

〔美〕

罗杰·希尔斯曼

劳拉·高克伦

帕特里夏·A·韦茨曼

著

防务与外交决策中的 政治

概念模式与官僚政治



商务印书馆

防务与外交决策中的政治

——概念模式与官僚政治

罗杰·希尔斯曼
〔美〕劳拉·高克伦 著
帕特里夏·A. 韦茨曼
曹大鹏 译

商 务 印 书 馆

2000年·北京

图书在版编目(CIP)数据

防务与外交决策中的政治——概念模式与官僚政治
(美)希尔斯曼等著;曹大鹏译.-北京:商务印书馆,2000
ISBN 7-100-02786-1

I. 防… II. ①希… ②曹… III. 外交政策-研究-美国
IV. D 871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 36878 号

防务与外交决策中的政治
——概念模式与官僚政治

罗杰·希尔斯曼
〔美〕劳拉·高克伦 著
帕特里夏·A. 韦茨曼
曹大鹏 译

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码100710)
商务印书馆发行
北京民族印刷厂印刷
ISBN 7-100-02786-1/D·256

2000年2月第1版 开本850×1168 1/32
2000年2月北京第1次印刷 印张16 1/4

定价: 23.50 元

Roger Hilsman
with Laura Gaughran and Patricia A. Weitsman
**THE POLITICS OF POLICY MAKING IN DEFENSE
AND FOREIGN AFFAIRS: CONCEPTUAL MODELS
AND BUREAUCRATIC POLITICS**

Published by Prentice-Hall, Inc.

本书根据普伦蒂斯-霍尔公司 1993 年第 3 版译出

感谢罗杰·希尔斯曼先生
无偿授权本馆印行此书

目 录

序 言	(1)
-----	-----

第一篇 概念模式

第一章 案例研究	(8)
第二章 反论	(35)
第三章 经典模式分析:黑匣子	(53)
第四章 粉色、紫色、褐色和蓝色匣子	(77)
第五章 打开匣子	(86)
第六章 政治的本质	(108)
第七章 政治过程模式的应用	(127)

第二篇 权力的内层

第八章 选举总统	(168)
第九章 总统的角色和权力	(181)
第十章 总统的工作人员和顾问	(204)
第十一章 政治任命官员	(229)
第十二章 国会	(248)
第十三章 行政官员	(284)

第三篇 权力的第二层

第十四章 利益集团	(320)
第十五章 报界和电视	(346)

第四篇 权力的外层

第十六章 公众舆论·····	(372)
第十七章 选民·····	(393)

第五篇 权力的产物

第十八章 外交事务·····	(416)
第十九章 防务政策·····	(443)

第六篇 前景如何？

第二十章 美国政治制度能否应付新局面？·····	(474)
--------------------------	-------

索引·····	(487)
---------	-------

译后记·····	(506)
----------	-------

序 言

vii

六十年代初期,几位学者致力于研究决策过程中的政治因素,主要是外交和防务政策制定过程中的政治因素。这些人后来被称为“第一浪潮派”理论家。^①理查德·E. 纽斯塔特、盖布里尔·A. 阿尔蒙德、查尔斯·E. 林德布罗姆、沃纳·R. 希林以及本书作者罗杰·希尔斯曼分别进行独立的研究,但对彼此的研究情况都很了解。

这批学者中许多人之所以着手进行这样一项研究,是因为他们对当时有关国家行为为何如此这一问题的一整套假设感到不满意。那时,大多数分析家在解释或预测国家在国际事务中的行动时,都无保留地接受了这一理论,而决策者为达到国家的目标而制定政策时也同样毫无保留地接受这种理论。

这种传统的、战略性的、主要是地缘政治学理论不容分说地确定了以下几个程序:首先,分析家必须确定研究对象国的力量或战略目标;第二步是研究这个国家可选择哪些手段来达到这些目标。如果研究是为解释这个国家过去的行为,那么,最后一步就是设定这个国家之所以选择这种手段是因为它可以据此最有效地、最省
viii
力地达到目标。与此相似,假如研究是为了预测未来,那么,这最后的一步就是设定这个国家将要选择的手段也可能最有效最省力地达到目标。

这批学者在一些书籍和文章中就政策是如何制定出来的这一

问题提出了他们当中多数人称之为“政治过程”的模式。后来，格雷厄姆·T.阿利森将这一模式用于分析古巴导弹危机，不过，他把这种模式称为“官僚政治”模式，后来沿用下来的就是这个词。^②

但是，阿利森对“第一浪潮派”提出的模式进行阐述时，实际上加进了不少他个人的见解，这就使他成为“第二浪潮派”理论家的开山鼻祖。这批理论家的论点中心是主要官僚机构在政策制定中的作用和权力。第二浪潮派中还有莫顿·H.霍尔珀林，I. M. 德斯特勒，以及亚历山大·L. 乔治。^③

到了1974年，由于“第二浪潮派”研究的重点不同，侧重于官僚机构，以致许多人认为“第二浪潮派”提出了另一种独立的理论模式。实际上，罗伯特·J.阿尔特也确实决定要将第一浪潮派提出的“政治过程”模式和第二浪潮派的“官僚政治”模式作一比较。^④随后是一场十分激烈的争论。到了1987年，也就是本书第一版问世时，第一浪潮派的声音似乎再度响亮了起来。

本书的第三版为了跟上形势的发展，不仅修订了第二版中引用的事件和文献，而且在结构上也作了调整和修订。这一版的第一篇专门讨论各种模式，目的是想说明国家行为为什么会是这样的。第一章用“传统的”、“战略的”、“地缘政治的”、“经典的”、“理性单一角色”或“黑匣子”模式来说明有关国家在7个案例中为什么会采取它们事实上采取了的行动，这些案例是：1962年苏联在古巴部署导弹；1965年美国决定轰炸北越并向南越派出地面部队进行干预；1972年共产党中国邀请理查德·尼克松访华，并从此开始了两国关系正常化进程；1979年苏联进犯阿富汗而后来又从那里撤出；伊朗扣留美国人质达444天；里根政府末期的伊朗—反政府武装事件；以及美国决定在波斯湾卷入对伊拉克的战争。第二

章则反过来说明,在上述7个案例中,同样应用“黑匣子”模式,却可以得出完全相反的结论。第三章是想仿照爱因斯坦对牛顿的做法,把这一模式内含的各种假设讲清楚。

第四章,即“粉色、紫色、褐色和蓝色匣子”,是考察“黑匣子”模式的“细部”。有些学者研究不同历史时期的不同国际格局如何影响国家行为,如两极格局,多极格局等等,本章叙述了这些作者的研究工作。另一些作者的著作则考察了意识形态、文化、民族性、国力构成的诸多因素以及地缘政治地位对国家行为的影响,本章也加以概述。

第五章“打开匣子”叙述了一些作者对民族国家制定政策时国内形势所进行的研究。这一章探讨的各种概念模式中包括“组织”模式,或“政府机构规范性运作程序”模式和“宪法”模式。

第六章探讨政治的本质,最后对“政治过程”模式作一概述,这就是说,本章的结论是政策是在政治过程中制定出来的,制定政策本身就是政治。第七章把政治过程模式应用于分析上述的7个案例,试图检验一下这个模式能否解决其他模式留下的种种疑惑和矛盾。

第二篇探讨的是各种“权力中心”内层所拥有的权力及其所起的作用(包括个人和机构的权力和作用),也就是那些与制定外交和防务政策关系最为直接的人所拥有的权力和所起的作用。第八章考察了总统是如何选举产生的,目的是确定在选举过程中他们欠下的人情债是否会影响到他们的政策。第九章研究总统手中的权力;第十章是关于白宫工作班子的作用,而第十一章则是政府任命官员的权力,即各主要部的部长、副部长以及那些随着每届行政机构进出政府的人拥有哪些权力。第十二章讨论国会;第十三章的

重点是政府官僚,特别是那些涉及国家安全的官员,如国务院中主管外交的部分,中央情报局以及军方。

第三篇探讨的第二层决策者。这一层中的人物或机构并非政府的正式组成部分,但是,他们之所以存在就是要对防务和外交政策施加影响。第十四章讨论利益集团,第十五章是关于报界和电视的。

第四篇研究权力的外层,其中第十六章集中讨论公众舆论,第十七章为选民。

第五篇探讨权力的产物,其中第十八章涉及外交政策,第十九章则为防务政策。

x 第六篇提出一个问题:“前景如何?”具体说,第二十章中提出的问题是,前面这些篇章所探讨的决策过程能否有效地应付美国未来面临的外交和防务问题。

作者希望本书不仅较为全面地阐述“政治过程”决策方式,而且也为研究者如实地描述华盛顿在制定防务和外交政策时究竟是如何运作的。

罗杰·希尔斯曼

劳拉·高克伦

帕特里夏·A. 韦茨曼

注 释

① 见 Robert J. Art: “Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique,” *Policy Science* (December 1974)。

② 见 Graham T. Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971)。

③ 见 Morton H. Halperin: *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D. C. : Brookings, 1974); I. M. Destler: *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy* (Princeton University Press, 1972); 以及 Alexander L. George: "The Case for Multiple Advocacy in Foreign Policy," *American Political Science Review* (September 1972)。

④ 见 Art: "Bureaucratic Politics"。

第一篇 概念模式

第一章 案例研究

国家的行为方式为什么会是这样的？到目前为止，国际事务分析家以他们掌握的观念和理论来回答这个问题，只能做三件事：首先，他们可以说明过去某个特定的国家为什么会采取这样的行动；其次，他们可以预测某个特定国家将来可能会如何行动；最后，他们可以为某个国家设计政策，使另一个国家将来采取行动时受其影响。问题是这些解释国家行为方式的观念和理论的科学性究竟如何。

本章将运用经典的或传统的分析方法来解释在以下七个案例中有关系的国家为什么采取了我们所看到的行动。这七个案例是：

1. 1962 年苏联在古巴部署导弹；
2. 1965 年美国决定轰炸越南北方，并向越南南方派出地面部队进行干预；
3. 1972 年中国邀请理查德·尼克松访华，从此开始了两国关系正常化进程；
4. 1979 年苏联入侵阿富汗；
5. 1979 年至 1981 年，53 名美国人质在美国驻伊朗大使馆内被扣押，并被作为囚犯扣留了 444 天；
6. 美国在里根政府第二任期内决定向伊朗出售武器（同时却要求其盟国不要这样做），然后用赚来的钱为尼加拉瓜反政府武装

购买武器,从而违反了国会对此类援助的禁令;

7. 美国决定在波斯湾介入对伊拉克的战争。

案例研究

古巴导弹危机

苏联在 1962 年为什么要在古巴部署核导弹? 当时的美国政府认可的对这个问题的解释和经典的或传统的分析模式的分析结论是一致的。^①

苏联在古巴部署两种中程弹道导弹的最后决定是在 1962 年 6 月获得菲德尔·卡斯特罗的允许后立即作出的。这一计划要求部署 6 个营的射程 1,000 英里的中程弹道导弹(MRBM)和 4 个营的射程 2,000 英里的中远程弹道导弹(IRBM),分别部署在 4 个导弹发射场。这个计划中还包括沿该岛周边部署地对空导弹(SAM),派遣保护这些核导弹的苏联军队,以及为古巴空军和地面部队提供大量装备。这次部署的规模是根据一艘轮船能运载几列火车物资测算出来的。这项计划需要 100 多艘船只来运送。海运立即开始。

1962 年 8 月中旬,美国情报机构获悉,大量军火正在运往古巴,但是他们并没有获得有关导弹的情报。尽管如此,肯尼迪总统还是就苏联往古巴运送任何进攻型武器向苏联提出了严厉的警告。到 1962 年 9 月,他在一次记者招待会上说,如果古巴“变成苏联的一个进攻性的军事基地,我国将采取一切措施来保卫自身的安全。”1962 年 10 月 4 日,一架美国 U-2 飞机拍摄了古巴西部和中部的照片。自 1962 年 8 月以来,这种间谍飞机一直在进行这种

- 3 例行的摄影。10月15日(星期一)检视这些照片时,从照片上可以清晰地看出MRBM和IRBM两种弹道导弹正在安装。为什么苏联要在离美国仅90英里的古巴大规模地部署导弹呢?

一个月前,即9月19日,美国情报委员会提出了苏联是否会往古巴运送导弹的问题。情报委员会是由中央情报局局长以及国务院、国防部、陆海空三军情报局的局长,外加联邦调查局和国家安全局的代表组成。该委员会的结论是,一般来说,苏联人不会这样做。其推论是这样的:首先,苏联人一定知道美国的U-2飞机正在飞行,因此运送武器很可能被发现。其次,苏联也一定知道,如果他们往古巴运送导弹,美国很可能作出强烈反应。第三,尽管苏联在古巴部署导弹可以缓解其战略劣势,但是不可能根本解决问题。第四,卡斯特罗只是一个自封的共产主义者,苏联不大可能认为此人十分可靠。最后,苏联人从未将核导弹运出境外,哪怕是运往它的东欧卫星国。因此,情报委员会判断苏联不会往古巴运送导弹。尽管如此,该委员会通过的“国家情报判断报告”(NIE)还是提出,部署导弹带来的好处足以诱惑苏联干这种事,因此提醒情报界保持高度警惕。

肯尼迪总统设立了一个国家安全委员会执行委员会,通称为ExCom。这个委员会在10月16日(星期二)开会时,提出的第一个问题是“为什么(苏联要在古巴部署导弹)?”苏联是否想用核导弹在珍珠港沿线向美国发动袭击?或许苏联人错误地理解了某份情报,以为美国即将对他们发动攻击?或许其动机是政治性的,目的是对美国进行讹诈,让它放弃柏林?

确定苏联的动机是至关重要的。如果苏联打算用导弹发动突袭,那么美国就别无选择,只好立即动用武力摧毁这些导弹。换一

种情况,如果苏联人是想用导弹进行某种政治讹诈,那么美国也许可以用某种方式来应付这种情况而不必诉诸武力。执行委员会的成员总共提出了6种可能性,其中4种被否定,2种被接受:

保卫古巴。第一种可能性是导弹是用来保卫古巴的。也许苏联人和卡斯特罗担心美国会入侵古巴以挽回古巴旅在猪湾遭到的失败。

这种解释被否定了。由于肯尼迪总统曾拒绝动用美国军队在猪湾帮助反卡斯特的古巴旅,苏联不大可能认为美国会进犯古巴,即使他们有这种想法,也大可不必动用核导弹,只要动用少量的苏联军队就足以构成某种威慑力量,就像美国、英国和法国各出一个营的兵力就能多年在柏林构成一种“厚玻璃窗”式的威慑力量。

转移视线的圈套。第二种解释是,苏联的行动是一个转移视线的圈套。或许苏联人以为在古巴部署导弹会激怒美国这个庞然大物,以致真的进犯小小的古巴。这样一来,其欧洲盟国和国内的舆论都会惊恐万状,苏联就能不费吹灰之力攫取柏林到手。

这种解释同样遭到否定,不仅是因为如此大规模地部署导弹仅仅为了挑衅未免代价太高,而且风险也太大了。

以古巴换取柏林。这第三种解释是国务卿迪安·腊斯克将“转移视线的圈套”说稍加变化提出来的。他提出,苏联人打算把导弹秘密地隐蔽在某个地方,然后在联合国戏剧性地作态,把帷幕拉开露出导弹,提出以古巴换取柏林。

这一解释也遭到否定,根据还是此举的代价和风险都太大。再说,如果苏联为此蛮横而轻率地把古巴这个盟国当作牺牲品,共产主义集团的其他国家会怎么想呢?