



## 美、俄、日、印之外交决策机制

姜毅 伊嘉宇(2007.7)

对于主权国家而言，能否作出正确的外交决策往往攸关其外交行动的成败，而及时、果断、正确的外交决策有赖于通畅、有效、迅速的外交决策机制。美、俄、日、印等国均重视外交决策机制的建设。

### 美国的外交决策机制

美国外交决策的参与者主要包括总统，国务院、国防部、国家安全委员会、中央情报局和总统办事机构及其领导者。

在美国外交决策机制中，总统是美国外交决策过程中的最终决断人，是外交政策的最高决策者。总统拥有任命国务卿、国防部长、参谋长联席会议主席以及驻外大使，与外国政府建立或中断外交关系，最后决定各项重大国家安全政策，谈判与签署国际公约和协议，处理国际危机，采取措施保护美国国家利益，按照法律向国外派遣军队等权力。其他参与决策的机构和人员只能给总统提供情报、建议和备选方案为其最终决策服务，而无权代其做出决定。

美国国务院是外交决策机制中的核心部门，在外交决策过程中，国务院具有咨询、分析、情报收集和反馈功能。国家安全委员会是美国国家安全问题的最高决策咨询机构，是美对外政策的主要协调机构，具体协调国务院、国防部和中央情报局等的政策。国防部在外交决策机制中起情报收集和咨询的作用。中央情报局是重要的情报收集、汇总和协调部门。以上机构构成了美国外交决策机制的信息系统、智囊系统、决策系统、执行与监督系统以及反馈系统，各系统自身功能的正常发挥保证了外交决策机制的正常运转。

按照美国宪法规定，国会也是重要的对外决策主体，拥有宣战权、条约批准权、对外贸易规则制定权，以及为外交活动、军事行动、对外援助提供资金等影响外交决策的权利。国会主要通过众议院国际关系委员会和参议院外交关系委员会等机构参与和影响政府的外交决策。

此外，政党主张、利益集团、智囊机构及公众舆论等也都是对外交决策具有重要影响的机构或因素，尤其是智囊机构往往通过受政府委托或与政府签订合同等方式而成为外交决策的重要咨询者和参与者，并对最终决策产生一定的影响。

### 俄罗斯的外交决策机制

俄罗斯外交决策的参与者大致有总统及其身边顾问机构、掌握实际权利的精英集团和社会精英等三类集团。

按照宪法，俄罗斯总统掌握着涉及外交的最终决定权。能参与外交决策、外交活动的一些部门和机构，也处在总统直接领导之下。实际上，总统不仅直接领导外交决策和活动，而且也十分相信个人外交。俄罗斯的两任总统都在与重要国家领导人建立良好私人关系方面做了大量工作。总统身边的顾问，包括总统办公厅负责外交事务的官员、总统任命的全权代表等，也在决策方面发挥着特殊的作用。

掌握实际权利的精英集团主要包括政府机构、军队和情报安全机构等。国家安全会议由总统任主席，成员包括议会两院代表和重要部门领导。其职能是负责外交、安全政策的制定和协调相关职能部门的具体工作。外交部不仅是外交政策的具体执行部门，也是政策制定过程中提供咨询、情报

和政策方案的重要机构，负责协调和监督所有职能部门的对外活动。军队和安全部门一直是影响、参与外交决策的重要力量。它们在国家安全、外交事务方面的态度往往要表现得比其他部门更加谨慎和强硬。这些部门在决策方面施加影响的渠道还表现在，通过代理人参与杜马对有关问题的讨论、对相关议案的决定；还可以在军火出口、相关技术转让等方面表明自己对外交事务的态度。

俄罗斯多元化政治制度确立后，各个阶层、各种利益集团对外交政策都努力发挥自己的影响。从事外交相关领域研究的知识群体参与外交决策、咨询的程度较高，他们对外交问题有较系统和深入的研究，他们或以其观点影响其他集团，特别是公众和政治组织，或将其他集团的观点系统化、理论化。而普通民众对外交问题的看法是理性化最低、最易变动和最易受影响的。他们可以制约政府政策方向和灵活程度，还可以制约专家发挥影响的方式和程度。俄罗斯各政治势力也积极参与外交决策的活动，其施加影响的主要渠道是在杜马的工作和自己的代表参与相关政府机构。这些政治团体在外交事务方面的态度营垒分明，包括从极端民族主义到强烈的自由主义。

### 日本的外交决策机制

日本外交决策的行为体包括首相及首相官邸、外务省、政党、利益集团、媒体与舆论及学术界。随着日本外交战略目标的演变和国内政治结构的重组，过去以政党、内阁、文官为主体的决策机制变得更加集中、多元化和开放有效。

按照日本宪法等有关法律规定，首相有权主导外交体制。但在实际上，首相在外交决策上的权力受到多种因素的制约。比如，由于日本实行的是议会内阁制，其外交政策实际上是全体内阁成员一致同意的产物。但受政党支持的首相，在重大外交问题上，其作为最高决策者的地位权利有所加强，能够把自己的意志贯彻落实到政府的决策过程中，并转化为国家的政策。日本外务省在外交决策程序中起着极为关键的作用，可以说是日本外交的唯一管辖机关，具体负责外交决策中外交情况的收集和分析，首相几乎单方面听取外务省提供的情报。

日本为多党政治，执政党内部的政调会等对外交决策也起着举足轻重的作用。即使是在野党，其在外交决策中的参与作用也不容忽视，它与执政党一道，共同承载着影响外交决策的重任。在野党对决策过程的作用是通过执政党及政府施加影响来实现的。另外，经历了战后改革的日本政治体制，也为利益集团对决策过程施加影响提供了制度上的保证。他们在决策过程中不断拓宽其参与范围、加深其参与程度，同时，还使更多的媒体、不同领域的学者和专家开始积极参与到政策制定中来。日本的学界精英参加外交决策所起的作用受到越来越多日本决策主体研究者的重视，他们往往以充当首相的私人顾问、加入各种政府顾问委员会和加入由新闻媒体主办的政策研讨会的方式，来影响政府的决策过程。

### 印度的外交决策机制

随着印度国力的不断增强，国际影响力的不断提升，其外交决策机制也正逐步建立健全，开始摆脱个人意志影响，走向科学决策轨道。

在印度现行的外交决策机制中，总理办公室、内阁政治事务委员会、国家安全委员会和外交部等政府权威机构是主要的行为体，其中，总理、国家安全顾问和总理首席秘书具有关键性的权力，商会和智库等也逐渐在对外交决策中具备了一定的影响力。

印度总理办公室是印外交政策最具决定能力的机构，且拥有政策执行的督促权。内阁政治事务委员会由总理掌管，目前由外长、防长、财长、内政部长及人力资源开发部部长5人组成，是各种重大决策的制订机构，政府的任何重大外交决策均须提交内阁政治委员会讨论，其权力虽小于总理办公室，但内阁政治委员会仍属决策制订机构。外交部是负责外交的主管部门，负责外交政策的制定和执行。政府对外政策方针基本由外交部准备并呈报给总理办公室。

国家安全委员会是负责包括外交政策在内的国家安全战略的重要机构，主席由总理担任，核心成员包括内政部长、防长、外长、财长及计划委员会副主任等，总理首席秘书兼任国家安全委员会

的国家安全顾问。其下设的国家安全顾问理事会，主要由已退休、退役的政界、军界要人，以及内外安全、战略分析、外交事务、国防、科技、经济等诸多领域的专家组成。理事会向国家安全委员会提供前瞻性的决策分析，并提出相应的政策建议。国家咨询委员会是专门向执政联盟提供政策建议的机构，由以国大党为首的“团结进步联盟”中的各党派组成。任何一项重大外交动议或外交政策调整往往都要提交国家咨询委员会讨论。

近年来，商会、智库等也在外交决策中发挥一定的作用。官方和半官方商业机构在政府对外政策中的影响日益扩大。智库虽不能直接左右或塑造外交政策，但其最大功效在于为政府外交政策营造向某一特定方向发展的氛围。印度政府部门或政界要人在推行或宣传新的外交政策时，往往乐于采纳相关智库或知名学者的观点，以支撑其政策主张。

（《当代世界》2007年第7期）