

军队「210工程」军队政治工作学学科

当代美国军政关系

李庄前 主编

军事政治学系列丛书
丛书主编·高民政

时事出版社

军队「210工程」军队政治工作学学科

当代美国军政关系

李庄前◎主编

军事政治学系列丛书
丛书主编·高民政

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代美国军政关系/李庄前主编. —北京: 时事出版社,
2017. 9

ISBN 978-7-5195-0098-6

I. ①当… II. ①李… III. ①军事—政治学—研究—
美国 IV. ①E712.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 186475 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) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24.25 字数: 360 千字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

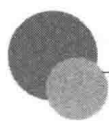
定价: 120.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

主 编：李庄前

副 主 编：陈伟昉 李丛禾

参编人员：郎丽璇 王玉强 周 静 袁亚楠



前言

军政关系，泛指“一个国家的武装力量作为一个机构与包含武装力量在内的社会的其他部门之间的互动关系”。^①从人类社会军事诞生之日起，不同性质和不同形式的军政关系便应运而生。与此相应，人们对军政关系和军政现象的研究也如影相随，不绝于缕。就美国而言，军政关系的张力时常给这个国家带来一些问题，政界领导与军方指挥官之间的冲突在不同历史时期以同样的方式反复出现，如林肯与麦克莱伦、杜鲁门与麦克阿瑟、克林顿与鲍威尔、奥巴马与麦克里斯特尔等。每当涉及关于战争与和平等重大问题时，军政关系的紧张状态就会浮现，成为影响美国安全政策的重要因素。

军政关系的研究者们认为，对于一个国家而言，最重要的问题之一莫过于其军队与社会之间的关系，以及军队所发挥的作用。原因显而易见：一方面，军事机构，尤其是一个强大高效的军事机构因其强制力至少会对一个政权构成潜在的威胁；另一方面，一个孱弱的军事机构则可能因为无法提供保护也会威胁到一个政权的安全。这正是军政关系最主要的悖论。不过，在美国学者看来，美国非常幸运，因为一直以来，美军在战场上成功保卫了国家，而且未对文人控制构成威胁，没有出现过最极端、最危险的军事政变和军队泛政治化。但他们也指出，美国军政关系的紧张状态一直存在：自美国独立战争到现在，美国的军政关系主要就是三方之间达成

^① Mackubin Thomas Owens, *US Civil-Military Relations After 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: The Continuum International Publishing Group, 2011), p. 12.

一个协定，这三方就是“美国人民、美国政府以及作为一个机构的美国军队”。^①

三方之间的这种“协定”，其目的就是在文职领导和军方之间分配权力和责任。研究者们认为，在美国历史上不同时期，政治、战略、社会、科技等具体情况都经历了巨大变化，现有的军政双方协定的条件已经过时，造成了双方关系的失衡和紧张态势。因此，“各方都需要重新协商调整，以恢复军政关系的平衡性”。^②要合理地平衡军政关系，必须明确军政关系涉及到的几个问题：第一，谁掌握着军事工具？第二，在美国这样的自由主义社会，什么程度的军队影响力是可以接受的？第三，军队应该发挥什么样的作用？第四，什么模式的军政关系最能保证军事工具的效能？厘清上述几个问题，军政关系的发展就会呈现出稳定和谐的局面。

美国学者认为，总体上来看，军政关系不同理论范式的提出有着不同的时代背景，其运作模式也大体顺畅，但随着国际国内形势的不断发展变化，美国的军政关系面临新问题、新情况，有时甚至会显示出紧张的迹象，需要重新调整。实际上，冷战结束后，美国军政关系一直在进行非常重要的重新定位。随着苏联的解体，国际安全环境发生了很大变化，人们关于美军在新安全形势下的作用地位的看法产生了分歧，随之而来的“意见震荡”对美国军政关系产生了巨大影响，引发最近20余年来美国军政关系的变化调整，而这正是人们研究当代美国军政关系的源动力，也是作者译编本书的目的所在。

当代美国军政关系是一个庞大复杂的课题，涉及政治、经济、军事、文化、历史等诸多领域，涵盖政治学、军事学等不同学科。本书所辑录的各种见解出自欧美国家军政关系的研究学者，由4篇14章组成，每篇篇首配有导读，概要介绍本篇主题和各章观点。本书由李庄前负责选材和定稿，陈伟昉负责文稿校对和润色，参与原文编译的作者包括：李庄前（第一章、第五章、第六章），陈伟昉（序篇、第二章、第十二章），李丛禾

① Mackubin Thomas Owens, *US Civil-Military Relations After 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: The Continuum International Publishing Group, 2011), p. 1.

② Ibid. .

(第八章、第九章、第十一章)，周静（第四章、第十章），王玉强（第三章、第七章），袁亚楠（第十三章）和郎丽璇（第十四章）。本书在编写过程中得到了南京政治学院上海校区领导和机关的关怀和指导，得到了我国军事政治学创始人高民政教授的鼓励和肯定，得到了上海校区外军政治性工作教研室全体教员的支持和帮助，在出版过程中责任编辑艾薇薇付出了大量心血，在此一并表示感谢。

目录

Contents

序 篇

第一篇 美国军政关系的理论与实践

第一章 军人与政治	(014)
一、从美国革命到美国内战	(014)
二、内战之后	(016)
三、二战之后	(018)
四、越战之后	(022)
五、冷战之后	(024)
六、军政关系的涵义	(027)
第二章 美国军政关系传统溯源	(033)
一、美国军政关系的影响因素	(037)
二、军政关系理论	(039)
三、塞缪尔·亨廷顿：军政关系的一种制度性理论	(040)
四、莫里斯·简诺威茨：对亨廷顿理论的社会学回应	(044)
五、冷战后的理论：戴思齐、埃文特和兰斯顿	(047)
六、彼得·费弗：代理理论与军政关系	(049)

七、军政关系以及总统与国会之间的“争斗诱因”	(052)
八、调和理论	(053)
九、军政关系和战略评估	(054)
十、结论	(056)

第三章 亨廷顿前后：美国军政关系研究方法的成熟 (058)

一、社会科学的发展	(059)
二、亨廷顿以前的军政关系研究和方法论	(062)
三、《军人与国家》：方法论上的进步	(065)
四、亨廷顿之后的军政关系研究	(071)
五、结论	(075)

第二篇 美国军政关系的现状与根源

第四章 拉姆斯菲尔德、辛塞奇及其紧张的军政关系 (081)

一、军政关系的紧张状态：文化和忠诚的冲突	(082)
二、陆军参谋长辛塞奇	(085)
三、新政府和国防部长拉姆斯菲尔德	(086)
四、“黑色贝雷帽”事件	(087)
五、2001 年四年防务评估	(088)
六、国防部长拉姆斯菲尔德的目标	(089)
七、“9·11”袭击事件和阿富汗战争	(090)
八、“十字军自行火炮发展项目”事件	(091)
九、伊拉克战争计划	(094)
十、辛塞奇留下的宝贵经验	(096)
十一、拉姆斯菲尔德的军政关系遗留问题	(101)
十二、军政关系的教训：穿行在暴风雨中	(103)

十三、构建军政关系：信任	(109)
十四、结束语	(111)
第五章 美国军政关系问题重重但没有危机	(113)
一、军事政策的两面性	(114)
二、外国威胁的新面孔	(118)
三、政府的新面孔	(122)
四、有问题但没有危机	(127)
五、平等的对话与不平等的权力	(135)
第六章 从两宗案例看美国军政关系中的处罚原则	(142)
一、彼得·费弗的“代理理论”	(143)
二、军政关系中影响处罚的两个因素	(144)
三、结论和未来研究	(151)
第七章 哈茨、亨廷顿和美国的自由主义传统	(153)
一、美国的自由主义传统	(155)
二、布什、新保守主义以及自由主义传统	(158)
三、自由主义传统与美国当前军政冲突的联系	(163)
四、对自由主义与现实主义之间长期紧张关系的管理	(172)
第八章 美国军事专业主义的意识形态根源	(176)
一、军人心态与军事专业主义的关系	(177)
二、功能与思想：公共观念与个人行为相关联	(179)
三、功能与思想：检验军人心态	(182)
四、意识形态与军事职业	(188)
五、结论	(190)

第三篇 “9·11”之后的美国军政关系

第九章 文人控制与军队对社会的影响	(198)
一、文人控制的削弱?	(199)
二、军政关系标准理论	(203)
三、公众的争议	(206)
四、军方“反弹”	(209)
五、布什政府期间的文人控制	(211)
六、奥巴马政府时期持续紧张的军政关系	(212)
七、军人异见	(215)
八、军队在美国社会的影响力	(222)
九、结论	(230)
第十章 军队职能与军事效能	(232)
一、军队职能范围内的军事效能：军种文化的限制和军政关系	(235)
二、军队在国内事务中的使用	(243)
三、军政关系模式与战略的形成	(248)
四、军政关系模式与军事效能	(249)
五、唐纳德·拉姆斯菲尔德与伊拉克战争的战略评估	(251)
六、罗伯特·盖茨与军政关系	(260)
七、结论	(264)
第十一章 将稳定行动融入军事专业技能	(267)
一、军事职业与专业技能	(268)
二、冷战后及“9·11”后的军事行动	(272)
三、仍然存在的挑战和机会	(276)

四、克服观念障碍	(276)
五、训练和教育	(277)
六、组织变革	(280)
七、融合需求	(282)
八、结论	(283)

第四篇 当代美国军政关系的构建

第十二章 信任：构筑有利于国家安全的军政关系	(288)
------------------------	-------

一、《军人与国家》	(289)
二、军政冲突的原因	(291)
三、能促进信任的军队行为	(299)
四、能促进信任的文人行为	(309)
五、处理军政关系	(313)
六、军人、国家以及亨廷顿的贡献	(315)

第十三章 运用麦迪逊模式构建美国军政关系	(316)
----------------------	-------

一、塞缪尔·亨廷顿和客观控制模式	(317)
二、莫里斯·简诺威茨和主观控制	(320)
三、处理军政关系的麦迪逊方法	(323)
四、法令修改	(327)
五、双方的专业储备大致匹配是至关重要的	(330)
六、麦迪逊方法中新的军官规范	(331)
七、培养专业知识	(332)
八、提供最佳建议	(332)
九、做出公正而准确的评估	(332)
十、军政双方都应具有团队精神	(333)
十一、对国会和行政当局负责	(333)

十二、理解和接受民主进程的微妙之处	(333)
十三、为美国人民服务至上	(334)
十四、远离党派之争	(335)
十五、仅仅出于国家利益利用新闻媒体	(336)
十六、结语	(337)
 第十四章 重新调整美国军政关系	 (340)
一、未来军政关系调整的国内政治环境	(341)
二、对于未来国际安全环境的思考	(344)
三、未来安全环境	(347)
四、未来军事竞争的驱动力和领域	(347)
五、变化中的战争特性（而非性质）	(348)
六、新的安全环境和未来战争的特性	(349)
七、战争分类—多维冲突	(350)
八、先发制人	(353)
九、一个对等的竞争大国？	(354)
十、未来战争的走向	(355)
十一、军政关系重构	(357)
十二、美国军政关系的未来	(360)
十三、美国军政关系的发展趋势：军事专业主义概念的变化	(363)
十四、军事专业人员的技能要求	(364)
十五、军政关系“标准”理论的未来	(366)
十六、军政关系标准理论和美国的战略缺陷	(367)
十七、军政关系和职业军事教育	(368)
十八、结论	(370)

序 篇

一

20 世纪 90 年代发生的许多事件使军政关系的观察家们认为，美国的军政关系并不那么令人乐观。这些事件引发了非常激烈的公众辩论，其间，一些颇有声望的研究者认为，美国的军政关系最乐观地看也已经变得不健康，最糟糕的情况是已经“陷入危机”。用著名军事历史学家理查德·科恩（Richard Kohn）的话说，这个时期的军政关系的状态“极其糟糕，在许多方面，与历史上美国和平时期的所有阶段一样处于低谷”。^①

关于该时期军政关系的不健康状态，没有什么比比尔·克林顿（Bill Clinton）总统的例子更有说服力了。当时军方对克林顿总统持有前所未有的敌意，因为越南战争期间年轻的克林顿表现出了反军方的姿态，这使他很难受到军人的喜爱和尊重。军方与克林顿政府之间存在许多备受关注的争议，反映了军队作为一个组织与自由主义公民社会之间存在的文化冲突，其中主要涉及战场上的女性以及军队里公开的同性恋问题。

具体事件包括：新当选的比尔·克林顿总统与军方及国会之间关于军中公开的同性恋问题进行的公开交锋、尾钩事件（Tailhook）、凯利·弗林事件（the Kelly Flinn affair）以及马里兰州阿伯丁的性骚扰丑闻。但是，军政之间的紧张关系不仅仅限于社会问题。另外的事例还有：时任参联会主

^① Mackubin Thomas Owens, *US Civil-Military Relations After 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: The Continuum International Publishing Group, 2011), p. 2.

席的科林·鲍威尔（Colin Powell）上将被指违规干预文人事务，因为他对外交政策公开发表了自己的意见；据传军方抵制参与安保任务，起因主要是，克林顿政府将兵力结构从老布什政府时期的“基本力量”规模裁减了三分之一，但同时非作战部署的节奏却在1989年到1999年间加快了300%。评论家们认为，这些例子充分说明军方已经非常不恰当地将其影响力扩大到了不合适的领域，并极其成功地在军政决策过程中把军事而非政治考虑摆在了最重要的位置，不仅在军队作战行动方式上，而且在军事工具使用条件上都影响了文人的决策。

研究者们指出，传闻中的这种军方态度反映了越南战争后在军中占主导地位的观点：只能依赖职业军官来制定指导军队使用的原则。军方的这种做法源自所谓的“温伯格主义”（Weinberger Doctrine），即制定于20世纪80年代的一套关于军事力量使用的原则。美国军方竭尽所能避免参与“维持全球治安”所需的安保行动，譬如维和行动与人道主义任务。各军种对任务的抗拒有一个最显著的例子，当时陆军认为其任务重心是备战常规战争，坚持主张美国对波斯尼亚、科索沃、以及其他地区的干涉计划应该反映美军对“优势兵力”的青睐。许多人分析说这种敌对态度恰恰是军队已变得过于党派性（共和党）和政治化的又一个迹象。

这个时期美国军政关系存在严重的系统性问题，主要表现在：

——美国军方与其文人领导的关系比历史上任何一个时期都更疏远；

——美国军队作为一个机构与整个社会之间的鸿沟日益扩大；

——美军已趋向政治化和党派化；

——美军已经开始抵制文人的监督，其例证就是，美军已经在努力影响为了执行美国政策而使用军事力量的时间及条件；

——军官们逐渐相信，他们有权对抗和抵制文人决策者，坚持认为文人政府应该听从他们的建议；

——美军在美国社会中一些不属于军事范畴的领域影响力过大。

研究者们还认为，这些趋势有可能造成非常危险的后果，美军将成为截然不同于一支规模庞大、半自治的军队，而且与社会产生疏离与隔阂，可能无法对其服务的社会负责。提出这种观点的人担心军队影响力

扩大，担心美军有可能不尊重美国社会，无法对文职权威的要求做出迅速积极的反应。

但大多数学者都承认美国军政之间的问题并不是太严重。比如说，不会出现隆隆坦克穿行于大街小巷、或者士兵包围国会大厦或总统府等情况。不过，他们认为，这种问题不易察觉，但具有颠覆性，就像一个淋巴瘤或白蚁侵扰，悄无声息地从内部进行破坏，致使军政双方出现相互猜疑和相互争执的情形，导致制度性失败以及战略性的无能。他们指出，虽然说问题的严重性还未达到警戒点，但是，如果不尽快采取一些措施，危急时刻很快就会到来。

并非所有观察家们都同意这种评估。有些人认为美国的军政关系并不存在危机，只是因冷战的结束和美国社会的变化而处于转型期。另一些人则提出 20 世纪 90 年代军政之间的紧张关系只是一种暂时现象，主要是克林顿政府表现出来的反军方特质造成的。

美国军政之间的紧张关系没有因为小布什的当选和连任而消失。如果说有什么改变，那就是军政关系变得更为紧张。其时，为了将美军从一支冷战部队“转型”为能更好地响应未来可能出现的突发事件的部队，并计划和实施在阿富汗和伊拉克的军事行动，军方与小布什总统的第一任国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德（Donald Rumsfeld）之间存在很大的冲突。原因之一是，军官为了实现自己的目标打压抵制国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德及其政策，用彼得·费弗（Peter Feaver）的话说就是“逃避职责”，如，对媒体进行反拉姆斯菲尔德爆料、“拖后腿”以及“故意拖延”等，这些曾经困扰克林顿政府的事情还在持续急速地发展着。

美国军方对文人领导的公开批评有增无减，最激烈时爆发了 2006 年春所谓的将军们的叛乱，当时许多陆军和海军陆战队的退役将军公开地严厉指责国防部长拉姆斯菲尔德。此次事件中，他们措辞激烈无节制，称得上是极具侮辱性的。这些攻击看起来似乎经过了精心组织，说明军政关系的不协调已到了一种非常危险的程度。

虽然本次事件中发声批评的都是退役将官，但观察家坚信，这些将级军官不仅仅代表了他们自己，而且代表了许多现役军官的意见。理查德·

科恩指出，退役将官类似于罗马天主教的红衣主教。虽然法律上并未限制退役军人（包括最新退役人员）批评公共政策或相应的具体负责人员，一些重要的理由表明，现役或退役军人对文职当局的公开谴责会破坏健康良好的军政关系。

随着拉姆斯菲尔德的离职以及伊拉克“增兵”的显著成功，一些人认为美国军政关系有望重拾和谐。诚然，继任的国防部长罗伯特·盖茨（Robert Gates）为了改善军政关系做了努力。但是，随后发生了一系列事件，其中包括：盖茨下决心解除了两名军种部长和一名军种参谋长的职务，迫使一名作战司令部司令退役；总统奥巴马与阿富汗地面部队指挥官斯坦利·麦克里斯特尔（Stanley McChrystal）上将在军事战略上存在公开的分歧，并导致后者随后的离职。所有这些都清楚表明，尽管随着拉姆斯菲尔德的离开，军政双方的相互猜疑和相互争执有了一定程度的缓和，但美国军政关系依然是暗流涌动，存在不断的争议。^①

普鲁士军事理论家卡尔·克劳塞维茨（Carl von Clausewitz）早就指出了军政关系研究需解决的核心问题：“政治家和指挥官必须做出的首要的、最重要的、影响最大的判断就是明确……他们正在从事的战争类型；既不能将其误读为也不能试图将其转变为与其性质相反的东西，这是所有战略问题的首要问题，也是最综合性的问题”。^② 这一段话经常被引用，很显然，战争决策及随后的行动都需要文人决策者与其军事顾问之间的成功（就算无法总是保持和谐）合作，军事顾问还要负责提供开展战争行动必需的军事工具，并制定计划和决策以获取战争胜利。然而，“9·11”后很长一段时期里，美国军政关系并不协调，无法发挥正常功能，政治家和指挥官们未能正确地做出克劳塞维茨所描述的那种判断，对伊拉克战争的判断尤其如此。

研究者们认为，“9·11”后美国军政关系最深刻的教训并非是文人控制的问题。相反，其主要问题在于：文人领导决定使用军事工具时，他们

① Mackubin Thomas Owens, *US Civil-Military Relations After 9/11: Renegotiating the Civil-Military Bargain* (New York: The Continuum International Publishing Group, 2011), p. 5.

② Ibid., p. 8.