

·美国研究·

美国的总统外交与国会外交

孙哲

(复旦大学 美国研究中心, 上海 200433)

[关键词] 美国政治 国会外交 中美关系 外交决策

[摘要] 无论是在理论上还是在实践上,美国国会在美国外交决策过程中发挥着巨大的作用,其影响不容忽视。尽管在历史上某些“帝王式总统”当政时期,国会因其自身运作机制的特点在对外决策中居于次要决策地位,但是随着全球化的发展、公众外交的影响以及内政与外交的交融,国会在美国外交决策过程中的地位不仅得到显著提升,而且还逐渐显现出成为掌控美国外交的“锚与舵”的发展趋势。结合美对华政策的制订过程,分析国会在此领域日益凸显的作用,我国对美国国会的工作应有相应对策。

[中图分类号] D802.3 [文献标识码] A [文章编号] 0257-0289(2001)04-008

American Presidential and Congressional Diplomacy

Sun Zhe

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

Key Words: American politics, Congress and diplomacy, US-China relations, decision making in foreign policy

Abstract: The role of Congress in American foreign policy is too important to be overlooked in both theory and practice. Historically speaking, Congress only played a minor role in the decision making process of foreign affairs, due to the influence of “imperial presidency” and congressional mechanism. However, along with the trend of globalization, both public diplomacy and the integration of domestic and foreign politics contributed greatly to the gradual empowerment of Congress in foreign affairs. The tendency that Congress began to play a more active and even decisive role in U. S. foreign policy can thus be identified. This article, based on investigations of the US-China relations, not only argues that special attention should be given to the resurgence of the congressional power in foreign affairs but also makes specific proposals for future work in Chinese diplomacy.

一、国会外交:一个被忽视的重大课题

美国国会在美国外交决策体制中扮演的角色一向为人诟病。不论是严肃的学术著作或流行的大众媒体,大凡谈到国会在制定美国国内公共政策时的种种辩论,常被加以渲染。国会被视作为美国政治发展的风向标,其议事场内的不少话题都能“一石激起千层浪”,引起世人广泛的注视;而一旦涉及外交事务,国会所扮演的角色又几乎千篇一律地被描绘成无足轻重的“沉默羔羊”。在他们看来,美国国会在美国外交政策

的制定过程中,根本不在最核心的决策圈内,最多只配担当次要角色。

但是也有为数不多的美国国会外交专家不同意这些偏激的说法,詹姆斯·林赛(James M. Lindsay)就是其中之一,他声言,虽然美国外交政策的主要决策者在行政系统内,但国会仍是一个重要的“参与者”和“评判者”。因此,国会在监督政府外交政策的制定方面具有不可替代的重大作用,能够把政府成熟的外交政策法律化。在外交政策制定的过程中,国会议员们虽然不一定都具有“国际视野”,而且会为了些鸡毛蒜皮的小

[收稿日期] 2001-3-30

[作者简介] 孙哲(1966—),男,北京市人,复旦大学教授,美国哥伦比亚大学博士。

事吵吵闹闹,浪费纳税人的钱财,但是这些表面看来不可容忍的缺点在某种意义上而言又恰恰是美国外交最需要的东西——反复、慎重地考量具有不同价值观念的美国公众多方面的批评。^[1-pvii-viii]

在研究国会著述汗牛充栋的美国,关于“国会外交”这个特定专题的论述却是寥寥无几。仅有的一些著作也常常乏人问津,甚至被束之高阁。笔者的观察,个中原因当有以下几个方面:

第一,外交本身的特性。

当代国际政治的复杂多变和外交事务的特殊性,使举凡成功外交的要件如秘密性、迅速性、团结性以及资讯管道等,都变成“总统所拥有的资产”,与国会的结构有着本质的冲突。^[2-p26]常理上,“任何涉及一个国家的最高利益和核心机密的外交决策权,都掌握在一国最高行政权力的执行机关手中”。^[3-p75]如福特总统曾经在为废除1973年的《战争权力决议》辩护时说:“当危机爆发时,(总统)不可能有效地使国会加入到决策过程中来。”他的理由是:

(1) 议员关心的其他事情太多,而不能熟悉对外政策的情况;

(2) 不可能总是等待分散的或许意见不一的国会领袖们达成一致意见;

(3) 向议员提供的高度机密的情报,特别是通过电话提供的,可能被泄露出去;

(4) 等待磋商可能使总统冒“象弹劾一样严厉”的惩罚的危险;

(5) 与国会领袖磋商不可能约束普通议员,尤其是比较年轻的无党派议员。^[4-p583]

福特的话不无道理。尽管国家的外交是多方位、多层面的,但是象等级制度、高压统治、纪律、保密以及“从容地欺骗”等,从某种程度上说是民主政治中“有序的混乱”,不仅合法,而且必要。高峰会议外交、秘密外交等涉及国家根本利益和决策的实质性活动常要求以总统为代表的政府审时度势,对不断变化的国际潮流迅速反应,随机行事,为维护最高利益果断作出决策。

传统上,美国外交决策过程中最核心的人物是总统及其主要顾问,包括各行政机构任命的主要官员。例如,美国的国家安全委员会成员就包括了总统、副总统、国务卿、国防部长、中央情报局局长、总统国家安全事务助理等重要成员,他们是对外交往中呼风唤雨的权力拥有者;而其他部门和人员,如国会、舆论界、利益集团和普通公众,只是边缘性“外围”机构与人物,^[5-p518]虽然对总统的外交决策有牵制,但无论如何也无法替代总统出任外交第一主角,取代美国总统在外交领域的前台与中心的地位。

第二,国会运作的客观现实。

国会体制的变动和议员的多变行为大多与国内,特别是某一特定选区内极为敏感的公共问题有关。一

个成功或出色的参、众议员都会主动从自己的州或选区中积极发现问题,以不断的政治“造势”来不遗余力地宣传自己为选区服务的种种“政绩”,旨在延续或造就其辉煌的政治生命。这种机制和个人方面的禀性一方面与美国式竞选之残酷性有关,即议员们必须通过不断的访谈、邮寄宣传品、电话联系等方式“嗅”出公共问题所在;另一方面,国会运作中的“奖励”机制、议员自己以及前人的经验都会告诉他们,在国内特别是本人所属选区内的每一分“耕耘”,都会有所收获。加上他们对选区的情况相对了解,辅之以助理们的调研,就可以相对比较容易地把自己遇到的问题提出来,作为国家政策来辩论,以博取媒体和选民的关注。

相反,表现在涉及外交领域的种种决策上,情况则不尽然。著名的前阿肯色州参议员富布莱特(W. Fulbright)担当过参议院外交委员会主席多年,对制订美国的外交政策起着一言九鼎的作用。但是也就是这位参议员,因过于重视外交而忽略了平时对自己选区的服务,因此在一次竞选连任时败北,不少人对此扼腕长叹,感慨造化无情弄人。富布莱特的经历显然为后人提供了反面的经验:即一个议员必须首先重视与选区利益紧密相关的内政问题。

除了竞选连任的压力以外,不少议员对外国的政治体制、领导人、文化风俗不甚了解的状况也造成了国会外交的薄弱和被忽视。他们一般对国际事务不熟悉,只能从“大而化之”的角度去把世界分成“非黑即白”的“友好”的民主国家或“应给予谴责”的集权国家。加上无法通过自己熟悉的方式来收集信息,所以在制定国会相关对外政策时,不免力不从心,只能见风使舵,或“盲人骑瞎马”,靠幕僚或他人的提示来投票。

第三,其他政治利益的考虑。

虽然在不少外交问题上,许多国会议员自感“英雄无用武之地”,但鉴于国内政治的复杂性,他们正好可以利用机会把自己手中的投票当成是与行政当局讨价还价的筹码和资本,以支持或反对某些特定的外交政策,来讨好与本人、本选区有关的利益集团和大众媒体,从而增加自己的选区经营和政治实力。

具体说来,他们的手段有许多种:如向联邦提出要求增进对本地区的拨款,要求政府支持某些工程项目,允许自己州或选区内某些公司对外出售政府限制性高科技特别是军用产品,等等。有相当一部分议员在涉及是否给予中国PNTR待遇的投票过程中紧紧守住“选区利益”的原则,把中国的PNTR当恩赐,借机搭车、索取利益,狠狠地“敲诈”美国政府。如在中美之间就美对华出口烟草举行的谈判中,美国谈判代表曾向中方提出了苛刻的条件,希望中方开绿灯,否则来自产烟大州的3名议员将对PNTR投反对票。这些议员的“胃口”实在太大,克林顿政府不得不在变相地“收买”选票的同时,寻求中国的“帮助”。克

林顿总统还特地在投票前夕宣布了一项旨在帮助贫困地区经济发展的计划,并给予联邦经费支持,目的是拉拢几位黑人和西班牙语裔的众议员,使他们投赞成票。马丁·弗洛斯特是众议院中位列第三的民主党众议员,在得到政府保证自己选区里一家大军火公司的工厂得到订货合同以后,当即宣布投票支持“永久性正常贸易关系”法案。当克林顿政府和众议院议长哈斯特尔特达成协议,在“社区更新”法案中实行小额税收大惠,有关议员,如纽约州民主党众议员格里高利·米尔斯马上决定投中国贸易法案的赞成票。^[6-11]

国会对外决策的这一特点,使得学者和媒体在议员们半遮半掩、犹抱琵琶的政策倾向中,自然而然地从关心、揣摩他们在外交政策上的立场,转移到开始关注他们所需要的在国内政策方面作出的妥协条件上。这当然反映了“真实的国会政治”的动态性质。^[7]后冷战时期,以共和党为主导的国会在外交思想上与克林顿政府的全球主义及国际干预政策唱反调,推行带有现实主义色彩的收缩性外交政策,“把国内事务和本国利益放在优先考虑的位置上”,国会外交的根本目的“是为了解决国内面临的诸多问题”。^[8]

第四,当代国会研究的欠缺。

当今各国学者对美国国会的政治解读一般侧重于对其制度本身和运作的具体介绍和分析,涉及到“国会与公共政策制定”等问题的讨论也大多偏重于对美国国内政策和国内政治因素的研究,客观上造成了一种“非均衡发展”的现象,即国会在外交方面的作用被无形中忽视了。这当然不能全归咎于学者,但是通观现在已经出版了的有关美国国会与美国外交的零星著作,鲜有令人信服的权威性扛鼎之作,有关论述中的种种偏颇和单一的论证倾向,反而误导了他人的探讨。

应当说,迄今为止,美国哥伦比亚大学宪法学家路易斯·亨金发表的《宪政、民主与对外事务》是一部研究美国国会外交的“现代经典”。^[9]但这部在学术界广为传颂的著作侧重于从“法制—理性”(Legal-rational)角度探讨问题,对国会议员们的行为,几乎没有分析。其他一些知名度略逊一筹的学者,如前面提及的詹姆斯·林赛·兰戴·雷波莱(Randall B. Ripley)、瑞伯卡·赫斯曼(Rebecca K. C. Hersman)等人的代表作^[10],也给人以泛泛而谈、国内政治与外交政策脱节等印象。年轻一代学人如玛丽·赫娜汉(Marie T. Henahan)从国际关系理论角度看国会外交的新作虽然运用了很多数理统计的方法和实证性的调查分析,对1897—1984年期间参议院处理外交危机的投票数据作了一番认真的研究,但

终因时间跨度太大、数据过于庞大而没有取得预想的效果^[11]。不算年轻的巴理·布莱克曼(Barry Blechman)对国会和美国防务政策的专项研究,也不尽如人意。他指责国会在防务政策上只看到“芝麻”(军费开支)而弃“西瓜”(对美国的整体军事战略和国防事务的总体把握)于不顾。^[12]但是他本人的论证,也颇先入为主,有欠公允。凡此种种,使人不得不感叹要把综合性考察和具体外交政策问题结合起来加以论述的两难困境。

研读这些为数不多的文献,笔者深有感触:看来时下在我国美国研究特别是“当代美国国会研究”中最薄弱和最迫切需要突破的环节,应该是“美国国会与美国外交”这一久被忽视的重要课题。

二、美国对外政策的“锚与舵”： 国会外交的复兴

相对于国会外交的活跃情况,国会研究中出现了“理论跟不上现实”的局面。如果不加以改观,会对我们理解美国国会的运作和在美国政府中的作用,造成相当的伤害。何以出此判断?根本原因在于国际形势的物换星移,时空变迁已经让人看到美国国会近年来在美国外交决策过程中地位大大提升、甚至有逐步演化成为掌握美国外交“锚与舵”的关键机构的倾向。

笔者所持的具体理由如下:

第一,冷战结束后,国际形势的千变万化使得当代外交涉及的领域越来越宽,国内政策和国际政策的界限越来越不分明。美国外交面临许多问题,包括政治宿敌的消失、全球一体化的经济浪潮以及所谓“文明冲突”问题的彰显,促使美国开始调整其利益和安全的重点。但这是一个不确定的认识过程,为国会和总统之间在对外交政策的检讨过程中发生分歧和冲突造成了一种特定的环境。特别是由于缺乏国内共识,国会内部强调传统意义上的纯外交政策,实际上已经变成了“外交中隐含着内政”的新型政策(intermestic policy)。

外交是内政的延续。外交与内政的融合,为国会外交的复兴创造了最直接的条件。

第二,现在国会在外交领域挑战总统的政治成本已经大大降低,议员们在各个方面都需要表现自己对所谓的第三世界“民主波浪”的支持和对西方社会价值观最终胜利、“意识形态终结”的赞许。

这里需要特别说明的是,20世纪70年代的“水门事件”使美国总统的威望一落千丈。国会已在以下几个方面作出努力,试图重新恢复自己的外交权力:

(1) 1973年10月,国会参众两院以三分之二多数推翻尼克松总统的否决,通过《战争权力法》。宣布从此以后,只有经国会宣战、特别法律授权或紧急状态

该法规定:总统在向海外派兵前应征求国会的意见,并在派兵后48小时内向国会提交报告;未经国会批准,必须在60天内停止军事行动;在此期间内,两院可以通过联合决议,要求立即停止军事行动。

1975年福特总统因玛亚格斯商船被柬埔寨扣留而派兵入侵该国后,就依照战争权力法向国会报告,以求得到国会支持。

下,总统才能使美国武装部队担负作战任务。该法通过后,尼克松和他之后几任总统试图否定它的法律效力,使其在执行过程中大打折扣。但是,该法律对总统随意向海外派兵进行军事行动多少起到一些限制作用,因此不仅具有象征意义,而且也具有制度性的含义,反映了国会企望介入外交事务的新决心。

(2) 1976年《国家紧急状态法》颁布,到1978年9月才终止。该法针对30年代中期以来美国一直处于连续不断的紧急状态而总统又持续掌握广泛权力的状况,特别规定总统在宣布国家处于紧急状态时必须预先通知国会,并且说明打算引用的法律。这样的宣布,6个月以后自动终止。虽然总统可以再宣布另一次6个月的紧急状态,但是国会至少争取到了每6月重新审查一次的机会。

(3) 设立情报机构,在参众两院通过决议各自成立了特别情报委员会,以此加强对总统缔约权和秘密外交活动的限制。1976年,国会参议院通过决议,禁止总统在未经国会批准的情况下达成重大行政协定。同年,国会成立“情报特别委员会”,公开调查历任总统超越职权指示中央情报局从事的各种非法活动。

(4) 通过1974年《预算与扣留拨款控制法》,全面估计国家的财政状况和优先开支事项,加强国会国防和外交事务开支的控制权。由于国会长期没有自己的预算制度,就造成对行政部门预算计划的依赖。总统常常利用职权,扣留国会拨款,用于其他活动,而且国会对此缺少一套行之有效的监督制度。有鉴于此,国会于1974年通过丘奇——凯斯修正案,禁止总统将联邦政府的款项用于在东南亚地区的任何军事活动。国会还采取其他措施,加强对国防开支和对外援助的控制。如1975年苏联和古巴插手安哥拉内战,福特总统要求国会拨款支持美国政府抵制苏、古在安哥拉的雇佣军,结果并未获得国会同意。这是国会利用财政拨款权优势限制总统外交活动的一个突出事例。

70年代以来,无论是在内政还是在外交政策的决策上,国会都在挑战行政部门,如对尼克松的弹劾、对伊朗门事件的调查、以及对克林顿总统绯闻案的听证,等等。有了这个基本前提,便可理解为什么国会“理所当然”地开始积极插手美国外交事务的实际决策了。

第三,随着全球“相互依赖”理论的盛行,美国政府确定了后冷战时期的几大外交目标,其中“重点之重”便是经济发展,它是美国追求所谓的“全球安全”、“民主输出”特别是“人权战略”的基础和原始动力。而这个头等目标的确定,从某种意义上说与美国国内占相对优势的经济利益集团的需求和国会选区相对“务实”

的传统产生了“三者合一”的交集。毕竟,国际资本、货物、技术、劳务的流通以及经济合作、制裁、援助等外交形式在不同程度上涉及到美国国内社会福利及价值观念,如是否给予中国最惠国贸易地位直接影响到美国国内就业和大众消费问题。国内外政策的交织,给通常在国国内事务中居主导地位国会更多地卷入对外政策提供了种种便利的条件。这种“软性”融合的结果,便是国会堂而皇之地开始以经济外交的手段,与行政当局联手追求美国特定的政治目的或对外战略意图。当然,国会也希望能同时通过经济互动和经济联系,扩大美国对外交往的范围,从而达到利用外交手段来处理内部经济事务,修正和协调经济政策,维护美国对外关系中的权益的根本目的。

第四,外交公开化及“公众外交”的影响,也使当今秘密外交的因素降低,民众的参与与知情,和在国会上形形色色的“草根游说”一脉相承,关联密切。这说明国与国之间交往的领域不断扩大,以及要求外交公开化的舆论压力的增强,使许多过去被认为应由总统和行政部门决定的事情,现在国会也理所当然地要求更多参与。这里面固然有国会不得不适应潮流、迎合媒体的因素,但是考虑到现代通信技术和信息手段的进步,以及近年来国会重视自身情报来源及分析机构的建设,议员们已经开始掌握大量关于他国问题的情况和信息,国会完全有可能、有能力对总统的对外政策计划和行为实行更有力的监督和控制。

其实,反观美国历史,我们不难发现:美国宪法早就明文规定外交权乃是一项由总统和国会共同行使的权力。国会在美国外交政策过程中的重要性表现在:参议院不仅对总统提名的外交人选,具有审核和认可的权力,而且按照宪法的规定,它也拥有对外宣战和批准美国准备签订的国际条约的最高国家权力;无论是参议院还是众议院,都掌握着美国政府的“钱袋”,可以在外交和国防事务上“层层设卡”,决定拨款、外援以及防务开支等重大事宜上的具体数目;国会两院还可以通过立法、监督或调查等手段,对外交决策进行干预。

宪政设计尽管如此,在现代外交实践中,美国总统几乎主导着美国对外事务的大政方针,他是“向世界体现民主”的主要发言人,而国会则被看成是“实现美国国内多元化民主价值”的政治平台。^[13-p55]这样的结果是总统天经地义地单独决定美国的外交政策,而国会只是根据国内不同地区、团体、选民和利益集团的要求,“考虑、立法确认或拒绝总统提出的动议”,“预测并控制行政当局的活动”。^[13-p55]久而久之,这种“二元民主”演变成为一种社会认可的宪政惯例。其最具说服

多位总统如加菲尔德、阿瑟、哈里森和麦金莱都曾力图改变这一格局,实现总统与国会权力的平衡,但都未成功。有些总统,如海斯和克里夫兰则因多次与国会发生冲突而付出重大的代价。

力的理论根据就是我们提到的外交特性,即“……总统提供领导以及掌握信息、专门知识、秘密、速度和效率;国会则体现人民更明智、更明确、更熟虑(更谨慎)的长期价值和判断”。^[13-p62~p63]

府会关系在外交事务上两种决策权的分离与共享,从某种程度上构成了关于总统和国会权力的分配的不确定性和重叠性,美国对外政策也相应地呈现出矛盾性与多变性。这种情形的产生佐证了美国的外交体制“可谓是最奇怪的体制”,它不仅“融入了宪政和民主、对分权的信奉以及代表被统治者的政府对个人权利的信奉”,也融入了各种不同的民主概念。这就是所谓的“半阴影区”(twilight zone)内总统和国会在内政外交事务上的权力争斗。^[13-p55]总统常常越过国会擅自行动,试图将国会排斥在外交决策权限之外。国会为限制总统权力作出了许多努力,但是就其本身而言,由于各种内政和外交事务的管辖权分属众多委员会和小组委员会,内部权力分散,国会对美国重要外交政策的介入犹如搭乘公车,上下车完全凭其喜好。^[14-p91]既然无法提供一套属于自己的、成熟的对外政策,国会在处理与总统关系之间也就难免相互指责。国会怪罪总统破坏了宪法,而总统则强调国会滥用职权,使美国在处理重大国内国际问题时常常陷于相互制肘的难堪境地。

三、总统外交与国会外交的历史演变

确实,总统和国会在外交政策上的权力之争几乎贯穿于美国整个历史过程,堪称是美国政治发展过程中的一个最令人瞩目的现象。自宪法实施到20世纪20年代一个半世纪的绝大部分时间里,除了杰弗逊、杰克逊和林肯当政以外,国会在美国政治生活中始终占据主导地位。在总统和国会的权力天平上,指针一般偏向国会一边。这段时间内,在联邦政府的三个机构里,国会是“进攻性的精灵”(aggressive spirit),“三权分立原则的运行出现不平衡,权力重心向国会倾斜,国会成为三个部门中地位最高的机关”。^[15-p124]相比之下,总统显得被动。而争夺全国政治权力的斗争,是在国会内部围绕议事规则和领导权展开的,而不是在国会和总统之间进行的。^[16-p40]国会地位的不断提 高以及总统在政治上的屈从这种权力关系格局一直持续到19世纪末。当时国会地位之高,使行政部门处处服从立法部门的指挥和调遣,白宫也因此笼罩在国会的阴影之中。例如,在1868—1869年的国会会议期间,参议院行使了废约权,使行政机关与丹麦政府签订的关于圣托托马斯岛主权转让的条约变成一纸空文。而这笔交易最初是美国先提出来的,圣托托马斯岛的人民也通过正式投票表示同意这项割让。但参院在收到条约后竟将其束之

高阁,行政机关的软弱性暴露无遗。^[17-p31]

第一次世界大战使联邦政府树立了强悍的权威,戏剧性地恢复了行政特权。这应验了美国政治学家理查德·诺伊斯塔德说的那句话:“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作出判断的人”。^[18-p18]正是在老罗斯福和威尔逊总统任内的苦心经营下,行政当局一点点地征服了国会,政府权力中心开始从国会向白宫转移。当然,这里面还有另外一个重要的原因不能不提。即直到20世纪,美国外交中始终奉行孤立主义政策,总统的外交首长和三军统帅的双重身份显得并不重要。随着美国在世界的不断扩张和权力角色的变化,特别是美西战争以后,美国的对外扩张和外交活动明显增加。日益复杂的国际形势和垄断资本集团称霸世界的需要,使外交和全球军事战略在美国政治生活中的地位不断提高。“这势必加强和扩大集国家元首、政府首脑和武装部队总司令于一身的总统在外交事务上的权力和作用”。^[19-p20~p25]美国总统的权势最终开始超出国会,后者主导外交政策的能力明显衰退。

二次大战期间,国会更是唯罗斯福马首是瞻。罗斯福对总统权力的加强和对联邦内政外交的垄断,使他变成危机期间“民众以最强烈、最持久的情感所关注的集点”,而国会与此同时却反映了“保守、落后和效率低下,不能托付重任”。^[20-p270]因为尊敬和崇拜罗斯福,相信他是美国民主的巨大发动机,是“美国人民的一只可信的号角”,“有如一头雄狮,可以四处漫游,做出伟大的业绩”。^[21-p559]美国政府的权力开始永久地从国会转移到总统,并使总统权力制度化,导致国会对总统的制约机制受到很大的破坏。战后没有人再相信弱政府。核时代的现实使总统作为国家政策的“最后决定者”。^[21-p48]美国超级大国和西方盟主的地位也进一步扩大了总统的权力,使总统成为内政、外交领域的主要立法者和执行者。他“不再能拒绝使用机构所赋予的权力,必须为整个政府制订全盘计划”。^[22-p61]相对于总统权力的扩大,国会始终处于被动反应者(respondent)的地位。也就是说,在外交决策中,总统扮演着驾驭(driving)美国的中心角色,而国会则只在某些时候发挥了刹车(braking)的功能。

战后虽有少数国会议员不满意总统在外交领域的专权,如参议员沃特金斯曾当面指责杜鲁门总统没同国会商量就使美国承担义务在朝鲜作战,但他不仅没有得到国会大多数人的支持,反被扣上顽固分子的帽子而受到奚落。后来,杜鲁门总统对国会决策行使否决权250次,否决被推翻的只有12次。^[16-p41]国会对总统可能会制定的任何政策都予以支持,支持力度甚至令行政部门

官员都吃惊。如 1955 年国会参议院以压倒多数通过所谓《福摩萨决议》,授权艾森豪威尔总统“在他认为必要时使用美国军队来保卫福摩萨”即台湾及附近岛屿。^[19-p20-p25]1964 年 8 月 5 日,约翰逊总统召集国会几个领袖,告知北越向美国在东京湾的两艘驱逐舰发起了攻击,要求国会的合作,以表示出全国的团结一致。国会不明真相的情况下通过了《东京湾决议》,授权约翰逊总统“采取必要的步骤来击退对美国军队的任何武装袭击”。^[19-p23]在决定美国全面介入越南战争的《东京湾决议》提交给国会审议时,美国政府官员还在担心国会在讨论授权总统扩大战争的议案时,会引起旷日持久的辩论,产生与期望相反的心理效果。但事实是国会立即通过决议,投票结果,众议院 416 票赞成 0 票反对,参议院 88 票赞成,2 票反对,这样国会就给了约翰逊总统一张国会无条件支持的“空白支票”。^[23-p23]

70 年代以后,国会通过立法和其他措施,摆脱了多年来缺乏活力和无所作为的状态,打破了行政部门对外交一统天下的局面。不仅改变了国会自己在公众心目中的形象,也加强了国会在外交领域与总统分庭抗礼的地位。但是,国会外交权的恢复和加强只是相对的、有条件的。国会外交决策权的加强并不一定意味着美国总统的权力被削弱到无关宏旨的程度,也不意味着总统从此以后就开始受制于国会,因为美国国会虽然是美国决策的重要中心,但是在当代多元社会和权力分散的美国,由全民投票选举的总统仍然是美国政治舞台上的中心人物和国家的象征。公众也习惯于把总统作为政治领袖,寄希望于总统解决个人和国家面临的各种问题。因此国会与总统之间有一种周期性的关系,作风强悍的总统们差不多都会碰到国会议员的抨击和反弹;而每一位强势总统过去之后,国会或早或晚都要发起反攻,重摆宪政天秤。两者之间的关系实质并不是谁的权力多或少,而是如何协调,政府如何运作。

从国会与总统关系的演变过程中,我们发现:在评判美国国会与美国外交决策的光谱上,两种极端的观点都值得商榷。第一种观点批评国会“不会妥协”,过于纠缠,有一种想替代“帝王式的总统”而充当“帝王式的国会”的倾向。它主要表现在 535 个议员个个都像国务卿似地干预总统外交事务,手伸得很长,处处作梗,想给总统带上枷锁,让总统和行政当局对国会臣服^[24]。这种观点强调国会对具体事务管得太多,情绪变幻无常,对民意太过注意,不断变法、变政策,朝三暮四,没有长期目标。加上对国际事件直接的联系搞不清楚,常常断章取义,就事论事,结果往往制定狭隘、偏激的政策。总统在这种情况下不得不越过国会,直接采取某些“不得已而为之”的行动。如里根总统派遣海军陆战队进驻黎巴嫩、派兵进驻格林那达、到尼加拉瓜港口布雷,以及对利

比亚进行轰炸,使得国会议员对他采取这些行动的宪法权力提出了质疑。有些议员声称总统无视国会的战争权力,要求里根总统遵循《战争权力决议》(War Power Resolution)和博兰修正案(Boland Amendment)行事,但是历届总统都宣称该决议违宪。国会制定法律调整“秘密行动”(covert activities)时被说成是“肮脏的诡计”(dirty tricks),行政当局常常藐视这些法律,或者干脆暗示有关法律违宪。^[25-p24]另外一种观点认为国会无所作为,它虽然有权参与外交决策,但是起不到什么真正作用。有时候国会也会故意跟总统过不去,但到最后并不能给总统和国家利益造成真正的伤害。在关键时刻,国会反而挺身而出,主动帮总统解决外交难题。^[26-p1297]如 1988 年,110 名国会议员宣称里根总统在两伊战争期间在波斯湾部署海军部队是违法的。^[27]但这丝毫不伤里根一点皮毛。就连他的继任,性情温雅的乔治·布什也在 1990 年,派遣大批美军驻守沙特阿拉伯,而在这之前,他并没有向国会报告波斯湾的军事部署行动。1991 年初,布什要求国会授权动武,以此强制执行联合国呼吁伊拉克无条件撤离科威特的决议案。参众两院分别以 52 票对 47 票和 250 票对 183 票通过了布什总统的请求。民众对于总统是否有必要发动这场军事介入行动呈现不同看法,但正是国会给布什开了绿灯。^[28-p43]

把上述两种观点合而为一,实际上都是对国会参与外交决策的具体指责。这与我们开篇提到的一些论点是一致的。但我们在考虑这些负面观点的同时,绝对不能不认真分析国会面临的各种困难,如参众议员必须花费大量时间来争取连连连任,提供选区服务,所以很难了解外交政策的实质等等。不管如何,在与行政当局的竞争中,国会也有自己的优势:(1)宪法毕竟确定了国会的外交和国防政策领域的一些权威。(2)国会的代议特征使它成为了解美国人民的希望、要求、需要、特点和智慧的最有代表性和最具有政治敏感的知识来源。(3)国会在政治和立法程序方面的技巧也能够使它在复杂社会活动中起协调和领导的作用。^[29-p155]

笔者认为:国会与总统在外交权力上的相互争斗,犹如一个摇晃的政治钟摆,总是撞击出令世人侧耳倾听的音响。70 年代以来“国会的复兴”能否持续?它在外交领域内是否真能成为制定美国对外政策的“锚与舵”?目前国内、国外都还缺乏系统的研究国会外交行为的理论。学者们对国会外交的评价也是众说纷纭、莫衷一是,对议员的角色和决策分析更是寥若晨星。

有鉴于此,国会在美国外交决策中作用的加强促使我们认真思考中美关系发展中的一个重大问题:国会如何影响对华政策?这些年又有什么发展?我国应该如何迎接挑战并作出针锋相对的回应?

四、国会对华决策与中美关系： 我们面临的挑战

自中美建交以来,特别是在过去的10年里,美国对华政策制订过程中最为重要的一个变化就是“美国国会参与对华政策制订过程的程度增大,而且表现得更为积极主动”^[29-p155]。种种表现非常清楚地表明:在21世纪中美关系的发展过程中,我们必须开始重视国会在对华政策上直接或间接的决策影响。

的确,在过去10年里中美双边关系曾出现过多次重大波折,国会作用的不断提升与此有着莫大的关系。概括而言,国会一反以前对总统的依从态度,直接在宪法上对总统进行威慑,一步步“通过实施监督和立法功能,开展了国会外交、宣泄情绪、操纵舆论等途径参与和影响对华政策”^[29-p155],强行通过了某些消极的对华法案,给中美关系带来影响弥深的不良后果。其中一些典型案例包括国会在台湾问题上对中国内政的直接干涉;人权冷战;围绕 MFN 和 PNTR 问题中美两国针锋相对的较量以及中美军事争端与地区安全问题等等。

后冷战时期,国际关系的转型促使各大国对此作出不同的反应。美国、俄罗斯、中国以及其他一些国家面对动荡的国际、国内环境,重新开始确定自己的国际角色。这些国家外交政策的制定者们对适合自己国际的行为与职责的自我界定以及对对方角色的重新评估直接影响着国际关系的走向。

应当承认,中美两国在经过近三十年的相互接触和交往之后,相互的看法都经历了重大的变化,总体上变得比较成熟和客观。但是毋庸讳言,双方的相互形象中仍存在着许多鸿沟、偏见和误解。在后冷战时期“结构性不确定性”的背景下,中美双方的相互形象可以用“有限的对手”来加以概括。这种“有限对手”的国家形象既不同于五六十年代的“敌人形象”,也不同于七八十年代的“盟友形象”,而具有许多新的特点,为中美之间的合作和竞争提供了一个“心理环境”。^[30]

笔者坚信:历史将赋予中国在二十一世纪扮演世界大国的使命,中国将会全面介入国际事务。若要长期稳固地在国际舞台上保持重要影响,使国家的综合力量得到充分发挥,就必须建立与发达国家水平不相上下的外交决策研究体系,对美国外交行为特别是对华决策进行科学的预测。

以笔者在美国求学、教书十年的经历,深感1989年以后,国会对中国政府的批评象是一种有节律的波浪拍击着美国对华政策的堤坝,充满强烈的敌意。但我们不能就此说国会中大多数人都开始反华,因为大多数议员并不真正关心和了解中国问题。换一句话说,总体上多数议员基本上在对华政策上是被动的。一方面,他们为

了保护既得权力,不断从从各种各样的利益集团那里得到资金,必须采取在某种意义上有利于那些集团的行动。而对于美国的一些利益集团来说,中国是一个很方便的靶子。另一方面,在国会中不同利益集团间的复杂而激烈的争夺使得中国问题有时会变成国会追求部门利益的政治工具。这种情形,正如美国国会研究中心中国问题专家凯丽·丹博(Kelly Dumbaugh)所指出的那样:因为部门利益的存在,国会中很少有统一的观点。反映在对华政策上,国会中也大致分为三派:有一些议员总是喜欢提出反对中国的议案。他们深信,中国的政治体系不改换,中美关系绝对不能向前发展。如果中国囚禁了什么人,对外出售了核技术,便有一小撮人就此拼命地提出议案。这些个别人大概只占国会议员总数的10—15%。另有30%左右的议员对中国较为友好,持与中国接触的态度。他们加入这一组也许因为他们同意像亨利·基辛格等一些具有战略眼光的人士的思考模式,愿意用更广阔的战略框架看待中美关系;也许因为他们代表某些特殊的利益团体如美国农场主的利益——希望能向中国出售农产品;或提倡自由贸易主义的团体,希望能够打开中国市场,与中国进行自由贸易。基于这些因素,他们认为“对华接触政策”非常可取。国会中还有第三类人,他们没有明确的倾向性,根据不同的情况或不同的政策问题来决定如何投票,这类议员较容易被上面提到的前两类议员所说服,有时在某项对华政策的投票中投反对票,有时又投赞成票。所以国会政策的形成过程是一个非常复杂的过程,在对华政策的制定上尤其是这样。^[31-p389]

鉴于美国国会在政策法律制定过程中充满了变动性,对它进行动态的调研和与议员的交流理应成为一项经常性的工作,并需要专人及常设机构对其动态进行跟踪研究。笔者有一个设想:对国会具体工作,只靠宏观的形势分析,政策估计及一般意义上的外交,恐怕无法达到最理想的效果。我们可以借鉴中美两国自1979年以来交往的经验和教训,整理并建立对美外交特别是对国会工作的动态对策模型,以务实原则预测、引导和控制国会在中国问题决策上的各种问题、争议、变化以至危机。与此同时,我们还要在吸取其他国家和地区(如以色列、加拿大、日本、甚至台湾)做美国国会工作的经验基础上,改善自己的工作方式。例如,我们可以根据美国国会构成的利益多元性和议员相对独立的特性,针对有影响的持反华意见的议员的观点进行有理有据的反驳。这种反驳不仅要包含事关中美关系大局一类的分析,还要重在“艺术性的说服”,即针对问题,多讲事实,多讲利益,言简意赅而且具有幽默感。我们的目的,是为了增进国会对中国了解,使之在参与制定美国对华政策中发生正面的影响。

美国著名国际政治学大师汉斯·摩根索曾说过一句非常简朴的话：“好的外交政策通常是好的常识，好的常识通常能制定好的外交政策”。^[32-191] 1997年10月26日至11月3日，江泽民主席对美国进行了成功的访问。中美两国发表的联合声明指出：“双方同意，健康稳定的中美关系不仅符合中美两国人民的根本利益，而且对于共同承担责任，努力实现二十一世纪的和平与繁荣是重要的。”两国还决定“共同致力于建立建设性战略伙伴关系”。^[33]按笔者的理解，这里所谓的“建设”是一个过程，其中很重要的一个环节就是要在未来加强与美国国会的沟通，让美国国会更好地了解中国，增加议员们的一些有关中国事务的“常识”。

美国国会制度的发展过程中积累起来的经验，已经不是美国一个国家的财富，而是整个人类政治文明的探索；而国会许多方面的不足，又反过来为人类之追求政治发展提供了有益的镜鉴。笔者在探索这些课题的时候，常常深夜中省，感受到要改变美国对中国看法的最根本途径还在我们自己——只有一个民主富强的中国才能赢得世界的尊重。

[参 考 文 献]

[1] James M. Lindsay. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1994.

[2] Clinton Rossiter. *The American Presidency*. Harvard University Press, 1960.

[3] 鲁毅. 外交学概论[M]. 北京:世界知识出版社, 1997.

[4] 转引自詹姆斯·M·伯恩斯等. 美国式民主[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1993.

[5] 转引自杰里尔·A·罗塞蒂. 美国对外政策的政治学[M]. 北京:世界知识出版社, 1997.

[6] 周敦仁. 美国国内政治和 PNTR 投票[J]. 国际展望, 2000(4).

[7] 孙哲. 左右未来:美国国会的制度转型和决策行为. [M]. 上海:复旦大学出版社, 2001.

[8] 刘永涛. 美国国会与外交[J]. 解放日报, 1996(6.22). 王国璋. 当代美国国会的次级问政团体及其对立法的影响[J]. 问题与研究, 1997(1).

[9] 原著发表于1972年. 中文版见路易斯·亨金. 宪政、民主、对外事务[M]. 邓正来译. 三联书店, 1996.

[10] James M. Lindsay. *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore, MD: the Johns Hopkins University Press, 1994; Randall B. Ripley and James M. Lindsay, ed., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. MI: University of Michigan Press, 1993; Rebecca K. C. Hersman. *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000.

[11] Marie T. Henahan. *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*. MI: University of Michigan

Press, 2000.

[12] Marry M. Blechman. *The Politics of National Security: Congress and U. S. Defense Policy*. New York: Oxford University Press, 1990.

[13] 参见路易斯·亨金. 宪政、民主、对外事务[M]. 北京:三联书店, 1996.

[14] Michael Foley. "Congress and Policy Making: Can It Cope with Foreign Affairs?" in Robert Williams, ed., *Explaining American Politics*. Routledge, 1990.

[15] 张定河. 美国政治制度的起源与演变[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1998.

[16] 席来旺. 美国的决策及其中国政策透析[M]. 北京:九州图书出版社, 1999.

[17] 威尔逊. 国会政体:美国政治研究[M]. 北京:商务印书馆, 1986.

[18] James, MacGregor Burns, Tom Cronin, Jack Peltason, and David Magle. *Government by the People*, NJ: Prentice Hall, 1987.

[19] 李胜凯、刘国柱. 试论战后美国总统与国会的外交权之争[J]. 齐鲁学刊, 1997(3).

[20] 托马斯·戴伊. 民主的嘲讽[M]. 世界知识出版社, 1991, 第270页.

[21] 转引自詹姆斯·M·伯恩斯等. 美国式民主[M]. 谭君久等译. 中国社会科学出版社, 1993.

[22] 张千帆. 自由的灵魂所在:美国宪法与政府体制[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2000.

[23] 张爽. 70年代美国国会制度改革与美国外交决策[D]. 巨大学国际政治系硕士论文, 1999(5).

[24] James M. Lindsay. "Congress and Diplomacy," in "Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill", ed., Randall B. Ripley and James M. Lindsay. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994; Gordon S. Jones and John A. Marini, eds., *The Imperial Congress*. NY: Heritage Foundation, 1988; and L. Gordon Crovitz and Jeremy A. Rabkin, eds., *The Fettered Presidency*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1989.

[25] 路易斯·亨金. 宪政·民主·对外事务[M]. 北京:三联书店, 1996.

[26] Harold Hongju Koh. "Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affairs," *Yale Law Journal* 97 (June 1988), p. 1297.

[27] Lowry et al. V. Reagan, Order of Oct. 17, 1988, No. 87—5426 (D. C. Cir. 1988).

[28] *Time*. April 5, 1993.

[29] 布鲁斯特·C·丹尼. 从整体考察美国对外政策[M]. 北京:世界知识出版社, 1988年.

[30] Jianwei Wang. *Limited Adversaries, Post-Gold War Sino-American Mutual Images*. NYC: Oxford University Press, 2000.

[31] 见对凯丽·丹博的采访, 转引自郝雨丹、张燕冬. 无形的手——与美国中国问题专家点评中美关系[M]. 北京:新华出版社.

[32] 引自吉姆·赫尔姆斯、詹姆斯·普里斯特主编. 外交与威慑:美国对华战略[M]. 张林宏等译. 北京:新华出版社 1998.

[33] 见人民日报, 1997(10.31).

[责任编辑 樊平]