

美国国家安全体制管窥^{*}

曾旭 杨小勇

(湖北大学,湖北 武汉 430062)

摘要: 由于历届美国国家安全等相关原始资料的机密性,对美国国家安全体制的诸多研究对国内学界而言依旧是一个“黑洞”。国内相关文献侧重以国家安全委员会模式变迁为分析视角,对历任总统任期内国家安全体制进行相关研究,缺乏系统性梳理。文章对美国国家安全体制产生的背景、政治体制与安全体制的关系进行系统分析,并在此基础上着重对其运行机制(非运行模式)进行研究,力求完善学界对该体制的全面认知。

关键词: 美国;国家安全体制;国家安全观

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2016.02.008

中图分类号: D771.2

文献标志码: A

文章编号: 1672-9846(2016)02-0038-06

二战后以国家安全委员会(NSC)、情报安全系统、军事防务系统为主的国家安全体制的确立标志着美国由“孤立主义”到主导世界“国际主义”的重要转变。考察美国国家安全体制离不开对其体制构成、制度基础、安全决策体制以及运行机制分类的分析,从运作经验来看,作为世界上最强大的国家,美国成熟高效的国家安全体制对其他国家有着重要的借鉴意义。因此,对其进行一个较为全面的梳理显得十分必要。

一、美国国家安全体制产生的背景

从建国以来直到二战期间经历了从地区战略到全球战略的转变,美国国家安全体制的确立从根本上说源自于其国家安全观由“孤立主义”到“干涉主义”的转变。

(一)孤立主义的国家安全观

从独立建国一直到珍珠港事件这段时期,美国国家安全战略思想主要是孤立主义。1776年,美国人民经过艰苦卓绝的斗争从英国殖民者手中

赢得独立,独立之初的美国是一个新生的弱小国家,其第一要务是发展国内经济,避免卷入对外事务。首任总统华盛顿在《告别演说》中说到:“欧洲一系列与我们无关,或者关系非常微小的根本利益……欧洲必然经常陷入纷争,而这些纷争在实质上与我们毫不相关”^[1]。与此同时,美国开始对拉美地区进行经济渗透,推行“金元外交”“大棒政策”,直到垂涎亚太的“门户开放”政策。需要说明的是,这段时期美国孤立主义安全观绝非不对外干涉,而是讲究最大限度减少对外干预,它建立在美国自身国力增强基础上,并不断发生着微妙变化,其次则是在欧洲战场推行均衡外交,利用欧洲列强矛盾从中获利。总的目的则是维护新生的政权,发展好国内国民经济,构建一个免受威胁的周边环境。

(二)干涉主义的国家安全观

珍珠港事件的爆发导致美国安全战略开始由“孤立主义”到“干涉主义”的转变,开始了一个全

*收稿日期:2016-04-20

基金项目:教育部哲学与社会科学重大攻关项目“世界主要国家安全体制机制研究”(编号:11JZD046)。

作者简介:曾旭,(1991-),女,贵州遵义人,湖北大学政法与公共管理学院在读硕士研究生,主要从事中外政治制度研究。

杨小勇,(1987-),男,湖北荆州人,湖北大学政法与公共管理学院在读硕士研究生,主要从事国际关系研究。

球介入时期，对苏实行长达半个世纪之久的“遏制”政策标志着其干涉主义的全面形成。随着二战后美国综合实力雄踞世界霸主地位，在意识形态斗争加剧的背景下，美国开始致力于构建一个新的国际政治秩序，即所谓的“美国治下的和平”战略。其具体措施是：经济领域，通过“布雷顿森林体系”确立美元的世界货币地位；政治领域，着手组建联合国，作为能够预防挑战“美国治下和平”的政治工具；军事领域，在全世界建立数以百计的军事基地，对社会主义阵营形成包围；思想领域，则将美国的“民主价值”强行推广到世界各地。此后随着意识形态斗争加剧，美苏冷战使美国开始意识到组建完善国家安全体制的必要性，1947年，杜鲁门总统正式签署《美国国家安全法》标志着美国国家安全体制的正式确立。

从根本上说，这种安全体制是在美国民主价值推广的基本逻辑前提下，对战后各种思潮妥协折中基础上的共识反映。传统孤立主义、保守主义认为，美国不应过多介入世界事务，发展一个强大的国家安全体制，会危及美国原有的基本价值观、原则和政治制度，这正是保守主义者所担心的，如果有一天美国将军的声音盖过了国会议员的声音，那么美国离危险就不远了，一个强大的行政部门会破坏国会和行政部门之间符合宪法的基本平衡^[2]。现实主义者则希望在世界事务中发挥积极的作用，他们认为，和平与自由是不可分割的，因此美国领导人别无选择，只有通过捍卫整个自由世界的安全来保卫美国的安全。正是在这种折中基础上，美国国家安全体制产生了。

二、美国国家安全体制的政治基础

1787年，宪法确立了美国三权分立的政治体制，美国政治理念核心强调民主与法治，保障个人的民主权利。在美国人看来，民主制度能更好维护普遍自由与和平繁荣，因此，民主法制被视为美国国家安全体制的基础。与此同时，得天独厚的地理位置也决定了其能有效维护好民主制度。对此，托克维尔就说到，“美国没有强邻，不用担心大战、金融危机，几乎不会为军事的荣誉受累”^[3]。源于得天独厚的地理条件以及天生的民主法治传统，美国政治体制呈现典型的分权制衡特点。基于对人性的认识与民主政府的渴望，美国致力于设计能够制约政府特权的方法和手段，从而以权力制约权力，野心对抗野心。美国制宪家们受欧

洲启蒙思想家的影响，支持天赋人权和人民主权说，认为人民通过订立契约的形式把自己的部分天赋权利转让给国家，国家就必须建立立法、行政和司法三种权力相互分立的机构，以保障公民的自由。

（一）美国国家安全体制建立在民主与法治的总原则之下

虽然特殊时期美国安全体制会随着总统偏好，又有明显区别以至于在某种程度上呈现集权特征，但这并不说明它偏离了民主法治原则，也并不因为一个强有力的安全体制而破坏原有的分权平衡体制。这是因为：第一，国家安全体制的构成要受国会的监督，其权力来源于宪法和法律的规定；第二，其决策过程有具体的法律法规规范制约，并非杂乱无章；第三，决策执行必须受到法规制约。总的来说，尽管服务于总统的国家安全体制已经成为总统施政的有力工具且伴随反恐斗争而具有更大的管辖权力，但这种权力乃至特权的行使依然处于国会监督、法院审查和舆论批评氛围之中，使其不可能过分偏离基本的人权与法治轨道。

（二）美国国家安全体制遵循分权与集中原则

美国国家安全体制遵循分权与集中的原则。该体制从根本上来讲是一个金字塔形的层级体制，总统居于最顶层，拥有直接政策决定权，其次是并列的国家安全委员会系统，军事防务系统与情报信息系统，再往下是影响政策的多种因素，如政治文化、利益集团、智库等。总统处于核心地位，拥有最高决策权，但实际上总统的决策权很大程度上会受到国会等制约，否则很难避免出现由于总统个人治理风格造成决策不客观的现象。如福特总统时期的内阁大改组，基辛格被迫辞职，从而出现保守主义为代表的“火神”主导对外政策战略失误的现象^[4]。

需要说明的是，美国国家安全体制基于民主法治总的原则，但并非要一成不变遵循民主，在特殊时期有必要在民主基础上的高效集中，也就是说，在运作过程中可以存在民主与集中、法治与威权之间的一种张力^[5]。需要合理考虑与本国政治制度相适应的前提下，更好体现自身权力结构，从而最大程度为国家安全保驾护航。

（三）美国政治体制与国家安全体制相互影响作为民主政体的典型代表，美国的政治体制

与国家安全体制紧密联系,事实上,国家安全体制的改革也是美国政治制度不断调适的体现。美国的政治制度在初创时与别的国家的政治制度相比并没有多少优势,其之所以能够从一个落后的美洲小国、弱国一步一步走向统一、繁荣的世界大国、强国的最主要因素是其政治制度的灵活性和适应性,即美国政治制度并非一劳永逸,只是坐收制度基因之利,而是依据环境的需要不断改革自己、调适自我^[6]。

从国家安全体制来说,完善安全体制也是对政治体制完善的过程。众所周知,在美国政治体制演变过程中,处于危机时期的总统权力相比和平时期的权力要大得多,很多时候总统往往会绕过国会直接决策。这样的安全决策体制往往是对其以前政治体制作某种修补,从而使其政治体制更加完善,更好地为国家安全服务。其国家安全体制的运行同时也会影响其政治体制,国家安全体制运行效率的高低会反映和影响其政治体制的运行效率。同理,其政治效率的高低也会反过来影响安全体制的效率,美国安全体制与政治体制难以分割。

三、美国国家安全体制运行机制

(一) 情报信息与预警机制

美国安全体制情报体系是其安全体制的重要组成部分,在某些方面,其情报功能可归结到国家安全委员会体系之中,如在 NSC 中就有中央情报局机构,但在实际过程中情报收集更多隶属于国务院和国防部。搜集情报信息是美国安全体制的“先锋”。1947 年美国《国家安全法》颁布后,美国情报信息预警机制逐渐形成。

情报信息预警任务主要是依靠情报体制完成。目前美国情报体制主要有四个层次:(1) 国家安全委员会(NSC),为情报系统提供宏观指导;(2) 中央情报局与国务院,中央情报局主要负责无线电广播的监听,国务院负责搜集外国政治经济军事等信息资料;(3) 国家情报主任(DNI),2004 年《情报改革法与预防恐怖主义法》通过后,DNI 逐渐取代了中情局成为美国情报体系的主要管理者;(4) 执行情报系统的各行政机构,主要包括情报系统管理参谋部、国家情报委员会、联邦调查局、情报与分析办公室等。大概又可分为十六个单元,主要机构有中央情报局(CIA)、联邦调查局(FBI)、国家安全局(NSA)、国防情报局(DIA)、

国家侦查办公室(NRO)等。按类型划分,可分为独立的情报机构,如 CIA;属国防部的情报机构,如 NSA,NRO 等;属国土安全部的机构,如海岸警卫队情报机构(OICG);最后就是其他政府部门的机构,如 FBI 等^[7]。总体而言,美国的情报机构职能主要包括收集分析数据,从而及时有效应对复杂的国际形势,为其全球战略服务。

美国情报系统的基本职能是负责情报搜集与预警,主要依靠四种手段:(1) 人力情报搜集,由中情局和国防情报局负责,主要方式是通过情报雇员或安排线人;(2) 图像情报搜集,通过高科技设备,如光学照相、红外传感器等对有关信息进行搜集,主要由国家侦察办公室和国家地理空间情报局完成;(3) 信号情报搜集,对国外的通信信号进行处理,主要由国家安全局完成;(4) 测量与特征情报搜集,主要由国防情报局和各军种情报机构完成,通过雷达、光学、声学等系统探测目标特有的特点^[8]。

情报搜集至关重要,但不能有效分析浩如烟海的情报信息,情报搜集也就失去了其决策指导价值。2000 年 3 月《联合作战情报支援条例》规定,美国情报周期包括“计划与指导、搜集、处理与加工、分析与生产、分发与整合、评估与反馈”^[9]。但“911 事件”所体现的美国情报失误则暴露了美国传统情报体制的弊端:情报搜集与分析未能很好实现共享,导致执行机构未能有效采取相关行动。基于此,美国情报界实施了一系列改革,确立了以“目标为中心”的情报分析流程^[10]。该模式强调全部利益相关者(情报搜集人员、分析人员等)更为直接地参与情报生产流程,共同对最终情报产品负责。在该模式下,国土安全部“情报分析和基础设施保护办公室”作为情报分析机构,汇集联邦政府所有有关恐怖主义情报信息,制定目标性防御方案。事实上,泛泛地对威胁评估没有意义,只有将具体威胁与整体评估结合起来,才能阻止任意恐怖主义对美国产生危害,从而采取相应防范措施。在目标中心模式下,情报搜集、情报分析与决策实现了有机整合,共同分析建构整体情报目标,为决策者(总统)提供服务。此外,情报分析与决策者之间,两者并非独立无联系,情报分析人员应保持与决策者的紧密联系,要让决策者理解情报信息并据此采取相关行动。

（二）安全决策机制

如何决策,以及决策的合理与否,将直接影响国家的对外战略。在考察国家安全决策机制时,有必要将美国国内各种因素综合起来加以分析。

1. 美国安全决策机制的基本构成。决策机制是政府体制的重要组成部分,它专指用制度加以固定的承担政府决策任务的机构人员的职权,结构和相互关系的总称。高效的决策体制一般包括以下部分:中枢系统、信息系统与咨询系统。一个高效的决策体制离不开对信息掌握、智库咨询以及顶层决策者的政治素养三方面的共同协作。

目前,美国国家安全决策机制由中枢层、信息层、咨询层构成:

中枢层:总统是最重要的决策制定者,尽管受国会的制约,但他的权力还是很大,在美国人眼中,总统是一个“全能的总统”,俨然成了外交决策的代名词。詹姆斯·巴伯说到,“总统是民众最强烈、最持久情感关注的焦点……总统是一位能把握人民政治前景的希望和忧虑的人物”^[11]。从理论上讲,美国政治制度是三权分立、相互制衡,但实际上,安全决策体制往往呈现集权与民主的统一,特别是“9·11”事件后,美国总统的实际权力越来越大,并处于决策层的顶端。作为最重要的决策者,美国总统最为倚重的是其领导下的国家安全委员会(NSC)。NSC 往往被视为美国安全决策体制最重要的组成部分,政策的制定都是通过这一系统进行的。其不仅仅是决策者同时也兼有信息咨询功能,在 NSC 中一般都有负责信息情报搜集的机构来为决策提供合理依据。

信息层:目前,美国情报体系(United States Intelligence Community)由政府下辖的 16 个情报机构组成,涉及美国国防部、能源部、国土安全部、司法部、国务院、财政部、中央情报局以及国家情报总监办公室等 8 个部门,是这几个部门间以及其隶属机构间的合作联盟。

咨询层:咨询机构是确保政治决策科学化的重要基础,目前美国政府决策过程实现了“三位一体”的咨询机制,即国家机关、智库、垄断集团头面人物分工合作,相互配合。他们集中了不同的专业,各具特长的专业团体,主要有:以军事战略研究闻名的兰德公司、布鲁金斯学会、哈佛大学国际事务中心等科研机构的智囊团体。

2. 美国安全决策体制的参与因素。考察美国

外交决策的学者通常会用“漏斗”与“同心圆”的方法来解释影响美国决策的因素。美国的对外决策过程十分复杂,涉及多个部门协作,总统作为最高权力者与其领导的内阁是首要决策者,但同时也不能忽略国会在决策中的作用。事实上,国会与总统在决策权的争夺上经历了长达多年的角力,从 20 世纪 20 年代国会占主导到 70 年代总统权力的膨胀,顶层决策者身份在不断发生变化。根据美国宪法规定,国会制定的法案必须由总统签字才能生效,但总统的否决也可被国会 2/3 的多数推翻。除了总统与国会在决策中的地位,同时不能忽视的还有其它因素,如政治文化、行政机构的高级官员、利益集团以及公众舆论等辅助因素的参与。

如图 1 所示,美国决策体制参与因素呈典型的“漏斗”形特点。可分三个维度:漏斗最底层的影响因素是政治文化。美国是一个依靠政治文化传统维系起来的国家,这些政治文化构成了人民的共同纽带,根植于人民心中的自由、平等与自治思想早已成为影响美国决策的重要因素。正如弗兰克·宁柯维齐(Frank Ninkovich)所说,美国几乎所有的政治家都毫无例外的把文化因素考虑为其处理外交决策的重要组成部分^[12]。中间层次的影响因素主要是利益集团与智库。利益集团对决策体制影响主要体现在:游说(Lobbying),提供竞选资金(Campaign finance)支持竞选人参选左右对外决策,但总体上看,这种影响不会太大。智库对决策体制的影响主要是通过各种正式、非正式会议提供政策建议参考,决策权依旧掌握在总统及其内阁手中。最顶层的参与者是总统与国会。毫无疑问,总统、国会是决策的最终制定者,通过递交国会外交咨文提供外交政策,由国会批准。在军事方面,作为三军统帅,掌握对外军事权力。作为国会来说,主要制定法律与对外宣战等权力。除此之外,还有国务院、五角大楼、国家安全委员会等负责参与并执行政策。

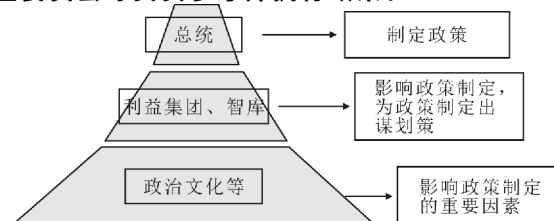


图 1 美国“漏斗”形决策体制

3. 美国安全决策体制的“结构—功能”分析。从“结构—功能”视角来说,美国安全决策体制由信息机构、咨询机构与决策机构组成。

信息机构主要负责信息搜集,具体包括中央情报局等部门,情报信息是政府决策的基础。总体而言,这些情报机构职能主要包括收集分析数据,从而及时有效应对复杂的国际形势,为其政治决策服务。

咨询机构是确保政治决策科学化的重要基础,目前美国政府决策过程实现了“三位一体”的咨询机制,即国家机关、智库、垄断集团头面人物分工合作,相互配合。具体包括如下部门:总统顾问班子,由一百多名各类高级助手组成,是协助总统处理政务的主要智囊。国家安全委员会班子,主要负责国家安全政策制定,是总统依赖的重要机构,由于其在决策体制中的重要影响,以至于被称为“国防内阁”。国内政策班子,主要由国内政策委员会组成,负责国家政策的讨论商定。其他非政府机构班子,主要由营业性研究机构与科研机构组成,负责为国家重大政策出谋划策,这类机构最著名的是以研究重大军事战略闻名的兰德公司。

需要说明的是,美国国家安全决策机制的顶层决策者由总统和国家安全委员会系统(National Security Council System)组成。这一体制并非建国之初就有,事实上,正是经历二战的残酷性以及战后冷战导致的危机加剧才使美国人意识到反思自身安全体制的缺陷,从而开始着手组建成熟的安全体制。白宫日益成为安全政策的主要制定者,其中具体负责安全危机管理的机构是国家安全委员会(NSC)。正如柯拉布(Cecil V. Crabb, Jr.)所说,在 20 世纪下半叶,对国际危机的管理需求导致了美国外交决策的核心从国务院转移到总统办公室^[13]。

(三)决策执行与监督机制

安全决策做出后由总统签署下发给各部门执行,执行机构有国务院、国防部、国土安全部等。

国务院是主要外事执行机构。由于美国是超级霸权国家,处理好国际事务对美国来说越来越重要,国务院的地位也一直很高,国务卿是美国的安全决策的核心人物之一,也是安全决策的重要执行者。国务院不仅提供政策建议,甚至可以代表美国进行外事谈判,协调、指挥及监督美国政府

整体海外事务。

国防部是美国国防政策的执行者。其前身是“国家军事部”,由原来的陆军部和海军部组成,1949 年,美国国会通过《国家安全法(修正案)》正式成立国防部,下辖陆军部、海军部、空军部与参谋长联席会议。国防部主要职责是制定统一的国防政策与军事战略,通过海陆空军种部队全军进行军事领导,通过参谋长联席会议对全军作战进行指挥。参谋长联席会议是国防部重要一环,参谋长联席会议主席下设海军参谋长、陆军作战部长、空军参谋长与陆战队司令,联合参谋部主任下设情报部、作战部、后勤部、作战计划与协调部等,参谋长联席会议主席是国防部长和总统首席军事顾问,负责制定全面的军事战略计划,协调军种作战战略,向总统与国防部长提供建议。和平时期国防部负责军事事务的合作与谈判,管理美国对外驻军,执行对外军事演习。战争时期负责指挥不同军种对外作战。

国土安全部是负责国土安全的部门,该部门是“9·11”事件后新成立的部门,其成立是美国近五十年来对政府机构最大的一次调整。美国国土安全部是由海岸警卫队、移民和归化局及海关总署等 22 个联邦机构合并而成,工作人员 17 万多名,年预算额接近 400 亿美元。该部主要功能是阻止恐怖分子对美国发动恐怖袭击,加强空中和陆路交通的安全,防止恐怖分子进入美国境内,提高美国应对处理危机能力,预防美国遭受生化或恐怖袭击,保卫美国关键基础设施,汇总分析联邦情报信息。

监督美国安全决策主要有:参众两院情报委员会、参众两院军事委员会、司法机构、在野党以及民间力量。

立法机构和司法机构是美国安全体制的主要监督机构和信息反馈机构。一是国会,《美国宪法》规定对外政策行动必须征得国会同意,国会对国家安全政策具有监督职能。参众两院通过采用质询权、调查权和弹劾权等手段对政府的国家安全政策行为实行监督,通过立法手段进行相应的法律制约。二是司法,美国司法机构对国会和政府国家安全决策方面进行监督。三是在野党,美国是两党制国家,由共和党和民主党轮流执政,而不执政的在野党发挥着重要的监督职能。两党轮流执政可以纠正美国执政的偏差,保持政策的

公平与合理。四是社会监督。美国是以自由为价值为理念的国家,有着充分的舆论自由。美国通过社会舆论、民意调查等方式对国家安全决策进行监督和制约。

四、结语

美国国家安全体制是成立较早,运作较完备,也受危机考验最多的。其运作涉及多部门多机构协调合作,确保决策有效合理,及时应对紧急情况,为国家安全更好服务是其总的目标。其主要优点体现在以下方面:

第一,决策的高效率与合理性。国家决策既要高效率,也要合理性,两者缺一不可。高效率意味着能快速解决问题,合理性则是要有利于自身利益解决问题。这有利于美国政府能够快速做出决策,应对危机。总体上看,美国安全决策基本能做到这两点。美国安全体制运作高效、灵活,能快速做出决策,也能有效执行决策,这源于该体制的决策程序的科学化与民主化,得益于其情报搜集与预警的强大功能和网络能力。

第二,各部门协调性好,决策程度高。美国安全体制在高效集中与民主决策中呈现一种张力,危机决策权高效集中,各部门衔接协调性好,使得各部门能在国家安全委员会的协调下做到协调一致,忙而不乱,保证了危机应对的成功。各部门分工协作,在强大的情报搜集系统、高效决策系统下,能较好做到高效决策。

第三,忠诚可靠,保密性好。危机决策事关重大,最忌泄密与执行偏差,正如帕特森(Bradley H Paterson)所说,“总统在采取一项没有先例的行动时,总担心他微妙的命令被其他人扭曲了,也担心消息被泄露,所以他们愿意,而且经常是渴望使用白宫人员作为他们的个人联络人与参与者。”^[14]美国国家安全体制主要由总统办事机构担负,核心决策圈子控制在很小范围之内,作出的决策保密性很强,这能保证美国安全体制的有效运行。

参考文献:

[1]刘文祥.考察影响美国外交决策中的国内因素[J].

世界经济与政治,1999,(8):73-77.

- [2]Michael Hogan, A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- [3][法]托克维尔.论美国的民主[M].董果良,译.北京:商务印书馆,1996.
- [4][美]詹姆斯·曼.布什战争内阁史[M].韩红,译.北京:北京大学出版社,2007.
- [5]张骥.世界主要国家国家安全委员会[M].北京:时事出版社,2014.
- [6]施雪华.不断调适中的美国政治体制[J].江汉论坛,2013,(7):64-73.
- [7]Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004[EB/OL].(2004-12-17)[2016-04-10].<http://www.fas.org/irp/cra/RL32722.pdf>; <http://www.state.gov/m/ds/hstcenter/41449.htm>.
- [8]JOINT PUB 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, 23 March 1994, As Amended Through 10 January 2000[EB/OL].(1994-03-23)[2016-04-10].[http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02\(00\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02(00).pdf).
- [9]任国军.美军联合作战情报支援研究[M].北京:军事科学出版社,2010.
- [10]Robert M. Clark, Intelligence Analysis-A Target-centric Approach[M]. Washington D. C: CQ Press, 2006.
- [11][美]詹姆斯·巴伯.总统的性格[M].赵广成,译.北京:中国人民大学出版社,2015.
- [12]Frank Ninkovich, "Culture in U. S. Foreign Policy since 1900," in Jongsuk Chay, ed., Culture and International Relations [M]. New York: Praeger Publishers, 1990.
- [13]Cecil V. Crabb, Jr. Presidents and Foreign Policy Making: From FDR to Reagan[M]. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986.
- [14]Bradley H Paterson, The Ring of Power: The White House Staff and Its Expanding Role in Government [M]. New York: Basic Books, 1988.