

尼克松第一任期 美国国务院的职权与地位

张 静*



1972年11月25日，尼克松（左）与基辛格（右）一起商讨越南局势。

* 张静，中共中央党校中共党史教研部讲师。

提 要:

20世纪60年代末、70年代初,美国国务院在执掌对外事务上的权力和威望的下降,与“帝王式总统权”的发展形成了鲜明的对比。在制度上,基辛格主持设计的国家安全体制将国家安全委员会确定为外交决策的核心平台,是国务院等政府部门向总统提出政策建议的唯一正式渠道。尼克松还在基辛格的协助下实行秘密的个人外交,将决策过程置于二人的掌控之下。本文以尼克松第一任期国务院决策职权与地位的形成为例,说明美国政府的外交决策过程从设定决策系统就已经开始了,权力随着机构的设立和职责范围的界定而形成,随着官僚政治的斗争而变化,这是一种包括总统、总统助理和国务院等官僚机构首长们的团体性的政治过程。

关键词: 尼克松 罗杰斯 美国国务院 外交决策

有学者指出,二战结束后,随着冷战的开始,美国总统在对外事务上的权力日渐扩张,而常规外交职能部门(国务院)实际影响力却在下降。^①在尼克松任期,这种趋势的发展最为明显,国务院地位的下降成为当时舆论界与学界热议的话题。作为美国的主流媒体之一,《纽约时报》在1971年1月间刊登一系列文章,将对国务院地位的讨论推到高潮。记者特伦斯·史密斯(Terence Smith)指出,二战以来,管理外交的官僚子系统很快发展,不可避免地分割了国务院的职责,摧毁了国务院在外交政策系统中所占据的优越地位,最终造成没有任何一个官僚机构可以掌控外交。“国务院,这个曾经骄傲的、无可置辩的外交政策管家,已经最终承认长久以来众人的说法:它不再执掌美国的外交事务,并且也不能被指望重振雄风。”^②半年之后,迪安·艾奇逊(Dean Acheson)在《外交事务》杂志上撰文指出:“十多年以来,在充满浓郁政治氛围的华盛顿,国务卿和国务院执掌对外事务的权力和威望已经大大下降,这已是被广为接受的事实。”^③同时,在美国外交学界也不乏

① 牛可:《美国“国家安全国家”的创生》,《史学月刊》2010年第1期,第64页。

② Terence Smith, “Foreign Policy, Ebbing of Power at the State Department,” *New York Times*, January 17, 1971.

③ Dean Acheson, “The Eclipse of the State Department,” *Foreign Affairs*, Vol. 49, No. 4 (Jul., 1971), pp. 593-606.

对国务院地位和作用持悲观态度和不满情绪者。约翰·弗朗西斯·坎普贝尔(John Francis Campbell)在著作中强调,国务院这个庞大的“软糖工厂”和官僚机构中的协调困难,给美国外交政策系统造成了很大的负面影响,对国务院内的官僚斗争痛恨不已。^①尼克松卸任后,有一些学者开始呼吁,应较为客观地看待国务院的作用。他们认为,即便是由像尼克松这样决心要自己制定外交政策的总统,也难以离开国务院及其主要下属机构的辅助。在美国政治系统中,有效管理外交事务的子系统是不可或缺的。^②

1970年代,美国舆论界及学界对国务院的关注,与这一时期“帝王式总统权”发展至美国历史的顶峰所引发的忧虑和思考不无关系。小阿瑟·施莱辛格(Arthur M. Schlesinger Jr.)所著《帝王式总统权》,对总统权力进行了深刻的剖析。他认为,“帝王式总统权”诞生于1940年代和1950年代,旨在挽救外部世界于毁灭之际,但在1960年代和1970年代却在美国国内找到了生根发芽的沃土。“‘或许这是一个普遍的真理’,麦迪逊曾在写给杰斐逊的信中说道:‘国内自由的丧失,都可以归结于准备应对来自国外的真实的或虚假的威胁。’对‘国家安全’的任意援引、对执行保密的坚持、向国会隐瞒信息、拒绝使用国会划拨的资金、对媒体的胁迫企图、将白宫作为侦察和破坏政治反对派的基地——这一切都代表了帝王式总统权从外交到国内事务的侵占扩张。”^③然而,囿于时代和材料,针对尼克松时期“帝王式总统权”发展至无以复加地步的现象,小阿瑟·施莱辛格的批评限于总统对媒体的厌恶与新闻限制、对经济的掌控、扩大行政特权等。他指出,“保密体制”作为“帝王式总统权”的产物,造成了政府向公众、媒体和国会封锁、隐瞒消息,并且这种保密制度不但在尼克松政府时期发展至顶峰,而且也正是这一制度最终导致“水门”丑闻的发生。但是,由于时代的局限,他无法注意到尼克松政府内部信息是如何被保密、被封锁的;没能从制度上解释,尼克松政府内各种权力,尤其是外交权是如何集中于白宫的。^④

1960年代末、1970年代初,美国国务院在执掌对外事务上的权力和威

① Francis Campbell, *Foreign Affairs Fudge Factory*, New York: Basic Books, 1971.

② John H. Esterline and Robert B. Black, *Inside Foreign Policy: The Department of State Political System and Its Subsystems*, Palo Alto, California: Mayfield Publishing Company, 1975.

③ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1973, Foreword, pp. ix - x, p. 212.

④ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, pp. 222 - 252, and chapter 10 “The Secrecy System”, pp. 331 - 376.

望的下降，与“帝王式总统权”的发展形成了鲜明的对比。可以说，后者是前者产生的一个重要原因。但是，无论是对国务院在外交决策中的“唱衰论”还是“有效论”，或是对“帝王式总统权”的深刻解剖，都没能从制度的角度深刻探讨这些现象形成的根源。而美国外交决策学领域的研究，更多关注的是政策制定的过程，而非设定这一过程的制度本身。^①

本文借鉴外交决策学的研究视角，利用美国新近解密的尼克松政府时期档案资料，以外交史的研究方法，描述尼克松政府时期新国家安全体制的设立、决策系统中的权力结构、国务院决策职权的形成及其为捍卫职权所做的

① 1971年格兰姆·艾利森（Graham Allison）出版了《决策的本质》一书，开启外交决策学的大发展时期，奠基性的著作纷纷产生。艾利森推翻了外交决策研究中理性行动者的经典模型，指出决策过程整体是一个黑盒子，里面各种齿轮和杠杆交错纵横，重大行为源自官僚机构中处于不同级别的个体所作出的无数矛盾行为，而他们对国家目标、组织目标 and 政治目标的观念都不尽相同。政府政策的“制定者”不是一个精打细算的决策者，而是一个由很多机构和政治参与者组成的集体，是由众多半独立的松散组织组成；外交政策不是有目的的行为选择，而是这些分享权力的官僚机构，通过不同的标准工作程序的操作，出于维护各自本位利益的目的，对同一问题有着不同的政策主张。官僚机构习惯于因循守旧，政府领导人对官僚机构的影响力有限，于是往往出现官僚机构尾大不掉的现象。在总结并批评当时众多学者所广泛接受的“理性行动者”模型或“经典”模型的基础上，他提出了“组织过程”模型和“政府（官僚）政治”模型，研究对象分别指向政府各部门，和政治参与者即参与决策者（Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown, 1971）。哥伦比亚大学教授、肯尼迪总统任内的助理国务卿罗杰·希尔斯曼在1970年代末指出，政府制定政策的过程实质上是政治性的。他把政治性的过程看做是做出集体决定的手段，认为有如下4方面的特点：存在分歧和冲突；具有共同的价值观（尤其是维护这种体制本身）；存在互相竞争的团体；存在权力问题（Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*, New York: Harper and Row, 1971）。其他研究：Samuel P. Huntington, *The Common Defense*, New York: Columbia University Press, 1961；Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership*, New York, Wiley, 1960；Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D. C.: the Brookings Institute, 1974；Robert Gallucci, *Neither Peace Nor Honour: the Politics of American Military Policy in Vietnam*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975。

努力，解释美国国务院在尼克松任内何以在广泛的外交事务中被“边缘化”。^①

一、新国家安全体制的订立

1968年大选期间，越战经验和教训成为一个主要话题，人们开始从政府决策方面总结教训。官僚机构间的政策纷争，暴露了官僚政治在美国对外政策决策过程中的掣肘。国务院、国防部、财政部、中央情报局等参与外交决策的官僚机构，它们庞大的规模削弱了中央政府做出重要决策或指挥重要行动的效率。各官僚机构在共享外交权力的同时，又专司其职。这种现代政府制度，使决策者可以就同一问题获得不同角度的专业信息。但同时，它也难以避免各部门从维护自身利益的角度，提出狭隘的代表本位利益的政策建议，这又束缚了总统的政策选择。^②此外，官僚机构大都循规蹈矩，遵循标准程序操作，难以针对“事件”本身提出富有远见和灵活性的建议。同时，由于它们沉溺于日常事务，也常常难以对政府外交中的长期计划予以充分的重视。^③

尼克松的从政经验，使他深谙外交机构尾大不掉、人浮于事、信息外泄等纷纷扰扰的弊端。1968年10月24日，鉴于美国在越南战场上“蒙受的严重挫折”，他在广播演说中保证“恢复国家安全委员会在国家安全计划中所发挥的杰出作用”。在尼克松看来，内阁制不是决策的有效形式。有些原本为“地方诸侯”的内阁成员，常常在内阁会议上长篇大论，不能很快适应自己作为阁员的角色，致使内阁会议经常拖延很长时间。“内阁政府是个谜，

① 关于国家安全委员会的历史，最早的著作是 John Prados, *Keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush*, New York: William Morrow and Company, Inc., 1991, 但是由于该书写作、出版时，关于尼克松政府时期的档案刚刚开始解密，因此关于尼克松对于国家安全体制的调整的论述并非建立在档案研究的基础上。关于尼克松政府时期外交决策机制的研究，威尔弗雷德·L·科尔 (Wilfrid L. Kohl) 的研究考察了尼克松和基辛格外交决策系统的特点，并且解释了与美欧外交事务有关的案例 (“The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U. S. -Europe Relation”, *World Politics*, Vol. 28, No. 1 (Oct., 1975), pp. 1-43)。华裔学者夏亚峰研究了尼克松政府时期对外决策机制、过程及设计的主要人员的特点等问题，夏亚峰：《试析尼克松政府对外政策决策机制、过程及主要人员》，《史学集刊》2009年第4期，第91—102页。

② 关于官僚机构分享权力、维护本位主义利益的研究，参见 Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, pp. 79-81。

③ *Ibid.*, pp. 89, 92.

但无法运转。总统永远不要依赖内阁……大脑正常的总统是不会将任何事情交给内阁的……这太离谱了……太单调无味了。”1968年12月2日，尼克松宣布任命亨利·基辛格为总统国家安全事务助理、国家安全委员会主任。^①

国家安全委员会主任是政府中的高级职员。他的职位并非宪法规定，而是依赖于同总统、国防部长和国务卿等人保持良好的关系，但他却真正执掌着决策的过程。^②国家安全委员会是行政机构中最为重要的委员会之一，是平衡各方利益的重要平台。^③

对于重新凸显国家安全委员会重要地位，新任总统国家安全事务助理基辛格与总统有着共同的观点。他们认为：“如果没有一个集中的行政管理中心，外交政策就变成了一系列互不相干的决定。这样，我们就变成了形势发展的俘虏。”^④尼克松要求基辛格设计“一个十分令人振奋的新程序”，这就为基辛格提供了一次契机。他可以将多年来，以学者角度对官僚机构组织与管理的思考付诸实践。基辛格曾做过肯尼迪总统的顾问，那段白宫经历使他深谙总统权力和决策的实质。他深信，无论政府的习惯做法如何，无论哪些人物当政，外交政策的中心必然在白宫。他提出，要让总统做真正的抉择。作为总统国家安全顾问，最主要的任务就是为总统提供各种尽可能多的选择方案，并且说明它们可能产生的后果。^⑤

在前总统艾森豪威尔的顾问古德帕斯特（Andrew Goodpaster）将军和哈佛同事莫顿·霍尔珀林（Morton Halperin）的协助下，1968年12月27日，基辛格向总统递交了一份关于调整国家安全体制的备忘录。

在备忘录中，他首先回顾了前任总统们的决策方式。“星期二午餐会”是约翰逊总统时期关键的外交决策机制，总统同国务卿、国防部长、中央情

① 亨利·基辛格：《白宫岁月 基辛格回忆录全集》，陈瑶华等译，北京：世界知识出版社，2003年，第19—20、481页。尼克松对于内阁的看法，参见夏亚峰：《试析尼克松政府对外政策决策机制、过程及主要人员》，《史学集刊》2009年第4期，第93页。关于尼克松对基辛格的任命、尼克松—基辛格搭档的特点的分析，参见 Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, New York: HarperCollins Publishers, 2007, pp. 81 - 82, 89 - 94; Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography*, New York: Simon&Schuster, 1992, pp. 139 - 156。

② Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, pp. 164, note 66.

③ Samuel Huntington, *The Common Defense*, New York, 1961, p. 153.

④ 基辛格：《白宫岁月》，第48—49页。

⑤ 基辛格：《白宫岁月》，第38、48—52页；Essay by Henry A. Kissinger, *FRUS*, 1969 - 1972, Volume I, Foundations of Foreign Policy, Document 4.

报局局长、参谋长联席会议主席以及负责国家安全事务的特别助理等主要顾问进行讨论。“午餐会”并没有正式的议程和对政策执行的跟踪，决定通常以口头形式下达给各部门。总统或者总统特别助理通过“国家安全行动备忘录”，将总统的决定通知整个官僚机构，却不对决策做出任何解释。国家安全委员会不定时地召开一些指导性会议，但并没有形成一种决策制度。艾森豪威尔政府时期，国家安全委员会召开经常性会议，向与会人员送交国家安全委员会职员准备的报告，使他们对问题有充分的了解。所有递交国家安全委员会的报告，都在总统特别助理主持下，同国家安全委员会各机构代表组成的计划委员会在经常性会议上讨论。总统特别助理制定会议议程，总结与会者的立场，并在会后向总统呈交报告供批阅。行动协调委员会负责实施国家安全委员会的决策。^①

基辛格认为，约翰逊时期外交决策机制最主要的优点是快速、灵活。但是也存在很大的不足。首先，“星期二午餐会”对人员的限制，使它不足以处理那些细微复杂的问题。第二，由于缺乏先期研究，决策时难以考虑到所有的政策选项，难以确保政府内所有相关者都有机会表达各自的观点。第三，由于缺乏对政策执行情况的跟踪，下级通常不清楚高层到底做出了什么决定，不知道决策原因和政策实施情况。艾森豪威尔时期的机制较完备，但却过于正式，花费各部门首长的时间太多。^②

综合两种体制的优点，基辛格提出，国家安全委员会应为总统及其高级顾问们提供所有现实的政策选项，指出各选项的利弊，提供所有相关机构的观点和建议。为了实现这一目标，他提出了一份具体的设计：

A、国家安全委员会。这是讨论需要部门间合作，特别是中、长期政策问题的主要会议。总统国家安全事务助理接受总统的命令、与国务卿协商，负责制定决策议程，并确保各部门先期准备完善的报告。为了限制会议的规模，只有部门首长可以参加（副国务卿或例外）。国家安全委员会并非讨论国家安全事务的唯一论坛，总统将保留成立快速处理军事事务的分委员会的权利。

B、国家安全委员会评估组，负责审查送交国家安全委员会讨论的报告。

① Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon, Subject: Memorandum on a New NSC System, December 27, 1968, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 2 - 3.

② *Ibid.*, p. 3.

由总统国家安全事务助理担任主席，由国务卿和国防部长级别以下、与国家安全事务相关的高级官员，以及参谋长联席会议主席或其代表组成。如有需要，则可包括中央情报局和其他机构首长或其代表。该评估组认为不需要由内阁级别讨论或经总统决定的问题，将被下送到国家安全委员会副部长委员会负责处理。

C、国家安全委员会特别副部长委员会，由副国务卿担任主席，主要成员包括国防部副部长、参谋长联席会议主席、中央情报局局长。该委员会主要负责国家安全委员会评估组分配的事务，以及部际地区组不能达成一致意见、但又不需要总统决定或内阁一级讨论的事务。

D、部际地区组，整合目前由助理国务卿主持的部际地区组，使其成为国家安全委员会的下属机构。成员包括国务院、国防部、中情局等部门的代表，主要担负三方面的职责：（1）讨论并决定能在助理国务卿一级解决的问题；（2）准备政策报告供国家安全委员会考虑；（3）准备对潜在危机的应急报告，供国家安全委员会审查。

在设立部际地区组的建议后，基辛格还特别补充道：“有了这种精心安排的国家安全体制，现存的高级部际组就没有必要继续保留了。”此外，他还建议成立特别工作组、外聘顾问组来讨论地区性及专业性事务。

在国家安全程序方面，基辛格建议，以“国家安全决定备忘录”（National Security Decision Memorandum, NSDM）和“国家安全研究备忘录”（National Security Study Memorandum, NSSM），代替约翰逊时期的国家安全行动备忘录。前者由总统向各相关机构通告其决定及理由，后者通告具体的研究问题。此外，由国家安全委员会及相关机构的职员为总统准备向国会提交的“年度国际局势评估报告”。^①

人员方面，基辛格麾下职员分项目助理、执行职员、计划职员及军事助

^① Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon, Subject: Memorandum on a New NSC System, December 27, 1968, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 3 - 6.

理，负责提供总统对项目、计划和执行的观点。^①

基辛格主持设计的这一国家安全体制，使决策者在决策过程中，不仅可以考虑通过国务院、国防部等官僚机构正常程序提出的政策选项，而且还拥有官僚制度程序之外，国家安全委员会这一常设机构的职员们提出的政策方案。^②这就迎合了“尼克松坚信外交部门对他怀有根深蒂固的敌意”的心理，执行了尼克松要求“国务院权势集团的影响必须削减”的指示。^③它使国家安全委员会高级评估组会议，取代国务院和国防部下设的委员会，掌握了对决策过程的控制，进而使评估组会议主席基辛格拥有了制定白宫外交政策讨论日程的权限，^④取代国务卿承担的协调各部门对外政策观点的职权。

1968年12月27日，在基辛格提交这份国家安全体制设计报告的当天，尼克松就同意了所有的建议，只是在国家安全委员会评估组成员中否决了中央情报局局长的资格。^⑤一天之后，尼克松将他任命的国务卿威廉·罗杰斯(William Rogers)、国防部长梅尔文·莱尔德(Melvin R. Laird)和总统国家安全事务助理基辛格，召集到佛罗里达州的比斯坎岛，讨论基辛格的建议。

① Ibid., p. 7. 1969年2月11日，总统军事助理亚历山大·黑格(Alexander Haig)向基辛格建议，加强对国家安全委员会职员和基辛格白宫办公室助理的组织。黑格建议，第一，在基辛格的白宫办公室中，任命拉里·伊格尔伯格(Larry Eagleburger)为执行助理，任命黑格为军事助理，任命鲍勃·霍德克(Bob Houdek)为行政助理，任命艾尔特·麦克卡费提(Art McCafferty)负责信息与情报工作；白宫办公室的秘书职员中，任命琼·麦卡锡(Joan McCarthy)为私人助理，米尔德里德·则亚克(Mildred Zayac)为麦卡锡女士的副手，萨利·达勒(Sally Dahler)为机要秘书，穆里尔·哈特利(Muriel Hartley)为军事助理的秘书。第二，在国家安全委员会秘书处中，任命理查德·M·慕斯(Richard M. Moose)为国家安全委员会职员秘书。第三，在国家安全委员会职员中的职员任命。(这部分人名没有刊印在这份资料中，笔者注)。见 Memorandum From the President's Military Assistant (Haig) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Subject: Organization of National Security Council Staff and White House Office of the Assistant to the President for National Security Affairs, Washington, February 11, 1969, FRUS, 1969-1976, Volume II, pp. 53-61.

② White House Background Press Briefing by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, December 18, 1969, 2: 50 p. m., FRUS, 1969-1972, Volume I, Foundations of Foreign Policy, Document 47.

③ 基辛格：《白宫岁月》，第54页。

④ Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, p. 85.

⑤ Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon, Subject: Memorandum on a New NSC System, December 27, 1968, FRUS, 1969-1976, Volume II, p. 2, footnote 3. 但是，基辛格在回忆录中称，“尼克松唯一改动的地方就是，不让中央情报局局长继续参加国家安全委员会会议”。参见基辛格：《白宫岁月》，第56页。

在当时，没有人表示反对。^①

在外交决策学领域，外交决策是指决策者从多种受限定的选项中，挑选一项他认为能够实现自己特定目标的选项的过程。^②外交决策的过程，可分为确定目标、分析情况、拟定备选方案、研究咨询、选择方案、调整和修正方案六个步骤。^③一般而言，总统和国会的作用表现在最为关键的第五步，即做出外交政策决定，而参与外交决策的其他机构，例如国务院、国防部、国家安全委员会及情报机构，共同完成其他步骤。

但是，在基辛格设计的外交决策系统中，国家安全委员会成为其他五个步骤的协调中枢，国务院等机构、部门的工作完全在国家安全委员会职员班底的统筹下进行。国家安全委员会职员负责向总统提交政策研究项目，各机构的分析报告都要向他们递交，并由他们负责整理并拟定备选方案、主持召开研究会议、向总统提供选择方案和选择建议，以及组织后续的调整和修改。基辛格的这种设计，意在克服过去总统难以控制各部门政策活动的弊病。但是，通过起草“国家安全研究备忘录”，就使国家安全委员会主任能够以总统名义，制定各机构政策研究的内容及评估研究报告的标准，这就在事实上约束了各部门的政策活动。^④

尽管基辛格的设计没有立即遭到国务卿和国防部长的反对，但是却很快引起曾在约翰逊政府中任美国驻日大使、且即将出任负责政治事务的副国务卿亚历克西斯·约翰逊（U. Alexis Johnson）的警觉。

令约翰逊最为担忧的举措，是基辛格裁撤高级部际组、改组部际地区组。高级部际组成立于1966年，由副国务卿主持，成员包括来自其他机构的最高级别的代表。部际地区组的成员为助理国务卿、助理部长一级官员，组织结构与高级部际组相同，负责世界五大区的政治和军事事务。二者是负责向总统传达一系列政策建议的正式委员会。^⑤

1969年1月5日晚，基辛格在纽约皮埃尔饭店会见了即将赴东京的约翰逊。虽然此次会谈仅短短15分钟，但已经足够约翰逊“看清楚，前面是一

① 基辛格：《白宫岁月》，第55—56页。

② Snyder, Bruck and Spain, *Foreign Policy Decision-Making*, New York: Free Press, 1962, p. 57.

③ 刘文祥：《美国外交决策中的国会与总统》，北京：中国经济出版社，2005年，第92页。

④ 关于美国政府中领导人难以制定政府各机构执行标准和予以奖惩的研究，参见 Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p. 86.

⑤ Roger Morris, *Uncertain Greatness: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York: Harper&Row, Publishers, 1997, p. 75.

条坎坷不平之路”。他回忆道：“亨利概述了他的想法，这一设计清除了泰勒将军（General Maxwell Taylor）^①和我在1966年设计的高级部际组一部际地区组的部际系统，国务院在该系统中担负着指挥外交事务中部际工作的广泛职责。亨利旨在建立一个以他自己为首、以国家安全委员会为中心的系统。”会谈结束后，约翰逊倍感忧虑。他担心，关于高级评估组一部际地区组以及国务院的那些官僚政治理论，攸关国务院在外交领域的职权，是如此的重要，但罗杰斯等国务院新长官们却并不熟知。因此，基辛格设计的国家安全体制一旦实行，将严重削减国务院的政策权力，弱化国务院指挥外交事务的职能。约翰逊在走下楼梯、坐上驶往机场的出租车时，便迫不及待地同罗杰斯和已被任命的副国务卿埃利奥特·理查德森（Elliott L. Richardson）^②打电话，告知他们事情的严重性。抵达东京后，约翰逊再次致函理查德森，强烈建议他和罗杰斯在1969年1月20日新政府就职前，务必抵制基辛格和国家安全委员会夺取国务院的部际职权。^③

于是，一离开比斯坎岛，罗杰斯和莱尔德就很快“变了卦”，^④国务卿决心维护国务院在外交决策中的职责和权力。在罗杰斯的授意下，理查德森向尼克松递交了一份备忘录，表达国务院对基辛格1968年12月27日建议的不满：“国务卿是总统对外事务的首要顾问，国务院的首要职责是全面指导、协调和管理美国政府在海外的部际活动”。理查德森在备忘录中提出了另一套国家安全体制的设计，包括国家安全委员会、国务院、副部长委员会、部际地区组、特别工作组和外聘顾问。其中，与基辛格的设计最为不同的是对副部长委员会的设计。副国务卿任副部长委员会主席，总统国家安全事务助

① 泰勒，约翰逊政府时期参谋长联席会议主席。

② 在1972年7月13日“Foreign Affairs Authorization Act of 1972”颁布之前，副国务卿（Under Secretary of State）是美国国务院内仅次于国务卿（Secretary of State）之下的第二级官员；但是在该法令颁布之后，美国国务院内设立副国务卿（Deputy Secretary of State）一职，代替了Under Secretary of State的称呼，成为国务院中第二级别的官员。副国务卿的职责是首要代表、顾问、国务卿的亲密伙伴；在国务卿缺席时任代理国务卿（Acting Secretary of State）；并且协助国务卿筹划、指导美国外交政策，给国务院所有部门以总的管理和指导。具体的职责和监管责任在不同时期有所不同。副国务卿下设负责具体事务的副国务卿（Under Secretaries of State with Functional Titles）。参见美国国务院网站：<http://www.state.gov/r/pa/ho/po/10351.htm>。本文中Under Secretary of State与Deputy Secretary of State均译为“副国务卿”。

③ U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1984, pp. 513-514, cited from Editorial Note, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 10-11.

④ 基辛格：《白宫岁月》，第56页。

理、国防部副部长、财政部副部长和参谋长联席会议主席等为成员。副部长委员会取代了基辛格设计的国家安全委员会评估组和国家安全委员会副部长委员会的职能。此外，国务院的设计还要求维持现行部际地区组的设置和功能，反对将部际地区组划归为国家安全委员会的下属分支机构。理查德森提出的这套以国务院为中心的体制，得到了国防部的支持。^①

基辛格和古德帕斯特将军自然不能坐视国务院的翻盘。1969年1月7日，他们向总统提出了反对意见。他们认为，国务院的设计旨在保存由它所主持的部际组织，使它成为总统指导外交政策的“执行代理”，囊括统筹各职能部门设计、审查、组织讨论和执行对外政策的职责，并且保有管理和协调驻外大使的权力。而国家安全委员会则成为不会对国务院决策权力形成威胁的政策补充机构。^②

他们建议，总统若要确保所有政策选项都经过仔细研究、所有论证都被清楚陈述，唯一的方法就是让“总统自己的人”监督报告的准备。这些人能够对总统的要求做出迅速的反应，适应总统的风格，以总统的而非部门的立场开展工作。总统如果想要控制政策，那就必须控制制定政策的机构。^③最后，基辛格还提醒总统：“在执政之初就出现这种官僚政治纷争是无益的，尤其是针对一个你在比斯坎岛已经做出决定的问题。”^④

在随后的两天中，古德帕斯特和基辛格分别同已被任命的国防部长莱尔德进行会谈，向他解释国家安全体制的设计。但是，会谈并没打消莱尔德心中的不满。他批评基辛格的设计无异于订立了一个“封闭环”，所有输入的信息都必须通过唯一的渠道，即总统国家安全事务助理和他的国家安全委员会职员。总统却被孤立于情报机构，被孤立于国务卿、国防部长和其他高层

① Paper Prepared by the Under Secretary of State-Designate (Richardson), *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 16, 17 - 19.

② Tab A, The Case for a State-Centered System, in Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon, Subject: NSC Procedures, January 7, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 12.

③ Tab B, Counter-Arguments, in Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon, Subject: NSC Procedures, January 7, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 13.

④ Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon, Subject: NSC Procedures, January 7, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 11 - 12.

官员。其次，将制定研究题目、指定研究部门的权力，完全置于总统国家安全事务助理及其国家安全委员会职员之手，其结果将是各部门首长围着国家安全委员会转。然而，直接面见总统本应当成为一个经常性的惯例。^①

在一连几日沉默之后，尼克松在1月13日给基辛格的备忘录中写道：“除了我今天在你提交的执行报告中已经批准并且签署的部分，我不接受埃利奥特·理查德森报告中提出的改动。请告知各有关方面，我坚持我先前以及你执行报告中提出的计划。这是我坚定而明确的决定，我希望立刻开展所有必要的准备行动，使这个系统在1月20日生效。”^②

发生在尼克松新政府就职之前的这场职权的斗争，“在表面上以及在预示总统和他的主要顾问们的关系上，要比在实际权力上来得重要”^③。它代表着基辛格所设计的安全体制的胜利，确立了总统国家安全事务助理享有的权威和总统的信任，也确立了国家安全委员会作为外交政策商议核心的地位。通过这一新国家安全体制，外交政策的指挥、倡议和决策权都集中在了白宫，在总统的直接领导下。不仅国务院等政府机构的政策活动都在国家安全委员会的指挥下开展，而且所有的政策报告都必须经过国家安全委员会职员的整理和修改。限于专业知识的缺乏，国家安全委员会职员们不得不撷国务院等各机构研究成果之精华，从而政策创意之功也常常为他们所邀得。

基辛格虽然是新系统的主笔，但尼克松才是真正的设计者。正如基辛格所言：“我们决策程序的真正由来，在于尼克松（在我被任命以前就有了的）要从白宫指挥对外政策的决心，在于他对现有官僚机构的不信任，再加上他的哲学和我的哲学的吻合以及新国务卿的相对缺乏经验。”^④

除了削减国务院的影响，尼克松还严格限制定期出席国家安全委员会的

① Memorandum From Secretary of Defense-Designate Laird to the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger), January 9, 1969, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 22-23. 基辛格在回忆录中谈到与莱尔德几次讨论的内容（参见基辛格：《白宫岁月》，第56页），认为莱尔德“关心的是不让参谋长联席会议主席太名正言顺地执行他作为总统主要军事顾问的合法权利”，“他争取的只不过是让中央情报局局长参加国家安全委员会的会议，并建议具有进行研究的权利。这些要求很容易地得到了采纳”。

② Memorandum From President-Elect Nixon to the President's Assistant for National Security Affairs-Designate (Kissinger), January 13, 1969. *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 25-26.

③ 基辛格：《白宫岁月》，第59页。

④ 同上，第59页。

人员范围，以个人私交而非职责来批准或否决其内阁成员的出席资格。^①通过这样的限定，尼克松便以个人的好恶为标准，将某些部门的首长置于国家安全委员会会议的大门之外。

1969年2月6日，白宫召开新闻发布会，宣布尼克松总统所采取的措施“将使国家安全委员会重新扮演1947年《国家安全命令》中规定的角色”。同一天，罗杰斯向国务院官员和工作人员通告了这一新体制的建立，他保证：总统的意图是使国务院“扮演一种核心和富有活力的角色”。^②尽管得不到昔日旧友、今日总统的倚重，但罗杰斯还需违心地向部属做出这种冠冕堂皇的解释，为尼克松和基辛格的新设计打圆场。总统决策越来越多倚重他的个人助理，有其形成的理由；但使国家安全委员会职员发展成为总统与内阁之间的唯一正式联络渠道，反而形成了对总统的孤立和隔离。

二、尼克松—基辛格“二人决策”的形成

新国家安全体制的订立，是白宫在制度上削弱国务院职权的第一步，也是国务院同白宫尤其是基辛格的国家安全委员会班底，争夺对外事务职权的开始。而尼克松就职后，基辛格的个人外交引发国务院的不满与抗议，但这并没有获得白宫的接受，尼克松—基辛格“二人决策”最终形成。^③

国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿威廉·邦迪（William P.

① 尼克松仅允许美国新闻署署长弗兰克·莎士比亚（Frank Shakespeare）参与与新闻署有关事务的讨论，而拒绝将其扩展为法定成员。他拒绝让财政部长大卫·肯尼迪（David Kennedy）参加国家安全委员会定期会议，却同意让肯尼迪的继任者约翰·康纳利（John Connally）参加；允许司法部长约翰·米切尔（John Mitchell）出席国家安全委员会定期会议，却收回米切尔的下任理查德·克莱因迪恩斯特（Richard Kleindienst）的参加资格。参见 Editorial Note, *FRUS*, 1969 - 1976, Volume II, pp. 36 - 37。

② National Archives, RG 59, Central Files 1967 - 69, ORG 1, cited from Editorial Note, *FRUS*, 1969 - 1976, Volume II, p. 49.

③ Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, pp. 79 - 80; 夏亚峰：《试析尼克松政府对外政策决策机制、过程及主要人员》，《史学集刊》2009年第4期，第93页。关于尼克松和基辛格的“二人决策”，科尔（W. Kohl）在1974年的文章中认为，国家安全委员会机制在尼克松政府第一年运转正常，但随着打开与中国关系的努力取得实质性进展，决策的模式发生变化，重要问题的决策大多在尼克松和基辛格的私人谈话中就搞定了（Wilfrid L. Kohl, “The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U. S. -Europe Relation”, *World Politics*, Vol. 28, No. 1 (Oct., 1975), pp. 1 - 43)。但是本文将提出，为了保密，尼克松和基辛格的二人决策早在1969年年中已经形成。

Bundy) 首先向国务卿罗杰斯表达了对于基辛格开展个人外交的不满。1969年1月24日,基辛格会见了南越驻美国大使裴艳(Bui Diem),并告知裴艳可以随时同他会谈。几天之后,邦迪提醒罗杰斯:“白宫人员亲自会见外国大使是一个巨大的错误。”他指出,这种形式的会晤在艾森豪威尔政府时期根本不存在,只有在肯尼迪总统任命与他颇有私交的强势白宫职员后才出现,并逐渐为人们所接受。“基辛格显然认为他现在的做法是照章行事。”他劝告罗杰斯应严格限制这种行为。否则,一旦白宫人员向外国大使传达的政策立场同国务卿所表达的不一致,两国关系将会受到严重损害。他严肃地表示:“这事关您个人和部门的地位。”^①邦迪敏锐地预见到基辛格单独会见外国大使在日后将产生的恶果。

邦迪的提醒引起了罗杰斯的警觉。不久,1969年2月15日,尼克松通过白宫办公厅主任霍尔德曼(H. R. Haldeman)告知罗杰斯,总统将要单独会晤苏联大使阿纳托利·多勃雷宁(Anatoly Dobrynin)。这一次,罗杰斯当即表示反对。他指出,总统不应当单独会见一国大使,并强烈要求国务院人员也应出席会谈。这让基辛格十分头痛。他认为,苏联大使要向总统转达非常重要的信息,而如果国务院人员出席,消息就会被泄露出去,使总统失去对事态的掌控。作为折中方案,白宫提出,由霍尔德曼出席会谈。但这同样遭到罗杰斯的拒绝,在他看来,由总统的助理代替国务院人员参加首脑会谈,“十分荒谬”。白宫最终应允,国务院人员可以参加会谈,但是要在总统同苏联大使单独会见之后,“再让那个笨蛋参加有书面记录的会谈”。^②

罗杰斯无力阻止总统或基辛格单独会见外国大使,也难以改变尼克松对国务院的深刻不信任。从一开始,总统就下定决心要控制最重要的谈判。^③邦迪警告的现象不但没有被制止,反而逐渐发展,日益严重。

同多勃雷宁于1969年3月3日再次举行会谈后,基辛格告诉尼克松:“莫斯科准备好通过多勃雷宁—基辛格渠道,同总统‘就敏感的重要问题进行绝对保密的交流’。”随后,在1969年3月至11月间,基辛格与多勃雷宁共进行了6次单独会谈和2次尼克松也参加的会谈。12月22日,基辛格向

① Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Bundy) to Secretary of State Rogers, Subject: Contact Between the White House Staff and Foreign Diplomats, Washington, January 29, 1969, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 46-47.

② Editorial Note, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, p. 67.

③ 基辛格:《白宫岁月》,第36页。

尼克松提出请求，建立多勃雷宁和他定期会晤的机制，获得了总统的批准。从此，美、苏之间最为敏感的问题，都经由多勃雷宁与基辛格渠道来处理。1971年5月美、苏战略武器会谈实现突破性进展之前，国务院对多勃雷宁—基辛格幕后渠道的存在一直毫不知情。^①

厌倦了官僚机构的争议和惰性，尼克松把越来越多敏感的谈判转移到白宫直接掌握。^②在他的授意下，基辛格同其他外国驻美使馆也建立了类似美苏间的特殊沟通渠道，绕过国务院，开展秘密外交。

所有与外国政府的官方接触，包括由总统特使完成的谈判，都通过国务院渠道进行，这是美国外交程序的一个基本原则。这一程序的优点也正是它的缺点：所有相关机构的专业意见和机构目标都掺杂其中，外交主动行动要同既有政策相适应，进入官僚系统的信息都被散发给每位声称需要知晓实情的分析员、部门长官和外交官。^③令尼克松和基辛格对国务院等官僚机构最不信任的，就是因信息在大范围扩散而导致向媒体和公众的泄露。这也就成为尼克松和基辛格极力避免国务院参与核心外交决策的借口。他们在同重要的外国领导人打交道时，更多地使用从白宫情况室绕过国务院而直接通向现场的渠道，即所谓的“幕后渠道”。^④基辛格自称：“幕后渠道基本上是一种通信系统。它设法绕过正常的程序，通常被排除在外的对象就是国务院。”^⑤通过秘密谈判渠道展开外交，尼克松并非第一人，肯尼迪和约翰逊已经开创了先例。但是，正如尼克松坦言：“这个政府中还有更多的幕后渠道游戏，比历史上任何时候都多，因为我们不能信任该死的国务院。”^⑥

为了保密，就必须隐瞒甚至欺骗。对于一份简单的会谈备忘录，国家安

① Editorial Note, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 68. 关于1971年5月美苏战略武器会谈取得的进展和罗杰斯得知情况后的反应，后文亦有论述，参见基辛格：《白宫岁月》，第1050页；H. R. Haldeman, *The Haldeman Diaries, May 19, 1971*, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 289.

② 基辛格：《白宫岁月》，第37页。

③ Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography*, pp. 205 - 206.

④ 基辛格：《白宫岁月》，第36页。

⑤ 基辛格：《白宫岁月》，第927页。

⑥ Conversation 308 - 13, National Archives, Nixon Presidential Materials, White House Tapes, cited from Editorial Note, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 68. Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*, New York: PublicAffairs, 1999, p. 54. 有关中美缓和进程中幕后渠道的相关研究，参见Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography*, pp. 205 - 209；李红垒：《中美关系解冻——三条渠道探析》，硕士学位论文，曲阜师范大学，2008年；郑华：《中美关系解冻过程中的巴黎渠道》，《当代中国史研究》2008年第4期，第80—88页。

全委员会的职员们必须准备三个删减程度不同的版本。“因为某些事情不应该被政府中某些人知道”，基辛格的助手安东尼·雷克（Anthony W. Lake）承认：“在政府中实行保密是必需的，但是亨利越过了由保密到欺骗的界限。”^①

在柯立芝（John Calvin Coolidge）政府中担任副总统的查尔斯·道斯（Charles Gates Dawes）曾言：“内阁成员是总统的天然敌人。”^②不过，此话用来形容尼克松总统和他内阁的关系似乎还嫌不够。在尼克松看来，自己四周都是阴谋，草木皆兵，甚至他的内阁同僚都参与了阴谋。^③于是，对于这样一位总统，保守秘密便成为他用以评判下属忠贞与否的最严格、最关键的准则。

1969年1月23日，国家安全委员会高级评估组第一次会议召开了。基辛格花费相当多的时间，着重强调保密的要求：“总统希望，大家都能在国家安全委员会会议上自由交换意见，不为泄密或观点被公开的担忧所束缚。因此，他希望对所有讨论的问题保守秘密。”^④

尽管“保密”成为尼克松为国家安全委员会订立的首要准则，但是泄密的事情仍旧很快发生了。1969年5月9日，《纽约时报》记者威廉·必彻尔（William Beecher）撰文揭露了美国轰炸柬埔寨的事件。联邦调查局局长胡佛（J. Edgar Hoover）领导的调查，将嫌疑人定位在国家安全委员会职员霍尔珀林、国防部系统分析处职员伊凡·瑟琳（Ivan Selin）、基辛格助理拉里·伊格尔伯格（Larry Eagleburger）及国务院公共事务办公室东南亚组的成员。随后，在“最高权威”的授权和基辛格的指示下，美国联邦调查局开始对霍尔珀林、丹尼尔·戴维森（Daniel Davidson）、赫尔穆特·索南费尔特（Helmut Sonnenfeldt）、理查德·慕斯（Richard M. Moose）、理查德·斯内尔德（Richard Sneider）等四名国家安全委员会职员和一名国防部官员进行电话监

① Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography*, pp. 208-209.

② 转引自罗杰·希尔斯曼：《美国是如何治理的》，曹大鹏译，北京：商务印书馆，1986年，第5页。

③ 基辛格：《白宫岁月》，第32页。

④ 关于约翰逊对基辛格的忠告，参见基辛格：《白宫岁月》，第23页。基辛格在第一次国家安全委员会评估组会议上的发言，参见 Memorandum for the Record, Subject: NSC Review Group Meeting, 23, January 1969, Washington, January 23, 1969, FRUS, 1969-1976, Volume II, p. 44.

听。此后，监听的范围逐渐扩大。^①

在基辛格看来，“泄密”是两派不同路线间矛盾的产物，目的在于煽动国会内的保守派参议员。其中一派以国务院内主张采取温和外交路线的高官为代表，另一派是主张强硬路线的尼克松和他本人。他向联邦调查局助理局长斯考特·沙利文（Scott D. Sullivan）表示，尽管来自温和派的压力巨大，但他并不打算俯首听命。^②

5月的泄密事件还在紧张的调查之中，新的泄密又发生了。1969年6月3日，《纽约时报》头版刊登了记者赫德里克·史密斯（Hedrick Smith）的文章，泄露了有关美日归还冲绳问题谈判的情报，这是几乎完整的国家安全委员会决定备忘录的内容。这则新闻无异于又一重磅炸弹，激怒了本已“十分恼火”的尼克松。他下令，严格调查国防部、国务院内与国家安全委员会文件有关的每一个高级官员。^③

第二天，《纽约时报》又在头版刊登了赫德里克·史密斯的另一则报道，透露尼克松同南越总统阮文绍会谈，讨论了削减驻越美军问题。接连发生的泄密，进一步加深了白宫对国务院的怀疑。基辛格公开质问罗杰斯，称国家安全委员会职员中，唯一与此有关的人正是来自国务院。尼克松也更加明确地指责泄露的源头就在国务院。^④

当天傍晚，尼克松不停地从圣克莱门蒂打电话，认定问题出在国家安全

① 霍尔珀林于60年代在国务院中出任副助理国防部长。1969年尼克松就职后，基辛格邀请霍尔珀林在国家安全委员会中任职。但是，基辛格对其哈佛同僚的任命立刻遭到了参谋长联席会议主席惠勒将军（Earle G. Wheeler）、美国联邦调查局局长J·埃德加·胡佛（J. Edgar Hoover）和参议员巴里·戈德华特（Barry Goldwater）的批评。1969年5月9日《纽约时报》揭露美国轰炸柬埔寨的事件后，霍尔珀林失去了基辛格的信任，于1969年9月离开了国家安全委员会，但是对他的电话监听一直持续到1971年2月。霍尔珀林的名字也赫然出现在“水门事件”调查中被发现的“尼克松的敌人名单”中。有关胡佛与基辛格关于5月泄密事件及监听的电话记录和往来文稿，见FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 94 - 100, 103 - 104。关于从1969年5月开始，基辛格对国家安全委员会职员、其他政府官员和记者的监听的研究著作及原始材料目录，见FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 100 - 101。关于“最高权威”的授权，见FRUS, 1969 - 1976, Volume II, p. 105。关于尼克松授命监听的人员和范围，见Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, p. 123。

② Memorandum From the Assistant Director (Domestic Intelligence), Federal Bureau of Investigation (Sullivan) to the Director (Hoover), Washington, May 20, 1969; Kissinger Papers, Box 360, Telephone Conversations, Chronological File, Library of Congress, cited from Editorial Note, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 102, 106.

③ Editorial Note, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 105 - 106.

④ Ibid., p. 106.

委员会的程序，下令开展新的调查，并要削减国家安全委员会会议至两周一次或一个月一次，减少国家安全委员会报告的散发，表示更多的报告将由他独自决定，要求基辛格以后直接向他、而非其他国家安全委员会成员汇报情况。尼克松的一系列“愤怒”的决定，令基辛格和他的助手感到惊慌。因泄密而终止正式的国家安全委员会会议，更改已宣布的政策制定程序，不但令人难以接受，并且将使政府受到严厉的批评。^①

取消国家安全委员会会议，不是尼克松的一时气愤之举；其深层动力是尼克松要对外交政策实现最大限度的控制。^②由于泄密事件不断发生，总统更有理由不再信任任何人，他决意将同基辛格秘密做出决定。在基辛格的劝说下，国家安全委员会会议最终得以继续召开，但是尼克松对僚属的猜忌已达至顶峰：总统决定对所有接触国家安全委员会报告的人，除了基辛格及其助手亚历山大·黑格（Alexander Haig）和部分国家安全委员会成员外，都施以电话录音，予以监视。^③最终，带着对官僚机构和僚属的深刻不信任，尼克松通过调整国家安全体制，首先将外交政策的制定权集中于白宫，又逐渐将它从内阁、国家安全委员会凝聚到他与基辛格的二人组合。

1969年7月尼克松开始环球旅行。在与外国政府首脑会谈中，为了不向国务院泄露机密，尼克松坚定地拒绝美国驻外大使参与会谈。基辛格还严厉禁止国家安全委员会职员向国务院透露有关会谈的半点消息，否则他们将遭受“炒鱿鱼”的命运。如此一来，国务院没有任何总统同外国首脑会谈的记录，只能通过基辛格有选择的回忆来获知会谈内容的一二。“逐渐地，在国务院工作的我们认识到，我们并不知道事情的全部。当这样的事情发生时，你就开始失去了信任。”尼克松政府副国务卿马歇尔·格林（Marshall

① Ibid. , pp. 106 - 107.

② Robert Dallek, *Nixon and Kissinger : Partners in Power* , p. 124.

③ Ibid. , p. 107. 1969年5月开始，尼克松下令对国家安全委员会职员和政府其他部门官员、记者进行监听。许多学者都对此作出了研究：Roger Morris, *Uncertain Greatness : Henry Kissinger and American Foreign Policy* , pp. 156 - 162; Roger Morris, *Haig : The General's Progress* , Playboy Press, 1982, pp. 147 - 167; Seymour M. Hersh, *The Price of Power : Kissinger in the Nixon White House* , New York: Summit Books, 1983, especially pp. 83 - 97, 318 - 325; Walter Isaacson, *Kissinger : A Biography* , especially pp. 212 - 227, 497 - 500; and David Wise, *The American Police State : The Government Against the People* , New York: Random House, 1976, pp. 31 - 106. 据罗伯特·达莱克（Robert Dallek）的记载，尼克松甚至想对基辛格的电话进行监听，见 *Nixon and Kissinger : Partners in Power* , p. 123.

Green) 回忆说：“我还能同基辛格就各种问题有一点儿联络。这都是一些很和蔼友好的通信，没有一点儿恶意卑鄙的行为。卑鄙的事情都是背着你做的。”^①

这一切，仅仅是尼克松排挤国务院、亲自掌握外交的开始。环球旅行之后，尼克松开始起草给国会的外交政策咨文。与惯例不同，他将这份工作交给了白宫职员，而非国务院。他在内阁会议室召集了所有国家安全委员会职员，发表了一番长篇大论，十分明确地表明了他对国务院的态度。总统告诉他们：不仅是对华政策，凡是敏感的外交政策问题，都不再由国务院而是由白宫来处理。^②但是，由于白宫缺乏具备地区外事知识背景的官员，在处理具体对外事务上仍然需要国务院的筹备和运作。

抛开国务院甚至国家安全委员会的“尼一基二人决策”模式，甚至遭到了国家安全委员会职员的反对。1969年8月初，霍尔珀林和基辛格的助手温斯顿·洛德(Winston Lord)在给基辛格的备忘录中指出，官僚机构花费很长时间准备了美国对华政策的研究备忘录(NSSM 14)，但是总统却在没有对官僚机构做出任何通知或解释、国家安全委员会也未对报告进行讨论的情况下，独自决定了报告中的一些问题。他们担心这种做法会产生消极的影响，使对更多重要问题的决策都转移到国家安全委员会制度之外。^③

霍尔珀林和洛德担忧的情况很快成为尼克松和基辛格的经常性做法。1970年初，国家安全委员会职员雷克和莫里斯(Roger Morris)向基辛格提交了辞呈，因为他们“愈发感觉到逐渐被隔离于政府的国内外政策设计”，对决策过程和政策颇感失望，对政府内充满“猜疑、操纵和恶意”的气氛沮丧至极。他们劝诫基辛格，只有让职员们清楚他要努力实现的目标，分享他掌握的情报，相信他们，支持他们，他们才能够有效地为他工作。不久，霍

① 霍尔德里奇、格林的口述，见 Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential*, New York: Columbia University Press, 2001, p. 232。

② 霍尔德里奇口述，见 Nancy Bernkopf Tucker, *China Confidential*, p. 232；约翰·H·霍尔德里奇：《1945年以来美中外交关系正常化》，杨立义、林均红译，上海：上海译文出版社，1997年，第40页。

③ Paper Prepared by the Assistant for Programs, National Security Council Staff (Halperin), *The NSC and New Initiatives*, Washington, undated, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, p. 143. 根据注释1，推知其时间为1969年8月初。

尔珀林也最终辞去了国家安全委员会顾问的职务。^①不满在决策过程中被边缘化的地位和基辛格的欺瞒，国家安全委员会职员们纷纷辞职，给国家安全委员会工作机构以不小的冲击。

然而，这些都未能阻止尼克松和基辛格展开个人秘密外交的步伐。绕开国务院的“尼—基二人决策”模式，逐渐从幕后的政策策划发展为外交活动。从1970年开始，尼克松在会见外国领导人时，已经完全排除国务院人员的出席，而基辛格成为总统身边唯一的美国人，并在必要时还充当总统的翻译。会后，再由国家安全委员会职员整理经过删改和基辛格批准的会议备忘录，下发给各相关科室。如此一来，国务院负责地区事务的助理国务卿和驻外大使就都被蒙在鼓里，无法确知首脑会谈的实情，也就难以开展有效的外交工作。这种做法引起国务院官员们的普遍反感和抗议。^②

1971年5月12日，苏联驻美国大使多勃雷宁向基辛格答复，苏联不再坚持在首都部署反弹道导弹的主张，同意美国的提议，即同时开展限制进攻性武器和防御性武器两项谈判。这无疑是尼克松执政以来的一个重要外交成就。然而，在为与苏联谈判成功而高兴的同时，尼克松也大为苦恼。因为现在他不得不告诉他的国务卿，谈判已经背着秘密进行了好几个月，而且就要发表公告宣布谈判成功了。^③

① Draft Letter From W. Anthony Lake and Roger Morris of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, undated, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 231 - 233, also see footnote 1.

② Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the Under Secretary of State (Irwin), Subject: Your Luncheon Today with Henry Kissinger, Washington, October 28, 1970, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, p. 275. 例如雷克在给基辛格的一份备忘录中，请示基辛格，在将尼克松总统同韩国朴正熙总统会谈记录的备忘录送交国务院之前是否进行删改：“附件是由尼克松总统和朴正熙总统会谈翻译记录的会谈备忘录的复印件。我在我认为应当在将这份备忘录送交国务院之前删去的部分上画了括号——如果您希望把它送交国务院的话。我保留了大部分立场强硬的谈话，因为我认为国务院看到这些会有用。但是，您也可以要求通过删除一些总统的更强硬的措辞来缓和这份报告。”他向基辛格提供了三个选项：“不送给国务院；做一些删减再送给国务院；进一步缓和。”基辛格在选择了第二个选项“做一些删减再送给国务院。”见 Memorandum for Henry A. Kissinger, From: Tony Lake. Secret/Eyes Only. Subject: Memcon of Talks Between Presidents Nixon and Pak. Folder 11; Memcon-The President and President Pak (Korea), August 31, 1969. National Security Council (NSC) Files, Box 1023, President/HAK Memcons, MemCons-The President and General DeGaulle February 28 - March 2, 1969 to MemCon-The President, Pompidou, and General Walters February 26, 1970. Nixon President Material Staff Project, National Archives and Records Administration II.

③ 基辛格：《白宫岁月》，第1050页。

5月19日上午9点钟，尼克松将这一消息告诉了罗杰斯。在总统面前，罗杰斯竭力让自己表现得沉着、冷静，但仍然难以掩饰内心的惊讶和茫然。^①与总统会谈后，他立刻打电话给霍尔德曼，希望能够获得更多的信息。他在电话中质问霍尔德曼：“为什么不把你们做的事情告诉我？就算没有必要让我参加进去，但是必须让我知道详情。”他愤怒地指出，基辛格和总统都曾经向他允诺，不会不向他通告就同任何外国大使单独会面，特别是多勃雷宁。可是这次，他自己又会成为所有报纸杂志的一个大笑柄，使他的声誉受损。他无奈地抱怨说，他支持总统的政策，但总统不信任他；他一直向基辛格通报自己所做的每件事情，而基辛格却是一直向他隐瞒实情。^②

美苏在召开限制战略武器会谈上达成一致，但是直到正式宣布这一消息前的72小时，国务卿才知道这一突破是通过白宫—克里姆林宫幕后渠道取得的。在尼克松政府时期，白宫隐瞒国务院、通过幕后渠道同其他国家达成秘密协定的事情，已经不是第一次，也非最后一次。之前，尼克松向罗杰斯隐瞒了他在1969年7、8月间和北越主席胡志明的私人信件，一直到1969年11月他在电视上透露这件事情的前两天才告诉罗杰斯。之后，1971年7月，当基辛格已经在秘密前往北京的途中时，罗杰斯才从尼克松那里得知这一消息。按基辛格自己的说法：“这样的例子不胜枚举。”^③

尼克松和基辛格不允许罗杰斯和国务院加入到幕后渠道的秘密外交中来，甚至不满罗杰斯和国务院官员们会见苏联等外国驻华华盛顿外交官以及同他们讨论外交事务。国务院开展的这些普通的外交活动很快遭到基辛格的检举。尼克松随后下令，国务院同苏联、中国、以色列、阿拉伯国家、智利各国展开的外交会谈，必须由白宫事先审查会谈目的、形式，且会谈之后国务

^① 基辛格在回忆录中称，尼克松没有亲自告诉罗杰斯，而是让霍尔德曼将这个信息告诉他。但是，霍尔德曼日记中的记载，尼克松首先亲自告诉罗杰斯，之后罗杰斯打电话约见霍尔德曼。基辛格：《白宫岁月》，第1050页；H. R. Haldeman Diary Entry, Washington, May 19, 1971, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 310 - 311。

^② H. R. Haldeman Diary Entry, Washington, May 19, 1971, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, p. 312.

^③ 基辛格：《白宫岁月》，第37页。

院须向总统递交有关会议内容的备忘录。^①

至此，白宫正式“纠正”了罗杰斯一直持有的“错误观念”，使他明白，国家安全委员会不是仅仅负责政策设计，还可以参与外交活动和政策的执行；国家安全委员会不仅是一个政策设计机构，还是一个政策执行机构。^②

三、国务院争权失败

通常而言，为了对某些问题进行专项研究，政府领导人常常在某一官僚机构中下设小组或者另组团队，以提供更多的政策选项供决策。由于情报和评估都是由这一机构提供，所以它的政策建议就有很高的几率获得领导人的认可，并进而使该机构受到重视，职权得以扩展。^③因1969年5、6月间的泄密事件，尼克松对包括国家安全委员会在内的官僚机构的信心发生了动摇，对国家安全体制的可靠性产生了怀疑。此时，恰逢国内反越战运动高涨，越南问题给美国政府带来的压力也愈益加大。借此机会，罗杰斯在外交程序上采取了新动作，试图通过以国务院主持成立新的工作组或委员会的方式，收回被国家安全委员会夺取的权力。

1969年6月24日，罗杰斯向尼克松提出建议，成立一个由尼克松、国防部长莱尔德、基辛格、参谋长联席会议主席惠勒将军（Earle G. Wheeler）和他自己组成的美国对越南政策工作组。此外，设立越南问题特别委员会，对工作组予以辅助，该委员会由国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿威廉·苏利文（William H. Sullivan）任主席，由白宫、国务院、国防部、参谋长联席会议及中央情报局代表组成。^④

按照国家安全体制的流程，罗杰斯的报告在6月24日当晚首先递交给

① Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to Secretary of State Rogers, Washington, January 14, 1972, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 349; Memorandum From President Nixon to Secretary of State Rogers and the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), *Ibid.*, p. 341.

② Editorial Note, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 339 - 341.

③ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p. 93.

④ 1969年6月24日，上午10:18至11:10，罗杰斯同尼克松在白宫进行了会谈，汇报了南越总统阮文绍建立美、越工作组的倡议。在这份备忘录中，罗杰斯详细阐述了他对于工作组人员、会议时间、议程的设计。Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon, Washington, June 24, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 111 - 112.

国家安全委员会。国家安全委员会职员斯内尔德同黑格共同讨论了这份提议。斯内尔德认为，罗杰斯此举是“为了避免与基辛格摊牌，试图为越南问题上的政策分歧提供一种妥协方案。罗杰斯此议已酝酿有时”。罗杰斯提议成立的工作组尽管根本不在国家安全委员会系统的架构之内，但是“国家安全委员会制度已经死了——亨利很久以前就把它扼杀了”。所以，他建议基辛格最好接受罗杰斯的建议，以免丧失大局。^①

作为国家安全委员会职员，斯内尔德在泄密事件中也受到怀疑。他因尼克松绕开国务院甚至国家安全委员会程序与基辛格单独决策而流溢不满之情，也属情理之中。然而，黑格则不同。作为基辛格的军事事务助理，他被基辛格称为“办公室中唯一可以信赖的人”，深得基辛格的信任和重用。^②他虽然赞同斯内尔德的分析，但对其建议却深不以为然。他敏锐地察觉到罗杰斯此举中“危险的意图”，决定要尽快建议基辛格采取行动，掌握先机。6月25日上午，基辛格的日程表上并没有会见总统的安排。但是，黑格极力劝说他：“或许会见总统是关键的，你应当谈谈国务卿罗杰斯建立越南问题工作组的提议。……国务院正在趁火打劫，罗杰斯在避免与总统发生直接冲突的同时，想要扼杀国家安全委员会制度，重新恢复副国务卿的职权，并削弱你的权力。这是国务院以最小的风险获得最大利益的策略。我认为你不应当在这一问题上犹豫不决。”他建议基辛格向总统阐明：罗杰斯所提议的组织“必须在国家安全委员会制度的框架之内，否则它将会阉割国家安全委员会体制，并且将国家安全委员会制度引向毁灭”^③。

黑格的观察是正确的。在华盛顿政治游戏中，这是一场关乎基辛格和罗杰斯、国家安全委员会和国务院外交决策职权和地位的斗争。收到黑格的备忘录，基辛格并没有像黑格建议的那样立即面见总统。他将罗杰斯给尼克松的建议备忘录压了几天，到7月1日才上书尼克松：“尽管我同意建立一个压缩的内阁级别政策组的提议，但是我担心，在国家安全委员会制度框架之

① Memorandum From the President's Military Assistant (Haig) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Subject: Items to Discuss with the President, Wednesday, June 25, Washington, June 25, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 113.

② Memorandum From the Assistant Director (Domestic Intelligence), Federal Bureau of Investigation (Sullivan) to the Director (Hoover), Washington, May 20, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 103.

③ Memorandum From the President's Military Assistant (Haig) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Subject: Items to Discuss with the President, Wednesday, June 25, Washington, June 25, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 113 - 114.

外建立这样一个由您挂主席虚衔的内阁级别的工作组，会在事实上将有关越南的政策和执行事务都置于国务卿之手。”其后果，则是国务院扮演起指导有关越南事务的支配性角色，而国家安全委员会被搁置一边，白宫的审查权力也随之被架空。总之，“这一特殊安排的整体影响，将是大大削减现行国家安全委员会制度赋予您对指挥整个越南事务的控制权”。“换句话说，这个提议实际上就是1月份国务院努力推行、但遭到您否决的高级评估组制度”^①。

“如果要建立一个工作组”，基辛格继续写道：“它应该（a）成为国家安全委员会制度的一部分，（b）是您日程计划内的特别会议，（c）由国家安全委员会职员供职，（d）只应您的要求开会。”“我建议您签署罗杰斯的备忘录，批准建立一个内阁级别的越南工作组，但是将这个组保留在国家安全委员会制度框架下。”^②

尼克松接受了基辛格的建议，他在第二天致信罗杰斯：“我欢迎这个组定期召开会议，但是鉴于我的时间有限，不能答应再参加一个定期会议。我建议，如有需要，将它作为国家安全委员会程序的一部分，在国家安全委员会地点内召集这个组的会议。我已经指示亨利·基辛格按此原则筹备。”^③罗杰斯的努力夭折了。

此后不久，武器控制和裁军处主任杰拉德·史密斯（Gerard Smith）建议罗杰斯同尼克松和基辛格商议，在国家安全委员会体制内重新恢复首长委员会，以支持正在进行的裁军谈判。首长委员会最初成立于1958年，由国务卿任主席，是针对裁军问题做决策、向总统提供建议的主要平台。在基辛格设计的安全委员会体制中，并没有设置首长委员会。史密斯认为，鉴于裁军问题的紧迫性和重要性，有必要重新恢复首长委员会。^④然而，屡次在机构调整问题上与白宫产生摩擦的罗杰斯吸取了教训，并没有批准或否决史

① Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Subject: Secretary Rogers' Proposal for the Establishment of Working Groups on Vietnam, Washington, July 1, 1969, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 118-119.

② *Ibid.*, pp. 119-120.

③ Memorandum From President Nixon to Secretary of State Rogers, Subject: Working Groups on Vietnam, Washington, July 2, 1969, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, p. 120.

④ Action Memorandum From the Director of the Arms Control and Disarmament Agency (Smith) to Secretary of State Rogers, Subject: Reactivation of the Committee of Principals, Washington, undated, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 129-130.

密斯的建议。于是，建立首长委员会一事也便就此罢休。^①

至此，国家安全体制运行后，罗杰斯收回国务院参与决策职权的努力，暂告失败。国务院职权受侵蚀的事实，引发外交人员极大的不满，士气低落，将原因归咎于国家安全委员会和基辛格。在1969年12月对美国外交机构所做的一次演讲中，罗杰斯承认了国务院职责受到侵蚀的事实。但作为国务卿，他难以将他和基辛格之间的矛盾以及国务院同国家安全委员会之间的纷争公开化，只能把这一结果推诿到国防部和中情局身上，并承诺国务院应当重申本应担负的职权。^②

国务院并没就此束手，等待重新伸张职权的机会。1970年7月，总统外国情报顾问委员会的许多成员在东南亚之行后，纷纷向总统提出需要对美国未来在东南亚的政治、军事和经济投入进行更多的规划。罗杰斯抓住了这个机会，向总统献策：为了使政策计划更有秩序和连贯，在没有国家安全委员会参与的前提下，使副部长委员会会议成为讨论亚洲计划和项目的非正式论坛，由马歇尔·格林领导一个机密的由各部门人员组成的职员组提供支持。此外，由副部长委员会负责制定一份执行“尼克松主义”的五年计划。^③

罗杰斯的建议又一次惹恼了基辛格。在给尼克松的备忘录中，基辛格抨击罗杰斯的提议是“削弱1969年1月制订的国家安全委员会制度的努力。事实上，这是要重新恢复以前的高级部际评估组，建立一个由国务院主导国家安全政策的系统……这在长期将成为对国家安全委员会制度的致命打击”。他指出：“国务卿备忘录中所提出的最基本的问题，是由谁来控制政策计划的过程。”基辛格强烈反对罗杰斯的建议，提出一个替代方案，即建立一个由他本人为主席的副部长级别的计划小组，由国务院主持的辅助工作组予以支持。^④

经总统批准，1970年8月13日，基辛格向国务卿、国防部长和中央情

① Ibid., Footnote 2, 5.

② TELECON The President and Mr. Kissinger 12/17/69 6: 40 p. m., Folder: HAK Telephone Conversation-Chron File 17 - 31 Dec, 1969. Box 3, Henry A. Kissinger Telephone Conversation Transcripts (Telcons), November 1, 1969 to January 26, 1970. NPMSP, NARA II.

③ Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon, Subject: Planning for Southeast Asia, Washington, July 27, 1970, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 246 - 248.

④ Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Subject: Memorandum from the Secretary of State, Washington, August 3, 1970, FRUS, 1969 - 1976, Volume II, pp. 249 - 251.

报局长下发第 79 号国家安全决定备忘录 (NSDM 79), 要求在国家安全委员会制度框架下, 建立一个东南亚特别评估组, 负责制定有关这一地区的长期政治、军事、经济政策。^①这意味着, 罗杰斯恢复国务院对外交政策计划过程掌控权的努力再次失败。

四、国务院的整顿与改革

在肯尼迪政府之后, 尼克松政府时期新的国家安全体制, 进一步改变了以国务院为中心的外交政策制定和执行体制, 国家安全委员会的重要性已经远远超越了邦迪时期的“小国务院”。^②总统国家安全事务助理和国家安全委员会不仅在很大程度上取代了国务卿和国务院的职权, 甚至国务院内部的人事安排也受制于白宫。

国务院是职业外交机构。外交官们大都是一开始便进入国务院, 而且可望终身从事外交工作。他们逐步晋升, 轮流在华盛顿和外国任职。^③外交官的任期并不受四年一届政府更替的影响, 新任政府中往往保留大量前任政府的外交官员。但是, 出于对前任政府中留任外交官员的不信任, 并且为了克服官僚机构执行总统命令过程中的“走样”或拖沓, 尼克松决心在国务院内的关键岗位和大使职位上任命“总统的人”。此外, 由于预算紧张, 他还决心要削减驻外人员的数量。

1969 年 1 月 7 日, 正当罗杰斯、莱尔德与基辛格就国家安全体制的设计争论不休时, 尼克松下令要求罗杰斯在新政府正式就职后开始审查美国驻外大使的资质, 并且在两三个月内进行撤换。在他看来, “新政府伊始, 是将一些朽木移除, 将一些没资质的人换到不太重要岗位的好时机”^④。

1969 年 2 月 1 日, 尼克松同他的助理基辛格和布赖斯·哈洛 (Bryce N. Harlow) 讨论了对一些驻外大使和关键职务的任命。本来, 尼克松对国务院

① National Security Decision Memorandum 79, Washington, August 13, 1970, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 257 - 258.

② Andrew Preston, “The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961 - 65,” *Presidential Studies Quarterly*, 31, 2001, p. 657.

③ 罗杰·希尔斯曼:《美国是如何治理的》, 第 234 页。

④ Memorandum From President-Elect Nixon to Secretary of State-Designate Rogers, Washington, January 7, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 663 - 664. 有关尼克松任命大使及国务院高级职位的相关资料, 见 Editorial Note, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 664 - 665.

中高级职务的任命比较满意。但在这次谈话中，他了解到，他的许多朋友对总统没能在国务院中任用更多“尼克松的人”颇感失望。^①此时的尼克松还是相信“罗杰斯能够控制局势”并管好国务院中的那些旧朝臣子的。然而，毕竟一朝天子一朝臣，他担心“这会成为潜在的政治问题”。于是，他要求由他的内政顾问埃利希曼（John Daniel Ehrlichman）负责，“通过在近期宣布一些新大使的任命来纠正、至少充分缓解这种情况。特别重要的是，必须立即更换那些刺眼的得到约翰逊的政治性任命的人”^②。总之，在这次对驻外大使的“换血”中，尼克松打算要做的是启用那些能够与国务院中的专家“对着干”的人，一些年龄在25岁至40岁之间，有经验的、忠诚的、拥有卓越的管理能力和积极性的年轻新人。^③

本来，由国务卿向国别主任征求人选意见，并且亲自同他们会谈是国务院内选拔驻外大使的一般程序。^④但是，要对外交队伍进行“换血”的尼克松决心改变陈规。执行尼克松政策的副国务卿理查德森无可奈何地向他推荐大使人选的新罕布什尔州共和党众议员路易斯·韦曼（Louis C. Wyman）说：“我们正在努力执行这样一个训令，一方面是来自尼克松的指示，他想要减少非职业任命外交人员的总数；同时，我们还收到相当多的来自白宫的名字，实际上他们想要照顾这些人……这些非职业的外交人员中谁能够成为职业外交官的问题，取决于白宫给我们的名单。”韦曼似乎对理查德森的这一番“私下交流”颇感吃惊，花费了些时间后才弄明白，这需要拿到白宫的“条子”才行得通。^⑤

这场针对外交官的“换血”，很快蔓延到对整个国务院内部官员的调换。

① Memorandum From President Nixon to his Counsel (Ehrlichman), Washington, February 1, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 668, 以及本页脚注2。

② Ibid., p. 668.

③ Memorandum From President Nixon to his Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, February 14, 1969; Memorandum From the President's Assistant (Flanigan) to the Under Secretary of State (Richardson), Washington, April 8, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 671 - 672, 674.

④ Memorandum From the Counselor of the Department of State (Pedersen) to Secretary of State Rogers, Washington, February 11, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 670.

⑤ Notes of Telephone Conversation Between the Under Secretary of State (Richardson) and Representative Louis Wyman, Washington, March 20, 1969, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 673.

在这个过程中，尼克松的旧识特纳·谢尔顿（Turner Shelton）^①发挥了重要的作用。1969年4月初，应基辛格的要求，谢尔顿通过与国务院内各级职员的讨论和观察，完成了一份关于调换国务院官员的政策报告。他在报告中表示，那些同前任总统和政府有着强烈感情联系的许多雇员，其不忠是显而易见的，对其进行“训练”并使之接受一种新的思考方式、“皈依”尼克松对外交事务的哲学观，是徒劳无获的。而那些通过前任政府里官僚制度的晋升阶梯达到现在职位的助理国务卿，对于前任总统和政府中的官员仍有“怀旧之情”。他们既不会产生对总统的忠诚感，也不能积极响应总统的意愿，甚至还可能极力拖延、改变白宫的指示和命令。鉴于以上分析，谢尔顿建议重组国务院，重新打造一个对尼克松总统负责的国务院。实现这个目标，谢尔顿建议，要重新评价那些同其他政治人物感情密切、从根本上与现任总统的外交政策意见相左的职员，将他们调换到其他岗位。^②

当基辛格将谢尔顿的这番分析和建议递交给尼克松时，总统颇为赏识地写下：“他是对的，当然。基——，（1）看我们是否能把谢尔顿安排到国务院职员的岗位上，谨慎询问，他或许知道哪个职位重要。（2）此外，同理查德森讨论一下这件事（不要透露来源），看他对改组的问题有什么意见。（3）让谢尔顿和其他人提供一些赞同我的观点的外交官的名字，然后让弗朗吉根（Peter M. Flanigan）去敦促他们。”^③6月间，他再次要求基辛格设法让谢尔顿提供一个名单，甄别“在外交人员中谁是我们的朋友、谁是我们的对手”。^④

1969年7月，谢尔顿终于完成了这份报告。他区分了三类人：“（1）应当从关键岗位上开除的人；（2）对政府有利并且应当考虑委以关键职务的

① 特纳·谢尔顿在五六十年代任职于美国新闻署和国务院，在肯尼迪和约翰逊政府中的欧洲事务局和公共事务局中任职，出任美国驻布达佩斯大使馆的法律顾问以及巴哈马首都拿骚的总领事。1968年离开国务院。1970年10月，尼克松任命他为驻尼加拉瓜大使，直至1975年8月。

② Attachment: Memorandum From Turner Shelton to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, April 6, 1970, FRUS, 1969-1976, Volume II, pp. 707-710.

③ 弗朗吉根是总统行政和职员安置顾问。Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon I, Subject: Letter from Turner Shelton, Washington, April 10, 1970, FRUS, 1969-1976, Volume II, pp. 706, 707-708.

④ Footnote 2, Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to the President's Assistant (Haldeman), Subject: Turner Shelton's List of State Department Personnel, Washington, July 13, 1970, FRUS, 1969-1976, Volume II, p. 712.

人；(3) 现在于政府外任职，但能够成为顾问或者委以职务的人。”^① 随后，受总统之命，按照谢尔顿的建议，理查德森开始对国务院人员进行改组。他移除了国务院内非“尼克松的人”和不太听命的前朝旧员，通过提拔新人，将蒙受现任总统恩惠的新宠们转变成“尼克松的人”，肩负起重要职责。^②

在官僚政治中，很难保证总统或政府领导人做出的决定在执行过程中不被官僚机构扭曲或者搁置一边，这是司空见惯的事情。^③ 国务院的行动迟缓，在做出决定前无休止地要求各司、局“澄清”问题，真正采取行动时优柔寡断，很少对各部门和各机构实行有力而必要的坚强领导。因此，国务院常常遭到白宫和新闻界的诟病，被称为“软糖厂”，只是提出一些甜丝丝、软绵绵的建议而已。^④ 然而，国务院工作中的这些弊病是由其工作内容和性质所决定的。^⑤ 在美国政府中，为了改变国务院等官僚机构不听指挥、行动迟缓的弊端，总统按照自己的意愿大规模更换、削减人员的案例可谓少之又少。^⑥ 如此看来，尼克松在就任初期对国务院从人员和规模上的整顿，实属一个突出的案例。通过人员的调换和削减，尼克松将“总统的人”安排在关键的岗位上，却削弱了国务院的自主性和行动力。1970年，为了应对来自白宫的行政压力，国务院自身也开始主动改革，希冀以此重新博取总统的信任和重用。

在经历了大规模的人员裁撤之后，1970年新年刚过，国务院随即开始了一场内部改革。自从第二次世界大战结束之后，为了具有更快速的反应力和更高的效率，改革国务院行政和组织的努力一直在进行着。1949年，前总统赫伯特·胡佛（Herbert Hoover）主持完成的胡佛委员会报告，提出了对国务院的改革建议。1954年，由布朗大学校长亨利·里斯顿（Henry M. Wriston）

① Ibid., Footnote 4, p. 713.

② 理查德森的改组方式为：第一，鼓励职业官员参加与商界、基金会和学术界以及国会委员会职员岗位交换项目；第二，分遣400多名职业官员到其他联邦机构中工作，以丰富他们的管理经验；第三，采取措施提升富有显著才能的年轻官员到担负更高职责的岗位；第四，鼓励国务院内地区和职能岗位职员间更大规模的互换；第五，安排精力充沛的新人到制定政策的岗位，其中包括在行政和高级岗位上的55名新的非职业雇员，32名新的非职业大使及51名新的职业大使。Footnote 2, Memorandum From the Under Secretary of State (Richardson) to the Deputy Under Secretary of State for Administration (Rimestad) and all Assistant Secretaries and Bureau Chiefs, Subject: Personnel Policy, Washington, May 2, 1969, *FRUS, 1969-1976*, Volume II, pp. 678-679.

③ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, pp. 172-173.

④ 罗杰·希尔斯曼：《美国是如何治理的》，第237页。

⑤ 同上，第237—238页。

⑥ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p. 86.

担任主席的人事公共委员会，对外事人员的分类和使用提出了重要的建议。1962年，由前国务卿克里斯蒂安·赫脱（Christian A. Herter）主持的赫脱委员会认为国务院依旧难以有效处理复杂的对外政策，提出了对人员和组织进行改革的建议。此次1970年的改革，是前述一系列改革的继续和延伸，强调在国务院实行现代化管理、继续改革人事安排。^①

1970年1月14日，负责行政事务的代理副国务卿威廉·麦康伯（William Macomber）向国务院和其他外交人员致辞，题目为“管理战略：一个面向70年代的项目”，由此拉开了国务院改革的序幕。麦康伯提出：“传统上来说，我们是一个对决策、谈判和在海外执行政策都十分擅长的机构。但实际上，我们往往凭直觉行事，缺乏计划，忽视管理”，难以满足总统的需求。他含蓄地指出：“总统依旧视我们为制定国家政策中的主要臂膀”，并且“继续希望国务院确保海外的政府行动同他的决策相一致”。但是，国务院的行动“缺乏承担这些责任所需要的系统性和积极性”。为了弥补国务院在管理上的缺陷，他提出了一系列的改革措施，特别强调开展人事制度改革。^②

然而，国家安全委员会对国务院这场大张旗鼓的改革却不屑一顾。麦康伯发表演说的当天，国家安全委员会职员雷克在给基辛格的备忘录中坦陈：“这个演说不值一提。”此外，他还附加了一份“关于如何破坏国务院”的信件，提出“最关键的进攻是我们应当利用驻外事务处，并且在行事上努力绕行陈规旧矩”^③。收到麦康伯的备忘录后，基辛格十分满意地在报告题首写道：“漂亮的报告，托尼。”^④在基辛格和他的国家安全委员会助手们看来，国务院这场轰轰烈烈的内部改革尽管刚刚开局，但并不会对国家安全委员会的地位造成任何挑战，只需在程序上小做手脚。

国务院此次改革包括两项主要内容，一是提高国务院内部的“创造力”，二是增加对国会以及公众的“开放性”。在第一个方面，改革的设计者们认

① Esterline, John H. and Black, Robert B., *Inside Foreign Policy*, pp. 216 - 217.

② Department of State Bulletin, February 2, 1970, pages 130 - 141, and *Diplomacy for the 70's: A Program of Management Reform for the Department of State*, pp. 587 - 605, 转引自 Editorial Note, *FRUS*, 1969 - 1976, Volume II, p. 697.

③ Memorandum From W. Anthony Lake of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, January 14, 1970, *FRUS*, 1969 - 1976, Volume II, pp. 698 - 699.

④ *Ibid.*, Footnote, p. 698.

为，冗繁的上下级和同级审查程序消耗了大量的时间，形成的却是一种难以令人满意的妥协。其结果是造成了一种集体负责制，尽管没有一个官员会犯错，但也完全丧失了个人的积极性和主动性。因此，改革者们主张取消审查制度，代之以成立对某一特定问题的特别委员会，由与此问题相关的官员参加决策。对于“开放性”，他们提出国务院应当同其他政府机构、商界、专家群体和学术界形成人员的交流和互动，在群策群力的同时，向外界公开决策，并拉紧同国会的关系。^①

半年多后，国务院在1971年7月6日公布了麦康伯撰写的改革进展报告，称此次改革的措施“试图在不改变国务院结构的前提下，改变工作态度和习惯，使原组织结构可以更有效运行”^②。同一天，罗杰斯公开宣布要改组国务院最高层级——“第七层”，应用政策分析和资源配置以及其他现代管理概念，引进新的管理体制。此外，继续改革驻外人员的聘用和管理体制。^③罗杰斯的这些改革计划旨在扩大国务院高级官员的职责范围，强化管理外交事务的权限和合法性，准备重新确立国务院在外交中的主要角色。

然而，国务院的改革却很快接连受到两次冲击。第一次的冲击发生在1971年7月20日，基辛格秘密访华后，白宫下发了禁止官僚机构各部门对尼克松访华声明做任何评论、公开声明和接受外交渠道询问的命令。^④这是一道针对国务院的封口令。第二次的冲击源于两次泄密事件。1971年6月中旬，《纽约时报》刊登了前国防部官员丹尼尔·艾尔斯伯格（Daniel Ellsberg）泄露的1948至1968年间美国在印度支那行动情况的文件，即“五角大楼文件”。随后不久，《纽约时报》又在7月下旬刊登美苏限制战略武器会谈情况的文件。

① *Diplomacy for the 70's: Summary*, pp. 4-10. 转引自 Esterline, John H. and Black, Robert B., *Inside Foreign Policy*, p. 229.

② *Editorial Note, FRUS, 1969-1976, Volume II*, pp. 697-698.

③ *Editorial Note, FRUS, 1969-1976, Volume II*, p. 748. 美国国务院坐落在华府弗吉尼亚大街与C大道、21大道、23大道之间，是一栋四方形的建筑。其中国务院大楼的第七层楼，是国务卿、副国务卿、负责政治经济等具体事务的副国务卿以及一些特别助理的办公室，是国务院权力核心之所在。有关国务院大楼各层办公室及设施的布局和职能，见 Esterline, John H. and Black, Robert B., *Inside Foreign Policy*, pp. 40-42.

④ *Memorandum by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Memorandum for The Secretary of State, The Secretary of Defense, The Director of Central Intelligence, Washington, July 20, 1971, FRUS, 1969-1976, Volume II*, pp. 327-328.

相比于1969年6、7月间的泄密，此次的泄密事件影响尤为深远。最高法院对尼克松政府起诉艾尔斯伯格的判决，沉重打击了帝王式总统权，但泄密事件也浇灭了国务院内部正进行得如火如荼的改革。事件发生后，罗杰斯在白宫的压力下，下令对某些部门的官员进行谎言测试，并严格限制国务院内的信息传达。至1971年10月，“保密”的氛围已然侵染了整个国务院，重要的外交事件直到发生前的几天才公之于众，甚至国务院内只有国务卿和少数高官才能提前知情。^① 国务院迅速地、全面地摧毁了它在自身改革中所倡导的“开放性”，也由此打击了职员们工作的主动性和积极性。国务院此番改革被迫终止。

五、国务卿罗杰斯被迫离职

在现代美国政府的架构中，国务卿是总统在现代外交政策事务中有关政治、军事问题的高级私人顾问，与包括国防部长、财政部长和总统国家安全事务助理等其他总统的外交政策问题高级顾问是同僚。国务卿还是在与外国领导人谈判中地位最高的外交官。在国会中，他是政府外交政策的首要代表。他是负责向美国民众讲解重大外交事务的教师，是政府外交行动的捍卫者，还是向世界阐释美国外交政策的政府发言人。更重要的，他是“国务院先生”或称“外交办公室先生”，是“职员们的首长，他们行动的代言人、利益的保护人、纠纷的判决人、工作的管理者、事业的导师”。然而，正如艾利森所指出的，国务卿同时承担所有的这些职权，然而一种职权的履行必然会影响到履行其他职权的信用和权力。一方面，他在指导日常工作中形成的观点，与总统要求他作为通才和协调矛盾意见的协调者所应具备的那些见解，不相一致。当他为了部门利益而战时，却牺牲了对总统的忠诚。另一方面，他必须紧密跟随总统的意志，屈从于国家安全委员会的要求，但这又会限制他代表部门利益的能力。^②

面对这些冲突，解决的方法不在于国务卿职位本身，而在于谁占有这个职位。^③ 由于对外事机关的深刻不信任，在考虑国务卿人选的问题时，尼克松就已决意要找“一个能干的谈判者，而不是一个决策人——决策的任务，是

① John H. Esterline and Robert B. Black, *Inside Foreign Policy*, pp. 230 - 232.

② Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, p. 166.

③ *Ibid.*, p. 166.

保留给他自己和他的国家安全事务助理的”。他要找的是“一个强有力的办事人，这个人能够确保国务院支持总统的政策”^①。于是，尼克松找到了让他“深信不懂外交政策”的罗杰斯。他是总统的昔日好友，是曾经的司法部长和出色的律师，却不懂外交政策，但这似乎正合总统心意。

总统任用了一位“不懂外交”的国务卿，就加强了基辛格作为总统国家安全事务助理的地位。基辛格坦言：“我自己的作用显然是这种关系的结果。……总统之所以这样信任我，让我负责这么多的责任，派我去完成这么多的使命，是因为我更多是他直接控制下的人，而不是他的内阁控制下的人……他也用这样的办法来保证至少一部分功劳会归功于白宫。”^②

基辛格承认，他同罗杰斯之间的竞争是必然的、不可避免的。^③一位精通外交政策的强有力的总统国家安全事务助理、一位不善外交的国务卿，如果安全顾问在制定和阐明政策方面变得很活跃的话，势必会限制国务卿的权限，削弱他的作用。他坦承：在尼克松执政时期，由于尼克松“对国务院整个机构的不信任，由于他和罗杰斯的关系，罗杰斯的缺乏经验以及我自己的强烈信念，国务卿要起杰出作用是不可能的”^④。而罗杰斯却坚持自己作为国务卿应有的权力，使得问题复杂化，他的地位被进一步削弱，最终被迫将职位让与基辛格。

除了总统、总统助理和国务卿之间职责、角色、个性的冲突外，1969年初尼克松政府时期外交决策机制——新国安系统的制定就已经为决策过程中的纷争埋下了伏笔。可以说，决策过程从设定决策系统就已经开始了。1969年2月6日白宫宣布新安全系统当天，伦敦的《经济学家》的一则报道，预言了这一新的国家安全体制将给尼克松的执政带来的麻烦：“基辛格和国务院的非常规关系是个问题。美国外交若要运转自如，这个问题必须解决。”这种看法后来在国会山公开化，基辛格的主导地位削弱了国务卿和国务院的地位和权力。参议员赛明顿（Stuart Symington）抱怨道：“只要下午或晚上在城里走一走，就听到人们在嘲笑我们十分能干的国务卿。人们说他只是名

① 基辛格：《白宫岁月》，第33页。

② 同上，第32、36页。

③ 关于基辛格与罗杰斯之间的个人斗争以及尼克松在其中的角色和作用，学界研究已经不少。然而，在现有的历史描述中，罗杰斯、尤其是国务院官员始终是被动的失语者。参见 Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, pp. 248-252; Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography*, pp. 209-211. Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*, pp. 52-54.

④ 基辛格：《白宫岁月》，第38页。

义上的国务卿。”^①

就职后不久，罗杰斯就已经发现基辛格与他不睦。他对朋友们说，他可以从基辛格清嗓子的频率发现他是不是在撒谎。^②很快，在同基辛格的“明争”中，他已明显无力扭转自己失势的命运。1971年尼克松与基辛格通过幕后渠道，在美苏联限制战略武器会谈和美中关系缓和上取得了突破性的进展。然而，白宫的“辉煌业绩”却给了罗杰斯在华盛顿的政治生命以沉重的打击。

1972年初，在访华前夕，相比于基辛格及其国家安全委员会职员班底有效而机密的外交运作，尼克松对罗杰斯和国务院的不满愈益强烈。他认为，国务院人员缺乏勇气、原则和外交领域的知识。国务院没能有效工作、发挥作用的原因，在于罗杰斯作为国务院的第一领导人，不是按照白宫的政策管理国务院，而是“一味地袒护该死的国务院，并且自认为完全正确”，使得这个问题愈加严重。“比尔在国务卿的位子上犯了一个致命的错误。在国务院中，他过于迎合僚属，以于是国务院控制了他，而非他掌管国务院。他过于迎合负责报道国务院工作的新闻界，以至于让新闻界控制了他，而非他掌控他们。”他更加坚定地认为：“由于我不太信任国务院的外事官员，基辛格的工作对我而言是不可或缺的，也是非常有帮助的。”^③倚赖基辛格的工作、抛弃罗杰斯，逐渐成为他外交运作的必须之选。

1972年11月7日，尼克松再次当选总统，成功实现了连任。随之而来的困扰，便是如何调整第二任期的政府职员，尤其是对罗杰斯的安排。尼克松已认识到不能再保留罗杰斯的职务，他决心要“摧毁旧的美国外事机构，并建立一个全新的”。^④

这一次，尼克松的“手术刀”首先指向了国务卿罗杰斯。1972年11月14日，尼克松通过助手霍尔德曼告知罗杰斯：尽管总统和国务卿的关系是

① 转引自：夏亚峰：《试析尼克松政府对外政策决策机制、过程及主要人员》，《史学集刊》2009年第4期，第93页。

② Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*, p. 54.

③ National Archives, Nixon Presidential Materials, White House Tapes, Conversation No. 650 - 12, quoted from Editorial Note, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, pp. 756 - 757.

④ *The Haldeman Diaries: Multimedia Edition*; National Archives, Nixon Presidential Materials, White House Tapes, Conversation between Nixon and Kissinger, November 13, 1972, Oval Office Conversation No. 814 - 3, quoted from Editorial Note, *FRUS, 1969 - 1976*, Volume II, p. 768.

“最为紧密的”，但是任何一位在政府中任职四年的部长都应当离职，“你继续留任而让其他人离开则不太好。对你而言，带着签署越南和平协定的荣誉卸任是最好的结局。因此，你应当率先离职。”听闻总统要自己离职的消息，罗杰斯显得颇为震惊。他并没有对霍尔德曼说什么，只是咕哝了一句：“这么做实在不好。”这一天稍晚时分，他便匆忙面见尼克松，对总统未与他提前商议做此决定表示不满，并担心这种做法在公众看来国务卿像是“被炒了鱿鱼”，形成不必要的负面舆论。他尽管同意离职，但执意要等到1973年6月1日，一方面这段时间可以使他清点手头的工作，另一方面“看上去不会像是基辛格把他挤了出去”。^①

最终，尼克松同意了罗杰斯推迟离职的请求，但要他在此之前始终保持沉默。此外，国务院和其他部门要进行重组，总统将决定所有的任命，所有的运作程序都必须按制度进行。时过不久，尼克松决定在国务院内开始新一轮的重组，同时任命国防部副部长肯尼思·拉什（Kenneth Rush）为副国务卿，任命证券交易委员会主席威廉·凯西（William J. Casey）为负责经济事务的副国务卿。凯西的角色在于“撕碎国务院”，而拉什的角色是支持凯西，负责准备有关欧洲安全会议、限制战略武器会谈、越南等敏感事务。^②

1973年2月2日，拉什就任副国务卿。一天之后，凯西就任负责经济事务的副国务卿，威廉·波特（William J. Porter）接替亚历克西斯·约翰逊出任负责政治事务的副国务卿。罗杰斯的任职延长至1973年9月3日，之后由基辛格继任。^③

成为国务卿后，基辛格在1974年接受采访时曾谈及国务院的角色：“国务院的工作必须足够出色，才能使谁是总统的首席顾问的问题不会成为一个官僚政治难题。因为，如果国务院的工作达到了要求的质量，那么国务院将毫无疑问地成为作出决策的机构。”^④言外之意，由于罗杰斯任内国务院的工作不够出色，才使得总统国家安全事务助理成为总统的首席顾问，国家安全委员会成为决策机构。然而，新的国家安全体制的制定，在制度上削弱了国

① The Haldeman Diaries: Multimedia Edition, quoted from Editorial Note, *FRUS*, 1969 - 1976, Volume II, p. 769. 罗杰斯最终任职至1973年9月3日。

② *Ibid.*, p. 769.

③ *Ibid.*, p. 769.

④ “The Secretary of State Interview,” Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, Department of State release of October 13, 1974.

务院的外交职权；总统班底对国务院的不信任和隐瞒，更致使白宫同国务院的隔阂与情感对立日增。

六、结 语

尼克松第一任期美国国务院在美国外交决策上地位和职权的形成，是研究官僚政治对美国国内外外交决策机制形成的典型案例。然而，尽管学界普遍认同尼克松第一任期内国务院职权受削弱、地位陷入低谷的事实，但却未能从史实或理论上予以足够的解释。本文通过对档案资料的梳理，从人员与制度两个角度进行了分析，试图从历史与理论两个角度做以下总结。

1968年底，尼克松在竞选成功之后，便立即着手调整职权架构，通过改组国家安全委员会，建立了一套更为正式和系统的决策程序。1969年1月20日在尼克松政府就职的当天，新的国家安全体制也正式生效。新的国家安全体制划分了尼克松政府内部外交决策程序中的权力和职能，改内阁阁员主导制为白宫工作人员主导。从机构的角度来说，国家安全委员会超越国务院成为外交决策的核心平台，是国务院、国防部等其他政府部门向总统提出政策建议的唯一正式渠道。此外，白宫通过“幕后渠道”，绕开国务院，同他国开展了一系列的秘密外交。就个人而言，尼克松在基辛格的协助下，通过调整国家安全委员会和国务院等官僚机构，将外交决策过程置于总统和总统助理的掌控之下。总统国家安全事务助理基辛格与国务卿罗杰斯之间的斗争既是个人权力的斗争，又关乎国家安全委员会与国务院的职权之争。

外交决策学对政策过程的关注，不足以解释国务院等官僚机构在决策过程中职权与地位形成的问题。本文依据档案资料，以尼克松第一任期美国国家安全体制的订立过程为例，表明美国政府的外交决策过程从设定决策系统就已经开始了，权力随着机构的设立和职责范围的界定而形成，随着官僚政治的斗争而变化。美国政府外交决策的过程是一种包括总统、总统助理和国务院等官僚机构的首长们的团体性的政治过程。这种“官僚政治”的特点是，在总统个人政治抱负、政治理念和政治意图的公开示意和潜在影响下，包括国务卿、国防部长、财政部长、中央情报局局长、参谋长联席会议主席和总统国家安全事务助理在内的主要首长们，在就任之初，通过明争暗斗，决定涉及国家安全的政府官僚机构的设置、权责和各机构领导人的职责。此后才是参与决策者们提出建议、彼此斗争、相互妥协的政策制定过程，以及

总统做出外交决策的过程。决策系统设定之后，在政策制定和决定过程中，参与决策的首长们在提出议案、维护本机构利益、维护自身地位等方面展开竞争，存在意见分歧、冲突甚至斗争。

conferences, they could not reach agreement on the most controversial parts— the régime of the territorial sea and the fishing zone. This study considers the competition between the United States and the Soviet Union, the way in which the Republic of China participated in the international conferences for keeping balance between national interest and international alliance, and the aftermath of these international conferences on bilateral fishery negotiations in the years to come.

The Chinese-Indian Tibet Agreement of 1954 and China's India Policy in the Early 1950s / Liu Lei

Abstract: In 1954, China and India reached an agreement on Tibet. Although the Chinese government was able to abolish many of India's privileges in Tibet and also get the Indian government's recognition of Chinese sovereignty over Tibet for an equal inter-state relationship, the Chinese Communists' weak position in Tibet and reliance on India in certain aspects rendered India's concessions superficial. Actually India gained many benefits from the agreement and began to nip away territories from China's Tibet. In negotiations the Chinese government evaded the border issue and also made concessions to India. These were expedient at the time but would eventually cause deterioration of the Sino-Indian relationship.

Evaluation of the French Policy for Improving Relations with China in 1954 / Zhou Lei

Abstract: The Geneva Conference of 1954 made France realize that China would play a critical role in the international stage. This led France to restore its contact with China, and the relations between the two countries became improved significantly. Yet Under influence from Taipei and Washington, France did not make big strides over the issue of Taiwan. In analyzing the content and limitations of French policy for improving relations with Beijing, this paper evaluates the gains and losses of French diplomacy with China.

The Function and Power of the Department of State during Nixon's First Term / Zhang Jing

Abstract: In the late 1960s and the early 1970s, the power and prestige of the U. S. State Department declined in foreign policy making in comparison to an ascending “imperial presidency.” Institutionally, the National Security Council became the core platform for foreign policy making in a new national security system mainly designed mainly by Henry A. Kissinger. It was the only official channel through which the State and the Defense Departments could submit their policy suggestions to the president. With Kissinger’s assistance, President Nixon controlled the whole policy decision making process and conducted secret personal diplomacy often just involving himself and Kissinger. This paper considers the function and position of the State Department during Nixon’s first term as a case, contending that the foreign policy making process of the United States begins with the setup of the policy making system. The separation of power comes into being with the establishment of sub-organizations and the definition of their respective functions, and changes along with the bureaucratic struggles. This is a political struggle process among the President, President’s assistants and the heads of bureaucracies.

Book Reviews

China of the World: Review of Professor Odd Arne Westad’s New Book:
***Restless Empire : China and the World Since 1750* / Niu Jun**

Information about Archival Research

A Survey of American Scholarly Studies of the United States Information Agency / Deng Feng and Zhao Jike

Abstract: American scholars have studied the United States Information Agency ever since it was established and have produced numerous works. The first group of researchers includes employees of the agency or scholars who were