

白宫内幕

胡立品译

(日) 高桥正武著





2 017 6867 6

白 宫 内 幕

(日本) 高桥正武 著

胡 立 品 译



军 事 译 文 出 版 社

一九八五年五月

大统领补佐官 USA参谋の研究

(日本) 高桥正武 著

白 宫 内 幕

[日本] 高桥正武 著

胡 立 品 译

*

军 事 译 文 出 版 社 出 版

新 华 书 店 北 京 发 行 所 发 行

北 京 朝 阳 京 辉 印 刷 厂 印 刷

*

开本: 787×1092毫米 1/32 印张 4 字数 100,000

1985年5月第1版 1985年5月第1次印刷

统一书号: 5319·35 定价: 0.66 元

出 版 说 明

《白宫内幕》，原书名为《总统助理——美国参谋之研究》。一九八二年出版。作者高桥正武系日本外交、国际问题评论家。一九六四年后，历任加利福尼亚州政府远东通商局次长、韦尔斯·法格银行国际部涉外调查员、旧金山港湾厅远东地区局长等职。

本书是作者通过在美长期工作的仔细观察和实际感受，结合同美日各界朋友深入探讨后写成的。

书中以大量的翔实材料，通过对操纵白宫大权的总统助理的由来、发展、任务、地位和作用等有趣的剖析和论述，揭示了白宫内部的勾心斗角，党同伐异，互相倾轧以及争权夺利的实情。从中可以看出起用什么人的问题，不仅制约美国的对内、对外政策，而且对总统的荣辱功过，甚至国家的进退兴衰，无不产生重大影响。对于有关部门的同志和广大读者研究美国政治、对美关系以及了解资产阶级的关系学都有一定的参考价值。

本书在翻译时，个别部分有所删节。同时，由于作者所处环境和观点方面的局限，对个别问题的提法不够妥帖，希读者注意鉴别。

目 录

序言	1
前言	美国为什么要设助理? 不同于日本首相的美国总统的地位和作用..... 3
第一章	助理制度的起源 罗斯福是助理制度的奠基人..... 7 霍普金斯不甘于当一个谏言者.....10 罗斯福为美国开创了“三个新局面”.....12 总统府向政治工作迈出了第一步.....15
第二章	助理的待遇和作用各有不同 和助理们同餐共饮的杜鲁门.....17 助理、阁员共享权力的艾克政权时代.....19 亚当斯助理控制艾克.....21 助理与阁员之争.....23 “没有助理就没有总统”的肯尼迪政权.....24 肯尼迪神话和“哈佛狂”的肯尼迪.....26 助理间没有权力之争的时代.....27 “麦克纳马拉战争”和罗伯特·肯尼迪.....28
第三章	我是白宫主人! 约翰逊的豹变的人事战略.....31 对约翰逊的性格再也无法忍受.....34 主角是我——尼克松.....36 影子国务卿基辛格的登场.....38

	人事关系问题造成尼克松政权倒台	40
第四章	助理的黄金时代	
	“连体”助理构筑“柏林墙”	46
	康纳利财政部长破“墙”而入	48
	米切尔上了“连体”助理的圈套	50
	总统助理的黄金时代	53
第五章	“水门事件”中有牵连的人员的情况	
	没有基辛格就没有美国外交	55
	尼克松是个了不起的人	56
	霍尔德曼其人	57
	尼克松欣赏的霍尔德曼	62
	埃利希曼其人	66
第六章	加利福尼亚是培育政治家的园地	
	政治家的隐退与出仕	68
	适于政治家成长的加利福尼亚	70
	福特有幸升任总统	74
	福特总统的所作所为	76
	福特竞选失败隐居加利福尼亚	78
第七章	黑格辞职剧中的人事关系	
	黑格被迫辞职	82
	黑格成了不受欢迎的人	84
	在阁员与助理的权力角逐中一败涂地的黑格	86
	总统助理是个什么角色?	89
第八章	艾伦辞职剧的幕后	
	艾伦辞职剧的内情	94
	“加利福尼亚黑手党”的形成	99
	艾伦助理的三个缺陷	100

艾伦与黑格同遭清洗的厄运	101
“登天”的美国官员	104
克拉克助理的权力至高无上	106
第九章 助理也是院外活动员	
美中复交中的院外活动	110
中东和平问题和参谋的关系	112
忽视院外活动便没有和谐的日美关系	114
助理是院外活动员的代表	114
出现在各种场合的参谋	116
后记	120

序 言

《总统助理——美国参谋之研究》，是一部富有趣味的著作。高桥正武先生阅历丰富，是位很有学识的人。

本书剖析了美国最高领导层的核心部位。这是作者通过细致观察和切身感受，并研究了总统助理的影响所及所取得的成果。

总统助理，在美国政府的行政系统中，还是个比较新的职称。

在弗兰克林·德拉诺·罗斯福以前，曾有过“私人助理”或“特别助理”。威尔逊总统身边的豪斯上校，就是其中的一个。但是，高桥先生以罗斯福总统为总统助理的奠基人，并以此为线索进行分析，这是完全正确的。正是在罗斯福总统任内，才使总统助理形成制度和正式登上历史的舞台。

高桥先生对于总统助理的起源，颇有一些独到的见解。其中有两点特别值得费些笔墨。

第一，在近半个世纪中，联邦政府急剧扩大。因此，近代的总统们不得不依赖效忠于总统的私人幕僚。这些幕僚就是所说的总统助理。与此相反，根据政治因素任命的阁员，除少数外，他们并不一定必须是忠于总统的部下。

第二，与上述理由密切相关，总统为了对众阁员实行监督，也需要有独自的情报渠道。因为即使效忠于总统的阁员，也不能不把所负责的部门的利益置于最优先的地位。从而在阁员会议上，他们必然站在坚决贯彻本部门利益的立场上。

高桥先生紧紧地把握住各种复杂的情况，再现了总统助理在各自不同时期所表现出的各种姿态和作用。对于这些助理都是如何得到助理的地位？依靠什么手段活跃在这个岗位上？以及怎样完成所赋予他们的各项重任等等，他都作了详尽的阐述。作为日本学者论述美国政治的著作，这是一部十分有价值的文献。

如前所述，本书是笔者个人的经验谈。根据作者见多识广和以认真研究的態度写成的这本书，确实是一部大放异彩和具有敏锐观察力的优秀作品。

加利福尼亚大学洛杉矶分校

政治系教授

汉斯·贝阿瓦尔特

一九八二年十月

前言 美国为什么要设助理？

不同于日本首相的美国总 统的地位和作用

日本的首相和美国总统不同，需要经过议员、总裁选举这一政治程序。当然所谓选举议员，一般也是徒具形式而已。就日本国民来说，实际上只有极少数的人才能当选。

在政治体制上，日本和美国不同。所以，若说选举是虚有其名，亦无可不可。反正，大多数国民都只能根据报纸、电视等宣传工具所制造的形象来判断是好首相还是坏首相。

当然，仅凭这一点还无法说明是好首相还是坏首相。是好是坏都是在与一般国民无关的密室里策划的。因此，即使不是故人川岛正次郎（译者注：日本政治家，曾任自民党副总裁）也会有人说，“政局难测”乃是日本政治的特色。

众所周知，美国的总统是由一般国民直接选举产生的。每四年一次的总统选举，好象一些国家对奥林匹克运动会着了迷一样，已经成了美国国民的例行仪式。如果说是全体国民的节日，恐怕也并非言过其实。它与某些国家只由政治家或政客们大吵大嚷地进行总统或总裁选举，有着本质的不同。后者对大多数国民来说只是扫兴的所谓“仪式”。

在四年一度的国民选举总统的例行活动中，被捧为“神”的人，正是总统本人，而肩抬这个“神轿”的则是美国国

民。从力争当选总统自身来说，只有经过漫长、激烈并且是相当艰苦的奋斗，才能成为美国最高权力机构——白宫的主人。

美国总统对于美国人民来说，不但是国家的最高领导人，而且常常以“国家英雄”的形象出现在小学生的教科书里。不言而喻，前所未闻的丑剧——“水门事件”，完全辜负了美国国民对于象征着国家的总统的信赖。尽管如此，大多数的国民还是对他们的“英雄”的总统，更加怀着殷切的期望，把美国未来的希望寄托在他们身上。

纵然这么说，作为国民例行仪式的总统选举，无论如何还是要靠真正有威望并经过投票才能产生。只要具备“国民英雄”的条件，即使过去是好莱坞的电影明星，或者是戎马生涯一生的军人也完全可以成为美国的总统。里根和艾森豪威尔，不就是因为比其他候选人多具备了些“英雄”的条件吗？

他们虽然有幸较其他候选人多具备些“英雄”的条件，得以实现进入白宫的宿愿。但是严重问题还在以后，因为他们要肩负堪称是严峻得难以想象的重大责任。

换句话说，只要出任具有绝对权威的美国总统，毫无疑问，不仅要义不容辞地捍卫美国国家的安全，还要肩负重要的义务和责任。即要保卫大约二亿五千万美国国民的生命、财产的安全和他们的明天。还有，美国总统还是自由世界利益的“总代表”，不问其主观意愿如何，美国总统必须是国际政治舞台的主角。处于美苏两大国影响下的世界各国，不能不经常注意美国总统的一言一行。

美国总统的权力大得无法形容。加之，又要肩负重大的义务和责任。因此，作为总统仅仅依靠平常人所具有的智慧

和胆量，无论如何无法胜任。“不具备当英雄条件的人，便不能当总统”的说法，不能认为是完全没有道理。

这样看来，被称为最高权力者的日本首相，焉能与美国总统相比拟？！特别是就义务和责任方面而言，日本的首相和美国的总统真有天壤之别。由于日本赋予首相个人的义务和责任轻微，从而不具备当英雄条件的人也可以当首相。关键是有了下述条件，当首相就不是梦想。即：有一双能够明察政治形势的猫头鹰式的眼睛和猎狗一般的嗅觉；还要有无独不丈夫的阴谋伎俩和被胸毛遮盖着的一颗铁石心肠。对他们来说，国家的百年大计固然可以撇在一边，就是当前的政策，也没有必要杞人忧天。由于身边有非常优秀的官僚集团，所以没有必要象肯尼迪和罗斯福那样，受到孤独的袭扰，招致激烈的头痛折磨。在日本只要掌握一支优秀而有才干的官僚集团，不论谁当首相都没有多大影响，这是大多数国民的一般看法。

在美国，没有象日本这样的官僚机构。美国总统必须自己高举理想和施政方针的旗帜进入白宫。全面辅佐其制定这个理想和施政方针的，便是总统助理。号称总统家臣的助理们有无能力，关系到总统的声望，甚至会左右总统的命运。例如“水门事件”中的霍尔德曼和埃利希曼两位助理，曾猝使尼克松总统的政治生命遭到窒息。当然，导致尼克松进入白宫的也是他们两位。由此可知总统和助理的相依为命的关系。

就是说，有能力而又忠实的助理，可以使你有机会成为白宫的主人；反之，由于助理的稍一不慎，又会让你不得不离开总统的宝座。

既然如此，美国为什么还需要有总统助理呢？从实际情

况来看，大体有以下几点：

- (1) 美国不是象日本那样由政党领导政权；
- (2) 总统个人掌握着制定内外方针政策和行政管理的大权；
- (3) 由于上述原因，造成了总统个人肩负的义务和责任重大；
- (4) 官僚机构和官僚体制不如日本健全；
- (5) 这样，总统便需要有成为自己左膀右臂的助理来辅佐。

另一方面，再看看日本的情况。日本是通过国民对议员的投票来决定执政的政党，再由该政党的总裁出任首相。而美国因为不是由政党领导政权，总统的产生始终是依靠国民的直接投票来实现的。

作为总统，身居行政领导的最高地位，使所有的行政权集于一身。个人的义务和责任增大，需要别人辅佐的必要性也就增加。特别是官僚机构和官僚体制与日本的差别越大，就越需要有左右手的助理辅佐自己，以便推行总统的大政方针。

也就是说，总统必须有忠实而又能干的助理，作为自己的全面“代理人”，按照总统的意图制定政策和推行政策；处理政府内部的人事关系；开展对议会的院外活动；进行蝉联总统的选举准备以及控制全面的宣传报导等。

第一章 助理制度的起源

罗斯福是助理制度的奠基人

围绕总统行使权力的中心，本来是内阁部长。到了二十世纪中期，情况发生了变化。从前贯彻执行总统政策的责任，在于内阁和它的部长。内阁由总统任命的部长组成，部长被认为是最有影响、最光荣的职务，也是对自己主管的部门拥有绝对权威的岗位。

十九世纪初期，美国总统必须由担任过国务卿的人出任。人们说国务卿是通向总统的“快车票”。其中，最有名的是最后一个当过国务卿的总统约翰·昆西·亚当斯。这位亚当斯，曾在以门罗主义闻名的詹姆斯·门罗总统手下任过职。

又如威廉·霍华德·塔夫脱总统和赫伯特·胡佛总统，也都是有了部长的经历以后才进入白宫的。此外，约翰·马歇尔、罗吉尔·塔吉以及萨蒙·蔡斯、查尔斯·埃文斯·海斯等，虽然在当过部长后没有出任总统，但是，都担任过美利坚合众国中略逊于白宫权力的最高法院法官的要职。

大家知道，美国内阁成员是由总统任免的。不过总统提出任命的部长，必须经过联邦参议院的批准。而且经过批准的部长还有义务分别向参议院和众议院报告本部门制定的政策及有关事项。

这种做法主要是为了体现政府和立法机构间“相互制约”的原则。由参、众两院议员负责监督部长和他所主管的部门，就使参、众两院议员的地位理所当然地绝对地居于部长

之上，据此以保证权力在民。请看下面的图式：

(1) 国民→议员；

(2) 国民→总统→部长。

部长不是由国民直接选举的，而是总统任命的。然而议员却是经过国民直接选举的所谓代表。

在这种政治体制下，被总统任命的部长有义务到议会回答议员的质询，并且通过向议员的说明，履行间接向美国一般民众说明有关情况的责任。告诉国民，他作为一个部长正在做什么？为了国民还要做些什么？这就是美国的“相互制约”的政治体制。

在考察了美国的政治体制的基础上，再来追溯一下总统助理的起源。实际上，总统助理制度的奠基者，乃是罗斯福总统。

罗斯福总统让部长拥有各种权限。如在罗斯福的新政发表当时，著名阁员农业部长亨利·华莱士、劳工部长弗朗西斯·珀金斯、内务部长哈罗德·伊克斯，他们都被赋予了绝对的权力，同时也肩负着重大的责任。所谓重大责任，是与罗斯福总统以前在总统手下任职的农业、劳工、内务各部部长相比而言的。

具体来说，罗斯福对他的三位部长是委之一切的。如让他们提出创议、忠告甚至提出批评。总之，他采纳他们的独到见解，听取咨询和陈述意见，甚至甘心情愿地接受他们的直接了当的批评。因此，可以说这三位部长对于罗斯福新政的成功起了相当大的作用。

罗斯福对包括上述三位部长在内的所有阁员，曾发出“要行动，马上行动”的晓喻。日本某政党也一度提出了“马上行动”的口号。善于模仿的日本政治家，把罗斯福的“马上行

动”原封不动地接受了下来。联想到选举时，在东京也有一些人把短袖衬衫印上字这类东施效颦的行动，实在令人慨叹不止。

由于给了他们三人以巨大的权限。因此，在华莱士、珀金斯和伊克斯的努力下，美利坚合众国在解放土地、开辟水路、扩大灌溉、解决失业问题以及救济农民等政策上，都取得了十分理想的成就，使罗斯福的新政获得了圆满的成功。在罗斯福总统赋予部长们以最大权力的同时，也要求部长确实负起责任。

当然，罗斯福并不是把权力下放给部长后，便万事大吉地完全相信他们。实际上，为了推动部长们的行动，他自己也一直进行不倦的学习和研究。

罗斯福是这样学习和研究的。在他进入白宫的当时，便把哥伦比亚大学的教授带进了白宫充当顾问，即所谓的智囊团，罗斯福称这些人为内阁中的内阁。如果说前面提到的农业、劳工和内务各部长等属于“表面内阁”；作为智囊团的哥伦比亚大学的学者们就成了“幕后内阁”，也就是小内阁或非正式内阁。他们既是罗斯福的研究机构，又是一个对罗斯福认真进行辅佐和谏言的总统助理班子。

但是，这种私人的、无须经过参议院批准的私设顾问团，并不是罗斯福首先创立的。只能说他是最早正式雇佣幕僚的总统。所谓正式雇佣，是指由总统府预算中正式支給薪俸，它有别于过去那种私人的、总统个人雇佣的情况。

在罗斯福以前，曾有几位总统有过私人顾问，最早的如安德鲁·杰克逊总统，曾设了个非正式内阁（主要是由总统亲信组成的班子）。直到威尔逊总统时，还有若干人以私人身份辅佐他，并且积极向他进言。譬如，有个叫做爱德华·

豪斯的上校，曾被赋予相当大的权力。据说，他的权力遍及各个方面，的确成了总统的主要心腹或头号亲信。

到了罗斯福时代，他第一次把这个亲信集团和助理（过去不称助理）列入编制。众所周知，罗斯福的顾问团是第一个被授予正式职务和由白宫机密费中正式支給薪水的。所以说，是罗斯福为今天的助理制度奠定了基础。

在罗斯福总统任职初期，他的知囊团中最有影响的人物当推雷蒙德·莫利和雷克斯·福特·特格韦尔两位助理。也可以说，正是这两位助理为罗斯福的第一届政权，进而也为后来长期执政，打下了牢固的基础。特别是他们在经济问题上具有卓越的才能，处理得井井有条，无懈可击。正是在他们两位参加之下，制定了罗斯福的“新政”政策。

后来在议会内的政治斗争方面，如积极开展对议会的政治工作，解决与议会的严重矛盾，都因为建立了新的助理制度和有助干的助理们的辅佐，得以迎刃而解。直至今日，在美国的政治研究人员中，仍然认为罗斯福时代的最主要政治特征，就在于通过总统助理开展了政治工作，在于他建立了总统助理的制度。

在罗斯福总统的助理当中，也许应该说哈里·霍普金斯曾是一位显露头角的著名助理。

霍普金斯不甘于当一个谏言者

从罗斯福政权一开始，霍普金斯就是敢于向罗斯福总统进言的一位顾问。但是，他并不拘泥于职务所限的权力范围，而是插手了各种事务。最初他是幕后内阁或称作非正式内阁的亲信集团的一员。在前两届政权时期，他担任了部长级的公职。从阁员改任助理是晋升，这一点是很有趣的。