

21世纪国际关系学系列教材
Textbooks of International Relations in the 21st Century



The Politics of American
Foreign Policy Making

美国政治 与外交决策

熊志勇 ⊙ 主编

王勇 范士明 李庆四 ⊙ 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



The Politics of American
Foreign Policy Making

美国政治 与外交决策

熊志勇 ⊙ 主编

王勇 范士明 李庆四 ⊙ 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

美国政治与外交决策/熊志勇主编. —北京:北京大学出版社,2007.9

(21世纪国际关系学系列教材)

ISBN 978-7-301-12263-1

I. 美… II. 熊… III. 美国对外政策-高等学校-教材 IV. D871.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第080765号

书 名: 美国政治与外交决策

著作责任者: 熊志勇 主编 王 勇 范士明 李庆四 编著

责任编辑: 张盈盈

标准书号: ISBN 978-7-301-12263-1/D·1786

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 16印张 283千字

2007年9月第1版 2007年9月第1次印刷

定 价: 24.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

主 编 说 明

本书的撰写是由多位专家学者合作完成的,具体情况如下:

熊志勇(外交学院):第一章、第二章的第三节(韩庆娜协助)和第六节(西南师范大学 王勇合作)、第三章的第十、十二、十三节

李庆四(中国人民大学):第二章第一、二、四、五节

王勇(北京大学):第三章第一、五、六、七、八、九节

范士明(北京大学):第三章第二、三、四、十一节

由于全书由主编统稿并修改,如果书中存在疏漏,由本人负责。

历经数年,此书在北京大学出版社的支持下,在耿协峰和张盈盈编辑的帮助下终于问世了。在此对所有支持和帮助过我们的朋友们表示感谢。

前言

破解美国外交政策的制定之谜

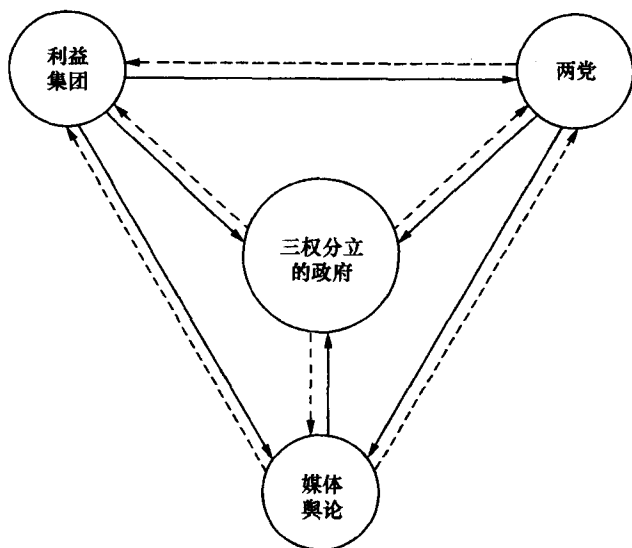
今天,世界上最大的发达国家——美国,与世界上最大的发展中国家——中国联系越来越密切。中美关系不仅是中国外交的重中之重,它也成了其他各个领域关心的对象,我们的政治、经济、军事和文化政策等都无一不受到其影响。甚至可以这样说,随着中国加入世贸组织,百姓的生活都会受到中美关系好坏的波及。其实,就在目前,它已成为人们茶余饭后闲聊的主题之一。由于中美关系关系重大,人们渴望了解和把握美国的对外政策,特别是对华政策。然而要做到这一点非常困难。

例一:20世纪80年代曾被中美学者视为中美关系的“蜜月时期”或“黄金时代”。虽然在里根当选总统后,中美两国在美国售台武器问题上发生过比较激烈的争执,但在双方达成《八一七公报》之后,两国在政治、文化、经济和军事等方面的交往都获得迅速发展,两国关系空前密切。然而就在这期间,1985年9月,美国国会声称联合国人口活动基金会在中国的项目“支持或参与执行强制性堕胎或节制生育的计划”,因此决定从美国向基金会提供的经费中扣除1000万美元。这笔钱相当于人口活动基金会援助中国计划的数目。从那以后,美国连年以此为由减少它须向联合国人口活动基金会提供的资金。中国政府对此提出了尖锐的批评,1987年人口活动基金会总干事萨迪克也曾发表声明,驳斥美国对该机构的攻击。对于这种错误的做法,负责外交事务的美国国务院竟然一直表示无可奈何。直到今天,美国依然坚持这项政策,拒绝向该基金会支付相应的费用。这是为什么?

例二：1992年民主党候选人克林顿在与布什竞选期间，他曾激烈地指责布什的对华政策不道德，信誓旦旦地表示如果他当选便要把最惠国待遇同中国的人权状况联系起来，对中国施加更大的压力。中国人对这种状况忧心忡忡，担心克林顿上台后会雪上加霜，使已经冷凝的两国关系更加恶化。然而，克林顿上台后，他不仅先后取消了多数对华制裁决定，并明确地宣布不把人权与最惠国待遇挂钩。1997年10月江泽民主席对美国进行国事访问时，受到克林顿总统的热烈欢迎。中美双方发表联合声明，表示要共同致力于建立中美“建设性战略伙伴关系”。这个表述起源于美方，它使人们感到中美关系又再次密切起来，并对21世纪的两国关系充满憧憬。来年6月下旬，克林顿也实现了对中国的访问，并在上海就台湾问题作出“三不”的表态。然而到了2000年，克林顿在新一轮大选中又反过来遭到小布什的抨击，他的对华政策受到与老布什政策类似的指责。这种反复究竟是出于什么原因？

例三：1992年美国传统基金会刊物发表文章说：“亚洲的真正危险来自中国。”此后，美国媒体掀起了“中国威胁论”的宣传之风。更令美国人不安的是媒体不断地渲染中国“偷”美国的高技术，一个被当作有力证据的事件是1999年《纽约时报》大幅报道说，华裔科学家李文和在80年代末把美国核弹头机密偷给中国。联邦调查局介入该案件的侦查。随后美国国会发表的《考克斯报告》也把其列为主要证据之一。但最终由于缺乏证据，美国联邦法院不得不于2000年将李文和释放，《纽约时报》也承认上述报道有偏差。尽管如此，由媒体煽起的这股风到了小布什时代就直接影响到美国的对华政策，或把中国当作“对手”或当作“潜在的敌人”，并采取一系列相应的预防性措施。美国为何总跟中国过不去？

这里仅仅列出了几个典型的例子。大量的事实不能不使人们对谁来制定和如何制定美国的对外政策产生疑惑。本书的几位作者正是带着这样的疑问走入美国社会的方方面面，试图从不同的角度来破解这个难题。他们经过不断碰壁、不断摸索，绞尽脑汁才钻出这个迷宫。下图是作者留给希望探险的读者的一把钥匙。拿着它，并读完这本书，读者自己就能够走出这个迷宫。



影响美国外交决策的力量示意图

美国的发展历史与中国截然不同。它是由欧洲移民在两百多年前在美洲大陆建立起来的一个国家,但它的政治体制与欧洲不尽相同。当我们提到“政府”(government)这个词时,我们往往想到的是总统、总理以及他们领导下的内阁或国务院。但在美国,这个词却包括三个部分:立法部门(国会)、司法部门(法院)和行政部门(总统及其领导下的国务院等行政机构)。换句话说,它的行政部门(administration)相当于我们所说的政府。美国政府实行三权分立,参与对外政策制定的不仅有行政部门,还有立法部门,甚至司法部门偶尔也插手。当然,总统和国务院是对外政策的主要制定者和执行者,但国会拥有很大的权力。它不仅拥有宪法赋予的宣战权和条约批准权,而且可以通过批准预算和通过决议等方式来制定和影响对外政策。虽然,总统有权否决国会的决定,但他并不轻易使用这种权力,因为他常常需要国会的合作使他的政策得到支持,尤其是预算案。如果预算通不过,行政部门就无法工作,甚至官员的工资都没着落。特别是当国会两院或一院控制在反对党的手中时,总统就会更加谨慎。在上述第一个例子中,国会就是在讨论国家预算时,扣除了这笔经费。行政部门不会因小失大,去同国会争论。下一年,行政部门就学乖了,干脆不再为此去麻烦国会。说明国会力量的另一个例子是1996年春,美国国务院信誓旦旦地向中国方面表示,不会向李登辉发放访美签证。

但当国会两院在5月2日几乎以全票通过一项决议,支持李登辉访美。之后,国务院立即背弃诺言,不顾中方的再三抗议,给李访美开绿灯。所以,这里要强调的第一个要素是国会能够支配外交。在一般情况下,美国的行政部门实行首长负责制,总统最有发言权,了解总统的态度就能估计政策走向。若碰到国会介入,问题就复杂了,几百名议员,一人一票,人人都有发言权。在这种情况下,想作政策判断就太难了。换句话说,要全面了解美国的对外政策,不仅要看总统的态度,还要注意国会的倾向。

美国政治体制的另一个特点是两党制。共和党和民主党通过选举,轮流上台执政。这种斗争从总统竞选开始。在野党候选人总是寻找最能打动人心的字眼和理由来抨击执政党候选人,特别是在位的总统。中国和中国人在历史上多次成为美国两党相互抨击的靶子。早在19世纪后期,中国在美华工曾成为美国两党竞选的牺牲品,美国国会甚至通过《排华法》,把美国自身的问题都推给华人。这项法令直到第二次世界大战中才取消。20世纪90年代初,东欧剧变、苏联解体,中国成了唯一由共产党领导的大国。这样,中国就更容易成为两党候选人进攻的对象。克林顿攻击别人和受别人攻击都是出于这个原因。当然,当他在台上时,他必须从美国的国家利益考虑,也不得不奉行与前任相似的对华政策。这就是上述第二个例子反映的情况。新政府上台后,两党斗争更多转入国会之内及国会与总统之间。一方面国会的反对党议员经常给总统下绊。另一方面,同党议员相互支持。国会讨论的事务千千万,每位议员不可能事事清楚。有时,议员甲打算通过一个决议案,他就拉议员乙去投票。尽管议员乙可能对此一无所知,但看在同党,甚至同事的面子上,就去投了一票。国会许多反华议案就是这么出笼的,它们并不真正反映民意,甚至不真正说明国会的意向。两党斗争的特色是这里想指出的第二个要素。

美国是一个个人利益至上的社会。为了自身的利益,各个阶层、各个群体、各行各业结成了一个个利益集团,如大大小小的商会、工会等。也有一些以公众利益为目标的利益集团,如环保组织等。它们都要千方百计地捍卫自己所追求的利益,途径之一就是设法影响政策决定。利益集团采取的一个重要手段就是使用选票。由于总统和国会议员都是选举出来的,这些人非常关心选民的看法,不敢得罪他们。1992年,老布什为了同克林顿争选票,不惜牺牲作为中国“老朋友”的声誉,决定向台湾出售一大批先进的战斗机,以满足其家乡飞机制造业的需要,吸收工人们的选票。前面的第一个例子更说明了这一点。由于受天主教影响,美国反堕胎的势力极为强大,一些主张妇女有

权选择堕胎的人士甚至为此牺牲了生命。政治家们在竞选时都视这个问题为雷区,不敢触及。在这种背景下,谁会冒险为中国的计划生育政策说话呢?利益集团采取的另一种手段是游说。华盛顿是个说客如云的地方。他们要在法律允许的范围内不惜一切手段打动议员和官员。值得注意的是,海外的政治势力也通过这种渠道来影响美国的政策。如原参议院外委会主席赫尔姆斯是一个极为反华的人物。台湾方面曾资助他在其家乡北卡罗来纳州的一所大学建立了赫尔姆斯中心。利益集团政治是美国民主的又一特色,这是本书要强调的第三个要素。

最后要说的就是媒介和舆论。很多人肯定听说过在号称言论自由的美国,新闻媒介是“无冕之王”。电视、广播和报刊是美国大众获取信息的主要来源,其中 CNN 电视网、《纽约时报》和《华盛顿邮报》等更是政治家和官员关注的媒介。美国前总统卡特在一次接受记者采访时说,他每天早晨上班总是先看当天的新闻摘要,然后分别写便条给国务卿、国家安全顾问或是中央情报局局长,了解其中的一些具体情况以及计划采取的措施。里根总统则是选择每晚和他的高级助理一起观看电视新闻,然后研究电视新闻对政府决策的评论,预测第二天将会有有什么新的热点问题以及讨论如何对付这些问题。这就是新闻媒介直接影响决策的一个途径。另一个间接产生影响的途径是媒介→舆论→选民→选票。美国媒介都以公正客观来标榜自己,但同时它们也都承认从经济效益考虑不得不迎合读者和观众的兴趣。不少人可能听过这样的说法:没有消息就是好消息,好消息不是消息。如果报道中国经济发展,人民生活改善,这种消息不够吸引眼球;如果报道随着中国的经济发展,中国企业廉价向海外倾销,造成了美国工人失业,这就是“动人”的消息。美国媒介往往不愿承认而读者们都共知的另一点是,一些媒介是有政治倾向性的,或者说是受某种势力支配的。如《华盛顿时报》就是典型的右翼报纸,无论对美国的国内问题的报道还是对中国的报道都持这种立场。美国人了解国内事务还有其他渠道,如亲身体验和相互沟通等,因此并不那么迷信媒介的说法。然而对于国际事务,多数美国人只能通过媒介来了解,或者准确地说,生活安逸的美国人多数根本不关心国际事务。在这种形势下产生的舆论对美国决策会产生什么影响就不足为奇了。前面的第三个例子就是一个最好的佐证。媒介舆论所产生的导向是影响决策的第四个要素。

总之,除了自身的结构特点,美国政府决策还要受三方面——两党、利益集团和媒体舆论——的影响。反过来,美国政府也在不同程度上借助这三方面来形成、宣传和推行自己的政策。如召开记者招待会、故意向媒介走漏消

息或吹风等等,就是政府在为推行政策作铺垫。与此同时,这三方面之间也相互影响。这种种因素相互制约相互利用的结果,使旁观者很难看清美国的政策走向。

因此,初步了解这四个要素并不能把读者带出美国外交决策的迷宫,它们只能给读者带来闯入迷宫的胆量。想要走出迷宫,还需要把本书读完。然而这本书能把大家带出迷宫,但远不足以使你们了解其全部奥妙。有兴趣者不妨多花些时间,自行找寻那些曲径通幽之处。

目 录

前言 破解美国外交政策的制定之谜

第一章 美国政治与对外政策

第一节 宪政结构

第二节 意识形态与政治文化

第三节 美国的外交思想和决策模式

第二章 美国的外交决策机构

第一节 总统的领导权

第二节 国会的制衡与参与

第三节 最高法院的规避与影响

第四节 行政部门的职能

第五节 情报机构的作用

第六节 地方政府的影响

第三章 影响决策的各种利益集团和社会力量

第一节 利益集团

第二节 新闻媒体

第三节 公众舆论

美国政治与外交决策

第四节	思想库	134
第五节	跨国公司	147
第六节	商会	159
第七节	军工集团	165
第八节	金融资本	176
第九节	劳工组织	184
第十节	非政府环保组织	195
第十一节	人权组织	204
第十二节	宗教团体	212
第十三节	少数族裔	226

参考书目	245
------	-----

第一章

美国政治与对外政策

人常言：“外交是内政的延伸。”一个国家采取何种外交政策除了要考虑当时的国际环境及其他国家的政策和行动，更重要的是考虑国内的需要和可能。换句话说，外交目标的确立、政策的制定和实施更多地取决于国内的政治体制和政治形势。美国作为世界上唯一的超级大国，它的对外政策同样受到国内政治的影响，而且国内政治对外交政策的影响甚至比其他一些国家更大。为了更好地理解美国的对外政策和更准确地判断其政策走向，首先有必要了解美国的政治体制及其国内政治，其次才是分析当时的国际背景和相关国家的政策。否则，面对同样的国际环境，就会奇怪为什么美国人考虑问题的角度和方式与中国人不同。

第一节 宪政结构

一、美国基本政治体制

任何国家的任何政策(包括对外政策)都是在一定的政治框架下，并依循一定的政治原则制定出来的。美国虽然是我们常说的西方国家之一，但它的政治体制与英法等国都不一样，甚至同其他奉行资本主义的国家也不相同。美国是一个仅有两百多年历史的国家，它的体制是国家的缔造者吸取其他国家的思想和经验，并结合美国的立国宗旨而设计出来的。

1. 宪政主义

宪政主义是指通过宪法来限制政府的权力和规定公民的权力。美国的联邦宪法就是决定其政治体制的基本文件,它也是美国的最高法律。美国宪法是世界各国所实施的宪法中最早的成文宪法。它保证了两百多年来美国政治安定、经济发展和社会进步。

1787年,美国13个州的代表在费城召开制宪会议。会议起草的宪法包括一个简短的序言和7项条款。1789年3月4日,联邦宪法正式生效。宪法宣布:“我们,合众国的人民,为了组织一个更完善的联邦,树立公平和正义,保障国内的安宁,建立共同的国防,增进一般人民的福利,为我们自己和我们后代争取自由幸福,因而给美利坚合众国制定和确立这套宪法。”^①美国宪法确立了以立法、行政、司法三权分立和相互制衡为原则的资产阶级民主共和政体。它规定立法权属于美国国会,国会实行两院制,并规定了国会的组成和议事程序。它规定行政权属于美国总统以及总统产生的办法。它规定司法权属于美国联邦最高法院,并规定最高法院的组成。它规定实行联邦制,明确了州权,并明确了联邦宪法和按照宪法制定的法律为全国最高法律,以及各州的相互关系和义务。宪法还规定了提出和通过修正案的程序。

这部宪法表明,美国在世界上第一次创造出既不同于英国的君主立宪制,也不同于后来世界上出现的议会内阁制,它使美国成为一个具有全国统一的中央政权的联邦制国家。这种政治体制和国家结构形式后来为许多国家所仿效。

1787年制定的宪法没有把1776年的美国《独立宣言》和当时一些州宪法中所肯定的民主权利包括在内,遭到广大人民群众的强烈反对。后来在资产阶级民主派的压力下和1789年法国资产阶级革命的影响下,美国国会于1789年9月25日通过10条宪法修正案,作为美国宪法的补充条款,并于1791年12月开始生效。这10条修正案通称《权利法案》。主要内容是:国会不得制定剥夺公民的言论、出版、和平集会和请愿等自由的法律;公民的人身、住宅、文件和财产不受非法的搜查或扣押;非依法律的正当程序,不得剥夺任何人的自由、生命或财产,以及司法程序上的一些民主权利等。

美国宪法(包括最初的10条修正案)体现了四项原则。一是通过分权保证制约与平衡的原则。这是最基本的原则,贯穿于所有其他三项原则中。联邦政府的职能分给三个部门:立法权给予国会,行政权给予总统,司法权给予

^① 美国大使馆文化处:《美国政府简介》,1981年,第2页。

最高法院。二是联邦制。宪法既把国家的权力分配给中央政府和州政府,又强调宪法和中央政府制定的法律是至高无上的。三是权力有限政府。这是指政府的权力要受到被管理者的权利和自由所限制。它体现了立宪的根本思想:人民把宪法规定的权力和职责授予政府,而把其他权利留给自己。四是司法审查。司法部门有权裁决各级政府的法律是否符合宪法。

美国宪法历经两百多年,今天宪法的内容实际上已有很大改变。改变宪法的方法有宪法修正案、司法解释、立法和惯例。其中最重要的是宪法修正案。国会两院各自可以三分之二票通过的方式提出一项修正案,也可以由三分之二的州议会要求国会召开一次全国大会,讨论和起草修正案。不论采取何种程序,修正案必须得到三分之二以上的州批准后才能生效。宪法至今已有 27 条修正案(包括最初的 10 条)。大部分修正案是为了扩大个人的公民权利和限制政府,如第 13 条禁止贩卖奴隶,第 19 条规定妇女的选举权,第 22 条规定总统只能担任两届,第 26 条把投票年龄降低到 18 岁。

宪政主义不仅对美国国内政治发挥着指导作用,美国的对外政策及其制定也要遵照宪法的规定。宪法的精神充分地体现在美国的对外政策中。

2. 三权分立

与宪政主义的精神相联系,美国政府实行三权分立。这来自于欧洲启蒙思想家的重要思想——天赋人权和人民主权。人民通过订立契约的形式把自己部分的天赋权利转让给政府。这个政府必须建立立法、行政、司法(Legislative, Executive, Judicial powers)三种权力分立的结构,以保证公民享有切实的政治自由。

在美国,联邦政府的三种权力分别归属于国会、总统和最高法院。所以当我们提到美国政府(government)时,它就是这三个部门的总称。这一点与其他一些国家的政府概念不同。美国政府的三个部门互相牵制。每个部门都有自己特定的职责和权力范围,不会受到其他部门的干扰,但它会受到另两个部门的监督。与此同时,从制衡的原则出发,某些立法权被赋予行政部门,而某些行政权则赋予立法部门。国会议员、总统和法官的产生方法都不相同,任期也不一样。众议员代表人民,共 435 个席位,按各州人口占全国人口的比例分配,由普选产生,任期 2 年。参议员代表州,共 100 名,每州两名,任期 6 年,每两年改选 1/3,由州议会选出(后改为普选)。总统由选举人团选出,任期 4 年。联邦法官要由总统提名、经国会批准后由总统任命,行为良好者可以终身任职。

国会拥有立法权,但国会本身又分为参议院和众议院,二者也相互牵制。

立法必须经过两院批准,又经总统签署才能成为法律。同时,总统拥有否决权,可以否决国会的立法,用来防止国会通过他不赞成的法律。然而,国会还可以通过三分之二的多数票推翻总统的否决。总统不仅拥有行政权,而且拥有立法倡议权和行政立法权。但行政机构的设置和经费预算要经国会批准,总统任命高级官员,与外国缔结的条约须经参议院批准。国会可以拒绝给任何一个行政部门拨款。国会还有权监督行政过程,包括检查法律的执行情况、行政经费的使用和官员的行为等。在必要的时候,国会还可以弹劾总统。法院拥有司法权,最高法院则通过司法审查的权力来制约总统和国会。但国会则有权决定最高法院法官人数和低级联邦法院的设立。

美国政府这种复杂的权力分配,目的是防止政府滥用力。每个部门都需要其他部门的合作才能使政府运转起来,这种方法使一个部门的权力受到制约与平衡。当然,这种结构就意味着美国政府不是最有效率的政府。某一部门作出的决定如果得不到其他部门的赞同或认可,就可能执行不了。这就需要在部门间进行大量的协调工作。这种情况多半发生在总统和国会之间。

在日常的政策制定过程中,主要的部门是国会和总统。对多数宪制定者来说,他们认为国会应为最高决策者。在20世纪30年代之前,除杰克逊、林肯和老罗斯福等强势总统时期,国会一直居于联邦政治的中心。但从小罗斯福实行“新政”以拯救受到经济危机沉重打击的美国开始,总统及其领导的行政部门取代国会成为美国政治的中心。总统的主张和行动成为美国政治动作的关键。联邦行政权的扩张到70年代受到阻碍,这是因为越南战争的影响和“水门事件”的发生,公众对总统和行政部门信任度下降,国会借此收回一点权力和扩大其影响。但到2001年“9·11”事件发生后,由于危机处理需要快速决策,总统和行政部门又趁机从国会手中夺得更大的控制权。相对来说,行使司法权的最高法院没有卷入这场权力之争,与其他两部门的关系基本平衡。

3. 联邦制

联邦制也是一种分权的方法,把政治权力分散,避免集中在一部分人手中。这是由美国历史自然形成的。美国独立前后,原来13个州结成的邦联由于过于松散,从来没有形成一个统一的政府。邦联就像是一个同盟,其中心是一院制的立法机关,即“大陆会议”。面对国内外的问题,邦联往往无所作为。当制宪会议召开时,代表们都意识到要建立一个结合更紧密的体制,但把政府权力都集中到中央又不可能为各州所接受,于是产生了联邦这种体制。然而斗争并没有结束,19世纪中叶,南方奴隶主势力担心共和党执政会