

“9·11”之后：对美国 国会和总统关系 的再考察^{*}

● 刘永涛

2001年“9·11”恐怖袭击事件发生后不久，美国总统和国会之间的权力平衡发生了变化，美国政治中的正常运作规则被中断。如同国家危机的其他任何时刻，“9·11”事件后，美国总统的行政权力获得明显的加强。不仅美国的普通民众必须对他们总统的权威抱以信赖，而且连一些国会议员也必须信赖总统的权威。他们以为，总统不会利用这种局面滥用行政权力，危机过去后，权力平衡将重新返回到以宪法为基础的美国政治制度中来。

“9·11”事件发生一年之后，美国被继续确定为处于

* 本文部分文字曾发表于2002年10月31日《环球时报》第7版。

“战争时期”。在这一背景下，美国的政治文化继续处于变化之中。目前在美国，联邦主义、公民自由、大众舆论和新闻媒体等在这一国家“危机时刻”经历着严峻的考验和挑战。不过，美国总统和国会这两个权力机构之间的复杂关系仍然是这一系列美国政治文化变化中的关键。因此，本文拟对当前美国国会和总统关系进行再考察。

—

自肯尼迪政府以来的近 40 年里，美国总统的地位和声誉不断受到削弱：约翰逊在越南战场上的失败、水门事件所揭示出的总统对权力的滥用、冷战后的“莱温斯基事件”使总统面临遭受弹劾的危险等。所有这些使得美国普通民众对白宫领导地位的期望下降，对总统权力的信赖也逐渐淡化。尽管 2000 年美国总统选举使乔治·W. 布什取胜，但是他的取胜方式至今还使许多美国人感到不舒服。

布什进入白宫后的前 9 个月并没有给人们留下印象，即认为他会扭转这种政治状况。然而，“9·11”事件给他提供了一个表现领导者能力的机会。亚历山大·汉密尔顿在倡导强势行政部门观点时曾经指出：在一定时期，美国政府需要有一只“单独的手”引导国家。这只“单独的手”显然是隐喻总统的权威。美国已故总统西奥多·罗斯福也曾经说过，没有什么能够像战争那样能够充份地展示总统的突出地位。的确，布什对恐怖主义所做出的最初军事回应使得他本人和白宫赢得了美国民众的认可和期望。他的一系列反恐怖主义

演讲使美国人联想到 1941 年珍珠港事件后富兰克林·罗斯福总统对美国民众发出的战争动员。在当前反恐战争乌云的笼罩下，总统权威成为今日美国政治生活中无可争议的核心。

作为一个共和党总统，布什试图通过对保守主义概念的重新定义来恢复现代总统在美国政治生活中的领导地位。这一重新定义的过程体现在布什政府一系列公共政策的制订方面。这些政策采取了更为激进和冒险的取向，谋求对美国政府的基本信条进行重新评估、修改和重新阐述。在国内事务方面，布什政府在经济、教育和社会福利等领域实施了一系列大胆的改造。譬如在经济方面，布什强调在任何情况下实施减税政策。共和党总统在任期初实施减税政策，这在美国历史上不算新鲜事情。然而，不同的是，在当前美国预算赤字回升以及可预见在相当长的一个时期里国家在军事、国土安全以及反恐战争方面将有更多开支的情况下，布什还坚持认为减税政策应该继续下去。在任期第二年面临赤字的情况下，里根总统于 1981 年接受国会关于放弃减税的建议。类似地，老布什在任期的第二年向民主党国会做出同样的让步。然而，现在的布什政府却打破了这种共和党人减税政策的模式。

在国家对外及防务政策方面，布什政府试图在美国保守主义政治哲学和框架中，增加更为激进和强硬的成份。美国趋于更多地关注它在世界政治及安全环境中的自身利益，而不是国际法和国际机构。譬如，布什政府拒绝对有关全球变暖、导弹防御、生物战争以及国际刑事法庭等方面的国际条约承担责任，并有可能继续拒绝这类在美国政府看来只具“象征性”含义的条约；拒绝参加有关反种族主义和反全球

饥饿等为主题的世界首脑会议，嘲讽这类国际会议是“无味的聚会”。有关舆论认为，美国作为世界上最强大的国家，现在变得越来越只顾自己。

2002年9月20日，布什总统正式公布他的国家安全战略报告。可以说，它汇集了过去一个时期布什本人在各主要场合所表达的有关国家安全及战略的思想，并以政府文件的形式表达出来。根据1986年的一项立法，美国总统每四年向国会递交一份国家安全战略报告。该报告标志着布什政府试图在国家和军事战略领域对保守主义概念给予重新定义。这一新定义的主要内涵包括了全面肯定和加强军事力量在美国国家安全和战略中的地位。这是一个超级大国在冷战结束后十年间对世界政治的观察、认识、判断和经历的基础上所确立的一项对付少数“邪恶”国家和组织的新的、强硬的对外政策及军事战略。“9·11”事件后，“恐怖主义”和“无赖国家”被列为对美国安全构成威胁的主要来源。

如果说1999年克林顿政府的国家安全战略报告还继续包含有威慑和遏制的思想，那么，布什政府的这份报告则正式宣布放弃曾支撑美国对外政策及安全战略长达半个多世纪的两根支柱：威慑和遏制，取而代之的是确立“先发制人”战略。如果说威慑和遏制战略的重点在于防守，强调具有做出回应和第二次打击的能力，那么，先发制人则提倡灵活进攻，必要时（包括在没有盟国和联合国支持的情况下）先出手打击某个潜在敌人和对手。应该说，“先发制人”是自我防卫的一种选择方式，并不是战略新概念。在美国对外政策史上，美国先发制人地攻击别国也是有先例的。然而，布什

政府则谋求依靠对威胁进行主体判断、在缺乏确凿证据证明这种威胁迫在眉睫、或通过话语建构一种“威胁”迫在眉睫的情形下而采取“先发制人”的战略。从这个意义上讲，该战略不仅对当代国际战争伦理和道德提出了挑战，而且疏远了美国外交长期以来所奉行的“大棒”和“胡萝卜”双管齐下的理念，因为这一战略不仅确立了美国作为一个主权国家可以对另一个主权国家首先发动进攻，而且加强了对“大棒”因素的依赖，并强调使用更大的“棍棒”先出手制人。

此外，“新帝国”思想在这份文件中得到进一步的确认，重申存在着一个与“文明世界”相对立的“邪恶世界”。布什政府利用目前美国处于惟一超级大国地位的影响力和优势，谋求通过绝对军事力量确立起一个以美国为主导的后“9·11”时代国际秩序。这一秩序以美国所定义的“自由、民主和市场经济”作为基础。在这一秩序中，美国试图通过保持强大的军事力量防止出现另一个对手超越或抗衡美国的权威，铲除世界政治中的“邪恶”力量。

然而，布什政府的这一战略有可能使已经颇为复杂和不确定的世界政治及安全环境变得更为复杂和不确定。一方面，一个主权国家对另一个主权国家采取“先发制人”的战略，有悖于国际公约中有关尊重国家主权的原则和精神。它将刺激其它国家加强自身的武装，包括秘密研制和开发核武器及生化武器。许多国家会认为，对付美国滥用权力从事干涉的最好办法是发展自身的威慑力量加以抗衡。另一方面，具有基督教认识色彩的“邪恶”论建构了一个“自我”世界和“其他者”世界。它有可能使世界政治中不同文明之间的

关系变得更为敏感和复杂，并有可能成为引起新的更大冲突的潜在来源。二战结束后，西方曾建构了一个“共产主义邪恶”的概念，它造成了长达近半个世纪的冷战军事对抗状态。当今世界格局已经发生了很大的变化，反对恐怖主义已经成为国际社会的共识。然而，新的“威胁”或“邪恶”是可以通过社会实践（包括对语言的使用和操纵）而建构起来的，它也同时建构了新的“潜在或现存对手”和新的暴力冲突来源。

二

1964年是美国总统选举年。当时的美国总统约翰逊面临来自亚利桑那州共和党参议员巴里·戈尔德曼强有力的竞选挑战。在离竞选日的前三个月，约翰逊宣布，越南北方力量在北部湾袭击了美国的船只。在当时的冷战环境下，美国国内几乎没有人对总统的这一说法提出质疑。三天后，一项决议——《北部湾决议》——在美国国会轻易地获得通过，它授权总统“采取所有必要的措施回击对美国力量的任何武装袭击”。只有分别来自佐乔治亚州和阿拉斯加州的参议员威恩·默思和恩斯特·格鲁宁投票反对该决议。《北部湾决议》促成了美国总统派兵卷入越南战争，使近6万名美国人丧身于东南亚的丛林地带和水稻田里。后来，一些美国学者们提出有力的研究证明：北部湾袭击事件并没有发生。

历史颇有相似之处。2002年是美国国会选举年。在距选举日45天，即9月19日，布什总统向国会递交了一份草

拟的决议，要求国会授权他“使用所有被确定为合适的手段包括使用武力”使伊拉克解除武装。阿富汗战争后，美国政府日益将萨达姆的名字取代本·拉登的名字。然而，美国国会这次并没有轻易地顺从总统，用参议院多数党领袖托马斯·达施勒的话讲，国会“不想成为一个橡皮图章”。国会认为，白宫草拟的这个决议使总统拥有过度的权力，这也正是国会所担心和不愿意看到的。国会议员们对这个决议的文字加以修改，显然要对总统在这场对外及防务政策制订过程中的权力加以限制。

不久，国会尤其民主党人占多数的参议院与总统之间的矛盾激化并公开化。9月25日，达施勒在公开场合一针见血地指出，总统是在将这场有关伊拉克战争的辩论政治化，即谋求从即将来临的国会选举中获得政治利益，并要求布什不久前对参议院的证词做出道歉。白宫否认是在利用这场伊拉克战争动员为党派政治服务。同一天，布什在会见哥伦比亚总统时问道，他（指布什本人）是否在把美国可能对伊拉克的战争变得政治化。国会民主党人对总统的激烈言辞是在前美国副总统戈尔几天前对美国当前伊拉克政策提出激烈批评后做出的。它实际上使得党派之间的斗争在国会选举日到来前夕变得更加激烈和公开化。

2003年美国国会参议院有20名共和党议员和14名民主党议员任期届满。共和党人竭力想在这次选举中重新夺回它在该院的多数席位。共和党人相信，如果在11月5日国会选举日之前美国选民和公众一直不断地讨论反恐战争、推翻伊拉克政权和国土安全的话题，那么，这在政治上对共和党人在国会中取胜是大有帮助的。布什总统的政治顾问卡尔·

若夫直率地说，如果老百姓一直讨论安全防务问题，而不是经济或医疗改革等问题的话，共和党人将有更大的机会在2002年的国会中期选举中取胜。布什总统本人也一直亲自四处奔走，为共和党候选人筹集竞选资金。

国会许多民主党议员不赞成布什的极端保守主义思想，而是倡导以自由主义的政治哲学指导美国公共政策的制订。他们越来越担心目前的国内政治气氛对民主党在2002年国会选举中取胜不利。他们一直在寻求政治上的平衡，一方面，对总统的反恐怖主义战争及国内安全政策给予支持，另一方面，试图将议题从单纯的对外政策问题转向国内事务如经济、就业、医疗保健和社会福利等方面。民主党人认为，他们的竞选优势在于讨论国内事务，因为民主党的国内政策更有可能赢得广大的中下层及少数民族选民的支持和拥护。一些自由的民主党议员开始表态，不支持总统在没有获得联合国同意的情况下单独使用武力，也不支持国会有关授权总统避开联合国而搞“先发制人”的决议案。

美国国内的民间组织、社团和个人也以各种方式开展反战活动。他们要求国会议员阻止美国发动对伊拉克的战争。他们指责布什为“战争贩子”，批评政府利用这场战争辩论转移公众对国内事务如安然公司丑闻等的关注，指出美国政府谋求通过战争获得对中东石油的进一步控制，并使一些政客从中捞取政治及商业好处，譬如，据说现任副总统切尼曾从1991年的海湾战争中捞取了大量商业上的好处。美国民众还要求政府准备把投入战争的钱用于国内教育、医疗保险、就业机会、环境保护等方面。在美国的大学里，青年学生举行各种反战集会；33名国际关系教授（包括现实主义

流派的一些代表人物)最近通过《纽约时报》联名发表声明,反对布什政府推行战争政策。可以说,目前在美国国内所出现的反战情绪,无论从规模还是从范围上看,均是自越战尤其自海湾战争以来在美国国内所罕见的。

三

2003年1月初,美国第108届国会开幕,新老联邦议员从各自的州和选区聚集到首都华盛顿。此届国会再度由占多数的共和党人所全面支配,它打破了美国政治中这样一种传统说法,即总统所属的政党在国会中期选举中将丧失部分议员席位,并在选举中失利。

然而,尽管白宫和国会由同一政党所支配,但是,作为两个权力机构之间相互制衡的基本特征并没有改变。新国会开会的第二天,白宫和国会民主党人之间便就刺激美国经济发展的一揽子计划问题发生严重分歧。对外政策将是新国会和白宫之间发生冲突的另一个重要领域。新国会谋求在对外政策和国家安全领域发挥更加积极的作用,譬如,国会参议院对外关系委员会主席理查德·鲁格称,他所领导的委员会将遵循独立的路线,并要求行政部门在对外政策方面采取正确的方针。

最近一个时期,美国政府在对外关系领域面临着一系列的政策难题。不过,从目前来看,对于美国来说,最具挑战性、最为棘手的仍然是在处理伊拉克问题上的最后政策选择问题:最终以武力还是以非武力方式解决伊拉克问题?在伊

拉克问题上最终采取单边主义路线，还是利用国际社会的努力？

目前，布什总统面临来自新国会本政党和民主党议员们向他提出的一系列严峻而尖锐的问题。尽管上一届国会已经通过决议案，授予总统广泛的战争权力，但是，国会的作用并没有就此结束。相反，新国会谋求在伊拉克问题上继续发挥重要作用，并将就美国对伊拉克政策举行一系列的听证会。美国人已经假定，在这场可能对伊拉克发动的战争中，美国将凭借自己军事上的“绝对”优势而取胜。因此，新国会实际关心的重点主要包括美国“战后重建伊拉克”和“战争后果”问题。新国会对白宫的质疑主要包括以下内容。

第一，如果布什政府想通过武力解决伊拉克问题，那么，整个战争的开支最终将是多少？美国在伊拉克的军事存在时间上将会是多久？新国会要求白宫就美国如何对战后伊拉克进行重建和管理、如何把“伊拉克改造成一个民主国家”的设想向国会和美国民众作出更多和更为具体的说明，以便立法部门和美国人民能够知道战后美国占领伊拉克所需的潜在军事及经济上的开支。根据国会预算局的一份报告分析，在对战后伊拉克重建过程中，美国需要在伊拉克保持约7.5万至20万人的军队。据估计，在一项10年战后重建计划中，美国将投入114亿至180亿美元。如果重建的时间需要继续拖延下去，这些费用还将继续增加。这无疑将给已经面对美国国内巨大赤字而感到头痛的国会带来挑战。

第二，一些国会议员质疑美国对伊拉克这个石油国家进行征服和管理是否明智。目前，伊拉克周边的中东邻国已经

在猜疑美国在那一地区的帝国企图。如果美国被看作是谋求实现它对中东石油的进一步控制和垄断，那么，由于伊拉克战争所引起的紧张局势将迅速影响到那一地区的其他地方。

目前，美国共和党人内部之间就战后重建伊拉克问题发生分歧。一些共和党人认为，对伊拉克的重建就是指从物质和政治上对这个国家进行全面改造，就像二战后美国在欧洲和日本所做的那样。另一些共和党议员则指出，任何战后重建伊拉克的计划将要求美国付出比它所愿意提供的更大的支出。新国会中温和的共和党人不希望看到战后的伊拉克重复战后阿富汗的经历。目前，“重建”阿富汗的工作步履维艰而且复杂，它一直拖累着美国及盟国的精力和财力。他们的政策倾向是，布什政府应该努力建立对付伊拉克问题的国际联盟，以便在伊拉克战争和战后对这个国家的重建方面，这些盟国和支持者能与美国一起分担人力和财力上的投入。

与此同时，共和党和民主党中的一些怀疑者指出，美国对伊拉克的占领将会变成一个长久的行动。二战后，美国曾把军队派往德国、日本和韩国，几十年之后，美国的军事力量仍然在那些国家滞留。目前民主党议员在新国会中占少数。他们主要以目前共和党人明显缺乏有效的“战后重建伊拉克”计划作为靶子抨击布什政府的对外政策。他们指出，白宫把复杂的伊拉克问题想得过于简单，而且对可能发生的恶化局面估计不足。对国内问题给予优先考虑的一些民主党议员指出，自南北战争以来，美国一直没有对密西西比河三角洲进行重建，美国为什么要考虑重建伊拉克和阿富汗？他们的看法加深了美国国内这场“大炮还是黄油”的争论。

值得指出的是，2004年美国大选因素已经开始影响当前美国的对外政策辩论。民主党总统竞争者们希望自己在对外及防务政策主张方面与布什政府拉开距离。一些民主党人的看法是，美国在伊拉克问题中所扮演的角色应该克制，应该谋求以非武力方式解除伊拉克的武装和更替萨达姆政权。联合国是由美国倡议而成立的，美国现在不应该甩开这个国际组织而搞单干。

新国会会对布什政府提出一系列严峻而尖锐的问题，其目的是想限制目前总统在对外政策上过于自由的支配。布什政府显然不喜欢来自国会的制约。行政部门中的鹰派们对国会中倡导以多边手段解决伊拉克问题的声音已经没有什么“耐心”。如果说布什总统可以相对轻易地忽视来自国会民主党少数的声音，那么，对于来自同一政党议员们的要求则不是轻易能够对付过去的。

一些美国人认为，美国可以利用伊拉克的石油储存（即利用伊拉克人自己的钱）去重建这个国家。不过，这种认为很快遭到批评。批评者们指出，以为石油可以解决战后伊拉克所有难题的想法显然过于简单。战后伊拉克将出现的更为复杂的社会、政治以及制度上的转型过程不单是金钱和武力可以保证的。此外，美国应该现实地看到，伊拉克石油设施及资源在战争期间遭到破坏的程度可能是很严重的。

目前，布什政府不断加紧向海湾地区部署军事力量，其战略目的是多方面的，既有为实际发动战争做准备，也不排除从精神上对伊拉克政权构成心理上的压力，从而触发伊拉克国内的社会力量“推翻萨达姆政权”。不过，它给人们的一般印象是，布什政府谋求最终以武力解决伊拉克问题。布

什本人在2003年1月28日向国会发表国情咨文演讲时，有可能再次为美国谋求以强硬方式解决伊拉克问题作辩护。1月31日，布什还将在戴维营与英国首相布莱尔会面。目前，这位英国首相是布什最紧密的反伊拉克盟友。

根据2002年11月8日联合国安理会通过的第1441号决议，联合国武器检查人员必须在检查工作开始后的60天内（即2003年1月27日）提出一份武器检查评估报告。布什政府希望在这个评估报告发表后不久作出是否对伊拉克动武的决定。目前联合国武器检查人员在伊拉克尚未发现该国重新研制大规模杀伤性武器的任何实质性证据。此外，如果联合国对伊拉克境内的武器检查最后截止日期被延长，它将影响布什政府在伊拉克摊牌的时间表，而且将使该政府的外交战略变得更加复杂化。因此，目前布什总统向海湾地区部署军事力量越多，他在国内所承担的政治风险和压力也将越大。

从当前美国复杂的政治生活中，人们再一次观察到美国总统和国会之间的权力较量。这种较量是在一系列广阔而复杂的国家公共政策制订过程中体现出来的。国会和总统各自谋求利用宪法所给予本部门的权力，彼此相互平衡和制约。布什本人谋求重新恢复总统在美国政治生活中的领导地位，通过一系列公共政策的制订对保守主义概念给予重新定义。国会民主党人及温和的共和党人则利用手中的批准权、监督权和调查权对总统和行政部门的权力加以限制，倡导相对自由的政治哲学思想。美国的公共政策不是哪一个权力部门可以独立制订出来的，而是权力部门之间相互较量和妥协的结果。此外，战争权力问题以及国会对总统在国家“危机时

刻”行政权力达到巅峰并可能滥用这一行政权力的担心，仍然是当代美国总统和国会之间继续发生分歧和冲突的一个重要原因。

作者简介

(以姓氏笔画为序)

- | | |
|------|-----------------|
| 王义桅 | 复旦大学美国研究中心 |
| 任 晓* | 上海国际问题研究所 |
| 刘永涛 | 复旦大学美国研究中心 |
| 庄建中 | 上海环太平洋国际战略研究中心 |
| 孙 哲 | 复旦大学美国研究中心 |
| 纪志斌 | 复旦大学世界经济研究所 |
| 吴心伯 | 复旦大学美国研究中心 |
| 吴苑思 | 复旦大学美国研究中心 |
| 张纪康* | 复旦大学国际金融研究中心 |
| 夏立平* | 上海国际问题研究所 |
| 倪世雄 | 复旦大学美国研究中心 |
| 徐以骅 | 复旦大学美国研究中心 |
| 郭学堂 | 同济大学国际政治研究所 |
| 唐小松 | 广东外语外贸大学国际问题研究所 |