

世界史

## 美国国会与“福摩萨决议案”<sup>\*</sup>

徐红艳

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

[作者简介] 徐红艳(1972-),女,安徽合肥人,复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士生,主要从事中美关系研究。

[摘要] 1954—1955 年第一次台海危机期间,美国国会以绝对多数通过“福摩萨决议案”有着复杂的动因:美苏冷战、麦卡锡主义及朝鲜战争造成的反共氛围的影响;艾森豪威尔和杜勒斯致力于维护与国会的良好关系的努力;一些议员采取了与总统一致的稳妥立场等等。该决议案的通过导致二战后府会权力进一步失衡。

[关键词] 美国国会;“福摩萨决议案”;原因;影响

[中图分类号] K 712.54 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2002)05-0620-05

在 1954—1955 年第一次台湾海峡危机期间,美国国会通过“福摩萨决议案”(Formosa Resolution),授予总统前所未有的在台湾海峡使用美国军队的权力。从总统向国会提交该决议案的特别咨文,到众参两院经辩论后以压倒多数通过,仅用了 5 天时间。因此,这一事件通常被看做是在对华政策上国会遵从政府意见的一个典型案例。本文将透过这种府会“空前一致”的表象,结合时代背景,揭示国会议员赞成该决议案的复杂动因,并分析该决议案对府会权力制衡产生的影响。

1954 年 9 月 3 日,在美国拼凑反共军事集团的马尼拉会议召开当天,中国人民解放军驻闽部队猛烈炮击金门,盘踞金门的国民党军队也炮击了我驻闽前线炮兵阵地,第一次台海危机爆发。危机作为艾森豪威尔“执政最初十八个月最严重的问题之一”<sup>[1]</sup>(第 518 页),牵动了美国领导层的神经。白宫、国务院、军方就中共的真实意图是什么,沿海岛屿的重要性有多大,以及何种程度的反应最能护卫美国的信誉和安全等问题,展开了激烈的争论,各方意见相去甚远。9 月 12 日,在丹佛空军基地举行的国家安全会议上,杜勒斯一语道破,称美国军事力量是否应用作保护沿海岛屿,是一个“可怕的两难问题”(horrible dilemma)。意即如美国撒手不管,无异于怂恿中共军队占领之;如派兵保护,则很可能卷入与中共的全面战争。艾森豪威尔称:“比起为保卫这几个小岛而打一场全面战争来说,从大体出发,我们还是宁愿丢点面子为好。”因此,他同意杜勒斯的提议,将沿海岛屿问题提交联合国安理会。此后,杜勒斯积极展开外交活动,在征得英国同意后,最终确定由新西兰政府出面,在安理会提出关于在台海地区停火的决议草案,代号“神谕”(Oracle)。如果该提议获得成功,则既可实现停火,又可将台湾与大陆隔离开来,朝分裂中国的企图迈进一步。然而,台湾方面坚决反对将金门、马祖等沿海岛屿问题提交联合国。

\* 收稿日期: 2002-03-19

无奈之下,杜勒斯对蒋介石提出了新的诱惑,即同意缔结台湾当局一直在争取的美台《共同防御条约》,以换取台湾对新西兰提案的合作。1954年12月2日,美台签订条约的草案,其正文规定美国将防卫台湾、澎湖列岛和其他双方都认为必须防卫的领土,但在双方的秘密换文中,明确规定美国的义务只限于防卫台澎,且蒋军针对大陆的任何重大军事行动都须事先征得美国同意。

在艾森豪威尔将条约提交参议院审议之际,台海危机加剧。1955年1月17日,中共中央军委正式批准了浙东前线指挥部关于攻占一江山岛和大陈岛的计划<sup>[2]</sup>(第6页)。次日,华东军区陆海空军协同作战,一举攻克一江山岛,歼灭国民党军1000余人,并将大陈岛置于解放军的炮火有效射程之内。尽管艾森豪威尔一直认为一江山岛对台澎的防务并不重要,但此刻他觉得“已经到了需要制定一个方针的时候了”<sup>[1]</sup>(第525页)。他同意杜勒斯的建议——一方面压迫蒋军从大陈岛撤离,另一方面协助蒋军防御金门和马祖,同时继续在联合国完成“神谕”提案的工作。杜勒斯还建议总统请求国会授权使用美国军队,以在必要时使用武力保卫台湾和临近地区。由杜勒斯起草的这份交给国会的特别咨文题为“关于台湾海峡正在发展的局势”,1月20日,艾森豪威尔同意了该咨文的措辞。艾森豪威尔称他的决定是基于朝鲜战争的“教训”。他指出:“朝鲜战争至少部分地是由于共产党人的错误估计造成的,他们认为,不论任何情况,美国不会在行动上支援大韩民国。我决意这次在我们对福摩萨防务所承担的义务上,不应有什么含糊之处,以免招致中国共产党人的一场大规模入侵。”<sup>[1]</sup>(第525页)

或许是对杜鲁门干涉朝鲜所引起的强烈反响记忆犹新,尽管艾森豪威尔自知“采取某些行动可能需要的权力是总司令所固有的权力”<sup>[1]</sup>(第526页),他仍坚持谋求与国会建立一种明确的合作关系。有了国会的授权,不仅能强化危机期间的总统权力,“减少由于共产党人因估计错误而冒险发动战争的机会”<sup>[1]</sup>(第526页),而且在劝蒋撤军大陈岛时多了一张牌。

1月24日,特别咨文送抵国会。

## 二

总统咨文到达国会时,参议员乔治和众议员理查兹在两院提出了同样的决议案,要求给予总统在台湾海峡无限制的行动权力<sup>[1]</sup>(第526页)。众议院的辩论于25日开始,大多数发言者表示了对议案的支持,少数议员担忧总统权力会因此扩张,而非反对议案内容本身<sup>[3]</sup>(第257-258页)。众议院的辩论1天结束,次日,以410票赞成、3票反对、21票弃权通过该议案。

参议院的辩论持续了整整3天,是否应从给总统的授权中排除近海岛屿是争论的一个主要问题。另外,一些参议员担心决议案将把美国引向战争。但大多数参议员持赞同态度,正如一位美国学者分析的那样:国会面临国际危机时有两种反应,一是尽量避免支持使用武力,二是不可避免地支持总统<sup>[4]</sup>(P.208-209)。1955年1月28日,参院以84票赞成、3票反对、8票弃权获得通过。第二天,决议由艾森豪威尔总统签字生效。它授权美国总统“在他认为对防护和保卫福摩萨和佩斯卡多尔列岛(即澎湖列岛——作者)不受武装进攻这一特殊目的是必要的时候,得使用美国武装部队,这项权力包括防护和保卫该地区现在在友好国家手里的有关阵地和领土,以及包括采取他认为在确保福摩萨和佩斯卡多尔列岛的防御方面是必要的或适当的其他措施。”<sup>[1]</sup>(第527页)

这是美国国会历史上第一次将对外宣战的权力事实上交给了总统。这项明显扩大总统权力的决议案之所以获得绝大多数议员的赞同,原因有:

1. 多数议员是在“反对共产主义扩张”的“冷战共识”下投赞成票的。在参众两院就决议案举行的辩论中,议员们支持议案的主要理由不是台湾及沿海岛屿本身的战略价值,而是要“抗击共产主义侵略”。反共产主义在美国的产生和发展有深刻的根源,既有资本主义和共产主义两种意识形态和社会制度的根本对立,也有“天定命运”的种族优越感对共产主义向全球蔓延的抵制,同时基督教与马克思主义的信仰排斥、社会主义国家内外政策的失误都影响了共产主义在美国民众心目中的形象<sup>[5]</sup>(第81-108页)。

值得一提的是,在“福摩萨决议案”出笼的 20 世纪 50 年代中期,反共思潮的盛行还与各种亲台游说集团的作用分不开。它们使得公众对“谁丢失了中国”已经失去兴趣之后,美国仍笼罩着反共情绪,并由此影响到美国外交政策。周以德(Walter Judd)在 1984 年曾自豪地回忆说,1954 年日内瓦会议前夕,他和其他几位众议员——也是“百万人委员会”成员,曾私下警告杜勒斯不得在会上与周恩来有任何接触,因此后来在日内瓦,杜拒绝与周恩来握手<sup>[6]</sup>(P. 214)。

反共气氛同样影响着国会。“当一项立法行动涉及到改变与共产党国家的关系时,议员们总会有意识或下意识地考虑院外援华集团的影响力。”而美国反共思潮盛行的社会背景又为院外援华集团发挥影响提供了坚实基础,“如果说国会对院外援华分子洗耳倾听,那是因为他们弹的调子与背景声音和谐一致。”<sup>[7]</sup>(P. 119)

2. 第 84 届国会中仍残留着麦卡锡主义气氛。尽管“福摩萨决议案”出笼之际,麦卡锡主义已过了全盛期,谈论中国问题的氛围已相对宽松,然而通常“一个人在公共场合的论点与私底下的相去甚远”<sup>[7]</sup>(P. 207)。“事实上,从 20 世纪 50 年代初麦卡锡开始在美国猎捕共产主义分子,直到 70 年代初,美国的中国问题政策一直被反共意识形态所支配。不仅政府官员,连国会议员也担当不起对中国‘软弱’。”<sup>[8]</sup>(P. 72)“在外交和经济上孤立新中国,继续支持台湾国民党政权,在美国成了对国家忠诚的问题。政策上的改变意味着政治自杀,尤其是面对所谓的院外援华集团的时候。”<sup>[9]</sup>(P. 2)即使在 1954 年麦卡锡已遭到参议院谴责并被公众抛弃后,“美国统治集团内部上自总统下至一般官员在谈及对社会主义国家政策尤其是对华政策时都条件反射似地竭力显示自己的反共态度,不嫌其多,只嫌其少。”<sup>[10]</sup>(第 59 页)

3. 艾森豪威尔和杜勒斯十分重视与国会的关系。“国会如同沉睡的巨人,一旦被激起,行政部门无法忽视它的存在。”<sup>[4]</sup>(P. 803)艾森豪威尔和杜勒斯深谙此理。上台之初,艾森豪威尔就十分注重在对外事务中与国会建立一种协商的、维护两党一致的关系。就职典礼后不到一星期,他就在白宫的内阁会议室会见了参众两院的共和党领袖。以后,他每星期都举行同国会领袖们的会见,并且“敦促每个内阁成员要同那些和他有特殊关系的委员会的成员们搞熟并发展友好接触”<sup>[11]</sup>(第 226 页)。

台海危机爆发后,艾森豪威尔和杜勒斯十分重视国会的反应。特别咨文“关于台湾海峡正在发展的局势”获总统认可后,杜勒斯指出,“目前形势要求我们必须开始开导国会”<sup>[12]</sup>(第 31 页)。1955 年 1 月 20 日杜勒斯在白宫与国会领袖们会晤时说:“如果我们不迅速表明我们将采取什么行动,结果就会导致更大规模的战争。到目前为止,应付这种局面时我们一直试图通过含糊其辞摸不清对方意图的方法来遏制共产党人。他们正在试探我们的意图并将继续这么做,直至发现我们到底会在什么地方阻止他们。形势已经恶化。现在该是行动的时候了。”<sup>[13]</sup>(第 76-77 页)同日,在参议院外交委员会听证会上,杜勒斯鼓动道:“我绝对相信,倘若我们美国对中共的攫取不作出一些明确、强硬和统一的反应的话……那么他们就一定会得寸进尺,把世界搅得天翻地覆。到那时,我们只能有两种选择……或者发动一场对中共的全面战争……或者完全丢弃我们在西太平洋地区的利益。”<sup>[13]</sup>(第 89 页)

在参众两院辩论期间,艾森豪威尔和杜勒斯努力消除种种怀疑和反对。杜勒斯指出,总统不会把决议案当做宣战书,他不打算在台湾海峡使用美国地面部队,也没有支援蒋介石反攻大陆的计划。艾森豪威尔则发表了一份声明,宣称在台湾海峡使用美国海空军,仅仅是出于防御目的<sup>[12]</sup>(第 33 页)。这些努力最终为决议案的通过扫清了道路。

4. 一些议员认为总统已经拥有了决议案将赋予的权力。例如,众议院少数党领袖约瑟夫·马丁告诉艾森豪威尔,决议案在众院只需 45 分钟即可获得通过,然而总统已经拥有了必须的授权。迈克·曼斯菲尔德说道,他很高兴总统向国会征求意见和请求同意,但“让我困扰的是,我不愿见到总统削弱宪法授予他的权力,同样不愿见到通常掌握在行政部门手中的权力被国会夺走”。曼斯菲尔德担心总统是在“放弃”权力,他认为总统应该保持作为总司令的全权以及相应的自由行动的权力。参议员史密斯希望决议案“赞成”而不是“授权”总统行动。众院多数党领袖约翰·默克利迈克问道,总统已经拥有了必须的宪法权力,为什么他还要一项国会决议案来授权他行动呢?参议员赫伯特·汉弗来认为总统的行动无需

立法授权,并认为一旦国会否决决议案,将导致“完全彻底地削弱总统的权威”<sup>[41]</sup>(P. 207-209)。

5. 朝鲜战争的影响。当1949年国共内战接近尾声的时候,蒋介石政权在大陆的崩溃已势所必然,美国的盖洛普民意测验表明,50%的美国人赞成政府不再援助国民党,只有20%的人反对。然而,受到朝鲜战争残杀刺激,美国人很快改变了看法,1951年全国民意研究中心(National Opinion Research Center)做了一次全国范围的民意测验,当被问及“你是否赞成美国政府援助蒋介石政权,以击败大陆中国的共产主义分子”时,58%的被调查者持赞同态度。即使到了1955年,朝鲜战争已经成为历史,民意测验仍能明白地显示出美国民众对共产党中国的敌意和不信任。全国民意研究中心调查显示,73%的被调查者赞成国会通过“福摩萨决议案”,只有18%的人反对。与此同时,蒋介石在美国的声望也随之反弹。在1955年的一次世界领袖人物的受欢迎程度调查中,54%的美国人认为蒋介石印象良好,只有20%的人对他印象不佳,这一受欢迎程度甚至超过了阿登纳和尼赫鲁,仅次于英国首相艾登<sup>[71]</sup>(P. 47-48)。南希·塔克分析道:“朝鲜的流血冲突增加了意识形态斗争的紧迫性,而不足为奇的是,这种紧迫性在全国制造了一种妨碍进行认真仔细分析的情绪化氛围。”<sup>[141]</sup>(第359页)

朝鲜的流血冲突使美国国内对共产主义抱有同情的人也遭到怀疑和敌视。对中国持和解态度的人只有缄默不言,因为开口说话将被贴上“左派”或“绥靖主义者”的标签<sup>[71]</sup>(P. 206)。国会是政府机构中“对民意的反应最灵敏”<sup>[151]</sup>(第92页)的一部分,在这种氛围下,决议案以绝对优势通过就不足为奇了。

此外,还有一些原因影响到议员的表决。例如,一些议员认为在中国问题上与大多数人保持一致不失为在政治上的权宜之计。对总统的盲从还源自议员对中国问题的无知,从而使政府能够“请求、哄骗和威胁议员以便获得对他的对华政策的支持”<sup>[161]</sup>(第169页)。

### 三

总统权力不断膨胀,国会影响逐渐萎缩,是进入20世纪后美国政治的一个突出现象,总统权力的扩大体现在战争权上尤为明显,虽然国父们在制宪会议上将宣战权赋予国会,以防总统像欧洲许多君主那样随意发动战争,但现代战争中却极少由国会正式“宣战”,取而代之的是由担任武装力量总司令的总统直接决定采取何种形式的军事行动。总统战争权的膨胀在第二次世界大战后达到登峰造极的地步,杜鲁门、约翰逊和尼克松都在未经国会宣战的情况下对主权国家发动过大规模入侵甚至全面战争。

第二次世界大战后战争权的钟摆偏向总统,有一些国会无法掌控的客观原因。比如,总统掌管整个情报系统,能在紧急情况下迅速作出决定以维护国家利益;核武器出现后,战争耗时可用“秒”来计算,这使得国会的宣战变得怪诞和不可能;日益纷繁的国际义务和瞬息万变的国际局势需要总统作出果断迅速的决策,机构庞大、运转迟缓的国会往往不能适应形势需要。

毋庸置疑,总统战争权的扩张还来自于国会的默认甚至怂恿。在所谓“抵抗共产主义侵略”的目标下,“国会的主要职能变成了使总统的决定法律化”<sup>[171]</sup>(第278页)。甚至有议员替杜鲁门辩解道:“假如1950年我们等到国会宣战后再行动,就没有机会宣战了,因为没等我们采取行动或在参院投票,共产主义分子就将占领整个朝鲜。”<sup>[41]</sup>(P. 207)

1955年“福摩萨决议案”的通过,不仅使国会丧失了在中国问题上的灵活性,尤其是,它第一次把对外宣战的权力事实上交给了总统,成为“东京湾决议案”的一次预演。这无疑在府会权力制衡的天平上为总统增添了重要砝码,使国会“在总统权力的稳步增长中起到了促进作用”<sup>[181]</sup>(第41页)。因此,对于此后“帝王般总统”的出现及由此导致的恶果,国会自身难辞其咎。

### [参 考 文 献]

[1] [美]德怀特·D·艾森豪威尔. 白宫岁月:受命变革(二)[M]. 复旦大学资本主义国家经济研究所译. 北京:三联书店,1978.

- [2] 聂凤智,等. 三军挥戈战东海[M]. 北京:解放军出版社,1986.
- [3] 苏 格. 美国对华政策与台湾问题[M]. 北京:世界知识出版社,1998.
- [4] ROURKE, John. Congress and the Presidency in U. S. Foreign Policymaking : A study of Interaction and Influence , 1945-1982[M]. Boulder , Colorado : Westview Press , 1983.
- [5] 刘建飞. 论反共主义在美国产生与发展的根源[J]. 美国研究 ,2000 ,(2).
- [6] OKSENBURG, Michel. Congress , Executive-Legislative Relations , and American China Policy [A]. MUSKIE , Edmund S. & RUSH , Kenneth. The President , The Congress , and Foreign Policy[C]. Lanham: University Press of America ,1986.
- [7] STEELE, A. T. The American People and China[M]. New York : Mcgraw \ | Hill Book Company ,1966.
- [8] YANG, Jian. Congress and US China Policy :1989-1999[M]. New York : Nova Science Publishers , 2000.
- [9] SUTTER , Robert G. The China Quandary : Domestic Determinants of U. S. China Policy [M]. Boulder , Colorado : Westview Press , 1983.
- [10] 郑永平,吴丹虹. 试析美国处理第一次台湾海峡危机的政策[J]. 世界历史 ,1990 ,(1).
- [11] 艾森豪威尔. 白宫岁月:受命变革(一)[M]. 复旦大学资本主义国家经济研究所译. 北京:三联书店,1978.
- [12] 胡 阳. 艾森豪威尔、国会及 1954-1955 年台海危机[J]. 美国研究参考资料,1992,(4).
- [13] [加]罗纳德·普鲁森. 火山口上的美国与台湾海峡危机(1954-1958)[A]. 姜长斌译. [美]罗伯特·罗斯. 1955-1971 年的中美关系[C]. 北京:世界知识出版社,1998.
- [14] [美]南希·塔克. 孤立中国:第一任艾森豪威尔政府的亚洲政策[A]. 袁明译. [美]哈里哈丁. 中美关系史上沉重的一页[C]. 北京:北京大学出版社,1989.
- [15] 邓 鹏,李小兵,刘国力. 剪不断理还乱——美国外交与中美关系[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000.
- [16] [美]唐耐心. 艰难的抉择:美国在承认新中国问题上的争论:1949-1950[M]. 朱立人,刘永涛译. 上海:复旦大学出版社,2000.
- [17] [美]杰里尔·A·罗赛蒂. 美国对外政策的政治学[M]. 周启朋,傅耀祖,等译. 北京:世界知识出版社,1997.
- [18] [美]路易斯·亨金. 宪政·民主·对外事务[M]. 邓正来译. 北京:三联书店,1996.

(责任编辑 吴友法 涂文迁)

## U. S. Congress & Formosa Resolution

XU Hong-yan

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Biography:** XU Hong-yan (1972-), female, Doctoral candidate, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, majoring in U. S. China relations.

**Abstract:** This article analyzes the reasons why the U. S. Congress overwhelmingly approved *Formosa Resolution* during the Taiwan Strait confrontation of 1954-55: the anti-Communist atmosphere caused by the Cold War, McCarthyism and the Korea War, both Eisenhower and Dulles made efforts to maintain strong bipartisan support in Congress; Some Congressmen prudently stood by the president, etc. The passage of the resolution had the result of further loss of power balance between President-Congress relations.

**Key words:** U. S. Congress; *Formosa Resolution*; reasons; influence