普通高等教育“十三五”规划教材

21世纪政治学规划教材

国际政治系列

对外政策分析

Foreign Policy Analysis

张清敏 著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

需要全本请访问 www.ertongbook.com

博外

对外政策分析

Foreign Policy Analysis

张清敏 著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

对外政策分析/张清敏著.—北京:北京大学出版社,2019.6
(21世纪政治学规划教材·国际政治系列)
ISBN 978-7-301-30516-4

Ⅰ.①对… Ⅱ.①张… Ⅲ.①对外政策—教材 Ⅳ.①D801

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第088740号

书　　名	对外政策分析 DUIWAI ZHENGCE FENXI
著作责任者	张清敏　著
责任编辑	耿协峰　孙莹炜
标准书号	ISBN 978-7-301-30516-4
出版发行	北京大学出版社
地　　址	北京市海淀区成府路205号　100871
网　　址	http://www.pup.cn
新浪微博	@北京大学出版社　@未名社科-北大图书
微信公众号	ss_book
电子信箱	ss@pup.pku.edu.cn
电　　话	邮购部010-62752015　发行部010-62750672 编辑部010-62765016
印　刷　者	天津中印联印务有限公司
经　销　者	新华书店
	730毫米×980毫米　16开本　19印张　263千字
	2019年6月第1版　2019年6月第1次印刷
定　　价	46.00元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究
举报电话：010-62752024　电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn
图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

假设人类文明在今后30年内毁灭，其原因将不是饥馑或瘟疫，而是对外政策和国际关系。 我们有办法对付饥荒和瘟疫。 但迄今为止，在我们自己制造出来的武器所具有的威力面前，以及在我们作为民族国家的行为举止方面，我们却一筹莫展，无以为计。

——〔美〕卡尔·多伊奇:《国际关系分析》

目 录

第一章 绪 论 1

第一节 为什么是对外政策而不是外交政策 1

第二节 对外政策研究的维度 8

第三节 对外政策分析的发展和流派 24

第四节 对外政策分析的主要特点 37

第二章 政策制定者与对外政策 45

第一节 精神分析与政治人格研究 46

第二节 人格与对外政策 53

第三节 认知心理学与对外政策分析 65

第四节 对外政策分析的心理学方法 77

第五节 对外政策分析中心理学路径的趋势 84

第三章 政府政治与对外政策 90

第一节 组织行为与对外政策 91

第二节 官僚政治与对外政策 100

第三节 小集团思维与对外政策 115

第四节 政府政治决策模式的比较及应用 124

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第四章　国内政治与对外政策 136
第一节　国家、利益与政治 136
第二节　影响对外政策的国内政治因素 145
第三节　国内政治与对外政策的“双层博弈” 159
第四节　国内政治影响对外政策的逻辑 168
第五节　国内政治策略与对外政策 178

第五章　国家特性、国家角色与对外政策 186
第一节　国家物质特性与对外政策 186
第二节　历史特性、民族主义与对外政策 199
第三节　文化、意识形态与对外政策 206
第四节　国家政治特性与对外政策 213
第五节　国家角色与对外政策 220

第六章　对外政策分析的融合与趋势 231
第一节　对外政策分析模式的选择和应用 231
第二节　对外政策分析的借鉴与趋势 243
第三节　对外政策分析与中国对外政策研究 260
第四节　建设中国特色的对外政策分析理论 272

参考文献 279

后　记 293

第一章
绪　论

任何一个学科都有其特定的研究范畴和研究对象。作为政治学的一个分支，对外政策研究也是如此。本章旨在界定对外政策的概念，明确对外政策研究与其他相关学科的关系，厘清对外政策研究的对象及其主要维度，简要介绍对外政策分析的主要方式，梳理这个学科的产生和发展过程，理解这个学科的特点和现状，掌握这个学科的特质。

第一节　为什么是对外政策而不是外交政策

对外政策在多数情况下被当作国际关系或国际政治的一部分，也常被误称为外交或外交政策。对外政策与国际关系和国际政治，特别是与外交有着密切的联系，但它们属于不同的学科分支。区别这些核心概念，厘清它们之间的联系，是明确对外政策分析研究对象的首要任务。

对外政策

对外政策，是国际政治或国际关系中的行为体在处理与其他行为体关系的过程中，为追求某些价值和利益，在采取正式的行动之前，根据国内外形势特点，对于行动目标与手段的探索判断而确立的基本原则、指导思想或行动指南。因为主权国家是国际关系的主要行为体，对外政策也被界定

为“一个国家处理国际问题和对外关系，进行对外活动所遵循的基本原则、方针和行动准则。它是由各国政府中央决策机构或其他行为体的最高决策机构根据国际形势和战略格局的变化而制定的，目的是为了一定利益，或落实一定时期的战略任务，争取有利的国际环境”①。

国际关系

国际关系是一个宽泛的概念，指国际社会行为体之间的互动关系，是“国际社会各行为主体之间相互交往、相互作用的一般状态……它不仅包括国家间、国家集团间的各种类型和形式的关系和联系，还包括国际组织、团体、跨国公司等国际关系行为体之间的关系和联系。它包括政治关系、经济关系、文化关系、宗教关系等。其中国际政治关系是最重要和最活跃的关系，与政治密切相关的经济关系是最基础的关系”②。国际关系的格局是由不同国家在对外政策指导下产生的相互关系中所显现出的一种状态和规律。

外交

萨道义(Earnest Satows)对外交的界定至今仍然被广泛应用。他把外交界定为“运用智力和机智处理各独立国家政府之间的官方关系……是指用和平手段来调节和处理国与国之间的关系”③。这里包含三个方面的内容：一是“智力”或“机智”的运用；二是“国家相互关系”或“国与国之间外交事务”的处理；三是方式和手段必须是和平的。尼科尔森(Harold Nicolson)对外交的界定也被广泛引用，“外交就是用谈判的方式来处理国际关系，它是大使和使节用来调整和处理国际关系的方法，外交是外交官的业务或技术”④。

---

① 钱其琛主编：《世界外交大辞典》，北京：世界知识出版社 2005 年版，第 2055 页。

② 同上书，第 747 页。

③ 〔英〕戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南(第五版)》，杨立义等译，上海：上海译文出版社 1984 年版，第 1 页。

④ Harold Nicolson, *Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, 1950, p. 15.

中华人民共和国成立后出版的第一本《外交学概论》将外交界定为："以主权国家为主体，通过正式的代表国家的机构与人员的官方行为，使用交涉、谈判和其他和平方式对外行使主权，以处理国家关系和参与国际事务，是一国维护本国利益及实施对外政策的重要手段。"①这样的理解突出了外交的三个特性：主权性、政治性与和平性。

对外政策与国际关系

广义上的国际关系或国际政治研究包括外交和对外政策，并把外交和对外政策研究当作国际关系或国际政治的分支学科。对外政策研究依附于国际关系的研究，一般被当作国际关系或国际政治研究的一部分。《韦氏大学英语词典》在解释"国际关系"的时候指出，"国际关系是政治科学的一个分支，关注的是国家之间的联系并且主要关注对外政策"②。

国际关系和对外政策之间的联系在于，国际关系中行为体的互动主要是通过行为体的对外政策和外交行为体现出来。国际关系的基本格局或特定的国际政治环境，是影响国家或其他国际关系行为体制定对外政策的重要因素；国家或其他国际关系行为体在制定对外政策后，也需要在特定的国际环境中落实和实施。换句话说，国际关系的格局是对外政策制定的环境，是影响对外政策制定和形成过程的重要因素，也是执行和落实对外政策的外交所发生的客观环境或操作环境。在冷战时期，国际关系的格局是影响对外政策的核心要素，结构现实主义国际关系理论把国家行为和国家对外政策看作是国际结构对国家影响的结果，把研究重点放在国际体系结构或力量格局的平衡与变化上，把国家对外政策看作是对国际力量格局的被动反应。

对外政策研究与国际关系研究的不同之处在于：首先，两者的分析层次不同。国际关系研究的对象是国家间的互动（interaction of states）及其规律和本质；对外政策研究的对象是国家的行为（state action），重点解释

① 鲁毅等主编：《外交学概论》，北京：世界知识出版社 1997 年版，第 5 页。

② *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, Merriam-Webster Inc., MA: Springfield, 1991, p. 632.

这些行为的原因和过程。尽管国际关系格局是影响对外政策制定的重要因素,分析对外政策离不开对国际关系格局中力量对比平衡的关注,但对外政策研究不是为了把握国际关系体系层次的规律和特点,而是要理解对外政策的内在机制。

其次,两者的解释变量不同。国际关系研究主要在于揭示国际体系的结构性特点,解释那些反复出现的国际现象和一般行为模式,比如战争的不断发生、均势的反复出现或者霸权的交替等。对外政策研究则突出特定国家的特定行为,回答的是国家或其他国际关系行为体如何应对外部压力,理解对外政策的制定过程、目标和结果。

最后,两者关注的焦点不同。国际关系或国际政治理论属于宏观和体系层次的理论,而对外政策理论属于中层理论或局部理论。沃尔兹(Kenneth Waltz)认为,国际政治或国际关系研究的是由国家行为和互动产生的国际结果,能够告诉国家所面临的外部环境和压力;对外政策的研究则是特定国家的特定行为,回答了国家如何应对外部压力。他把国际关系理论与对外政策理论的不同比作微观经济学中市场理论和公司理论之间的差异,"市场理论是一种结构理论,告诉公司在市场压力下以特定的方式做特定的事。是否以及如何采取行动因公司而异,这些不同取决于它们不同的内部组织结构和管理";"对外政策理论是国家层次的理论"。①

对外政策与外交

早期中国的国际研究受欧洲的影响,多使用外交学的概念。当前中国的国际研究受美国的影响,多数研究把对外政策和外交学看作是国际关系的分支学科。实际上,对外政策研究和外交学研究有着密切的联系,但是两者之间也存在着不同。

从联系上看,"对外政策的首要功能是做出对外关系的决定,外交的首要任务则是恰当地执行它们"。对外政策是实现一国在特定时期的特

① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, pp. 71-72.

定目标的路线和方针，外交则是一个国家实施对外政策的工具，是落实对外政策的方法和过程。对外政策是外交得以开展的指导思想，没有明确的对外政策，就不可能有目标清晰的外交。一方面，作为对外政策落实手段的外交，受对外政策的指导；另一方面，外交如何落实对外政策，反过来会影响一个国家对外政策的落实。

从研究的角度看，外交学研究与对外政策研究之间存在着互动的关系。有研究指出，“从对外政策分析的角度看，外交既是对外政策的**输入(input)**也是对外政策的**输出(output)**。作为**对外政策输入**的外交，与影响对外政策决策过程和结果的其他因素有关，例如，一个实体向另一个实体发出的外交信号”；“作为**对外政策输出**的外交”，“是一个行为体对外政策工具箱中许多工具中的一个”。①

在全球化背景下，对外政策目的的内向性趋势越来越显著，对外政策的制定者频频走上外交前台而成为对外政策的实施者。作为落实对外政策手段的外交形式，如礼宾礼仪等，因为具有更多的国内政治含义而越来越被政策制定者所重视，甚至有时候形式上的成功比政策内容更具有现实意义，对外政策和外交二者之间的界限越来越模糊。但是，二者在本质上仍然是不一样的。外交是落实对外政策的众多手段或工具中的一个，但绝非唯一的一个。对外政策是由最高领导人制定的，外交则是由职业外交人员来落实的，两者属于一个过程的不同阶段，虽然联系密切，但研究对象有所不同。

将外交与对外政策区别开来是外交学成为独立学科后就一直强调的。如萨道义在界定了外交的概念后即指出，“外交这个词虽然在英语中存在不到两个世纪，可是它曾遭到滥用或被混淆。比如说，有时它被用作对外政策的同义词。但是，对外政策是政府制定的，而不是由外交家们”。② 当

① David Griekemans, “Exploring the Relationship between Geopolitics, Foreign Policy, and Diplomacy,” *International Studies Review*, Vol. 13, 2011, p. 716.

② 〔英〕戈尔-布思主编：《萨道义外交实践指南(第五版)》，杨立义等译，上海：上海译文出版社1984年版，第1页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

代也有学者认为,把外交和对外政策区别开来,是“外交学研究作为一个学科发展最基本的条件”。①



外交学研究与对外政策分析的区别

外交学研究与对外政策分析的不同在于,对外政策分析一般是从制定和落实对外政策的国家角度进行的。研究对外政策一般提出这样的实证问题,俄罗斯对美国的政策是什么?可能提出的规范和审慎问题是,欧盟是否有道德上的义务来部署军队保护科索沃或达尔富尔的人权,这样做是否明智?政策一旦落实,就需要提出诸如此类的评估性问题:在世界贸易组织多哈会谈中为了实现农产品贸易的自由化,智利政府的哪一种方法成功了?哪一种方法失败了?为什么?研究对外政策的人和研究外交学的人可能研究同一问题或事件,但外交学研究的重点有所不同。外交学研究与对外政策分析一样(但与国际关系的许多其他方法有所不同),强调单个施动者(代表)和其所代表的,或以其名义制定政策的集体(国家、多边组织和公司)行为体。即使提出类似的实证、分析或评估性问题,研究外交的学者也倾向于关注的不是特定行为本身,而是行为体之间的互动(沟通、谈判和冲突解决的方式)。如中国和美国相互之间是如何代表自己的?是通过传统的方式,如在华盛顿特区和北京之间互设大使馆,还是其他公开和秘密的渠道?它们如何沟通、它们的沟通方式在实现各自目标方面的效果如何?也可以提出规范性的问题,包括道德性和工具性的,但一般是关于常规的外交制度和实践,以及国家间体系的结构和其他在这个体系中展开外交活动的行为体的。②

① Pauline Kerr and Geffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 3.

② Geoffrey Allen Pigman, “Debates about Contemporary and Future Diplomacy,” in Pauline Kerr and Geffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, pp. 73-74.

西方主要语言中没有“外交政策”(diplomatic policy)这个概念,更没有“外交决策”(diplomatic decision-making)这个概念,因为外交是落实对外政策的工具和过程,而非制定政策的过程,所谓的“外交决策”实际上是对外政策的决策(foreign policy making)。对外政策不是研究对外政策的目标确立后落实对外政策的策略、手段和方式。从研究的角度考虑,对外政策分析是研究关于对外政策是如何制定和形成,或者说是研究什么因素影响和导致了特定的对外政策。因此,本书的名字是《对外政策分析》,而不是《外交政策分析》。

对外政策行为

人们对于对外政策的理解,多是建立在理性思维基础上,即把对外政策看作是为了特定的目的(in oder to)而做出的理性选择或决定。但是,多数对外政策都是高度保密的,只有到多少年后档案解密了才能看见。更有一些对外政策的决定是不采取任何行动。因此,大多数情况下是看不到对外政策的,或者国家并不会或不愿把自己国家对外政策的真实目标昭告天下,或国家公开表达的对外政策目标不一定是真实的目标,这就让对外政策的研究面临很大的困难。

从对外政策根源上看,从政府政治或国内政治角度研究对外政策,把对外政策当作政府机制运作的产出,或是政府或国内政治斗争的结果;不把对外政策看作是有目的的行为,而把对外政策看作是国内政治的延续,是由于某种原因(because of)而发生的事情。为了解决这些问题,对外政策分析把研究对象由看不见的对外政策,转变为能够看得见的对外政策行为,从对决策过程的研究,转变为对影响对外政策结果的各种原因的分析。

看不见的对外政策或不采取行动的对外政策是无法研究的。只有在特定对外政策指导下的看得见的行动,才能够分析和研究。具体来说,国际关系中的一个行为体根据国际或内部的特定形势做出对外政策的决定后,需要通过外交的或军事的、法律的或经济的手段予以实施,还要以特定的行为表现出来,并产生一定后果。这些行为可能是一个国际行为体对其他行为

体所做的任何事情,大到使用武力、缔结同盟,小到是否给某一个人发放签证等。这些国家行为都是在特定对外政策指导下的行为。看不见的行为是没有办法分析的,即使能够分析,也不是对外政策分析所关注的内容。

对外政策行为是可以操作的、看得见的对外行为,反映和体现的是对外政策的目标。[①] 之所以可以研究对外行为,是因为一般的行为都包括多个维度:空间上有行为发生的地理位置;时间上有行为持续的长短;从行为参与者之间关系的特性上看,有合作或者冲突;从背景上看,行为通常都是在一定的国内和国际环境下发生的;从内容上看,行为涉及特定的问题领域,如政治的、经济的、军事的或外交的,等等。简单地说,对外政策行为就是谁在什么时候、什么样的环境下,在什么问题上对谁采取了什么样的行动(Who does what to whom, when, where, over what in what context)。只要行为发生了,背后一定有特定的对外政策的指导,不管这种政策是有目的的理性行为,还是国内政治运作的结果。对外政策分析就是探寻诸多影响某一对外政策行为的要素是如何导致这一行为产生的。

第二节 对外政策研究的维度

对外政策研究可以从多个维度展开,主要的维度包括描述、分析、评估和预测等(见图 1-1)。在对一个具体的对外政策行为进行研究之前,首先需要界定或明确对外政策研究的对象,确定对外政策分析的因变量。换句话说,研究对外政策的首要任务,是要明确需要分析和研究的对外政策或对外行为是什么。其次,找出导致和影响这一对外政策行为的不同要素或自变量,分析和探讨这些自变量与对外政策行为结果之间的内在联系。这种联系可能或最好是因果联系,也可能是相关的联系。再次,在对分析和把握政策制定的机理后,对政策的结果进行规范化的评估,探讨对外政策的成功与失败。最后,在分析和评估的基础上,做出限定性的预测。这四

① Charles Hermann, "Foreign Policy Behavior: That Which is to be Explained," in Maurice A. East, et al., eds., *Why Nations Act*, Beverly Hills: SAGE Publications, 1978, pp. 25-48.

个维度在逻辑上是一个递进的发展过程，也是一个从感性认识到理性认识、从实践中来到实践中去的升华过程。

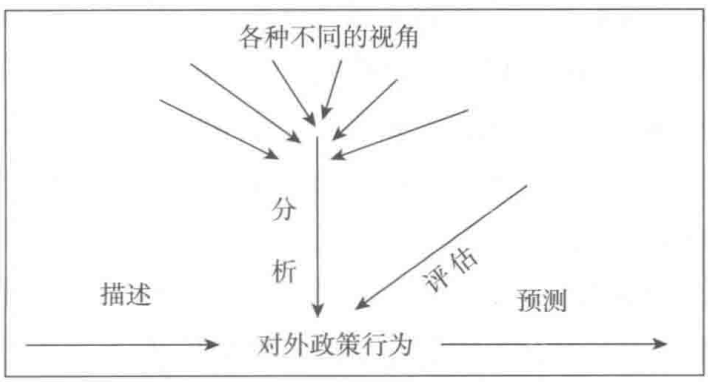

图 1-1 对外政策研究的维度

对外政策的描述性研究

对外政策研究对象的不明确或研究对象概念化的不足，是系统研究对外政策面临的一个障碍。鉴于对外政策具有政治性和敏感性等特点，常常遇到的情况是，多数人并不一定了解或清楚一个国家在特定问题上的政策是什么，但这并不妨碍他们对特定对外政策表达明确的观点或提出批评性的意见，而且更多的情况是，对政策了解得越少，观点就越明确。在不了解造成某一政策的原因是什么，以及在不了解政策的内在机制的情况下，对政策未来的走向指手画脚，提出对外政策应该如何，是对外政策研究界常见的问题。

例如，当前国内外就中国是否崛起（ascendance）、中国对外政策是软弱（soft）还是强势（assertive）、中国是否是维持现状的国家（status quo power）等议题，媒体和学术界都有很多不同的看法和争论。如果要形成符合逻辑的判断，首先需要对这些政策概念予以清晰的界定。如果不能清晰地界定这些概念，那就不能开展进一步的分析性研究，在此基础上形成的判断往往就是片面的或不完善的。当然，如果对这些概念的界定不同、对事实的了解程度不同，也可能导致完全不同的观点。在对外政策研究中，任何解释性或规范性的判断和预测，都应该在对政策事实行为弄清楚之

后,而非之前。

对外政策研究的第一个维度,就是要弄清楚对外政策“是什么”的问题。描述是对外政策研究的基础。将对外政策研究的对象从对外政策转向对外政策行为,解决了对外政策的概念化(conceptualization)和可操作化(operationalization)不足的问题。所谓概念化和可操作化,就是把对外政策看作是分散、连续、可以测量的单独的对外行为。如果是抽象的政策,就应该对政策进行清晰的界定,如“崛起”“修正主义国家”,对外政策的“软”或“硬”的争论等。如果是特定国家或在特定问题上的具体政策,就需要描述清楚这个对外政策所表现出的行为是什么、特点和变化的规律是什么。

描述或概念化的功能在于通过观察、搜集、整理和客观地记录一个国家对外政策制定及执行过程中的信息,通过归类和量化的测量,找出对外政策行为的规律,告诉人们对外政策“是什么”,为对外政策提供实际的感性认识资料。描述或概念化的对象包括国际关系行为体在国际问题上的对外政策宣示和主张,诸如结盟和签约、建立外交关系或宣战、提供援助或进行制裁、首脑互访和参加多边会议等具体的行为,以及由此所表现的国家对外关系的事实及其特点等等。这些分散的行为都是在特定对外政策决策指导下展开的,是对另一个行为体或在特定领域采取的直接或间接的有目标的行为。清晰的概念化或可操作化,或清晰的描述旨在发现对外政策是然的问题,是提出“为什么”的前提条件,机密、观察不到的对外政策是不能研究的。

基本的描述主要包括以下几种类型:时间维度的描述,即通过描述一个国家对外政策行为的连续性和变化,厘清一个国家对外政策的变与不变;空间维度的描述,即通过比较看出一个国家与其他国家在同样问题上政策行为的共性与特殊性;对外政策宣示与对外行为的对比描述,找出一个国家对外政策的理想与现实、目标和结果之间的鸿沟,也就是言语行为之间的差异。只有描述清楚了,问题也就自然产生。发现问题是学术研究的第一步,也是关键的一步。

第一,时间维度的描述。跨时间维度的比较描述,就是通过对一个国家总体的、对特定国家和地区的,或在特定功能领域的对外政策行为进行历史的比较,找出特定政策在不同的历史时期表现出什么样的连续性或变化。这种对外政策或对外关系史实的系统叙述,就是对外关系史或传统上所说的外交史,是对外政策或对外关系最基本的研究。找出特定国际关系行为体在特定领域内,对特定国家和地区或在特定功能领域的政策行为连续性的规律和特点,包括是什么程度的变化、变化的频率是什么,或变与不变的特点本身是一种研究。更重要的是,找出了这种特点,就可以提出问题并进一步就分析性的问题进行研究,探讨造成这些变化的内在动力和要素,进而通过实证的逻辑来推断出造成这种连续性或变化的因素或机制是什么。



中华人民共和国对外战略的研究

中华人民共和国成立以后的对外战略经历了以下变化:

20世纪50年代,站在以苏联为首的社会主义阵营一边、反对以美国为首的帝国主义阵营的"一边倒"战略;

20世纪50年代末到60年代末,既反对美帝国主义,又反对苏联修正主义的"反帝反修"战略;

20世纪70年代,与美国、日本、欧洲等处于同一纬度的国家团结起来,反对苏联霸权主义的"一条线"战略;

20世纪80年代,中国与美国拉开距离,与苏联改善关系,坚持"独立自主、不结盟",按照和平共处五项原则发展全方位的对外关系;

冷战结束初期,"韬光养晦、有所作为",在对外关系上"不扛旗""不当头""不树敌""不对抗",超越意识形态和社会制度发展全方位的关系。

对中华人民共和国成立后对外战略的发展脉络描述清楚后,自然产生了一个问题:为什么新中国对外政策的战略总是发生变化和调整?传统的解释是,国际格局变了,中国对外战略的调整不仅是必要的,也是正确的。

需要全本请访问 www.ertongbook.com