

五角大楼的秘密

美国总统是如何影响世界军事行动的

「美」伊丽莎白·桑德斯 著
BY ELIZABETH N. SAUNDERS
齐永娇 李呢喃 译

LEADERS AT WAR:

HOW PRESIDENTS SHAPE
MILITARY INTERVENTIONS

五角大楼的秘密

美国总统是如何影响世界军事行动的

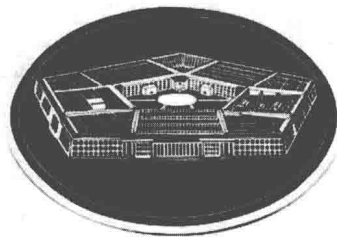
LEADERS AT WAR:

HOW PRESIDENTS SHAPE MILITARY INTERVENTIONS

[美] 伊丽莎白·桑德斯 著

BY ELIZABETH N. SAUNDERS

齐永娇 李呢喃 译



图书在版编目(CIP)数据

五角大楼的秘密:美国总统是如何影响世界军事行动的 / (美) 桑德斯著; 齐永娇, 李呢喃译. — 北京: 新世界出版社, 2016.4

ISBN 978-7-5104-5614-5

I. ①五… II. ①桑… ②齐… ③李… III. ①国际军事关系—通俗读物
IV. ① D815-49

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第038273号

Leaders at war: How Presidents Shape Military Intervention, by Elizabeth N. Saunders, originally published by Cornell University Press

Copyright: ©2011 by Cornell University

This edition is a translation authorized by the original publisher, via Big Apple Agency Inc.

Simplified Chinese edition copyright:

2016 New World Press Limited

All rights reserved.

五角大楼的秘密

作 者: [美] 伊丽莎白·桑德斯

译 者: 齐永娇 李呢喃

责任编辑: 余守斌

责任印制: 李一鸣 黄厚清

出版发行: 新世界出版社

社 址: 北京西城区百万庄大街24号(100037)

发 行 部: (010) 6899 5968 (010) 6899 8705 (传真)

总 编 室: (010) 6899 5424 (010) 6832 6679 (传真)

<http://www.nwp.cn>

<http://www.nwp.com.cn>

版 权 部: +8610 6899 6306

版权部电子信箱: nwpcd@sina.com

印 刷: 北京嘉业印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 280千字 印张: 19

版 次: 2016年4月第1版 2016年4月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5104-5614-5

定 价: 45.00元

版权所有, 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页等印装错误, 可随时退换。

客服电话: (010) 6899 8638

编者按

本书是由美国乔治华盛顿大学知名国际关系专家伊丽莎白·桑德斯所著。作品内容聚焦于德怀特·艾森豪威尔、约翰·肯尼迪以及林登·约翰逊这三位领导人在冷战时期采取的军事干预行动，对每一届领导人及其曾做过的干预决定和非干预决定都单独开辟了章节进行论述。本书中的案例选举逻辑严谨，采用相同的标准衡量和研究每一位总统，并从多个角度对结论进行了细致的讨论和评估。同时，作者为我们理解大国为何、以及如何采取军事干预来转变目标国制度机构以及社会提供了理论框架。她强调了国际关系中一个非常重要，但是经常被忽视的因素：领导人的个体影响作用。桑德斯认为，领导人的威胁认知，具体而言就是他们是否认为威胁的来源是其他国家的内部制度及机构，他们的这种认知影响着干预决定以及对干预策略的选择。

桑德斯的这部作品可读性强，简单易懂，倘若读者对总统领导力及总统如何调度国家军队这种问题感兴趣的话，那么本书具有很强的参考价值。桑德斯在本书中用极具说服力的案例阐释了领导人个体在做出重要决定，尤其是试图寻求目的和手段一致时发挥的重要作用。桑德斯对领导人评估有着独特的见解，她认为从表面上看领导人是缓慢的学习者，这一点对读者应该有所启示。

另外，作品描述的历史内容多发生于冷战时期，由于敌对双方的价值观、文化背景的不同，在一些重大国际问题上，尤其是历史公认的国家关系上的一些观点，值得商榷。作品作为一部学术著作，在引用档案或者材料时力求保持内容的原汁原味，这样更有利于读者对当时的社会背景、人物活动有一个较为客观的了解。编者相信读者在阅读过程中会有自己相对客观的认知标准。

目录



第一章	国家干预的时间和方式	/ 001
第二章	干预的定义及解释	/ 025
第三章	德怀特·戴维·艾森豪威尔	/ 065
第四章	约翰·菲茨杰拉德·肯尼迪	/ 119
第五章	林登·贝恩斯·约翰逊	/ 171
第六章	冷战前后时期	/ 243
第七章	领导人的角色：结论以及启示	/ 277
致 谢		/ 294

第一章

国家干预的时间和方式





近百年来，美国历届总统深受军事干预的困扰。至少从 19 世纪末美国有能力在海外施展军事实力，尤其是自 1945 年以来，美国领导人一直在为弄明白美国实行干预的范围以及目的而绞尽脑汁。从越南到索马里、伊拉克以及阿富汗，争论通常是围绕武力是否只是用来约束其他国家的国际行动，还是应该用来重塑那些威胁美国利益的国家的内部制度。从更基础的层面来讲，就美国是否应该实施这些干涉行为一直存在激烈争论。

干预决定、对干预策略的选择会对干预效果和干预对象产生重大影响。例如，2009 年奥巴马政府关于在阿富汗实行干预策略的审议结果突出了两种干预策略之间的权衡：入侵式的国家建设策略旨在防止阿富汗再次演变成恐怖分子的庇护所，但这种策略对于美国来说代价太高；而有限的掩护性质的反恐怖主义策略有可能控制来自外部基地组织的威胁，但却使阿富汗民众受控于塔利班组织。干预措施也可能影响力量间的平衡及国家维护安全的能力。例如，美国政策制定者目前就两个议题进行激烈争论：一是美军是否应该着手准备参加类似在伊拉克和阿富汗的非常规战争；二是此类军事行动是否威胁到美国应对其他传统威胁的能力。小布什

(George W. Bush) 第一任期政府的政策规划主任理查德·哈斯 (Richard N. Haass) 认为, 从宏观角度看, “为处理国家关系而制定的外交政策和为改变国家性质而制定的外交政策有很大差别, 而这种差别是现代外交政策辩论中衡量正误的主要准绳”。

美国历届总统在这种辩论中做出了截然不同的选择。在不同的国际环境中, 美国历届总统利用本国军事力量改变目标国家内部制度的程度差异很大。20 世纪 90 年代美国对海地 (Haiti) 和巴尔干半岛 (Balkans) 各国实行的国家建设行动带有很强的人侵性, 而 1958 年对黎巴嫩 (Lebanon) 和 1965 年对多米尼加共和国 (Dominican Republic) 的干预程度则远不及此。对于同样的冲突问题, 历代领导人做出了不同的反应。比如, 布什总统对索马里 (Somalia) 的干预仅限于人道主义援助的范围内, 而比尔·克林顿 (Bill Clinton) 从一开始就将干预范围扩展到了该国潜在的国内问题上。国际关系专家们比较关注的问题是, 干预政策的不同到底是源于国际环境、国内政治的差异, 还是源于历届总统自身的差异。

本书旨在分析类似美国这样的世界大国何时, 以及为何采取军事干预措施来改变他国内部制度或社会结构。为何某些军事干预措施明确表示要改变目标国的内部制度, 而有些则不希望改变目标国内部制度, 只改变其外交政策、解决争端? 换句话说, 我们如何理解对内部事务的干预程度差异? 诚然, 许多观点认为, 军事干预涉及对他国内部事务的干预, 但这些观点并没有指出内部干预的程度是变化的, 由此引出了一个在内部干预方面未曾探讨过的话题。每一个政权更迭的过程都伴随着不同程度的干预。有的干预是在保持目标国原有制度完整的前提下, 仅更换其国家领导人; 有的干预则是彻底地改变目标国的内部制度或秩序。在确定策略选择之前, 首先来厘清一个根本性问题: 为何类似美国这样的世界大国要在某些冲突或危机中公然采取干预措施, 而在另一些冲突或危机中又无动于衷呢? 问题的关键不仅是要解释已经发生的干预行为, 更需要强调那些仿佛

已经发生实际却没有发生的干预行为。我在本书中力求解释美国何时以及如何对目标国实行干预。

我认为，如果忽视领导人个体因素将很难回答以上这些问题。因为领导人个体是国家关系研究过程中一个非常重要却又经常被忽视的因素。一些分析家认为，领导人个体之间差异太大，根本没办法进行分析；而另一些分析家认为，领导人对国际或国内局势做出的反应极其相似。而我并不认同这两种观点，我认为国家领导人对威胁来源的认知判断是存在系统性差异的，而正是这些差异影响了国家何时以及如何实行干预。有的领导人认为某些国家的政治、经济和社会特征就是威胁的源头，而有的领导人持不同观点。如果国家领导人认为威胁源于某些国家的内部制度，那么他们很有可能采取干预措施来改变这些国家的内部制度；如果国家领导人认为威胁源自某些国家的外交和安全政策，那么他们会采取相应的干预措施，但不会像前者那样过度干预目标国的内部事务。

纵观美国历届国家领导人可以看出，他们的认知会使他们选择不同的措施，即使是在一个独立国际体系中的单一国家内部，他们也会做出不同的选择。本书主要分析美国在冷战期间的军事干预措施，聚焦于德怀特·艾森豪威尔（Dwight D. Eisenhower）、约翰·肯尼迪（John F. Kennedy）以及林登·约翰逊（Lyndon B. Johnson）三位总统的国家干预政策。书中列举的文献和史实指出，国家领导人关于威胁来源的认知早在领导人面临实际危机，甚至是在就职之前就已经形成了，这种思维方式在领导人做出干预决策时，从两方面影响他们计算干预成本和效益。一方面，领导人的认知观念影响着他们评估干预目标国的效益；另一方面，当领导人准备采取某种形式的干预时，这种认知观念影响他们分配稀缺国家安全资源。国家领导人关于威胁来源的认知对于干预决策有着深刻的影响，认知观念不仅影响干预策略的选择，同时也影响干预策略成功的可能性。

领导人个体对于干预决定发挥着至关重要的作用。一直以来，国家采取干预政策是依据相对稳定的因素，例如国际体系结构和国家政体形式，但是却忽视了领导人这一关键因素。除此之外，多数大国对小国的军事干预其实就是“选择之战”，这种干预并不是由于小国对大国构成了直接威胁。事实上，有很多潜在的威胁是干预国所不能直接应对的，而在同一个国家，民众可以在这些威胁的本质和重要性方面持不同看法。正如普林斯顿大学政治教授弗雷德·格林斯坦^[1]（Fred Greenstein）和美国历史学家理查德·伊梅尔曼（Richard Immerman）的观点，国家领导人总是声称他们别无选择，只能采取行动，采取干预的决定实质上是唯一的救命稻草：不同的领导人可能会做出不同的选择。忽视领导人在干预决定中的重要作用意味着忽视了一个重要变量。

然而，有许多学者俨然忽视了这一关键因素。在过去的几十年，尽管有些国际关系理论家采取了心理学方法来进行研究，但大多数国际关系理论家们在研究过程中很少将领导人作为研究的核心因素，尤其自肯尼斯·沃尔兹（Kenneth Waltz）在他的《人、国家和战争》（*Man, the State, and War*）一书中否定从个人层面进行解释之后，更没有学者将领导人纳入其研究的核心范围了。一些分析家认为国家领导人对于独立于国内或国际环境的国家行为并没有显著的影响作用。另一些则认为国家领导人的确起着关键性作用，但他们不愿做出概括性的论断：领导人是怎样影响干预决策的。最近国际关系学者们又重新将领导人纳入研究范围，但对于领导人自身差异的研究还有很大空间。

研究领导人的时候有两种极端，一种是把他们都定位为“伟人”；另一种则排除了领导人个体影响力的差异，认为他们对国内及国际形势

[1] 弗雷德·格林斯坦任普林斯顿大学政治学荣休教授、美国人文与科学院院士。他是当代美国总统研究最杰出的学者之一，2004年获得美国政治学会年度“总统研究终身成就奖”。——译者

所做的回应都是类似的。本书对于领导人的定位取这两种想法的中间态度。虽然分析家们常常引用“领导人”说的话，他们指的也是领导人在国内制度或国际环境限制下所说的话，而这些话实际上做的都是解释性的工作。我认为在一个国家之中，领导人本身是一个非常重要的角色。然而，领导人本身在很多方面也有差异，比如他们的目标、处世方法、认知偏差和政治效力，这正是学者们想要探寻的东西，他们希望知道这些领导人的差异是如何影响重要的外交政策决议的。在本书中，我将重点讨论领导人关于威胁来源的实质性认知有什么差异。这个问题比宽泛地对想法进行讨论来得更为具体，毕竟在关键时刻起决定作用的还是领导人对威胁的认知方式。最近关于领导人在国际关系中的地位的研究再次兴起，很多人还把总统进行了简单且颇为有效的分类，本书也严格地概念化了领导人的认知方式，采用了不同的指标对其进行衡量，并且评估了领导人在干预政策上的影响力。

领导人影响干预策略的方式：论点概述

一个国家如果准备进行干预，那么就意味着该国要决定以下两件事：一是准备在冲突和危机发生时调遣国家武力；二是计划清楚对目标国的干预程度。因此，我将详细分析干预决定以及干预策略的选择。在本书中，我将军事干预定义为：公开短期调动至少一千个已训练有素的地面部队士兵，跨国界地对其他国家内部事物或对国家之间的争端进行干预的行动，不论这种行动是否干预了目标国的内部事物。明确了这个定义，我们就可以对不同总统的干预决策进行同类比较了。本书不讨论秘密行动，因为秘密行动不具有公开性，代价相对较小，而且秘密行动决策的产生过程和公开干预行动的产生过程也并不相同。在第二章，我将详细解释这个定义的

合理性以及不足之处。

“干预策略”指的是领导者最初想要采取的策略，而不是策略实施之后的实际结果。除了领导者的意图之外，实际最终的干预策略也许还会受到很多其他因素的影响，如军队的表现和目标国环境的差异。但是理解领导者制定政策时的意图仍然很重要，因为即便决策者的最初策略没有成功实施，这个意图对大量资源的调遣和干预行动的进程仍有着重大影响。

假定领导人决定要进行干预了，我们将他们的干预策略进行一个理念性的划分：第一种是转换型的干预策略。这种策略目的明确，就是为了干预目标国的国内事务，不论这种干预是发生在国家层面还是地方层面（或者是同时发生在两个层面，因为对地方进行干预的最终目的通常也是对国家进行干预）。另一种则是非转换型的干预策略。这种干预策略不直接干涉目标国的国内制度，即便干预不可避免地会对目标国的国内制度和人民产生影响。

从更高的层面来说，政权更迭行动中也存在转换型和非转换型的干预策略。二者的界定取决于行动的目标和范围。如果干预行动改变了目标国的国内制度和领导人，那么这就是转换型干预；如果干预只是改变了目标国的领导人而未改变该国的国内制度，即出现了“斩首行动”，但该国国内制度未改变，那么这仍属于非转换型干预策略。

当领导人认为国家安全受到威胁时最有可能采取干预行动。但是即使是在同一个国家，不同的领导人对于威胁的判断也不尽相同。领导人在审视本国面临的国际威胁时，都会用因果认知方式（联系前因和后果的认知方式）来对各种可能的威胁进行分类，并判断出本国面临的_{最大}威胁。不同的领导人对威胁的界定方式并不相同，由此可以把他们分为两类：内部聚焦型和外部聚焦型。内部聚焦型的领导人认为目标国国内的制度是造成威胁或该国侵略性外交政策的原因。这类领导人认为其他国家内部的民主秩序以及挑战这种秩序的冲突本质上都是具有威胁性的。例如，他们会认

为他国内部的民主秩序会使其采取侵略行动；也会认为他国的内部制度会使其制定对本国不利的外交或安全政策，影响势力间的平衡。因此，内部聚焦型领导人关注的是冲突和危机起源的内在因素（包括引起危机的内部制度），视这种内在因素为威胁的潜在来源。即便有一些国家的冲突并不涉及其他国家，但内部聚焦型的领导人依然认为应该对其进行干预。外部聚焦型领导人则认为，威胁的直接来源是他国的外交和安全政策，而不是国内制度。因此，这种类型的领导人的视野更加国际化，关注的是各个国家之间的危机。

如果领导人对威胁来源的因果认知方式不同，那么他们对干预行动成本效益的预估也会有差异。这种认知通过两种机制影响领导人的决定：其一，领导人的认知方式差异影响着他们评估干涉目标国的效益。内部聚焦型领导人认为在目标国保持某种特定内部秩序很有价值，因为这种秩序能够保证目标国在未来制定对本国有利的外交和安全政策；外部聚焦型的领导人则更希望对目标国的外交和安全政策进行短期干预，而对于他国内部改革并不是非常关心。这种差异让领导人在评估改变他国的行动的效益时也会出现不同。即使两种类型的领导人都希望看到目标国实施长期的对本国有利的外交和安全政策以及制定对本国有利的内部制度（如民主制度），他们仍然会对成功转变目标国的效益做出不同评估。

其二，领导人的认知方式差异也会影响他们分配稀缺国家安全资源以解决威胁的方式。在危机出现之前，领导人已经制定了很多的计划和策略了。领导人在上台之初就会根据他们对威胁的评估初步做出“政策性投资”——在物资、官员部署、智力库三方面规划自己的干预策略，为日后的干预行动做好准备。内部聚焦性的领导人更有可能在转换型策略方面下功夫，而外部聚焦型的领导人则偏向于非转换型的干预策略。具体来说，政策性投资指的是在以下几个方面的准备：人员安排、整体策略、防御立场、财政预算分配以及制度创立和变更。准备程度会对预期的花费和干预

成功的可能性产生很大影响，领导人最终决定采用哪种干预策略进行干预行动也和准备程度有关。本书虽不直接探讨干预成功的决定性因素，但上述准备机制表明，总统上任初期的准备程度对于后期实际干预行动的结果会起到至关重要的作用。

以上这两点会影响领导人判断某一危机是否构成了威胁，是否要采取干预行动；如果要采取干预行动，他们会多大程度地干涉并改变目标国的内部制度。这两种决定是相互交织的：如果领导人准备好的策略行不通或者代价太高，那么他们可能会被劝说放弃干预。领导人的认知不同，那么他们在判定一个国家值不值得进行干预时也会有不同的看法。如果领导人在同一时期可以对多国采取干预行动，那么他们更可能会选择最适合他们策略的目标国（这样一来，干预结果更符合他们的预期，毕竟他们对这种策略做了充分的准备）。如果他们能够干预的国家只有一个，而前期准备的干预策略并不适合这个国家，那么领导人可能会放弃对其进行干预。虽然内部聚焦型和外部聚焦型的领导人都认同冲突和危机会引发干预行动，但是他们对威胁的不同判断也会导致他们选择不同的策略。在进行干预时，内部聚焦型领导人更可能采取转换型策略，而外部聚焦型领导人则倾向于使用非转换型策略。不论领导人面临的是在多国中选择一国进行干预，还是只对一国进行干预，只要政治环境允许，他们都会选择结果符合自己预期的那个策略。

然而，领导人也不一定享有自由选择干预国家的特权。国内和国际政治观众^[1]也会对干预地点的选择施加政治压力。领导人面对这种压力，也许会对自已并不认同的冲突进行干预，也可能被迫采取自己并不看好的干预策略，这就意味着他还没来得及对该策略进行政策性投资，没有做好相

[1] 政治观众包括国内政治观众和国际政治观众。国内政治观众包括反对党、选民、媒体、国会议员、政治官僚、利益集团、大众等等；国际政治观众主要是指国家在危机中的对手，以及没有卷入危机的其他国家，例如盟友等等。——译者

关准备。还有一种情况是：领导人的确可以采用自己准备好的干预策略，但是这个策略并不适合目标冲突。在这样的情况下决定进行干预行动，干预方式可能并不能带来预期的干预结果。最后，我想表明，虽然我关注的核心是干预的初期决定和干预策略的选择，但是政策性的投资也会影响干预的成败。初期的准备程度是干预成败的先决条件，而政策性投资的准备情况也很重要：若领导人想要改变干预策略，受此前的政策性投资的束缚，他们会很难在短时间内有效地进行政策改变。

大部分关于干预的著作并没有讨论国家如何选择干预策略，但本书提供的两个论点可以解释干预政策变化的原因，同时这两个论点也是我研究得出的两个主要非传统性的解释。其一是“结构/物质条件”假设说，该假说在一定程度上源自现实主义观点。这种假说认为干涉决定（包括干涉策略）是由结构或物质因素所决定，此类因素包括目标国可利用军事能力及其国内形势。其二是“国内竞争”假设说，这种假说认为，虽然领导人的认知是不断变化的，但真正起决定作用的是国家内部政治因素之间的互动，这些互动因素包括领导人、官僚、进谏者、宣传团体、不同政党以及公众，这些因素之间的互动最终决定了干预决策。在本书第二章，我概述了这些解释的含义及我的论点，请允许我对不同的解释加以评判。

毋庸置疑，这两种类型的领导人都是理想状态下的标准类型。但在现实中，领导人对于威胁本质的认知和理解更为复杂。不同类型领导人之间的差异会在特定时期缩小，趋同于某一主导范式。例如在冷战期间，所有的总统都竭尽全力阻止共产主义制度的扩散。此外，考虑到内部干预的成本相对较低，领导人倾向于采取内部干预措施。例如，本书所列举的每一位总统都倾向于通过采取秘密行动来干涉其他国家的内部事务，其中就包括外部聚焦型代表德怀特·艾森豪威尔，以及内部聚焦型代表约翰·肯尼迪。然而，即使在冷战时期，干预策略的程度以及范围仍然存在很大不同。虽然领导人有着对抗共产主义的共同使命，但干预策略的程度以及范

围的变化说明，总统们认为这些国家的内部事务对美国国家安全的影响程度是不同的。

这两种类型的国家领导人和现实主义、自由主义传统之间存在重要联系，但领导类型的分类和现实主义与自由主义的分类完全重合。但此处的分类并不完全等同于现实主义和自由主义。一些现实主义者，以亨利·基辛格（Henry Kissinger）和斯蒂芬·沃尔特（Stephen Walt）为典型例子，他们认为国家内部的革命就是威胁的源头。自由主义最基本的含义是指国内因素在国际政治上发挥重要作用，在国际关系理论中，自由主义通常指的是一套关于民主和经济开放性影响的具体主张。本书提出的理论也适用于一些非民主政体。例如，苏联成员国领导人可能或多或少地倾向于内部聚焦型，如果成员国能结成强大联盟的话，兴许他们就不会彻底接受共产主义制度了。但上述论点并不是强调“意识形态因素影响深刻”。一个人可以在不把他国内部秩序的变化和安全威胁联系起来的前提下，认同某种意识形态，甚至是拥护这一意识形态的优越性（冷战期间所有总统都是这样做的）。

值得注意的是，领导人的思维方式还会受其他潜在因素的影响。以那些在部队服役过的领导人为例，他们有可能已经形成了某些特定的认知。通过本书后文列举的领导人实际案例可以看出，领导人的思维方式是通过多种途径形成的，例如自身经历和自我教育，这证明思维方式的形成不是根源于一种途径。而政党又是另一个潜在的复杂因素：不同的政党对于威胁来源的感知是不同的。共和党人士更倾向于外部聚焦型，而民主党人士更倾向于内部聚焦型。但也存在例外，民主党的林登·约翰逊就是外部聚焦型，而共和党的罗纳德·里根（Ronald Reagan）是内部聚焦型，这说明我们要根据领导人个人情况来判断他的认知类型。有某些特定认知的领导人可能支持某一政党，也有可能在不考虑这些特殊的外交政策认知的情况下加入很多政党。从本书后文列举的领导人实际案例可以看出，政党并不