

GUOHUI YU

MEIGUO

WAIJIAO

ZHENGCE

周琪 主编

国会与 美国外交政策

上海社会科学院出版社



中国政法大学图书馆

政法图书馆

政法图书馆

政法图书馆

国会与 美国外交政策



GUOHUI YU

MEIGUO

WAIJIAO

ZHENGCE

周琪 主编

国会与 美国外交政策

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

国会与美国外交政策/周琪主编. —上海:上海社会科学院出版社, 2006

ISBN 7-80681-880-4

I. 国... II. 周... III. 议会-影响-美国对外政策-研究 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 037377 号

国会与美国外交政策

主 编:周 琪

特约编辑:潘丹榕

责任编辑:陈 军

封面设计:王晓阳

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海华成装帧印刷有限公司

开 本:787×960 毫米 1/16 开

印 张:19.5

插 页:2

字 数:280 千字

版 次:2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-80681-880-4/D · 085

定价:32.00 元

版权所有 翻印必究

序言

拜读周琪研究员主编、五位学者合著的本书稿之后，深受启发。这是一部严肃的学术著作，相当全面地描述、分析和评论了美国国会对美国外交政策的影响，既有对美国国会制度方面的介绍，也探讨了国会与总统和行政当局之间复杂的分权和互动关系，还有诸多具体事例和案例研究。

我对国会缺乏专门研究，没有资格在学术上对本书作出过多过细的评介，仅想借作序的机会，谈谈一些个人感受。对美国国会做过深入考察研究的中国学者孙哲博士指出，研究国会有三个学术支撑点：国会议员的政治行为、国会制度运作、国会的社会生态。研究议员个人之所以重要，是因为“说到底，有什么样的议员，才有什么样的国会”^①。由于工作上的原因，十几年来我同美国国会议员有较多的接触机会（虽然没有同任何议员有过深交），而同他们的交谈，多数情况下涉及的是美国外交和中美关系。在这里写下对美国国会议员以及他们的政治观点的一些印象，如果还能靠得上孙哲教授所说的头一个“学术支撑点”，就不算离题太远。

同我接触过的美国行政部门的官员和美军军官相比，国会议员的教育背景和个人素养一般要高一些，待人接物彬彬有礼，并不傲慢，讲话条理清楚，仪表堂堂的更不在少数。这种印象，能够从学理上得到解释。从法定条件上讲，议员并不需要很高的资历。^②然而在实际政治生活中，绝大多数国会议

① 孙哲：《崛起与扩张——美国政治与中美关系》，法律出版社2004年版，第117-175页。

② 法律规定，年龄在30岁以上，取得美国公民身份9年以上的本州居民，即可竞选本州参议员；年龄在25岁以上，取得美国公民身份7年以上的本州居民，即可竞选本州众议员。

员都来自社会地位和经济地位很高的阶层。议员中少数族裔和妇女所占的比例,大大低于美国人口中相应的比例。约有1/4的议员是百万富翁。历届议员中出身于劳动者阶层的,属凤毛麟角,而原来从事律师行业的却占到40%左右,其余的人,按照百分比高低依次是商界、政界、学界、新闻界、农场主等等。^①再加上职业上的特殊需要(竞选、上媒体等等),难怪国会议员几乎个个操标准的美国英语,衣冠楚楚,口若悬河。行政官员则绝大多数不是选举选出来的,靠的是办事效率和专业知识而不是口才或者仪表。

国会议员的个人出身和经历,给他们的政治观点打上了深深的阶级烙印。带着“劳动人民的朴素感情”的议员,我没有接触过。在认识的政府官员和外交官里,倒有一些人自称当过清洁工、邮递员,或者在超市打过工。向那些“出身高贵”的美国议员讲述中国国情,如许多中国人温饱都还没有满足因此个人政治权利并非当务之急、中国人口太多必须实行某种强制性的计划生育等等,对他们来说真是匪夷所思。据此可以想象,美国国会对外部世界特别是发展中国家缺乏必要的理解和同情,很多情况下是“饱汉不知饿汉饥”。所以,说美国国会议员在对华关系中的一些言论和提案是“别有用心”或者“反华阴谋”,有时是高估了他们的政治水平(至于像本书中多处提到的北卡罗来纳州前参议员杰西·赫尔姆斯这样的顽固保守派,自另当别论)。

美国议员中,也出现过一些留下外交遗产的杰出人物,如富布赖特、曼斯菲尔德等。在克林顿时期担任驻华大使的尚慕杰、担任驻日大使的托马斯·富利,则是在长期担任议员但

^① 参阅 Thomas R. Dye, Harmon Zeigler, S. Robert Lichter, *American Politics in the Media Age*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992, pp. 195-196.

最终落选之后，步入外交界的。由于他们同总统和国会的特殊关系，在推进对华、对日关系方面发挥了重要作用。反过来，却鲜有在外交实际部门工作过或在国外长期生活过，再当选国会议员的人。这同其他西方国家议员的背景情况差异很大。在中国，担任全国人大和地方人大领导的，绝大多数是从党政干部的岗位上退下来的资深人士。

值得一提的是，军人出身的国会议员人数极少，甚至不如宇航员和运动员出身的议员多。这对于美国的国家安全政策和外交政策而言，可是意味深长。2003年伊拉克战争之后，一位美国国防专家私下愤愤地对我说：“你猜猜现在参众两院总共535个议员里，有多少人的子女是现役军人吗？两个！怪不得美国国会支持出兵伊拉克那么痛快！要是50个国会议员家里有当兵的，他们会赞成打仗吗？”

正如本书第一章所指出的，由于“受到国内利益集团和选民利益的巨大影响，国会难以从全局出发来平衡国内外的需要”；同时，“国会处理对外事务的专业知识和获取的信息有限”。然而国会偏偏又在美国外交中扮演着极端重要的角色。对于这种国内政治直接干扰外交、决策者不知情的现象，大外交家如基辛格者，肯定是深恶痛绝。为之辩护者，却声称这是民主必须付出的代价：国会代表选民利益，反映人民呼声，理所当然要在对外事务中有所作为，对当政者形成牵制。

国会议员介入外交事务，主要考虑的是局部利益，包括个人当选的利益驱动、自己选区的利益以及同个人或选区有关的利益集团。因此，他们对外交事务的兴趣，也多局限于同这些局部利益有关的问题，如本州的对外贸易、非法移民问题、跨境走私贩毒等等。例如，某些州有急需哺养的军工企业，可

以制造向台湾出售的武器技术,这些州的议员当然要支持对台军售的提案。这时,“中国威胁论”是否真有道理,就不在他们的考虑之中了。

同其他大国相比,美国外交政策具有最为浓厚的意识形态色彩,而国会议员的意识形态情结,又深于行政官员。因为议员更多考虑的是自己在选民和党派争斗中的政治立场,而不是自己的言行造成了什么样的外交后果。如果国会议员要提出指责中国人权状况的反华提案,而我们给他们讲“要以中美关系的大局为重”的道理,那真是对牛弹琴。2004年参加总统竞选的马萨诸塞州民主党参议员约翰·克里,曾经为他州里一位美籍华人的“人权案”,直接写信给中国领导人。这样的事例,在中美关系中不胜枚举。

国会议员的意识形态情结,是在其从政生涯中不断内化的。例如,有一些牧师是专职为议员提供宗教服务的。很多议员自愿参加牧师主持的超越党派的基督教读经班,在那里集体对照《圣经》检查自己的言行,据称由此可以净化政治灵魂,减少党派政治的干扰。每年1月,美国宗教组织都要联合起来,举办一个“全国祈祷早餐会”(National Prayer Breakfast),从总统到内阁成员,以及所有国会议员,悉数出席,并邀请各国政要和知名人士参加(但是为了贯彻美国宪法中政教分离的原则,媒体不予报道)。这是一个显示国家政治团结和加强对外公关的重要机会,国会议员是不会错过的。

在全球化大趋势的冲击下,美国国内利益同外部世界越来越息息相关。国会议员迫切需要更多了解国外情况与外交事务。为此目的而为国会议员举办的研讨班、国外考察等等,于是层出不穷。为了帮助议员了解中国,我应邀出席过若干次这类活动。留下了几点深刻印象。例如,议员在没有记者、

选民和助手出席的非政治活动时,对国际问题和中国问题不但表现出浓厚兴趣,而且没有在公开场合中那么强烈的意识形态色彩。他们甚至颇有些天真可爱的人情味,希望贴近中国文化和风土人情。但是,为了避免“吃人家的嘴短”的政治嫌疑,议员活动不要花费中国方面的一分钱;为了避免“公费旅游”之类的嫌疑,他们也不花本州或联邦政府的经费即纳税人的钱。当然,他们也不会自掏腰包,而是由美国几个基金会联合赞助。另外,为了“客观”了解情况,国会议员要同中国官方保持距离。消息越是来源于权威的官方机构或媒体,他们越是持怀疑态度,而宁肯相信各国非政府组织或非官方的消息来源。另一方面,他们同美国的官方机构和媒体,也小心翼翼地保持着距离。中美两国的政治和文化差异,由此可见一斑。

中国读者需要了解美国国会及其对外交政策的影响,除了学术兴趣之外,也肯定希望国会在对外关系包括对华政策中,不要起那么大的消极作用。的确,在中美关系中,美国国会绝大多数情况下是以负面形象和负面因素出现的。究其原因,主要不在于国会议员里有那么一些持政治偏见、置国家利益于局部利益和个人利益之上、对外部世界无知的小人物。美国政治作用于中美两国在利益、体制、文化上的差异,必然产生出这样一种结果。本书提供的是重要的理性分析和思考,而我仅在此拉拉杂杂地补充一点感性认识,就教于作者和读者。

王缉思

2005年处暑写于北京平西府

导 论

1995年5月,当美国的克林顿政府违背一个月前国务卿克里斯托弗对中国外长钱其琛的许诺,在国会的压力下向李登辉发放准许其对美国进行“私人访问”的签证时^①,中国方面一方面为美国总统的食言而感到震惊,另一方面对美国总统在外交政策上还需看国会的眼色行事而困惑不解。人们惊叹道:难道美国有两个总统吗?克林顿总统决定的后果是严重的,这一决定以及其后美国对中国在台湾海峡进行导弹实验的反应——调遣两艘航空母舰驶近台湾海峡——使中美关系降到了20世纪70年代初以来的最低点。这一事件带给美国方面的深刻教训是,美国决策者必须清醒地认识到中国会不惜一切代价来维护自己对台湾的主权;而它带给中国方面的教训是,与冷战时期不同,在与美国打交道时不能忽略国会的作用。从此,对美国国会的研究开始在中国国内受到重视。

实际上,美国有“两个总统”的说法并不新鲜。美国政治学家们经常谈论美国有“两个总统职位”,不过他们是在美国总统在国内政策和外交政策决策中处于不同地位的意义上采用这个说法的。这个观点是艾伦·怀尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)1966年首次提出的,他于1989年又再次撰文对此作了论证。他认为,美国的对内和对外政策是通过不同的政治过程形成的,因此“美国有一个总统,但有两个总统职位;一个总统负责国内事务,另一个关注防务政策和外交政策。自第二次世界大战以来,美

^① 美国众、参两院于5月初分别以360:0和97:1的票数,通过了要求李登辉访问美国的非限制性决议。

国总统在控制国家的防务政策和外交政策方面比他在控制国内政策方面更为成功”^①。

总统在外交政策方面较之国会有更大的权力,这只是就总统在国内政策和外交政策决策上的权力两者相对而言。如果仅就国会在外交决策中的权力而言,所有的美国研究者都同意,国会如今在外交政策方面比自20世纪30年代以来的任何时候都更为积极。^②在此可以举出两个例子为证:美国关于外交关系的立法的1960年版本有519页,而1990年的版本则增加到5483页,分为四卷。1964年当林登·约翰逊(Lyndon Johnson)总统要求国会授权在东南亚采取军事行动阻止共产主义的进攻时,国会几乎全体一致(除了两票反对外)通过了对美国总统授权的金兰湾决议(the Gulf of Tonkin Resolution),相比之下,1990年当乔治·布什总统要求参议院授权为阻止伊拉克兼并科威特而对伊拉克发动战争时,他的要求在参议院只以比所需票数多五票的多数票被勉强通过。^③

美国行政部门和立法部门在外交政策方面的相对权力并非一成不变,这一点在本书的第一章中将作介绍。行政和立法部门之所以都有权竞争最大的外交决策权,根本原因在于美国宪法规定行政和立法部门在外交政策方面分享权力,并把外交决策的权力在行政和立法部门之间作了划分(详见本书第一章),用爱德华·科温(Edward Corwin)的名言来说,“这(美国宪法)是一个为美国外交政策特权而斗争的邀请”^④。为了更好地理解美国行政和立法部门在外交决策权方面的竞争以及它们之间权力的消长,我们在此不妨简略回顾一下历史。

由于美国宪法并没有明确规定应由哪一个部门缔结条约、废除条约或在外交上承认某一国家,美国的立国者们最初对应如何解释宪法在总统和国会之间分配外交权力没有统一的想法。1793年,当乔治·华盛顿

① Aaron Wildavsky, "The Two Presidency," in Aaron Wildavsky, *Trans-Action, Perspectives on the Presidency* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1975), p. 448.

② James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy* (Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1986), p. 2.

③ Ibid., p. 3.

④ 转引自 James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, p. 11.

(George Washington)总统宣布美国将在英法战争中保持中立时,亲法的国会议员谴责他超越了宪法赋予他的权力,行使了本应属于国会的权力。这导致了亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)和詹姆斯·麦迪逊(James Madison)之间关于宪法如何规定外交权力归属的一场争论。汉密尔顿认为外交政策从本质上讲是行政部门的权限,麦迪逊对此反驳道,他的说法在“宪法中的总体安排、特殊表述或似乎有类的类推中找不到支持”,并认为国会在执行其在外交事务方面的立法权时享有广泛的自由。^①无论如何,华盛顿总统的外交实践确立了总统在外交事务方面的权力:倡议外交政策、在对外关系方面代表美国、谈判国际条约以及在外交上承认某一国家。

此后,历任美国总统在外交事务方面的行为都加强了总统在外交决策中的地位。托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)总统虽然赞同对宪法作严格解释,但他在没有获得国会授权的情况下秘密派遣海军剿灭北非海盗。西奥多·罗斯福总统(Theodore Roosevelt)把美国军队派往世界各地,而无视国会议员拒绝对海军行动的拨款。1848年詹姆斯·波尔克(James Polk)总统由于执意把美国引入同墨西哥的战争,被美国著名的外交史学家沃尔特·拉菲伯(Walter Lafeber)看作是在美国历史上开创了一个强有力的总统的先例,是20世纪“帝王般总统的预演”。^②富兰克林·罗斯福(Franklin Roosevelt)则同英国达成了用驱逐舰换基地的交易,虽然他也怀疑在法律上他是否有权这样做。^③然而,国会也并不束手听命于总统,它同总统的外交权之争从来没有停止过。当詹姆斯·门

① 转引自 James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, p. 13.

② Walter LaFeber, *The American Age, United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750* (New York: W. W. Norton & Company, 1989), p. 118.

③ 1940年9月美国总统富兰克林·罗斯福同英国首相温斯顿·丘吉尔达成一个协议,用美国的50艘第一次世界大战时期的驱逐舰来交换对位于加拿大纽芬兰岛和加勒比海地区的八个海军基地的租借权,租期为99年,史称“驱逐舰换基地交易”。这一交易不仅向已于1939年向德国宣战的英国提供了驱逐舰,而且把美国军队派往了旨在保护英国在这些地区的殖民地的基地。它不仅明显违反了国会《中立法》的要求,而且违反了美国一些相关法律的要求。这是美国逐步介入同德国战争的一系列重要步骤中的第一个。然而由于这是一个总统协议,国会无法进行否决。而当时政府的高级律师们在一次讨论会后得出的结论是,驱逐舰换基地交易不仅是符合道德的,也是合法的。

罗(James Monroe)总统提出“门罗主义”的时候,许多国会议员谴责他越权,国会拒绝考虑批准门罗主义的决议。众议院对美墨战争的反应是通过一个决议,声明“美国总统不必要和不符合宪法地发动了”这场战争,不过该决议以后在国会两院委员会的提案分歧协调会议上被否决。

国会在外交政策中的作用在南北战争后更加明显,因此 19 世纪的后半叶被美国政治学家们称为“国会政府”、“国会至上”、“国会管理”和“参议院主导”的时代。国会在外交政策中的发言权主要是通过参议院批准条约的权力来行使的。1871 年至 1898 年期间,参议院拒绝批准提交给它的所有条约,其投票倾向常常是以党派来划界的。直到威廉·麦金利(William McKinley)总统赢得参议院批准美国同西班牙的和约,才打破了行政部门屡屡失败的记录。

参议院运用条约来指导外交政策的方法在威尔逊总统时期达到顶点。《凡尔赛和约》于 1919 年签订时,国会中的反对派批准它的前提是必须对它作实质性的修改,而这会使体现在条约中的关于新世界秩序的威尔逊主义原则面目全非,为此,威尔逊坚持把未作修正的条约付诸表决,结果该条约由于未能获得批准条约所需的 2/3 多数票而被否决。《凡尔赛和约》上的失败导致威尔逊最终作为一个心力交瘁的失败者于 1920 年离开了白宫。

1935 年 8 月,在意大利独裁者墨索里尼对埃塞俄比亚发动进攻之后,被孤立主义情绪笼罩的美国国会由于担心美国会再次卷入欧洲的战争,便匆忙通过了《1935 年中立法》。该法禁止美国向任何交战国出口武器和战争物资,并禁止用美国舰只向交战国运送武器和战争物资。1936 年经过修正的中立法进一步限制了富兰克林·罗斯福总统的权力,增加了禁止对所有交战国贷款的条款。1937 年,国会首次禁止对西班牙内战中的双方运送武器。

然而,第二次世界大战是一个转折点,在外交决策方面,“帝王般的总统”在二战后兴起。一方面,随着美国在 19 世纪晚期和 20 世纪初期的工业化和民主化,加上联邦政府在经济和社会方面的职能日益扩大,对国际事务的控制日益加强,总统在政治制度中起了越来越重要的作用。在这一过程中,与美国宪法定制者的愿望相反,传统的、前现代的总统变为现

代的总统。^①当代美国人对总统的要求受到富兰克林·罗斯福总统的深刻影响,后者加强了把总统当作决策过程中心的观点。这一变化不是一系列个人决定的结果,而是国内规则、习俗和体制的产物。它们把国会推向外交权力的边缘。^②

另一方面,美国总统外交权力的扩大是同第二次世界大战结束后美国国内舆论日益确信共产主义国家对美国和其他自由世界国家构成了巨大威胁分不开的。不过,国会权力的下降在二战刚结束时并没有发生,其同白宫打交道时的对抗态度也没有很快为依从态度所代替。在战后的第一个十年中,立法和行政部门之间的关系是以合作、依从和敌视的混合为特征的。为了遏制“来自苏联共产主义的威胁”,国会在美国的许多外交政策上采取了同杜鲁门总统合作的态度,它批准了向欧洲国家提供援助的“马歇尔计划”和“1947年的国家安全法”,批准了向土耳其提供援助的“杜鲁门主义”;并支持美国旨在建立战后世界秩序的一系列努力,包括建立联合国、世界银行、国际货币基金组织和关税贸易协定。

然而,国会对总统的合作和依从关系并没有扩大到美国对远东的政策。从一开始,国会就在杜鲁门总统的对华政策是否明智上产生了分歧。当1949年中国的国民党政权垮台时,一些保守的国会议员,尤其是其中的共和党人,要求追究是“谁丢失了中国”。国会对行政部门的批评在朝鲜战争爆发后的最初几个月中暂时平息,但是当战况趋于恶化时,杜鲁门总统和艾奇逊国务卿都成为国会攻击的目标。朝鲜战争被称为“杜鲁门的战争”;众议院中的共和党人动议了两个决议,一个要求艾奇逊辞职,另一个要求削减他的薪水。国会中的保守势力认为朝鲜战争表明美国的对外政策太软弱,无法抵抗日益增强的共产主义威胁。此外,杜鲁门1950年后期宣布他决定向欧洲派遣4个步兵师,也引起了立法与行政部门在

① Michael Foley and John E. Owens, *Congress and the Presidency, International Politics in a Separated System* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1996), pp. 297-298.

② Stephen R. Weissman, *A Culture of Deference, Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy* (New York: Basic Books, A Division of Harper Collins Publishers, Inc., 1995), p. 3, p. 7.

总统向海外派兵的权威方面的激烈争论。

自1946年,特别是1952年共和党人控制国会后,在麦卡锡参议员的煽动下,国会开始对美国国内的共产主义威胁进行全面调查,并要求在全世界击退共产党人的进攻,“解放极权制度下的人民”。立法部门和行政部门之间的对抗高潮是国会就共和党参议员约翰·布里克(John Bricker)提出的限制总统缔结国际条约权力的修正案展开的辩论。这场对抗最后以艾森豪威尔总统的妥协和修正案破产而告终。布里克修正案被称作是“国会要求权力的最后一次呼声”。在这次修正案失败后,行政和立法部门之间在外交政策方面的协商变得更为稀少,只是在15年之后,国会才再次挑战总统在外交政策方面的权威。^①

行政和立法部门之间的关系自1955年起进入了一个国会对总统依从的阶段。这个阶段是“两党一致和总统掌握美国对外政策决策的黄金时期”^②。国会议员和美国舆论都认为,面对共产党人的威胁,保障美国利益的最好方法是给予总统尽可能大的外交政策自行处置权。为了在冷战中取胜,“国会放弃了宪法赋予它的外交政策方面的职能”^③。1957年的一项关于促进中东和平与稳定的两院联合决议变为不过是一个政策声明。参议员们提出修正案的目的并不是因为他们想要重新获得国会失去的权力,而是因为他们担心如果总统以为他只有在得到国会批准的情况下才能使用武力,国家就会受到损害。^④美国在越南的军事顾问从1961年肯尼迪总统宣誓就职时的800名增加到1973年他去世时的1.5万名,但国会在其中没有起任何作用。根据国会档案,当美国策划并组织古巴流亡者在古巴的猪湾进行武装登陆时,仅有一名国会议员公开抱怨总统

① 1951年9月来自俄亥俄州的参议员约翰·布里克为了反对批准杜鲁门总统于1949年6月16日签署的《防止及惩戒灭绝种族罪国际公约》,要求通过一项美国宪法修正案来限制总统缔结条约的权力,这就是美国战后历史上著名的“布里克宪法修正案”。为了换取国会放弃通过限制总统权力的法案,艾森豪威尔表示将放弃政府批准上述国际人权条约的努力。作为妥协的结果,布里克修正案在参议院表决时被否决。

② [美]杰里尔·A. 罗塞蒂:《美国对外政策的政治学》,北京:世界知识出版社1996年版,第278页。

③ 同上,274页。

④ James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, p. 22.

超越了宪法权限。林登·约翰逊总统时期美国全面卷入越南战争,此时总统对外交政策的控制达到了顶点。1964年“东京湾事件”^①后,参众两院以压倒多数票通过了约翰逊总统提出的要求支持其在国外采取行动的议案,该决议案规定:“国会赞成和支持总统作为总司令决心采取的一切必要措施,以击退对美国武装部队的任何进攻,阻止进一步的侵略。”^②这实际上是给了约翰逊一张在东南亚遏制共产主义的空头支票。到60年代中期,国会议员已把他们在外交政策方面的权力拱手让给总统了。长期担任参议院对外关系委员会主席的阿肯色州民主党参议员威廉·富布赖特(William Fulbright)曾这样解释他为什么不愿对国防部提出挑战:“我一直有这样的感觉,做什么都根本无济于事……无论我怎样做。”^③

越南战争成为美国立法—行政部门权力结构的转折点。从1966年开始,国会对美国在越南的政策越来越感到不安,开始对这一政策进行调查。参议院对外关系委员会在参议员威廉·富布赖特的主持下举行了第一个关于越南战争的听证会。与行政部门在越南政策上的分歧促使国会要求重新建立自己在对外政策中的地位。20世纪60年代末和70年代初,关于越南战争的争论在美国国内反越战运动的浪潮中加剧了,以往美国政府和社会中冷战下的一致因越南战争而消失。过去国会之所以在外交政策上依从于总统,是因为美国国内存在着建立在以反共为目标的外交政策基础上的舆论,即:行政部门在处理危机和制定一贯的外交政策方面具有优势。但是70年代初这一舆论被打破。越南战争使国会认识到

① 当1964年7月30日南越海军突袭队搭乘美国炮舰袭击东京湾内两个北越岛屿组岛和涓岛时,美国驱逐舰马多克斯号北上驶入东京湾执行电子侦察任务。8月2日下午,北越鱼雷快艇队发现该舰,并把它当作参加了袭击组岛和涓岛的舰只进行攻击。马克多斯号在回击中击沉一艘北越快艇,停泊在附近海面上的美国航空母舰提康德罗加号的舰载飞机也出动炸伤了另外两艘快艇。在以后的两天内,美国对北越的几个鱼雷快艇基地和荣市附近的油库进行了“报复性轰炸”,同时约翰逊总统向国会提出给予总统阻止共产主义进攻的广泛授权的议案。这次轰炸是美国对北越的第一次公开军事攻击,也是美国直接卷入越南战争的前奏。详情可参见时殷弘:《美国在越南的干涉和战争》,北京:世界知识出版社1990年版,第170-177页。

② LaFeber, *The American Age, United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*, p. 575.

③ James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, p. 27.

“必须摆脱过分自大的总统的危险”^①。从此,国会从依从转变为重新要求确立自己在外交领域里的权威。

1969年美国《纽约时报》披露美国B52轰炸机对柬埔寨进行了秘密轰炸,这是未经国会授权的战争,因此惹恼了国会。美国军队1970年入侵柬埔寨、1971年入侵老挝、1972年在北越的海防港布雷以及对北越轰炸的升级,进一步加剧了国会中的反战情绪。1973年参议院在大多数民主党议员和一些共和党议员的支持下,以压倒多数票通过了《战争权力决议》。该决议被看作是一个保证国会和总统共同裁定是否在国外发生冲突的局势下派遣美国武装力量的“制度机制”。虽然“战争权力决议”事后被看作不过是一副“玩具手铐”,并不能真正改变总统在战争权力方面的主导地位,但它在一定程度上限制了总统在国外使用武力的权力。

1973年国会停止了美国在越南战争中的军事行动的直接拨款。随着越南战争的结束,国会参与外交政策的要求更加强烈。但是尼克松总统对国会重新建立自己在外交事务方面的权威的努力一直采取抵制态度,依然按照冷战时期总统占主导地位的方式行事,这更加引起了国会的不满。“水门事件”给了国会一个报复的机会,尼克松在弹劾的压力下被迫于1974年辞去总统职位。

越南战争的结束和“水门事件”释放了国会参与外交决策的洪流。国会议员们不仅要求在决策过程中起更大的作用,而且要求过问政策的各个细节。自1974年以后,历届总统都不得不面临一个权力相当大的国会,不可能在对外政策方面为所欲为。

国会在20世纪70年代发生的变化除了反映美国国内舆论的变化外,还由于国会本身发生的一些变化,其一是国会议员成分的变化,其二是国会结构和程序的变化。国会成员在70年代有了重大的调整,许多有权势的保守的南方民主党人被较年轻的自由派民主党人所取代。在1974年的选举中,共和党丧失了大量议席,这使得民主党新领导班子的势力进一步加强,也使一大批民主党自由派新人进入了国会,他们要求国

^① John Dumbrell, *The Making of US Foreign Policy*, Second Edition (Manchester and New York: Manchester University Press, 1995), p. 121.