

国家安全战略的制定

〔美〕 丹尼斯·德鲁 著
唐纳德·斯诺

王辉青 刘先中 宋春雳 译
邵 杰 何仁学 吴学永
王保存 校

军事科学出版社

Dennis M. Drew Donald M. Snow

MAKING STRATEGY

An Introduction to National Security
Processes and Problems

Air University Press, August 1988

根据美国空军大学出版社1988年8月版译出

国家安全战略的制定

〔美〕丹尼斯·德鲁 著
唐纳德·斯诺

王辉青等译

王保存 校

军事科学出版社出版

新华书店北京发行所发行

国防大学第一印刷厂印刷

※

787×1092毫米32开本 6.75印张 140千字

1991年10月第1版 1991年10月第1次印刷

印数：1——5,000册

ISBN 7—80021—401—X/E·320

定价：3.30元

译 者 的 话

《国家安全战略的制定》一书的作者是丹尼斯·德鲁和唐纳德·斯诺。德鲁是美国著名的战略理论家，现任美国空军大学空军研究所所长，在军事战略、空军作战理论、反暴乱作战理论诸领域造诣颇深。斯诺是美国有影响的政治科学教授，现任亚拉巴马大学国际问题研究计划主任。他们经过多年潜心研究，最后共同写成此书，于1988年8月交由空军大学出版社出版。本书刚一出版，便受到美国军政界和学术界的广泛重视，被认为是“第一部如此系统、如此透辟地论述国家安全战略的专著”。

全书共分为五大部分、十五章，主要阐述：国家安全战略，特别是军事战略的沿革；在制定国家安全战略时，必须全面考虑政治、军事、经济、科技、文化诸因素；国家安全战略的制定程序与机构；大战略与军事战略，军事战略与作战战略、核战略和反暴乱战略；作战战略中的战役协同，特别是战区战役协同；核战略的特点，以及核武器的演变；反暴乱战略的制定与实施，反暴乱作战要则；军事理论的定义、来源与提出，各种军事理论之间的相互关系；常规战争问题。应该着重指出的是，本书作者提出了许多新概念和新观点，如把国家安全战略的制定分为五步，即确定国家安全目标、拟制大战略、制定军事战略、制定作战战略、制定战场战略；把军事战略又区分为军队发展战略、军队部署战略

和军队使用战略。作者的这些见解是颇有见地的。

本书视野比较广阔，观点比较新颖，说理比较充分，论证比较有力，对我们研究国家战略和军事战略有一定参考价值，对丰富和发展我军的军事理论有一定借鉴作用。但是，本书主要是以美国为背景写成的，因而有一定的局限性，再加上作者是资产阶级学者，这就更需要我们用马克思主义的立场、观点和方法去分析、鉴别。

本书译出后，又经纪胆武同志校阅。由于原著内容复杂，我们水平有限，译文难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

译 者

1991年8月于北京

导 言

本书是一部论述国家安全战略的专著，它涉及的问题有：什么是国家安全战略，它的目标是什么，它要解决或至少要处理的问题有哪些，哪些因素对战略的制定与执行能起到不利和有利影响。

国家安全战略所要解决的核心问题，是这个国家肯定要面临的一系列军事威胁。因此，制定和执行战略主要涉及处理危险和减少危险。首先，必须对危险的概念下个定义。从或多或少带有传统色彩的观点看，危险的定义是，对手和潜在对手对我国安全构成的威胁，与我国对付这些威胁的能力之间的差异。在资源（人力、物力、主观意志等）充裕的情况下，危险可能减小，安全可能增大。当面临威胁的严重程度与对付这种威胁的能力之间出现差距时，就会导致危险的出现。

人们可以夸夸其谈，说评估及处理危险决非难事。他们也可以不加思索地把对国家安全构成的全部现实和潜在的威胁罗列出来，然后再把对付这些威胁所需的资源分配一下，就认为可以把所有的危险化为乌有了。

实际上，要消除所有危险是不可能的，这至少有两个相互联系的原因，第一，在决策人中间，在下述问题上总会存在一些分歧：面临什么威胁，它们究竟有多么严重，哪些威胁必须予以减弱以及减弱到什么程度。在诸如美国的生存或领

土完整等问题上，人们对威胁（不管其定义是什么）的看法是一致的，即使在这种总看法一致的情况下，对威胁的性质和决定采取什么适当的手段加以对付，也会存在意见分歧，这已为采用何种核战略与建立何种核力量才合适的整个辩论所充分证实。在其它方面，如对中美洲各种政治和军事力量对美国利益的威胁的看法，分歧也很大，即对这些力量对美国有无威胁、威胁的大小、对付这些威胁是否需要或需要用多大军事力量，有不同意见。

另一个限制因素是可用于对付威胁的资源。80年代初期和中期的争论有力地表明，美国的国防政策同联邦政府的其它政策一样，都将受到国家财政日趋拮据的制约，而且这个问题很难解决。这一问题的核心是，联邦政府收支不平衡——出现巨大赤字，这在政治上（许多人会认为在经济上）是无法接受的。70年代财政赤字占国民生产总值还不到2%，而到80年代中期则猛增到近6%。更令人苦恼的是，外国人手中的外债累计比例不断增大（1987年美国最大的债权人是一家日本银行）。

巨额赤字及其所导致的对军事活动的限制，是不会迅速或轻而易举地得到解决的。要解决这个问题，就必须作出困难的决定，而这一决定又必然遭到某些人的反对。研究一下联邦财政预算的结构（近85%的费用依次用于国民福利项目，国防和偿还国债），就可以看出，如果不大量削减国防费用，就无法减少国债。减少国债唯一可供选择的做法是，增加国家岁入——增税。

以上只讲述了现实世界中许多限制因素中的两个因素。战略和战略家们必须在受到诸多限制的情况下发挥作用。战

略问题的基本点是：在认识到不可能将每件偶发事件所引起的危险都化为乌有的同时，找到能对付美国肯定要或可能要面临的重大军事偶发事件的最佳方案。一般地说，战略制定者们要能对付三种重大事件或偶发事件：战略核战争，大规模常规战争，以及低强度冲突。

显而易见，与苏联进行的战略核战争是最严重的事件，因为这种战争所造成的后果肯定是毁灭性的。鉴于这种战争很可能造成灾难性后果，通过威慑避免其发生便成为美国最优先考虑的问题。然而，对发生这种战争可能性的大小、它可能如何爆发、如何进行，以及采用何种战略、使用何种武力来对付它造成的危险，则意见不一。

自第二次世界大战结束以来，北约与华约在欧洲进行的大规模常规战争（至少在战争初期），一直是战略家们和决策者们关注的重要问题，因为这类战争会使拥有核武器的国家兵戎相见，而且很可能逐渐升级为美苏之间的战略核战争。因此，慑止这种战争便成为必须考虑的头等大事。同样，对这种战争发生的可能性的、为了保持威慑能力需要作出何种和多大努力，在美国和北约联盟内部也众说纷纭。

第三种突发事件绝不单单是一种突发事件，它涉及到美国卷入第三世界冲突的问题，这类冲突统称为低强度冲突。在军事计划领域，这是一个相当新的课题。由于人们认为低强度冲突的许多情况类似越南战争，所以对这类冲突未予以高度重视。许多人一致认为，这类情况为美国军队的卷入提供了大量“机会”，但对这种卷入是否合适、对付这些偶发事件美国应进行何种准备，则意见分歧很大。目前关于美国对中美洲的政治军事局势应该作出何种反应争论不休，便是存

在这种分歧的证明。

关于这三种偶发事件的作用，有一点很清楚——它们都影响到人们对战略及如何落实战略的看法。每一种偶发事件都涉及到不同的战略问题，都要有不同的答案。而且，这些答案和它们建议应具备的能力也不一定相适应，换句话说，人们建议使用的慑止战略核战争的战略和部队，不一定能慑止欧洲的常规战争。同时，几乎可以肯定地说，它们对第三世界的低强度战争的威慑作用是微乎其微的。同样，越南战争的教训之一是，准备用在欧洲打常规战争的部队，无法用于对付越南的战争。同样，几乎没有人认为，世界各国为反暴乱所做的一切准备，会减少核大战的危险。这些观点有助于我们认识战略问题，有助于我们明确研究制定战略的出发点。只要资源匮乏，只要将资源用于减低发生一种偶发事件的危险性不一定同时能减低发生其他偶发事件的危险性，那么，战略问题就是处理危险而不是减轻危险的问题。因此，如何深思熟虑地设计行动方案及组建落实这些行动方案的部队，便成为战略制定艺术的核心。

撰写本书其他部分的目的在于，使读者更好地了解和认识战略问题及其制定过程。在第一部分，我们探讨的是战略理论的演变以及战略的制定过程（对战略制定过程的论述贯穿于全书）。在这一点上，本书独具特色。许多著作家曾就如何进行战略决策提出过意见和建议。对比之下，本书更强调讲清必须作出哪些决策和影响作出这些决策的因素。因此，本书是记述性的，在写作方法上打破了常规。第二部分阐明了政治和军事目标的关系以及政治对战略的制约作用，即阐明了战略涉及的政治内容。第三部分集中论述战略涉及

的军事内容，并且包括刚才讲到的有关偶发事件的大量资料。第四部分讨论了在战略制定过程中，对决策有决定性影响的机制和其他因素。在本书的最后一部分，我们又回到三类偶发事件上，并以此对未来的战略问题提出构想。

目 录

导 言

第一部分 战略入门

第一章 正确地认识战略	(3)
第一节 18世纪的战争	(4)
第二节 近代战争的基础	(7)
第三节 核时代的来临	(10)
第二章 战略制定程序	(13)
第一节 第一步：确定国家安全目标	(14)
第二节 第二步：制定大战略	(16)
第三节 第三步：制定军事战略	(17)
第四节 第四步：制定作战战略	(18)
第五节 第五步：制定战场战略(战术)	(20)
第六节 影响战略制定的因素	(20)
第七节 还需要进行深入研讨	(23)

第二部分 政治要素

第三章 国家大战略	(27)
第一节 重大国家利益	(27)
第二节 国力手段	(36)
第三节 结论	(42)
第四章 大战略的政治环境	(44)
第一节 影响大战略的因素	(45)

一、国家安全政策·····	(46)
二、安全政策目标的对外性·····	(47)
三、安全目标的消极性·····	(48)
四、保守主义倾向·····	(49)
五、技术的发展·····	(51)
六、经济的限制·····	(53)
第二节 战略文化·····	(55)
第三节 结论·····	(59)
第五章 大战略的制定机构·····	(61)
第一节 行政部门·····	(62)
第二节 立法部门·····	(70)
第三节 其他部门或因素·····	(71)
第四节 结论·····	(75)
第三部分 军事要素	
第六章 军事战略·····	(79)
第一节 军队使用战略·····	(79)
一、军队使用地区·····	(79)
二、军队使用对象·····	(81)
第二节 军队发展战略·····	(82)
第三节 军队部署战略·····	(85)
第四节 军事战略的协调·····	(87)
第七章 作战战略·····	(89)
第一节 战役协同·····	(90)
一、联盟战役·····	(91)
二、诸军种合同战役·····	(93)
三、单军种战役·····	(96)

第二节	作战战略的精髓：战区战役 的协同·····	(98)
第八章	反暴乱作战战略·····	(105)
第一节	暴乱战争的特点·····	(106)
第二节	根本的区别·····	(111)
第三节	反暴乱要则·····	(113)
第九章	核战略·····	(115)
第一节	核武器的演变·····	(117)
一、	原子弹·····	(118)
二、	氢弹·····	(119)
三、	洲际弹道导弹·····	(120)
四、	多弹头分导重返大气层运载工具·····	(121)
第二节	几个基本概念及其相互关系·····	(122)
一、	对几个概念的说明·····	(123)
二、	几个概念之间的相互关系·····	(126)
三、	核稳定性·····	(131)
第三节	战略大辩论·····	(134)
第四节	结论·····	(140)
第四部分	影响战略制定的因素	
第十章	战争的迷雾、阻力、机遇、 经济、政治及其他因素·····	(143)
第一节	克劳塞维茨三要素·····	(143)
一、	战争迷雾·····	(144)
二、	战争阻力·····	(144)
三、	战争机遇·····	(145)
第二节	战略与克劳塞维茨三要素·····	(146)

第三节	经济对战略的影响·····	(147)
第四节	政治对战略的影响·····	(150)
第五节	科学技术对战略的影响·····	(152)
第十一章	军事理论概则·····	(155)
第一节	军事理论的定义·····	(155)
一、	军事理论的来源·····	(156)
二、	军事理论的提出·····	(157)
第二节	军事理论的类型·····	(159)
一、	基本理论·····	(160)
二、	军种作战理论·····	(160)
三、	部队作战理论·····	(161)
四、	各种理论之间的相互关系·····	(162)
第三节	军事理论与战略的关系·····	(163)
第五部分	其他棘手的问题	
第十二章	常规战争问题·····	(169)
第一节	应作出的努力·····	(169)
第二节	本土支援与前沿部署·····	(171)
第三节	质量与数量·····	(173)
第四节	横向升级与纵向升级·····	(175)
第十三章	反暴乱作战问题·····	(177)
第一节	应作出的努力·····	(177)
第二节	威慑与援助·····	(179)
第三节	干预者的作用·····	(181)
第四节	反暴乱作战的实施·····	(182)
第十四章	核战争问题·····	(186)
第一节	对核战争问题的看法·····	(186)

第二节 当前的问题·····	(190)
一、进攻性核力量的现代化·····	(190)
二、战略防御系统·····	(192)
三、军备控制与裁军·····	(194)
第十五章 利益、风险与战略·····	(196)

第一部分

战略入门

第一章 正确地认识战略

在有文字记载的历史长河中，制定军事战略所依据的基本原则从未改变。军事领导人（战略家），不论其成功程度如何，无不面临难以驾驭的复杂形势，为集结和运用军队以达成预期的目标而披荆斩棘。这并不是说，现在制定战略的程序仍然象过去那么简单，一目了然。

战略家的任务日趋复杂。一般地说，现代军队的规模更庞大，战斗力更强，编制更复杂，它的很多职能通常也更专业化。因此，现代军队的训练和支援难度更大，耗资更多，特别是在有利与不利条件的环境中作战更是如此。现代军队在三维（陆、海、空）、甚至四维（还有太空）空间中作战，全世界都是战场。所有这些连同许多其它因素，使得制定战略的过程十分复杂。

战争日趋复杂，这给富有成效地制定战略带来了困难，从而促使军事领导人不断寻求各种解决办法。在这些办法中，最明显、使用最多的一种是，建立大型参谋机构以及在参谋机构中使用各种复杂的分析手段。或许可以说，这种发展趋势的最后结果在美国的军事机构中得到了充分体现。美军的参谋体制复杂，广泛采用了主要使用高速计算机的定量分析技术。

现代军事决策的高度复杂性掩盖了这样一个事实：制定战略的基本原则依然如故。在着手研究战略制定程序之