

# 收缩战略下的美国对外决策机制

## ——简评奥巴马政府的国家安全委员会

奥巴马卸任之期不远，世人对其内外政策的评价逐渐集中起来，奥巴马政府内的关键外交决策机构——国家安全委员会处于言论所指的风口。奥巴马的国安会在其对外决策及美国国家发展中到底起到了什么样的作用，当前的批评之声和未来历史之页翻过的评论是否相同，仍有待观察。

■ 肖河/文

### 当代美国国安会的模式

国家安全委员会(National Security Council, NSC)(简称国安会)是美国1947年根据《国家安全法》(National Security Act)建立的海外事务协调机制。不过出于各种考虑,《国家安全法》及其修正案并未对国安会的职能和结构进行立法规定,目的是使每位总统都能不受拘束地运作这一机制。因此,美国国安会的结构在其前30年中一直在剧烈变化。它有时是高度组织化的官僚部门,有时又是大学研究会般的精英小圈子;有时是负责政策汇总协调的掮客,但有时又会喧宾夺主,既是部门间的政策裁判员,又是赤膊上阵的运动员;有时显赫无比,有时又无关紧要。

不过决定美国国安会特征的关键始终是国安会幕僚和参与该机制的各部门间的权力对比。实际上,通常人们口中的国安会有两种不同的人员组成:第一类是参加国安会诸多机制的各部官员;第二类则是为了实现国安会的各项职能而组建的幕僚班子

(National Security Council Staff),他们受国家安全助理(National Security Advisor)直接领导。在制度设计之初,第二类的专职人员数量极少、权力有限,但是自肯尼迪时代起,原本只是协调者和配角的国家安全顾问及其日渐独立的幕僚班子逐渐获得总统器重,并最终形成了以基辛格为代表的集政策规划、协调、监督和执行大权于一身的“总统替身”,反倒将本来的主角们挤到一边。然而,其副作用则是政府内恶性竞争频现,到头来也促使里根矫枉过正、重新将国安会幕僚边缘化。

然而,无论是由各部门主导的“传统型”国安会,还是由国安会幕僚掌控的“新式”国安会,其实都存在明显缺陷。在各部门主导下,国安会机制往往会沦为部门利益的竞争舞台,不仅决策迁延日久,最终政策往往也不过是各部门“筋疲力尽”后的妥协;虽然文牍往来不断,看似运转正常,但是常常是低效空转,各部门也是在“协调”的名义下各自为政。幕僚

主导下,虽然能通过集权来提效,但却又会导致各部门与国安会幕僚的对立,甚至是与总统的离心离德;在短期内虽然能保证效率,但是长期来看内耗巨大。最终,在经受了30年的反复折磨后,美国政策界在1987年终于找到了被称为斯考克罗夫特模式(Scowcroft Model)的相对均衡点。

在伊朗门丑闻后,共和党内外交政策方面的领军人物布伦特·斯考克罗夫特为接任国家安全助理的卡卢奇及其副手鲍威尔起草了一份国安会改革方案,并最终形成第276号《总统安全决策指令》。该指令规定建立分别由国家安全助理和副助理主持、各部长和副部长参与的部级、副部级协调委员会。在老布什任内又增加了助理部长一级,正式确立了三级协调体系。与两个上级协调机制不同,第三级的各委员会是由国防部、国务院、财政部、中情局的官员分别担任主席,它们是保证国安会机制日常运转的政策“起重机”,负责界定议题、明确目标、制定规划和撰写基本文件。这

一设计的平衡点在于，一方面在上层赋予国安会幕僚协调大权，防止部门利益凌驾中枢；另一方面又将他们的角色限制于协调层面，防止其越俎代庖，保护了各部门的积极性。

由于新设计有效解决了长期困扰美国国安会的组织难题，之后两党政府均大体承继了这一行政安排。与前30年的剧烈变化相比，老布什后的各任总统都只进行了微调，而且大多集中于对助理部长级委员会的重新分工上。虽然美国国安会机制已经相当成熟，但是当前的华盛顿充斥着对奥巴马国安会的严厉批评，著名的国安会研究者罗特科普夫甚至认为其已经糟糕到了“功能紊乱”的程度。

### 小布什与 奥巴马的国安会

按照传统，每一届新总统的国安会调整总是直接针对其前任的缺陷。小布什政府的国安会平衡而臃肿。在助理部长级的委员会中，6个地缘政治委员会仍然由国务院掌握，而其余的11个职能委员会中的8个则由国安会幕僚担任。另外，由于“9·11”事件的意外爆发，不仅国安会幕僚的人数蹿升到了100人之多，小布什还在白宫中建立了同样人数众多的国土安全委员会(Homeland Security Council)，并将其嫁接到了国安会中。为了保证两者“同心同德”，小布什还将它们的僚属统称为国家安全幕僚(National Security Staff)。到了2008年底，这一空前臃肿的幕僚系统已经创纪录地拥有了多达六名副国家安全助理。

然而，机构臃肿绝非最大的问题。在当时的华盛顿，众人诟病的焦点始终是国防部长拉姆斯菲尔德的“畸重”

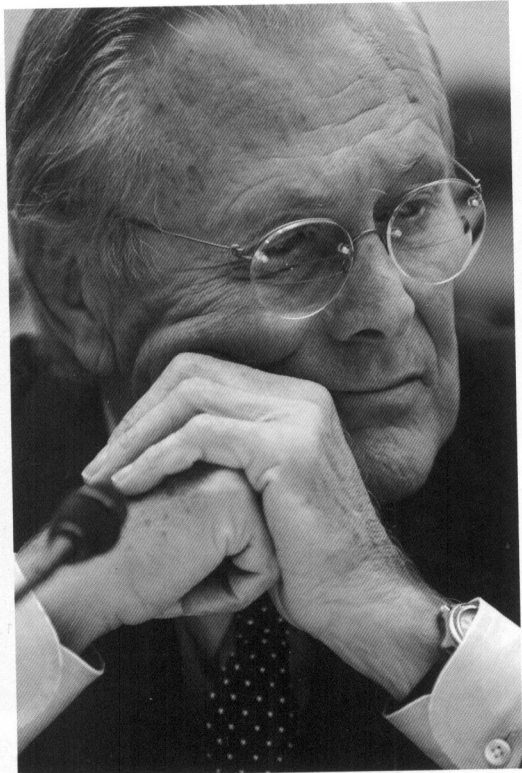


影响：他不仅排挤与其意见相左的国务院，甚至也不把国安会幕僚放在眼里，经常破坏常规决策流程，一定程度上架空了原有平衡的制度设计。对此，华盛顿将这一不良现象戏称为“拉姆斯菲尔德问题”，并认为美国之所以会在伊拉克深陷泥潭，就是因为未能处理好这一决策机制问题。不过拉姆斯菲尔德成了最大标靶也相对保护了国家安全助理康多莉扎·赖斯及其助手们。当他因为伊拉克的烂摊子而最终黯然辞职后，针对小布什国安会的批评也就随之渐渐平息了下来。赖斯的继任者、前副国家安全助理哈德利甚至还被视为是实现了拨乱反正的成功典范。

正因为小布什国安会的弊端被归结为行政部门影响过大，所以奥巴马在就职初期的集权化调整并未给他带来批评。就任后，奥巴马按惯例颁

布了第1号总统政策指令，明确了国安会的新运作机制。其核心变化只有一点，那就是第三级跨部门政策委员会的所有主席职务都将由国安会或者国家经济委员会(National Economic Council, NEC)的幕僚担任，来自行政部门的官员只能在获得特别同意后才能出任共同主席。换言之，奥巴马是要将所有政策协调委员会的主导权完全囊括于代表白宫的国安会幕僚之手。不过在略加集权的同时，奥巴马团队也自知在对外事务上经验有限，不仅留任了国防部长罗伯特·盖茨，选择了希拉里作为国务卿，最后还将国家安全助理一职交于之前并无交情的前北约司令詹姆斯·琼斯，这一系列任人唯贤的做法在最初也大大缓解了外界的疑虑。

此外，奥巴马还将国土安全委员会完全并入国安会，并将工作人员的



左图为2013年6月5日，奥巴马任命美国常驻联合国代表苏珊·赖斯为奥巴马政府第三任国家安全事务助理。

右图为布什时期的国防部长拉姆斯菲尔德，他在一定程度上架空了原有平衡的制度设计，形成了为华盛顿所诟病的“拉姆斯菲尔德”问题。

头衔改回了传统的国家安全委员会幕僚。这一方面赢得了怀旧者的欢迎，不过在另一方面却使得机构臃肿的问题更趋恶化。在经历了詹姆斯·琼斯和汤姆·多伦尼两位国家安全助理之后，第三任助理苏珊·赖斯在2013年7月接手时，惊讶地发现下属人数已经达到了史无前例的400人之多。其后，苏珊·赖斯虽然一直公开宣称要削减冗员，但是直到2015年7月，这一数字也只是减少了7%，难以扭转恶性膨胀的整体局面。

然而，奥巴马对詹姆斯·琼斯的任命违反了在这一问题上最重要的、已经被历史所证明过的原则——国家安全助理一职必须由深受总统信任的人士担任。非如此，本应立足畿辅、协调各方的这一角色就无法立足于决策内圈，只会起到破坏而非建设的作用。遍览1952年来的美历届政府，

除了仍处于草创期的艾森豪威尔任内，以及经历了国安会大失败和大变革的里根政府，其他历任总统从未拥有过两名以上的国家安全助理。固然琼斯、多伦尼去职之因各不相同，但是奥巴马在国家安全助理这一职位上人员更迭过多，主要原因就是最初想另辟蹊径未果。

奥巴马甫一主政，奥式国安会就显示出了权力归于白宫的趋势，同时任用局外人也埋下了隐患。在最初的蜜月期过后，伴随着以幕后领导、不做蠢事为要点的“不作为战略”的推进，奥巴马面临的批评越来越多，越来越激烈。时至今日，在批评者的眼中奥式国安会机制可谓是越来越糟，他们甚至纷纷表示：小布什政府起码还符合学习曲线，能够做到亡羊补牢，不至于像奥巴马一般在对外决策中每况愈下，每每无法预测最糟境况为何。

## 华盛顿的批评大合唱

当前，美国国内对奥式国安会的攻击点有两个，其一是“微观管理”的琐碎作风，其二则是在国家安全助理一职上的所托非人。假使只是国安会幕僚权力过重，那么只要用人得宜，充其量也不过是重复旧事。譬如基辛格同样是大权独揽，其工作方式也破坏了白宫和行政部门间的关系，但是有赖于其能力，仍然取得了诸多战略成果。因此其运作虽有不妥，但还是褒贬各半，不至于一边倒的口诛笔伐。此外，即使所用之人并非对外事务或者行政专家，但只要不越雷池，也不至于闹出大麻烦。然而，奥巴马的国安会偏偏兼具这两项缺陷，所以也无怪乎被称为对外决策机制上的“灾难”。

起初，尽管奥巴马为了尽快从伊拉克和阿富汗脱身，在安全和外交事务上颇有选贤任能的姿态，但实际上却是“小圈子决策”的典型代表，只信任少数自竞选起就追随他的心腹朋友，内圈外的官员无论职务多高、能力多强都难以参与核心决策。2010年10月，琼斯就因深感孤立于决策圈之外而率先辞职，当时甚至传出他将白宫办公厅主任伊曼纽尔、总统发言人吉布斯在内的白宫亲信痛斥为“水虫”和“黑手党”的流言。以此为开端，奥巴马政府开始不断给外界劣币驱逐良币的印象。

在五角大楼，奥巴马至今已经任命了四任国防部长，而盖茨、帕内塔和哈格尔都在离职前后对白宫表示出了强烈不满，其中尤以哈格尔为甚。尽管他曾是奥巴马的国会好友，但是一方面他无法融入决策内圈，另一方面又不能苟同白宫的叙利亚和伊拉克政策，最终走向了国防部长被总统扫地出门的双输结局。在国务院，奥巴

马与两位国务卿的关系也算不上亲密。第一任的希拉里是党内大佬、资历傲人，她推动的“亚太再平衡”战略一时间也为奥巴马赢得了不少称誉。然而在其卸任之后，双方的矛盾却逐渐暴露。至于作为第二任国务卿的克里则被认为是“忍功”非凡：在叙利亚化学武器事件时，明明克里已经公开表示阿萨德·巴沙尔越过了红线，但是白宫却在第二天就宣布只有在国会授权的情况下才会进行军事打击。这种前后不一不仅制造了政策灾难，还沉重打击了克里的个人声誉。好在后者不计前嫌地通过对俄交涉销毁了叙方的化学武器，总算是赢得一分，然而这一乌龙仍被看作是决策无能的铁证。

另外，第二任国家安全助理多伦尼的离任也严重影响了奥式国安会的表现。相对于为人低调、长于协调、深受信任的多伦尼，接替他的苏珊·赖斯虽然是总统的心腹，但有傲慢自大、强硬难处的名声，被认为根本不适合这一工作。果不其然，国安会的声誉随后就一路下滑。在批评者看来，国安会幕僚就像警卫军一般环绕在总统四周，过滤掉政府内部的一切不合之声。他们一面大权独揽，但在决策时又徘徊犹豫、无所作为。这导致相关会议不仅耗时极多，而且做不出任何决定，因此高级官员也常常借故不至。与此同时，国安会在琐事上却又无微不至，据说国安会幕僚们甚至对于在海外部署多少驯犬员和嗅探犬都要专门开会。副国家安全助理布林肯甫一调任常务副国务卿，就在见面会上笑称“要做的第一件事就是终结来自国安会的微观管理”，而另一位副手罗兹也不得不承认“所谓的微观管理并非子虚乌有”。

在批评者眼中，奥式国安会的罪责还包括在承认埃及塞西政府时的迟疑、对乌克兰军事援助请求的拖延以及对叙利亚内战和“伊斯兰国”威胁的评估不当。其中尤为遭人诟病的是，奥巴马本人及其国安会幕僚在决策时常常既不说也是也不说否，迟迟不采取行动，时常会引发地区伙伴对美国意图和能力的怀疑。反过来，这些决策上的失误随后又被归咎于机制本身的缺陷。可以预见，如果奥巴马在剩余任期内风格不变，那么批评大合唱的分贝还将继续升高。最近，麦凯恩就指控国安会应当为国防部和白宫在南海巡航问题上的政策差距负责。

### 收缩战略下的美国对外决策机制

平心而论，虽然奥巴马的国安会确实存在诸多问题，但是它们也绝非此届政府所独有，因此就机制本身所施加的抨击难免夸大其词。归根结底，奉行实用主义的美国人虽然也关注决策过程，但是更看重效果。当前，美国政策界的不少人从内心深处反感奥巴马的战略判断和选择，在他们看来“不做蠢事”根本称不上是战略：虽然这种做法确实能够避免小布什式的过度介入，但是隔岸观火却会显示美国对自身实力的信心不足，而这将在深层次上动摇当前的国际秩序。因此，即使奥氏国安会没有以上缺陷，其推行的外交政策仍将招来各类批评。以肯尼迪政府为例，尽管其内部交流通畅、团结稳固，但是一旦出现猪湾事件这样的失误，同样也会被分析家们批为“小团体思维”作祟。

不过，由于主观成见与客观制约，同时代人的判断往往并不能代表对某届政府的最终评价。在美国历史上，也不乏毁誉变换的先例，其中最典型

的当属杜鲁门政府。二战后，杜鲁门致力于推进国内的公平施政、极力压制国内军事部门以应对苏联威胁之名扩大军备开支的企图、积极削减对外支出，而这些举措在冷战初期的复杂环境中为其带来了潮水般的批评。不仅政界指责其对共产主义软弱，并将“丢失中国”、引发朝鲜战争的责任归因于其未能将外交政策和军备政策有效地结合在一起，杜鲁门在民众间的声誉也随着朝鲜战争的持久战化而跌入谷底，并最终导致民主党在大萧条后长期执政的终结。但是出乎意料的是，随着时间的流逝和档案的公开，卸任时无比失意的杜鲁门却迈入了美国史上最伟大的总统之列。最终，其对苏战略也被认为是明智而恰如其分的，既遏制了苏联扩张，又避免了将美国的资源挥霍于无谓的军备竞赛和边缘争夺上。

事实上，除了少数极端环境，推行一项意在控制投入的战略总是容易招致“软弱”或者“无所作为”的批评，在一般国家尚且难以讨好，更遑论在美国这样实力超强的大国会是如何不受欢迎。就此而言，奥式国安会目前所承受的批评可能也有不少言过其实、牵强附会之处。毕竟，美国正是在这样一套机制之下从中东抽身，实现了美古缓和，达成了伊朗核协议，安然度过了金融危机和入侵伊拉克所带来的战略低谷。可以预见的是，奥巴马的继任者将要接手的会是一个力量更强、政策选择更广阔、从事海外行动的意愿可能也更加积极的美国，而这也正是其将要遗留下的最重要的政治遗产。■

（作者单位：中国社会科学院世界经济与政治研究所）

（责任编辑：徐海娜）