

变化中的 对外政策政治

THE CHANGING POLITICS OF FOREIGN POLICY

CHRISTOPHER HILL

[英] 克里斯托弗·希尔 著

唐小松 陈寒溪 译

东
方
编
译
所
译
丛

上海世纪出版集团

变化中的 对外政策政治

THE CHANGING POLITICS OF FOREIGN POLICY

CHRISTOPHER HILL

[英] 克里斯托弗·希尔 著

唐小松 陈寒溪 译

东
方
编
译
所
译
丛



上海人民出版社

Shanghai People's Publishing House • Century Publishing Group

图书在版编目(CIP)数据

变化中的对外政策政治/(英)希尔(Hill, C.)著;
唐小松,陈寒溪译. —上海:上海人民出版社,2007
(东方编译所译丛)

书名原文:The Changing Politics of Foreign Policy

ISBN 978-7-208-06940-4

I. 变… II. ①希… ②唐… ③陈… III. 对外政策-研究
IV. D801

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 037178 号

责任编辑 张笑天 杨承纮

封面装帧 王小阳

变化中的对外政策政治

[英]克里斯托弗·希尔 著

唐小松 陈寒溪 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 24 插页 4 字数 348,000

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—5,100

ISBN 978-7-208-06940-4/D · 1199

定价 36.00 元

The Changing Politics of Foreign Policy

Copyright © 2003 by Christopher Hill

Chinese(Simplified Characters only) Trade Paperback
copyright © 2007 by Shanghai People's Publishing House

Published by Agreement with Palgrave Macmillan

ALL RIGHTS RESERVED

First Published in English under the title The Changing Politics of Foreign Policy by Christopher Hill by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited. This edition has been translated and published under licence from Palgrave Macmillan. The Author has asserted his right to be identified as the author of this Work.

作者简介

克里斯托弗·希尔 剑桥大学国际问题研究中心主任，帕特里克斯伊国际关系学教授。1974—2004年，为伦敦政治经济学院国际关系蒙塔古·伯登教授，曾任英国国际研究协会主席，并被选为查塔姆立法委员会委员。他在对外政策分析和国际关系研究领域出版过大量作品，最近的著作有《变化中的对外政策政治》（2003年出版）和《国际关系中的欧盟》（与迈克尔·史密斯合作编著，2005年出版）。

译者简介

唐小松 男, 1989年、1992年先后在湖南师范大学获英语语言文学学士和法学硕士学位, 2001年获复旦大学国际关系学博士学位。现为广东外语外贸大学外交学系教授, 广东省“千百十工程”省级培养对象。主要研究方向为国际关系理论、中美关系、美国对外战略和亚太地区安全。近年在《世界经济与政治》、《现代国际关系》、《国际问题研究》、《美国研究》、《欧洲研究》、《世界历史》等刊物发表学术论文40多篇, 其中22篇被《人大复印资料》、《中国社会科学文摘》、《新华文摘》等转载或收录。曾出版专著《遏制的困境——肯尼迪和约翰逊政府的对华政策(1961—1968)》, 译著有《大国政治的悲剧》(合译)、《美国 and 美国的敌人——美国的对手与美国政治学的形成》(合译)和《布什的战争》(合译)等。个人学术网站: 南方国际关系在线 (www.sciso.com)。

陈寒溪 男, 1970年生, 1992年至1995年就读于陕西师范大学历史系, 先后获得史学学士、硕士学位。2004年毕业于清华大学国际问题研究所, 获法学博士学位。现为广东外语外贸大学外交学系副教授。主要研究方向为国际关系理论、中国外交。近年来, 在《世界经济与政治》、《当代亚太》等刊物发表学术论文数篇。曾出版《东亚和平与安全》(合著), 另有译著《争论中的国际关系理论》(合译)。

政治是一块坚硬而磨人的人造板。
它需要激情和洞察力。

——马克斯·韦伯

放开眼界思考对外政策问题

研究国际关系,人们不可能不思考行为体的对外政策(foreign policy)。在国际互动中,行为体所做的最主要的事,就是制定对外政策和实施这样的政策。行为体因此而采取的行动,就是对外政策行为(foreign policy behavior)。从实践的角度讲,一个行为体对其他行为体所做的任何事情,只要超出了国家边界,都可视为对外政策行为。这样的行为大者可以是使用武力发动战争,小者则可能只涉及是否发给某人签证。

按照传统的观念,对外政策是与主权国家分不开的。人们通常认为,国家的对外政策是为促进国家利益而由政府官员设计的超出国家边界的明确或不明确的行为,这种设计所确定的优先性,构成了国家在特定局势下为实现其目标而采取行动的指导方针。¹这样的观念是以国家为中心。自威斯特伐利亚体系形成以来,国家一直是国际关系中的主角,当然也是制定和实施对外政策的主角。

然而,自20世纪80年代以来,情况发生了变化。在全球化进程的推动下,国际关系中出现了日益增大的跨越国家边界的力量与趋势。关于这种力量与趋势的影响,戴维·赫尔德(David Held)概括了五个方面:第一,伴随着全球相互联系的增多,政府可使用的政治手段效用明显下降;第二,跨国力量的增强和相互联系的扩大,减少和限制了国家政府对公民行为的影响;第三,在具有高度相互联系的全球体系范围,在国家行为的许多传统领域,不采取国际合作的形式就无法实现国家的目标;第四,国家不得不增进与其他国家的整合程度;第五,国际机构、组织和制度的大

发展,为全球治理(global governance)奠定了基础。²

以这样的变化为背景思考对外政策问题,可以感到有两点明显的挑战:一是全球化进程所导致的全球政治的发展,削弱了主权国家制定和实施对外政策的地位与作用;二是全球性联系的增多和增强,使得对外政策有了新的意义和更大的重要性。这样两种并存的影响,可以说既削弱了对外政策的地位,又增强了对外政策的作用。前者是相对主权国家而言,而后者则是相对全球政治以及更广义的行为体而言。也许,正是这样的变化导致人们思考对外政策时产生了种种困惑,从而使得在新形势下如何认识对外政策变成了一个问題。

我们面前的这本书——《变化中的对外政策政治》(*The Changing Politics of Foreign Policy*),可以说正是为了澄清人们有关对外政策的错误认识而撰写的。作者克里斯托弗·希尔(Christopher Hill)教授是剑桥大学国际问题研究中心主任,在对外政策分析领域从事研究和教学已经二十多年。他所开设的课程之一就是“对外政策问题讨论”。他的这本书正是在多年教学和研究的基础上耗时4年而在2003年出版的。

希尔教授撰写这本书的旨趣,是力图重新唤起人们对对外政策分析的重视,并且消除人们的各种错误认识。他指出,目前学界对于对外政策存有很多误解。许多新生代学者倾向于把对外政策看成是寿终正寝的威斯特伐利亚国家体系的一部分,认为国家在危机中会被各种跨国力量牵制,本国的对外政策对其毫无帮助。一些更极端的观点,甚至把对外政策与鼓励人民对外来者采取民族主义和敌意态度联系起来。这样的一些有关对外政策的消极观点,与传统的“以国家为中心”的对外政策观形成了对照,实际上是走向了另一个极端。面对居于两端的这两种观念,希尔的著作所提出的是一种中庸、开放和更具包容性的观点。从书中的内容来看,他重视国家的作用,但反对国家中心论;重视对外政策的外部因素,同时也注重内部因素。

对于作者来讲,对外政策的决策是一个复杂的互动和博弈过程。在这样的过程中,不同的行为体会发生利益和价值的碰撞。这样就会发生“政治”的问题。作者认为,对外政策是与所有的政治生活的基本问题相联系的,例如“谁受益”、“什么是真正的行动路线”以及“什么样的制度最

能为我们期望的目标服务”等等。书名中含有“政治”二字,意义就在于此。

作者在书中详尽探讨了与对外政策决策有关的各种政治过程。全书十一章包括三个部分。第一部分讨论了涉及对外政策决策机构的政治过程;第二部分讨论了影响对外政策决策的国际政治过程和国际政治因素;第三部分讨论了影响对外政策决策的国内政治过程和国内政治因素。

该书阐述对外政策的政治过程,是以国际背景的变化为条件。作者认为,当代国际背景中有三种因素代表着重大的变化:冷战的结束;全球化过程;人道主义干预(*Le droit d'ingérence*)对威斯特伐利亚国家体系的挑战。在这样的背景下,人们应该打破对外政策与传统现实主义的联系:国家不再是对外政策的唯一主角,作为对外政策决策主体的国家不再是像实心球一样的整体一致的行为体,未必遵循理性选择进行决策,而且国家的对外政策也并非只具有外向性。

正如作者所指出的,在全球政治的舞台上,对外政策的主体已呈多元化局面。把对外政策分析集中在国家外交部门之间的关系上是可笑的。国家中心论的强势已经丧失,有关对外政策的思考应该扩大到世界舞台上的每一个行为体。观察国际关系中生动的事实,可以看到,对外政策存在于各种各样的活动之中,无论是理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrook)对科索沃问题的调停、北约与俄罗斯在北约东扩问题上的冲突、围绕中国加入世界贸易组织的争论,还是纳尔逊·曼德拉(Nelson Mandela)为尼日利亚的肯·萨拉·威瓦(Ken Sara Wiwa)求情,都属于此范畴。

国家之外的其他行为体也在制定和实施类似对外政策的事实,使得传统的内外划分更趋复杂。在这样的复杂关系中,谁代表谁并不总是一目了然。几乎没有人认为国际新闻公司(News International)、微软和雀巢这些大公司不涉足政治。尽管它们的政治活动是否可以描述为对外政策尚无定论,但它们确实有远超出纯粹的市场营销或生产的全球战略。鲁珀特·默多克(Rupert Murdoch)在卫星电视方面的活动,使他成为了亚洲国际政治中的一个重要参与者。实际上,世界级的公司几乎都需要某种形式的外交部门。即使一个行为体不完全独立于国家,且只有有限的利益,也是值得从对外政策的角度来考察的。基地组织的恐怖网络已

经用令人胆寒的结果验证了这一点。

鉴于对外政策政治已呈现出复杂的局面,因此人们不能再用传统的比较简约的观点来看待它了。作者指出,对外政策不再是一种像国际象棋那样的游戏,有固定的规则、单一绝对的价值标准和最优化的单一决策者。在国家的决策过程中,外部因素和内部因素都出现了更为复杂的情况。因此,至少应把对外政策视为一种双重游戏。虽然国家继续扮演着“看门人”的角色,但它们不得不接受来自“国内”部门的大量平行外交。事实上,即使是国家层面的对外政策,其形成也离不开国内的发源地。可以说没有国内社会,就没有对外政策。国内和国外在对外政策中已形成了分不开的连续统一体。

作者认为,在新历史条件下,对外政策的决策者们正面对一个“多重责任”的重大问题。他们需要对各种各样的对象负责:选民、活跃于海外的特殊利益团体、盟国、整个人类、未来的后代、国际法和秩序原则、联合国、需要紧急援助的民族等等。如果我们承认作者所阐述的这些变化和情况都是事实,那么除了决策者面对新的责任之外,国际关系学界的研究者和国际问题的广大爱好者也都面临着一个新“责任”,这就是在对外政策分析领域进行新的学习与思考。

不管怎么说,《变化中的对外政策政治》一书为我们提供了一个理解对外政策的新的分析框架。作者对这个领域种种问题所作的概念化和系统化的阐释,无论人们赞同与否,都是具有启示意义的,因为它为我们在全球政治背景下放开眼界思考对外政策问题打开了大门。

李少军

2006年8月

注 释

1. 可参见 Mark R. Amstutz, *International Conflict and Cooperation: An Introduction to World Politics*, Boston: McGraw-Hill College, 1999, pp. 174—175; Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester, *International Relations*, 4th edition, New York: McGraw-Hill, 1998, p. 127.

2. David Held, ed., *Political Theory Today*, Polity Press, 1991, p. 207.

中文版前言

本书英文版自 2003 年面世以来,在学术界产生了一些积极影响。以往忽视外交和外交政策、偏重从高层次社会学角度概括全球化的倾向开始得到扭转,至少在西方是这样。2001 年“9·11”恐怖事件使越来越多的人发觉,持续 40 年的冷战结束十年之后,人们对经济和科技的发展投入了太多精力,而忽略了政治。政治学的经典问题——即谁作决策、决策哪些问题——再次凸显。国际关系研究尤其关注体系中的重要政治行为体的角色和责任,注重探讨历史力量在多大程度上允许它们作出真正的选择。

中国读者深受马克思主义传统的熏陶,非常清楚对外政策对国家安全的重要性。本书的观点对他们来说可能有些奇异。确实,从某种程度上说,本书的写作是一个自我陶醉的学术活动,代表着西方社会科学沉迷于理论内省的研究方式。但我们必须看到,在西方知识界,乃至决策者中,已经出现一股脱离现实主义哲学的潮流,后者曾一直左右着外交和国际政治的实践。这一潮流早在冷战后期就已显现,1991 年后更是迅猛发展,尤以美国之外的地区如欧洲、加拿大、澳大利亚、拉丁美洲和日本为甚。这股潮流本该让人们重新思考对外政策的本质和目的,实际上却鼓励了极端思想的发展。该极端观点认为,一个国家在危机中会被各种跨国力量牵制,本国的对外政策对其毫无帮助。有些观点甚至认为,对外政策生来就是不道德的活动,鼓励人民对外来者采取民族主义和敌意态度。尤其在谈到经济和技术因素、强调不可抗拒的全球化力量时,“权力政治”这个古老的话题似乎完全失去了生命力。西方学者对于国际关系的看法,

总在现实主义和自由主义这两股思潮中摇摆,而后者似乎获得了胜利。

这些观点是错误的。最糟糕的是,它有意忽视了国际政治的一些严肃问题,沉溺于“传统”外交的陈词滥调;它至多是一种理想主义的形式,低估了国家的持续性力量,而希望由国际法支持的所谓“全球治理”来接管国家对外政策中的决策。“自由主义”实际上是由许多相互竞争的学派组成的,有些强调个人是主要决策者,另一些则强调团体命令作为国家自决的主体。本书将指出 20 世纪 90 年代一些流行观点的弱点,但不会将“权力政治”看作国际关系的永恒智慧之源——虽然这种传统依然能给我们某些启迪。此外,本书真正关注的是解读不同层面的对外政策行动——它既源自国内也来自国外——以及决策者和公民在考虑自己的共同体如何与其他共同体互动时所面对的困境。由于任何社会都不能脱离外部社会而独立存在,因此,我们都需要战略来处理分歧,求同存异,构建一个稳定的国际秩序,使相互依存得到承认,国家共处变得可能。这些战略就是通常所说的“对外政策”。

在这种背景下,本书旨在实现三大目标。第一,力图阐明,作为一种实践的对外政策如何具有某些永恒的因素,同时又不得不在 20 世纪后半期的国际环境中——国家数目大量增加,核武器和全球通信出现,全球事务中的国内公共利益不断增加——迅速地演变。变化是我们时代的主要特征,但我们必须区分许多表面的变化与那些塑造世界政治、国家性质以及二者互动的关键变化。

本书的第二个目标是,分析在对外政策中出现的政治选择的性质,认为棋手熟悉的那种博弈方法以及与过去政治家联系在一起的权力政治已不再适应我们今天的世界。我们的说理必须更为精细,需平衡许多内部和外部的竞争因素,同时也承认简单的“国家利益”之说只能让我们追求与我们特定国家和社会的需求以及相互依存原则相吻合的价值取向——包括巨大的生态挑战所引起的全球生存问题。在我们这个信息泛滥和政治、经济及文化等行为体多元化的复杂世界里,决策者必须拥有各种手段来整合资料数据,作出明确的选择,以免将问题简单化而导致严重错误。要做到这一点是相当困难的,正如我们在卢旺达、伊拉克和欧盟宪法等几个明显的例子中所看到的,决策结构尤其大国和地区性组织中的决策结构非常复杂,因此,决策者把所有注意力都集中在一个明确的计划上,而

无视各种情形的存在。在本书中,我试图勾画对外政策决策的主要变量,并指出决策者可能陷入的主要陷阱。

本书的第三个目标是证明,尽管近几十年来国内政治与国际政治的界线越来越模糊和复杂,但是二者仍是有区别的。所有的组织都具有内、外逻辑差异,国家也不例外。因此,对外政策可被视为重要而中立的活动,用来调节国内和国外生活的差异。它的目的自然是偏重前者,但是任何一个深思熟虑的决策者都不会把它看作一个简单的选择问题。一些国内利益和价值只能在国际上通过合作和共同达成的规则才能实现。环境和反人类罪这两个领域就是近年最重要的例子。同样,国际秩序的维持也需要大家认识到:一些问题最好交由国家体系来决定,外部干涉即使貌似公正,也可能具有负面效果。

我很高兴得知这部书被翻译成中文,这意味着将有更多的人能读到它,尤其能使我这样的西方学者与具有伟大传统的中国学术界就这些重要问题进行更多的对话。我非常感谢广东外语外贸大学的唐小松教授和陈寒溪博士为本书的翻译和出版所做的工作,没有他们的奉献和熟练的技能,这一计划是不可能实现的。

世界国际关系著述现在普遍谈论中国崛起为超级大国的问题。不管这一现象是否会出现——我认为中国会遵循自己的国际行为模式,不会寻求冷战时期美国和苏联那种理念——中国人民和政府有必要认真思考现代对外政策行为中所涉及的因素。那些外交、战略和权力政治的古老原则,是从人民为国际关系的受害者而非参与者的世界中产生的,现已不再符合需要。我们必须懂得:国内政治和世界政治互动和交叠的方式;国家决策的复杂性,这里几乎每个部门都有内、外两张面孔;理性选择的困难,因为信息太多,存在因直觉或意识形态因素而放弃理性的危险;领导能力和民主责任的重要性;必须在许多场合下——国际的、区域的、地方的、制度的、非正式的,乃至虚拟的场所——同时寻求对外政策,等等。本书希望为中国下一代对外政策研究中关于这些问题和类似问题的讨论做出微薄的贡献,并期待能出现一个具有中国特色的对外政策分析传统。

克里斯托弗·希尔

2005年5月于剑桥大学

英文版前言

在普通读者的脑海里,对外政策是由新闻记者、退休外交家以及那些想青史留名的部长们所书写的主题。毫无疑问,其许多方面是从这些国际会晤的酒会、有关冲突和阴谋的老辣条款记载中学来的。但是,在学术界,还有另一种探讨对外政策的文献。它在过去 50 年来以“对外政策分析”(FPA)的名义成长起来。它归属于广义的国际关系研究领域,本身是政治学的近亲。其中的一些对外政策分析概念已悄悄进入了我们的普通政治词汇中,例如“危机管理”、“错误知觉”和“团体思维”,但它很大程度上仍属一种内部活动。具有讽刺意味的是,在过去十年左右的时间里,随着许多新生代学者开始把对外政策看成寿终正寝的威斯特伐利亚国家体系的一部分,对外政策分析已为它的反省付出了代价,只剩下残存的知识兴趣。

这部书指出,上述疏忽尽管可以理解,却是一种误解,因为对我们的政治生活来说,对外政策现在比以往任何时候都重要。这是因为,在一个全球化的事实和神话已经模糊了决策定位、混淆了有关民主参与的争论的世界里,它是负责任的行动和民主职责之关键所在。因此,本书有两个目的:首先说服任何具有这一经验的实践者和普通读者相信,一种有益分析框架已经存在,有助于他们理解某些个案及其出现的问题,例如媒体的作用或国内政治的影响;其次,本书向学界同仁证明,对外政策是具有最大政治 and 知识重要性的领域,需要对其进行新的研究。

按照广义的解释,对外政策是关于有组织的团体,至少是部分互不相

识的群体如何相互关联的基本问题。这些团体的属性及它们的相互关系自然处在演变之中,本书试图追踪最近一些剧变所产生的后果。但在围绕社会如何共存、时分时合、以及有时剧烈对抗却仍正常合作等核心问题的记录史方面,却有很大的连续性。有理由相信,这一问题——同时也是更普遍意义上的国际关系定义问题——将是未来许多大戏剧、悲剧和贡献的核心,正如过去华沙条约和平转型的积极方面和巴尔干的消极方面一样。在“全球治理”具体变成某种坚实而固有的东西以及国际制度为现实世界社会承担起真正的责任之前,公民和政治家等仍将以不同的方式和程度,继续与外来的困境作斗争。诚然,在某种程度上,国际事务现在对人们日常生活的冲击比以往任何时候都要大。国内和国外的连续统一体所产生的问题很可能比过去更多而不是更少。

这是一项令人生畏的任务,因为它的涉及面很宽泛,有牺牲研究深度的危险。其范畴是比较性的和世界性的。不过,任何撰写诸如战争和贫穷等其他重要社会现象的尝试,也会遇到同样的问题。最重要的是,必须确立一个可应用于微观下所有事例的参考框架,并由此分析它包含的概念和过程——即便这种做法使我们发现对外政策实施过程中存在更多的差异而不是相似性。诚然,这种论点不能太过抽象。书中采用了大量经验式事例,有国家方面的,也有时间段上的。虽然历史视角必不可少,但本书的主题是关于变化中的当代对外政策属性。因此,书中尽管涉及了整个20世纪的事件,但重点是二战结束后这一阶段;其间,新兴国家由于去殖民化而呈现出多样性,老式国家则找到了协调它们对外政策的新途径。作者的特殊知识面和文献性质,决定了书中的事例大都取自西欧和北美国家,但也力求公正地看待多样性。

考虑到该主题范围宽泛,国际关系著述又逐渐偏离了统计学研究方法,因此,自1963年约瑟夫·弗兰克尔(Joseph Frankel)的《对外政策的形成》¹一书发起对外政策的分析之后似乎很少见到关于对外政策的系统之作,也就不令人意外了。至今,已有许多优秀教材问世,尤其是美国的詹森(Jensen)以及英国的克拉克(Clarke)和怀特(White)写的教科书。但是,那些试图详述对外政策的著作往往依赖国家研究或某种“中层”(middle-range)理论为平台。²在过去大约三十

年的时间里,各类论述详尽、独具匠心的著作出版了不少;尽管它们仍有缺漏,但本书仍从中受益匪浅。除了那些已提到的著作,还有大量学者为我们从具体背景和整体上了解对外政策作出了贡献。³他们不断吸引了其他学科的社会科学家,如肯尼思·博尔丁(Kenneth Boulding)或赫伯特·西蒙(Herbert Simon)。

但是,有两个人特别值得一提,他们与约瑟夫·弗兰克尔一道为这本书提供了参考点。斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)和阿诺德·沃尔弗斯(Arnold Wolfers)的著述,把敏锐的分析能力与一种对外交政策经常的悲剧性后果的人文关怀结合起来。⁴他们自然而然地把对权力、过程和价值的讨论看成是内在联系的东西,不允许自己由于对事实和价值分离的过度关注而进入旁道——虽然在语气上小心谨慎、平心静气。对他们来说,经验工作和政治理论对撰写政治学是必不可少的。因此,他们的工作不接受鸽笼式分类(pigeon-holing)的做法。这仍然令人振奋。

分析是霍夫曼和沃尔弗斯的主要技能,也是“对外政策分析”中的核心词汇。所谓分析,不只是把对外政策分解成各个元件、概念和过程以及调查它的不同环境所产生的影响。在某种程度上而言,它也可以被理解为类似于心理分析,试图提取比表象更深层的意义,并根据行为体通过互动而不断重新定义自身的方式来了解行动。国内行为和国外行为根源的交互作用(确实重叠),是任何现代人了解对外政策内涵的核心,就像内部世界和外部世界的相互影响是了解个人行为的方式一样。对外政策世界中危如累卵的关系是国家间关系,也包括国家与许多不同类别的跨国行为体之间的关系,遍及千姿百态的多层次国际体系中的一系列问题领域。了解对外政策决定如何达成、执行和最终变化,不是单一的理论问题,更不是在某一个案基础上进行归纳和概括的问题。它涉及实事求是地看待对外政策世界的丰富性和复杂性,不忘社会科学的基本前提——世界是有序的,它能够被系统观察。这意味着,对外政策中的政治具有两面性——缓慢变移的国际体系和体系中的参与者快速、有时无法预见的运作。正是这二者的交互作用组成了我们的巨大、难以捉摸而又迷人的主题。