

# 决策意象、意象转变与美国对华政策

——以小布什政府对华政策演变为例<sup>\*</sup>

李少丹

**内容提要：**决策意象是决策实体在认知过程中，基于自身的性格、价值观和世界观，通过对信息的接受、编码、储存、控制、对比、使用和输出而形成的。决策实体通常带着认知过程形成的意象进行决策。文章在强调认知意象在国际政治研究中的重要性的基础上，重点分析了影响认知意象转变的因素及其作用机制。文章认为，国际环境变化是影响认知形成的最重要外部条件但并非充分条件，国际危机和中国对美政策能动性是使国际环境变化信息快速激发意象核心内容转变的关键因素。在此基础上，作者归纳出决策意象转变的三种作用机制：决策团队相对一致的集体意象发生分歧、原来的少数派认知重新崛起、决策团队内部的人事变化。文章最后以小布什政府对华政策的转变为例分析了相关影响因素的作用机制。

**关键词：**决策意象 意象转变 政策能动性 国际危机 对华政策

**作者简介：**李少丹，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

认知心理学是研究人们如何学习、构造、存储并使用信息的学问，<sup>①</sup>其随着政治心理学的发展而被引入政治研究领域。随着心理学与政治学研究的结合，认知研究路径先是被应用于国内政治研究领域；<sup>②</sup>其后，一部分学者

\* 感谢《当代亚太》匿名评审专家的宝贵意见和建议，文责自负。

① 斯藤伯格：《认知心理学》，杨炳钧等译，中国轻工业出版社2006年版，第10页。

② 参见 Shanto Iyengar and William McGuire, eds., *Explorations in Political Psychology*, Durham: Duke University Press, 1993; Paul M. Sniderman, Richard A. Brody and Philip E. Tetlock, *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*, New York: Cambridge University Press, 1991.

开始将政治心理学引入国际政治研究，特别是国际安全研究领域。<sup>①</sup> 这直接推动着作为心理学分支之一的认知心理学研究路径被应用于国际政治研究。

## 一、认知结果——意象的提出及其发展

一般来说，决策者如何定义其所面临的决策形势，对他们如何做出决策有着重要意义。绝大多数决策理论家认为，决策者所认识的世界至少和客观现实同等重要。决策实体带着心理环境在其所处的操作环境中活动。<sup>②</sup> 决策者根据他们关于现实的意象进行决策，而这种意象是由决策者的认知过程，或者说是由决策者如何认识具体的决策形势决定的。这一过程就是信息的接受、编码、储存、交换、控制、检索、提取、使用和输出的过程。因此，意象作为认知的结果，就是“个体对环境所形成的一系列相对稳定的理念和思想”。<sup>③</sup> 这在很大程度上正是决策者或决策团队制定政策的立场和基础。对于美国政府而言，其外交决策团队在一定的时空背景下，基于自身的价值观、理念和所处时期的社会思潮的影响，对国际形势（安全、经济和政治）及其对美国的机会与挑战形成相对稳定的界定与判断，从而形成美国外交决策团队的外交意象。由此定义可知，影响美国政府形成其外交意象的主要因素包括两个方面：一是决策行为体的性格、价值观和世界观，二是国际环境。

### 1. 决策行为体的性格、价值观和世界观是影响意象形成的首要因素

詹姆士·戴维·巴伯（James David Barber）认为：“总统的世界观是由其主要的、与政治有关的信念，尤其是他对社会因果关系、人类本性和当代主要的道德冲突的看法组成的，”“这些想法和看法会帮助他理解他的世界，并给这个浑浊的世界建立某种秩序井然的外表。也许更重要的是，一个人的

---

<sup>①</sup> Rose McDermott, *Political Psychology in International Relations*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004; Christer Jönsson, ed., *Cognitive Dynamics and International Politics*, London: Frances Pinter (Publisher) Limited, 1982; James M. Goldgeier and Philip E. Tetlock, “Psychology and International Relations Theory”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 4, 2001, pp. 67-92.

<sup>②</sup> James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th Edition, 北京大学出版社 2004 年版（影印本），pp. 165-166.

<sup>③</sup> Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, South Carolina: University of South Carolina Press, 1987, p. 16.

世界观会决定他注意什么。”<sup>①</sup> 同时，关于世界政治的假设，深刻影响着一个人所看到的世界以及他如何建构解释国际事件的理论。<sup>②</sup> 概言之，个体的性格、价值观和世界观对其在外交决策中的认知的影响是显而易见的。<sup>③</sup>

另一方面，个体的性格、价值观和世界观一经确立，便会成为个体认知过程的基础，而且很难发生改变。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）认为：“人们在成年早期会接触一些新的观念和概念。这些观念和概念一旦扎下了根，就会在这个人以后的生活中产生潜移默化的影响。后来的事件虽然也会产生影响，但是往往透过业已建立的视镜加以观察。”<sup>④</sup> 因此，在外交决策者的心目中，存在类似于各种国际政治理论的国际政治观，它对于决策者来说类似于一种信仰，<sup>⑤</sup> 而这些“信仰或者观念将引导认知者对外部世界进行简化和构建”，<sup>⑥</sup> 这些简化和构建的结果相对稳定，并且对后续信息的输入进行选择性记忆和关注，并作为下一步因果推理的基础。<sup>⑦</sup> 也就是说，决策团队成员基于自身的国际政治观对国际环境进行分析、理解和获取信息，并通过历史经验的学习和类比等途径对信息进行筛选和整合，最终形成认知的结果——意象（image）。

## 2. 国际环境是意象形成的最重要外部条件

环境对行为的影响是国际关系理论家和实践者长期关注的问题，在认知研究中也不例外。正如罗伯特·杰维斯所言：“要了解一个人将如何行事，首先要弄清楚他所处的境地和已经做了什么。”<sup>⑧</sup> 肯尼思·沃尔兹（Kenneth

---

① 詹姆士·戴维·巴伯：《总统的性格》，胡杰等译，四川人民出版社1991年版，第7页。

② 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2002年版，第24页。

③ Lloyd S. Etheredge, “Personality Effects on American Foreign Policy, 1898–1968: A Test of Interpersonal Generalization Theory”, *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 2, 1978, pp. 434–451.

④ 罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，秦亚青译，世界知识出版社2003年版，第258页。

⑤ 参见唐世平：《作为信仰的国际政治理论》，载《国际经济评论》2003年第1期，第48页。

⑥ Alexander L. George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder Colo.: Westview Press, 1980, p. 57.

⑦ Jerel A. Rosati, “The Power of Human Cognition in the Study of World Politics”, *International Studies Review*, Vol. 2, No. 3, 2000, p. 53.

⑧ Robert Jervis, “Political Psychology: Some Challenges and Opportunities”, *Political Psychology*, Vol. 10, No. 3, 1989, pp. 481–493.

N. Waltz) 认为, “环境是指对政策具有影响的一系列物质性制约因素”。<sup>①</sup> 美国外交政策的制定自然也不能脱离国际环境的制约, 而国际环境因素又可以归纳为国际结构和国际进程两个方面。

首先, 国际结构是国际环境的主要外在表现。一般而言, 国际结构具体表现为一定的国际格局, 是指由国际关系中起主导和支配作用的国家或国家集团基于力量对比关系而形成的一种相对稳定的互动结构和状态。<sup>②</sup> 根据这一定义, 国际结构的概念同新现实主义和新自由主义所说的“体系结构”或“系统结构”意义相同, 意指在无政府状态下, 功能相同的自助单位——国家——在体系中的权力排列和能力分配状况。<sup>③</sup> 根据现实主义理论, 通过行为者的社会化以及行为者之间的竞争, 结构对一个体系中的行为者的行为起引导作用。<sup>④</sup> 因此, 国际格局通过其中的国家间力量对比来影响一国对安全、经济和政治的发展态势以及威胁的判断, 从而影响决策意象的形成。

其次, 国际进程是指体系单位之间互动的模式与类型。<sup>⑤</sup> 它揭示的是构成一个国际体系的国家之间相互关系的形式, 例如, 国家的目标和手段是属于温和性的还是革命性的,<sup>⑥</sup> 这主要表现为国家间所讨论的国际政治议题。同时, 伴随着国际政治议题而产生的是国际制度或国际机制, 这也是国际进程的重要外在表现。在国际机制的作用下, 随着交易成本不断降低, 非法交易逐步下降, 他国行为的不确定性也得以减少, 各国对自身长远利益的计算开始发生改变, 最终导致认知过程对利益的权衡必须重视相关机制的作用和影响。

## 二、“意象转变”的提出与集体意象的转变

随着认知研究的不断深入, 研究者的关注点逐步由认知的结果——意象这一静态内容拓展到认知过程, 其关注点之一便是意象的转变过程。例如,

① 肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》, 信强译, 上海人民出版社2003年版, 第55页。

② 李义虎:《国际格局的定义前提及其基本特征》, 载《河南社会科学》2005年第3期, 第1~4页。

③ 关于国际结构的定义, 参见肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》, 第106~134页; 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》, 第39~61页; 罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》, 宋新宁等译, 上海人民出版社2007年版, 第91页。

④ 罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》, 第93页。

⑤ 约瑟夫·奈:《理解国际冲突: 理论与历史》, 张小明译, 上海人民出版社2005年版, 第45页。

⑥ 同上, 第46页。

20世纪80年代，相关学者对遏制政策的起源和卡特政府的理念对其外交政策的影响等方面的研究，就是这方面的成果之一。<sup>①</sup>这些研究推动着认知研究由静态转向动态。

杰维斯认为：“知觉（perception）很难发生改变，只有态度维持的八种机制不足以化解矛盾信息的时候，人们才被迫在一些重大问题上改变态度；并且在决策过程中渐进性变化占据主导地位，核心认识发生了变化，深远的认知变化就会随之而来。”<sup>②</sup>换句话说，个体仅仅接收到新信息并不足以引发意象转变，要引起个体的注意还必须使意象（或知觉）中的核心认知发生转变。而能够引起这一转变的信息主要包括轰动性事件和不断累积的事件。<sup>③</sup>

同时，一部分学者还提出，对认知研究的重心应当聚焦于决策系统内部最佳（或有效）的信息传递和处理进程，因此，研究者们的注意力也就应当转向导致决策信息不能有效传递的障碍。<sup>④</sup>这是因为，仅有新的或者不同于原有意象的信息输入并不一定能够导致意象的转变，还需要信息的吸收和处理，来促使原有意象的核心认知发生转变。

另一方面，行为体主要可以归纳为决策个体和决策团队两个层次，国际政治中认知理论的研究层次也逐步由个体层次延伸到集体层次。这方面的研究主要集中在群体思维研究上，例如，艾文·加尼斯（Irving L. Janis）所构建的“小集团思维”（groupthink）决策模式便是这方面的代表之一。加尼斯认为，“决策团队的决策模式和内部互动机制经常会导致其对外部环境做出偏离现实的判断”。<sup>⑤</sup>以美国为例，其外交决策不可能由单个国家领导人乾纲独断地做出，而应该是在很大程度上受到复杂的国内政治的影响，体现出各方面相互妥协的结果。所以，尽管单个决策者的认知会在外交政策的制定中产生一定的影响，但真正对政策选择产生决定性影响的应该是外交决策团队

---

① Deborah Welch Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation*, N.J.: Princeton University Press, 1985; Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*.

② 罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，第303、304～310、317～319页。

③ Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, p. 26.

④ Alexander L. George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Preface, p. 15.

⑤ Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1982.

的“集体认知”。这是因为，“偏见并不仅仅限于认知个体，有时候也会因为个体之间的协调而成为集体的认知背景”。<sup>①</sup>

这其实不难理解，因为决策团队通常由总统根据自身的政策偏好来组建，当美国总统入主白宫之后，便会根据自身的性格特点、价值观和行事方式组建自己的外交决策团队，并在很大程度上决定着决策团队的结构及其内部的互动模式。在某一特定的总统外交决策团队内部，其核心决策团队的成员们“都致力于界定某一问题的本质并为其特殊的政策选择寻求认同和支持”。<sup>②</sup>因此，决策团队的集体认知和判断源自于一个互动的过程，每个个体都有自己的认知方式、信仰等思考问题的模式，在信息被共享和沟通、团队成员尝试着影响其他成员的认知等社会性互动过程中形成决策团队的集体认知。<sup>③</sup>总统作为最终的外交决策者，从决策顾问们的不同认知中遴选出其认为最符合决策需要的认知，使其成为外交决策团队的集体认知。当然，暂时被边缘化的某些认知主张者可能被说服接受这一认知，也可能继续成为少数的反对派。

因此，最初，决策团队中包括总统在内的多数成员对于国际形势的意象相对一致，并倾向于通过这一意象来简化和处理源源不断输入的决策信息。但由于集体意象乃是由众多的个体意象聚合而成的，因此，个体意象随着时间推移所发生的变化也可能导致集体意象发生改变。<sup>④</sup>基于此，本文将分析重点置于美国外交决策团队的认知结果——意象——的转变上。

### 三、影响意象转变的因素

本文要讨论的问题主要集中在意象如何发生转变和影响意象转变的因素两个方面，即哪些因素在改变（或修正）决策者或决策团队集体认知的过程

---

① Rose McDermott, *Political Psychology in International Relations*, p. 5.

② Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 3.

③ 参见 Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, p. 14。对此，其他学者也表示了认同，即认为集体认知绝非个体认知的简单相加，而是有着自己的不同特点。比较常见的分析模型有“组织进程”（organizational process）、“官僚政治”（bureaucratic politics）和“集团思维”（groupthink）等。相关研究参见 Irving Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*; Rose McDermott, *Political Psychology in International Relations*, Chapter 9.

④ Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, p. 21.

中产生影响，以及它们是如何发挥作用的。

### 1. 影响决策行为体认知的性格、价值观和文化等因素相对固定

最初的心理学研究表明，人类的思维和思想很容易被说服性的沟通（persuasive communication）所改变；但到了20世纪五六十年代，信念体系又被描述为难以转变，其一旦形成，后续输入的信息通常会被解读为与现存的信念体系相一致。相关研究表明，信念通常在形成后保持相对稳定。<sup>①</sup> 同时，20世纪五六十年代的研究还表明，政治精英的信念体系通常要比普通大众更为连贯和稳定。<sup>②</sup> 唐世平认为：“在决策者的心目中，存在着类似于不同国际政治理论的国际政治观，他对于决策者来说类似于一种信仰，”“判断具有主观性，所以不同的决策者对同样的安全环境往往会有截然不同的判断。”同时，他还指出：“也存在着‘领导人的国际政治观发生大转变的可能性’，尽管这种可能性较小。”<sup>③</sup> 基于上述分析，本文认为，决策行为体的性格和价值取向在美国对华外交意象的形成过程中会产生较大影响，但对于认知的改变则仅具有相对较小的影响力，故本文将不把其作为影响美国对华意象转变的分析要素。

### 2. 国际环境变化是影响认知形成的最重要外部条件但并非充分条件

认知心理学认为：“外部环境一旦变得较为复杂并呈现出不确定性，将可能导致相当多的认知不符和困惑的出现，”“随着时间的推移和环境的变化，有可能形成新的意象。”<sup>④</sup> 但美国总统在任时间最多八年，因此，理解美国对华决策意象转变的关键在于明确是什么因素和作用机制使得美国外交决策团队能够在较短的时间内就转变对华决策意象。因此，推动国际环境变化的相关信息为决策团队成员所感知和吸收才是问题的关键所在，因为“个体接收到新信息并不足以引发意象转变，还必须要引起个体的注意并增加新信

<sup>①</sup> G. Matthew Bonham, “The October War: Changes in Cognitive Orientation Toward the Middle East Conflict”, *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1, 1979, pp. 3-44; Harvey Starr, “The Kissinger Years: Studying Individual and Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 4, 1980, pp. 465-496; Jerel A. Rosati, *The Carter Administration’s Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, pp. 23-24.

<sup>②</sup> Jerel A. Rosati, *The Carter Administration’s Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, p. 22; Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter*, Chicago : University of Chicago Press, 1976.

<sup>③</sup> 唐世平：《作为信仰的国际政治理论》，第48~53页。

<sup>④</sup> Jerel A. Rosati, “The Power of Human Cognition in the Study of World Politics”, pp. 57, 59.

## □ 当代亚太

息被接受者吸收的可能性”。<sup>①</sup>由此可见，单一的国际环境变化并不能成为推动美国对华决策意象转变的充分条件，真正使其成为充分条件的是那些能够使这一变化的信息激发原有意象的核心内容转变的相关因素。

### 3. 国际危机和中国对美政策能动性是使国际环境变化信息快速激发意象核心内容转变的关键因素

第一，国际危机是推动意象快速转变的第一要素。除战争外，危机是国家间最为明显的冲突，危机也因此成为国家外交政策转向的催化剂。危机的“严重性、危险性和紧迫性”使决策者对国家间的互动进程、模式和强度的认知发生根本变化，从而修正自身对国际形势和政策对象国的认知，形成新的决策意象。<sup>②</sup>同时，双边或多边国际危机不仅对美国的国家安全构成严重威胁，也对其全球霸权秩序和全球利益构成挑战和冲击。为了更好地管控危机，以总统为首的外交决策团队获得了主动权和说服国内各方特别是国会的契机，因为服务于危机管理和化解的某一政策选择将更易为决策者和公众所接受，<sup>③</sup>从而更加有利于修正之前的决策意象。综上所述，国际危机是影响美国的“中国意象”转变的关键因素。

第二，中国外交政策的能动性是使决策信息尽快累积并达到改变美国对华意象核心结构转变节点的重要外在影响因素。一般而言，能动性意指对外界或内部的刺激或影响做出积极的、有选择的反应或回答。从社会心理学的视角来说，具备对自身的思维过程、动机和行为施加控制的能力是人类的一种独有特性。据此，人类能够通过自身的努力来实现自身和所处境地的变化。在相同的外界条件下，那些能够做出选择和熟练地规范自身动机和行为的人们，在实现目标方面将比那些能动性有限的人们更为成功。<sup>④</sup>国家作为拟人化的国际政治行为体和国际社会成员，在参与这一互动的过程中，必然发挥能动性以谋求

---

<sup>①</sup> Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, p. 26.

<sup>②</sup> Richard Ned Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981, p. 309; 信强：《危机决策中的美国府会互动模式》，载《美国研究》2008年第4期，第65~76页。

<sup>③</sup> Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*, p. 27.

<sup>④</sup> 参见 Albert Bandura, “Human Agency in Social Cognitive Theory”, *American Psychologist*, Vol. 44, No. 9, 1989, pp. 1175, 1182.

有利于自身利益实现的国际秩序和互动规则，这也可称为国家对国际环境的塑造能力。<sup>①</sup>因此，在特定的时空背景下，国家、特别是大国对国际事务的能动性成为影响他国外交决策者认知改变的重要外在动力之一。

在国际政治实践中，“意象变化通常伴随着对外部环境知觉的变化”。<sup>②</sup>但这种外部环境的变化，如果不是非常紧张的类似国际危机的事件，通常要以国内政治进程的方式予以筛选和过滤。因此，国内政治的需要自然成为影响总统外交决策团队认知的重要因素。这在冷战结束后表现得尤为明显。由于缺少直接的、类似来自苏联的那种安全挑战和威胁，美国国内政治对外交政策的影响日益凸显，影响美国对华政策的因素也开始日益多元化。随着美国外交政策的国内政治化程度日益加深，国内各类利益集团和游说团体也广泛地参与到了美国对外政策的制定中来，使美国对华政策逐渐失去了一致性，国内政治开始成为影响一任政府对华决策意象形成的重要变量之一。基于此，总统外交决策团队决策意象的修正或变化需要通过美国国内政治进程来实现。

在这种多元化的条件下，中国外交政策的能动性就成为推动美国国内政治信息不断输入决策团队并重构决策意象的关键因素。一方面，通过美国国内政治进程来引导总统外交决策团队对华意象的转变；另一方面，还可以与现行决策意象的反对派相呼应，使其成为说服国内各方的证据。

#### 四、意象转变的类型与作用机制

在国际危机和中国政策能动性的综合作用下，一些全新的决策信息将会不断冲击着外交决策团队的对华意象，从而最终推动意象的转变。下文将分类归纳决策团队对华意象转变的种类和作用机制。

##### 1. 决策团队相对一致的集体意象发生分裂

总统外交决策团队成员的成长背景、价值取向和个性各异，因此，随着

---

<sup>①</sup> 刘江永将“软国力”概括为以下四种无形的国家能力：国家的战略决策能力、危机管理能力、系统整合能力与国际环境塑造能力。参见刘江永：《国际格局演变与未来的中美日关系》，载《日本学刊》2010年第1期，第3~20页。

<sup>②</sup> Michael Roskin, “From Pearl Harbor to Vietnam: Shifting Generational Paradigms and Foreign Policy”, *Political Science Quarterly*, Vol. 89, No. 3, 1974, pp. 563-588; Donald L. Thistlethwaite, “Impact of Disruptive External Events on Student Attitudes”, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 30, No. 2, 1974, pp. 228-242.

时间的推移和外交政策的实施，每位成员对国际和国内的政治形势、政策实施绩效的评估会出现差异，进而对某一政策对象国的预设性和倾向性的感情化认知也会逐渐趋弱，从而能够开始进行较为客观的评价。随着时间的推移，成员间的分歧会逐渐扩大，最终使总统不得不对决策意象进行重构和确认。这一类型属于部分决策团队成员的认知变化推动决策意象的变化。

### 2. 原来的少数派认知重新崛起

由于“围绕何种关于政治现象的解读是‘主流’的争论是决策过程的中心要素”，<sup>①</sup>因此，总统外交决策团队在形成最初的决策意象之后，对这一集体认知持不同意见者将可能成为少数反对派，而这些“最初意象”的反对派通常会寻找时机重塑政治辩论以有助于其观点的阐述，宣传、比喻、历史类比、树立典型或者可见的意象是其用来表达认知意象的手段，<sup>②</sup>他们努力通过社会和政治互动来建构含义，从而将自己的认知和政治大背景的变化联系起来。<sup>③</sup>

### 3. 决策团队内部的人事变化

性格、价值观和世界观是影响认知形成的首要因素，因此，决策团队内部成员的调整和更换也会使得具有不同性格与价值观的个体进入决策团队，从而使决策团队内部出现不同的“声音”，并呈现出与之前不同的内部运作模式。在决策过程中，个体建构一种官僚渠道，决策者藉此接受或管理信息与意见，从而对认知过程产生直接影响。<sup>④</sup>具体而言，美国作为一个强调创新的国度，在外交决策团队的人事更替后，新团队往往不会走前任的“老路”，而更多的是基于自身的价值观和外交理念来谋划具有新意的施政蓝图。

随着国际危机和中国外交政策能动性发挥的综合影响，上述三种类型的作用机制都会输入新的决策信息以重构集体认知，最终形成新的对华决策意象。

## 五、意象转变与小布什政府对华认知的转变

下文以小布什政府对华认知意象的转变为案例，验证上述影响认知意象

---

① Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, p. 13.

② Ibid., p. 14.

③ Ibid.

④ Alexander L. George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, pp. 109-116.

转变的两大因素及作用机制在国际政治实践中的有效性与可靠性。在小布什执政的八年间，美国对华决策意象发生了转变。小布什执政之初，其政府对中国和日本的基本定位与其前任克林顿政府时期存在着较大的差别，前者在大选期间便将中国定位为“战略竞争者”。小布什在大选前的电视辩论中，便公开声称要重新定位中美关系，强调中美之间不应该是“战略伙伴关系”(strategic partnership)，而应该是“战略竞争关系”(strategic competitor)。<sup>①</sup> 同时，小布什政府还强调，要进一步强化与日本和台湾地区的联盟关系，以应对来自中国和朝鲜的威胁，并寻求部署国家和战区导弹防御系统；要增强美国自身实力，打造强大军力以应对来自中国的挑战。<sup>②</sup> 这就是小布什外交决策团队对中国的最初决策意象。

但纵观小布什执政八年的对华政策，可以发现，其对华决策意象经历了一个转变的过程，对此，我们可以通过考察国际危机和中国外交政策能动性对其决策意象的综合影响加以阐述和说明。

### (一) 国际危机对小布什政府最初的“中国意象”的冲击

九一一事件是一次影响深远的国际危机，其对美国的全球战略和国家安全的判断产生了重大影响；同时，它也使得美国朝野各界开始重新思考对华政策意象与现实之间的契合程度，并促使小布什政府不得不对原有的对华意象进行修正和调整。

首先，此次危机推动小布什政府重新界定什么是美国首要的安全威胁和敌人。2001年9月11日早晨，小布什所听取的包含高度机密的情报以及对地缘政治深入分析的《总统每日简报》中的内容包括俄罗斯、中国以及位于约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦暴动情况。<sup>③</sup> 这表明，此时的小布什在外交和防务方面的关注点是有关中俄两国的地缘政治情报和中东问题等。然而，九一一事件发生后，小布什政府的工作重点开始发生转变。在恐怖袭击发生后的首次国家安全会议上，小布什明确表示：“我们现在已经开始了反恐战争。从今天起，这将成为本届政府的一个新的工作重点。”<sup>④</sup>

① 唐家璇：《劲雨煦风》，世界知识出版社2009年版，第268页。

② Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, p. 165.

③ 乔治·沃克·布什：《抉择时刻》，东西网译，中信出版社2011年版，第120页。

④ 乔治·沃克·布什：《抉择时刻》，第127页；2002年版的《美国国家安全战略报告》中也将消灭恐怖主义的组织和领导机构作为首要任务，参见 The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 5, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>。

其次，中国在国际体系中的作用和影响被重新定位。关于九一一事件对中美关系的影响，多位学者都认为其在很大程度上缓和了中美关系的紧张态势。<sup>①</sup>这是因为，反恐战争具有不同于常规战争的特殊性，在搜集情报和冻结恐怖分子的银行账户等方面都需要各国的配合。<sup>②</sup>为实现反恐战争的目标，美国首要的任务是争取建立全球性的反恐大联盟。2002年的《美国国家安全战略报告》为此特别强调：“九一一事件从根本上改变了美国与其他大国之间的关系和互动的内容；美国必须与中国等国建立积极的合作议程，以免双边关系流于形式而没有任何成果。”<sup>③</sup>可见，反恐战争的特殊性无形中提高了中美关系的战略重要性，中美关系也由此止跌回升，进入一段较为稳定的时期。<sup>④</sup>中国在小布什外交决策团队中的意象也由“战略竞争者”转向“反恐伙伴”。意象的转变进而推动了对华政策的调整，2001年10月小布什访华期间，为了寻求中国在反恐战争中对美国的支持与合作，人权、武器扩散和台湾问题等比较尖锐的话题不像以前那样引人注目。<sup>⑤</sup>

## （二）中国对美政策的能动性

中美关系在经历克林顿时期的初步磨合后，美国朝野围绕对华政策形成了多元的利益集团，人权、宗教和商贸等领域都牵涉其中，这使得美国对华政策呈现罕见的多元考虑。这种态势也在客观上为中国发挥政策能动性、推动美国对华决策意象的修正或转变创造了条件。

第一，积极参加全球反恐联盟。尽管小布什一上台就将中国定位为“战略竞争者”，但在九一一事件发生后，中国国家主席江泽民第一时间代表中国政府向遇难者表示沉痛的哀悼，成为第二位与小布什总统通电话的外国领导人，他表示，中国将与美国全力合作追查恐怖分子，并向小布什总统承诺将尽其所能提供援助。<sup>⑥</sup>中国主动加入全球反恐联盟，并以实际行动支持美

---

<sup>①</sup> Aaron L. Friedberg, “The Future of U. S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 7-45; David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?” *Current History*, September 2002, p. 243.

<sup>②</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Introduction.

<sup>③</sup> Ibid., p. 28.

<sup>④</sup> David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?” p. 243.

<sup>⑤</sup> Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, p. 171.

<sup>⑥</sup> 参见 David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?” p. 243; 乔治·沃克·布什：《抉择时刻》，第133页。

国主导的反恐战争，对于改变美国的对华认知有着巨大的影响。小布什“非黑即白”的道德观在九一一事件后的演讲中表露无遗。2001年9月20日，小布什在国会参众两院发表演讲指出：“现在每一个国家在每一个地区都要做出选择。你们要么和我们站在一起，要么与恐怖分子同流合污。”<sup>①</sup>中国对美国全球反恐战争的支持在小布什看来等于是与美国站在了一起，认同美国的反恐价值观并积极地同美国开展反恐合作，而非幸灾乐祸地旁观。同时，在一个月后举行的亚太经合组织领导人会议上，作为东道国的中国将反恐和人类安全等议题列入会议议程，这一安排使小布什总统最终决定参加此次会议，从而提供了一次小布什与中国领导人会晤和直接了解中国经济社会发展状况的难得机遇。对此，小布什后来回忆道：“尽管两国关系很复杂，但我们在良好的工作关系。这不仅符合我们各自人民的利益，也符合世界的利益。”<sup>②</sup>

第二，构建跨国政策联盟。尽管小布什外交决策团队的保守主义色彩比较浓厚，但中国仍然努力寻求建立跨国政策联盟以推动中美关系的良性发展。随着中美两国经济上的联系日益紧密，两国在经济领域主管同类事务的政府官员之间的联系也日益密切，从而使罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）所说的“跨政府联盟”在经济领域也逐步成为现实。<sup>③</sup>中国加入世贸组织后，中美贸易不平衡问题进一步凸显，成为双边经济关系中的焦点之一。对此，美国部分国会议员和劳工组织认为对华贸易逆差造成了美国国内工作岗位的大量流失，他们将中美贸易逆差归咎于人民币被严重低估。<sup>④</sup>但实际上，在美元霸权的背景下，美国经济已经形成了财政赤字和外贸赤字成为“孪生兄弟”的特征，这一结构性问题并非中国单方面所能改变的。相反，按照中国的汇率政策，美国财政部是最大的受益者。中国对美国的贸易顺差导致的大量外汇结余基本上都用于购买美国债券，从而使美国财政部藉以支付巨额的政府开支。

---

① George W. Bush, “Address to a Joint Session of Congress and the American People”, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

② 《布什访华前接受凤凰卫视专访摘要》，人民网，2005年11月9日，<http://world.people.com.cn/GB/1029/42355/3842022.html>。

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，第35页。

④ Robert Sutter, “The United States and Asia in 2005: Managing Troubles, Sustaining Leadership”, *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1, 2006, p. 15.

## □ 当代亚太

在亨利·保尔森（Henry M. Paulson）出任美国财政部长后，中国方面敏锐地捕捉到在经贸领域构建跨国政策联盟的机遇。首先，相对前几任财政部长和部分内阁成员，保尔森堪称“中国通”。自1992年起，他先后到访中国七十多次，这在美国高级官员中当属罕见。在其担任高盛集团掌门人时，他把中国市场列为高盛全球战略的重点地区。<sup>①</sup>其次，保尔森主张通过对话方式解决中美经贸问题。保尔森于2006年7月上任后曾向小布什总统提议建立中美战略经济对话机制。他指出，在处理美中双边问题时，只有当前的双边商贸联席会议是不够的，还需要建立更高一层的对话机制，以保证双边关系的长期稳定。<sup>②</sup>

2006年9月19～22日，保尔森就建立中美战略经济对话机制事宜访问中国。期间，中美两国宣布启动双边“战略经济对话”机制，这是继中美商贸联委会和中美经济联委会之后的又一个高层对话机制。中方对这一对话机制给予了高度重视，由时任副总理的吴仪担任中方主持人。同时，为表示对这一机制的重视，在2006年9月19日保尔森抵达中国的当天，人民币兑美元汇率升至7.9450：1，这是自2005年7月人民币汇率机制改革以来的最高水平。有关人士认为，这是中国送给“老朋友”的“见面礼”。<sup>③</sup>

中美战略经济对话机制的建立以及中国方面与保尔森良好的工作关系，使得中美之间有了历史上规格最高的经济主管官员的交流活动，从而有效地防止了中美经济摩擦的升级，进而使得中美经贸关系更加有效地发挥中美关系稳定器的功能，缓解了安全和政治领域美国对中国的信任赤字，使美国对华政策逻辑中“安全绑架经济”等扭曲现象也同步得以修正。

在上述因素的推动下，小布什外交决策团队的对华认知开始了缓慢的修正过程。这一过程首先从小布什本人的认知修正开始，最后逐渐拓展为小布什外交决策团队的主流和集体认知。但值得一提的是，在小布什本人及其外交决策团队成员对华决策意象的转变过程中，也有一个例外，那就是小布什最初极为倚重的国防部长拉姆斯菲尔德（Donald Henry Rumsfeld）没有改变自己的中国意象。拉氏被媒体称为“鹰派”和“冷战老手”，他主张建立

---

① 参见卢怀谦：《保尔森：最了解中国的美国财长》，载《中国证券报》2006年9月25日，[http://paper.cs.com.cn/epaper02/html/2006-09/25/content\\_1852090.htm](http://paper.cs.com.cn/epaper02/html/2006-09/25/content_1852090.htm)。

② 参见 [http://en.wikipedia.org/wiki/Henry\\_Paulson#U.S.\\_Secretary\\_of\\_the\\_Treasury](http://en.wikipedia.org/wiki/Henry_Paulson#U.S._Secretary_of_the_Treasury)。

③ 参见卢怀谦：《保尔森：最了解中国的美国财长》。

导弹防御系统来对付“新威胁”，并筹划基于“能力”而非“意图”模式的美军新战略。拉姆斯菲尔德的对华态度比对俄罗斯还要强硬，并将中国列为“不民主”的政权。<sup>①</sup> 拉姆斯菲尔德所选中的副部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）是新保守主义的重要代表人物之一，后者认为中国是未来几十年美国外交政策最严峻的挑战，并主张对伊拉克和朝鲜持强硬态度。<sup>②</sup> 在小布什总统的推动下，美国政府各部门大都与中国的对应部门建立了工作联系，双方的负责人甚至多次会面，但有一个部门例外，那就是拉姆斯菲尔德任部长的国防部。在双边关系的制度化进程中，缺少中美两军之间的交流成为明显的例外。<sup>③</sup>

也就是说，九一一事件这一国际危机以及中国在之后的一系列政策能动性，并未能撼动拉姆斯菲尔德的中国意象的稳定性，之后的决策信息的输入，也不断被整合到其既有的新保守主义立场的认知结构中。所以，拉姆斯菲尔德和其他国防部的高官才会对两军交流的价值表示怀疑，在他们看来，中美两军的交流更有利于中国人民解放军，特别是会为中国的间谍活动大开方便之门。<sup>④</sup>

面对外交决策团队成员之间意象的分歧，小布什只能通过人事变动的方式来推动其外交决策团队整体对华决策意象的转变。2005年小布什总统第二任期开始后，随着其外交决策团队的一系列人事变动，这一转变过程明显加速。其中，佐利克（Robert B. Zoellick）接替阿米蒂奇（Richard Lee Armitage）出任常务副国务卿，保尔森出任财政部长并成为中美战略经济对话的美方主持人，这二者既是“知华派”又主张通过“接触、融合”的手段来管控中美关系，因此，他们加入小布什外交决策团队使原来“温和务实派”的影响力大大增强。同时，坚持新保守主义立场的对华顽固派拉姆斯菲尔德也于2006年辞去国防部长一职，改由对华态度总体务实和较少意识形态上的成见，强调中国是美国的“伙伴和竞争对手”而非“战略敌人”的盖茨出任国防部长。<sup>⑤</sup> 2007年6月初，在新加坡举行的香格里拉对话中，盖茨淡化处

① 魏宗雷：《美国防部长拉姆斯菲尔德》，载《国际资料信息》2002年第3期，第30页。

② 张焱宇等：《小布什政府内阁成员简介（续）》，载《国际资料信息》2001年第3期，第31页。

③ David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?” p. 245.

④ Ibid.

⑤ 陈文鑫：《防长盖茨，对华务实派》，载《世界知识》2011年第2期，第44~45页。

## □ 当代亚太

理“中国威胁论”，称美中两国在反恐、反核扩散及能源安全等问题上有着共同的利益，有理由对美中关系的发展前景表示乐观。<sup>①</sup>

最后，美方希望中国成为“国际社会负责任的利益攸关方”这一提法的出台，标志着小布什外交决策团队新对华决策意象的最终形成。伴随着对华决策意象的转变，小布什政府的对华政策也相应进行了调整，“中美高级对话”与“中美战略经济对话”的顺利开展便是这一调整的集中体现。

自尼克松以来，历任美国总统在就职初期的对华政策各不相同，多位总统在就职之初倾向于对华采取强硬政策，例如，里根上台之初便声称要恢复美台外交关系，小布什在2001年也曾表示，如果台湾地区遭到中国大陆攻击，“将尽一切所能帮助台湾进行自卫”，但最后他们都倾向于与中国发展建设性的合作关系。对此，奥巴马政府前国家安全委员会负责东亚事务的高级主任杰弗里·贝德（Jeffrey Bader）认为：“自尼克松以来的8位美国总统与中国打交道的方式大同小异。他们在思想观念与个人性情上相差甚远，却能在对华政策方面得出相似的结论，这说明我们的对华政策通常是由总统认知的美国国家利益所驱动的。”<sup>②</sup>这也证明了以总统为首的美国外交决策层的对华决策意象会在外力影响下发生转变，最终形成对中国的正确认知，并相应制定发展对华建设性合作关系的政策。中国的和平崛起需要世界各国特别是美国形成正确的对华认知，因此，新时期的中国外交要准确把握国际环境变化对世界各国的影响，正视国际危机所伴随的契机，最大限度地提升自身外交的能动性，推动各国对华形成正面认知，减少中国和平崛起的国际阻力。

---

<sup>①</sup> 马俊威、徐学群：《日美“2+2”会议文件与日美同盟转型》，载《现代国际关系》2007年第6期，第43~45页。

<sup>②</sup> 杰弗里·贝德：《当前中美关系不处于紧张阶段》，载《环球时报》2012年5月4日，第14版。