

美国总统、国会与“导弹防御计划”

刘永涛

(复旦大学美国研究中心, 上海 200433)

【摘要】 本文仅从美国总统和国会关系的视角考察美国“导弹防御计划”的演变, 揭示在这一演变过程背后美国总统和国会之间的权力较量, 还探讨了小布什总统和 107 届国会在这个问题上的“合作机遇”。未来美国政治格局可能出现的变化, 也会对美国这一计划的实施进程构成影响。

【关键词】 美国总统 国会 导弹防御系统

冷战结束已近十载, 核武器对抗及核军备竞赛的历史似乎离人们已经远去。世界政治和安全格局的总趋势乃是朝着和平与发展的方向前进。然而, 国际安全中的不确定因素依然存在, 如果现存的全球安全“规范和机制”被打破的话, 那么, 一个新的“核军备竞赛时代”将可能被重新建构起来。近来, 部署“国家导弹防御系统”的言论在美国政坛甚嚣尘上, 引起国际社会的严重关切和担忧。舆论普遍认为, 美国搞导弹防御系统, 不仅会对世界的和平、发展和安全构成挑战, 而且将破坏全球战略平衡和稳定, 对国际军控和裁军进程产生长远的消极影响。

对于美国执意要搞导弹防御系统, 我国学术界和知识界也给予相当的关注。本文仅从美国总统和国会关系的视角来审视这一问题。首先叙述美国总统和国会在国家安全方面所享有的宪法权力, 然后探索美国导弹防御计划在总统和国会权力关系中的演变轨迹, 最后分析美国新总统和国会在这个问题上的合作“机遇”以及所面临的挑战。

根据美国宪法, 美国的对外及防务政策制定权主要是在总统和国会之间进行分配的。美国总统是事实上的国家外交首脑和部队总司令。从这个意义上讲, 总统有权与外国政府缔约, 并负责对美国本土及国家利益进行军事上的保护, 包括部署美国军事力量。

然而, 美国宪法也把非常重要的外交权力交给国会。譬如, 国会拥有对外宣战权, 参议院负责所有对外条约的批准和对总统提名的驻外大使和其它重要外交官的确认。国会还被赋予重要的“钱袋权”, 这样, 国会通过利用联邦预算方面的权力, 可以制约和限制总统在对外及防务政策上的倡议和行动。

美国总统和国会的外交方面所存在着的这些权力重叠情形, 规定着这两个权力之间必然要发生关系。一方面, 总统需要经常尊重国会的观点和看法, 就国家对外及防务政策问题主动与国会参众两院议员进行沟通, 以便减少来自国会的约束和压力。美国总统知道, 在国家对外政策行动中, 国会是一个非常重要的伙伴, 获得国会的支持往往是确保一项对外政策成功的必要条件。不过, 当总统与国会(某一院或两院)多数议员不属于同一党派时, 总统

所面临的挑战往往更大,因此也更需要与国会打交道。另一方面,在国家对外及防务政策领域,国会议员也谋求与总统和行政部门开展对话和沟通,以便与后者分享信息,在重要的外交和安全问题上与总统达成一致。

冷战时期,在国家对外及安全事务方面,美国国会基本上依从于总统的权力和决定。在20世纪60年代和70年代的越战期间,尽管许多国会议员对总统的战争政策持不同意见,但是,当时的总统权力仍然起着支配作用。

冷战结束后,随着世界政治格局的转型,美国的安全战略、目标和环境发生变化。这些变化影响着美国总统和国会之间在国家对外及防务政策领域的权力关系,主要表现在以下几个方面。

首先,随着冷战结束,美国国会开始更多地关注和直接插手国家安全事务,总统和国会之间在安全问题上发生分歧的情形增多。这些分歧主要来自党派之间的斗争和不合。1994年美国中期选举后,共和党人开始进入全面支配国会的时代,它更是加剧了90年代中后期总统和国会之间在安全问题上的矛盾和冲突。此外,冷战的结束还导致两个权力之间在国家安全关系上的其它变化,包括加强对国内经济的关注、来自国家预算赤字的压力,以及国会年轻新议员的数量增加。

其次,国会逐渐改变冷战时期对总统权力所抱的顺从态度,转向在与总统的关系中表现出恢复自信和更加积极的姿态。在苏联威胁消失、美国国内问题和外交事务更加密切地交织在一起的情况下,国会更趋于在国家安全事务中扮演积极角色。根据国会的立法,从1997年开始,美国国防部必须每四年向国会递交有关美国安全防务的评估报告。2000年6月22日,美国众议院议长丹尼斯·哈斯特尔特和参议院多数党领袖特伦特·洛特宣布,成立一个由政府资深官员组成的国家安全顾问团,该顾问团的目的是向这两位国会领袖以及国会参众两院其他共和党议员提供国家安全及对外政策的分析。

第三,美国总统和国会关系的这些变化,反映了两个权力之间的一种历史模式。在20世

纪,每当大的战争结束后,国会与总统之间在国家对外及防务政策领域的关系发生变化。一般地讲,战争期间的美国总统一般处于国家对外及防务政策的领导地位,国会依从总统的决定和安排。战争结束后,国会往往会恢复和加强它在国家对外及防务政策领域的作用和影响。^[1]

一般地讲,冷战后的美国国会更加积极地参与国家对外及防务政策的制订和监督,党派之间的政治斗争更加构成一种影响美国对外及防务政策形成和实施的因素,总统方面在国家安全战略领域的活动更加受到来自国会的制约和“刁难”。

二

美国的导弹防御计划包括“国家导弹防御系统”和“战区导弹防御系统”。前者的部署是为了不让任何入侵的“敌国”导弹进入美国,使它在进入美国领空之前就能被发现、被跟踪、被摧毁;后者则是要把这一系统部署到美国本土以外的地方。

从历史上看,最先提出导弹防御问题的恐怕是美国总统林登·约翰逊。20世纪60年代,冷战使美国和苏联这两个核大国之间处于紧张的对抗状态。1962年爆发古巴导弹危机,它几乎把整个世界拖入核战争的边缘。在核对抗的阴霾下,民主党总统约翰逊不断遭到来自国会一些极右共和党人的发难。他们指责约翰逊忽视国防建设,使美国安全处于苏联的核威胁之下。一些美国媒体也开始对总统施加压力,约翰逊的民众支持率开始一路下滑。为了确保自己的政治生涯,约翰逊于1967年提出部署“疾跑”导弹,建立导弹防御系统。然而,当时的技术水平使人们对这种“保卫”系统的作用发生怀疑。^[2]

进入80年代,共和党人罗纳德·里根就任美国总统。1983年,里根提出“战略防御倡议”,俗称“星球大战”计划。在是否拨款资助该计划之前,国会和总统之间围绕如何解释1972年美国国会参议院批准的美苏之间签署的《反弹道导弹条约》问题展开争论。该条约规

定, 签字国不得部署旨在保护本国领土的全国性导弹防御系统。里根政府解释是, 试验以空间为基础的导弹武器是可行的、是没有违反上述条约规定的。然而, 当时以参议院军事委员会主席萨姆·纳恩为首的民主党国会议员, 在国会的一系列听证会上挑战总统的“新解释”, 并说服国会对“星球大战”计划给予限制。^[6]

1989年, 美国新总统由共和党人乔治·布什继任。1991年, 在海湾战争的影响下, 布什宣布美国建立“全球防止有限打击”系统。它是对里根政府时期“战略防御倡议”的改造, 旨在保护美国本土及美国军队免遭来自其它国家弹道导弹的“故意或意外袭击”。对该系统进行部署的时间确定在1996年。然而, 1992年, 布什在连任总统的竞选中输给当时的阿肯色州州长、民主党人比尔·克林顿。

克林顿政府从一开始就不赞成建立导弹防御系统。这也是民主党的一贯主张。1993年, 也就是克林顿入主白宫的那一年, 克林顿取消了布什所倡导的“全球防止有限打击”计划。这在很大程度上拖延了美国对国家导弹防御系统的部署。

1994年美国国会中期选举使美国国内政治格局发生重大变化。共和党人开始自50年代初以来首次全面支配美国国会。新当选的众议长纽特·金里奇曾许诺, 如果共和党人成为国会中的多数, 那么, 美国将正式上马搞导弹防御系统。^[4]从1995年开始, 国会每年增加对国家导弹防御计划的拨款, 并对克林顿政府不断施加压力。国会还宣布成立一个由前国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(目前在小布什政府内阁中再度担任国防部长)领导的“弹道导弹威胁美国评估委员会”。该委员会在1998年7月15日向国会递交的报告中认为, 美国所面临的导弹威胁比先前其它评估报告和情报部门报告所预计的要“更为广泛和严重”。1999年和2000年的美国“国家情报评估”也表达了与“拉姆斯菲尔德委员会”报告相类似的看法。

应该说, 除了90年代后期国际安全领域出现了一些新情况外, 上述这些报告对美国国会共和党人执意想搞导弹防御系统起到非常重要的推动作用。1999年1月20日, 国会参议院

军事委员会在“1997年国家导弹防御系统条例”议案(S.1873)的基础上, 提出“1999年国家导弹防御系统条例”议案(S.257)。3月17日, 该议案在国会参议院以97票对3票获得通过。不久, 众议院也以317票对105票通过一个类似的议案(H.R.4)。这两个议案直言不讳地要求美国部署导弹防御系统。

尽管克林顿政府一直反对部署美国国家导弹防御系统, 但是, 该政府最终在原则上作出了让步。1996年, 克林顿总统面临竞选连任的巨大压力, 为了避免在与国会的交往中处于被动, 克林顿对国家的防务政策来了个大转弯, 由坚决反对部署导弹防御系统变为对其采取灵活态度。1996年2月10日, 克林顿签署了《1996年度国家防务授权条例》(P.L.104-106), 把部署战区导弹防御系统确立为一项政策。克林顿还下令五角大楼制订了一份“3加3”导弹防御计划, 到2000年由他亲自决定是否部署导弹防御系统。此外, 在经历了与国会的各种较量后, 1999年7月22日, 克林顿总统还是签署了《国家导弹防御系统条例》(P.L.106-38), 并认为部署导弹防御系统“是必要的”。不过, 克林顿在签署了该条例的第二天又说, 在他看来, 美国没有必要部署导弹防御系统。尽管这种前后不一的表述反映出总统在这个问题上矛盾且复杂的心情, 但是, 总统的签署意味着该条例成为美国一项法律, 也构筑了美国导弹防御史上的一个“里程碑”。

需要指出的是, 克林顿政府曾经对是否部署国家导弹防御系统提出过四个前提条件, 即威胁是否存在、技术是否可行、费用可否承担、国际反应能否接受。也就是说, 只有满足了以上四个前提条件之后才可就是否部署国家导弹防御系统作出决策。2000年9月1日, 克林顿在乔治敦大学发表演讲时宣布, 由于目前对国家导弹防御系统的技术和整个系统的有效性缺乏足够的信心, 他决定在“现阶段”不授权部署这一系统, 而将这个重大决策留给他的继承者去做。克林顿宣布推迟部署国家导弹防御系统, 所依据的就是上述四个前提条件。在这次讲话中, 克林顿还强调, 美国必须考虑部署国家导弹防御系统的决定对亚洲安全可能造

成的冲击。他说，美国“绝对无法忽略这样一个事实，即在这个逐渐相互依赖的世界里，其它国家的行动和反应的确会影响我们的安全。”

[5]

三

如果说，部署美国导弹防御系统在克林顿政府时期没有能够被持续地“热炒”下去的一个主要原因在于民主党人总统和共和党人占支配地位的国会之间在这个问题上持截然相反的态度，那么，目前形成的美国联邦政府新的政治框架，则为美国政坛再度出现部署导弹防御系统的“呼声”提供了新的“机会”。

这一新的政治框架的特征是白宫和国会山均由共和党人所支配。新当选总统小布什是共和党人。107届国会仍然由共和党人所控制在众议院，共和党人明显占居多数；在参议院，尽管两党议员人数平分秋色，但是，根据两党的协商，委员会的重要职务均由共和党人担任。此外，根据美国宪法，新国会参议院参议长由副总统迪克·切尼担任。这些都使共和党人事实上主导着参议院的重要事宜和议程。这种政治安排所带来的一个可能情形是，总统和国会在国家对外及防务政策领域（包括导弹防御系统）会进行更为切实的合作。

在更大程度上分享和实践共和党人所倡导的外交哲学，是确保新总统和国会在未来两年里进行合作的另一个重要因素。这一外交哲学的基础是，以现实主义意识形态作为指导去审视国际政治及安全环境，倡导在全球战略上奉行强硬的单边主义，审慎地遵循国家自助原则，凭自身力量去确保自我安全利益的实现。因此，军事和物质实力构成共和党人外交政策的核心议题。

由于分享共同的外交哲学思想，新总统和107届国会之间在未来世界格局走向、21世纪新的威胁来源、消除威胁来源的手段、部署导弹防御系统的价值等方面更趋于达成共识。目前，总统和国会中的共和党人多数都赞成部署国家导弹防御系统。小布什是部署国家导弹防御系统的积极倡导者。在总统竞选中，他曾

多次表示要尽早部署导弹防御系统，以抵御“新的威胁”。2000年5月25日，小布什对《华盛顿时报》说，美国需要使用“新的手段”来确保它在新世纪的国家核安全，“美国必须根据现有的能力尽早建立有效的导弹防御系统”，这一系统“必须能够保护所有的50个州，还有我们的朋友、盟国及部署在海外的部队”。[6]

在国会，大多数共和党议员积极支持和倡导国家导弹防御系统。2001年2月14日，共和党参议员、参议院负责国际安全、不扩散和联邦事务的政府事务小组委员会主席扎德·科奇兰声称，美国部署导弹防御系统“不对任何国家构成威胁”，尽管俄罗斯和中国表示反对，但是，这些反对“不应该改变我们部署导弹防御的计划”。[7]此外，107届国会参议院军事委员会也终于找到机会与行政部门进行合作。长期以来，该委员会在共和党参议员约翰·华纳和斯特洛姆·瑟蒙德的领导下，曾提出包括开发国家防御战略在内的一系列“国家安全”议题，但遭到克林顿政府时期五角大楼的反对和冷落。现在，以科林·鲍威尔领导的美国国务院和以拉姆斯菲尔德为首的国防部开始提出类似于参议院军事委员会在过去数年里提出的“安全军事”议题，从这个意义上讲，该委员会可谓找到了来自行政部门的“知音”。

然而，美国总统和国会在部署导弹防御系统问题上也面临一些挑战。首先，部署导弹防御系统问题仍然是目前美国国内政治和舆论界争论的一个焦点。一些人对该系统的可靠性、造价和国际影响等问题提出质疑。前美国国家安全事务助理塞繆尔·伯杰认为，尽管核威慑理论至今仍然有效，但是，在他看来，对美国构成威胁的最大来源并不是洲际导弹，而是“恐怖主义组织”所使用的常规武器。因此，他认为，如果把上千亿美元花费在尚无法确认其可靠性的导弹防御系统上，还不如在部署这种系统的同时，加强对恐怖主义分子进行常规防范的手段。

另一个颇具争议的问题是如何处理《反弹道导弹条约》。如前所述，1972年，美苏之间正式实施该条约。冷战结束后，苏联不复存在，尽管如此，克林顿政府仍然把该条约看作

是“稳定国际安全的一块基石”。1997年9月26日，美国与俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、哈萨克斯坦在纽约签订了一系列协定，旨在把该条约的义务扩大到原苏联的加盟共和国中间，使该条约国际多边化。克林顿在给众议院国际关系委员会主席本杰明·吉尔曼的一封信中曾解释道，美国“既不单独承认俄罗斯是唯一的《反弹道导弹条约》的继承者，也不单独承认所有新独联体国家是该条约的继承者，这将充分保留1972年参议院通过的该条约的最初目的和内容”，并表示，签署的上述这些协定即使没有得到参议院的批准和同意，《反弹道导弹条约》仍然明确有效。^[8]此外，国际社会也纷纷对美国提出批评和质疑，认为搞导弹防御计划是一项核扩军（在美国本土部署导弹防御系统）、核扩散（把导弹防御系统部署到美国本土以外的地方）计划。1999年，第54届联合国大会以压倒性多数票通过了“关于维护遵守《反弹道导弹条约》”的决议，明确反对美国的国家导弹防御计划。

在国会，议员们之间也存在着分歧。一些议员认为，该条约已经过时。由于签字国一方苏联已经不复存在，因此，该条约不再有任何约束力而不必受到理睬。另一些议员则认为，不管这个条约是否过时，现在还不能轻易地把它否定掉，还是要和俄罗斯认真地谈一谈。

第三，部署导弹防御系统的事宜将继续受制于美国国内复杂的政治局面。美国总统和国会权力在未来两党政治中的安排，无疑会对美国部署导弹防御系统的进程构成影响。从历史上看，共和党人坚持要搞导弹防御计划，而民主党则反对。目前，新国会少数党领袖们声称，民主党要竭力在下一届国会中期选举中夺回在国会的多数席位。一旦民主党在国会占居支配地位，那么，它将有可能在国家导弹防御系统问题上对共和党总统构成妨碍和制约。根据上述《1991年国家导弹防御系统条例》的两个修正案，导弹防御系统的资金拨款事宜完全受制于国会的“钱袋”权。

综上所述，我们可以看到，美国的导弹防

御计划从一开始就是一种党派政治决定。除了所处世界政治体系的制约外，美国总统与国会之间的权力斗争乃是影响美国导弹防御计划演变进程的一个重要方面。从某种意义上讲，美国的导弹防御史乃是美国总统与国会之间权力较量的历史。

小布什政府和新国会在部署导弹防御系统问题上出现了“合作机遇”。目前，美国的白宫和国会山均由共和党人所主导，共同的外交哲学会使这两个权力在部署导弹防御系统的问题上采取更为切实的合作姿态，军事战略将成为美国联邦新政府所关注的外交重点。与此同时，美国国内政治分歧及国际社会的压力对美国总统和国会的决定也构成严峻的挑战。未来美国国内政治格局的可能变化，也会对这一计划的实施进程构成影响。

注释：

[1]参阅 Jeremy D. Rosner: *The New Tug-of-War: Congress, the Executive Branch, and National Security* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1995), pp.31-32.

[2]周立和龙翔编著：《美国新总统小布什》，北京：中国华侨出版社，2000年，第299页。

[3]James M. McCormick: *American Foreign Policy and Process* (Itasca: F.E. Peacock Publishers, Inc., 1992), 2nd edition, pp. 338-339.

[4]同[2]，第300页。

[5]同[2]，第305页。

[6]同[2]，第281页。

[7]美国新闻署电子文稿，2001年2月15日。

[8]转引自 Gene Healy: “Arrogance of Power Reborn: The Imperial Presidency and Foreign Policy in the Clinton Years”, *Policy Analysis*, No. 389, December 13, 2000, p.6.

收稿日期：2001年4月