

主体间认知差异与中国的外交决策

秦亚青

—

认知差异是决策研究中不可回避的问题。比较突出的认知差异有两种,一种可以称为主客认知差异,即认知主体与客观事实之间的差异。任何决策都要有事实根据,但是这种事实并非完全的客观事实,而是决策者认知世界中的事实。决策者的认知越是接近客观事实,决策的准确度也就越高,决策意图便越可以实现。当我们研究决策的时候,需要研究决策者认知世界,因为这个认知世界总是存在错误知觉的。二是主体间认知差异,即决策环境中不同行为体对同一事物的不同认知。行为体的认知世界是在多种复杂的环境中形成的,这个环境中存在不同的、但却又是不断互动的行为体。他们都是根据自己的历史背景和实践经验,对环境和环境中的其他行为体作出判断,并在这种判断的基础上进行决策。诸多错综复杂的因素——宏观的和微观的、经济的和社会的、内部的和外部的——构成了一个错综复杂的决策环境。这个环境越是复杂,其中的互动因素和互动关系也就越多,不同行为体对同一事物的认知差异也就越大。对于第一种的主客认知差异已有不少著述,¹但主体间认知差异及其导致的后果却没有深入的、有重要影响的研究成果。

外交决策中的主体间认知差异也是明显的。由于行为体的认知是基于自己的知识结构、文化背景、实践经验、信息渠道等一系列因素做出的,所以主体间认知差异总是存在的,在无政府状态的国际体系中尤其如此。明智的决策者会敏感地意识到认知差异并尽力缩小这样的认知差异,以便改善决策环境,使决策意图得以更大程度上的实现。所以,研究外交决策离不开研究决策者的认知,也必须研究决策环境中不同行为体的认知。当环境趋于复杂的时候,主体间认知差异会加大,造成决

* 秦亚青,外交学院教授(北京 100037)。

** 本文是北京对外交流与外事管理研究基地成果,受北京市教育委员会专项资助。

¹ 罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,秦亚青译,北京:世界知识出版社,2003年。

策困难,因此对主体间认知差异的研究也就越是必要。世界情势瞬息万变,不同行为体对同一客观事物的认知表现出不同程度的差异。如果这种差异过大,不仅给决策带来困难,甚至会导致重大的决策失误。张伯伦认为自己的外交努力可以带来一代人的和平,但是,他的慕尼黑之行并没有阻止希特勒的侵略行动。主客认知差异理论一般将这一错误归因于张伯伦对客观事实的错误认识,但这样分析无疑忽视了他的认知和希特勒的认知之间存在的巨大落差。也许,正是这种主体间认知差异导致了绥靖政策的彻底失败。

自上世纪80年代以来,中国与世界的关系发生了历史性的变化。国际体系经历了冷战后的巨大变化,中国和世界的相互依存程度大大提高。其中最重要的一点是中国国内政治、经济和社会进程与国际体系发展和国际社会运作处于高度和密集的互动状态,几乎任何国际行为体都会与中国打交道,任何重大国际事务都会对中国国内的进程产生影响,任何重大国内事务都会对国际进程产生影响。随着中国的迅速发展,这种交互影响的效应越来越明显。这就意味着中国的外交决策必须面对国内国际两个相互交错的场景,在一种双层博弈中进行。¹中国的外交决策环境确实变得越来越复杂,国内国际大互动的实际使得中国外交决策必须考虑不同行为体之间的认知差异问题,因之也使这一问题成为研究人员的重要课题。

二

当前,中国外交决策面对三种主要的主体间认知差异。

一是中外认知差异,即国内国际对中国的不同认识,突出表现在我们自己和国际社会对中国的身份定位存在不同的看法。中国国家身份的定位本来就十分复杂,中国也确实呈现出一种多重身份的状态:既大又小,既强又弱,既富又贫。经过改革开放30年的发展,中国的经济实力迅速上升,国内生产总值已经占据世界第三的位置。同时,中国是一个人口大国,自身发展很不平衡,国内不同地区经济差异很大,人均国民生产总值也依然很低。事实上,以任何一种单一身份不加区别地界定中国的国家身份都会失之偏颇。

但是,在决策过程中,人们往往希望以一种明晰的身份来界定中国,以便减轻决策压力和简化决策程序,加之审视角度的不同,就中国身份问题,不同决策者的认知差异就显现了出来。从对自己国情的了解和对国际权力结构的认识,我们对中国的身份定位包含了两个基本要素:中国是一个发展中国家,仍处于社会主义发展的初级阶段。从某种意义上讲,这无疑是一个事实。中国幅员辽阔、人口众多,地区之间的差异和社会阶层之间的差异都是巨大的。据此,中国在可以预见的未来会将主要

¹ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol 42, No 3, 1988, pp 427-462

精力集中在国内的发展上面。但是,国际舆论却更多地将中国视为一个准超级大国、世界第二大强国。金融危机之后,这种认识进一步加强。“两强治世”(G2)、“中美国”(Chimerica)等概念被不断地制造出来,各类国际会议现在似乎没有中国人的参与就不能称之为完整的国际会议。不仅如此,在一些重要国家的外交决策和全球战略制定过程中,都将中国视为最重要的因素之一。所以,对于中国的国际身份和地位,中外主体间差异是明显的,并且成为我国外交决策的一个问题。

二是纵向认知差异,即国内政治精英与民众之间的认知差异。中国对外决策的主体人群与中国的草根群体对中国国际战略和对外政策的一些方面存在不同认识。由于外交决策的特点,公众掌握的信息和政治精英掌握的信息存在很大的不同。应该说,政治精英尤其是参与决策过程的人士对信息的掌握是超过公众的,有时甚至是垄断性的。公众的信息大多来自公开的国内媒体和相互之间的传播。比如在古巴导弹危机期间,苏联和东欧的公众认识到的苏联实力远远超出了苏联的实际力量,他们所认识到的美国实力也要低于美国的实际力量。所以,虽然包括赫鲁晓夫在内的苏联最高决策层知道双方的实际力量对比,并因此决定撤出部署在古巴的导弹,但这种退让使很多人感到困惑不解,尤其使苏联的盟国感到失望和沮丧。

中国纵向认知差异的一个主要方面,表现在对外政策的所谓“软”与“硬”上面。改革开放确定了中国的主要战略是国民经济发展,从而明确中国对外战略的主要方面是为国民经济发展创造和维护有利的国际环境,国际合作也就成为中国对外战略的主导内涵。“和平、发展、合作”是中国对外决策的指导方针,你中有我、我中有你的整体态势对中国发展是有利的。“发展”实际上被界定为中国的一个至关重要的核心利益。应该说,30年来,这一外交方略是明智的,它实现了中国对外战略的基本意图,维护和营造了一个比较有利的国际环境,使得美国等一些国家无法对中国采取当年对苏联的遏制战略。否则,中国的国民经济发展会遇到更大的国际障碍,中国的国民生产总值也不会达到目前坐三望二的地位。

公众希望看到更加阳刚的外交。一百多年来中国始终在追求国家强盛和民族复兴,这是一种不能泯灭的政治心理,也是中华民族复兴的主要动力。¹随着中国国家实力的上升,这种希望会进一步加强。与此同时,民族主义也会上升。民族主义从来都是一柄双刃剑,一方面,它激发一个民族的集体自强精神,使这个民族能够自立于世界民族之林,推动民众为民族大业努力奋斗。对中国这个近现代史上饱受外国列强欺辱的国家来说更是如此。另一方面,极端民族主义会刺激非理性情绪,会自我封闭,也会使得一个国家在国际社会中处于孤立状态。公众希望中国有更加强硬的外交,这是两种民族主义成分混合的结果。互联网时代确实在某种意义上使世界变得扁平起来,权力的集中程度下降,信息的来源多元化,信息的传播速度加快,

¹ Qin Yaqing “Struggle for Identity: A Political Psychology of China’s Rise”, in Brantly Womack ed., *China’s Rise in Historical Perspective*, Lanham: Rowan and Littlefield 2010 pp. 249–269.

信息自身也变得复杂起来,传播过程中建构起来的信息也就成为“真实”信息。¹虽然公众的呼吁并不全是理性的,但是它却成为国家决策环境中的要素之一,直接影响到国家的外交决策和国家国际行为的余地。

三是横向认知差异,即国内利益群体之间对同一事物的认知差异。国内国际两个政治进程中的利益关系是十分复杂的,中国全面进入国际社会之后,中国社会内部的利益出现了迅速多元化的趋势,利益多元化推动了利益群体的形成,利益群体的形成导致了对同一事物的不同认知。利益群体政治是任何政体中不可忽视的一个部分,也是外交决策中内外互动的一个主要组成部分。当年艾利森从对古巴导弹危机决策的研究中凝练出“政府部门政治”(governmental politics)的非理性决策模式,主要是讨论不同政府部门都试图将自己的部门利益确立为国家利益,并且形成竞争。艾利森虽然考虑到部门之间的利益分歧,但采用的仍然是一种国家主义的研究方式,把重点集中在政府内部的不同部门之间,没有考虑社会群体在外交决策中的影响和作用。²

但是,社会力量是重要的外交决策环境因素。中国社会多元利益的发展是一种正常的社会现象,它也必然进入外交决策进程。这种情景也加大了集团之间的认知差异,并且随着中国社会的发展和利益的海外延伸,不同利益都要求在外交决策中有所体现,这就使得决策程序变得更加复杂。比如,出口企业的利益可能与内销企业不同,沿海地区的利益可能与内陆地区不同,环保部门的利益可能与能源部门不同,等等不一。在社会多元化和权力相对流散的情况下,高度集中地确定国家在国际体系和国际社会中的利益已经很难做到。即便是已经在国家层面理性确定了国家利益,也会由于集团利益的介入而在实现过程中发生某种程度的变异。

三

内外、纵向和横向这三种主体间认知差异在任何政体、任何社会中都会存在,所以它是一种普遍的决策现象。但是主体间差异的程度是可以不同的,也是可以通过采取措施加以调节的。对于外交决策环境而言,主体间认知差异程度越大,决策也就越复杂、越困难,对外政策的执行和运作余地也就越小。上世纪50、60甚至70年代的中国,这种差异虽然也存在,但是在一种相对低的程度上运行,对外交决策环境并没有产生明显的和决定性的影响。改革开放以来,中国的国际环境和国内环境都发生了重大变化。国际社会经历了冷战后的转型,中国自身也处于改革开放带来的巨大社会变革之中,中国与国际社会的相互作用日益明显、日益加大。这种高速度

¹ 参见〔美〕托马斯·弗里德曼:《世界是平的》何帆等译,长沙:湖南科学技术出版社,2006年。

² Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd ed., New York: Longman, 1999

发展和高密度互动也使得认知差异日趋明显。对于转型和迅速发展的社会来说,这属于正常现象。但需要考虑的问题是,如何缩小这些差异,以便使外交决策更加科学,外交手段更加合理,外交战略意图更能够得以充分实现。

主体间认知差异很容易产生期望落差。中外差异使得国际上一些人认为中国不愿意承担国际责任:我们仍然是一个发展中国家,但国际舆论实际上将中国视为世界第二大国。这种认知差异的一个明显结果就是国际社会要求中国承担更大的国际义务,其中不少甚至远远超出了中国的实际能力,哥本哈根会议的减排目标就是一个实际的个案。在其他领域,类似例子仍然很多。并且,随着中国的进一步发展,这样的要求会更多。比如在环保、核裁军、对外援助、地区安全等不同跨国问题领域,对中国的期望值都有增高的趋势。纵向认知差异趋于导致国民对国家的对外政策不理解,认为中国外交太“软”的观点主要就是这种认知差异推动形成的。横向认知差异则趋于将群体利益等同于国家利益,从自我利益的视角解读国家利益,甚至在知道国家整体利益的时候,也会将群体利益置于国家利益之上。

对外决策环境的难易在很大程度上取决于主体间认知差异程度的大小,缩小主体间认知差异会使决策环境的便利面上升,困难面下降,反之亦然。中国外交决策目前面临的一个难题是:一方面中国在迅速发展,对外关系出现了前所未有的扩展,中国外交面对的国际国内形势更趋复杂;另一方面,以上讨论的三类差异都呈现上升态势,且有的时候是急速的跳跃式上升。这种情景加大了外交决策和政策执行的难度。

自然,有许多措施可以缓解这类问题,比如合理的公共外交战略、有效的高层外交协调机制等等。由于这类认知差异已经成为外交决策必须面对的一个问题,本文希望重点提出主体间认知差异这一概念,目的是设计外交决策研究的一个次级议程,使研究人员关注主体间认知差异,思考这类差异是如何产生的,在什么条件下、采取什么措施,可以使主体间认知差异加大或是缩小。对于经历五千年之大变局的中国来说,对于面临复杂多变内外形势的中国外交来说,这无疑是一个十分重要的问题。

(责任编辑: 陈志瑞)