

# “9·11”之后：对美国 国会和总统关系 的一个考察

● 刘永涛

2001年9月11日，美国纽约世界贸易大厦和华盛顿五角大楼先后遭到严重袭击，令整个美国和全世界震惊。这是自南北战争以来，美国人民在本土上所目睹的最为惨烈的血腥和爆炸，也是自珍珠港事件以来，美国所遭受到的最为严重的袭击。无疑这一事件将写入21世纪的美国历史，这不仅因为它是一场令许多人极端痛苦和难忘的悲剧，而且更为重要的是，它还在许多方面深刻地改变了美国。

其中的一个重要变化是危机时期美国国会与总统的关系。的确，“9·11”事件以及美国发起的反恐怖主义战争，为人们考察危机时期美国国会和总统关系提供了一次重要机会。本文作出以下几点基本观察。

首先，在这场反恐战争初期，布什总统的权力得到最为充分的利用，经受残酷恐怖打击的美国民众无论在精神和心理上，需要总统的坚强领导和召唤。其次，在危机时期，美国国会迅速起用宪法所赋予的权力，对总统和行政部门给予迅速而坚定的支持，国会权力走廊表现出党派合作姿态。最后，随着反恐战争的继续，国会将逐渐恢复对总统和行政部门的制约，党派政治将在国会重新出现。

—

危机时期通常是美国总统权力在国家对外及防务政策领域获得充分表现并不断得到加强的时期。“9·11”事件以及美国在阿富汗进行的反恐战争，给布什充分地利用和行使他的总统权力提供了机会。布什也充分利用了这一机会去行使行政权力。

一方面，“反恐怖主义”政治话语为布什政府行使各种行政权力制造了合法性。布什总统下令美国军队对阿富汗实施军事打击并占领该国；调动美国军事预备力量；声称美国向恐怖主义宣战，而不是谋求由国会作出宣战决定；颁布军事命令，设立审判被控恐怖分子的法庭；法庭的审判以及建议送至国防部长，总统对被告及判决有最终决定权；建构“邪恶轴心国”——伊朗、伊拉克和朝鲜。此外，“9·11”事件后，布什政府迅速组建反恐军事大联盟，达成外交政策上的认同政治，把“我们”（美国和反恐怖主义者）与“其他者”（恐怖分子以及支持、纵容或窝藏恐怖分子者）区别开来；断然发动反恐战

争，而对滋生恐怖活动和恐怖主义的政治因素置之不顾；声称在反恐政治中不惜动用核武器，对象国家除了三个“邪恶轴心”国家外，还可能包括俄罗斯、中国和叙利亚；向菲律宾、格鲁吉亚和也门等国派遣反恐训练部队。

另一方面，布什政府利用“9·11”事件在国内实施一系列政府机构改革和重组。遭受恐怖主义袭击后，美国开始意识到一种新的战争形式正在出现，因此需要有新的防御措施去加强美国的安全，其中包括加强空港、海港和边境的安全；提高政府各个层面对情报收集、分析和分享的能力；加紧部署导弹防御系统。然而，最为重要的新措施是布什政府实施了一系列的机构改组和重建工作，包括组建本土防御司令部和新设国土安全部。

2002年4月17日美国国防部宣布，将成立一个北方司令部，该司令部将负责保卫美国领空和海域的任务，同时还将负责在发生类似“9·11”事件这样的重大危机时向政府部门提供支持。这是美国有史以来成立的第一个全面负责美国本土防御的司令部。它表明，美国政治家和战略家对当前防务形势的认识开始发生重大变化。长期以来，美国一直把国家安全威胁的来源确定为国外。在成立北方司令部之前，美国十大司令部中有八个司令部的功能主要是针对国外环境而设立的。譬如，总部设在夏威夷州檀香山的太平洋司令部，主要辖区为阿拉斯加和夏威夷、太平洋、东亚（西至印度）；总部设在德国斯图加特的欧洲司令部，主要辖区为欧洲（包括俄罗斯）、非洲（除北非外）、土耳其、以色列、黎巴嫩和叙利亚；总部设在佛罗里达州迈阿密的南方司令部，主要辖区为加勒比海和拉丁美洲（除墨西哥外）；总部设在佛罗里达州坦帕的中央司令部，主要

辖区为中东（除土耳其、以色列、黎巴嫩和叙利亚外）、东北非、中亚（包括阿富汗和巴基斯坦）；总部设在弗吉尼亚州诺福克的联合力量司令部，主要辖区为大西洋（包括格陵兰岛和冰岛）。

“9·11”事件后，布什总统作出的另一个重要决定是设立国土安全办公室，任命宾夕法尼亚州州长汤姆·里奇为主任，负责对政府所有的安全政策进行协调并制订出一项保护美国免受恐怖主义打击的长期战略。2002年6月6日，美国总统布什发表全国电视讲话，宣布美国将成立一个新的内阁机构——国土安全部，以对付“21世纪新威胁”。该部的主要职能是保障美国公民安全并防止发生恐怖事件。该部还将承担监控国境和战略设施的职能。该部将拥有庞大的资源，编制为17万人，中央情报局、联邦调查局、移民局、海关总署以及其他几十个机构的工作人员进入该部。美国政府认为，此次改组是20世纪初以来规模最大的一次改组。这一建议需要得到国会的批准。6月18日，布什总统派里奇将创设国土安全部的法案递交给国会。国会两党领袖表示，他们将摒弃党派之见，尽快通过这一法案。布什总统希望在“9·11”事件一周年的时候通过这个自1947年以来美国最大的政府改组案。新的内阁级国土安全部将纳入22个现有的联邦机构，如海岸防卫队、边境巡逻队、移民局等。中央情报局和联邦调查局维持现状不变。根据总统的新法案，中央情报局和联邦调查局必须把所有关于威胁的情报交给新成立的国土安全部；国务院签发签证的权限也将移交给国土安全部。但是在国土安全部的授权下，美国的海外使领馆官员可继续签发签证。

在此之前几个月，美国国会民主党参议员利伯曼曾建议设

立一个专门负责国土安全事务的内阁部门，但是被布什政府否定了。白宫敦促共和党人反对该计划。其实，早在“9·11”事件发生之前，美国就有人提出过建立国土安全部门的建议，但遭到否定。现在，白宫和国会显然都认为，美国应该把许多国内安全职责合并起来，过去这些职责分散在 20 多个联邦机构中。白宫认为，在经历了漫长的年代后，许多机构的职责似乎已经过时。

尽管美国人在加强国家本土安全问题上没有多少分歧，但是，他们在实施这些措施的成本和效果方面却存在着争论。譬如，一些美国人重新提出导弹防御系统有多大的可行性问题，是否把建设该系统的资金用于其他方面会更好？尽管美国经济正在好转，但是美国公众有权利问：从短期和长期来讲，反恐战争到底需要多少钱？而且，它也引起美国行政部门之间的矛盾。譬如，财政部将放弃特工处，海关总署和运输安全管理局将脱离运输部。国务院对失去签证签发权表示不满。

此外，战争往往为美国总统改变形象、为提高政府的功能和作用提供了机会。从美国历史上看，战争时期的美国总统，往往是出色的总统，而且总统的声誉也因战争而获得提高。如果说，在和平时期，美国民众通常对政府和政治官僚提出批评和抱怨，那么，当国家面临危机或处于战争状态时，美国民众则依赖于总统和政府的领导与管理。这一时刻的国家和民众需要秩序、援救、安抚、动员、士气和重建。总统和政治官僚们成为重要的组织者和领导者。美国民众仰望总统的权力。布什总统对“9·11”袭击作出的反应使得他在美国公众中得到了巨大的支持。根据当时的民意测验，美国民众对布什总统的支持率从 50% 上升到 90%。

## 二

“9·11”之后,美国国会对布什总统给予坚定的支持。国会立即对恐怖主义袭击作出反应。事件发生的第二天,国会领导人前往白宫与布什总统见面,商讨反恐行动计划。2001年9月14日,美国国会参议院以98票对0票通过决议,正式授权总统使用“所有必要和适当的力量”,打击“策划、指使、实施恐怖袭击或对其提供帮助的国家、组织和人员以及这些组织和人员的庇护者”。从性质上看,参议院的决议在宪法上具有授权总统对外宣战的含义。另一方面,布什总统宣布国家处于紧急状态,称美国“正处于战争状态”,并发誓要对恐怖主义分子发动一场“全面战争”。

与此同时,国会迅速行使它的“钱袋权”,拨款400亿美元用于国家军事行动和重建工作,这一款额在总统最初要求国会拨款200亿美元的基础上增加了一倍。2002年7月24日,参议院以92票对2票通过一项决议(众议院在前一天以397票对32票通过该决议),决定再度向总统拨款289亿美元作为反恐费用,其中一半资金用于五角大楼和情报部门的的活动,另一部分资金用于美国国内海空港及核设施的安全,以及纽约城的重建等方面。

当然,布什总统本人也很重视国会的权力,并且在影响国会议员方面颇有经验。据称,布什担任总统后,曾有128次邀请国会议员到白宫作客,并有7-8次亲自前往国会山会见国会领导人和其他议员。“9·11”事件后,白宫谋求通过多种途径与国会

分享反恐情报。譬如,向国会递交通报;总统本人邀请国会领导人和其他议员到白宫会面,或亲自前往国会山会见国会领袖们并发表讲话;与国会议员进行电话交谈等。<sup>①</sup> 布什“了解国会的议员,倾听他们的讲话,直接回答他们的问题”,他“知道如何以及在何时”与国会达成交易。<sup>②</sup>

此外,美国国会两党——共和党和民主党——在危机时刻表现出合作态度,在打击恐怖主义和保护国家安全方面立场一致。国会许多议员抛开政治党派分歧,以国家利益为重,对布什总统行使权力给予积极支持。在这方面,国会两党领导人的权力发挥了重要作用。国会中的四人“巨头”——众议长丹尼斯·哈斯特尔特、众议院少数党领袖理查德·格普哈特、参议院多数党领袖托马斯·达斯勒和参议院少数党领袖特伦特·洛特——表示在必要的条件下,他们将继续在一些关键的政策和立法程序上保持一致的立场。2001年9月23日,这四位国会领导人共同接受了美国全国广播公司的采访。在采访中,哈斯特尔特说,在这样的时刻,“美国人民期待我们的合作,期待我们有所作为”。<sup>③</sup> 达斯勒也认为,这一危机时刻“改变了国会的行为方式、议程、必须作出的决定以及两党合作的途径”。<sup>④</sup>

① R.E.C. : “The White House’s Top Lobbyist”, *National Journal* , April 20, 2002, p. 1136.

② R.E.C. : “The White House’s Top Lobbyist”, *National Journal* , April 20, 2002, p. 1136.

③ Richard E. Cohen: “The Past as Prologue”, *National Journal* , September 29, 2001, p. 3001.

④ Richard E. Cohen: “The Past as Prologue”, *National Journal* , September 29, 2001, p. 3001.

从历史上看,关于总统和国会分享战争权力的问题一直缠绕着美国。1801年,杰斐逊总统派遣战舰前往地中海,与抢劫美国船只的海盗作斗争。当国会表示反对时,杰斐逊总统立即说他无意发动战争,因为美国宪法阻止他在没有得到国会的同意下擅自向海外派兵。然而,尽管美国宪法把国家对外宣战权赋予国会,但是,从历史上看,总统往往更多是在没有得到国会同意的情况下向海外派遣军事力量的。据不完全统计,历史上,美国总统对外使用武力或派遣军事力量的情形达120多次,然而,国会正式对外宣战只有五次,即1812年战争、墨西哥战争、美西战争以及两次世界大战。

尽管如此,每当美国处于危机时刻,国会民主党和共和党通常会将它们之间的党派分歧暂时放置一旁,结成统一的政治联盟,对总统的战争行动给予迅速支持。“9·11”事件之后,国会通过一系列议案,支持布什总统的反恐战争行动,使总统的权力不断扩张。在这种时刻,尽管国会通常的立法程序还继续存在着,但是它似乎受到了严重影响。国会对总统的制衡作用似乎暂时中止。这时的国会也不愿意挑战总统的权力。

然而,国会对国际和国内危机作出匆匆反应,或是对总统的一致顺从,有时会引起或酿成意想不到的后果。历史上,美国在处于国家危难时刻,国会有时采取了错误行动,而这些错误行动所带来的消极后果,在数年甚至几十年之后才显露出来。譬如,1964年,当美国的两艘军舰在越南的东京湾遭到袭击时,美国国会迅速通过《东京湾决议》,授权约翰逊总统采取“一切必要的措施”予以反击。后来,约翰逊总统利用该决议作为他推行越南战争升级政策的借口。再譬如,1942年2月,罗斯福总统作出决定,将12万日裔美国人实施监控,使他们在整个后来的第二

次世界大战中身处集中营里。当时的国会立即对总统的上述决定给予支持。1944年,美国最高法院也以6比3的多数票支持罗斯福的决定。然而,在1988年,美国国会对美国的这一战时政策表示道歉,并对当年日裔美国人幸存者给予赔偿。

不过,也应该看到,在战争时期,美国的政治家们需要对环境和特殊情形作出迅速的反应,而没有大量的时间去进行审慎思考。在紧急时刻如何作出适当反应的问题上,国会似乎没有时间和必要去展开公众辩论。譬如,在和平时期,国会可能会利用充分的时间去考虑和辩论一项反恐议案,然而,在战争时期,情形便不一样了。国家处于紧急关头,不可能人人参与决策。这时的美国选民似乎也明确地告诉国会:给予总统他所需要的东西。

战争通常会改变总统和国会之间的互动关系。战争爆发时,总统通常可以从国会那里获得他所需要的东西。这时的美国民众以及国会通常会“团结”在总统的周围。但是,随着战争的结束,国会和总统之间的这种合作——或者说国会对总统的顺从——也随之会结束。历史上,威尔逊在他担任总统的初期,成功地进行了银行改革和反托拉斯立法。但是,随着第一次世界大战的结束,他没有成功地说服国会批准美国加入国际联盟组织。这场立法之争破坏了威尔逊总统和国会之间的关系。当然,也有例外的情形,譬如,第二次世界大战结束后不久,民主党总统杜鲁门和国会共和党参议员范登堡之间的合作,使国会顺利地通过了联合国宪章、马歇尔计划以及北大西洋公约组织等立法。

事实上,自越战时期以来,美国国会曾一直努力谋求重新恢复它在国家对外及防务政策领域的作用,譬如在战争权力、军备

控制、情报以及国际贸易等方面,国会都积极参与其中。然而,国会往往在国家危机时刻顺从总统的意志和权力。尽管国会一直在参与美国外交事务,但是其作用仍然有限。国会试图限制总统的战争权力,然而,总统在这方面仍然起着关键性的作用,譬如冷战后美国在索马里和前南斯拉夫的军事干预。“9·11”事件之后,美国在阿富汗所进行的反恐战争同样是以总统权力占主导地位。在贸易方面,总统经常处于上风,挫败国会的计划和想法,譬如批准北美自由贸易区,以及对华永久性正常贸易关系问题等。

### 三

在美国,战争时期的总统往往试图同时处理好战争和战时的国内事务。从历史上看,同时做好这两个方面不是一件容易的事情。譬如,20世纪的总统威尔逊、罗斯福、肯尼迪、约翰逊、老布什等便是例子。由于战争,总统的国内政策往往被搁置或被拖延实施。在越南战争期间,约翰逊总统不得不把更多的资金投入战争而不是用于解决国内的贫困问题。海湾战争之后,布什总统在外交政策方面获得美国民众的认可,但是,在国内经济方面,他却遭到不断的批评。因此,一个在战争方面成功的美国总统,往往在国内事务方面失去民众的支持。

如果说,美国历史上的一些总统在处理战争和国内事务方面遇到严峻挑战的话,那么,小布什同样面临着这样一个难题:他是否能够同时成为一个成功的战争总统和成功的国内事务总统?如前所述,当国家处于危机时刻,美国人的身份感强烈地体

现出来。无论是什么种族、肤色、宗教、信仰、习俗,他们往往会聚集在美国国旗下,抱着强烈的爱国主义情绪,听从总统的战争动员和领导。在危机时刻,美国国会支持和顺从总统的权力,国会两党合作显现出来。然而,随着反恐战争的继续,国会和总统的关系、国会两党之间的关系也会发生变化。在美国,反恐战争被认为是一场长期的战争,至少在许多美国人看来是这样的,而且,这场战争“胜利”的定义难以确定。当有关这场战争的报道不再是美国媒体的头条新闻时,美国民众所关心的经济问题便会重新占据美国报纸的头版报道。这时,国会和总统在国内政策方面的分歧又重新出现,国会重新回到党派斗争的传统上来,税收、医疗保健、教育等重新成为美国政治中争论的主要议题。

2002年1月29日,布什前往国会山发表一年一度的国情咨文。国会参众两院对布什总统关于要继续实施在阿富汗进行的反恐战争政策给予普遍支持。然而,在国内政策问题上,国会民主党和共和党两党发生分歧。共和党领导人表示完全同意总统的国内经济计划,民主党议员则对布什的国内经济计划反应冷淡。众议院少数党领袖理查德·格普哈特代表民主党对布什的国情咨文给予正式回应时说,国会两党应该谋求合作,在打击恐怖主义方面站在一起。不过,他也明确表示,国会两党合作,支持总统的反恐斗争并不意味着民主党也支持总统的国内经济政策。尽管布什在讲话中避免提及安然公司破产案,但是,这家能源贸易公司的金融实践活动引起了国会对这一事件的全面调查,并谋求对美国金融业实施改革。国会民主党还对布什讲话中关于个人和企业减税问题提出批评,指出美国的传统价值观是帮助失业者,而不仅仅是大企业和最富有者。

显然,“9·11”事件后,国会民主党人基本上遵循了这样一种

战略,即在对外政策上支持总统,在国内问题上——尤其在“经济衰退”和“挥霍”预算盈余方面——对布什总统提出批评。国会民主党人在与战争有关的问题上顺从总统,但是在其他方面则不是。譬如,国会民主党人发起一系列的攻击,把出现的预算赤字和目前的经济问题归咎于总统的减税政策。布什上任后不久提出减税计划,但是,一些民主党议员利用“9·11”事件后美国经济所蒙受的重大损失及在资金上对反恐战争的大量投入,要求白宫推迟实施减税政策。于是,在布什政府看来似乎已经解决的减税问题,由于反恐战争的缘故,重新成为一个引起争议的问题。民主党议员对总统的批评还表现在以下一些方面。首先,他们反对布什政府建立在企业减税基础上的刺激国家经济的一揽子计划;第二,他们谋求迫使白宫接受一项由联邦雇员充当飞机安全检查员的计划;第三,阻止布什政府在国家野生动物区进行石油开采的计划;第四,对布什总统的教育和贸易倡议持怀疑态度。所有这些批评表明国会在国内事务方面对布什总统权力所提出的挑战。随着2002年11月国会中期选举的临近,国会民主党人可以更加放手并加紧对白宫国内政策的批评。

此外,国会内部两党之间的矛盾重新出现。2002年的美国国会中期选举使得国会两党之间的斗争变得更加激烈,国会两党在诸如税收、能源、教育、社会福利、经济腐败、企业丑闻等一系列国内问题上发生分歧。国会两党之间似乎难以有重大的立法上的一致。美国国会民主党和一般民众通常把美国经济衰退归咎于总统。共和党人则认为,美国经济的衰退是由于“9·11”事件所造成的,并声称减税旨在帮助美国经济复苏。共和党人还认为,倘若共和党仍然支配着国会参议院的话,那么,参议院本可以按照共和党人的思想和哲学,通过一系列有关国家经济、

贸易、能源、农业等方面的议案,以及确认并通过总统提名的人员。总之,倘若参议院仍然由共和党人占多数的话,美国经济和其他国内事务将是另一番情形。

美国国会还从其他方面对白宫和行政部门提出挑战。2002年6月4日,美国国会开始举行闭门听证会,调查美国情报部门是否忽视了也许能够预防“9·11”恐怖事件的有关线索。参众两院情报委员会两党委员会组成的这个调查小组希望查明的是:在“9·11”之前“谁知道什么”和“各单位采取了什么行动”。国会众议院少数党领袖理查德·格普哈特说:“我们现在所要做的是,要弄清楚总统和白宫在‘9·11’事件之前已经知道了什么,是何时知道的,最为重要的是,他们知道后采取了什么措施。”<sup>①</sup>一些共和党议员也对此事表示关注。据称,美国中央情报局和联邦调查局早在2001年1月就对最终成为“9·11”劫机犯之一的一名男子的情况进行过交流,但是,这两个机构直到“9·11”事件发生前不久才依据有关情报对他采取了措施。2002年7月25日,美国国会众议院投票批准成立一个独立的委员会,专门调查“9·11”事件的相关背景。

## 结 语

综上所述,我们可以获得两点基本认识。一方面,“9·11”事

<sup>①</sup> Dana Milbank and Mike Allen: “Tarnished Armor: Revelations about Sept. 11 Deliver a Blow to Bush’s Popularity”, *Washington Post National Weekly Edition*, May 20-26, 2002, p. 6.

件之后美国国会和总统之间的关系变化,进一步证实了美国国会和总统关系研究领域中的这样一套理论:在美国,尤其在战争时期,的确存在着两个总统权力,一个是在外交事务中相对占主导地位总统权力,另一个是在国内事务中更多地受国会制约的总统权力;在危机政策方面,总统处于支配地位,国会顺从总统的意志,并对总统的战争言行给予迅速而坚定的支持。“9·11”事件发生后,美国处于危机时刻,总统的外交政策权力获得空前的加强。如果说战争需要总统权力,那么,总统权力在战争期间就能得到充分的表现和利用。与此同时,国会立即对总统的权力表示顺从。在这一顺从与合作的过程中,国会领导人发挥着重要的作用。

然而,随着危机时刻的过去,总统和国会之间的关系便会发生变化。在国内事务尤其在经济领域,国会中的反对党对总统和行政部门的政策提出批评和挑战,因为战争之后国家所面临的主要难题通常是美国民众最为关心的经济问题,而总统在战争期间通常无暇关注和处理国内的经济问题。

另一方面,在国家危机时刻,美国国会内部党派之间的争论暂时被搁置在一旁或被淡化。出于国家利益和安全的考虑,国会会出现党派合作的情形。一旦危机时刻过去,国会中的党派争论也重新回到国会权力走廊中来。由此可见,在美国国会政治中,党派之间的合作是暂时的,分歧则是长期的、正常的,因为它体现了美国政治中所谓的民主价值。

## 作者简介

(以姓氏笔画为序)

- 王义桅 复旦大学美国研究中心  
成帅华 上海市政府发展研究中心  
朱明权 复旦大学美国研究中心  
任 晓 上海国际问题研究所  
华 民 复旦大学世界经济研究所  
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  
张纪康 复旦大学国际金融研究中心  
杨洁勉 上海国际问题研究所  
吴心伯 复旦大学美国研究中心  
吴蕴思 复旦大学美国研究中心