

国防部长

〔美〕道格拉斯·金纳德 著
唐平 王新民 李文玫 译

解放军出版社

GUOFANGBUZHANG

解放军出版社



国防部长

[美] 道格拉斯·金纳德 著
唐 平 王新民 李文玖 译

Copyright 1980 by The University Press
of Kentucky

根据美国肯塔基大学出版社1980年版译出

国 防 部 长

[美] 道格拉斯·金纳德 著

唐平、王新民、李文政 译

王新民 校

解放军出版社出版发行

(北京平安里三号)

(邮政编码100035)

新华书店经销

三河县二百户印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 7.25 印张插页 150 千字

1989年8月第1版 1989年8月(北京)第1次印刷

印数1—4 000

ISBN 7-5065-1054-5/E·552

定价: 3.70元

社编号01-0010

致 谢

本书在写作过程中，得到了各方面的大力支持，在此谨表谢意。1976至1977年，我在普林斯顿的伍德罗·威尔逊学院时的三位同事对我的帮助甚大。朱厄斯·布莱曼对麦克纳马拉一章的草稿提出了极有见地的看法；斯蒂芬·斯特罗姆和富兰克林·米勒分别对莱尔德一章和施莱辛格一章的研究提供了多方面的帮助。

还是在普林斯顿的国际研究中心做访问学者的时候，我开始了对本书内容的基础研究工作。那一年承蒙美国哲学学会为我提供经济上的援助。我得以经常往返于普林斯顿和华盛顿之间。

最后，我还要特别感谢在百忙中接受采访的74位人士。他们的姓名列于书后。有27人与我的早期研究工作有关，同时也与本书有关；其余的47人则与本书直接有关。国防部的亨利·加夫尼博士还不惜宝贵时光。帮助我选择了后一组人中的采访对象。

前 言

1947年，国会通过了《国家安全法》。其中确定了国防部长在内阁中的地位。在此后的年代里，国防部长的地位扶摇直上，几乎仅次于总统。本书主要介绍从詹姆斯·福雷斯特尔担任第一任国防部长到1975年底詹姆斯·施莱辛格部长离开国防部为止的这段时间里国防部的演变情况。它不是一部国防部的历史，也不想建立某种社会科学理论。而恰恰相反，它仅为那些对美国的防务政策和外交政策的制订过程感兴趣的人，以及对国家政府事务有着广泛兴趣的读者提供这个机构的内幕。

人们或许首先要问，国防部长都干哪些工作呢？他在美国政治制度中扮演着好几种重要的角色。首先，他是制订国家战略和防务政策的主要角色。其次，他主管国防部门，制订占整个联邦预算中25%以上的防务预算。如此庞大的国防支出对美国社会的许多方面都产生了巨大的影响。第三，当危机导致使用或可能使用武力时，他必须担当危机的处理人，在参谋长联席会议及其他军事顾问和总统之间周旋。因为他面前的政治约束可能与解决危机的一般军事手段大相径庭。最后，他还是海陆空三军渴求给予指导的文职领导人，他代表军方对外，包括对官僚机构的其他部门、国会、新闻界、公众以及其他国家。文职官员与现役军官之间的关系问题是设置国防部长的核心所在。就字面上来说，文官管理军队是再清楚不过的了。但问题并不在于法律上是否承认文官

管理，因为这在美國一直是存在的。問題恰恰在於文官在事實上對軍隊的控制。過去曾有一位部長深知軍方的情形，出色地處理了與他們的关系。其它的部長顯然沒有處理好這方面的关系。在描述本書的結構之前，我想談點國防部的歷史。

第二次世界大戰的經驗是創立國家軍事權力機構的主要原動力。正如初創時期所說的那樣，它是由國防部長領導下的一種軍事部門的聯合體。但是，第一任國防部長詹姆斯·福雷斯泰爾很快發現，他缺少同他所負責任相應的權威。他的問題是由政府組織的胡佛調查委員會發現的。1948年，該委員會認為：問題是國防部長不具有領導國防機構的權力。該委員會的報告和福雷斯泰爾本人的建議，加上他過早地謝世，這一切導致了1949年對《國家安全法》的修正案。這些修正條款，增加了國防部長的權力，特別是对防務預算的控制權。同時，軍種部長被降到了非內閣級的地位。

1953年，德懷特·艾森豪威爾當上總統後，改組了國防部，進一步強化了國防部長的職權，相應削減了軍兵種的權力。到了1957年，公眾對於各軍種之間超乎尋常的敵對大為不滿。受此影響，艾森豪威爾建議大規模改組國防部。這一次，艾森豪威爾是為了取得明確的法定權威，曾打算做大範圍的變動，然而，他不能全部如願以償。他在1958年的改組是向着真正統一的國防機構邁出的重要一步。它標誌着各軍事部門最終從屬於國防部長，各軍種部長的職權仅限于管理各自的部門。

這是對國防部進行的最後一次重大的立法性改組。然而，國防部長的法定權力直到1961年羅伯特·麥克納馬拉在約翰·肯尼迪總統領導下就任國防部時才完全實現。麥克納馬拉利用他手中的權力，引進了一系列新的管理機制，旨在

进一步对国防部实行集中管理，除了全面管理以外，特别是对预算进行集中管理。

麦克纳马拉在管理方面的许多改革遭到了军方的反对，并被继他之后的国防部长们，特别是在第一届尼克松政府中担任国防部长的梅尔文·莱尔德作了更改。尽管如此，麦克纳马拉建立起来的国防部长在国防部中的显著地位被保留下来，而且这个机构现今的影响和权威比起1947年詹姆斯·福雷斯特尔出任第一任国防部长时要大很多。

与国防部组织机构的演变相伴，美国的军事战略也随着迅速变化着的世界，特别是针对已经明朗的劲敌——苏联的挑战而有所发展。既然国防部长的主要职责是制订军事战略，并管理为实现此种战略所必须设立的各种机构，简要地回顾一下战略的演变是有帮助的。

1947年，杜鲁门政府采取了遏制政策。这个政策的主要论点是：如果苏联的扩张能够被阻止的话，苏联人就会随即失去扩张的愿望。这个时期相应的国防战略的主要焦点是集中对付苏联人大规模入侵西欧的问题上。美国的核垄断被认为是欧洲安全的主要保障。1949年成立的北大西洋公约组织，就是基于这样一种信念：美国说一声保卫欧洲（依仗着美国的核垄断），就足以将苏联人吓回去。

到了1950年，由于各种事件的发生，不得不对美国的防务政策作出新的评价。因为到了这个时候，苏联本身已经成为核国家。同时，在1950年爆发了朝鲜战争。这一事件，不但使美国的国防预算大幅度增加，还引出了在政治目的有限的战争中核武器的作战使用问题。

在这一切得到解决之前，德怀特·艾森豪威尔以允诺结束朝鲜战争当上了总统。这一点他做到了。他还允诺削减联邦

预算，尤其是军费开支。为了实现这后一目的，正如艾森豪威尔所见，要有强有力的核战略，重点不能放在朝鲜战争中发展起来的、花费昂贵、以人员为主的地面部队上。结果，艾森豪威尔1954年开始推行的国防计划就被叫做“新面貌”。

艾森豪威尔的战略提出的许多问题，变成了批评家们师出有名的攻击对象。他们认为，美国必须改变不能打核战争（即只能打有限战争）的状况，才能适应使用核武器的各种形势。这些论据对艾森豪威尔冲击不大，可是肯尼迪却用它大做文章，在1960年的竞选中成功地击败了理查德·尼克松。

约翰·肯尼迪入主白宫，罗伯特·麦克纳马拉成了五角大楼的主人。美国的防务战略转向“灵活反应”，也就是增加常规军事力量，具备打核战争以外的任何战争的能力。同时，新政府继续执行了艾森豪威尔重点发展美国战略核武库的方针。

从这时起，直到1969年尼克松政府执政，美国由于陷入了越南战争，其战略的发展出现了严重的脱节。尼克松的计划是继续为欧洲提供部队，美国地面部队不再卷入亚洲，改为依赖当地部队，并由美国海军和空军给予支援。

在尼克松政府后期，当然也包括整个福特政府期间，越南战争的结束使美国获得了重新建立和再确定军事机构方向的大好机会，从而使其更着眼于全球范围。同时，国防部长詹姆斯·施莱辛格着力于制订一项更为灵活的核战略和提高应付有限核战争的能力。

为了深入了解国防部长在组织方面和战略方面所发挥的作用，现在介绍一下本书的结构。每一章（有一章例外）都专门分析一位国防部长在其任期内的经历及其对国防部长

一职的演进所起的显著影响。各章在开篇时都简单地概述这位部长受命时的国内和国际背景及其来龙去脉。尽管本书只讲了三十年间发生的事情，但在这三十年中，国内和国际的形势瞬息万变。接下来讨论有关的组织因素以及大家看到的国家安全领导层，其中包括总统、国防部长、国务卿的作用和相互间的关系。可以设想，国防部长履行职责的官僚阶层，至少和国内国外的环境一样，对国防部长的举止言行极有影响。由于这样一个特定的活动点，每一个重要事件都要从它的起因、领导层中相互对立的观点、国防部长的作用以及最后结果来评定。各章结尾对每位国防部长的作用做了评价。

按照这个要点才能解释为什么选择这几位国防部长以及选择每位国防部长的情况。凡是研究国防部长制度，都离不开第一任国防部长詹姆斯·福雷斯特尔。他当海军部长时，要求拟定的国防部长的权力不能太大，在这场斗争中他胜利他了。而自己却担任了这个新的职务。很清楚，他遇到的中心问题是各军种的权限以及各军种间、尤其是海军与空军之间没无休止的竞争，他的经历为1949年的改组提供了推动力。

詹姆斯·福雷斯特尔之后的三位国防部长路易斯·约翰逊、乔治·马歇尔和罗伯特·洛维特，因为任职时间不长，本书没有提及。他们三位对国防部长制度相对来说影响不大。

艾森豪威尔时期国防部长的作用是独具一格的。事实上是艾森豪威尔本人在当国防部长，而他的二位挂名的国防部长查尔斯·威尔逊和尼尔·麦克尔罗伊，只是在名义上负责管理五角大楼和控制防务预算。他们两人对战略政策均无深刻的理解。而这正是艾森豪威尔让他们当国防部长的原因之

一。在战略政策问题上，艾森豪威尔直接和参谋长联席会议主席商讨。尽管如此，压缩防务预算，是艾森豪威尔保守的财政观点的中心思想。他下决心这样做，是因为他相信一个折衷的预算对美国的经济力量和安全起着生死攸关的作用。在这方面，威尔逊和麦克尔罗伊确实发挥了重要的作用。在艾森豪威尔执政的八年中，有七年时间是这两位先生当国防部长。在艾森豪威尔当总统的最后一年里，托马斯·盖茨任国防部长。他在一个方面有所不同，即比他的两位前任更好地建立了与参谋长联席会议的工作关系。不过，他的任职时间太短，本书中未加介绍。

到目前为止的所有国防部长中，罗伯特·麦克纳马拉对五角大楼的影响最深。五角大楼第一次被总统级以下的文官管理，也有人说是控制。麦克纳马拉风格的标志是分析式的思想方法。这种方法先是在国防部中被采用。后来各军种也都一一采用。这种方法的基本手段是“计划、规划、预算系统”以及助理国防部长一级进行的完全独立的系统分析作用。

我选择越南作为麦克纳马拉时期的实例，而不选择那些或许能更好地解释他的分析法的武器装备问题。因为越南在当时是主要事件，麦克纳马拉对此所做的许多决定是极为重要的。相对地说，麦克纳马拉批评的某些装备与在越南耗费掉的1,500亿美元，或者美国在越南被歼的50,000人的部队相比，真算不了什么。这并不意味着，他的任期必须完全以他与越南有关的决定来衡量。事实上，有足够的证据可以说明他比绝大多数其他高级决策者更早就对那场战争不抱任何幻想了。尽管如此，这一事件的重要性和现有的大量材料说明，这样看问题更加合乎逻辑。

考察一下克拉克·克利福德1968年修改约翰逊政府对越政策方面所起的作用，是会让人感兴趣的。不过，他的任期实在太短，不足以纳入本书。

克利福德的继任梅尔文·莱尔德在第一届尼克松政府中任国防部长，在推行越南化计划中发挥了主导作用。有证据表明，似乎是莱尔德而不是白宫在带头执行这个计划。他也有不少其他的重要问题，比如说全志愿兵制的问题。但是，越南化是评判他在五角大楼期间功过的主要事件。他的继任埃利奥特·理查森任职不到六个月，对该部门几乎无所影响。

詹姆斯·施莱辛格是本书叙述的最后一位国防部长。他是越战后第一位就任国防部长的人。正因为如此，他把主要精力放在改变国防拨款减少的问题上。拨款减少的原因，大部分是因为公众对在越南战争后期开始的防务事务不再抱任何幻想。施莱辛格把他的论点集中在二个主要方面：其一是苏联不断增长的力量所构成的威胁；其二是需要制订一个反对这种威胁的战略。我们常常把他提出的战略和他的名字联系在一起。其战略是提高美国的核能力，以取得在使用核武器方面有较大的选择余地，同时提高常规能力，使核战争的起点有所提高。虽然这些战略思想并无新奇之处，但是，他把这些思想强有力地表达出来，而且相当成功，并使防务预算随之增加。这些则成了他留给后人的主要遗产。

4

目 录

致 谢	
前 言	 (1)
第一章	福雷斯特尔步履艰难..... (1)
第二章	艾森豪威尔、威尔逊、麦克尔罗伊和预 算..... (42)
第三章	麦克纳马拉和越南..... (73)
第四章	莱尔德结束战争..... (116)
第五章	詹姆斯·施莱辛格：战略家..... (157)
第六章	关于国防部长的回顾..... (199)
附一：	历任国防部长..... (215)
附二：	第二次世界大战以来国家安全方面的领导人

第一章 詹姆斯·福雷斯特尔

步履艰难

1947年9月17日，詹姆斯·文森特·福雷斯特尔宣誓就任第一任国防部长。他担任这个职位一直到1949年3月。那几年正是美国从第二次世界大战后崛起的动荡年代。在国际上，冷战——不管怎么叫法，在欧洲冲突炽热化的最后几个月中已为许多美国官员所意识。在国内，努力将经济从战时恢复到和平时期仍是主要问题。要全面正确地认识福雷斯特尔担任国防部长一职所处的时期，我们必须首先回顾一下从战争结束到成立国防部这一段时间里所发生的一系列最重大的事件。

最富有戏剧性的事件是美国武装部队的复杂工作。这一事件为后来发生的许多事情揭开了帷幕。战争结束时，美军人数已经超过1,200万。其中大部分驻在国外。军事人员的复员计划大约在战争结束前一年就开始制订了。这项计划的基本设想是，复员将有秩序地逐步进行，最后使武装部队的总人数为250万。在做这样设想的时候，既考虑到了重新安置如此众多的人员的困难，也考虑到了美国在复员期间需要继续保持一种可依赖的战略态势。同样重要的是，也看到了退伍者在就业、住房和生活必需品等方面给经济带来冲击的必然性。

复员工作将有秩序地逐步进行的设想，后来证明在当时

发展的政治气氛中是很不现实的。不管是现役人员，还是他们的家庭，都不能接受关于美国需要保持一支可依赖的军队的战略观点。因为战争已经结束，老战士都想重操地方职业。至于安置中的实际问题，军方进行了卓有成效的工作。仅以欧洲驻军为例，6月份是300万军队，到1945年11月1日，已被裁减到仅剩100万。

尽管做了如此的努力，仍然挡不住“让孩子们回家吧！”这一呼声所带来的压力。军人家庭及现役人员的信件雪片似地飞往华盛顿，此外，全世界都抗议美国在欧洲和太平洋地区驻军。当时的情形，用杜鲁门自己的话来说，是溃散而不是复员。到1949年6月底，复员工作正式结束时，军队从战争结束时的1,200万减到了150万。其中半数在欧洲和亚洲执行占领任务。

在1945至1947年的复员工作期间，总统以下的各级官员在国内都面临着争夺战后经济得益带来的巨大难题。人人受益的战时经济结束之后，商业、劳工和农业都十分不安地面临必须减少他们的要求的局面，每个行业都企图避免陷入这一窘境。劳工要求增加工资，作为战时加班劳动的补偿；农业要求更高的补贴；商业要求得到更高的利润和结束价格控制。不管总统所奉行的种种政策有什么成就，其结果只能是一场通货膨胀。到了1947年，物价比战争结束时上涨了三分之一。

在通货膨胀期间，出现了多次劳工罢工。与此同时，公众和由共和党操纵的国会想搞出某种劳工控制法案。这就是1947年的“塔夫脱——哈特莱法”。杜鲁门为了保护自己的政治前途，在制定这个法案的过程中没有起任何作用。事实上，他是要否定这个法案，不过国会使他的否决无效。因

为塔夫脱和哈特莱给了他作为反对共和党的最大的国内问题，所以，他的否决意见实际上成了他1948年竞选运动的开端。

在某些方面，总统与国会中的保守派确有一致的地方。在这里，最使人感兴趣的是总统对预算平衡作出了承诺。这意味着要削减国防支出，严格控制防务预算。他的承诺对于福雷斯特尔担任国防部长的期限意味深长。

另一个国内问题——普遍军训，也需要着重阐述一下。战争后期，军事计划者们认识到和平时需要大量的预备役军人，一旦再发生战争才能够动员起来。杜鲁门总统1945年6月在一次新闻记者招待会上提出了这个问题。同月，众议院战后军事政策委员会就普遍军训问题开始听证。

1945年10月23日，杜鲁门将他的计划提交给国会的联席会议。这个计划的大体精神是号召每一个年满十八周岁的男性公民接受为期一年的训练。训练结束后，受训人即开始服预备役，六年以后，再转服二级预备役。

国会一直设有赞同这种意见。在杜鲁门讲话之后，也没有采取任何积极的行动。杜鲁门在1946年1月发表的国情咨文中，提醒国会必须对普遍军训采取行动。

紧接着，杜鲁门在1946年12月任命了一个顾问委员会，专门研究这个问题。可以断言，该委员会在次年5月向总统报告时，曾建议制订一个普遍军训方案，这个问题一直拖到1949年。由于所需要开支估计为每年20亿美元，所以共和党控制的国会不会接受这种主张，也决不会制定任何方案。

从美国的观点看，1945年至1947年的国际环境已成为一部庞大文献的主题。对发生过的事件所作的解释五花八门，有传统主义的，也有修正主义的，没有必要在这里一一列举。

我仅仅是要重点说明一下福雷斯特尔担任国防部长之前两年的国际环境。

1945年5月欧洲战事结束时，苏联人在事实上实现了对东欧的控制，而且看不出有任何放弃的意图。这个区域是苏联和德国之间重要的缓冲区。在苏联控制的这个区域中包括东德。这样一个领土和政治上分裂的德国和一个由苏联控制的东欧，为后来年代里所发生的一切埋下了伏笔。

还有一个现实，它持续的时间虽不长，谈不上是决定性的，但影响着各种事件。那就是美国对原子武器的垄断。关于对原子武器实行国际控制，在联合国不知谈论了多少，但后来人们发现，美国和苏联都不想要什么国际控制。苏联人根据他们自己的理由，永远也不会同意美国人提出的核查条件。根据核查条件，就要在苏联国内派驻观察员。在与苏联人的政治讨价还价中，用垄断作为解决问题的手段是不太容易的。由于美国在这些年里进行了部队复员，原子武器是美国拥有的唯一的军事威慑力量。

1945年秋，美国各级官员和大众仍然存在着矛盾心理，不知道如何对待昔日的盟友苏联。它现在似乎在威胁着精疲力尽的西欧。苏联人是决心进行无限制的扩张计划呢？还是和美国尽可能合作分享世界利益呢？

1946年初，这种矛盾心理很快便消失殆尽。1月份，国务卿詹姆斯·伯恩斯令人吃惊的举动，被认为是总统思想感情的大暴露。因为他在12月份的美苏的外长会谈中对苏联人作了过多的让步，而没有占到足够的便宜。事实上，杜鲁门总统对他所察觉的苏联方面在伊朗和其他地区的扩张主义倾向是持强硬态度的。同时，他也意识到共和党的主要人物，如有影响的参议员阿瑟·范登堡的做法日益粗暴，此外他还

意识到美国公众对于苏联人的目的看得越来越清楚，而且1946年还是选举年。

1946年2月和3月发生一系列的事件，标志着这个时期是美国对苏联采取更强硬政策的明显转折点。1946年2月9日，斯大林发表公开讲话，确定了苏联经济发展的第三个五年计划要实现的目标。在讲话中，他强调，共产主义制度和资本主义制度之间的冲突，并且暗示在前者代替后者之前，这种冲突是不可避免的。不管这些讲话的意图是什么——很可能是完全针对国内的——华盛顿却把它理解为好战的。

就在同一个月里，华盛顿收到了当时驻莫斯科临时代办乔治·凯南发来的那封著名的长电报。他对苏联面临的形势所作的分析十分冷静。他假定，苏联领导人反对资本主义，乃是由其内部原因所决定，是为他们实行独裁统治合法化的一种手段。凯南建议，华盛顿必须阻止苏联人扩大他们影响的企图，同时希望苏联内部最终能够出现的变化，将会使苏联外交政策的方向有所变化，这份电文在华盛顿广为流传。

也同在2月份，参议员范登堡在参议院发言，抨击杜鲁门的外交政策对苏联人过于迁就。然而，杜鲁门已经决定采取新的对策。在范登堡抨击杜鲁门的次日，就由国务卿伯恩斯在纽约一次谈话时说了出来。伯恩斯的讲话，言辞激烈，首次公开宣称政府将对莫斯科采取更加强硬的政策。

不到一个星期，即3月5日，邱吉尔在密苏里州的富尔顿发表了著名的“铁幕”讲话。他在讲话中，把世界局势说得凄惨悲凉，要求对苏联采取更强硬的立场。也是在3月份，伊朗问题解决。在战争年代里，苏联派兵进驻伊朗，保护油田，防止被轴心国占领。他们知道他们将在战争行动结束6个月之后撤离该国，3月初期限到了，但苏联人未作任何撤退。