



成果检索

书名: 作者:

成果类型:

关键词:

《国会与冷战后的美国安全政策》概述

作者:	倪峰	关键词:	美国政治
书名:	《国会与冷战后的美国安全政策》概述	成果形式:	专著
合著者:		PDF版本文:	
出版社:	中国社会科学出版社2004年11月	出版时间:	2004-11-10

国会与冷战后的美国安全政策

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安环境、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。由于篇幅所限，在这里我们重点介绍一下军事委员会和国防拨款小组委员会，并以军事委员会和国防拨款小组委员会为例，阐述国会安全政治的演变。

在其中的第一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。

第二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。

在第三节中以军事委员会和国防拨款小组委员会为例，讲述了自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，象其他领域一样，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26,000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，这使得象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在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。