外交政策分析的路径与模式

李志永

摘 要 虽然外交政策是我们理解国际关系的关键，但与国际政治研究相比，外交政策研究尚处于“初级阶段”。本文对外交政策分析的特征、价值进行了总结，并从社会科学研究的四种分析模式出发，对现有的外交政策分析文献进行分类归纳。根据本文的归纳，外交政策分析存在四种路径、九种模式，但不管哪种路径与模式都未能解决外交政策分析的三个关键难题，因而并不能对外交政策提供令人满意的分析。如何整合不同路径与不同模式以提供一个综合分析框架，是外交政策分析面临的真正难题。

关键词 外交政策分析 外交政策行为 外交决策 施动者—结构

克里斯托弗·希尔指出，“外交政策是我们理解国际关系的核心部分，即使它远难称得上这一问题的全部。由于某些好的和坏的理由，它目前被忽视了，但它必须回到中心位置。”[①]保罗·科维特也指出，“由利益可能截然不同的公民所组成的民族国家怎样才能选择合适的外交（或任何其他）政策以服务于‘公共’利益呢？这一集体行为问题及其相关的国家合作途径问题，都是国际关系的主导性问题。”[②]换句话说，国家的外交政策到底是如何决定的及其行为规律构成了国际关系研究的主导性问题，这也正是外交政策分析要回答的根本主题。本文将从方法论与认识论入手，对外交政策分析的主要路径与模式进行回顾与总结，以推动我们对外交政策的理解，促进外交政策分析研究的深化。

---

* 李志永，对外经济贸易大学国际关系学院讲师（北京 100029）。

** 本文系对外经济贸易大学校级科研课题“外交政策分析：历史回顾与评估”（批准号：10QD44）的研究成果，在此表示感谢。

① 克里斯托弗·希尔《变化中的对外政策政治》，唐小松、陈寒溪译，上海：上海人民出版社，2007 年，第 21 页。

② 保罗·科维特《国家认同建构中的行为体和结构关系》，载温都尔卡·库芭科娃等主编《建构世界中的国际关系》，肖锋译，北京：北京大学出版社，2006 年，第 123—124 页。

一、外交政策分析的特征与价值

国际关系是行为体(现今主要是国家)互动造就的人类现象,就单个行为体而言,任何由国家引起的重大国际政治现象均是不同外交政策或决策[①]相互作用的结果。因此,研究国际政治也必须研究外交政策。[②] 然而,与国际政治的理论化相比,外交政策研究要落后得多,尚处于"初级阶段"。

(一) 外交政策分析的复兴及其特征

外交政策研究在西方被称为外交政策分析或外交决策学。外交决策学研究决策者与所处环境之间在不同层次上的互动过程和互动内容。[③]外交政策研究的中心是理解各国面对他国及其总体国际环境时的行动和行为。[④]可以说,自有国家以来,国际政治的研究就已开始。而国际政治研究作为一门学科在一战后就成型了。虽然国际政治研究与外交政策研究都属于国际关系学科,但是传统上的国际关系研究重点在国际政治,而对于外交政策的研究涉足较少。瓦莱丽·赫德森就指出,"外交政策分析作为一项不同的和具有理论自觉的事业在二战结束以后才开始。"[⑤]奠定这一领域的主要是三本著作:(1) 1954 年,美国政治学者施耐德、布鲁克和萨宾发表了《国际政治研究的一个路径:决策》一文,提出"国家即决策者",率先将外交决策视角引入国际关系理论研究。[⑥] 1962 年,文章经作者修改后成书,以《外交决策》[⑦]出版。学界取三个作者名字的第一个字母,称他们为"SBS",由此外交决策学渐成一派。2002 年 11 月,在该书发表 40 周年之际,以《重温外交决策》[⑧]再版。(2) 1956 年,斯普劳特夫妇出版了《国际政治语境下的人与环境关系的假设》[⑨]一书,经过修改,1957

---

① 严格地说,外交政策与外交决策是有区别的,前者着重结果,后者着重过程。然而,本文并不做严格的区分,将根据上下文语境交替使用。

② 严格地说,国际关系与国际政治也是有区别的,前者范围更广,但对于本文来说,这种区分意义不大,故本文将根据上下文语境交替使用。

③ 参见王鸣鸣《外交政策分析:理论与方法》,北京:中国社会科学出版社,2008 年,前言。

④ 参见 Marijike Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 5。

⑤ Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, No. 2, 1995, p. 212.

⑥ Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, "Foreign Policy Decision-Making as An Approach to the Study of International Politics", in Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, with New Chapters by Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet, and James M. Goldgeier, Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 121—152.

⑦ Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, *Foreign Policy Decision Making*, New York: Free Press of Glencoe, 1962.

⑧ Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*.

⑨ Harold Sprout and Margaret Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1956.

年以《国际政治研究中的环境因素》[①]为名发表于著名的《冲突化解杂志》,1965 年又以《对国际关系中人类事务的生态透视》[②]出版。(3) 1966 年,詹姆斯·罗西瑙发表《预理论与外交政策理论》一文,鼓励学者以一种系统和科学的方式分解出有关国家外交行为的通用的一般理论。[③]这三本著作分别奠定了外交政策分析的三个流派,即由 SBS 开创的外交决策研究、由斯普劳特夫妇开创的外交政策环境研究和由罗西瑙开创的比较外交政策研究。

但是,可能是受到 20 世纪 60 年代行为主义革命的影响和冷战现实结构的约束,国际关系学科对科学化的追求导致以华尔兹为代表的结构主义理论和各种理性选择理论成为国际关系理论的主流。然而,冷战以任何理论尤其是主流理论丝毫没有预料到的方式和时间轰然瓦解,让"冷战后时代成年的研究者们似乎凭直觉认识到国际关系研究最终是人的研究,而人从事这些关系的方式是难于简化的"。[④]故"敌视人"的国际政治研究不再无条件地受到追捧,外交政策分析再度受到重视。加迪斯就指出,国际关系是由"能够对其遇到的变量和条件做出反应和修改的意识实体实施的。他们有时能看到未来的演变,他们能在一定范围内设计出能够加速、延阻甚至是逆转趋势的措施。如果分子有它们自己的思想,化学家在预见它们的行为时就不会那么成功。毫不奇怪,设计一种'分子式'方法来研究政治是不成功的。……对政治中价值存在的坚持应该是处理比台球复杂得多的客体的另一条线索"。[⑤]

因而,理解人类如何认识、改造外在世界以及外在世界塑造人类的方式构成了社会科学家研究的核心,当然也是国际关系学者研究的核心。赫德森指出,任何学科都有其根基,国际关系学科的根基在于单独或以组织形式行动的人类决策者。当代的国际关系理论不管其决策单位是什么(国家、人或者集团等),本质上都被当做单一的理性行为体处理,实际上把国家"黑箱化"了,遵循的是一种国家互动的"台球模式",这些模式可以称为"一般行为体"(actor-general)理论,而外交政策分析则力图以人类行动者为根基发展一种"具体行为体"(actor-specific)理论。[⑥]正是这种强调通过对人及其行为的研究来理解后冷战世界的取向,促进了外交政策分析的复兴。

虽然外交政策分析存在不同发展路径,但它们要共同回答和解决的问题都是

---

① Harold Sprout and Margaret Sprout, "Environment Factors in the Study of International Politics", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 1, No. 1, 1957, pp. 309—328. 该文于 1969 年被收入罗西瑙主编的《国际政治与外交政策文集》一书,参见 Harold Sprout and Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics", in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, New York: The Free Press, 1969。

② Harold Sprout and Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1965.

③ James N. Rosenau, "Pre-theories and Foreign Policy Theory", in R. Barry Farell, ed., *Approaches in Comparative and International Politics*, Evanston: Northwestern University Press, 1966.

④ Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", p. 209.

⑤ John Lewis Gaddis, "International Relations Theory and the End of the Cold War", *International Security*, Vol. 17, No. 3, 1992/93, p. 55.

⑥ Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1—2.

"如何分析外交政策的过程与行为"。因而,外交政策分析的解释项就是那些影响外交政策及其决策者的各种因素,也正是这些解释项构成了外交政策分析最显著的特征。赫德森将这些特征归结为六点:第一,多因素,即影响外交决策的因素不是单一的,而是包括了个人、组织、体系、文化、认知等不同因素的组合;第二,多层次,即解释变量来自从最微观到最宏观的所有层次;第三,多学科或跨学科,即来自于心理学、社会学、组织行为学、人类学、经济学等诸多知识学科的洞见都是有用的;第四,综合性,即综合了不同层次的因素,跨越了不同领域的人类知识;第五,施动者取向(agent-oriented),[①]即只有人才是真正的施动者,是人的施动性构成了所有国际政治及其变迁的根源。第六,具体行为体,即不愿意将决策者"黑箱化"为可通约的理性的效用最大化者,因而解释外交决策不仅需要一般和抽象的信息,而且也需要具体的信息。[②]与此同时,从外交政策分析的重点来看,第七个特征可归结为对决策过程的聚焦,比如关注官僚政治、小集团决策、决策者个人的心理等。

(二)外交政策分析的价值

外交政策分析的目标是获得外交政策是如何制定、为何领导人做出了此种决策、为何国家做出了某种具体的外交政策行为等方面的普遍可应用的知识,以及评估国际体系下的机会与限制。[③]希尔认为,"对外政策是我们理解国际关系的核心部分……它必须在填补目前国际关系有关'行动过程'的缺口中起到主要作用,这一问题在认识论层面上讨论得很多,但在操作层面上讨论得还不充分。"[④] SBS 指出,"如果一个人希望探索依赖于国家行为的事件、条件和互动模式之下的'为什么'问题,那么决策分析肯定是必要的。我们甚至会说,没有决策分析,'为什么'问题就不能得到解答。"[⑤]赫德森则明确指出,"外交政策分析对国际关系理论最重要的一个贡献是识别出决定国家行为主要因素即物质和观念因素的理论交叉点,这个交叉点不是国家而是人类决策者。"[⑥]因此,将人类决策者作为关键的理论交叉点,就赋予了传统国际关系理论缺乏的几个优势和价值。具体而言就是:第一,物质与观念、国内与国际不同因素不同层次的理论能够最终被有意义地整合起来;第二,能够给国际关系理论植入一个有生机的施动性概念;第三,从人的角度对国家行为的解释要比对国

---

① 关于 agent 一词,由于本文强调 agent 的能动性或施动性,因而主要译为"施动者",但有的场合也使用"行为者"或"行为体"的译法。

② Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", pp. 2—3.

③ Marijike Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, p. 5.

④ 克里斯托弗·希尔《变化中的对外政策政治》,第 21 页。

⑤ Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, "Foreign Policy Decision-Making as An Approach to the Study of International Politics", in *Foreign Policy Analysis Project Series*, No. 3, Princeton: Princeton University Press, 1954, p. 12. 也可参见 Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, "Foreign Policy Decision-Making as An Approach to the Study of International Politics", p. 7。

⑥ Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", p. 3; Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 7.

家行为进行自然法则般的描述更完满和令人满意，因为这可以将动机、情感等要素涵盖其中；第四，外交政策分析可以成为连通国际关系与比较政治、公共政策等其他领域的桥梁。①

自冷战后外交政策分析复兴以来，有关国际关系的研究日益丰富、生动和立体化。与传统主流理论过度关注环境、结构相比，外交政策分析为我们描绘的世界更加关注作为人的施动者，因而更具有“人性”。然而，这种只关注决策中的“人”的分析方法，似乎有矫枉过正之嫌，也面临丧失国际关系学科独立性的风险，正如怀特指出，将国家建构为施动者是国际关系理论的第一步，甚至可以说国际关系学科本身也依赖于此。②为此，笔者认为，外交政策分析不能因为关注“人”而完全忽视对“结构”的分析，也不能因为关注“人”而丢掉确立国际关系学科的根基“国家”，而应该将二者综合起来。

笔者认为，个人虽然是任何行为的终极施动者，但作为集体行为的外交政策的施动者并不能简单地归结为个体决策者，而是作为实体存在的国家。因而，本文的外交政策分析的对象主要是实体国家，而不仅仅是个体决策者，且赫德森基于人类决策者所指出的外交政策分析的价值仍然成立。基于上述分析，我们可以说，作为一项探究决策者或国家在具体环境下如何采取外交行为的学术事业，外交政策研究可以说是对国际政治研究的拓展与深化，对于帮助我们理解一个国家所采取的具体外交政策及其行为而言是必不可少的。那么我们该如何去分析国家的外交政策及其行为呢？

二、社会科学研究的四种分析模式

斯密斯早在 20 世纪 80 年代回顾外交政策理论时就曾指出，对于国际关系理论家来说，解释国家的外交政策行为已经证明是一项具有特定困难的任务。③其实，不仅外交政策分析存在这种困难，任何以人类行为为研究对象的社会科学都面临这种困难。人类任何行为都是行为体在一定结构环境中依据其判断做出的，因而这种困难就在于：其一，如何确定个体与结构的相对重要性，即结构的限制与行为体的自主性问题，这涉及方法论问题；其二，如何判定决策者的个性、价值观、心理认知等主观因素与客观的物质因素在决策中的相对作用，这涉及认识论问题。不管一个人在物质与观念或施动者——结构问题上持何种本体论立场，任何一个社会科学家都必须对此做出或明或暗的回答。正是由于不同的方法论与认识论，社会科学研究形成了

---

① 参见 Valerie M. Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, pp. 3—5; Valerie M. Hudson, “Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century”, in *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, pp. 3—8。

② Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 177. 阿什利将之称为“国家行为者”模式，见 Richard Ashley, “The Poverty of Neorealism”, in R. O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p. 286。

③ 参见 Steve Smith, “Foreign Policy Theories: An Historical Overview”, *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 1, 1986, pp. 13—29。

四种分析模式。

(一) 个体主义与整体主义

可以说,个体主义与整体主义是西方社会研究领域的一对最基本的范式。自社会科学产生以来,个体主义与整体主义作为两种对立的方法论就一直并存,社会科学中有关个人与社会、个体与整体、微观与宏观、行动与结构等争论均与此有关。个体主义是关于个体在由其组成的整体中拥有自主性、独立性的观点和学说。这种方法论个体主义最早是由社会学奠基人之一马克斯·韦伯提出来的。他认为,社会中的集体构造(如政府、社会、股份公司等)只不过是特殊行动的组织模式和结果,个体才是这些特殊行动的唯一载体。就社会学的目的来说,不存在诸如"起作用"的集体的"个体"这类事物。①根据卢克斯的归纳,方法论个体主义的要点如下:第一,主张只有通过分析个体的行动才能解释社会现象;第二,认为所有关于社会现象的判断都可以被还原为对个体性质的描述,而不至于损失什么意义;第三,认为只有个体才是真实的存在,集体概念只不过是理论家的建构;第四,宣称社会科学不可能有什么法则,即使有,也是个体的心理倾向所具备的法则。②可见,在方法论的个体主义那里,个体是社会的真实本体,也是社会科学分析的基本单元。社会不能脱离个人而存在,"社会"不过是一个方便的"名称"或"标签",用来指称个体及其行动的集合和关系。现实中并不存在不依个体而存在的独立的社会实体。社会现象最终可还原为个体以及个体之间的互动,并可以通过后者得到解释。③因此,方法论的个体主义主张"所有社会现象(结构与变迁)最终只能通过个体(属性、目标与信仰)来解释",④这是一种"还原主义"立场。

作为与个体主义对立的观点与立场,整体主义可以追溯到社会学另一奠基人孔德那里。他认为当时在物理、化学、机械力学中盛行的原子主义方法并不适合对社会的研究,如果把社会分割为若干部分而分别进行研究,就不可能对社会的条件和社会的运动进行科学的研究,在社会学中只有一种正确的途径,即"借助于整体的系统观察部分"的方法论整体主义。⑤作为孔德的继承者,迪尔凯姆更是指出,"社会是独立存在的客体,尽管社会是由无数个体联合而成的,但它本身是属于高于个人的相对独立的实体,具有超越于个人的独特性质,这种独特性质无法在单个个人身上找到。"⑥可见,方

---

① 马克斯·韦伯《社会科学方法论》,杨富斌译,北京:华夏出版社,1999 年,第 47 页。

② 安东尼·吉登斯《社会的构成:结构化理论大纲》,李康等译,北京:三联书店,1998 年,第 327 页。

③ 关于方法论个体主义,可参见 F. A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, 1949; Karl R. Popper, *The Poverty of Historicism*, London: Routledge and Kegan Paul, 1960; J. W. N. Watkins, "Historical Explanation in the Social Science", in P. Gardiner, ed., *Theories of History*, Glencoe: Free Press, 1969; Steven Lukes, "Methodological Individualism Reconsidered", *The British Journal of Sociology*, Vol. 19, No. 2, 1968, pp. 119—129。转引自王宁:《个体主义与整体主义对立的新思考——社会研究方法论基本问题之一》,《中山大学学报》(社科版),2002 年第 2 期,第 127 页。

④ Jon Elster, "Marxism, Functionalism and Game Theory", *Theory and Society*, Vol. 11, No. 4, 1982, p. 453.

⑤ 刘易斯·A·科瑟《社会学思想名家》,石人译,北京:中国社会科学出版社,1990 年,第 9 页。

⑥ 贾春增《外国社会学史》(修订本),北京:中国人民大学出版社,2000 年,第 128 页。

法论整体主义认为社会整体是不同于个体集合的真实存在，因而社会整体不能被还原为个体，对社会现象的解释只能在社会层面寻找原因，而不能用个体现象去解释，同时，个体现象也只能通过社会整体得到解释。

综上所述，个体主义与整体主义对社会现象的解释具有不同的出发点，个体主义坚持个体的先在性、优先性，认为个体才是真实的存在，是解释一切社会现象的源泉。与此相反，整体主义坚持整体的真实存在与优先性，企图通过整体自身去分析社会现象。当然，个体主义与整体主义内部并不是完全一致的，中间也存在种种温和立场。最终，个体主义与整体主义在对社会现象的分析上，其出发点构成了一个从个体到整体两个极端的连续谱（见图-1）。

图-1 从个体主义到整体主义的连续谱

（二）解释与理解

“如何分析人类行为”也涉及认识论问题。认识论问题，主要关注自然科学方法能否应用于社会科学研究及其可应用的限度。[①]社会科学继承了两种知识传统。一种是自 16 世纪以来的自然科学；另一种是起源于 19 世纪的历史观念。这两种传统虽然存在内在的紧张，却在社会科学各个领域共同存在。因此，“在国际关系事务以及整个社会世界存在两个故事以及与各自相关的一系列理论。一个是外部的，以自然科学家的方式讲述，企图解释自然的工作方式并将人类领域视为自然之组成部分；另一个是内部的，讲述故事是为了让我们理解事件的涵义，此种涵义与从自然法则中发掘的任何意义截然不同。”[②]第一个故事就是解释（explaining），第二个故事是理解（understanding）。“理解是在行为者的思想中再现秩序；解释是以科学的方式寻

---

① 参见 Martin Hollis and Steven Smith, “A Response: Why Epistemology Matters in International Theory”, *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 1, 1996, pp. 111—116; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 39。关于解释与理解属于认识论问题还是方法论问题，不同人有不同认识。霍利斯、斯密斯、奥努夫、克拉托奇维尔、温特、德斯勒、卡尔斯纳斯等人虽然具体观点不同，但倾向于认为解释与理解属于认识论问题。怀特则认为解释与理解属于方法论问题，霍利斯与斯密斯有时又倾向于将解释与理解划为具有本体论假设的方法论问题，温特有时也称这一问题是方法论问题。参见 Martin Hollis and Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1990; Martin Hollis and Steven Smith, “Beware of Gurus: Structure and Action in International Relations”, *Review of International Studies*, Vol. 17, No. 4, 1991, pp. 393—410; Martin Hollis and Steven Smith, “Structure and Agency: Further Comment”, *Review of International Studies*, Vol. 18, No. 2, 1992, pp. 187—188; Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989; Nicholas G. Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia: University of South Carolina Press, 1989; Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987, pp. 335—370; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, 1999, p. 39; David Dessler, “What's at Stake in the Agent-Structure Debate?” *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 441—473; Walter Carlsnaes, “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis”, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 245—270。

② Martin Hollis and Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, p. 1. 笔者认为解释与理解是对自然世界与社会世界的两种不同的分析方式，故从认识论上讨论这一问题。

找原因。”[①]其关键区别在于，解释是从客观角度去探寻事物发展变化的因果机制；而理解则是从行为者主观观念出发去建构事件的内涵与意义。

行为主义革命后，社会科学研究一般注重对行为的因果机制进行科学研究，因果解释模式成了外交政策分析的常用模式。然而，随着各种“后主义”的兴起，注重诠释、理解的文化心理视角也在社会科学研究领域有了一席之地。随之而来的结果是，虽然有关解释与理解是否代表两种不可跨越的认识论一直存在激烈争论[②]，但在社会科学研究中理解与解释已经成了两种并行不悖的路径。[③]

（三）社会科学研究的四种分析模式

基于上述方法论与认识论的区分，社会科学研究存在四种分析模式（见图-2）。

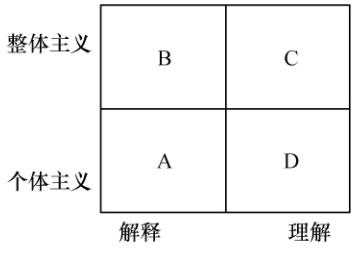

图-2　社会科学研究的四种分析模式

模式 A 和 D 分析的出发点是个体或单元。这两个模式不太关注行为体的环境，模式 A 主要研究制约或促使行为体行动的客观机理，模式 D 主要从行为体的观念或心理出发去诠释行为的动机与意义。模式 B 和 C 则强调行为体所处的环境对行为体本身的约束（模式 B）或建构（模式 C）。

三、外交政策分析的四种基本路径

个体与整体总是相对的，随着研究视角的变换，个体与整体可以相互转换。但就国家外交政策而言，我们的参照点可以聚焦于构成国际体系的基本单元即民族国家上，不同研究者根据其对外交政策的不同理解和自身知识偏好，在个体主义与整体主义的连续谱上选择了不同的位置，由此形成了不同的分析路径。层次分析法的不同应用与侧重正是这种“路径分歧”的反映。

现实主义大师摩根索在其经典著作《国家间政治：权力斗争与和平》中主要就是

---

① Martin Hollis and Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, p. 87.

② 关于这种争论可参见李志永《国家自主性视角下的外交政策分析——结构、模式与行为》，中国人民大学博士论文，2010 年，第一章。

③ 在承认这种区分的基础上，本文将用“分析”一词统指解释和理解。

从国际结构、政府结构和个人角度分析国际政治的斗争与和平问题的。[①]华尔兹在其经典之作《人、国家与战争》中提出了“三个意象”理论，分别从个人、国家和国际体系来分析战争（战争是特殊的外交政策）产生的原因。[②] 辛格在强调国际体系作用的同时，提出将国际体系和民族国家两个层次的因素进行平衡分析，才能理解国家的外交政策和国际关系。[③]辛格的文章使层次分析法被国际关系研究者接受并广泛应用、充实。罗西瑙将可能影响外交政策的潜在因素划分为五类，即外部因素、国内社会因素、政府结构因素、政策决策者的角色因素和决策者个人因素。[④]杰维斯则主张从四个层次分析外交政策和国际政治，即决策层次、官僚层次、国家本质和国内政治的运作以及国际环境。[⑤] 赫尔曼等则将所有影响外交政策的因素分为七类，即政治领导人的个性、决策结构和过程、政府机构的特点、民族和社会的特性、国际关系格局的特性、国家的历史环境和过去的外交行为、国际和国内形势转换过程的特点等。[⑥]伊肯伯里等人在 20 世纪 80 年代研究美国经济外交政策时，提出了解释美国外交政策的三种分析路径，即体系中心路径、社会中心路径和国家中心路径。[⑦]

从前述有关层次分析的不同版本，我们可以发现，“我们对外交政策不是缺乏足够的解释而是供给过度。”[⑧]不过总结起来说，这些解释国家行为的解释项主要来自于四个层次，即国际体系层次、民族国家（nation-state）层次和国家或政府（state／government）决策层次、国内社会层次。[⑨]这反映了分析方法上整体主义与个体主义的争论。因而，笔者认为外交政策分析主要存在四种基本路径，即体系中心路径（sys-

---

① 参见汉斯·摩根索《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），徐昕等译，北京：北京大学出版社，2006 年。

② Kenneth N. Waltz, *Man, State and War*, New York: Columbia University Press, 1959.

③ David J. Singer, “The-Level-of-Analysis Problem in International Relations”, *World Politics*, Vol. 14, No. 1, 1961, pp. 77—92.

④ James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: The Free Press, 1971, pp. 95—151.

⑤ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, N. Y.: Princeton University Press, 1961.

⑥ Maurice A. East, Stephen A. Salmore, and Charles Hermann, eds., *Why Nations Act: Theoretical Perspective for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hill: Sage Publications, Inc., 1978, pp. 22—23.

⑦ G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, “Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy”, in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1988, pp. 1—14.

⑧ G. John Ikenberry, “Introduction”, in G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 3rd Edition, New York: Longman, 1999, p. 7.

⑨ 随着全球化的发展，各种跨国社会运动也日益影响着各国外交政策的选择。因此还存在一种分析外交行为的跨国路径，不过这并非主要分析路径，故这里不予讨论。与华尔兹的“三个意象”划分不同，这里实质上描述了“四个意象”。华尔兹以及绝大多数主流理论家坚持无政府状态的优先性，认为体系压力与国家的生存需求导致假定国家为单一行为体是合理的。笔者并不否认这种合理性，但认为在全球相互依赖这一新的时代特征下，单一行为体的假设已经受到挑战，尤其是在若干低政治领域，民族国家（nation-state）与国家（state）（这里的国家并不完全等同于政府，但本文对二者不做严格区分，而是交替使用）不再是简单同一的实体。甚至可以说，即使在高政治领域，我们也应该承认有时候国家追求的利益并不一定与民族国家的整体利益相一致，这种情况即使不是常态也至少是存在的。因而，本文强调对民族国家与国家做出区分是必要的，故提出了外交政策分析的四种路径。关于区分民族国家与国家的必要性，可参见李志永《国家自主性视角下的外交政策分析——结构、模式与行为》，第三章，第二节。

tem-centered approach)、**民族国家中心路径**(nation-state-centered approach)、**国家中心或政府决策路径**(state centered or government decision making approach)和**社会中心路径**(society-centered approach)。

四、外交政策分析的九种模式

基于外交政策分析的四种路径,结合外交政策分析的两种传统(即解释和理解),我们可以得到外交政策分析的九种模式(见表-1)。

表-1 外交政策分析的四种路径和九种模式

认识论 / 方法论	解释	理解
体系中心路径	物质结构约束模式	观念结构建构模式
民族国家中心路径	战略或理性选择模式	政治文化模式
国家中心或政府决策路径	官僚政治模式	认知心理模式
社会中心路径	多元主义模式 社会集团模式	公共舆论模式

需要指出的是,这九种模式只能说是理想模式,即从方法论和认识论的单一组合的角度划分,而那些企图跨越不同认识论或方法论的综合分析模式并没有涵盖在内。这样的综合分析模式主要有:(1)外交政策分析领域的综合研究:罗西瑙的"前理论"(pre-theory)、[①]把外交政策"事件"(event)作为研究的"待解释项"以建立事件数据库的努力、[②]布泽尔和威尔肯菲尔德开展的定性与定量的综合研究[③]以及借用计算机和人工智能建立的各种分析系统。[④](2)新古典现实主义对外交政策的综合分析。一些新古典现实主义者企图从单元层次内部来分析外交政策行为,试图把国内

---

① **参见** James N. Rosenau, "Pre-theories and Foreign Policy Theory"。

② **参见** Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", p. 9; Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, p. 180。

③ **参见** Michael Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process*, London: Oxford University Press, 1972; Jonathan Wilkenfeld, et al., *Foreign Policy Behavior: The Interstate Behavior Analysis Model*, Beverly Hillis, CA: Sage, 1980。

④ **有关这些系统的介绍,参见** Akihiko Tanaka, "China, China Watching, and CHINA-WATCHER", in Donald A. Sylvan and Steven Chan, eds., *Foreign Policy Decision Making: Perception, Cognition, and Artificial Intelligence*, New York: Praeger, 1984, pp. 281—310; Michael Thorson and Donald Sylvan, "Counterfactuals and the Cuban Missile Crisis", *International Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 1982, pp. 539—571; Charles Taber, "Cognitive Process Tracing Through Computational Experiments", *The Political Psychologist*, Vol. 2, No. 1, 1997, pp. 12—16; Valerie M. Hudson, "Using a Rule-Based Production System to Estimate Foreign Policy Behavior: Conceptual Issues and Practical Concerns", in Stephen Cimbala, ed., *Artificial Intelligence and National Security*, Lexington, MA: Lexington Books, 1987, pp, 109—132。

结构同国际体系结构联系起来，同时引入观念因素以弥补纯粹物质主义的不足。[①] (3) 关于内外互动的综合研究。如普特南以国家谈判者为核心、以获胜集合(win-sets)为主要概念的“双层博弈”理论框架，[②]马丁和西蒙斯提出的“国际制度替代国内制度”的逻辑。[③]由于这些分析是综合了各种因素或层次的综合研究，故本文没有将这些综合研究的努力包括在外交政策分析的基本路径框架之内。依据本文的分析，这四种基本分析路径和九种模式如下:

(一) 体系中心路径

体系中心路径或者结构主义路径指对国家行为的分析主要从国际体系的结构出发，强调系统层次的分布因素(物质或观念的分布)对构成单元的因果或建构作用，而将单元视为单一的行为体。其核心假定是整体大于部分之和，整体并不仅仅是抽象的概念，而是具有因果或建构效应的存在，主要有物质结构约束和观念结构建构两种模式。其基本分析路径如下:

国际体系(物质或观念的分布)→国家行为

模式一: 物质结构约束模式

作为行为主义革命影响的产物，华尔兹以行为主义为方法论基础，以科学哲学为指导，借用经济学成就创立了结构主义的现实主义理论，从而真正建立起国际政治的系统理论。不过华尔兹曾反复指出，新现实主义的国际政治理论不是外交政策理论。因为他认为自己的理论是一种系统理论而不是还原理论，即从结构而不是从单元的角度来解释国际政治中的重大问题。在与华尔兹的辩论过程中，柯林·埃尔曼归纳了华尔兹等人阐述的国际政治理论不是外交政策理论的四点理由: (1) 新现实主义论点的内在逻辑没有提供唯一决定的行为预测; (2) 单元层次对国家行为的干预性影响导致对国家行为所做出的源于体系因素的预测总是不准确的; (3) 新现实主义以进化选择机制理论为基础，不能用来预测国家的行为选择; (4) 新现实主义理论的变量概念清晰度不够，常常发生歧义，如无政府状态、权力、均势等，不便于操作，因此不能对行为进行具体的预测。[④]然而，根据埃尔曼的分析，这些理由是站不住脚的，因为国际政治理论和外交政策理论实际上并不容易分开，而且一些学者总是利用新现实主义理论来解释单个国家的外交与安全政策。[⑤]可见，华尔兹对国际政治理论与

---

① 关于新古典现实主义对外交政策的综合分析，可参见 Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991; Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999, pp. 9—10; Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", in Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds., *The Cold War and After: Prospects for Peace*, Cambridge: MIT Press, 1993, pp. 249—286。

② 参见 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427—460。

③ 参见 Lisa Martin and Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organizations*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 729—757。

④ Colin Elman, "Horse for Course: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?" *Security Studies*, Vol. 6, No. 1, 1996, p. 12.

⑤ *Ibid.*, p. 48.

外交政策理论这种泾渭分明的区分并无必要。诚如华尔兹所言，虽然国际政治理论并不能对外交政策做出准确的预测，但是它毕竟能对外交政策做出预测。至少从这个意义上说，国际政治理论也是一种外交政策理论。故笔者认为，严格区分国际政治理论与外交政策理论的结构主义理论做出了某种外交政策预测，属于外交政策理论。

按照新现实主义的解释，国际体系的无政府状态的排列原则是不变的，而单元功能具有同一性，因而影响国家行为的变量仅仅是单元间能力的分布，进一步而言就是大国权势的分布。国家在国际权力结构中的相对位置就决定了国家的外交政策行为。在新现实主义看来，作为因变量的国家外交行为主要是由国家在国际权力结构中的相对位置决定的，国际权力结构约束着国家外交行为的基本范围。

新自由主义并没有否认华尔兹的结构，承认大国间的权力分布是国际体系结构的重要因素，但国际结构的特征并不仅仅局限于此。基欧汉认为，"现实主义者所强调的权力分布当然是重要的；……但是，国际体系层次上的人类活动同样会产生重要的作用。"①新自由制度主义认为，仅仅强调权力结构是不够的，还必须强调国际体系的进程，因为进程同样是国际体系的重要特征，而这种进程就表现为国际制度。可见，新自由制度主义在承认结构中权力结构的根本作用的前提下，认为国家行为主要受制于国际制度结构。

不管是国家行为受制于权力结构还是制度结构，都体现了物质结构对国家行为的约束作用。无论是新现实主义还是新自由主义都是以理性选择理论为基础，因而，国际物质结构对国家行为的约束、限制就主要体现为一种因果作用，国家行为遵守的就是一种推论逻辑(logic of consequence) 。②

模式二：观念结构建构模式

虽然自华尔兹的结构现实主义理论诞生以来，国际关系学界形成了结构话语的霸权，一度似乎成为无法撼动的主流理论范式。然而冷战的突然结束几乎宣布结构现实主义理论的失效。冷战结束以来，认同和文化受到国际关系学者的重视，以认同为核心的建构主义成为国际关系理论的三大支柱之一。③

新现实主义与新自由主义的结构对行为体的作用主要体现为一种因果作用，温特则强调建构作用。主流国际关系理论过去往往把国际社会的最典型特征无政府状态设定为既定状态或永久存在，而温特则明确指出，无政府状态实际上是国际社会的诸多成员即国家造就的。④因而，国际体系结构有多种形式，而不只具单一性质。

---

① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984, p. 26.

② 关于后果逻辑与适当性逻辑，参见 James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 943—969。转引自袁正清《建构主义与外交政策分析》，《世界经济与政治》，2004 年第 9 期，第 10 页。

③ Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, No. 110, Spring 1998, pp. 29—46.

④ Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391—452.

建构主义在本体论上认为社会的核心是观念而不是物质，虽然物质确实存在，但必须通过观念才具有意义。建构主义对国际结构的考察是从观念或者文化视角进行的。他提出了三种可能的国际体系结构：霍布斯文化、洛克文化和康德文化。因此，根据温特的理论，国家所处的国际体系文化建构着国家的身份、利益，因而最终建构着国家的对外行为。这种文化规范使国家的行为遵守“适当性逻辑”（logic of appropriateness）。

（二）民族国家中心路径

在外交政策分析中，大多数研究者或国务家最容易接受和应用最多的方法就是民族国家中心路径。民族国家中心路径的主要假定是国家均是相似的统一行为体，决策者根据基本稳定的国家利益进行决策。虽然在绝大多数古典现实主义者看来，国家利益主要基于国家在国际体系中的相对权力位置来定义，从这个角度来说，民族国家中心路径也属于体系中心路径。但与此同时，国家利益也可以根据国家的政治文化加以主观的定义。从根本上讲，这是一种立足于民族国家自身相对稳定的客观或主观需要的分析方法，与那种具有“科学革命”痕迹的自上而下的体系中心路径虽然有交叉但还是不同的。根据解释与理解的不同，又主要有战略或理性选择模式和政治文化模式两种。其基本分析路径如下：

民族国家需要（主观或客观定义的国家利益）→国家行为

模式三：战略或理性选择模式

战略模式假定国家在客观的国家利益指导下开展外交活动。以摩根索为主要代表开创的传统现实主义的一个重要组成部分就是现实主义外交学，其核心就是国家对利益和权力的追求，这源于人性和无政府状态的国际社会。正是这种国家动机理论构成了现实主义外交学的核心和基础。摩根索认为，外交是国家权力的组成部分，其任务是：第一，根据已拥有的潜在的实力来确定国家的目标；第二，评估别国的目标及其为实现这些目标已拥有的潜力和实力；第三，确定双方的目标在何种程度上可以相容；第四，决定和实施适合于实现国家目标的手段。[①]希尔斯曼认为，这种传统的战略模式确定了以下几个程序：首先，分析家必须确定研究对象国的力量或战略目标。第二步是研究这个国家可选择哪些手段来达到这些目标。如果研究是为了解释这个国家过去的行为，最后一步就是设定这个国家之所以选择这种手段是因为它可以据此最有效地、最省力地达到目标；假如研究是为了预测未来，这最后一步就是设定这个国家将要选择的手段也可能最有效最省力地达到目标。[②]可见，这一模式的基本假定有：第一，国际事务中的行动者是民族国家而不是单个的个人；第二，国家在国家利益目标驱动下行动，这些利益目标包括生存、安全、权力、威望等；第三，偏好既定，即利益目标具有明确的优先次序，如安全居首而权力次之；第四，完全

① Kenneth Thomson, *Masters of International Thought*, Baton Rouge: Lousiana State University Press, 1980, pp. 529—530. 转引自倪世雄等《当代西方国际关系理论》，上海：复旦大学出版社，2001 年，第 71 页。

② 罗杰·希尔斯曼等《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》，曹大鹏译，北京：商务印书馆，2000 年，序言。

信息，即国家能够对达到目标的可供选择的方法进行系统的研究；第五，理性选择，即国家对达到目标的方案的选择是客观和不带感情的。①

不过传统战略模式研究的是外交政策的内容和动机，而不是决策；使用的是经验主义的历史和哲学的方法；进行的主要是定性研究。正因为如此，传统战略模式虽然富有哲学启迪，科学性却不足。20 世纪 50、60 年代，伴随国际政治领域“第二次大辩论”的展开，行为主义革命在国际关系研究领域的影响逐步加深，国际关系研究对科学化的追求逐步提高。与之相适应，理性选择模式成为分析一国外交行为的主流方法。这一方法假定个体行为体不仅拥有完全和不变的偏好，而且拥有完全的信息和精确的计算能力。应用到国际关系领域，在理性模式中，国家被比喻为台球，国际关系就好比一场台球游戏。因而，决策者在决策一开始就有一个或一组明确的目标即客观国家利益，并能对信息与手段进行精确计算，在权衡成本与收益的过程中，做出最优决策。正如维巴所言：“如果决策者是理性的，知道理性规则的观察者就能够在自己的头脑中重现决策过程；同时，如果观察者了解决策者的目的所在，还能够在预知其然的同时知其所以然。”②可见，按照理性行为模式的规则，外交决策过程是简单易懂的，决策行为则是一个可以预期的行为过程。正如罗伯特·基欧汉在论述理性选择概念时所说：“我们不需要去研究领导人究竟在想什么，我们可以仅仅通过在办公室中进行‘思想实验’，就可能获得必要的信息。”③经过行为主义的改造，战略模式具备科学化的外衣，其影响也不断增大。博弈论的流行正反映了这一趋势。

虽然战略或理性选择模式被视为外交政策分析的主流模式，影响很大，但其不足也是明显的：第一，国家利益并不能完全通过客观的方式加以定义，政治文化、民族经历、意识形态等也影响着国家利益的边界；第二，政治并不仅仅是通过理性计算就可以理解的，人的理性总是有限的，受到种种因素的限制；第三，“这一模式似乎不能也不愿意为施动者—结构问题提供解决之道”，④不能实现施动者与结构的综合。

模式四：政治文化模式

加布里埃尔·阿尔蒙德认为：“研究任何一个政治体系，不但要了解这个政治体系在某个特定时期里的实际作为，而且要了解它的基本倾向。”这个基本倾向（政治体系的心理方面）就是政治文化。它包括一国居民当时所盛行的态度、信仰、价值观和技能。⑤在亨廷顿提出“文明冲突论”后，⑥有关文化与外交行为的关系更是受到人

---

① 关于战略模式的假定，参见罗杰·希尔斯曼等《防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治》，第 71—73 页。

② Sidney Verba, “Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System”, in J. N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, p. 225.

③ 罗伯特·基欧汉《霸权之后》，苏长和等译，上海：上海人民出版社，2001 年，第 80 页。

④ Walter Carlsnaes, *The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis*, p. 251.

⑤ 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小 G·宾厄姆·鲍威尔《比较政治学——体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海：上海译文出版社，1987 年，第 15 页。

⑥ Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Summer, 1993, http://www.foreignaffairs.com/articles/48950/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations.

们的广泛关注。在理性选择或战略模式那里，国家利益是根据其在国际体系中拥有的相对权力界定的，而政治文化模式则认为，国家利益也可以被一个国家的政治文化的根本属性加以主观界定。特定国家的国际目标及其优先事项通常与决策者出生和浸染于其中的更广泛文化所珍视的价值观相一致。①如果对文化做广义的理解，那么不仅政治文化，而且诸如意识形态、宗教、民族主义等“自有”知识②都对国家利益的界定具有深刻的影响，从而影响一国外交政策行为。

关于文化分析模式的兴起与发展，不同学者之间存在很大的争议。迈克尔·德什认为，这一分析模式经历了三次浪潮，即兴起于二战期间美国战争信息办公室管辖下的外国国民性格分析署对轴心国“国民性格”的研究，发展于冷战期间对美国和苏联不同政治文化的研究，冷战结束后得到了更好的完善。③而肯·布思和拉塞尔·楚德根据研究对象的不同，分成冷战期间对美苏战略文化的研究和 20 世纪 80 年代后向其他国家扩展两个阶段。④江忆恩则把对战略文化的研究分成三个阶段，即 20 世纪 80 年代左右的机械决定论阶段、80 年代中期把文化当成模糊工具阶段和 90 年代对组织文化研究的阶段。⑤

有关政治文化对外交政策行为的影响，比较著名的研究有：布泽尔的《以色列的外交政策系统：环境、形象和过程》全面探索了国家的心理文化环境及其对以色列外交政策的影响。⑥班纳吉将国家身份与个体观念结合起来研究尼赫鲁和真纳各自建立的印度和巴基斯坦的国家身份和传统。⑦亨廷顿有关美国政治价值观及其对美国外交政策的影响的分析⑧和后来著名的“文明冲突论”的观点。赫德森试图分析在某个文化背景下人们的思维定势对外交政策的影响。她设计了几种外交政策形势和一个国家对每个形势可能的反应，随后，调查了三个国家，了解一般民众认为各自国家和其他相关国家会怎样应对上述形势。她发现，多数情况下每一种文化都有独

---

① 参见 David Skidmore and Valerie M. Hudson, “Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making”, in David Skidmore and Valerie M. Hudson, eds., *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formation*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1993, p. 7。

② 温特认为国家的自有知识常常来自于国内或意识形态考虑，可以成为国家判断国际形势和界定国家利益的关键决定因素，因此是研究外交政策的主要考虑。Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 140—141.

③ Michael C. Desch, “Assessing the Importance of Ideas in Security Studies”, *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998, pp. 141—150.

④ Alan Macmillan, Ken Booth, and Russell Trood, “Strategic Culture”, in Ken Booth and Russell Trood, eds., *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region*, New York: St. Martin's Press, 1999, pp. 4—7.

⑤ Alastair Iain Johnston, “Thinking about Strategic Culture”, *International Security*, Vol. 19, No. 4, 1995, pp. 36—43.

⑥ M. Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Settings, Images, Process*.

⑦ S. Banerjee, “The National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1970, pp. 233—309.

⑧ Samuel P. Huntington, “American Ideas versus American Institutions”, *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 1, 1982.

特的思维模式。民众对“我们是谁”的定义影响着“我们应该怎样做”。[①]杰克·斯奈德和柯林·格瑞认为弄清苏联的战略文化是理解苏联核武器政策的重要前提,而不是用美国的思维方式来思考苏联的行为。[②]

可见,战略或理性选择模式和政治文化模式分别侧重从客观或主观的国家利益出发去分析外交政策行为,把握住了外交政策的核心因素,能够为我们分析外交政策提供最基本的依据。其不足在于:第一,国家利益是一个伸缩性极大的概念,用这样的概念分析问题,难以证伪;第二,国家利益的界定并不总是一个既定的结果,而是一个政治斗争的过程,是在政治过程中形成和塑造的;第三,该路径成立的一个隐含假定或前提是,国际体系制约着国家行为的范围,然而该路径专注于民族国家层次的因素,对决策者所面临的决策结构涉及不多。

(三)社会中心路径

在体系中心和民族国家中心路径中不受重视的社会因素,在社会中心路径中却成为解释外交政策行为的主要变量。在这里,社会集团被假定在外交政策形成中持续起着核心作用,[③]从而突破了前两种路径对国家单一性的假定。

社会中心路径假定政治领导人最关心保持国内政治支持的高水平。因此,外交政策选择首先是根据其对决策者国内地位的影响来判断的。这一假定的基本原理在于国内支持是领导人维持权力的前提。这一模式保留了国家主义的理性假定,但以国内(各种利益集团)目标替代了国家目标来解释政策选择。在这一模式中,国家官员或者国家机构对政策的形成没有自主的或者有意义的干预作用。其基本分析路径是:

社会因素→国家行为

同时,根据这一路径的不同具体假定,可以分为多元主义模式、社会集团模式[④]和公共舆论模式三种。

模式五:多元主义模式

基于社会偏好和国家行为关系的核心假设,自由主义认为国家是拥有不同利益取向的社会行为体的代表机构,发挥着传送带的作用,将个体和集团的偏好和权力转化为国家政策。因此,国家的性质以及社会利益集团才是国家国际行为的决定性因素。[⑤]之所以叫多元主义,是因为这一模式认为,一方面,影响外交政策的利益集团

---

① Valerie M. Hudson, “Cultural Expectations of One's Own and Other Nations' Foreign Policy Actions Templates”, *Political Psychology*, Vol. 20, No. 4, 1999, pp. 767—802.

② Alan Macmillan, Ken Booth and Russell Trood, “Strategic Culture”, p. 4.

③ **参见** David Skidmore and Valerie M. Hudson, “Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making”, p. 9; G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, “Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy”, pp. 7—9.

④ **有关社会中心的多元主义和社会集团两种模式,参见** David Skidmore and Valerie M. Hudson, “Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making”, pp. 9—12。

⑤ Andrew Moravsick, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997, p. 518.

在数量上是巨大的且存在交叉裂痕，联盟因问题与时间的不同而不断变换；另一方面，决策中心的权力是分散的，容易受到外部利益集团的影响。

模式六：社会集团模式

与多元主义模式形成鲜明对比的是，社会集团模式假定权力集中在少数几个社会集团手中，集团间的裂痕不是交叉的，因而在不同时间、不同问题上，联盟都是稳定和持续的。根据集团数量的不同，又可分为精英理论、马克思主义、社团主义（corporatism）和部门集团理论（sectoral bloc theory）。①

模式七：公共舆论模式

社会因素不仅可以通过各种政治组织或利益集团传递到国家外交行为上，而且作为民意的公共舆论也可以大大地影响国家外交决策及其政策行为。公共舆论模式挑战了有关公共舆论与外交关系的“阿尔蒙德—李普曼共识”。②公共舆论模式假定：第一，民意并不是易变的，而具有稳定性；第二，民意具有自己的结构和一贯性；第三，民意并不是无效的。民主国家对民意支持率的持续关注证实了这一点，而在非民主国家，公共舆论同样发挥着潜在的制约作用。在美国等西方国家，针对国内公民的外交解释属于公共行政范畴，一般被称为“公共事务”。。外交工作中的“公共事务”主要强调向本国公众、媒体或者其他机构提供关于政府目标、政策和活动的信息，③其最大任务是让国内民众获悉政府政策和目的，主要着眼于国内公众。进入新世纪，中国将这一事务称为“公众外交”。2004 年 3 月 19 日，外交部在新闻司设立了一个新机构—— “公众外交处”，其职责是负责对国内民众解释本国的外交政策。2009 年底这一机构升级为“公共外交办公室”，将“公众外交”纳入了“大公共外交”体系。可见，中国对国内民意的重视不仅没有降低，反而得到了提升。

（四）国家中心或政府决策路径

不管是集中于体系结构、民族国家的整体需求还是社会需求，这些分析路径都属于一种环境分析，即分析决策单位（包括决策组织或决策者）所处的主客观环境对决策的影响，而把国家黑箱化，即不考虑决策单位的属性和决策过程。与此相反，国家中心路径则企图打破黑箱，去探寻决策单位内部的运作过程。由于国家中心路径主要集中于决策过程的研究，因而又可称之为国家决策路径。决策路径试图通过探讨决策单位，如决策组织过程、决策者的理性、信仰及其对形势的判断等，来分析外

---

① 这些模式的不同主要表现在两个方面：其一，集团组织的数量。精英和社团主义理论认为外交政策受单一集团的控制，因而政策具有连贯性，而马克思主义和部门集团理论则认为至少两个以上的组织集团在争夺权力和对政策的控制。其二，社会划分的方向，即水平与垂直划分。水平划分将社会划分为统治与附属的关系，而垂直划分则将社会划分为几个相对平等的社会行为体。David Skidmore and Valerie M. Hudson, “Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making”, p. 11.

② 关于“阿尔蒙德-李普曼共识”，参见 Ole R. Holsti, “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus”, in G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, pp. 361—392。

③ “Definition of Public Diplomacy”, http://www.publicdiplomacy.org/1.htm.

交政策结果。其基本分析路径如下:

决策单位的需要→国家行为

早在战略或理性选择模式占据支配地位的二战后期,SBS 于 1954 年就指出,研究外交政策的过程与研究外交政策的结果同样重要,"解释一个国家为什么采取它所采取的外交行动的关键,在于其决策者作为行为者对环境的判断",而"对环境的判断"又取决于决策机构内部成员的关系、他们存在的国际和国内环境以及决策者个人的个性、价值观念和认识等。①后来,玛格丽特·赫尔曼等人提出了决策单位分析法,②以抓住决策过程中最核心的部分。决策单位法将研究对象确定在做出决策的政府组织或最高决策层上。政府是一系列的权力机关,针对某个具体外交政策问题,这些权力机关能够动员和做出决策。拥有这个权力的不是政府所有部门,而是"最终决策单位",外交政策行为就是其产物。③他们认为有三种最终决策单位:强势领导人、单一团体和自主行动者,做出决策的一定是其中之一。④从决策单位入手分析外交决策,不同研究者有不同侧重。其中最具影响的是官僚政治模式和认知心理模式。

模式八:官僚政治模式

官僚政治模式认为,一个国家政府内部不同官僚机构之间的组织、官僚利益和不同机构之间的职能、权力分配决定外交政策决策的过程和结果。这一模式因阿利森对古巴导弹危机中美国政府的决策过程进行的系统研究而得到普及。⑤后来,霍尔珀林利用杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊政府期间美国军事和外交政策的决策和执行的大量实例,向人们揭示了官僚政治发挥作用的规律。⑥虽然阿利森和霍尔珀林对官僚政治模式的界定有所不同,⑦但正是他们的研究使得这一模式十分普及。

模式九:认知心理模式

与前述各种强调不同结构、国家或政府层面物质或观念因素对国家决策的影响不同,认知心理模式关注决策者或决策小团体的心理及其对外界的认知是如何影响

---

① Richard C. Snyder, Henry W. Bruck, and Burton M. Sapin, "Foreign Policy Decesion-Making as An Approach to the Study of International Politics", p. 12.

② Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann, and Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, and James J. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin, 1987, p. 311.

③ Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann, and Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", p. 309.

④ *Ibid.*, p. 311.

⑤ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown, 1971.

⑥ Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D. C.: The Bookings Institution, 1974.

⑦ 值得注意的是,阿利森的官僚政治模式与后来人们普遍使用的官僚政治模式有所不同。具体而言,阿利森的官僚政治模式将国内政治以及国会与行政部门的矛盾也包括在内,而行政部门之间的决策过程,他称之为"组织过程",即外交决策是由众多松散的组织根据不同的日常工作程序运作的结果。后来由霍尔珀林发展起来的官僚政治模式主要集中在行政部门内部,包括了阿利森的"组织过程"所关注的内容,但不包括国内政治或国会与行政部门之间的矛盾。后者通常被称为国内政治模式或跨机构政治模式,而根据本文的界定,则属于社会中心路径。

外交决策及其行为的。使用这一模式的研究者认为，决策者的“认知对于研究国际事务以及理解诸如权力、利益这样的核心概念至关重要”，因为它们“从本质上讲是被认知的，权力和利益都是从个人对于这些概念的信仰中产生的”。[①]国际关系学科中的心理学方法始于 20 世纪初。沃拉斯在 1908 年出版了《政治中的人性》[②]一书，该书成为将心理学应用于分析政治现象的开山之作。沃拉斯对政治现象中的刺激、本能与理性选择等关系进行了研究。20 世纪 30 年代，一些学者开始从认知角度对外交决策进行研究，其中大部分主要研究人们政治态度的形成、公众感情对外交政策的影响等。直到 20 世纪 50、60 年代，心理学特别是认知心理学才开始进入外交政策分析领域，并逐渐发展成为国际关系学的一个重要分支——心理分析学派。[③]

一般来说，对决策者心理产生影响的因素包罗万象。不过认知心理模式对决策的研究主要集中于微观的人的认识，主要包括认识过程、信仰体系、个性特征、小团体意识[④]等方面。在分析个人思维和心理环境对外交政策的影响方面，认知心理模式主要应用了操作码(operational code) 、认知图(cognitive map) 和意象(image) 等概念。

美国学者莱特斯最早使用操作码概念对苏联领导人的行为进行研究，并写出了题为《政治局的操作码》[⑤]的研究报告，后经修改与充实，以《布尔什维克主义的研究》[⑥]出版。不过，操作码概念直到 1969 年亚历山大·乔治对其内涵进行系统阐述与概念操作之后才带来广泛的运用成果。[⑦]乔治认为，操作码是由领导人政治信仰系统所决定的对于实现目标最有效的战略和战术的认识，政治信仰系统由哲学信仰和工具信仰组成，哲学信仰决定工具信仰。[⑧]根据乔治的论述，如何确定不同的个体信念，主要取决于对十个不同问题的回答，即五个“哲学信念”和五个“工具信念”。[⑨]通过研究这十个问题的答案，分析者就能够抓住研究对象的核心信仰以分析其操作

---

① Michael D. Young and Mark Scharfer, “Is There Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations”, *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 63—64.

② 格雷厄姆·沃拉斯《政治中的人性》，朱曾文译，北京：商务印书馆，1996 年。

③ 参见张清敏《外交政策分析的认知视角：理论与方法》，《国际论坛》，2003 年第 1 期，第 39—45 页；张平《国外政治心理学研究的现状与展望》，《心理科学》，2004 年第 6 期，第 1467—1469 页；王鸣鸣《外交政策分析：理论与方法》，第 122—123 页；尹继武《社会认知与联盟信任形成》，上海：上海人民出版社，2009 年，第 27 页。下文有关认知心理学派的文献回顾也参考了王鸣鸣、张清敏和尹继武的相关论述。

④ 参见王鸣鸣《外交政策分析：理论与方法》，第 127 页。

⑤ Nathan Leites, *The Operational Code of Politburo*, 1st edition, New York: McGraw-Hill, 1951; 2nd edition, Santa Monica, CA: RAND, 2007.

⑥ Nathan Leites, *A Study of Bolshevism*, New York: Free Press, 1953.

⑦ Alexander L. George, “The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making”, *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 2, 1969, pp. 190—222.

⑧ Alexander L. George, “The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making”, p. 197.

⑨ 这十个问题的具体内容参见 Alexander L. George, “The ‘Operational Code’: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making”, pp. 201—216；中文参见王鸣鸣《外交政策分析：理论与方法》，第 131 页；尹继武《社会认知与联盟信任形成》，第 48 页，注释 24。

码。在应用层面上,斯蒂芬·沃尔克对美国前国务卿基辛格的操作码的分析较为经典。①后来,沃尔克又与马克·斯卡佛、迈克尔·杨合作对老布什和克林顿的操作码进行了详细分析,并指出正是由于二者不同的操作码带来了不同的外交政策。②

用认知图研究外交决策是艾克塞尔罗德及其同事在 20 世纪 70 年代提出来的。在《决策的结构》一书中,他们主要论述了认知图的基本理论、建构方法与步骤等。③在应用方面,哈特通过对拉美决策者认知图的分析,认为认知图在简约性、通用性、描述力、解释力以及规范涵义方面的丰富性等五个标准上得分很高。④

关于意象理论的研究主要集中于国际冲突领域。一般而言,意象包括自我意象、他者意象以及多主体意象等。关于意象在外交决策中的作用,西方学者有过许多论述。博尔丁曾指出,对于自我和他者的意象会影响外交决策过程;杰维斯论述了对于敌人错误的意象会产生消极的影响;霍尔斯蒂则具体分析了杜勒斯对于苏联的意象是如何影响其外交政策立场的。⑤

五、小　　结

本文主要从外交政策分析的四种路径和两种传统出发,将外交政策分析归纳为九种模式。从这种回顾中,我们看到不同路径、不同模式都具有自己独特的方法论、认识论以及含蓄的本体论承诺,然而不同路径、模式的存在虽然为我们提供了"远近高低各不同"的景象,却无法为我们描述一个连贯一致的画面。因为上述四种路径、九种模式对涉及外交政策分析的三个关键难题⑥并没有给出回答或答案不一致:其一,到底谁是外交政策的施动者(agent)?体系中心和民族国家中心路径都含蓄地认定是抽象的单一的民族国家在按照结构功能的要求行动,然而抽象的国家是不具备

---

① Steven G. Walker, "The Interface Between Beliefs and Behavior: Henry Kissinger's Operational Code and the Vietnam War", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21, No. 1, 1977, pp. 129—168.

② Steven G. Walker, Mark Schfer, and Michael Young, "Presidential Operational Code and Foreign Conflict in the Post-Cold War World", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43, No. 3, 1999, pp. 610—625.

③ Robert Axelrod, ed., *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Elite*, Princeton: Princeton University Press, 1976.

④ Jeffrey A. Hart, "Cognitive Maps of Three Latin American Policy Makers", *World Politics*, Vol. 30, No. 1, 1997, pp. 115—140.

⑤ Michael Young and Mark Scharfer, "Is There Method in Our Madness? A Way of Assessing Cognition in International Relations", p. 79.

⑥ 扎卡利亚认为关于国家外交政策的假设有两点是不清楚的:第一,谁代表"民族国家"对国家权力、安全的增减进行认知?第二,学者应如何客观地衡量这些特征?参见 Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 24。笔者认为,他的第一点抓住了问题的本质,但并没有很好地解决这个问题,而第二点虽然重要但并不是根本性的。霍利斯与斯密斯曾经指出,对国家外交政策的解释存在三个理论争论:其一,国际国内因素的相对重要性;其二,体系影响其构成因素的方式及程度;其三,个体行为者给予其政策偏好的理由的重要性。参见 Martin Hollis and Steven Smith, "Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making", *British Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 3, 1986, p. 269。本文则主要从施动者—结构问题角度提出这三个难题。

施动性(agency)的,单一的民族国家在国家—社会日益分化的大众政治时代也是不存在的;社会中心路径虽然打破了单一国家的假定,在国家—社会分化的大背景下讨论国家决策行为,但侧重点一般在社会的输入,而对国家或政府决策的结构与过程关注较少,即这一路径仅仅抓住了"政策需求",而不是"政策供给";国家中心或政府决策路径并没有赋予国家以真正的本体论地位,而是将国家分解为各种零件,如官僚组织、单一决策团队和最高决策者,企图通过对各个零件的解剖来分析"零件的组合"即国家的决策,然而对于复杂的人类社会而言,整体并不等于部分之和,这种通过分析个体来理解整体的方法,虽然有益却代替不了对整体的单独分析。因此,这里的问题就是:到底谁是外交政策的施动者?我们必须在抽象的民族国家概念与单独的个体之间寻找到一个施动者代表。其二,如何处理施动者与结构的关系?一旦明确或隐含地假定了外交决策的施动者,那么就必须对施动者与结构的关系进行回答。因为"施动者与结构的属性均与对社会行为的解释具有相关性"。①而这四种路径要么专注于结构,要么专注于具体的决策者或政策需求者,而没有对二者的关系与互动进行回答。其三,如何整合不同层次、不同属性(即物质和观念)的因素以提供一个综合分析框架?单独从任一路径、任一模式的分析看,各种分析可能都是吸引人和具有一定说服力的,但很显然,任一外交决策显然又不能通过一个模式得到全面立体的描述与分析。然而,"因为外交政策行动几乎总是源于多种起因,如果我们的目标是超越言辞以理解潜藏于国家外交政策的复杂现实的话,我们最好以多因方式思考。"②因此,如何整合不同路径与不同模式以提供一个综合分析框架是外交政策分析面临的真正难题。虽然随着外交政策研究的深入,各种综合研究的努力不断出现并取得一些成果,但一个真正令人信服的综合成果尚未出现。可见,我们对外交政策的分析还不够成功。

(责任编辑:李 丹)

① Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", p. 338.

② Eugene R. Wittkopf, et al., *American Foreign Policy: Pattern and Process*(《美国外交政策:模式与过程》),北京:北京大学出版社,2004 年影印版,第 16 页。