

如何研究外交政策的制定：一項方法論的評介

林碧炤

要了解外交政策的制定就要先從各國的政府制度談起^①。在西方國家，外交政策制定權屬於行政機關，但基於均衡的原則，立法權關也享有外交權。以美國為例，外交政策主要由下列機構負責：白宮、國務院、國防部、中央情報局、眾議院的外交事務委員會和參議院的對外關係委員會^②。此外，聯邦政府的其他行政部門，例如：財政部、商務部和移民局，也負責有關的涉外事務。白宮本身是很複雜的行政體系。在總統之下有十七個單位，其中與外交有關的是白宮事務處、預算與管理事務處、國家安全會議、緊急狀況處理中心和貿易談判特別代表辦事處。國務院負責美國對外關係，它的功能分別由國務卿、助理國務卿、各部門主管和派駐國外的使館及辦事處來發揮。值得我們注意的是，國際發展總署、軍備管制和裁軍委員會及國際交流總署（即前美國新聞總署）並不直接隸屬於國務院，但它們也就對外援助、裁軍問題和文化交流事項，負責處理或提供協助。就國防部而言，國

註① 龍名登先生所著的英文〈外交事務行政〉（臺北：幼獅書局，一九六八年）具有參考的價值。其他學者的著作例如：Richard Rose & Ezra N. Suleiman *Presidents and Prime Ministers* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980) 以及 S. E. Finer, *Comparative Government* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1980) 雖然未直接論及外交機構，亦有參考的價值。

註② Donald E. Nuechterlein, *United States National Interests in a Changing World* (Kentucky: University Press of Kentucky, 1973), chapters 3 and 4. 這本書已由黃奇銘先生翻譯，交「臺北學生英文雜誌社」於一九七六年出版。Morton H. Halperin, *Bureaucrats and Foreign Policy* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1974); I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1972) 對於美國制定外交政策的機構及人員有很清晰的說明。

防部長、參謀聯席會議主席和主管國際安全事務的國防次長等人在美國外交政策制定中佔着重要地位。中央情報局負責情報的搜集和分析，但除了它本身之外，國家安全局、國防部情報局和國務院屬下的研究與情報局亦負責情報的工作。至於國會兩院所屬的對外關係和外交事務委員會，它們監督行政機關的外交決策與執行。依照美國制憲者的本意，立法機關對行政機關有監督權，以免後者濫用權力危害國家利益。因之，總統對外宣戰、媾和、簽約、派遣使節，需要參院的同意。值得注意的是，立法機構經由立法助理的協助以及參、眾議員的通力合作，亦發揮了其他國家的立法機構所不能做到的外交功能。中美關係發生變化後，美國國會制定了臺灣關係法案，以維繫兩國實質關係，就是很好的例證^④。

接着，我們談到關於共產國家的外交政策制定機構^⑤。它和西方制度所不同之點就是黨的控制。從黨大會開始以至黨的最低層機構，黨的組織無不控制外交政策的制定與執行。由於黨大會和中央委員會的成員多，會期短，實際大權採之於政治局。由於資料缺乏，目前西方學者對於共產國家外交政策的制定程序還不十分清楚。值得一提的是，共產國家相當重視國際統戰工作。中、蘇共黨秘書處所屬的對外聯絡處和各種不同的人民團體負責推動黨與黨之間和人民與人民之間的關係。

新興國家的外交政策制定過程比前述兩類國家較為簡單^⑥。事實上，許多亞非國家在獨立之初，由於偏重內政事務，根本沒有外交部。再者，新興國家所關心的外交問題都是地區性的，或者與它們切身相關的。所謂的核子擴散問題、外太空探測、軍備管制等，並非它們關切的重點。由於外交的接觸面較小，行政首長和少數主管官員足以應付外交事務。要想了解亞非國家的外交政策制定程序，固然要從它們的政府結構着手，不過，國家元首的見解與態度往往是相當重要的因素。

以政府的組織為基礎分析各國外交政策自有其優點。一是研究的對象很明確，二是研究者所用的資料——憲法和其他有關的法律——相當可靠。然而，這種研究方法並不是令人完全滿意的。論者以為許多國家的憲法所告訴我們的只不過是條文而已，它並未說明真正的制定政策程序。譬如，美國憲法規定總統有外交權，可是要了解總統如何領導他的部屬，如何制定政策，便需要

註④ Jacob K. Javits, "Congress and Foreign Relations: The Taiwan Relations Act," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1 (Fall 1981), pp.

54-62. 其他相關文獻包括 David M. Abshire, "Foreign Policy Makers: President vs. Congress," *The Washington Papers*, No. 66 and Richard E. Cohen, "Congressional Leadership: Seeking a New Role," *The Washington Papers*, No. 79.

註⑤ Merle Fainsord, *How Russia Is Ruled* (London: Oxford University Press, 1963) 是有關蘇俄政府的代表作。David Lane, *Politics and Society in the USSR* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1980) 也是論者。

註⑥ Christopher Clapham, ed., *Foreign Policy Making in Developing States* (London: Saxon House, 1978); D. G. Anglin & T. M. Shaw, *Zambia's Foreign Policy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1979); J. H. Beaglehole, "Malaysia's Foreign Ministry: The Development and Problems of Foreign Affairs Administration in a New Nation," *Australian Outlook*, Vol. 32, No. 1 (April 1978), pp. 41-52.

參考其他資料。其次，論者認為這種研究方法太狹窄，它的解釋功能層次太低，以致從研究美國所得到的結果不適用於英國或法國。比較合乎實際需要的是一種以政治文化、發展類型或者意識型態為基礎的研究方法。關於此點。季辛吉所提出的見解極為中肯，有詳加說明的必要^⑥。

二

季辛吉在討論「國內政治與國際政治的關係」一文中，曾將世界各國的領導型式分為：(一)官僚——實用主義型(Bureaucratic-Pragmatic Leadership) (二)意識型態型(Ideological Type of Leadership) (三)神化——革命型(Charismatic-Revolutionary Type of Leadership)。很顯然的，季辛吉是以政治領導份子所表現的行為模式作為分類的標準。所謂政治領導份子，又可稱為菁英之士，他們掌握政府決策、經濟行為、財政金融及國防措施。在西方國家裏，這些份子係由政府官員、知識份子、軍事領袖、金融首腦、工會人士以及民間團體領導人組成。因此，職業與財富並不是主要的衡量標準，只要社會之中的某一利益團體或個人對決策具有影響力，他們均被稱之為政治菁英份子^⑦。

從這個角度去分析各國外交政策的制定是比較客觀的。季辛吉先從政治菁英份子的形成和政治社會化的過程去分析西方的政治制度如何影響外交政策。我們已經熟知西方議會制度所講求的是自由辯論和容忍妥協，但在另外一方面，它也強調實際主義^⑧。在這種環境下成長的政治人物，習慣於政治辯論，並且深信選舉是取得政權的唯一正當途徑。他們認為政治是一種受法律或規則約束的競賽，每位參與者必須遵守規則，但為了爭取政權又得妥協。這種心態表現於外交方面就是實際主義的作法——對外事務完全以每一問題為單元，不預測將來，亦不奢談理論。在每一問題單元之中，大原則由行政首長決定，細部方案則交由專家處理。

根據季辛吉的說法，西方政治領袖是以企業的管理精神處理決策問題。美國、英國和日本的政治領袖在細節上可能有不同的

註⑥ Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," in James N. Rosenau, ed., *International Relations and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969), pp. 261-275.

註⑦ 關於政治菁英份子的分析，見 H. D. Lasswell, D. Lerner and C. E. Rothwell, *The Comparative Study of Elites* (Stanford, California: Stanford University Press, 1952); Raymond Aron, "Social Structure and the Ruling Class," in L. S. Coser, ed., *Political Sociology* (New York: Harper, 1966), pp. 48-110。呂亞力先生所著《政治學方法論》(臺北：三民書局，一九七九年)亦有簡單的介紹。

註⑧ Hans J. Morgenthau 對於實際主義與國際政治的分發有簡明的分析，見其代表作 *Politics Among Nations* (New York: Knopf, 1972)。

作法，不過，他們大致遵循下列各項規則：

(一)基於管理的原則，西方政治領袖認為，每一外交問題均有解決之道，只是難易各有不同。

(二)他們認為談判是打破僵局、解決問題的正當途徑，所以，討價還價被認為是必要的，而且是應該的。

(三)實際主義是解決外交問題的正確態度。斡旋和妥協也是不可免。因之，外交官員應該避免受道德的約束，對每一問題採實際作法以求對症下藥。

共產國家的政治社會化過程顯然和西方國家大不相同。對於這一點，季辛吉用「意識形態」這個觀念來解釋。所謂「意識形態」一詞有各種不同的說法，為便於了解季辛吉的陳述，我們須先弄清楚這個名詞的意思。

依照牛津字典，意識形態是指代表個人或團體，尤其是經濟和政治制度基礎的思想方式。韋氏字典說它是構成一種社會與政策方案的整體主張。社會科學大師——愛德華·奚西斯——視意識形態為「一種牽涉個人、社會以至於全球的整體理念和道德信仰，它比普通的信念、教條和主義更有系統，更具內在整合性」^⑧。根據休曼(Franz Schurmann)的看法，意識形態包括理論的基礎和行動方案兩部份，兩者相輔相成，互不矛盾^⑨。依照馬列主義的原則，國際社會存在着二種制度，一為社會主義制度，二為資本主義制度，二者之間存在着不可避免的鬭爭。共產國家認為社會主義是必勝的，因為它合乎歷史發展的鐵則。馬列主義——意識形態——既已為蘇俄訂下最終的政策目標，外交的努力必朝此方向前進。既然人類社會的發展史被認為是一種連續不斷的鬭爭，而社會主義和資本主義之間的競爭又是必然的，蘇俄勢必追求外交攻勢以打垮西方。這種作法所要求的是強大的海軍，工業原料的控制和海外影響力的擴張。為了達成此目的，蘇俄需要使用各種外交技巧，其中包括武力的使用、經濟援助、對外宣傳和文化活動等。

我們早已見到，蘇俄政治領袖所堅持的信念使得和解變得很難實現。他們自認熟悉歷史、政治經濟的哲學基礎和社會進化的原則，而且認定西方是腐敗的，是具有侵略惡性的。由此而生的是共產菁英份子對西方世界的猜忌。雖然有些學者認為，共產國家還是依賴官僚體系來制定和執行外交政策，他們亦舉出很多例子來說明共產國家的作法具有濃厚的實際主義色彩^⑩。基本上，

註⑧ Edward Shils, "The Concept and Function of Ideology," in David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (London: Macmillan, 1968), p. 66.

註⑨ Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley, California: University of California Press, 1970), Chapter 1.

註⑩ 關於研究蘇俄政治的方法問題，參閱 A. H. Brown, *Soviet Politics and Political Science* (London: Macmillan, 1974).

這些論點並沒有謬誤之處。不過值得強調的是，意識形態還是一隻無形的手，控制着共產國家的外交政策^⑳。

在季辛吉所談到的「神化——革命型」的國家裏，政治領袖泰半經過革命鬪爭才取得政權。季辛吉認為新興國家的菁英份子只重視未來，不為意識形態所約束。這種說法未免太籠統，因為有些第三世界的國家還是深受意識形態的影響。無論如何，新興國家的領袖們所關心的是發展與安定。這兩個目標迫使領導階層採用各種手段爭取外援，以發展經濟；壓迫異己，以達成國內安定。

季辛吉對於「國內政治與外交政策制定的關係」的分析，充分顯示他過人的才華。季氏以研究十九世紀歐洲政治史起家，但他對於核子武器的發展、國際社會的基本結構以及權力的本質，均有獨到的見解。季氏所發表的專論在理論層次上很有組織，而且廣含性很高^㉑，不愧是當今國際政治學的泰斗。尤其難能可貴的是，他能發揮所學，主持美國外交多年，實現其「學術是政策的指針，而政策是學術的印證」的理想^㉒。

雖然如此，有些人還是對季氏的解釋不表滿意。這種現象實與國際政治學的本質有密切的關係。國際政治學是一門次級科學，它依賴歷史學、社會學、經濟學、心理學等而成為一門學科。在這門學科裏並沒有公認的原則或公式，其結果是各家各出主張，衆說紛紜，莫衷一是。如何使研究的方法能較為一致、較為精確以及解釋較為週全，是近代國際政治學者努力的方向。所謂的「系統研究法」就是在此要求下的產物，有加以介紹的必要^㉓。

註⑳ Sheldon W. Simon, "The Soviet Union and Southeast Asia: Interests, Goals and Constraints," *Orbis*, Vol. 25, No. 1 (Spring 1981), pp. 53-89; David E. Albright, "The USSR, Its Communist Allies, and Southern Africa," *International Affairs Bulletin* (Johannesburg), Vol. 4, No. 3 (1980); Jiri Valenta, "Soviet-Cuban Intervention in the Horn of Africa: Impact and Lessons," *Journal of International Affairs* (Columbia), Vol. 34, No. 2 (Fall-Winter 1980-81), pp. 353-368.

註㉑ 所謂的廣含性是科學的一項特點。如果一項學科能用很簡單的假設，原則或定律解釋複雜的現象，我們就說它的廣含性很高。參閱 Ernest Nagel, *The Structure of Science* (London: Routledge & Kegan Paul, 1961); C. G. Hempel, *The Philosophy of Natural Science* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966).

註㉒ 見 Stephen R. Graubard, *Krissinger: Portrait of a Mind* (New York: W. W. Norton & Co., 1973); 季氏的第二本回憶錄已出版，〔時代〕雜誌曾於本年三月刊載節錄部份。

註㉓ Kenneth N. Waltz, "Theory of International Relations," in Fred Z. Greenstein and Nelson W. Polsky, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 8: *International Politics*, (Readings, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 45-46; J. E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1971), pp. 102-139. 關中，「國際體系中體系理論之研究法」〔國際關係學報〕（臺北：政治大學），第一卷第一期（一九七八年二月），二一四頁。

系統所指的是一種分析的架構，可用來分析國際政治，亦可用之於國內政治。它所強調的重點有四：(一)角色(二)系統(三)環境(四)平衡。它的基本假設是：(一)所有系統必須要維持平衡以求生存；(二)爲達此目的，所有的系統必須發揮它的功能；(三)功能係由不同的角色來承當及發揮。就政治系統而言，這些功能包括：(一)利益的形成；(二)轉化利益爲可行的政策；(三)改變政策爲權威及法令；(四)執行法令。很客觀的說，系統研究是一種科際整合(Inter-disciplinary approach)。所謂「系統」及「環境」係來自社會學；「角色」一詞取之於心理學；而「平衡」又與物理學及生理學有關。它使用的最基本方法就是比擬^⑭。

何謂比擬？這要用一個很簡單的例子來說明。我們早已了解細胞的活動及血液的循環維持着人體的生存，也就是說人體的系統要依賴細胞及血液發揮它們的功能，才能存在。同理，國家的系統之所以能存在於國際社會，也是因爲它發揮了功能——推展邦交、擴大貿易、爭取與國等。這種比擬的方式不一定正確，不過，它畢竟是一項研究的途徑，使得我們更能明白政治的現象。譬如說，我們大體上認定一個國家要走上現代化的途徑，總要朝下列各方面努力：政治民主化、決策合理化、經濟現代化。假若它在政治參與、制度建立、經濟發展等方面比其他國家表現得更爲優異，我們就認定它較爲現代化^⑮。

系統研究法的最大優點就是它的涵蓋面很廣，只要使用者在列舉變數時儘量求其完整，它不失爲一理想的研究法。話雖如此，要得完整的變數並不是容易的事。大凡從事研究的人——不論社會科學或自然科學——總要經過觀察、思考以及陳述的過程，而他們的終極目的就是解釋和預測。一門學科是否科學化，要看(一)它是否有嚴密的系統；(二)是否有簡單的原則或定律；(三)它所提出的概念是否和研究的實體相吻合；(四)理論的推廣是否層次分明。舉一個例子來說明：在物理學上有潮汐定律和落體定律，在這兩個定律之上又有牛頓定律。這些規則都是經過推演的結果而得到的，而且已成爲物理學者所公認的原則。同樣的情形，幾何學也是研究空間和物體之間的關係者所精研出的學科。這些先天的條件都是國際政治學所沒有的。如此，我們在列舉變數時要想求

註⑭ A. James Gregor, *An Introduction to Metapolitics: A Brief Enquiry Into the Conceptual Language of Political Science* (New York: Free Press, 1972), pp. 189-194.

註⑮ 關於政治發展的著作相當多，無法一一列舉。值得參考的論文和專書如下所列：Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development and Politics," *Comparative Politics*, Vol. 3, No. 3; I. L. Horowitz, *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification* (London: Oxford University Press, 1972); A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (New York: Knopf, 1965); Lucin Pye, *Aspects of Political Developments* (Boston: Little, Brown & Co., 1967).

得完整，實在難上加難。以研究系統出名的凱普蘭教授 (Morton A. Kaplan) 在其所著「國際政治的體系與系統」一書中，把國際體系分為六種：(一)權力平衡體系(二)鬆弛兩極體系(三)緊密兩極體系(四)全球體系(五)階層式體系(六)單位否決體系。他又說影響國際體系的重要變數是：(一)基本規則(二)轉化的規則(三)角色(四)能力(五)資訊^⑧。這些變數是否完整，它們的名稱和定義是否正確，是否合乎國際社會的實際現象，早已廣受批評。甚至凱氏本人也承認他的研究法所提供的變數和假設不完全合乎實際。羅斯諾教授 (James N. Rosenau) 的系統研究亦遭到相同的批評。基本上，羅氏把外交政策看成是一種政治系統面對國際環境挑戰的反應。如果外在的環境有很大的變化，國內就有很強的反應，反之亦然。依據他的分類，外在的變化計有：(一)人事變遷(二)政治改變(三)經濟浮動三種。一旦這些變化出現，政治系統所作的反應有如下四類：(一)默認式的反應 (Acquiescent response) (二)強硬式的反應 (Intransigent response) (三)促進式的反應 (Promotive response) (四)保護性的反應 (Preservative response) ^⑨。羅氏所提出的解釋固然很簡潔，可是他的著作並沒有得到普遍的認同。從他的書中，我們可以發現有些觀念早已爲人所知。他把這些已知的觀念或事實用一些涵義不甚清楚的名詞表達出來，並無太大的意義。例如，羅氏在解釋保護性的反應時，曾經引用英國戰後的外交政策作爲例子。英國外交政策的變化——殖民地的獨立，大西洋聯盟的勢微以及英國加入共同市場——被認爲是一種面對國際環境變化的保護性反應。由於英國近代史學者早已把這些發展過程說明的很清楚，羅氏的解釋似有畫蛇添足之嫌。英國國際政治學大師佛朗克教授 (Joseph Frankel) 曾批評羅氏犯了「無意義的重複」(tautology)，今日觀之，實不爲過^⑩。

四

系統研究法既非完美，我們是否有他途可循？一般人認爲系統研究法具有啓發性的意義，不宜偏廢，但是要想了解國家如何制定外交政策，就非從決策研究法着手不可。有關決策研究法的著作很多，其中最引人注目是艾里遜教授 (Graham T. Allison) 所寫的「決策的本質」^⑪。在這本書裏，艾氏從政策目標、決策人員、政策選擇以及政策評估各方面，去分析美國外交政策制定的過程。他以一九六二年的古巴危機爲背景，列出三種模式：(一)理性的模式 (Rational model) (二)組織的模式 (

^⑧ J. E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraf, *op. cit.*, pp. 125-126.

^⑨ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Francis Pinter, 1981), p. 41.

^⑩ Joseph Frankel, *Contemporary International Theory and the Behaviour of States* (London: Oxford University Press, 1973), pp. 45-47.

^⑪ Graham T. Allison, *The Essence of Decision* (Boston: Little, Brown & Co., 1971). 在本書出版前，作者先用 "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" 的篇名，摘要刊登於 *American Political Science Review* 一九六九年九月號。

Organizational model) (官僚的模式 (Bureaucratic model))。在第一種模式之下，政策是一個國家理性選擇的結果。換言之，國家如同理性的個人一樣，一定「照牌理出牌」。它在面對緊急情勢時，很自然的會依照下列程序做出決定：(一)界定政策的目標；(二)了解所要解決的問題以及所涉及的層面；(三)詳列各種可行的方案；(四)評估這些方案的優劣得失；(五)選擇最佳的政策方案。以古巴危機來說，當美國政府發現蘇俄飛彈已被部署在古巴時，它所面臨的選擇不外乎是：(一)視若無睹；(二)向古巴及蘇俄施加壓力；(三)和卡斯楚談條件；(四)封鎖；(五)轟炸；(六)全面進攻古巴。美國選擇封鎖，被認為是一種勝算最大的政策方案。

在第二種模式之下，政策是一個組織發揮功能的結果。這種模式所強調的重點是：(一)決策的過程由組織分明的機構所控制；(二)決策機構在考慮各項選擇時一定要把握充分的資訊來源；(三)它的最大考慮在於完成政策目標，達成使命。換言之，政策目標一旦確定，政府各部門一定要照既定的規則充分合作，完成國家元首所交付的使命。第三種模式把政策看成是一種官僚體系討價還價的結果。每一位參與決策者——國務卿、國防部長或參謀聯席會議主席——均被視為是獨立的個體；他們為了實現對某一特定問題的看法，不惜一切與同僚競爭，甚至於想盡辦法影響總統的決定。

艾氏的著作自出版以來，極為暢銷，對學習外交政策的人來說，幾乎人手一冊。雖然他名揚士林，批評者亦不乏其人。舉一最近的例子來說，英國年輕學者史密斯(Steve Smith)博士在一九八〇年春季號的「國際研究季刊」(Millennium: Journal of International Studies)中，撰文指責艾氏的謬誤^{註②}。史密斯批評艾里遜的三個模式並非創見，而只是綜合他人的研究結果而已。史氏的文章很長，我們無法詳細介紹。很扼要的說，他認為：(一)艾里遜對於資料的處理並不忠實；(二)艾氏對於美國總統制度的描述有偏差；(三)艾氏的研究犯了嚴重的邏輯錯誤。根據史密斯的批評，艾里遜的第一種模式太過於簡化，毫無價值可言。第二種和第三種模式太相似，使得學習國際政治的人不知如何運用。賀普林教授(Morton Halperin)曾將上述三種模式合而為一，解釋美國官僚體制與外交政策的關係，結果令人滿意，證明史氏的批評並不是無的放矢^{註③}。除此之外，史密斯又說，艾里遜的著作給人一個印象，以為任何外交政策的制定只能用一種模式——不論是理性的或者是官僚的——來說明。事實證明這種說法並不正確。任何一個政府處理外交問題的過程均具持續性。這也就是說，決策的過程從分析背景，選定政策方案，以至於評估政策的結果，都是持續不斷的。有時候政府官員對某一特定問題爭執較多，這可能是國內和國際因素的交互影響所致，我們不能一味地說他們是居於本位主義，只為自己的工作部門着想。史密斯認為艾里遜最受人指責之處是他設計模式在先，然後利用一個特殊

註② Steve Smith, "Allison and the Cuban Missile Crisis: A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-

Making," *Millennium: Journal of International Studies* (London School of Economics and Political Science), Vol. 9, No. 1 (Spring 1980), pp. 21-40.

註③ Morton Halperin, *op. cit.*

的個案——古巴危機，硬套上去。果真如此，艾里遜模式的價值，實甚有限。

美國學者對艾里遜的批評亦大有人在。羅沙帝 (Jerel A. Rosati) 在一九八一年一月號的「世界政治」季刊中發表一篇論文，指責艾氏的模式太過複雜，不合現實²⁰。羅氏的批評不及史密斯的尖銳，他只提出了四項基本論點和一種解釋的模式供學者參考。他說決策機構的基本組成份子由政府官員，他們對於政策方案的不同看法是一種必然的現象。其次，在決策的過程中，沒有一位參與者是佔絕對優勢的，即使是位尊若美國總統者亦不過是參與決策的一員而已。接着，他說任何決策的最後結果都是由妥協達成的。最後，羅氏指出政策制定程序的完成並非表示它將被有效地執行，因為決策者的本意可能會被執行者誤解或者修改。為了說明以上的論點，羅沙帝提出了一種很簡單的模式，區分政府在處理例行和緊急事務時所表現的不同態度。依他的說法，前者不需要最高決策者——首相，總統或執政團主席——親自參與，但是後者却有必要。前者所涉及的決策人數可能很多，而且只是其中下級的官員而已；可是後者往往只需要很少數的高級官員參與。至於決策者如何在這兩種不同的情況中做出決定，羅氏並未說明。

很客觀的說，艾里遜所犯的錯誤並非如同史密斯或羅沙帝所說的嚴重。一般人認為，艾里遜確為學者們指引一個研究的方向，至於他的模式是否完整或實用，並不是問題的重點。我們若遵照艾氏的本意研究各國的外交政策，在態度上將會更為嚴謹；同時在舉證方面也會更為小心。譬如說，一般學者或新聞評論員很習慣地說，「美國認為其他國家應該採取如此的外交政策」，「美國已經同意日本在某一問題上讓步」等等。這些陳述的語句均用美國或者其他國家作為人稱，不指明它所代表的決策機構及人員，也未說明美國究竟在什麼情況下制定政策。我們如果把這種陳述的方式視為當然而不加細究，整個外交政策的研究可能會滲雜了太多的猜測，缺乏真實性。

當然，要完全了解每一個國家的外交政策制定程序並不可能。很多新興國家的外交政策由總統一人獨攬，我們無法獲得確實的官方資料。同樣地，共產國家亦不公佈有關外交決策過程的文件。這就說明為什麼艾里遜及其他學者要全部依賴美國的資料，因為唯有美國政府是最公開的。至於其他民主國家是否適用這種模式，要依情況而定。假若資料沒有問題，我們應避免過份強調政府部門間的爭執，以免曲解真正的作業情況。史班尼爾 (John Spanier) 在其所著「國際博奕」(Games Nations Play: Analyzing International Politics) 一書中，強調在使用決策方法時，應避免誇張官僚之間的權力鬭爭和總統所受的限制，即是此理²¹。

註²⁰ Jerel A. Rosati, "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective," *World Politics*, Vol. 33, No. 2 (January 1981), pp. 234-252.

註²¹ Michael Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1976) 也有相同的見解。

綜合以上所述，我們可知有關外交決策的研究方法相當分歧。在可預見的將來，西方學術界不可能出現一種統一的研究方法。對於國際政治學的成长來說，這種分歧的現象頗有好處。因為學術界所強調的是公開和客觀的討論，一旦新的研究法發表出來，大家一定會和舊的方法相比較，優劣得失，自有公斷。今天大家總認為，世界情勢愈變愈複雜，所要研究的課題愈來愈多，為了在選擇問題、整理資料、陳述分析上更為客觀，就要更嚴格要求研究的方法。這個態度實是研究國際問題的人士所應秉持的。

中共機密文件彙編

本彙編為20開本，全一冊，約五十餘萬字，內容分七大類，包括文件七十六件，屬限閱資料，憑機關公函證明購用。

英文版每冊 新台幣八〇〇元

郵資另加：(平郵掛號) 國內 新臺幣二十元
美 金七元

國立政治大學國際關係研究中心輯印