

印尼外交政策研究的路径与方法

唐 翀

(暨南大学东南亚研究所 广州 510630)

[关键词] 印尼; 外交政策

[摘要] 本文对印尼外交政策研究的方法进行了探讨, 总结了印尼外交政策研究应遵循的一般规则。

[中图分类号] D834.20 [文献标识码] A [文章编号] 1008-6099(2007)01-0021-05

Research Approaches and Methodology on Indonesia's Foreign Policy

Tang Chong

(Institute of Southeast Asian Studies, Jinan University, Guangzhou 510630, China)

Keywords Indonesia Foreign Policy

Abstract The article discusses the research approaches and methodology of Indonesia's foreign policy studies and makes a summary of the general rule to study the Indonesia's foreign policy.

简单地讲, 外交政策研究就是要回答, 在什么样的情况下, 为什么产生了那样的政策结果。在这个寻找“是什么”与“为什么”的过程中, 为了使我们的研究不至于太过复杂, 而又能够为我们设定的问题找到明确的答案, 研究者需要对众多的信息进行必要的简化, 因此他的工作就变成了在有限的影响因素与外交行为之间寻找关联。正如莫德尔斯基 (George Modelski) 所指出的, “外交政策是一个由有限和确定的变化的要件 (elements) 与因素 (factors) 形成某种结果的进程, 而外交政策分析的基本任务就是对这个进程加以理解 (conceive) 与描述 (describe)。……外交政策一旦通过某种变量来加以描述, 那么解释外交政策以及决策进程的变化就会变得相对容易, 因为外交政策的变化被界定为某种变量变化的结果, 这种变量一旦变化, 国家的行为也会相应地改变。”^[1]

那么对于印尼外交政策研究, 研究者在寻找印尼外交行为与其影响因素之间关联时应该注意哪些问题呢? 本文将进行一些探讨。

一 国内政治取向

外交政策是国际体系中民族国家之间的相互关系, 还是民族国家对外部刺激的反应? 汉里德尔 (Wolfram F. Hanrieder) 指出, “要全面地分析外交政策, 最稳妥的方法就是应该把注意力同时集中在国家的外部运作环境, 以及内部的心理环境。只有把两个层面, 以及更广泛的变量考虑在内, 综合性的外交政策分析才有可能。”^[2]然而, 综合性不是判定研究优劣的标准。在具体的研究中, 学者们需要明确回答, 到底是什么因素对外交行为产生了作用, 这个因素的变化与外交行为变化之间的关系是怎样的? 那么, 面对影响外交行为的众多变量因素, 研究发展中国家外交政策学者的目标指向又应在哪里呢?

在具体研究中, 从事发展中国家外交政策的研究者大都采取了国内政治取向, 瓦肖斯基对这种趋势作出了这样的解释:

对所有国家而言, 国内政治对外交决策的影响

* [收稿日期] 2006-10-30
[作者简介] 唐翀, 暨南大学东南亚研究所 2004级博士研究生。

都是极为重要的；但是相对而言，那些在核时代中正在转变和新生的发展中国家的国内政治的作用却更大、更关键。老牌的国家都拥有久远的历史和稳定的民族文化认同，并在此基础上形成了他们对国家利益、目标和价值的理解。在多数情况下，这些老牌国家也拥有已经确立的外交决策机构与精英，这使得他们的外交决策，通常能够免疫于国内政治环境的影响，虽然这并不绝对。而新生的国家却正好缺乏这种特征，他们总是倾向于把国内政治压力直接而且迅速地施加于对外行为上。

这些新生的国家总是优先考虑国内政治、经济问题，以及国家政治认同的建立。这种对国内政治的优先考虑，使得决策者们具有一种独特的观点，并且经常把这种优先性延伸、渗透到他们对外交政策角色以及国际体系的性质的理解之中。这就增加了国内因素的重要性，以及这些因素在国内角色、对外决策中的影响力。这种趋势一方面是因为国家缺乏训练有素、经验丰富的专业外交官员；而更多的是因为国内政治的竞争性。政治制度的虚弱使得国内政治的利益表达方式更易于采取僭越政府的（extra-governmental）方式。^[3]

还有学者指出，这种对发展中国家国内政治的关注，还被政治学界对由发展中国家特性所引发出的一系列具有想象力的术语（发展中、后殖民、不发达、前现代等）所推动。而且，学者们还发现战后所有的新生发展中国家，由于国家实力弱小，在国际社会中作用并不明显，他们的对外行为也基本表现单一（反殖、反帝、不结盟等），“从对外行为来看，其结果很容易预测，因而没有分析的价值；相反，只有从国内政治入手，才可能获得丰富的研究成果。”^[4]

对印尼外交的研究更是体现了国内政治优先性的特征。由于印尼独立之后半个世纪以来，其变化多端的国内政治始终是研究印尼外交政策学者持续

关注的重点。这种优先性在许多关于印尼外交研究的经典性著作中得到了印证。利弗（Michael Leifer）在《印尼的外交政策》中对印尼外交政策的结论是：印尼国内政治的变化最终决定了其外交政策意识形态、外交联盟、外交行为方式，因此印尼外交政策其实是“国内政治发展的反映”、“国内政治斗争的牺牲品”^[5]；苏克玛（Rizal Sukma）在《中国—印尼：麻烦关系的政治学》中更进一步指出，印尼的外交政策就是一种“国内外交政策”（domestic foreign policy）^[6]。因此，国内政治是研究印尼外交政策的最重要的研究取向。

二 一般性分析框架与印尼个案研究的适用

（一）一般性分析框架的指导意义

外交政策的分析框架是由研究者从外交行为体本身所具有特征属性中抽象出来的一种或者多种与外交行为具有相关性的因素或者变量的集合。学者大都认为，在进行外交政策研究时需要借助或者建立某种分析框架，它不仅有助于将变量进行有序排列，还有助于看清关键变量之间的关系。甚至很多学者希望自己建立的分析框架能够继续为后来的研究者提供指导作用。正是由于分析框架对学术研究的指导意义，激发了学者们对具有更普遍指导作用的分析框架的探索^①。戴维德（David Wurfel）与布鲁斯（Bruce Burton）还提出了一套东南亚国家外交政策研究的政治经济学分析框架，其中包括四组变量：国内资源，如外交技巧、军队与经济实力、制度合法性程度；国内局限，如种族、宗教冲突、自然资源稀缺；外部环境的限制与机遇；主要的外交政策目标^[7]。克里斯托弗尔·希尔认为，这些分析框架在具体研究中的运用大致分为三种情况：（1）运用基于发达国家特性构建的分析模型，

① 莫德尔斯基（George Modelski）、斯奈德（Richard C. Snyder）、瑞森诺（James N. Rosenau）等学者，他们都分别提出了比较有影响的外交政策的一般性分析框架。莫德尔斯基（George Modelski）提出的影响国家外交行为的4个内部变量：权力输入（power-input）、权力输出（power-output）、利益（interests）与目标（objects）。斯奈德（Richard C. Snyder）提出了分析外交行为的三个国内变量：行为体的能力（competence）、交流与信息（communication and information）、动机（motivation）。布雷切尔（Michael Brecher）提出的外交分析框架中，影响外交政策的国内变量包括军事能力（military capability）、经济能力（economic capability）、政治结构（political structure）、利益集团（interest group）、竞争性精英（competing elites）。瑞森诺的外交前理论（pre-theory）提出了影响外交政策的五个层次的国内变量：领导者的个性因素（individual），包括决策者个人的价值、天赋与经历；角色因素（role），决策者因其决策地位特性所具有的行为与动机，而与其个性特征无关；政府因素（governmental），阻碍或者强化决策选择的政府结构特征；社会因素（social），包括所有影响对外行为的非政府因素，比如文化、社会、经济、宗教等；系统因素（systemic），包括所有社会外部环境中的非人为因素，或者其他对决策产生影响的官方行为，比如地理条件或者意识形态挑战。分别参见：George Modelski *A Theory of Foreign Policy*, New York: Frederick A. Praeger 1962; Richard C. Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin *Foreign Policy Decision - Making (Revisited)*, Palgrave Macmillan 2002, pp. 90 - 139; Michael Brecher, Blen A. Steinberg, Janice Stein "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 13, No. 1, (Mar., 1969); James N. Rosenau *The Scientific Study of Foreign Policy*, Frances Pinter Ltd., London, 1980, pp. 128 - 129.

来分析新生国家的外交政策；(2) 运用针对新生国家行为的分析框架来分析其外交政策；(3) 前面两种方法的综合^[8]。许多印尼外交政策研究也正是属于对一般性分析框架的具体运用，有的学者选取了其中的相关变量，作为自己的解释工具；还有一些学者提出了新的变量来解释印尼的外交政策。然而这一类的研究对于印尼外交政策的方法却没有提出更多有意义的讨论。

其实随着研究的深入，一些学者已经逐渐对一般性分析框架在具体研究中的指导作用，产生了怀疑。他们发现了一般性分析框架在具体的应用中存在以下一些缺陷：(1) 一般性分析框架忽略了经验事实，对具体国家行为“反应机械”^[9]；(2) 分析框架所提出的变量，“概念模糊，甚至没有明确的定义”^[10]，无法应用到具体研究中。同样，在印尼外交政策研究者之中，也开始出现了对一般性分析框架在印尼外交政策的适用性问题进行的探讨。

(二) 一般性分析框架在印尼外交政策研究中的适用

最早探讨外交政策的一般性分析框架与印尼个案研究的适用性问题的是拉尔塔 (Lalta P. Singh)。他在《印尼外交政策：国内权力平衡与外交政策行为的联系》一文中对使用已有的外交政策分析框架分析印尼外交政策存在的缺陷进行了分析，他认为这些缺陷说明那种认为已有的分析框架，并不能为解释印尼的外交政策提供充足的工具。拉尔塔指出已有的分析框架中都没有包含一个最主要的“政治”变量——“变化的国内政治权力平衡” (fluctuating domestic political power balance)^[11]。虽然这篇文章显得过于简短，而且其中所提出的变量概念也同样缺乏严格的定义；但这一变量的提出，对后来的研究却产生了重要影响。同时文章还就印尼外交政策研究特性与外交政策研究的普遍性相结合的问题进行了开创性的探索，这提醒了后来学者在研究外交政策中对一般性分析框架的使用，应该采取更为谨慎的态度。

对一般性分析框架在印尼个案研究中的适用性问题进行更深入探讨的是富兰克林与瓦肖斯基，但是这两位学者对于一般性分析框架的立场却各不相同。

瓦肖斯基对一般性分析框架与具体案例之间的

适用性采取了折衷的立场。瓦肖斯基并不完全否定一般性分析框架对具体研究的指导作用，而且面对这种对一般性分析框架的责难，他提出了自己不同的看法，他认为“没有一种一般性分析框架或者理论，能够精确地运用于所有的具体案例中。”^[12]而对于已有分析框架中，变量模糊性的缺陷，瓦肖斯基认为，“每一个变量的定义模糊性是不可能完全避免的，因为政治学并不同于精密的自然科学，它不可避免地会带有主观性的因素。但是，这种模糊性却有可能通过研究者在运用分析框架过程中的努力，将它减少到最低程度。”^[13]瓦肖斯基承认已有的分析框架并不能完全涵盖某一个国家的所有政治进程，因此，研究者需要根据具体的案例情况，对已有的变量进行某种修正，甚至增加某种新的变量。而一般性分析框架却是“进一步分析的基础”^[14]。瓦肖斯基自己的理论框架正是在瑞森诺提出的外交“前理论”基础上，加入“政治平衡” (political balance)^[15]的新变量，即对拉尔塔的“权力平衡”变量的修正。

与瓦肖斯基的折衷主义不同，富兰克林认为斯奈德、布雷切尔以及瑞森诺所提出的一般性分析框架，对于印尼的外交政策研究都不适用。因为这些研究者所设计的分析框架中的变量，除了概念模糊、定义不准确的缺陷以外，最大问题还在于“他们的某些分类并不恰当，他们也无法使这些变量分类产生可靠的结果，他们总是把精力集中在对变量的等级划分 (ranking)，而不是构建变量之间的关联 (relating)^[16]”上。正是由于这些研究者在一般性分析框架的构建方面，存在着缺陷以及努力方向的错误，所以富兰克林认为，让所有研究者都使用同一个一般性的分析框架或者“前理论”，既没有必要，也不现实。

富兰克林主张，研究者应该在具体的研究中根据需要设计自己的分析框架，这样才能确保“所构建的分析模型契合于他所搜集的数据以及理论关注”^[17]。富兰克林从印尼“弱国家”的特性入手，指出“外交的效用” (uses of foreign policy) 这一核心概念是理解印尼外交政策关键，外交政策有三个基本的效用：对抗威胁，捍卫国家独立；利用外部世界资源发展国民经济；达到与国内政治竞争相关的各种目的^[18]。这样，独立、发展、政治竞争

就构成了富兰克林用来解释印尼外交政策的分析框架。

尽管富兰克林所提出的变量组合也并不完美,而且仍然被后来的学者所质疑,但他对印尼外交政策研究方法的探究,以及对一般性分析框架与印尼外交政策研究适用的认识,对后来研究印尼外交政策的学者具有重要的启示。

富兰克林强调在外交政策研究中的众多变量之中,研究者需要知道的是:

“各种变量之间是如何相互影响的,尤其是,哪一种变量组合导致了特定的外交政策?比方说,我们不是要追问决策者的特征与政治、历史、地理等因素哪一个对外交政策更重要,我们应该问地理、历史因素如何使得外交决策者产生了某种特征,而不是其它的特征;决策者的特征如何改变了政治结构,从而影响了其他决策者对外交政策的态度。”^[19]

也就是说,研究者要找的是变量之间的关系,而不是更重要的变量。这种认识就根本否定了大多数学者本能的认为,研究的成功之处在于要找到“在何种情况下哪一个变量是最具有影响的,以及为什么”^[20]的偏见。

一般性分析框架在印尼外交研究具体运用中的讨论,提醒我们对已有的分析框架的运用要采取谨慎的原则,研究努力的方向是寻找自变量与因变量之间的独特关联。

三 变量选取的原则

所选变量的概念要尽可能的准确,这是所有研究遵循的共同原则。除此之外,变量的设定还有一个重要原则,就是要与其环境特征以及研究对象的最本质特性高度相关,而这一点在具体的操作中却很难把握。以印尼的外交政策研究为例,设定的变量要与印尼国内政治特性以及外交的本质特征——国内政治的竞争性,以及外交对国内政治的功能作用紧密联系。变量之间本身并没有好坏之分,但是研究者对变量定义的准确度、与环境以及研究对象特征的紧密联系的程度却有所不同,而这成为了衡量研究质量高低的重要标准。

(一) 印尼国内政治的竞争特性

经过对一般性分析框架与印尼外交研究的适用

性问题的探讨,学者们结合印尼特性提出一系列分析变量。拉尔塔认为,“印尼外交政策的持续与变化,很大程度上是由于印尼政治体系中的权力平衡的动力所决定的。”因此,“对印尼对外行为的分析,如果离开这个变量将是不完善的。”^[21]如拉尔塔的“权力平衡”、富兰克林的“政治竞争”,瓦肖斯基的“政治平衡”,这些变量都有一个明确而共同的指向,那就是印尼国内政治中的竞争特性。国内政治竞争的特性是印尼国内变量因素的环境特性的核心。有的研究者是直接选取国内政治竞争本身作为研究印尼外交的自变量,而即使是选取其它的国内因素作为自变量,仍然要与该特性紧密关联,否则便无法正确构建国内政治与外交之间的关系。

那么,为什么印尼国内政治竞争会成为理解其外交行为的重要因素呢?要回答这个问题就要涉及到印尼外交的特性,即外交的功能作用,尤其是为外交对于国内政治竞争的功能作用。正如有的研究者根据发展中国家弱国家特性,提出独立与发展的两个变量来解释这些国家的外交行为。但是在印尼的特例中,这两个变量只有通过国内政治竞争才能解释印尼为什么在特定的时候采取独立而不是发展的政策。富兰克林认为,“要理解独立与发展作为外交政策功能的关系,必须充分考虑到印尼外交的政治功能,也就是对国内政治竞争的功能。”^[22]

(二) 印尼外交的功能特性

其实,更早提出“外交功能”作为分析外交政策的学者是罗伯特·古德(Robert Good),他认为在国家构造的过程中,外交具有:推动持续的、反对殖民统治的革命;建立新国家的认同;保证利益集团的权力;减少国内的外部影响^[23]。而且尽管也有学者并不同意,把“外交功能”作为外交政策的分析途径,并指出这种思维容易分散大家对决策中众多限制因素的关注,而且这种分析方法最终会产生自相矛盾的结果^[24],但是,在印尼,甚至整个东南亚地区,外交对国内政治的功能作用更为突出和明显。迈克尔·利弗指出:“对于国内政治需求而言,外交具有修复(repair)与抑制(contain)国内分裂,以及保持统治者的主导地位的作用,这种功能作用是东南亚国家外交的一般性特征。”^[25]富兰克林认为在印尼特定的国内政治现

实中,其外交的作用有:(1)孤立国内对手的外部盟友;(2)为国内政治需要提供合法性;(3)实现个人政治技巧与手段效用的最大化;(4)炮制民族主义与爱国主义的象征符号;(5)用以产生自豪、自尊,以及各种有信心的心理;(6)成为衡量政府成功以及反对批评的手段。因此,“外交成为了掌控其发展的集团手中强有力的工具”^[26]。

印尼外交特性——如拉尔塔提到的“内部功能”(internal function)^[27],富兰克林所指的外交

的“政治功能”(political function)^[28],以及苏克玛所讲的“国内政治功能”(function of domestic politics)^[29],即外交对于国内政治竞争的功能特性使得国内政治竞争与外交之间形成了紧密的关联,因此,作为解释印尼外交行为的自变量,绝对不可以脱离与其国内政治竞争的相关性。

综上所述,印尼的外交政策研究要遵循三个原则:(1)国内政治的优先性;(2)一般性分析框架适用要采取谨慎的原则;(3)所选定变量要与国内政治竞争特性紧密关联。

【注 释】

[1] George Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, New York: Frederick A. Praeger, 1962, p. 100.

[2] Wolfram F. Hanrieder, “Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy,” *American Political Science Review*, December 1967, p. 972.

[3] Howard W. Warshawsky, *From Confrontation to Cooperation: the Influence of Domestic Forces on Indonesian Foreign Policy*, Thesis (Ph. D.), University of Virginia, 1974, pp. 4-5.

[4] D. McCubbin, *Indonesian Foreign Policy in Southeast Asia: A Study of the Patterns of Behavior*, Thesis (Ph. D.), University of South Carolina, 1974, Ann Arbor: Mich. University Microfilms, 1977, p. 3.

[5] Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, the Royal Institute of International Affairs, 1983, pp. 53, 172-173.

[6] Rizal Sukma, *Indonesia and China: the Politics of a Trouble Relationship*, Routledge, 1999, p. 38.

[7] David Wurfel and Bruce Burton, ed., *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, London: Macmillan, 1990, pp. 1-8.

[8] Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach*, Saxon House, Teakfield Ltd., 1977, p. 1.

[9] Michael Brecher, *A Framework for Research on Foreign Policy Behavior*, p. 75.

[10] Richard C. Snyder, *Foreign Policy Decision-Making*, p. 46.

[11] Lalit P. Singh, “Indonesian Foreign Policy: The Linkage between Domestic Power Balance and Foreign Policy Behavior”, *Southeast Asian: An International Quarterly*, Vol. 4, 1971, pp. 379-380.

[12] Howard W. Warshawsky, *From Confrontation to Cooperation*, p. 7.

[13] *Ibid.*, p. 19.

[14] *Ibid.*, p. 7.

[15] *Ibid.*, p. 16.

[16] Franklin B. Weinstein, *The Use of Foreign Policy in Indonesia*, p. 29.

[17] *Ibid.*, p. 30.

[18] *Ibid.*, p. 39-40.

[19] *Ibid.*, p. 14.

[20] Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach*, p. 1.

[21] Lalit P. Singh, *Indonesian Foreign Policy: The Linkage Between Domestic Power Balance and Foreign Policy Behavior*, p. 379.

[22] Franklin B. Weinstein, *The Use of Foreign Policy in Indonesia*, p. 47.

[23] L. Martin, ed., *Neutrality and Nonalignment: the New States in World Affairs*, Praeger, 1962, p. 5.

[24] Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States: A Comparative Approach*, p. 7.

[25] *Ibid.*, pp. 31-32.

[26] Franklin B. Weinstein, *The Use of Foreign Policy in Indonesia*, pp. 48-50.

[27] Lalit P. Singh, “Indonesian Foreign Policy: The Linkage Between Domestic Power Balance and Foreign Policy Behavior”, p. 393.

[28] Franklin B. Weinstein, *The Use of Foreign Policy in Indonesia*, p. 47.

[29] Rizal Sukma, *Indonesia and China: the Politics of a Trouble Relationship*, p. 7.

【责任编辑:何新华】