

美国对外政策 的政治背景

〔美〕M·贝科威茨等著



商 务 印 书 馆



美国对外政策的政治背景

〔美〕M. 贝科威茨等著

张 禾 译

本书是供内部参考用的，写
文章引用时务请核对原文，
并在注明出处时用原著版本。



商务印书馆

1979年·北京

**THE POLITICS OF AMERICAN FOREIGN POLICY
THE SOCIAL CONTEXT OF DECISIONS**

Morton Berkowitz / Peter Bock / Vincent Fuccillo

Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs,
New Jersey, 1977

内 部 发 行

美国对外政策的政治背景

〔美〕M. 贝科威茨等著

张 禾 译

商 务 印 书 馆 出 版

（北京王府井大街 36 号）

新华书店北京发行所发行

咸宁地区印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 10¹/₈ 印张 214 千字

1979 年 4 月第 1 版 1979 年 4 月湖北第 1 次印刷

印数：1—18,300 册

统一书号：5917·232 定价：0.82 元

目 录

序 言	1
第一章 对外政策过程的研究	5
第二章 马歇尔计划, 1948	27
第三章 柏林空运, 1948	47
第四章 决定不干涉印度支那, 1954	64
第五章 撤销对阿斯旺高坝的援助, 1956	87
第六章 对黎巴嫩的干涉, 1958	107
第七章 扩大贸易法, 1962	125
第八章 古巴导弹危机, 1962	149
第九章 禁止核试验条约, 1963	176
第十章 对多米尼加共和国的干涉, 1965	196
第十一章 对外援助法, 1967	221
第十二章 减少轰炸越南的决定, 1968	242
第十三章 制订美国对外政策的背景和过程	274
第十四章 意识形态和利益的互相作用	308

序 言

尽管公众已经更加关心对外政策，但缺乏这方面的知识则仍然是普遍现象。他们基本上不了解美国对外政策的性质、形成政策的决策过程以及该政策预期要达到的主要目标。学者们似乎也没有充分的条件，去理解对外政策的过程，从有意义的历史角度加以解释，或把它同政治和社会科学的一般文献联系起来。在这本书里，我们向学者们提供一些方法，以便能够比较清楚地、有条理、有系统地考虑对外政策。

我们从这样一个简单的判断出发：按照定义说，对外政策是公共政策的一种形式，因而，必须在形成一切政策的总的社会和政策背景的范围之内加以探讨。可是，许多有关对外政策的书籍在探讨这个题目时，往往总好象是有一套特别的逻辑在支配这类政策的形成和执行似的，并把国家处理对外事务的过程说成是独特而且与众不同的现象似的。这种研究方法的极端形式正是“政治不越出国境”这句话的体现，它把注意力集中在促使一国采取行动的外部力量和事件方面，以及这些行动在国外的影响。因此，这种研究方法认为对内政策是在政治舞台上锤炼出来的，而对外政策则或多或少与政治舞台无关。然而只要对近年美国对外政策稍加考察，就可以看到，有关我们同世界其余部分关系的重大决定，事实上都受到国内政治考虑的强烈影响——全国大选就是最显著的例子。简言

之,对外政策的国内根源与后果同国外根源与后果一样重要。

本书就是企图阐明上述这个基本思想,并不是无视对外政策的重要国外因素,而是要突出国内因素,并要说明这两种因素是如何互相作用从而产生了现代的美国对外政策。为了避免作过于抽象的理论探讨,也不对美国与其他国家的关系史作一番详尽的叙述,我们决定通过剖析第二次世界大战以后时期内一些重大的事件,表达我们的目的。

我们最初想收集一套以前出版过的美国对外政策决定案例,附加详细的分析和评论。然而,在细心阅览了有关的文献以后,却找不到一批符合我们要求的案例。虽然对于个别决定已有过不少出色的著作,但是它们各自的篇幅、研究方法和着重点都有很大的差别,因而无法找到足够的案例可以放在同一范围内加以比较和概括。结果,我们决定根据一个共同的构思,选出一批种类不同的对外政策决定,对它们的原始材料进行研究。这种构思的要点在第一章进行了讨论,我们在这一章里解释了对外政策的性质,说明了所选择的案例,并介绍了形成对外政策的较广泛的社会背景。

接着,我们分析了第二次世界大战以后十一项重大的对外政策决定,涉及到历届民主党和共和党政府,包括范围广泛的实质性问题,决策方式和预期结果。换句话说,我们选择了能说明对外政策的外交、经济和军事等各个方面的案例,这些决定有的是在危机情况下作出的,也有在非危机情况下作出的,政策的目的是为了帮助或挫败其他国家,使用或不使用美国的国力。

对于每一项对外政策决定的分析都按下列要点进行:

1. 对形势的说明——使人们认识到必须对政策进行某些改变的若干外部和内部因素。

2. 年表——导致决定的一系列事件。

3. 参与者——与决定有关的主要角色,不管是个人还是机构,特别是总统和他最亲密顾问的作用。

4. 过程——参与者互相作用的方式,他们都运用交往和影响的策略来达到各自的目标。

5. 结果——所达成的决定,以及怎样把这项决定形成政策。

案例主要根据四类来源:公开文件(例如,国务院发布的消息,国会的意见听取会和辩论);主要参与者(例如,杜鲁门总统,艾奇逊国务卿)的回忆录;当时的报纸报导;以及如学者的著作等第二手材料。

最后两章叙述我们解释方法的基本要点,说明这些因素的相互关系,以及如何应用这种方法,以阐明对各个案例的研究,从而增进我们对外交政策形成过程的理解。这两章还指明我们的研究工作同对外政策研究中重要的学术观点和争论的关系,以及如何用我们的工作去说明对外政策领域中的三大问题:内部与外部力量的相互作用;个人与制度的相互作用;意识形态、利益和国家目标在美国对外政策制订中的关系。

如果我们的努力能有所成就的话,我们相信读者总会认识到,对外政策是通过政治过程而制订的,这一过程虽有其独特的性质,却仍是美国政治的一个组成部分,因而要了解美国对外政策的意义和演化,就必须了解美国社会。

若干年来,我们在获得专业知识方面得到了很多帮助,有

个人的,也有集体的,我们愿意在这里表示感谢。尤金·格林在本书开始写作的阶段就在如何研究方面提供了见解卓越的协助。约瑟夫·拉帕朗巴拉通读了全部书稿,并提出很多批评和建议。理查德·梅里特审读了部分书稿并提出了意见;A. F. K. 奥甘斯基对本书写作计划提过有益的意见。我们许多上对外政策课和研究班的学生大概会看到,这里面有很多东西最初是在他们面前“传播”过的。他们的讨论、意见和批评对本书的结构有很大影响。我们感谢他们,但是他们对于本书的任何错误和缺点是没有责任的。

出版一本书既是专业性的工作,也是技术性的工作。我们实在幸运,能够得到弗朗西丝·伍德利的协助。很大一部分书稿的打字工作都是她担任的,而且她还帮助改进了文体。我们还要对布鲁克林学院政治系的多丽丝·格拉斯曼、罗斯·拉扎尔和李·普罗维托拉的工作表示谢意。普林蒂斯-霍尔出版社的编辑罗杰·恩布伦、斯坦·韦克菲尔德和玛丽娜·哈里森耐心地给我们提供了鼓励和专门知识,这一切都对这本三人合写的书帮助很大,并为它的顺利完成扫除了障碍。

末了,我们还要感谢下面一些同事和朋友的支持和勉励:艾伯特·戈文、乔尔·和艾米·卡西奥拉、埃塞尔·谢弗和欧文·费希尔。我们特别感激我们的夫人们,琳达和米尔德里德,她们忍受了随着本书的写作所带来的一切不便,如冗长的电话通话、推迟假期和变更计划等等。

莫顿·贝科威茨

彼得·G·博克

文森特·J·富奇洛

第一章 对外政策过程的研究

在这本书里，我们的目的是要探讨制订对外政策的政治过程的性质和结构。更明确地说，我们将试图探讨在美国对外政策的发展过程中，权力结构同各种利益和意识形态之间的相互作用。为了达到这些目标，我们将探讨第二次世界大战以后时期内对外政策方面的一些重大决定，这些决定显示了多样的决策模式并包括种种实质性的问题。这样，我们相信，我们不仅能够阐明政治制度决定对外政策的方式，并且能够更好地评价近年来提出的关于这一时期美国对外政策的具体目标和方向的几种广泛的解释。

一个国家的对外政策就是指“这个国家用来管理它同其边界以外的世界、特别是其他国家的关系的原则和实践”。因此，看来为了阐述任何国家的对外政策，似乎只需鉴定一下有关的“原则和实践”就行了；为了解释对外政策，只需分析一下这些“原则和实践”的来源和形成就行了；为了评价对外政策，只需探讨一下这些“原则和实践”实际上支配对外关系到了什么程度就行了。而且，关于任何国家对外政策的主要特点，人们都可望找到相当一致的意见，至少在熟习情况和有洞察力的观察家之间是如此。然而，大量的书籍表示，即使对于国际行为经常受到广泛检验的美国来说，情况也并不是这样。

这个道理是清楚的。一旦我们离开了我们的定义的抽象

领域，而问一个稍稍具体的问题，例如“什么是六十年代的美国对外政策？”立刻就会出现很大的困难。那个时代的原则和实践是什么？它们是不是只适用于六十年代，还是共同适用于第二次世界大战以后的整个时代？它们是不是按照地理区域、意识形态集团或职能领域（经济的、军事的、文化的等等）而有所不同呢？很快就会看清楚，只有一部详细的美国同世界其余部分关系的历史才可能提供解答这些问题的起点。然后，对这样一部历史还必须补充一些站得住脚的国内和国际政治的概论——要是能以之作根据那就更好了——人们才能得出关于对外政策的确定的结论。

由于这样巨量的工作不是任何一位学者力所能及的，因而非常自然，人们发现有许多研究美国对外政策这一领域的著作只探讨某一个片断。有些书论述美国对外关系中的某一时期，有些书着重讲美国对世界某一地区或者甚至某一个国家的政策，还有一些书涉及对外政策的一些特殊方面，例如军事战略、对外援助、文化交流或宣传。这些著作所应用的研究途径、分析依据和方法论至少同它们的题目一样都是多种多样的。所以，要是学者们对于对外政策不提出大量常常是互相矛盾的解释，那才奇怪呢。

即使在具有广泛的一致意见的领域，具体地说关于总统在制订对外政策中的主要作用方面，对于总统权力的范围及其依赖其他政治和社会机构支持的看法，也有非常大的差距，正如下面的摘要所告诉我们的。

1. 由于总统所能获得的情报和专门知识无论在数量和质量上都比国内其他任何人更为优越，所以他（而且也只有

他)才能够制订出合理的政策。

或者:

相反地,正是由于总统如此依赖情报,他就受到了严重的束缚。他不能吸收所有的可以获得的情报,而是依赖对情报进行解释,整理和摘要的人员,这些人不可避免地把一些偏见带进送给总统审阅的情报,因而限制了他的选择力。此外,有些情报通过其他渠道——特别是新闻界——达到国家的其他部门,而这种情报,特别是当它同总统的言论相矛盾的时候,就足以起动员反对意见的作用,并进一步减少总统的行动自由。

2. 作为总司令,总统拥有对军事机构的完全指挥权,因而能够决定军事政策——外交政策的一个具有重大意义的组成部分。

或者:

即使在这一个领域里,他的权力也是有限的,原因是,由于最上层的职业军官的长期资历以及他们同国会各委员会、工业界和政治上的其他利益集团的联系,因此军事机构就具有坚强的独立地位。

3. 内阁完全依靠总统,因为内阁成员的去留以总统的意志为转移。因此,部长个人仅仅是充当总统的顾问和总统决定的执行人而已。

或者:

个别的内阁成员能够并且的确反对过总统,部分地因为他们有他们自己的政治野心,并在政府之外有他们自己的选区,部分地因为他们代表他们所属部门的看法和利益。

4. 总统权力和行动自由的一个重要组成部分是他控制着一个庞大的文职官僚机构,这个官僚机构向他提供情报,帮助制订并执行政策,而且这个官僚机构通常服从并支持总统。

或者:

这个官僚机构实际上是个四分五裂的,办事拖沓的独立王国,由许多几乎是独立的附属机构组成,每一附属机构有它自己的目标,有一套标准的办事规程,最重要的是,与外界——例如与国会的某些委员会——结成了联盟。结果,总统不能指望这个机构在政策制订方面提供很多帮助,并且必须作出很大的努力才能使他的政策得到满意的贯彻。

5. 国会认识到对外政策的极端重要性以及它涉及到严肃的国内问题,认识到总统的宪法权利,而且总统掌握秘密情报和在外交政策领域里的专门知识,因而国会能够在大多数情况下支持总统的大部分政策。当国会表示不同意的时候,它是在非党派的基础上这样做的,那就是说,议员个人不是从党派关系出发,而是由于自己关心国家的安全才这样做的。

或者:

在美国历史的某些时期里以及在得到公众广泛支持的某些问题上,对外政策中的两党合作可能曾经起过作用;但是,在很多情况下,特别是当涉及巨额款项的时候,或者当广泛的舆论不但不一致而且还有很大争论的时候,国会在对外政策范围里的表现就同它在对内政策领域里的表现差不多。

6. 利益集团在对外政策中基本上不起什么大作用,因为强大的集团比较注重国内事务,在对外政策方面只是随大流,不想也没有能力在对外政策过程方面施加重大的影响。那些

对外交问题感兴趣并反对官方政策的集团是临时拼凑起来的,组织不良并且成效很小。因此,利益集团的总的影响是加强总统的权力。

或者:

在许多特殊情况下,某些利益集团是很有力量的,既在推进政策如马歇尔计划、承认以色列、军事支出和发展新武器系统等方面有成效,甚至也在改变政策方向如在越南战争的过程中以及外援和国际贸易的某些做法等方面也有成效。

7. 舆论在对外政策方面是不重要的。总统的行动几乎总是得到那些经过普查的人民中大多数的支持,无论如何,对外政策对大多数公民来说是不很引人注意的。

或者:

在象选举年这样一些特殊情况下,以及在象越南问题这样一些已经成为“大辩论”的特殊问题上,舆论是极关重要的。只要看一下舆论的各个组成部分,我们就会发现,“关心的公众”和“舆论界代表人物”的意见具有相当大的份量。此外,在划定总统不应超越的某些政策界限方面,舆论也是重要的,这些界限是总统所承认并且不会去超越的。

以上这些理解和解释的分歧证明,要在对外政策的性质和作用以及制订对外政策的机构的行为等方面取得一致意见是何等的困难。这些分歧并不只是由于论题的重要和观察家们的研究方法和价值观念不同所造成的,在不小的程度上正是由于事情性质的本身所致。把对外政策说成是“一套原则和实践”,它毕竟是复杂的多方面的政治过程的产物。对于这样的问题如“什么是甲国的对外政策?”或甚至如“什么是甲国

在乙时期的对外政策？”并不是列举一些前后一致的原则和一系列直接从这些原则引伸出来的一套做法就能答复得了的。的确，公开宣布的原则有时是可以辨认得出来的，而我们希望根据我们的调查研究能够做到这点。就美国来说，“不卷入使美国陷入困境的同盟”，“遏制共产主义”，或“避免核战争”等，可能得上被称为公开宣布的原则。但是，这些原则是否就会导致某些具体做法，只有仔细研究具体对外政策行动的形成和执行背后的整个过程以后才能决定。反过来说，某些“实践”如中立法、禁运、核武器控制条约或中止经济援助等，究竟是从官方宣布的“原则”产生出来的呢，还是由于有某些不很明确而却很有份量的政治考虑的结果呢？这也同样要仔细研究对外政策的制订过程以后才能决定。

在这一过程中，有些因素是很容易辨认出来的，因为它们共同存在于一切政策制订过程之中。用最简单的话说，公共政策是对某种事态（刺激）的一种反应，即下列三者相互作用所产生的一种反应：（1）作决定的人们本身的需要、利益和动机，（2）政府机构的作用，（3）基本的社会结构和价值制度。反应（即一个政治制度在一定情况下所采取的具体政策）的性质以这三个因素的特征以及它们之间的关系为转移。不幸，辨认上述有关因素以及确定它们之间的关系是一件极端困难的工作，这一工作被三个基本问题弄糊涂了。

第一个问题是公共政策制订中的合理性与政治的关系问题。一方面，政策制订照理应该是一个解决问题的合理过程，通过这一过程政府处理同国家利害有关的问题。依照这一看法，就必须利用所能得到的最好、最广泛的情报，对要求制订

政策的形势作精确的估计，鉴定各种可以采取的行动并仔细衡量它们的后果，最后，实施最有成功可能的政策。另一方面，制订政策的政治情势必然会损害一些既得利益同时又对另一些既得利益有好处，必然要去调和意识形态方面的各种见解，并对不赞成改变现有政策的力量作说服动员工作。换句话说，必须在这样一个政治环境中产生结果，不同的参与者可能都从他们各自的角度出发，在这个环境中合理地行动，但是，由于他们各自的目标是如此不同，因而所产生的公共政策只能是一种在政治上可接受的妥协而不是单一的合理的政策。（对这些问题的详细探讨，见莫顿·霍尔珀林和阿诺德·坎特的书。）

由于政策不能在真空中制订，所以又产生了另一个问题。必须考虑现行的政策，这一点可以说几乎没有例外，因而所谓政策制订往往就是改变政策，而政策改变的过程又要受到过去的决定和行动的严厉束缚。正是由于这个缘故，在国内政策制订的讨论中，渐进论非常流行。这种理论认为，政策改变得很慢，常常只有些微的增补，对于明年的政策的最稳妥的预测是，它只同今年的政策有些微小的不同。这并不是说革新或甚至激烈的改变决不可能发生，而是说，面临新的刺激或变化的情况时，政治制度中具有一种作出尽可能小的改变的倾向，而激烈的转变需要政策制订的环境发生真正重大和持久的变化。由于这个问题的缘故，学者们又遇到其他两个互相关联的问题。首先，他们必须找出某一特定的政策是什么时候开始的。其次，他们必须判定，现行政策在什么时候发生了显著的变化，足以构成一个激烈的转变或“新的”政策。例如，

究竟进步联盟是否标志着美国对拉丁美洲政策的根本转变，这是可以争辩的，因为在肯尼迪总统把它升级为立法议事日程上的一个问题以前，这一纲领的要点在艾森豪威尔政府时已经形成。1962年的美国贸易政策也具有相似的连续性（进一步阐明见本书第七章）。事实上，我们会发现，那些看起来似乎只是逐渐的变化，却反映出第二次世界大战以后美国对外政策基本的方向和推行中的比一般想象程度还要大得多的连续性。（关于渐进论的进一步讨论，见查尔斯·林德布洛姆的书。）

政策制订过程分析的第二个问题牵涉到另外一个方面。人们总是倾向于把政策制订过程看成是最后达成一项重大的决定，这一决定最好是由一个重要的政治角色（例如美国总统）作出，然后再由其他角色去执行。这一决定所引起的反应又产生另一个决定，从而也就决定了未来政策的命运。不幸的是，现实要比这复杂得多。正如许多观察家所指出的那样，人们往往发现，政策是在很多级别和几个政府部门，通过一系列比较不重要的决定，甚至不作任何决定，而形成的。因此，在很多例子中，分析者面临一项困难的任务，要在政府的无数决定和非决定中，确定那一系列构成他感兴趣的政策。

政策分析的第三个问题，是因任何政治制度必须制订多种具体的公共政策而产生的。这里的问题牵涉到政策的实质和制订政策过程之间的关系。是不是不管制订那一类政策，政治制度都按同样的方式运行呢？还是，譬如说，农业、福利和国防政策具有不同的过程（即政治机构之间不同的相互作用）呢？

西奥多·洛伊是这一研究领域里的先驱(见他 1964 年的论文)。他认为美国政体中有三种不同的附属体系,这些附属体系支配着国内三种基本类型的公共政策制订。一种是多元式的附属体系,处理那些目的在于调节资源的使用的政策;一种是寡头式的附属体系,处理那些目的在于重新分配现有资源的政策;一种是分沾式的(或分散的)附属体系,处理那些企图分配新资源的政策。洛伊的意思是说,这三种附属体系能够阐明美国全部对内政策的制订(见他 1967 年的论文,第 298 页)。

这里马上会想起一个问题,对外政策是否也由这些附属体系中的一个或几个所决定的呢?对外政策是否一种完全不同的现象,因而由第四种附属体系或程序所决定的呢?对于这个问题的传统答案,一直是根据实质性的和程序性的理由,强调对外政策的特殊性。按照这种看法,对外政策是为了对外部的(外围的)刺激作出反应而制订的,它的影响也是在外部(在其他国家)。它所处理的事情比对内政策所处理的更为重要,特别是关于影响国家生存及其在世界上发展的国家安全问题和国家利益问题。这些事情是所有公民能够在思想上取得一致意见的,至于说可能存在什么分歧,那也一定是超越了狭隘的地区的、经济的或社会的利益和冲突的。由于这样的理由,中央政治机构在考虑和制订对外政策时,是按另外一套方式办事的。(例如,人们假定,国会在处理对外政策时一定是采取两党合作态度的。)此外,还建立了不受国内政治干扰的特别机构来处理对外政策。(要求只指派职业外交官担任大使级职位,而不是用这些职位作为国内政治支持的酬答,就