

国际问题文丛

INTERNATIONAL
ISSUES LOOKS



美国

对外政策的政治学

[美]杰里尔·A·罗赛蒂 著

世界知识出版社



美国

对外政策的政治学

[美] 杰里尔·A·罗赛蒂 著

周启朋 傅耀祖 等译

吴妙发 翟玉章 曾夏 校订

世界知识出版社

THE POLITICS OF UNITED STATES FOREIGN POLICY

JEREL A. ROSATI

Copyright © 1993 by Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Translation Copyright © 1996 by World Affairs Press

All rights reserved

版权所有©霍尔特·莱恩哈特·温斯顿公司 1993 年

译文版权所有©世界知识出版社 1996 年

版权所有，违者必究

责任编辑：曾伏华

封面设计：郭宝珍

责任出版：林 琦

图书在版编目 (CIP) 数据

美国对外政策的政治学 / [美] 罗赛蒂著；周启明等译. —
北京：世界知识出版社，1996

书名原文：The Politics of United States Foreign Policy

ISBN 7-5012-0821-2

I. 美… II. ①罗… ②周… III. 外交政策-研究-美国
IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 20524 号

图书出字：01-1995-025 号

世界知识出版社出版发行

(北京市东城区干面胡同 51 号 邮政编码：100010)

北京市后沙峪印刷厂印刷 新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开本 印张：18.25 字数：454000

1997 年 1 月第 1 版 2005 年 5 月第 2 版第 1 次印刷 印数：4000—7000

定价：36.50 元

FOREWORD

中文版序言

美国对外政策的政治学是错综复杂的。近30年来，整个世界和美国都发生了巨大的变化，这使得美国对外政策的政治学更加扑朔迷离。越南战争、金本位的崩溃、水门事件、缓和、石油禁运、伊朗人质危机、伊朗门事件、苏联的衰亡和共产主义在东欧的倾覆以及海湾冲突乃是这些发展变化的写照，而这些发展变化要求我们对美国如何制定对外政策有一个新观念。本书依据当前的历史为美国对外政策的复杂政治提供一种新的观察和理解。为此，作者在《美国对外政策的政治学》一书的撰写中始终贯穿四个基本目标：论题包含的范围力求全面，对美国对外政策的中心议题加以阐明，对政治的实际运作提供丰富的感性认识，便于读者理解并使人感兴趣。

首先，论题所包含的范围力求全面。本书

就政府、社会和全球环境进行广泛的讨论并考察它们如何相互作用并影响美国对外政策进程。在第一编简要的结论之后，第二编主要介绍政府机构和政策制定过程，第三编集中探讨各种社会力量和国内政治，第四编讨论全球环境和美国实力的变化如何影响对外政策过程。多数学者除了对总统和国会略有所知外，而对对外政策机构的主要组织如国家安全委员会、国务院和情报机构知之甚少。为此，本书对这些机构进行了全面的论述。本书还讨论通常被忽视的其他重要的机构，如军事部门、对外经济和文化机构、法院、州与地方政府、以及华盛顿特区社团的政治文化。由于学生们对美国社会和美国在全球环境中的作用同样缺乏多方面的知识，本书为此增加了这两个方面的内容。多数教科书往往不重视对外政策过程中公众舆论、政治文化和意识形态、选举与集团政治、行使公民自由和新闻媒介的重要性，它们也往往忽视全球环境，以及美国在全球环境中作用的变化如何影响国内和政府政治。只有通过将政府、社会和环境三方面结合起来，人们才能建立起对美国对外政策政治学全面理解的基础。

其次，本书力图阐明美国对外政策政治学的三个核心论题。许多教科书提供了详尽的材料却未能阐述清楚并使学生能理解这些重大问题。本书集如何制定美国对外政策方面已有认识之大成，使人们最大限度地获得知识和理解。为此，提出使学者们感兴趣的尤为重要的三个问题：

①各个时期对外政策过程中延续性与变化的主要模式是什么？

②总统控制对外政策的程度如何？

③民主与国家安全之间引起的紧张关系达到何种程度？

在提出一种历史视角的同时，本书强调的是第二次世界大战以来一直占优势的主要模式。学生们应当知道，虽然延续性在短期内可视为一定的准则，但随着时间的流逝，对外政策程序已经历了重大的变化。这种变化就如同 20 世纪 40 年代末和 50 年代

初随着二战的结束和冷战的兴起所经历的，以及在 60 年代末和 70 年代初在越战和水门事件之后再次经历的那样。譬如，与冷战年月相比，现在总统发现，由于越战以来国家安全与民主之间紧张的加剧，要想控制对外政策已越发困难。正当美国临近 21 世纪之际，随着冷战的结束，这种模式可能发生变化。

第三，本书力图提供美国对外政策制定过程中所蕴含的强烈的政治观念。多数教科书很少抓住“真实的世界”和政治的动态性质。在这一方面，不仅获得一些重要的机构和决策程序的基本知识是重要的，而且对它们在对外政策环境下实际运作的方式的正确判断也是很重要的。为理解美国对外政策的实践，学生们应有一种包容政府和整个社会的政治意识。他们必须知道谁是参与者以及这些参与者是如何运作、相互作用、冲突、胜利、妥协和失败的。他们必须了解那些在美国政治以及政治学语言中居于主导地位的信念和性格。这样人们可以更好地理解在像美国这样一个有 2.5 亿人口的国家，权力和象征的应用是一个政治含义十足的、错综复杂和纷乱的过程。

最后，本书要为学生们提供既易于接受又感兴趣的信息和知识。许多介绍性的教科书由于其百科全书式，即让学生吸取过多信息的性质而令人感到厌烦。从一种认知的角度来看，其效果适得其反，因为当信息缺乏适当的来龙去脉且在全书中彼此互不相干地被运用时，学生们很容易感到无所适从。本书通过强调美国对外政策政治学中最切题的信息和意义重大的模式，而不是对所有可能的有关因素“平分秋色”来阐明这一问题，这样人们就比较容易接受。进一步说，这种信息和问题以易于接受的语言始终如一地与全书的三个中心论题紧紧地联系在一起。论题的顺序也是按照一种能最大限度地理解对外政策程序的方式来编排的。本书先从总统——对外政策决策程序的中心并且也是学生们极其熟悉的论题——着手，随后逐一展开，从对外政策机构到国会和政府其他各部门，然后到更广阔的社会和国内政治领域，最后到全

球环境。尽管各章相对独立（教员可按其意愿依照不同次序来使用各章），但本书又是一个有机的整体，各章讨论的论题都是以前面各章的框架为依据的。

为了推进这些目标，并对美国对外政策的政治学提供深入的了解，本书还有其他四个特点：

第一，全书应用具体案例和历史事实。具体案例有助于学生们了解有关机构的性质、进程的动力和所论述的更大范围的题目。书中也提供若干历史背景用以弥补许多学生所缺乏的不同时期的知识。全书还极力提供图解、例证，以便在这方面打下坚实的知识基础。

第二，本书从不同角度引入概念和分析方法，从而有助于将书中所覆盖的材料融会贯通，并将强调加深理解思想概念的重要性。这一点至关重要，因为提供过多信息而不提供必要分析工具，确实有可能影响学生对这些知识的吸收和综合。因此，本书把叙述、历史和理论融为一体，旨在对美国外交政策的政治学提供一种深入的了解。

第三，增强学习兴趣和提高学识的有效途径是应用“随笔”。这些“随笔”短小精悍，它虽与正文分开，但却为论题增辉。对书中正文所提及的有关信息进行深入探讨是本书的独到之处，它有助于理解并能引起更大的兴趣却又无损于文章的通畅。这种方法不仅可使有价值的信息大为增色，而且也可使新闻记者、历史学家和社会科学家们增加有关美国对外政策进程方面的现实知识，并使本书更引人入胜。

第四，在各章后面附有简明的书目，较之开列的建议阅读的书单更为全面，且强调和评介进一步获取各章资料的最佳来源。这将帮助学生们就特定的章节中上百种有关的著作与论文进行挑选。在书目（以及各章注释）中引用的著作也反映了我在写作本书时所使用的各种不同资料：包括学术的和政策导向的著作与论文，报纸和新闻记者报告以及政府文件。

写成一本达到上述目标的书是件费力的事。如果成功，学生们——本科生、研究生、学者们和更多的人——将会学到知识，进而获得对美国对外政策复杂政治学的了解。从这个意义上来说，我希望本书不仅适合作有价值的教学用书，而且能推动对美国对外政策政治学的学术探讨和认识。

多年来，我对此书的框架和内容斟酌再三，我感激在我撰写本书过程中那些付出时间与努力直接帮助和支持我的人们。我对本书译成中文并将为对理解美国对外政策的政治学感兴趣的全新读者群体接受本书而感到由衷的高兴。我尤其要感谢周尊南和李新玉为此进行的耐心和不懈的工作。此外，我还要感谢世界知识出版社和所有参与这项努力的其他人。由于篇幅所限，本书的中译本内容有所缩减，一些引语、例证、随笔和注释作了部分节略或删节。我希望，读者仍能发现书中保持着试图转达给它们的主要的信息、知识和理解力。虽然撰写一本有关美国对外政策的政治学所经受的欢愉与艰辛远远超出我的预料，但对本书的内容，我个人负完全的责任。

杰里尔·罗塞蒂

1994年6月

CONTENTS

目 录

中文版序言 / 10

第一编 导 论

第一章 美国对外政策的政治学 / 2

一 对外政策的复杂性与政治性 / 3

二 美国对外政策研究 / 5

三 编写框架 / 6

三个视角 / 6

三个主题 / 8

四 美国对外政策史的主要模式 / 11

大陆时期 / 11

地区时期 / 13

全球时期 / 15

五 超越冷战 / 22

〔附：书目简介〕 / 23

第二编 政府与政策制定程序

第二章 总统权力的悖论 /27

一 总统权力的因素 /27

宪法的角色与力量 /28

局限性与制约 /32

不确定的因素 /37

二 总统权力的含义 /39

三 总统治理的问题 /44

总统的年限周期 /45

美国政治与统治危机 /47

四 总统的权力与对外政策指导 /48

当代总统的表现 /50

五 总统的领导地位 /57

总统领导和治理的类型 /61

六 总结 /68

〔附：书目简介〕 /69

第三章 总统的管理与国家安全委员会程序 /72

一 对外政策机构 /73

二 总统的管理 /76

三 国家安全委员会 /84

四 总统的治理风格与国家安全委员会的作用 /87

作为咨询机构的早期国家安全委员会 /88

国家安全委员会顾问及工作班子成员的升迁 /89

国家安全委员会顾问及工作班子的优势地位 /92

五 当代实际运作的政策制定程序 /93

尼克松—基辛格体制 /93

卡特政府的政策程序	/96
里根总统的政策程序	/99
布什总统与对外政策程序	/103
六 对国家安全委员会程序的看法	/104
〔附：书目简介〕	/105
第四章 国务院在国内外的作用	/108
一 国务院历史性作用下降的背景	/108
二 国务院持续的作用	/111
三 官僚组织与结构	/113
国内	/114
国外	/118
官僚机构模式	/120
四 外交机关的亚文化群	/123
五 总统依赖于国务院的后果	/130
〔附：书目简介〕	/132
第五章 军事机构	/134
一 历史趋向	/134
旧时的美国军队	/135
现代军事机构	/136
二 国防部的官僚结构和政策制定程序	/140
正式的理想模式	/140
政治现实	/143
三 军方的亚文化群	/148
四 国防部军事行为的模式	/152
五 军事战略与行动	/168
六 军队的改革与未来	/176
〔附：书目简介〕	/177

第六章 情报界 /180

- 一 情报机构的目的和职能 /180
- 二 主要情报机关 /181
- 三 情报生产过程模式 /187
 - 协调困难 /188
 - 供求问题 /188
 - 影响情报成功的多种因素 /190
- 四 中央情报局 /193
- 五 中央情报局和隐蔽行动的演变 /195
 - “好时候”阶段 /196
 - “衰落”与改革阶段 /205
 - 重新崛起阶段 /206
- 六 国家安全与民主之间的矛盾 /212
 - 一种流行的国家安全观 /213
 - 民主标准的恢复 /217
 - 国家安全与民主共存的困难 /218

〔附：书目简介〕 /222

第七章 对外经济和文化机构 /225

- 一 对外经济机构 /225
 - 美国对外经济政策的历史渊源 /226
 - 当代美国全球经济介入与相互依存 /227
 - 相关政府机构 /228
 - 协调问题与自由市场观 /233
- 二 文化交流机构 /236
- 三 对外政策部门的其他因素 /239
- 四 重观对外政策模式 /241

〔附：书目简介〕 /242

第八章	行政部门的决策	/244
一	决策的不同阶段	/245
二	几种决策模式	/245
	理智行为者模式	/246
	集团决策模式	/248
	政府政治学模式	/251
	组织过程模式	/254
三	决策方式	/259
	总统政治学和官僚政治学	/259
	决策倾向	/261
四	决策的复杂现实	/265
	〔附：书目简介〕	/266
第九章	国会与立法—行政关系	/269
一	立法—行政关系史	/269
	宪法与对外政策	/271
	立法—行政关系概观	/273
二	第二次世界大战和战后年代	/275
三	冷战年代总统占优势地位	/276
	1944—1950 年，国会的迁就	/276
	1951—1955 年，国会的对抗	/277
	1955—1965 年，国会的默许	/279
	1966—1969 年，国会的分歧意见	/281
四	国会在越战后重新确立自己地位	/282
五	当代制度上的变化	/285
	国会成员的变化	/286
	国会结构与程序的变化	/287
	国会的辅助部门	/290
六	当代行政—立法关系	/291

战争权	/293
建议与赞同	/299
财权与立法权	/302
监督权与调查权	/305
七 前景	/312
立法—行政改革	/313
未来	/314
〔附：书目简介〕	/316
第十章 政府的其他部门	/318
一 法院	/318
历史的回顾	/319
当代	/320
二 州与地方政府	/325
三 华盛顿的政治社团	/329
四 政府政治透视	/336
〔附：书目简介〕	/337
第三编 社会与国内政治	
第十一章 公众及其信念	/340
一 传统的看法	/341
二 更为复杂和更具影响力的公众	/342
三 公众舆论	/344
精英群体与大众群体	/344
主要的舆论模式	/346
对于民主政治和决策的重要作用	/351
四 政治意识形态	/356
舆论一致的冷战年代	/358

后越战年代与舆论一致的缺乏	/365
政治含义	/372
五 政治文化	/374
美国文化和民族风格	/375
对对外政策的影响	/378
连续性、变革与越战	/381
六 信仰模式与对外政策的制定	/385
〔附：书目简介〕	/387
第十二章 政治参与和选举政治	/390
一 政治参与	/390
二 选举过程	/392
三 各个时期的选举模式	/394
新政改组	/394
两党协议阶段	/396
越战后联盟解体时期	/401
四 当代选举政治	/406
〔附：书目简介〕	/409
第十三章 集团政治	/412
一 集团溯源与发展	/413
二 冷战时期的集团政治	/416
对外政策和冷战导向集团	/417
军事—工业—科学复合体	/421
对外政策决策组织	/425
三 后越战时代	/428
民权和反战运动	/428
保守主义运动和右派的复活	/431
集团政治的后果	/432
四 进入后冷战时代	/444

〔附：书目简介〕 /444

第十四章 国家安全与行使公民自由 /447

- 一 历史发展 /448
- 二 相对民主自由国家安全成为当务之急 /450
 - 第一次世界大战 /451
 - 第二次世界大战 /452
 - 冷战 /453
- 三 越战后公民自由的复兴 /458
- 四 展望未来 /460

〔附：书目简介〕 /462

第十五章 大众媒介与传播过程 /465

- 一 大众媒介与新闻的影响 /466
- 二 当代新闻报道 /466
- 三 左右新闻媒介的因素 /469
 - 世界的复杂性和不明确性 /469
 - 新闻事业的特性 /471
 - 政治环境与传播过程 /479
- 四 美国对外政策政治学的意义 /488
 - 二战以来的新闻媒介和美国对外政策 /489
 - 公众意识和公民民主意识 /493
 - 象征性政治的流行 /497
- 五 娱乐性媒介 /502
- 六 选择性媒介 /505
- 七 对外政策专业性媒介 /510
- 八 信息、思想、象征和政治 /511

〔附：书目简介〕 /512

第十六章 国内政治过程 /514

- 一 相互竞争的模式 /515

多元论	/515
精英论	/517
超多元论	/519
二 二战以来对外政策的制定	/520
多元论和冷战年代	/521
后越战年代，从精英论到多元论	/523
超多元政治的连续性和厌恶政治的公众	/529
三 美国对外政策政治学的复杂性和变化	/531
〔附：书目简介〕	/535

第四编 全球环境与未来 美国对外政策的政治学

第十七章 全球环境与美国的实力	/539
一 环境对美国政治的影响	/539
二 世界政治中的冷战时代	/541
东西方冲突的出现	/542
美国实力的增强	/544
三 全球复杂性的形成	/547
全球多元化与相互依存的形成	/548
美国实力的相对衰落	/551
四 世界政治的后冷战时代	/554
共产主义的衰败和冷战的终结	/555
海湾战争和其他全球性冲突	/559
五 未来美国对外政策的政治学	/561
〔附：书目简介〕	/562

译后记	/565
-----	------