字数: 290 千字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

定价: 78.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

序

1949年以来的60多年里，中国外交丰富的实践和铸就的辉煌，不仅使中国成为了当今国际社会负责任的大国，也为学者们提供了广阔的研究空间。近十多年来，大量关于中国外交的研究成果不断涌现，其中也包括了数量不多的关于中国外交决策方面的专著。作为宋海啸博士的新作《中国外交决策模式》的第一读者，细读之时，兴趣盎然，掩卷之余，回味无穷。这部著作反映了中国学者关于中国外交决策方面的最新研究成果和研究水平。

著作认为，新中国至今的外交决策已经具有自己的特色，形成了“两个基础”、“四大支柱”、“两个制约”和“六大层别”的基本特征，即“中国古代传统政治文明与大一统天下观的政治遗产”与“现代中国革命胜利和社会主义政权确立的政治现实”构成了中国对外政治权力的两大基础；“现代民本主义的民主理念”、“充满道义感的国际政治伦理与讲究实效的现实外交”、“讲求内部统一和共识的执政理念”和“日益开放的外交决策体系”组成了中国外交决策的四大支柱；“国际政治权力格局”以及中国对“国家利益的认知”成为制约中国

对外政策的两大因素；中国外交决策行为体由外围到核心的六个层次组成，并在决策过程中，形成了“漏斗型”决策模型。

纵观全书其主要特点为：

第一，决策理论为纲。全书突出了决策理论，并以此为纲。作者在书中指出，现存的研究状况存在外交决策解释理论缺乏和不能解释中国外交的成功。作者认为理性决策模式具有局限性；对外交决策者存在研究偏差；对官僚政治模式的研究存在好恶；对象国的研究过于集中等。由此，作者深入阐释了中国政治文明与政治权力的基本逻辑，构建了中国对外政治权力分析的理论框架，并贯穿全书。

第二，案例研究为本。本书选择了中国外交中具有代表性的抗美援朝、中苏关系正常化及“炸馆”事件三个案例，以例证说。全书共五章，三个案例各为一章，突出了案例的重要性。对案例的分析基本是以国际政治权力结构、国内政治权力结构、中国领导人对国家利益的认知、中国政治社会化与一般民众对国际问题和中国外交的关注、舆论媒体以及涉外思想库等。宋海啸博士概括了三个不同时期的三个案例各自不同的特点，并得出了三个案例的共同的常量和不同的变量。

第三，结论独具匠心。本书对中国外交决策模式的最为重要的贡献是提出了“漏斗模型”。在常规决策过程中：1. 位于权力外层的广大人民群众，对国家对外政策的常规决策关注很少，影响很小，他们较多地关注爆发性、短期性的国际事件，对那些长期性、温和性的事件往往漠然处之。2. 由于受政府新闻政策和社团活动管理法规的制约，位于权力第五层的新闻媒体与群众社团组织在对外政策的常规决策中，基本上与党中央的理念保持一致，它们主要在政策出台后和在实施过程中起到为党

和政府相关政策进行注解和诠释的作用。3. 居于权力第四层的知识精英、经济精英与政治精英是最高权力部门在常规决策的政策咨询阶段的主要依靠力量。经过一定的程序后，有一些精英观点可以成为国家的对外政策。4. 权力第三层的党和国家外事外交和国家安全方面的官僚机构在常规决策中发挥了至关重要的作用。这些作用体现在情报收集、情报分析、政策建议和政策实施等整个政策过程。5. 在权力里层和核心层，中共的总书记根据党和国家外事外交和国家安全方面官僚机构的情报和建议，召集中央政治局常委会议，通过了某些决议，然后再交予中央政治局会议和中共中央外事领导小组讨论通过，最后成为国家的对外政策。有时候则直接由中央政治局常委甚至只是政治领袖个人决定，上升为国家政策。中国外交决策模式——“漏斗模式”的实质是“党内共识”与“协商民主”，是“民本”政治思想在“高级政治”政策过程的体现。这一模式言之有理，颇具说服力。

这部著作除了上述的三大特点之外，还具有很强的可读性。全书十余万字，共为五章，文字简练，主题突出，阐释深刻，即可为专业研究人员参阅，也可为关注中国外交人士阅读。

宋海啸博士主要研究领域为中国外交，在中国人民大学博士后工作站期间，我作为他的合作导师，见证了他在外交决策模式研究方面的努力，并多有建树。作为青年学者“学途”之路遥遥，“学山”之路崎岖，愿宋海啸博士以不畏艰苦的精神，勇攀高峰。

本书付梓之际，道说数句。

是为序。

中国人民大学国际关系学院

李宝俊

于2015年国庆

目 录

绪论	(1)
第一章 中国对外政治权力的基本逻辑与分析框架	(18)
一、中国传统政治文明与政治权力基本逻辑	(18)
二、中国对外政治权力分析理论框架	(32)
三、研究设想与研究方法	(42)
第二章 “抗美援朝” 决策分析	(52)
一、建国初期至 20 世纪 70 年代国际国内政治 权力结构分析	(52)
二、中国对外政治权力使用分析	(55)
三、中国 “抗美援朝” 政策决策过程及其特点	(61)
第三章 “中苏关系正常化” 决策分析	(113)
一、20 世纪 80 年代至 90 年代初期中国对外政治 权力结构分析	(113)
二、中国对外政治权力使用分析	(117)

三、“中苏关系正常化”政策决策过程及其特点·····	(122)
第四章 “炸馆事件”决策分析·····	(169)
一、20世纪90年代末至21世纪初中国对外政治 权力结构分析·····	(169)
二、中国对外政治权力使用分析·····	(172)
三、“炸馆事件”决策过程及其特点·····	(175)
第五章 中国外交决策模式·····	(215)
一、中国外交决策的特点·····	(216)
二、中国外交决策的模式：“漏斗模式”·····	(238)
参考文献·····	(267)
后记·····	(279)

绪 论

问题提出

外交决策模式研究“双缺乏”——不但存在外交决策解释理论缺乏，而且存在现有的外交决策模型理论不能解释中国对外政策的成功。

传统外交决策模式解释力有限，外交决策理论研究面临跨越“鸿沟”。外交决策理论研究开始于20世纪50年代，并于六七十年代逐渐形成了以理性选择模式、官僚组织模式、认知心理模式为理论框架的外交政策分析学科。尽管由于受冷战时期的两极对峙国际体系的制约，外交决策理论在20世纪80年代进入了沉寂期，然而，随着具体行为理论的复兴和与一般行为理论的互补，外交决策理论研究在20世纪90年代得到了巨大的发展，并在决策学、领导人特性、文化与认同三个方面取得了很大的成就。进入21世纪，外交决策理论研究开始将方向转向建立一种介于一般国际关系理论和专门理论（如国别和地区研究）研究之间的中程（middle-range）理论，强调外

交决策理论在连接国际关系理论、比较政治学和外交决策群体的纽带作用。至此，外交决策理论研究取得了进一步的发展。

值得玩味的是，尽管外交决策理论研究发展迅猛，但是“艾利森的外交决策模型 30 年之后的今天还在被人们所使用”，似乎理论发展对人们的影响微乎其微，“对公众舆论和外交政策或者压力集团与外交政策的研究近来似乎也少有创新”，英国学者克里斯·布朗与克里斯滕·安利认为，这种现象存在的关键原因“或许是近年来新现实主义和新自由主义思想模式处于主导地位，这两种研究路径都强调国际体系分析而牺牲了外交政策分析”。为外交决策理论寻找新的突破口，成为国际关系学界的新思考。

同时，国际关系理论研究日益受到“过于重视理论和方法，忽视研究的政策相关性”的批评，世界国际关系学界不同程度地面临“回归政策”命题的挑战。如何跨越国际关系理论与国家外交政策的“鸿沟”越来越成为国际关系研究者关注的焦点之一。

比较令人瞩目的是，现有的外交决策模型理论不能解释中国对外政策的成功。

关于中国外交决策模式的研究，据目前所知，没有任何成果见诸于世。但是，在比较接近的领域，比如中国外交政策的国内因素、中国外交决策的过程与结构等方面，成果相当多，特别体现在国外学者对中国的研究方面。这里具体分为国内和国外对中国外交决策的研究两个方面来陈述。

第一，国内对中国外交决策的研究。

中国国内关于中国外交的述著异常丰富，研究成果可谓汗牛充栋，但是，中国国内对中国外交决策的研究成果却寥如晨

星。据笔者多年搜索，中国学者（包括台港澳地区学者）在这个领域的专著仅有以下几种：

首先，是外交学院张历历教授的专著《外交决策》^①。该著作在概述了外交决策基本理论之后，接着对新中国的外交决策机制进行论述。据笔者所知，这是迄今为止国内最系统、最详细的针对新中国外交决策机制的研究成果，文章最后还对世界其他主要国家，如美国、法国、日本、苏联和俄罗斯、印度、英国、埃及以及德国外交决策机制做了概括性研究，非常令人钦佩，也富有启发。

其次，是中国人民大学国际关系学院杨光斌教授等人所著的《中国国内政治经济与对外关系》^②一书。该书从中国政治变迁、经济变革、对外政策的领导体制与决策机制、地方政府的对外交往等角度分析中国国内政治经济对对外政策的影响。它论述了中共一元化领导体制及其在外事部门制度上的具体体现，以及对外交决策过程与模型的影响，这些方面长期以来为国内一般外交研究者所忽略，该书从政治学角度填补了这一空白。而从地方政治角度看待中国对外政策的变化，也是这本书的一个新视角。

再次，是澳门大学郝雨凡教授等主编的《中国外交决策：开放与多元的社会因素分析》^③。该书汇集了海内外知名学者的成果，对当前中国外交政策制定过程中的各种社会因素（主要

① 张历历：《外交政策》，北京：世界知识出版社，2007年版。

② 杨光斌、李月军等：《中国国内政治经济与对外关系》，北京：中国人民大学出版社，2007年版。

③ 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。

针对公众舆论、媒体、网络、学界、思想库、商界、社会团体、地方政府、非政府组织和个人等)首次进行系统、全面的分析研究。这是目前中国第一本系统研究国内社会因素对外交决策影响的著作,有很高的参考价值。郝雨凡教授作为研究美国政府决策的著名学者,转回研究中国外交政策,其方法以及视角均让人耳目一新。

又次,是台湾中国文化大学邵宗海教授等人所著的《具有中国特色的中共决策机制:中共中央工作领导小组》^①。该书是迄今为止第一本以中共中央工作领导小组为对象来研究中国决策机制的著作。该书的封底这样写道:“本书首要探讨中共党政关系的问题,借此了解中共‘党指挥一切’、‘党政协调’的本质,也深入讨论其‘党政不分’的问题。中共中央领导小组兼具决策及执行双重功能,成为中共干预政府事务,替代政府决策的制度化管道。对中央领导小组之结构及其功能分析正是本研究之关键。现今中共决策过程中,各部会、党组织架构,均非政策的决策者,仅是政策的执行者;层次更高的中央政治局常委,尽管决定重要决策,但是其中涉及到细节部分的原则,亦非由其全权负责,因为中央党的高层中有一个分工与管理制,主要领导人都有其专门的责任领域,而此责任就通过中央工作领导小组来进行。”这些观点无论正确与否,于我们而言均有关注必要和参考价值。

还有就是外交学院齐建华副教授的《影响中国外交决策的五大因素》^②。该书从中国人的立场和中国外交的实际出发,系

① 邵宗海、苏厚宇:《具有中国特色的中共决策机制:中共中央工作领导小组》,台北:韦伯文化国际出版有限公司,2007年版。

② 齐建华:《影响中国外交决策的五大因素》,北京:中央编译出版社,2010年版。

统研究了影响中国外交决策的国际环境、法律体系、意识形态、组织结构，以及传媒与民意等五个方面的决定因素，其中对法律体系、意识形态的分析有一定的独创性和新意。

最后，值得一提的是一本关于外交政策理论的专著——中国社会科学院世界经济与政治研究所王鸣鸣副教授的《外交政策分析：理论与方法》^①。作为中国社会科学院研究生重点教材，该书兼有严谨性和规范性。更加难能可贵的是，该书不但对半个世纪以来外交政策分析学科进行了系统的概括、梳理和评论，还对最新的理论发展（如“前景理论”）做了介绍和评论，对中国外交决策的理论研究和政策实践均有珍贵的参考价值。

第二，国外对中国外交决策的研究。

澳门大学郝雨凡教授认为，以往国外学术界更热衷于研究中国的国内政治，对中国外交政策研究的关注则比较少，直到20世纪80年代这种局面都一直没有任何突破。造成这种状况的原因部分是由于西方早期的中国问题专家们所受的学术训练多以内政为主，部分是因为政治科学研究领域内长期以来对外交政策的比较研究缺乏明确的界定，而且在对中国外交政策的研究中，更缺乏概念、范式和方法论上的共识。^②这一点在詹姆斯·R. 汤森等的《中国政治》中得到证实：“以集权主义、共产主义或是发展中国家模式来研究中国，在难以达成一致意见的情况下，研究中国问题的学者们实际上转向把中国政治体

^① 王鸣鸣：《外交政策分析：理论与方法》，北京：中国社会科学出版社，2008年版。

^② 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，第3—4页。

制当作一个独一无二的类型来处理。他们在自己的著作中大多引用了其他类型的文献资料，但他们实际认为自己所研究的这个体制是独特的，足以确立一个独立模式的基础。”^① 尽管如此，与国内比较，国外对中国外交决策的研究还是相当丰富的，对本研究比较有启发的主要有以下研究成果：

中国改革开放之后，在这个方面比较有代表性的成果有美国学者詹姆斯·R. 汤森等著的《中国政治》^②。该书是20世纪80年代以来美国学者介绍和研究中国政治的一部力作，作者运用现代政治学理论，叙述和讨论了当代中国政治的各个方面，包括基本框架、政治文化背景、意识形态及其变革、政治社会化方式、利益表达和录用程序、政府运作和管理方式等，特别是对自20世纪70年代末以来现代化运动的政治含义及其影响，对本研究深有启发。

另一代表性成果是美国著名中国问题专家、现任美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中心主任李侃如（Kenneth Lieberthal）所著的《治理中国——从革命到改革》^③。此书被评价为继费正清《美国与中国》之后的又一部美国学者研究中国的重要学术著作，同时被认为是在一定程度上反映了目前美国中国学研究水平的著作。在这本著作里，作者主要从中国的遗产及其式微、中国共产党所走过的特殊发展道路、1949年以后的中国管理机构设置和结构、目前中国社会所面临的挑战等四个方面对

① [美] 詹姆斯·R. 汤森等著，顾速等译：《中国政治》，南京：江苏人民出版社，2003年版，第17页。

② 同上。

③ [美] 李侃如著，胡国成译：《治理中国——从革命到改革》，北京：中国社会科学出版社，2010年版。

中国进行了比较全面的剖析，让人耳目一新，值得思考。

与此同时，由特费尔·德雷约（June Teufel Dreyer）主编、出版于1989年的《中国防务与外交》^①，是一本比较有深度的中国政治与外交著作。该书从中国政治、经济发展、法律、社会、工业和农业改革、外交和防务政策等多个方面，分析了1978—1988年中国十年的改革进程，以及中国外交和防务政策对中国安全问题的影响。该书认为，第一，中国的国内政治和国际行为相互影响加强；第二，尽管一再强调对原则问题毫不动摇，但中国领导人事实上愿意对实际问题做出让步。

乔纳坦·温吉尔（Jonathan Unger）主编的《中国政治的本源：从毛泽东到江泽民》^②则认为，要了解中国政治的本源，重点在于分析中国政治体制里面的非正式权力的结构和领导的行为。该书从毛泽东领导时期到邓小平领导末期的中国政治体制，以及江泽民领导期间的政治体制这两个阶段入手，重点分析中国政治领导中的分裂倾向和非正式关系，试图揭示中国政治的本源。

戴维·M·兰普顿（David M. Lampton）主编的《改革时代的中国外交和安全政策决策（1978—2000）》^③一书，在第一部分分析了制度和地区在结构和角色上的改变；第二部分整合了政治精英阶层的内涵的改变以及社会的观点；第三部分测量了国际系统的影响；在第四部分的结论部分，分析了相关的变量（制度和地区、精英阶层和社会观点、国际系统）在中国

① June Teufel Dreyer, *Chinese defense and foreign policy*, Paragon House, New York, USA, 1989.

② Jonathan Unger, *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, M. E. Sharpe, Inc., New York, USA, 2002.

③ David M. Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of the Reform*, Stanford University Press, Stanford, California, USA, 2001.

关键国际问题上的作用，包括军事控制、台湾政策制定、加入WTO以及中国在朝鲜半岛事件上的政策制定。总体上，该书分析了中国在外交和国家安全政策制定上的变化，以及这些变化对重大政策的制定的系统行为所产生的影响，对后人研究深有启发。

鲍大可（A. Doak Barnett）的《中国外交决策：结构和过程》^①是一本重要的中国外交决策研究著作。该书从政治制度和公民政治参与的角度出发，分析了中国外交决策的结构和过程。同时，它向读者提供了中国政策制定过程研究的新视角，即在中共和政府关系的结构中，外交事务处理过程中的因素——包括相关机构间的关系是什么，关键的决策人是谁，以及他们在外交政策决策过程中如何获得和分析情报等。

托马斯·罗宾逊与沈大伟（Thomas W. Robinson, David Shambaugh）的《中国外交政策：理论与实践》^②一书，重点关注中国外交政策的主要来源和影响因素。该书的结构主要采纳了“输入—输出”模式，在分析中国外交主要国内外资源的基础上，评析了中国与其他国家之间在特定历史时期、重大事件的互动来往，并进一步分析中国外交政策和国际关系理论之间的相互关系，弥补了在国际关系研究领域和中国外交研究中长期存在的空白。

其他比较有参考价值的研究成果还包括戴维·S. G. 古德

① A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, I. B. Tauris & Co., Ltd. London, England, 1985.

② Thomas w. Robinson, David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 2006.

曼 (David S. G. Goodman) 的《中国利益集团和政治》^①、卡罗尔·李·哈姆林 (Carol Lee Hamrin) 和赵穗生 (Suisheng Zhao) 主编的《邓小平时代的中国决策：知情者的视角》^②。

外交决策理论研究及其局限

国外学者对外交决策理论的研究取得了丰硕的成果，这些了不起的研究开始于 20 世纪 50 年代，至今已经有 60 年的历史。从研究的对象和领域上，总体上可以将这方面的研究历史和现状分为三个阶段。

第一阶段，20 世纪 50 年代至 70 年代的“比较外交政策”研究阶段。

1954 年，美国政治学者斯奈德 (Snyder)、布鲁克 (Bruck) 和萨宾 (Sapin) 在普林斯顿大学《外交政策分析》第三期上发表《决策：研究国际关系的一种方法》一文，提出“国家即其决策者” (State is its decision maker)，率先将外交决策视角引进国际关系理论研究，提出“决策者人” (human decision-maker) 研究视角，外交决策学渐成一派。他们认为，国际关系变化的根源在于作为个人或组织的决策者所制定的外交政策。一国外交政策的制定者并不能用抽象的国家来代表，而是决策者和决策组织。基于这种认识，外交决策学派在三个方

^① David S. G. Goodman, *groups and politics in the people's republic of china*, University College Cardiff Press, 1984.

^② Carol Lee Hamrin, Suisheng Zhao, *Decision-making in Deng's China: perspectives from insiders*, M. E. Sharpe, Inc., New York, USA, 1995.