

危机决策中的美国府会互动模式

【注释】本文为复旦大学美国研究中心教育部人文社会科学重点研究基地“解读美国对台决策机制：国会的视角”项目研究成果。【注尾】

信强

〔内容提要〕自冷战爆发以来，国际安全危机频频发生。在应对危机的决策过程中，美国府会之间分权共治的常规决策模式被打破。由于危机决策的特殊性、加之总统享有对情报的掌控权，以及对武装力量的指挥权，使得总统成为危机决策中近乎独断的“领导者”，而国会则基于维护国家安全利益等方面的考虑，扮演了忠实的“服从者”的角色，从而导致府会之间形成了一种独特的“领导—服从”互动模式。

关键词：美国政治 国会 总统 府会关系 决策模式

冷战爆发以来，美国屡屡被卷入双边或多边国际安全危机之中。安全危机的频发不仅对美国的国家安全构成了严重威胁，也对美国的全球霸权和战略利益形成了不同程度的冲击。为了有效地应对和“管理”危机，美国安全/外交决策的常规程序遭到大幅修改，总统与国会之间传统的分权制衡关系也被打破，形成了一种独特的“领导—服从”的府会互动模式。

一领导与服从：危机决策中的总统与国会

在美国安全/外交决策领域中，总统无疑扮演着最为重要的角色。然而，三权分立、彼此制衡的政治权力架构，也为国会介入和影响相关决策程序提供了广阔的空间。在美国立国之后相当长的一段时期内，利用宪法赋予的立法权、拨款权、监督权、条约批准权，以及人事任命权等一系列强有力的权力杠杆，国会得以与总统分享安全/外交政策的制定权，并对总统的决策权力发挥了重要的制衡作用。然而，随着美国在第二次世界大战后日益深入地卷入国际事务，以及美苏两国对全球霸权的激烈争夺，总统对美国安全/外交决策的主导权与日俱增，而国会的参与和影响力则不断萎缩。尤其是在美苏争霸过程中，美国为了维护自身遍及全球的战略安全利益，屡屡引发或是被动卷入剑拔弩张的国际安全危机之中。面对不期而至的安全危机，总统往往大权独揽，将国会完全排除在决策程序之外，而反观国会也对总统的决断表现得俯首帖耳，鲜少提出反对和修改意见，从而在危机决策过程中形成了一种独特的“领导—服从”的决策模式。

例如在 1950 年 6 月 26 日，朝鲜内战突然爆发，杜鲁门总统立即决定出兵朝鲜。但是直



至美国军队业已登上朝鲜半岛之后，杜鲁门才召集国会两院领袖在白宫开会，向他们通报了出兵的决定及军队的部署。然而，杜鲁门直接动用行政权力全面介入朝鲜战争的行为，不仅没有遭到国会的任何质疑和反对，反而赢得了国会两院一致的支持。国会众议院议长萨姆·雷伯恩（Sam Rayburn）便表示：“如果总统不与国会商讨就采取行动，我不会为此而批评他。”

【注释】James Lindsay, *Congress and the Politics of US Foreign Policy* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994), p.22. 【注尾】而参议院多数党领袖迈克·曼斯费尔德（Mike Mansfield）则认为总统应保持其作为武装部队总司令的全权和行动自由，因此“我不愿看到总统削弱宪法授予他的权力，同样不愿看到通常掌握在行政部门手中的权力被国会夺走。”

【注释】John Bourke, *Congress and the Presidency in US Foreign Policy Making: A Study of Interaction and Influence, 1945~1982* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983), p.207. 【注尾】

危机决策中的美国府会互动模式美国研究

1954年9月3日，中国人民解放军炮轰金门，拉开了第一次台海危机的序幕。艾森豪威尔总统随即在国会毫不知情的情况下，于9月5日派遣3艘航空母舰进入台湾海峡，并公开声称美国决定“将福摩萨作为基地，为中华民国国民党军队提供军事装备和训练以帮助保卫这些沿海岛屿。”【注释】苏格：《美国对华政策与台湾问题》，世界知识出版社，1998年版，第250页。【注尾】与此同时，为了应付危机，艾森豪威尔连续召开国家安全委员会会议，经过激烈的辩论，最终决定美国不应为了金马等沿海岛屿与大陆爆发大规模军事冲突，但是在另一方面，美国需与蒋介石签订《美台共同防御条约》，以防止“纵容”大陆进攻台湾。

【注释】具体可详见苏格：《美台“共同防御条约”的酝酿过程》，载《美国研究》1990年第3期。【注尾】12月2日，美台在华盛顿草签《共同防御条约》，明确规定：“缔约各方承认在西太平洋地区内对缔约任何一方领土的武装进攻将危及其本身的和平与安全，并宣告将依其宪法程序采取行动，以对付这一共同危险。”【注释】梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，时事出版社，1997年版，第317页。【注尾】同时，条约第七条授权美国“可以在台湾和台湾周围的海域部署陆、海、空军事力量，用来防卫台湾的安全。”【注释】Chiu Hungdah, *China and Question of Taiwan: Democracy and Analysis* (NY: Praeger, 1973), pp. 236~237.另见梅孜主编：《美台关系重要资料选编》，时事出版社，1997年版，第317页。【注尾】在条约草案送交参议院审议之后，素有“条约坟场”之称的参议院却以极快的速度批准了该条约，随着该条约于1955年3月3日正式生效，美台军事联盟体系得以正式确立。

1955年1月18日，中国人民解放军一举夺取一江山岛，并取得大陈岛周边制海和制空权，从而使台海紧张局势进一步升级。经过与国家安全委员会成员的密集磋商，艾森豪威尔于1月20日决定协助国民党军队从大陈岛撤军，并协防金马诸岛。【注释】郝雨凡：《白宫决策：从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，东方出版社，2002年版，第77页。【注尾】根据总统的命令，美国驻台协防司令部司令普莱德中将随即于21日派出数十艘舰艇开赴大陈岛海面，同时出动大批美国战机在大陈岛上空进行示威。23日，美国又从菲律宾、日本、香港等地，紧急调遣以“中途岛”号航空母舰为首的四艘航空母舰前往大陈岛东南海面游弋。

【注释】宋连生、巩小华：《穿越台湾海峡的中美较量》，云南人民出版社，2001年版，第64页。【注尾】24日，艾森豪威尔向国会提交咨文，要求国会授权其在他认为必要的时候派遣美国军队“保卫”台湾、澎湖列岛，以及与之“密切相关的地区”。【注释】American Foreign Policy: 1950~1955, Vol. II, p.2486. 【注尾】25日和28日，参众两院在未对总统决议草案进行任何修改的情况下便分别以410票对3票和84票对3票通过了所谓的《福摩萨决议案》，



授权总统“在他认为对确保和保护台湾和澎湖列岛不受武装进攻的具体目标是必要的事后，使用美国武装部队，这项权力包括确保和保护该地区中现在在友好国家手中的有关阵地和领土，以及包括采取他认为在确保台湾和澎湖列岛的防御方面是必要的和适宜的其他措施。”

【注释】转引自苏格：《美国对华政策与台湾问题》，世界知识出版社，1998年版，第262页。【注尾】该决议案的通过不仅使台澎金马被正式纳入美国的军事保护伞下，也为总统以武力介入台海危机，阻挠大陆解放台湾和沿海诸岛开出了一张战争“空头支票”。【注释】王缉思：《论美国“两个中国”政策起源》，载《美台关系四十年》，人民出版社，1991年版，第67页。【注尾】

二“注定领导”：危机决策中的总统

伴随着冷战序幕的拉开及美苏两大阵营的尖锐对立，安全危机的爆发也成为国际政治舞台上屡见不鲜的现象。多年来，为了更为有效稳妥地应对国际安全危机，美国业已形成了相对稳定的决策机制，并发展出一套较为成熟的决策模式。以总统为核心的国家安全委员会成为美国国家安全危机决策的神经中枢，对安全形势的评估、危机情报的搜集处理、军事力量的紧急调动和部署，以及与敌对方和盟国的沟通协调等一系列工作均是在总统的直接控制下，在国家安全委员会这一跨部委的决策平台上展开的。总统对危机决策这种近乎于独断式的“领导”，也得到了国会的认可和接受。尽管国会时而由于总统的决策需要而有限度地介入其中，例如通过支持总统无限度使用武力的《福摩萨决议案》，以及《东京湾决议案》，但其功能基本上限于对总统决策的“背书”或是“加持”，而很少有机会或者有能力对决策过程施加实质性的影响。究其原因，笔者认为主要有以下三点：

（一）危机决策的特殊性

尽管就广义的安全/外交决策而言，美国总统与国会互相合作、彼此制衡的两个权力主体，但是安全危机决策则彻底颠覆了府会互动的模式，而危机决策本身的特殊性则是导致这一结果的最根本的诱因。在国际政治研究领域，尽管部分学者对于危机的定义仍存在分歧，但是对于危机的基本特性则基本趋同，即安全危机是指发生在一定时间段内的一种情境，这种情境至少具有以下三个特性：（1）严重性：即威胁到国家的基本价值或核心利益，如国家领土完整、主权独立、民众的安危、经济的繁荣、国家的战略发展目标等；（2）危险性：危机涉及到两个或两个以上行为体之间已经或将处于一定的军事对峙状态、处理不当则极有可能导致军事冲突甚至战争；（3）紧迫性：事件的发生或具有突发性或为潜在冲突逐渐恶化而导致，决策方往往必须在有限的时间内做出快速反应和果断决定。【注释】具体可参见 Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises* (New Jersey: Princeton University Press, 1977); Charles F. Hermann, *Crisis in Foreign Policy* (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1969); Michael Brecher, “A Theoretical Approach to International Crisis Behavior,” in Michael Brecher, ed., *Studies in Crisis Behavior* (New Jersey: Transaction Books, 1978); Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld, *A Study of Crisis* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997); 蒋晓燕、信强：《美国国会与安全决策》，时事出版社，2005年版。【注尾】



安全危机的上述特性决定了危机决策必须在极为有限的时间内,针对不断变化的、对国家安全和战略利益具有重要影响的事件做出尽可能正确的反应,以在最大限度内维护国家根本利益。为了实现这一目标,危机决策要求对所有国家资源进行统一的调配和部署,对信息情报进行集中的整合,需要对瞬息万变的战场形势做出及时和机密的判断和反应,而这些只有作为行政部门“掌门人”的总统才有能力做到。同时,沉重的危机氛围也迫使国会,乃至全体国民必须团结在总统周围,这无疑也赋予了总统以极大的权力和决策权威。正如美国政治学家理查德·诺伊斯塔德(Richard Neustadt)所指出的:“在采取冒战争危险的行动时,技术便修改了宪法。现在由于保密、情况复杂和时间的特点限制,总统必然成为现行制度中能做出判断的人。”【注释】James MacGregor Burns, Tom Cronin, and Jack Peltason, *Government by the People* (New Jersey: Prentice Hall, 1989), p.31.【注尾】美国政治学家罗伯特·达尔(Robert Dahl)也认为:“每当人们普遍感觉到确实已存在紧急事件时,那么只要有人提出,在限制总统权力方面采取行动是有害国家的、不适当的举动,那么潜在的反对总统权力的人就会犹豫不决,而且容易土崩瓦解,因为舆论通常是涣散的,而且容易动摇;而且国家被认为处于危险之中,或至少需要在军事上做出决定性的反应,因此人们希望所有的忠实的公民团结在总统的周围。”【注释】罗伯特·达尔:《美国总统职权的变化》,载《现代外国哲学社会科学文献》1984年第11期,第43页。【注尾】

美国宪法赋予了国会介入安全/外交决策的诸多权力,其根本目的是为了保障相关决策程序的民主性。然而在危机情势下,国家对决策效率的追求压倒了对民主决策程序的尊重,由此导致在危机决策过程中,“标准的操作程序被严重压缩。”【注释】艾伦·怀廷:《美国对华危机管理:朝鲜和越南》,载于张沱生、史文主编:《对抗·博弈·合作:中美安全危机管理案例分析》,世界知识出版社,2007年版,第140页。【注尾】面对危机,只有作为美国外交机构、武装部队、情报机构,以及行政官僚体系首脑的总统,才有条件、有能力对危机事件做出及时迅速的回应,并籍此领导制订美国的政策,以应对危机对美国国家利益所构成的严峻挑战。而国会作为立法机构,则很难有效地介入危机决策,或是对危机决策施加强有力的影响。在绝大多数情况下,国会都会尊重总统的决策选择,“服从”和支持总统的“领导”,并且在总统需要支持的时候“坚定”地站在总统的背后,以体现美国举国一致的“意志和决心”。

在1954~1955年台海危机期间,对于是否出兵台海、应否保卫金马诸岛、如何诱使蒋介石接受“停火”、催请国会通过《福摩萨决议案》、草签《美蒋共同防御条约》等所有重大决策,都是在艾森豪威尔总统全面主导的、由行政部门重要领导成员参加的一系列国家安全委员会会议上拍板决定的。在整个危机决策过程中,对于总统提出的应对、缓和、结束危机的诸项决策,国会没有提出任何异议,而是选择了“绝对的服从”。在此期间,国会所采取的重大行动只有两个,即根据总统的要求通过《福摩萨决议案》,以及批准美蒋《共同防御条约》,前者赋予了总统“在台湾海峡采取行动的完全自由”,【注释】Thomas Stolper, *China, Taiwan, and the Offshore Islands: Together with an Implication for Out Mongolia and Sino Soviet Relations* (Armonk, NY: M E Sharp Press, 1985), p. 68.【注尾】而后者则是以条约形式为总统以武力介入台海局势提供了法律依据。国会之所以会对总统“言听计从”,从而使府会关系在危机决策过程中呈现出一种非同寻常的“领导—服从”互动模式,究其原因,固然有冷战格局的沉重压力要求府会保持一致的因素,但是危机决策的特殊性则无疑是最具决定性的原因。

(二) 总统对信息情报的掌控权



在纷繁复杂、瞬息万变的国际政治博弈中，正确的决断必然依赖于对大量准确、全面的信息情报的获得，以及在此基础上进行的缜密的分析。尤其是在往往紧张得令人窒息的国际安全危机期间，卷入危机的冲突各方既无法实现正常、及时的沟通联系，又面临着危机随时可能升级甚至失控的紧急局势，只有及时接触和掌握尽可能多的来自各方的情报信息，才有可能藉此对危机局势做出尽可能正确的判断，以尽可能最为合理恰当的决策行为来应对危机，进而在最大限度内维护国家安全利益。可以毫不夸张地说，强大的情报保障是危机决策之所必需，而在美国现行的政治架构内，只有总统才享有对第一手信息情报的掌控权。

第二次世界大战结束以来，美国业已建立起了庞大的情报系统，包括国防情报局（Defense Intelligence Agency）、国家安全局（National Security Agency）、国家图像测绘局（National Imagery and Mapping Agency）、国家侦察办公室（National Reconnaissance Office）等 10 余个部门，每年预算经费高达 500 亿美元左右。鉴于现代外交/安全决策对信息情报的严重依赖，美国根据 1947 年 7 月 25 日通过的《国家安全法》，又专门设置了中央情报局（CIA）这一直属于总统的独立情报机构，其局长由美国总统任命，并作为总统的首席情报顾问，直接向总统负责，同时还是国家安全委员会会议的法定成员。中央情报局的职责范围不仅包括自身的情报搜集、整理和分析，而且还负责汇总、综合其他各部门搜集来的情报，并就国家安全和情报工作中的重大问题向总统和国安会提供政策咨询和建议，从而使其成为美国整个情报系统的统管、协调机关。中央情报局的建立，不仅为总统国家安全决策提供了必需的情报基础，而且也使得总统获得了几乎具有排他性的情报知情权和控制权。【注释】田实：《美国中央情报局局长》，军事科学出版社，2008 年版，第 45 页。【注尾】

九一一事件之后，为了加强各相关部门的情报搜集能力，克服机构重叠、各自为政的弊病，提升情报分享和整合的效能，美国国会于 2004 年 12 月 8 日通过了影响深远的《情报改革与预防恐怖主义法》（The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act），对美国情报系统进行了近 50 年来规模最大的一次调整。根据该法，美国成立了独立的国家反恐情报中心，并设立了与国务卿和国防部长同级的国家情报局局长一职。国家反恐情报中心不仅被定位为美情报界唯一的综合情报分析部门，而且国家情报局局长也一跃成为统管军方和非军方 16 个情报机构的统帅，负责各部门的协调与沟通，并取代中央情报局局长担任总统的首席情报顾问，从而进一步加强了总统对情报系统的掌控。【注释】王建芬：《美国国会通过法案情报机构面临 50 多年最大改革》，参阅网页 http://www.shm.com.cn/newscenter/2004-12/09/content_606439.htm。【注尾】

在危机决策期间，通过对大量第一手情报的获取和分析，及时、充分、准确地了解对手的实力、弱点与意图，对于做出正确的决策判断具有毋庸置疑的重要性。而总统对情报信息的掌控权则进一步巩固了总统对危机决策的主导地位。例如，在第一次台海危机期间，针对大陆对金门突如其来的炮袭，包括中央情报局在内的众多情报机构开足马力，全力搜集有关政治、外交、军事情报，并围绕大陆沿海岛屿形势、大陆可能对美军行动的反应、蒋介石防卫金马的能力与意图等问题，采用当时可以获得的最有价值的情报，起草撰写了大量的《国家情报评估》和《特别国家情报评估》，为总统决策提供事实、分析及决策参考。【注释】苏葆立：《美国对三次台海“危机”的“管理”》，第 216 页。【注尾】在 1958 年“八·二三”炮战爆发后，美国决策层尽管迅速做出了出兵台海的决定，甚至发出动用核武器以“确保台湾安全”的威胁，但是美国却并不愿意因为“福建沿海的几个小岛”而冒与中苏爆发全面战争的危险，因此也对中苏两国可能的反应极为关切。中情局又受命整合各方搜集掌握的情报，在 9 月 16 日向总统提交了题为“中国共产党和苏联在台湾海峡可能的意图”的《特别国家情报评估》，



做出了“中国和苏联尚未真正准备进攻沿海岛屿或进行全面战争”的战略判断，从而促使艾森豪威尔政府决定降低冲突调门，最终促使危机得以逐步缓解。【注释】Timothy J. Botti, *Ace in the Hole: Why the United States Did Not Use Nuclear Weapons in the Cold War, 1945 to 1965*, (Westport, CN, Greenwood Press, 1996), p.75. 【注尾】

又如，在第三次台海危机期间，为了掌握大陆的对台军事部署，中情局在解放军于1995年11月举行军事演习之后，便成立了“监视台海情势工作专案小组”(task force)，24小时监控和汇总来自各方面的情报，为指定的政策和情报官员准备每日情报通报，并把具有特别重大意义的情报直接通报给总统。【注释】Jeffrey Smith, “China Plans Maneuvers Off Taiwan,” *Washington Post*, Feb. 5, 1996. 【注尾】在总统决定向台海派出两支航空母舰战斗群之后，美国国务院紧急组建了一个特别工作组，全天24小时监视信息的流动，包括保持同美国驻华使馆的经常性通话，以及时探知大陆的反应。国家安全委员会也通过在白宫的最先进的通讯设备，同所有驻外使馆、政府机构及各战区指挥部进行即时联系，随时检讨台海情势。尤为重要的是，国家安全委员会还同一位大陆高级外交官和一位台湾负责外交事务的重要官员保持磋商，以保证各方均能够充分理解美国的政策、战略、意图，以及危机解决方案。【注释】Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen, The Politics of U.S., China Relations 1989~2000* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2003), pp.257~258. 另可参见吴心伯：《反应与调整：1996年台海危机与美国对台政策》，载《复旦学报》2004年第2期，第55页。【注尾】时任中央情报局局长的约翰·多伊奇(John Deutch)事后曾坦承：美国“每一分钟”都在监视着中国是否有任何军队调动的情况，提防一次失误就可能引发一场冲突。【注释】宋连生、巩小华：《穿越台湾海峡的中美较量》，云南人民出版社，2001年版，第288页。【注尾】搜集和掌握第一手信息情报对于危机决策的重要性由此可见一斑。

(三) 总统对军队的指挥权

几乎所有的安全危机都与军事行动相伴随，而卷入危机的冲突各方为了维护自身国家安全利益，防止危机升级甚或失控，或是出现对己方更为不利的安全态势，往往都会涉及到对本国军事力量的紧急调度和超常规使用。在古巴导弹危机期间，美国调集了数量庞大的各式军舰和战机，对古巴周围海域实施了规模空前的所谓的“海上隔离”，并对驶往古巴的苏联船只强行进行武装登船检查。又如，在上述三次台海危机期间，美国也均动用了包括多艘航空母舰在内的大批舰只，云集台海，以随时准备应对大陆对台湾的“武装进攻”。

危机决策与军事行动的紧密联系，进一步加强了总统在危机决策过程中的优势地位。在美国的宪政框架下，美国总统既是最高行政首长，同时也是武装部队总司令。【注释】在美国宪法制定之时，美国只有陆军和海军两个军种，随着空军的出现及其在第二次世界大战中的突出表现，空军成为与陆海军并列的第三大军种，美国总统也随之成为统领陆、海、空三军的总司令。【注尾】正是这一身份赋予了总统对军队进行调动、紧急部署甚至投入军事行动的指挥全权。尽管在平时，国会由于手中握有拨款权，可以对军队规模、军备建设、武器采购等问题拥有一定的发言权，进而对军队的常规性部署和调动(例如军事基地的获取和建设、军队的日常部署等)施加影响。但是在突发性的危机环境下，浓重的敌对氛围，以及随时有可能触发大规模军事冲突甚至战争的高度危险性，在客观上必然要求军令和政令的高度集中和统一。也正因如此，尊重和接受作为三军总司令的总统对军队近乎于“独断”的指挥权，成为充分地应对安全危机的必然选择，对此，作为立法机构的国会则只能退避三舍。



此外，冷战期间，为了有效地应对前苏联的安全威胁，美国启动和实施了一系列军事制度改革，也为总统充分有效地行使军事指挥权提供了机制上的保障。例如，面对美苏对抗的沉重战略压力，为了完善美国国防预算控制体系，提高美国军事/安全决策的效能，杜鲁门政府于1947年成立了统管三军的国防部，并别出心裁地创设了参谋长联席会议这一机构。随后，美国国会又于1949年通过《国家安全法》修正案，进一步扩大和加强了国防部长的权力，并增设参谋长联席会议主席职位，以主持参联会的日常运作。作为美国武装力量的最高军事长官，参谋长联席会议主席既是法定的总统“首席军事顾问”，也是国家安全委员会的法定成员。其职责就是根据总统的命令，通过国家军事指挥系统，直接向各战区司令部发出战略和作战行动命令，从而保证总统的军事决策能够得到高效的履行和全面地落实。如此种种，均进一步强化了总统作为武装部队总司令对武装力量的指挥权。

1958年7月，就在第二次台海危机爆发前夕，白宫获悉大陆有大批战机转场至台湾对面，艾森豪威尔总统遂准许美方战机可酌情升空还击，随后中美军机发生多次空战。在“八·二三”炮战前一天，即8月22日，艾森豪威尔便断然下令向台湾提供更多的火炮和防空设备，并向台湾附近海域派遣了6艘航空母舰和5个战斗机中队，以防不测。【注释】苏葆立：《美国对三次台海“危机”的“管理”》，第216页。【注尾】“八·二三”炮战爆发后，艾森豪威尔政府立即做出反应。当天，国务卿杜勒斯便发言指责大陆的行为“构成了对该地区和平的威胁”。24日，国防部遵照总统的指令，命令美军开始部署并做好临战准备，并从地中海、美国西海岸以及菲律宾等地抽调了美军第6舰队近一半的舰只赶赴台海，驰援负责西太平洋地区防务的第7舰队，以准备为台湾向金门、马祖运送补给的船只护航。25日，艾森豪威尔主持召开国家安全委员会会议，决定加强第七舰队力量和台湾防空，并在公海为国民党向金门运输给养提供护航。此后，在短短的10天时间里，艾森豪威尔政府调集重兵进入台海，在台湾海峡集结了包括7艘航空母舰在内的100余艘军舰，并出动4000余名美国海军陆战队队员登陆台湾，准备“协防台湾”。【注释】资中筠：《战后美国外交史》，世界知识出版社，1994年版，第303页。【注尾】8月27日，艾森豪威尔公开宣称：“美国将不放弃他承担的以武力阻挠中国人民解放军解放台湾的责任”，并声称他将行使1955年国会《福摩萨决议案》所授予的权力，命令美军协防金马。【注释】过家鼎：《一根绞索：拴住台湾，逼走美国》，载《参考消息》2004年8月17日，第12版。【注尾】29日，美空军配备有原子弹的“混合空中打击编队”（Composite Air Strike Force）奉命进驻台湾，一时间，美军在台海地区集结了200余架可携带原子弹的战机。【注释】郝雨凡：《白宫决策：从杜鲁门到克林顿的对华政策内幕》，东方出版社，2002年版，第102页。【注尾】9月3日，美国防部表示美军已“做好准备”阻止解放军进攻金马。9月4日，白宫再次发出战争威胁，声称台澎金马同为“自由中国”范围，根据美台《共同防御条约》和国会所通过的有关联合决议，总统已获授权保卫上述地区，而美军已做好一切准备以采取“适时而有效地”的行动。【注释】转引自苏格：《美国对华政策与台湾问题》，世界知识出版社，1998年版，第302页。【注尾】9月7日，美海军舰艇开始奉命护送蒋舰向金门运送给养，直至第二次台海危机结束。

三从“盲从”到“有条件的服从”：国会的反思与调整

自美国立国以来，国会与总统之间的权力争夺便始终没有停止。在相当长的一段历史时期内，国会对美国的内政、外交政策的制定拥有无与伦比的影响力，甚至一度导致所谓“国会政体”



的出现。然而，第二次世界大战的爆发使府会权力天平在国家安全决策领域开始向前者倾斜，总统逐渐成为主导美国政治体制的“王者”。美苏冷战的展开尤其是频繁发生的国际安全危机，则不仅使总统在国家安全决策领域的权力得到不断强化，而且通过一系列新的机构的建立，如国家安全委员会、国防部、参谋长联席会议及中央情报局，为总统决策权提供了强大的机制上的保障，从而彻底打破了府会平等互动的决策模式，使得“帝王式的总统”开始凌驾于国会之上，成为国家安全决策领域“近乎独裁的领导者”，而国会则沦为言听计从的“盲从者”。

1964年8月4日，约翰逊政府以北越对美国在东京湾公海上的海军舰艇发起攻击为借口，下令美军战机立即对北越发动“报复性轰炸”。8月5日，约翰逊将几位国会领袖邀请到白宫，告之其美舰“遭袭”事件，并明确告知国会两院领袖，在美国遭到攻击的时刻，局势需要紧急、迅速地表示出全国的团结一致，即表现出府会的一致。【注释】威廉·富布莱特：《帝国的代价》（简新芽等译），世界知识出版社，1991年版，第79~80页。【注尾】随后，约翰逊将早已拟好的授权决议草案，即著名的《东京湾决议案》（The Gulf of Tonkin Resolution），提交国会审议，要求国会授权总统“采取一切必要的措施（包括动用军队），以击退对美国军队的任何武装进攻，并阻止进一步的侵略。”【注释】麦克纳马拉：《回顾：越战的悲剧与教训》（陈丕西等译），作家出版社，1996年版，第153页。【注尾】第二天，国会两院便在草草辩论之后分别以88票对2票和416票对0票通过了该决议案，从而将战争决定权完全交到了约翰逊总统的手中。尽管当时有极少数的议员曾希望对总统的权力加以必要的限制，但却一概遭到否决。对此，时任参议院外交委员会主席的威廉·富布赖特（William Fulbright）的解释颇具代表性，即国会认为“目前当务之急是毫不含糊地确认我们的团结一致，这压倒了对立法上的正确性和精密度的考虑。……延误是不可取的，因为它会把我们坚决果断、团结一致行动的整个锐气都毁掉。”【注释】威廉·富布赖特：《帝国的代价》，第81页。【注尾】也正是为此，国会对总统在危机决策过程中的“绝对权威”给予了几乎无条件的支持。

随着美国因深陷越战泥潭而不可自拔，加之“水门事件”的爆发，国会开始对“帝王式总统”的权威发起挑战，并逐渐由“盲从”向“有条件的服从”转变。1970年6月，参众两院投票终止了《东京湾决议案》的法律效力，从总统手中收回了战争授权，并通过限制拨款等方式，迫使行政当局于1974年结束了旷日持久的越南战争。1973年11月，国会推翻尼克松总统的否决，强行通过了《战争权力法》（War Power Resolution），明文规定总统在对海外用兵（进入战争或有战争之虞状态、进入战争可能波及的国家领域准备作战）时，应事先与国会咨询或在事后48小时内向国会报告。国会则有权决定是否授权总统使用军队，如果国会拒绝授权，总统则必须撤军。【注释】具体可参见“War Power Resolution: After Twenty Eight Years,” CRS Report, RL31185; “Declaration of War and Authorizations for the Use of Military Force: Background and Legal Implications,” CRS Report, RL31133。【注尾】1982年6月，以色列发动入侵黎巴嫩的战争，中东地区再次陷入危机，里根随即在未经国会授权的情况下便派遣美军进入黎巴嫩，引起国会强烈不满。在国会的压力下，里根总统于1983年10月12日签署《多国部队黎巴嫩决议案》（Multinational Force in Lebanon Resolution, P.L. 98-119），同意遵照《战争权力法》的要求于当年底开始逐步从黎巴嫩撤军，并于次年3月将美军全部撤出。【注释】Richard F. Grimmert, “Congressional Use of Funding Cutoffs Since 1970 Involving US Military Forces and Overseas Deployments,” CRS Report, RS20775, Jan. 10, 2001, p.3。【注尾】如此种种，均显示出国会开始拒绝“盲从”，进而对总统的危机决策权力加以限制的迹象。

然而，在审视国会决策权力复兴的同时，也应清醒地认识到，对于总统在危机决策中的“领



导”地位，尽管国会的态度经历了由“盲从”到“有条件服从”的调整和转变，但是就府会互动的本质而言，两者之间“领导—服从”的基本模式并没有发生实质性的改变。安全危机决策属于攸关重大国家安全利益的紧急决策，在其决策过程中，由于决策程序的高度机密，决策速度高度紧迫，以及对准确情报的高度依赖，因此只有以总统为首的行政部门才有能力针对瞬息万变的局势发展做出实时决策，并根据事态的发展不断做出微妙甚至重大的调整。而一旦出现决策延宕、局势误判或是决策信息泄漏等问题，都将会对美国的核心利益造成重大损害。也正是为此，当总统强势主导危机决策，甚至单方面采取重大军事行动的时候，国会往往会基于维护国家安全战略利益、维持总统的决策权威等方面的考虑，“服从”总统在安全危机中的决策安排。诚如原国会众议院国际关系委员会主席李·汉密尔顿（Lee Hamilton）所言：安全危机“使得（国会）依赖于总统采取行动、支持他成为一种自然的趋势。”【注释】李·汉密尔顿：《美国国会与美国外交政策》，载孙哲主编：《美国国会研究 I》，复旦大学出版社，2002 年版，第 229 页。【注尾】

尽管自 20 世纪 70 年代以来，由于越战的失利促使国会逐渐提高了对危机决策的参与程度。然而，值得注意的是，国会参与的目的主要是为了强调自身所应扮演角色的地位，希望得到总统的尊重，而非真正要肩负危机决策的责任。对此，总统可以说也是了然于胸。为此，每当危机爆发后，历任总统依然会根据情势的需要，自主地、甚至“独断地”做出决策，包括采取行动部署军队或使用武力，而基本上不会顾及国会的立场和反应，至多是出于“礼貌”对国会予以“通报”。【注释】Thomas E. Mann, “Making Foreign Policy: President and Congress,” in Thomas E. Mann, ed., *A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990), pp.18~20.【注尾】例如，当克林顿于 1996 年 3 月 9 日做出派遣两艘航空母舰到台湾东部海域游弋的决定之际，就根本未与国会进行任何磋商，以至于当一些国会参众两院议员得知上述决定时，纷纷打电话给白宫询问是否属实。【注释】根据 2001 年 12 月笔者在美国华盛顿国会山与国会立法助理的谈话记录整理而得。【注尾】直至 3 月 20 日，克林顿邀请参议院多数党领袖多尔（Bob Dole）及众议院议长金里奇（Newt Gingrich）至白宫讨论新财年预算方案时，才向两人简报了台海危机的进展情况，但此时航母早已出动并在台海附近完成部署，克林顿只不过是“事后通知”，而绝非“事前磋商”。【注释】“Clinton Meets Lawmakers on Tension in Taiwan Strait,” CAN, March 20, 1996.【注尾】由此可见，“危机管理依然是总统的特权”，国会也仍然处于危机决策的边缘地带。

综上所述，在美国“二元民主”外交权力架构之下，总统与国会本是彼此独立、相互平等、“分享权力”的两个行为主体，府会之间围绕外交/安全决策权力的争夺也是屡见不鲜。然而，面对风险极高、关系重大的安全危机决策，手握情报掌控权和军队指挥权的总统成为“当仁不让的领导者”，而国会则一反常态，心甘情愿地扮演了忠实的“服从者”的角色。尽管越战失利的惨痛教训打破了“帝王式总统”的决策光环，而伴随着冷战的结束，也使得美国所面临的战略安全压力得到迅速缓解，从而不仅为国会发挥政策影响力提供了更为广阔的空间，也使得国会对总统危机决策的“服从”程度相应有所降低，但是却并没有导致府会在国家安全决策领域的“领导—服从”互动模式出现根本性的改变。究其原因，部分是由于美国的国家安全决策机制使然，而更主要的则在于危机决策环境的情势所迫。

信强：复旦大学美国研究中心副主任、副教授

