



美国外交决策过程

THE U.S. FOREIGN
POLICY-MAKING PROCESS

周琪 主编

中国社会科学出版社

美国外交决策过程

THE U.S. FOREIGN
POLICY-MAKING PROCESS

周 琪 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国外交决策过程/周琪主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 11
ISBN 978-7-5004-9908-4

I. ①美… II. ①周… III. ①美国对外政策—研究 IV. ①D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 119553 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 毛国宣
技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450(邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京君升印刷有限公司	装 订	广增装订厂
版 次	2011 年 11 月第 1 版	印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16		
印 张	31.75	插 页	2
字 数	549 千字		
定 价	64.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本书获中国社会科学院出版基金资助

前 言

我在许多不同的场合曾遇到与美国研究甚至国际关系研究完全不相关的朋友，他们大多是知识分子，从事各种不同的职业，但他们都能对美国外交政策说出个所以然来。然而，在听了他们的评论之后，在我这个从事美国研究多年的人看来，他们之中的大多数对美国国内政治都缺乏了解，也不知道美国的外交政策是如何制定出来的。由于此，无论他们对美国外交政策持何种观点，他们的评论都带有一个共同特点，即把美国这个国家拟人化、形象化，理所当然地假定美国外交政策是由一个类似于个人的国家制定出来的，是具有统一意志的政府或政府官员们的有目的行为，是建立在成本和收益计算的基础之上的。

这样的假定就涉及了有关美国外交决策的理论问题。实际上，这种看待美国外交决策的方法在 20 世纪 50 年代以前在美国也是一种流行方法，被理论家们称为“理性行为者模式”。它认定，所有国家的外交政策都是运用智力的、理性的结果，而“无论历代国务活动家的动机、偏好、知识和道德质量有何不同”^①。用这种模式来进行外交战略分析的人得出的结论，并不是来自于对历史事实的归纳，而是来自于推论。他们假设，国际舞台上的行为者是一国的政府，其行为选择是通过为解决战略问题而进行的计算作出的。他们想要解释政府追求的目标是什么，以及根据这一目标，政府对其行动作出了怎样的理性选择。他们认为，要想了解一国的外交，只需把注意力集中在国家的利益和目的以及各种行为选择的收益和成本计算上，就一劳永逸了。

^① Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd edition (New York: Longman, 1999), p. 14.

然而,从20世纪60年代起,国际关系理论界中外交决策研究者们开始指出这种方法的明显缺陷,他们发现,只有深入外交决策的层面,才能清楚地解释和准确地理解一个国家的外交政策。因为有大量的证据表明,政府并不是统一的、理性的计算单位,相反,政府是由那些在政府政策上持不同观点的组织和个人组成的,这些组织和个人具有各种不同的利益和目标,彼此竞争以影响决策。政府决策时常是集团博弈,是在组织成为等级体系的个人之间建立联盟和竞争,而不是个人的活动;它是一个政治过程,是在各种参与者之间讨价还价和妥协的过程,而不是一个智力和理性过程。一般来说,在制定政策时,不存在任何占优势地位的组织或个人,即使是总统介入,他也不过是参与者之一,虽然他可能是有最大影响力的参与者。这样,决策问题便不是关于什么是最佳的政策选择的问题,而是如何在有关最佳政策的各种不同的观点之间进行协调的问题。其结果是,最后的决定很可能既不是理性的,也不是最佳的。它们可能是次佳的,但是它们是在协调不同的观点和组织利益的基础上作出的。这种分析决策的方法就是所谓的“官僚政治模式”。可以看出,使用这种模式来理解外交决策,很难为目前颇为流行的简单化的美国外交决策“阴谋论”的解释留下余地。

官僚政治模式不仅早已被利用来分析美国外交决策,而且还被一些著名的美国中国问题专家利用来分析中国的国内和外交决策。迈克尔·奥克森伯格、李侃如和戴维·兰普顿以及其他从事中国研究的美国专家,是第一批尝试把官僚政治模式运用于建立在实际证据基础上的中国决策过程研究的人,他们的方法避免了传统上美国学者中通常使用的“理性方法”和“权力方法”所带来的片面性。^①他们得出了自己关于中国决策过程特征的一些新的结论,这些结论代表了美国学者中关于中国政治和决策的新的认识阶段,在这一研究领域中带来了具有变革意义的结果。

与美国学者中研究中国外交决策过程的大量成果相比,我们不得不承认,中国学者对美国决策的研究还处于初步阶段。虽然中国学者对美国国会、利益集团、公众舆论、思想库和媒体对美国外交决策过程影响的研究,已经有了值得称道的进展,产生了为数众多的成果,但是关于在美国政府行政部门中决策是怎样作出的这样一个问题的研究,还几乎处于空白,可以举

^① 参见周琪《官僚政治模式与美国对中国外交决策研究》,《外交评论》2010年第3期。

出的论著十分有限。^① 我们希望，我们在本书中所做的努力可以弥补这一领域里研究的不足。为了给出美国对外决策的全貌，我们在本书中不仅重点考察了政府行政部门中的决策过程，而且还涵盖了在整个政府决策过程中产生影响的其他诸多因素，如国会、利益集团、公众舆论、思想库、媒体和公众舆论等。要在一项研究中囊括如此广泛的领域，必然会是一个庞大的工程，我们所做的研究也难免会存在不足。

本书共 11 章，这 11 章又可以被视为四个部分。第一部分即第一章，其目的是在考察实际的美国外交决策过程之前，寻找一个适用于这一研究的理论框架。第二部分是第二—五章。这部分是围绕着美国政府中的行政部门及其与外交决策有关的各个机构在对外决策中所起的作用展开的。政府行政部门也是第一章中所讨论的用于分析对外决策的各种不同模式所应用的对象。第三部分由第六—九章组成，它考察了行政部门之外影响美国政府外交决策的各种因素，包括国会、利益集团、思想库以及媒体和公众舆论。关于这些因素中的每一单个因素，在国内都已经有了为数不少且质量较高的论著。第四部分包括第十章和第十一章，它们是两个案例分析，所选择的案例是美国政府对两项重大的外交政策的决策，即朝核危机处理和伊拉克战争。

再具体一些说，第一章讨论与美国外交决策过程研究有关的理论问题。决策理论从 20 世纪 50 年代中期起在美国开始受到关注，而当时在美国流行的分析外交决策的方法是理性行为者方法，这与国际关系理论领域里占主导地位的理论派别现实主义对理性的重视有关。1962 年格雷厄姆·阿利森和菲利普·霍尔帕林发表的以后被称为经典著作的《决策的本质：对古巴导弹危机的诠释》带来了决策理论的变革。他们二人 1972 年共同发表的《官僚政治：一种范式和一些政策含义》正式提出了对理性行为者模式的替代方法——官僚政治模式。他们认为，理性行为者模式把政府组织和政治复杂性简化成为单一的行为者，尤其忽略了官僚机构的存在。事实上，政府并不是统一的、理性的计算单位，而是由那些在政府政策上持不同观点的组织和个人

^① 可以举出的著作仅有杨洁勉《后冷战时期的中美关系：外交政策比较研究》（上海人民出版社 2000 年版），熊志勇《美国政治与外交决策》（北京大学出版社 2007 年版），韩召颖编著《美国政治与对外政策》（天津人民出版社 2007 年版），葛腾飞、周桂银《美国政治发展与对外政策》（世界知识出版社 2007 年版）。

人所组成，它们彼此竞争以影响决策。政府决策是集团博弈，而不是个人的活动；是一个政治过程，而不是一个智力和理性过程。决策不仅依赖于用来指导一个特殊行为过程的推理或理性，也依赖于那些介入竞争的人的相对权力和政治技巧。

本章还详细阐述了官僚政治模式的发展过程和特点、对它的批评和修正，以及总统权力与官僚政治的关系等。最后，作者说明，对于外交政策的决策来说，官僚机构固然重要，但它只是美国政治体制的一个组成部分。在官僚机构之外，行政部门与国会之间的关系、国会的权力和立法过程、利益集团对国会和行政部门的游说、公众舆论对决策的影响等，都是范围更大的外交决策过程的影响因素。这些复杂因素的存在使得美国外交政策不能被看做是其决策者或决策集团以统一的方式进行成本和收益计算的结果。

第二章阐述了总统在美国对外决策过程中的作用。作者指出，在美国这个以总统制和三权分立为特征的政治体制中，总统作为国家元首是行政部门的首脑以及美国内外政策的主要制定者和实施者。美国外交决策体系的权力中心是总统。虽然宪法对国会的权力作了详细的列举，但对于总统，仅仅规定行政权属于总统，而未列举哪些行政权力属于总统。美国立国之初，政治家们在如何解释宪法在总统和国会之间进行外交权力的划分方面并没有统一的想法，而华盛顿总统在外交实践中逐步确立了总统在外交事务方面的权力：倡议外交政策、在外交关系方面代表美国、谈判国家条约，以及对外国予以承认。此后，历任美国总统在外交事务方面的行为都加强了总统在外交决策中的地位。二战结束至越南战争结束，美国总统的外交权力相对于国会不断增强。然而，总统的外交权在行政部门之外要受到国会、政党、利益集团、公众舆论等各种因素的制约，在行政部门内部要受到官僚机构的制约。此外，总统的个人因素也会影响总统的外交决策权力。由于国内外局势的变化、行政部门内部组织结构和决策程序的改变，特别是由于历届总统个性的差异，其决策风格和所倚重的行政机构有很大的不同。自二战以来，总统的外交决策出现了以下三种倾向：第一，总统越来越依赖于白宫办事机构；第二，决策权更加集中于总统个人；第三，决策过程越来越封闭和秘密。随着总统在外交决策中的权力分配日益向白宫办事机构倾斜，国家安全委员会和国家安全顾问在决策过程中变得更为重要。本章还论述了二战后历届总统外交决策的特点、副总统在外交决策中的地位和作用以及各种白宫办事机构在

外交决策中所发挥的功能。

第三章的重点是国家安全委员会，它阐述了国家安全委员会产生和发展的历史，以及在历届总统领导下其组织结构的变化。美国国家安全委员会是美国外交决策的核心机构，也是总统的外交和安全班子的法定机构。国家安全委员会的成员一般由总统、国务卿、国防部长、总统国家安全顾问，以及总统亲自指定的人员所组成。自1947年国家安全委员会建立以来，它有效地整合和协调了美国内政、外交、军事等各个层面的战略规划，成为军队、外交和其他行政机构之间沟通的桥梁，同时又为总统提供了一个政策咨询、政策决策和政策执行的平台，从而确保了总统对外交决策过程的控制。此外，国家安全顾问作为“总统最信任的助手”，是总统在外交政策和国家安全方面最重要的咨询对象，其职能是把各种重大的国际问题及时准确地呈报给总统，提醒总统注意所有合理的选择方案，并为总统提供对这些方案所包含的不利因素和风险的分析。国家安全顾问还负责监督行政部门对总统国家安全政策的执行，协调各机构间的利益和矛盾，其在美国外交决策过程中起着关键性作用。

第四章主要考察国务院以及其他重要的行政部门在美国对外决策过程中的地位和作用。自美国立国以来，以国务卿为首的国务院就是美国处理外交事务的主要负责机构，其主管官员——国务卿是总统在外交事务方面的首席顾问以及美国外交政策的主要执行者。国务院虽然是根据国会立法而设立的法定行政机构，但国会对于国务院以及国务卿在外交事务方面的职权并无明确的规定，因此，国务院以及国务卿能否对美国外交事务产生重要影响，首先要看国务卿能否获得总统的充分信任和授权。本章对国务院的演变、历届总统与国务卿的权力关系，以及国务院的组织结构进行了分析，并揭示了国务院在当代美国外交决策中优势地位不断减弱的现实及其原因。本章还说明，随着全球化的发展，经济事务以及国际性问题在美国外交中日益受到重视，为此，财政部、商务部、农业部、能源部和美国贸易代表等重要行政部门在外交决策中的重要性日益提高，在与地区或专业领域有关的事务方面，这些部门越来越多地参与了外交决策过程。

第五章的研究对象是美国安全部门。国家安全是美国外交的核心目标，也是国防部、中央情报局和国土安全部等与国家安全有关的部门的首要职责。这些部门都在不同程度上参与或影响了美国的外交决策，而且它们的参

与有助于美国外交政策保持相对稳定。长期来看,外交决策议题范围日益扩大、专业性日益增强,是美国安全部门发挥影响力的有利条件。“9·11”之后,国家安全议题产生的压力和需要作出重大而及时的决策的要求,造成了外交决策权进一步向总统及其行政班子集中的趋势。

这一章又分为两个部分。前四节构成了第一部分,它们分别阐述了二战结束之后美国国家安全体制的演变,以及当前美国军事部门、情报系统和国家安全部门的职能及对外交决策的影响。这些部门凭借其各自的职权在国家安全体制和外交决策的框架下参与或影响外交决策。后两节则构成了本章的第二部分,它们着重分析了美国国家安全部门对外交决策影响力的来源,同时说明,这些部门虽然有影响外交决策的能力,但其影响力也受到国会立法、总统个人偏好及部门间竞争等多方面因素的制约。国会通过各种立法限定了安全部门参与外交决策的程度和方式,使其行动相对稳定并易于受到监督;总统的个人特点使得安全部门对外交决策的影响力不是一成不变的;部门之间的竞争也是一个重要的制约因素,国务院和国防部这两个在政府部门中涉及外交与安全事务最重要的机构之间的竞争,自二战结束以来一直备受关注。在情报系统内部,隶属不同、职能各异的情报机构之间的明争暗斗,也一直是历届政府无法解决的难题。

第六章专门讨论国会在外交决策中的作用。本章探讨了国会外交权力的来源、国会如何运用其外交权力,以及其外交权力所受到的限制,并通过案例研究来比较国会在不同性质的外交政策决策过程中所起的作用。作者指出,国会是美国政府的三大权力部门之一,它拥有立法权、“钱袋权”、税收权、弹劾权、调查权、行政监督权、宣战权、条约批准权,以及联邦法官、内阁部长、驻外大使及其他高官的人事批准权等。与其他国家的议会相比,国会与总统分享外交决策权。在某些时候、某些事务上,美国国会在外交决策中起着更大的作用,如果它愿意,它能够对总统形成很大压力,极大地限制了总统的外交权,尤其是在后冷战时代,国会议员比“帝王般的总统”全盛时期的任何时候都对白宫提出了更多的挑战。但是,总统始终是美国外交决策的主导者。国会的作用是“参与”而不是“反对”,总统要想顺利地实施其外交政策构想,与国会磋商、游说国会是必不可少的。

一般而言,国会在结构性决策或常规决策中所起的作用最大,在战略决策中所起的作用次之,在危机决策中所起的作用最小,这主要是由危机事件

所具有的严重性、意外性和紧迫性所决定的。由于此，危机决策需要快速反应和高度保密。与国会相比，总统在危机决策中显然占有资源、制度、人员和情报的优势，也更具有解决危机的权威和集中领导的能力。

第七章探讨了利益集团在美国外交决策中的作用。利益集团对政治的积极参与是美国政治的一大特征。利益集团通过对国会、行政部门乃至总统的游说活动，深刻地影响着美国政治和外交决策。本章在对美国的利益集团概念、理论及利益集团的政治发展进行了一番梳理之后，对冷战后利益集团对美国外交决策中的影响进行了分析，认为美国外交决策体制由精英模式向多元化模式转化以及美国外交议程的变化，使得利益集团在涉及贸易、环保、人权、移民等外交议题上，发挥了越来越大的影响。

利益集团影响外交决策的主要途径是游说和竞选资助。游说是利益集团影响外交决策的最主要手段。本章对利益集团游说和提供竞选经费捐赠的方法以及后冷战时期游说策略的新特点和效率进行了重点介绍和分析，详细考察了决定利益集团影响外交决策效力的诸种因素；指出，利益集团在外交决策中所发挥的最突出作用是影响政府的政策选择，它们能够动员起来，推动把某个政策议题纳入议事日程。最后，本章以美国制造商和劳工集团在人民币汇率问题上的游说为案例，分析了利益集团影响外交政策的方式和策略，并对这种影响进行了评估。

第八章研究思想库在美国外交决策中的作用。思想库是美国知识精英群体聚集的地方，它们对美国政治、经济、社会政策制定的影响众所周知。在外交决策方面，思想库的影响虽然不及政府部门、利益集团和政党的影响那样引人注目，但其影响同样不可忽视，甚至有时更为重要。

这一章首先讨论了思想库的概念，然后论述了美国思想库的发展及政治倾向，并重点探讨和评估了思想库在美国外交决策中的作用。作者认为，思想库在外交决策中所发挥的最大作用是为决策者提供政策理念和参与美国外交政策议程的设置。思想库还是决策者和外交政策专家之间交流的桥梁和政府间正式联系之外的“第二轨道”，起着教育、引导公职人员和公众、影响公众舆论的作用。美国思想库对外交决策直接产生影响的主要方式是，通过“旋转门”制度进入政府正式担任官员；出版著作、期刊、通讯、简报和研究报告；在总统大选期间为总统候选人出谋划策；在国会有关外交政策的听证会上作证等。思想库也通过各种形式影响公众舆论从而间接影响外交决

策,如举办公众论坛、研讨会或其他形式的会议,或者通过媒体发表观点。作者最后选取了美国著名的保守派思想库——传统基金会进行案例分析。

第九章研究的主题是美国媒体和公众舆论在外交决策中的作用。媒体和政府不仅试图相互影响,并且两者都力图影响公众舆论,而公众舆论又反过来对媒体行为和政府决策产生影响。三者决策过程中形成了竞争和博弈的关系,但是三者间的互动和影响过程非常复杂。媒体的作用和影响通常通过其对公众舆论的反映体现出来。在美国,公众舆论可以通过国会、利益团体、非政府组织、学者及新闻媒体等多种渠道来表达,但由于媒体具有代表舆论、组织舆论、引导舆论、制造舆论的功能,因此媒体对公众舆论的影响最为显著。媒体既是公众舆论的重要载体,又是决策者和公众之间的重要桥梁。媒体所反映的公众舆论是精英舆论和大众舆论的综合体。以总统为代表的政府与媒体之间的关系既相互依存又相互制约,不过,从实质上讲,由于美国的制度安排,政府和媒体既不能完全控制对方,也不可能在主观上进行合作来支配公众舆论。

在不同的领域里,公众舆论对外交决策的影响程度有所不同。公众舆论所发挥的影响力一般是公众舆论集中程度的函数,公众舆论在决策过程的不同阶段对外交决策影响的程度不同,其影响程度也因历届总统对公众舆论的重视程度而有所差别。冷战结束后,涉及国际危机或美国国家安全等重大利益的事件大幅度减少,美国作为世界上唯一的超级大国,在外交决策中对国内政治的考虑常常超过对国际后果的考虑,其决策时间被拉长,内容更为公开,这些都为公众舆论介入对外决策提供了有利条件。

第十章考察了美国在朝核危机问题上的决策。朝核危机的起因与演变错综复杂,朝核危机不仅对地区安全和国际防止核扩散的努力带来了前所未有的挑战,同时也考验着有关国家决策层处理危机的能力。美国一直是世界上最关注朝鲜发展核武器问题的国家之一,美国政府就朝核问题进行决策的过程,也在很大程度上体现了其决策模式的基本特征。这一案例研究显示,有关朝核危机的决策过程基本上由行政部门主导,其他影响因素所发挥的作用十分有限。行政部门各机构之间在朝核问题的认识上存在着严重分歧,它们之间的博弈在很大程度上制约了政府决策的效率。参与决策的核心圈子范围很小且相当封闭。在决策过程中,意识形态偏见常常导致决策不够客观务实,同时,党派倾向也会影响决策者的政策选择。布什总统本人的个人特性

在决策中发挥了举足轻重的作用，官僚机构的作用因而被弱化。不过，美国政府在朝核问题上的决策特征也并非一成不变，而是随着国际国内环境的变化而发生被动地调整，只是其政策基调相对稳定。

第十一章是对小布什政府发动伊拉克战争的决策过程的研究。自“9·11”事件以来，布什政府的对外战略重点就逐渐集中在推翻萨达姆政权和对伊拉克进行战后民主重建的目标上。本章对布什政府在发动伊拉克战争的决策过程中，行政部门中各机构之间的相互竞争、军事和情报系统中各机构之间的角逐，以及立法部门、公众舆论和媒体等对战争决策过程所产生的影响进行了考察。作者发现，在布什的外交班子中，部门间的矛盾和利益冲突十分明显，而布什又缺乏丰富的外交和管理经验，难以协调这些矛盾和利益冲突，从而造成了决策机构及决策者之间的严重分歧。这在2003年对伊拉克战争的决策过程中表现得尤为明显。国会在美国对伊拉克采取军事行动的决策中很大程度上受行政部门的引导，实际上接受了总统的强势地位。同时，行政部门在决策过程中也有意识地操纵媒体，并通过媒体的自我审查制度，使媒体认可行政部门在战时扩大权力的行为。在伊拉克问题上，美国媒体更多的是奉迎而不是批评政府，不愿挑战总统的权力。

本课题是福特基金会资助的“中美外交决策比较”项目成果的一部分。该项目由周琪主持，其成果将近100万字。考虑到该成果字数较多，以及我们对美国外交决策的研究相对比较成熟，故在这里把与美国有关的约60余万字先行发表。

本书的写作分工为：周琪负责撰写第一章；周琪、李相共同撰写了第二、三、四章；汪晓风承担的是第四章的写作；张立平是第五章；何兴强负责第七和八章；第九章的作者是张国庆和沈鹏；第十和十一章两个案例分别由刘卫东和李相完成。全书由周琪统稿、主编。

周 琪

2011年5月1日

目 录

第一章 官僚政治模式与美国外交决策研究	(1)
一 理性行为者模式	(1)
二 官僚政治模式的发展	(4)
三 官僚政治模式的基本概念	(9)
四 对官僚政治模式的批评与修正	(13)
五 官僚政治模式与美国总统权力	(16)
结论	(19)
第二章 总统与美国外交决策	(22)
一 总统的法定权力及其引起的争论	(22)
二 总统权力	(32)
三 总统与外交事务有关的立法权	(37)
四 实践中的总统外交权与权力制约	(41)
五 历任总统掌管外交决策的特点	(46)
六 副总统在外交决策中的地位和作用	(57)
七 白宫办事机构与美国外交决策	(59)
第三章 国家安全委员会在外交决策中的作用	(70)
一 国家安全委员会的缘起	(70)
二 国家安全委员会的非制度化	(77)
三 地位上升中的国家安全顾问	(82)
四 国家安全委员会地位的下降与回升	(87)
五 国家安全顾问的角色	(96)

第四章	国务院在美国外交决策过程中的地位	(103)
一	美国国务院的设立和演变	(104)
二	国务院的主要人员与组织结构	(112)
三	国务院在美国外交决策中的作用	(118)
四	其他与外交决策相关的行政部门	(124)
第五章	美国安全部门对外交决策的影响	(133)
一	二战后美国安全体制的演变	(133)
二	美国军事部门对外交决策的参与	(149)
三	美国情报系统对外交决策的影响	(162)
四	美国国土安全部的组建	(175)
五	美国安全部门对外交决策影响力的来源	(184)
六	安全部门影响美国外交决策的制约因素	(191)
第六章	国会在美国外交决策过程中的作用	(201)
一	国会外交权力的来源和变化	(201)
二	国会行使外交权力的方法及限制	(206)
三	国会在结构性决策中的作用	(216)
四	国会在战略决策中的作用 ——以中美关系正常化为例	(231)
第七章	利益集团在美国外交决策中的作用	(257)
一	美国利益集团的概念、理论及发展	(257)
二	冷战后美国利益集团作用的上升	(261)
三	影响美国外交政策制订的主要利益集团	(264)
四	利益集团参与美国外交决策的方式、策略和影响	(276)
五	对利益集团对美国外交决策影响的评价	(286)
六	全美制造商协会和劳联—产联对人民币升值问题的影响	(288)
第八章	思想库在美国外交决策中的作用	(300)
一	思想库的概念及其发展	(300)
二	思想库在美国外交决策中的作用	(308)

三	美国思想库如何影响外交决策	(314)
四	案例研究:传统基金会在美国外交决策中的作用	(335)
第九章	美国媒体和公众舆论在外交决策中的作用	(342)
一	媒体与政府之间的相互依存与相互制约	(342)
二	媒体与国会和利益集团的关系	(353)
三	公众舆论与美国外交决策	(359)
四	媒体与公众舆论的相互作用	(366)
第十章	案例研究(一) 布什政府在处理朝鲜核问题上 的决策	(374)
一	朝核问题上的决策参与者	(374)
二	朝核危机与六方会谈	(377)
三	布什政府在第二次朝核危机中的决策	(381)
四	美国在朝核问题上的决策特点	(405)
第十一章	案例研究(二) 布什政府发动伊拉克战争 的决策过程	(409)
一	发动伊拉克战争的国际背景	(410)
二	伊拉克战争决策过程中总统与行政部门的互动	(414)
三	国会的反应和行动	(438)
四	媒体和公众舆论在对伊战争决策过程中的作用	(441)
	主要参考文献	(447)

第 一 章

官僚政治模式与美国外交决策研究

当着手进行关于美国外交决策过程的研究时，摆在我们面前的一个重要问题是，我们应采用什么模式来进行分析？为此我们先要找到适用于分析美国决策过程的理论框架。这样，我们就需要了解有哪些可供选择的方法；它们是如何发展起来的；在把它们用于分析美国外交决策过程时，都存在哪些优势和不足。

一 理性行为者模式

在我们讨论决策分析方法之前，我们首先需要搞清什么是决策。用戴维·伊斯顿（David Easton）的话来说，决策就是政治系统的输出，由此在社会中实现价值的权威性分配。^① 决策研究不仅研究政策制定中抽象的效用最大化选择，也研究不同部门和官僚机构间多种倾向性选择的竞争与妥协的渐进过程。

虽然在早期有关外交史和政治制度的研究中包含了决策概念，但最早把人们如何进行决策或选择作为系统研究对象的并不是政治科学。长期以来，决策过程并不被当做一个政治学研究的正规领域。正如关注决策过程的美国政治学家查尔斯·林德布洛姆（Charles Lindblom）1968年所评论的，在诸如国家的起源、政治体系的生存条件、民主原理或理想的政治制度等问题的传统政治学研究中，找不到决策过程的影子。但在那时，决策过程已经成为一个热门议题，只不过它是心理学家、经济学家、哲学家、行政管理学者、政治学家乃至数学家共同关注的对象，他们都在充满好奇地从不同的角度对

^① 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》，阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社2001年版，第594、595页。