

· 国际问题探索 ·

“二元民主”权力架构下的美国府会战争权

倪世雄 信 强

(复旦大学 美国研究中心, 上海 200433)

【摘要】 在美国分权制衡的政治体制下,国会与总统分享外交决策权力,并形成了独特的“二元民主”外交权力架构,本文分析了这一二元性权力架构得以形成的原因,并以府会在二战后围绕战争权力的争夺和交锋为重点,探讨了国会作为该架构下相对独立的一极,其战争权力的起伏消长及其对美国相关政策制定和实施所具有的影响。

【关键词】 “二元民主” 外交决策 国会外交 府会战争权

【中图分类号】 D73/77.21 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 0257-0289(2007)06-0026-008

自二战结束以来,美国依靠其超群的实力成为世界政治舞台上一支核心力量,其外交/安全政策也对全球战略格局产生了重要而深远的影响。但是值得注意的是,美国对外政策的制定和实施却屡屡呈现出令人困惑的矛盾性和多变性。究其原因,很大程度上是由于在美国的宪政体制下,外交决策权是由总统和国会分享的,两者均在不同程度上拥有影响甚至左右美国外交决策的权力和职能。总统和国会在外交权力分配上的不确定性和重叠性,导致在美国外交决策领域形成了一种相当独特的“二元民主”权力架构。尽管总统在外交决策过程中占据着核心地位,但是与此同时,国会作为一个独立的、平等的、“分享权力的分立机构”(separate institution sharing powers),也享有很强的自主性,对美国外交政策的规划、制定和实行具有重要的,有时甚至是决定性的影响力。在本文中,笔者将以府会围绕战争权力而展开的争夺和交锋,对国会在这—“二元权力架构”下所具有的决策权力和影响加以论述。

一、“二元民主”的外交权力架构

1787年5月25日,来自北美各州的制宪代表云集费城,商讨制定美国联邦宪法,以便明确“联邦政府的权力总数或总额”,并解决“联邦政府的特殊结构和政府的权力在一些分支机构中的分配问题”^[1-p205]。秉持“以权力约束权力”的宪政设计理念,美国宪法确立了由国会、总统、最高法院分掌立法、行政和司法权的三权分立政体。与此同时,为了避免英国“议会至上”的分权政体所显现出的不足和弊病,制宪代表又进一步对如何在政府内部建立一定的控制机制,以促使其“实现自身的管理”进行了深入的思考^[1-p264],并通过将各部门的权力加以重叠和交替,即赋予一个部门拥有另一部门的部分权力,以此使各部门之间形成纵横交错的权力制衡关系,如总统有权签署或否决国会的法案;有权推荐各级法院法官以备政府任用;国会可以授权或拒绝授权行政部门采取行动;总统

【收稿日期】 2007-07-06

【作者简介】 倪世雄(1940—),男,安徽舒城人,复旦大学美国研究中心教授,博士生导师。

信 强(1975—),男,河北邯郸人,复旦大学美国研究中心副主任,副教授。

* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地项目“解读美国对台决策机制:国会的视角”(项目批准号:05JJDGJW002)的研究成果。

对于政府高级官员的提名必须经参议院批准才能任命;法院可以审查总统和国会的行为是否违宪等等,由此创立了一个结构精巧的“分权制衡的政府制度”。

在分权的基础上通过权力的彼此渗透来保证制衡,并为各个部门提供相互制衡的权力武器,是美国宪法的一大特色。因为“除非这些部门(行政、立法、司法)的联合和混合使各部门对其他部门都有法定的监督,(否则)该原理所要求的、对一个自由政府来说是不可或缺的那种分立程度,在实践上永远不能得到正式的维持。”^[1-p252]这一理念在外交决策权力的分配上也得到了鲜明的体现。尽管总统作为宪法规定的国家元首和武装部队总司令,“天然地”享有主导美国外交和安全决策的优势地位以及特权,使他能够处理对外事务中的紧急情况并迅速决定对策,但是制宪代表也意识到,如果赋予总统“不受限制的对外政策的权力……这在一个民主社会中既是不必要的,也是不能令人容忍的。”^[2-p223]为了防止总统滥用职权,宪法又明确授予国会足以对外交决策施加举足轻重的影响的权力杠杆,如:宣战权;外交事务拨款权;条约批准权;外交人事任命权;创建、调整和管理武装力量的广泛权力等等。这些权力的赋予使国会的权能由内政延伸到外交领域,也使国会约束和监督政府的范围扩展到外交决策的广泛领域,并由此在外交领域形成了有别于国内政治的、由“总统一国会”共同主导的“二元民主权力架构”。^①

制宪代表之所以煞费苦心地做出了这一由总统和国会分享外交决策权的宪政设计,其目的“既不是为了使一个权力机构能够主宰另一个权力机构,也不是为了在它们之间形成一致意见。缔造者们试图在总统和国会之间建立一种建设性的张力,从而能够制定出最大限度体现美国国家利益和反映美国民众意见的政策。”^[2-p151]正如路易斯·亨金所指出的:“一部规定了立宪民主(constitutional democracy)的宪法,应当被这样阐述,即在对外交往及任何其它方面,它所确立的制度和程序将在最大程度上关注:人民的意志和被统治者的同意,人民最大程度的参与和最真实地代表人民,更多地而不是更少地回应、责任、说明义务、广义而不是狭义的决策,以及最有可能导向反映人民价值观的明智政策的最为开放的政府。”^[3-p54]正是本着这一精神,美国宪法赋予了国会以多项重要的宪政权力,以对处于外交决策前台的总统的权力进行必要的“审查和控制”。其根本目的就是希望“由总统提供领导以及掌握信息、专门知识、秘密、速度和效率”,而由国会“体现人民更明智、更明确、更熟虑(更谨慎)的长期价值和判断”,从而防止任何一方独揽外交大权^[3-p63]。但是这一独特的“二元民主(外交)权力架构”也引发了数百年来府会之间无休无止的纷争,正如美国政治学家克拉斯纳·柴伯斯基(Krasner Chaberski)所指出的:“美国宪法框架只是将两个斗士放在了拳击台上,并拉响了让他们无休无止斗下去的铃声。”^[4]

二、“帝王”总统及其对战争权力的垄断

纵览美国宪政发展的历史,可以发现分权制衡的权力架构下,府会之间对外交权力的争夺一直没有止歇,而两者的权力地位也经历了一个起伏消长的过程。在美国早期历史上,国会压倒了总统,在美国国内、外交政治中长期占据着主导地位,甚至形成了“国会政体”的局面^[5-p31]。但是两次世界大战使这一局面出现了彻底逆转。战争的特性要求对所有国家资源、信息进行统一、集中的整合与部署,需要对瞬息万变的战场形势做出及时和机密的判断和反应,而这些只有总统和行政部门才有能力做到。同时,沉重的战争氛围也迫使国会必须站在总统一边,这无疑赋予了总统以极大

① 在美国三权分立的政府体制下,尽管立法、行政和司法三大部门属于宪政地位平等的行为主体,但是由于司法权力从本质上属于一种“消极的”权力,一般来说难以主动地对政府政策的制定施加重要的影响,这一点在外交决策领域表现得尤为明显。因此,绝大多数学者在考察美国外交决策时,一般都不将司法部门作为主要的行为主体予以考量,例如美国著名的政治学家斯蒂芬·贝利(Stephen K Bailey)便认为:根据美国宪法,外交事务方面的权力分置于三个部门——总统、国会以及拥有批准条约和外交委任权力的参议院,而没有将最高法院包括在内。具体可参见 Stephen K. Bailey ed. *American Politics and Government*, Hongkong World Today Press, 1975. p. 29.

的权力和决策权威。正如美国政治学家理查德·诺伊斯塔德所指出的：“在采取冒战争危险的行动时，技术便修改了宪法。现在由于保密、情况复杂和时间的特点限制，总统必然成为现行制度中能做出判断的人。”^①著名政治学家罗伯特·达尔也认为：“每当人们普遍感觉到确实已存在紧急事件时，那么只要有人提出，在限制总统权力方面采取行动是有害国家的、不适当的举动，那么潜在的反对总统权力的人就会犹豫不决，而且容易土崩瓦解，因为舆论通常是涣散的，而且容易动摇；而且国家被认为处于危险之中，或至少需要在军事上做出决定性的反应，因此人们希望所有忠实的公民团结在总统的周围。”^[6]战争的爆发不仅使总统在决定国内政治事务上的权威得到了极大的增强，也使其对外交决策的控制权加以制度化，而国会的权力地位则相应地受到了严重削弱，国会对总统权力的制约机制也遭到重大破坏^[7]。伴随着“帝王式总统”(Imperial Presidency)的出现，国会则节节退守，甚至屡屡沦为事后批准的“橡皮图章”，成为总统“忠诚而不分是非的支持者”。而在冷战期间，由于巨大的战略安全压力、决策信息的欠缺等方面的束缚，国会也“习惯性”地选择继续尊重并服从总统的意志，接受总统对外交和战争决策“帝王式”的主导作用，而国会只是根据国内不同地区、利益集团、选民的要求“考虑、立法确认或拒绝总统提出的动议”，扮演着一个忠实的辅助者的角色^[3-105]。例如，著名的历史学家亚瑟·施莱辛格就曾一针见血地指出，国会在“外交政策上倾向于让总统负责——并掌权”^[8]。

以府会战争权力为例，尽管国会享有宪法明确赋予的“宣战权”，但是据不完全统计，自立国以来直至1972年，美国共卷入了199次规模不等的对外战争，而其中经由国会正式宣战的只有寥寥可数的5次，其余的均为“不宣而战”，国会对战争权力的掌控几乎形同虚设^[9-100]。例如在1950年6月26日，朝鲜内战突然爆发，杜鲁门总统立即决定出兵朝鲜。但是直至美国军队已登上朝鲜半岛之后，杜鲁门才召集国会两院领袖在白宫开会，向他们通报了前两天行政部门所作的决定。然而，对于杜鲁门避开国会宣战权限，直接动用行政权力不宣而战的行爲，在当时却几乎没有遭到任何质疑和反对。国会众议院议长萨姆·雷伯恩(Sam Rayburn)甚至表示：“如果总统不与国会商讨就采取行动，我不会为此而批评他。”^[10]而参议院多数党领袖迈克·曼斯费尔德(Mike Mansfield)则认为总统应保持其作为武装部队总司令的全权和行动自由，因此“我不愿看到总统削弱宪法授予他的权力，同样不愿看到通常掌握在行政部门手中的权力被国会夺走。”^[11]此后，历任总统不断利用其掌握的总统特权和国会的顺从，进一步危险地扩大了行政部门对战争权力的垄断。

1961年，在国会毫不知情的情况下，肯尼迪政府帮助古巴流亡分子发动了震惊世界的“猪湾事件”。1962年古巴导弹危机的爆发对美国国家安全构成了直接的重大威胁，促使肯尼迪总统做出了迅速反应。肯尼迪总统在决定采取军事行动之前仅一个小时才向国会两院领袖作了简单通报，并象征性地“征求”他们的意见。对于这一无视国会权力的专断做法，肯尼迪总统丝毫不以为意，并明确宣称：在反击古巴这一问题上，他“享有采取此类行动的全权”，而国会对此则始终没有表现出任何强烈的不满和反对^[12-276-279]。

1964年8月，约翰逊政府以8月2日和8月4日北越对美国在东京湾公海上的海军舰艇发起攻击为借口，下令美国飞机立即对北越发动“报复性轰炸”。8月5日，约翰逊将几位国会领袖邀请到白宫，告之其美舰“遭袭”事件，并明确告知国会两院领袖，在美国遭到攻击的时刻，局势需要紧急、迅速地表示出全国的团结一致，即表现出府会的一致。因为只有让敌人(北越的胡志明)看到美国的决心和意志，才会促使对方走向和平，走向谈判桌并通过谈判解决整个问题^[13-79-80]。随后，行政部门将早已拟好的授权决议草案提交国会审议。在提交决议案之际，行政部门还一度担心这一要求扩大战争授权的决议案将在国会引起旷日持久的辩论，产生与期望相反的心理效果。但事

① James MacGregor Burns, Tom Cronin, Jack Pelason, and David Magle, *Government by the People*, Prentice Hall, 1987, p.18. 转引自孙哲：《美国的总统外交与国会外交》，《美国国会研究》I，复旦大学出版社，2002年，第13页。

实证明这一担心毫无必要^[2-p14]。

约翰逊总统提交的决议案在众议院没有经过认真的辩论便迅速得到了一致通过。在决议案提交给参议院外交委员会之后,参议院也基本没有对之进行任何修改。当威斯康星州参议员盖洛德·纳尔逊(Gerald Nelson)提出一项修正案,宣称美国的政策是“避免在东南亚冲突中作直接的军事介入”的时候,时任外交委员会主席的富布赖特参议员尽管原则上支持该修正案,但是却拒绝对决议案做出任何修改,因为他认为目前“当务之急是毫不含糊地确认我们的团结一致,这压倒了对立法上的正确性和精密度的考虑。……延误是不可取的,因为它会把我们坚决果断、团结一致行动的整个锐气都毁掉。”^[13-p81]

于是,就在总统提交决议草案的第二天,即8月7日,国会两院以超乎寻常的速度通过了著名的“东京湾决议案”(The Gulf of Tonkin Resolution),表决结果分别为88票对2票和416票对0票。决议案授权总统“采取一切必要的步骤,援助那些请求支援以保卫其自由的《东南亚集体防御条约》的任何缔约国。”^[14-p153]这项几乎没有任何限制的法案将决定战争的重大权力完全交到了约翰逊总统的手中,也为美国政府不断扩大侵越战争提供了法理依据^[15-p39]。1965年2月29日,约翰逊总统在国会毫不知情的情况下,决定对北越实施举世震惊的“霹雳计划”,从此开始了美军对北越长达三年的持续轰炸,从而使美军在越南的军事行动不断升级,最终陷入越战的泥潭而不可自拔^[14-p11]。

纵观自第二次世界大战结束以来直至20世纪70年代之间的这段历史,对于总统抛开国会,独断行使战争权力的行为,国会不仅没有提出反对,反而为了“维护总统的权威”,在未对事实真相作任何深入认真的调查的情况下,便通过了一系列授权决议案,如1958年的“中东决议案”、1962年的“古巴决议案”、1962年的“柏林决议案”、1964年的“东京湾决议案”。正如富布赖特所指出的:从1941年在大西洋同德国及意大利的海军不宣而战,到朝鲜战争,再到越南战争和入侵柬埔寨,总统一次又一次地承揽大规模的军事行动,甚至对国会连招呼也不打,更不用说得到国会的批准。在国家安全的名义下,总统们认为可以任意行动^[13-p66]。这一局面一直延续到美国深陷越战泥潭,才促使美国国会和民众幡然悔悟,开始重新调整府会在战争权力方面的关系,对总统滥用战争权力的行为加以有力的制衡。

三、国会“复兴”:重摆战争权力天平

美军在越南的惨败不仅引发了深刻的国内政治危机,也促使国会开始认真反思其在美国外交决策机制中应该具有的地位和发挥的作用,从而成为导致国会外交“权力复兴”的导火索。1970年6月,参议院投票终止了1964年“东京湾决议案”的法律效力,从而从总统手中收回了战争授权,标志着国会在外交/安全问题上“绝对服从”于总统决策的时代的终结。仅仅时隔数日,国会又通过了由参议员库珀和丘奇联名提出的一项修正案,禁止美国在6月30日以后继续对柬埔寨提供军事援助或继续在柬埔寨进行军事行动。1970年12月下旬,国会通过了名为《对外援助补充拨款法》(Supplemental Foreign Assistance Appropriations Act)的第19911号法案(H.R. 19911),规定禁止对美军地面部队进入柬埔寨或对/为驻扎在柬埔寨的美方军事顾问人员提供资金^[16]。1973年6月下旬,国会通过了《1973财年二次补充拨款法》(The Second Supplemental Appropriations Act for FY1973),其中规定:“本法案所拨付的资金,不能用于支持——不论是直接的还是间接的——美国军队在柬埔寨、老挝、北越、南越地区的地面和空中行动;1973年8月15日之后,从任何其他法案下拨付的资金也均不得用于此目的。”紧接着在1973年6月30日,国会又通过了《1974财年继续拨款决议案》(Continuing Appropriations Resolution for FY1974, H. J. Res. 636, P. L. 93 - 52),再次规定:“1973年8月15日前的国会拨款不得用于支持——不论是直接的还是间接的——美军在北越、南越、老挝和柬埔寨的地面、空中和海上行动。”^[17]国会这一系列立法最终迫使尼克松政府不得不宣布从柬埔寨

撤出美军,停止对北越的轰炸,并开始与北越展开和平谈判^[15-1359]。1974年1月27日,美国在巴黎签订了《关于在越南结束战争、恢复和平的协定》,美国政府承诺于协定生效后60天内停止对越南的军事行动,并从南越撤出全部美军。至此,长达12年之久的美国侵越战争宣告结束。

在这场耗资高达3000多亿美元的战争中,美军不仅为之付出了伤亡58000余人的惨重代价,也使美国的政治、经济、军事实力遭到了严重削弱。越战失利的惨痛教训使国会充分认识到:绝不能放弃对总统权力的制衡,也绝不能听任总统继续独揽和滥用战争大权,这不仅将使国会的宪法地位遭到严重侵蚀,破坏美国宪政权力结构,也将对美国国家利益造成难以弥补的损失。在随后的几年中,国会不顾总统的反对,通过了一系列法案,对“帝王总统”的外交决策和行为进行制衡和约束。

1973年,国会通过了著名的《战争权力法》,规定只有在符合以下条件时,总统作为武装部队总司令才有权使美国军队“进入或者即将进入敌对状态”:1、国会已然正式宣战;2、经国会特别法律授权;或者3、由于美国或者美国军队遭受攻击而发生的紧急情况。法案要求总统在决定使用武力前“在所有可能的情况下”征求国会的意见。同时,如果总统在未经国会宣战或者特别授权而采取下述行为,则必须在48小时内向国会提交报告:1、总统所有使美国军队进入或者即将进入敌对状态的行为(Section 4(a)(1));2、所有使美国军队在准备战斗的情况下进入他国领土的行为(Section 4(a)(2));3、扩充已经在别国准备战斗的部队的数量(Section 4(a)(3))。法案最后还规定,一旦总统根据上述第四节第一条第一款的要求向国会提交有关报告,国会将在60到90天内决定是否授权总统使用军队,如果国会拒绝授权,总统则必须撤军^[18]。同年7月,尼克松总统以该项法案侵犯了总统作为武装部队总司令的宪政权力为由予以否决。但是力图扭转国会在战争权力方面软弱无力局面的国会两院却众志成城,于11月7日分别以2/3多数推翻了总统的否决,使之成为美国国内93-148号公法(P.L.93-148),从而为日后约束总统的战争权力提供了法理依据。

1974年,国会利用宪法赋予的管理外贸的权力,通过了《杰克逊—瓦尼克修正案》(Jackson-Vanik Amendment),要求总统迫使苏联调整移民政策,否则便拒绝给予苏联贸易最惠国待遇。同年,由于对智利的人权状况不满,国会在通过援外法案时就增加了两项规定,要求总统减少对智利的军事援助,并规定其总额不得超过2500万美元。不久,国会又通过法令,禁止总统对智利提供任何军事援助、武器销售或军事训练^[19-p 91]。为了加强对安全/外交事务开支的控制权,全面评估国家的财政状况和优先开支事项,国会又在1974年通过了著名的《预算与扣压控制法案》(Budget and Impoundment Control Act)。依据该法,参众两院分别成立了预算委员会以及专属于国会的国会预算局(Congressional Budget Office, CBO),国会由此获得了独立制定财政政策的能力。同时,该法也对总统扣压国会拨款的行为予以严格限制,并允许国会参众两院中的任何一院都能够以简单多数通过的决议来制止对拨款资金的扣压。一年后,国会通过了一项《武器出口控制法》修正案,要求任何一宗价值超过700万美元的军事设备销售都须向国会报告,并由国会批准。1975年,面对安哥拉内战,福特总统强烈要求国会拨款抵制苏联、古巴雇佣军在安哥拉的行动,结果却遭到国会无情的否决^[2-p10]。1976年2月9日,国会通过《国防拨款法》(P.L.94-212),规定“根据本法拨付的任何款项都不得用于在安哥拉的行动,情报收集除外”。6月30日,国会又在通过的《国际安全协助和武器出口控制法》(International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976, P.L. 94-329)第404节中规定:“尽管存在其它的法律规定,除非并且当国会在此章节生效后另行特别授权,不能提供——不论是直接的还是间接的——任何用于,或有可能提高在安哥拉进行(准)军事行动的国家、集团、组织、活动或个人的能力的援助。”如果总统认为提供上述援助有利于美国国家安全利益,则必须事先向国会提供“详细的、非保密的报告”,说明“援助的数量、种类以及援助的接受方”,并表明提供此类援助是“对美国的国家安全利益极为重要的”^[17]。

1976年,国会又一鼓作气地通过多项法案,废除了当时仍生效的四项《全国紧急状态法》,撤销了470项尚未撤销的紧急状态法令,从而限制了总统宣布紧急状态的权力,同时国会还立法规定:

总统在宣布全国进入紧急状态时,必须事先通知国会,由国会审查,而且任何一项紧急状态法令在生效6个月后将自动终止。同年,国会两院又各自成立了情报特别委员会,以此对总统缔约权和秘密外交活动加以限制。1978年,参议院再次通过决议,规定美苏有关限制战略核武器的双边协定必须以条约形式提交参议院批准。1980年国会通过了《情报监督法》,要求情报机构向参众两院的情报委员会提交报告,并试图通过立法要求总统在请求个人或外国政府为美国从事秘密活动时告知国会^[19-p183]。

国会的上述行为标志着国会自此抛弃了对总统外交决策权力的轻信和盲从,开始积极运用宪法所明确赋予的宣战权、外交拨款权、条约批准权等各项宪政权力,对美国外交政策的制订施加影响,对国会外交立法的执行进行严格的监督,从而实现了国会外交权力的全面“复兴”。此后,国会日益积极地介入美国外交决策程序,有效地发挥了对总统外交权力,尤其是战争权力的监督和制衡作用。

例如在1975年,福特总统因美国“玛亚格斯号”商船被柬埔寨扣留而派兵入侵该国后,就在国会的巨大压力下,依照《战争权力法》的规定向国会提交报告,以求换取国会的支持,从而开创了总统遵照《战争权力法》行事的先例。1983年,里根在未经国会授权的情况下便派遣美军进入黎巴嫩,引起国会强烈不满,同年9月,迫于国会要求里根总统遵守《战争权力法》的强大压力,里根于1983年10月12日签署《多国部队黎巴嫩决议案》(Multinational Force in Lebanon Resolution, P. L. 98-119),逐步从黎巴嫩撤出美军。而作为妥协,国会授权美海军陆战队不间断地参与为期18个月的黎巴嫩多国部队行动。1984年2月7日,里根总统宣布海军陆战队将重新部署;3月30日,里根总统向国会报告美军对黎巴嫩多国部队的参与结束,美军已全部撤出黎巴嫩^[17]。1983年10月12日,在刚刚迫使里根总统同意从黎巴嫩撤军之后不久,国会又通过了一项《继续拨款联合决议案》,其中规定:“在1985财年,中央情报局、国防部或其他介入情报活动的美国机构或组织的可支配资金都不得用于旨在,或可能导致直接或间接支持任何国家、集团、组织、活动或个人在尼加拉瓜的(准)军事活动”,从而迫使里根政府大大减弱了对尼加拉瓜内战的干预力度^[20]。

1993年12月9日,众议院再次援引《战争权力法》的有关规定,要求克林顿总统必须于1994年3月31日前将美军全部撤出索马里^[21-p449]。1994年巴尔干半岛烽烟再起,波斯尼亚—黑塞哥维那地区爆发武装冲突,克林顿原本希望武力介入,但是在国会威胁将以总统违反《战争权力法》为由而停止军事拨款的压力下,克林顿被迫暂停军事部署,从而无法强制执行对穆族的武器禁运政策。同年,海地爆发骚乱,反政府武装要求海地总统塞拉斯下台,也是在国会的压力下,克林顿被迫放缓军事行动部署,并最终选择派遣特使赴海地对塞拉斯施加压力,促成了后者的下台。1995年下半年,克林顿总统以执行北约的集体决议为名,派遣了20000余名美军人员参加北约维和部队,并进驻波斯尼亚。1998年3月18日,众议院以225票对193票通过了第227号决议案(H. Con. 227),要求总统遵照《战争权力法》第五节第三条(Section 5 (c))的有关规定从波黑共和国撤军。1999年3月24日,克林顿通知国会他已下令美军与北约盟国一道,开始对南斯拉夫进行空袭。4月28日,众议院又以190票对139票通过众议院第82号决议案(H. Con. 82),要求总统撤回与南斯拉夫军事行动有关的美国武装部队。由于坚持己见的克林顿对国会决议案未加理睬,4月30日,汤姆·坎贝尔(Tom Campbell)和其他17名众议员竟然以总统在未取得国会授权之前便对南斯拉夫采取军事行动违反了《战争权力法》为由,将克林顿告上了哥伦比亚特区地方法庭(Campbell v Clinton, 52 F. Supp. 2d 34 (D. D. C. 1999))。

于2003年爆发的伊拉克战争无疑是近年来美国规模最大的一次战争行为。尽管自“9·11”事件之后,小布什政府便已秘密筹划对伊拉克动武,但是为了“师出有名”,却也一直在积极地试图得到国会的支持和授权。2002年9月26日,布什总统正式向国会提交了一份要求授权对伊动武的决议草案,但是该草案却在参众两院遭到广泛批评,因为很多议员认为该决议授权范围过于模糊和宽

泛,一旦该决议获得通过,等于给总统开出了一张授权动武的“空白支票”,布什不仅可以对伊拉克动武,而且可以对任何一个中东地区国家使用武力。为了获得国会的支持和授权,白宫被迫与美国参众两院两党领袖进行密集磋商,终于在10月2日就一项新的决议草案达成妥协。新决议草案尽管同意授权布什在外交努力失败后,可以使用武力解除伊拉克大规模杀伤性武器对美国国家安全构成的威胁,并迫使伊拉克履行1991年海湾战争以来联合国安理会通过的有关决议,但是同时也附加了四点要求,以对总统的战争权力加以限制:1、授权动武必须严格地局限于伊拉克问题;2、支持布什政府寻求外交努力,力争通过联合国安理会迫使伊拉克履行联合国有关决议;3、布什在动武前或宣布动武后48小时内,必须向国会做出已经用尽外交手段的说明;4、布什必须每隔60天就决议的有关问题向国会提交书面报告。随后,众议院于2002年10月10日以296票赞成,133票反对,通过了这项议案。而参议院也紧随其后在11日凌晨以77票赞成,23票反对通过该决议案,16日,布什在白宫签署了该项授权决议案,从而标志着白宫正式获得了“在必要时对伊拉克使用武力”的权力。随着局势的发展,就在即将对伊拉克发起军事打击的前夜,布什根据国会决议案的要求,于2003年3月19日正式致信国会参众两院,表明由于“使用进一步的外交或其他和平手段既不能解除伊拉克对美国国家安全构成的威胁,也不能让所有有关伊拉克的安理会决议得到执行”,因此美国将被迫采取军事打击行动。在根据国会决议要求而履行完向国会报告的必要手续之后,伊拉克战争遂在第二天正式拉开帷幕。

尽管国会两院通过联合决议案赋予了布什总统对伊开战的权力,但是这却并不意味着国会就此放弃了自己的监督权力,从而会听凭总统任意而为。2005年11月15日,国会参议院以79票对19票通过一项决议案,要求白宫必须每90天向国会提交一份有关美国政府的伊拉克政策和美军在伊拉克军事行动的公开报告,其中包括伊拉克政府处理国内事务的能力、能够在战斗中发挥主导作用的伊安全部队的数量等情况。而正在日本访问的布什于当天便在东京表示,参议院通过的决议与政府的战略一致,白宫愿意定期向国会提供有关伊拉克战争进展的报告。而随着伊拉克战事久拖不决,美军伤亡人数不断上升,加之“情报门”等丑闻的冲击,导致国会也开始重新审视当初准许小布什政府对伊开战的授权,两党之间也再次爆发了激烈的辩论。2006年9月20日,多位民主党重量级参议员在国会举行新闻发布会,宣称将举行一系列独立的听证会,以便尽快查清美国发动伊拉克战争的幕后真相,并随时掌握整个战争的进程以及详细情况,进而对政府发动的伊拉克战争发挥监督作用。2007年3月23日,手握财政大权的众议院又以218票对212票通过一项法案,将1240亿美元的战争预算与美国撤军的最后期限联系起来,要求美军最迟在2008年8月31日前撤出伊拉克,从而明确地对布什总统的战争权提出了挑战。

四、简短的结论

1787年的美国立宪者创建了一个使国会和总统之间保持分立制衡的宪政架构,这种制衡也在外交决策领域得到了忠实的贯彻,并形成了一种独特的“总统一国会主导型”的“二元民主权力架构”。尽管在外交/安全决策过程中,总统往往占有相对的优势地位和主导权,尤其是在涉及对外战争行为时,国会往往“满足于观望”,从而使得“依赖于总统,支持总统几乎成为一种自然的趋势”^[2-1229],但是我们也应充分认识到,国会也绝非时时、事事唯总统马首是瞻的“橡皮图章”,而是积极地运用宪法所赋予的权力与总统展开了一轮又一轮的竞逐,从而使得总统也无法长久地垄断对外交政策,尤其是战争政策的制定和实施。国会有能力,也有机会破坏性地阻止,或建设性地暂缓、修正、影响总统处理外交和安全事务时的决策,及时地发挥“纠错”功能,防止总统的独断专行给美国的国家利益造成严重的损害。尤其是自越战结束以来,国会主动就美国对外军事行动提出决议案或正式法案,对总统的战争决策行为进行“监督和控制”,已然逐渐成为美国外交决策领域的常态。

[参 考 文 献]

- [1] 联邦党人文集[M].程逢如等译,北京:商务印书馆,1997.
- [2] 李·汉密尔顿.美国国会与美国外交决策[A].孙哲.美国国会研究 I [C].上海:复旦大学出版社,2002.
- [3] 路易斯·亨金.宪政·民主·对外事务[M].邓正来译,上海:三联书店,1996.
- [4] Kraemer, Chaberski and Jones. *American Government, Structure and Process*. New York: Macmillan, 1977.
- [5] 威尔逊.国会政体:美国政治研究[M].北京:商务印书馆,1986.
- [6] 罗伯特·达尔.美国总统职权的变化[J].现代外国哲学社会科学文献,1984(11).
- [7] 李胜凯,刘国柱.试论战后美国总统和国会的外交权之争[J].齐鲁学刊,1997(3).
- [8] Schlesinger, Arthur. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1989.
- [9] 北京太平洋国际战略研究所.应对危机——美国国家安全决策机制[M].北京:时事出版社,2001.
- [10] Lindsay, James. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994.
- [11] Bourke, John. *Congress and the Presidency in US Foreign Policy Making: A Study of Interaction and Influence, 1945 - 1982*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.
- [12] 丁邦泉.国际危机管理[M].北京:国防大学出版社,2004.
- [13] 威廉·富布莱特.帝国的代价[M].北京:世界知识出版社,1991.
- [14] 麦克纳马拉.回顾——越战的悲剧与教训[M].北京:作家出版社,1996.
- [15] 王玮.美国对亚太政策的演变:1776至1995[M].济南:山东人民出版社,1995.
- [16] Davidson, Roger and Walter Oleszek. *Congress and Its Members*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc., 1998.
- [17] Grimmett, Richard F. "Congressional Use of Funding Cutoffs since 1970 Involving US Military Forces and Overseas Deployments." CRS Report RS20775, Jan. 10, 2001.
- [18] "War Power Resolution: After Twenty-Eight Years." CRS Report RL31185; "Declaration of War and Authorizations for the Use of Military Force: Background and Legal Implications." CRS Report RL31133.
- [19] 邓鹏,李小兵等.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.
- [20] Grimmett, Richard. "War Power Resolution: Presidential Compliance." CRS Report IB810500. Jan. 8, 2002.
- [21] 1994 Congressional Almanac (Washington DC: Congressional Quarterly Inc. 1995), p. 449.

The American Congressional and Presidential War Power under the "Bipolar Diplomacy" Structure of Foreign Affairs

NI Shi-xiong XIN Qiang

(Center for American Studies, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Under the check and balance political system of the United States, the foreign-policy-making power is shared by Congress and the president, which results in the unique "bipolar diplomacy" power structure in the field of foreign affairs. This paper first tends to explain the reasons for such a bipolar structure, and then with the analysis of the struggle and conflicts about war power between these two branches after the Second World War, it reviews the power shift of Congress as a relatively independent institution and its influence upon the foreign policy of the states.

Key words: bipolar diplomacy; foreign policy making; congressional diplomacy; war power

[责任编辑 吕晓刚]