

美国太空安全政策的生成机制探究： 基于利益传递的视角

魏 涵

内容提要 传统的利益诱导政治研究忽略了国家机构自身固有的意识形态影响,安全政策是不同部门利益诉求和意识形态相协调的产物。在美国太空安全决策的利益传递过程中,美国的太空商业联盟、国防联盟、太空科学联盟等社会力量,通过党派政治、选举政治、游说政治和公众政治等利益诱导过程,将利益诉求渗透到美国的海陆空军部、国家侦察局、国家航空航天局和国会等国家机构中。在部门利益和意识形态影响下,美国的这些国家机构通过决策咨询等将价值诉求传至美国国家安全委员会、国家太空委员会、国家科学技术委员会等最高决策机构。涉太空利益传递使得美国“战略防御倡议”逐步偏离预定轨道,项目效益难以乐观评估。

关键词 地区与国别政治 美国 太空安全 决策过程 利益诱导 价值传导 “战略与防御倡议”

* 魏涵:南京大学国际关系学院助理研究员。(邮编:210093)

** 本文是第十三届“全国国际关系、国际政治专业博士生学术论坛”入选论文,感谢论坛组织方及与会专家、《国际政治研究》编辑部和匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

美国太空安全(national security space)概念基本和军事太空概念重叠,但更加强调太空活动对国家安全的意义。近年来,美国的太空安全制度频现重大改革举措。2017年6月,美国总统特朗普重启停摆20余年的国家太空委员会,用以协调太空领域的跨部门协调事宜等,旨在缓解美国太空决策过程中的机构重叠、权责混乱等问题;2019年8月,美国太空司令部正式成立,成为美国第11大作战司令部,旨在强化太空作战指挥的军种联合能力;2019年12月,美国第六大军种太空军成立,负责太空作战等事务,暂时缓解了美国海陆空各军种几十年以来在太空领域的恶性竞争。上述改革举措在美国国内有几十年的争论历史,囿于官僚政治和组织利益冲突等难以落实,最终由特朗普任内推行。美国政府针对太空安全制度的改革措施,将重整太空安全领域内的官僚角色以及利益攸关方的互动形式,将对太空安全政策产生实质性影响。拜登执政后,美国太空安全领域内的制度改革基本延续了特朗普政府时期的议程。

安全政策是不同部门利益诉求和意识形态相协调的产物,把握政策制定过程中的攸关方,有助于理解安全政策的内容和趋势。美国的太空制度所涉机构庞大、设计精密、参与方众多,不同的社会力量和国家机构将集团利益和部门意志嵌入到决策过程中,最终使得美国太空政策利益指向多元,“北极星”导弹项目、分导式多弹头,以及“雷神”系列运载火箭等项目曾是各方利益博弈后的产物。在研究美国的太空安全政策时,除了关注政策的具体内容和可能的国内国际影响外,研究影响政策制定的因素也非常重要。本文将从美国国内视角出发,利用美国相关解密档案、媒体报道和研究成果等,通过梳理美国涉太空安全行为体的利益传递过程,并以“战略防御倡议”的决策过程为案例强化呈现利益传递过程,探求影响美国太空安全政策的国内政治因素,从而理解美国太空安全政策产生的内在机制。

一、安全政策研究的国内视角

安全政策介于国内政策和对外政策之间,兼有二者特性。安全政策的目

的在于保障国家安全,保护国家利益免受威胁或者危害。^①与国内政策相比,安全政策同样关注国家利益,并且关注最根本的安全需求,但它是一种基于外部威胁和挑战的反应政策,又有对外政策的部分属性;与对外政策相比,安全政策立足于外部威胁和挑战,政策目标也指向外部环境,其内容还是属于国内行为体之间的互动规范,但对外政策是国家对外行为规范的总和。因此,在研究国家的安全政策时,不能仅仅以内政、外交的分野而将其绝对化,而应当综合来考察。根据安全政策的上述特性,太空安全政策作为国家安全政策中的重要组成部分,其分析方法应当兼具内外特性。从其定义出发,向外应当考虑到外部威胁和挑战对政策的影响,向内应当考虑到国内社会的影响。

因为安全政策的目的在于防范外部威胁和挑战,所以,安全政策的分析在一定程度上也可运用外交政策分析的方法。外交政策分析,即从国内政治视角出发研究外交政策起源、性质和影响等内容,是国际关系理论当中一个重要的研究视角。早期外交政策分析主要关注国内文化、机构、决策和心理学内容,与比较政治学和公共政策比较靠近。在这类研究中,曾任乔治·华盛顿大学艾略特国际事务学院荣休教授詹姆斯·罗西瑙(James Rosenau)的比较外交政策研究纳入了国内政治的因素,^②格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)的组织过程理论、^③罗伯特·杰维斯的心理学分析、^④罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈新自由主义中的相互依赖理论也纳入了国内因素。^⑤罗西瑙的比较外交政策研究为外交政策分析提供了大理论,随后外交政策分析多集中在单一案例、单一国家的中层理论研究。外交政策研究目前集中在三个内容领域:一是注

① 马维野:《国家安全·国家利益·新国家安全观》,《当代世界与社会主义》2001年第6期,第15页。

② James N. Rosenau, "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?" *International Studies Quarterly*, Vol.12, No.3, 1968, pp. 296-329.

③ Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Brown and Company, 1971.

④ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Revised Edition, Princeton: Princeton University Press, 2017.

⑤ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Revised Edition, Princeton: Princeton University Press, 2005; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence World Politics in Transition*, Underlining Edition, Boston: Brown and Company, 1977.

重外交政策决策中的个体和小团体层面的心理因素,二是关注制度决策过程中的变异,三是关注精英—大众关系。^①有关决策过程对政策内容的影响,目前已经较成熟的研究体系是从小集团决策、官僚政治和组织过程等维度出发。^②

太空安全政策是安全政策领域的具体分支议题,其重要性随着国际安全议题的外延与日俱增,国内外学界的相关研究逐步延伸、深入。学界有关太空安全的研究集中在这几类:从国家间关系角度探讨主要国家在太空安全领域的合作与竞争、^③国别太空安全行动、^④太空安全中的政治分析以及太空安全管理制度等。^⑤对于太空安全非技术领域的研究,美国国内学术界、军队和政府的相关公开成果已经汗牛充栋。中国学界针对太空安全议题的非技术性公开研究,在近十余年内发展较快,主要集中在国别的太空安全战略、具体的太空

① Valerie M. Hudson, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations," *Foreign Policy Analysis*, Vol.1, No.1, 2005, pp. 1-30.

② 张清敏:《外交政策分析的认知视角:理论与方法》,《国际论坛》2003年第1期,第39—45页。

③ Walter A. McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age*, First Edition, New York: Basic Books, 1985; Everett C. Dolman, *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*, First Edition, London: Routledge, 2001; Barry D. Watts, *The Military Use of Space: A Diagnostic Assessment*, Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2001.

④ 主要研究对象是美国。例如,关于美国冷战期间太空安全发展的梳理可参见 National Security Archive, *US Military Uses of Space, 1945-1991: Guide and Index*, Washington, D. C.: Chadwyck Healey, Inc., 1991;以反卫星武器为案例,探讨美国冷战时期的太空安全政策的研究,可参见 Paul B. Stares, *The Militarization of Space: U. S. Policy, 1945-1984*, First Edition, Ithaca: NCROL, 1985;从军种视角分析美国的太空安全行动的研究可参见 Curtis Peebles and United States Air Force, *High Frontier: The U. S. Air Force and the Military Space Program*, Washington D. C.: ALC Books, 2015. David N. Spires, *Beyond Horizons: A Half Century of Air Force Space Leadership*, First Edition, U. S. Air Force Space Command, 1997;也有一些比较研究,参见 Paul Stares, "U. S. and Soviet Military Space Programs: A Comparative Assessment," *Daedalus*, Vol.114, No.2, 1985, pp. 127-145.

⑤ 在政治分析中,通常讨论的是太空安全发展中的国内政治和国际政治内涵,参见 Eligar Sadeh, ed., *Space Politics and Policy: An Evolutionary Perspective*, Dordrecht: Springer, 2003; Eligar Sadeh, ed., *The Politics of Space: A Survey*, First Edition, London: Routledge, 2014;太空安全制度的研究,如有关太空安全组织文化,参见 Kevin McLaughlin, *Military Space Culture*, Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization, 2001;有关美国太空安全管理制度的历史可参见: Joshua Boehm and Craig Baker, *A History of US National Security Space Management and Organization*, Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization, 2001; Commission to Assess United States National Security and Space Management and Organization, *Report of the Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization*, U. S. Department of Defense, Jan. 11, 2001.

安全项目、国际太空实践等内容,研究对象集中在美国,较之海外的研究视角更加宏观、跟踪性质更强。

从国内政治视角分析美国的太空安全政策的起源,国外已有一些研究成果,但国内尚乏此类研究。对于美国太空安全政策的国内起源研究,国外的学术成果基本集中在这两类:一是主体研究,即探讨影响太空安全政策的主体,如总统、国会和利益集团等;^①二是机制研究,即不同主体影响太空安全政策的过程和机制,如官僚政治、游说制度等。^② 这些研究多以特定的案例为出发点,在案例分析的过程中总结经验和规律,角度微观,细节丰富,启发性较强。目前,中国国内有少量从国内政治角度分析美国太空政策的研究,^③相关研究缺乏。

同时,这类研究也存在一些相似的短板。首先,既有的研究成果多理论化地讨论了影响主体以及影响机制,但针对影响结果讨论较少。诸多研究成果关注国内政治因素影响政策的机制,大多零散地讨论出具体的案例结果,缺乏理论化概括;其次,既有研究缺乏纳入多层次因素的机制研究。大多数既有研究要么从单一因素出发,讨论其对太空安全政策的影响方面;要么从机制出发,讨论特定因素对太空安全政策的影响过程,而探讨的机制可能又不具备普遍性。太空安全是一个涉及领域广泛、专业性强、利益诱导性

① 例如,以分导式多弹头项目为案例,反对单一视角且认为科技水平、战略偏好和外部威胁共同影响美国太空安全政策的研究,参见 Ted Greenwood, *Making the MIRV: A Study of Defense Decision Making*, Cambridge: Ballinger Pub. Co, 1975;认为国防部是为了卖武器以实现更大经济利益而推动太空安全项目的研究可参见:Seymour Melman, *Pentagon Capitalism: The Political Economy of War*, First edition, New York: McGraw-Hill, 1970;分别讨论国会、利益集团和总统等主体对太空安全政策的影响的研究,参见 Eligar Sadeh, *Space Politics and Policy: An Evolutionary Perspective*;Eligar Sadeh, *The Politics of Space: A Survey*。

② 例如,在官僚政治中,利益攸关机构通过有策略地排除竞争者和审查方的干扰、吸纳国会和高官以及媒体的支持,最大程度地实现组织利益,这一研究可参见 Harvey M. Sapolsky, *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, First Edition, Cambridge: Harvard University Press, 1972;认为军种竞争和游说行动是各军种实现组织利益的普遍形式的研究,参见 Michael H. Armacost, *Politics of Weapons Innovation: The Thor-Jupiter Controversy*, New York: Columbia University Press, 1969;有研究认为,影响机制可概括为“官僚—国会—承包商”利益联盟机制,“铁三角”的目的是为了增加国防预算,参见 Gordon Adams, *The Politics of Defense Contracting*, First Edition, London: Routledge, 1981。

③ 樊吉社:《威胁评估、国内政治与冷战后美国的导弹防御政策》,《美国研究》2000年第3期,第66—88页。

强的议题,在探讨太空安全政策的国内起源时,如果研究能同时考虑多因素,提出的机制更具普遍性和灵活性,从经验再到案例而不是从案例到经验的分析模式,可能更有助于全面地把握美国太空安全政策存在逻辑。本文将尝试归纳多因素影响下的美国太空安全政策的生成机制,并通过案例再度演绎此机制。

二、美国太空安全政策的利益传递过程

从美国国内政治出发,根据利益传递的方向将美国太空安全的决策过程概括为“三个主体、两个环节”。参与美国太空安全决策的主体可以归纳为“社会力量”“国家机构”和“决策圈”三大类,而利益诱导和价值传导是连接这三个主体的机制。同时,在社会力量和最高决策圈之间还存在着非常规渠道,社会力量通过私人关系等非正式渠道绕过国家机构,^①对最高决策圈直接产生影响。^② 具体利益传递过程可见下图:

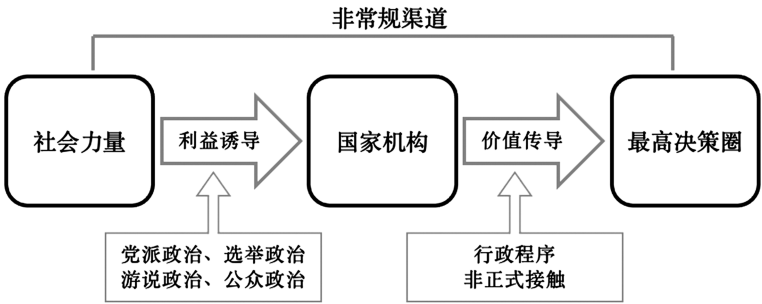


图 安全政策决策的利益传递过程

图表来源:作者自制。

① 非常规渠道影响一般有两种途径:一是通过社会力量与最高决策层内成员的私人联系,二是通过最高层召开的行业性咨询会。

② Jeff Foust, “Space X and Lockheed CEOs Meet with Donald Trump,” Space News. Com, Jan. 24, 2017, <https://spacenews.com/elon-musk-meets-with-donald-trump/>, 2021-09-30.

(一) 社会力量对国家机构的利益诱导

在第一环节,社会力量通过利益诱导机制对国家机构施加影响。美国的基本社会力量指的是商界、军工、高科技企业、工会、宗教等团体,如果这些团体没有对政策进行主动影响,那么,他们就定义为“利益集团”(interest group);^①如果他们通过各种途径参与到政治过程并影响政府决策,那他们就变成了“倡议联盟”(advocacy coalition)。^② 本文中的利益诱导,是指特定社会团体通过社会资源分配或奖惩赏罚等手段,诱导国家机构接受其特定价值主张和利益需求,并在实际行动中为其利益诉求或者意识形态提供便利。这里的倡议主体多样,既有多金的商界或军工集团等,也有以不同信念或价值观为标签的知识界、公共组织等。因此,本文的利益诱导手段,既有商界企业通过政治献金等较为实质的硬手段,也有业界或者普通民众的舆论、选票等软手段,是一个比较中性的概念。^③

具体的利益诱导过程体现在美国的党派政治、选举政治、游说政治和公众政治等政治运作过程。首先,国家机构本身就带有特定的价值取向和利益诉求,因为国家机构的产生是政府分工的结果,是特定社会力量的政府代理人。例如,商务部是国家商业利益团体的代理人,而国防部是国防力量的代理人。因为这种社会分工推动下的代理人制度还是比较粗糙、广义的利益代表形态,国家机构的利益代表只具有公共性,但随着社会分工不断细

① 广义的“利益集团”泛指“为了一致目标或利益而共同行动的群体”,参见〔美〕罗伯特·A. 达尔:《论民主》,李风华译,北京:中国人民大学出版社2012版,第143—144页。

② “倡议联盟”(advocacy coalition)最早由原美国加利福尼亚大学环境科学与政策系荣休教授保罗·萨巴蒂尔(Paul Sabatier)和美国俄克拉荷马大学教授汉克·詹金斯—史密斯(Hank Jenkins-Smith)系统性提出,意指“共享特定信念,通过功能性途径协调彼此,以向政府部门提请议事并影响政府决策过程”。“advocacy coalition”可译为“游说联盟”“倡议联盟”或“吁请联盟”等,也有学者采用“社会联盟”的译法,本文统一采用“倡议联盟”的译法。有关“advocacy coalition”的定义及其他内容,参见 Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993; 中译本参见〔美〕保罗·萨巴蒂尔,汉克·詹金斯—史密斯:《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》,邓征译,北京大学出版社2011版。

③ “利益诱导”这一词,在不同语境下有不同定义。在国际政治研究中,日本学界对“利益诱导”这一现象讨论较多,但基本将该概念等同于“政治分肥”(pork barrel),或近似于“政治庇护主义”(political clientelism),多有贬义。中国有学者将该术语引入,参见王广涛:《军工利益集团与日本的安全政策:兼论安倍政权下的军工利益诱导政治》,《世界经济与政治》2017年第12期,第26—47页。

化,利益集团也不断细化增多,一些强势的社会力量集团需要政府额外的照顾才能实现自身的利益诉求,所以,就有了通过政治过程进行利益诱导的方式。

党派政治中的利益诱导发生在特定倡议联盟影响党派价值取向的过程中,而党派会进一步影响政府候选人;选举政治指的是不同政府受特定倡议联盟支持上台后,其政策偏好将与特定倡议联盟取向靠拢;游说政治发生在国会中,主要指的是倡议联盟对国会及其议员的影响;公众政治指的是倡议联盟通过媒体舆论等对国家机构的行为进行诱导。因国内外学界已经较多地讨论美国政治过程,且与美国太空安全领域的政治过程基本无异,本文不再过多进行阐述,而是将主要关注美国太空安全领域内有影响的社会力量构成。

美国涉太空安全的社会力量组成倡议联盟,通过利益诱导对国家机构和政策发挥影响。通常在太空政策制定背后,有多类型的倡议联盟扮演着非常重要的角色,如太空商业联盟、国防联盟、人道主义联盟、太空科学联盟。^① 太空商业联盟主要关注太空发展的商业利益,将太空视作一个可盈利的的投资之地,包括商业太空企业及其在商务部、交通部和国家航空太空局的支持者。商业联盟也与美国国会两院中的各类专业性委员会保持密切联系。国防联盟首要关注国家安全,主要由国防部、与国防部有合同往来的相关方(如波音公司、洛克希德·马丁公司、诺斯罗普·格鲁曼公司等)构成,他们获得参议院军事事务委员会和主要保守派组织和个人的支持。人道主义联盟关注太空领域的人道主义问题和太空项目对社会的造福能力,主要由国家航空太空局、民间专业组织(如美国航空太空学协会、美国太空学社会、国际太空联合会)等组成,政府内的支持者分布在各机构。太空科学联盟包括企业、学界和政府内研究人员,与人道主义联盟等保持着密切联系,通过游说国会来为更多的太空项目争取更多的经费支持。这些倡议联盟通过党派政治、游说政治、选举政治和公众政治等政治运作方式对国家进行利益诱导。

^① Christopher J. Bossoa and W. D. Kay, "Advocacy Coalitions and Space Policy," in Eligar Sadeh, ed., *Space Politics and Policy: An Evolutionary Perspective*, Dordrecht: Springer, 2003, pp. 43-59.

(二) 国家机构对最高决策圈的价值传导

在第二环节,国家机构通过价值传导机制对最高决策圈施加影响。价值传导机制包含三个内容:权威塑造、信息供应和价值吸收。国家机构和最高决策层都同属于国家公共服务部门,不是简单的利益交换关系,而是掺杂部门价值文化互动、一种更加具备公共性的关系,因此,不能以利益诱导来概括二者之间的互动模式。此外,由于国家机构是为最高决策层提供服务的角色,国家机构通过这一角色将本部门的价值取向和利益诉求传导至最高决策层中,由最高决策层来平衡政策领域内的不同利益诉求,本文将这一过程概括为“价值传导”机制。

1. 传导机制。权威塑造,即各相关组织机构在某一领域制度框架中争取重要地位,以便参与国家政策制定的过程。权威是从外部影响个人和组织行为的最重要因素之一,是存在于主导和被主导关系中影响决策和他人行为的权力。马克思·韦伯在权威理论中,将权威划分为三种不同的形式:传统权威,来自于传统的习惯、经验和祖训等;超人权威,来源于领导者个人的魅力,包括其性格、品质、学识和能力等方面;法理权威,来源于成员对法律制度、条约规范的尊重、遵从和信仰。^① 这种权威的定义原本是运用在组织内的领导人,但如果把某一领域内所有参与决策的国家机构看作一个组织,各机构看作一个个体,也能形成一种权威塑造的过程:若干组织通过自身专业性或者传统习惯,争取领域内的权威话语权,让本组织在决策中发挥更大影响力。美国太空安全自 20 世纪 40 年代发展开始,从空军主导到海陆空三军竞争,到国家航空航天局参与,再到军事—商业—民用太空互动,再到太空军正式成立并主持太空安全发展,不同机构竞相在太空安全领域塑造并强化各自的角色,成为国家政策制定的依赖对象,以此获得更多的认可和资源。

信息供应,即组织机构通过提供与决策有关的情报信息,影响政府决策

^① Max Weber, "Politics as a Vocation," 1965, <http://fs2.american.edu/dfagel/www/class%20readings/weber/politicsasavocation.pdf>, 2020-09-29.

层的信息接收的过程。在国家机构塑造权威并争取到领域内的话语权后,关键机构可以获得向最高决策层提供咨询建议的机会,以向最高决策者传达包含自身利益诉求的信息。美国政治科学家赫伯特·西蒙(Herbert Simon)将组织中的信息分为两类:价值类信息和事实类信息。价值类信息包括目标、道德和法律限制,而事实类信息则是与决策及其环境有关的知识 and 信息要素。^① 在实际情况中,被组合的信息往往同时带有“事实”和“价值”两种特性,决策者接受的信息群既有描述型的知识类信息,也有信息提供者的价值意图。决策参与者为了让决策层能够产生足够的价值共鸣,会向决策层内输入预设好的信息、价值观和利益目标,促使决策层产生类似的价值偏好和利益期望。^② 太空安全是一个专业性、技术性强的领域,决策者的决策过程需要很大程度上依赖参与者提供的信息。信息提供者的选择,将影响决策者克服个人能力、知识和认知等缺陷的程度,以及是否能做出科学、平衡的决策结果。

价值吸收即相关国家机构在权威塑造和信息供应的基础上,将本组织的利益诉求和意识形态传导至最高层的过程。它包含两个步骤:一是输出环节,主要组织通过利益博弈,将本部门的利益和价值诉求置于政策设计中更优先的位置;二是输入环节,最高决策者甄别错综复杂的信息并做出最后的选择。在输出环节,军事部门、情报部门、民用部门和国会是美国太空安全领域重要的参与者,不同部门拥有各自的组织文化和利益追求。美国涉太空事务的最高决策层成员,基本上来源于军事安全、文官政府、民用机构这几类,加上国会在外部的制衡作用,基本可以厘清决策过程中的几对主要互动关系。本文将这些关系具体归纳为军种竞争、军政互动和府会关系,它们是太空安全领域内重要的价值博弈关系,影响着太空安全战略和政策的走向。

进入到输入环节,所有的事实和价值信息都流向最终的决策者——总统。

^① 〔美〕赫伯特·西蒙:《管理行为:管理组织决策过程的研究》,杨砾等译,北京:机械工业出版社2004年版,第44—50页。

^② 同上。

不同组织将各自价值和利益诉求输送至最高决策层后,作为最高决策者,总统需要在错综复杂的信息中甄别并做出最后的选择。总统的个人能力、经历和偏好等将对决策结果产生较大影响。总统如果对太空安全项目兴趣越大,那么,政府支持太空行动的力度也会越大,但这一假设的前提是行政机构能够较大程度地支配立法机关。例如,总统对太空行动的热情推动了“登月计划”和“战略防御倡议”的实施。^①

2. 权威塑造与信息供应:国家机构和最高决策圈的构成。美国太空安全起源于20世纪40年代,经历了由单一部门执掌到多部门共同发展再到最后统一协调的过程,这一变化既体现了太空技术发展导致的领域扩散和职能细化,也侧面反映了美国太空安全管理体制所经历的职能混乱局面。尽管制度天然存在惰性和路径依赖,^②但由于美国的太空事业起步较早,经历不断的修补后,美国的太空安全制度形成了总统协调、太空军领导、其他部门协调配合的局面。美国的涉太空部门总体由最高决策层、军事部门、情报部门、民用部门和国会构成。

军事部门是美国太空安全政策最重要的参与机构,主要包括国防部长及其办公室、各作战司令部,以及海陆空各军种及其下属的太空事务相关部门等。国防部长及部长办公室协调军事部门的太空安全行动,是美国太空安全制度变迁中稳定性最高的部门之一。目前,美军作战部队中有11个司令部。2019年,太空司令部成立,协调军事太空的作战事务。美国各军种都在国防部长的指挥下开展具体的太空项目,将国防部的太空政策与各自的太空能力和行动保持协调,空军部下属的太空军是军队太空行动的主要管理和行动部门。^{③④}

① James A. Vedula, “Evolution of Executive Branch Space Policy Making,” *Space Policy*, Vol.12, No.3, Aug. 1996, pp. 177-192.

② Trevor Brown, *Space Policy: A Comparative Study of the George W. Bush and Barack Obama Administrations*, Ph. D. dissertation, Auburn University, Dec. 2015, p. 185.

③ Committee on Armed Service of the U. S. House of Representatives, *Report of the Commission to Assess United States National Security, Space Management and Organization*, Jan. 11, 2001, p. 55.

④ Navy History and Heritage Command, “Navy Role in Space Exploration,” Jan. 23, 2020, <http://public1.nhhcaws.local/browse-by-topic/exploration-and-innovation/navy-and-space-exploration.html>, 2021-09-05.

在情报领域,国家侦察局、国防情报局、国家地理空间情报局和国家安全局/中央安全处是直接的太空情报参与者。在民用机构中,影响最大的机构是美国国家航空航天局。此外,在美国权力制衡框架内,国会对美国的太空安全发展有着重要的影响力。国会对美国涉太空安全的立法、政策、项目和预算都有权力进行审议和表决,下属的众议院和参议院军事事务委员会、众议院和参议院拨款委员会、参议院情报特别委员会众议院常设情报特别委员会在太空领域有重要的影响。

在美国太空安全决策中,最高决策层的成员构成是影响决策者信息接收的重要因素。包括国家安全委员会、国家太空委员会、国家科学技术委员会、白宫国家科学技术办公室和国务院在内的决策咨询部门是重要的信息供应单位。美国总统是法定意义上的最高决策者,并通过国家安全战略、总统令、总统审查令等下达有关太空安全的政策指令。国家安全委员会的法定成员由总统、副总统、国务卿和国防部长等构成,每届政府成员会有些许不同。特朗普任内的国家安全委员会的主要构成人员有:总统、副总统、国务卿、财政部部长、国防部部长、能源部部长、司法部部长、国土安全部部长、美国驻联合国代表、国际开发署署长、总统幕僚长、国家安全事务助理和国家情报体总长等。^①国家太空委员会是专门协调跨部门太空事务的咨询决策机构,1958年成立后历经两次停摆和重启,2017年由特朗普总统再度重启。^②国家科学技术委员会是负责处理国家太空政策有关的事务的主要平台,协助总统协调科学、航天和技术发展,以及不同科研机构的合作。白宫科技政策办公室为国家技术委员会提供与国家安全有关的科技政策咨询服务,与国家科学技术委员会共同为总统起草总统行政令、审查令等,并指导其他相关机构的具体工作。

3. 价值吸收:不同部门的涉太空价值博弈关系。军种竞争、军政互动和府会关系是太空安全领域重要的互动关系,与总统的个人决策偏好一起,共同构

① The White House, "National Security Council," <https://www.whitehouse.gov/nsc/>, 2022-03-12.

② Donald Trump, "Presidential Executive Order on Reviving the National Space Council," June 30, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-reviving-national-space-council/>, 2021-09-09.

成这一过程中的价值博弈。首先,军种竞争影响着美国太空安全的发展方向 and 重点。美国陆军、海军和空军拥有各自的军队文化和传统,三军分而治之不过才 70 余年历史,军种差异造就了不同的价值偏好。各军种不同的利益目标会影响军事太空项目的实际走向,固化的军种矛盾也会对太空安全政策的制定、执行产生消极影响。在美国的太空安全领域,空军几乎是主导力量。尽管官方军事条规要求实现空天一体的联合军种合作,但是,空军在太空安全领域并不重视其他两个军种的角色,并不乐意为其他军种提供太空支持。空军将太空安全视作提升本军种地位的重要途径,希望通过对太空领域的技术、能力等的垄断来加固其国防地位。^① 这是因为,美国空军曾隶属于陆军,而空军用了 30 多年才摆脱陆军的控制。在独立后的几十年里,空军在新型航空航天技术管辖权问题上面临诸多挑战,大部分都以失利告终。空军不得不与海军和陆军共享弹道导弹,与民用部门、海军等共享通信和侦察卫星,与中央情报局、海关和边境保护局等共享无人机。^② 空军脱离陆军后不久,陆军就开始大力发展自己的太空力量。当空军在某些领域获得了一定的专控权后,如远程空运和卫星管理等,最后还是要在自己没有完全控制权的条件下,运用空军力量去支援其他军种,导致参与支持任务的空军的军种排序较低。^③ 这种竞争心态将导致海军、陆军和空军在太空联合开发和作战的矛盾与不平衡。各军种之前在是否以及如何成立太空军上争议较大,反映了各军种在争取太空主导权问题上的矛盾。美国《2020 年国防授权法案》设立了隶属于空军部的太空军,从法律上确定了空军在太空安全上的领导地位,终结了这一历史争论。

其次,军政互动也是影响美国太空安全政策的重要变量,国防部和国家航空航天局的互动是太空领域内军政关系的缩影。美国国防部和国家航空航天局的合作历史伴随着合作与竞争,承载着军事、民用航天在利益、目标和正

① Kevin McLaughlin, *Military Space Culture*, Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization, 2000, <https://fas.org/spp/eprint/article02.html>, 2021-09-09.

② Frederic A. Bergerson, *The Army Gets an Air Force: Tactics of Insurgent Bureaucratic Politics*, First Edition, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980. pp. 58-100.

③ [美]哈维·萨波尔斯基、尤金·戈尔兹、凯特琳·塔尔梅奇:《美国安全政策溯源》,任海燕等译,北京:国防工业出版社 2016 年版,第 142—182 页。

当性层面的博弈和妥协。尽管国防部和国家航空航天局在政府推动下,在太空安全领域实现了多层次的合作,但是,由于设立的利益目标不同,两个组织间的价值选择和认同也存在差异。国防部和美国航空航天局在一些方面合作不畅,这种矛盾在美国空军和国家航空航天局之间体现得尤其明显。国家航空航天局成立之前,美国空军怀有征服太空的野心,但航空航天局成立之后分出去了部分原本属于空军的太空开发项目,令空军对于航空航天局的情绪颇为复杂。例如,在动力滑翔飞行器(又称 464L 武器系统)的研发合作中,空军关注的是这个项目的战略轰炸能力,并期望在这个项目当中起主导作用;而当时国家航空航天局的前身——国家航天咨询委员会则注重这个项目可能存在的民用功能。面对双方在合作目的上的差异,总统及其科学咨询委员会的成员深知空军在太空领域的野心,并形容“几个空军领导人把航天开发变成军事目的的行动,简直是在嘲笑我们纯粹的太空理想”。^①

作为权力制衡一方,国会对太空安全政策也有着重要的影响。国会在航天领域的价值取向是非常复杂的。在国会内有追求国家安全利益的团体,有强调人类命运的团体,有注重科学发展的团体,有关注民生福祉的团体。但是,作为三权分立一角,国会会有一个明显的利益目标,就是对影响力的追求,即强调国会应当在相关的事务中发挥必要的作用,而不能被无视。尤其是在太空发展这种既关乎国家安全,又关乎民生福祉的议题上,国会更需要发挥必要的影响力,保证相关项目的正当性和合法性。例如,根据档案显示,1982 年,当时由民主党占大多数的国会反对将太空政策的管辖权移至国家安全委员会,国家安全委员会的决策通常因安全考虑不对外公开,这种权力的移交意味着太空决策将不得不以秘密形式进行,国会就无权针对相关议题召开听证会,无法质询国家安全委员会主席。到 1987 年,国会尝试通过立法重启一个独立的太空委员会,并试图通过提名太空委员会的行政官员来间接强制相关官员参与国会质询,但里根总统否决了这部立法。此后,国会和政府之间有关设立太空委员会的博弈持续进行,到 1989 年国家太空委

^① James R. Killian, *Sputnik, Scientists and Eisenhower: A Memoir of the First Special Assistant to the President for Science and Technology*, Cambridge: MIT Press, 1977, pp. 55-102.

员会终于得以正式重启,白宫迫于国会压力而最终做出妥协。^①

分析不同总统任内的太空政策影响因素时,总统对太空发展的兴趣和偏好会对太空安全政策产生影响。总统个人在太空发展中发挥着重要作用,在财政和政治资源上会予以不同程度的支持力度,产生不同的政策效果。在太空安全领域,约翰逊、里根、老布什和小布什,以及特朗普,对太空安全项目兴趣最甚;而卡特和福特总统兴趣最弱,艾森豪威尔、尼克松、肯尼迪、奥巴马居于中间位置。肯尼迪在任内大力推动阿波罗项目,并且竭其能力调动财政和政治资源。尼克松总统在提出航天飞机建设项目的倡议后,就不再处理项目的具体细节,而是将具体工作丢给了国会及其政府官员,也没有给予国家航空航天局足够的支持。^② 总统有效制定和实施太空政策的关键在于能否给予有效指导和充足的资源支持,^③但是,如果仅从总统的个人偏好溯源一届政府的太空安全政策会显得有些力不从心。仅从总统的个人偏好来观察,这种单一视角功能有限,党派政治、意识形态、利益集团等也是重要的影响变量。

三、案例分析:美国“战略防御倡议”的决策过程

本文所提出的利益传递过程包含两种渠道:一是非常规渠道,即社会力量绕过国家机构,直接对最高决策圈产生影响;二是常规渠道,即社会力量通过国家机构影响最高决策。目前所披露的信息表明,里根政府时期的“战略防御倡议”(Strategic Defense Initiative,简称 SDI,又称“星球大战”计划)决策过程在这两个渠道均有典型体现。在非常规渠道方面,以美国理论物理学家爱德华·泰勒(Edward Teller)为代表的一些热衷反弹道导弹防御的个人通过直接游说里根总统,使得里根在没有相关政府委员会评估的情况下,绕过政府组织

^① John M. Logsdon, “Emerging Domestic Structures: Organizing the Presidency for Space Power,” in Charles D. Lutes, et al., *Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays*, Washington, D. C.: National Defense University publication, 2009.

^② Roger Handberg, “The Myth of Presidential Attention to Space Policy,” *Technology in Society*, Vol.17, No.4, Jan. 1995, pp.337-348.

^③ James A. Vedda, “Evolution of Executive Branch Space Policy Making,” pp.177-192.

直接向公众宣布“战略防御倡议”，形成“社会力量—最高决策层”利益传递模式。在常规渠道方面，最高层提出“战略防御倡议”后，安排专门的组织负责落实这一计划，在这一过程中又形成了“社会力量—国家机构—最高决策层”互动模式。

该案例将具体呈现社会力量、国家机构和最高决策层完成利益传递的过程，并从利益传递角度来解释以下问题：第一，为什么此前国防部并不支持的战略防御方案，会被里根总统高调推动？第二，在“战略防御倡议”提出后，之前对此计划态度消极的国防部等机构会积极响应，使之逐步进入高潮阶段？第三，从蓝图走向现实的“战略防御倡议”，为何之后的呈现形式却与里根总统最初设想的内容有较大出入？

（一）非常规渠道：里根的个人推动

里根在执政期间依赖非正式的决策形式，致使白宫的正式顾问系统失能。里根偏好松散、非正式、孤立的国家安全决策模式，喜欢制定比较宏大的图景，而把细节问题丢给与自己观念一致的核心小组。^① 太空政策专业性较强且涉及领域较多，难以仅通过总统及其内阁决定，需要交由给由专业人士组成的委员会评估讨论，太空委员会和国家安全委员会通常充当这样的重要角色。然而，里根在任内却并不倾向于使用太空委员会等常设机构，因为它们的职能目标是固定的，不具备足够的灵活性。里根在第一届总统任期内建立了一个任务小组，绕过太空委员会进行决策；在其第二任期开始后提议将太空委员会并入总统行政办公室内，以变相弱化它的决策咨询作用，后来因协作问题干脆将太空委员会废除。在里根总统两届任期内，太空政策的协调由太空高级跨机构小组完成，遴选的成员都以是否符合自己政见为标准。这个类似国家太空委员会的小组，正式成员包括国防部副部长、副国务卿、商务部副部长、参谋长联席会主席、军备控制和裁军署主任、国家航空航天局首席执行官。在这个六

^① William Schneider, "Lame Ducks and Horse Races: Reagan Era Runs Out as Contenders Jockey for Position," *Los Angeles Times*, Jan. 4, 1987, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1987-01-04-op-1896-story.html>, 2021-10-09.

人小组内,只有商务部副部长和国家航空航天局执行官来自涉太空的民用机构,因此,他们的意见很容易被其他来自国家安全部门的代表否决。在这种决策模式下,里根总统的信息来源多为国家安全体系内的信息,加之此阶段国会的介入能力减弱,在一定程度上助推了里根总统“星球大战”式太空政策。

与常规的太空决策方式相比,“战略防御倡议”产生于一个异常的决策过程。按照决策流程,美国的军事太空政策一般是在相关人员提出方案后,呈交给国防部评估,再经国防部提交给以总统为核心的最高决策圈。然而,“战略防御倡议”却通过非常规渠道提出:相关人员直接将意见呈递至总统个人,而总统个人在做好决策后,便利用自己的影响由上而下推动政策落实。

在相关人员的游说影响下,里根总统提出“战略防御倡议”。里根总统曾公开表示,“战略防御倡议”由其本人构思而成,此前没有人提出过该倡议。^①但实际上,得益于说客们的建议,里根总统只是发挥了决策作用。从里根就任总统前开始,一些积极的太空防御支持者就对里根产生了潜移默化的影响。在1979年,里根竞选时访问了位于科罗拉多州夏延山的北美防空司令部,在了解到美国的军事系统难以有效防范核危机,就有了强化本土导弹防御的想法。^② 退役中将丹尼尔·格雷厄姆(Daniel O. Graham)在里根竞选时担任其军事顾问,这位太空防御的狂热支持者曾积极地向政府宣传自己的战略防御思想。格雷厄姆早在苏联之前就公开支持军队“占领太空高地”,并于1981年创立“高边疆”组织(High Frontier),致力于支持美国通过“末端防御”来维持对苏联的军事优势。^③ 此外,劳伦斯·利弗莫尔国家实验室前主任爱德华·泰勒是战略防御的积极支持者,对里根也有直接影响。在里根还是加利福尼亚州州长的时候,泰勒就带他参观了自己的实验室,之后还多次与里根及其核心

① Sanford Lakoff and Herbert F. York, *A Shield in Space? Technology, Politics, and the Strategic Defense Initiative*, First Edition, Berkeley: University of California Press, 1989, pp. 1-48.

② Frances FitzGerald, *Way Out There in the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War*, First Edition, New York: Simon & Schuster, 2001, p. 20.

③ Sanford Lakoff and Herbert F. York, *A Shield in Space? Technology, Politics, and the Strategic Defense Initiative*, pp. 1-48.

决策圈成员讨论战略防御事宜。^①此外,共和党保守分子马尔科姆·沃洛普(Malcom Wallop)也是空基导弹防御的积极支持者,曾将自己撰写的《导弹防御的机遇与优势》寄给里根,这篇文章后来发表在《战略评论》杂志上。^②

面对“战略防御倡议”可能在国内引起的强烈反对,里根通过特别的决策过程启动该项目。1982年,尽管当时国会内有少数议员鼓吹太空武器,但众议院还是否决了国防部研发反弹道导弹的预算计划,并且呼吁里根总统禁止太空武器研发,参议院也有类似的决议。此前,因为担心冲击现有项目以及可行性问题,美国国防高等研究计划局及国防部高层都反对过高边疆组织建设全球弹道导弹防御的提议。鉴于当时的行政系统和国会都有可能不支持“战略防御倡议”,里根采取了异常的决策方式。此次有关“战略防御倡议”的决策主要依赖于国家安全委员会成员和里根信赖的科学家,而不是自己正式的内阁成员或者核心行政部门。^③里根对于“战略防御倡议”的设想来源于其与相关人员的私人联结,在做出个人决定后又没有按照既定程序将“战略防御倡议”提交至专业委员会评估审议,没有告知首席科学顾问等其他关键官员,而是和自己的小团队秘密商定了此计划及“星球大战”演讲内容,并通过演讲与公众直接对话以获取更多支持,由上而下地启动了该计划。^④里根总统发表演说后,才启动了专业委员会来评估项目的技术指标,^⑤但由于总统已经做了决策,委员会只能在指挥棒下开展缺乏中立性的研

① Martin Anderson, *Revolution*, First Edition, San Diego: Harcourt, 1988, pp. 94-95.

② Timothy H. Hiebert, "Reagan's Strategic Defense Initiative: The U. S. Presentation and The European Response," *The Fletcher Forum*, Vol.10, No.1, 1986, pp. 51-64.

③ G. Allen Greb, *Science Advice to Presidents: From Test Bans to the Strategic Defense Initiative*, San Diego: Institute on Global Conflict and Cooperation, 1987.

④ 1983年3月23日,里根总统发表“星球大战”演说,“战略防御倡议”正式公布。里根总统在做出政策决定后,让其助理落实有关该政策的演讲内容,并要求避免行政部门和媒体在演讲前知晓该计划。因此,这一演说内容在发表前仅为若干核心人员所知。即使是里根政府的首席科学顾问、国务卿或国防部长,在演讲前几天或前几小时才知道总统决定要启动“战略防御倡议”。里根此举的目的一是为了避免过多的行政干扰,二是为了避免反对声音过久的舆论铺垫,三是为了直接就此与公众对话以寻求更多支持。参见 Martin Anderson, *Revolution*, First Edition, p. 43; John Bardeen, "The Origins of Star Wars," *Arms Control Today*, Vol.16, No.5, Arms Control Association, 1986, p. 2; Frank Greve, "'Star Wars': How Reagan's Plan Caught Many Administration Insiders by Surprise," *San Jose Mercury News*, Nov.17, 1985, p. 21.

⑤ 分别为“未来研究战略评估小组”(Future Study Strategy Study Team)和“国防科技评估小组”(Defensive Technologies Study Team)。

究评估。

以鼓吹太空防御的支持者为代表的社会力量通过权威塑造、信息供应和价值吸收等,与里根直接接触,使其也成为了他们中的一员。里根所接触的这些战略防御支持者几乎都是在各自领域的权威代表人物,有相当的话语权和影响力。总统与这些人的直接接触,相当是赋予了他们直接供应信息给高层的渠道,在互动过程中逐渐被他们的价值观念影响,也逐步发展成了积极支持战略防御派的一员。

(二) 常规决策:利益与价值诉求竞相传递

里根总统首先从宏观上为“战略防御倡议”制定蓝图,随后设立专门机构来落实政策,专门机构成为这一阶段事实上的最高决策者,利益传递同样也发生在这一过程之中。总统为了大力推动项目发展,为“战略防御倡议”拨付了大量财政预算:第一个五年将为项目投入 260 亿美元,总系统将耗费 1 万亿美元,而此前的“曼哈顿计划”和“阿波罗计划”也才分别耗费 130 亿和 570 亿美元。^① 对于高预算的大型军事项目,官僚和组织的影响会加大,使得决策过程和结果不可避免地带有根深蒂固的利益偏好。^②

1. 利益诱导环节。在利益诱导环节,社会力量通过利益诱导机制对国家机构施加影响,形成了战略防御领域的“倡议联盟”。“战略防御倡议”早先是由军官、科学家和政治家等组成的一个非常小的联盟推动的,主要推动方是洛斯·阿拉莫斯国家实验室和劳伦斯·利弗莫尔国家实验室,以及以高边疆组织为代表的民间组织,其他支持力量分散在工业界、政府和有关智库。面对“战略防御倡议”,当时美国国内有两派声音:一是反对派,二是支持派。大多数自由主义者反对启动大规模的反导研究,认为苏联使用导弹攻击美国的可能性低,战略防御研发只会导致更加严重的军备竞赛。反对派代表为部分美

^① Hans A. Bethe, et al. “BMD Technologies and Concepts in the 1980s,” *Daedalus*, Vol.114, No.2, The MIT Press, 1985, pp. 53-71.

^② Franklin A. Long and Judith Reppy. “A Introduction Overview,” *The Genesis of New Weapons: Decision Making for Military R&D*, First Edition, Pergamon Press, 1980, p. 10.

国高校,以及诸如美国科学家联合会和忧思科学家联盟这样的组织。^①支持“战略防御倡议”的人往往供职于政府和国家实验室等官方机构,或是与军事开发有关的企业等,他们认为防御性军事开发能够更好地保护国家,还可以此向苏联施压,迫使其与美国进行军备控制谈判。此外,对于里根政府来说,“战略防御倡议”是“一个政治上的妙举”,因为它能利用公众对核武器的焦虑来获取更多的政治影响力。^②里根总统正式启动“战略防御倡议”后,支持派的力量变得更加庞大。

议员和选区是社会力量将利益诉求传递至国会的主要途径。在1983财年中,关于太空武器的预算主要流向加利福尼亚州(45%)、华盛顿州(22%)、得克萨斯州(13%)和阿拉巴马州(10%)四个州,77%的预算流向参众两院的军事委员会和国防拨款次委员会成员所代表的州或地区。^③国会选区之间存在一定的竞争性,主要潜在合同方需要将工作地点分散到尽可能多的国会选区,以持续增加“战略防御倡议”的吸引力和地理分布。例如,当时科罗拉多州的众议员肯尼斯·克莱默(Kenneth B. Kramer)提出了强化战略防御的法案《人民保护法案》,^④并称其所代表的科罗拉多州为“自由世界的太空首都”。^⑤里根政府对“战略防御倡议”的拨款额度保持着每年约10%的增长,再加上共和党执掌参议院,众议院又有保守派民主党支持,民众对于“战略防御倡议”支持率较高,国会对该计划的限制能力逐渐减弱。

“旋转门”机制是社会力量向国家机构输送利益诉求的另一形式,决策人和项目形成了千丝万缕的利益联系。美国国防部规定,军官如果在离任两年内加入了军工企业,需要向国防部报告,1985年内大概有3842名进入到军工

① 美国的大多数大学反对“战略防御倡议”,他们对项目的参与较少,哈佛大学、麻省理工学院和斯坦福大学等都曾公开抵制该项目。但也有少部分大学参与有关的科研项目,并成立了校企联盟。

② Sanford Lakoff and Herbert F. York, *A Shield in Space? Technology, Politics, and the Strategic Defense Initiative*, First Edition, University of California Press, 1989, Chapter 1, Section 8, pp. 1-48.

③ William D. Hartung and Rosy Nimroody, *The Strategic Defense Initiative: Costs, Contractors, and Consequences*, Council on Economic Priorities, 1985, p. 33. William Hartung and Rosy Nimroody, “‘Star Wars’: The Time to Stop It Is Now,” *Christian Science Monitor*, May 1985.

④ Ken Kramer, *H. R. 3073 - 98th Congress (1983-1984): People Protection Act*, Oct. 11, 1983, <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/3073>, 2021-09-05.

⑤ David E. Sanger, “‘Star Wars’ Industry Rises,” *New York Times*, Nov. 19, 1985, p. 1.

企业的离任军官提交了此类报告。^①但调查显示,只有大概30%的离任军官依规报告,大部分符合条件的离任军官没有报告,“旋转门”传统默许了这些违规的存在。^②“战略防御倡议”也难以规避“旋转门”的存在。1985年,雇佣前国防部官员最多的十个企业中,有九个是“战略防御倡议”的主要承包商。杰罗尔德·约纳斯(Genold Yonas)是战略防御倡议组织的首任首席科学家及副主任,在任两年后便担任了“战略防御倡议”重要承包商之一——泰坦公司(Titan Corporation)的副总裁,而他此前还是积极鼓吹战略防御的桑迪亚国家实验室的主任。担任里根政府国防部防御系统副次长的约翰·加德纳(John Gardner)曾在麦克唐纳—道格拉斯公司(McDonnell Douglas)导弹防御系统工作了20年,之后担任了战略防御倡议组织主任,并于1986年以副总裁的身份又回到了麦克唐纳—道格拉斯公司。^③里根总统演说后委任的评估小组也带有很强的利益驱动:“未来研究战略评估小组”有24名成员,其中14名与后来签订承包合同的企业有联系;“国防科技评估小组”有54名成员,其中有29名成员和“战略防御倡议”的合同方有关。^④

社会力量还积极通过其他途径与政府保持密切联系。主管项目的战略防御倡议组织召开首次机密新闻会议时,私人部门、联邦实验室、政府部门、大学机构和外国承包商等各方派出了1200余个代表参加。^⑤从1983年3月到1986年6月,“战略防御倡议”共产生2210个合同,牵涉到510余家单位,包括331家企业、38个实验室、64所大学、67个政府部分(如国防部、能源部、中央情报局和国家航空航天局等)以及若干外国单位,覆盖范围广。^⑥一半以上的小公司分布在美国陆军战略防御司令部总部所在地阿拉巴马州的亨兹维尔,

① Peter Grier and Scott Armstrong, “‘Revolving Door’ Spins without Close Attention. Moves from Pentagon to Private Sector Often Go Unrecorded,” *Christian Science Monitor*, July 11, 1988.

② U. S. Government Accountability Office, *DOD Revolving Door: Many Former Personnel Not Reporting Defense-Related Employment*, Mar. 4, 1986.

③ Erik Pratt, “SDI Contracting: Building a Star Wars Constituency,” in Gerald M. Steinberg, ed., *Lost in Space: The Domestic Politics of the Strategic Defense Initiative*, Lexington: Lexington Books, 1988, p. 114.

④ Erik Pratt, “SDI Contracting: Building a Star Wars Constituency,” Table 6-7.

⑤ Tim Carrington, “Star Wars Plan Spurs Defense Firms to Vie for Billions in Orders,” *Wall Street Journal*, May 21, 1985, p. 1; Erik Pratt, “SDI Contracting: Building a Star Wars Constituency,” p. 115.

⑥ Erik Pratt, et al. “SDI Contracting: Building a Star Wars Constituency,” pp. 114-119.

还有1/3的企业在位于加利福尼亚洛杉矶的空军太空和导弹系统中心附近设址,方便与政府部门联络。

政府、实验室和企业之间的人员流动建立了复杂的军工关系,客观上影响军事项目的优先排序和走向。随着利益攸关方的范围不断扩大,不同的利益诉求以各种方式渗入,项目发展更难以决策者控制。

2. 价值传导环节。价值传导环节的主体是国家机构即最高决策圈,经过上一环节的利益诱导过程,国家机构的利益导向变得更加复杂:既有社会力量传导上来的利益诉求,又有自身组织的部门利益和意识形态追求,甚至有时使得自身诉求显得矛盾。当不同国家机构多层次的价值取向传导至决策中心时,决策方如果没有固定的偏好或者价值追求,容易迷失在这些利益纠葛中,难以做出稳定而又准确的决策。

面对“战略防御倡议”,国会有自己的选区利益,但同时也有自己的意识形态追求。在前期,与大力鼓吹“战略防御倡议”的相关行政机关、工业界和实验室相比,国会该项目发展的最大的限制因素,主要影响了项目的预算和部署规模,以及《反弹道导弹条约》的规限问题。在里根提出“战略防御倡议”前,国会内就有议员在积极推销导弹防御系统。例如,马尔科姆·沃洛普参议员在1979年就提出过增加导弹防御预算的建议,但由于当时美国已经和苏联签订了《反弹道导弹条约》,此提议未被采纳。1985年2月至6月期间,国会针对“战略防御倡议”的利弊召开了23次听证会,并随后免去了国会认为不必要的预算。^①国会还在《1986年国防授权法案》中加入了“尼采标准”,防止政府过度部署导弹防御系统。^②然而,到了后期,随着“战略防御倡议”计划年预算持续增长、政府对国会选区承诺建设示范项目后,潜在的地

① Sanford Lakoff and Herbert F. York, *A Shield in Space? Technology, Politics, and the Strategic Defense Initiative*, pp. 1-48; Gerald M. Steinberg, ed., *Lost in Space: The Domestic Politics of the Strategic Defense Initiative*, Lexington: Lexington Books, 1988, pp. 9-11.

② “尼采标准”以里根政府时期的首席军控谈判代表保罗·尼采(Paul Nitze)的名字命名,指的是导弹防御系统部署成功的标准,包括(1)能够有效应对导弹攻击;(2)能够在打击中生存下来;(3)具备边际成本效益。参见 U. S. 99th Congress (1985-1986), “S. 1160. Department of Defense Authorization Act, 1986,” Aug. 11, 1985.

区收入和就业机会也动摇了此前不支持“战略防御倡议”的议员们,议员们对选区利益的考虑不断增加。^① 里根总统在任内善于以国家安全为由规避国会监督,国会角色在其执政期间角色较弱,对“战略防御倡议”的牵制能力总体微弱。

在利益和意识形态趋势下,国防部的立场也有变化。在里根总统启动“战略防御倡议”前,国防部内部就有类似的战略防御建议,出于官僚政治考虑,国防部不太倾向于过于革命性的创新研究。一是因为新项目会冲击既有项目的地位。例如,原子能委员会的成立动摇了诸如洛斯·阿拉莫斯国家实验室和橡树岭国家实验室(Oak Ridge National Laboratory)这类资深核技术研究机构的传统地位;二是因为会改变既有官僚格局。例如,无人飞机和导弹的问世改变了传统空军的角色,核潜艇的问世改变了海军既有地位,新技术突破容易放大军种竞争,改变既有军种实力对比。再加上技术难题、财政预算限制和美苏《反导条约》的限制,国防部高层一直就没能启动这些建议项目。然而,里根总统高调宣布启动“战略防御倡议”并承诺高额财政投入后,国防部内部的意识形态和组织利益获得释放,并与外部力量产生了错综复杂的利益联系,军商关系达到了美国冷战以来的顶峰。^② 国防部做出的“战略防御倡议”项目预算连年增长,虽然国会审议预算时做出了一定削减,但最后的财政拨款额依旧庞大:1985年,国防部的要求拨款为17.78亿美元,国会实际拨款为13.97亿美元;1986年国防部要求拨款37.2亿,实际拨款为27.59亿;1987年的要求拨款为48.02亿,实际拨款为32.13亿。^③ 由于联邦政府在1980年至1984年这几年间财政赤字增速惊人,国会通过

^① Roger G. Noll, *Government Policy and the Productivity Predicament*, Working Paper 433, California Institute of Technology, July 1982, p. 25; Linda Cohen and Roger G. Noll, *The Political Economy of Government Programs to Promote New Technology*. Division of the Humanities and Social Sciences, Working Paper 489, California Institute of Technology, July 1983.

^② John H. Cushman Jr, “Navy Official Censured; Sought to Silence Critic,” *The New York Times*, Nov. 27, 1986.

^③ Alan Sweedler, “Congress and Strategic Defense Initiative,” in Gerald M. Steinberg, ed., *Lost in Space: The Domestic Politics of the Strategic Defense Initiative*, Lexington: Lexington Books, 1988, p. 59.

《1985年平衡预算和紧急赤字控制法》，才从一定程度上遏制了国防部财政预算的迅猛扩张。

战略防御倡议组织主管经费流向，是项目在这一阶段实际上的“最高决策者”，项目具体工作则交由其他工作部门开展。战略防御倡议组织是国防部架构内专门用于统筹“战略防御倡议”发展而创设的协调机构，其地位独立于国防部其他机构并享有特殊地位。战略防御倡议组织的特殊官僚地位是与“战略防御倡议”的战略地位是相一致的，它可以绕过很多常规的预算审查，不需要和国防部内的其他军事项目直接竞争预算，在财政赤字控制行动中享受一定优待，^①此做法的目的是为了使“战略防御倡议”发展免受国防机构意识形态和利益诉求的影响。

但随着“战略防御倡议”的预算和规模扩大，组织权威频受威胁。战略防御倡议组织支持的项目，主要是由军队或者高等国防研究计划局具体执行，但它们都有自己的目标和任务，对战略防御倡议组织的任务执行能力低。例如，由于经费超支，陆军战略防御司令部打算取消光学传感器研发项目，但战略防御倡议组织要求陆军继续坚持这一长期计划，两个部门产生矛盾。此外，战略防御倡议组织决定减少或者终止空军的监视跟踪系统项目，但是，空军对此置之不理，仍旧扩大此研究项目的规模。陆军和空军在导弹领域存在长期的军种竞争，不同实验室之间也存在部门竞争，而战略防御倡议组织并没有解决之前部门不协调的问题。^②“战略防御倡议”所涉部门众多，利益交缠复杂，战略防御倡议组织在这些旋涡中逐渐失去权威，难以发挥协调作用。战略防御倡议组织长期没有确定战略防御的系统架构，也没有为全面的战略防御系统进行成本估算，同时还在不断增加预算，使得公众对“战略防御倡议”的疑虑增多，认为战略防御倡议组织在夸大项目成果来影

① 如《1985年平衡预算和紧急赤字控制法》制定的第一次预算削减计划中，“战略防御倡议”受豁免。

② Douglas Waller, et al, *SDI: Progress and Challenges*, Strategic Defense Initiative Organization, Mar.17, 1986, p. 60.

响公众舆论。^①

(三) 决策结果

在不同官僚和组织利益夹击下,战略防御倡议组织并没有起到应尽的协调作用,执行部门各自为政,逐渐使得“战略防御倡议”的设计偏离预定轨道。里根总统强调“战略防御倡议”的目的是实现无核化导弹防御,但是,倡议中有很多与能源部合作的应用核动力研究,如动态同位素动力、空间反应堆技术等。^②此外,合同方也会经常让政府部门改变项目要求和目标,以适应自身设计能力,如师级防空炮系统(Division Air Defense, DIVAD)和 C-5x 系统开发过程中都有合同方以技术为由降低工程标准的情形。^③“战略防御倡议”也遇到过类似情形:开发重点从应对大规模攻击转向有限保护,防御标准不断降低,从里根总统最早提出的 99.9% 的全面防御标准,降低到 30%,再到最后不超过 200 个小规模战略导弹攻击的防御标准;战略方针从“确保摧毁”变为“确保生存”,再到“确保威慑”;在国会否定第一阶段系统 100 亿美元的年预算请求后,战略防御倡议组织不得不拉长研究时间;整个计划的基础研究和应用研究之间的分配和边界含糊,确切部署的日期制定随意等。^④这些前后矛盾的产生,一方面是因为项目组的人过高估计了技术挑战和技术难题,但另一方面是因为前期宣传的高目标可以帮他们争取更多关注和预算支持,实际操作过程也有官僚和组织利益博弈分解了项目的初衷。

① Robert Scheer, “Spate of Highly Publicized Tests: ‘Star Wars’: All-Out Push to Gain Funding,” *Los Angeles Times*, Dec.29, 1985, p. 1; William J. Broad, “Science Showmanship: A Deep ‘Star Wars’ Rift,” *The New York Times*, Dec. 16, 1985, p. 1.

② Erik Pratt, “SDI Contracting: Building a Star Wars Constituency,” in Gerald M. Steinberg, ed., *Lost in Space: The Domestic Politics of the Strategic Defense Initiative*, p. 112.

③ Ibid., p. 132.

④ 这里的百分数是以苏联当时 4700 枚洲际弹道导弹弹头为基数,参见 Donald L. Hafner, “Assessing the President’s Vision: The Fletcher, Miller, and Hoffman Panels,” *Daedalus*, Vol.114, No.2, 1985, pp. 91-107; Sanford Lakoff and Herbert F. York, *A Shield in Space? Technology, Politics, and the Strategic Defense Initiative*; 黄培康:《“星球大战”计划的产生、调整和转向》,《现代防御技术》1994 年第 2 期,第 1—7 页。

在“战略防御倡议”制定过程中,不同利益诉求和意识形态不平衡地借机渗透,导致该项目存在诸多不合理之处。“战略防御倡议”总体目标由里根总统为代表的若干精英分子制定,具体形式和方向则受官僚和组织利益影响。首先,该计划产生于里根总统的非正式决策方式,缺乏了其他应有部门的审查和监督,导致整个计划有诸多不符合实际之处,也和当时的《反导条约》产生一定冲突;其次,在具体细节落实过程中,优势部门通过掌握关键话语权,从更有利的地位将自身的利益诉求和意识形态嵌入到决策过程中,使得这个项目成为美国军工复合体的大狂欢。真正的中立派或反对派没有选择参与项目,而部分从前的中立派或者反对派在巨额经费的吸引下,成为了新的支持者。“战略防御倡议”虽然带来了一些客观的科技进步,但也加重了美国的财政负担,投入和产出难以乐观评估。冷战落幕后,庞大的“战略防御倡议”难以为继。

结 语

美国的涉太空安全机构的演化是一个由繁入简、由简入繁的过程。首先,“由繁入简”指的是涉太空安全部门逐步精简,军事太空和民用太空逐步名义上分家,权责分配由过去的分散混乱到逐步聚拢协调,顶层管理逐步统一;“由简入繁”指的是随着太空技术发展,太空安全的概念逐步外延,涉太空安全分工更加细化,涉太空安全的基层和中层单位增多,相关职能更加专业化、精细化。在这双面发展的过程中,军事部门、情报部门、民用部门和国会逐步明确自己的核心职能和关键作用机制,成为了美国太空安全领域重要的权威影响因素。此外,美国的商业太空崛起较快,且与政府合作逐步增多,也将是重要的影响因素,例如商业太空“三巨头”——波音、洛克希德·马丁、诺思罗普·格鲁曼,以及联合发射联盟等。但他们本质属于社会力量,影响作用发生在利益诱导那一层。

利益传递的视角将涉太空安全的要素和互动过程整合在这个模型中,呈现了一个全景式的政策制定过程,对于把握影响美国太空安全决策的要素和

内在机制有着重要的作用。然而,还需要注意的是,这个模型概括的是法定和习惯意义上的流程设置,但是,在漫长历史和具体操作过程中,会有意外和非常规因素的干扰,这也是值得关注的变量。此外,外部国际因素也是影响美国太空安全政策的重要方面,因此在考察政策起源时,应当内外因素结合考察。但整体上,了解美国太空安全政策的生成机制,把握各环节的影响要素和互动形态,是国别和议题政策研究的必修课。