

上海市委党校、上海行政学院文库——各学科理论与实务系列丛书

美国对华政策中的国会因素 (1945—1950)

Congress and U.S. China Policy(1945—1950)

官进胜 著



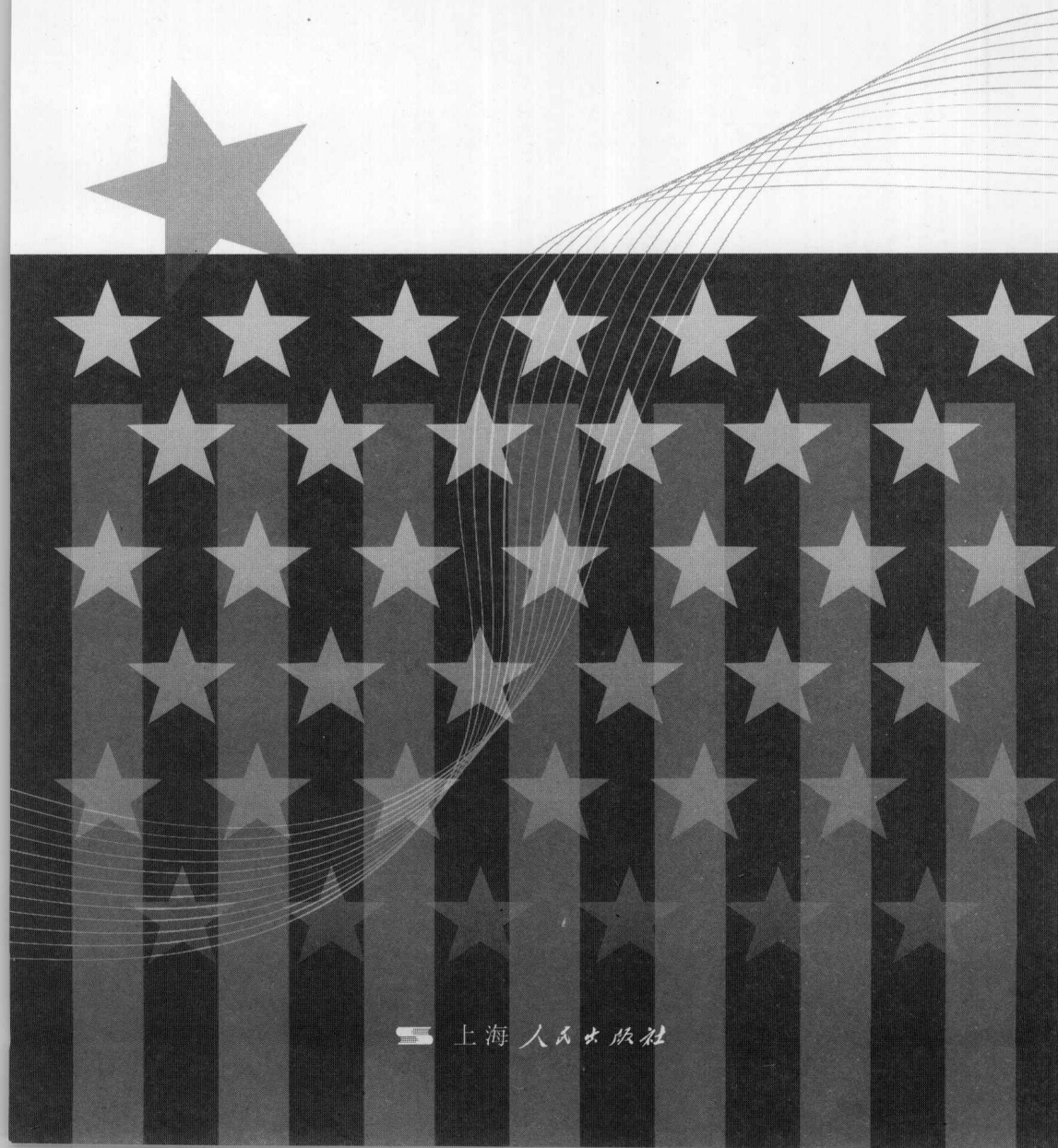
上海人民出版社

上海市委党校、上海行政学院文库——各学科理论研究与实务系列丛书

美国对华政策中的国会因素 (1945—1950)

Congress and U.S. China Policy(1945—1950)

官进胜 著



上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国对华政策中的国会因素:1945~1950/官进胜著.

上海:上海人民出版社,2007

(上海市委党校、上海行政学院文库. 各学科理论与研究与实务系列丛书)

ISBN 978-7-208-07533-7

I. 美... II. 官... III. 议会—影响—美国对外政策:对华政策—研究—1945~1950 IV. D771.223 D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 172744 号

责任编辑 毕 胜 苏莉莉

封面设计 云谷文化

上海市委党校、上海行政学院文库
——各学科理论与研究与实务系列丛书
美国对华政策中的国会因素(1945~1950)

官进胜 著

世纪出版集团
上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 14.75 插页 2 字数 209,000

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 978-7-208-07533-7/D·1301

定价 23.00 元

目 录

导言 / 1

第一章 国会在美国对外政策中的地位与当时的局势 / 8

第一节 国会外交权力及其特征 / 8

第二节 二战后的世界与美国 / 16

第三节 中国时局与美国的对华观点 / 20

小结 / 28

第二章 国会与美国的“对华援助” / 29

第一节 国会与政府在“对华援助”上的共识与分歧 / 29

第二节 国会与 1938 年《援华法》 / 33

第三节 国会与“对华军事援助” / 41

第四节 国民党方面对美国国会与政府的游说 / 52

小结 / 64

第三章 国会与 1949 年前后的中国 / 66

第一节 国会与《美中关系白皮书》 / 66

第二节 国会对新中国的态度 / 74

第三节 国会与台湾问题 / 79

第四节 1949 年前后国会在对华政策中的作用 / 84

小结 / 87

第四章 “中国帮”在对华政策中的行为与作用 / 88

第一节 “中国帮”的成员构成及特征 / 88

第二节 “中国帮”的代表人物：国会“援华力量”的中坚 / 98

第三节 “中国帮”在对华政策中的作用评析 / 122

小结 / 131

第五章 麦卡锡与美国对华政策的转变 / 132

第一节 麦卡锡主义产生的背景 / 132

第二节 麦卡锡主义的产生及在对华政策转变中的作用 / 139

第三节 麦卡锡主义下的“中国通”和中国问题专家 / 154

小结 / 175

结语 / 177

主要参考文献 / 186

附录 / 205

一、美国第 79—81 届国会外交委员会成员 / 205

二、美国第 79—81 届国会拨款委员会成员 / 213

三、美国第 80 届和 81 届国会军事委员会成员 / 224

四、抗日战争胜利后美国军事援蒋的类目和总值 / 230

后记 / 232

在美国三权分立的政体中,宪法赋予了国会在内政和外交方面极大的权力。尽管没有一种准确的方法来定义美国国会的功能,但人们普遍认为国会的主要功能就是立法和代表民意,行使监督政府的权力,以对其选民负责的态度来履行自己的职责。就外交领域而言,国会占有重要的位置。在美国外交政策制定过程中,国会的影响和作用有时甚至超过总统及行政部门。因此,只有全面认识美国国会的重要性及其运作特征,才能更好地理解国会在美国外交政策决策中的地位及其作用。

中美关系是当今世界主要国际关系之一,对正在快速发展中的中国具有影响全局的重要性。1945—1950年是战后美国制定对华政策的关键时期,情况错综复杂,对后来的中美关系影响深远。这段时间,美国国会在对华政策制定中扮演了重要角色。因此,深入分析这一时期美国对华政策的国会因素,正确理解美国国会在对华政策中的作用,对中美关系的健康发展无疑具有重要意义。

中美关系与中美关系史的研究一直属于国际问题研究的热门领域。20世纪70年代末中美正式建交以及80年代初美国对40年代的档案解密,使二战结束到朝鲜战争爆发这一时期中美关系史的研究出现了新的热潮。目前,无论在中国,还是在美国,都有大量资料扎实、论说有力的专著和论文涌现。其中不乏严肃、客观的学术著作,或通论,或专题,提出了难能可贵的真知灼见。但这些论著几乎都是从罗斯福、杜鲁门政府的角度入手,详尽分析了战后美国的对华政策。其中典型之作当数相蓝欣的《帝国远东政策再论:美英在中国(1945—1950)》(1995年)^①,苏格的《美国对华政策与台湾问题》(1998年),资中筠的

^① Xiang, Lanxin, *Recasting the Imperial Far East: Britain and America in China, 1945—1950*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1995.

《追根溯源——战后美国对华政策的缘起与发展(1945—1950)》(2000年),郝雨凡的《白宫决策——从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》(2002年),陶文钊的《中美关系史(1911—1949)》和《中美关系史(1949—1972)》(上、中卷,2004年),赫伯特·菲斯的《中国的纠葛》(1989年),约·司·谢伟思的《美国对华政策(1944—1945)》(1989年),邹谠的《美国在中国的失败》(1997年)以及唐耐心的《艰难的抉择:美国在承认新中国问题上的争论(1949—1950)》(2000年)。这些著作对我们全面了解这一时期美国政府的对华政策颇有益处,但对于1945—1950年这段时间美国国会在对华政策中的作用却少有论述。

在美国国会研究领域,国外学者主要注重国会在美国政体中的重要性、运作特征以及国会在美国外交政策中的地位和作用,出现了如伍德罗·威尔逊的《国会政体:美国政治研究》(1986年),路易·亨金的《宪政、民主与对外事务》(1996年),菲利普·布里格斯的《美国对外政策的制定:二战以来总统和国会的关系》^①,詹姆斯·林德赛的《国会与美国外交政策中的政治学》^②,玛丽·赫尼汉的《对外政策与国会:国际关系的视角》^③和丽贝卡·赫斯曼的《敌人和朋友:国会和总统如何制定外交政策》^④等力作。然而,有关国会在美国对华政策中作用的专著甚少,主要是谭青山的《美国对华政策的制定:中美关系正常化至后冷战时代》^⑤和杨健的《美国国会与美国对华政策:1989—1999》^⑥。

① Briggs, Philip J., *Making American Foreign Policy: President-Congress Relations from the Second World War to Vietnam*, Lanham, MD: University Press of America, 1991.

② Lindsay, James M., *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

③ Henehan, Marie T., *Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective*, The University of Michigan Press, 2000.

④ Hersman, Rebecca K. C., *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2000.

⑤ Tan, Qingshan, *The Making of U. S. China Policy—From Normalization to the Post-Cold War Era*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1992.

⑥ Yang, Jian, *Congress and U. S. China Policy 1989—1999*, Huntington: Nova Science Publishers, Inc., 2000.

我国台湾地区对美国国会的研究起步较早。早在 1961 年,台湾中正书局就出版了罗志渊的《美国国会立法程序研究》。近年又有杨日旭的《美国政府与国会》(1982 年),郑哲民的《美国国会:制度与运作》(1991 年)和陈淞山的《国会制度解读:国会权力游戏手册》(1993 年)等。^①

大陆学者对美国国会的全方位研究始于 20 世纪 90 年代,以 1990 年汪熙主编的《美国国会与美国外交决策》一书的出版为标志。1992 年蒋劲松的《美国国会史》接着面世,2002 年李庆四的《美国国会与美国对华政策》出版。主要论文有:周敦仁的《美国总统与国会》^②,郑永平的《树欲静而风不止:近年来的美国国会与中美关系》^③,李胜凯、刘国柱的《试论战后美国总统和国会的外交权之争》^④,江心学的《美国国会的分权与立法困境》^⑤,陆曦的《中美经济关系中的美国国会因素及其影响》^⑥,王联合的《浅析冷战后美国国会在外交上的复兴》^⑦,卫灵的《美国国会对中美关系的影响》^⑧,孙哲的《美国的总统外交和国会外交》^⑨,赵连启的《美国少数国会议员对中美关系的阻碍及其原因》^⑩,孙哲、信强的《国会山庄的隐形政府》^⑪,孙哲、王义槐、赵可金的《国会研究:美国研究的新支点》^⑫,徐红艳的《美国国会与美国政府对华决策:1949.1—1950.6》^⑬,夏立平的《美国国会与中美安全关系——以台湾问题为例的分析》^⑭,孙哲的《美国国会中国问题委员会评析——兼

① 蒋晓艳、信强:《美国国会与美国对华安全决策》,时事出版社 2005 年版,第 11 页。

② 《复旦学报》(社会科学版),1990 年第 1 期。

③ 《美国研究》,1991 年第 4 期。

④ 《齐鲁学刊》,1997 年第 3 期。

⑤ 《世界经济与政治》,1998 年第 4 期。

⑥ 《国际政治研究》,1998 年第 3 期。

⑦ 《国际论坛》,2001 年第 4 期。

⑧ 《外交学院学报》,2001 年第 4 期。

⑨ 《复旦学报》(社会科学版),2001 年第 4 期。

⑩ 《和平与发展》,2001 年第 3 期。

⑪ 《美国研究》,2001 年第 4 期。

⑫ 《复旦学报》(社会科学版),2002 年第 2 期。

⑬ 《当代中国史研究》,2002 年 7 月第 4 期。

⑭ 《现代国际关系》,2002 年第 3 期。

论我国的外交政策》^①,赵可金的《美国国会委员会与美国外交政策的制定》^②,唐晓的《论美国国会的调查权》^③,丁孝文的《中美关系中的美国国会因素》^④,倪世雄、信强的《中美两国在台湾问题上的利益契合》^⑤,田萍、沈立新的《影响美国国会对华决策的因素分析》^⑥,颜林的《论美国国会外交与中美关系》^⑦。在这些专著和论文中,有的论述国会与总统的外交权力之争、国会山上的“隐形政府”,有的论述国会在中国人权、台湾与西藏问题上的倾向,还有的论述国会在中美贸易、最惠国待遇中的作用以及媒体在国会对华政策中的影响等。无疑,这些论著开阔了我们认识美国国会的视野,给人以新的启发与思考。但是,这些论著主要选择自1972年中美打破外交坚冰、实现关系正常化以来这段时期入手,阐述国会在中美关系重大问题上的立场与作用。其中,只有徐红艳的《美国国会与美国政府对华决策:1949.1—1950.6》涉及到1945—1950年间国会在对华政策中的作用。

2000年6月,复旦大学国际问题研究院和美国研究中心成立了由孙哲教授负责的美国国会课题研究组,获得了国家社会科学项目和上海曙光课题的立项。该课题组成立以来,已在国内外刊物发表论文20余篇,出版学术专著10余本。专著主要包括:孙哲的《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》(2001年)、《美国国会与中美关系——案例与分析》(2004年),信强的《“半自主”国会与台湾问题》(2005年),赵可金的《营造未来:美国国会游说的制度解读》(2005年),沈国麟的《镜头中的国会山:美国国会与大众传媒》(2005年),蒋晓艳、信强的《美国国会与美国对华安全决策》(2005年)。由孙哲教授主编的著作主要有:《美国国会研究(Ⅰ)》(2002年),《美国国会研究(Ⅱ)》(2003年)和《美国国会与台湾问题》(2005年)。这些著作中既有理论性的总体分

① 《国际观察》,2003年第1期。

② 《国际观察》,2003年第5期。

③ 《外交学院学报》,2003年第3期。

④ 《国际问题研究》,2003年第5期。

⑤ 《中国评论》,2004年10月。

⑥ 《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2004年第2期。

⑦ 《前沿》,2004年第2期。

析,也有微观案例的探究,便于人们了解美国国会的历史沿革、运作机制以及国会在中美关系中的重要性,从而丰富了国内的美国国会研究,使人们多维度、多层次地观察和理解美国国会。然而,这些论著也极少涉及二战结束到朝鲜战争爆发这一时期美国对华政策中的国会因素。

笔者查阅了上海图书馆、中国国家图书馆、复旦大学图书馆、南京大学图书馆、北京大学图书馆、华东师范大学图书馆以及中国社科期刊网等各种文献资料,从检索的结果得知,国内目前还没有专门论述有关1945—1950年间美国国会在对华政策中作用的专著、硕士或博士论文。因此,深入研究1945—1950年间美国国会在制定对华政策中的作用,不仅可以填补国内对这一时期美国国会在中美关系中作用研究的空白,而且也会为中美关系的健康发展提供有价值的借鉴。

学术界关于20世纪40年代末至50年代初美国对华政策的研究,中美存在两种代表性的观点:一种观点突出强调国会的作用,认为国会一度左右了美国对华政策的制定;另一种观点则贬低国会的作用,认为对华决策权实际上一直控制在行政部门手中。笔者认为,这两种观点都有一定的立论依据,但实际情况并非完全如此。鉴于国会的地位和职能,国会能够通过发挥自己的调查、拨款等权力施加有力的影响,从而迫使政府认真听取并采纳国会的建议,否则将遭到国会的报复。因此,行政部门在制定对华政策时,会考虑国会的立场与态度。

在孙哲的《美国国会与中美关系——案例与分析》一书中第一部分第二章“1949年新中国成立前后国会与美国政府对华决策”及徐红艳的《美国国会与美国政府对华决策:1949.1—1950.6》中虽涉及到1949—1950年间美国国会在对华政策中的作用,但只分析了中华人民共和国建国前后这一时期美国国会在对华政策中的作用与影响。上述作者认为,美国国会议员援蒋反共的行为动机既有传统政治因素的影响,也受特殊时代背景的制约。新中国成立前后美国国会在对华决策中扮演了至关重要的角色。诚然,这种分析有其合理的因素,但并不全面,并且上述著作只对1949年1月至1950年6月国会在对华政策中的作用进行论述,而对其在1945—1950年间中美关系其他重大事件中

的作用并未涉及。

本书通过对 1945—1950 年间美国国会与对华政策相关档案资料和历史文献的收集、整理和分析,全面、系统地研究了这一时期美国的对华政策,探究国会在对华政策中的作用和影响,客观认识和评价美国对华政策中的国会因素。本书所采用的研究方法主要有分析法和比较法。具体方案包括对历史档案和历史文献的收集、整理,通过对典型事件的分析,比较美国国会与政府在对华政策上的异同;最后,深入探究美国国会在对华政策中所起的作用,并因此得出结论:在 1945—1950 年间美国对华政策中国会起了重要作用,但并没有能够左右美国的对华政策。

全书共有五章。第一章作为全书内容的铺垫,为全书提供理论基础和背景介绍,由两部分组成:第一部分主要论述国会的外交权力与职能、立法与行政相互制衡的外交权、国会参与对外政策的方法与特点,以期对国会的外交权力进行总体的概述和宏观的把握;第二部分主要叙述第二次世界大战以后的世界局势、美国的超强实力、冷战格局的形成以及中国的国内时局,对理解美国国会在对华政策中的作用提供背景介绍,有助于更深刻地理解国会决策与冷战思维和美国国内政治的关系。第二章主要阐述美国在“对华经济和军事援助”、1948 年《援华法》、驻华军事顾问团中国会的作用以及国会如何为这些援助提供法理支持,最后论及国民政府对美国国会与政府的游说努力。第三章主要论及 1949 年中华人民共和国成立前后的三个重要议题,即《美中关系白皮书》、新中国成立在美国的反应和美国对待国民党的立场、态度,但焦点还是关注美国国会对这些问题的反应。第四章主要论述国会参众两院“中国帮”在对华政策中的行为与作用,并对“中国帮”的代表人物进行了系统的分析。他们的独特地位使其在国会中有一发表意见的论坛,藉以批评政府的对华政策,影响公众对中国的思想与态度。“中国帮”的援蒋反共言行对美国政府的对华政策产生了较大的影响。第五章主要讨论麦卡锡与对华政策转变的关系,探讨麦卡锡及其主义在对华政策转变中的作用,并详述美国国务院的“中国通”和中国问题专家在麦卡锡主义肆虐中所遭遇的迫害。

导 言

本书试图通过对二战结束到朝鲜战争爆发这段时间,即 1945—1950 年间美国国会在对华政策方面的档案资料和历史文献的收集、整理和分析,系统地研究了这一时期美国国会的对华政策。通过典型案例,探究美国国会与政府在对华政策上的分歧与一致,并从冷战思维与美国国内政治需求的角度分析美国国会对华政策的深层动因,阐述国会在对华政策中的作用,客观认识和评价美国对华政策中的国会因素,以期对中美关系的健康发展提供借鉴。

国会在美国对外政策中的 地位与当时的局势

第一节 国会外交权力及其特征

1787年美国宪法确立了国会作为“三权分立”之一的地位,在全国性事务中扮演着主宰角色。在美国历史很长一段时期内,国会是居于主宰地位的机构,一些议员对政策的影响甚至超过总统。

一、国会的外交权力与职能

与欧洲许多国家的议会相比,美国国会享有非同寻常的权力。宪法制定者把立法机构看作发生争议时最安全、最可靠的仲裁者,因而国会被赋予了许多重要功能,并随着联邦政府职责的增长而增长。但是,这个分支机构及其各委员会并非总是意见一致,他们也不是在任何情况下都具有对所有官僚行政部门施行全面控制的手段。

尽管没有一种准确的方法来定义国会的功能,人们普遍认为国会的主要功能就是立法和代表民意,并且行使监督政府的权力,国会应该以对其选民负责任的态度来履行自己的职责。就外交领域而言,国会占有重要的位置,宪法赋予国会的外交权力主要体现在以下几个方面:

第一,外交立法权。美国与别国签订的重要条约要由国会批准。同时国会还可以针对某一具体的美国对外政策进行立法,对外交活动进行原则规定。

第二,外交活动的监督权。国会可以就某一外交问题举行听证会,要求主要外交官员到国会汇报有关情况,并可以派议员远赴国外进行实地调查。

第三,外交机构设立权与主要外交官员任命的批准权。国会有权确定美国外交机构的设立、撤销或合并,政府提名的高级外交官要由国会批准。

第四,对外活动经费的拨款权。所有外交活动所需经费都要通过国会的拨款来实现,否则美国的外交机构无法运转。

第五,外贸管制权。宪法规定国会有权监管本国与别国的经济贸易活动。

第六,对外宣战权。美国总统虽然是三军总司令,但宣战权却掌握在国会手中。

除以上权力,国会还可以利用其在国内的巨大政治影响,以决议案的形式就外交问题通过一些不需要提交另一院通过和总统签署的无法律效力的文件,表达它对某一外交问题的关注,引起舆论的重视,进而影响政府的对外政策。

国会手中既然掌握着用来制约政府机构的立法、拨款、听证会、调查、个人干预的权力,因此,它可以将任何一个官僚机构所做出的决定转化为一种政策选择,不是去进行行政决策,只是对制定决策的方式加以控制。然而,这种控制必须存在的先决条件是总统、法院、利益集团或行政官僚享有独立于国会的权力。国会的控制方式也经常表现为:一是类似于公司经理及其董事会之间的关系;二是像消防队一样,警报响起,就表明某个政府机构可能违反国会法规,议员紧急奔赴现场扑灭大火;三是像一幢建筑物,政府机构的运作因其必须居住在某一特定的房间、行走于特定的走廊以及使用特定物品而受到制约。^①

^① 詹姆斯·威尔逊:《美国官僚政治——政府机构的行为及其动因》,中国社会科学出版社1995年版,第287页。

美国宪法授予国会议员参与外交政策制定权。这种宪法权力意味着行政部门和总统在确定外交政策方向时必须关注国会的意图。当国会对总统或行政当局具体操作部门的政策没有异议时,不会采取任何行动。但如果国会对行政当局的某些政策意向不满时,便开始行动。他们可以通过一些法案要求总统做一些事情,也可以冻结行政当局要求的一些预算或拒绝为行政当局的项目拨款,或者削减行政当局项目的资金,还可以按国会议员的意向创立一些项目。同时,国会可以运用这些手段向总统或行政当局施加压力,影响总统的政策意向,进而达到影响外交政策制定的目的。这样,国会就成为外交政策制定中的一个重要角色,对总统和行政部门的外交行动产生巨大的影响。

尽管国会日益活跃,在国家政治生活中继续发挥重大作用,但并不能因此得出结论说它在外交方面的角色赶上了与内政作用同等的地位,随着总统权利的扩大,总统逐渐取代国会成为美国政治权利中心,国会议员并非是立法过程的唯一角色,更不是唯一领导。在立法与行政对外交权力的争执中,国会也未能取得最高法院的支持。然而,国会并没有让自己的权力基础被削弱,通过运用财政权增加或减少对某一计划的拨款,影响政府外交政策。

二、总统权力的增长

自20世纪30年代经济危机以来,尤其是二战后,随着美国在全球事务中日益增加的卷入及一些总统在外交上的武断与果断,国会被迫让步,地位相对下降。总统的作用先是被提升到与国会同等重要的地位,随后逐渐取代国会的首要位置,成为美国政治中心和外交政策权威部门。在危机发生时,美国人民向总统而不是由几百人组成的国会参众两院寻找领导作用。总统外交权的增长在相当长时期内得到了国会默许甚至公开支持,毕竟美国统治集团在所谓反对共产主义、谋求世界领导权和维护资本主义制度这个总目标上是完全一致的。

助长总统权力扩大的两个因素是:首先,在冲突期间,总统作为武装部队总司令和首席行政长官,得以控制战争进程。此时,国会也将巨大的紧急处置权授予总统,从而更加强化了总统的权力。其次,如果全

国处于紧急状态,那么政府内外的大多数人都站在总统一边,把他看作说明形势严重性的最权威人士。因此,战时和国家紧急状态下都是总统进行特权统治时期,可以尽其所能运用宪法赋予的权力来得到更多的权力。同时,社会经济等方面的变化也打破了行政与立法之间的权力平衡,使权力的天平向总统一方倾斜。其原因在于,总统在全国范围选举产生,拥有全国性的权威地位,成为国家利益及内政外交的代言人。自二战以来,总统的外交作用加强了他在政府中的中心地位,“总统是政府的象征,美国人民把自己的希望和关心都直接投向总统便不足为奇。”^①

总统发表的国情咨文以及其他演说为立法日程定下了基调,并且总统总能够得到媒体的黄金时段向全国发表演说,并充分利用这些演说动员公众舆论,这使总统职位成为美国体制中最重要、最引人注目的职位。美国前法官乔治·萨瑟兰(George Satheran)认为:“总统是国际关系领域中联邦政府中唯一的权力中心,国会必须经常与总统保持协调,给予总统在国内事务中享受不到的威望和自由。”^②

此外,美国最高法院对涉及外交事务的争端多采取消极立场。二战以来,在外交和战争问题上,最高法院“倾向于扩大而不是缩小总统的权力范围”。^③宪法制定者认为行政和司法是政府中两个较弱的部门,为了抗衡国会权力的膨胀而要求这两个部门相互支持。但是,他们只是希望在国会表现出咄咄逼人时二者才应该站在一起,而非在任何有争议的问题上都与其作对。政治实力强的总统也许会拒绝作出大的让步,并认为有能力争取足够的国会议员来支持他的提案。同时,在内政方面,由于受到国会的牵制,总统往往难有大的作为,所以当他在内政方面遇到困难时,就会把精力转向国外,在世界范围内保护美国利益、推进西方民主,从而比较容易获得公众的支持。

① Lowi, Theodore J., *The Personal President*, New York: Cornell University Press, 1985, p. 96.

② Lindsay, James, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 145.

③ 李存训:《战后美国政治制度的演变》,《美国研究》1988年第2期。

总统与其领导的行政机构是重要立法建议的源泉,并在实际运行中确立了国会的立法议程。但就行政部门本身的权力而言,它在内政和外交权力方面同样存在着彼此矛盾的状况。一方面,如果总统保护美国国家利益的权力受到极大限制,他的作用将十分弱小,无法在世界上保护国家利益。另一方面,如果总统掌握了为保护国家利益所需的足够权力,那么他的权力可能会超越宪法对他的制约。因此,对内政有利的方面,在外交上可能有害,而对外交有利的,对内政则可能有害。

三、立法与行政相互制衡的外交权

美国宪法明文规定,外交权是一项由总统和国会共同行使的权力。但事实上,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,除托马斯·杰弗逊(Thomas Jefferson)、安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)和亚伯拉罕·林肯(Abraham Lincoln)当政外,国会在美国政治生活中占据主导地位。在联邦政府的三个机构中,国会是“进攻的精灵(aggressive spirit)。在三权分立原则的运行出现不平衡时,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”^①。相比之下,总统显得比较被动。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,而不是在国会与总统之间进行的。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。西奥多·罗斯福总统(Theodore Roosevelt)曾道出了无奈的伤感:“假如我能既是总统又是国会,哪怕只有十分钟,那该是多好啊!”^②

19世纪,当美国一心致力于国内发展和大规模西进运动时,国会有时比总统拥有更多的权力。20世纪初,一战的爆发使得联邦政府树立了自己的权威,在西奥多·罗斯福及威尔逊总统的苦心经营下,政治

① 张定河:《美国政治制度的起源与演变》,中国社会科学出版社版1998年版,第98页。

② 詹姆斯·M. 伯恩斯:《美国式民主》,中国社会科学出版社1993年版,第554页。