



中国国防科技信息中心



美国安全政策溯源

US Defense Politics: The Origins of Security Policy
Second Edition

[美] 哈维·M·萨波尔斯基 尤金·戈尔兹 凯特琳·塔尔梅奇 著
任海燕 等译



国防工业出版社
National Defense Industry Press



Routledge
Taylor & Francis Group

美国安全政策溯源

US Defense Politics: The Origins of Security Policy
Second Edition

[美] 哈维·M·萨波尔斯基 尤金·戈尔兹 凯特琳·塔尔梅奇 著
任海燕 等译

国防工业出版社

· 北京 ·

著作权合同登记 图字:军-2015-111号

图书在版编目(CIP)数据

美国安全政策溯源 / (美) 哈维·M·萨波尔斯基 (Harvey M. Sapolsky), (美) 尤金·戈尔兹 (Eugene Gholz), (美) 凯特琳·塔尔梅奇 (Caitlin Talmadge) 著, 任海燕等译. —北京:国防工业出版社, 2016.12

(国防科技译丛)

书名原文: US Defense Politics: The Origins of Security Policy Second Edition

ISBN 978-7-118-11031-9

I. ①美… II. ①哈… ②尤… ③凯… ④任… III. ①国家安全—政策—研究—美国
IV. ①D771.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第250757号

US Defense Politics: The Origins of Security Policy Second Edition

Harvey M. Sapolsky, Eugene Gholz, Caitlin Talmadge

ISBN: 9780415661140

Authorized translation from English language edition published by Routledge, a member of the Taylor & Francis Group. All rights reserved. 本书原版由Taylor & Francis出版集团旗下Routledge出版公司出版, 并经其授权翻译出版。版权所有, 侵权必究。

National Defense Industry Press is authorized to publish and distribute exclusively the Chinese (Simplified Characters) language edition. This edition is authorized for sale throughout Mainland of China. No part of the publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher. 本书中文简体翻译版经授权由国防工业出版社独家出版, 并限在中国大陆地区销售。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized and illegal. 本书封面贴有Taylor & Francis公司防伪标签, 无标签者不得销售。

※

国防工业出版社 出版发行

(北京市海淀区紫竹院南路23号 邮政编码 100048)

国防工业出版社印刷厂印刷

新华书店经售

*

开本 710 × 1000 1/16 印张 22 字数 316 千字

2016年12月第1版第1次印刷 印数 1—3000册 定价 78.00元

(本书如有印装错误, 我社负责调换)

国防书店: (010) 88540777

发行邮购: (010) 88540776

发行传真: (010) 88540755

发行业务: (010) 88540717

“国防科技译丛”编译委员会

主 任	刘林山			
副主任	吕 彬	真 溱	赵相安	
委 员	王林峰	李业惠	李德顺	陈 豫
	袁有雄	栗 琳	刘映国	耿国桐
	赵超阳	李向阳	李杏军	智 慧

“国防科技译丛”编辑部

主 编	智 慧			
副主编	邹 辉			
总审校	任海燕	陈 迪		
成 员	张 辉	陈肖旭	刘 勇	刘忆宁
	陈于梦雪	许儒红	姚 远	

“国防科技译丛”序言

当今世界，国际安全格局正酝酿重大变革，大国军事力量转型加快，新兴战略空间竞争激烈，新型作战武器层出不穷，前沿颠覆技术屡有突破，创新军事理论不断涌现，新一轮科技革命、产业革命和军事革命正在到来。为帮助广大读者深入了解世界国防科技的发展态势，准确把握军事技术前沿的发展动向，我们组织国内专家学者推出了“国防科技译丛”系列产品。

本译丛面向国防科技建设全领域、全要素、全过程，突出“创立品牌、服务高端”目标，覆盖军事理论、军事战略、国防采办、武器装备、军事技术、科技管理、试验鉴定、军控军贸、基础技术等领域，精选翻译具有权威性、战略性、学术性的当代国外政府报告、学术专著和智库成果。

由于立场不同，丛书中部分观点未免有失偏颇，读者在阅读时应注意辩证分析，择善而用。“知己知彼，百战不殆”，希望本译丛对广大读者有所裨益。同时，也恳请读者惠赐宝贵意见，让“国防科技译丛”越办越好。

中国国防科技信息中心 主任



美国安全政策溯源

译校者

翻	译	任海燕	姜志达	张辉	刘勇	周小春
		张文令	刘万义	吴军妍	杨密芬	张士跃
审	校	任海燕				
审读校订		吕德宏	李德顺			

第二版简介

本书主要面向高等院校高年级学生，力求深入浅出地介绍美国国防政治总体情况。第二版增加了一些最新素材，并对前一版作了全面修订。新增内容包括情报、无人机、军队中女性、“茶党”等。

本书通过分析美国的战争准备方式，研究政治利益和集团利益如何左右美国防务政策的制定，并提醒读者不要片面夸大计划规划、集权管理和技术因素的作用。本书的重点是介绍防务政策的决策过程，而不仅是决策结果，这是本书与当前众多传统型教科书的区别所在。

为帮助学生理解美国国家安全政策，本书重点探讨了下列问题：

- 美国大战略
- 美国军队的人员构成
- 武器装备的采购方式和原因
- 防务管理
- 公众如何看待军队及其伤亡情况
- 总统和国会在控制军队方面发挥的作用
- “9·11事件”和全球反恐战争对安全政策、国土安全、政府改组以及各军种内部和彼此间关系的影响

本书可以作为攻读美国国防政治、国家安全政策和国土安全专业的必读教材，也可以作为美国外交政策、公共政策和公共管理专业学生的优先选读教材。

作者简介

哈维·M·萨波尔斯基 (Harvey M. Sapolsky) ——麻省理工学院公共政策和公共组织专业教授 (荣誉退休), 前安全问题研究项目组组长。

尤金·戈尔兹 (Eugene Gholz) ——得克萨斯大学勒布朗詹姆斯公共事务学院副教授。

凯特琳·塔尔梅奇 (Caitlin Talmadge) ——华盛顿大学政治学和国际事务问题助理教授。

书评

该书行文清晰简洁，深入探讨了美国如何建立和装备自己的军队、如何作战以及如何确保国土安全。对主修国际关系的学生而言，它能很好地激发其涉猎与美国国家安全相关的商业和政治领域的学习热情。这无疑是一本必读教科书。

——西奥·法雷尔

英国伦敦国王学院

该书是军事教育工作者的宝贵资源。该书格外重视国防事务中的国内政治问题，而这恰恰是职业军人在职位晋升过程中必须直面的问题。本书关于军政关系的介绍尚无人涉及，它写出了美国最真实的情况。

——约翰·许斯勒

美国空军学院

该书对致力于美国国家安全政策研究和教学的人无疑十分独特而宝贵。全书既详细解读了普通人知道得很少的决策过程，又有对于涉及重大防务和相关讨论的政治问题的洞见。它既务实，又富于启发性；它把可靠的背景知识和引人入胜的辩论很好地结合在一起。

——里沙·布鲁克斯

美国马凯特大学

第二版前言

《美国安全政策溯源》第二版问世主要基于以下三点考虑：

第一，因小布什呼吁全球反恐战争导致的国防预算周期已经度过峰值，为反映近期实际形势，部分内容必须更新。由于美国精心策划并在巴基斯坦实施了一次特别行动，“基地”组织高级领导人奥萨马·本·拉登在突袭中丧生，“基地”组织其他领导人也大多被杀或被俘。伊拉克和阿富汗的相关冲突正在平息。这意味着，第二次世界大战以来的第四个国防预算周期也在逐步结束。随着国防预算从峰值回落，美国国防政治也发生了极大变化，特别是在军种的主导地位、公众支持度以及国家战略方面更是出现了深层次变化。我们要描述这些变化，并分析出其政治后果。

第二，我们现在有机会采用自编教材授课。课堂如战场，各种理论、观念的强弱短长都会在这里对撞。作者们总是青睐自家那些“纸上谈兵”的东西。但实践出真知，现在我们知道自己在资料的解读和分析上还存在哪些差距，也懂得了该如何更好地展开课堂教学，而这是以往很难把握的；同时，我们还了解到哪些实例最有助于学生理解问题。这就是所谓教学相长。

第三，这一点与战争性质的变化有关。各工业化国家的战争方式已经转变，那种全社会总动员、为战争占用工业资源、征召青年入伍、对平民和基础设施狂轰滥炸等我们所熟悉的战争方式正逐步让位，代之以精确的武器、有限的伤亡和经严格训练的高度专业化的军队。为了精确识别、监控和消灭目标，战争已演化成一种大规模情报运用活动，这既可以减少双方伤亡，也可以减少周边地区无辜或不那么无辜的所谓“附带伤害”。20世纪的战争会毁灭社会，被迫卷入战争的人都有可能成为牺牲品。而当今的战争则多为某些人出于志愿选择的一种特殊经历，他们或是出于意识形态的感召，或出于职业选择而甘愿承受战争带来的恐惧感。尽管第一版在一

定程度上探讨过上述问题，但我们仍需要增加整整一章的篇幅，以更充分地阐释情报工作日益增长的重要性及其带来的挑战。

我们要更深入地研究国内政治和集团政治，是它们造就了这个光怪陆离的新世界。美国军队在缩减，但战斗力和全球投送能力决不能降低，只是相对以往的规模和在国内生产总值中所占比重下降。数十年来，美军对科学技术的重点投资已使资本替代了人力，即以无人驾驶飞机取代飞行员，以遥感和制导武器取代陆海军士兵，以降低为战争付出的生命代价。但是另一方面，那些无法在战场上战胜我们的敌人也会另辟蹊径，当我们希望控制暴力，并运用军队和相关组织力量去规范他人行为时，他们就会不遗余力地通过毁灭这种希望来取胜。当前，国防政治学更多的是与控制暴力相关，而非防御敌对势力威胁美国本土安全。

鸣谢

不少同仁曾与我们一起讨论并分享各自见解，对我们理解美国国防政治和政策中的重要问题大有裨益。在此我们谨对以下各位表示感谢：小欧文·科特（Owen Cote Jr.）、迈克尔·德施（Michael Desch）、杰米·多南（Jaymie Durnan）、本杰明·H·弗里德曼（Benjamin H. Friedman）、布兰登·格林（Brendan Green）、科林·杰克逊（Colin Jackson）、罗恩·科杰诺伊兹（Ron Kurjanoicwz）、布瑞特·兰伯特（Brett Lambert）、奥斯汀·朗（Austin Long）、托马斯·麦克诺尔（Thomas McNaugher）、尼尔·奥林格（Neal Orringer）、巴利·波森（Barry Posen）、奥姆·普拉卡什（Om Prakash）、达里尔·普雷斯（Daryl Press）、斯蒂芬·罗森（Stephen Rosen）、迈克尔·施拉格（Michael Schrage）、厄尔·沃克（Earl Walker）、桑福德·韦纳（Sanford Weiner）、辛迪·威廉姆斯（Cindy Williams）。

我们还曾与在麻省理工学院和哈佛大学研修的许多优秀的美国现役军官探讨问题，这些讨论令我们获益匪浅。其中主要包括罗伯特·德宾（Robert Durbin）、迈克尔·麦基曼（Michael McKeeman）、迈克尔·特拉汉（Michael Trahan）、B·唐·费里斯（B. Don Ferris）、迈克尔·韦尔（Michael Wehr）、格雷格·霍夫曼（Greg Hoffman）、托马斯·施吕克比尔（Thomas Schluckebier）、阿尔·柯克曼（Al Kirkman）、格雷格·马丁（Gregg Martin）、罗素·霍华德（Russell Howard）、小塞缪尔·佩雷斯（Samuel Perez Jr.）、约翰·特纳（John Turner）、戴维·拉迪（David Radi）、理查德·里斯（Richard Reece）、迈克尔·霍奇（Michael Hodge）、爱德华·里奥斯（Edward Rios）、莱纳德·桑博罗斯基（Lenard Samborowski）、路易斯·拉蒂格（Louis Lartigue）、迈克尔·史密斯（Michael Smith）、戴维·温（David Winn）、凯文·本森（Kevin Bensen）、托马斯·汉克斯（Thomas Hanks）、

戴维·莫拉汉 (David Mollahan)、玛丽·惠森亨特 (Mary Whisenhunt)、布鲁克斯·布鲁因顿 (Brooks Bruington)、雷蒙德·科亚 (Raymond Coia)、克里斯托弗·康纳 (Christopher Conner)、乔治·布里斯托尔 (George Bristol)、范格利 (Van Gurley)、斯科特·亨德森 (Scott Henderson) 以及帕特里克·斯塔克波尔 (Patrick Stackpole)。

感谢安全问题课题组成员，特别是玛格达莱娜·雷柏 (Magdalena Reib) (目前已转任麻省理工学院其他工作) 和琳内·莱文 (Lynne Levine)，他们对于完成每一项工作都起到极其重要的作用。同时感谢麻省理工学院罗素·斯皮瓦克 (Russell Spivak) 和华盛顿大学克里斯蒂娜·卡安 (Christina Caan) 作为研究助理对本书第二版的修订所做的贡献。需要指出的是，罗素不仅学业出众，而且还担任过麻省理工学院校足球队队长。这就是我们的研究团队。

在此我们还应该感谢美国外交关系委员会和美国空军协会主办的《空军杂志》，承蒙惠允，本书第一章和第五章分别使用了该杂志提供的图表。

目 录

第一章	由来已久的问题,不断变化的政治	1
第二章	美国的安全战略	19
第三章	防务组织:美国军政关系的演变	49
第四章	防务管理	83
第五章	谁为美国而战	111
第六章	军种政治	146
第七章	国防政治经济学	183
第八章	武器采办程序	223
第九章	国会、特殊利益与总统之间的关系	250
第十章	情报获取	279
第十一章	本土安全	297
第十二章	备战未来	320

第一章 由来已久的问题， 不断变化的政治

本书主要阐述美国如何提升和保持军力、装备军队以实施备战。书中将介绍美国政治领导人如何决定国家安全战略、军队的具体规模及其种类，如何确定敌对目标和作战方式，以及如何处理战争导致的内政外交问题。内容涵盖与美国国家安全政策有关的组织机构、管理和政治等各个方面。

鉴于目前多数院校都开设了这类课程，笔者希望能藉本书使安全政策研究少一些偏颇。说到安全政策，人们往往把关注焦点放在国际关系上，而较少考虑影响国际关系的国内政治问题。这种研究仅视国家为一种政体类型——也就是说，不考虑这些国家是不是民主政体——而不去深究各民主国家在选择本国安全政策时的决策过程和关注重点。对于那些稳定的工业化大国（其中多数为民主国家）而言，安全问题研究所涉及的几乎完全是涉外问题。虽然多数安全问题专家也承认，国内制度和国内利益有可能影响国际关系，特别是影响经济政策和其他“低阶政治”问题（“高阶政治”问题，主要关注国家安全、国际和平等，“低阶政治”问题主要关注经济、社会、福利等——译注），但他们仍旧倾向于研究国际问题而不是国内问题的影响。他们关注国际力量的平衡，远甚于关注国内力量的平衡。

如果主修国内政治和政策的学生能切实关注国家安全问题，上述局限性或许并无大碍，但事实并非如此。对这些学生而言，他们感兴趣的政治问题尤其是美国政治问题，正是那些影响社会福利、影响种族平等的问题，是全球化的起因和结果，是各种选举和其他国内问题。当他们要为自己关注的政治或政策寻找参照目标时，往往会把目光投向国外那些与之相反或相类似的政治或政策，而不是该国的国防政策。他们会将美国和欧洲的医

疗政策进行比较，或将美国和亚洲的贸易政策进行比较，却从不去比较美国企业与政府之间的关系在国防工业领域和非国防工业领域有哪些异同。

军政关系是本书的中心议题。具体到美国，主要指经选举产生的文职领导者（总统和国会）和职业军事将领（将军、舰队司令等）之间的关系。不幸的是，多数论及军政关系的著作都把精力放在解释非洲、拉美和亚洲动荡地区的政变上，却很少提及像美国这种社会稳定的国家，因为在这里没有人担心军人会夺取国家政权。那些讨论军政关系的著作一旦涉及美国，往往主要关注总统是否有能力决定战争如何进行，也许还会担心总统决策会不会造成危险的“微观管理”问题（管理过细问题——译注）。还有些著作注重战时行动决策，却往往低估了美国军政关系中最重要的问题，即总统如何从职业军人那里获取战略建议——这种建议最好是一份备选方案清单，可供总统从中抉择，民众选举总统原本就是为了让总统担此重任。当然，清单内的选项不宜太多，以免因过于复杂而干扰决策。

在美国，研究军政关系的文献往往只注重军方与总统的关系和相互影响，而忽略军界在其他方面所具有的多重政治影响，尤其容易忽略军界内部争权夺利的斗争。军队（陆军、海军、空军和海军陆战队）、国防部长办公厅和包括总统办公室在内的其他政府部门都是带有各自集团利益的政治机构，都有着各自的病根。本书会帮助读者认识这些问题。

本书关注的另外一个议题是政府与企业的关系。“军工复合体”常常是一些新闻调查人员和阴谋论者笔下的“怪兽”，国防工业在总体经济、国内制造业和政府开支中均占有相当大的比重。但奇怪的是，人们在探讨企业与政府关系的学术讨论中很少涉及军工企业。国防工业受到的监管比其他任何行业都更为严格，国防工业每年出售价值数百亿美元的武器、装备和相关服务，而政府通过各军兵种及其代理机构成为唯一的买主。但对此我们却缺乏系统研究，这一点令人匪夷所思。许多军工企业在航空、航天、遥感、机器人、仿生、数据处理等领域掌握着前沿技术，而联邦政府正是通过这些企业资助了大部分研究和开发项目。军方从民营部门采购的产品、

雇用的人员和使用的服务也比其他政府部门都多。为什么军方倾向于使用承包商来提供维持军队所需的众多职能？这会带来怎样的结果？这些承包商是否会对国家安全政策产生过度的影响？本书会对这些问题做出解释，同时会说明另外还有哪些人对军费开支和作战方式有发言权。

对研究者而言，所幸军队（特别是美国军队）的任务虽然复杂，但其组织结构却比较简单。军人以史为荣、力求创新、遵循传统、坚守使命，吸引着众多研究者的目光，保持着良好的记录，而且一向是重大安全政策的决策中心。与之相反，商业企业一般不看重自己的历史，不但对查看其历史记录的权限设限，而且有意避免外人打探其内部情况。此外，企业家更倾向于告诉外界，自己对公共政策的决策影响甚微或完全没有影响。因此，要理解军方提供的资讯，就必须拥有一双训练有素的眼睛，而各种资料就摆在那里任人检验。

目前还有许多谜底有待揭穿。读过本书之后，如果有人依旧相信，购买F-22战斗机或AH-64攻击直升机，只是因为它们产自49或50个州或是产自435个国会选区中的367个选区，我们会大失所望。不错，国会的确遇到过他们并不喜欢的武器系统，而且不止一次。事实上，政治因素在武器装备采办决策过程中处于中心地位。这是一个非常复杂也非常微妙的政治问题，不能简单地以州或选区数量来决定。

武器质量问题和采办程序改革是涉及国家安全问题的另一个神秘领域。过去，评论家们常常抱怨国防工业为那些华而不实的装备索价过高；现在，又转而抱怨国防企业通过商业市场兜售早已陈旧过时的技术。事实上，军队之所以采购某种武器装备、遵守那些看起来繁复古怪的采办规定是有多种原因的。本书会深入研究采办过程及其所产生的结果，尽管国防采办项目代价高昂，但面对这样的结果，我们除了不以为然之外，也不得不承认它有势所必然的一面。

撰写本书的目的，是希望提供一些有助于分析的思想和理念，使读者不仅能充分理解以往的防务决策，而且能充分理解未来的防务决策。为此，