

美国国家安全委员会机制的创立与演变

[内容摘要] 美国国家安全委员会是位于中枢的日常协调机构，但是对其整体机制演变的理论研究尚处于非常初级的阶段，而本文的目的就是将具体节点的因果机制分析、整体的演进过程和归纳和理论范式结合起来，检验各个理论在微观和宏观层面的解释力，探索进一步研究的方向。简而言之，在前三十年的剧烈变化中，国安会机制的演变仍然存在着很明显地线索，而其在 1987 年后开始呈现的稳定状态更是成为了一个需要进行充分解释的对象，而这要求使用一种“连续的”、具体的理论分析框；而对 1945~1950 年间美国国安会的诞生和发初步调整的具体检验也说明了这一机制的出现和调整是与美国国内围绕冷战整体战略的国内斗争紧密相关的，它是国际环境通过国内结构而创造出的产物。本文认为，作为你国家安全决策机制的国安会的演变是存在一种总体解释模式的，而且相对于“总统管理”模式和“官僚政治”模式，“战略选择”模式更具备潜在的解释力，但是要完善这一框架仍然需要进行更多的对机制变化关键节点和案例的研究。

[关键词] 美国国家安全委员会 杜鲁门政府 外交决策机制

美国学界对国家安全委员会(National Security Council)的研究最初是被看成对整体冷战美国国家建设研究的一部分，尤其是视作 1945~1947 年国家安全大辩论的重要组成部分。针对这一历史进程，提出国家安全国家(National Security State)的耶尔金(Daniel Yelgin)将其描述为国务院和军方等国家安全机构违背罗斯福的外交政策，裹挟总统和国会走向冷战对抗的历史¹。以小施莱辛格(Arthur M. Schlesinger Jr.)为代表的学者更是将总统同样囊括其中，创造出了帝王式总统

¹ Daniel Yelgin, *Shattered Peace: the Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, Houghton Mifflin, 1978

(Imperial Presidency) 这一概念，批评美国总统在冷战中不断攫取权力，而国会则是其权力的重要支撑。²而以这两者为代表种种批评都是对拉斯维尔在 1941 年提出并且在之后做出部分修改的“堡垒国家” (Garrison State) 的回应，而其基本观点就是暴力精英会利用对暴力的预期来主导社会，最终导致公民自由与权利的萎缩。³这些早期研究的共同特点就是国际环境与国内制度建设紧密的连接在一起，并划分出了“堡垒国家—自由民主社会”的两个意识形态阵营。这一类研究在当时和之后都仍然拥有巨大的影响，但是在冷战之后开始有更多的学者质疑“堡垒国家”等一套理论并不适用于美国，⁴相反美国的战争方式将类似于其生活方式。⁵而像莱弗勒(Melvyn Leffler)或者霍根 (Michael Hogan) 这样的新时期的冷战史学家则进行了相对温和的修正：前者指出在冷战早期苏联并没有构成对美国的严肃挑战，并且杜鲁门政府常常处于放任的组织混乱状态；⁶后者则指出在大辩论中政府和军事部门的领导人往往同时存在着两种不同的意识形态，围绕国家安全政策和制度建设的斗争是错综复杂的，⁷而这意味着不能对其进行过于简单的归纳。

在这一美国学术研究的重要旋律的影响下，冷战早期对国家安全委员会的针对性研究往往着眼于如何保证文官对国家安全机制的领导，加强各部门之间的政策协调，以避免暴力部门对这一机制的控制或者由于协调缺位、政策失当而导致对外威胁加剧，最终造成军事部门影响力的上升。⁸例如梅就力主应当把国安会塑造成能够进行决策而非以备咨询的中枢机构，以增强美国政府制订整体政策能力⁹；

² Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, New York, 1973, p.205

³ Harold Lasswell, "The Garrison State", *The American Journal of Sociology*, 1941, January; "Does the Garrison State Threaten Civil Rights", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, May, 1951

⁴ Aaron L. Friedberg, "Why Didn't the United States Become a Garrison State", *International Security*, Vol. 16, No. 4, Spring, 1992

⁵ 科林·S·格雷，《核时代的美国战略（1945 至 1991 年）》，载于《缔造战略：统治者、国家与战争》，威廉森·默里、麦格雷戈·诺克斯、阿尔文·伯恩斯坦编，世界知识出版社，2004 年 5 月第一版

⁶ Melvin Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration and the Cold War*, California, 1992

⁷ Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the origins of the national security state 1945~1954*, Cambridge, 2000

⁸ Roger Hilsman, "Congressional-Executive Relations and the Foreign Policy Consensus", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 3, 1958, September

⁹ Ernest May, "The Development of American Political-Military Consultation in the United States", *Political Science Quarterly*, 1955, June

福克斯则强调应当在国安会中增强文职官员的军事能力，以对抗军事部门所拥有的优势；¹⁰而伯金斯则在感叹相对于军事部门，国务院和国会都过于虚弱。¹¹然而，这一趋势很快就随着美国学界对冷战时期美国军事研究的展开而发生了改变。保罗·汉蒙德(Paul Y. Hammond)在 1962 年指出在杜鲁门时期缺少协调的军事-外交政策的主因并非是势力过于强大的军方，而在于文职部门的政治考虑完全压制了军方的意见。¹²同期，亨廷顿(Samuel Huntington)则更加宏观地指出现代社会目睹了“职业军队中产生的显著紧张和挫败”，种种诸如军工复合体(Military-Industrial Complex)之类的精致的政治堡垒(Political Garrison)实际上只是在军事部门对其“地位上的缓慢衰落以及越来越紧的文官控制”所做出的反应。¹³可以说，到了冷战中期，即使如左翼的学者弗兰奇(Thomas French)在也开始指出不仅职业军人对军工轴心的影响相当有限、在预算斗争中屡遭失败，而且这一轴心本身更是“美国资产阶级”强调维护世界经济稳定而非与苏联进行军事对抗的战略的产物。¹⁴从 60 年代至今，这一基本判断基本保持了不变。而杜鲁门国安会的形象在学术界也逐渐转变成为了一个由总统牢固掌控、成功避免了被军事和外交部门控制的新机制。¹⁵

在最初对集权的恐慌过去后，由于国安会本身的秘密性及其与学术界相对疏离等原因，对国安会组织结构、运行状态和改进方法的研究也就主要落到了行政和立法部门中的“圈内人”手中。这些研究的代表包括 1953 年检讨杜鲁门国安会的杰克逊(William Jackson Committee)委员会、1987 年检讨里根国安会的托尔委员会(John Tower Committee)，其中作为前者一员的卡特勒(Robert Cutler)更是代表艾森豪威尔政府提出了国安会需要高度组织化、聚焦政策协调、将内阁与

¹⁰ William T. R. Fox, "Civilians, Soldiers, and American Military Policy", *World Politics*, Vol. 7, No. 3, 1955,

April

¹¹ James A. Perkins, "Administration of the National Security Program", *Public Administration Review*, Vol. 13, No. 2, Spring, 1953

¹² Paul Y. Hammond, "NSC-68: Prologue to Rearmament", Warner R. Schilling, Paul Y. Hammond, and Glenn Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets* Columbia University Press, 1962

¹³ Samuel Huntington, "Patterns of Violence in World Politics", *Changing patterns of Military Politics*, edited by Samuel Huntington, 1962

¹⁴ Thomas French, *Unification and the American Military Establishment*, State University of New York at Buffalo, Ph.D. 1972, History, modern; University Microfilms, A XEROX Company, Ann Arbor, Michigan

¹⁵ Anna Kasten Nelson, "President Truman and the Evolution of the National Security Council", *The Journal of American History*, Vol. 72, No. 2, September, 1985

国安会融合起来等原则。¹⁶但是这样的一类研究往往是建立在对上一届政府的国安会组织的批评的基础上，同时出于其本身的易变性和现实政治的需要，逐渐产生了国安会的组织结构应当“因总统制宜”的观点。早在1964年，佛尔克(Stanley L. Falk)就针对前三届政府的经验提出国安会作为总统的延伸，应当按照其需求而具备完全不同的特点。¹⁷而像布热津斯基这种亲身参与了国安会之中的学者更是对这种观点表达了强烈的赞同。¹⁸这种针对国安会发展的“分段研究”能够较为细致地分析每届政府国安会的组织特点和与它者的区别，至今仍然是美国国安会研究的一大重点和基础。很多针对国安会的长期历史研究也是按照这一思路和体例来加以编写，其中包括被翻译成中文并流入国内的普拉多斯(John Prados)¹⁹、夏尔-菲利普·大卫(Charles-Philippe David)²⁰、罗特科普夫(David Rothkopf)²¹的著作。在这些专著中，尽管也详细叙述了官僚斗争、外部环境等因素对国安会演变的影响，但是仍然将总统的心理和特性放在首位，并以此来分章划结。这些长期研究的共同特点是内容详实，对比鲜明，然而却也具备总体结论欠缺的弊病。

实际上，另一部分研究者则强调从繁杂的美国国安会发展史中清理出一条清晰的线索，并得出“理想的”国安会应当具备的特点，而这也是对40、50年代相关讨论的回应。代斯特勒(I. M. Destler)就批评罗特科普夫的著作忽略了国家安全助理一职的逐步发展和成熟以及国家安全助理应当扮演何种角色这一关键性问题。²²在这一派研究者看来，理想的国安会和国家安全助理的模式是存在的，而从1947年至今的历程则可以被视作是国安会逐渐走向成熟的历史。其中主流意见是国家安全助理及其下属应当扮演好“诚实的掮客”的角色，而从杜鲁门至今的历史则是国家安全助理从肯尼迪政府起开始插手政策，最终经历了基辛格、卡特、里根时期的混乱并最终部分恢复常态的历程；²³据此，近年来甚至有的研究者提出了重新发掘“艾森豪威尔的遗产”的口号，他们认为这一时期的组织模式和国家

¹⁶ Robert Cutler, *The Development of the National Security Council Foreign Affairs*, Vol. 34, No.3, Apr., 1956, p.447

¹⁷ Stanley L. Falk, *The National Security Council Under Truman, Eisenhower, and Kennedy*, *Political Science Quarterly*, Vol. 79, No. 3, Sep., 1964, pp. 403-434

¹⁸ Zbigniew Brzezinski, "The NSC's Midlife Crisis", *Foreign Policy*, No. 69, Winter, 1987-1988, pp. 81~82

¹⁹ John Prados, *Keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush*, William Morrow & Co, 1991

²⁰ 【加拿大】夏尔-菲利普·大卫著，李旦等译，《白宫的秘密：从杜鲁门到克林顿的美国外交决策》，中国人民大学出版社，1998年8月第1版

²¹ David Rothkopf, *Running the World: the inside story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York: PublicAffairs, 2005, p.277.

²² Ivo M. Destler, *The Power Brokers*, *Foreign Policy*, September/October, Issues, 2005

²³ Ivo H. Daalder and I. M. Destler, "In the Shadow of the Oval Office: The Next National Security Adviser", *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1, January/February, 2009.

安全助理所扮演的角色最有利于发挥多方建言的作用；²⁴而且艾氏的半独立的政策规划委员会最适合制订不流于空想的整体战略。²⁵这些观点构成了倡导现有国安会改革的“新艾森豪威尔”派。然而另一些更关注具体政策协调与制订的研究者则持有大相径庭的观点，曾经任职与国安会的舒梅克（Christopher Shoemaker）就指出基辛格之类的人物和国安会幕僚参与政策制订是美国外交决策发展的必然结果，并且是这一机构走向“成熟”的体现。²⁶伯尔克（John Burke）则在赞同国家安全助理应当首先当好“掮客”的同时，指出了从1987年至今“斯考克罗夫特模式”（Scowcroft Model）的国安会一直运转良好，²⁷在可预见的未来不太可能、也不必进行重大的调整。不论具体观点如何，冷战后尤其是当代的美国国安会研究者大多将注意力重新放在了具体的人员结构、领导模式、运作方式等问题上，甚至开始发展脱离具体的某届总统、覆盖较长时段的国家安全机制的演进理论。²⁸

我国对美国国家安全委员会的研究起步较晚，而且关注的也仅仅是国安会的“正式会议”或者说“部长级委员会”（Principal Committee, PC）的成员，对其组织机构和运作模式也缺少了解。²⁹而在冷战结束初期，更有观点认为国安会从里根政府时期开始趋向于转入幕后、相对低调，³⁰因此在较长的一段时间内学术界更关心国安会在中美关系中做出的具体决策、或者时其在冷战中产生的具体文件，相对而言只有偏重于现实政策研究的现代国际关系研究院对该委员会本身有着较强的兴趣。傅梦孜、袁鹏针在2001年时撰文评估了小布什政府时期的国安会机制改革，并且在历史回顾中指出过去对于国安会“反民主”、“诱导总统”的过于模糊的批评可能并不公允。³¹这种缺乏理论深度的研究局面从2009年起开始变化，牛可首先引入了美国学界对于“冷战时期国家建设”的大讨论，提出了对冷战时期的美国研究要超越外交史的提法，转而开始走向制度研究，并且如同传统的美国学界的观点那样将国安会看作是整体“国家安全国家”的一部分，并从这一角

²⁴ Fred I. Greenstein and Richard H. Immerman, Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy, *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3 (Autumn, 2000), pp. 335-345

²⁵ Paul D. Miller, The Contemporary Presidency: Organizing the National Security Council: I Like Ike's, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 43, Issue 3, pages 592-606, September 2013

²⁶ Christopher C. Shoemaker., *The NSC Staff: Counseling the Council*, Westview Press, 1991

²⁷ John P. Burke, "The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, June 2009

²⁸ Amy B. Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford University Press, 1999

²⁹ 殿宸,《美国国家安全委员会》,载于《世界知识》,1979年第17期

³⁰ 刘力平,《美国国家安全委员会简介》载于《国际研究参考》,1993年第10期

³¹ 傅梦孜、袁鹏编写,《美国国家安全委员会》,载于《国际资料信息》,2001年第10期

度分析了围绕 1947 年《国家安全法》的博弈和国安会的建立。³²之后其对国安会的分析也主要着眼于冷战早期的杜鲁门、艾森豪威尔以及肯尼迪时期，提出了国家安全委员会是连接国家安全国家中各部门的枢纽而非顶端的观点。不过，其分析的主要焦点仍然是传统的关于总统是如何“驯服”和利用国安会的。³³牛可对国安会的研究让中国学界开始与国际学界接轨，但是真正让美国国安会引起中国学界广泛兴趣的还是 2014 年中国自身开始创建国家安全委员会（State Security Committee），而这也带来研究焦点的变化，转而更多地侧重于如何实现跨部门协调之类的“功能性问题”，以满足现实需求。这类研究有的尝试对包括美国在内的各国国安委进行了对比，以总结出“科学”的国家安全委员会的一般特征；³⁴另一些则致力于总结美国国安会发展过程中的多种不同模式以及国家安全助理扮演的不同角色，以作为中国的镜鉴。³⁵可以说，当前对美国国安会的研究已经开始走进其机制的细节，并且也开始覆盖较长的历史范围。

本文同样尝试对美国国安会的进行长时段的分析，将着重点放在具体的人事结构、组织框架、跨部门协调机制等细节演进上。但是另一方面，本文更加侧重于美国国安会为什么会成为某种形态，而不是哪种形态能够取得最佳的政策效果上。总体上，本文仍然是沿着美国“冷战国家建设”的思路探索国际环境对国内结构的影响，只是将这种国内结构的范围聚焦于国安会这一中枢神经上，从具体机制而不是宏观的“国家—社会”关系上着手。然而，限于篇幅和研究的有限性，本文在提出了对美国国安会演变的长期特征和解释模式的同时，又只能对国际环境和美国国安会机制变化之间的因果关系进行部分的历史验证，而这也说明对于美国国安会机制演变的研究还存在极为广阔的空间。

一、国安会的演变：四十年的剧变与三十年的稳定

对国安会的研究离不开对其演变历史的整体叙述，并且这种叙述本身也体现着研究者对其发展逻辑的总结。本文在做这一长时段叙述中想要强调的是，美国国安会在其七十年发展史中呈现出的最宏观的特点就是其在 1987 年后突然进入

³² 牛可，《冷战史中的“国家安全国家”问题》，载于《北大史学》，2009 年第 00 期

³³ 牛可，《美国“国家安全国家”的创生》，载于《史学月刊》，2010 年第 1 期

³⁴ 张骥，《比较视野下的国际关系委员会》，载于《现代国际关系》，2014 年第 3 期

³⁵ 孙成昊，《美国国家安全委员会的模式变迁及相关思考》，载于《现代国际关系》，2014 年第 1 期

了相对而言异常稳定的状态，而与此同时，当前对其演变的种种历史叙述和理论解释却又都无法对这一现象的产生给出充分的解释。而其原因就在于既有的研究往往纠缠于国安会的“顶层决策”领域，而对于其具体的跨部门协调机制的重要性缺少重视。总体看来，从1947年到1987年的前四十年间，构成了国安会的“前斯考克罗夫特模式（Scowcroft Model）时代”，而按照国安会幕僚的独立性这一标准又可以进一步以尼克松政府为界将其细分为行政部门主导时期和独立国安会幕僚主导时期。而从1987年至今则是“斯考克罗夫特模式（Scowcroft Model）”³⁶的时代，其基本特征有两点：其一是拥有独立的国安会幕僚；其二则是国安会幕僚的协调作用开始高于其“政策建言”（policy advocacy）作用，使得跨部门协调机制真正开始运作。可以说，这种在政府各部门中下层间开始形成的日常纽带才是美国国安会步入整体稳定后的最大特征，这也促使本文主要从国安会自身的组织特征和跨部门协调机制入手来梳理其发展历程。

（1）行政部门主导时期：艾森豪威尔本人作为前陆军参谋长也部分参与了1945~1949年间的两次关于《国家安全法》的大辩论，其在总体的预算政策和军事政策上与杜鲁门非常接近，在1951年总统大选前艾森豪威尔还不顾密友克莱（Lucius Clay）的提醒而公开表示支持杜鲁门的国家安全政策。³⁷但是在国内预算斗争中，艾森豪威尔却面临着国安会68号文件通过后更为严峻的形势，其中空军已经由总统削减海军预算的盟友转为削减军事支出的主要障碍。³⁸不过，在艾森豪威尔看来，杜鲁门的国安会机制基本上没有任何“组织性”，因此就和马歇尔改造国务院一样，艾森豪威尔也希望建立起组织化程度较高的国安会。但是与前任相同的是，艾氏的国安会仍然是以各个行政部门为中心：在新政府看来，设计拥有上传和下达机制的国安会“政策山”（Policy Hill）的目的是将内阁和国安会最大程度地融合起来，使得各个行政部门及其长官能够充分参与进来，³⁹避免杜鲁门时期国务院独霸、而其它部门也没有兴趣充分参与的局面。同时，在国安会幕僚来源这一关键性问题上，艾森豪威尔延续了杜鲁门的做法，国安会的核心规划委员会（Planning Board）和原有的高级幕僚小组如出一辙，其人员由所有长期列席国安

³⁶ John P. Burke, “The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, June 2009

³⁷ Lucius D. Clay to Dwight D. Eisenhower, 13 Apr. 1951, *Eisenhower Papers*, Pre-Presidential Files, Clay folder, Eisenhower Library

³⁸ Donald J. Mrozek, “A New Look At “Balanced Forces”: Defense Continuities From Truman to Eisenhower”, *Military Affairs*, Vol. 38, No. 4 (Dec., 1974), p.149

³⁹ Robert Cutler, “The Development of the National Security Council”, *Foreign Affairs*, Vol. 34, No.3, Apr., 1956, p.447

会正式会议的各部门的助理部长级官员构成；而负责政策下行的行动协调委员会也是由各部门的副部长级官员和国家安全事务顾问组成。⁴⁰所以说，艾森豪威尔虽然创造出了一套组织体系，但是负责协调的仍然是各部门的高级官员，独立的国安会行政人员仍然局限于秘书处中。这一致命的“沿袭”导致了国安会中负责政策协调的官员仍然是先属于某一部门、然后再服务于国安会。由于国安会的工作人员只是“各部门代表的集合”，因此这种形式的“提高部门参与”最终只会导致各部门达成“筋疲力尽的一致”（reconciliation by exhaustion）。⁴¹这也使得艾氏国安会被不断地批评为“过于正式化”，各个部门为了追求“共同的基础”往往避免争论，这导致了“有协调而无政策”。⁴²

针对艾氏国安会的弊端，肯尼迪政府采取了大刀阔斧的改革。在他看来正式的国安会机构只是说明总统缺乏领导力，因此他所做的就是效仿罗斯福，取消规范化的决策机制，建立了国安会机制形式相似、但是没有任何中下层组织的“执委会”（ExCom）。⁴³甫一就职，肯尼迪就完全取消了由各部官员组成的政策规划委员会，将其职权完全授予了总统特别助手邦迪（McGeorge Bundy）本人。这在国安会协调机制的层次，使得最高层的决策回归到了以往的“小群体决策”的状态，并且使得邦迪的主要角色也从原本的“政策协调”转移到政策建言甚至执行上来，从这个意义上说也成为了“现代国家安全助理”的第一人。⁴⁴而从下层看来，国安会幕僚也不再需要在大量的跨部门协调委员会供职，转而开始为国家安全助理本和总统本人工作。并且正是在邦迪任内，国安会僚属开始仿照国务院按照地区进行了划分，这使得国安会僚属开始被称为“小国务院”（Little State），而其成员也开始拥有和总统之间的直接渠道。⁴⁵在组织层面上，肯尼迪让国安会基本上回到了杜鲁门的“原始状态”，但是与此同时又授予国家安全助理以重权，等于创造了一个新的竞争性政策中心。不过在国安会僚属的性质方面，肯尼迪所进行的变革又极为有限。在邦迪下属的49名国安会幕僚中只有11人是专职人员，因此不

⁴⁰ Stanley L. Falk, "The National Security Council Under Truman, Eisenhower, and Kennedy," *Political Science Quarterly*, Vol. 79, No. 3, Sep., 1964

⁴¹ Christopher C. Shoemaker., *The NSC Staff: Counseling the Council*, Westview Press, 1991, p.11~13

⁴² Paul Y. Hammond, "The National Security Council as a Device for Interdepartmental Coordination: An Interpretation and Appraisal", *The American Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, Dec., 1960

⁴³ Memo, Richard E. Neustadt, "The National Security Council: First Steps," December 8, 1960, *Pre Presidential Papers*, Neustadt Memoranda on Staffing the President-Elect, box 1072, John F. Kennedy Library

⁴⁴ John P. Burke, The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, June 2009

⁴⁵ Andrew Preston, "The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961~65", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 4, Dec., 2001

仅在工作中呈现出“不堪重负”的状况，而且也没有改变各行政部门人员是国安会幕僚主体的这一基本局面。也正是因此，肯尼迪的继任者约翰逊极其不信任国安会的僚属，几乎从来不与他们会面。⁴⁶在实践中，肯尼迪政府虽然没有取消国安会机制，但是在决策中往往不利用这一机制，这使得其更多地演变为一个由国家安全助理个人领导的政策建言团体。而其结果则是其丧失了大部分的政策协调功能，甚至邦迪本人也表示这种方式尽管在处理重大问题上表现不错，但是在“低级的协调事务”上却存在着严重的缺陷。⁴⁷

在约翰逊意外接替肯尼迪的总统职务之后，前者基本上延续了后者对待国安会的态度，而区别就在于其不仅很少召开国安会正式会议，并且显著改变了总统和国安会幕僚之间的关系，只信任包括国家安全顾问罗斯托(Walt W. Rostow)在内的极少数心腹顾问。⁴⁸时任国家安全顾问的罗斯托虽然与约翰逊的关系极为亲密，但是他很大程度上扮演的仍然是邦迪的角色，而不是用国安会机制来协调或者统领各个行政部门。⁴⁹约翰逊的这种做法也引起了包括国安会幕僚在内的政府各部门的广泛不满，其失败的越南政策更是引来了大量的批评，指责其使得国安会仅仅成为了“简报室”和“橡皮图章”，但是事实上约翰逊不过是延续了肯尼迪对待国安会的一贯态度。⁵⁰然而，约翰逊的国安会决策体系的真正问题就在于其过于依赖少数顾问以及非正式渠道的方式，这使得很多部门的中层官员甚至上层官员也对决策一无所知，而少数领导者和理论上应当为其服务的人之间的“沟通隔阂”(communication gap)就越来越大。⁵¹不过，约翰逊从其任期的中后期开始也开始在国安会机制之外增强跨部门协调工作，1966年3月他指示国务院、国防部、中情局、参联会等6个部门组成高级部际协调小组(Senior Interdepartmental Groups, SIGs)和区域部门协调小组(Regional Interdepartmental Groups, RIGs)，并且指明由副国务卿和负责地区事务的助理国务卿分别担任主席，以协调和监督除了军

⁴⁶ David Rothkopf, *Running the World: the inside story of the National Security Council and the Architects of American Power*, p.103, 110

⁴⁷ "Memorandum from McGeorge Bundy to the President", April 2, 1963, National Security Files, Meetings and Memoranda, Kennedy Library

⁴⁸ John Prados, *Keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush*, William Morrow & Co, 1991, p.157

⁴⁹ Ivo H. Daalder and I. M. Destler, "In the Shadow of the Oval Office: The Next National Security Adviser", *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1, January/February, 2009

⁵⁰ Kevin V. Mulcahy, *Rethinking Groupthink: Walt Rostow and the National Security Advisory Process in the Johnson Administration*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, Leadership, Organization, and Security, Spring, 1995

⁵¹ I.M. Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*, Princeton: Princeton University Press, 1974, p.11

事行动以外的海外行动。⁵²不过直到 1967 年前中期以后，由于总统及其亲密顾问都忙于处理越南战争带来的严重国内分歧，这一机制才开始积极地发挥作用。

简而言之，无论是艾森豪威尔、肯尼迪还是约翰逊，他们的国安会幕僚的主体都是各部门的派出代表，而后两者虽然更多地依赖多个人助手或者小团体来协助决策，或者额外设计执行委员会或者协调小组来解决具体事务，但是这些渠道并没有被融入到国安会机制中去。可以说，从杜鲁门到约翰逊的历届政府都没有解决好国安会幕僚的构成问题，因此后者总是会因为受到部门利益的束缚和不受总统信任而难以有效发挥作用。

(2) 独立幕僚主导时期：尼克松政府的国安会体系在组织上看主要有两个特征，其一是在国安会中恢复了“传统式”的由国家安全顾问、国务卿、国防部长等五名最高级官员组成的审查委员会及其五名副手组成的副部长级委员会，其二则是取消了国务院对于这类部际小组和临时小组的领导权。⁵³与此同时，国安会幕僚也不再严重依赖于各部门所派出的代表，其专职幕僚的人数从 1969 年的 20 人以下迅速提升到 1972 年的 50 人以上。⁵⁴这一变化标志着白宫开始尝试用强化国安会幕僚、掌控国安会序列中部际委员会的方式来掌控外交政策。在这一体系的设计者看来，新的体系既能像约翰逊依赖的各种独立小组那样高效地解决问题，又能通过艾森豪威尔式的制度化来保证每个人员的职责更加明晰。⁵⁵在改善了国安会幕僚难以获得总统信任的弊端之后，这一体系才开始真正承担其同时进行政策规划和政策协调的职能，解决了既使发挥应有作用，又不用强化其“正式机制”的问题。⁵⁶在剥夺了国务院在国安会跨部门协调机制中的主导地位后，不仅基辛格（Henry Kissinger）本人会直接担任各种部际小组和临时小组的主席、主导政策进程，而且低级别的国安会僚属也可能能在多个委员会担任主席，他们的大部分精力往往花在推动政策而非进行政策协调。⁵⁷与此对应，基辛格的国安会僚属和邦迪的“小国务院”相比又出现了进一步的分化，国安会专职幕僚也开始由地区部门、职能部门和特殊部门三部分构成，在组织形式上已经与其它行政部门高度相似。⁵⁸

⁵² National Security Action Memoranda, NSAM 341: The Direction, Coordination and Supervision of Interdepartmental Activities Overseas, Lyndon Baines Johnson Library

⁵³ National Archives, Nixon Presidential Materials, NSC Files, Subject Files, Box 363, National Security Decision Memoranda, NSDM 2, Washington, January 20, 1969

⁵⁴ Graph of the NSC Staff Size per Year, National Security Council Structure and Organization, The National Security Council Project, Oral History Roundtable, Brookings Institute

⁵⁵ John Prados, *Keepers of the Keys*, p.306

⁵⁶ Christopher C. Shoemaker., *The NSC Staff: Counseling the Council*, , p.15

⁵⁷ The Nixon Administration National Security Council, The National Security Council Project, Oral History Roundtable, Brookings Institute, December 8, 1998

⁵⁸ Organizational Charts of the NSC, National Security Council Structure and Organization, The

但是这一设计虽然“激活”了国安会的非正式机制，但是却并没有真正地实现各行政部门间的政策协调问题，相反在某种程度上还使得行政部门间的摩擦越来越激烈。

由于尼克松本人对权力进行了牢牢地掌握而且不喜欢下属间的公开辩论，因此除了少数对基辛格个人政治声望的压制，这一套国安会体系并没有在政府内部产生太多公开的矛盾。⁵⁹但是在内部，以参联会为代表的其它部门公开批评了这一新体系，他们指出由于基辛格的地位“无可取代”整个委员会体系效率低下，成员经常得不到准确的信息，而被激怒的各部门又反过来会削弱国安会幕僚及其下属的地位。⁶⁰继承了尼克松体系的福特政府并没有对机制本身做出改变，而是任命了更侧重于协调而非提出政策的斯考克罗夫特担任国家安全助理，因此国安会的正式成员和各行政部门的发言权也开始重新上升。但是，这一变化缺少体制上的保障。卡特政府原本是认识到了基辛格体系的问题，也想建立一个在“总统型”和“部门型”之间的均衡型国安会体制，其否决了助手提出的七委员会体系，而是仿效艾森豪威尔设立了政策审查委员会(Policy Review Committee, PRC)和特别协调委员会(Special Coordination Committee, SCC)，其中后者掌握在布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)手中，前者则根据讨论的主题由国务卿、国防部长或者中情局长等内阁部长主持。⁶¹与这一意图相应，国安会幕僚在数量和组织文化上也部分回归到了邦迪时期，其规模由基辛格时期迅速下降到35人左右，但是相对营造出了与总统接触频繁的、具有学术气氛的小精英团体。⁶²但是在实际运作中，由于很多归属不明的短期事务被交给了特别协调委员会处理，所以在1979年后特别协调委员会就基本上取得了主导型地位；另一方面，由各部门代表组成的政策审查委员会由于协调工作较为复杂，因此其制定的《总统审查备忘录》(President Review Memorandum, PRM)也数量偏少，这使得国安会幕僚经常在缺少部门支持的情况下单独拟定政策，卡特政府的后20个《总统指令》(President Directive, PD)几乎都是如此。⁶³最终，由于布热津斯基和国务卿万斯在外交政策上的持续对立和互不相让，

National Security Council Project, Oral History Roundtable, Brookings Institute

⁵⁹ Joseph G. Bock and Duncan L. Clarke, *The National Security Assistant and the White House Staff: National Security Policy Decisionmaking and Domestic Political Considerations, 1947-1984*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 16, No. 2, Congress, the Court, and the Presidency in National Security Policy, 1986 Spring, pp.264~265

⁶⁰ Asaf Siniver, "Source Material: The Truth Is out There: The Recently Released NSC Institutional Files of the Nixon Presidency", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 2, Jun., 2004, p.453

⁶¹ David Rothkopf, *Running the World*, p.193~194

⁶² Dom Bonafede, "Zbigniew Brzezinski." In *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, eds. Karl F. Inderfurth and Loch K. Johnson. New York: Oxford University Press, 2004, 194-202.

⁶³ Christopher C. Shoemaker., *The NSC Staff: Counseling the Council*, p.53,56

最终导致了卡特政府内部的严重分裂，而这伴随着伊朗人质事件最终沉重打击了卡特政府的声望。

新的里根政府在1987年前大幅度地改变了国安会跨部门协调机制和国安会幕僚的组织文化。简而言之，里根政府就是在保存了国安会幕僚独立地位的前提下试图重新建立以行政部门为主导的政策协调模式，其下属的四个主要高级跨部门小组分别由国务卿、国防部长、中情局长和副总统担任，而这也是一种典型的“去集权化”模式。⁶⁴国安会在某种程度上被视为内阁部长们的助手，仅仅能够参与但是不能掌握各个跨部门协调小组的活动。但是与此同时，随着到里根政府时期国安会下属部长级委员会达到25个，其专职工作人员也达到了70名，甚至超过了基辛格时期。里根政府还显著地改变了国安会僚属“个人化”的特点，将其改造成了上下高达七级的官僚金字塔：其中一度包括1名总统助理、1名总统特别顾问、3名副总统助理、10名特别助理、14名高级主管、40名主管和9名副主管。⁶⁵可以说，正是因这种去集中化的做法导致了国安会僚属丧失了监督各个部门的权力，才使得他们更多地倾向于直接行动，而这最终引发了“伊朗门事件”(Iran-Contra)。⁶⁶另一方面，在这一机制中里根实际上无法兼顾所有的高级跨部门委员会，只能参加所谓的由各部门长官组成“规划委员会”会议，而这也导致了在最高层次上“过于频繁地进行政策审查”的同时，国安会的决议又很少能在部长级以下的官员中得到贯彻的局面。⁶⁷最终这一丑闻带来了新任国家安全顾问卡卢奇(Frank Carlucci)的改革，这也标志着国安会机制第三阶段的开始。

在这一时期，独立的国安会幕僚开始成为总统推动外交政策的得力助手，但是与此同时却未能有效承担起协调原有各部门政策的作用，甚至反过来加剧了组织间竞争及其所带来的混乱局面，里根政府的做法则表明降低国安会的地位、剥夺其在政策制订中所享有的地位也并非解决这一问题的有效途径。

(3) 斯考克罗夫特模式 (Scowcroft Model)：在伊朗门事件后的1987年，斯考克罗夫特 (Brent Scowcroft) 为卡卢奇和鲍威尔 (Colin Power) 起草了一套新的国安会改革方案，这使得从里根政府的末期起形成了被称为“斯考克罗夫特模式”

⁶⁴ William Newmann, “Causes of Change in National Security Processes: Carter, Reagan, and Bush Decision Making on Arms Control”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 1, Mar., 2001, pp.79~80

⁶⁵ Zbigniew Brzezinski, “The NSC's Midlife Crisis”, *Foreign Policy*, No. 69, Winter, 1987-1988, p.91

⁶⁶ Christopher C. Shoemaker., *The NSC Staff: Counseling the Council*, p.66

⁶⁷ Excerpts from the Tower Commissions Report, Part II, Part VI, The American Presidency Project, University of California, Santa Barbara

的相当稳定的国安会机制。⁶⁸在卡卢奇最终提交的第《总统安全决策指令》(President Security Decision Directive)第 276 号中,明文表示了里根政府前期设计的由国务院、国防部和中情局分别负责的高级部际小组及其下属的委员会已经被证明为“不符合需求”,转而建立了分别由国家安全事务助理和副助理主持的“高级政策审查小组”与“政策审查小组”这两级协调机构。⁶⁹在短暂的过渡时期结束后,老布什在延续了原有的跨部门协调思路的前提下,进一步地将其发展为了“三级协调体系”,正式确立了部长级委员会(Principal Committee)、副部长级委员会(Deputy Committee)以及助理部长级别的政策协调委员会(Policy Coordination Committee);其中在两级委员会中分别由国家安全顾问和副顾问主持,而第三级委员会中各地区事务委员会的主席由国务卿任命,其它职能委员会的主席则分别由国防部、财政部、中情局和国家安全助理任命,同时所有委员会都会配备有由国安会幕僚出任的行政秘书。⁷⁰在这一“三级协调模式”中,部长级委员会的召开频率较低,其更多地于依赖下级委员会提供的意见。常务副部长级委员会的会见则更相当频繁(一天一次或以上),其主要职责是检查助理部长级委员会得出的政策共识、讨论在下级委员会上无法达成共识的问题、并决定将哪些事项上报给上级委员会⁷¹;而各个政策协调委员会更是被称为“政策起重机”,事实上正是这些从事日常政策协调的人员来负责界定具体的跨部门议题、提出政策目标、制定战略规划、提交政策选择文件。⁷²相对于以前的国安会跨部门协调机制,首先这一协调机制更注重各部门在中下层级的协调工作,使得各部门中低级官员之间的联系变得大为频繁;其次则是将工作重心从提出政策建议真正地转移到进行政策协调和整合之上。也正是从老布什政府开始,国安会幕僚与其长期的竞争对手国务院之间的关系得到了显著地改善。⁷³

这一国安会机制的新框架在老布什政府后经受住了之后三届总统更迭的考验,这也彻底结束了以往国安会机制总是随着总统的变更而发生剧烈变化的历史。之

⁶⁸ John P. Burke, “The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, June 2009

⁶⁹ NSC Interagency Process (NSC-NSDD-276), -National Security Decision Directives, Reagan Administration, Ronald Reagan Library (NLS)

⁷⁰ Organization of the National Security Council System, National Security Directives 1, 1989 Jan 30, George Bush Presidential Library and Museum

⁷¹ Whittaker, Alan G., Brown, Shannon A., Smith, Frederick C., & McKune, Elizabeth (2011). *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, Research Report, August 15, 2011, Annual Update). Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, p.32

⁷² Ibid. p.34~35

⁷³ John P. Burke, “The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, June 2009

后历届政府对其的调整都基本局限于第三级政策委员会的设置和主席席位的分配上：在小布什政府初期 6 个地区委员会仍然掌握在国务院手中，而 11 个职能委员会中的 8 个则直接听命于国家安全助理⁷⁴；在奥巴马的国安会中，第三级委员会跨部门政策委员会(Interagency Policy Committee)是由副部长级委员会讨论设置，并且明确规定了各委员会的主席都将由国安会或者国家经济委员会(National Economic Council, NEC)僚属担任，其它部门的官员最多只有通过副部长委员会的同意后才能担任共同主席。⁷⁵在实践中，在布什政府中导致内部摩擦加剧的已经不是“基辛格问题”，而是国防部依靠着与总统的密切关系打乱既有的国安会决策程序、拥有了过度的影响力，因此奥巴马政府明显加强国安会幕僚权力的目的也是为了清除“拉姆斯菲尔德问题”，防止某一单独部门过度干预政策协调过程。⁷⁶这种将所有的第三级委员会的主导权交给国安会幕僚的做法可以说是彻底革除了自 1947 年以来让某一部门在其“传统领域”主导政策协调的做法，避免了某一部门主导的委员会既容易受限于部门倾向、又易于引起其它部门抵制的弊病。考虑到小布什和奥巴马在外交政策和总统个性上都可谓南辕北辙，奥巴马对其跨部门协调机制的继承本身就“令人惊奇”。⁷⁷到目前为止，这一跨部门协调机制在奥巴马政府内中运行的非常顺畅，国安会幕僚以及各行政部门之间也没有因为外交政策上的分歧而引起政府内部的分裂。⁷⁸可以说，最近三十年的历史说明了“斯考克罗夫特模式”自身是拥有很强的生命力的，尤其是考虑到除了国安会正式委员会之外其所有机制都是缺少立法保障的，因此其在这一政治“自由市场”中所取得的稳定性更是值得注目。

此外，从规模上来说，随着冷战的结束和外在军事威胁的减弱，国安会负责处理的事务逐渐扩展到了经济和非传统安全领域，这使得国安会幕僚数量从克林顿后期开始又登上了新的高峰，并且在至 9.11 事件后一度达到了 100 人以上。到 2008 年时，小布什政府中一度拥有多达六名副国家安全助理，并且设置了与国安

⁷⁴ Organization of the National Security Council System, National Security Presidential Directive 1, 2001 Feb 13, Federation of American Scientists, Intelligence Resources Program

⁷⁵ Organization of the National Security Council System, Presidential Policy Directive 1, 2009 Feb 13, Federation of American Scientists, Intelligence Resources Program

⁷⁶ John P. Burke, "The Obama National Security System and Process: At the Sixth Month Mark", the White House Transition Project, 2009

⁷⁷ Michael Gordon Jackson, "A Dramatically Different NSC? President Obama's Use of The National Security Council", Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Portland, Oregon, March 22-24, 2012

⁷⁸ Richard A. Best Jr., "The National Security Council: An Organizational Assessment", Congress Research Services, December 28, 2011

会平行的国土安全委员会(Homeland Security Council)。⁷⁹由于协调国内和国外行动的需要，小布什还一度将这两个委员会的专职工作人员统一称为国家安全幕僚(National Security Staff)。不过，在奥巴马上台后的2009年5月，国土安全委员会从组织上被完全并入了国安会之中，而其名称又再次回归国家安全委员会幕僚(National Security Council Staff)。⁸⁰这也从一个侧面反映出国安会机制及其幕僚系统已经成为了美国政策决策体系中较为稳定的一部分。

从1987年至今，国安会机制的变化往往只发生于细节层面，例如跨部门委员会的具体组成或是国安会幕僚在不同领域的分配，这往往反映了不同政府对于不同领域的关心程度，例如更关心经济问题的克林顿政府内就只有两名主管负责处理亚洲事务。⁸¹然而除此之外，国安会机制的整体运作原则、国家安全顾问及其下属的角色却再也没有发生显著地变化，这与从1947年~1987年间国安会的演进历史形成了极其鲜明的对比。从表面上看，这一稳定的“斯考克罗夫特模式”的出现经历了三个阶段：（1）建立了独立的国安会幕僚体系（2）平衡了国安会幕僚在政策规划和协调中扮演的角色（3）创设了深入各部门中下层的三级协调体系。无论出于何种原因，这一现象所产生的结果已经构成了当代美国对外决策机制的最主要特征之一，并且在可以预见的时间范围内还将继续发挥作用，而对这一现象的成因和影响的解释也成为了理解现代美国对决策机制时无法绕过的课题。

二、国安会的演变逻辑：三种解释模式

正如第一部分开头所指出的那样，由于1947年~1987年间国安会机制发生了让人眼花缭乱的变化，因此这吸引了很多研究者的注意力，而他们的解释模式也往往是针对国安会发展历史的这一前半期。例如布热津斯基就认为国安会的面貌完全取决于总统的个性，并且据此将国安会机制一分为二地划分为“总统型”和“国务卿型”，而在他看来肯尼迪、尼克松和卡特均属前者。⁸²事实上，在与布氏观点类似的学者看来，对国安会机制变迁的研究在很大程度上就相当于对总统权(Presidency)本身的研究。例如，有的学者就根据总统对权力和信息的偏好将政

⁷⁹ Organizational Charts of the NSC, National Security Council Structure and Organization, The National Security Council Project, Oral History Roundtable, Brookings Institute

⁸⁰ Executive Order: Changing the Name of the National Security Staff to the National Security Council Staff, The White House Office of the Press Secretary, February 10, 2014

⁸¹ David Rothkopf, *Running the World*, p.388

⁸² Zbigniew Brzezinski, "The NSC's Midlife Crisis", *Foreign Policy*, No. 69, Winter, 1987-1988, pp. 81~82

府决策类型分为了管理型、统治型、集体共识型和自由放任型四类，并且以此来解释国安会中的官僚政治是倾向于合作还是对抗⁸³；或者按照建立正式或非正式的机制、强调程序还是政策来给领导类型及相应的决策机制分类。⁸⁴但是这种解释方法也存在不足，其虽然在解释 1987 年前的国安会机制的宏观变化时非常有力，但是却无法解释 1987 年之后国安会机制的相对稳定，而且也不能很好地解释同一总统任期内的具体机制变化。因此，更多的学者会选择在将“总统角色”当作自变量之一的同时，再加入政治环境和顾问体系的组织动力之类的额外变量，以此来更全面地发展决策系统演进的理论。⁸⁵在加入多个变量后，就可以有选择地采用某一变量来解释国安会机制在某一时期内的变化：比如说卡特的主动创新是为了积极推动更有效的政策、里根的变革更多是迫于国内的政治压力、而老布什的变革则是为了更好地利用当时有利的国际局势。换言之，总统不仅是按照自身的领导特点，更是为了回应国际环境的变化、国内政治压力以及达到某种政策目的而对决策的标准化程序做出调整。⁸⁶总而言之，以上的诸多解释都是以总统本身为核心，它们都可以被称为“总统管理型” (Presidential Management)模型，但是在这一类理论之中同样也存在着侧重点上的区别。

这一“总统管理型”的理论解释是与“官僚政治型” (Bureaucratic Politics)的解释模式截然相对的。后者认为无论是在具体的政府政策上、还是在决策机制的建构过程中，各个官僚部门和其中的个人都发挥着决定性的影响，而总统和国会与它们相比也只不过是参与者之一，无法主导这一进程。例如汉蒙德、谢林等学者就指出在 1945 年到 1950 年间的之所以没能很好的协调军事和外交政策就是因为白宫自身没有或者不愿意进行领导。⁸⁷但是即使是遭到批评的杜鲁门政府，其在 1947 年推动的国家安全机构的重组也已经可以堪称美国总统在这一议题上表现最好的一次，在很多情况下总统仅仅是表达了进行改革的政治意愿，实际主导权则

⁸³ Thomas Preston and Paul't Hart, "Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus between

Political Leaders and Advisory System", *Political Psychology*, Vol.20, No.1, March, 1999

⁸⁴ Margaret G. Hermann and Thomas Preston, "Presidents, advisers, and foreign policy: The effects of leader ship style on executive arrangements", *Political Psychology*, Vol.15, No.1, 1994

⁸⁵ Charles E. Walcott and Karen M. Huit, *Governing the White House*, Lawrence: University Press of Kansas, 1995

⁸⁶ William Newmann, "Causes of Change in National Security Processes: Carter, Reagan, and Bush Decision Making on Arms Control", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 1 ,Mar., 2001, pp.79~80

⁸⁷ Paul Y. Hammond, "NSC-68: Prologue to Rearmament", Warner R. Schilling, Paul Y. Hammond, and Glenn Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budget*, Columbia University Press, 1962

往往落在了各机构的手中。⁸⁸同样，也有学者指出尽管在冷战中国会的权力也得到了显著的增长，但是在涉及国家安全机制、尤其是军事组织的议题上，国会往往不愿意坚持自身的观点，而是更愿意听取行政部门的意见，将分歧留给它们自身去解决。⁸⁹尤其值得注意的是，这种纯粹的“官僚政治”在解释国家安全组织和机制时很可能还更有说服力，数据说明在 1939~1965 年间美国各内政部门都经历了 10 次以上的重组，而在国家安全部门变化最大的国务院也只有区区 5 次。⁹⁰正是基于这种状况和对比，泽加特(Amy B. Zegart)将以国安会为代表的国家安全机制单独筛选出来，认为它们的演变并不符合国会和利益集团在其中发挥重要作用的新制度主义模型(New Institutional Model)，其政策产出与组织结构之间的相关性并不显著，而其演进动力则是总统和互相竞争的官僚之间的冲突，而其初始结构、相关方的持续利益和外部事件构成了其变化的三个主要动力。事实上，在泽加特看来国家安全机制由于缺少改进的动力，往往长期无法满足初始的设计目标，相对于参联会和中情局而言，国安会甚至是改进效率最高的一类国家安全机制。⁹¹按照这一解释，越南战争、伊朗人质危机或者伊朗门事件之类的“外部事件”给了各官僚部门围绕国安会机制进行新一轮内部斗争的契机，而在 1987 年后国安会机制的相对稳定则可以解释为这类外部事件不再发生或是性质较不严重（例如伊拉克战争）。然而这一模式的最大弊病就在于其没有解释为何国安会是国家安全机构中变化最多的机制，而与此同时国家安全政策与其组织结构往往也存在着明显的对应关系。

因此，在“总统管理型”和“官僚政治型”之外还有一类“战略选择型”(Strategy Choice)的解释，其核心观点就是“政策决定结构”，而这种政策也并非简单的官僚部门的立场，而是对环境做出的有意识的反应。⁹²而当这一“战略”是由总统确定并且推动时，这一解释模式也将具有部分“总统管理型”的特点，例如尼尔森(Anna Kasten Nelson)就强调尽管国安会整体上是冷战的反映，但是杜鲁门

⁸⁸ James March and Johan Olsen, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us about Government", *The American Political Review*, Vol. 77, No. 2, June, 1983

⁸⁹ Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2006

⁹⁰ Harvey C. Mansfield, "Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience", *Public Administration Review*, Vol. 29, No. 4, Jul.-Aug., 1969

⁹¹ Amy B. Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford University Press, 1999

⁹² Alfred. Chandler, *Strategy and structure*, Cambridge, MA: MIT Press, 1962; John Child, "Organizational structure, environment, and performance: The role of strategic choice", *Sociology*, Vol.6 No.1, 1972

为了有效地抵制军事部门的战略，因此确定了由总统本人主导的国安会机制，这也是其对该机制做出的主要贡献。⁹³事实上，在持有这种立场的研究者看来，都往往容易将战略与国际环境紧密联系在一起，尤其是将国安会机制与冷战和美苏对抗联系在一起。尽管福莱斯特设计的国安会具体机制遭到了杜鲁门否决，但是其提出的“为了总体战进行总体准备”、建立“国家安全国家”(National Security State)的想法在美国却在持续受到关注和警惕。⁹⁴一部分学者认为在冷战的现实之中，国安会是在“永久战备”状态下进行有效资源分配的必须机制；⁹⁵另一部分人则担心这是美国国内政治机制集中化、军事化的体现，是美国走向“堡垒国家”(Garrison State)的第一步。⁹⁶总体而言，正如本文第一部分所展示的那样，国际环境确实能够通过总统的资源战略来对国安会的组织机制变迁产生影响，但是“美苏对抗导致国安会机制集中化”的逻辑却是存在严重问题的，例如推行对苏缓和政策的尼克松政府事实上是将国安会机制掌握在极少数人手中，而力主进行新冷战的里根却更愿意主持分散化的国安会。不过，这一存在着“大而不当”的缺点的模式从表面上看却能很好地解释1987年后国安会机制的稳定。有的观点就认为由于国安会是反映了40年代后期的国际现实，因此伴随着冷战的结束和竞争的减弱，原有的国安会机制也就变得不符合需要，随之而来的就是参与国安会日常协调的部门的不断增加，而这削弱了军事因素的地位和国安会的效率。⁹⁷从克林顿政府开始美国就出现了“外交问题经济化”的现象，新设立的国家经济委员会也开始对国安会机制提出了挑战，甚至能够主导诸如最惠国待遇之类的议题。⁹⁸因此，如果从这一视角来看，国安会机制当前所处的状态就不是“稳定”而是持续的“退化”，其在结构上的稳定性正是冷战后缺乏机制改进动力的体现。但是显然这一结论也有些过于轻率，一方面这是因为当前的国安会机制无论是从组织结构还是运转状况来说都较1987年前更为健全和流畅，⁹⁹另一方面当前呼吁进一步改进国安会机制的呼声也倾向于要求国家安全助理及其僚属更多地回到艾森豪威尔时的“管理

⁹³ Anna Kasten Nelson, "President Truman and the Evolution of the National Security Council", *The Journal of American History*, Vol. 72, No. 2, September, 1985

⁹⁴ Daniel Yelgin, *Shattered Peace: the Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, Houghton Mifflin, 1978

⁹⁵ William T. R. Fox, "Civilians, Soldiers, and American Military Policy", *World Politics*, Vol. 7, No. 3, 1955, April

⁹⁶ Harold Lasswell, "The Garrison State", *The American Journal of Sociology*, 1941, January,

⁹⁷ Christopher C. Shoemaker., *The NSC Staff: Counseling the Council*, p.76

⁹⁸ David Rothkopf, *Running the World*, p.388,395

⁹⁹ John P. Burke, "The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, June 2009

者”角色，而不是去学习冷战时期占主流的基辛格式的人物。¹⁰⁰

总而言之，“总统管理型”的解释模式往往能够注意到不同时期内国安会中跨部门协调机制及其幕僚人事制度的变化，但是却不能在整体上解释国安会机制变化的长期趋势；相对而言，“官僚政治型”模式的解释力则显得更为具体，在同样注重国安会中的具体变化的同时，也可以用部门争权的周期以及外部事件的冲击来对国安会机制的长期变化。但是，这种在变化的关键节点上总是依赖“特殊”解释的弊端却也和总统管理型一脉相承。而当前的“战略选择型”的解释模式虽然能够为整体上解释国安会机制的变迁提供有力的分析视角和框架，并且能够有效地解释国安会机制的建立和初期调整，但是总体上看其对国安会机制的具体组织结构变化还处于关注不足的状态，对其与冷战的关系往往失之于轻率和武断，因此这一最具长期解释潜力的理论还需要进一步的细化。正如本文的下一部分所要具体展示的那样，国安会机制的具体变化往往是与决策中各个主体对于国际形势的不同感知以及相互间的部门冲突所推动的，即使是在同一任总统任期内，也可能基于明显地“政策目的”而进行相应的组织结构调整。但是与此同时，这种“政策选择”也不可能仅仅从总统的个人偏好或者是国内政治需要出发，必定也涉及其对国际环境的基本判断。即使是对坚定的预算平衡论者杜鲁门而言，其“谨慎冒险”的战略也是建立在对美苏基本力量对比以及由此派生出来的对苏联行为模式的预测的基础上的。从这一点上来说，也是符合新古典现实主义对国际环境与国内政治之间关系的看法的。

实际上，前两种模式在某种意义上存在着相当高的互补关系，那就是总统权既可能在国安会的机制变革中发挥决定性的作用，也可能因为其缺位而使得官僚政治成为主要的决定性因素。而战略选择模式则综合了前两者解释模式的优点，既考虑到了总统权的首要作用，又能够建立起其与外部战略和内部政治环境间的具体联系，使得前者对国安会机制变革的作用、影响和动因显得更加明确。本文的第三部分就试图运用“战略选择”的解释模式来对1945年~1950年间杜鲁门政府的国安会机制创设和变化进行具体的案例分析，以期得出比以往研究更为丰富的结论。

三、官僚竞争、总统权与外部战略：1945~1950年间国家安全委员会的建立与调整

¹⁰⁰ Fred I. Greenstein and Richard H. Immerman, “Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy”, *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3, Autumn, 2000, pp. 335-345

事实上，当前国内和国际学界都对 1945 年~1950 年间国家安全委员会的“发展前史”倾注了相当大的注意力，特别是其中 1945 年~1947 年的“国家安全大讨论”。然而相对的，1947 年~1950 年间杜鲁门时期国家安全委员会机制的具体变化却缺少详尽的解释，更鲜有人将其与 1947 年《国家安全法》通过前的机制争论联结起来。而本文的案例检验的目的、则是要表明在这一段历史时期中存在着更为具体的和微观的、决定国安会形态的持续性关键因素，而这就是杜鲁门政府的对外战略与预算政策。

在 1945 年前，每逢大战美国外交决策机制的最主要缺陷就是各个内阁部门 (Executive Department) 间、尤其是民政部门和军事部门之间缺乏协调：在一战时症状是决策者往往会忽略来自军方的看法，例如威尔逊在 1916~1917 年时就明确表示“专业的军事意见毫无价值”¹⁰¹。而在二战中的表现则是国务院被排挤到了一边，当重要的外交政策被军方的意见左右时，国务院却只能因为总统的不信任而陷入内斗不断和袖手旁观的境地。¹⁰²在诸如美军进驻亚速尔群岛和战后德国东部边界等重要问题上，诸如凯南 (George Kennan) 这样的国务院中下级官员只能冒着“危及前途”的风险向罗斯福本人进行申诉。¹⁰³对此，作为为数不多的被罗斯福先弃用、再启用的高级官员，艾奇逊 (Dean Acheson) 在回忆录中就表示，在日本袭击珍珠港之后他在国务院的主要任务就是“设计未来”，而对于当前形势的了解则主要来自于收音机。¹⁰⁴然而，在杜鲁门代替罗斯福之后，国务院在整体外交政策、尤其是对苏政策上结束了被长期压制的局面，杜鲁门甚至还决定把原本直属总统办公室的战略情报局 (Office of Strategic Service) 交给国务院，让后者扮演情报协调工作负责人的角色。¹⁰⁵因此在二战后，尽管美国仍然没有构建起稳定的跨部门国家安全政策协调机制，但是国务院却丧失了战时积极推动建立这种机制的兴趣。在 1945~1947 年的大辩论中，直到陆军和海军达成初步妥协、并且均同

¹⁰¹ William T. R. Fox, “Civilians, Soldiers, and American Military Policy”, *World Politics*, Vol. 7, No. 3, April, 1955

¹⁰² Richardson Dougall, “The U.S. Department of State from Hull to Acheson”, *The Diplomats*, edited by Gordon Craig and Francis Loewenhelm, New Jersey, 1994 1939-1979, p.40; “The Establishment of State-War-Navy Coordinating Committee”, letter from Acting Secretary of State to Secretary of Navy, *FRUS 1944v01.i0018*, pp.1466~1469

¹⁰³ George F. Kennan, *Memoirs, 1925-1950*. Boston: Little Brown and Co., 1967, pp. 153~163, pp.165~174

¹⁰⁴ Dean Acheson, *Presentation at the Creation: My years in the State Department*, New York: W.W. Norton & Company, 1987

¹⁰⁵ Harold D. Smith *Diary*, Friday, September 14, 1945, *Documentary History of The Truman Presidency, Volume 10 President Truman: Fight to unify the Armed Services 1945~1949*, Chapter 2; Harry Truman, *Years of Decisions, Memoirs Volume 1*, New York, Signet Books, 1955 p. 226

意建立国家安全委员会并形成法案后，国务卿马歇尔才在 1947 年 1 月代表国务院第一次就这一问题发表意见，而且其基调是反对建立作为决策机构的国安会。¹⁰⁶不过，总体上国务院也认识到了国安会并不是 1947 年《国家安全法》的要害，因此也并没有参与到争论中来。可以说，美国国务院对于战后美国国家安全决策机制的现状相当满意，对于建立国安会显得较为消极和冷漠。

实际上，真正积极推动建立国安会的只有美国海军。由于美国海陆军分属于彼此完全独立的两个行政部门，在二战中两者为了争夺人力、物资和军工生产能力展开了激烈的争夺，造成了严重的浪费。以此为由，以马歇尔（George Marshall）为代表的陆军将领从 1943 年起就开始考虑建立统一的军事管理体系，并且建立起由陆海军将领共同参与的委员会来研究“军种统一”（military unification）问题。¹⁰⁷尽管在 1945 年 4 月由于海军代表的反对，陆海军未能达成一致，但是陆军仍然推出了被称为“柯林斯方案”（Collins Plan）的统一计划。而这也引起了在二战中主导调查过美国军品采购的杜鲁门的兴趣，他公开表示要管理军事预算的细节，改变“陆军和海军的高级军官们控制陆海军部、甚至控制两院的军事委员会的习惯”。¹⁰⁸杜鲁门不仅是“预算平衡”的坚定拥护者，而且对于预算制的过程非常关注，离任后甚至将 1947、1948 和 1951 财年的财政盈余视为自身的重要成就。¹⁰⁹而要做到预算平衡，就必须从占预算总量很大的军事支出手。因此他在 1945 年 9 月关于战后海军发展的会议上拒绝接受海军部长福莱斯特（John Forrestal）提交的海洋预算，他声明道“拒绝讨论海军规模之类大问题上的小细节”，而且告诫海军“不应当再设计些小计划，而应当考虑整个国家军事部门”，并且从整个国民收入的角度来思考海洋预算问题。¹¹⁰

换言之，杜鲁门希望能够在实现军种统一之后再讨论海洋预算问题，这对于海军来说则意味着其很可能将面临陆军和空军在军种发展上的联合挤压，因而是绝对不能接受的。但是，海军部及其在国会的支持者并不能仅仅是对陆军的

¹⁰⁶ Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the origins of the national security state 1945~1954*,

Cambridge University Press, 2000, p.56; Memorandum from Secretary of State to President, Papers of Clark M. Clifford, *Documentary History of The Truman Presidency, Volume 10 President Truman: Fight to unify the Armed Services 1945~1949*, University of Publication of America, 1996, *DHTP.10* for abbreviation

¹⁰⁷ Patterson's Testimony in Senator Committee of Military Affairs, 17th October, 1945, Papers of Samuel I. Rosenman, *DHTP.10, vol.8*

¹⁰⁸ Harry Truman, *Years of Decisions*, Memoirs Volume 1, New York: Signet Books, 1955, p. 88

¹⁰⁹ Harry Truman, *Years of Trial And Hope 1946~1953*, Memoirs Volume 2, Garden City, New York: Doubleday and Co., 1956, p. 35

¹¹⁰ *Harold D. Smith Diary*, Friday, September 14, 1945, *DHTP.10, vol 2*

方案加以抵制，而是必须要“跟进”并提出有效的反方案。其实，早在杜鲁门在会议上摊牌前，参议院海军委员会的沃尔什（David Walsh）就在5月15日致信福莱斯特提醒他应当在反对陆军的军种协调方案的同时将重点转移到如何协调外交政策、工业动员和情报上来。¹¹¹在回复这一信件时，福莱斯特表示“海军部不能仅仅在这场讨论中扮演消极的角色，正相反，我们采取提出建设性建议的积极举动”，并且在6月9日致信长期从事产业动员工作的好友艾博斯塔特（Ferdinand Eberstadt），要求其提出一份涉及海陆军关系和整体国家安全机制的建议。¹¹²而且在福莱斯特看来，“在政府内必须存在有意识的制定政策的机制……并且存在于已有的内阁框架和政府组织中”¹¹³，而这两个特征将保证海军部作为独立行政部门能够通过“集体决策”的方式在战后维持其预算和规模。最终，在1945年10月，提出建立国安会的艾博斯塔特报告（Eberstadt Report）最终被福莱斯特提交到国会，这份报告的基本逻辑就是一个分散的、互相竞争的国防机构有助于美国的国家安全，国安会则应当在总统主持下协调和制定整体的外交和军事政策、以及就军事预算进行审查和提出建议。¹¹⁴可以说，国安会诞生于美国政府内部陆军派和海军派围绕国防部的组织模式和背后的军事预算政策所进行的激烈斗争之中，而无论是其支持者还是反对者都没有对其进行非常严肃的对待。即使是倾向于海军派意见的白宫幕僚，也认为设立国安会的方案并没有什么原创性，其加强协调的原则早就被马歇尔广为宣传，而其效仿的对象则是英国的内阁秘书处。¹¹⁵

在海军派正式推出艾博斯塔特报告的同时，到1945年10月为止，国会内已经有6项涉及国防部门改组的提案，其中三份在陆军的支持下已经提出要在设立空军这一独立兵种的同时建立统一的国防部。¹¹⁶而从10月份开始，陆军派和海军派也开始了在国会中的短兵相接。在10月中下旬的一系列听证会上，陆军部长帕特森（Robert Patterson）开宗明义地指出和平时期军事组织结构的决定性因素是金钱，而统一的军事部门能够制订统一的预算以提高效率、降低成本。¹¹⁷陆军航空

¹¹¹ Letter From David Walsh to Forrester, 15 May, 1945, *Papers of George M. Elsey*, DHTP.10, vol 4

¹¹² Report to Forrester “unification of the War and Navy Departments and Postwar Organization for National Security”, *Papers of George M. Elsey*, DHTP.10, vol 4

¹¹³ James Forrester, *Forrester Diaries*, edited by Walter Millis and E. S. Duffield, Viking Press, 1951, 18 July, 1945, p. 87

¹¹⁴ Eberstadt Report, *Papers of George M. Elsey*, DHTP.10, vol 4

¹¹⁵ Memorandum from Elsey to Lay, January 17 1951, *Papers of George M. Elsey*, DHTP.10, vol 108

¹¹⁶ The legislative report from Patterson, Forrester to Truman, *Papers of Harry S. Truman: White House Central Files-Official File*, DHTP.10, vol 6,7

¹¹⁷ Robert Patterson’s Testimony in Senate Military Affairs Committee, *Papers of Samuel I. Rosenman*, DHTP.10, vol 8

兵(Army Air Force)参谋长阿诺德(Henry Arnold)更是将矛头明确对准了海军军费，他表示只有统一的军事部门才能阻止海军“无谓的扩充和有害的自主权”，并且表示在经济上更有效率的空军“将在统一的军事领导下发挥首要的作用”。¹¹⁸10月30日，陆军最终提出了可以概括为“一个部门、一位部长、一位总参谋长、分离空军”的正式方案，其中前三点都是海军派绝不能接受的。¹¹⁹11月29日，不顾杜鲁门对陆军方案的明显青睐，海军部长福莱斯特召开新闻发布会列举了陆军方案的七点不足，并且报复性地声称海军应当在参谋长联席会议的五席中占据三席。¹²⁰而这也正式标志着杜鲁门政府内部围绕国家安全决策机制的矛盾开始激化。

尽管从1945年10月至1947年7月间，激辩的主要内容都是否应当设立单一行政部门、总参谋长、以及国防部长将拥有多大的管理权限、各兵种是否应当享有法定职责等议题，对国安会的设计以及各部门协调机制的总体原则的讨论则相对较少。在杜鲁门的部分顾问看来，如果单纯从军政关系的角度考虑，只设立一名国防部长或者设立一名总参谋长的做法可能确实会导致文官控制能力的削弱。¹²¹但是，白宫预算局局长史密斯(Harold Smith)则站在预算控制的角度上积极支持陆军的方案，认为其能够明显地提升效率，而海军派不服从命令的做法已经“超过了限度”，¹²²这也是白宫内部的主流意见。针对建立国安会的设想，尽管杜鲁门的助手、日后在约翰逊政府担任国防部长的克利福德(Clark Clifford)强调了在设计国家军事部门的组织结构时不能以省钱为目的，并且赞扬设立国安会是一个非常重要的想法¹²³，但是白宫对此的最终回应仍然只是不冷不热地表示“外交政策应当考虑我们的军事能力与战略力量”。¹²⁴这也代表了杜鲁门的想法，他希望能够从预算控制的角度来设计国家军事部门，并且希望讨论仅限于国家军事部门。因此，在1945年12月杜鲁门决定向国会发表国情咨文并在其中表示对陆军方案支持，并通过克利福德转告福莱斯特希望其能“认识到这一计划是政府已经公开宣布支持的方案”，并且约束海军将领在国会听证时的言行。¹²⁵

¹¹⁸ Henry Arnold's Testimony in Senate Military Affairs Committee, *Papers of Samuel I. Rosenman*, DHTP.10, vol 10

¹¹⁹ Major Proposals for Unification, 1944~1947, *The Department of Defense Documents on Organization 1944~1978*, Office of the Secretary of Defense Historical Office, p. 52

¹²⁰ Memorandum from Elsey to Clifford, *Papers of George M. Elsey*, DHTP.10, vol 14

¹²¹ *Papers of Samuel I. Rosenman*, DHTP.10, vol 11

¹²² Memorandum from Smith to Truman, 30th November, *Papers of Samuel I. Rosenman* DHTP 15; Memorandum from Smith to Rosenman, 1st December, *Papers of Samuel Rosenman*, DHTP.10, vol 16

¹²³ Memorandum from Clifford to Rosenman, *Papers of Samuel I. Rosenman*, DHTP.10, vol 19

¹²⁴ *Papers of Samuel I. Rosenman* DHTP.10, vol 18

¹²⁵ *Forrestal Diary*, 18,19,22, December 1945, pp.118~121

然而在此之后，海军派用行动表明了他们根本不愿意服从总统的指示，相反还抓紧一切机会时机宣传自己的主张。这也使得陆军和海军的由辩论升级为互相攻击，五星上将斯帕兹（Carl Spaatz）就在国会公开质疑：“我想知道的就是我们的庞大海军到底计划和谁作战。很显然除了美国空军之外，没有任何它需要与之战斗的敌人”。¹²⁶最终，由于杜鲁门期望这一问题能由陆海军协商解决，而海军更愿意战斗到“最后一条战壕”，因此陆军也只能节节做出让步。1946年5月，陆军首先放弃了设立总参谋长的想法，并希望以此换取海军对设立统一国防部门的支持¹²⁷，但是海军依然不为所动。6月15日，杜鲁门致信海军和陆军提出“最后的决定方案”，那就是在保留陆海空三军部长的同时设立国防部长，但是三军部长将不拥有内阁地位。¹²⁸但是，海军的回应则是召开新闻发布会批驳陆军的方案仅仅关注军事部门，而没有考虑如何增强美国的军事部门与外交部门、军事部门与工业动员之间的协调，并且声称海军被错误地贴上了“反对变革”的标签，并重申国防部只应当是协调部门，各兵种应得到独立和充分地发展。¹²⁹可以说，从1946年开始，由于杜鲁门不愿意对海军部门采取强力措施以及海军对于巨大部队利益的坚持，杜鲁门和陆军只能不断地从原有立场上后退。对于总统本人来说，在中期选举迫近的情况下，其已经渐渐放弃了获得理想的国防部的计划，而是希望能够尽快摆脱这一政府内部的分裂状态，尽快获得一部改组法案。最终，陆海军代表于1946年11月达成了关于未来方案的七点共识，同意设立三个行政部門和一个统一的军事部门，国防部长仅仅负责协调各个部门的共同事务，而这意味着海军派获得了彻底的胜利。¹³⁰接下来直到1947年7月法案通过前，虽然陆海军争论依然火药味十足，但是主题就仅仅是诸如海军陆战队地位之类的相对“次要”的问题。

在这一前提下，白宫才开始认真考虑并非陆海军交锋重点的国安会，在白宫预算局（Bureau of the Budget, BOB）看来，国安会和国家安全资源委员会这两个新发明除了会制造麻烦以外几乎一无是处，它们不仅会掌握原本属于总统的“危

¹²⁶ Spaatz's words in 14 March, *Papers of Harry S. Truman: White House Central Files-Official File DHTP.10*, vol 41

¹²⁷ *Forrestal Diary*, 13 May, 1946, pp.150~153; *Forrestal Diary*, 14 May, 1946, pp.164~166

¹²⁸ Truman to Congressman Andrew J. May, 15 June 1946, *Clark Clifford Papers*, box 16, folder: Unification- Correspondence, General, from Horgan, *Iron Cross, Forrestal Diary*, 4 June 1946; Walter Mills Notes, 4 June 1946, pp. 166~168

¹²⁹ Restatement of the Navy's view, *Papers of Harry S. Truman: White House Central Files-Official File, DHTP.10*, vol 34

¹³⁰ Senate Armed Services, Hearings, 1947, p.80, from Robert G. Albion and Robert H. Connery, *Forrestal and the Navy*, Columbia 1962, p. 276

险的权力”，并且会导致强大的军事部门“在文职委员会结构的伪装下……拥有对外交政策否决权”。¹³¹而白宫内海军派的支持者在主要妥协已经达成的情况下，也开始专注于解决“总统可能在稀释文官权威、尤其是他自己办公室的权威上走的太远”的问题，¹³²尤其是要改变一些“将总统的权力转移到国家安全委员会和国家资源委员会”的条款。在1947年7月的法案版本中，国会在白宫的推动下取消了由国防部长经参议院批准后自动担任国家安全委员会秘书长的条款，相反设立单独的行政秘书¹³³，这意味着杜鲁门尽管希望国防部长能享有广泛的制定军事预算的权力，但是却没有任何让其掌握跨部门政策协调机制的意思。这一修改也没有引起海军派的反对，相反由于杜鲁门本人在争论过程中对海军表现出的“异乎寻常”的容忍，在接受了第一任国防部长的提名后福莱斯特还专门写信向杜鲁门致歉：“除了克利福德，我可能比任何人都知道你是如何克制忍受这些难受甚至令人恼怒的环境。我希望结果能使你的忍耐物有所值”。¹³⁴

尽管杜鲁门在1945年~1947年的第一次“军种统一”的争斗中未能得偿所愿，但是其控制军事预算的想法并没有任何动摇，而他对国安会机制的关注点则是防止军事部门利用其来向总统的预算政策提出挑战。8月4日，新任预算局长、后来的副国务卿韦伯（James Webb）特别提醒杜鲁门要否定“国防部长是总统在一切涉及国家安全问题上的首要顾问（principal advisor）”的提法，并且劝告其不要亲自出席国家安全委员会，以免在会上被迫接受军事部门的看法¹³⁵；除此之外，在制度上还应当将国安会的幕僚变为总统助手的一部分，而不是国家军事部门的成员，而且还应当委任国务卿主持国安会会议。¹³⁶与此同时，由于《国家安全法》并未明确规定国安会的运作模式，因此将国安会看作是国家军事部门的延伸、同时又是国安会之父的福莱斯特，也在尝试用自己的思路来运作国安会。在8月8日由军事部门代表和福莱斯特的个人顾问出席的会议上，斗争激烈的陆海空三军很快达成了三点共识：（1）总统尽量少出席这一会议（2）对于总统同意过的政策的讨论无需再告知总统（3）会议得出的结论可以直接传达给各个部门和机构，

¹³¹ Smith to Truman, 22 May, 1946, Truman Papers, PSF-Subject Files, box 145, folder: Military: Army-Navy Unification, from Horgan, *Iron Cross*

¹³² Michael J. Hogan, *A Cross of Iron*, p. 55; Senate Armed Service Hearings. 1947, pp. 687-688, from Albion, *Forrestal and the Navy*

¹³³ Memorandum from Clifford to Truman, 22 July 1947, *Papers of Clark M. Clifford, DHTP.10*, vol 69

¹³⁴ *Forrestal Diary*, 26 July 1947, 27 July 1947, pp. 295~299

¹³⁵ Letter from Webb to M. C. Letta, 4 August, *Papers of Harry S. Truman: White House Central Files-Official File, DHTP.10*, vol 74

¹³⁶ Anna Kasten Nelson, “President Truman and the Evolution of the National Security Council”, *The Journal of American History*, Vol. 72, No. 2, Sep., 1985, pp. 360-378

无需先获得总统的同意。¹³⁷尽管福莱斯特已经清楚地认识到与白宫之间的差异，但是他仍然坚持国安会“肯定是一个向总统提交必须应当为之制定政策的事务的场所”，并且主张国家安全委员会应当能够就政策问题主动提出建议，并且能够将这一建议交给总统。¹³⁸

但是就在福莱斯特准备将意大利局势和东地中海的军力建设结合起来并在国安会上讨论时，杜鲁门本人在9月26日国安会的第一次会议上开门见山地表示国安会是“他的”委员会，而且不应当有任何“头号明星”（*prima donna*）的存在，而福莱斯特也不得不承认外交政策的决策权归总统和国务卿所有；同时，他还同意在国安会将文件提交给总统前，其不能做出任何决定，而总统在会议上的言论也不能作为已经做出决定的依据。¹³⁹这次会议标志着国安会机制甫一运作就立即脱离了美国军事部门的掌控，而紧接其后就出现了“在几个月之内，军事部门的创造物国安会就被国务院完全掌握了”的局面。¹⁴⁰这种说法的依据有两点：第一，打着国安会标签的文件实际上是由国务院政策规划署（*Policy Planning Staff, PPS*）起草的；第二，则是因为国安会幕僚虽然来自于国务院、国防部和参联会，但是却是由国务院的官员担任协调人，实际控制着文件写作进程。但是从某种程度上而言，这仅仅是表面现象：虽然军事部门因为继续提出杜鲁门无法接受的预算而遭到批评和冷遇，但是后者也并非对国务院信任有加。在11月5日克利福德和国安会行政秘书索尔斯（*Sidney Sours*）讨论后表示同样要限制国务院高级官员直接向总统提高国安会文件的做法，相反必须通过行政秘书这一“过滤器”。¹⁴¹实际上，杜鲁门不仅对国务院尤其是其中下级官员缺少信任，而且国务院主持的协调工作也相当糟糕。在1950年初回顾国安会运作状态的时候，白宫幕僚普遍认为各部门在国安会的派出代表更愿意处理各自部门的本来事务，而将国安会的工作看作是“第二位”的，部长级以下的政策协调也“几乎不存在”，而制订出的文件在全体会议上也越来越“无法接受”。¹⁴²其中原因就在于国安会文件更多的是

¹³⁷ "Minutes of Meeting Held on 8 August 1947 in Secretary Forrestal's Conference Room," declassified, Freedom of Information Act request, Department of Defense. See also the remarks by James S. Lay, Jr., in Francis H. Heller, ed., *The Truman White House: The Administration of the Presidency, 1945-1953*, Lawrence, 1980, pp. 205-211

¹³⁸ *Forrestal Diary*, 17 September 1947, pp.316~317

¹³⁹ David Rothkopf, *Running the World: the inside story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York: PublicAffairs, 2005, p.57; *Forrestal Diary*, 26 September, 1947, pp.320~321

¹⁴⁰ Anna Kasten Nelson, "President Truman and the Evolution of the National Security Council," *The Journal of American History*, Vol. 72, No. 2, Sep., 1985, p.369

¹⁴¹ George M. Elsey to Clark Clifford, November 5 1947, box 83, *George M. Elsey Papers*, from Horgan, *Iron Cross*

¹⁴² James S. Lay, Jr., "Administration of the National Security Council," January 19, 1953, White

代表国务院而不是所有部门的立场。但是，在 1950 年围绕国安会 68 号文件的争议爆发前，杜鲁门实际上完全无意调整这一“不成熟”的国安会机制。

国务院主导的国安会机制之所以能得以维持就是因为 1950 年前其所产生的政策结果能够与杜鲁门的整体预算政策相匹配。在 1948 年后，国防部长福莱斯特一直期望能够拉拢国务院作为扩展性军事预算政策盟友，但是国务卿马歇尔和副国务卿洛维特（Robert Lovett）却既不愿意违背杜鲁门的意愿，也敢于接受军事力量不足的“风险”。他们坦承“实际的军事力量和外交目标之间存在缺口是一种自然的现象，政策决定者必须学会接受这一风险并且试图在不使用军事力量的情况下实现外交目标”。¹⁴³因此，福莱斯特试图通过国安会机制来争取国务院，尤其是因其推荐才跻身华盛顿决策层的凯南。1948 年 7 月 10 日他正式要求国安会“指导”国防部如何制定 1950 年的军事预算，并且提出军事预算不应当从经济角度按照“剩余原则”来加以制定，相反应该先确定美国的外交目标，然后再评估为实现这些目标需要多少军事力量。¹⁴⁴对于这一举动杜鲁门非常生气，他在允许国务院进行评估的同时警告福莱斯特，无论结果如何 150 亿美元的军费上限都不会改变。¹⁴⁵然而，意外的是凯南从莫斯科回到华盛顿担任国务政策规划署署长之后，却开始转而反思之前没有强调用政治而非军事的方法来应对这样一种政治威胁，¹⁴⁶在他看来“既不可能运用军事力量来塑造共识，也不可能巧妙的利用它们作为战争以外的遏制方式。因此从很大程度上来说，它们对于执行外交政策来说是一个非常复杂而非简单的推动因素。”¹⁴⁷所以，凯南在答复福莱斯特问题的国安会 20 号以及政策规划署 33 号文件中不仅没有提供国防部长所需要的对美国军力的评估，而且认为苏联目前没有蓄意策划针对美国的军事行动，淡化了苏联对美国所构成的威胁。¹⁴⁸凯南甚至直接告诉国安会行政秘书索尔斯“尽管应当尽力去评估，但是不要夸大这类评估对解决福莱斯特心中问题的作用”。¹⁴⁹在国安会

House Office, Office of Special Assistant for National Security, Special Assistant Series, Administration Subseries, Eisenhower Library

¹⁴³ Melvin Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration and the Cold War*, California: Stanford University Press, 1992, p. 227~228

¹⁴⁴ Arnold A. Rogow, *James Forrestal: A Study of Personality*, New York: The Macmillan Company, 1963, p.299; Michael J. Hogan, *A Cross of Iron*, p.162

¹⁴⁵ Truman to Forrestal, 15 July 1948, RG 330, CD 5-1-20, from Leffler, *A Power in Preponderance*

¹⁴⁶ George F Kennan, *Memoirs 1925~1950*, pp. 153~163, pp.357~359

¹⁴⁷ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, New York, 1982, pp. 61~62

¹⁴⁸ Report to the National Security Council by Department of State, Summary of Conclusions, 18 August 1948, S/S-NSC Files: Lot63D351: NSC 20 Series NSC 20/1, *FRUS*, 1948v01p2. i0007, pp 609~611; Report to the National Security Council by Department of State, Factors Affecting the Nature of Defense Arrangement in the Light of U.S.S.R. Policies 20/2, 25 August, 20/2 S/S-NSC Files:Lot63D351: NSC 20 Series, *FRUS*, 1948v01p2. i0007, pp 615~624

¹⁴⁹ Memorandum by the Director of Police Planning Staff to Secretary of State and Undersecretary of

机制中碰钉子后，福莱斯特还考虑直接通过国务院的渠道来达到目的。1948年10月31日他向正在参加柏林危机谈判的马歇尔发出备忘录，咨询“美国需要多少部队才具备与可能的侵略行动相对抗的能力、保持多少力量才能够支持马歇尔正在和将要进行的谈判。”并且直接向其询问杜鲁门设置的144亿美元的上限是否合理。¹⁵⁰对此，洛维特表示“国务卿不应该被放到一个要对军队规模发表看法的位置上”，¹⁵¹而在与凯南商谈后更是得出了“并不能从略微恶化的国际形势本身计算出1950年军事预算的适当数字”的结论。¹⁵²可以说，正是因为国务院在预算问题上与杜鲁门保持着高度的一致，而其掌握的国安会机制也挫败了国家军事部门试图挑战总统预算政策的企图，因此杜鲁门并没有在1948年底胜选后对国安会机制进行大幅度调整的打算，与此相反国防部却根据1949年《国家安全法修正案》得到了大修。

鉴于1947年后各军种围绕军事预算的斗争愈演愈烈，公开反对总统政策的状况也屡有发生，杜鲁门在连任后决心撤换国防部长福莱斯特并重组国防部。但是这次大变革对国安会几乎没有波及：虽然由共和党主持的胡佛委员会（Hoover Committee）中的国家安全事务小组（National Security Task Force）认为国安会存在着较大的缺陷，认为其没有指导1950年的国家安全预算和国家军事部门的武装力量建设。¹⁵³但是随着杜鲁门的意外胜利，这一充满了共和党强硬派观点的观点自然也就没有了用武之地。最终，1949年《国家安全法修正案》在撤销了丧失了内阁地位的陆海空三军部长在国安会的席位、增添了副总统的位置之外，对其它的部分几乎未予触及。相反，倒是国务院内部的权力斗争显著改变了国安会的运作方式：艾奇逊就任国务卿后屈服于各地区部门的要求，剥夺了政策规划署直接将政策文件递交给国务卿的权利，转而先将文件交予各地区部门进行审阅和讨论；同时，国务院在国安会的代表也由政策规划署的署长变为了负责实质事务的助理副国务卿（Deputy Under Secretary）。这一变化实际上削弱了政策规划署幕僚进行整体规划的能力，也间接导致了国安会的效率进一步下降，这也引起了凯南的

State, 5 August 1948, 811.20/8-548, *FRUS*, 1948v01p2. i0007, pp 599~600

¹⁵⁰ Memorandum by the Secretary of Defense to Secretary of State, 31 October 1948, 811.20/10-3148, *FRUS*, 1948v01p2. i0007, pp 644~647

¹⁵¹ Memos by the Acting Secretary of State to Secretary of State in Paris, 1 November 1948, 811.20/11-748, *FRUS*, 1948v01p2. i0007, pp. 647~648

¹⁵² Memos by the Acting Secretary of State to Secretary of State in Paris, 2 November 1948, 711.5/11-248, *FRUS*, 1948v01p2. i0007, pp 648~650

¹⁵³ George Butler, memorandum of conversation, July 12, 1948, box 33, PPS, Records of the Department of State; Butler, memorandum for file, July 28, 1948, *ibid*.

强烈不满。¹⁵⁴但是在效率下降的同时，国务院在国安会的地位却在持续上升，1945年3月30日，一份来自军事部门的名为“实现美国目标所需要的方法”的文件引起了凯南乃至国务院的强烈反对，副国务卿韦伯则明确提出“制订此类细节文件没有任何用处”，甚至表示要指导国安会应该如何为总统服务。¹⁵⁵5月4日，韦伯、凯南等国务院官员和索尔斯会面后，确定了不仅在国安会机制中移除所有上述文件，而且取消其它部门派出的工作人员参与起草国安会文件的权力，同时承认国务院在提交文件时也不必通过他们。¹⁵⁶这次会议也基本标志着杜鲁门政府时期国务院在国安会中领导地位的巅峰，也正是因此艾奇逊在1950年才能绕过国防部长约翰逊（Lewis Johnson）的强烈反对起草出国安会68号文件，其原因就在于国务院在军事预算问题上与杜鲁门保持了高度一致，而并不是因为其主导的国安会协调机制更加有效。

然而随着国防部重组的完成，以及国务院在从1949年起承受的“失去中国”的国内政治压力也在逐渐增大，原本的“两个预算阵营”也开始发生变化。这一变化最初显现于对国安会52/3号文件的讨论，而主题就是全面评估减少军事和国际项目所带来的影响。在会议上，国务院取代军方提出了总额高达191亿美元的预估数字，而这引起了财政部和经济顾问委员会主席诺斯（Edwin Nourse）的强烈反对，后者斥责国务院“完全没有思考不断扩大的赤字对经济的严重影响”。¹⁵⁷此时在1949年的整个大环境中，减少预算仍然是美国政界的主流，共和党国会在攻击国务院丢掉中国的同时却又投票反对艾奇逊的扩大对韩援助的计划，这也对国务院带来了沉重打击。¹⁵⁸因此，艾奇逊也希望能够用夸大苏联威胁的方法来了“敲醒政府高层中的大部分人”，而在苏联掌握原子弹后重新评估美国安全政策的国安会68号文件就成为了最佳的渠道。¹⁵⁹负责制定国安会68号文件的是临时成立的国务院—国防部联合小组，凯南的继任者尼采是该组的实际领导者，国防部

¹⁵⁴ George F Kennan, *Memoirs 1925~1950*, p.465; Minutes of meeting, December 3, 1948, box 32, PPS, Records of the Department of State, from Leffler, *A Power in Preponderance*

¹⁵⁵ Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff to the Secretary of State and Under Secretary of State, Washington, April 14, 1949, Policy Planning Staff Files, *FRUS*, 1949v01.i0009, p.282; Record of the Undersecretary's meeting, Department of State, April 15 1949, Lot 53D250, *FRUS*, 1949v01.i0009, pp.283~284

¹⁵⁶ Memorandum of Conversation, by the Under Secretary of State, Washington May 4 1949, Policy Planning Staff Files, *FRUS*, 1949v01.i0009, pp.296~298

¹⁵⁷ NSC52/3, Report by the National Security Council, Government Programs in National Security and International Affairs for the Fiscal Year 1951, Washington, September 29 1949, S/S-NSC Files: Lot 63D351: NSC 52 Series, *FRUS*, 1949v01.i0009, pp.385~393

¹⁵⁸ Acheson, *Presentation at the Creation: My years in the State Department*, New York: W.W. Norton & Company, 1987, p.358

¹⁵⁹ Ernest May, *American Cold War Strategy: Interpreting NSC 68*, Boston and New York, 1993, p. 87, 98, pp.106~107

的代表却仅仅是没有任何具体管辖范围的退役少将伯恩斯（James H. Burns），而该小组起草的文件的基调在国务院内部看来就是要“与苏联庞大常规部队对等化”。¹⁶⁰这最终引爆了坚决要求控制预算的国防部长约翰逊和艾奇逊之间的直接冲突，在听取国安会 68 号文件的会议上前者公然打断了尼采（Paul Nitze）的讲话并且带领着所有军方人员扬长而去，这使得艾奇逊决心撇开国防部单独完成这一文件。¹⁶¹尽管国安会 68 号文件的草案预示着一个天文数字般的军事预算，但是艾奇逊也敏锐地认识到了不能直接附上这一数字，因此最终采用了一种模棱两可的方式向杜鲁门提交报告，希望一方面可以达到“震慑”的目标，但是另一方面又不至于违背总统的预算政策、立即遭到否决。¹⁶²

然而这种做法仍然引起了杜鲁门的注意，其做法是建立一个国安会临时评估委员会，将支持总统政策的预算局、财政部的官员派入其中。而另一方面则直接命令停止当前的国安会协调机制，原本拥有国安会席位的各部门会同财政部、参联会和中情局各自派出一名副部长级别的代表组成国安会“高级助手”(Senior Staff)来直接参与国安会文件的起草，这也就剥夺了国务院在 1948 年 5 月获得的垄断性特权。¹⁶³并且规定高级助手必须两周召开一次会议，而会议的协调人也由国务院的官员变成了国安会的行政秘书，这也表明白宫不再认为将国安会协调机制放在国务院手中有利于杜鲁门的总体政策。¹⁶⁴这也说明，由于国务院在预算政策上与总统开始出现分歧，其在国安会中的地位以及整个国安会的运行方式也随之发生了变化。但是，就在国安会 68 号文件及其庞大军事预算几乎肯定要遭到否决时，朝鲜战争突然爆发了，这一外部事件显著地改变了美国的战略认知、促使美国在冷战开始后数年才展开冷战军备竞赛。¹⁶⁵然而伴随着预算争论的消失，美国国安会机制的调整却也几乎陷入停滞。在国安会 68 号文件的附件中，曾经有一份预算局起草的改革国安会机制的方案，在其中国防部指责国务院缺少协调，国务院反对参联会游离于国安会文件的立场，而索尔斯则在指出军事部门内部缺少意见协

¹⁶⁰ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Public Relations to the Under Secretary of State, Washington March 6, 1950, 611.00/3-650, *FRUS*, 1950v01. i0008 pp.185~187

¹⁶¹ Memorandum of Conversation at the Department of the State, March 22. 1950. Policy Planning Staff Files, *FRUS*, 1950v01. i0008, pp.203~206

¹⁶² Acheson, *Presentation at the Creation*, p.374; Leffler, *A Preponderance of Power*, pp 357~358

¹⁶³ David T. Fautua, "The "Long Pull" Army: NSC 68, the Korean War, and the Creation of the Cold War US Army", *The Journal of Military History*, Vol. 61, No. 1 Jan, 1997

¹⁶⁴ Arnold Miles to C. B. Stauffacher, May 22, 1950, box 70, series 39.32, Records of the Office of Management and Budget; Lay, memorandum for the National Security Council, Jan. 31, 1950, sec. 2, CCS 381 (1-31-50), Records of the Joint Chiefs of Staff

¹⁶⁵ Raymond P. Ojserkis, *Beginnings of the Cold War Arms Race: The Truman Administration and the U.S. Arms Build-Up*, Westport, Connecticut and London: Praeger, 2003

调的同时、也清醒地认识到国务院其实对于政策协调完全不感兴趣。最终，这一国安会机制没有获得任何变革，而是不断强化原有的倾向。¹⁶⁶尽管从表面上看，杜鲁门在朝鲜战争后频繁使用国安会机制，但是事实上这种国安会会议与以往的战时的临时性会议并没有太多区别，这一机制的协调能力往往也就等同于其中主导部门的影响力，常常会带来大量摩擦与冲突、以及国安会文件无法落实为各部门行动的问题。因此，杜鲁门频繁参加国安会会议并不意味着国安会机制本身取得了进展。甚至有批评者认为在战争时期，由于将国安会的协调权完全被交给了各个行政部门，因此在决策体系中增强了官僚政治的成分，这反过来促使杜鲁门接受了国安会中要求政策反对派不得发表意见的建议，从而不断地营造出了在朝鲜政策上的虚假一致。¹⁶⁷

一言以蔽之，美国国安会的建立在很大程度上是军事预算和军事部门组织原则斗争的副产品，因此在诞生之后也处于“先天不足”的状态，而其早期的机制变化也与美国各部门在预算斗争中的立场息息相关。按照冷战史学家莱弗勒（Melvin Leffler）的说法，凯南、马歇尔、杜鲁门等人在朝鲜战争前采取的是一项名为“谨慎冒险”（Calculated Risk Taking）的战略，也就是相信美国的潜力足以威慑苏联，可以在不扩大军事支出的情况下对苏联进行遏制。¹⁶⁸从这个意义上来说，这一时期的国安会机制的不断调整是基于一时的政治现实、为维护某种既定的政策取向而采取的手段。换言之，更多的是政策设计了制度，而非制度设计了政策。从这一历史案例也可以看出，在杜鲁门的任期内，国家安全顾问间的激烈竞争和官僚政治推动了国安会的出现，但是与此同时其具体形态和机制却是牢牢地被掌握在白宫手中，但是总统权对国安会机制的塑造又绝不仅仅只是出于总统个人在领导风格上的特点，相反其与各部门针对某项具体政策的立场息息相关，而这类关键性政策又往往与美国政府对外部威胁的总体评估以及总体应对战略紧密联系在一起。在 1945~1950 年中，总统权虽然是塑造国安会的关键动力，但是其往往要在官僚竞争中的整体环境中发挥作用，这使得其对总统权的利用往往具

¹⁶⁶ Anna Kasten Nelson , “President Truman and the Evolution of the National Security Council”, *The Journal of American History*, Vol. 72, No. 2, Sep., 1985, p.374

¹⁶⁷ Thomas Preston and Paul't Hart, “Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus between Political Leaders and Advisory System”, *Political Psychology*, Vol.20, No.1, March, 1999

¹⁶⁸ Melvin Leffler , *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration and the Cold War*, California, 1992

有很强的选择性，并且在发挥作用时一般关乎最基本的整体对外战略和资源分配政策。

四、结论

纵览 1945 年至今美国国家安全委员会的演变史，我们能够发现其历程中有着明显超越个别总统任期的方向，而在仔细检视了 1945 年~1950 年间国安会的组建和调整过程后，则能发现其组织形态与特定的政策取向有着直接的联系，而这同样也是美国对其所处的国际环境所处的国内反应。然而这种变革又是具体而复杂的，要想掌握其变化和规律就不能仅仅关注其正式会议或者国家安全事务助理，还必须充分认识包括其幕僚体系和跨部门协调系统的变化，而这两点在某种程度上还没有得到充分的研究。另一方面，尽管这一国家安全机制与美国所处的国际环境存在联系，但是对于这种联系不能过于简单化，或是先入为主地认为“国际竞争导致集权增强”的逻辑就主导了这一历史进程，而是应当更加客观和具体地把握其发展脉络和后果。

免责声明：

本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球经济治理研究室、经济发展研究室所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：iwep100732#163.com