



博士文库

俄罗斯外交决策机制

◆ 冯玉军 / 著

时事出版社

俄罗斯外交决策机制

冯玉军 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯外交决策机制/冯玉军著. —北京: 时事出版社,
2002.1

ISBN 7-80009-675-0

I. 俄… II. 冯… III. 外交政策—决策—研究—俄罗斯
IV. D851.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072412 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547595

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.75 字数: 260 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

序一

陆忠伟

外交决策研究是现代国际关系研究中的一个热点，这一领域的相关研究成果近来屡有问世：诸如美国国家安全决策机制、美国对华外交政策的形成、美国外交决策的基本程序、中国对美外交政策的形成、中美外交决策机制比较，以及各国外交决策机制特征等等。《俄罗斯外交决策机制》亦是其中一本颇具特色的著作。该书是我所冯玉军博士潜心研究、刻苦攻读的成果。

众所周知，影响外交决策的因素是多方面的。它涉及一个国家的决策程序、决策人物、圈子大小、信息通道、决策途径、决策风格、整体合力、“通天能力”等。其中，决策程序主要研究从思想火花产生到政策实践的整个“生产流程”。它包括入口、出口、各道加工程序以及“产品”在每道程序中所受到的冷热“压力”，直至外交或安全政策的形成。

上述“生产流程”涵盖了几个方面的存在：一是有关国家

安全、外交、情报、军队等职能部门在大战略或大安全决策中的作用。二是思想库等职能性、专业性机构在外交决策中的功能、作用及施加影响的途径和方式。三是领导人的指导艺术或风格。此外还有新闻媒体、利益团体、公众民意的作用。这几方面的结合，就是一个基本的对外政策决策系统。从现状看，参与决策的相关部门和机构有增多之势。因而有效协调方方面面的关系、防止叠床架屋、扯皮内耗，以及疏通梗阻，强化快速反应，是决策机制效益高低的关键。

在当代，每个国家的高层外交决策都具有较强的保密性，故而有学者把对外政策决策称之为“黑箱”。例如，在前苏联出兵阿富汗的问题上，很难详细描述苏联高层领导讨论这一战略决定的过程、具体说出他们怎样做出军事干涉的决定，因为这些都是在小范围进行的秘密讨论。但是，对外政策决策机制过程的某些环节是公开、透明的。我们可以通过公开渠道了解对象国的对外战略思想、国家安全哲学、对外战略如何形成、对外政策如何制定、外交思想如何指导政策运行、领导人的个性对外交政策有何影响等等。只有揭开对外政策决策机制的面纱，才能由表及里、由此及彼，在信息的大海里捞到有关事态真相的“银针”。

决策机制的研究，离不开对智库的分析。政策研究智库被称之为外交或国家安全的决策外脑；学术界与政界人员交流替换的旋转门；战略家或外交官的孵化箱，及研究报告价值的增高器。正是这些智库在国家发展的重要关头向决策高层提供情报分析和对策建议，使之趋利避害。

中国学者致力于该领域的研究，一是受到了国外同行的学术熏陶，为他们对中国（或日本、俄罗斯、美国）决策体系的

系统研究而折服，故而萌生了对决策理论与外交政策研究的兴趣。二是中国经过二十余年的改革开放，客观上逐渐步入国际政治舞台的中心与国际经济前沿；综合国力的迅猛发展，使之举手投足，对国际力量平衡及周边安全环境产生重大影响。

另一方面，国际安全或经济领域的重大突发事件又使中国建立并完善外交决策机制或国家安全快速反应机制的必要性突出出来：1997年来势凶猛的亚洲金融风暴、1999年中国驻南联盟使馆被炸、2001年中美撞机事件，以及同年9月11日恐怖分子袭击美国牵动国际战略格局与地缘战略态势变动等等。主客观条件的变化，促使不少专家学者致力于该领域的研究。

一个明智的对外战略能导致国家的繁荣。“苏联是个了不起的战略大国，自列宁时代起，在战略原则中就提出了国家的战略目标，并有一个制定综合战略的决策机构——党的政治局”。愚昧的对外战略只能导致国家的衰亡。苏联解体已经过去了整整十个年头。在这十年中，俄罗斯在前苏联的废墟中痛苦前行，它所发生的变化是巨大的。作为近邻，中国对俄罗斯的关注是自然而然的。这种关注将是“过去未来共斟酌”，沿循俄罗斯外交政策形成和执行的“流程图”，为其国家走向把把脉。

冯玉军博士从剖析当代俄罗斯有关外交与安全问题的法律法规、分析俄罗斯社会结构与政治体制的特点入手，总结出当代俄罗斯“以总统为核心，以联邦委员会和国家杜马为立法保障，以安全会议为主要协调机构，以外交部和其他联邦执行权力机关为执行机构的对外政策决策机制”，并归纳了这一决策

俄罗斯外交决策机制

机制运行所呈现的“战略性决策”、“事务性决策”和“危机决策”三种模式，探讨了这一机制运作的特点和规律。另外，作者还分析了利益集团、对外政策智囊库、大众传媒等社会性因素对外交决策的影响，并对外交决策机制的发展趋势进行了相应预测。值得指出的是，该书在谋篇布局、理论驾驭等方面略嫌不足。但这项成果为我国的俄罗斯问题研究提供了一个新的视角，也体现了年轻研究人员对新课题的尝试与探求。我对现代国际关系研究所年轻学者的成长感到欣慰。

2001年10月于北京万寿寺

序二

决策研究，尤其是外交决策研究是一个学理性很强、实践意义十分重要的研究领域，同时，又是一个极为艰巨且极具挑战性的难题，处于急剧变化转轨中的新俄罗斯对外政策决策机制研究尤其如此。这不仅需要知识和经验的积累与储备、研究能力的积淀与调配，更需要理论和方法的创新与开拓以及对现实和政策的透析与把握。对此，许多实践工作者望而生畏，更多的研究者无从下手。敢于接触这个题目已经实属不易，更何况要作成如此的研究成果。

这部《俄罗斯外交决策机制》的出版发行应该我国这方面研究、尤其是当代俄罗斯对外政策问题研究中值得庆贺的事情。这部在国内外具有创新、开拓性的研究成果是一位读者即将熟悉的十分年轻的法学博士的处女专著。作者不畏俄国人无专题论述、西方人未系统研究的开拓的艰辛，敢于以中国人独具的眼力和智慧探视一个外国的黑洞。他的勇气和胆识难能可贵。

本书的作者是其所接触的最为年轻且成果令人赞叹的学者

和实际工作者。在与作者三年的共同研究、朝夕相处中，作者不凡的特质给我印象颇深。他是一个综合性人材，具有较全面的素质和能力。他史学的功底烘托着他法学的造诣；他学理的功力支持着他政策研究的能力和质量。他作学问如做人，谦虚踏实为本，又不乏自信灵活；学风严谨扎实而不呆板，思想活跃创新而有根基。当然，他还需要不断自我提高和完善。希望并预祝他走得好！

作为拓荒性的探索和研究，这部著作还有一些地方需要改进，尤其是在对于国外成果的客观消化和主观驾驭的力度方面，在平面系统开拓与专题深入挖掘论述等方面有待于进一步加强。

林 军

外交学院教授、博士生导师

2001年9月4日 京北西三旗



作者简介：

冯玉军，1970年生。法学博士，中国现代国际关系研究所助理研究员。先后就读于河北大学、吉林大学和外交学院，分别获史学学士、硕士和法学博士学位。2000-2001年度国家公派赴俄访问学者。曾先后在《世界经济与政治》、《现代国际关系》（中、英文版）、《东欧中亚研究》、《外交学院学报》、《亚洲评论》（香港）、《自由思想》（俄罗斯）等国内外著名刊物发表学术论文20余篇。合著有《一波三折俄罗斯人》、《跨世纪的俄罗斯》。参著有《俄罗斯外交史纲》、《聚焦中国外交》等。

本书从分析转轨时期俄罗斯社会结构与政治体制的总体特点、剖析有关外交与安全问题的法律法规入手，研究了对外政策权力机构、联邦主体、利益集团、外交智囊库、大众传媒等因素在外交与安全决策中的功能与作用，总结出当代俄罗斯外交与安全政策决策机制的静态结构，分析了这一结构动态运作的特点和规律，归纳出俄罗斯外交决策的三种模式，对俄罗斯对外政策决策机制的发展趋势进行了相应预测。



汇尔工作室
装帧设计: 13910675846

序一	陆忠伟 (1)
序二	林 军 (5)
导言	(1)
第一章 对外政策决策理论	(27)
第一节 西方对外政策分析：理论的嬗变	(27)
第二节 对外政策决策模式	(35)
第三节 对外政策决策分析：俄罗斯的 观点与方法	(53)
第四节 决策机制：对外政策过程的 静态结构	(67)
第二章 当代俄罗斯政治体制与 对外政策决策	(74)

第一节	政治转轨的进展与矛盾·····	(75)
第二节	超级总统制与管理失效·····	(80)
第三节	政治体制与决策模式·····	(92)
第四节	国内政治进程与外交及安全决策···	(101)

第三章 俄罗斯对外政策决策

机制的结构····· (110)

第一节	对外政策决策机制中的联邦总统···	(110)
第二节	对外政策决策机制中的总统机构···	(119)
第三节	对外政策决策机制中的联邦政府···	(138)
第四节	对外政策决策机制中的立法机构···	(160)
第五节	对外政策决策机制的静态结构·····	(176)

第四章 对外政策决策机制中的

社会因素····· (182)

第一节	利益集团、院外活动与对外政策···	(183)
第二节	对外政策智囊库与对外政策决策···	(223)
第三节	大众传媒与对外政策·····	(247)

第五章 对外政策决策机制中的

地方因素····· (255)

第一节	俄罗斯的联邦体制·····	(256)
-----	---------------	-------

目 录

第二节	俄罗斯联邦中央与联邦主体的 权力划分	(260)
第三节	俄罗斯联邦主体的国际与对外 经济联系	(262)
第四节	对联邦主体国际与对外经济 联系的调节	(270)
第六章	俄罗斯对外政策决策 机制的运作	(279)
第一节	俄罗斯对外政策决策模式分析	(279)
第二节	俄罗斯对外政策决策机制评价	(299)
第三节	俄罗斯对外政策决策机制 发展趋势展望	(316)
主要参考资料		(325)
后记		(361)



图表目录

图表 1	合理选择模式	(39)
图表 2	决策模式的相互关联性	(50)
图表 3	决策模式的运用	(52)
图表 4	对外政策决策系统流程图	(67)
图表 5	对外政策决策机制示意图	(70)
图表 6	政治机构在俄罗斯公民中的信任度	(91)
图表 7	影响叶利钦决策的因素	(95)
图表 8	俄罗斯联邦法律立法程序	(113)
图表 9	总统对外政策权限	(118)
图表 10	总统对外政策局机构设置	(126)
图表 11	安全会议常设跨部门委员会	(131)

图表目录

图表 12	安全会议机关组织结构	(136)
图表 13	俄罗斯联邦外交部组织结构示图	(149)
图表 14	对外情报局机构设置	(156)
图表 15	俄罗斯联邦安全局机构设置	(157)
图表 16	杜马法案审议流程图	(163)
图表 17	俄罗斯对外政策决策机制静态 结构图	(177)
图表 18	战略性决策模式示意图	(282)
图表 19	事务性决策模式示意图	(290)
图表 20	危机决策模式示意图	(296)



导 言

一、本书的理论与现实意义

苏联的解体是俄罗斯历史发展和国际关系演变过程中的重大事件。在国家层面上，苏联的解体使俄罗斯国家的发展轨迹发生了巨大转折；在国际层面，苏联的解体引起了欧洲乃至世界国际关系格局的剧烈重组。

苏联解体的一个重要后果就是其继承国——俄罗斯联邦作为独立的国际法及对外政策主体出现在国际舞台上，但国内体制的激烈转轨和国际环境的巨大变化使新俄罗斯的对外政策和安全政策制定面临着严峻的挑战，作用于前苏联国家外交与安全政策制定的几乎所有因素都发生了变化：国际关系体系发生了变化，俄罗斯在国际关系体系中的地位发生了变化，俄罗斯国内的政治、经济系统与权力结构也发生了变化。俄罗斯决策