



从整体考察 美国对外政策

〔美〕布鲁斯特·C·丹尼著



从整体考察美国对外政策

〔美〕布鲁斯特·C·丹尼 著

范守义 秦亚青 译

黄金祺 审校

世界知识出版社

Brewster C. Denny
**SEEING AMERICAN FOREIGN
POLICY WHOLE**

University of Illinois Press 1985

根据美国伊利诺伊大学出版社1985年版译出

Copyright (C) 1985 by the Board of

Trustees, University of Illinois

责任编辑: 周森荣 米小平

封面设计: 冯光美



从整体考察美国对外政策

[美] 布鲁斯特·C·丹尼 著

范守义 秦亚青 译

黄金祺 审校

※ ※ ※

世界知识出版社出版发行

(北京外交部街甲31号)

北京世界知识印刷厂排版印刷 新华书店经销

850×1168毫米32开本 印张: 5.75 字数: 150,000

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

ISBN 7-5012-0123-4 / D·11 定价: 2.00元(平装)

目 录

序.....	(1)
第一章 对外政策的宪法基础.....	(4)
第二章 从费城到凡尔赛再回费城：1783—1920.....	(27)
第三章 为世界秩序担负永久责任：1920—1945.....	(43)
第四章 冷战：最终确定“坚持到底”.....	(58)
第五章 国防体制.....	(76)
第六章 情报.....	(90)
第七章 政治学与物理学.....	(105)
第八章 共同承担.....	(117)
第九章 最高对外决策：总统、国务卿与国会.....	(139)
跋.....	(160)
法文版跋.....	(167)

序

乔治·华盛顿总统在告别演说中为他的继任者们和同胞们制定了一整套处理美国对外关系的准则。美国当时依然四面受困，不堪一击。华盛顿向同胞们保证说，成功地恪守这些准则，即会进入“我们可以根据民族利益的要求、以正义为准绳、对和平与战争作出抉择”的时期。四年之后，托马斯·杰斐逊成了这个在世界民族之林尚未站稳脚跟的新兴国家的第三任总统。杰斐逊断言，美国具有独特形式的政府使它成为“世界上最强大的政府”。所以一开始就有一种乐观的信念：在新世界大西洋之滨确立起来的政府和民族，由于其宪法、民族和地理所具有的特性，将会成为在国际事务中起突出作用的力量。这一大胆预言已经基本成为现实。这一预言得以实现的过程，这种突出作用赖以发挥的各种机构的演变，以及随着领导世界而担当起来的难以预料的广泛而艰难的责任，都为了解美国当代对外政策提供了主要素材。

对外政策的内涵涉及面广而多。外交和军事长期来是专业人员的领域。然而这两个专业并不能包括对外政策，特别是民主政府的对外政策的整个领域。在国外承担的义务要博得民众的赞同，需要通过一系列的政治程序，即选定、影响、组织和管理民主政府的那一系列的政治程序。从这方面看，研究对外政策就成了对整个统治体制的研究，而不仅是对某个专业或某个领域的研究。正如前国务卿迪安·艾奇逊所说：“从我国疆界以外‘辽阔的外部疆土’所提出的迫切需要来看，对外政策是国家政策的整体。它并非是一种‘管辖’，而是一种方针，一种观点，一种对价值的衡量——今天，它或许已成为关系民族存亡的最重要的一种方针、

观点和价值衡量。”^①

本书就是在这种整体意义上来考察美国的对外政策。就结构而言，本书把按年代顺序和对职能或机构的描述结合起来并加以分析，本书重点放在几个时期，特别是开国时期以及罗斯福、杜鲁门和肯尼迪执政时期的政策与机构演变方面。作这样的侧重是基于如下信念，即当代美国对外政策主要的机构结构和指导原则均形成于这几个时期。诚然，自1963年以来情况已发生了很大变化。罗纳德·里根及其继任者们所面临的新局面有新的风险；也有新的机会。但是，那些基本的参数和方向则是在这些关键时期确定下来的。

对本书内容作一概略简介或许是有益处的。第一章讨论宪法中有重大争议的问题，以及宪法为实施对外政策而规定的机构和限制。第二章回顾了从开国一直到第一次世界大战和凡尔赛和约签订，美国首次作为世界强国出现这一时期美国外交史上的一些主要问题。第三章对美国对外政策的集中发展时期，即第二次世界大战时期作出评估，尤其是评估大战本身及其战略—政治方向是怎样影响美国对外政策的机构和实质的。第四章研究第二次世界大战以后的时期，即和平时期的美国对外政策最集中、最富有成果的时期；正是在这个时期美国作出了以世界大国地位“坚持到底”的决策。

但是，对外政策远远不只是历史以及构成历史的事件、人物和决策。当今的时代，特别是广岛事件以来的时代，使重大事件的处理变得更为复杂。对外政策成为各种代理机关、机构和专业部门的“混合产品”。第五章叙述了18世纪始建的陆军部和海军部合并改建为现代化的国防部的过程。新国防部设有联合参谋部，由一名实际上成为武装部队副总司令的文职国防部长领导。这一演变主要完成于1947年至1962年之间，在很大程度上，第二次世界大战的经验促进了这一进程，虽然自那时以来又有过一些重大的行政调整。第六章讨论情报问题。情报对于对外政策来说一

向是一个重要的课题，但对于美国，直到第二次世界大战之前，情报仍被置于很次要的地位。本章着重谈情报界的演变，情报对于对外政策的极端重要性，以及美国情报组织结构中的严重失误，这些失误削弱了对于对外政策的政治——战略控制。第七章论述对外政策中最新的或许是最重要的方面，即科学与技术。科学与技术向对外政策领域引进了一群全新的执行者和机构——科学家、教授、大学、智囊团，以及艾森豪威尔所说的军事——工业联合体。第八章论述外交事务的多边关系问题，说明通过一系列机构同别国协作的必要性。将国家活动通过复杂的国际组织纳入国际计划已经成为对外政策的主要特征，对于国家存亡至关重要。美国作为世界强国初登舞台，以及此后长据舞台经久不衰，都是以通过集体措施寻求和平与安全以及健全的经济为显著特色的。

最后，第九章考察总统职务作为一个处理当代对外政策中种种复杂问题的机构是如何演变的。本章着重讨论如何不断地寻求更为有效的方式，使对外政策行为能在最高层次的主要执行者——总统、国务卿和国会之间统一起来。杰斐逊恰如其分地说过，立足于这一最高层次，对外政策的制定者必须“通观全局”。无论是普通公民或总统都应从整体来考察对外政策，这是走向成功的对外政策的第一步。

注 释

- ① 迪安·艾奇逊：《辽阔的外部疆土》（纽约：W·W·诺顿，1973年），第255页。

第 一 章

对外政策的宪法基础

国家的安全并非只靠城堡

——联邦法官默里·格菲因^①

美国宪法规定了一定的范围；在这范围之内，人民的代表可以决定国家的利益，并制定政策和规划，以求获得这一利益。美国宪法是出于一种急迫的需要而于1787年夏制定的。当时迫切需要有一个能够在敌对的世界中行使职务、能够为仍然是松散地联合起来的13个州讲话的政府。但是宪法的制定者们敏锐地意识到，他们是从零开始。他们所要选择的不仅仅是政府的结构和这个政府中权力的划分。他们要在新的全国政府以及授权创建这个政府的各个州这两者之间分配权力。事实上，他们要决定究竟是建立一个至高无上的全国政府，从而削弱州的权限，或者根本取消州，还是建立一个联邦政府，或者是略微加强的邦联。他们要决定政府的权限，决定哪些权力应属于政府，哪些权力应属于人民。人民授予政府权力而不是政府赋予人民权利，这在人类历史上还是绝无仅有的。

外交事务深刻地影响着1787年夏季的工作。这是一个新旧世界都被卷入紧张的外交和军事活动的时期，是直至20世纪为止，美国所经历的对外政策最紧张的时期，在这一时期里独立时机已经到来，独立战争爆发，新的统治结构急需建立。北美殖民地与英国王室的决裂主要是由外交事务的争端引起：英国的国家利益

体现在它的对外殖民政策，这一政策同殖民地居民所共有的自身利益发生抵触。尽管不能说制定对外政策的种种考虑直接来源于革命和宪法本身所具有的哲学和人权内容，但宪法以及宪法为之服务的新社会毕竟作为新世界对于老章程的一种摒弃而诞生了。

外交事务领域对于美国宪法的形成与发展的最重要影响或许就在于需要有一个在外交上能够代表各个新独立的殖民地的中央政府。美国同大不列颠缔结的和平条约的第一条声明：“大不列颠国王陛下承认合众国，即新罕布什尔、马萨诸塞湾、罗得岛、普罗维登斯种植园、康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳以及佐治亚是自由、独立的主权国家。”于是在当时，以及此后许多年，合众国是一个复数名词而不是单数名词。1787年的宪法会议是在认识到邦联条款的不足之处，包括在相当大的程度上认识到有关处理外交事务的条款的不足之处而召开的。然而新英格兰的商人、南方的种植园主，以及宾夕法尼亚的农民参加革命战争并不是为了以费城取代伦敦作为掌握他们命运和利益的遥远的权力中心。宪法的制定者十分审慎地确立只是为保障这个新生国家的生存和福利所需要的那些附加的联邦权力和政府机构。诚然，对于外交事务的种种考虑在建立总统这一职务时曾起主要作用。执行权力的赋予——这一权力从未得到过充分的解释——特别着重总统在外交和军事活动方面的责任。宪法制定工作所涉及的远远不只是外交事务，然而对于外交和维护国家安全的考虑却是促成宪法制定的一个因素，并且对宪法的条款产生了深刻的影响。

美国宪法对邦联条款所作的两个主要变动——强大的、独立的、与立法部门分开的执行部门以及强大的联邦体制和明确授予联邦政府的某些具体权力——在很大程度上是国家安全问题。只要细看绪论中列举的宗旨，第1条第8款列举的国会权力，以及第2条第2款列举的总统权力，外交和军事所占据的显要地位就可一目了然。

从对外政策的目的来看，宪法可以从两大范畴来分析：政府在外交事务方面的权力是如何在各个机构、各个部门和官员之间分配的，以及权力是如何在政府和人民之间分配的。在以上两大范畴里，保证权力的均衡都是首要的基本准则。宪法制定者遵循两条基本原则以防止专制：他们逐条列出所授予的具体而有限的权力，并且在政府的各个部门之间，以及在人民和政府之间都以互相可以竞争的方式来分配权力。他们相信，如此制造出来的紧张可以保证权力总是有限的。

显而易见，宪法制定者的意图是要授予联邦政府为处理外交事务和提供共同防卫所需要的全部权力。在全国政府和各州之间分配权力时，宪法明确地区分了外交和内政；并且为了实际需要，把全部外交和国防的权力都分配给了联邦政府。联邦政府和各州之间的权力均衡成了美国整个历史中一个冲突的根源，这已为内战所证实；而美国宪法的历史大部分也就是这一冲突的历史。但是，除了几个确实无关紧要的例外，在外交事务方面，各州和联邦政府之间很少发生冲突。

《联邦党人文集》的作者们在为他们对宪法的观点进行说明时认定联邦政府被授予外交权力应是先决条件，并且确认这不仅宪法，而且也是主权政府的主要特色。在《联邦党人文集》第23号中，亚历山大·汉密尔顿以明确的语言论证说：建立独立政府的决定实际上就是确立联邦在外交和国防事务方面的牢固权威。在很久以后，这一论点在美国对柯蒂斯·赖特一案中又由乔治·苏德兰法官以清晰而有力的语言表达出来。在罗斯福执政期间，苏德兰曾坚决反对在国内事务方面存在内在的不言而喻的权力。然而在外交事务方面，苏德兰却强烈而又过分地主张存在着内在的不言而喻的权力，在他看来，联邦政府的存在本身即已包含着这种权力。特别是，鉴于由宪法明文规定的联邦政府的外交事务权力长期以来已被认可，苏德兰的主张在法律学上可能是一种不必要的过度行为。但是他确实站在法庭的法官席上，表达了

法庭对于国家和总统在国家安全事务上所享有的权力的尊重——这几乎是法庭从未间断过的传统，而同一法庭却认为，即使在已达到紧急状态的大萧条中，在国内事务方面也并不存在这种权力。

宪法确立了一个强有力的行政长官职位，并且明确地授予他在外交和国防事务方面的广泛职责；然而所授权力的范围不如联邦政府在处理外交和国防事务方面享有凌驾各州之上的至高无上的权力这一点更为清楚。联邦政府各部门之间的权力划分在外交和国防事务方面要比在国内事务方面更为明确，但是尚留有相当一片不明朗的“灰色区域”，特别是在总统和国会之间。杰斐逊这位宪法的严格的解释者没有费什么事就阐明了他的主张，即有鉴于法国于1803年即将控制新奥尔良这一前景的生死攸关性质，联邦政府在外交事务方面应该既有权力又有权威。但是在处理获得路易斯安那全部疆土这一更大问题时，杰斐逊却不那么有把握：人们不会忘记他甚至考虑过对宪法作修改的可能性。总统在对外政策方面的权力日见扩大，尤其在20世纪更是如此。这一权力的增长多半是富于活力的总统和富于活力的国会行动的结果。总统和国会都清楚宪法给他们规定的职责，相互竞争着他们各自权力之间的那部分没有明确划界的范围，只是偶尔才由最高法院进行裁决。事实上，宪法的制定者们规定了国会和总统竞争权力的条件：在对外政策上，总统将享有压倒的优势，但是没有最终的权威。正如路易斯·亨金所注意到的那样，“总统在行使国会一直想争得但无结果的那些权力，仿佛这些争议已经以对总统有利的结局得到解决。”^② 授与国会的明确的权力——包括宣布战争，拨款，签定条约所需的2/3多数票，以及有关创建、调整和管理武装力量的广泛权力——使国会有能力破坏性地阻止，或建设性地暂缓、修正、影响总统处理外交和国防事务时的决策。这已由历史证明。国会和总统曾在不同时期里合作性地分担这一权力。在国会和总统权力分立的情况下，伙伴关系是一个虚弱的、不确切的字眼，不能描述人们所要求的那种关系。然而位于宾夕法尼

亚大街两端的领导能够保证宪法在外交和军事方面实施其职能。

进入战争的权力乍一看似乎主要属于国会。可是在国会没有根据宪法要求宣战的情况下，总统已经上百次地命令过美国武装力量在国外进入战斗或进入可以导致战斗的临战状态。^③通常这些行动由国会在某些方面事后批准：或是直接批准，或是通过继续拨款而默认。这些行动都由于总统提出的不同理由而被认为是正当的——从在宪法中有明显出处的理由直到一些相当勉强的借口。多边条约赋予政府以行动的义务，如《联合国宪章》和《北大西洋公约》。双边条约，诸如授权在外国领土驻军以及贮存军火的共同防御条约和协定等也授予总统依据宪法采取行动的权力。根据条约义务进行军事部署，或按照条约规定的条件参战，都不排除要由国会宣布战争；但是这些行动不止一次地被解释为在宪法规定的总统权限之内。总统命令武装力量进入战争以击退入侵也是这种情形，譬如珍珠港事件——只是国会在这一事件之后随即宣布，战争状态已在事实上存在。

在总统调遣美国国外武装力量从而导致战斗的事件中，总是能在事态发展过程中，或在事件发生之后得到国会某种形式的批准。1973年的《战争权力法》限制了总统的权力，即持续进行30天以上的自卫行动需要有国会的具体授权。一些总统在没有国会授权情况下曾采取过行动以保卫美国人的生命和财产，譬如伍德罗·威尔逊总统曾在第一次世界大战期间武装商船，罗斯福总统在珍珠港事件的前几个月也曾在大西洋采取过类似行动。在不稳定地区，主要是在拉丁美洲和加勒比海，总统所采取的（“保卫美国利益的”）进攻性行动实质上没有什么宪法的正当依据。人们一定还记得普拉特修正案（普拉特提出的1905年干涉古巴的修正案），罗斯福对门罗主义的引申，林登·约翰逊总统在多米尼加共和国的冒险，以及1964年东京湾决议案。自1947年通过《国家安全法》以来，总统从国家安全委员会的法定权力中，通过指导中央情报局的活动和授权进行情报活动来求得秘密指挥军事行

动的权力。水门事件和越南战争以后，国会对情报活动和《战争权力法》进行了细心的监督，大大减少了这一可以通过总统授权得到好处的特别途径的使用，并且在其它方面也作出了种种限制，虽然这些限制尚未得到充分验证。

《独立宣言》和宪法这两部伟大的开国文献，以及两部文献制定的历史背景，既有外部因素也有内部因素，无法分开。美国对外政策的巨大成功和重大失败——诸如美法联盟，路易斯安那的购买，泛大陆条约，门罗主义，拉什—巴戈特协议，1898年巴黎条约，凡尔赛和约与国际联盟，凯洛格—白里安公约，1935年、1936年以及1937年的几个中立法，第二次世界大战，杜鲁门主义和马歇尔计划，朝鲜战争的决策以及越南战争——都是极为复杂的历史事件，都有待于周密而细致的分析。但是上面提到的每一个事件都贯穿着对外和对内政策密切不可分的脉络，表明宪法对这一现实给予了明智的承认。这些事件反映了1787年宪法中许多有争议的问题以及这部伟大文献所达到的均衡；在这些事件中还可以看到总统权力的低潮与高潮（多为高潮）的大部分有重大意义的史实。在核武器时代和冷战时期，人们对总统权力产生极大担心是可以理解的。但是，看一看威尔逊总统和国际联盟，罗斯福和中立法，以及詹姆斯·麦迪逊总统和主战的鹰派就会提醒我们，1787年的天才们早已制订了一个使国会和执政首长之间实现永久平衡的法案。这种平衡也贯彻到外交事务方面，即只有总统可以实施对外政策，但他不能长久独自制定对外政策。宪法明确规定，只有整个代议制政府本身才能制定对外政策。在费城所设计的宪法框架审慎地给予总统足够的权力，使他能处理对外事务中的紧急情况并迅速决定对策；同时又给予人民以有力的工具使之能限制这一切权力的滥用。在阻止理查德·尼克松滥用权力，以及阻止他把用于国家安全目的的手段用来为个人目的服务时，国会和司法部门很好地运用了宪法规定的这些权力。

宪法以及在宪法指导下所取得的经验都表明，它们对待总统

属下的政府组织和结构的方式与对待权力划分的掌握处理是大不相同的。宪法规定由国会周密组织安排政府的办事机构并任命政府官员协助总统执行宪法赋予他的任务，甚至还让参议院在选择这些官员时发挥作用。外交事务从来不由主管外交事务的政府部门独家经营，甚至在杰斐逊任国务卿、汉密尔顿任财政部长时也是如此。在执行机构自身的内部管理上，也没有一个总统可以自由地把对外政策视为他和国务卿的绝对管辖范围。国务卿也不是严格地只管外交事务——无论是1789年国会开始创建政府各主要部门时还是在以后的岁月里，传统和法规在制订执行机构的规模和形式时都没有作这样的限制。譬如在国内事务方面，第一任国务卿杰斐逊就指导了第一次10年人口普查工作。尼克松总统和阿格纽副总统是向作为国玺掌管人的国务卿递交辞呈的。更重要的是，国务卿的特殊高级职位往往使他在国内政策方面即使没有职责但也享有某些发言权。此外，指出以下事实可能是公道的：在基本的政治事务方面，美国国务卿与国会的关系同他的内阁同僚与国会的关系大不一样。大多数内阁成员需要时常为总统政党的利益讲话，而这种抛头露面对于国务卿来说却很少见，国防部长亦然。许多国务卿在进入政府前是声名赫赫的政治人物；而进入政府之后，就很少有人再以自己的身分作为独立的政治人物积极进行活动了。根据宪法，总统是国家元首和政府首脑，并且由于这一职位的历史的沿袭，他同时又是政党领袖和立法程序中的一个关键，但是多数在职总统宁愿以国家元首的身分而不是以其他更带政治色彩的职务来让他们的国务卿粉墨登场。

国会 在外交和国内事务方面，以完全不同的方式来处理创立新部门和履行批准计划的职能。国务院中没有一个司或处与国会的外交事务委员会保持密切的组织关系，而开垦局同国内事务委员会则具有这种关系。国会议员（至少直到最近）感到在众议院外交事务委员会任职比较缺乏吸引力。而参议院对外关系委员会中的职务则更受欢迎，因为参议院要对条约和人事任命提出建议

并加以批准，因而国会对总统执行对外政策起着主要制约作用，并且这也是国会参与制定对外政策的最好机会。对于同国防有关的对外政策，宪法为国会详细规定了明确的职责。军事基地和承包契约对国会选区的重要性，军事对许多人产生的内在诱惑力，委员会成员之间矛盾冲突不多，以及同国家利益和国家安全的密切关系等，使军事委员会的工作吸引着参众两院的许多议员。尽管国会作为各部门的创建者和计划的制定者拥有极大的权力，然而总统有权使用和调遣国会提供的武装力量，并且有权引导国家进入需要使用这些武装力量的状态，这就使他在这方面的权力大大超过了他指导政府负责国内事务部门的权力，尽管他在指导国内事务时不会受到国会的严重干预，也不用国会具体授权。

宪法授予总统外事方面的行政职责是非常大的。罗伯特·舍伍德在他论述罗斯福这部具有一流水平的著作的结论中对总统的非同一般的种种权力作了如下评说：

归根溯源，也许乔治·华盛顿对国家的最终利益来说是一个过于伟大的人物。开国元勋们在建立总统这一职位时就知道华盛顿将占据这一位置。他们要使总统的职位同他的超人形象相适应。他们确立了互相牵制和平衡的“三头制”，以保证无论哪一位总统都不致变成国王。但是，在采取了这一防范措施之后，他们却授予总统以总司令的最高权力。和平时期如此，战争时期也如此。

在华盛顿的林肯纪念堂里镌刻着这样的铭词：亚伯拉罕·林肯的英名永远铭刻在这座殿堂之中，也永远铭刻在人民的心坎上，正是他为人民拯救了美利坚合众国。铭词的话语尽管优美，却未必吉祥。它要人们永远承认，倘若此公从未出世并被奇迹般地选为总统，美利坚合众国就要毁灭。

在过去的岁月里，我们十分幸运地应付了许多重大的危难，这不应不使我们去严肃地思考这样一个问题：这一幸运得以延续的保证何在？或许这一保证即在于**我们自身的表**

现，以至对自身的实现之中。在1933年到1940年决定命运的年月里，人民需要并要求领导，而只有总统才能给予这种领导——他是政府中唯一由全体人民选举出来的官员，其职责是代表整个国家的利益……④

但是，开国者们也许比现在选择总统的人们更加清楚对外政策经验的重要性，对于共和国的许多早期领导人，包括大部分竞选总统的候选人来说，对外政策的经验是一个关键条件。譬如前7任总统当中，有4任曾任国务卿，有1人担任过美国驻欧洲的首席代表。安德鲁·杰克逊和乔治·华盛顿在国家安全领域里都曾有过重要经历。管理战时殖民地政府是共和国早期公务人员获得经验和训练的关键部分。但是到了20世纪——总统从事外事活动不断增加的时期，对总统具有外事工作经验的要求反而不如以往那样占主导地位。到1984年止，在20世纪期间曾被主要政党提名为总统候选人，以及由副总统职位继任总统职位的31人当中，只有10人可以勉励认为具备了承担外交和国防事务主要责任的那种经验。他们是两个罗斯福，他们都担任过海军部助理部长；威廉·塔夫特，他曾任菲律宾总督；约翰·戴维斯，他曾任驻英大使，在凡尔赛和会上当过威尔逊的顾问；赫伯特·胡佛，他曾在哈定和柯立芝两届政府期间对国际经济政策发挥过主要作用；德怀特·艾森豪威尔将军；艾德莱·史蒂文森，他曾在海军部和国务院任职；还有沃尔特·蒙代尔、休伯特·汉弗莱、林登·约翰逊和理查德·尼克松——他们都担任过几年副总统，因此是国家安全委员会的法定成员。其他20多人或者没有从事外交事务的第一手经验，如加尔文·柯立芝、阿尔·史密斯、温德尔·威尔基、吉米·卡特、罗纳德·里根；或者在这方面经验十分有限，如国会出身的几位候选人沃伦·哈定、哈里·杜鲁门、约翰·肯尼迪、乔治·麦戈文和杰拉尔德·福特。

舍伍德提出的关于罗斯福的问题仍旧存在。美国人民有责任（其责任之大是没有先例的）在任何一种代议制政府中（这种政

府已持续存在了相当一段时间)选择最强有力的行政首长。健康的政治程序,社会确保只有最有才干的人才能被考虑为总统人选的能力,以及每个选举者的判断都成了自由的主要捍卫者和共和国生存的主要体现者。美国的体制已证明它有能力甚至在严峻时刻承受一个没有能力的总统;但是,当国家处于非常的危难时刻,需要非凡的领导品质时,这个体制是否总能产生一位巨人,这还有待证明。

宪法如何使联邦政府在外事务方面拥有最高权力,如何划分和分配职责以及如何确定各个部门之间权力划分的范围对于处理美国对外政策具有根本性意义。宪法的一般原则和规定如何对外交和国防事务的处理施加限制或与之发生冲突,这也具有同样重要的意义。这些包括由文职官员掌握军方;新闻界在处理和批评对外政策方面的作用;执行机构的特权,机密情报和公之于众的情报;民权同政府权限在外交和国防政策上的冲突;人力的获得;涉及国家安全的国家利益同其它诸如环境保护和福利等需要优先考虑的利益之间的冲突等等。

宪法是一架复杂的天平,它一方面授予政府足够的权力来行使公务,另一方面又让人民自己和通过各个机构保留足够的权力以保证所授予的权力不被滥用。没有任何方面比在外交和国家安全事务方面维持这种平衡更困难,因而也更为重要。宪法对个人自由的保障随着宪法每一次对政府从事外交和增强国防所作的授权都会处于紧张状态。这种造成紧张状态的历史包括好多事件,譬如第二次世界大战期间强制隔离日裔美国公民和日本侨民,这种做法有损于一个热爱自由的民族的形象。与此同时,没有哪一个民族曾经树立、并且如此成功地捍卫了这样牢固的屏障,防止政府以对外政策和国家安全的名义掌握绝对权力。在任何政府体制中,一旦执政者认为涉及重大的国家安全问题时,无论其判断是否正确,天平就会决定性地倒向政府一边。在这种情况下,维持宪法的保障就很困难。在危及民族生存之际,要求通过法令进