

前 言

本书旨在从制度角度探讨发达国家外交决策形成过程。本书把发达国家的外交决策过程看作是一个制度化了的机制运行过程，并以此作为分析的视角，运用马克思主义的基本观点以及一般决策理论和比较分析方法，研究发达国家外交决策过程中外交决策机构的设置与功能、外交决策权限的划分以及外交决策的程序与步骤，并在此基础上探讨国际组织的决策过程。

自改革开放以来，随着我国日益走向世界，日益深刻地参与到国际事务中，深入研究和探讨西方大国外交决策过程，对于我国制订正确的外交战略与政策以及现代化建设事业，已具有愈来愈重要的意义。外交决策过程是认识过程、政治过程以及机制运行过程的统一。因此，我们对一国外交决策过程的分析，就不仅应从该国国际国内各种政治力量相互作用的角度，以及决策者个人的思想、性格、作风的角度去进行分析，而且同时还必须从机制运行的角度去加以探讨。本书正是从这一基本认识出发，结合发达国家外

交决策的实践，着重剖析发达国家外交决策机制的运行过程，及其在外交决策过程中的功能与作用，以达到深化对于发达国家外交决策过程认识的目的。

本书在结构上大体可分为四个部分。第一部分为绪论 主要是就外交决策机制的概念、研究现状、研究方法与意义，作了概要的分析与介绍，并就发达国家外交决策机制的历史演进及其性质与功能作了简要的论述与评析。第二部分为第二章至第五章，着重从组织机构与职能、作用的角度，对于构成发达国家外交决策机制的信息情报系统、政策咨询系统、决策主体系统、监督制约系统作了较为深入的分析。第三部分为第六章，主要是对发达国家外交决策形成所必须经历的程序与步骤作了探讨。第四部分为第七章，主要是从国际政治行为主体的角度，对政治性的政府间国际组织的决策机制，以及西方大国在国际组织决策过程中的作用与影响进行了分析。

本书注重运用比较分析的方法考案发达国家外交决策机制，并主要从如下几个基本向度对发达国家外交决策机制进行比较：(1)从发达国家外交决策组织机构及其功能、作用的角度进行比较分析；(2)从一般外交决策过程与危机决策过程的角度进行比较分析；(3)从主权国家决策过程与国际组织决策过程的角度进行比较分析。应当说明的是，由于发达国家大都对其外交决策过程实行保密，可资参考的资料和研

究成果很少，因此，笔者不得不主要依靠在外交决策过程方面相对具有较大透明度的美国的有关资料和研究成果，作为本书立论分析的依据。

关于外交决策理论和外交决策机制的研究，是我国国际关系理论研究中一个比较薄弱的领域。本书在这一领域的研究，仅仅是一个初步尝试，书中不成熟或不当之处，尚祈专家学者指正。

赵 晓 春

第一章 绪 论

外交决策即一个主权国家对于外交政策作出决定的过程。外交决策行为古已有之，但是，外交决策理论却是在本世纪中叶，随着决策理论的形成而逐渐发展起来的。

外交决策理论从多种角度研究外交政策的制订过程 其中，一个重要方面 就是从外交决策机制的角度 即从外交决策系统的机构组织、功能作用、运作方式的角度研究外交政策的制定。这种研究的重要意义在于，它摆脱了传统外交政策研究仅从抽象的国家出发的弊端，把研究的对象从抽象的国家转移到国家中具体负责外交决策的个人和组织，从而使对于外交政策的研究更加深入也更加切合实际。在对发达国家外交决策机制展开具体分析之前，本章将首先对外交决策与外交决策机制的概念、特征作一简要分析，并对外交决策机制研究的概况、意义与方法，以及发达国家外交决策机制的历史演进及其作用效能作一概要的介绍与评析。

第一节 外交决策概念分析

要理解什么是外交决策，必须首先明确什么是决策。所谓决策，就是人们作出决定的行为，是人们在多种可能的行动方案中进行选择的行为。决策实际上是一个动态的过程，它包含了提出问题、分析问题、拟定解决问题的选择方案，确定付诸实施的方案等一系列步骤。西方学者认为，决策“不过是对存在不确定因素的备选方案作出抉择的行为而已”。^①根据这一定义的规定，可以认为，外交决策实质上是一种对各种外交政策备选方案进行抉择的行为，是一个受到多种因素制约和影响，包含若干环节的复杂的动态过程。

外交决策是与外交政策既有联系又有区别的两个不同概念。外交政策通常是指一个国家处理国际问题和对外关系问题、进行外交活动所遵循的行动准则和指导方针。它们二者之间的密切联系表现在：首先，就所涉及的领域而言，二者无论是作为一种行动

^① 詹姆斯·多尔蒂等：《争论中的国际关系理论》中译本，世界知识出版社，1987年版，第501页。

准则，还是作为一种行为和过程，都是紧紧围绕国家处理国际问题和对外事务这一中心而展开的；其次，就其所追求的目标而言，外交政策和外交决策都是服务于国家在对外交往中谋求国家安全，最大限度地实现国家利益这一根本目的的；再次，外交政策的形成离不开对各种备选政策方案的酝酿、分析、抉择的决策过程，而外交决策的最终目的和全部意义就在于提出符合国家利益的最佳政策方案。

外交决策与外交政策的区别在于：一是二者的侧重点不同，外交决策主要反映的是国家对于外交政策的酝酿、选择、制定的动态过程，而外交政策主要反映的是这一过程的结果，即已经确定的行动准则和方案；二是二者所涵盖的内容不同，一项完整的外交政策包含了国家对外追求的目标以及实现这一目标所采取的手段这两方面最基本的要素，而外交决策则涉及到决策环境、决策组织、决策机制、决策过程、乃至决策者个人的性格、经历、思想等诸多的方面；三是二者所涉及的主体不尽相同，一项既定的外交政策，通常是由政府中负责对外事务的有关行政部门和政府领导人负责执行，而参与外交决策的主体，不仅包括了政府中负责对外事务的有关行政部门和政府首脑，而且还包括了议会、政党、情报部门、政策咨询部门、利益集团、以及其他社会政治力量；四是在对二者的研究方法上也存在着不同，从西方国际关系理论看，

传统的外交政策研究是以人性为哲学基础，从权力和利益的角度去描述和解释外交政策，而外交决策研究则是在行为主义思潮推动下，以决策理论、博弈理论、系统理论、组织理论以及心理分析理论为基本分析方法的。

外交决策是以国家处理国际问题和对外事务为其决策对象的，牵涉到国家在国际关系中的行为、目标、宗旨、原则。这一决策对象的特殊性决定了外交决策具有一些不同与国内政策制定的特点。

首先，外交决策在当代世界各国政策制定的日程上，占有至关重要的地位。这是因为，任何一个国家都不能孤立地存在于世界中，特别是在当代世界各国经济上的相互依存日益紧密、全球化趋势迅速发展、全球性问题日益突出的情况下，一个国家的安全能否得到保障，经济能否得到发展，已越来越取决于其与外部世界的关系，越来越取决于其外交政策的正确与否。这使得世界各国政府不能不把外交政策的制定列在其议事日程最重要的位置上。

其次，由于外交决策在国家政策制定日程上居于极其重要的地位，由于外交决策是一个专业性极强的领域，因此，在外交决策过程中居于主导地位的通常为国家最高领导人和与负责对外事务相关的主要行政部门的领导人。在发达国家中，实行总统制的国家中的总统，如美国、法国，以及实行内阁制的国家中的

总理或首相(如英国、日本、德国)通常是外交决策的核心人物,是最重要的外交决策者。负责外交、国防、经贸、情报等部门的行政首脑,也对外交政策的制定具有重要影响。此外,其他一些机构或社会政治力量,如国会、政党、利益集团、大众传播媒介、社会舆论,虽然也能不同程度地参与外交决策,但其影响远不像对国内政策那样广泛和强烈。

再次,外交决策比国内政策的制定更为复杂,也更为困难。外交决策通常会牵涉到国内国外的多种因素。在国际方面,外交决策所面对的是复杂多变的外部世界,外交决策者很难对其通盘掌握,很少有现成的备选政策方案。诸如一个国家在国际关系中的地位、所处的国际政治、经济乃至地理环境、以及国际关系的行为准则,别国的对外战略等等,都会对一个国家外交决策形成制约。在国内,外交决策不仅取决于国家的军事、经济实力,而且还取决于外交决策者对于国际形势的分析,对于国家利益的判断。同时,由于外交政策所反映的是整个国家的根本利益,因此,它的制定必然要牵涉到一个国家的全部政治系统。

第四,大多数外交决策具有高度的程序性和计划性。外交决策是一项立足现实,面向未来的活动,事关国家在国际舞台上的地位和影响,甚至会直接与国家存亡联系在一起。因此,为了获得满意的符合国家

利益的外交决策，发达国家在长期的外交实践中，形成了一套比较完整的外交决策程序，这包括从问题的发现到目标的确定，从对形势的分析预测到拟定可供选择的初步方案，从政策咨询到有关决策部门的政策协调，从政策方案的最后确定到政策实施过程中的信息反馈与决策修正。

与在经济、军事、科技等领域作出决策一样，外交决策按其性质和方式、层次作用、规模、目标等也可划分为不同的类型。从不同角度对于外交决策进行分类，将有助于我们更加全面深入地认识外交决策的特点、作用。

从外交决策的性质和采取的方式看，外交决策可划分为非危机决策和危机决策。非危机决策亦可视为是一种“程序性决策”或“例行决策”。它是指外交决策者在处理日常对外事务中常需解决的一般性决策问题。它们以相同或基本相同的形式重复出现，其产生的背景、特点及内外制约因素已全部或基本上被外交决策者所掌握，决策所需时间不是那么紧迫，参与决策的人员和部门较多，外交决策者只需按程序化的步骤、常规的原则、以及长期解决此类问题积累的经验，便可较容易地作出决策。冷战时期，美国在对苏联奉行遏制战略的总的原则指导下，对于其他社会主义国家或亲苏国家通常采取政治上孤立、经济上封锁、军事上包围的政策，便属此类。所谓危机决策即

是外交决策者针对突发性的国际事件，迅速作出反应 制定相应的对策。危机决策具有偶然性、重要性、无先例可循以及为决策所需信息情报往往不完备、不能按程序化的步骤作出决策的特点。危机决策特别强调决策的时间因素，参与决策的成员通常为少数高层领导人，作出正确决策的难度较大，外交决策者所承受的压力也更大。冷战时期，美国在古巴导弹危机期间所制定的政策，便是危机决策的典型例子。

从外交决策的层次作用的角度看，外交决策可分为战略决策和战术决策，也称宏观决策和微观决策。战略决策是具有全局性、方向性、原则性的重大决策，其影响深远，通常涉及到国家安全和国家的根本利益。第二次世界大战结束后，美国针对苏联及其社会主义阵营制定的遏制政策，便是一项带有全局性和深远影响的战略决策，它贯穿于整个冷战时期，成为历届美国政府制定对苏政策的基本原则。战术决策，是指外交决策者在那些涉及区域性、短期性或局部性具体问题上所作出的决策，它是战略决策的延续，主要服务于战略决策所追求的目标。冷战时期，美国在遏制苏联这一总的战略目标下，针对亚非拉等地区的发展中国家制定的具体政策，便属此类。战略决策与战术决策是决策体系中不同层次的具有从属关系的两大组成部分 它们彼此相互依存、相互制约、相互影响构成一个宏观与微观有机结合的完整的决策体系。

从外交决策所追求的目标看，外交决策可分为单目标决策和多目标决策。单目标决策是外交决策者就一项因素或一个问题所进行的决策行为，具有目标明确、比较单一的特点。在古巴导弹危机期间，美国对古巴实行海上封锁，其目标便十分明确和单一，即像肯尼迪总统所宣称的那样：清除这些核威胁是美国“坚定不移的目标”。^① 多目标决策是外交决策者解决多项因素或多个问题的一种决策行为，它同时追求若干个目标的实现。在二战后初期，美国针对欧洲的现状，制定了以推动西欧国家政治上联合、经济上复兴、建立美欧政治军事同盟为主要内容的大西洋联盟政策。这一政策就包含着巩固西欧国家资本主义政治经济制度，遏制苏联在欧洲的扩张，平衡英、法、西德等大国之间的关系，为美国对欧洲的商品输出和资本输出创造有利条件等多重目标。一般来说，一项重大的外交决策通常包含着若干个目标。

从外交决策可能出现的结果角度看，外交决策可分为确定型决策、风险型决策和非确定型决策。确定型决策即存在一个确定的目标，面临一个比较确定的环境和条件，所采取的行动方案在执行后能够有一个确定性的结果的决策。在 90 年代初期爆发的海湾战

^① 威廉·曼彻斯特：《1932—1972 年美国实录》中译本，商务印书馆 1986 年版 第 1355 页。

争中，伊拉克入侵科威特遭到全世界的谴责与反对，以美国为首的多国部队在政治上得到联合国的支持，在军事上占有压倒性优势，加之海湾地区的地理、气候条件适合以美国为首的多国部队采用高技术武器作战，因此，当以美国为首的多国部队决定采用武力后，其结果是可以预料的。风险型决策是指在行动方案执行后可能会出现几种意想不到的结果，即决策后果带有一定风险的决策。虽然对于这种风险可以预测其出现的概率，但概率并不等于完全是现实，因此仍然要冒一定的风险。美国在古巴导弹危机期间制定的对古巴进行海上封锁的政策，就是一种风险型决策。因为它可能导致苏联撤走核武器，或坚持不撤走核武器，甚至引起美苏核大战等多种可能的结果。虽然从概率上说，美苏两个超级大国因此而打一场核大战的可能性较小，但毫无疑问，“肯尼迪在这场俄国人一定会让步的可怕的赌博中是在拿几百万美国人和俄国人的生命进行冒险”。^① 非确定型决策与风险型决策相似，所不同的是，它对一项政策执行后所可能出现的结果难以作出明确的概率分析，决策结果的不确定使决策的难度更大，风险也更大。

最后，按决策进行的阶段不同，外交决策还可分

^① 托马斯·帕特森：《美国外交政策》中译本 中国社会科学出版社 1989 年版 第 737 页。

为初始决策和反馈决策。初始决策是外交决策者针对某一国家或解决某一问题时的最初的原始决策行为。反馈决策是在决策执行过程中，根据形势的变化和反馈信息对初始决策进行修正和调整所作出的决策。由于制约外交决策的主客观因素是不断变化的，因此，外交决策不可能是一次性活动，反馈决策是外交决策过程中的一种常态。例如，在冷战时期，美国的对苏政策便是对抗与缓和相交替，美国的对华政策也经历了一个从遏制到接触、从孤立到建交的变化过程。

第二节 外交决策机制概念分析

在对外交决策概念作了一般性分析之后，我们需要进一步分析什么是外交决策机制，它具有什么特征和作用。就社会科学上的一般意义来讲，所谓机制，泛指组织机构的设置、及其功能、相互关系和运行程序。简而言之，就是关于机构及其运行的制度的总和。从这一意义上来讲，我们可以把外交决策机制理解为外交决策系统中机构设置及其功能和运行的制度的总和。它包括了外交决策机构的设置与功能，外交决策权限的划分，外交决策的程序与制度等等。有

了这些因素，便形成了一个正常运行的外交决策机制。

外交决策机制是国家适应处理对外事务的需要而产生和发展起来的，从当代发达国家外交决策的运行机制看，它们大都具有如下一些特点。

第一，有利于发挥系统功能的整体性。现代外交决策机制适应决策的客观需要，越来越朝着结构复杂、功能齐备、运行程序合理的方向发展，已逐渐形成一个独立的组织系统。这一系统通常是由信息情报系统、政策咨询系统、决策主体系统、监督反馈系统、执行系统组成的一个有机整体。这些系统分别具有特定的功能，它们之间相互作用、相互制约、协调统一，犹如一台机器一样运转，生产出最终产品——外交政策。

第二，有利于强化法律保障的规范性。外交决策事关国家的根本利益，发达国家为了确保外交决策不致出现重大失误，无不借助于法律化的制度来规范外交决策机制，使各个系统严格地遵循一定的程序和规定，履行自己的职责而不偏离轨道，充分地发挥各自的决策功能。发达国家借助于法律制度规范外交决策机制的方式主要表现在如下三个方面：首先，外交决策机构的设置法制化。与外交决策有关的组织机构即不能随便设置，也不能随便撤销，其增减必须遵循法律程序。各外交决策机构的规模、编制、活动范

围等都要用法律形式固定下来。其次，外交决策权责法制化。无论是参与外交决策的决策机构，还是决策者个人，他们所负的责任，所具有的权限，都已被宪法、具体法律、或习惯法、行政命令明确规定下来。再次，决策机制的运转法制化。即在外交决策过程中，建立了比较健全的规章制度与办事程序，使外交决策各机构的运转、协调达到制度化、规范化的要求。

第三，有利于政策延续的相对稳定性。对于任何一个国家来说，保持外交政策的连续性是十分重要的。发达国家在其执掌外交决策大权的政党和最高领导人经常出现更迭的情况下，为了避免由此而破坏外交政策的连续性，十分重视保持外交决策机制的相对稳定性，并通过制定一系列法律法规，以及建立外交决策监督制约制度和文官制度等措施为保持这种稳定性提供了保证。当然，发达国家外交决策机制的稳定性是相对的，国际形势的变化，外交决策的实际需要，国家最高领导人的更迭，都会在一定程度上导致外交决策机制发生变化。例如，二战结束后，美国为了适应其国际地位的变化，以及制定和推行全球战略的需要，新设了国家安全委员会、中央情报局等参与外交决策的重要机构；美国各外交决策机构在基本职能不变的情况下，其对外交决策的影响力，也常因总统的更迭而有所变化。

第四，有利于提高决策效能的合理性。这种合理

性表现在 决策层次比较明确 战略决策、危机决策等高层次的决策通常由最高外交决策者负责；战术决策、常规决策等一般层次的决策通常由有关行政决策机构或专家集团负责。外交决策者拥有较为畅通的信息输入渠道，决策机构拥有比较合理的人才结构，政党、团体、公众拥有比较广泛的利益表达方式，咨询、监督、反馈等机构相应配套等等。当然 这种合理性是仅就外交决策机制而言的，并不涉及对其外交政策性质和内容的价值判断。

外交决策是一个国家政治决策的重要方面，外交决策机制是一个国家政治体制的重要组成部分，它的整体功能和作用，从总的来说，是为外交政策的顺利制定起组织保证的作用。具体来说，主要表现在如下几个方面：

首先，外交决策机制对于在科学分解外交决策职能、合理分工、集思广益的基础上 制定正确的外交政策，避免外交决策失误方面具有重要作用。一套完善的外交决策机制，可以适应决策的客观需要，把外交决策过程划分为几个阶段，确定各个阶段不同的职能，并根据职能合理设置决策机构和层次，分配决策的权力，这就有助于防止外交决策权力为少数人所垄断，失去监督与制衡；有助于克服由于少数决策者知识、经验和精力的局限而极易造成的决策失误；有助于制定符合客观实际的外交政策。

其次，外交决策机制在协调各种政治力量和利益团体在利益需求上的矛盾和政策选择上的斗争方面，具有重要的作用。这一作用，在西方资本主义国家表现得尤为突出。因为，在发达国家，一项外交决策的形成，常常会对不同的政治力量和利益团体产生不同的影响，引发它们之间的激烈斗争。完善的外交决策机制可以把这种斗争纳入有序的、规范化的轨道，通过提供比较畅通的利益表达渠道，通过法制化的决策程序，协调不同政治力量和利益团体的政策立场，使外交政策能够比较全面地反映它们的利益需求，同时，也可以在一定程度上防止少数有影响的政治力量将自身的利益凌驾于国家利益之上。

再次，外交决策机制具有促进外交决策方式变革，以及决策方法和手段现代化的重要功能。决策机制与决策方式是辩证的统一。一方面，决策方式决定着决策机制，另一方面，决策机制又会反作用于决策方式。现代外交决策机制的建立，在推动决策方式从传统的个人决策向集体决策转变方面，发挥了重要作用。此外，现代决策机制的建立，推动了分工明确的各决策系统的建立，而信息、咨询、决策、执行、监督、反馈等系统的发展，又带动了决策方法和手段的更新和现代化，使科学的决策方法逐渐取代了传统的经验决策方法。

我们在肯定外交决策机制对于外交政策的制定