

THE GRAVITY OF POWER IN THE WHITE HOUSE

The National Security Council (1947 - 2019)

白宫掌权者

美国国家安全委员会 (1947-2019)

孙成昊 / 肖 河◎著

权力的游戏 揭开白宫决策中枢的神秘面纱

这是一群“出类拔萃之辈”，也是美国政坛最有权势之人，这些人如何在历史风云变幻之中主导白宫决策？

是时势造英雄，还是英雄造时势？本书力求剖析美国国家安全委员会这一对外决策机制70余年的历史演变，揭露白宫内部总统与核心幕僚错综复杂的人际关系，探秘白宫决策的“神经中枢”！



时事出版社

袁 明 / 北京大学燕京学堂院长
集历史感与时代感于一体的力作。

陶文钊 / 中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员

美国国家安全委员会是美国外交决策“基础设施”的重要组成部分。本书比较系统地考察了历届总统的外交政策构想、国安会对这种构想的贡献、国安会的运作和演变、它与政府安全团队中其他部门的关系，有助于我们深入了解和研究纷繁复杂的美国外交。

袁 鹏 / 中国现代国际关系研究院院长

深入研究美国国安会有重要意义，是探究美国对外决策机制的重要抓手。本书对国安会机制的梳理与分析有力补充了国内相关研究，兼具学术性与可读性，抽丝剥茧、娓娓道来，推荐一读。

倪 峰 / 中国社会科学院美国研究所所长、研究员

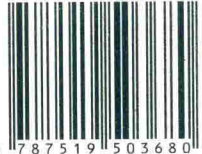
孙成昊和肖河博士的作品是近年来国内研究美国国安会作品中涌现的上乘之作。其中最突出的特点是对该机构的发展演变进行了全景式梳理，资料丰富详实，分析深入精当，既有宏大叙事，上下70余年，也有细究探微，起承转合丝丝入扣，严谨而不失生动，尤其是透过机制发展过程，展示了其产生、发展、成熟、调整、再调整的一些特有内在机理。细细品来，可资借鉴。可谓是，一书在手，开卷有益，合卷思涌。

达 巍 / 国际关系学院院长助理

对国安会的研究成为深入了解美国对外决策机制的“必修课”。孙成昊和肖河是国内研究美国国安会的杰出才俊，这本书凝结了他们近年来对白宫“神经中枢”的深入思考和潜心研究，用心良苦之作，值得细细品读。

上架建议：外交·国际关系

ISBN 978-7-5195-0368-0



9 787519 503680 >

定价：110.00元

白宫掌权者

美国国家安全委员会（1947-2019）

孙成昊 / 肖 河◎著

时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

白宫掌权者：美国国家安全委员会：1947 - 2019 /
孙成昊，肖河著. —北京：时事出版社，2020. 7
ISBN 978-7-5195-0368-0

I. ①白… II. ①孙… ②肖… III. ①美国国家安全
委员会—史料—1947 - 2019 IV. ①D771. 231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 056145 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：北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本：787 × 1092 1/16 印张：18.5 字数：260 千字

2020 年 7 月第 1 版 2020 年 7 月第 1 次印刷

定价：110.00 元

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)



孙成昊 中国现代国际关系研究院美国研究所助理研究员，主要研究美国政治与外交，曾参与撰写《国际战略与安全形势评估》《美国大势》《太平洋足够宽广：亚太格局与跨太秩序》等著作，译著包括《美国国家安全委员会内幕》《国家不安全：恐惧时代的美国领导地位》《西方情报机构与苏联解体》等译著十余部。

感谢关注时事出版社



时事出版社
官方网站



时事出版社
官方微信公众号



肖河 中国社会科学院世界经济
与政治研究所副研究员，主要研
究美国外交和大国战略。

责任编辑：杨玉秀

封面设计：杨 洋

目 录

绪论 美国国家安全委员会的历史演变	(1)
第一节 初露锋芒：从杜鲁门到“艾森豪威尔模式”	(2)
第二节 摇摆不定：从肯尼迪到里根	(4)
第三节 “斯考克罗夫特模式”及其影响： 从老布什到特朗普	(8)
小结 几点思考	(14)
第一章 杜鲁门：国安会的初生	(18)
第一节 恭逢创世之时	(18)
第二节 军政不协	(23)
第三节 “福莱斯特的报复”	(26)
第四节 鸠占鹊巢	(31)
小结 朝鲜战争之累	(36)
第二章 艾森豪威尔：国安会的“陆军化”	(40)
第一节 和平竞赛与大规模报复	(40)
第二节 前之覆辙，后之镜鉴	(44)
第三节 “国家安全事务助理”与“政策山”	(48)
第四节 “造纸厂”	(54)
小结 “艾森豪威尔的遗产”	(58)
第三章 肯尼迪—约翰逊：回归罗斯福	(62)
第一节 新战略与新领袖	(62)

第二节	“小国务院”	(67)
第三节	肯尼迪与约翰逊	(71)
第四节	星期二午餐会	(76)
小结	潮起潮落	(80)
第四章	尼克松—福特：孤独的秩序	(84)
第一节	缓和时代与秘密政府	(85)
第二节	孤独的秩序	(89)
第三节	大放异彩	(94)
第四节	更换“船长”	(99)
小结	辉煌与隐忧	(104)
第五章	卡特：盛极而衰	(108)
第一节	自我毁灭的缓和	(108)
第二节	均衡型团队	(112)
第三节	左右不定	(117)
第四节	危机、机遇与分裂	(122)
小结	总统国家安全事务助理的危机	(127)
第六章	里根：国安会的“中年危机”	(130)
第一节	“自由世界的敌人”	(130)
第二节	要高效，不要高调	(134)
第三节	“暖心的无情者”	(139)
第四节	“内阁至上”与“伊朗门事件”	(144)
小结	在动荡中调整	(150)
第七章	老布什：“样板工程”	(153)
第一节	“新世界秩序”	(153)
第二节	前车之鉴	(156)
第三节	被低估的总统	(164)

第四节 “三级委员会”体制	(168)
小结 稳中求进	(170)
第八章 克林顿：继承传统	(174)
第一节 后冷战时代的喜与忧	(174)
第二节 立于巨人肩	(178)
第三节 “新一代”总统	(182)
第四节 “经济优先”引领机制调整	(186)
小结 延续大于变化	(189)
第九章 小布什：“恐惧阴霾”下的调整	(194)
第一节 两场战争	(194)
第二节 大还是小，这是个问题	(198)
第三节 “战争总统”	(205)
第四节 “反恐”背景下的机制调整	(209)
小结 小布什的“强领导”	(214)
第十章 奥巴马：“不做蠢事”	(218)
第一节 “伸手外交”	(218)
第二节 合作与协调	(222)
第三节 “后恐惧时代”的机制调整	(224)
第四节 “单倍行距”与“小圈子”	(228)
小结 异化的国安会	(234)
第十一章 特朗普：“大国竞争”下的“暮年危机”	(238)
第一节 “大国竞争”与“美国优先”	(238)
第二节 恢复“艾森豪威尔模式”	(242)
第三节 国安会的变与不变	(247)
第四节 国安会的“暮年危机”	(253)
小结 权力的游戏	(259)

总结 美国国家安全委员会的发展经验及教训	(265)
第一节 “大安全观”是美国国安会创立的思想基础	(265)
第二节 三级协调模式是美国国安会跨部门合作的基石	(271)
第三节 独立多元是美国国安会幕僚体系的特征	(277)
结 语	(283)
后记一	(285)
后记二	(288)

绪 论

美国国家安全委员会的历史演变^{*}

美国国家安全委员会（以下简称国安会）是根据美国 1947 年《国家安全法》成立的，其职能是“协助总统整合与国家安全相关的国内、国外和军事政策，使军方和其他政府部门及机构在国家安全事务上更有效地合作”。^① 国安会由此成为总统行政办公室中处理国家安全事务的最重要机制。其实早在国安会成立前，美国就已提出或建立跨部门的协调机制，如 1911 年提出、1916 年根据《国防法案》成立的国防委员会（Council of National Defense），1940 年成立的国防顾问委员会（National Defense Advisory Council/NDAC），1945 年成立的国务院—战争部—海军部协调委员会（State, War, Navy Coordinating Committee/SWNCC）等。^② 在第二次世界大战结束后，美国面临更为复杂的国际环境，外交、军事和经济领域都对美国国家安全战略的制定和实施提出了严峻挑战。然而，美国军方、情报部门以及行政部门之间协调不畅、内斗严重，最高层决策者亟需更为合理的政策协调机

* 基于孙成昊《美国国家安全委员会的模式变迁及相关思考》一文修改更新，原文刊于《现代国际关系》，2014 年第 1 期，第 28-35 页、第 63 页。

① United States Congress, “National Security Act of 1947,” <http://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>.

② Paul Y. Hammond, “The National Security Council as a Device for Interdepartmental Coordination: An Interpretation and Appraisal,” *The American Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, December 1960, p. 899.

制，也需要能够在全球事务中更好地发挥作用的更正式的机制。^①

国安会正是在这样的时代背景下应运而生。国安会是一个十分灵活的机制，历届总统的国安会模式都不尽相同。绪论将简要梳理国安会的历史演变，之后的十一章将把各个时期的国安会演变放入总体国际形势、美国国内政治和白宫政治生态中加以分析，尝试从中总结国安会演变的规律特征与经验教训。本书绪论、第六章至十一章由孙成昊撰写，第一章至第五章由肖河撰写，总结章节由二人共同完成。

第一节 初露锋芒：从杜鲁门到 “艾森豪威尔模式”

哈里·S·杜鲁门（Harry S. Truman）执政初期的国安会模式依循1947年《国家安全法》的规定，其法定成员包括总统、国务卿、国防部长、陆军部长、海军部长、空军部长和国家安全资源委员会主席，其他非法定成员则由总统根据情况指定。同时，设立从属于国安会的中央情报局，其目的是让国安会能够紧跟时事动态、得到必要的情报与分析。1949年，胡佛委员会提出了关于国安会运作的第一份评估报告，认为国安会缺乏制定全面国家战略计划的能力，并建议取消陆军、海军和空军部长在国安会的法定席位。^②随后，杜鲁门改革了国安会，首先是要求财政部长参与所有国安会会议，然后依据1949年6月通过的《重组4号计划》，将国安会正式转变为总统行政办公室的一部分。^③同年8月通过《国家安全法》修正案，规定国安会成员不再包

① Zbigniew Brzezinski, "The NSC's Midlife Crisis," *Foreign Policy*, No. 69, 1987-1988, p. 80.

② R. Gordon Hoxie, Alexander Hamilton, William Howard Taft, and Franklin D. Roosevelt, "Continuity or Discontinuity?," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, 1982, p. 109.

③ United States Congress, "Reorganization Plan No. 4," <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title5/pdf/USCODE-2011-title5-app-reorganiz-other-dup14.pdf>.

括陆军部长、海军部长和空军部长。修正案还明确了参谋长联席会议是总统的首要军事顾问。^①

杜鲁门时期的国安会处于萌芽和探索发展状态。在执政初期,杜鲁门试图抑制国安会的地位,更加重视国务院在国家安全战略制定和国安会运作中的作用。起初,国安会召开会议的频次并没有规律。1950年6月,朝鲜战争的爆发改变了杜鲁门对国安会的态度,他开始更为依赖这一参谋机制。朝鲜战争爆发前,杜鲁门仅参加了国安会60次会议中的11次,而从战争打响直到最后离任,杜鲁门却只缺席了71次会议中的7次。^②国安会在杜鲁门政府后期制定国家安全战略的过程中发挥了更大作用。然而,总统和国务卿仍然是外交政策制定中的核心,国安会更多是在具体的外交、军事和情报协调问题为总统出谋划策。最典型的例子是,朝鲜战争前出台的NSC68号文件并非真正出自国安会机制,而是国务院和国防部协作研究小组的杰作。^③

在德怀特·戴维·艾森豪威尔(Dwight David Eisenhower)执政期间,国安会出现了较大变化和扩展,走上机构化的道路。在“艾森豪威尔模式”下,国安会设立了计划委员会(Planning Board),负责为国安会准备研究报告、政策建议和基本草案,促进国安会的协调工作。另一个与此平行的新设委员会是行动协调委员会(Operations Coordinating Board),其作用是监督执行国安会的决定。除了在机构设置上出现较大创新外,艾森豪威尔还在国安会内新增了“国家安全事务特别助理”

① Harry S. Truman, “Statement by the President Upon Signing the National Security Act Amendments of 1949,” <http://trumanlibrary.org/publicpapers/viewpapers.php?pid=1195>.

② 戴维·罗特科普夫著,孙成昊、赵亦周译:《操纵世界的手:美国国家安全委员会内幕》,北京:商务印书馆,2013年版,第70-73页。

③ R. Gordon Hoxie, “Alexander Hamilton, William Howard Taft, and Franklin D. Roosevelt: Continuity or Discontinuity?” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, 1982, p. 109.

一职^①，其也成为国安会的“大管家”。第一位国家安全事务特别助理是罗伯特·卡特勒（Robert Cutler），而原先负责管理国安会机制的行政秘书则转而负责国安会的行政与后勤事务。

做出重大调整的“艾森豪威尔模式”有利有弊。首先，其组成结构清楚明晰，职责分工明确有序。国安会下设了计划委员会和行动协调委员会，前者负责为国安会提供政策选项，后者负责监督和协调总统决策的执行。如果说国安会决策机制是一座金字塔的话，那么这两个委员会则是其两个坡面。计划委员会需要整合各部门针对某一问题的见解和建议提供给国安会的部长级会议，后者则在此基础上向总统提出政策建议。计划委员会由此成为整个国安会协调机制的亮点。

1953—1954年，艾森豪威尔任内的计划委员会平均每周要召开3次会议，在特殊时期，委员会会议更加频繁。最忙的时候，委员会每周要花20个小时开会，讨论和辩论相关政策。在处理危机时，委员会更是在3天之内开过25个小时的长会。^②然而，这也暴露出了该模式的弊端：一是国安会文件的高产是以质量为代价，求量不求质，导致对重大事件的分析不够；二是国安会的政策制定往往是多部门互相妥协的结果，使得国家安全战略制定缺乏创造性；三是在艾森豪威尔执政后期，这一模式变得过于臃肿和官僚。

第二节 摇摆不定：从肯尼迪到里根

约翰·肯尼迪（John Kennedy）在执政后对艾森豪威尔打造的国安会模式进行了较大调整，取消了多数组织架构安排。国安会人员规模也

^① “国家安全事务特别助理”一职从艾森豪威尔时期开始成为国安会的固定职务，其具体名称发生过很多变化，目前称作“总统国家安全事务助理”或者“国家安全顾问”（National Security Advisor）。

^② Robert Cutler, *No Time for Rest*, Boston: Little and Brown, 1966, p. 312.

大幅缩水，从71人降至48人，^①其主要工作基本转由各行政部门和机构承担。在减少国安会人员的同时，肯尼迪积极吸纳外部专家加入决策团队，组建直接为总统服务的幕僚班子。国安会的职能也发生了转变，更加关注眼前的政策行动和危机管理，由此催生了一些临时机构，如1962年10月古巴导弹危机期间成立的执行委员会（Executive Committee）。

肯尼迪的国安会模式模糊了其协调者的角色，成为政策博弈的参与者以及行动的执行者。在这种情况下，国家安全顾问第一次发挥了独当一面的决策作用。国安会协调作用的弱化也让肯尼迪在决策过程中更多依赖国务卿和国家安全顾问，有时还会被国务院的糟糕表现拖累。^②总体而言，肯尼迪的国安会缺乏正式流程和明确方向，有些过于专注眼前动态而忽视长远规划。

林登·贝恩斯·约翰逊（Lyndon Baines Johnson）属于临危受命，加上他对国家安全事务并不熟悉，因而其在执政初期基本上沿袭了肯尼迪的国安会模式，但是在决策上更加依赖国务卿和国防部长等资深官员。之后，约翰逊有限地提高了国安会的制度化水平，建立起新的跨部门委员会体系，包括高级跨部门小组（Senior Interdepartmental Group）和跨部门地区小组（Interdepartmental Regional Groups）等。

约翰逊任内没有对国安会做出根本改变，相反国安会的作用愈发受限。跨部门小组由国务院牵头，但是国务院对此缺乏热情，导致小组毫无权威。在关键决策上，约翰逊也没有广泛听取各方意见。执政后期，约翰逊更喜欢听取政府内外其他顾问的意见，国安会基本处于空转状态。

理查德·尼克松（Richard Nixon）上任后将国安会的定位从临时的危机处置机构转变为长期的战略规划机构，国安会因此重获新生，再次

① Kai Bird, *The Color of Truth: McGeorge Bundy and William Bundy: Brothers in Arms*, New York: Simon & Schuster, 1998, p. 186.

② Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston: Houghton Mifflin, 1965, pp. 406–447.

成为美国国家安全决策的核心机制。尼克松任内，国安会的成员构成与“艾森豪威尔模式”相似，只是精简了国安会流程、提高了效率。国安会下设八个跨部门小组，^① 负责进行政策研究、提供政策选项，其中六个主要机构——高级审查小组、华盛顿特别行动小组、核查小组、“40”委员会、国安会情报委员会、国防审查委员会——都由总统国家安全事务助理（后兼任国务卿）亨利·基辛格（Henry Kissinger）主持。^② 此外，国安会会议仅由法定成员参加，中央情报局局长只在涉及情报事宜时与会。这一模式既保证了白宫对国安会的控制，又能够在一定程度上吸纳各方意见。

由于尼克松的信任和基辛格本人的能力，总统国家安全事务助理的权力不断膨胀，其团队中的专职人员在两三年间从12人增加到80人。^③ 基辛格不仅领导了国安会的主要跨部门机构，还直接参与外交谈判，不断在美国外交事务中排挤国务院。在基辛格身兼总统国家安全事务助理和国务卿两职后，他的权力到达巅峰。尼克松在执政后期深陷“水门事件”，基辛格手握的权力更是远远超过自身职务范围，几乎史无前例地掌控了决策全过程。

杰拉尔德·福特（Gerald Ford）由于缺乏外交经验，上台后并未大刀阔斧地改革尼克松的国安会模式，只进行了局部调整，例如废除国安会情报委员会，用行动建议小组取代“40”委员会等。基辛格的国家安全顾问一职由布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）接替，

① 八个跨部门小组为高级审查小组（Senior Review Group）、副部长级委员会（Under Secretaries Committee）、情报委员会（Intelligence Committee）、核查小组（Verification Panel）、国防审查委员会（Defense Program Review Committee）、华盛顿特别行动小组（Washington Special Action Group）、“40”委员会（“40” Committee）以及国际能源审查小组（International Energy Review Group）。参见戴维·罗特科普夫著，孙成昊等译：《操纵世界的手：美国国家安全委员会内幕》，第139页。

② Presidential Library and Museum, “National Security Council Structure and Functions,” <http://www.nixonlibrary.gov/forresearchers/find/textual/nsc/structure.php>.

③ 戴维·罗特科普夫著，孙成昊、赵亦周译：《操纵世界的手：美国国家安全委员会内幕》，第139页。

但前者仍然担任国务卿，继续发挥核心作用。

福特时期的国安会仍然处于决策中的核心位置。福特模式的主要问题仍然是独揽大权的基辛格。出任国家安全顾问的斯考克罗夫特曾经是基辛格的副手，无法充分发挥作用。此外，福特政府的国安会决策过程透明度不高，与民意严重脱节。

吉米·卡特（Jimmy Carter）上台后削弱了国安会在国家安全决策体系中的统治地位，但是其国安会仍然呈现出权力相对集中的态势。^① 在组织架构方面，卡特政府将六个跨部门委员会减少为两个，分别是政策审查委员会（Policy Review Committee）和特别协调委员会（Special Coordination Committee），后者由国家安全顾问兹比格涅夫·布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）领导，重点负责危机管理和大部分跨部门问题。与此同时，国安会人员的规模有所缩减。布热津斯基还根据地区和热点问题设立了中东、远东、全球问题、安全分析等八个办公室。

卡特时期的国安会一改福特和尼克松时期的风格，重新定位为政策协调者。卡特任内提升了国家安全顾问的地位，布热津斯基也对国安会幕僚进行了有效的内部管理。后者要求国安会幕僚每天必须提交篇幅一至两页的简洁报告，汇报每日工作情况。布热津斯基会在第二天给予反馈。^② 但是，在卡特执政后期，布热津斯基与国务卿塞勒斯·万斯（Cyrus Vance）之间的矛盾日益激化，加之卡特在两人之间游移不定，致使两位核心人员的分歧对国安会的整体运作造成了严重影响。

罗纳德·威尔逊·里根（Ronald Wilson Reagan）上台后对国安会进行了大刀阔斧的调整，显著提升了国务院在国家安全决策体系中的

^① William W. Newmann, "The Structures of National Security Decision Making: Leadership, Institutions, and Politics in the Carter, Reagan, and G. H. W. Bush Years," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 2, June 2004, p. 282.

^② Zbigniew Brzezinski, "The NSC's Midlife Crisis," *Foreign Policy*, No. 69, 1987-1988, p. 92.