

艾森豪威尔回忆录

白宫岁月(上)

受命变革

(二)

德怀特·艾森豪威尔著

生活·读书·新知三联书店

艾森豪威尔回忆录

——白宫岁月(上)

受 命 变 革

(1953—1956 年)

二

〔美〕德怀特·D·艾森豪威尔著

复旦大学资本主义国家经济研究所译

生活·读书·新知三联书店

The White House Years
MANDATE FOR CHANGE

1953—1956

Dwight D. Eisenhower

Doubleday & Company, inc.,

Garden City, New York 1963

根据纽约道布戴出版公司 1963 年版译出

艾森豪威尔回忆录

——白宫岁月（上）

受 命 变 革

（1953—1956 年）

〔美〕德怀特·D·艾森豪威尔著

复旦大学资本主义国家经济研究所译

生活·读书·新知三联书店出版

新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 22.5 印张 525,000 字
1978 年 11 月第 1 版 1978 年 11 月北京第 1 次印刷

书号 3002·192 定价（二册）2.15 元

（内部发行）

第三卷

不要参加焚书人的行列。不要以为隐瞒业已存在的证据就能文过饰非。不要害怕到图书馆博览群书，只要那些文献不触犯我们正统的信念。这应该是唯一的审查标准。

我们如果不了解共产主义，不知道它的教义，不懂得为什么它对人们那样有号召力，为什么那么多人发誓效忠于它，我们怎么能击败它呢？共产主义差不多是个宗教，尽管是一种下层社会的宗教。

因而，我们必须要有更好的办法同共产主义作斗争，而不要试图隐瞒我们自己人民的思想。他们是美国的组成部分。即使他们的思想同我们背道而驰，然而，他们表达其思想的权利，记录其思想的权利，以及在他们能够影响别人的场合持有己见的权利，都是不容置疑的。否则，就不是美国了。

——1953年6月14日在达特默思学院的讲话

第十一章

政府与国会

总统为合众国陆海军总司令，并于各州民团被征至合众国服务时统率各州民团……

总统应时时向国会报告合众国国务情形，并以本人所认为必要而妥当之政策条陈于国会，以备审议……

——美利坚合众国宪法

1954 年的历史是解决一大堆问题的历史，其中许多是老问题。这一年是以对布里克修正案的深刻分歧而开始，以把该案搁置起来而结束。这一年以忧虑政府中的安全危机而开始，以这种忧虑大部分得到消除而结束。这一年以参议员麦卡锡气焰嚣张而开始，以他实际上沦为政治庸人而结束。这一年以衰退开始，以美国经济走上新的繁荣高峰而结束。这一年以危地马拉出现亲共政权，以及意大利和南斯拉夫关于的里雅斯特归属问题的争端而开始，而到年终之时，这些麻烦也随之而结束。在这一年中，印度支那的战争停火了，而北大西洋公约组织的成员国为建立有效的欧洲盟国军事部队，包括德意志联邦共和国的部队，扫清了道路。

这一年开始之时，政府宣布了一系列范围广泛的立法需要国会通过。但在认真开始这项漫长而又艰苦的工作以便把上述要求

变成现实之前，国会却把注意力集中在一项尚未完成的事情上——一项美利坚合众国宪法修正案（参议院第一号联合决议案），它是由俄亥俄州参议员约翰·布里克在去年国会第一次会议的第一天提出来的。

*

*

*

参议员布里克是一位受人尊敬的议员，律师出身，曾在他的州当过州长。一段时间以来，他同其他一些法律专家一起，对于某些政界集团把制定条约作为实施国内改革的手段的一种倾向深感关切——而地区性的改革通常都被认为是各州的正当职权范围内的事。例如，他对“使用条约”强使美国“社会主义化”提出警告。他和那些与他观点相同的人认为，联合国的下属机构——如人权委员会——在积极影响美国国务院，使它赞同利用条约作为规避宪法条文（包括人权法案）的途径。遭到特别集中攻击的是拟议中的“人权盟约”。布里克提出的解决办法是修改美国宪法，使之明确限制总统和参议院缔结条约的权力（见附录五）。

这一修正案第一次提出来时是由两大党其他六十二位参议员共同倡议的。它给全面审查制宪会议作出的决议提供了条件，制宪会议原先制定的宪法规定，联邦政府缔结条约的权力范围应该是广泛的，并且对某几个州是具有约束力的。

宪法中有争议的条约条款即第六条说：“本宪法与依照本宪法所制定之合众国法律，及以合众国之权力……缔结之条约，均为全国之最高法律……即使与任何州之宪法或法律有抵触……”

1920年，最高法院在一个布里克修正案的提议者们引为依据的案件中曾裁决同加拿大缔结关于捕猎候鸟季节的条约是属于总统和参议院缔结条约之权力的范围。最高法院拒绝接受这一说法：关于此问题的条约为宪法修正案第十条所禁止——该条款规定各州保留未授予联邦政府的权力。

一些律师认为，霍姆斯法官先生在最高法院的这个决定中所用的词汇含义太广，以致未来任何不谨慎的总统如果得到三分之二多数的不谨慎的参议员的支持，可能会缔结一项取消现今宪法所维护的各种基本权利和危及我们整个美国政府制度的条约。这些律师得到许多有识之士的支持，还得到一些主要是感情用事的人的支持。后者不懂法律，对最高法院的裁决也毫无所知，但他们对第二次世界大战时的盟约和行政协定（不是条约），尤其是罗斯福总统在德黑兰和雅尔塔所签订的协议怀有疑虑，他们担心那些协议使美国牺牲了重大利益而使苏联得益。

各种类型、各派势力的一些组织^①也认为，上述条约和行政协定都会危及我们的制度，因此，一致决定宪法有必要修改。

修正案的制定要求参众两院三分之二和各州议会四分之三的同意。为了使修正案得以通过，参议员布里克以他的第一号联合决议案领导这个斗争。

参议院里的头一个小冲突，在1953年春天使参议院司法委员会陷入了长达三个月之久的意见听取会。在此期间，该委员会在参议员布里克决议案中写上了两个条文：一条，“授权”国会“控制所有行政协定及其他协定”，按照其发起人的愿望，此项条款的目的在于限制总统制订外交政策的宪法权力，以防止任何未来的“雅尔塔”。第二条——被人喻为“带有定语从句的条文”——写明“条约必须经过立法手续方能成为合众国国内法生效，此种手续应在条约签订之前进行始具有法律效力。”该条款按照发起者的愿望，是把总统和参议院的权力限制在仅仅用于缔结“国际上”的协定而不是用在“内部”或“国内”问题上。布里克修正案不确切之处，以及专家们对文字含义的分歧，在参议院议员席上断断续续地进行了好

^① 这些组织包括美国律师协会，美国革命女儿，美国商会，国外战争退伍军协会和美国军团。反对派有美国大学妇女协会，劳联和产联以及纽约市律师协会。

多个钟头的辩论，从而最终对于这项提案的命运产生巨大的影响。

1953年3月13日，参议员布里克在参议院议员席上为他的修正案辩护。为了支持他的论点，他引用了福斯特·杜勒斯1952年4月在肯塔基州路易斯维尔的美国律师协会的一次地方集会上讲的一些话。杜勒斯先生在那里讨论了在国际法中和在宪法之下条约所具有的地位。他指出，宪法特别提到获得批准的条约“成为国家的最高法律”。他又说：“它们确实高于普通法律，因为国会的立法若同宪法不一致就告无效，而条约法却可凌驾于宪法之上。例如，条约可将国会的权力拿去交给总统，可将州的权力拿去交给联邦政府或某个国际机构，可将宪法上的人权法案给予人民的权利加以削减……这种非同寻常的权力看来是我国的创始人为了使联邦政府拥有不受约束的权力来处理国际问题而有意定下的。”

在参议员布里克看来，这些引语表明杜勒斯国务卿承认布里克修正案是需要的。但在司法委员会的意见听取会中，杜勒斯国务卿却证明他的演说中的一句话——“条约法可凌驾于宪法之上”——并未准确地反映他的观点。他说，他承认任何政府权力，包括缔结条约的权力在内，都会被滥用。但是，宪法中缔结条约的权力，自宪法通过以来的一百六十五年中，事实上并未被滥用过。他还指出最高法院宣布过好几次：若条约同宪法相矛盾则将无效。他说，防止滥用条约权力的恰当途径是依靠教育和公开辩论。他进一步说，拟议中的宪法修正案的文字，即使能够成功地杜绝滥用条约权力的潜在弊端，但因为含义太广太活，以致产生了极大地限制总统处理外交事务的传统权力的危险——而对于我们的国家则更加危险。

后来，国务卿在给我的信中相当详细地阐述了他的看法，并明确陈述了他反对布里克修正案的理由：

在西太平洋和亚洲，美国的重大安全利益是同逐渐发展与那个地区

的自由国家的关系有关的。

如果参议院以三分之二的票数向全世界宣布，美国打算永远使自己不能按照美国和世界上其他国家已经习惯的，而且一百六十年来曾有效地为我们服务过的那种传统方式来缔结条约和处理对外事务，那么，要按照为美国及和平事业服务的方针来处理上述问题将是困难的。

我认识到参议院的行动只不过是修正宪法过程中许多步骤的第一步。我坚信，一经深思，以后的步骤将不会采取，因为明智的考虑会使国家认识到一个多半会再次使得美国在国际上变得无能为力的纲领的危险性，而这种无能为力乃是联邦宪法通过之前这段期间邦联的特征。然而，如果参议院运用它的巨大影响和威信以三分之二的票数通过提议中的修正案，那么，我们的朋友及我们的敌人将把这个行动看作是美国地位将发生革命性转变的预兆。

在我个人深入研究这个问题时，有政府的著名律师充当法律顾问，开始时是赫伯特·布劳内尔和福斯特·杜勒斯——杜勒斯是一位盛孚人望的国际法学家。1953年初，我向每位内阁官员发出备忘录，要求他们研究修正案的含意。我还向司法部的许多知名人士和私人律师协会的律师们征询意见。他们之中我深为尊敬的几位是约翰·W·戴维斯，约翰·帕克法官，奥里·菲利普斯法官和爱德华·S·科温教授。

作为总统，在修改宪法的过程中我没有规定的职能。但作为政府的首脑——若此修正案得以通过，政府将在许多重要方面受到严重妨碍——同时作为一个政党的首脑，在这关系到国家的未来的时刻，我的责任就是根据我的信念和良知参与这件事情。

我的反对立场受到专家顾问们的支持，这一立场的产生部分是由于我了解到1783年美英条约实施时的种种困难。那一条约规定由前殖民地居民偿还欠英国商人的若干债务，规定归还英国托利党人的被没收的财产，规定英国撤离位于我国北方边疆沿线的要塞。许多州拒绝依从关于还债和交还英国托利党人的财产的

条款。中央政府无权强制遵守条约。英国就以未能践约为理由拒绝放弃那些要塞。

邦联条例中这样一个明显的弱点显然成为发展美国宪法的一个理由。不可想象，我国的奠基人不曾透彻地研究过有关赋予总统处理国家对外关系的权力的文字，以及一项叙述正当地缔结和批准的条约的文字。

布里克修正案一定会损害一项合法的条约的地位。按照修正案第十条，未来的，也有可能过去的一切条约都会遭受任何一个州的无休止的挑战。诉讼争论和混乱反而会代替我国奠基人所具体拟订的简单而很有效的程序。因此，我认为，在国际事务中将会出现混乱的局面。

一个月又一个月地过去了，许多个人和团体已来访问过我，想敦促我支持或反对这个修正案——而多数是要我予以支持。

从这些会晤中，我很快了解到，那些清楚地认识到修正案会产生什么后果的专家们，同那些紧张地担心没有修正案宪法将会被违背或破坏，因而花了大量私人时间和车马费向我诉说衷情的人们之间，存在着很大的误解。

一时之间，在我国民情鼎沸，这件事本身引起我的严重关切。我经常极力说服我的来访者不要忘记，我发誓要维护宪法，因此，他们不容许宪法受到破坏的决心，不可能比我的决心更大。我开始向来访者保证，我一定支持这样的修正案：它必须是以毫不含糊的语言写上，任何条约或行政协定若违背宪法都无效力。许多为此而来走访我的人对这个回答表示满意。但是，反对者中的博识之士立刻抗议说，即使这样一个简单的修正案也会给法庭作出某些无法预料到的解释以可乘之机。

可是，公众担忧我国整个宪法会被一项条约所践踏的心情蔓延得如此广泛，使我认识到必须采取一个诸如我曾说过我将预以

支持这样的行动，来消除公众的这种忧虑。当然，我知道，赞成布里克修正案的律师们决不会把这个简单的声明看作是达到他们的目的而予以接受，因为他们会清楚地看到，这种声明是无害的，不背离宪法的。他们也会认识到，政府首脑作出这样一个广泛宣扬的声明，大大有助于消除公众在这个问题上感情冲动，从而大大削弱了为全面通过布里克修正案而进行的斗争。

1953年7月22日，参议员诺兰提出一项没有“定语从句的条文”的修正案。该案规定任何条约的任何条文若同美利坚合众国宪法相抵触应当无效；参议院批准任何条约都要付诸表决；而一个条约在参议院表决通过后，必须经过相应的立法手续，才能成为合众国国内法而生效。（见附录六）

在这最后一点上，诺兰修正案和布里克修正案的不同之处是，按照诺兰的提案，参议院若打算需要通过立法使一项条约成为国内法律而生效，就必须在考虑批准条约的同时采取行动，而按照布里克的提案，在条约批准后，总是需要国会两院要采取行动使条约作为“国内”法律而生效的。若两院不这样做，各州在有关“国内”事务问题上将不受条约的约束。参议员诺兰的修正案对我来说似乎是可以接受的，因为它所依据的原则是保留总统和参议院缔结条约的权力以及总统处理对外关系的职权。

几个月以来，本届政府的各位成员，包括副总统、杜勒斯国务卿、汉弗莱部长、布劳内尔司法部长和威克斯部长，都会见了参议员布里克，试图说服他修改其提案，使之与我提议的简洁文字相似。我在6月16日亲自同他磋商，我们似乎接近一致了。但是，一个星期之后，他带信来说，他对于“带有定语从句的条文”的任何部分都不放弃。

这使全国都明白了——就象政府早先已经心中有数一样——布里克的“带有定语从句的条文”是宪法修正者们关注的要害。现

在不同的行文含义泾渭分明了。布里克修正案的支持者再也不可能说他们的目的仅仅是澄清宪法的含义了。他们的目的是从根本上改变宪法。

除了准备斗争到底之外，别无他法。

当这场斗争在 1954 年第八十三届国会会议上展开时，支持修正案的参议员回想起他们在 1953 年得到参议院司法委员会的赞同，感到他们取胜的机会是极大的。而另一方面，公众已不断地听到了强有力的反对声。

例如，1953 年岁末，我从约翰·W·戴维斯那里收到了一本由保卫宪法委员会出版的小册子，同他一起联合签名的，有爱德华·S·科温教授，卢修斯·克莱将军等人：

我们反对根据所谓布里克修正案来修正宪法……这个拟议中的修正案将削减联邦政府缔结条约的权力，并将改变目前立法部门和行政部门分立及权力平衡的状况。

如果这样做的话，将会把三条新的和危险的条文写进宪法里。第一，这个拟议中的修正案将要求，一项条约“只有通过……立法手续”才能成为国内法律而生效。

这本小册子说，在一个条约经过谈判和签字后，还必须由参议院批准，正如同先前一样，然后需要获得国会每院多数的赞成票，最后由总统批准，才能成为国内法律。他们指出，这条条文将使“我国履行条约义务的程序成为世界上最繁琐的程序，会造成不必要的拖延，并严重削弱我们进行谈判的地位。”

第二，该修正案将把补充立法限制在“应在条约签订之前进行始具有法律效力”——即所谓“定语从句”的条文里。这对合众国本身是个打击。这提案将把联邦政府缔结一项有效条约（以及补充条约）的权力限制在国会按照宪法所授与的权力可以立法的那些问题上……。这样，布里克修正案将使四十八个州的默许成为合众国贯彻诸如友好、通商和航海等传统条约，麻醉剂控制会议以及可能的国际控制原子能的安排等重大国际协议的

必要条件。

第三,该修正案将给予国会“控制”行政协定或其他国际协定的“权力”。这将超越国会在这个领域已经具有和正在运用的广泛权力……这将让国会破坏总统在出现诸如封锁柏林等紧急事件时对此作出必要的国际安排的权力。

他们的分析表明,这三个改变的每一个都是应该反对的,同时全都是既不必要而且是有害的。

许多参议员试图斟酌措词,使之既能对付保卫宪法委员会的异议,又能向公众保证维护我国宪法的尊严。参议员布里克的支持者拒绝考虑任何删去“定语从句”的建议,而这对我和本届政府都是完全不能接受的。我们拒绝接受实际上会改变宪法现有宗旨的任何做法。

国会大厅内外,大量的文章写了出来,更多的是发表激昂的演说。一位恼怒的诙谐者指责说,宪法正在“被布里克一块一块”地挖去。我花了几个钟头同参议院的共和党人,同杜勒斯国务卿和司法部长布劳内尔进行电话磋商。在参议院的试验性投票中——该项立法从未送到众议院——票数十分相近。1954年2月17日,参议院以四十四票对四十三票否决了那条“带有定语从句的条文”。2月25日,以四十二票对五十票拒绝了参议员布里克的最后一次尝试。在2月26日的最后一次关键性投票中,参议员沃尔特·乔治提出的一项妥协修正案——这对政府同样是不能接受的——得到了六十张“赞成”票。只要再多一票就会让修正案在九十一个参议员出席和投票中得到三分之二的多数。

出于各种实用目的,几星期来的争论随着那次投票而结束了。这样,未来的总统处理外交关系的权力得到了维护,如同1789年以来的状况一样,完整无损。

我曾听到有人说,环绕布里克修正案的斗争实际上是“自由主

义者”和“保守主义者”之间的斗争，或“孤立主义者”同“国际主义者”之间的斗争。然而，经常把自己划为保守主义者的乔治·汉弗莱——我只举出一个名字就够了——也直截了当地反对修正案。而坐在过道两旁的某些通常被称为自由主义者的参议员，却投票赞成沃尔特·乔治的修正案。他们包括参议员玛格丽特·蔡斯·史密斯，克林顿·安德逊，迈克·曼斯菲尔德和林登·约翰逊。我的兄弟埃德加是位总是喜欢自称为“宪法保守主义者”的律师，他激烈地辩论说——就用文字可以如此形容的这种辩论而言——修正案对拯救合众国摆脱未来灾难是绝对必需的。我的看法是，情况恰恰适得其反。作为一个律师，他感到我未能在一个法律问题上同意他的观点而感到沮丧，但我的最好反驳是，这问题在重要性上远远超过法律上的解释。我们两人对修正案的反应是如此强烈，最后一致同意在我们往来的书信中不再提及这一话题。

起初，在送交给我看的赞同修正案的推荐书上面写满了表明支持的组织的名称。这个名单出奇地长，但随着时间的推移，显然这些组织中很多著名的成员和团体同那些发表过支持意见的委员会或发言人发生了矛盾。这个坚固的阵营的瓦解是最终造成该修正案失败的事态发展之一，现在我仍然认为这个修正案会给美国的未来招致悲剧。不管怎么样，在1954年国会中这个修正案失败之后，在我白宫任职期间，这件事情再也不成为国会正式辩论的问题了。

在1954年3月1日，我告诉共和党国会领袖，由于对布里克修正案的辩论已成往事，我希望大家能转到制订政府立法计划的工作上来。

*

*

*

在制订计划的过程中，我们肯定有了一个新的开端。在本届政府1953年1月开始执政时，必须花力量从事于变更和修改早在杜鲁门政府时就送交国会的文件和计划。1953年7月1日至1954年

6月30日期间的预算已由上届政府详细地作了准备。在那时我们自己为了作广泛修改而进行的必要研究和分析的机会是有限的。

但到1953年年终时，情况就大不相同了。我们现在已有时间详细审查行政部门的各个方面。随着1954年度的来临，本届政府对国情咨文、预算咨文和经济咨文的内容负有全部责任，根据法律，这三个重要咨文每年要送交合众国国会。以这三个咨文为开端，我们打算要求国会通过各种新的法律，这些法律第一次明确地提出了政府关于许多重大公共政策的想法。

从1953年12月17日开始的为期三天的共和党国会领袖的会议上，我提出了这份1954年度的立法计划。我要求出席这次特别会议的人对此项计划及其能在国会通过的优先次序问题发表意见。我希望通过举行这次会议进一步巩固共和党的团结，取得该党对我要送交国会的计划的支持。

我告诉国会领袖：“在1954年，党应该履行1952年竞选纲领中所作出的承诺。我们必须取得最低限度的成果。”

会议结束后，我给会议的参加者之一，众议院多数党领袖查利·哈勒克写信说：

三天会议已开完了。无疑，全部的结果是良好的，虽然我自然会有失望之处——尤其是当我发现我们有些同胞似乎仍然相信谨慎而不是勇气，相信回避问题而不是应付问题的时候。

幸而，这种态度远不是普遍的。我想再次向您表示，对你总是准备把最棘手的问题留给自己——一旦该问题是需要政治解决的时候——并且坚持不懈直至事情解决为止，我是多么地感激！

无疑，我们应该安排两党尽可能及早会晤，以便研究外交政策和国家安全等问题。因为在两院中共和党只有微弱的多数，你和诺兰几乎在每次棘手的表决中都显然需要取得民主党的支持。既然如此，我们就必须千方百计地迅速表明我们准备以一切适当方式进行合作，尤其是在那些两党的一致行动对国家利益至为重要的领域中进行合作。

1954年1月7日，我发表了一年一度的国情咨文。三天之前，我否定了要我破天荒第一次在晚上的电视节目里发表这篇咨文的建议。我感到，这样一种革新将会给国会带来不利的影响。咨文罗列和陈述了具体的立法措施，并且对随后相继送交国会的特别咨文确定了日期，那些特别咨文涉及各种特殊问题——如农业、劳工和社会安全。这种在特定日期送交特别咨文的承诺多次使我的工作人日以继夜地工作，但每个咨文都准时到达国会山。有些对立法的要求来自1952年党的纲领，另一些则是经过我们1953年的研究后提出来的。总的来说，这些要求构成了我整个八年来最大量的和最全面的整套提议。政府的威信就是建立在把这些建议制订成为法律的基础之上的。

为了彻底检查一年前的安全规定，尽一切可能实行我们消除国内颠覆分子的诺言，我要求国会制订立法，规定被判有阴谋鼓吹用武力或暴力推翻我国政府罪行的美国公民，同拒绝宣誓效忠合众国的人同样处理，并剥夺其公民权。

我还要求通过“免于起诉法”，该法允许司法部长给予在大陪审团或国会委员会面前作证的证人免受起诉，否则该类证人会援引宪法修正案第五条的特权保护同案者。虽然我知道某些所谓自由主义者会极力反对这个提议，但我相信我们国家对明显的不忠诚行为有保护它自身的基本义务。顺便，我指出加拿大和英国都坚决捍卫民权，都有与我所要求的相类似的法案。

有一套提案的意图是强化美国的经济，以此增进美国的繁荣和安全。另一套提案则旨在增进个人的健康和福利。

第一类提案中的一个巨大项目是一项使美国有可能同加拿大合作以加深圣劳伦斯河道的立法，这在西奥多·罗斯福时代以来的近半个世纪中一直被人们认为是不能实现的梦想。这项工程完成之后远洋轮船将能从大西洋驶入圣劳伦斯河航行二千公里以