

政治权力结构视角下的 美国国安会变迁

肖 鹏

【内容提要】美国国家安全委员会的产生与发展,不但受到国际安全环境变化的影响,也受到美国国内政治权力结构的制约。美国总统由于在安全决策中受到国会的制衡和行政部门的掣肘,将国安会机制引入到安全决策中。在发展历程中,国安会系统演化出满足总统主导安全决策需要的诸多机构特点,与总统形成了利益和权力共生体,并突破了宪法和行政部门对总统安全决策权力的限制,实现了总统和国安会权力的双重扩大化。总统对国安会的倚重和国安会权力地位的提升,也导致了国安会的组织官僚化,以及决策流程的精英化,不免使安全决策过程缺乏理性平衡,决策结果并不一定完全符合客观的美国国家利益。展望未来,在全球化和信息化的时代,美国世界霸权地位的相对萎缩和国内政治资源争夺的加剧,将使国安会原有的权力和影响力受到巨大冲击。美国国安会体系能否沿着原有轨迹发展,能否维持在美国政治权力结构中的原有地位,都将面临重大挑战。

【关键词】美国政治;国家安全委员会;安全决策;权力结构

【作者】肖鹏,中国社会科学院研究生院美国研究系博士生。

【引用】肖鹏《政治权力结构视角下的美国国安会变迁》,《当代美国评论》,2017年第1期,第69~80页。

一 国安会产生的政治权力基础

美国的政治制度具有宪政主义、权力分立、有限政府、两党制和总统制等基本特点,美国政治体制的开放性和多元性,造成了总统权力的有限性和模糊性,与美国安全决策的保密性和集权化要求存在根本对立。总统在安全决策中主要受到国会的制衡和联邦行政部门的掣肘。

第一,从美国宪法对美国政治制度的设计初衷和宪法具体条文来看,国会制宪者们有意设计为美国政治体制以及安全决策权力结构的核心,总统的安全决策权力受到国会的诸多限制。但宪法条文的含糊界定,造成国会与总统安全决策权力存在一些重合地带(权力“半阴影区”^①)和真空地带,为总统在实际政治运作中主导安全决策留下了可能性。另一方面,是总统而非国会拥有代表美国处理安全事务的最高政治责任和政治追求,总统较国会拥有更好的机构特性和资源条件处理安全事务,并有更强烈的追求安全决策主导权力的欲望。因此,从宪政框架下国会与总统的权力关系看,总统在安全事务上的法律赋权与政治责任并不十分匹配,这种政治权力结构上的驱动力,使总统在争取安全决策主导权上拥有很强的动力。

第二,从美国三权分立体制下的行政权力分支的内部权力结构看,虽然总统拥有宪法规定的最高行政权力,各行政部门的领导人也都是由总统亲自任命,但总统在安全决策中对联邦行政部门的控制力有限,政策协调过程困难重重,“高度个人化的总统权与讲求决策程序化、制度化的常规官僚机构之间发生抵牾和摩擦是一个持续主题”。^②

美国总统在安全决策中受到宪法的限制和政治环境制约,国会和联邦行政部门都可以制衡和掣肘总统的决策。总统纵然位高权重,也无力满足推行全部政策目标的需求。但是,与安全决策中的其他参与者相比,总统是从国家

① 美国联邦最高法院大法官罗伯特·杰克逊(Robert H. Jackson)在1952年的强占钢铁公司案(the Steel Seizure Case, 1952)中首次提出了“半阴影区”这一概念,并认为“在这个区域内,总统和国会分享着某种权力,或者说在这个领域中,二者之间的权力分配并不怎么明确”。参见杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯著,刘瑞祥等译《美国宪法概论》(第2版),中国社会科学出版社,1995年版,第90页。

② 牛可:《帝国中枢:美国国家安全委员会管窥》,《世界知识》,2010年第5期,第64页。

整体上进行全方位考虑,力图制定一个综合性的安全政策。因为只有总统拥有促成跨部门、协调性安全政策的政治资源和行政能力,故而被外界寄望须在国家安全决策中承担全部政治责任。这种在安全决策中“责权不一”的境地,使总统有控制安全决策的压力与动力。这一权力结构使总统产生了对集中安全决策权力的政治偏好,总统只能从美国宪政架构之外寻找突破点,在决策流程中引入国家安全委员会这个“非常规者”,力图掌握安全决策的主导权。

美国国家安全委员会(简称国安会)基本包含四种含义:一是狭义上的国家安全委员会会议(National Security Council meeting),即《1947年国家安全法》所规定由总统召集的“法定国安会正式会议”,也相当于目前国安会决策体系中由总统召开的最高级别的政策协调与决策会议。二是在历史发展过程中,国安会决策体系里根据总统行政命令所建立的各级跨部门协调机构,本文将其称为“国安会各级协调与咨询会议”。三是国安会办公厅(NSC staff,简称NSS),是保障国安会各项功能正常运转的幕僚班子,属于白宫办公厅的常设机构,日常所说的国家安全顾问、国安会各部门资深主任(senior directors)及不同级别幕僚等,都属于该机构的人员。四是广义上的国安会系统和机制(NSC system),是前三者的总和。本文主要讨论第四种含义上的国安会。

二 国安会的历史变迁:1947—2016

国安会设立至今,已经走过70年的发展历程。国安会在美国外交及安全事务中如何发挥作用,能够发挥多大作用,历任总统是核心要素。

(1) 杜鲁门总统时期,国安会初创

1947年,杜鲁门总统提议成立国安会。国安会的成立,既是美国加强国家安全政策协调以应对冷战时期外部安全威胁的需要,也是美国各军种部门、国务院等行政机构之间利益平衡和妥协的需要。杜鲁门总统对国安会机制并不十分倚重,初创的国安会机制算不上美国安全决策的中枢机构,也缺乏足够的权威性,国安会执行秘书长(executive secretary)^①只是一个低调的行政服务

^① 《1947年国家安全法》第101(c)条款规定,国安会须有一支在总统所任命的“文职执行秘书长”领导下的幕僚队伍。

职位,传统的国务院负责制在杜鲁门政府的安全决策中发挥核心作用,但制度设计上留下的巨大空间为国安会日后的发展奠定了基础。

(2) 艾森豪威尔总统时期,国安会的制度化发展

艾森豪威尔总统多年的军旅生涯给他带来的秩序感和条理性烙印,使其特别重视国安会的机制化建设,通过“政策山”(Policy Hill)模式将国安会机制在结构和流程上固定为严谨的行政体系。这一时期的国安会不但提供政策咨询,也参与国家安全政策的设计与监督执行。艾森豪威尔高度重视国务卿在安全决策中的重要地位,国家安全事务特别助理^①在安全决策流程中位居国务卿之下,主要负责领导国安会办公厅。国安会这种制度化尝试得以成功的关键在于艾森豪威尔总统本人在安全事务上独特的背景、能力和责任心。到艾森豪威尔执政末期,国会通过建立杰克逊委员会对国安会的运作情况进行调查,并要求国安会进行“去机制化”和“人性化”的改造。^②

(3) 肯尼迪和约翰逊总统时期,国安会机制的弱化与幕僚班子的强化

肯尼迪总统受国会的杰克逊报告和个人风格的影响,执政伊始就废除了艾森豪威尔总统精心设计的国安会机制,以更加松散和灵活的方式使用国安会体系,刻意削弱了传统上国务院在安全决策中的主导地位,更多地通过“国安会执行委员会”(NSC-ExCom)等核心亲信圈子的非正式机制,或者成立临时工作小组进行安全决策,并以此来推动总统安全决策。在这一时期,国安会机制主要职责被定位为咨询平台,但国家安全事务特别助理在总统安全决策中的表现更加积极,权力和地位得到显著加强。

约翰逊政府基本沿袭并升级了肯尼迪总统弱化国安会的做法,将安全决策过程变为一个高度“个人化”的过程。约翰逊总统一方面令国务院在安全决策体系中扮演表面上的主导角色,另一方面基本上放弃了国安会正式会议的决策机制。约翰逊使用“周二午餐会”等国安会之外的非正式机制进行安全决策,真正的国家安全决策都是在包括国家安全事务特别助理的总统亲信

^① 艾森豪威尔总统在1953年上任伊始就设置了“总统国家安全事务特别助理”一职,负责跨部门政策协调等职能。1969年,尼克松总统将该职位升级为“总统国家安全事务助理”(Assistant to the President for National Security Affairs),其在白宫幕僚人员中的地位由第二层级的“总统特别助理”上升为最高级的“总统助理”,并沿用至今。

^② Karl F. Inderfurth, Lock K. Johnson, eds., *Fateful Decisions: Inside the National Security Council* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 32.

小圈子里进行。这一趋势在 20 世纪 70 年代得到了进一步的增强。

(4) 尼克松总统时期,国安会权力极度膨胀

尼克松总统对时任国务卿罗杰斯(William P. Rogers)为代表的国务院等行政体系极不信任,高度倚重作为总统核心幕僚的国家安全顾问,令国家安全顾问的政治地位得到极大提升,甚至取代了国务卿在国家安全决策中所扮演的角色。在这一时期,国安会扩大了专职幕僚队伍,建立了严格的制度化层级架构,功能上更加全面,成为具有高度独立性的行政机构。但这种高度集权的模式引发了美国国会的高度警惕和质疑,国会通过一系列调查和立法,加强了对总统扩大安全决策权倾向的监督和限制。

(5) 福特总统时期,国安会寻找平衡感

福特总统上任后,一方面逐渐去除基辛格对安全决策的影响力,亲自主导安全决策体系,另一方面削弱了国安会的职责和权限,提升了国安会系统的效率,在较大程度上建立了“多方辩护”机制。福特总统虽然执政时间较短,但却较好地平衡了安全决策流程中各参与方的权力关系,建立了较为理想的国安会运作模式。

(6) 卡特总统时期,国安会的权力再度集中化

卡特总统上任之初,试图摒弃“尼克松-基辛格”式的决策模式,实现国安会办公厅与各行政部门在安全决策流程中的平衡。在布热津斯基强势领导国安会的情况下,加之卡特总统倾向于亲自主导国家安全议题的讨论和决策,这个时期的国安会逐渐远离卡特总统曾承诺的“权力去集中化”,越来越接近他所曾经批判的“权力过度集中于国安会”的模式,国安会迎来了新一轮的权力高峰,布热津斯基的地位也比此前的任何一位国家安全顾问都更突出、更具优势。卡特忽视了国安会作为安全决策机制中管理者的角色,没有在国安会和各行政部门之间进行公正有效的管理。卡特还在国安会正式机制之外采取非正式“周五早餐会”的决策程序,与核心幕僚们讨论国家安全政策。

(7) 里根总统时期,国安会的决策地位降低

里根总统上任后,试图大幅降低国家安全顾问和国安会机制在安全决策中的重要性,承诺使安全决策的相关权力和职责回归国务院等行政部门。实际上,里根在安全决策中依靠由白宫办公厅主任等核心幕僚所构成的以白宫为中心的决策体制,国家安全顾问及国安会办公厅仅仅负责行政服务和部分联络协调事务。这造成决策程序混乱无序,各部门责权不清,决策结果难以得

到彻底贯彻执行,国家安全顾问频繁易人,国安会决策地位降低,监督与协调权力削弱。国安会在受到忽视和极度压制的情况下,利用不受国会监督的先天优势,开始转向秘密行动,并酿成了“伊朗门事件”这一国安会史上最大的丑闻。里根在执政后期认识到国安会体系对于总统的重要价值,通过机构改革逐渐恢复了国安会对安全决策的影响力,国家安全顾问领导国安会办公厅对以白宫为中心的决策体制进行了有效管理。

(8) 老布什总统时期,国安会机制化的开端

老布什总统任内的国安会被誉为国安会历史上运行最为稳定、顺畅,跨部门协调最为成功的典范,也开启了国安会制度化的新时代。老布什借助丰富的外交事务经验和合理的安全团队调配,用简洁高效的“斯考克罗夫特模式”(Scowcroft Model)^①将国安会系统更好地组织起来,使国安会体系组织和协调各行政部门的工作职能得以恢复。这一时期的国安会系统是一个政策协调、咨询和评估的中心机构,但国安会正式会议始终并未成为老布什总统任内的安全决策平台。老布什的安全决策体制是一个以白宫为中心、总统主导最终决策权的合议型模式,各行政部门围绕国家安全顾问和国安会办公厅幕僚班子的协调工作这个轴心,各自发挥专业领域的突出作用,通过部长级委员会、副部长级委员会对安全政策进行磋商和评估。在正式的国安会决策程序之外,老布什更喜欢在“八人帮”这个私人核心小圈子里进行重大问题决策。

(9) 克林顿总统时期,国安会重视经济安全

克林顿总统上任后,面对冷战后多元化、复杂化的美国国家安全形势,强调国安会要因应新型的国际安全威胁,需重视安全事务中的经济等非传统因素。克林顿延续了国安会的“斯考克罗夫特模式”,不因政党轮替和总统变更

^① 由布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)创立的一种分级跨部门协调模式,核心要素包括:(1)在权力结构上使国安会掌握跨部门政策协调的主导地位和主动权,也使国家安全顾问一职通过主持部长级委员会会议而确立了对国家安全决策的重要影响力,实际上巩固了总统安全决策权力。(2)注重解决各行政部门与国安会在中下层级的合作与交流,建立了稳定的基层跨部门日常协调渠道,实现了部门间政策协调的“日常化”“前期化”,有效地减少了相互摩擦。(3)将国安会办公厅幕僚和各级委员会的工作重心从“提出政策建议”转换到“政策协调和政策整合”,注重使各行政部门之间在政策上实现“有机融合”,克服各行政部门出于片面的部门利益而刻意突显某项决策的弊端,从根本上培养行政部门的整体性政策协调意识。该模式发轫于里根政府末期,成熟于老布什政府任内并一直延续至今。

而改变国安会的组织结构,夯实了国安会迈入制度化的关键一步。克林顿还通过国家安全顾问和国安会,将安全政策协调流程集中在白宫,政策执行则由各行政部门具体负责。克林顿领导能力强,其精心挑选的安全事务团队人员相互关系融洽、分工明确、配合紧密,克林顿任内的美国国家安全决策基本上避免了组织内耗,保障了决策流程的顺畅推进。

(10) 小布什总统时期,国安会反恐背景下的安全决策主导权

在小布什总统第一任期内,带有鲜明的新保守主义标签的“火神派”(Vulcans)^①组成了其安全决策团队,强势的副总统切尼和国防部长拉姆斯菲尔德占据了当时美国安全政策的主导地位,国务院的安全决策权被逐渐排斥,国安会未能扮演其应有的“行政部门间裁决者”的传统角色。由于无法在政策协调与整合上达到应有的状态,这一时期的国安会被认为是“运转失常”的。

在小布什总统第二任期内,其安全决策更加倚重国务卿赖斯,明显压制了副总统切尼和国防部长拉姆斯菲尔德及其党羽的影响力。这一时期的国家安全顾问哈德利(Stephen John Hadley)比较低调谨慎,国安会主要发挥政策协调和监督作用。得益于与总统的密切关系,国务卿赖斯成为在安全决策中代表总统的政治考量的关键人物,实际取代了国家安全顾问应该担当的角色。

(11) 奥巴马总统时期,国安会与“小圈子决策”

奥巴马总统上任后,吸取了小布什总统过于放权的教训,在安全决策中不是被动接受建议,而是深入参与决策过程的细节,在安全决策中实施微观管理(micro-management),^②亲自担当了“他自己的国家安全顾问和国务卿”。^③奥巴马将决策流程高度集中,高居安全决策的主导地位,坚决掌握最终决定权。总体上,奥巴马主要由“亲信圈子”提供决策建议,亲自监督决策落实。国安会更多地成为给“亲信圈子”决策背书的机构,而非安全决策的真正中枢,国务院等行政机构在某种程度上被边缘化,成为政策执行机构。奥巴马表面上重视国安会机制,但实际上并未有效发挥国安会跨部门政策协调的本质功能,许多决策是上升到总统层面由其亲自决定。

① James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* (New York: Viking Penguin, 2004).

② 樊吉社:《奥巴马主义:美国外交的战略调适》,《外交评论》,2015年第1期,第70页。

③ Michael Crowley, "The Decider: Who runs U. S. Foreign Policy," *New Public*, August 12, 2009, <https://newrepublic.com/article/63519/the-decider>.

三 国安会的权力结构与内在机理

从国安会70年来的发展历程看,国安会机制的优势和缺陷都比较显著。在优势方面:首先,成功实现了在安全决策领域的跨部门政策协调,避免各行政部门的短视行为。一般来说,国务院重视外交关系,国防部重视军事关系,美国驻外使馆或各战区司令部则有时仅关注眼前利益、区域利益而忽视长远利益和综合利益。国安会的出现,打破了各部门间的壁垒,有力地推动和加强了部门间的协调,把有关美国国家安全政策的不同观点统一起来,消除干扰国家安全目标的内部阻力,从顶层设计的角度向总统提出对策建议,从整体国家利益的高度推动决策的落实。国安会的职能是美国政府中任何一个部门均无法独自胜任的,是美国安全决策制度的一个重大创新。其次,国安会机制的弹性空间较大,能够适应不同的国内外安全环境。美国法律法规并未明确规定国安会的组织架构和决策流程,国安会办公厅可以采取弹性运作的原则,以问题导向设置各类临时的、专门性的委员会,内部层级比较扁平化。国安会还可根据需要设置更具灵活性的、能有效因应国际变局的决策流程,工作效率相对较高。

在缺陷方面:首先,国安会的出现意味着在总统与行政部门之间横亘了一个新的角色,如果使用不当,不免会在总统与内阁各部门之间制造隔阂。尤其是像奥巴马这种比较倾向于通过国安会进行微观管理的总统,国安会的存在令行政部门参与决策的积极性大为降低,总统与内阁成员之间的信任关系被削弱,造成总统在决策中无法获取最广泛的政策建议。其次,国安会的决策是一种“多元-精英”决策,在“多方辩护”失效的情况下,容易出现“小集团思维”,更多的合理政策选项都被过滤和屏蔽掉了,不免会陷入总统过于集权、缺少客观批评和独立思考的状况,甚至导致决策失误。影响国安会发展的内在机理是:其一,国安会系统能够满足总统主导安全决策的政治需要。国安会机制及以其为核心的安全决策流程,经过“量体裁衣”式的多次调整,形成了国安会的“效忠总统个人,绕过立法机构制衡,限制行政部门掣肘”等特点。具体来看,国安会在决策流程上最终以“斯考克罗夫特”模式固定下来,在美国政治结构中占据了亲近总统等独特的地位,逐渐演化出的机构特点能够恰如其分地契合总统“巩固安全决策主导地位、主导安全决策流程”的政治需

要,国安会机制因此成为大部分总统在安全决策中自然选择的“安全小内阁”,并突破了宪法对总统外交与安全权力的限制,巩固了总统在安全决策中的核心地位,这在总统为主导的安全决策与国会和行政机构所进行的权力博弈中具有重要意义。

其二,总统对国安会机制的倚重,促成了国安会的权力扩大化和组织官僚化。国安会与总统形成了利益和权力共生体,并由此奠定了国安会的权力基础,即对总统行政权力的分享,但这也无可避免地衍生了权力扩大化和组织官僚化。具体来看,国安会“量体裁衣”式的组织机构特性使其获得了总统的充分信任和倚重,并与总统形成了利益和权力共生体。国安会作为总统权力的延伸,挤占了国会及行政机构的部分权力,在权力界限上挑战了美国宪政制度的框架和根基。与权力扩大化相配套的是,国安会在组织架构上也出现了官僚化倾向,这是总统依赖国安会机制进行安全决策的必然结果,也是国安会组织架构的发展特性所致,并导致国安会很难理顺与国务院等行政部门的关系,亦难以体现精干专业、高效决策等优点。

其三,总统以国安会为中心主导安全决策的过程具有“精英化”的特点。随着国安会成员日益具有集团化、精英化的倾向,国安会机制下的总统安全决策也呈现出“多元精英”的趋势,这给总统主导安全决策的过程带来了隐忧,并在一定程度上反映出安全决策过程与“美式民主”制度的内在矛盾。具体来看,美国总统通过国安会与其他行政机构和国会争夺安全决策主导权的过程,是精英集团内部不同利益团体间的博弈,最终的决策结果在相当大的程度上是由总统一人决定的。从国安会的人员组成来看,美国的安全决策圈具有非常明显的精英化特征。安全决策的精英化,带来了决策过程缺乏理性平衡、容易产生小集团思维等弊端,抑制了民间层面的意见和其他利益相关方对安全决策过程的参与,造成决策结果并不一定完全符合美国国家利益的客观局面。

总之,从美国国内政治的权力结构看,总统在国家安全事务上承担了巨大的政治责任和重大的政治利害关系,但在对外与安全事务决策权力上受到国会的制衡和行政部门的掣肘,这一“权责不一”的矛盾强化了总统掌控安全决策主导权的倾向。总统通过在安全决策过程中引入国家安全委员会机制这个“非常规者”,巧妙地摆脱了美国宪政民主“权力分立”框架的限制,实现了安全决策的主导权。在国安会的历史发展中,逐渐演化出诸多为总统“量身定

制”的制度特点和组织架构,从而满足了总统主导安全决策的政治需要,同时,也与总统形成了利益和权力共生体。国安会的权力扩大化和组织官僚化,导致国安会与国务院等行政部门的关系矛盾重重,国安会专业高效的优点也被行政部门日渐同化。同时,国安会的发展还呈现出精英化的特征,使总统主导下的安全决策具有“多元精英”的特点,巩固了安全决策权力向总统集中的态势。

四 国安会的新挑战

全球化和信息化,是当今时代的两大重要特征,对国安会的未来发展提出了挑战。在全球化和信息化的时代,国安会是否会沿着原有的轨迹发展下去?是否还能在维护美国全球领导地位中发挥重大的作用?是否还能维持在美国权力结构中的原有地位?

全球化是国际社会发展到一定阶段的必然产物,从国际和国内两个方面都对美国的政治生态造成了深刻影响,也对国安会的权力和影响力形成了巨大冲击。

第一,在国际环境方面,全球化加剧了世界各国间发展的不平衡和各国内部的贫富分化,若干年积累下来的结果是,西方国家的经济增速在总体上低于发展中国家。国际格局正在发生自冷战结束以来最大的调整,中美两国实力差距进一步缩小,但同时,两国与其他国家的差距在逐渐拉大,国际力量的对比总体上呈现“东升西降”的发展态势,世界经济中心开始从西方向东方转移,美国实力的局限性愈加显现,全球领导地位相对下降。尤其是特朗普政府上任后采取的一系列“内卷化”政策,显示美国虽然仍为世界第一强国,但谋求“单极世界”已力不从心,开始务实面对“去单极化”世界格局全面提速的新时代。在此背景下,特朗普政府的安全战略总体呈收缩态势,其安全战略核心目标是在多极世界中谋求有限的国际霸权,不愿意再过多承担全球治理的责任。回溯历史,是冷战的开启和美国争取与维护全球霸权的需要,创造了国安会得以产生的外部环境需求。放眼未来,在全球领导力出现结构性调整的国际环境下,国安会的定位与功能充满了不确定性。

第二,从美国国内环境看,全球化造成了美国制造业的空心化,资本进一步向利润率高的金融领域而非利润率低的实体经济领域聚集,资本从物质扩张进入金融扩张阶段,资本的金融化进而造成了美国大量的失业和经济发展

缓慢甚至停滞。根据美国财政部的统计,截至2016年9月30日,美国政府持有的资产约为3.5万亿美元,负债为22.8万亿美元。同时,面向公众的债务占国民生产总值之比升至77%,接近1950年的水平,处于第二次世界大战之后的高位。^① 由于国家的政治权力取决于可支配资源的多寡,随着美国的国家经济能力和政府财政能力的萎缩,作为整个政治国家的权力也受到冲击,这使美国国内各个政治权力中心对政治资源的争夺和博弈在加剧,各机构间的协作能力在下降,相互间摩擦却在增加。正如弗朗西斯·福山所言,“美国原本被用以防止总统和行政部门权力过大的分权制衡机制,变成了否决政体(Vetocracy)”“总统的行动成本大幅提高”。^② 因而,美国总统面对政治对立面的否决,自身政治影响力的下降趋势已不可避免。作为总统行政权力的共生体,国安会的权力和影响是否会出现下降,政治能力是否较以前也会萎缩,这同样上升为一个新问题。

信息化时代精英阶层对安全事务的垄断被削弱,安全决策的参与主体大为增加。信息传导方式从垂直结构变为扁平结构和网络结构,精英阶层自诩代表民意、实则左右民意的能力被削弱。这些因素都对国安会的运作提出了新的重大挑战。

第一,信息化的最本质特征是信息传播方式的改变,信息的拥有者更加碎片化,信息的传播门槛被大大降低,传播的容量、速度和覆盖面都大为提升,这使精英阶层往日对信息的垄断日渐减弱。如阿尔文·托夫勒(Alvin Toffler)所说,在信息时代“掌控信息也就意味着掌控了权力的核心要素”。^③ 信息扩散的背后是权力的扩散。在信息化之前,政治体系中的精英或者精英集团,可以利用自己掌握的行政资源和政治资源,获得信息优势,建立有利于自己的规则,国安会也是基于信息垄断而获得了巨大的权力,并在当时的历史条件和政治土壤下,利用法律规定的“空隙”不断扩大权力。信息化时代的出现和发展,给信息的传播创造了更多的空间,这些空间对国安会维持原有权力形成了

① “美国政府2016年‘财报’:总负债22.8万亿美元”,新浪网,2017年2月9日。参见 [http://finance.sina.com.cn/roll/2017-02-09/doc-ifyamkzq1179678.shtml? cre = financepagepc&mod = f&loc = 4&r = 9&doct = 0&rfunc = 99](http://finance.sina.com.cn/roll/2017-02-09/doc-ifyamkzq1179678.shtml?cre=financepagepc&mod=f&loc=4&r=9&doct=0&rfunc=99)。

② Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York: Farrar, Straus&Giroux), 2014.

③ 阿尔文·托夫勒著,吴迎春、傅凌译《权力的转移》,中信出版社,2006年版,第105页。

严峻挑战。信息化带来了更多了解安全决策的渠道和手段,出现了更多非国家权力的但能够影响国家政治运行的权力中心和行为体,公众要求外交活动公开化、透明化的舆论压力也在增强。总统和国安会不再像以前那样可以随心所欲地控制信息流,被迫让渡部分的信息控制权。国安会系统也面临着探索新的权力平衡点的压力,即在确保基本的保密要求及决策效率的前提下,如何应对社会和公众对决策过程有更多知情权和话语权的需求。

第二,信息传导的主导方式不再是自上而下的传统垂直结构,而是以公众利用现代信息技术自发建构舆论圈为代表的扁平化、网络化结构。这一信息传导方式的变化,使精英阶层通过传统代议制方式以国家之名“代表”民意的空间日渐狭窄,而与国家(政府)相对应的社会、族群、公民、个人等单元的声音得以更多直接呈现,其利益不再被刻意压制或忽视。在此情况下,非政府行为体也将获得参与安全决策的机会,往日安全决策的“精英化”“秘密化”色彩被冲淡,公众以及国会将有条件对美国的安全决策实施更有力的监督和规制。因此,对于一些敏感而重大的国家安全政策的制定,国安会如何在决策过程中更好地体现公众的意愿,如何增强安全政策的合法性基础,也是必须直面的新难题。

第三,信息化还将产生新的不平等,国安会有被“信息新贵”掌控之虞。信息技术的发展有其反伦理、反社会的一面,甚至会造成新的不平等。信息化看似带来了信息分布的更加均衡,但是,一方面,掌握新技术的人可以比他者更加快速便捷地拥有新信息,技术进步的背后将形成新的垄断,而且在法律约束还没有跟上的情况下,将造就新的不平等。另一方面,原来的弱者如果不能及时追赶上时代的发展,则会被更加边缘化。更进一步看,信息与资本存在着深度融合的关系,信息化是建构在资本实力和科技实力的基础上的,技术进步的背后多是资本在掌控。因此,“信息新贵”们往往是那些拥有资本的主体,只是存在着更多的无序和不确定性。在新的形势下,美国国安会在“资本主导政治”逻辑之下的发展态势,将成为国家安全委员会机制的重要启示。

【责任编辑:张超】

alliance, but this relationship will be challenged occasionally by domestic politics in both countries.

[Author] LIU Lin, Associate Research Fellow, Department of Foreign Military Research, PLA Academy of Military Sciences

[Keywords] American foreign policy; US-Philippine Alliance; Defense relationship

[Citation] LIU Lin, "The Evolution of US-Philippine Defense Relationship and Its Future," *Contemporary American Review*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 57 – 68

The Transition of National Security Council: A Political Power Structure Perspective

XIAO Peng

[Abstract] The creation and development of National Security Council (NSC) originated from both the change of international security environment and American domestic political power structure. President of the United States introduced the NSC into the decision making process to offset the checks and balances from the Capitol Hill and different executive branches. With the evolution of NSC, the president and the NSC became the interests and power symbiosis. The expansion of NSC's power in decision making process and the president's reliance on it led to the bureaucratization of this organization, thus, the decision making process may not necessarily be in line with American national security interests. Looking ahead, with the American strategic retrenchment, the power structure and influence of NSC will be challenged by domestic politics in the era of globalization and informationization. Whether NSC will continue to evolve along the original track and maintain its prestigious position in the decision making process is a question to be answered in the future.

[Keywords] American politics; National Security Council; Security decision making; Political power structure

[Author] XIAO Peng, PhD candidate, Graduate School of the Chinese Academy of Social Sciences

[Citation] XIAO Peng, "The Transition of National Security Council: A Political Power Structure Perspective," *Contemporary American Review*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 69 – 80

Who Governs the United States: The Choice of the Electoral College and Its Implications

WANG Wei

[Abstract] This paper examines the nature of the American electoral system, analyzes the selection mechanism of the Electoral College, and reveals its inherent attribute of maintaining the capitalist constitution of the United States. This paper also discusses the non-neutral choice of the electoral system in the United States, analyzes and compares the distribution and attribution of the electoral votes. To understand the American presidential election, it is necessary to take into account of the historical