

掌权者

——从杜鲁门到布什

〔美〕约翰·普拉多斯 著

封长虹 译

时事出版社

DH57141

掌 权 者

——从杜鲁门到布什

[美]约翰·普拉多斯 著

封长虹 译

时事出版社

京新登字153号

KEEPERS OF THE KEYS

A History of the
National Security Council
from Truman to Bush

John Prados

根据美国纽约威廉·莫罗出版有限公司1990年版译出

掌 权 者

——从杜鲁门到布什

〔美〕约翰·普拉多斯著

封长虹 译

•

时事出版社出版发行

（北京海淀万寿寺甲2号）

邮政编码：100081

北京房山南召印刷厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

•

开本：850×1168 1/32 印张：22.25 字数：558千字

1992年10月第1版 1992年10月第1次印刷

印数：1—10200

ISBN7-80009-147-3/D·67 定价：13.80元

前言

总统权力是美国政府各种工作的中心。在外交和国防即所谓的国家安全政策方面，总统权力表现在国家安全委员会之中。第二次世界大战以后，许许多多研究美国国家安全诸方面的著作和文章几乎都没有着重把国家安全委员会作为总统权力来表现，也没有把重点放在国家安全顾问这位总统国防与外交政策的第一助手的作用上。历史学家和政治学家们一直在研究总统及其国务卿、总统及其国防部长、总统及其私人顾问，然而，国家安全顾问却被人们忽视了。

伊朗门事件出现以后，人们曾一度认为它可以改变这一状况。例如，伊朗门事件爆发时，多年一贯使用的做法所存在的严重缺陷在国家安全委员会内部明显地暴露了出来，从而使那些提供给总统的有关国家安全的建议的质量受到了人们的质疑。三年后，人们清楚地发现，对这件事的调查只是涉及到一些有争议的问题和一些腐败现象，但却没有涉及到根本问题。

这本书叙述的是有关国家安全委员会、国家安全顾问及其参谋人员的故事。这是一个极妙的故事，它包含了冷战与美国国防政策的全部历史，包含了越南战争与军备控制、华盛顿政府与个人挫折的全部历史，其中涉及到亨利·基辛格、兹比格纽·布热津斯基这类风云一时的顾问，还有他们的部下、国家安全委员会成员以及那些真正使这一体制运转的人。除了谈及一些个人外，这个故事也谈到了国家安全委员会这一机构的崛起，而这一机构的成员已取得与内阁成员、外交官及将军相匹敌的权力。

但是，这并不是一部关于国家安全本身的著述，也不是一本关于国家安全状况思想的书。随着冷战的消失，原来的国家安全

思想必将失去其曾经拥有的生命力。然而，无论国际关系的气候如何变化，美国都仍然面临着把国防与外交政策结合起来的需要，并且，鉴于今后的对策将变得极为有限，这一需要也将变得更为急迫。国家安全委员会及其成员是实现这一结合的机制。因此，对国家安全委员会的产生及其所作所为进行客观研究似乎是非常及时的。

在撰写本书的过程中，材料的过于丰富也成了一个令人头痛的问题。那些可查阅的已经解密的政府文件，包括尼克松政府的文件，浩如烟海，甚至还有正在公开的秘密记录。

就最近的里根时代而言，伊朗门事件使大量的文件得以解密和公开，毫无疑问学者们将要花费多年心血去解释它们。本书参考了与国家安全委员会必须处理的危机有关的大量文件、听证会、会谈、事件口述、回忆录及无数的纪实文学。

尽管本书的内容很多，但是，我还是不得不省去许多值得详细叙述的事件，不得不回避谈及我们在战后所经历的一些活动。只能由其他历史学家来提供有关国家安全委员会在非洲和南亚的活动情况，或更详细记述同欧洲和苏联的关系。

然而，我竭力通过对不同时期政府的探究来叙述某些问题。其中第一个问题是越南战争，这一战争是战后那些渐渐意识到冷战将要来临的一代人的一次重要经历。第二个问题是国家安全委员会在中东的活动。为了对国家安全委员会在不同时期的活动进行比较，我保存了有关黎巴嫩和1967年及1973年中东战争的材料。我努力通过各届政府来分析军备控制问题及美国同第三世界如多米尼加共和国、尼加拉瓜、古巴、非洲、伊朗及其他地区和国家的关系。其中，许多问题值得进行更加广泛的研究。不涉及伊朗门事件就不可能对国家安全委员会进行论述，但是，这方面的研究已经相当多了，尽管如此我还是要提及。在此应当说明的是，我一直谨慎地不想把这一事件写得太详细，但我却要尽力向

人们揭示这一丑闻中仍被忽视的方面。

本书叙述的是有关的人物，而不是简单的事件，并且，我也极力想简单地叙述那些创造国家安全委员会历史的各类人物。当然，本书或许会遗漏许多在国家安全委员会历史中具有重要意义的人物。

如果没有众多的人的帮助、友谊、合作与支持，这本书是不可能写成的。首先，我要感谢那些愿意接受我采访的人，包括本书中提及与未提及的人。我还要感谢许多图书馆馆员及国会图书馆工作人员的帮助。这些人对本书的出版做出了慷慨的贡献。我本人将对书中的疏忽及失误之处负责。

约翰·普拉多斯

于华盛顿

目 录

序 幕：“难道这就是美国的政策吗？”	(1)
--------------------------	-------

第一部分 中间代理人	(9)
------------------	-------

国家安全委员会的创建	(9)
------------------	-------

击案而起	(14)
------------	--------

“人们可以信赖他”	(22)
-----------------	--------

“国家心理战计划”	(34)
-----------------	--------

第二部分 艾克的幕后之手	(44)
--------------------	--------

“相当于一个执行机构”	(46)
-------------------	--------

“管理政策山”	(58)
---------------	--------

“在一个舒适的位置上”	(75)
-------------------	--------

“总统需要我”	(82)
---------------	--------

杰克逊参议员的委员会	(89)
------------------	--------

第三部分 肯尼迪的政府班子	(95)
---------------------	--------

总统的助手	(96)
-------------	--------

“出类拔萃之辈”	(110)
----------------	---------

第四部分 林登·约翰逊的优势	(141)
----------------------	---------

前奏曲	(143)
-----------	---------

过分之举	(146)
------------	---------

林登的统治机器	(156)
---------------	---------

立法仪式·····	(166)
满腹经纶的人·····	(174)
没有结论的几十年战争岁月·····	(185)
差一点就要举行最高首脑会晤·····	(200)

第五部分 越南：从傲慢到灾难····· (218)

“我们寻求建立一个独立的 非共产主义的南越”·····	(218)
“波来古事件并不特别”·····	(234)
华盛顿处于交战状态·····	(246)
轰炸与和谈、轰炸与战斗、 轰炸或和谈? ·····	(266)
日暮黄昏·····	(286)

第六部分 国王理查德及王子亨利····· (305)

领航员亨利亲王·····	(308)
严峻的考验·····	(323)
政策山的顶峰·····	(356)
和平幻想·····	(376)
山雨欲来·····	(400)
是福特，而不是尼克松·····	(420)

第七部分 在权力和原则之间····· (454)

“我有了最优秀的顾问”·····	(455)
缓和与对抗之间的关系·····	(465)
资金消费问题·····	(489)
胜利与悲剧·····	(513)

第八部分 蝗虫蚕食的年代····· (540)

外交政策没有代理人····· (541)

白宫秘闻····· (558)

一次出色的小型战争····· (575)

“这个国家制定对外政策的方式
出了毛病”····· (583)

完美的计划····· (611)

国王的坐椅····· (646)

又一个新的开端····· (677)

第九部分 总统第一助手····· (689)

译后记····· (700)

序 幕

“难道这就是美国的政策吗？”

旅客们谁也没有像他所期望的那样把这次旅行留在他们的记忆中。当“阿切尔·劳拉”号游轮驶入亚历山大港的码头时，大多数人脑海里想到的是那富于异国情调的开罗城及等候把他们送往那里的客车。在750名游客中，只有七八十人要留在船上准备傍晚巡游尼罗河三角洲。在船桥上，船长杰拉多·德罗撒下令改变平时的航线，以使“劳拉”号能够及时返回亚历山大港去接那些游玩开罗的旅客。

但是，1985年10月7日上午8时45分，4名持枪的巴勒斯坦歹徒突然闯进了餐厅，而此刻留在那里的乘客正在吃早饭。这4个人先扣住人质，接着控制了整条游轮。恐怖分子命令德罗撒船长把船开到叙利亚沿海的塔尔图斯。

有关这次恐怖事件的消息很快就传遍了全世界。在华盛顿，人们忧心忡忡，因为“阿切尔·劳拉”号上有71个人是美国人，而其中约有一二十个人是留在船上要观赏尼罗河的夜景的。在国务院、五角大楼以及情报界，美国的官员们尽其所能试图弄清这次劫持事件的真相，但是，采取行动的命令还得由白宫来下。

这年秋天，华盛顿政府对恐怖主义问题十分敏感。在伊朗人质危机开始以来的5年时间里，罗纳德·里根政府就一直忙于对付恐怖主义和恐怖分子的问题。在此4个月之前，即1985年6月，里根曾遇到一起严重的事件——环球航空公司的847号航班被劫往贝鲁特。当时，机上的乘客被当作人质扣押了17天，美国海军

的一名士兵惨遭杀害。虽然最后通过谈判成功地解决了 847 号航班劫机事件，但罗纳德·里根担心政府会在恐怖主义面前留下一个被动挨打的形象。此次，里根不愿在“阿切尔·劳拉”号事件上旧戏重演。

在美国，当涉及到国防或外交方面的问题时，国家安全委员会便成了总统的顾问。根据法律，它高于政府内部的其他任何机构，其成员包括副总统、国务卿和国防部长，中央情报局局长和参谋长联席会议主席为顾问。国家安全委员会的工作要依靠一个由总统安排及调整的特殊班子，同时也要依靠白宫内的国家安全委员会成员。

游轮被劫持的消息传来，国家安全委员会危机预测小组于10月7日晚上在华盛顿召开会议。海军上将约翰·M·波因德克斯特领导危机预测小组，他是国家安全顾问及主持国家安全委员会日常工作的罗伯特·C·麦克法兰的助手。这两个人都直接对罗纳德·里根负责，而危机预测小组的任务就是收集有关采取行动的建议，供麦克法兰、国家安全委员会和总统考虑。

那个星期一晚上与波因德克斯特一道参加危机预测小组会议的还有国务院、国防部和中央情报局的代表以及国家安全委员会一名年轻的工作人员和海军军官奥利弗·诺思中校。国家反恐办公室主任罗伯特·B·奥克利主张采取等待观望的态度，而诺思中校则主张进攻。

这天夜里，国家安全顾问罗伯特·麦克法兰与里根会了两次面。总统下令采取某种预防性的军事行动。在以色列的海法，载有导弹的驱逐舰“斯各特”号出发了，同时，美国第六舰队的指挥艇“科罗拉多”号也已从那不勒斯北部的加塔启航。海军一支专门从事反恐活动的突击部队第六海空陆战队从弗吉尼亚的小克里克出发，秘密前往塞浦路斯港的阿克罗蒂利空军基地。

10月8日早晨，里根和麦克法兰再次进行商议。几小时之

后，美国情报部门失去了那艘游轮的线索。这样一来，发动突击的计划就完全破灭了。

在此之前的环球航空公司 847 号航班劫机事件中，麦克法兰通过国家安全委员会的政治军事处，打通了一条与以色列人直接交换情报的专门渠道。诺思中校是国家安全委员会主要负责这项情报交流的关键人物。当“阿切尔·劳拉”号失踪之后，麦克法兰让诺思通过以色列驻华盛顿的武官重新开通这一情报交换渠道。

就在白宫的谋划者们忙着作出反应时，“阿切尔·劳拉”号上的事态发生了急剧变化。巴勒斯坦人强迫德罗撒船长将游轮驶向塔尔图斯，这个港口位于叙利亚狭窄的海岸线上。当“阿切尔·劳拉”号驶入港湾时，叙利亚人又拒绝让德罗撒进入塔尔图斯港，尽管这几个劫持者声称他们是巴勒斯坦解放阵线的，且这个组织又得到叙利亚的支持。

劫持者铤而走险，要求塔尔图斯派人来谈判。在塔尔图斯时间下午2时42分，一名劫持者的声音从“阿切尔·劳拉”号上的电台传了过来：“谈判的人呢？我们15：00时（即下午3时）就要开始杀人了。”

下午2时58分，电台又出现了声音：“我们不能再等了。我们要杀人了。”

3时23分，又说：“塔尔图斯方面情况进展如何？我们要杀第二批人了。我们不能再忍耐了。”

塔尔图斯的电台于下午3时39分回答说：“去谈判的船正向你们驶去。”

所有这些无线电的联系都是由以色列人监听到的，他们担心恐怖分子会把目标转向他们在地中海的港口。以色列人把这些情报转给了华盛顿，美国情报机关又重新与“阿切尔·劳拉”号联系上了。但是，劫持者显然害怕叙利亚人会派一支军舰来制服他们，于是命令德罗撒船长将船开到公海上去。这样，美国情报部

门又失去了与游轮的联系。

劫持者与叙利亚人对话时威胁要杀人，这话可是当真的。他们杀害了一名靠轮椅行走的美国人，此人是曼哈顿69岁的利昂·克林霍弗。与此同时，劫持者把游轮开到了埃及的塞得港。在那里，这4名巴勒斯坦人投降了，他们放掉了游船和人质，交换的条件是保证他们的安全，并提供一架飞机，将他们送往突尼斯。

在10月9日一整天里，白宫和国务院的发言人都说他们没有确切证据证实“阿切尔·劳拉”号上的屠杀。后来，恐怖分子投降了，人们从生还的人质和船员口中才得知真实情况。里根发誓要使这些罪犯受到正义的处罚。

10月10日，星期四，里根打算去芝加哥进行一次政治游说。这天早上，国家安全委员会正在开工作会议，劫持者已离开埃及的消息打断了这次会议。麦克法兰让诺思与以色列人核实一下这一消息。上午8时45分，诺思得知劫持游轮的歹徒仍在埃及。他急速前往白宫情况室，在这里，准备同里根一块前往芝加哥的麦克法兰正在和海军上将波因德克斯特、国家安全委员会的中东问题专家乔克·科维以及新闻局长卡纳·斯莫尔一起听取对这一问题的最后看法。诺思报告了这一新情报，当提到以色列人时他用了一个婉转的说法。

“一些朋友说这4个人仍在埃及，”诺思汇报说，“我们已经证实了。我们得采取某些措施。”

“能采取什么措施？”波因德克斯特上将问。

诺思反问道：“你还记得山本吗？”他指的是第二次世界大战中1943年发生的那件事，当时，美国飞机成功地拦截并击落了指挥日本舰队的海军上将山本及其参谋人员的飞机。

波因德克斯特还记得山本，但他被问懵了。若在“阿切尔·劳拉”号事件中重演山本那一幕，就可能意味着要牺牲无辜的埃及飞行员和机组人员。他表露了自己的担心：“莫非你要把它打

下来？”

“不，”诺思回答，“只是将其迫降在西西里岛斯各尼拉（北约的空军基地）。”

麦克法兰为之打动，他让诺思开始采取行动。

不久，麦克法兰和里根总统一起离开白宫。在他们乘“空军一号”飞往芝加哥的途中，麦克法兰向总统介绍了这次行动的详细情况，美国将从空中拦截运送巴勒斯坦劫持者的埃及飞机。

当“空军一号”降落在奥黑尔机场后，里根与记者见面时遇到了麻烦。因为巴勒斯坦解放组织主席亚西尔·阿拉法特说，巴解组织自己会把这些恐怖分子缉拿归案。全国广播公司一名叫克里斯·瓦莱斯的电视记者在奥黑尔向里根问起了这件事。

“这个，”里根答道，“我看如果（阿拉法特）觉得他们的组织能建立起一种法庭，就像一个国家那样能把这帮人缉拿归案，并确实做到这一点，那当然好，这样才能对他们绳之以法。”

“这么说你愿意让巴解组织来惩罚他们？”

“什么？是的。我是说如果他们决心这样做的话。”

美国广播公司的记者山姆·唐纳森发现里根说了一句大错话。美国的官方政策是不承认巴勒斯坦解放组织为政府的，这就是说巴解组织没有司法制度，也没有惩罚谁的资格。

唐纳森想接着提一个问题，以帮里根总统一把。“可是先生，如果你让巴解惩罚他们，那么这不是在事实上承认巴解是一个国家政府吗？而我们并不承认他们。”

“我看并不一定就是这样，”罗纳德·里根答道。唐纳森看到总统的几位助手全愣住了。过了一会，这位电台记者找到麦克法兰。

“难道这就是美国的政策吗？”唐纳森问道。

麦克法兰怒气冲冲地吼道：“当然不是。”

“那你最好让总统再纠正一下，”唐纳森说，“因为他不出来纠正的话，那么他讲的就是美国的政策！”（总统自己后来会见记者时解释说，“我不该说出那样的话。”）

在爱琴海上，美国的“萨拉托加”号航空母舰已经就位，准备进行空中拦截。在“空军一号”从芝加哥飞回来的路上，里根总统最终批准了这次行动。大约下午4时15分，芝加哥的一位业余无线电报务员听到了总统与国防部长卡斯珀·温伯格的对话，温伯格刚巧也在飞机上，当时他正飞往他在缅因州巴尔港的度假别墅。两架飞机是通过无线电进行普通话务联系的，因为它们的改频设备不协调。

几乎就在里根与温伯格对话的同时，一架埃及的波音727客机载着那4名巴勒斯坦人离开了开罗。在飞机起飞几分钟之后，以色列的情报机关通过国家安全委员会的渠道，向美国提供了那架飞机的情况。战斗力很强的F—14型喷气式战斗机拦截了埃及的飞机，与此同时，电子军用飞机扰乱了它的无线电电波。随后，那架埃及飞机按照美军的命令飞往斯各尼拉。

里根总统到达白宫时还不知道美军此时又遇到了新的问题，斯各尼拉在西西里岛，那是意大利政府的领土。美国政府须经同意才能在那里停降飞机，不仅埃及那架客机和进行拦截的飞机是这样，就连空军的两架大型C—141型运输机也得如此，这两架运输机上载着尼罗河三角洲反恐怖突击队和海军的海军陆战队。

里根也不知道他的国家安全委员会已采取行动，要解决这个问题。波因德克斯特上将和危机预测小组的人都在情况室里，波因德克斯特让奥利弗·诺思给意大利总统打电话，请他允许那些飞机降落。可是诺思打不通电话，因为意大利总统的助手们拒绝给他接通。急得火烧火燎的诺思只好求助于国家安全委员会的顾问迈克尔·A·莱丁。莱丁从60年代起就一直与意大利总统有私交。最终，莱丁接通了那个意大利人的电话，并很快得到了他

的允许。

当里根到家时，美军在意大利那边又遇到了一些新的麻烦。那几架飞机在斯各尼拉一降落，美国的海军陆战队就包围了那架埃及客机；美国同时通知意大利方面，申请要引渡那几个恐怖分子。但是，美国特种部队在对付那架飞机时采取了超出法律许可的行动，意大利当局对此提出疑虑，因为意美双边条约规定，在提出引渡要求之前应先有逮捕令，完成这些法律手段需要用45天的时间。就在美国士兵包围那架埃及客机时，意大利保安部队又包围了美国人，另外他们还把汽车开到C—141型飞机前面，以防止它起飞。

在情况室里，同步卫星通讯系统可使国家安全委员会那些紧张得透不过气来的工作人员和一群高级官员能够及时了解斯各尼拉飞机跑道上所发生的事情。申请引渡的确是个大问题，因为美国的整个行动都是以以色列人传过来的秘密情报为依据的，而不是靠事实，只有有了事实证据才能从法院拿到逮捕令。在情况室里，司法部长埃德温·菲斯、助理新闻秘书拉里·斯皮克斯以及波因德克斯特等高级官员都认定，美国已来不及应付斯各尼拉的紧急情况了。

迈克尔·莱丁于10月11日凌晨4时又给意大利总统贝蒂诺·克拉克西打了一次电话，甚至罗纳德·里根也在电话上讲了话。但是，克拉克西的压力很大，因为拉里·斯皮克斯已公布了美国所采取的行动，克拉克西是在5个小时前得知此事的。克拉克西听不懂国务院的翻译讲话，因此只能由莱丁代劳。克拉克西向里根寻问情况，而这些事莱丁曾亲自给他讲过两遍。国家安全委员会的这位顾问认为这些事还没有向总统汇报过，因此，他在翻译里根的话时有意作了变动。当电话快打完时，里根总统作了一点让步，他说，如果两名主犯能被逮捕入狱，他也乐意接受。这时，莱丁又没有按原义翻译。这位顾问重复了一遍美国最初提出

的关押全部4名歹徒的要求。这就是事情的最后结局，总统没办法，只好同意意大利人对那4名劫持者的处理。意大利和美国军队之间的冲突避免了，但是三角洲部队的士兵却空手而归。

“阿切尔·劳拉”号事件就此结束了，那些公共关系专家们认为这是一次重大的胜利。意大利人接着逮捕了那4个劫持者，并进行了起诉，因为这件事发生在意大利的轮船上。4名劫持者被判处长期监禁，但没有直接参与劫持行动的幕后指挥被悄悄地放过去了，并逃到南斯拉夫，后来又从南斯拉夫跑到利比亚去了。至于迈克尔·莱丁那些有意造成的差错，罗纳德·里根后来感谢他时说作了“有益的翻译”。

在“阿切尔·劳拉”号事件中，国家安全委员会的人工作十分卖力。他们为总统的决定创造了条件，他们指挥政府官员采取行动，从而成功地拦截了那些劫机犯。从表面上看，引人注目的成就只有这一点，而国家安全委员会的人似乎还是在扮演传统的角色。但是在表面现象的背后，事情就有点复杂了，因为里根是一位爱自惹麻烦而需要保护的总统。在短短的一天之内，国家安全顾问不得不纠正总统涉及美国政策时所说的错话，而国家安全委员会的一位顾问认为总统犯了政策性的错误，只好进行不忠实的翻译。

麦克法兰和莱丁，连同波因德克斯特和诺思，肯定觉得自己是在做份内的工作，而且做得很出色。由于所有这一切都是极其保密的，因此没人知道国家安全委员会的人正在代替平时的政府机构行使职能。他们才是真正的掌权者。