

五角大楼的沉浮

〔美〕劳伦斯·科布著

新 华 出 版 社

五角大楼的沉浮

——美国七十年代的国防政策

(美)劳伦斯·科布 著

陈如为 冯立冬 译

程克雄 校

新 华 出 版 社

五角大楼的沉浮
——美国七十年代的国防政策

(美)劳伦斯·科布 著
陈如为 冯立冬 译
程克雄 校

新华出版社出版
新华书店北京发行所发行
二二〇七工厂印刷

787×1092 毫米 32开本 7 印张 131,000 字
1982 年6月第1版 1982 年6月北京第1次印刷
统一书号: 5203·008 定价: 0.56 元

内 容 简 介

本书作者劳伦斯·科布是美国罗得岛纽波特海军大学管理系教授，著有《参谋长联席会议》、《战备的代价》和《军官教育系统》等书。他在本书中论述了七十年代美国军事政策的演变，以及美国在这十余年中经历的一个由沉到浮的过程。六十年代末，越南战争暴露出美军问题重重，军方处境极其困难，但经过先后三任国防部长莱尔德、施莱辛格和拉姆斯菲尔德以及参谋长联席会议主席穆勒、布朗等军队首脑的多方努力，终于扭转颓势，使美军地位重新上升。书中还概述了美军各主要领导人的特点及军政方面的人事关系，在结尾部分分析研究了美军尚待解决的各种问题。本书资料丰富、条理清晰，除文字叙述外，还附有各种统计表四十个，示意图六个，对了解美国军事情况是值得参阅的参考书。

TBA 6d16

附 表

- 表 1 军队的规模（一八〇〇——一九三九）
- 表 2 预算支出中不能控制和可以控制的费用
- 表 3 一九六八——一九七四财政年度的国防开支
- 表 4 以几个级别的军人为例看看他们各自在特定条件下每年得到的军人薪金津贴总额
- 表 5 一九六八——一九七四财政年度国防预算中的人员费用
- 表 6 主要武器项目的采购
- 表 7 选择几个新的采购项目与将被取代的项目对照表
- 表 8 越南战争费用及参战部队人数
- 表 9 选择几个年度看看薪饷费用与人员关系的趋势
- 表 10 国民警卫队和后备队纳入全军的情形
- 表 11 一九六四——一九七四年各类武器清单
- 表 12 战术飞机的“高低相结合”方案
- 表 13 选择几个财政年度看看各军种中女兵的数量
- 表 14 选择几个财政年度看看国防预算中的支援费用
- 表 15 一九五〇——一九六九财政年度国会对各种预算要求的增减
- 表 16 一九七〇——一九七五财政年度国会对各种预

算要求的增减

- 表 17 一九七〇——一九七五财政年度国会按拨款项目削减国防预算的情况
- 表 18 一九六二——一九七五财政年度国会对授权过程的影响
- 表 19 选择几个年份看看国防部人员到国会作证的情况
- 表 20 选择几个年份看看国会询问国防部的情况
- 表 21 选择几个财政年度看看国防预算报告中各类项目
- 表 22 国防部支出计划
- 表 23 一九七〇——一九七五财政年度，国会在武器采购方面和研究、试制、试验与鉴定方面增减国防部的授权、支出情况
- 表 24 一九六八——一九七四财政年度国防部采取的修改计划的行动一览表
- 表 25 国会通过国防部预算的日期
- 表 26 一九七一——一九七四财政年度国防部提出的预算同布鲁金斯学会提出的低额替代性预算的对比
- 表 27 麦戈文提出的一九七五年国防态势与五角大楼的一九七五年国防态势的对比
- 表 28 麦克纳马拉时期同莱尔德时期国防部长对各军种部提出的预算要求的削减情况

- 表 29 越南战争结束后参谋长联席会议成员
- 表 30 美苏战略力量与限制进攻性战略武器的临时协定
- 表 31 一九六三——一九七三年美苏国防支出对比
- 表 32 一九六八——一九七六年美苏国防支出对比
- 表 33 选定年度内美苏军力对比
- 表 34 一九七六年北约和华约部署在中欧的军事力量
- 表 35 一九七〇——一九七五财政年度国防开支变化趋势
- 表 36 一九七五——一九八〇财政年度国防预算拨款授权总额和支出
- 表 37 一九七六——一九八〇财政年度国防支出在国民生产总值和联邦预算总额中所占的比例
- 表 38 一九七五财政年度、一九七六财政年度和一九八〇财政年度国防预算分项情况
- 表 39 卡特的国防规划
- 表 40 部分军人和政府职员年度薪饷收入一览表

附 图

- 图 1 一九五六——一九七四年国防部平均为每个人支付的费用
- 图 2 一九六九——一九七七年黑人在各军种中所占的百分比
- 图 3 一九七二年计划、规划、预算
- 图 4 基辛格时期的国家安全委员会系统
- 图 5 国防部（一九七七年）
- 图 6 一九七〇——一九七九财政年度国会对国防预算授权的削减情况

前 言

如果说国防部在六十年代快要结束的时候濒临崩溃，也许是言过其实，但是，美国军队当时处境极其困难，这一点是毫无疑问的。五角大楼几乎得不到外界的支持，内部则是垂头丧气。然而，这种局面在十年里差不多就扭转过来了。公众对卡特总统第一个国防预算的反应，就是五角大楼时运上升的一个证明。这位当初以削减国防开支的纲领参加竞选的总统，在一九七八年一月提出国防预算只增加一百亿美元，即增加百分之八。由于他对军方支持不够，大多数议员和参与对外政策的许多上层人士对他进行了严厉的谴责。受到选民和各军种巨大压力的国会，对总统提出的一九七九财政年度的国防计划增拨了资金，这是国会十五年来没有做过的事。

本书将追述五角大楼衰落的经过，分析这个世界上最大的军事机构是怎样应付它的不利处境的，以及它为什么要那样做，并勾勒出它时来运转的过程。虽然国内外的形势对五角大楼的沉浮起了重要的影响，但是，本书的研究将表明，国防部的文武领导人所采取的行动，是这一沉浮过程中的关

键性因素。

本书所依据的许多数据，是从公开文献中搜集来的。但是，书中提出的许多观点，是我在七十年代走访国防部各级领导成员并作为一名顾问同他们一起工作时逐渐形成的。虽然人们希望学术研究的客观性是纯正无瑕的，但我必须事先提请读者注意，自一九七二年以来，我同国家安全机构中的文武领导人一直有着很深的交往。

致 谢

撰写任何一部著作，通常都需要许多人直接或间接的帮助和鼓励。本书也不例外。虽然不可能向所有的人一一表示感谢，但我想要向下述三方面的对本书提供过帮助和鼓励的人士表示特别的敬意：一是国防部以及行政管理和预算局的工作十分繁忙的公务人员，他们从百忙中抽出时间同我这个政府之外的新手讨论了防务问题；一是美国企业政策研究所的全体成员，他们在若干年前给了我这个当时还年轻的学者以调查研究国防预算问题的机会；一是海军大学的全体教职员和学员，他们在过去四年里敦促我研究防务政策，并对我的看法提出过种种意见。虽然上述人士对本书的内容不负任何责任，但他们当中的每一个人都使本书作者受到教益。

劳伦斯·科布

目 录

附表	1
附图	4
前言	5
致谢	9
第一章 军方的衰落	1
第二章 黑暗的日子：一九六九——一九七四	28
第三章 新型的国防部长	92
第四章 军队首脑	128
第五章 越南战争以外：缓和与逐步形成的 一致意见	161
第六章 尚待解决的问题	192

第一章

军方的衰落

引言

第二次世界大战中，盟国在欧洲和亚洲战胜了轴心国，是靠了美国提供的人力和物力。美国向盟国提供的补给品和装备，价值一千多亿美元，派去同德国和日本作战的军队，约一千二百万人。此外，在这次世界规模的冲突中，指挥盟军作战的，主要是美国军方领导人。德怀特·艾森豪威尔将军协调了诺曼底登陆以及向易北河挺进的行动，而太平洋上的逐岛作战是由道格拉斯·麦克阿瑟将军和海军的切斯特·米尼兹将军指挥的。他们麾下的大多数部队也是由美国的将领统率的。奥马尔·布莱德雷将军指挥了一百三十万人的大军横扫欧洲，威廉·哈尔西将军率领的航空母舰特混舰队逐一攻占了太平洋上一些偏僻的岛屿，为进军日本本土搭设了跳板。所向披靡的巴顿将军在北非和欧洲以及“时速三十一海里”的伯克将军在太平洋的赫赫战功，曾使美国和世界各国人民感到欢欣鼓舞。

我国军队在第二次世界大战中取得的这一巨大胜利，不

仅使美国获得了历史上最高的威望，而且提高了武装力量在我国社会中的地位。虽然美国在第二次世界大战敌对状态结束后曾开始办理军队复员，但为时不久，冷战的爆发和共产党对南朝鲜的进攻就戏剧性地扭转了这一进程。美国再次求助于其军方领导人。麦克阿瑟将军从日本奉调去指挥联合国军反击共产党对南朝鲜的进攻。当时已是哥伦比亚大学校长的艾森豪威尔将军奉召再服现役，派回欧洲建立北大西洋公约组织的军事力量。布莱德雷将军由退伍军人管理局调任新创立的参谋长联席会议第一任主席。参谋长联席会议是一个常设的军事委员会，其职能是向总统、国家安全委员会、国防部长和国会提出军事建议。

优越的地位：一九五〇——一九六八

从一九五〇年六月朝鲜战争爆发到一九六八年一月南北越共产党人发动春节攻势，在这段时期之内，美军在美国政治制度范围内享有优越的地位。在这个时期的大部分时间里，美国领导人和人民认为，他们在从事全球性反对世界共产主义的斗争。结果，美国有史以来首次建立了一支几百万人之多的庞大的常备军。如表1所示，在第二次世界大战之前，美国正规军的规模，从未超过和平时期的美国人口总数的千分之一。第二次世界大战前，美军居世界第十六位，其规模甚至不及南斯拉夫、土耳其、西班牙、罗马尼亚和波兰这样一些小国的军队。

但是，一九五〇年以后，新设的国防部通过选征兵役制

表 1

军队的规模 (1800—1939)

	正规军年平均人数	占全国人口百分比
1800—1809	3,666	0.069
1810—1819	14,433	0.199
1820—1829	6,359	0.066
1830—1839	8,167	0.063
1840—1849	19,157	0.112
1850—1859	13,695	0.059
1860—1869	393,255	1.251
1870—1879	28,297	0.071
1880—1889	26,495	0.053
1890—1899	51,050	0.081
1900—1909	77,108	0.101
1910—1919	433,266	0.471
1920—1929	154,171	0.146
1930—1939	155,246	0.126

注：十年中的“年平均数”是十年中各年的正规军人数加在一起计算出来的平均数。人口数字是按每十年中第一年计算的。

资料来源：詹姆斯·克洛特费尔著《美国政治中的军队》，纽约哈泼—罗出版公司 1973 年版，第 14 页。

得到了它所需要的兵员。而且，那些应征入伍的人或者由于征召在即而志愿入伍的人仅仅领取生活津贴，因此，五角大楼几乎不花钱就可以得到兵员。在一九五〇——一九六八年的大部分时间里，新兵平均每月只得到七十八美元。

一九五〇——一九六八年期间，虽然兵员的费用很低，但国防预算占联邦预算总额的一半以上，花掉了美国国民生产总值的将近百分之十。一九六八年初，五角大楼发薪饷的名单上有三百五十万军队和一百三十万文职人员，后备队和国民警卫队有一百六十万人。国防部控制着国内数千个基地和国外五百多个军事设施。将近一百二十万军人驻扎在海外三十个国家。美国对四十三个国家的防御承担了义务。美国的武器清单上有一千七百一十枚战略导弹，六百五十架洲际轰炸机，五千七百架战术飞机，三百五十艘主要水面作战舰只和大约一百艘攻击潜艇。五角大楼资产价值总额超过了五千亿美元。

一九五〇——一九六八年期间，五角大楼及其领导人在政府的一些委员会内对政策具有强大的影响。布莱德雷将军作为参谋长联席会议主席，同迪安·艾奇逊一样，是杜鲁门最亲密最信任的顾问之一。他的后任阿瑟·雷德福海军上将受到艾森豪威尔总统极高的评价。马克斯韦尔·泰勒上将先后得到约翰·肯尼迪和林顿·约翰逊的信任。在中层管理一级，组织严密纪律森严的军方计划人员通常左右了国务院和国家安全系统的其他非军事性机构中的同级领导人。军方的影响并不限于现役军人。许多退役的职业军官在联邦政府各

部门担任着高级职务。艾森豪威尔将军当了八年的总统。他的良师益友乔治·马歇尔将军在内阁中担任过两个最显赫的职务。马歇尔曾在杜鲁门政府中当过国务卿和国防部长。威廉·雷伯恩海军上将、沃尔特·比德尔·史密斯上将和霍伊特·范登堡上将都担任过中央情报局局长。刘易斯·斯特劳斯海军上将担任过原子能委员会主席。布莱德雷将军担任过退伍军人管理局第一任局长。另外，还有一些退役的职业军官出任过一些重要国家的大使。泰勒上将出任过约翰逊政府驻南越大使。沃尔特·比德尔·史密斯上将出任过艾森豪威尔政府驻苏联大使。肯尼迪总统曾任命詹姆斯·加文上将为美国驻法国大使，任命海军上将乔治·安德森为美国驻葡萄牙大使。国防部还得到国会强有力的支持。国会对五角大楼的预算，比对联邦预算中非国防部分要客气一些。而且，在参谋长联席会议的敦促之下，国会常常要求总统建造质量更先进、数量更多的武器系统。军方要求得到载人轰炸机、核动力舰只、洲际弹道导弹、潜射弹道导弹和反弹道导弹系统，而最初促使总统更加同情军方提出这些要求的，是国会。

军方也曾得到美国公众的广泛支持。尽管国防开支在联邦预算中占的比例很大，但一九五〇——一九六八年期间，主张削减国防开支的人从未超过百分之十。而且在同一时期中，有将近百分之三十的人实际上主张增加国防开支。剩下的百分之六十的人普遍支持当时数额很高的国防开支。公众的支持还通过其它一些方式表现出来。军队一直属于美国社会中最受人羡慕的机构之列。大多数父母把从军看成是他们