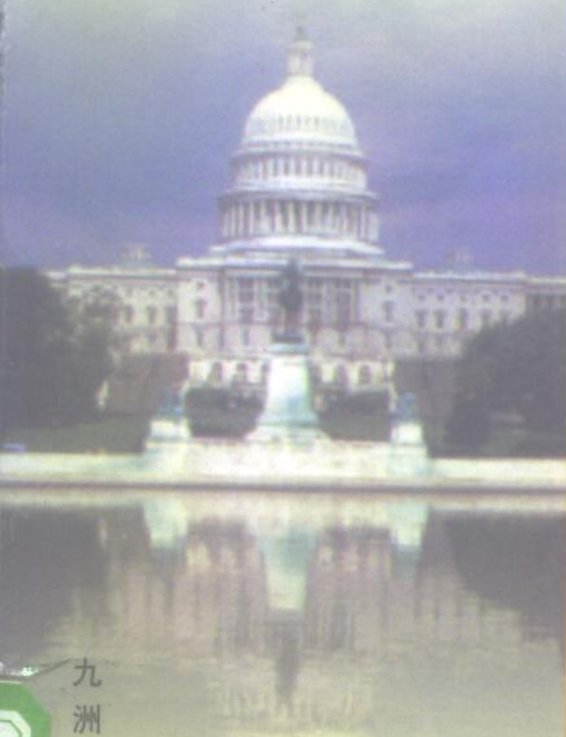


席来旺 著

美国的决策

及其中国政策透析



九州图书出版社

美国的决策

及其中国政策透析

席来旺 著

九洲图书出版社

• 北 京 •

图书在版编目(CIP)数据

美国的决策及其中国政策透析/席来旺著. —北京:九洲图书出版社,1999.1

ISBN 7-80114-371-X

I. 美… II. 席… III. ①美国-外交政策②美国-对华政策 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 40756 号

美国的决策及其中国政策透析

出版:九洲图书出版社(北京市车公庄大街6号,北京市市委党校2号楼)

邮编:100044 电话:68366742

经销:新华书店

印刷:三河残联印刷厂

开本:850×1168毫米 1/32

字数:310千字

印张:13.5

版次:1999年1月第1版 第1次印刷

印数:1-8000

书号:ISBN 7-80114-371-X/D·23

定价:18.00元

目 录

第一章 美国决策的基本程序	(1)
第一节 美国决策：谁在制定基本政策	(1)
第二节 行政决策：认识“总统班底”	(6)
一 总统的决策都带着各自的风格	(6)
二 总统内阁与政策决策呈若隐若现的关系	(15)
三 白宫助手参与重大决策的功能得到强化	(22)
第三节 政府决策：总统、国会谁说了算	(33)
一 宪法赋予的决策权	(33)
二 两种决策权的分离与共享	(40)
三 决策权面临两党制的困扰	(50)
第四节 立法决策：走进国会山	(61)
一 国会的决策职能不容忽视	(61)
二 国会的委员会组织保证其决策机制的正常运作	(66)

三 国会的立法程序难以快速做出反应的决策	(77)
第五节 监督决策：透视司法功能	(92)
第二章 美国决策的制约因素	(103)
第一节 新闻媒体介入决策	(103)
一 媒体为何被称为美国的“无冕之王”	(103)
二 政府与媒体的关系是真正的形影不离	(109)
三 媒体与政策决策	(116)
第二节 利益集团参与决策	(122)
一 利益集团在美国社会中的地位	(122)
二 利益集团影响行政决策	(132)
三 利益集团可参与国会立法决策	(141)
第三节 “游说者”影响决策	(148)
一 游说者的法律地位	(149)
二 游说活动的主要形式和方法	(157)
三 游说活动对政府决策的影响	(164)
第四节 咨询机构完善决策	(172)
一 由“研究—从政—研究”循环体制说起	(173)
二 美国“思想库”知多少	(181)
三 能否实现决策科学化	(194)
第五节 公众民意衡量决策	(209)
一 民意测验在美国	(209)
二 决策能否依赖民意	(216)
三 决策为何影响民意	(224)

第三章 外交决策的主要特征..... (233)

第一节 影响美国外交决策思想的新因素..... (233)

- 一 两极格局的终结..... (234)
- 二 美国国际地位变化..... (239)
- 三 保持“孤立主义”同“国际主义”的平衡..... (242)
- 四 既要突出人权又要注重经济..... (247)
- 五 灵活运用“多边”与“单边”..... (253)
- 六 使全球战略规划无名有实..... (255)
- 七 需要美国主导的“世界新秩序”..... (259)
- 八 有意模糊“对手”与“重点”..... (261)

第二节 外交决策模式与决策机制..... (264)

- 一 外交决策基本程序..... (264)
- 二 国会在谋求越来越大的外交决策权..... (267)
- 三 参与外交决策的各行政机构之间关系
复杂..... (274)
- 四 对外交决策产生影响的因素范围更加广泛..... (283)

第三节 美国外交决策的实践..... (292)

- 一 在全球战略格局中布局棋盘..... (292)
- 二 外交决策个案举证..... (308)

第四章 对华政策决策内幕..... (322)

第一节 行政决策难以做到一目了然..... (322)

- 一 对华决策时常呈现出矛盾性与多变性..... (323)
- 二 对华决策者的中国观在向积极方向变化..... (337)
- 三 对华政策执行者参与决策的地位突出..... (349)

第二节 立法决策需增加几分理性·····	(362)
一 中国问题为何牵动美国议员·····	(363)
二 美国的“台湾帮”如何干扰对华决策·····	(372)
三 应该走出“最惠国待遇争论”的困境·····	(380)
第三节 决策监督要有利于两国关系发展·····	(392)
一 对华决策一度跟着媒体跑·····	(392)
二 美工商界真正看到了利益所在·····	(402)
三 中国问题专家开始进行理性的思考·····	(411)
<u>后 记</u> ·····	(423)

第一章 美国决策的基本程序

第一节 美国决策：谁在制定基本政策

翻开当今有关美国的报刊，打开有关美国的电视广播，我们几乎随时能感受到美国政府决策的氛围。但是，随着对美国社会了解的加深，人们越来越发现，在美国复杂的政体下，在那些少数直接决策者与职业政治家的背后，还有众多各式各样的人物也间接地以不同的方式参与了内外政策的制定过程。

美国，是改革开放年代众多中国人颇感兴趣的国度，仅从近年来国内发表、出版的大量有关美国问题及中美关系论著的广受欢迎，就可以看出这一基本趋势。有关单位甚至还举办诸如“美国图书节”等活动。我想这里面至少有这样三个方面的

原因：

第一，美国是一个与中国政治、经济制度和社会文化传统完全不同的大国，如何做到全面认识美国至今仍非易事，对许多人来讲美国在诸多方面仍是一个难解之谜，各种有关美国的游记、实录，其侧重点与阐述不尽相同。

第二，在当今的世界格局中，美国所拥有的国际地位和经济实力仍较为强大。通过近年来中美双方的艰苦努力，中美两国都已表明了建立建设性战略伙伴关系的强烈愿望。为了世界的和平与稳定，中美两国需要进行广泛而充分的合作；为了各自民族的发展与未来，中美两国需要进行广泛而充分的合作。但是，对迅速迈向现代化的中国来讲，如何处理与美国的关系仍是当今面临的重大外交课题，人们不能不对美国的一举一动甚为关注。

第三，美国 200 年来治理国家、发展经济的一整套决策模式越来越引起人们的关注。中国改革开放已进行整整 20 年，党的十五大报告明确提出，要吸收借鉴包括西方国家在内的全人类一切先进的文化遗产，当中国着手进行政治体制改革之际，世界上最大的发达国家的参照系同样是值得进一步探讨的。应该说，美国独特的决策模式既有成功也有失败，这一模式乃至其中的一系列环节固然是与美国的基本国情相适应的，但对于现代化进程中的中国人民来讲，是否有借鉴之处，是否可以从正反两个方面加以反思呢？例如，已有学者指出，通过对美国的实地考察发现，“我国的某些改革目标，正好是美国的改革对象”。^①至少可以这样说，如果能够对美国的决策体系有较深的

^① 文林、海涛编：《中国新一代思想家自白》，九州图书出版社 1998 年版，第 149 页。

了解，显然既有助于我们揭开认识美国之谜，也有助于我们在今后更加相互依赖的世界上更好地处理与美国的关系。

需要指出的是，我们在这里所要探讨的美国“决策”，与一般管理学意义上的“决策”概念不完全相同。众所周知，在管理学中，决策一词作为动词来理解，是泛指人们在行动之前对行动目标与手段的探索、判断与抉择的过程，也就是做出决定的过程。在国外的管理学中，决策一词首先在美国的管理文献中出现时，它通常被称为 decision-making，而后来出现的侧重于描述政府政策制定的 policy-making，则是我们要着重介绍的对象。在当今美国，“公共政策决策涉及到由政府就公共议程公共政策而采取的行动，也涉及到做出这种政策决断所借以采取的方法。政府的工作就是做出并实现这一政策决断”。^①

翻开当今有关美国的报刊，打开有关美国的电视广播，我们几乎随时能感受到美国政府决策的氛围：前天美国国会通过了一项某某决议案，昨天美国总统签署了某某法案，今天美国总统公布了对某国的外交政策，明天美国总统将与国会围绕某项内外政策争吵不休。美国政府决策的舞台上经常呈现着一幅幅热闹景象与多彩画面。但是，如果我们仅仅按照电视画面或者报纸的报道去认识美国政府的决策，我们所能够看到的也只能是法案签署仪式、记者招待会或满篇官样文章的演说，我们所能听到的还主要是部门之间的冲突或部门内部的斗争，我们可能被告知，国会在某个援外一揽子计划上拒绝同总统合作，或者最高法院宣布某个法案的某项条款无效，或者总统否决了国会通过的某项法案。虽然这些斗争有时也像体育比赛那样引起

^① Congressional Quarterly: Guide to Current American Government, Spring 1996, p. 83.

我们的兴趣，但它们只是引人注目的表面现象。

随着人们对美国了解的逐渐加深，人们越来越发现，在美国复杂的政体之下，在那些少数直接决策者或职业政治家的背后，还有众多各式各样的人物也间接地以不同方式参与了华盛顿的政策制定过程。毫无疑问，美国是由社会极少数最上层人物掌管的，美国政府政策的基本目标是：在国内，设法防止社会动乱，保持政局稳定，以利于经济发展，维护资本主义社会制度；在国外，竭力开拓市场，保护投资，维护美国在世界各地的利益和超级大国地位。这种政策基本目标上的一致，并不排除各种势力间经常存在的利益冲突，在政府的整个决策过程中，需要不断地协调和寻求妥协。美国是一个多元化的移民社会，在多姿多彩的政治文化背景下，持有各种观点的人都在试图通过多种渠道，反映自己的政治主张、社会见解乃至谋求自身利益。这些背后的参与者们或向政府提出政策决策议题与选择方案，或在决策程序内外帮助解决问题、促进机构之间的合作，或施加影响与压力，阻止、延缓某些决策的实现等等。只有同时也了解这些背后的人的活动，我们才能看清美国政府决策过程的真正内幕与各种模式。

从正式的和法律的角度来说，美国的政策是由政府的立法、行政和司法三个部门制定的。根据现代美国的决策实践可以看出，制定政策的人显然是居于统治地位的掌权人物，但制定出的政策并不仅仅反映直接参与决策过程的极少数人的利益。因为美国的决策至少要经历提出问题和政策构想、拟出各种供选择的政策方案、制定政策这样三个阶段。在这一长期而复杂的政策决策过程中，政府无疑是直接决策者，而且能够直接参与决策的当然是少数人，但是以不同形式间接参与和影响政策决策的还有各种力量和角色。

从美国具体国情的决策实践来说，美国作为一个多元化社会，存在着大量的特殊利益集团，它们为了各自成员的利益，也在不同程度上通过各种手段去影响政治日程的确定、政策方案的形成和立法的制定。有时，美国广大人民群众也通过参政和直接的群众抗议行动对美国政策制定产生影响。这些形式多样的政治与社会势力都可以通过参与选举、利益集团和政党活动等等，分别以其各自特有的方式，迫使政府考虑和接受其要求，影响政策的决策。因此可以说，美国政府的决策过程是社会中为数众多的利益集团之间相互协调利益和意见的过程。美国学者罗杰·希尔斯曼是这样分析美国决策圈的构成的：美国政府的决策过程包含一系列的“同心圆”，最内圈是总统主要顾问，以及其在各行政机构所任命的主要官员；中层是其他部门、机构和行政机构内的人员；外圈包括“国会、舆论界、利益集团和——不可缺少的——关注的公众”。他认为，某些与决策相关的事务从不超出最内圈的范围，“但是，即使是在这里，决策过程仍然是政治性的——高度机密的决策的‘封闭政治’”。然而，“不管所讨论的问题是多么微妙，政策辩论所持续的时间越长，牵涉到的人员就越多，以致于将辩论引向了公众的范围”。^①

所有这些，使得美国政府的决策过程十分复杂，也往往使政府最后制定出来的政策呈现混乱甚至矛盾。美国的内外政策因国内国际形势的变化而发生变化，而在政策发生重大转折以后，一般要保持相当时间的稳定，只做小的调整，直到形势再次出现重大变化。由于情况复杂，变化多端，各种政策规划、咨询、智囊部门就在政策决策过程中发挥重要作用，冲突、妥协

^① 转引自杰里尔·A. 罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》，世界知识出版社1997年版，第518页。

充满了整个决策过程，时常出现混乱与意见不一。我国自国门打开以来，随着中美关系的反反复复，多年与美国打交道的无数经验与教训都告诉我们，对美国的决策加以全面而深刻的了解，无论从何种意义上讲都是多么的必要。本书试图在解答这个问题方面，给读者提供一定的帮助。

第二节 行政决策：认识“总统班底”

华盛顿 DC 是美国的政治心脏，这里有国会大厦、国务院、国防部以及联邦政府最高国家机关总统府白宫。作为一个总统制国家，美国政府的行政决策自然特别引人关注，“白宫官员”一词成为出现频率较高的政治术语。前国务卿基辛格指出：自从肯尼迪以来的每届总统对白宫助理的信任超过了他对内阁的信任。

一、总统的决策都带着各自的风格

位于华盛顿宾夕法尼亚大街 1600 号的白宫，是一座白色墙壁的二层楼房。从一般意义上说，白宫就是总统在任期间的家，美国总统一家在这几年就住在这里，人们从电视上经常看到克林顿夫妇一起在白宫的场面。但是，在白宫里的西侧有一个非常著名的椭圆形办公室，它是总统及其主要助手日常办公的地方。这一来，白宫就不再是一个单纯的住宅了，白宫也成为美国联邦政府的神经中枢。离椭圆形办公室不远，有总统召集内阁成员开会的场所，美国政府行政当局的许多重大内外政策决策正是在这里做出的。

作为美国总统，要想确保其各项政策制定的成功，必须使自己的政策获得广泛一致的同意，为此，他必须加强对国会不同派别的指导，同时必须争取尽可能多的选区、舆论界、利益集团和公众的支持，甚至在行政部门本身，如果单靠总统的行政命令而不注意决策方式，那么他的决策也难以顺利地获得成功；他还必须在行政系统内部设法建立合作，从一部分人那里得到赞同，从另一部分人那里得到默许，并赢得足够的支持。

对一般中国百姓来讲，似乎美国的总统也就是美国的一国之首，或者说是美国的政府首脑，他只要在白宫一发号令，全美国都得立即行动起来。这种理解与事实还是有较远的距离的。在了解美国政府政策决策的机制与程序时，我们还必须对美国政体认识的传统概念进行一下调整与变革。在我们的有关广播电视里和大量报刊上，人们常常使用“克林顿政府”这个词，它的意思几乎是等同于“美国政府”。但是，如果我们进一步分析就会发现，这里的概念在一定程度上存在问题。众所周知，我们汉语的“政府”一词的英语原文是 Government，在美国的英文著述中，它包括“国会、总统、司法机构和官僚机构”。^①而如果讲美国政府的三个分支，英文为 the three branches of the national government。^②在我们的一些汉译美国名著中也这样指出：“把宪法规定的权力分别授予全国政府的三个部门”。^③这里

① Congressional Quarterly: Guide to current American Government, Spring 1996, p. 83.

② 引自 Doris A. Graber, "Mass Media and American Politics", Congressional Quarterly Inc. 1993, p. 327.

③ 引自詹姆斯·M. 伯恩斯等著：《民治政府》，中国社会科学出版社1996年版，第42页。

显然是把立法、行政、司法都看作美国政府的不同部门。可是在汉译的“克林顿政府”一词中，“政府”的英语原文中却毫无例外地使用的是 Administration。Government 和 Administration 显然是两个完全不同的英语单词。前者的主要涵义偏重是“政府”，而后者主要涵义却偏重于“行政当局”。在美国学者的著述中，在美国普通人的言谈中，人们是从来不随意混用这两个词的，也就是说，他们在讲“克林顿政府”时不会使用 Clinton Government 这个词，而准说 Clinton Administration。对中国读者来说，更令人感到费解的是，在美国政府行政当局做出某种外交承诺时，属于美国政府的另一个分支的国会往往就会通过一项倾向完全相反的决议。这样，同一个“政府”就几乎是在同时表达不同的信息。这种情况在近年来的美国对华政策实践中屡见不鲜，例如，1998年初，中美关系正乘着江主席访美获得成功的东风顺利发展，眼看克林顿总统就要实现访华目标时，美国国会反而再次掀起反华浪潮，甚至通过干涉中国内政的法案。人们对美国这种公然地不顾自己对外形象的行为表示不解，往往以“背信弃义”来形容美国政府的行为，认为克林顿在外交上说的是一套，而他领导的政府下的国会做的却完全是另外一套。所以当我们在这短短的时间里，看到“克林顿政府”这样前后完全不一致的行为，很容易产生一种被欺骗的感觉。于是，随之而来的是抗议和外交僵局，甚至还会激起广大中国人民强烈的愤怒与反美情绪，这就是《中国可以说不》之所以在一个时期能够引起共鸣的根源。

如果对美国决策体制了解之后我们就会发现，克林顿在美国远非我们所想象的那么威风，他根本就管不了国会，甚至也可以说他不是美国政府首脑，而只是政府行政当局的领导人。美国政治思想的发展及政府权力结构的形成受到了英国哲学家约

翰·洛克主权在民说的影响，承袭了英国议会政治中的一些传统，特别是采取了法国政治思想家孟德斯鸠倡导的三权分学说，成立了立法、行政及司法三权鼎立、相互制衡的权力机构。在美国人的心目中，与其说有个“克林顿政府”，倒不如说“克林顿行政机构或行政当局”，克林顿总统只是美国政府的立法、司法和行政这三个分支中“行政”这一分支的主管，而“美国政府”的完整概念是包括立法、司法和行政这三个分支的联邦政府。因此，为了准确地把握美国的决策体制，本书在以后各章的叙述中，凡是提到美国政府时，它的涵义是包括各个分支在内的完整的政府概念，而涉及到传统意义上的政府概念如“克林顿政府”时，一律改称“美国政府行政当局”或“行政部门”、“行政系统”。

作为一个总统制国家，任何一位美国总统都有最高决策权，但是一般说来，政策的形成过程是由下而上、官员们审慎检视每一个背景方案、剔出拙劣的想法、评估较佳方案的结果。总统会听取各个重要部门专家的意见，使高级政策专家有充足的时间研究分析以提出相应的对策，在涉及到重大国际问题时尤其如此。而属于立法分支的国会的议员们是从各州直接选出来的，他们职责立法，也就是说，大原则是他们定的，并让总统领着他的那套行政班子去执行。一旦总统干得使国会不满意了，他们往往会迅速给总统一个难看的脸色，并在国会通过一项决议案，表达他们对总统某个做法的愤怒。近期国会借助“斯塔尔报告”围绕“调查克林顿”所进行的无数次辩论就是一个证明。美国总统只是美国联邦政府中行政分支的首脑，而且，总统本人和所有的其他部门的领导人以及普通美国公民一样，又可能成为司法部提出的法律调查的对象，也完全有可能成为一场官司的起诉对象。总统毕竟是政府权力的一大分支的领导，一

向是众矢之的，他时时都在使用决策权，但是他的决策权力处处都要受到约束，他的一举一动都在许多种类的监督之下。相信读者通过最近美国独立检察官斯塔尔和新闻界对克林顿有染莱温斯基一案的炒作，应该对此有了更为深刻的认识。

中国有句俗话：新官上任三把火。这种情况同样适用于美国当选总统。新上任的总统如要抓住人心，必须在就任后迅速采取行动来推行其决策计划，因为总统就任后最初几个月的行动，往往定下他未来四年内外政策的基调，而且他行动得越快就越主动，获得成功的希望也就越大。原因在于总统就任之初，全国上下对他都有一种新鲜感，国会比较乐于对他的提案做善意的考虑，民众也乐意支持新总统的行动。但是在实际上，要完全做到这点并不容易。因为多数总统在就职时，对于他想做的事只有模糊的概念，他还要对其在竞选期间的政策言论进行反思或修正，如克林顿 1992 年竞选期间的反华言论与其执政后的政策走向表明，为了竞选需要所阐述的政策主张，与总统真正走马上任后的决策并不完全是一回事。而且，由于现代美国政府机构愈来愈复杂，新任总统在过渡阶段一般都以自己的竞选班子为基础，再从各方面邀请一些专家，组成一个临时过渡委员会，下分若干小组，负责与政府有关部门接洽，以便了解和处理有关决策事项。

新总统过渡阶段的主要工作有安排内阁成员、熟悉情况、拟定施政方针三个部分。总统在组阁时，既要考虑自己的党派利益，重用亲信与政见相同者，并维护支持自己上台的利益集团的利益，又要考虑其他党派和利益集团的利益，力求平衡，以便更好地体现垄断资产阶级的整体利益，维持政府的稳定性。虽说总统多由州长、参议员出身，有一定的行政工作经验，但要担当起总统大任，仍然有大量的新情况需要熟悉。新总统要尽