

美国外交决策机制功能性 失调之因探究

陆 钢

(英属哥伦比亚大学亚洲研究所 加拿大)

摘 要:借用计算机中央处理器及其缓存增长有限性的原理,可以发现美国外交决策机制存在功能性失调即高端处理能力的局限。具体表现为美国总统对外交决策的高度垄断,而美国总统因受各方牵制与干扰,经常会造成决策出错,从而造成美国软实力的严重下降。当然,目前美国外交决策机制高端的缺陷在应付普通危机时不会有严重问题,但与大国博弈时,美国外交决策机制高端的任何低级错误,都会对美国利益造成深度伤害。

关键词:外交决策机制高端;中央处理器;美国总统

毫无疑问,未来20年,美国将是中国最强劲的竞争对象,也是中国最应研究的对象。美国的外交决策机制应该引起中国学者的高度重视。这是因为崛起的中国必然是全球性的大国,它将会与现存大国尤其是美国进行各种类型的交往与博弈。从美国的角度看,中国同样是最有力的竞争对手。如果说未来20年有一个国家取代美国可能成为世界首强的话,那么美国朝野会一致地把矛头指向中国。只有中国,才会具备美国那样的经济发展能力和国际事务处理能力。这样中国理所当然地成为美国外交决策的首要战略目标。因此,认真研究美国的外交决策,厘清美国外交决策的功能与过程,也是中国外交决策者首先要做的功课。只有知彼知己,方能在与美国的博弈中百战不殆。

美国建国200多年来,从英国的前殖民地变成目前世界上唯一的超级大国,除了它有强大的经济军事能力以外,更重要的一条是美国已经形成一套行之有效的外交决策机制。依靠这套外交决策机制,美国政府能够对各种力量要素包括政治、经济、金融、军事、核武器、科技、文化、传媒、情报、外交、国际组织和同盟等进行协调与整合,变成服务于美国全球战略目标的强大综合国力,从而战胜一个个挑战者,稳坐世界霸主的宝座。如同计算机数据处理能力的不断增强一样,美国外交决策能力、对外事务交往能力也随着美国国力的增长和经验的积累而变得异常的强大。普通对局者根本不是它的对手。这也是为什么像日本、德国、英国和法国这些昔日不可一世的世界强国,迄今仍在美国面前变得如此谦卑的原因。

然而,任何强大的霸主,必然有其软肋;再强盛的国家也终有衰落之时。否则人类历史不会潮起潮落,江山几易。仔细分析美国的外交决策机制,它决不是无懈可击。这可从计算机单机数据处理系统性能提高的有限性原理中获得启发。一般而言,计算机单机数据处理系统内部存在一个bug^①,即它的高端数据处理能力存在严重的瓶颈。稍有计算机知识的人都知道,计算机处理数据的设备主要由CPU

^① 据百度百科介绍,“Bug”一词的原意是“臭虫”或“虫子”。但是现在,在电脑系统或程序中,如果隐藏着的一些未被发现的缺陷或问题,人们也叫它“Bug”。<http://baike.baidu.com/view/1743.htm#2>。

(即中央处理器)、缓存、内存、硬盘或其他存储设备构成。其中,CPU和缓存是核心部分。CPU是计算机的心脏,是数据处理的运算中心,它的计算速度直接决定着计算机的运算能力。缓存是贴近CPU的计算机随机存储设备,它的容量大小将直接影响CPU的运算速度。内存也是计算机的数据处理存储设备,它离中央处理器稍有距离,因而对计算机的数据处理能力有着间接的影响。

随着计算机技术的发展,计算机中央处理器的运算速度、缓存和内存的容量也迅速提高和不断地扩充。计算机CPU的计算速度,从以前的每秒1000万次到目前的每秒10亿次,甚至更快。计算机缓存从64K、128K、512K到1M或更多。计算机的内存从256M扩充到526M、1G或8G,乃至更大。尽管如此,计算机数据处理的前沿部分即CPU和缓存,却出现了增长有限性的问题。CPU计算速度的提高,是建立在单位面积上容纳更多硅片的基础上的,按照当前的技术几乎已达到极致。而计算机缓存由于技术成本太高,也不能无休止地扩大。只有计算机内存的容量仍可以大幅度的提高。这就是说,计算机数据处理的低端部分即内存设备或硬盘无论如何扩大,甚至达到海量级的容量,但其高端部分即CPU与缓存却存在增长有限性的问题,这样就限制了计算机单机整体运算能力的提高。因为虽然数据在低端通道顺畅,但到了高端,通道突然变窄,数据处理能力陡然下降。

按照目前的计算技术,这个瓶颈在计算机单机的范围内是难以克服的。^①解决的办法是,通过非线性技术即并行技术,即把数千台或更多的计算机并联组装,在统一的软件协调下工作,由此解决计算机高端通道变窄的问题。这样一来,运算能力高达每秒1000万亿次浮点运算的超级计算机应运而生,可以处理动漫渲染、气象预测、核爆炸模拟和宇宙起源等大型程序。^②

从实践角度看,对于运算能力和速度要求不高的普通程序,计算机高端通道的这个bug影响不大,只是感觉上稍微有点迟缓,并不影响程序的正常运行。但是,如果对运算能力和速度要求很高的大型或超大型的程序,计算机高端通道的无能就会显露出来。在实际操作中,这类大型程序一般都是交给超级计算机处理的。

在此以计算机数据处理高端局限性的原理比喻美国的外交决策机制,可以发现某些相似之处。美国外交决策机制属于线性结构。美国的宪法制度和外交实践惯例又将这套线性决策机制予以制度性固化,^③在短期内根本无法改革。美国外交决策机制的线性特点表现为,外交决策权呈现金字塔形结构,在这个金字塔的高端,是外交决策权的集中区域。站在这个高端的顶点,执掌外交决策权柄的是美国总统。从美国总统往下延伸的外交决策序列则由副总统、国家安全事务助理、国务卿、国防部长、中央情报局长以及白宫办公厅、国家安全委员会、国务院、国防部、国家安全局、财政部、贸易办公室等人员机构组成。美国的任何重大外交决策必然经过这些重要的外交决策人员和机构,最后汇总到总统那里,由总统拍板决定,最后变成美国官方的外交政策。总统相当于计算机数据处理系统最高端的那个部分,是外交决策系统的最后通道。然而,正是因为这样的线性结构,构成了美国外交决策机制中的一个bug,而这个bug在目前美国宪制内是无法改变的,将会长期存在下去。

当然,如果面临的是普通问题、普通对手,美国外交决策机制高端通道的这个bug影响甚微,不会成为障碍。然而,如果在危急时刻,遇上复杂的问题或者棋逢对手,美国外交决策机制高端通道的这个bug的弊端就会暴露无遗,因而造成美国外交决策机制功能性的失调。

二

美国外交决策机制高端由三部分组成,总统班子、国家安全委员会及其常设班子和国务院,分别由

① 计算机速度取决于两个方面,一是中央处理器的性能提高;二是多重计算机的并联集成系统。单个中央处理器受到工艺的限制,虽有摩尔定律作用,但其速度提高总归是有限的,其运算速度一般不会超过每秒100亿次浮点运算,而且单个计算机的中央处理器至多一至两枚,因此它无法处理类似气象预报、核武器设计等大型复杂程序。而多机系统即超级计算机可以集成成千上万枚中央处理器。如IBM的“蓝色基因”约有13万枚中央处理器。最新研制的中国超级计算机“星云”多达160万个,其运算速度超过每秒1000万亿次浮点运算,可以应用于动漫渲染、石油勘探数据处理、生物医药研究、航空航天装备研制、资源勘测和卫星遥感数据处理、金融工程数据分析、气象预报等方面。——笔者注

② 目前世界上研制成功1000万亿次浮点运算超级计算机的有美国、欧洲和中国。——笔者注

③ 参见[美]杰里尔·A·罗塞蒂《美国对外政策的政治学》,周启朋等译,北京:世界知识出版社,1997年,第26—27页。

总统、国家安全事务助理和国务卿统领。国务院和国家安全委员会是美国宪法规定的外交决策机构,具有明确的成员构成和职权范围,而涉及外交决策方面的总统班子则是一个不确定的概念,主要看其与总统关系的亲疏以及该成员参与外交决策程度的高低而定。从某种意义上说,国家安全事务助理是总统的外交顾问,理所当然隶属于总统班子,但国家安全事务助理自己统领一个外交决策机构,职业化程度相当高。因此,为了研究深入,这里把国家安全事务助理从总统班子剥离出来,作为一个独立的单元看待。这里所谓的总统班子,主要指其职权并非属于法定上的外交决策机构,他们的权力主要来源于总统在特定时期赋予的外交事务参与权。副总统这个职位很能说明问题。从法律上看,副总统是总统出事后的第一接班人,但当任总统谁也不想着自己出事,因此有时候,副总统很可能成为一个摆设。例如,罗斯福时期的杜鲁门、肯尼迪时期的约翰逊和尼克松时期的阿格纽就是这样的摆设。杜鲁门、约翰逊和福特这几位副总统以后成为美国外交决策的高端,是在他们成为总统之后。与他们相比,尼克松、老布什、戈尔和切尼在其副总统期间则能较多地参与外交决策事务,对美国外交决策有一定的影响力,但其程度不同,尼克松至多获得了学习外交决策的机会,而老布什和戈尔则是有限度地参与外交决策,而真正参与外交决策核心圈子的是切尼,他可以代表总统班子发挥关键的决策作用。^①

总统班子的另一位成员白宫办公厅主任,有时候大权独揽,也会参与外交决策的核心事务,特别是尼克松后期和里根时期的白宫办公厅主任黑格和里甘,他们分别扮演了这样的角色。有的成员则是作为总统的心腹,不论其什么职位都能参与外交决策核心事务。典型的例子是罗斯福的霍普金斯和肯尼迪时期的罗伯特·肯尼迪,一个是商务部长,另一个是司法部长,但在外交事务上,他们对总统的影响力可能超过其他任何人。^②当然,这种情况随着美国外交决策机制的日趋规范化而变得很少见了。总统基本上是依赖美国法定的外交决策机构进行外交决策活动。

由此可见,美国外交决策的核心人物一般由国家安全事务助理担任,他或她成为代言总统的头号发言人和军师。本来作为美国法定的外交政策首席代表国务卿反而倒退居次要位置。尽管有的国务卿与总统私交甚密,但也无法进入总统的外交决策班子,如尼克松时期的罗杰斯国务卿、里根后期的舒尔茨国务卿和克林顿前期的克里斯托弗。此外,有的国务卿个人资历很老,执着要求总统给予其外交决策CEO的地位,如黑格和万斯,但后来总是失败了。^③希拉里·克林顿从政治分赃的角度要求奥巴马给予这样的权力^④,但可以预料,随着时间推移,希拉里的影响力会逐渐下降。战后美国历史上国务卿能够享有仅次于总统外交决策权的人物只有一个半人。所谓一个人就是基辛格国务卿,他还兼任了国家安全事务助理。半个就是杜勒斯国务卿,但他的权限逊色于基辛格。^⑤赖斯国务卿经历与基辛格相同,也是从国家安全助理转换为国务卿,问题是她与小布什总统之间还夹着一个切尼副总统,其影响力直追基辛格。而赖斯本人也无弄权欲望,仅仅扮演外交决策方面一个忠实的总统副官而已。^⑥

虽然美国外交决策高端存在若干相互交错的分支,但最后还得依赖总统去协调,使其能够始终如一地贯彻总统所制订的外交战略目标和行动路线。换句话说,不管美国外交决策机制的中下游如何功能强大,实力非凡,也不管美国外交决策高端精英辈出,能力超群,说到底,美国外交决策的拍板权还是在美国总统手中。美国总统成为美国外交决策机制运行高端通道中最前沿的部分。如果美国总统发挥失常,那么美国外交决策之车必然出轨,美国的外交大棋局也必败无疑。

① 参见张国庆《一个人的世界:透视布什》,北京:世界知识出版社,2004年,第74—75页。

② 参见[美]舍伍德《罗斯福与霍普金斯——二次大战时期白宫实录》,福建师范大学外语系编译室译,北京:商务印书馆,1980年;另参见[美]罗伯特·肯尼迪《十三天——古巴导弹危机回忆录》,复旦大学历史系拉丁美洲研究室译,上海:上海人民出版社,1977年。

③ 尽管罗杰斯与尼克松私交很好,但仅仅是个挂名国务卿。万斯反对武力解救伊朗的美国人质,于是卡特绕过万斯,趁他在佛罗里达休假时做出了军事救援人质的决定,导致万斯辞职。参见[美]杰里尔·A.罗塞蒂《美国对外政策的政治学》,第92、97页。另参见[美]托马斯·戴伊《谁掌管美国——里根年代》,张维等译,北京:世界知识出版社,1985年,第131页。

④ 参见赵全敏《希拉里能当好国务卿吗》,《世界新闻报》2008年12月5日,http://taobao.cri.cn/12764/2008/12/05/145s2350949.htm。

⑤ 参见[加]菲尔·菲利普·大卫《白宫的秘密:从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》,李旦等译,北京:中国人民大学出版社,1998年,第235—236页。

⑥ 参见洁芬编《美丽与哀愁:一个真实的赖斯》,北京:东方出版社,2005年,第182页。另参见张国庆《一个人的世界:透视布什》。

按照古典决策理论,凡事都要做最优选择。如果是这样,那真是对美国外交决策机制提出了极高的标准:即要求这个机制的运作效率出奇之高,要求这个机制的最高端部分——美国总统,是一个超人,或是半人半神。他外交学识渊博,经验丰富,头脑冷静,洞察力敏锐,危机反应能力奇快,对外交决策部门具有很强的协调能力,也善于处理其他相关部门的关系,同时他又工作勤奋,具有完成多重任务的能力,或者还有其他更高、更多的要求。如果总统能力或精力不够,随时有其他决策者可顶替甚至进行同步决策。可惜美国外交决策机制做不到这一点,它只能按照传统的线性结构进行活动,因为美国不可能设置两个以上的总统同时处理外交决策事务。^①

如果美国总统出了故障,那么整个美国外交决策之车就得停下来。如果美国总统处理外交事务能力较弱,那么其他外交决策者能力再强,也不会让美国外交决策光彩照人。虽然美国总统下面还有副总统、国务卿和国家安全事务助理等人员的辅助,但只要总统心智健康,任何人也无法剥夺总统的外交决策权。黑格曾经在里根被刺期间放言要取代总统的外交决策权,但里根醒来后很快让他走人。在大部分美国普通选民看来,美国总统的外交决策权几乎是天赋的,当然也是美国宪法赋予的,它是在美国建国和强国过程中与生俱来的。这是我们认识美国外交决策机制的一个重要前提。简言之,美国外交决策机制的优劣与否完全取决于美国总统的个人素质及其外交决策能力,任何人都无法取代之。

三

综上所述,美国外交决策的最高权限必定掌握在总统手中,而宪法又赋予总统这种权力的神圣不可侵犯。^②然而,美国总统既非超人,也非半人半神,仅仅是一个投身于美国选举政治并被选为美国总统或继任美国总统职位的人。之前,所谓的美国总统仅仅是一位担任各种职务的普通美国公民。美国总统与常人一样,也是肉身做的,有着七情六欲,有着喜乐悲哀。所以美国总统的外交决策能力一定会受到各种因素的干扰和制约。这些因素有些来自制度本身,有些来自总统的个人体验,还有些来自时局的变换。

从制度层面看,美国总统对外交决策知识和能力的培养受到任期的限制。首先,美国宪法规定每四年总统竞选一次,每位总统任期不得超过八年。^③这样即使在外交决策方面能力很突出的总统,一到任期结束就有可能或就得走人。^④例如,老布什总统在外交决策方面是公认的高手,外交决策机制在其协调下运作良好,可惜他只担任了四年总统就下台。尼克松更是一位外交决策的大行家、大战略家,他与基辛格构成了美国现代外交决策史上的最佳搭配,但他因受到水门丑闻的牵连而提前结束任期。

其次,一般而言,美国总统当选之后首要任务就是要兑现对选民的诺言,这些诺言大部分与国计民生、经济发展相关,属于国内政治领域,较少涉及外交事务领域。而美国选民在选择总统的过程中,许多时候也不一定看其外交决策的能力和经验,而主要看其处理国内事务的能力或与意识形态相关,所以,战后有几位总统刚上任时对外交事务一无所知。^⑤一般都要过了一两年或者在第二任期,美国总统才会关注熟悉外交事务,并在外交决策方面做到驾轻就熟。

第三,美国实行两党政治,轮流执政。共和党与民主党任何一个政党的候选人当选为总统后,前任总统班底的人,哪怕他们对外交事务十分精通、辅助总统驾驶外交决策之车很顺手,也无济于事。他们

① 总统与国会争夺权力,总统不允许分权。孙哲教授曾经对美国总统垄断外交决策权的现象以及如何与国会争夺外交决策权有很好的阐述,参见孙哲《美国的总统外交与国会外交》,《复旦学报(社会科学版)》2001年第4期。

② 参见[美]约瑟夫·斯托里《美国宪法评注》,毛国权译,上海:上海三联书店,2005年,第460—461页。

③ 《美国宪法》第22条修正案第1款规定“第1款 无论何人不得当选总统职务两次以上;无论何人在他人任期内担任总统职务或代理总统超过两年者,不得当选担任总统职务一次以上。但本条不适用于在国会提出本条时正在担任总统职务的任何人;也不妨碍在本条开始生效的总统任期内可能担任总统职务或代理总统的任何人,在此任期结束以前担任总统职务或代理总统。”参见“维基百科”对总统任期的规定。

④ 新华社供稿《美国‘政治将军’黑格辞世 先后辅佐三任总统》,http://www.jfdaily.com/a/916603.htm。

⑤ 里根是一个典型。他是好莱坞演员出身,担任过演员工会主席,后又担任加利福尼亚州州长,对外交事务非常外行,但他是个坚定的保守主义者,反共反苏很坚决,因而能够选上美国总统。——笔者注

必须卷铺盖走人,基本上换成执政党的人马。而这些新任总统班底的人与总统一样,也要经历学习当前外交事务、熟悉美国外交决策机制的过程,这样必然造成美国外交决策机制某种程度的迟钝甚至是瘫痪,特别是在重大历史关头或危机时刻。

从个人体验层面看,就以战后十二任美国总统为例,许多人在当选之前对外交事务知之甚少,参与政府高端外交决策过程的机会就更少。在战后十二位总统中,有五位曾经担任过副总统,像尼克松和老布什都是做了八年副总统后再竞选成为总统。只有他们两人有机会学习美国外交决策、参与美国外交决策,因此,他们成为总统后,在外交决策方面的见识、能力和经验是最强、最丰富的。杜鲁门、约翰逊和福特担任副总统的时间较短,而且被排除在外交决策核心圈子外。他们的机会来自于在任总统出了意外提前结束任期而成为总统的,所以他们在外交决策方面的学习和准备时间较少,主要依赖个人的素质及其助理的能力。在美国学术界,杜鲁门和福特两人在外交决策方面享有较好的口碑。杜鲁门获益于罗斯福的战时内阁;福特受益于尼克松内阁特别是基辛格的辅助。罗斯福和尼克松两人都是博弈高手,是外交决策的行家,所以,即使是他们的外交决策班子也是出类拔萃的。^①

肯尼迪本身是外交决策的新手,约翰逊则没有那么幸运,他因在越战铸成的大错而成为美国战后外交方面最倒霉的总统。^②在另外七位总统中,有四位当选之前曾经担任过州长。^③他们除了拥有行政管理经验之外,对外交决策事务知之甚少,所以他们当选之后必然经历一个学习适应的过程。

卡特和克林顿虽然聪明好学,事无巨细都要亲临而为,但在执政头两年,二人在外交决策方面也是难见成效。小布什主要依赖其父亲外交决策班底的辅助,因而弥补了他对外交事务的无知。即使如此,小布什在外交决策方面也是屡屡出错。里根虽然资历很深,但对外交事务一窍不通,主要凭借其早年的个人体验和见识来驾驭美国外交决策之车。因此里根在外交决策方面非常突出意识形态和价值观,而对外交决策机制则缺乏管理,结果造成战后美国外交决策班子最大的混乱。

肯尼迪和奥巴马都是从参议员当选为总统的。他们年轻有为,精力旺盛。他们早年接受名校的精英教育,以后政坛上一路平步青云,不到五十岁就成为总统。然而无法改变的事实是,他俩还是缺乏外交决策管理的知识和经验。肯尼迪英年早逝。奥巴马当选之前很少涉猎外交事务,所以还需要一个学习适应时期。只有艾森豪威尔是军人出身,从盟军最高司令当选为总统。作为二战英雄,艾森豪威尔博弈经验丰富,深孚众望。即便如此,他也有问题。在美国众多战将中,艾森豪威尔最具备外交决策的素质,但从政治家的角度看,艾森豪威尔似乎还欠缺些什么。他对外交事务缺乏敏感性,易受军人思维的左右,喜欢使用武力解决外交问题,有时候差点酿成大祸。^④

从时局变幻层面看,战后美国历任总统当选之初或者在任时期,几乎都有一两个重大国际事件牵涉了其全部或大部分的精力,使之难以分身处理其他外交事务。如果总统英明果断,对这些事件的决策与其外交战略总目标一致并且处置得当,那么就会增强总统的外交决策影响力,促使总统的外交决策班子内部团结一致,保证重大外交决策不出差错。然而,倘若总统处理这些国际事件的决策偏离其外交战略总目标、背离美国整体国家利益,那么就会削弱总统的影响力,造成总统班子的内讧,引起美国外交决策机制的功能性失调。

杜鲁门当政期间遇上朝鲜战争爆发;肯尼迪刚刚上任就卷入了古巴危机;尼克松当政前后美国陷入越战泥潭;小布什当政期间遇上了“9·11”恐怖袭击事件。卡特当选不到两年遭遇霉运,遇上了伊朗人质事件等事,其后遗症延续到里根任期。克林顿当政期间碰上波黑种族残杀以及索马里美国士兵

① 尼克松外交班底:除了基辛格和黑格等名流之外,还有莫顿·霍尔普林、海尔默特·索南菲尔和威廉·海兰;约翰·霍尔布鲁克;温斯顿·洛德;哈罗德·桑德斯,劳伦斯·伊戈尔伯格、约翰·内格罗蓬特、罗伯特·麦克法兰、博伦特·斯克克罗夫特、劳伦斯·林恩;以至于加拿大学者夏尔·菲利普·大卫称这个班子的名单“简直像一本政府名人录”。参见[加]夏尔·菲利普·大卫《白宫的秘密:从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》,第205页。

② 庄礼伟《解读林登·约翰逊:开启美国民权时代的倒霉总统》,《南风窗》2005年3月下。

③ 参见[加]夏尔·菲利普·大卫《白宫的秘密:从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》。

④ 艾森豪威尔曾经对中国威胁使用原子弹,以结束朝鲜战争,参见[美]爱德华·基弗《艾森豪威尔与朝鲜战争结束》,华东师范大学国际冷战史研究中心网站,http://coldwarchina.org/wjyj/cxzz/000660.html。

被杀。里根虽然没有遇上大风大浪,但他个人遇刺受伤;200多名美国海军陆战队士兵在贝鲁特被炸身亡,以及卷入伊朗门事件。即使像艾森豪威尔这样一度叱咤风云的美军统帅,也曾在阴沟里翻船,碰上了鲍尔斯越界飞行事件,被赫鲁晓夫狠狠耍了一把。^①

其实,这些情况并不稀奇。作为超级大国的领袖,美国总统一定会遇上各类危机。时局变幻对其外交决策能力的挑战是经常性的,关键在于他是如何应对的。这个时候,意志、直觉、勇气、经验、领导力、自控力、处事力、协调力和宏观把握能力等软实力要素成为关键。面对危机造成的国内外巨大压力,有的总统因为不能适应而垮台。卡特就是一个典型。从个人道德素质看,卡特无可挑剔。他勤奋、亲民、廉洁、守法和谦逊,但面对伊朗人质事件,卡特显然处置失当,以至于他后半任期全部卷入了伊朗人质事件,而营救伊朗人质事件的失败则是压垮卡特的最后一根稻草。^②

杜鲁门也有类似情况。杜鲁门对麦克阿瑟的过分纵容,导致中美在朝鲜战场交战。小布什对“9·11事件”反应过度,连续发动阿富汗和伊拉克两场战争,致使美国军队迄今未能脱离苦海。奥巴马上台时,美国已经遭受金融风暴的全面重创,国家实力急剧下降。与此同时,中俄等这些美国的博弈对手力量迅速上升,美国与它们力量的相对差距缩小,这是战后其他美国总统未曾遇见过的,这也限制了美国总统的外交决策能力。所以,奥巴马变得非常谦卑,其程度之深,是战后历任美国总统所罕见的,这里除了奥巴马的个人素质使然外,美国国力的虚弱恐怕也是一个重要原因。

四

通过分析美国外交决策机制高端的内在结构就不难发现,美国并未像外表看上去那么强大无比,因为这个似乎极为庞大精致的外交决策机器内部存在一些削弱外交决策效率的bug,因而导致外交决策机制的功能性失调。在某种程度上,外交决策效率的低下是美国软实力弱化的表现。所以,尽管美国拥有有史以来最为强大的硬实力,但是这种强大的硬实力由于没有很好的软实力作为辅助而大打折扣。美国在世界上的国际地位由于美国的数次外交决策错误或效率低下而急剧下降,近期只能维持相对霸权的国际格局。美国外交决策机制这种高端处理能力的局限,在战后中美博弈关系上表现得非常明显,这里暂且举一两个例子,来说明美国外交决策机制上的这种结构性缺陷。

战后初期,美国已经成为世界上最为强大的超级大国,大有“会当凌绝顶,一览众山小”的感觉。但是美国至高无上的强国地位并非绝对的,它受到苏联的有力挑战。在与苏联博弈的力量对比中,中国的站队将决定这场博弈胜负的关键。当时,国共发生内战,共产党占据主动权,拿下江山已经指日可待。然而,美国外交决策者却对中国局势麻木不仁,缺乏作为博弈高手应有的敏锐感觉,把中国排除于其防御战略地带之外,换言之,准备丢掉中国。美国决策者对中国呈现明显的思维盲区。杜鲁门推行意识形态划线的遏制外交战略,把共产党中国划归到苏联阵营,却没有发现,毛泽东为首的中国共产党人有着强烈的民族精神和独立自主的意识。美国驻华大使司徒雷登发现了中共和苏共之间的某种差异,因而留守南京,期待与新中国政府建立联系,可惜杜鲁门政府显然缺乏对中国问题的了解,因而错失了一次改变力量对比的历史良机。^③以后,杜鲁门在中国问题上所固有的思维盲区继续引导其犯错误,造成美国与中苏博弈的一次重大失败。

朝鲜战争爆发以后,杜鲁门立即召集国家安全委员会会议,做出了一系列危机应付措施,这从美国决策的角度看似也是合理的,问题则是出在后面。当时,麦克阿瑟实施“仁川登陆计划”,朝鲜人民军受到重创。麦克阿瑟气势很旺,要求乘胜追击,越过“三八线”,以便占领整个朝鲜半岛。这个时候,中国政府发出各种警告,表明要出兵朝鲜。美国中央情报局也提供了中国军队可能入朝参战的情报。可

① [俄]阿纳托利·多勃雷宁《信赖——多勃雷宁回忆录》,肖敏等译,北京:世界知识出版社,1997年,第42—43页。

② [美]兹比格涅夫·布热津斯基《实力与原则:1977年—1981年国家顾问回忆录》,北京:世界知识出版社,1983年,第453页。

③ 参见[美]约翰·司徒雷登《在华五十年——司徒雷登回忆录》,程宗家译,北京:北京出版社,1982年;另参见:[美]肯尼斯·雷·约翰·布鲁尔《被遗忘的大使——司徒雷登驻华报告》,尤存等译,南京:江苏人民出版社,1990年。

是,作为“中国盲”的杜鲁门做出了错误判断,以为中国不会出兵,因而纵容麦克阿瑟越界占领了平壤,把战火烧到中朝边境一带。不久,美军就与入朝参战的中国志愿军相遇。于是,在杜鲁门的错误决策下,美国在错误的地方、错误的时间打了一场错误的战争。

同样是“中国盲”的里根,在其总统任期初期,也在对华关系上犯了不少错误。一是扬言要与台湾恢复外交关系;二是收养中国出走的网球运动员胡娜;三是借口美国三权分立体制,放任美国法院审理湖广债券案,造成中国对美政府的信任危机;^①四是对中国纺织品出口和人权提出限制和批评。这些做法严重损害了中美关系,使得中美关系无法在邓小平健在时更上一层楼,从而建立对美有利的大国博弈格局。克林顿的处境相仿。他与里根一样,从地方州长变为美国总统。之前,他对国际事务知之甚少,主要依靠自己的聪明才智学习外交知识,掌握外交决策技巧,但这需要一个过程。在对华关系上,克林顿没有自己一套成熟的战略规划,也无法提出特点鲜明的对华政策,只能是摸着石头过河。

因此,上世纪九十年代中前期,中美关系仍然在人权、贸易、台湾和西藏这类问题上争吵不休,难以建立建设性的战略伙伴关系。相反,俄罗斯巧妙利用中美矛盾,成功地把中国拉拢过来,使俄罗斯即便在国力最虚弱的时候也能保持昔日大国的姿态。克林顿对中国政策的模糊立场,导致美国在与中国交往中连连铸成大错,其顶点是美国轰炸南斯拉夫中国大使馆,造成中国社会的反美浪潮。设想一下,如果当时换上尼克松、福特、卡特或者老布什执政,即便发生波黑战争,估计也不大可能会出现炸馆事件,因为他们对中国问题有足够的了解,或者他们有基辛格、布热津斯基这样的大战略家的辅助,一定会重视并处理好中美关系,以防对华决策出现失控局面,进而形成有利于美国的战略态势与博弈格局。

以上论述探究了美国外交决策机制功能性失调的主要表现,这就是高端处理能力的局限。具体说来,美国外交决策的线性结构决定了美国总统是其外交决策过程的最后通道和最前沿部分。任何重大外交决策都必须经过总统这个环节才能通过。如果出现总统对外交决策机制的失控局面,则将被法律所追究,美国宪法禁止这样的局面发生。^②然而,美国总统并非神人,他也会像常人一样犯错,特别在其身心健康受到严重损害或者执政环境受到严重干扰的情况下更是如此。另一方面看,即便总统具有超常的智慧和学习能力,并且事必躬亲,努力掌握事态的细节,但也只能局限于几个领域。他一旦被某个领域所拖累,更是无法掌控整个外交决策的全局,卡特就是这样的典型,伊朗人质事件几乎耗费了他所有的执政资源。小布什的情况也相似,因为受到“9·11事件”的袭击,小布什政府的注意力全部投入中东地区。阿富汗战争和伊拉克战争使其无暇顾及美国在其他地区的战略博弈,对于悄悄来临的金融危机也缺乏关注,其结果是导致美国国力的全面下降与其他大国的迅速崛起,因而形成了美国在大国博弈中的相对困境。

要治理美国外交决策机制这种功能性障碍,根本出路在于分散总统的外交决策垄断权,加强国会和社会对外交决策的知情权和发言权,而这是任何美国总统不愿意所看到的局面。因此,美国外交决策机制的功能性失调现象可能会长期存在下去。当然,后任美国总统会善于总结前任的经验教训,努力将其负面影响降到最低程度。一般情况下,除了与实力相当的大国博弈之外,美国外交决策机制的这种功能性失调不会影响美国的全球性战略利益。

(责任编辑 胡岩)

^① 邓小平《就湖广铁路债券问题和〈与台湾关系法〉与美国国务卿谈话》<http://review.jcrb.com/zyw/n335/ca285121.htm>.

^② 里根承认在伊朗门事件上的失误以及对安全顾问的失控。参见[加]夏尔·菲利普·大卫《白宫的秘密:从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》,第349、352页。

people , particularly the Stolen Generations , in the honor of his government and the Commonwealth Parliament. This apology was made on the basis of the common sense among main parties , which then put an active role in the formation and implement of future aboriginal policies in Australia. Kevin Rudd ' s political apology not only got much support from the dominant society , but also was basically accepted by aboriginal communities , which have created a good atmosphere and a necessary force to racial reconciliation. Yet , many challenges from Kevin Rudd ' s political apology have suggested that the road to racial reconciliation will not be smooth.

Keywords: Kevin Rudd , Stolen Generation , political apology , racial reconciliation

An Exploration of Causes for Functional Dislocation of U. S. Foreign Decision-making Mechanism: Limitations of the Top Processing Capacity

(by Lu Gang)

Abstract: This paper points out that there is a functional incoordination of U. S. foreign policy-making mechanism , that is , a limitation of its high-end ' s processing capacity , according to the principle of the limited growth of computer central processing unit and its cache. The functional incoordination embodies the U. S. President ' s high monopoly of foreign policy making. The U. S. President often makes some decision-making mistakes due to containments and interferences from parties resulting in the decline of American soft power. Of course , the bug of the current U. S. foreign policy-making mechanism high-end causes no serious problems while coping with the general crisis. But any low-level error from the high-end of U. S. foreign policy making mechanism will lead to deep damages to U. S. interests while playing game with great powers.

Keywords: top level of diplomatic decision-making mechanism , CPU , U. S. president

Space , Empire and Russian National Security

(by Liu Jun)

Abstract: From the Dynasty of Romanoff on , Czarist Russia was following a developing path of imperial expansion and space safety. During the formation and development of Russian Empire the foremost condition was to expand its space , which was also one of core factors to maintain its operation. Furthermore , the security of its empire was also guaranteed by controlling space. From Tsarist Russia to the Soviet Union to Russia today , they share one common feature that the operation of the nation is maintained and safeguarded through space expansion; however , there are also differences. Tsarist controlled its space only by territorial expansion and the Soviet Union used an ideological expansion , while Russia today is making sure of the post-Soviet CIS area as its particular interest and expanding the regional security organization to assure its security.

Keywords: Russia , empire , space , security

A Comparison on Chinese and Japanese Absorptions of Bluntchli ' s State Organic Theory—A Focus on Kato Hiroyuki and Liang Qichao

(by Wang Xiao-fan)

Abstract: Kato Hiroyuki ' s and Liang Qichao ' s absorptions of Bluntchli ' s theory of social organism had their own characteristics. Kato mainly focused on Bluntchli ' s doctrine of sovereign rights of state as a legal institution and its implied idea of monarchical sovereignty. Liang was more concerned with Bluntchli ' s views on essential laws of state ' s formation , development and decline , based on his positivistic method of historical research. Their distinctive features reflected then different problems confronted by China and Japan and basic