

倪峰 著

国会与冷战后的美国安全政策

GUOHUI YU LENGZHANHOU DE MEIGUO ANQUAN ZHENGCE



中国社会科学出版社

倪峰 著

511
E33

抄

385

国会与冷战后的美国安全政策

GUOHUI YU LENGZHANHOU DE MEIGUO ANQUAN ZHENGCE



2005年七月十九日

中国社会科学出版社

F

图书在版编目 (CIP) 数据

国会与冷战后的美国安全政策 / 倪峰著. —北京:
中国社会科学出版社, 2004.10
ISBN 7-5004-4717-5

I. 国… II. 倪… III. ①议会-研究-美国②国家
安全-政策-研究-美国 IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 107390 号

责任编辑 王半牧
责任校对 修广平
封面设计 王 华
技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 10 月第 1 版

印 次 2004 年 10 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168mm 1/32

印 张 8

字 数 207 千字

定 价 20.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

从本质上说，外交是内政的延续，但是不论从现实政治还是分析研究的角度来看，国内政治与对外政策是两个有联系但不同的领域。冷战结束后，国内政治与对外政策之间的关系出现了一些引人注目可能是带有突破性的变化，国内政治对于对外政策的作用和影响日益上升，已成为世界范围内的普遍现象。研究国内政治对于对外政策不断上升的影响，也成为世界范围内研究对外政策决策过程一个引人注目的课题。美国国内政治尤其是美国国会对于美国对外政策日益增大的影响力，无疑是有关这一问题研究的一个突出案例。朱总理在评论中美关系出现的一些麻烦和问题时曾经指出：“是由于美国国内政治的需要；使中美关系成为牺牲品。”^①而美国人的体会则更加具体一些。前众议院卢·弗雷这样认为：“甚至对外交政策产生影响的赫尔姆斯-伯顿法也不应理解为是改变美国对外政策的努力，而应当理解为是美国国内政治的延伸。国内势力对白宫和国务院的影响在增加。同时，决定美国外交政策的主要机构已不再是白宫或国务院，而是国会。如果有任何人想成为对美国决策过程发挥影响的重要因素，他们必须同美国国会和选民对话，因为他们才是真正对美国决策过程发挥影响的力量。”^②一位欧洲著名外交家针对美国国内政治跨

① 朱总理在九届人大二次会议举行的记者招待会上回答中外记者的提问，1999年3月16日《人民日报》。

② 弗尔克尔·施坦策尔：《对付粗野行为：对大西洋两岸关系的新挑战》，《华盛顿季刊》1999年春季号。转引自新华社《参考资料》1999年6月3日，第26443期，第18页。

越国界对于世界其他地方不断增加的影响这样评论道：“今天不存在外交政策，而只有一个世界性的国内政策。”^① 尽管上述这些著名的评论都是针对某些具体的问题有感而发，但是，他们分别从不同的角度和侧面反映出冷战后美国国内政治与对外政策之间关系所出现的深刻变化。

而对于一个国家的对外政策而言，安全政策无疑构筑了其中的核心部分。随着安全概念的扩大，在美国，美国的行政当局有时甚至就将安全政策与对外政策看作是两个可以相互调换使用的名词，例如，冷战后，美国政府历年发表的安全战略报告实际上讲述的也就是美国的对外战略。作为目前全球唯一的超级大国，美国对其安全利益的界定早已超出了其自然的疆界，并扩展到全世界的范围，科索沃的民族矛盾、石油价格的波动、拉丁美洲的毒品走私、东南亚的金融危机、南亚的核军备竞赛、某些国家经济快速增长或出现问题，都被视为是对其安全可能产生影响的威胁。因此，从某种程度上说，美国的安全政策不仅是一项对其本身安全利益产生决定性影响的政策，而且是一项对整个世界的安全环境、安全秩序以及其他国家的安全利益都可能产生重大影响的政策。

冷战结束之后，世界各国对安全的定义正变得日益宽泛，安全政策的内容和范围也随之扩大，因此，在研究的过程当中应当首先对所涉及的安全政策做一个具体的界定。由于作者对现今日益宽泛安全概念把握能力有限，以及关注侧重点的不同，因此，本文中所涉及的美安全政策主要是基于比较传统的安全政策领

^① 弗尔克·施坦策尔：《对付粗野行为：对大西洋两岸关系的新挑战》，《华盛顿季刊》1999年春季号。转引自新华社《参考资料》1999年6月3日，第26443期，第20页。

域。根据美国方面对于安全政策的传统定义，其基本可以分为以下几个层面：^①

(1) 关于招募、训练、组织、装备、部署和使用美国军事力量的计划和程序；

(2) 通过使用或威胁使用军事力量以及与其他国家结成同盟来保卫美国和公民利益以及盟国的各种战略；

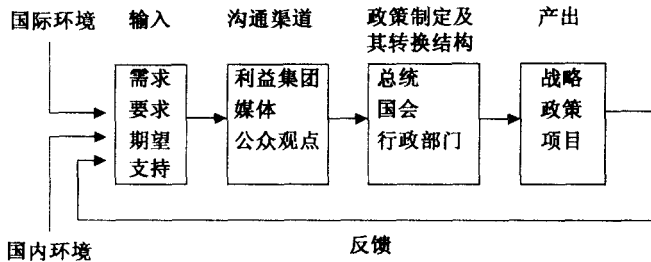
(3) 在具体国际和国内环境中的一系列政治过程，其中包括有输入、交流沟通管道、政策制定及转换结构、输出、反馈等基本环节；

(4) 是一个研究领域，它将国际关系和美国政治与比较政治学、政治哲学、历史、经济、法律、心理和社会学等要素结合起来，对整个国际环境以及在其中发挥作用的各种行为体进行研究、分析，并作出判断。

本文主要是从安全政策上述定义的第三个层面入手，将安全政策作为一个政治过程来加以分析研究，因此在研究的过程中，其关注的焦点并不是各项具体的政策本身，而是以一些具体的政策为线索，分析各种政治角色和政治因素在政策形成过程中的相互作用，从而对政策得出更深入的理解。而这个政治过程本身向来是国内政治与对外政策之间最重要的连接点。美国安全政策的政治决策过程可以用以下这个图来做一个基本的表述：

从下面这一图中我们可以看出，在美国，安全政策的决策过程相当复杂，国会只是其中一个环节即政策制定及转换结构的一部分。因此，本文的着重点并不是对这一决策过程做一个整体性的描述，而是以一些具体的安全政策为线索，了解和分析它们在

^① Peter L. Hays, Brenda J. Vallance and Alan R. Van Tassel Edited, *American Defense Policy*. 7th ed, The Johns Hopkins Press, 1997, pp.11—12.



通过国会这一环节时的各种具体情况，并以此来研究和理解国会在整个决策过程中的影响和作用。

我们知道，尽管美国安全政策的决策过程十分复杂，但是，政策制定及转换结构无疑构成了整个决策过程的枢纽，而国会与总统和行政部门一道是组成这个枢纽最重要的构件。国会在安全政策中的作用不仅仅是因为冷战结束后国会作用的上升才显现出来的，作为一种典型的分权型政治制度，在美国建国之初，美国宪法就赋予了国会在制定安全政策中以重要的权力。美国宪法规定，国会在安全政策方面的权力包括：宣战；招募陆军并供给陆军军需；装备海军并供给海军军需；制定统辖陆海军的法规；召集、组织、武装和训练民兵；为国防征税，支付资金；为执行上述权限而制定必要的法律。^① 宪法的这些规定意味着美国在安全政策领域向来是一种分权体制。随着美国国内政治的演变和国际关系的发展，国会与总统和行政部门在制定安全政策方面的权限也曾经经历了各种互有消长的局面，但是，这种基本的制度设计为冷战后国会作用的提升提供了坚实的基础，也是我们重视和研究美国国会在安全政策决策过程作用的基本参照。

^① 转引自李道揆：《美国政府和美国政治》附录《美利坚合众国宪法》，中国社会科学出版社1990年9月第一版，第751—756页。

在这里需要特别指出的，即使是按照传统的定义，安全政策仍是一个涉及面非常广泛的政策领域，在本文中我们研究安全政策过程所涉及的一些具体政策事务仍不能做到面面俱到，而必须有所侧重。因此本文中所列举的具体政策事务只是安全政策中一些核心的部分如预算、重要的武器项目，以及与对外政策有关的内容如条约的批准、同盟政策、武器控制政策、与一些重要国家的关系等等。文章中不同地方提到“外交及安全政策”或“安全及国防政策”都是基于上述这一限定，只是由于在具体讨论的过程中所涉及的重点有所不同而采用了不同的提法。

通过本书的写作，作者希望在以下几个方面拓展对美国的认识：

1. 从宏观的角度把握和认识国会在美国安全政策制定中的作用。我们知道，目前我国在美国国会以及安全政策领域的研究都取得了长足的进展，发表了不少高水平的作品。例如，在国会研究方面，有李道揆先生的《美国政府和美国政治》、孙哲先生的《左右未来——美国国会的制度创新和决策行为》、蒋劲松先生的《美国国会史》等，在安全政策研究领域，有朱明权先生的《美国国家安全政策》、李植谷先生主编的《美国军事战略概论》等，有关这方面的研究论文更是有相当的数量。但是，将这两者结合在一起加以研究的成果相对比较少，而且大多只涉及国会与某些特殊的领域，而这种将两者衔接在一起的研究对于深化对美国政治制度和安全政策的了解和认识是相当重要的。因此，论文作者试图通过本文在这方面做一些努力。

2. 了解和认识美国国会在安全政策方面的决策体制。有关美国国会的决策体制，国内已经有了不少介绍和分析的专著和论文。在李道揆和孙哲等先生专著中都对此做了介绍、尹德蓉等的论文也专门对其中最重要的委员会体制进行了论述、张毅对国会

的助手队伍做了比较全面的介绍、蒋劲松对国会中多数党的领导方式进行了介绍、高鉴国对国会资历制的形成和改革做了相当详细的论述，等等。需要指出的是，这些分析和介绍都是总论性的，没有具体化到安全政策的决策机制。还有，国会安全政策的决策机制具有一定的特殊性。因此，本文试图通过对安全政策决策机制介绍和分析，揭示这一具体领域的一些特点。

3. 对冷战后国会在美国安全政策中作用所出现的新变化加以较全面的把握。冷战的结束，为美国内外政策决策机制的变化提供了契机，这其中也包括安全政策的决策。在这 10 年中可以说已积累了有关这方面许多新的案例。对这些案例进行汇总和分析，找出其中具有共性的东西和新的发展，是目前美国这方面的研究同行正在进行的一项工作，而国内的学者也对其中的个别的案例进行了精彩的分析，如苏格的《美国国会与中美关系》、王勇的《最惠国待遇的回合》等，而本文通过在这方面试图与国外的同行尽可能地保持同步，同时希望通过具体案例的分析，使人们对国会在美国安全政策决策中的作用有一个更全面、新鲜、直观的认识。

论著概述

在美国的政治制度中，国会向来是政策决策的一个重要角色。自70年代国会改革以来，国会在美国政治生活中的作用和影响一直在不断上升。冷战的结束使得这种趋势有了进一步发展。而随着冷战后美国成为世界上唯一的超级大国，其安全政策正在对整个世界的-safe环境、安全秩序以及其他国家的安全利益产生越来越大的影响。基于这种基本的背景，本文试图通过国会的视角对美国的安全政策，尤其是冷战后的安全政策有一个更为深入和全面的了解。全文分三个部分探索和研究国会与美国安全政策制定的具体情况。

在第一部分中主要对国会在美国安全政策中的影响和作用做一个宏观的把握。在具体论述中又分为三节。第一节是国会的基本概况，主要介绍一下国会的组织及领导机构、国会的权力、国会的立法程序。由于国内外有关这一问题已经有了大量的著述和成熟的看法，因此，本文主要是在这些研究成果的基础上，做一个简明的归纳，并在归纳时针对安全政策，尽量做到有所侧重。

第二节主要分析和探讨国会是如何影响美国的安全政策的。在这一节中，首先，依据美国著名政治学家亨廷顿和林赛的理论将美国的外交及安全政策分为三种类型，它们分别是，危机型政策、战略型政策和结构型政策，并对国会在这三种不同类型政策中的影响和作用进行了分析。在危机型政策中，国会的影响力相当微弱，在这一领域总统具有无可争辩的绝对优势；在战略型政策中，国会在其中虽然也不占有优势，但是它拥有制约总统和行政部门的诸多手段；而在结构型政策中，国会享有某种主导地位。

接着，介绍了国会影响外交及安全政策的四种方式，即立法权、预期反应、立法程序和制造舆论环境，进行了具体的介绍，并分析了这四种方式在实际运用中的利弊。

第三节重点分析了影响国会外交及安全政策决策的一些关键因素。这些关键因素包括：总统及国会的领导能力和领导作用、利益集团、公众舆论、党派政治、机构及其之间的相互协调，并对冷战结束后的10年中这些关键因素的最新变化和特点进行了描述和分析。

第二部分主要探索 and 了解国会在安全政策方面的主要决策机制。由于本文的重点是探讨和研究国会参与安全政策决策的政治过程，所以仅对国会在安全政策上影响和作用做一个宏观的把握还是不够的，需要对国会内部政策制定过程进行一个更为详细的了解。按照正式的程序来讲，国会内部的政策决策需要经历以下过程：委员会审议、全院辩论和表决、另一院审议、两院协商。其中，委员会审议是国会决策最重要的一个过程，各项法律的起草和初步审议都是在委员会完成的，而且委员会也是国会决策中最关键的角色，它集中了相关政策领域最有影响的议员和专家，被赋予所辖领域制定相关政策的正式权限。因此在这一部分中，我们主要以委员会为重点探讨国会内部安全政策的政治过程。

到目前为止，国会内部在安全政策领域享有正式权限的委员会不论是参议院还是众议院都接近了委员会总数的将近一半，然而，在制定安全政策方面，最重要的委员会当属参议院对外关系委员会、军事委员会和拨款委员会中的国防拨款小组委员会，以及众议院的国际关系委员会、国家安全委员会和拨款委员会中的国防拨款小组委员会。

第一节介绍的是外委会及其决策机制，其中包括：外委会的权限、结构及其运作、人员状况、与其他机构的关系。在介绍的

过程中重点地描述一下自 20 世纪 70 年代以来，外委会决策机制所发生的变化。

第二节介绍的是军事委员会及其决策机制，其中包括：军事委员会的职能和权限、人员情况、委员会的领导人、在美国国家安全政策上的影响力、委员会的结构及决策模式。在这一节中特别突出讲述了委员会领导人对委员会基本立场、组织结构以致委员会本身成败的影响。

第三节是有关国防拨款小组委员会的运作情况，其中包括：小组委员会的主要工作、拨款部门与授权部门的关系、国防拨款小组委员会的权力及其局限性。尤其是拨款部门与授权部门的关系是国会内部各机构之间经常性发生矛盾和冲突的一条重要主线，因此，在这里以军事委员会和拨款小组委员会在国防预算权力分配上的互动为例。分析了造成这些矛盾的一些制度原因。

在第四节中以军事委员会和国防拨款小组委员会为例，讲述了自 20 世纪 60 年代以来国会内部国防及安全政治的演变与发展，国会国防及安全政治以 10 年为分期大体可分为 4 个阶段：60 年代—“内部游戏”阶段、70 年代—“内部游戏”的扩散、80 年代—“外部游戏”的出现、90 年代—“外部游戏”的进一步发展。并结合“外部游戏”的出现探讨了它对美国安全政策产生的影响。

第三部分是案例研究。对国会在安全制定过程中的作用进行制度结构分析是十分重要的，同时，对国会在制定安全政策过程中一些具体案例进行解析，有助于我们对国会在制定安全政策中的作用有更直观、形象的认识。在这里我们就冷战结束后对美国安全政策产生重要影响的案例做一些分析，这些具体的案例是：国防预算、波黑维和行动、北约东扩、化学武器公约、B-2 轰炸机项目、国家导弹防御系统（NMD）、制裁。

国防预算。国会向来被称为是“政府的钱袋”，如果没有获得国会拨款法的批准，政府一分钱也不能支出，因此，像其他领域一样，拨款权是国会在制定安全政策中掌握的一项最有用的权力。尤其是冷战结束后，有关战与和这样尖锐的问题很少再被提出，因此拨款权不论是对国会还是行政部门来说，在制定安全政策的过程中都变成了相对更受到重视的权力。对于军费预算的态度，冷战结束后，国会大体可分为两个时期。从冷战结束到1995年，国会比行政部门更加重视分享“和平红利”的问题，因此，在削减军费预算方面，国会比行政部门更积极。从1995年起，由于1994年中期选举后执掌国会的共和党向来比民主党更重视安全问题，强调强大的国防，同时美国的财政状况有了很大改善，因此国会比行政部门更积极地主张增加国防预算。

波黑维和行动。将美国地面部队部署到波黑是90年代美国最具争议的国防事务之一。美国国会最初表示同意运用美国空中力量来改变波黑内战的进程。1995年11月，在美国的主导下，波黑内战有关各方签定了代顿协议，为了决议的执行，克林顿总统决定部署26000人的美军地面部队参与维和，这在美国国会引发了激烈争论，最后，国会与行政部门达成妥协，国会同意为部署在波黑的美军提供资金，同时，行政部门同意对部署的期限、规模以及部署的名义进行各种限制。

北约东扩。在北约东扩问题上国会与政府的立场相当接近，这个问题在总体上说是以政府为主导的，而且国会对此予以批准也不存在大的问题。但是，自1996年美国总统大选之前，国会凭借其拥有的批准权，以要考虑这一同盟扩展到中欧的复杂性为由，积极介入这一事务，这促使行政部门设立一个特别联络机构，与国会协调立场，这使得像以赫尔姆斯等议员为代表的某些利益集团的利益在北约东扩的过程中得到了更充分的保障。

化学武器公约。该公约是布什总统在任期最后时刻签署的一个国际公约，然而，国会从整体上说对这个公约并不热心，为此，它在参议院被搁置了相当长的时间，随着条约生效日的日益临近，行政部门开始采取各种努力，以确保该公约能够在参议院通过，这使参议员获得了与行政部门讨价还价的筹码。通过利益的交换和行政部门大量的工作，参议院批准了这个公约。但是，在随后制定的确保公约执行的国内立法的过程中，众议院以吉尔曼修正案的形式使该公约的实施打了折扣。

B-2 轰炸机项目。该项目最先是由卡特政府提出的，但是国会在要不要生产、生产多少架等问题上一直存在着争论。冷战结束之后，有关争论仍一直延续下来。该案例充分展现了国会国防项目领域政治分肥的情况。

国家导弹防御系统。美国国家导弹防御系统属于弹道导弹防御系统的一部分。弹道导弹防御系统最早起源于 20 世纪 60 年代，到 80 年代，以“星球大战”计划的形式得到了里根政府的大力推动。90 年代初，由于苏联的解体，以及该项目耗资庞大和技术上存在问题，布什政府宣布取消“星球大战”计划。为了保持美国在战略武器上的优势以及应付国内对取消这一计划的反对，政府提出了“全球防护有限打击系统”，该计划将星球大战计划缩小分解为“战区导弹防御系统”（TMD）和“国家导弹防御系统”（NMD）。然而，在之后的一段时间里，政府一直对发展 TMD 比较感兴趣，而 NMD 则一直处于“技术准备阶段”。自 1994 年共和党执掌国会以来，对发展 NMD 表示出日益浓厚的兴趣，并批评行政部门在这个问题上措施不力。为此，克林顿政府在 1996 年初决定，将 NMD 计划由“技术准备阶段”转变为“部署准备阶段”，并制定了一个“3+3”计划。但国会共和党人仍对此表示不满。1999 年，参众两院通过了建立“国家导弹防御

系统”的法案，根据这项法案，只要“技术上一有可能”，美国就部署该系统。虽然一部分国会民主党人表示反对，克林顿总统在法案通过前也表示，如果法案通过，将否决该法案，但迫于各方面的压力，克林顿最后批准了法案。这是冷战后美国国会在安全政策领域采取主动，并推动行政部门加以实施的典型案例。

对外制裁。在这个问题上，美国向来是由行政部门采取主动行动，而国会予以追认。而冷战结束后，国会越来越倾向于在这个问题上采取主动，并有时使行政部门陷于被动，从而造成美国对外政策出现矛盾。赫尔姆斯-伯顿法是这方面的典型案例。虽然这一法案主要是针对古巴的，但可能会损害美国与其盟友的关系，致使行政部门一次又一次出来为其打圆场。

在论文的结尾，对冷战后美国国会在安全政策中的作用做一个简短的总结。

目 录

前 言	(1)
第一部分 国会在美国安全政策中的影响和作用	(1)
第一节 国会的基本概况	(1)
第二节 国会如何影响美国的外交及安全政策	(18)
第三节 影响国会外交及安全决策的关键因素及冷 战后的新特点	(38)
第二部分 国会的内部决策与安全政策	(69)
第一节 对外关系委员会和国际关系委员会的决策 机制	(70)
第二节 军事委员会的政策决策	(93)
第三节 国防拨款小组委员会的决策机制	(112)
第四节 国会内部国防安全政治的演变及其影响 ——以军事委员会及国防拨款小组委员会 为例	(125)
第三部分 90年代国会与美国安全政策——案例 分析	(147)
第一节 美国国内关于冷战后国会作用的认识	(147)
第二节 国会与国防预算	(150)
第三节 波黑维和行动	(160)
第四节 北约东扩	(172)

第五节	化学武器公约	(185)
第六节	B-2 轰炸机	(194)
第七节	国会与美国国家导弹防御系统 (NMD)	(202)
第八节	制裁——冷战后国会在安全政策上发挥 影响的新工具	(227)
结 语	(230)
参考书目	(237)