

嵌入与冲突*

——美国军事制度改革的动力与机制

左希迎

【内容提要】 考察二战后的历次美国军事制度改革,我们会发现一个有趣的现象:一方面,历次军事制度改革都致力于提升国防部长的权力,同时也促进了参谋长联席会议的权力扩张;另一方面,历次军事制度改革都致力于调整陆军、海军、空军和海军陆战队的组织形态,推动各军种之间的制度融合,加强各军种之间的联合作战。针对这一现象,作者提出一个美国军事制度变迁的“嵌入-冲突”理论,来解释美国二战之后军事制度改革的逻辑。这一理论认为,美国军事制度的变迁是一个不同制度之间彼此嵌入的过程。在横向上,陆军、海军、空军和海军陆战队在制度上不断嵌入;在纵向上,文官和军方在制度上不断嵌入。其中,美国军事制度的变迁是从边缘嵌入到中心嵌入的过程,这一制度嵌入的过程存在着两个社会化的机制,即“再嵌入”机制和权力转移的制度化。作者认为,美国军事制度的嵌入程度主要由国际压力的大小、军事学说的冲突程度和各军种间的竞争程度决定。

【关键词】 美国军事制度;嵌入;国际压力;军事学说;各军种间的竞争

【作者简介】 左希迎,中国人民大学国际关系学院讲师。(北京 邮编:100872)

【中图分类号】 D815 E12 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2014)01-0066-27

* 军事制度是指建立、组织并指挥军事力量的一整套组织和规则。具体到美国军事制度,这个制度包含国防部与各军种、参谋长联席会议等主要组织以及统帅制度、军政关系和军种划分等组织规则。感谢陈拯博士、刘丰副教授、刘永涛教授、蒲晓宇博士、时殷弘教授、唐世平教授、吴心伯教授、夏立平教授、信强教授、周建明研究员对文章提出的批评和修改建议,同时感谢《世界经济与政治》杂志的匿名评审专家提出的修改建议。文章的观点由笔者负责。

一 引言

在大国争雄的国际体系中,维护自身安全最有效的途径就是建立高效灵活的军事制度,以最大限度地汲取战略资源,并转换成强大的军事力量。梳理美国军事制度改革历程可知,其军事力量经历了一个由弱到强的过程。自建国以来,美国屡次调整其军事制度,改革其组织体系。历二百余年的发展,经南北战争、第一次世界大战和第二次世界大战的锤炼,美国方才建立了一整套复杂高效的军事制度。1947年7月26日,美国总统杜鲁门签署了《国家安全法》(National Security Act of 1947),这一法案重塑了美国的军事制度。其后,美国不断完善其制度安排,这种改革运动延绵至今。作为当今世界霸权的美国,其复杂的军事制度为我们研究军事制度变迁提供了一个范本。

进入21世纪以后,唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald H. Rumsfeld)开启了美国的十年军事制度改革。对美国来说,如此大规模的军事制度改革非常罕见。究其原因,冷战结束以后,美国经历了海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争,国际体系和战争方式的变化对美国军事制度提出了巨大的挑战,军事制度改革已经刻不容缓。如何革新军事制度,如何调整军事力量,如何处理文官与军方之间的关系,都已成为美国大战略必须回答的问题。^① 回顾美国的历次军事制度改革,我们会发现一个有趣的现象:历次军事制度改革都致力于提升国防部长的权力,同时也促进了参谋长联席会议的权力扩张;历次军事制度改革都致力于调整陆军、海军、空军和海军陆战队的组织形态,推动彼此之间的制度融合与联合作战。^② 那么为何美国军事制度改革都致力于提升文官和军方的权力,并推动各军种之间的合作?美国军事制度变革的动力和机制是什么?本文试图回答这些问题,并建立一个新的理论模式。

二 研究美国军事制度改革的既有路径

研究美国军事制度变革的文献浩如烟海,学者秉持各种学术路径和范式,从不

^① Richard K. Betts, "Should Strategic Studies Survive?" *World Politics*, Vol. 50, No. 1, 1997, pp. 7-8.

^② 总体来看,美国军事制度大致可以分为纵向和横向两个维度。纵向的维度是指总统、国会和国防部长等文官部门与军方之间的关系,涉及军政关系的安排。横向的维度则是军方内部不同军种和部门之间的制度安排,主要涉及两个层次:第一个层次是国防部内的参谋长联席会议、军事部门、国防部长办公室和联合作战司令部四个部门的组织安排;第二个层次则是军事部门内部的陆军、海军和空军三个军种。另外,美国军方内部理论上分为陆军、海军和空军三个军种,海军陆战队隶属于海军,并非一个单独的军种。在现实中,海军陆战队具有相当大的独立性,但为了研究方便,本文仍将海军陆战队视为海军的一部分。

同角度剖析这一问题。就目前学术界的研究来看,对美国军事制度变迁的动力和机制,主要存在组织理论、官僚政治、政治文化、军事技术和战争因素五种代表性的解释。

第一,组织理论的解释。按照研究层次的差别,目前的研究主要包括军队整体的改革和单一部门的改革两类。^①有些学者把军队作为单独的组织,从军事组织变迁的角度来分析军事变革。美国军队内部分为陆军、海军和空军三个独立的军种,不同军种之间的斗争由来已久。二战以后,各军种的博弈在规模、范围和烈度上都大幅提升,给美国军事制度和美国社会带来了严峻的挑战。^②各军种之间以及文官和军方之间在战略规划、资源分配、发展力量与战斗指挥等职能上的博弈与合作,迫使美国政府改革其军事制度。^③也有学者研究单一部门的军事改革,特别是复杂武器系统对军事组织的影响和参谋长联席会议的制度改革。^④综合来看,这些研究有相当的水准,分别从宏观和微观、结构和进程上对军事组织做了详细的剖析,其中很多研究的思想高度到现在仍未被超越,但这些研究过于注重历史方法,也没有厘清组织变迁的机制。

第二,官僚政治的解释。官僚政治模式是一个经典的分析模式,被广泛用于分析外交政策。^⑤作为制度形式高度发达的军队,官僚政治深刻影响着其制度演变。

① 对组织过程模式的介绍,参见 Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969, pp. 669-707; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971, chapter 3。

② Samuel P. Huntington, "Interservice Competition and the Political Roles of the Armed Services," *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 1, 1961, pp. 40-52。

③ 代表性的研究,参见 Paul Y. Hammond, *Organising for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press, 1961; John C. Ries, *The Management of Defense: Organization and Control of the U. S. Armed Services*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964; Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification: A Study of Conflict and Policy Process*, New York: Columbia University Press, 1966; Michael H. Armacost, *The Politics of Weapon Innovation: The Thor-Jupiter Controversy*, New York: Columbia University Press, 1969; Stephen Peter Rosen, "New Ways of War: Understanding Military Innovation," *International Security*, Vol. 13, No. 1, 1988, pp. 134-168; Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca: Cornell University Press, 1991; Jeremy Black, "Military Organisations and Military Change in Historical Perspective," *The Journal of Military History*, Vol. 62, No. 4, 1998, pp. 871-892; Mark D. Mandeles, *Military Transformation Past and Present: Historical Lessons for the 21st Century*, Westport: Praeger Security International, 2007。

④ William J. Lynn and Barry R. Posen, "The Case for JSC Reform," *International Security*, Vol. 10, No. 3, 1985/1986, pp. 69-97; Chris C. Demchak, *Military Organizations, Complex Machines: Modernization in the U. S. Armed Services*, Ithaca: Cornell University Press, 1991。

⑤ 代表性文献,参见 Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," pp. 669-707; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1971; Morton H. Halperin, et al., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2006。

军方内部各官僚机构都努力获取最大的资源支持,各军种在职能和资源上存在着博弈。在军事创新上,各军种的组织学说影响到军方武器的开发和使用,进而推动组织和战术的创新。^① 弗雷德里克·伯格森(Frederic Bergerson)致力于研究官僚政治中的反叛行为对军事制度变迁的影响,他认为中层领导在推动军事制度改革中发挥着重要作用。^② 官僚政治模式同样有着强大的解释力,但它在分析美国军事制度变迁时也有不足:一是官僚政治模式无法解释领导人的偏好与官僚位置的冲突;^③二是官僚政治模式忽视了总统的权力和影响力,^④这显然削弱了官僚政治模式的理论解释力。

第三,文化因素的解释。军事文化是制度文化的特定形式,它提供了一种新的视角来观察和分析文化如何影响制度变革。从组织结构和组织文化上来看,职业军事机构致力于寻求最大的自主权和资源支持,往往坚持通过进攻性行为或发动战争来解决冲突。^⑤ 这一研究路径认为,政治文化在美国军事组织变革过程中发挥着不可替代的作用,国家的军事文化和意识形态与各军种、各部门的军事文化都深刻影响着军事变革。^⑥ 必须承认,文化的视角在一定程度上弥补了当前研究中过于关注物质和技术的问题,但是这一视角也存在一些问题。首先,对文化和规范的定义需要更加清晰。其次,文化如何促使制度变迁?其作用机制是什么?大部分研究并没有给出令人信服的解释。

第四,军事技术的解释。军事技术的发展对美国防务政策有重要的影响,并已成

① Jacob A. Stockfish, *Plowshares into Swords: Managing the American Defense Establishment*, New York: Mason & Lipscomb Publishers, 1973.

② Frederic A. Bergerson, *The Army Gets an Air Force: Tactics of Insurgent Bureaucratic Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

③ David A. Welch, "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect," *International Security*, Vol. 17, No. 2, 1992, p. 120.

④ Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important?" *Foreign Policy*, No. 7, 1972, p. 160.

⑤ Barry R. Posen, *The Source of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca: Cornell University Press, 1984; Jack L. Snyder, *The Ideology of Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca: Cornell University Press, 1984; Jeffrey W. Legro, "Military Culture and Inadvertent Escalation in World War II," *International Security*, Vol. 18, No. 4, 1994, pp. 108-142.

⑥ Williamson Murray, "Does Military Culture Matter?" *Orbis*, Vol. 43, No. 1, 1999, pp. 27-42; Theo Farrell and Terry Terriff, eds., *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002; Emily O. Goldman and Leslie C. Eliason, eds., *The Diffusion of Military Technology and Ideas*, Stanford: Stanford University Press, 2003; Adam N. Stulberg, "Managing Military Transformations: Agency, Culture, and the U.S. Carrier Revolution," *Security Studies*, Vol. 14, No. 3, 2005, pp. 489-528; Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation: The Impact of Culture Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the U.S. and Israel*, Stanford: Stanford University Press, 2010.

为维持美国霸权的一个重要因素。^①从研究美国军事制度演变的路径来看,这一派的核心观点是,军事技术变革是美国军事组织变革的重要动力。^②从作用机制上来看,军事技术变革首先引起武器系统的变化和战略战术的创新,进而引起军事组织机构的变化。^③为了支撑军事制度的变革,领导人必须认同新军事理念并愿意投入资金支持变革。^④这些研究是建立在微观基础之上的,因而其研究比较细致,容易构建严谨的理论假说。从技术层面研究军事制度变迁也有两个缺陷:过度关注技术对组织的影响,容易忽视其他因素,微观有余而宏观不足;从技术层面探讨组织演变,往往只关注单一方向的变化,忽视了技术和组织的互动。

第五,战争因素的解释。这一研究路径认为,战争会影响到美国军事制度改革。^⑤尽管有一些学者关注战争结束后缩编和裁员对军事组织的影响,^⑥但大部分学者都研究越南战争、海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争对美国军事组织和战略的影响。有学者认为,在越南战争中,战争失利的教训迫使美国陆军进行自我反思,美国陆军对自我身份的认知,则成为组织创新的决定性因素。^⑦与之类似,海湾战争和

① 约翰·霍普金斯大学华盛顿外交政策研究所研究报告,何慧译:《军事技术的发展及其对美国战略和外交政策的影响》,北京:世界知识出版社1960年版;Robert L. Paarlberg, "Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U. S. Security," *International Security*, Vol. 29, No. 1, 2004, pp. 122-151; Michael E. O'Hanlon, *The Science of War: Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes*, Princeton: Princeton University Press, 2009。

② Hans Binnendijk, ed., *Transforming American's Military*, Washington, D. C.: National Defense University Press, 2002; Colin S. Gray, "Technology as a Dynamic of Defense Transformation," *Defense Studies*, Vol. 6, No. 1, 2006, pp. 26-51; Harvey Sapolsky, et al., eds., *US Military Innovation since the Cold War: Creation without Destruction*, New York: Routledge, 2009. 中国学者的研究,参见周建明主编:《美国的国防转型及其对中国的影响》,济南:山东人民出版社2006年版。

③ William P. Delaney, "Air Defense of the United States: Strategic Missions and Modern Technology," *International Security*, Vol. 15, No. 1, 1990, pp. 181-211; William M. McBride, *Technological Change and the United States Navy, 1865-1945*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000; Benjamin S. Lambeth, *The Transformation of American Air Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2000; Andrew F. Krepinevich, Jr., *The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment*, Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 2002; David S. Alberts, *Information Age Transformation: Getting to a 21st Century Military*, Washington, D. C.: CCRP Publication Series, 2002。

④ Peter Dombrowski and Eugene Gholz, *Buying Military Transformation: Technological Innovation and Defense Industry*, New York: Columbia University Press, 2006。

⑤ Eugene Gholz and Harvey M. Sapolsky, "Restructuring the U. S. Defense Industry," *International Security*, Vol. 24, No. 3, 1999/2000, pp. 5-51; Benjamin S. Lambeth, *Combat Pair: The Evolution of Air Force-Navy Integration in Strike Warfare*, Santa Monica: Rand, 2007。

⑥ David McCormick, *The Downsized Warrior: America's Army in Transition*, New York: New York University Press, 1998。

⑦ Zeb B. Bradford and Frederic J. Brown, *The United Army in Transition*, New York: Sage, 1973; Richard Lock-Pullan, *US Intervention Policy and Army Innovation: From Vietnam to Iraq*, New York: Routledge, 2006; Joseph Roger Clark, *Innovation Under Fire: Politics, Learning, and US Army Doctrine*, Ph. D. Dissertation, The George Washington University, 2011。

科索沃战争也推动美国军方进行改革。^①相对来说,九一一事件后的阿富汗战争和伊拉克战争对美国军方的影响则更为深远。非正规战争的出现,要求美军调整自身以适应这一复杂战争形态。^②与其他研究路径相比,探讨战争对美国军事制度的影响有着巨大的优势,其优点是解释力强,比较擅长解释宏观趋势。但其缺陷也较为明显,这一研究路径往往忽视了微观层次的影响。

这些研究从不同的角度探究美国军事制度改革,为我们的研究提供了坚实的基础。本文将在此基础上提出一个解释美国军事改革的新理论模式,丰富和完善既有的研究,加深我们对美国军事制度变革的认识。

三 美国军事制度变迁的“嵌入-冲突”理论

针对美国军事制度横向和纵向两个维度上显著的双向制度融合趋势,我们抽象出这一美国军事制度变迁的形式——嵌入(embeddedness)。在政治学和国际关系的研究领域,诸多学者对制度嵌入做出了有益的探索。^③在借鉴这些研究的基础上,本文将构建一个新理论。根据上文分析,美国不同军事组织部门之间呈现出两种制度嵌入的进程。那么美国军事制度之间是如何嵌入的?回答这一问题,不仅需要在宏观上考

① 海湾战争对军事变革的影响,参见 Eliot A. Cohen ed., *Gulf War Air Power Survey (Volume I, II, III, IV, V)*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1993; L. Benjamin Ederington and Michael J. Mazarr, *Turning Point: The Gulf War and U. S. Military Strategy*, Boulder: Westview Press, 1994; Daryl G. Press, “The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare,” *International Security*, Vol. 26, No. 2, 2001, pp. 5-44。科索沃战争对军事变革的影响,参见 Andrew J. Bacevich and Eliot A. Cohen, eds., *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, New York: Columbia University Press, 2001; Daniel L. Byman and Matthew C. Waxman, “Kosovo and the Great Air Power Debate,” *International Security*, Vol. 24, No. 4, 2000, pp. 5-38。

② William M. Donnelly, *Transforming an Army at War: Designing the Modular Force, 1991-2005*, Washington, D. C.: Center of Military History, 2007; David H. Ucko, *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U. S. Military for Modern Wars*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2009; Keith L. Shimko, *The Iraq Wars and American's Military Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Thomas Donnelly and Frederick W. Kagan, eds., *Lessons for a Long War: How America Can Win on New Battlefields*, Washington, D. C.: The AEI Press, 2010; Chad C. Serena, *A Revolution in Military Adaptation: The US Army in the Iraq War*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2011。

③ Razeen Sally, “Multinational Enterprises, Political Economy and Institutional Theory: Domestic Embeddedness in the Context of Internationalization,” *Review of International Political Economy*, Vol. 1, No. 1, 1994, pp. 161-192; Richard M. Locke and Wade Jacoby, “The Dilemmas of Diffusion: Social Embeddedness and the Problems of Institutional Change in Eastern Germany,” *Politics & Society*, Vol. 25, No. 1, 1997, pp. 34-65; Jan Beyers, “Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials,” *International Organization*, Vol. 59, No. 4, 2005, pp. 899-936; Martin Höpner and Armin Schäfer, “Embeddedness and Regional Integration: Waiting for Poland in a Kayekian Setting,” *International Organization*, Vol. 66, No. 3, 2012, pp. 429-455。

察美国军事制度嵌入的过程,更需要在微观上分析其逻辑。

(一) 嵌入的界定

早在20世纪40年代,卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)就详细地探讨了经济与社会之间的嵌入与非嵌入关系。他认为人类社会是一个双向运动,即市场的不断扩张以及它所遭遇的反方向运动。^① 马克·格拉诺维特(Mark Granovetter)在一篇开创性论文中重新探讨了这一问题,他认为经济生活不仅可以嵌入到社会网络中,也可以嵌入到社会制度中。^② 格拉诺维奇的研究极大地拓展了对经济行为与社会关系结构的研究,为经济社会学中的制度研究打开了一个崭新的视角。在国际政治领域,对嵌入这一重要概念的关注和重新发掘并不晚于经济学和社会学领域。事实上,约翰·拉格(John G. Ruggie)在1982年就讨论了二战后的国际机制,并提出了国际经济秩序的“嵌入式自由主义(embedded liberalism)”。^③

这些研究为理解嵌入提供了重要的思想来源。那么嵌入的内涵是什么?在波兰尼看来,嵌入是指经济行为并非是独立(autonomous)的,而是从属于政治和社会关系。^④ 在格拉诺维特看来,嵌入是指行为体和制度被现行的社会关系牢固地束缚。^⑤ 沙龙·祖金(Sharon Zukin)和保罗·迪马吉奥(Paul DiMaggio)则认为嵌入是一个更宽泛的概念,经济行为有认知的、文化的、结构的和政治的四种嵌入。^⑥ 综上所述,鉴于研究对象和分析视角的不同,嵌入在不同的语境下有不同的内涵。研究制度嵌入需要采用新的研究方法,将嵌入的定义局限在制度之间。本文将借鉴新经济社会学中嵌入的概念,来分析美国军事制度的变迁。

本文认为,制度嵌入是指在两个或者多个不同组织之间,一个组织介入到另一个组织中,实现了一定的耦合,它不仅属于原有组织,而且成为另一个组织的一部分,接

① 卡尔·波兰尼著,冯刚、刘阳译:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州:浙江人民出版社2007年版。

② Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, 1985, pp. 481-510.

③ John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 379-415. 对拉格理论的总结,参见宋伟:《试论约翰·拉格“内嵌的自由主义”》,载《世界经济与政治》,2006年第2期,第41-47页。对嵌入与国际机制的探讨,还可以参见 Sarah Babb, "Embeddedness, Inflation, and International Regimes: The IMF in the Early Postwar Period," *American Journal of Sociology*, Vol. 113, No. 1, 2007, pp. 128-164.

④ 对嵌入和独立性的论述,参见 Peter Evens, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995; Kurtuluş Gemici, "Karl Polanyi and the Antinomies of Embeddedness," *Socio-Economic Review*, Vol. 6, No. 1, 2008, pp. 5-33.

⑤ Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," pp. 481-482.

⑥ Sharon Zukin and Paul DiMaggio, "Introduction," in Sharon Zukin and Paul DiMaggio, eds., *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 15-20.

受来自两个组织的规则和规范的共同束缚。从内容上来看,制度嵌入有三个明显特征:首先,制度嵌入最明显的外在表现就是组织嵌入。探讨两个或多个制度之间如何嵌入,这与新经济社会学中关注经济行为与社会结构的关系大不相同。制度的所有要素中,最明显的表现形态就是组织结构。因而,在制度嵌入过程中,最易于我们观察分析的就是组织部门之间的嵌入。其次,制度嵌入过程中往往伴随着抗争。每个制度都是独立存在的,两个独立的制度实现嵌入,势必会重组原有的组织结构,并有可能发生组织之间的冲突,完全耦合非常困难。最后,制度嵌入是一个社会化(socialization)的过程。基于冲突的存在,各组织部门往往会抵制制度嵌入的发生,形成了制度内反向运动的抗争。但随着嵌入的深入,规范逐渐内化,嵌入就内化为一种被各方基本接受的现实,最终实现了社会化。

(二)从边缘嵌入到中心嵌入

本文认为美国军事制度嵌入是从边缘嵌入到中心嵌入的过程,这一过程伴随着剧烈的冲突。美国军事制度的嵌入意味着不同组织之间的耦合。构建一个美国军事制度变迁的嵌入理论,需要分析探讨组织之间如何嵌入以及嵌入的模式。从组织结构上来看,美国各军事组织的结构不同,其网络也是不同的。在纵向上,文官部门要在宪法范围内控制军队,就必须将其部分组织网络深入到军方的组织之中;而军方为了实现其功能,就必须力争进入文官组织,并影响其决策。在横向上,为了适应现代战争的要求,各军种之间需要在组织结构上做出调整,互相嵌入。

探讨美国军事组织之间如何嵌入,有必要抽象出其军事制度创设时组织之间第一次接触的理想状态。虽然在现实中很难找到这种状态,但在逻辑上,可以假定这一理想状态是一种制度产生的原初状态。根据1947年《国家安全法》,美国统一了国家军事机构,设置文职部长一人,在法律上承认了参谋长联席会议的地位。如果把这一法案作为美国军事制度统一的原初状态,那么我们会发现,在美国军事制度统一伊始,国防部长和参谋长联席会议的权力很小。如果以文官和军事部门彼此影响力大小测量,文官部门与军事部门之间的嵌入程度非常低。在陆军、海军和空军三个军种方面,彼此的独立性非常大。例如,在国家军事部门统一以前,海军为了维持自身的传统优势,与陆军的冲突很大;与此同时,空军和海军陆战队也竭尽全力以争取自身的独立,各部门互相嵌入的程度并不高。^①

^① 对此的详细探讨,参见 John C. Ries, *The Management of Defense: Organization and Control of the U. S. Armed Services*, 1964; Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification: A Study of Conflict and Policy Process*, 1966; Paul Y. Hammond, *Organizing for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century*, 1961。

在统一之后,美国军事组织随即进入了延续和变革时期。以军政关系为例,杜鲁门在1949年再次重组军事组织,设立国防部,增强了国防部长的权力,并增设国防部副部长和参谋长联席会议主席各一人。艾森豪威尔也分别在1953年和1958年重组了军事制度,提高国防部长和参谋长联席会议的权力。从这几次军事制度重组来看,国防部长的权力越来越大,美国军事制度的嵌入从制度的边缘慢慢深入,嵌入的程度也越来越深。如果说美国在1947年统一军事组织处于原初状态,那么其后的军事制度改革则是一种变革的状态。经过组织之间的磨合,最明显的趋势就是美国军事制度慢慢互相融合,从边缘到中心慢慢嵌入。1986年《戈德华特-尼科尔斯国防部改组法》(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986)则极大地提升了参谋长联席会议主席和国防部长的权力,特别是参谋长联席会议主席已经成为总统和国防部长的首席军事顾问。^①九一一事件之后,拉姆斯菲尔德的军事改革更是加深了文官控制军方的力度。这些调整意味着美国军事制度进入成熟阶段,制度之间的嵌入也进入彼此的核心层次。

与美国军事制度的嵌入相伴,各种组织之间也会产生冲突。历次美国军事制度改革总是逐渐深入,从非核心议题深入到核心议题。随着议题越来越深入,各军事部门冲突程度也越来越激烈。美国军事制度变迁过程中的冲突主要集中在削减权力和增加权力两个方面:一方面,美国军事制度变革涉及权力转移的情况,即剥夺一些军事部门的权力,转移到另一些军事部门上。权力在组织部门之间的转移,这在美国军事制度改革时经常发生。例如,在1947年的美国军事制度改革中,陆军、海军和空军的一些权力就转移到统一后的国家军事机构上。这种权力在不同组织部门之间流转的情况,往往是产生冲突的直接原因。另一方面,美国军事制度也涉及权力增加时的分配问题。随着外部环境的变化,美国军事制度也会设置一些新的组织部门,这就涉及新职能和额外权力如何分配的问题。例如,在拉姆斯菲尔德就任国防部长时期,为了推动军事制度改革,他设置了一些新的部门,这些部门的职能和权力分配成为各部门冲突的重要原因。事实上,新权力的增设引起的冲突反映了不同组织部门在围绕规则制定权或设计制度的能力展开争夺。^②

(三) 美国军事制度嵌入与冲突的社会化

美国军事制度的嵌入和冲突是如何社会化的呢?美国通过法案调整军事制度,法

^① Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Public Law 99-443, 99th Cong., October 1, 1986.

^② Shiping Tang, *A General Theory of Institutional Change*, New York: Routledge, 2011, p. 34.

案是如何成为被各组织部门广泛接受的规范? 本文认为,美国军事制度的嵌入存在着社会化的过程,并越来越呈现出“关联性”的特征。这与新制度主义中的历史制度主义学派关注“制度关联性”的研究路径不谋而合。^① 美国军事制度变迁过程中都伴随着嵌入和冲突。鉴于一个组织突然介入另一个组织,冲突变得不可避免。在边缘嵌入时期,组织之间的冲突程度相对较为温和;在中心嵌入时期,组织之间的冲突程度则较为激烈。最终消除美国军事制度嵌入带来的冲突,则需要两个社会化过程。

第一个社会化过程是“再嵌入”。波兰尼在其著作中讨论了市场经济与人类社会的嵌入和“脱嵌(disembedding)”现象。^② 具体到美国军事制度的研究,一个军事组织嵌入到另一个军事组织,也会引起“脱嵌”的现象。也就是说,如果美国军事制度第一次嵌入出现了“脱嵌”的情况,则需要第二次嵌入,再次实现制度的耦合。从逻辑和现实上来看,两个部门之间的嵌入更多是作为一种趋于无限的趋势,这一趋势可以称之为美国军事制度嵌入的递归性(recursiveness)。^③ 其进程可以表示为: $E_1, E_2, E_3, E_4 \dots, E_n$ 。由这一演进过程可以看出,嵌入过程是一种趋于无限的趋势。在制度演进的过程中,这一模式会重复出现,只是在不同的历史阶段表现出不同的形态。即在普通时期,美国军事制度嵌入和“脱嵌”的表现形式比较简单,而在关键历史阶段,嵌入和“脱嵌”就会激烈得多。考虑到现实研究的需要,理论探讨一般局限在少数几个递归的过程,讨论过多的递归过程难度非常大,并且没有太大的必要。

“再嵌入”作为美国军事制度嵌入递归性的一个作用周期,全过程包含两个阶段,即军事制度的对接和规范的內化。在第一个阶段,美国军事制度实现“再嵌入”需要制度实现对接,这包括网络的对接和精英的对接。网络作为美国军事制度的“硬性”部分,其对接属于沟通管道的契合。在嵌入和网络的动态关系中,网络的对接则意味着制度嵌入具备了基本条件。美国军事制度“再嵌入”也需要精英互动来推动网络的黏合。精英作为重要的关联在这一过程中则扮演着润滑剂的角色,是连接制度的“软性”部分。第二个阶段是规范和原则的內化过程。也就是说,制度嵌入形成的新规范被不同的制度接受,成为共同认可的规范和原则,这意味着制度“再嵌入”获得成功。

第二个社会化过程则是权力转移的制度化。制度嵌入是一个相互的过程,需要两

① 参见 Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986。中国相关的研究,参见顾昕、方黎明:《资源性与强制性之间:中国农村合作医疗的制度嵌入型与可持续发展分析》,载《社会学研究》,2004年第5期,第1-18页。

② John Lie, “Embedding Polanyi’s Market Society,” *Sociological Perspectives*, Vol. 34, No. 2, 1991, pp. 219-235; Grata R. Krippner and Anthony S. Alvarez, “Embeddedness and the Intellectual Projects of Economic Sociology,” *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, 2007, pp. 219-240。

③ 递归性是语言学上的一个概念,意指语言结构和言语生成上的相同结构的嵌套。

个嵌入的组织彼此耦合。任何制度之间的嵌入都是双向的,并伴随着权力的转移过程。美国军事制度嵌入的双向运动主要指的是制度改革中的权力转移,根据美国军事制度的变革过程来看,这涉及纵向上的军政关系和横向上的各部门关系。在纵向上是文官与军方的双向嵌入。文官控制军队乃是美国宪政的一个支柱,这也是美国统一军事部门的出发点之一。在第一任国防部长詹姆斯·福里斯特尔(James Forrestal)任职期间,尽管他努力控制军方,协调各部门之间的冲突,但其努力囿于权力过小而受限。^① 其后,在1949年、1953年、1958年和1986年的国防重组法案中,国防部长的权力得到了极大的提升。与此同时,在每一次国防重组中,伴随着国防部长权力的提升,参谋长联席会议的权力也会有所扩张,它们更深地嵌入到彼此的组织中去。在横向上,各军种和各部门之间也存在一个双向嵌入的过程。军方内部存在各军种间的竞争,因而消除各军种之间的竞争也是历次国防重组的主要任务之一。从历次国防重组法案来看,总统、国防部长以及国会等文官单位和部门极力推动各军种和部门之间的合作和嵌入,以消解武器开发和创新、后勤保障和联合作战等问题的困扰。

从横向和纵向两个维度来看,这两个双向运动也可以互相影响。首先,国防部长与参谋长联席会议之间的双向运动能够塑造各军种之间的双向运动。设置参谋长联席会议的目的之一就是协调不同军种之间的关系,其组织和结构对各军种间的关系有着重要影响。参谋长联席会议跟外部联盟关系越密切,国防部长处理各军种之间竞争的能力越低。^② 其次,各军种之间的双向运动也可以影响到参谋长联席会议与国防部长之间的双向运动,这主要通过两种途径来实现:第一,由于参谋长联席会议是减缓各军种之间纷争而设置的一个组织部门,因而各军种之间的竞争可以影响到参谋长联席会议,进而影响到国防部长。第二,国防部长直接控制各军种,因而各军种之间的竞争可以直接影响国防部长。

从冲突的角度来看,美国军事制度嵌入的社会化过程则是另一番天地。^③ 梳理在纵向上的美国军事制度变迁过程可知,参谋长联席会议和文官的权力都是逐渐增强的,军事部门的权力则是下降的;从横向上看,各军种间将自身权力拱手让与其他军种,各军种之间存在一种权力让渡的机制。厘清美国军事制度嵌入与冲突的复杂关

^① Charles A. Stevenson, *SECDEF: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense*, Washington, D. C.: Potomac Books, Inc., 2006, pp. 7-10.

^② Gwendolyn Frazier Hall, *Managing Interservice Competition: The Relationship Between the Secretary of Defense and the Joint Chiefs of Staff*, Ph. D. Dissertation, The University of Maryland, 1992.

^③ 从根本上来说,制度冲突也是制度变革的动力,参见杰克·奈特著,周伟林译:《制度与社会冲突》,上海:上海人民出版社2009年版;Shiping Tang, *A General Theory of Institutional Change*, p. 20.

系,则需要深入了解美国军事制度冲突中的权力转移问题。总体来说,有三种措施可以解决权力转移难题。

第一,权力代理。在美国军事制度变革中,权力关系势必被打破并重组,这意味着一部分组织部门将失去原有的权力,从而引起这些组织部门的抵制。消除这些组织部门抵制,可以通过权力代理的方式,即这些组织部门原有的权力以委托的形式转移到另一些组织部门,并代替原有组织部门行使其权力。^① 这以1949年的《国家安全法修正案》最具代表性。1947年《国家安全法》规定设立陆军部、海军部和空军部,三军部长有权参加国家安全委员会,而1949年《国家安全法修正案》则撤销了陆军部、海军部和空军部,并将三军部长排除在国家安全委员会之外。为了处理陆海空三军权力被剥夺后的权力关系难题,1949年《国家安全法修正案》提升了参谋长联席会议的权力,并设置一个主席,代理陆海空三军行使权力,这无疑理顺了被打乱的权力关系。^②

第二,权力共享。制度嵌入带来冲突,但美国军事制度嵌入带来的共享权力关系往往成为消弭冲突的关键性因素。制度可以由关系系统来传递,这种关系系统的传递者,要依赖于与社会位置相联系的网络即角色系统的互动。^③ 也就是说,当美国军事制度互相融入彼此时,其扮演的角色逐渐发生变化,由外部存在转变为内部因素。在这一方面,最具代表性的是罗伯特·盖茨(Robert Gates)推动的“空海一体战(Air-Sea Battle)”,其特点就是空军和海军可以共享彼此的制度资源,形成了一种权力共享的状况。

第三,权力补偿。通过实施讨价还价式的权力补偿措施,也可以减缓美国军事制度嵌入过程中因权力转移带来的对抗烈度。换言之,这种权力转移更大程度上是一种权力“换位”,而非绝对意义上的权力剥夺,因而过程会更为平和。在这一方面,1947年《国家安全法》通过的过程最具代表意义。其时陆军和海军分别提出了自己的方案,后来杜鲁门支持陆军方案,建立集权的国家军事制度。为了安抚海军,杜鲁门同意海军保留海军陆战队和海军航空兵以谋求海军的支持。^④

美国军事制度的嵌入是一个漫长过程,只有各组织之间达成一个普遍的均衡时,嵌入才能稳定,冲突方可解决。决定美国军事制度嵌入能否完成的因素主要有三个:第一,规范的一致性。在一定程度上,制度嵌入的过程就是各组织接受彼此规范的过

① 事实上,在新经济社会学中,对如何处理“再嵌入”这一问题,有学者认为通过关系合同研究,引入委托代理关系可以处理这一问题。参见刘世定:《嵌入性与关系合同》,载《社会学研究》,1999年第4期,第75-88页。

② *National Security Act Amendments of 1949*, Public Law 81-216, 81th Cong., 1st Sess., August 10, 1949.

③ W·理查德·斯科特著,姚伟、王黎芳译:《制度与组织:思想观念与物质利益》,北京:中国人民大学出版社2010年版,第91页。

④ 哈里·杜鲁门著,李石译:《杜鲁门回忆录》(下册),北京:东方出版社2007年版,第62-63页。

程。各组织之间在规范上交流越深入,其接受规范的速度往往越快;当大多数成员普遍接受了彼此的规范,则意味着制度嵌入也慢慢被接受。^① 第二,权力和职能分配是否均衡。美国军事制度嵌入伴随着组织之间的碰撞,其权力和职能也将重新分配。如果这些因素的分配被各组织广泛接受,则预示着制度嵌入逐渐社会化。第三,利益的共享程度。美国军事制度嵌入的过程也需要两个组织的利益慢慢靠拢,成为一种共享的财产。

(四) 嵌入的关联

美国军事制度之间的嵌入并非机械联合,而是组织之间的有机互动。任何社会中都存在着制度冲突,由于行为体深深嵌入到制度中去,这种制度的矛盾与人类实践之间的动态互动成为制度变迁的重要动力。^② 不同制度和规范需要融合,不同制度的冲突也需要润滑,能够促进制度融合的就是在制度之间的关联(linkage)。这种关联是指组织里面的成员,特别是负责组织运转的精英的联合。需要指出的是,精英在组织的运作和嵌入中发挥着不可替代的作用,普通基层成员的自愿联合也能发挥重要的作用,因而这两者都不可偏废。^③ 组织之间的关联关系到美国军事制度嵌入的程度,这主要表现在三个方面。

第一,组织成员之间的交往状态能够影响到美国军事制度嵌入。组织成员之间的交往存在一个频率的问题,成员之间的交往越频繁,越容易促进制度嵌入的深化。有学者认为,一个团体成员之间的交往越频繁,其规范的监督越有效,因为更为频繁的交往产生了降低监督成本的条件。^④ 必须指出的是,交往的频率与成员间的冲突或合作并无相关性。交往越频繁,可能合作越密切,也可能冲突越激烈。然而,不管合作的密切,还是冲突的激烈,这都意味着制度之间互动的程度加深,即制度嵌入程度的深入。

第二,组织成员需要共同的利益。组织之间需要共同的利益,组织成员亦是如此。组织具有相对的独立性,需要提供一定的资源维持组织生存和发展。对组织成员来

^① 对制度嵌入与规范的讨论,参见维克托·尼·保罗·英格拉姆:《嵌入与超越:制度、交换和社会结构》,载薛晓源、陈家刚主编:《全球化与新制度主义》,北京:社会科学文献出版社2004年版,第318-323页。

^② Myeong-Gu Seo and W. E. Douglas Greed, "Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective," *Academy of Management Review*, Vol. 27, No. 2, 2002, pp. 222-247. 对此的介绍,参见 John Burns and Klaus Nielsen, "How Do Embedded Agents Engage in Institutional Change?" *Journal of Economic Issues*, Vol. 40, No. 2, 2006, pp. 449-456.

^③ Benjamin Cornwell and Jill Ann Harrison, "Union Members and Voluntary Associations: Membership Overlap as a Case of Organizational Embeddedness," *American Sociological Review*, Vol. 69, No. 6, 2004, pp. 862-881.

^④ 维克托·尼·保罗·英格拉姆:《嵌入与超越:制度、交换和社会结构》,载薛晓源、陈家刚主编:《全球化与新制度主义》,第320页。

说,提供一定的利益也是必须的。只有保证其利益,才能保证组织成员的向心力。而为了维持组织和组织成员的向心力,确保它们具有共同的利益,提供适度的公共物品就显得非常有必要了。成员拥有共同的利益,方能保证组织顺利运转。在更大的层面上,当军队越来越嵌入社会网络中时,其组织功能才能更好地实现。^①

第三,美国军事制度嵌入需要组织成员之间存在相当的共识。在一个组织内部,每个成员都是独立的个体,他们的价值观、宗教、成长背景和偏好都有所不同,在一些问题上面临着价值和规范的冲突。组织成员之间的共识越大,对制度内规范的接受程度也就越高,制度嵌入也就越深入;如果组织成员分裂,各自为战,则很难存在统一的共识,制度嵌入受到影响。为了保证制度嵌入的效果,需要通过组织之间协商,建设新的组织模式,以形成共同维护的组织形态。从根本上来说,这是组织之间嵌入的必经阶段。

任何社会中都存在着制度冲突。制度被整合进政治秩序中的程度越深,其变迁越是以其他制度的变迁为条件,能够实现变迁的可能性越小。^② 在此情况下,只能期待一个重大变迁机会的历史时刻出现。那种机会是否会被利用,一定程度上取决于关键政治集团和人物的支持程度;简言之,取决于政治领导层。^③ 我们充分肯定政治精英在美国军事制度变迁中发挥的不可替代作用,但是必须指出,任何政治精英的作用都会受到具体环境的限制。从理论上来看,官僚体制的能力低时,政治家很难推动官僚体制参与到政治改革中去。^④ 具体来说,美国军事制度的改革受制于其国家官僚体制。汲取资源、动员资源、信息搜集、政策执行的能力决定了官僚体制是否有效,当美国官僚体制的分工明确、奖惩公正、信息畅通、资源充足、组织文化锐意进取时,其推动军事制度改革的能力和动力越强。

四 美国军事制度改革的机制

嵌入作为美国军事制度变迁的显著形态,其影响因素庞杂,需要兼顾各个层次,然

① 以色列就是一个典型的例子,对此的探讨,参见 Yagil Levy, "The Embedded Military: Why Did the IDF Perform Effectively in Executing the Disengagement Plan?" *Security Studies*, Vol. 16, No. 3, 2007, pp. 382-408.

② Stephen D. Krasner, "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988, pp. 66-94.

③ 詹姆斯·马奇、约翰·奥尔森著,张伟译:《重新发现制度》,北京:生活·读书·新知三联书店2011年版,第107页。

④ John D. Huber and Nolan McCarty, "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 3, 2004, pp. 481-494.

后建立一个合理的解释机制。具体到美国军事制度变迁的研究,我们需要借鉴以往的研究成果,并充分考虑美国军事制度变迁的特殊性,提炼出塑造美国军事制度嵌入的因素,构建一个理论机制。本文将选取三个自变量,即国际层次的国际压力、国内层次的各军种间的竞争(inter-service rivalry)和军事学说(military doctrine),因变量则是美国军事制度改革。

(一) 国际压力

肯尼思·华尔兹(Kenneth N. Waltz)将人、国家和战争作为影响国家行为的三个意象。彼得·古雷维奇(Peter Gourevitch)将第二个意象国家颠倒过来,探讨影响国内政治的国际因素,这就是所谓的“颠倒的第二意象”。^①通过这一分析路径,我们可以探讨国际压力如何影响美国军事制度的嵌入。本文认为,国际压力可以界定为国际层面的权力分布以及权力斗争对一国产生的作用力。国际压力的大小可以用美国和挑战国之间的实力对比、战争或冲突的烈度这两个因素来衡量。美国与挑战国的实力对比越接近,则美国的国际压力越大。战争或冲突的烈度可以通过投入战争的兵力、战争持续的时间和战争波及的区域来衡量。也就是说,美国投入战争的兵力越多,战争的烈度也就越强。

国际压力塑造美国军事制度嵌入的作用机制非常复杂。国际压力可以通过影响各军种之间的竞争来塑造美国军事制度的嵌入,也可以通过文官和军方的军事学说来塑造美国军事制度的嵌入。本文在分析时将着重于分析美国与苏联、中国等大国之间的竞争以及美国在二战后参加的历次战争对美国军事制度嵌入的影响。美国与苏联、中国等大国之间的竞争直接反映了国家之间的实力对比情况,衡量美国与其他大国之间的实力对比,则可以通过军事力量和经济力量这两个指标来完成,这是因为,军事力量是一个国家权力的根本,经济力量则是其权力的支撑力量和保障。战争也是考察美国军事制度嵌入的重要层面,美国军队直接参与战争,在现实中接受考验,因而更容易从实践中发现军事制度的不足之处。根据美国面临的国际环境,可以通过美国和挑战国之间的实力对比、战争或冲突的烈度这两个因素来衡量。

一方面,美国与挑战国之间的实力对比会迫使美国进行军事制度改革。美国作为一个霸权,倾向于维持其霸权地位,而挑战国则可能颠覆原有的国际秩序。在权力转移理论看来,崛起中的大国常常对现有秩序不满,会为争夺国际秩序的主导权挑战维

^① Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881-912.

持现状大国而引发战争。^① 二战以后,美国作为一个霸主登上历史舞台。从世界历史的进程来看,任何霸权都要面临来自其他强国的挑战,冷战期间的美苏争霸就是最典型的例子。这种来自其他强权的竞争压力,迫使美国整顿军备,改革军事制度,最大程度地提升自身国家权力。从冷战期间美国历次调整军事制度的过程来看,应对来自苏联和其他国家的挑战是一个核心动力。例如,在艾森豪威尔政府时期,随着苏联导弹技术的飞跃发展,苏美之间产生了所谓的“导弹差距”,加之苏联经济军事实力飞速发展,令美国产生了对美苏实力对比缩小的恐惧,促使艾森豪威尔政府在1953年和1958年两度进行军事制度改革。进入21世纪以后,随着中国的崛起,美国军事制度变革越来越多地受到中国崛起的影响。

另一方面,战争或冲突的烈度也会促使美国进行军事制度改革。战争或冲突作为国家间对抗的最高层次,意味着国家实力和国家意志的较量。具体到美国军事制度嵌入这一问题上,其作用更加明显。战争或冲突是军方直接介入的国家行为,会直接推动军事制度的变革。同时,战争或冲突也会影响文官对军事制度的看法,进而影响军事制度的变革。例如,二战促使美国统一了军事机构,越南战争及后来的一系列冲突则迫使美国在1986年重组国防体制,阿富汗战争和伊拉克战争推动了拉姆斯菲尔德进行军事改革。战争和国际冲突的烈度不一,对美国改革军事制度的作用大小也不一样,战争、冲突与和平对美国军事制度改革的推动力是依次递减的。特别需要指出的是,美国在战争中受挫时,其改革军事制度的动力就更为明显,最明显的例证就是越南战争后美国的军事制度改革。

(二) 军事学说

军事学说是一国大战略的一部分,它可以被定义为一整套指导国家如何组织军事力量、如何使用军事力量以应对外部威胁的原则和程序。^② 在现实中,文官和军方秉持何种军事学说,直接关系到军事组织的结构和功能,更关系到军方与文官之间的关系。从美国国家战略政策的制定来看,文官和军方秉持的军事学说可能会有冲突。首先,文官并非职业军人,其职能是控制军队,因而文官秉持的军事学说反映了美国最高领导人的意志,相对更为宏观;军方的军事学说则往往来自于军事组织自身,相对微观一些。其次,文官往往有一定的任期,其军事学说会随着文官的更迭而变化;军方则是

^① 关于权力转移理论,代表性的文献,参见 Abramo F. K. Organski, *World Politics*, New York: Alfred A. Knopf, 1968; Abramo F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press, 1981。

^② 本文参考了巴里·波森对军事学说的定义,参见 Barry R. Posen, *The Source of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, pp. 13-16。

一个稳定不变的组织实体,其军事学说更为恒定。最后,以总统、国防部长为代表的文官负责控制军队,其个人因素往往深刻影响到文官的军事学说,而军方则受到各部门的影响,相对来说受到组织的影响更大。因此,根据意图的不同,军事学说可以分为进攻性的和防御性的两类,^①加之文官与军方的分类,则可以得到一个 $2 * 2$ 的表格(参见表1)。

表1 文官与军方在军事学说上的冲突

	进攻性军事学说(军方)	防御性军事学说(军方)
进攻性军事学说(文官)	冲突程度小	冲突程度大
防御性军事学说(文官)	冲突程度大	冲突程度小

进攻性的军事学说比较容易引起国家之间的冲突,防御性的军事学说则倾向于维持国家之间的现状。军事学说并非一成不变,而是可以随着国内政治生态和国际环境的发展而变化。有学者就认为,民族性格、传统、偏好和偏见塑造军事学说的持续时间和方向,变革军事学说可以通过共同体建设或者平衡来实现。^②从美国军事学说变迁的历史来看,美国的文化对其影响甚大。即使在军方内部,陆军、海军、空军、海军陆战队以及核力量方面,不同的部门也有不同的军事学说。^③考虑到军方内部各军种之间的竞争主要集中在组织职能、组织资源和组织合法性方面,各军种在军事学说上的竞争并不突出。在文官方面,总统、国防部长与国会的军事学说也可能有所不同。

美国军事制度的嵌入则与其军事学说密切相关。从历史上来看,美国文官与军方的确存在着鸿沟。^④对于文官和军方如何影响军事学说,学术界的观点不尽相同。有学者就认为,文官决策者能够形成与战略环境相对匹配的军事学说,军方限于其组织的意识形态,往往秉持进攻性的军事学说,因而更容易引起战争。^⑤但也有学者不赞

① 也有学者认为,军事学说可以分为进攻性的、防御性的和威慑性的三种类型,参见 Barry R. Posen, *The Source of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, p. 14。

② Sten Rynning, *Changing Military Doctrine: Presidents and Military Power in Fifth Republic France*, Westport: Praeger, 2001, pp. 8-9。

③ Richard K. Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises*, Cambridge: Harvard University Press, 1977, pp. 116-128; Bert Chapman, *Military Doctrine: A Reference Handbook*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2009, chapter 1。

④ Ole R. Holsti, "A Widening Gap between the U. S. Military and Civilian Society? Some Evidence, 1976-1996," *International Security*, Vol. 23, No. 3, 1998/1999, pp. 5-42。

⑤ 代表性的论述,参见 Barry R. Posen, *The Source of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, 1984; Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca: Cornell University Press, 1984。

同这一观点,他们认为,国际体系对一国军事学说的影响非常模糊,文官担忧军方在国家权力格局中的地位,他们频繁地干预军事学说的形成和发展,因此军事组织并非一贯秉持进攻性军事学说,进攻性与否往往取决于文官的文化和意识形态。^①综合这两派观点来看,文官和军方都能塑造军事学说的形成和发展。文官谋求控制军方,努力推销其军事学说,并积极塑造军方的军事学说;与之相对,军方为了自身的组织利益,极力通过自身的军事学说影响文官,两者之间形成了一种互相塑造的状态。

军事学说如何塑造美国军事制度的嵌入?军事学说可以通过竞争模式和合作模式来影响军事制度的嵌入。在竞争模式下,文官组织谋求控制军方,要求军事制度建设按照文官的意志开展。军方则谋求维持其组织独立性,并影响国家战略,因而坚持按照军方的逻辑来进行军事制度建设。这直接造成不同部门之间的冲突,最可能的结果是文官的军事学说占据主导,然后通过这一学说塑造军事制度。这并不意味着军方完全丧失了自主性,文官在获得主导的同时,也会对军方做出一定的让步,其最终结果就是文官与军方在冲突中互相嵌入。在合作模式下,由于文官组织的结构能够影响到美国如何对国际威胁做出反应,如何塑造军事组织的发展。^②军方也能调整自身制度形式,并积极影响到文官组织。在合作模式下,文官和军方更多的是通过协商的方式,共同建设制度规范,形成一种制度共同体。在这个共同体里,文官和军方利益共享,彼此互相嵌入。

(三) 各军种间的竞争

1947年《国家安全法》确立了美国军方包含陆军、海军和空军三个军种,这三个军种都有非常大的组织自主性。在权力结构和制度功能上,各军种之间存在着激烈的斗争和博弈。在各军种内部,也存在着不同部门之间的冲突。为了方便研究,我们将集中分析各军种之间的竞争。首先,美军内部各军种之间的竞争领域会有所区别,归结起来,各军种主要在组织职能、组织资源和组织合法性三个层面上竞争。从竞争的程度来看,涉及组织结构的冲突程度较高,在组织资源上的冲突次之,在组织合法性上的冲突程度最低。其次,不同军种间的竞争范围不一。各军种之间的冲突可能存在于两个军种间,也可能所有军种都牵涉在内,不同军种间还存在联盟的情况。例如,冷战后,空中力量的作用逐渐凸显,陆军、海军和海军陆战队越来越成为一个联盟,空军逐

^① Elizabeth Kier, "Culture and Military Doctrine: France between the Wars," *International Security*, Vol. 19, No. 4, 1995, pp. 65-93. 更详细的探讨,参见 Elizabeth Kier, *Imaging War: French and British Military Doctrine between the Wars*, Princeton: Princeton University Press, 1997.

^② Deborah D. Avant, "The Institutional Sources of Military Doctrine: Hegemons in Peripheral Wars," *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 1993, pp. 409-430.

渐与空间力量结合。^① 这种联盟的出现,使得横向上的制度嵌入更为复杂:联盟内的制度嵌入更为深入,联盟之间的竞争更为激烈。最后,不同军种间的竞争层次也会不一样。如果将军种内部官僚部门分为高层、中层和低层三个层次,有些军种间的冲突仅仅存在于低层官僚部门,而有些军种间的冲突则涉及高层官僚部门。

美国陆军、海军、空军之间激烈的竞争削弱了作为整体的军事制度,但是它大大增强了各军种的影响力。^② 研究美国军事制度,这三个军种之间的竞争不可忽视。通过梳理这三个军种间的竞争可知,其竞争根源主要有组织职能、组织资源和组织合法性三个方面。

第一,组织职能。任何组织都需要满足一定的职能,赋予其一定的权力,军事组织亦是如此,从经典的组织理论可以分析组织为追求其权力而引起竞争这一问题。不管在规模上,还是在复杂性上,美国国防部作为一个军事组织,其不同军种之间的竞争可以作为分析组织冲突的经典样板。在组织权力和职能上,每个组织都致力于扩大自身的影响力。其目的在于以下三点:(1)保护其核心事务不受环境影响;(2)认定重大意外事件的控制边界;(3)整合其纵向上的事务。^③ 对于陆军、海军和空军三个军种来说,其在国家战略中的地位高低、在军事组织中的权力大小,事关其组织的生存与发展。

第二,组织资源。任何组织维持生存,必然需要有一定的资源。对于各军种来说,资源决定了组织发展的状况,资源的多少往往成为其冲突的议题。组织资源主要涉及财政和人力,前者主要由国会批准,因而国会拥有巨大的影响力;后者则受到总统、国防部长和参谋长联席会议等的影响,例如,参谋长联席会议的结构和组织就能深刻影响军事力量的发展。^④ 各军种的上级机构,则在功能上致力于缓解各军种间的竞争。

第三,组织合法性。组织合法性涉及组织独立性和对组织的认同两个维度。在美国军方内部,各军种也致力于维持自身最大的独立性。二战以后,美国军方内部存在着关于空军独立和海军陆战队的废除问题;陆军支持空军独立成为单独的军种,希望

① Richard Szafranski, "Interservice Rivalry in Action: The Endless Roles and Missions Refrain," *Airpower Journal*, Vol. 10, No. 2, 1996, pp. 48-59.

② Samuel P. Huntington, "Interservice Competition and the Political Roles of the Armed Services," p. 44.

③ Asa A. Clark IV, "Interservice Rivalry and Military Reform," in Asa A. Clark IV, et al., eds., *The Defense Reform Debate: Issues and Analysis*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984, p. 253.

④ David R. Eberhardt, *Inter-Service Rivalry and the Joint Chiefs of Staff: A Comparison of Military Force Deployments under the Weak and Strong Chairman Models*, Ph. D. Dissertation, University of Denver, 2001.

组建一个高效统一的军事机构;相反,海军则害怕空军独立和统一军事机构威胁到海军的其他部门。^① 这成为二战结束后相当一段时间内各军种竞争的主要问题。在不同的时代,各军种的地位会有所差异。美国独立战争期间,陆军起到了核心作用;其后,随着国际环境的缓和和贸易的需要,海军成为最重要的军种;随着空军出现,空军发挥的作用越来越大。时代特征和战争形势的变化,推动了不同军种地位的差异。

各军种间的竞争会引起美国军事制度在横向上嵌入,这主要通过内部社会化和外部干预两种力量的作用。一方面,各军种间的适度竞争推动了各军种之间的互动,其结果就是各组织之间的碰撞促使它们逐渐磨合,形成了共同规范。规范逐渐被各个军种接受,并形成了一个社会化过程。有些规范首先产生于联盟内部,并在联盟内部逐渐社会化。当联盟转变,抑或联盟之间达成一致而消除纷争,这种规范就继续扩大,成为三个军种共同接受的规范。另一方面,如果各军种间存在过度竞争,则会引起文官的干涉。有学者就指出,在冷战的前五年,通过转移军政关系的冲突,各军种之间的竞争提升了文官控制。^② 根据文官控制军队的原则,文官往往通过强力干涉,推动各军种之间的合作,促使其制度之间互相嵌入。

(四) 理论假说与案例选择

前文已经提出了美国军事制度变迁的“嵌入-冲突”理论,并分析了国际压力、军事学说和各军种间的竞争三个自变量。根据这些论述,我们可以提出以下三个假说:第一,国际压力作为国际体系层面的一种外在力量,其大小影响到美国军事制度变迁的幅度。换言之,国际压力越大,美国文官部门和军方部门之间在军事制度上嵌入的程度就越大,军方内部各部门的制度嵌入程度也越深;国际压力越小,美国文官部门和军方部门之间在军事制度上嵌入的程度就越小,军方内部各部门的制度嵌入程度也越轻。第二,文官部门与军方之间在军事学说上的冲突越激烈,军事制度改革成功后其制度嵌入的程度也越大;文官部门与军方之间军事学说的冲突越小,军事制度改革成功后其制度嵌入的程度也越小。第三,军方内部各军种间的竞争越激烈,军事制度改革成功后其制度嵌入的程度也越大;军方内部各军种间的竞争程度越小,军事制度改革成功后其制度嵌入的程度也越小。

理解这个理论机制,需要厘清变量之间的关系,特别是国际压力与军事学说、各军种竞争之间的变量关系。一方面,国际压力影响到各军种间的竞争。在国际压力很小的时

^① Samuel P. Huntington, *The Common Defense: Strategic Programs in National Security Politics*, New York: Columbia University Press, 1961, p. 372.

^② Richard K. Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises*, p. 116.

期,各军种一般按照既定程序来处理彼此之间的摩擦和冲突,不同军种之间的冲突处于可控范围之内。随着外部压力的增大,特别是在战争期间,各军种投入到实战之中,它们之间对战略战术、资源权限的冲突烈度随即增大。另一方面,国际压力可以塑造军事学说。美国军事学说的历次重大调整大多是由国际压力推动的。国际压力能塑造美国文官与军方之间军事学说的冲突程度。国际压力增大时,文官和军方在战略制定和战术执行中往往冲突激烈,这是由其组织文化和部门利益决定的。即便外部威胁消失,文官和军方在利益上的博弈和文化上的冲突也不会消失。在外部威胁消失之后,伴随而来的是裁军和削减军费开支,这些举措无疑会触及军方的切身利益,增加军方与文官军事学说的冲突。

阐释了国际压力与军事学说、各军种间的竞争之间的关系之后,还需要厘清美国军事制度变迁的作用机制。从作用机制来看,存在着两个截然不同的作用机制:第一个作用机制涉及国际压力如何塑造美国军事制度。国际压力作为外部因素,可以直接塑造美国的军事制度变迁。国际压力不仅可以推动纵向军事制度的嵌入,还可以迫使横向军事制度的嵌入。第二个作用机制是军事学说和各军种间的竞争分别塑造纵向上和横向上的军事制度嵌入。在这一过程中,军事学说成为塑造横向上军政制度变迁的变量,各军种间的竞争则推动各军种之间的制度嵌入。根据上文的分析,国际压力也可以影响到军事学说和各军种之间的竞争。相对于国际压力这一变量,军事学说和各军种间的竞争是作为中间变量来起作用的,这三个变量之间是成正相关的。

在提出理论和假说之后,本文将用案例研究来检验假说。本文案例的选取将遵循两个原则:第一个是求异法,本文选取一个正面案例和一个负面案例,满足求异法的要求。第二个是选取历史事件的关键节点,也就是选择典型案例。选取关键节点是指选取历史事件的重要节点,这些节点是变革的分水岭。根据这一标准,本文选择将集中关注美国军事制度发生变革的重大事件。制度变革的一个特点就是,其变革事件的前后历史是比较平静的,但会在某一时期被危机所打断,在关键节点上才会非常明显地显示出变革的特征。^① 本文选取拉姆斯菲尔德的军事改革为正面案例,同时选取克林顿政府时期的新军事变革为负面案例,通过案例比较验证本文的假说。

五 案例研究:比较冷战后美国的两次军事改革

冷战结束之后,美国分别经历了两次规模较大的军事改革,即克林顿政府时期的

^① 这也就是斯蒂芬·克拉斯纳所谓的“断续性平衡理论”。参见 Stephen D. Krasner, “Approaches to State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, 1984, pp. 223-246.

新军事革命和小布什政府时期拉姆斯菲尔德推动的军事改革。本文将以这两次军事变革为案例,通过分析和比较以验证本文的观点。

(一) 克林顿政府时期的新军事革命

苏联解体后,国际结构从两极转变为单极,美国失去了昔日的强劲对手,获得了空前有利的国际环境。以海湾战争为标志,美国引导了一场军事事务革命(revolution of military affairs)。1993年,时任国防部长莱斯·阿斯平(Les Aspin)就出台了《自下而上的审查报告》。报告认为,冷战结束和苏联解体使得美国的国际安全环境发生了巨大变化,美国国防部需要自下而上的审查,重新评估其国防理念和国防计划,提升军事现代化的水平,完成一系列新军事项目的现代化。^①其后,美国在这些核心项目中投入了重金,极大地提升了美军的现代化水平。威廉·佩里(William Perry)接任国防部长后,美国继续推动军事现代化。^②为此,美军建设了一批高技术的作战平台并装备了先进武器。^③军事技术变革会引起美国各军种之间的竞争,并导致军事学说的变化,这成为影响美国军事制度改革的两个重要因素。

在克林顿政府时期,各军种之间的竞争主要集中在三个层面。首先,美军在职能上的变化加剧了各军种之间的竞争。一是特种部队无论在规模和职能上都得到了极大的扩张,并引起陆军和海军陆战队的竞争。在陆军内部,特种部队的地位也快速上升,这导致了陆军内部持续的组织调整。二是非战争军事行动增加。1993年美军《联合作战纲要》提出了非战争军事行动理论,这引起了各军种的不满,而且导致美国军政关系的紧张。^④其次,各军种的地位出现了微妙变化。空军的作用凸显,空中打击成为战争制胜的法宝。陆军力量相对下降,并引起陆军与空军在职能上的竞争。最后,军费开支作为军队维持的根本性资源,各军种从自身利益出发,追求最大的资源支持,要求获取最大规模的军费投入和最先进的武器装备。

军事学说对新军事变革也有着重要的影响。1992年年底,在克林顿就任总统之前,科林·鲍威尔(Colin Powell)在《外交事务》杂志上发文阐述其对美国外交政策的看法。^⑤鲍威尔对美国外交政策的阐述违背了美国宪法中军人不干涉政治的传统。

① Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review*, Washington, D. C., October 1993, pp. 33-69.

② 关于佩里军事现代化的理念,参见 William J. Perry, "Defense in an Age of Hope," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6, 1996, pp. 76-79.

③ 这包括"C4ISR系统"、J-STARS监视机、战术飞机、V-22"鱼鹰"倾斜转旋翼运输机、B-2隐形战略轰炸机、反装甲武器、军舰现代化、导弹防御系统等,参见 William S. Cohen, *Report of the Quadrennial Defense Review*, Washington, D. C., May 1997, Section VII.

④ 洪陆训:《后冷战时期美国文武关系的演变》,载《问题与研究》(台湾),2000年第12期,第47-48页。

⑤ Colin Powell, "U. S. Forces: Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 5, 1992, p. 32.

克林顿上台以后与以鲍威尔为代表的军方关系更为紧张。^①这一时期,文官与军方在军事学说上的冲突主要包括三个领域:(1)联合作战。1993年6月,美国陆军制定了新版的美国陆军《FM100-5号野战条令》;^②1993年9月3日,时任美国参谋长联席会议主席鲍威尔制定了《联合作战》(Joint Pub 3-0)。^③军事事务革命的结果就是推动了一系列军事学说的变革,这包括战场上的时空关系、战斗力量与人力之间的平衡、指挥和控制的本质。^④这些军事学说的出现,则会引起文官与军方之间关系的紧张。(2)非战争军事行动。尽管最新的军事技术为非战争军事行动提供了巨大的支持,然而技术并未消弭战争中的军事行动与非战争军事行动的鸿沟。军队的本质是获取战争的胜利,而非战争军事行动则让军队参与非本职工作,容易引起军政关系的紧张。(3)军队建设。克林顿和阿斯平认为,美国在保持低限度的军队规模和军费开支的同时仍能保持全球军事大国的地位。^⑤军方则极力避免大规模的裁军与削减军费。如何处理美军内部的同性恋问题也引起了文官与军方的冲突,克林顿支持美军中同性恋公开化,这招致了军方高层的强烈反对。^⑥

经过克林顿政府的推动,美国的军事事务革命取得了显著的成就,一大批新式武器和作战平台被研制出来。武器系统更新换代催生了新的作战理论,这主要包括:第一,空中打击的作用凸显。在海湾战争中,多国部队充分利用空中力量打击对手,这一作战模式深刻影响了后来的战争。^⑦在后来的科索沃战争中,北约军队仅仅利用空中力量就获得了战争的胜利。第二,特种部队在战争中发挥了重要的作用。第三,联合作战的作用越来越突出。美国在海湾战争中成功的重要启示就是,在战场上空中力量与地面力量的联合是应对未来战争的需求。^⑧各军种间的竞争和军事学说也为美国军事制度的变迁提出了一定的要求。这首先会影响到军政关系,军事学说自身的变化

① Richard H. Kohn, "Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations," *The National Interest*, No. 35, 1994, pp. 3-17.

② Headquarters, Departments of the Army, *FM 100-5 Operations*, Washington, D. C., June 14, 1993.

③ Colin Powell, *Doctrine for Joint Operations*, Washington, D. C., September 9, 1993.

④ James K. Morningstar, "Technologies, Doctrine, and Organization for RMA," *Joint Force Quarterly*, No. 15, 1997, p. 39.

⑤ Dov S. Zakheim and Jeffrey M. Ranney, "Matching Defense Strategies to Resources: Challenges for the Clinton Administration," *International Security*, Vol. 18, No. 1, 1993, p. 51.

⑥ Elizabeth Kier, "Homosexuals in the U. S. Military: Open Integration and Combat Effectiveness," *International Security*, Vol. 23, No. 2, 1998, pp. 5-39.

⑦ Eliot A. Cohen, "The Mystique of U. S. Air Power," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 1, 1994, pp. 109-124.

⑧ Thomas A. Keaney, "The Linkage of Air and Ground Power in the Future of Conflict," *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 147-150.

和文官与军方在军事学说上的冲突必然给美国军事制度带来变革的压力,同时也给美军的指挥体系带来了挑战,通过建设“指挥、控制、通信、计算机、情报、监视与侦察(C4ISR)系统”,美军在军队结构、军事规划、武器平台、军需后勤等领域进行了制度调整。此外,它还推动了各军种之间的制度联合。联合作战的理念要求对指挥关系、军队组织、指挥与控制等进行制度整合,满足联合作战的需要。

(二) 拉姆斯菲尔德的军事制度改革

小布什上台以后,改革美国军事制度成为其重要施政目标。在拉姆斯菲尔德的主导下,2001年《四年防务评估报告》出台,系统阐述了军事变革的设想。报告认为,美军的变革来自于作战观念和新手段的利用、新技术的运用以及新的制度形式。美国军事变革的支柱有四个:(1)通过常设的联合指挥部增强联合作战,改善联合指挥与控制、联合训练和扩大联合力量存在的政策;(2)尝试战争、作战观念与能力、组织结构的新方式;(3)通过多元化的情报收集、全球性的监控和侦察、强有力的宣传等手段,充分利用美国情报优势;(4)通过日益增长的大量科学和技术,发展转换性力量,国防部有选择性地增加采购和创新。^①随后,拉姆斯菲尔德在《外交事务》杂志上发表文章,进一步阐述美国军事制度改革的计划。拉姆斯菲尔德认为,美军需要新的思维方式,并且形成具有快速适应新挑战和意外环境的力量和能力。^②2003年4月,美国国防部制定了名为《转型计划指南》的文件,该文件指出,美军实施军事改革有加强联合作战、利用美国的情报优势、联合概念的发展与实验项目以及发展转型能力等四个支柱。^③

考察拉姆斯菲尔德的军事改革可以发现,国际压力、军事学说和各军种间的竞争都发挥了重要的作用。首先,小布什上台以后,崛起中的中国给美国带来了非常大的国际压力,防范和遏制中国成为其军事战略的支柱之一。九一一事件之后,美国发动了阿富汗战争和伊拉克战争,这也影响了美国进行军事改革的路径和模式。为了适应“反恐战争”的挑战,美国需要改革其军事组织结构,以小规模的作战部队取代原来的集团军。同时,信息化时代要求美国必须实现网络中心战(network centric operations),配备最新的数字化武器,调整美军的组织形式。其次,军事学说的转变也推动了美国军事改革。这一时期,“温伯格-鲍威尔主义(Weiberger-Powell Doctrine)”被抛

^① Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report (2001)*, September 30, 2001, p. 32; 2006年的《四年防务评估报告》继承了2001年《四年防务评估报告》的规划,参见 Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report (2006)*, February 6, 2006。

^② Donald Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, 2002, pp. 20-32.

^③ Department of Defense, *Transformation Planning Guidance*, April 2003.

弃,追求单边主义、为维护国家利益而积极使用武力的新保守主义被采纳。在“反恐战争”中,“反叛乱(counterinsurgency)”成为重要的军事学说。军事学说的转变,引起了美军组织结构的变革。最后,各军种间的竞争也是改革的重要动力。在组织资源上,阿富汗战争和伊拉克战争耗费了大量的军费资源,美国军费预算迅猛上升,如何分配军费成为一个重要的议题。由于战争需要大量的地面部队,陆军获得了新增军费的绝大部分,海军和空军获得的利益较小。在这些议题上的博弈,成为军事改革中的重要内容。拉姆斯菲尔德还加强了联合部队司令部的职能,陆军、海军和空军在这一议题上进行了激烈的竞争,影响了改革进程。

有了在阿富汗战争和伊拉克战争中的实战经验,在这些改革理念的指导下,美国开始了大规模的军事制度改革。拉姆斯菲尔德的改革成就主要集中在两个层面:在军队层面,推动对各军种进行改革。其中,陆军是其改革的重中之重,他抛弃陆军追求重型装备的军事学说,调整陆军的编制,组建“模块化军队(modular force)”,推动陆军的信息化,以期用信息技术打造灵活机动、战斗力强的数字化部队。^①拉姆斯菲尔德还调整作战单位,在陆军内建立小规模而高度灵活的远征军战斗群,用轻装步兵师代替重装步兵师,用3500人的旅代替近20000人的师作为作战单位。^②在海军和空军内部,拉姆斯菲尔德同样大刀阔斧地改革,以期实现信息化的目标。^③在国防部的层面,拉姆斯菲尔德则对其组织结构进行了大幅调整。他主张加强文官对军方的控制,通过更多的文官介入来克服军方的狭隘主义和官僚惯性。^④他还通过制度建设协调文官与军方之间的关系。例如,战争计划委员会(Campaign Planning Committee)的设立加强了国防部内军政关系的协调。^⑤另外,拉姆斯菲尔德推动设立新的机构和改革现有制度,推动国防部的瘦身,调整其内部组织结构。例如,战略影响办公室(Office of Strategic Influence)、军队改革办公室(Office of Force Transformation)和商业自主委员会(Business Initiatives Council)三个机构的设置,为美军改革提供了制度支持。^⑥从程度来看,拉姆斯菲尔德的军事改革幅度非常大,更多地涉及制度层面。

① Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir*, New York: Penguin Group, 2011, p. 650.

② Dale R. Herspring, *Rumsfeld's Wars: The Arrogance of Power*, Lawrence: University Press of Kansas, 2008, p. 19, p. 62.

③ 周建明主编:《美国的国防转型及其对中国的影响》,第5-6章。

④ Michael C. Desch, “Bush and the Generals,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 3, 2007, p. 105.

⑤ Douglas J. Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*, New York: Harper Collins Publishers, 2008, pp. 73-74.

⑥ 对战略影响办公室和军队改革办公室的介绍,分别参见 Douglas J. Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*, pp. 171-177; James R. Blaker, *Transforming Military Force: The Legacy of Arthur Cebrowski and Network Centric Warfare*, Westport: Praeger Security International, 2007.

(三) 比较两次军事改革

安德鲁·克雷皮内维奇(Andrew F. Krepinevich)认为,军事革命包含军事技术变革、军事平台的发展、战役法的创新和组织调整四个不同层次。^①我们将采纳这一标准来分析两次军事改革。克林顿政府时期,新军事技术和新武器陆续装备美军,引起了更深层次的变革,包括新式作战指挥系统的出现、特种部队的建设、各军种间联合作战的推动以及美国军政关系的调整等。相对而言,拉姆斯菲尔德推动的军事改革是一个复杂的组织变革的过程。^②他通过改革国防部的组织结构,设置一系列新部门,加强文官控制军方,增进了两者之间的制度嵌入。同时,拉姆斯菲尔德改革陆军的结构,组建“模块化军队”,建立支撑各军种联合作战的制度形式。比较两次军事改革可以发现,在拉姆斯菲尔德的改革中,军事制度变革幅度很大;而在克林顿政府的军事事务革命中,军事制度变革幅度很小。

克林顿政府时期,美国的国际压力锐减,这主要表现在两个方面:一是美国在历次战争和军事行动中取得了压倒性的胜利。美国赢得战争过于容易,战争并未成为推动制度变革的动力,相反成为验证其既有制度合理的试金石。二是国际体系从两极转变为单极,美国成为国际体系中唯一的霸权。与之相对,九一一事件以后,恐怖主义成为美国国家安全的重要威胁,为了打击恐怖主义,美国在阿富汗和伊拉克发动了两场战争。美军大量部队投入实战,客观上促使美军在实战中检验了军事制度的诸多问题,成为军事改革的重要原因。另一方面,中国崛起给美国带来了巨大的压力。进入21世纪以来,中国的军事现代化加速,这引起了美国军方领导人的忧虑,并积极调整军事部门的组织结构和制度形式。比较来看,克林顿政府时期的美国战略环境非常优越,国际压力很小;小布什政府期间美国则面临来自恐怖主义和大国崛起的压力,国际环境更为恶劣。

在军事学说方面,克林顿政府时期,美国颁布了新的作战条令,开始转变军事学说,以适应新军事变革和新国际环境的需求。这些军事学说的出现,一定程度上激化了文官与军方之间的冲突,主要冲突领域包括联合作战、非战争军事行动和军队建设。然而,受国际压力减小的影响,军事学说的冲突烈度较小。拉姆斯菲尔德在军事改革方面坚持美国放弃冷战时的军事学说,主张建立一支更加轻便、致命和灵活的军队,这

^① Andrew F. Krepinevich, Jr., "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions," *National Interest*, No. 37, 1994, pp. 30-42; Andrew F. Krepinevich, Jr., *The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment*, p. 3.

^② Steve Else, *Organization Theory and Transformation of Large, Complex Organization: Donald H. Rumsfeld and the Department of Defense, 2001-2004*, Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.

引起了陆军的不满,导致拉姆斯菲尔德与陆军在军事学说上产生分歧。比较克林顿政府和小布什政府的军事学说可以发现,克林顿政府时期军事学说的冲突主要集中在战略层面,而小布什政府时期军事学说的冲突更多是集中在制度变革层面。

克林顿政府时期,有两个因素导致各军种间的竞争:空军、特种部队的地位提升与大规模的裁军。在拉姆斯菲尔德的军事改革中,阿富汗战争和伊拉克战争同样占用了美国大量的军费资源,军事开支的分配成为各军种竞争的重要原因。比较这两次军事变革可以发现,各军种间竞争的程度差别并不大。

根据上文的比较,克林顿政府时期的国际压力和军事学说冲突都小于小布什政府时期,各军种间的竞争则差不多。克林顿政府时期的军事变革更多的是军事技术层面的,军事制度的变革非常有限。拉姆斯菲尔德推动的军事变革则更为深入,军事制度的变革非常显著。根据变量之间的关系,这正验证了本文的观点。

六 结论

美国军事制度改革就是驯服军队这个“怪兽”的过程。如果“怪兽”未被驯服,则有可能威胁到美国的政治体制。因此,如何牢牢控制军队,如何让军队更有战斗力,始终是美国军事制度改革考虑的重点。把握美国军事制度改革的脉搏,理解其改革和演进的逻辑,有助于我们观察美国军事变革的未来走向。总体来说,美国军事变革的未来走向有四个方面:第一,协调军政关系仍然是重要内容。如何处理军政关系是历次美国军事制度改革首要考虑的问题,在以后的美国军事制度改革中,巩固和增强文官控制军队仍将是首要目标之一。第二,“反叛乱”理论将成为主要军事学说之一。恐怖主义的兴起使得既有的军事学说难以发挥效用。在此背景下,“反叛乱”理论逐渐被美国接受,成为其重要军事学说之一。第三,网络中心战的重要性日益凸显。随着信息化技术的普及,军事技术和军事组织越来越受到网络的影响,网络在战争中的地位越来越重要。第四,推动联合作战仍是重要趋势。特别是“空海一体战”的提出,要求强化陆军、海军和空军之间的联合作战。可以预见的是,作为一个霸权,美国不会停止改革其军事制度的步伐,其未来走向值得我们认真研究。

[收稿日期:2013 - 12 - 02]

[修回日期:2013 - 12 - 23]

[责任编辑:主父笑飞]