

美国军事制度变迁的逻辑

当代世界与中国国际战略

The Logic of U.S. Military Institutional Change

左希迎 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

美国军事制度变迁的逻辑

当代世界与中国国际战略

The Logic of U.S. Military Institutional Change

左希迎 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

美国军事制度变迁的逻辑/左希迎著. —北京:社会科学文献出版社,2015.8

(当代世界与中国国际战略)

ISBN 978-7-5097-7578-3

I. ①美… II. ①左… III. ①军事制度-研究-美国
IV. ①E712.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第117436号

· 当代世界与中国国际战略 · 美国军事制度变迁的逻辑

著 者 / 左希迎

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋浩敏 曹义恒

责任编辑 / 宋浩敏 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.5 字 数: 269千字

版 次 / 2015年8月第1版 2015年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7578-3

定 价 / 69.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

总 序

进入新世纪以来，随着中国崛起进程加快，中国与世界的关系正发生历史性变化。中国通过自身的改革开放逐步“融入”现存的国际体系。中国的国家实力明显增强，国际地位显著提高。某种程度上，中国已经从国际体系的边缘走到中心，中国与世界关系高度相互依赖，中国对世界的全方位影响日益增强、世界对中国崛起的复杂认知和期许相伴而生。与此同时，中国在国际社会中的话语权、国际规则的制定权仍然缺失或不足；随着中国国家利益的全球拓展，中国遭遇外部世界的风险也愈加突出，中国与外部世界的碰撞和矛盾也有所增多。一个对外开放的中国如何认识和看待外部世界，特别是随着中国崛起的态势日益明朗，中国应该如何认识自己过去的发展，如何定位自己的未来角色，如何回应国际上的要求和期待，如何应对各种不同的国际挑战？种种新的问题不断出现，也使一个处在改革开放时期和崛起时代的中国对于国际问题研究的深入发展有更迫切的需要和更高的要求。

鉴于此，中国人民大学国际关系学院筹划、组织了“当代世界与中国国际战略”系列丛书，内容涉及国际关系理论、国际政治经济学、国际关系和外交史、当代国际关系和中国外交实践等领域，既有马克思主义的国际政治思想，也有西方当代国际关系理论，还包括对重大现实问题，如金融危机、能源安全、国际冲突等问题的关注。丛书作者大都是我院中青年学术骨干，这套丛书是他们在自己相关学科领域的最新研究成果，其中相当大一部分是在他们博士学位论文的基础上修改、加工而成。上述成果经过我院学术委员会的推选，将陆续列入出版计划。我们期望这套丛书的出版，能够增进国际关系学界的学术交流，拓展中国国际问题研究的新领域，推动中国国际问题研究的发展和繁荣。

这套丛书选题基本涵盖了理论、历史和问题研究等领域，这很大程度上反映了中国人民大学国际问题研究的特色。基于近60年的学术传统和历史经验，历经数代学者的持续努力和长期积淀，中国人民大学国际关系学院已经成为具有国内领先地位和较大国际影响的国际问题教学研究基地。

学科优势明显，学科特色突出。人大国际关系学院在国际关系基础理论、国际政治经济学、国际战略研究、欧洲问题研究、美国问题研究等领域确立了全国优势地位，马克思主义的国际关系研究也是我们的传统优势领域。近年来，人大国际关系学院在夯实国际关系基础理论的教学和研究的同时，特别重视对当代国际关系和中国外交的重大现实问题和战略问题的关注和研究。基础理论研究和重大现实问题的结合成为人大国际关系研究的鲜明特色。这既是改革开放和中国崛起时代的呼唤，也是国际关系学科发展和成熟的必然需求。

国际关系学科最早形成于一战后的英国，二战后随着美国崛起为世界超级大国，包括国际问题研究在内的社会科学研究重心移到美国。美国实证主义的哲学传统、20世纪60年代社会科学领域的行为主义革命，使得国际关系理论逐步摆脱了哲学、法学、历史学等学科的影响，越来越受经济学、社会学和心理学等社会科学的影响，使得国际关系理论研究越来越向科学化方向发展。国际关系理论的科学化必然要求我们的研究者保持价值中立，但国际问题研究学者的学术兴趣和视野，总是受到国际、国内政治形势的影响和局限。无论学者们怎样竭力保持研究的科学性和价值中立，这门学科的整体发展方向都与国家所面对的外部局势、所处的国际地位和对外交往的政治需求息息相关。因此，如何在理论的价值中立和现实服务之间保持平衡，推动知识生产和服务社会双重功能的实现，是中国国际关系学界面临的重大问题，也是我们推出这套丛书的初衷。

丛书的策划和出版得到社会科学文献出版社领导的大力支持。对此，我们表示衷心的感谢。本成果受到中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设专项”（原“985工程”）的支持，对此我们也深表谢意。

学无止境。由于国际问题研究在中国尚属年轻学科，丛书作者又多是中青年学者，作者们的观点难免有偏颇甚至不当之处，敬请专家、同行和广大读者批评指正。

“当代世界与中国国际战略”丛书编委会
2015年5月

目 录

Contents

第一章 导论 / 1

- 第一节 研究问题 / 3
- 第二节 对美国军事制度变革的争论 / 6
- 第三节 研究设想 / 19
- 第四节 研究方法 / 22
- 第五节 结构安排 / 25

第二章 美国军事制度变迁的逻辑 / 26

- 第一节 美国军事制度变迁的维度与形态 / 27
- 第二节 美国军事制度变迁的“嵌入-冲突”理论 / 37
- 第三节 美国军事制度嵌入的动力与机制 / 51
- 第四节 小结 / 62

第三章 走向国家安全政府

——1947年《国家安全法》与美国军事机构的统一 / 63

- 第一节 第二次世界大战与美国军事机构的统一运动 / 64
- 第二节 海军方案与陆军方案的冲突 / 68
- 第三节 1947年《国家安全法》 / 74
- 第四节 1949年《国家安全法修正案》 / 80
- 第五节 分析与总结 / 86

第四章 调整与适应

——1958年《国防部重组法》与美国军事制度的变迁 / 92

- 第一节 艾森豪威尔重组国防部的主要原因 / 92

第二节 1953 年《第 6 号国防重组计划》/ 102

第三节 1958 年《国防部重组法》/ 107

第四节 小结 / 116

第五章 重振美国国防力量

——《戈德华特 - 尼科尔斯改组法》与美国国防部重组 / 118

第一节 美国国防部面临的问题与挑战 / 119

第二节 国会中的辩论与博弈 / 127

第三节 《戈德华特 - 尼科尔斯改组法》的主要内容 / 135

第四节 分析与总结 / 141

第六章 未竟的革命

——克林顿政府时期的新军事变革 / 145

第一节 新军事变革的兴起 / 145

第二节 各军种间的竞争与制度嵌入的压力 / 150

第三节 军事学说与制度嵌入的压力 / 156

第四节 为何美国军事制度的变革力度不大 / 161

第五节 小结 / 165

第七章 新世纪初的美国军事制度改革

——从拉姆斯菲尔德到盖茨 (2001 - 2011) / 166

第一节 拉姆斯菲尔德的军事改革 / 167

第二节 盖茨的军事改革 / 177

第三节 21 世纪初美国军事改革的影响因素 / 183

第四节 小结 / 192

第八章 结语 / 193

第一节 案例比较 / 193

第二节 理论贡献与不足 / 196

第三节 美国军事变革的未来走向 / 200

参考文献 / 205

后 记 / 239

第一章 导论

有一个联合的政府，即不必要拥有过分庞大的军事建制，而庞大的军事建制在任何形式的政府里都是不利于自由的，对共和国式的自由更为有害。

——乔治·华盛顿

战争无非是政治通过另一种手段的继续。

——克劳塞维茨

在美国内战期间，北方联邦总司令乔治·麦克莱伦（George McClellan）拒绝服从林肯的命令，并将战争失利归罪于林肯的干预。1862年，林肯解除了麦克莱伦的职务。时隔近百年后，在朝鲜战争中，联合国军总司令道格拉斯·麦克阿瑟（Douglas MacArthur）与杜鲁门发生冲突，杜鲁门解除了麦克阿瑟的一切职务。2010年6月，美国驻阿富汗总司令斯坦利·麦克里斯特尔（Stanley McChrystal）公开表示对奥巴马的不满，并批评美国政府。为了维护总统的权威，奥巴马解除了麦克里斯特尔的职务。

历史是惊人的类似。尽管时间跨度近150年，美国总统与军方指挥官之间的冲突却以同样的方式反复出现。然而，这些事件只是表面的，军政关系（civil-military relations）的张力重复发生必然有着深层的制度基础，军政关系与美国军事制度的演变有着一定的关系。

第二次世界大战后，美国作为世界霸权登上历史舞台，强大的军事力量成为其霸权最重要的支柱。^①然而，回顾美国历史便可知，其军事力量也是经历了一个从弱到强的过程。甫立国之际，美国国父们坚持的是“有限政府”原则，建立何种军事力量是他们慎重思考的内容。联邦党人坚持维持强大的军备，保护美国国家安全；反联邦党人则认为，维持美国安全

^① Barry R. Posen, "Command of the Commons: The Military Foundation of U. S. Hegemony," *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5-46.

不是依靠伟大的海军和陆军，而是美国人民独立、自由和爱国的美国精神。^① 到 19 世纪下半叶，为了应对国际体系和政府结构的双重压力，美国的外交决策者已经意识到政体权力的相对增长，因而着手增强军备，推动一种对外扩张的外交战略。^② 自建国以来，美国屡次调整其军事制度，改革其组织体系，以建立强大的国防。历二百余年发展，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。

第二次世界大战之后，高强度的国际压力迫使美国不断调整其军事制度，以应对苏联的威胁。1947 年 7 月 25 日，《国家安全法》在国会通过，这一法案重塑了美国的军事制度，构建了一个强大的国家安全政府（national security state）。^③ 军事制度和军事力量必须与其国力匹配，并持之以恒地加以完善，方能长久地维护其国家利益。为此，美国不断调整其军事制度，并分别在 1949 年、1953 年、1958 年、1986 年进行军事制度改革。冷战结束以后，美国参与了海湾战争、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给美国军事制度提出了挑战。新世纪以来，低效的军事制度和过度庞大的军事力量有损美国的安全、繁荣和自由。^④ 如何革新军事制度，如何调整军事力量，如何处理文官部门与军方之间的关系，成为美国大战略必须回答的问题。^⑤

总结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主席的权力扩张；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，推动各军种之间的制度融合与联合作战。本书将以美国军事制度变迁为主线，探讨美国军事制度变迁的内在动力，进而分析美国军事制度变迁的逻辑及其对美国安全政策的作用机制。

① [美] 赫伯特·斯托林：《反联邦党人赞成什么：宪法反对者的政治思想》，汪庆华译，北京大学出版社，2006，第 4 章。

② Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1998).

③ 对此的介绍，参见 Douglas T. Stuart, *Creating the National Security State: A History of the Law That Transformed America* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2008)。

④ 对美国当前军事实力使得美国更不安全的论述，参见 Christopher A. Preble, *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous, and Less Free* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2009)。

⑤ Richard K. Betts, "Should Strategic Studies Survive?" *World Politics*, Vol. 50, No. 1 (October 1997), pp. 7-8.

第一节 研究问题

本书探讨的核心问题是：为何历次美国军事制度改革都致力于提升国防部长和参谋长联席会议主席的权力？为何历次美国军事制度改革都致力于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？

立国以来，美国的军事制度一直缓慢生长。直至第二次世界大战之后，美国方才重铸其军事制度，并屡次重组其国防体制。社会科学的研究需要发掘历史事件背后的因果关系，进而建立一个解释机制和理论模式。本书属于解释性的理论研究，旨在挖掘隐藏在复杂事实背后的规律，解释这些理论谜题。本书致力于解释美国军事制度变迁的机制和这个机制对美国安全政策的影响，在此基础上构建一个新的理论模式。本书问题的提出，主要基于笔者在学习中的理论思考，也来源于对美国外交政策的观察。

首先，军事制度变迁的逻辑是什么。制度如何变迁是当前社会科学学者探讨的一个焦点问题，随着新制度主义的兴起，政治学、社会学和经济学等不同学科都有了丰富的研究成果。在安全研究领域，对制度变迁的探讨相对薄弱。尽管美国的军事制度一直处于不断变革中，但是对这一问题的理论建构并不多见。传统的安全研究，大多关注双边关系或者多边关系的议题，对国内军事组织的研究相对贫乏。在国际关系学科的框架内进行理论建构，需要关注几个核心问题：美国军事制度变迁的逻辑是什么？为什么战争之后，美国都会调整其军事制度？国际环境如何影响美国军事制度变迁？各军种间的竞争如何影响美国军事制度的变迁？理解军事制度变迁的逻辑，必须回答以上几个问题。

其次，军政关系是如何演变的。在西方政治制度演进的历程中，文官控制已经成为处理军政关系的核心理念。然而，即使在一国内部，不同时期的安全政策制定也会有不同的政策模式。作为政治形态较为成熟稳定的美国，文官与军方在外交政策制定过程中的互动模式与其他国家差别很大，军方与以总统为代表的文官经常产生冲突。在美国历史上，这类事件不胜枚举。如果追根溯源，探究隐藏在更深层次的冲突，则要考察美国文官部门与军方组织之间的对立与博弈。在美国外交政策制定中，文官如何控制军方？其内在的逻辑是什么？为何有时军方会突破文官控制的藩篱？为什么现在文官越来越好战？对这些问题的思考，有利于安全政策制定模式研究的深入。

再次，军事制度与国家建设之间的关系是什么。近代以来，西方国家之间的高强度军事斗争极大地推动了国家建设的进步，美国身处这一历史潮流中，其国家建设也符合这一逻辑。建国之初，美国只保持了小规模军事力量，军事制度也相对简单。然而，南北战争的爆发揭开了美国军事制度变革的序幕，历经第一次世界大战和第二次世界大战，美国的军事制度已经高度发达。与这一过程相对应，美国的国家制度也在不断改进。经历了进步运动、罗斯福新政与民权运动，国家制度建设逐步完善。那么，军事制度的变革与国家建设之间是什么关系？回答这一问题，需要综合考虑战争与国家能力、国家与社会之间的关系，还需要关注美国的精英集团、军事组织与社会力量之间的互动关系。

最后，军方是如何影响美国国家安全政策的。美国军方在安全政策制定上有着举足轻重的影响力。国防部是美国政府内雇员最多的政府部门，也是权力巨大的政府部门，其对安全政策的影响力不容小觑。那么，军方通过何种模式影响美国安全政策？军方内部各个机构对安全政策的影响模式有何不同？在分析和观察美国外交政策时，这些问题不可忽视。在国内学术界，大部分学者多关注国会、总统和利益集团等少数行为体对美国安全政策的影响，对美国军方的关注则相对不足。

在理论层面，军事制度作为美国国家建设的重要内容，其模式和结构如何变迁，如何影响美国政治制度发展和安全政策制定，这是安全研究需要探讨的重要内容。从合适的分析框架出发，拓展这一研究领域，发展一个新的理论解释模式，有着重要的理论意义。

第一，拓展我们对国家理论的认知。现代国家建设的一个重要使命，就是构建一个规范、合理、分工明确的政府。从历史来看，控制军事力量是国家建设的一个重要支柱。在制度变迁的维度下探讨美国军事制度，可以帮助我们考察美国军政关系的制度变迁过程。

第二，连接国内政治与外交政策。一国外交政策的制定，不能忽视国际因素的影响，也难以摆脱国内政治的束缚。在理论建构上，虽然近年来许多学者重新认识到国内政治的重要意义，或是研究国际化对国内政治的塑造^①，

^① Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumn 1978), pp. 881-912; [美] 罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳：《国际化与国内政治》，姜鹏、董素华译，北京大学出版社，2003。

或是谋求建构以国内政治为研究路径的理论模式。^①然而，由于国内政治的复杂性，建构一个宏大理论面临着诸多困境。研究美国军事制度变革，需要关注国内文官部门与军事组织之间的竞争，以及军事组织内部各部门的斗争，更需要考察国际压力等国际因素的影响。因而，建立外交政策制定的分析模式，需要同时考虑国际和国内两个层次。^②

第三，构建一个解释美国军事制度变迁的新理论框架。既有研究已经对美国军事制度变迁做出了一些有益的探索，但这些探索大多是历史性的，未能系统地解释美国军事制度变迁的内在逻辑。本书的研究目的之一，就是构建一个关于美国军事制度变迁的新理论模式，补充和完善既有的研究。本书谋求构建一个双层解释模型，从新制度主义的视角分析国际压力、文官部门和军方内部组织如何推动美国军事制度的变革，进而深入分析美国军事制度变革对其安全政策的影响。

第四，厘清军政关系的互动模式。历史上，美国军方与文官之间的冲突反复出现，这成为一个不可忽视的政治规律。对比历次冲突就会发现，军政关系的冲突有着深层次的制度基础。在这一问题上，美国学者已经有大量的研究，并提出了诸多理论解释模式。探讨美国军事制度变迁的逻辑，则有助于我们从制度变迁的角度来看待军政关系的冲突，通过动态的追踪，厘清军政关系的互动模式。与此同时，集中关注军事制度的变迁，可以打通军政关系与安全政策之间的阻碍，在两者之间建立起桥梁，拓展安全政策的范围。

综观美国军事制度变迁的过程就会发现，这个过程中伴随着国家与社会、文官与军方、各军种之间的冲突和协作。探究这一变迁的逻辑，有利于我们从现实层面厘清美国军事制度和安全政策的表象与本质。研究美国军事制度变迁，在现实层面有四方面的意义。

第一，提升对美国军方影响外交决策的认识。军方作为实践安全政策的重要行为体，不管在全球战略层面，还是在地区政策和双边关系层面，始终深刻地影响着美国的外交政策。美国军方强大的政策影响力，已经成为每个国家应对美国外交政策时不可回避的因素。具体到美国对华政策上，美国军方秉持何种观点，将影响到中国的国家安全利益。为了更好地维护

① Helen V. Milner, "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 759-786.

② Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427-460.

国家利益，有必要研究美国军方如何影响美国外交政策，并对这一影响做出相应的评估。

第二，增进把美国军方作为一个组织的理解。作为美国最大的政府部门，国防部拥有得天独厚的资源优势 and 难以撼动的权力基础。军方作为一个等级森严的“国中之国”，其组织严密程度之高非比寻常。在政策评估和研究中，需要把军方作为一个组织来看待。这个组织如何运转，如何决策，如何影响美国政治制度的走向，如何塑造安全政策制定框架，这些问题不可忽视。关注这些问题，不仅有利于帮助我们在宏观上把握美国安全政策的全貌，而且可以在微观的层次来剖析美国安全政策制定的过程。

第三，窥测美国军政关系的发展趋势。美国的军政关系一直处于一种变迁的进程中，其中缘由，一方面在于美国政治体系在变化，特别是总统与国会关系的变化，会引起军政关系相应的变化；另一方面则在于军事组织随着军事技术的变革和国际环境的变迁，其组织结构和组织功能会发生变化。对历史上和当前美国军事制度变迁的研究，有助于我们展望未来军政关系的发展趋势，窥测军政关系发展的新现象，而这具有重要的现实意义。

第四，把握未来世界军事革命的动向。冷战结束以后，新技术层出不穷，极大地改变了战争的方式。以此为契机，以美国为代表的西方国家致力于新军事变革，努力提升军队的军事技术水平，并调整军事制度，以适应世界潮流。作为军事事务革命的领头羊，美国在军事制度上的革新值得引起中国的关注。特别是自“9·11”事件以来，小布什政府和奥巴马政府都努力改革军事制度，以打造一支高效灵活的军队，其经验值得中国借鉴。

第二节 对美国军事制度变革的争论

近代以来军事专业化的源头在欧洲，法国和普鲁士在19世纪早期的军事改革，开启了现代军事专业化的历程。作为欧洲文明分支，美国在第二次世界大战之前的军事专业化过程也深受欧洲大陆的影响。这种技能专业化造成的职能专业化的结果之一，就是反过来影响社会和政治。^①基于第二次世界大战和朝鲜战争中出现的新问题和冷战初期激烈的国际竞争，在美

^① [美] 哈罗德·拉斯维尔：《政治学：谁得到什么？何时和如何得到？》，杨昌裕译，北京：商务印书馆，1992，第6章。

国政府推动重铸和调整军事制度的同时，学术界对这一问题的探讨也逐渐深入。学术界对美国军事制度变迁的解释模式遵循不同的研究路径，从不同的角度研究这一问题。本书研究的核心问题是：美国军事制度变革的动力和机制是什么？笔者将集中对这一问题的文献和研究进行评析。针对美国军事制度和防务体系的研究文献浩如烟海，并且非常庞杂。学者们秉持各种学术路径和范式，从不同角度剖析这一理论难题。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。

组织理论 人类社会充满了各式各样的组织，作为国家暴力机器的军事体系，其组织形态最具代表性。组织理论在国际政治研究中又名组织过程模式，被视为外交政策分析的经典模式之一。根据格雷厄姆·埃里森（Graham Allison）的总结，组织过程模式认为政策的基本行为体是一些组织，其行为则被视为组织的输出，其目标则是一系列由规则界定的、满足要求的工作。^① 组织过程模式认为，一个国家的政府往往是分权的，政府内的组织在日常运作中形成了既定的工作流程，为了实现组织使命，组织按照标准的程序制定和执行政策，这些组织相对于高层领导人有一定的自主权，各个组织可能会因职能、资源等问题产生不确定性的冲突。就美国军事制度如何变迁来说，按照研究层次的差别，分为文官部门（总统、国防部长和国会）推动军事组织变革、军事组织内部各军种之间的博弈和军方内部单一部门改革三种不同的研究层次。

研究文官部门如何推动军事组织变革，代表性的学者有塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）和莫里斯·简诺威兹（Morris Janowitz）。他们分别建构了不同的理论模式，并且在分析美国军事组织变迁的基础上，提出了规范性的框架来约束美国的军事组织。亨廷顿认为，军队作为一个组织具有军事专业主义的特征，这是美国军政关系危机的根源。^② 军队的精神

① 对此的介绍，参见 Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (September 1969), pp. 669-707; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), chapter 3. 也可参见 Charles W. Ostrom, Jr., "Evaluating Alternative Foreign Policy Decision-Making Models: An Empirical Test between an Arm Race and an Organizational Politics Model," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21, No. 2 (June 1977), pp. 235-266; David A. Welch, "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect," *International Security*, Vol. 17, No. 2 (Autumn 1992), pp. 112-146.

② Samuel P. Huntington, "Power, Expertise and the Military Profession," *Daedalus*, Vol. 92, No. 4 (Fall 1963), pp. 785-807.

是保守的现实主义，它以维护国家安全为其组织的专职责任。^① 为了实现对军队的控制，需要调整军事制度。从美国历史来看，其军事制度变迁也正是基于文官控制军队这一原则。为此，他提出了客观文官控制理论（objective civilian control theory），主张政治家应该尊重军人的专业和管理暴力的完整性，从而塑造军队专业主义的价值观；与此相对应，军人应该保持政治上的中立，并接受政治家的政治领导。简诺威兹认为，作为国内政治领域的压力集团，文官在军事机构的合并、国会的财政预算监管、军方进入权力塔尖三个议题上的不作为促进了军事专业化的深入。^② 简诺威兹坚持军队和政府之间存在可渗透性，他提出只有军队被平民化并整合到美国社会结构中时，才能真正实现文官控制军队。他认为，美国的军事组织是一个职业社会化的过程，即从长期来看美国军队要逐渐融入美国社会。^③ 从这两位学者的论述来看，尽管研究路径不一样，但是殊途同归，都认为美国军事组织变迁的根本动力是美国宪法框架下文官控制军队的传统。

另一部分学者则坚持把军队作为单独的组织来研究，这一研究路径坚持从军事组织的变迁来分析军事变革。^④ 美国军队内部分为陆军、空军、海军和海军陆战队四个军种，不同军种之间的斗争有着悠久的历史。^⑤ 第二次世界大战以后，各军种的部门博弈在规模、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。各军种在战略规划、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。^⑥ 约

① 这些责任促使军队（1）视国家为基本的政治组织；（2）强调对国家安全威胁这一本质，并一贯好战；（3）强调安全威胁的重大和急迫；（4）支持维系强有力、多样和机动的军事力量；（5）除非胜局已定，反对国家在战争中承诺和干预过多。参见 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957), pp. 64-65。

② Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1960), pp. 349-350。

③ Morris Janowitz, "Organizing Multiple Goals: War Making and Arms Control," in Morris Janowitz ed., *The New Military: Changing Patterns of Organization* (New York: Russell Sage Foundation, 1964), pp. 11-31。

④ Jeremy Black, "Military Organisations and Military Change in Historical Perspective," *The Journal of Military History*, Vol. 62, No. 4 (October 1998), pp. 871-892。

⑤ Samuel P. Huntington, "Interservice Competition and the Political Roles of the Armed Services," *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 1 (March 1961), pp. 40-52。

⑥ Samuel P. Huntington, "Organization and Strategy," in Robert J. Art et al eds., *Reorganizing American Defense: Leadership in War and Peace* (Washington, D. C.: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1985), pp. 230-254。

翰·里斯 (John C. Ries) 研究的是美国从第二次世界大战到艾森豪威尔政府时期的历次国防重组, 他利用组织理论分析了这些重组的权力本质、政策过程和集权后的成效。他认为, 美国政府谋求对军队的集权化, 消除军方内部不同部门之间的纷争, 这是国防重组的主要动力。^① 斯蒂芬·罗森 (Stephen Peter Rosen) 发展了一个组织理论来解释美国与英国在和平时期、战争时期以及技术创新的特殊问题中的军事创新行为。他发现, 在战争中失败并不是军事组织创新的必要条件; 文官干预并不是实现创新的手段; 当高级军官确信安全环境的结构变迁产生了创新的需要时, 美国海军和海军陆战队能够进行军事创新; 当文官支持高级军官的这些价值观时, 文官干预才能推动军事创新。^② 针对冷战后美国的军事组织变迁, 也有学者认为, 国防部各部门之间的互动和竞争乃是军事组织变革和武器创新的最大动力。^③

单一组织部门的军事改革也是一个重要的研究层次。克里斯·戴姆契克 (Chris Demchak) 探讨了军事组织中引入复杂武器系统的后果, 她以美国陆军装备新式 M1 艾布拉姆斯系列主战坦克 (M1 ABRAMS) 为例, 探讨了复杂组织和复杂技术的互动。她认为, 陆军在限定的环境下追求不确定性的组织控制, 这导致了组织的不确定性, 而复杂武器系统的利用更是增加了这一不确定性, 复杂组织和复杂武器系统都导致了陆军组织形态的变革。^④ 威廉·莱恩 (William Lynn) 和巴里·波森 (Barry Posen) 则分析了参谋长联席会议的制度改革, 他们认为美国的指挥机构面对危机和战争时制订计划和采取联合军事行动的效率低下, 各军种之间的斗争使得他们配合不足,

① John C. Ries, *The Management of Defense: Organization and Control of the U. S. Armed Services* (Baltimore, M. D. : The Johns Hopkins Press, 1964). 对这一阶段美国国防重组的介绍, 还可以参见 Demetrios Caraley, *The Politics of Military Unification: A Study of Conflict and Policy Process* (New York: Columbia University Press, 1966)。也有学者从第一次世界大战前开始研究, 参见 Paul Y. Hammond, *Organizing for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century* (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1961)。

② Stephen Peter Rosen, "New Ways of War: Understanding Military Innovation," *International Security*, Vol. 13, No. 1 (Summer 1988), pp. 134 - 168. 更为详细的讨论, 参见 Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1991)。

③ Michael H. Armacost, *The Politics of Weapon Innovation: The Thor-Jupiter Controversy* (New York: Columbia University Press, 1969); Mark D. Mandeles, *Military Transformation Past and Present: Historical Lessons for the 21st Century* (Westport, C. T. : Praeger Security International, 2007)。

④ Chris C. Demchak, *Military Organizations, Complex Machines: Modernization in the U. S. Armed Services* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1991)。

这是改革参谋长联席会议的原因。^① 也有学者提出了一个“职业组织模型”(professional organization model)来解释美国海军研制A-7攻击机的过程,这一理论认为:(1)组织提供教育、培训和执行标准的基本原则;(2)组织行为体倾向于专业化其使用的特定职业技能;(3)职业前景从职业技能和组织需要的互动中形成核心职责;(4)组织和个人的互动导致具体的决策。^②

综合三个层次的研究来看,其中的很多研究有相当的水准,这些研究从宏观和微观、从结构和进程上对军事组织详细地做了剖析,其中很多研究的思想高度到现在仍未被超越。但是,这些研究也存在一些缺点:首先,过于注重历史研究方法。而理论建构不足。其次,没有厘清组织变迁的机制。机制是一个理论的核心部分,好的理论研究都需要探讨其因果关系的机制,但是以上研究缺乏对机制的关注。最后,新制度主义对军事制度的研究后继乏力。上文中提及的研究,有一部分直接受到20世纪50~60年代组织研究的影响。例如,里斯对美国军事制度改革的研究,其背景就是组织理论研究的第一个黄金时期。^③ 20世纪70年代以后,组织研究则进入了第二个黄金时期,组织研究在政治学、社会学和经济学的研究中大放异彩,并诞生了历史制度主义、社会学制度主义和理性选择制度主义。^④ 但是,在此之后的军事制度研究,却鲜有学者利用新制度主义的最新研究成果。

① William J. Lynn and Barry R. Posen, "The Case for JSC Reform," *International Security*, Vol. 10, No. 3 (Winter 1985/1986), pp. 69-97.

② Richard G. Head, "The Sociology of Military Decision-Making: The A-7 Aircraft," *Pacific Sociological Review*, Vol. 16, No. 2 (April 1973), pp. 209-227.

③ 第二次世界大战之后,在行为主义的影响下,新研究方法的利用使得社会科学学者对组织的研究逐渐深入,出现了研究组织的第一个黄金时期。其中最具有代表性的有两个流派,第一个是哥伦比亚学派,以科层制为核心研究对象,注重探讨组织的功能和反功能,代表文献参见 Peter Blau, *Bureaucracy in Modern Society* (New York: Random House, 1956); Peter Blau and Richard Scott, *Formal Organization: A Comparative Approach* (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962); Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* (New York: Free Press, 1954); Alvin W. Gouldner, "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy," *American Political Science Review*, Vol. 49, No. 2 (June 1955), pp. 496-507。第二个是卡内基-梅隆学派,主要是提出了有限理性的假定,即组织并非一个理性的行为体,而是一个有限理性的行为体,这些学者在此基础上建构了一系列理论模式,代表性文献参见 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making in Administrative Organization* (New York: Macmillan Company, 1951); James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: John Wiley & Sons, 1958); James G. March ed., *Handbook of Organizations* (Chicago: Rand McNally, 1965)。

④ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5 (December 1996), pp. 936-957。也可以参见薛晓源、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;何俊志等编译《新制度主义政治学译文精选》,天津人民出版社,2007。