

National Security Policy-Making System

BPI 文集

应对危机

美国国家安全决策机制

北京太平洋国际战略研究所



时事出版社

应 对 危 机

——美国国家安全决策机制

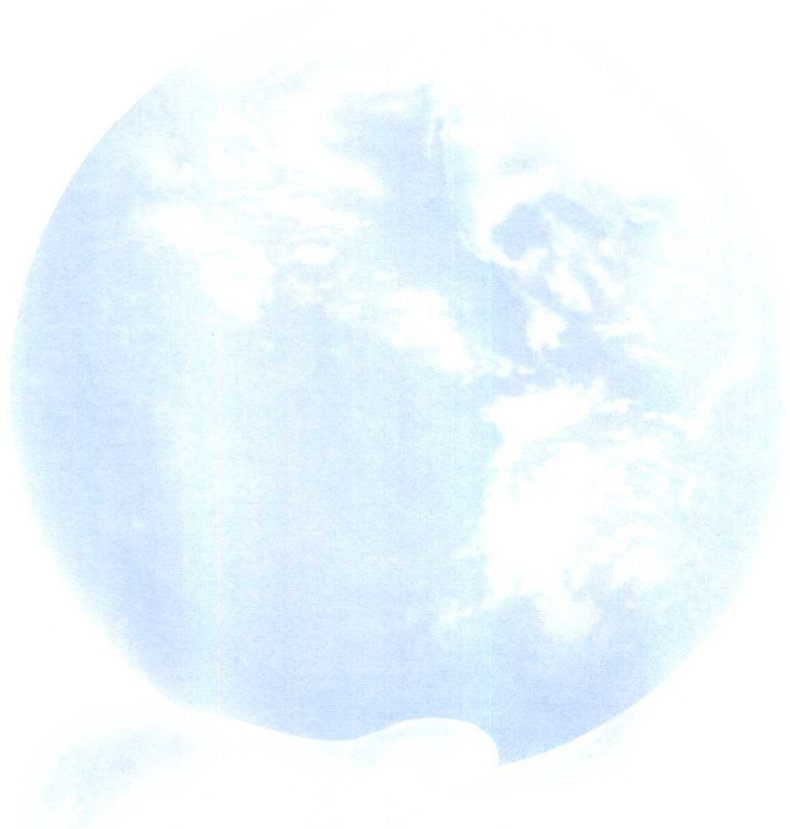
北京太平洋国际战略研究所

时 事 出 版 社

应对危机

美国国家安全决策机制

北京太平洋国际战略研究所



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

应对危机：美国国家安全决策机制/北京太平洋国际战略研究所. —北京：时事出版社，2001.2

ISBN 7-80009-625-4

I. 应… II. 北… III. 国家安全—决策—美国
IV. D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 88207 号

出版发行：时事出版社

地 址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编：100081

发行热线：(010) 68797590 68797595

传 真：(010) 68418647

电子邮箱：shishichubanshe@sina.com

经 销：全国新华书店

印 刷：时事印刷厂

开本：850×1168 1/32 印张：12.75 字数：213 千字

2001 年 2 月第 1 版 2001 年 2 月第 1 次印刷

印数：1—4000 册 定价：25.00 元

课 题 组

组 长：刘鹏辉

副组长：金灿荣

副组长：刘靖华

成 员：姜 毅（秘书长）

郑 羽

杨诚虎

序 言

什么是当今中国最关键的问题？我们的回答是——国家安全和稳定。

经过 20 年改革开放的伟大实践，几千年来始终困扰中国社会的温饱问题基本得到了解决，中国的社会主义现代化建设已经跃上了一个新的台阶。

但是，在新千年和新世纪来临之时，我们必须清醒地认识到，我们的国家正面临着越来越多的全新的、复杂的国际国内问题。随着改革的深化，中国社会正在经历着广泛而深刻的转型；随着开放的成功，中国经济正面对着日益激烈的国际竞争；随着国际地位的提高，中国的国际环境日趋复杂；随着香港、澳门的回归和台海局势的变化，中国的统一问题现实地摆到了中国政府和人民面前。凡此种种，无不关系到中华民族的兴衰和现代化事业的成败。如此全新的国际国内形势，对我们的国家安全决策提出了全新的要求。在此背景下，如何建立和完善中国人自己的国家安全

决策机制已成为当务之急。

他山之石，可以攻玉。冷战以来，世界许多国家都已建立起各具特色的国家安全决策机制，个中经验值得借鉴。其中，尤以美国的国家安全决策机制较有特色，也较成功，因而备受世人重视。有鉴于此，北京太平洋国际战略研究所于1998年春组成了“应对危机——美国国家安全决策机制”课题组，由刘鹏辉博士、金灿荣博士、刘靖华博士、姜毅博士、郑羽博士和杨诚虎先生组成。刘鹏辉博士任组长，金灿荣博士和刘靖华博士任副组长。课题组对美国国家安全决策机制，特别是对美国国家安全委员会的内部运行与决策机制，及其在维护美国国家利益方面所发挥的作用，进行了客观、全面、深入、细致的研究，历时两年完成。

我们希望这一课题成果能发挥其应有的作用。欢迎各界朋友批评指正。

刘鹏辉博士

北京太平洋国际战略研究所所长

2000年12月25日

目 录

序 言	刘鹏辉 (1)
导 论	(1)

第一部分 历史透视

第一章 历史背景	(12)
----------------	------

第一节 美国的“国家安全”与国家安全委员会	(12)
-----------------------------	------

一、大陆战略时期	(14)
----------------	------

二、地区战略时期	(15)
----------------	------

三、全球战略时期	(17)
----------------	------

四、美苏“冷战”与国家安全委员会	(21)
------------------------	------

第二节 政策制定程序与国家安全委员会	(23)
--------------------------	------

一、整合军事力量，并将其纳入国家安全程序	(23)
----------------------------	------

二、整合情报系统，并将其纳入国家安全程序	(27)
----------------------------	------

第三节 罗斯福总统的管理风格与 国家安全委员会	(30)
----------------------------------	------

第二章 历史演变 (36)

第一节 国家安全委员会的诞生与初步发展 (37)

一、杜鲁门与国家安全委员会的创设 (1947—1953)	(37)
---------------------------------------	------

二、艾森豪威尔对国家安全委员会的改进 (1953—1961)	(45)
---	------

第二节 现代型国家安全委员会的定型 (51)

三、肯尼迪风格与国家安全委员会的改造 (1961—1963)	(52)
---	------

四、约翰逊的“周二午餐会” (1963—1969)	(58)
------------------------------------	------

第三节 现代型国家安全委员会的转型与嬗变 (61)

五、加强控制的尼克松—基辛格体制 (1969—1974)	(62)
---------------------------------------	------

六、“萧规曹随”：福特的国家安全委员会 (1974—1977)	(68)
--	------

七、牵制平衡的卡特—布热津斯基体制 (1977—1981)	(71)
--	------

第四节 向“传统”的回归? (76)

八、里根的“内阁”政府与国家安全委员会 (1981—1989)	(77)
--	------

九、“权力分掌”：布什总统的国家安全委员会 (1989—1992)	(85)
--	------

十、克林顿总统的国家安全委员会 (1993—2000)	(88)
第五节 小 结	(93)

第三章 变迁剖析	(97)
第一节 总统的权力	(98)
第二节 总统的性格	(103)
第三节 总统对政策议程的介入程度	(108)

第二部分 结构—功能

第四章 组织结构及其职能	(116)
第一节 内设机构及其职能变迁	(116)
一、杜鲁门时期	(117)
二、艾森豪威尔时期	(120)
三、肯尼迪时期	(123)
四、约翰逊时期	(125)
五、尼克松、福特时期	(125)
六、卡特时期	(127)
七、里根时期	(128)
八、布什时期	(130)
九、克林顿时期	(131)
第二节 基础结构剖析	(141)

第五章 人员构成及其职责	(153)
第一节 国家安全委员会法定成员	(153)
一、国家安全委员会主席——总统	(154)
二、副总统	(159)
三、国务卿	(161)
四、国防部长	(168)
第二节 国家安全委员会法定顾问	(171)
一、中央情报局局长	(172)
二、参谋长联席会议主席	(177)
第三节 国家安全顾问（国家安全事务助理）	(181)
一、国家安全顾问职位的形成与演变	(181)
二、国家安全顾问的职位权力	(190)
三、国家安全顾问参与决策的方式与特征	(192)
四、国家安全顾问权势增长的局限性	(195)
五、国家安全顾问的综合素质分析	(198)
第四节 国家安全委员会非法定成员	(203)
一、财政部长	(204)
二、行政管理预算局局长	(207)
三、总统科学顾问	(209)
四、经济顾问委员会主席	(211)
五、美国贸易代表办公室（简称“USTR”）	(212)
六、美国常驻联合国代表（简称“USRUN”）	(214)
第五节 国家安全委员会工作人员	(218)
第六节 小结：国家安全决策权力的分布	(223)
 第六章 国家安全委员会的功能	 (228)

第一节	国家安全委员会的长期计划功能	(229)
第二节	国家安全委员会秘密的准军事行动	(233)
第三节	美国国会与国家安全委员会	(241)

第三部分 体制运行

第七章	危机应对的个案研究	(253)
-----	-----------------	-------

第一节	应对政治军事危机	(255)
一、	国家安全委员会与“古巴导弹危机”	(256)
二、	国家安全委员会与“沙漠盾牌”行动	(301)
第二节	应对突发性危机事件	(311)
一、	国家安全委员会与“人质危机”	(311)

第八章	体制运行的实证考察	(323)
-----	-----------------	-------

第一节	尼克松—基辛格体制（“垄断型”） 的实际运行	(325)
第二节	卡特—布热津斯基体制（“寡头型”） 的实际运行	(336)
第三节	里根—白宫班子体制（“无序竞争型”） 的实际运行	(341)
第四节	克林顿—“内内阁”体制（“有序竞争型”） 的实际运行	(353)
第五节	结 语	(355)

附录：美国《新世纪国家安全战略报告》

(节选)	(361)
重要名词注释	(384)
参考书目	(389)

今后的战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理。

——美国前国防部长罗伯特·S·麦克纳马拉

国家的安全并非只靠城堡。

——美国联邦法院大法官默里·格菲因

导 论

一

较为完善的危机应对机制（或称危机管理机制）是现代民族国家捍卫自身安全的重要屏障，也是维护自身利益的主要手段。国家越是向高级的发达形态演变和迈进，这一政治组织所面临的综合性挑战就越多。这是因为，其一，随着科学技术的进步，社会生产力的发展，利益群体的分化和多元化，国内政治、经济、

文化、军事、生态、科技等等，日趋成为一个有机的系统。这一系统中的某一分支系统或要素受到损害，均会立即引发全局性问题。其二，随着全球性国际体系的形成，民族国家之间互动频率的增强和加大，以国家为单元的政治子系统发生某种突变，都会打破或影响到整个系统的均衡。因此，如何成功地处理突发性事件和危机，从而使国家这一组织形态免于危机，就决定于国家最高政治精英层的战略决策效能和危机应变能力。对此，世界著名的政策科学家叶海尔·德罗尔（Yehezkel Dror）在《逆境中的政策制定》一书中曾经说过：“危机应对（危机决策）对许多国家具有极大的现实重要性，对所有国家则具有潜在的至关重要性。危机越是普遍或致命，有效的危机应对就越显得关键。危机中做出的决策非常重要而且大多数不可逆转。”

我国关于危机和危机应对的理论研究尚属空白。高度重视有关危机应对理论的研究，特别是对其体制和机制的研究，乃是当务之急，刻不容缓。我国长江、嫩江流域爆发的百年一遇的特大洪水，以及始于泰国、马来西亚等东南亚国家，然后波及亚洲国家的金融危机，都给我们提出了理论上和实践上的挑战，也为我们敲响了警钟。

要有效地发现危机和解决危机，就需要我们运用美国著名科学史学家托玛斯·库恩在《科学革命的结

构》(The Structure of Scientific Revolution)一书中所提出的决策“范式转换”(Paradigm Shift)和“范式革命”(Paradigm Revolution),逐步建立科学、合理而又适合中国国情的本土化的危机决策体制和危机应对机制,为我国的现代化建设和改革开放事业提供可靠的安全保障。

“他山之石,可以攻玉”。在研究和探讨中国自己的危机应对理论和危机决策体制的过程中,我们相信,对其他国家安全决策机制的介绍和研究是非常必要的。

二

我们认为,对于危机应对问题可以从两个视角进行分析:

1. 危机的“普世性”(Universal)视角

一般而言,危机通常具有以下五大特点:一是危机的突发性、破坏性和无序性,使组织所面临的环境达到了一个临界值和既定的阈值;二是危机的不确定性,事态的进程使博弈双方的即时决策效能成为一个关键性、甚至是决定性的变量,不同的博弈决策结构、决策过程、决策路径可能导致差别极大的结局;三是博弈双方的核心价值,即决策单元最优先的目标受到严重威胁;四是博弈双方必须通过非程序化决策,做

出明确应对挑战的具体措施；五是决策的时效性，决策单位必须在有限的时间约束下完成。

由此，危机应对实质上可以定义为一种决策情势。在此情境（context）中，决策者认定的重大安全和核心价值观受到严重威胁或挑战，突发意外事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力，为使组织在危机中得以生存，并将危机所造成的损害限制在最低限度内，而在相当有限的时间里所做出的重大决策和反应。当然，危机应对还可以被视为由几种不同阶段所组成的一个连续的过程，即危机的预测、危机的发现、危机应变策略的建构、危机的回应（包括隔绝、处理和复原），等等。

从其普世性的视角出发，形成危机应对或危机管理科学。它所关注的焦点是危机的一般理论及其应用。

2. 危机的“特殊性”（Particular）视角

所谓危机的“特殊性”视角，在这里专指对于某个国家的危机应对机制或安全决策机制的研究。它所关注的焦点是具体的制度建构和运作程序。本书对于美国国家安全决策机制的研究就属于危机的“特殊性”视角。

现代民族国家，特别是发达资本主义国家，都根据自身社会—历史—文化传统，依据各自的国情和国力，建立起了相对完备而又形态各异的国家安全决策