

白宫



[加拿大] 夏尔-菲利普·大卫 著 李旦 王健 徐翊 等 译



从 杜 鲁 门 到 克 林 顿 的 美 国 外 交 决 策

的秘密

中国人民大学出版社

白宫的秘密

从杜鲁门到克林顿的美国外交决策

[加拿大] 夏尔-菲利普·大卫 著
李旦 王健 徐翊 等译

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

白宫的秘密:从杜鲁门到克林顿的美国外交决策/(加)夏尔-菲利普·大卫
(Charles-Philippe David)著;李旦等译.

北京:中国人民大学出版社,1998.5

ISBN 7-300-02641-9/D·341

I. 白…

I. ①大…②李…

Ⅱ. 外交-研究-美国

N. D871.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 07726 号

白宫的秘密

——从杜鲁门到克林顿的美国外交决策

[加]夏尔-菲利普·大卫 著

李旦 王健 徐翊 等译

出版发行:中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销:新华书店

印 刷:中国人民大学印刷厂

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:14.375 插页 3

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

字数:359 000

定价:23.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

序 言

法国人一直对美国的外交政策兴趣浓厚，特别关注那有时简直让他们魂牵梦萦的美法关系：这里无疑可以看到让-巴蒂斯特·迪罗塞尔的影响，他是这一研究领域的奠基人，是无可争辩的权威。正如人们在丹尼斯·阿尔托、安德列·卡斯皮、皮埃尔·梅朗德里和伊夫-亨利·努阿雅特的著作中所领略到的那样，这批学者采用的是传统的、史学性的理论框架。对于美国学者津津乐道的决策过程和决策程序研究，他们的兴趣要淡一些。但是，法国人懂得如何对美国的理论进行修改、革新和“实用化”处理，在这方面，萨米·科昂的著述最完备，最具有说服力。奇怪的是，除了马尼埃拉·塞米戴伊那些既缜密又深入的探索之外，研究美国外交决策过程的东西很少。因此，在法语圈内，我们须到大西洋的另一边去搜寻这类研究成果和供我们思考的资料，首先想到的自然是斯坦利·霍夫曼。但从今往后，稍微往北一点的地方，在加拿大，我们又有了夏尔-菲利普·大卫。能以国家安全委员会为中心如此细致、出色地研究美国总统决策机制的，他是第一人。

这位魁北克学者的研究方法和理论框架有着鲜明的美国学派的特征，深受乔治·亚历山大·詹姆斯·巴伯、艾利逊·格雷厄姆和詹尼斯·欧文等人的影响，但是，通过对半个世纪以来美国总统的重大外交决策具体、详尽的分析，他丰富并且发展了这些人的理论。

没有任何其他部门会像对外关系那样成为美国总统的禁脔，

他们一直试图并且成功地做到了这一点。然而，美国最伟大的宪法学者之一爱德华·科文在分析总统权责的时候指出，宪法最初分配给他的只不过是“争夺美国外交垄断权的一张请帖”。很快，随着美国跻身于世界强国之列，总统逐步取得了支配性的权力。战争、内战或西部的领土扩张、在国际事务中充当裁判（如日俄战争）或主宰（主要在拉丁美洲），这些都成为加强总统权力的极好机会。

从乔治·华盛顿开始，总统把那些宪法未曾赋予任何部门或曾专门赋予国会的权力据为己有，这一点很快就成了惯例。例如，他根本没有征求国会的意见就单方面中断了1778年同法国的友好条约，这个条约规定如果英法之间爆发战争的话，美国将与法国结盟；1793年4月22日，战争如皮特所期待的那样在两国之间爆发了，华盛顿宣布中立。同样，尽管托马斯·杰弗逊本人反对联邦国家的权力扩张，他还是置国会的意见于不顾，成功地购买了路易斯安那（1803年），并组织了美国的第一次海外远征，对象是马格里布地区的柏柏尔人。就这样一步一步，从波尔克开始，历经林肯、西奥多·罗斯福、威尔逊直至弗兰克林·罗斯福，美国总统毫不留情地在外交政策领域扩展着他们的权力，令人无法抗拒。总统们对此十分坦然，因为那些致力于研究相关文件的最优秀的专家发现他们执行的这一政策有着毫无隐讳的文字记录。“可以把总统在对外关系上拥有的，不受任何约束的主动权理解成绝对控制权”，宪法学教授（在成为总统之前）伍德罗·威尔逊不是写过这样的话吗？威尔逊在哪里找到宪法依据的？肯定不是在那神圣的法律条文中，而是在下面的事实里：“无论国力还是资源，美国已成为世界第一”。

对于总统来说，剩下要做的事就是在组织上完成夺权工作。的确，第二次世界大战以前，总统们一直毫不犹豫地用随心所欲解释相关法律条文的方式来扩大自己的权限，但是，直至杜鲁门

时代，除了在必要、紧急、适宜的情况下及在战争中，总统对外交的垄断权从未形成过。一般说来，总统最后必须征求国会的意见，国会尽管有时不乐意，但最终还是支持总统的。正如历史学家西奥多·德雷珀所指出的：二战之前，总统没有单独推行其政策的组织机构……罗斯福手下既没有中央情报局，也没有国家安全事务助理。例如，《驱逐舰协议》对国防部、对国会、对任何人都不是个秘密。

真正的总统独裁是从杜鲁门开始的，是他设立了中央情报局和国家安全委员会，后者，用夏尔-菲利普·大卫的话说，成了一个“以总统利益为名凌驾于其他一切行政机构之上的权力暴君”。同样奇怪的是，正如作者所指出的，杜鲁门总统本人在这些从属于他的权力机构面前表现得毫不狂妄自大，甚至特别谦虚。杜鲁门肯定是美国建国以来，在外交领域进行机构改革动作最大的一位总统，但令人难以理解的是为什么他要改变原先那种对他极为合适的决策体系，多少有点儿画蛇添足地增加这个“委员会”。我们同样不了解为什么这位自知缺乏经验的总统要在自己身边组建这样一个出色的班子，“战后最有经验的班子之一”。夏尔-菲利普·大卫采用了传统的解释方法：“美国国防政策的世界化”和“安全概念的全球化”要求“美国政府提高其国防政策制定的效率”，可在这里上述论点说服力不强。实际上，正如文中所示，NSC的创立偶然性大于必然性，情势所迫大于理性选择。海军部长詹姆斯·福莱斯特担心五角大楼的重组会削弱军方的影响力。因此建议在总统身边设立一个军方有发言权的决策机构——国家安全委员会。杜鲁门最希望制约五角大楼，因此做了让步，创立了NSC，但在他眼中，这只是一个“在制定外交政策方面没有实权的咨询机构”。

但是，正如夏尔-菲利普·大卫所说：真像是命运的讽刺，最初成立NSC只不过是杜鲁门颇为讳言的一次官场妥协，可如今却

成了总统用以平息外交部和国防部之间争执的专属机构。换言之，机构创立了职能和功用；夏尔-菲利普·大卫所描述的就是 NSC 成为外交决策中心的渐进过程。他按顺序细腻、严密地分析评价了历任总统任期内 NSC 在决策过程中所扮演的角色：在白宫内，外交是围绕总统进行的权力斗争的主战场。

在夏尔-菲利普·大卫的解剖刀下，我们可以领略到 NSC 由一个“平凡的角色”转变为“以总统利益为名凌驾于其他一切行政机构之上的权力暴君”的“决策权扩张”过程。作者非常巧妙地将机构和个人的作用交织在一起，特别强调总统的“信任”和总统身边人员的“素质”这两者的重要性。

总的来说，这本书以人，而非决策机构为中心；以现实主义，而非种种论证原则为主线。目前，众多的美国学者（沃尔特·艾萨克逊、戈登·克雷格乃至亨利·基辛格）认为，美式价值观念是美国对外政策的基础并使其在世界史上具有独一无二的地位。夏尔-菲利普·大卫的分析证明（尽管这不是他的主要目的）那些并不要紧，不管是决定本身还是决策过程（本书的独到之处就在于此），其指导原则完全是传统的一套：现实主义、民族利益、意识形态分析和国家利益，特别是这些原则还指导着美国解决外交政策中出现的问题。想一想中央情报局所扮演的角色和美国对危地马拉、古巴，后来在海湾的干涉行为，我们就会明白，价值观念装点门面的作用要超过它对重大抉择的影响力。透过作者的论述可以看出，尽管历任总统的个性不一，所贴的党派标签不同，但这一点始终不变。希望所有对美国外交政策感兴趣或与之相关的人士都能读一读这部出色的著作，特别是决策者们，他们在本书中不仅可以受到启发，还可以得出结论。

玛丽-弗朗斯·图瓦内

前 言

这本书从研究到写作花了相当长的时间：前后共四年，其中两年在美国。我一直对美国的对外政策兴趣浓厚，对本书主题的兴趣可以追溯到我在渥太华卡尔顿大学国际关系学院读书的时候。1980年秋，我在那儿写我的硕士论文，主题是尼克松时代国家安全委员会（NSC）在外交政策制定过程中的作用。我当时的导师约翰·西格勒教授对我帮助很大，他支持我在这个复杂的、令人兴奋的研究领域中努力探索，不断思考。后来，我放弃了这项研究课题，以便全身心地投入到普林斯顿大学的战略学博士学业中去，但我仍希望能继续深入研究 NSC。1985年初，我开始在黎塞留河畔圣-让皇家军事学院执教，克洛德·贝尔日隆，一位我一直深深敬重着的同事（他后来成为战略系系主任），几次鼓励我出版我的关于 NSC 的论文。他的友谊和真诚让我对这一课题的意义有了信心，再加上那个 1980 年促使我对此产生兴趣的原因，十年之后情况依然如此：缺少一本用法语写作的叙述国家安全委员会历史的专著。

1990 年冬研究工作刚刚开始的时候，我觉得需要突破最初的研究框架，向对美国对外政策的历史和制定感兴趣的法语读者介绍一套新的理论和史料。这就是本书选择白宫决策过程和 1945 年以来所有总统为研究对象的原因。写作过程中，我逐步发现这本书也可以作为那些在美国外交政策课上不得不大量阅读英文著作的学生们的基本教材。从 1990 年 9 月起，我在加利福尼亚大学洛

杉矶分校(UCLA)当了两年的客座教授,可以有机会利用加大图书馆研究系统收集的无穷无尽的信息资源,特别是档案材料,以进一步酝酿、写作这部书稿。1992年9月回到魁北克之后,我对书稿的内容和形式作了彻底的调整,使之变得易懂且完备,以适应这本书的主要读者——大学生们的需要。1993年秋我在魁北克大学蒙特利尔分校(UQAM)历史系讲授的一门“美国研究”硕士生讨论课使我第一次有机会检验这部书稿。我利用这个机会听取了学生们提出的那些令人振奋的、对我很有帮助的建议和意见。

如果没有那些尽力帮助我使这本书面世的研究和修改人员的话,这个雄心勃勃的计划是不可能实现的。我特别感谢毕业于魁北克大学蒙特利尔分校政治学系的尼古拉·诺兰,感谢他在1989~1990年冬天所做的透彻的研究工作和他收集的详尽的资料。我同样要向毕业于UQAM大学政治学系的马丹·吉拉尔和皮埃尔·洛特兰,还有UQAM大学历史系的皮埃尔·勒乐和军事学院图书馆的工作人员表示我最诚挚的谢意,是他们准备了各种资料和参考书目。我要感谢那些阅读并修改了我的书稿的人员。我的好朋友让-丹尼斯·鲁瓦仔细掂量了书中的每一字句,以捍卫他称之为“读者联合会”的事业。这位读者们的代表十分优秀,他对法语的掌握以及他的语言逻辑性好得叫人生畏。拉瓦尔大学出版社的工作人员十分细致地订正了我交出的初稿中的错误和错排之处。此外,安德鲁·拉普里兹以邮寄的方式阅读并修改了我在洛杉矶时的首批稿件。

我向拉瓦尔大学政治学系教授,魁北克讲授美国研究课程的前驱——路易·巴尔塔扎尔先生致以深挚的谢意,感谢他为提高文章质量提出的建议和他示范翻译的大量与美国研究有关的英语词组。顺便要强调的是文中的英文引文译得较活,旨在忠实保留原文的精神和蕴义,而不是那种诘屈聱牙的逐字翻译。我同样要

感谢在巴黎的法国国家政治学基金会教授、研究员玛丽-弗朗斯·图瓦内，感谢她写的优美序言。作为一名研究美国社会的观察家和评论员，图瓦内夫人的出众才华，使她成为大西洋两岸最著名、最为人赞赏的作者之一。我还要感谢拉瓦尔大学魁北克国际关系研究中心主任阿尔贝·勒戈尔教授，UQAM 历史系主任阿尔贝·德比昂教授。感谢唐纳德·居西奥勒塔教授对我开放他们的美国研究项目，UQAM 外交政策与安全研究中心主任雅克·勒韦斯克教授邀请我参加其工作组的讨论会和卡尔顿大学政治学系的阿尔贝·勒戈尔教授提出的条理极为分明的评论和批评。最后，我向支持我工作、对手稿提出过改进意见的法国和美国同事表示感谢：贝藏松大学的达尼艾尔·科拉德，格勒诺布尔的皮埃尔·孟德斯，弗朗斯大学的让-弗朗索瓦·吉奥迪，UCLA 的罗伯特·德莱克、迈克·因特利加特，理查德·罗斯克朗斯和黛博拉·拉松，斯坦福大学的亚历山大·乔治，约翰·霍普金斯大学国际关系学院的查尔斯·多伦和华盛顿的美国军备控制联合会的杰克·门德尔松。

拉瓦尔大学出版社的领导部门在图书市场不景气的情况下决定出版我的这部书稿令人赞赏，他们还撮合促成了本书在南锡大学出版社的联合出版，因此，他们有资格接受我最深挚的敬意和感激之情。如果没有加拿大人文学研究委员会、魁北克研究人员培养和研究资助基金会、国防部高校科研项目、加拿大政府公休假助学金和美国政府福布莱特基金会的慷慨帮助的话，我的美国之行和本书的出版都不可能实现。在我驻留华盛顿的日子里，美国驻蒙特利尔领事馆的珍妮特·德米瑞、丹尼尔·劳林和罗伯特·戴维森等代表给了我宝贵的帮助，帮助我开启了美国政府的大门。我感谢他们，就像感谢 USIA 的旺达·爱德华一样，感谢他们的鼓励和参与。最后，我不能不提及我的妻子克洛德对我的支持和帮助，还有我的姐姐弗朗索瓦兹，我的朋友让-丹尼斯·鲁瓦，

雷米·伊皮阿,克里斯蒂安·拉特雷伊,马丹·吉拉尔和若阿恩·雷皮恩,他们知道如何在恰当的时候给我以支持。我向他们表示衷心的感谢。

夏尔-菲利普·大卫

1994年7月

目 录

序言	I
前言	V
导言 从决策史看美国的对外政策	1
第一章 外交决策过程分析理论	4
一、决策过程和外交政策理论	5
1. 功利主义	7
2. 感知论	8
3. 官僚机构决定论	9
4. 社会环境决定论	10
5. 体系论	12
二、决策过程中合理性的局限	15
三、认识论的研究命题	17
1. 个体行为	19
2. 群体行为	21
3. 组织背景中的行为	23
四、组织论的研究命题	26
1. 政策的形成	27
2. 决策过程	30
3. 决议和政策的实施	32
五、政府系统中顾问和决策者之间的关系	34
1. 咨询机构的影响	34
2. 咨询机构的利用	36

3. 顾问机构的影响力与其利用频率之间的关系	36
4. 顾问层的问题	37
5. 决策层的问题	39
第二章 美国的决策机制与国家安全委员会的作用	42
一、外交及国防体系的结构	42
1. 概貌	44
2. 国务院	46
3. 国防部	49
4. 情报部门	53
5. 边缘部门	55
6. 总统办事机构	57
二、国家安全委员会的角色与职能	58
1. 国家安全委员会的由来与地位	58
2. 国家安全委员会结构的演变	63
3. 国家安全委员会及其工作班子的任务与职能	73
4. 国家安全事务助理的职能及其所处的窘境	78
第三章 决策背景与总统需求	86
一、1947年以前的总统及其特别顾问	87
1. 伍德罗·威尔逊与豪斯上校(1913~1920)	90
2. 弗兰克林·罗斯福与哈里·霍普金斯(1933~1945)	93
二、“非常规”的决策过程	98
1. 国务院的问题	99
2. 政府的问题	104
3. 总统班子的利与弊	107
三、决策结构与总统的执政风格	110
1. 总统的风格	111
2. 决策体制的结构问题	115
3. 国家安全委员会的风格与结构	119

第四章 机制化的国家安全委员会 (1947~1960)	123
一、杜鲁门时代的国家安全委员会	124
1. 决策过程的管理	125
2. 国家安全委员会的影响	127
3. 杜鲁门班子的作为	129
4. 事例分析：朝鲜	133
二、艾森豪威尔时代的国家安全委员会	137
1. 决策过程的管理	139
2. 国家安全委员会的影响	142
3. 艾森豪威尔班子的作为	145
4. 事例分析：印度支那	148
第五章 纳入总统班子的国家安全委员会	
(1961~1968)	151
一、肯尼迪时代的国家安全委员会	151
1. 决策过程的管理	154
2. 国家安全委员会的影响	156
3. 肯尼迪班子的作为	160
4. 事例分析：古巴	166
二、约翰逊时代的国家安全委员会	169
1. 决策过程的管理	171
2. 国家安全委员会的影响	174
3. 约翰逊班子的作为	178
4. 事例分析：越南	181
第六章 帝国化的国家安全委员会 (1969~1974)	187
一、尼克松时代的决策过程管理	188
二、国家安全委员会的影响力	194
1. 国家安全委员会及其下属委员会的新机制	197
2. 亨利·基辛格的最高权利	200

3. 国家安全事务助理班子的主导地位	204
三、尼克松班子的作为	208
1. 独立决策	208
2. 基辛格的冲突性角色	210
3. 没有真正的争论	213
4. 行政机构参与的假象	215
四、事例分析：柬埔寨	221
1. 决策背景	222
2. 国家安全委员会的角色和行动	223
3. 决策：发生了什么事？	225
第七章 变温和的国家安全委员会（1974~1976）	229
一、福特时代的决策过程管理	230
二、国家安全委员会的影响	235
1. 基辛格：变化中的连续性	235
2. 斯考克罗夫特：回到国家安全事务助理的最初概念	237
三、福特班子的作为	240
四、事例分析：“马亚奎兹”号事件	246
1. 决策背景	246
2. 国家安全委员会的角色和行动	247
3. 决策：发生了什么事？	250
第八章 竞争中的国家安全委员会（1977~1980）	253
一、卡特时代的决策过程管理	254
二、国家安全委员会的影响	260
1. 重组国家安全委员会	261
2. 兹比格纽·布热津斯基的好斗性格	264
3. 国家安全事务助理班子的团体精神	270
三、卡特班子的作为	274
1. 认识和目标上的混乱	274

2. “多方辩护”的陷阱	280
3. 决策程序监督上的软弱	284
四、事例分析：沙赫的倒台	288
1. 决策背景	288
2. 国家安全委员会的角色和行动	289
3. 决策：发生了什么事？	293
第九章 解体的国家安全委员会（1981~1988）	296
一、里根时代的决策过程管理	297
二、国家安全委员会的影响	307
1. 理查德·艾伦亦或“隐身人”？	308
2. 威廉·克拉克：一位颇为特殊的法官	311
3. 神秘的罗伯特·麦克法兰	314
4. 无能的约翰·波因德克斯特	318
5. 弗兰克·卡卢奇：恢复正常局面	321
6. 柯林·鲍威尔：一位真正将军的保证	323
三、里根班子的作为	324
1. 总统的执拗性格	324
2. 一场没有法官，也没有裁判的“多方辩护”	327
3. 国家安全委员会参与直接行动的危险性	340
四、事例分析：伊朗门事件	344
1. 决策背景	345
2. 国家安全委员会的角色和行动	347
3. 决策：发生了什么事？	350
第十章 恢复权利的国家安全委员会（1989~1992）	353
一、布什时代的决策过程管理	354
二、国家安全委员会的影响	361
1. 博伦特·斯考克罗夫特复出	362
2. 国家安全事务助理班子的专家化	365

三、布什班子的作为	367
1. 乔治·布什的双重个性	368
2. 受控制的“多方辩护”	376
3. 保守主义、谨小慎微和维持现状	380
四、事例分析：美国与伊拉克	385
1. 决策背景	386
2. 国家安全委员会的角色和行动	387
3. 决策：发生了什么事？	389
第十一章 迷航的国家安全委员会（1993~1994）	392
一、克林顿时代的决策过程管理	394
二、国家安全委员会的影响	398
三、克林顿班子的作为	403
1. 历史的陷阱	404
2. 多少权衡过的拖拉风格	406
3. 官僚机构的阻力	409
结论 国家安全委员会的角色和影响：总结过去，展 望未来	414
译名对照表	417
译者后记	442