

美國府會對波斯灣用兵的爭議與共識

鄒念祖

（國際關係研究中心副研究員）

一、前言

自一九九〇年八月二日伊拉克入侵且兼併科威特，至一九九一年一月十六日二十八國聯軍部隊向伊拉克軍攻擊時止，共歷時一百六十八天，在這段緊張的時間裏，聯合國共通過十二項決議案，對伊拉克實施經濟制裁及要求伊拉克自科威特撤兵，恢復科威特主權，國際社會歷經一切外交努力，未能使波斯灣危機和平解決，僅就美國國務卿貝克（James Baker III）而言，他便旅行了十二萬五千餘英里，與各國元首、外長及高級官員舉行會議達二百五十餘次。①美國國內更掀起自越戰以來府會之間，是否對伊用兵及何人有權用兵等嚴重的意見分歧，最後府會終於同意對伊拉克軍事目標主動展開軍事攻擊。本文旨在探討府會之間何以對處理波斯灣危機發生爭議、爭議的程度、環境的影響、情況的變化、以及最後又如何達成共識，團結一致，維護美國利益。

二、府會的初步共識

伊拉克與科威特兩個中東盛產石油的國家，因歷史因素，伊拉克一直認為科威特是它們的領土。一九九〇年科威特與阿拉伯聯合大公國不顧石油輸出國家組織（OPEC）的配額協議，分別超額生產石油，使石油輸出國家組織的油價從元月的每桶二〇·五美元跌落到六月的十三·六美元，因國際油價每桶下跌一美元，伊拉克每年便損失十億美元，因之伊拉克總統胡辛（Saddam Hussein）採取「有效行動」，於八月二日凌晨，以優勢兵力大舉進攻科威特，數小時後，科威特首都淪陷，

註① 布希總統一九九一年一月十二日致國會報告，載 *Congressional Quarterly*（以下簡稱 CQ）· Vol. 49, No. 3 (Jan. 9, 1991), p. 198.

八月六日伊拉克在科威特成立軍政府，觀察家認為伊拉克可能繼續揮兵前進，侵略沙烏地阿拉伯。

伊拉克的侵略行爲，遭到世界各國的譴責，美國總統布希（George Bush）一方面派遣航空母艦「獨立號」及其他五艘各式船艦駛波斯灣待命，另一方面發佈行政命令，立即凍結伊拉克在美所有的資產及美國在國際間可以控制的伊拉克資產，同時也凍結科威特的資產，以免落入伊拉克人之手，此外又停止美國與伊拉克所有石油貿易及旅遊事業，白宮及國務院公開譴責伊拉克侵略，並要求伊拉克立即完全且無條件自科威特撤兵。布希總統宣稱「將採取一切必要的步驟以保護我們（在中東）的利益」。^②

美國國會在伊拉克人侵科國當時，也立即採取行動，眾議院於八月二日沒有經過辯論，便以四百一十六票對零票，通過經濟制裁伊拉克的法案（H. R. 5431），不僅將布希政府之行政命令納入法規中，並且授權總統對任何與伊拉克貿易的國家的貨物禁止輸入美國，同時也要總統於取消其行政命令時，必須事先照會國會。眾議院軍事委員會（Armed Service Committee）主席阿斯平（Les Aspin，民主黨，威斯康辛州）稱：「我們必須告訴胡辛，如果他敢入侵沙烏地阿拉伯的話，那將會爆發戰爭」。^③雖然國會議員也意識到對伊拉克的經濟制裁會給美國帶來經濟上的不利，以及可能造成石油的短缺，但眾議院預算委員會（Budget Committee）委員柏勒培（Leon E. Panetta，民主黨，加州）表示美國應忍受這一損失，堅持對伊拉克的侵略行爲制裁。

參議院也於同一天以九十七票對四票、三票缺席的情形下通過決議案（S. Res. 318），參院除了把總統的行政命令納入三二八法案中，並要求總統以外交努力迫使伊拉克自科國撤兵，如果外交努力無效時，多邊軍事努力「或可需要以維持或恢復」區域安全。^④三二八號的詳細內容爲：

（一）單方面行動：執行美國所有法律，包括國際緊急經濟權力法案（International Emergency Economic Powers Act），（1）對持續違反人權的伊拉克予以制裁；（2）凍結伊拉克海外資產；（3）禁止美國貨物及服務輸入伊拉克。（二）多邊行動：採取集體聯合外交行動，透過聯合國安全理事會及其他管道，達成國際集體制裁伊拉克，包括（1）終止所有國家軍火及軍事科技輸往伊拉克，（2）終止與伊拉克的貿易，（3）終止各國在伊拉克境內的所有經濟活動，（4）依聯合國憲章四十一條，對伊拉克實施全面經濟封鎖，（5）若上述各行動仍無法迫使伊拉克撤出科威特，就需要採取在聯合國憲章四十二條之下的陸海空軍行動，來維持國際和平及該地區的安全。^⑤

註② *Washington Post*, August 3, 1990, P. A1.

註③ *CQ*, Vol. 45, No. 31 (Aug. 4, 1990), p. 2533.

註④ *Ibid.*

註⑤ 中文翻譯引自林正義著，「美國國會對伊科事件的反應」，美國月刊，第五卷第八期（民國七十九年十二月），頁十五

不僅如此，有些議員甚至批評布希政府未能先對伊拉克採取有效措施，以致養虎為患，使胡辛坐大，紐約州參議員戴瑪托（Alfonse M. D'Amato，共和黨）即為其中之一，他認為「長期以來，國務院使一直縱容胡辛」。^⑥衆院決議經濟制裁伊拉克，參院決議要以外交手段迫使伊拉克撤兵，主要原因是國會議員們認為美國國力不足，以及美國人民想驅散越戰失敗的陰影，他們也意識到軍事行動最後可能無法避免，所以參議員塔特（Christopher J. Dodd，民主黨，康州）強調如有軍事行爲，則應與盟國聯合。^⑦

八月四日起國會休假五星期，在這段時間很少國會議員留在華盛頓，布希政府在不受掣肘的情形下，得以放手處理波斯灣危機。

在波斯灣的美軍兵力繼續增強，八月中由「甘迺迪號」航空母艦和十艘護航船艦組成的四個航空母艦戰鬥群，離開美國本土，開往波斯灣，十九日美國海軍連續在波斯灣對伊拉克油輪射擊，強制執行封鎖與禁運。

八月二十一日布希在巴的摩爾演講，重申美國在波斯灣的目標；第一「要求所有伊拉克軍隊完全、立即、無條件的自科威特撤出；第二恢復科威特合法政府；第三恢復沙烏地阿拉伯及波斯灣的安全與穩定；第四保護美國海外公民的安全。」^⑧波斯灣危機非但没有減緩，反而增加。八月底白宮下令徵召後備軍人四萬四千餘名服役，這些後備軍人多屬陸軍，特別是負責清除水質污染及化學污染等的陸軍後備部隊，被召的後備軍人大多數將調至中東地區，布希此項行政命令立即受到參衆兩院軍事委員會主席納因（Sam Nunn，民主黨，喬治亞州）及阿斯平的支持，他們均同意後備部隊應配合現役部隊，以發揮武裝部隊作戰能力。此外白宮又調派大量具有攻擊力的部隊，進駐可對伊拉克發動攻勢的位置，隱形戰鬥機派駐中東備戰，並調派「愛國者」飛彈赴沙烏地阿拉伯，增強該國防空能力。布希要求胡辛釋放被拘留在伊科境內的外國人，布希稱之爲「人質」，一般反應認爲「人質」二字之使用，顯示美國對伊拉克動武的先聲。

八月二十八日布希總統第一次正式向國會兩黨領袖及軍事和外交委員會的一百五十餘位成員報告他的波斯灣政策，他說：「我們的意圖……是說服伊拉克撤兵，非法佔領（科威特）得不到好處，繼續佔領將會付出極大的代價，如果擴大衝突將會付出更大代價，當然我們尋求達成這些目的而不訴諸暴力。」^⑨布希稱國際對伊拉克的禁運已收到良好的效果，布希的這種國際經濟制裁及不以暴力對付的政策獲得國會議員的共同支持，衆議員李奇（Jim Leach，共和黨，愛俄華州）說：「到

^⑥ CQ, Vol. 48, No. 31 (Aug. 4, 1990), p. 2533.

^⑦ Ibid.

^⑧ Washington Post, Aug. 21, 1990, p. A16.

^⑨ Ibid., Aug. 29, 1990, p. A19.

目前為止，還沒有任何人對此行為有所批評。¹¹⁰

府會對中東政策的共識可以從九月四日及五日眾議院外交委員會 (Foreign Affairs Committee) 及參議院對外關係委員會 (Foreign Relations Committee) 的聽証會上顯現出來，在這二委員會的聽証會上，國務卿貝克幾乎受到一致的讚揚，很少有議員非難布希之政策，眾院少數黨黨鞭金瑞其 (Newt Gingrich，共和黨，喬治亞州) 大肆讚揚布希政策「英明」 (brilliant)，引起絕大多數與會議員的共鳴，當眾議員托瑞西里 (Robert G. Torricelli，民主黨，紐澤西州) 問起貝克時說，如果一旦開戰，布希政府是否會遵守一九七三年的戰爭權力法，即美軍必須在六十至九十天內撤出中東，貝克稱該法案實際上是違憲的，托瑞西里欲繼續質詢時，委員會主席法西爾 (Dante B. Fascell，民主黨，佛州) 立即插嘴辯解稱，關於這點布希已與國會議員磋商，並得到各主要議員支持，無須在此討論。¹¹¹

即使一向批評布希政府的中共及東歐政策的參議院多數黨領袖米契爾 (George J. Mitchell，民主黨，緬因州)，也毫無保留地支持布希的波斯灣政策，他說：「在此美國利益遭到挑戰時，全國團結一致支持總統，至為重要。」¹¹² 眾議院多數黨領袖蓋哈特 (Richard A. Gephardt，民主黨，密蘇里州) 一向批評布希政府非常嚴厲，此時也支持布希政府，蓋哈特唯一不滿意的是其他盟國軍事行動與經濟支援太慢。

雖然二黨議員絕大多數支持布希的中東政策，但亦不乏少數批評者，例如參議員山福 (Terry Sanford，民主黨，北卡羅萊納州) 及哈金 (Tom Harkin，民主黨，愛俄華州)，便批評布希在派兵前往波斯灣前，未能盡力與他國或聯合國磋商，參院軍事委員會主席納因說大部隊長駐波斯灣可能不妥。

伊拉克毫無顧忌的侵略，固然造成美國國會的共識，美國國內政治亦是造成共識的一大因素。民主黨議員雖對布希政府作某些批評，但以一一個忠實的反對黨而言，在國家處理重大危機時，是不應該對政府過份非難的，否則將給國家帶來政治災難，但他們又覺得對布希的波斯灣政策過份支持，將有失反對黨的意義與風範，雖然很少議員願意批評布希政府未能提出有效的能源政策，以至於要冒險出兵波斯灣以保油源，可是對一旦經濟制裁伊拉克失效後的可能軍事行動則採極為謹慎的態度。因之對布希政府目前以外交及經濟方式處理波斯灣危機表示滿意。

就整個國會而言，布希最基本的支持者或許是一些支持以色列的民主黨議員，他們近年來一再提出警告，要注意伊拉克的行為，此外有三十位面臨十一月改選的議員們，不願意在國家面臨困難時期，掀起政治風暴，他們希望被列為支持布希

註⑩ Ibid.

註⑪ National Journal, Vol. 22, No. 36 (Sept. 8, 1990), p. 2150. (以下簡稱 NJ)

註⑫ Ibid.

的名單內，而其中支持最力的也許是眾議院多數黨領袖，曾於一九八八年競選總統提名的蓋哈特，他曾在兩院聯席會議上說：「這是值得支持與奮鬥（fight for）的，我們不能也將不允許狂妄政權的侵略力量來控制一半的石油儲藏量，因為這些石油都是世界經濟的命脈。」¹³

府會的共識也可歸功於布希頻頻與國會領袖會商的結果，例如布希總統曾於八月十八日召集參眾二院議員一七五人至白宮聽取簡報，八月廿八日正式向國會領袖報告波斯灣情況，九月十一日又至國會山莊二院聯席會議發表有關波斯灣最新局勢的談話，籲請國會的支持。

白宮建議國會以決議的方式支持布希政府出兵波斯灣的政策，毫無疑問兩院均願支持，問題在於支持到何種程度，亦即是否向伊拉克主動開戰的問題，議員們引用一九六四年的東京灣決議（Tonkin Resolution）作為殷鑑，在該決議案裏，國會幾等於授權詹森（Lyndon B. Johnson）總統在越南無限制的軍事作戰權，那次的教訓使國會制定一九七三年的戰爭權力法案，規定國會與總統共同分享在海外的用兵權。東京灣決議案的錯誤使得國會一再警惕，不得重蹈覆轍。

國會一再強調出兵及作戰涉及美國重大利益，國會應扮演參與的角色，如果過份授權總統，顯然會削弱國會應有的憲法上的權力。眾議員索拉茲（Stephen J. Solarz，民主黨，紐約州）稱：「國會有一種感覺，即國會應該在未來的發展過程中，扮演某種角色及採取一些行動，以確認它應有的權力。」¹⁴另一方面，國會也應傳遞給伊拉克總統胡辛一個明確的信號，那就是國會與行政部門是一致的。¹⁵但索拉茲也承認這二個目標是互相衝突的。民主黨議員也正陷入這種矛盾中，因為「如果明顯支持使用武力愈強烈，則損失自由愈多。」但是「在決議裏出現了一百張反對票，那就是傳達給胡辛一個負面的信息。」¹⁶

無論矛盾如何，國會非採取行動不可，所以九月中旬以來，參議院領袖米契爾及杜爾（Robert Dole，民主黨，肯薩斯州）的助理們即已開始商談由行政部門所提的決議草案；在眾議院裏，則由法西爾、索拉茲、漢米爾頓（Lee H. Hamilton，民主黨，印第安那州）、柏曼（Howard L. Berman，民主黨，加州）及勒溫（Mel Levine，民主黨，加州）負責決議起草事宜。

眾院外交委員會於九月廿八日通過該會與白宮共同起草支持布希在波斯灣所採的一切措施的提案，為怕胡辛得到不正確

註⑬ Ibid., Vol. 22, No. 40 (Oct. 6, 1990), p. 2397.

註⑭ Ibid., Vol. 22, No. 39 (Sept. 29, 1990), p. 2343.

註⑮ Ibid.

註⑯ Ibid.

的信息，以為美國軟弱無能，所以衆院避免大肆辯論即以三百八十票對二十九票於十月一日通過該提案（H. J. Res. 658）。該六五八號決議稱：「美國應繼續加強運用外交及其他方法以達成目的。」¹⁷衆院對布希政府是否應在波斯灣使用武力一事，沒有正面拒絕，使得布希在運用上更具彈性，法西爾議員事後解釋說外交委員會不願對美國在波斯灣部署部隊作出任何承諾，也沒給布希總統任何「有條件的無限制的（open-ended）權威。」¹⁸

參議院於十月二日以九十六票對三票通過決議（S. Con. Res. 147），參議院同衆議院一樣採彈性政策支持布希總統在波斯灣部署兵力的措施，對是否支持將來主動開戰一事保持緘默，既未作明確同意，也未作明白禁止。白宮對該決議原文事先也曾參與，故意使文字含糊不清，只稱參院支持總統的後續行動，但這些行動須符合安理會的決議，以及美國憲法的程序。原文表示「美國國會支持總統所採取的行動，包括和聯合國及其他友好政府的共同行動。國會支持總統依照聯合國安全理事會決議、美國憲法及法定程序，包括國會授權和撥款，繼續採取嚇阻伊拉克侵略、保護美國人民生命及在波斯灣地區重大利益的行動。」¹⁹參議員亞當斯（Brook Adams，民主黨，華盛頓州）說：該決議「既未授權戰爭行爲，亦未授權立即敵對行爲，它只授權保護我國部隊、它授權保護沙烏地阿拉伯。」²⁰

參議員亨特菲爾（Mark O. Hatfield，共和黨，奧勒岡州）非難該決議，未經總統簽署也無法律上效力，他說：「這只像一則新聞稿表明我們的立場或意見而已。並沒有法律上的拘束力。」²¹

參衆兩院的決議未正面提出對布希未來用兵的態度是可以理解的，一方面，表示美國府會團結一致對付波斯灣危機，免貽人口實說府會不和或懦弱無能，使胡辛採取錯誤政策，另一方面，又希望一旦白宮對伊拉克開戰，國會事先有權參與決策。

就白宮而言，布希一再聲言與國會領袖磋商，也得到國會某種程度的諒解，但在口頭上却否認一九七三年戰爭權力法違憲，他又強調他出兵波斯灣無須國會事先批准。

白宮與國會的這種細節上的爭論在十月中旬漸趨明顯，尤其是十月間美國在波斯灣兵力已增加到二十萬時，國會對布希可能利用國會十九日以後休假期間的作爲，更爲耽心。

註17 *Washington Post*, Sept. 28, 1990, p. A22.

註18 *Ibid.*

註19 同註⑤頁十四。

註20 *Washington Post*, Oct. 3, 1990, p. A1.

註21 *Ibid.*

三、府會合作開始出現裂痕

十月十七日參院對外關係委員會舉行聽證，這次聽證會的重點不是如何一致對付胡辛，而是白宮應事先取得國會授權及應「尊重戰爭權力法」，才能在波斯灣作戰。

聽證會一開始，國務卿貝克稱「總統保證一旦在波斯灣軍隊有所行動時，一定會與國會密集磋商。」²²但他又認為在決定是否與伊拉克作戰的問題上，國會不應扮演比目前更重要的角色，他拒絕排除在沒有聯合國主導下美國採取片面行動的可能性，他強調美國不能再犯三十年代那種姑息政策，讓侵略者得到好處。

貝克這種強硬的態度有意在開戰之前把國會排除在決策之外，更引起議員們的強烈反彈。委員會一成員稱，白宮不應把參院的一四七號及眾院的六五八號二個支持行政部門的決議看錯，以為行政部門一旦在波斯灣地區作戰，無須國會履行憲法上的宣戰責任。

至於貝克保證磋商一節也引起不滿，參議員薩班斯（Paul S. Sarbanes，民主黨，馬利蘭州）說：「磋商與授權是不同的，我們的堅強信念是，美國總統運用美國部隊大舉攻擊伊拉克……。把伊拉克逐出科威特需要國會的授權。你（指貝克）應前來國會，陳述你提議去做什麼、什麼目的、以及獲得國會的判斷是否應授權行政部門。但是總統單獨令美國部隊作大舉進攻而無須國會分擔決策，這種觀念，我認為是違反憲法的要求。」²³

委員會主席柏爾（Claiborne Pell，民主黨，羅得島州）稱：「假如需要採取軍事行動，總統應在聯合國及多邊涵蓋的決定範圍內行動，再者如果考慮軍事行動時，應設立一種正式機構，以利國會磋商。」²⁴但貝克對是否有必要設立正式的磋商機構持保留態度。

參議員魯加（Richard G. Lugar，共和黨，印第安那州）建議如果進一步的軍事行動有必要的話，「國會應〔停止休假〕返回議會以及考慮宣戰。」²⁵

參院對外關係委員會共十九位成員，十人屬民主黨，九人為共和黨，只有博希維茨（Rudy Boschwitz，共和黨，緬因

²² Ibid., Oct. 18, 1990, p. A40.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

州)及莫尼漢(Daniel P. Moynihan, 民主黨, 紐約州)認為如果堅持擴大國會角色, 可能使布希抵制伊拉克侵略的努力發生困難。

國會不滿布希作爲的主要原因是布希只重磋商, 而不顧戰爭權力法, 例如參議員柯亨(William S. Cohen, 共和黨, 緬因州)便認爲戰爭權力法是「國家的法律」, 如果不予遵守的話, 在體制上是對國會的一種損害, 因此他曾在九月間要求布希「正式提出申請要求國會批准或不批准, 要求國會記錄下來到底是否支持他的政策。」²⁶

國會於十月十九日起休假, 在休假前, 國會採取二項措施以強化主張其應有的角色, 第一, 衆院議長福勒(Thomas S. Foley, 民主黨, 華盛頓州)及參院多數黨領袖米契爾共同組織一個十八人委員會, 以便隨時與布希商討波斯灣情勢, 其成員包括兩院領袖、兩院軍事與情報委員會主席及資深議員、參院對外關係委員會及衆院外交委員會的主席及資深議員; 第二, 在國會休會期間衆院議長及參院多數黨領袖, 在布希未採行動前, 可召開臨時國會會議, 以對付波斯灣危機。然而白宮拒絕承認福勒—米契爾委員會爲一正式組織, 同時也表示, 只有總統才有權召開臨時國會會議, 白宮寧願與非正式組織議員們磋商, 因爲與一正式組織磋商將會喪失自己法律上的主張。

各種跡象顯示, 布希政府已對以外交解決波斯灣危機失去信心, 胡辛的強悍與不妥協, 使布希政府在波斯灣動武的機會有增無減, 十月十八日貝克重申堅持伊拉克必須無條件撤出科威特, 拒絕接受任何談判或局部撤兵的妥協方案。布希也說: 「我較以往更爲堅持, 要看到侵略的獨裁者在沒有任何型態的妥協方式下, 撤出科威特。」²⁷

十月三十日布希總統要求繼續增強其兵力, 俾能在其他壓力未能迫使胡辛態度軟化時之用。他同時又稱不保證一定會先獲得國會批准才採取行動。同一天美國陸戰隊在阿曼海灘進行爲期十天的兩棲攻擊演習, 訓練美軍一旦與伊拉克軍作戰時的戰技, 其時派駐波斯灣的多國部隊已增至三十一萬人。在伊拉克方面, 胡辛下令備戰, 加緊構築工事, 增強防禦。

二十九日貝克稱國際間對伊拉克的容忍是有限的, 並稱美國不排除以武力解決波斯灣危機的可能性。十月三十一日電訊報導稱貝克將與盟國討論可能發動軍事攻擊的時間。

波斯灣情勢緊張的昇高, 使得國會反對布希政府單獨決議作戰的聲浪也隨之昇高。在衆院的四百三十五席中佔有二百五十八席的民主黨員, 其中八十一位衆議員在十月底簽署一項聲明, 聲明他們強烈反對採取對伊拉克的軍事攻擊行動, 雖然十月初亦曾有三十三位民主黨衆議員簽署同樣聲明, 但因白宮不斷在波斯灣增兵, 民意並不支持布希政府攻擊伊拉克, 只贊成

註26 N.J. Vol. 22, No. 40 (Oct. 6, 1990), p. 2397.

註27 中央日報, 民國七十九年十月二十五日, 頁四。

美軍防衛沙烏地阿拉伯，民意測驗顯示支持布希處理波斯灣的方式已從九月時的七八%降為六四%。²⁸國會也不再如十月以前那樣地全力支持布希在波斯灣的政策，因之簽署人數迭有增加。該聲明指出：「最近的一連串報告顯示，美國已經改變在波斯灣地區原有的防衛架構，戰爭有一觸即發的可能。」²⁹

四、府會意見分歧的擴大

府會對波斯灣用兵意見分歧擴大的轉捩點是十一月八日，布希又派遣十五萬海空軍部隊開往波斯灣，布希宣佈稱：「我今天已命令國防部長增加從事『沙漠之盾』行動之美軍數量，以確保盟軍有足够的攻擊能力達成我們共同的目標。」³⁰一般估計至翌年初，美國在波斯灣的數目將可達三十八萬餘人。

布希公開引用攻擊二字是有意義的，國防部長錢尼（Dick Cheney）特別加以說明「現在所增加的兵力明顯地可增強我們的攻擊行動，假如一個月後我們要採取攻勢的話。」³¹布希政府的作戰決心已很明顯，如果只是威脅胡辛的話，則駐軍必須假以時日方可使之就範，然而大軍駐紮波斯灣不宜太久，師老必疲，固為因素之一，且將引起當地阿拉伯民族主義份子的不滿，如非即將開戰實無增添大軍之理。

布希政府的增兵立即引起國會的嚴重關切，參院軍事委員會主席及其他參院領袖批評白宮過於急躁，並指出布希在波斯灣發動軍事攻擊之前，必須先在國會建立共識，若未能得國會同意即逕行開戰，極為不智，莫尼漢責難白宮未能善用智慧，白宮應先觀察經濟制裁之功效，然後再決定是否採軍事行動，莫尼漢在電視上說：「他（布希）將損害我國兵力；他將損害我國行政，他將破壞尋求集體安全體系的機會，你們會感到傷心。」³²

十一月十二日參議員在國會山莊商討第一〇二屆國會組織事，白宮得有機會向參院溝通，參議員也乘機表示他們的不滿，而批評布希的聲浪繼續昇高，議員們強烈要求布希總統召開國會特別會議，許多議員認為如果布希總統未經國會批准，驟然派兵加入戰鬥行列，明顯地濫用憲法上的權力。十四日上午布希在白宮與國會領袖會晤磋商時，布希從口袋裏掏出預先準

註28 自立早報，民國七十九年十月十八日，頁十。

註29 聯合報，民國七十九年十月二十九日，頁十一。

註30 The New York Times, Nov. 9, 1990, p. A12.

註31 錢尼講話引同註30。

註32 The New York Times, Nov. 13, 1990, p. A1.

備好的伊拉克出版的報紙，報導美國府會意見不一致的消息，布希告訴國會領袖稱，府會的不和會傳遞給胡辛錯誤的消息，他並要求國會支持他，布希一方面辯論稱，他是三軍統帥，有用兵之權，另一方面又向他們保證決不輕啟戰爭：「上星期增兵的決定不是要用武力的決定。」他說：「我們還沒有渡過瀘水（Rubicon），不是不可回頭。」³³

當天下午布希又率領貝克及錢尼前往國會山莊與議員溝通，但部份議員並未釋疑，參議員寇瑞（Rob Kerrey，民主黨，奈布拉斯加州）說：「我的許多問題並未得到解答，我非常耽心我們走的方向。」³⁴參議員甘迺迪（Edward Kennedy，民主黨，麻州）同意他的看法，甘說：「我比以前更關心此事，因為總統在準備把我們這個國家帶進波斯灣戰爭，而不尋求國會批准，也不尋求美國人民的支持，現在辯論這些問題是我們國會的責任，現在還來得及阻止一場無謂的戰爭。」³⁵

布希一方面與國會溝通，另一方面錢尼又徵召七萬二千五百名技工後備隊服役，使這種後備隊總數增為十二萬五千人，此外又徵召一萬二千戰鬥兵後備隊服役，錢尼的徵召令，無異使府會的摩擦火上加油，加以貝克告訴國會領袖稱，他知道憲法規定國會有宣戰之權，但他又說：「在許多、許多情況及情勢下，有些意外行動涉及美國公民及美國利益，因之要求我們立即且實質的回應。問題是憲法要求我們做什麼。」³⁶

經過二天的溝通，白宮與國會均同意暫時沒有召開第一〇一屆國會特別會議的必要。國會關切與批評的暫時收斂固然是布希一再保證「這項增兵並非表示決定攻擊，只是表示有此能力而已。」³⁷另一方面國會本身也有所考慮，國會不知如何辯論才不致表現美國軟弱，相反地國會又怕明白支持布希的波斯灣政策，就等於通過了另一個東京灣決議。在這種複雜心情下，國會也不願堅持召開特別會議。

波斯灣的緊張情形繼續增加，十一月十五日胡辛聲言不會首先撤兵，只願與美國先行談判，但十九日伊拉克却在科威特增兵廿五萬人，加上原有的四十三萬人，此時共有六十八萬餘人駐紮科伊邊境及科國境內。在美國方面，布希及國會領袖訪問美駐沙烏地阿拉伯部隊，布希強調伊拉克發展核武的危險，暗示應首先摧毀伊拉克發展核武的潛力。波斯灣開戰的危險似乎密鑼緊鼓，愈來愈近。

十一月廿日，四十五位民主黨議員向法院提起訴訟，企圖強制布希在進攻伊拉克之前，尋求國會批准，其後又有多位議

³³ *Ibid.*, Nov. 15, 1990, p. A1. 紀元前四十九年凱撒以破釜沉舟之心，渡過瀘水（Rubicon），與龐培決戰。

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *N.J. Vol. 22, No. 47 (Nov. 24, 1990), p. 2894.*

員加入簽署，總共五十四人，法院沒有受理，因為五十四人並不能代表國會多數。

在外交上白宮盡力在聯合國尋求各國的支持，十一月二十九日安理會通過第六七八號決議，授權各會員國，如果伊拉克不於一九九一年一月十五日或十五日以前退出科威特時，得「使用一切必要的手段……以恢復該地區的國際和平與安全。」

³⁸ 正當布希政府努力尋求國際社會支持之際，十一月二十七日至二十九日，參院軍事委員會舉行另一次聽証，在聽証會上，兩黨議員對是否應將波斯灣危機與開戰事提出討論，意見不一。共和黨參議員科次(Daniel R. Coats，印第安那州)說：「我非常關切我們公開辯論戰略將會墜入胡辛戰略的圈套。」³⁹但民主黨議員則主張公開辯論，所以眾議員米勒(George Miller，民主黨，加州)駁斥這種恐懼是沒有根據的。

聽証會完後翌(三十)日，布希聲言他希望國會通過決議支持聯合國決議及美國總統的政策，他不會召開國會特別會議公開辯論，但他將繼續與國會領袖磋商。

十二月三日錢尼與參謀首長聯席會議主席鮑威爾(Colin L. Powell)在參院軍事委員會上作証，聲稱對伊拉克的經濟制裁效果不佳，但對與伊拉克從事貿易的國家却造成了傷害。二天後中央情報局長韋伯斯特(William H. Webster)也在眾院軍事委員會上作証稱，封鎖與禁運雖然對伊拉克造成極大損害，但伊拉克經歷八年兩伊戰爭，人民已習慣艱苦生活，胡辛也不會認為物質生活的困苦會威脅他的政權或迫使他退出科威特。同一時間，貝克也在參院對外關係委員會上作証，除了控訴胡辛一大堆罪狀外，最後他呼籲國會支持布希政府的領導。⁴⁰

十二月六日胡辛宣佈釋放全部留在伊境的外國人士，布希趁機為他的政策辯護，認為美國的強硬作風終於迫使胡辛放人，威脅對伊拉克開戰「有了效力」。他說：「我們將繼續施加壓力。」⁴¹但胡辛釋放外籍人士却給民主黨一個藉口，民主黨議員主張繼續經濟制裁，不必急於用兵攻擊伊拉克，參議員薩班斯說人質之釋放是「表示用不着犧牲生命，可達成我們的目的之一」。⁴²民主黨參議員狄克森(Alan J. Dixon，民主黨，伊利諾州)也說：「進一步的証據」顯示波斯灣危機用不

³⁸ The New York Times, Nov. 30, 1990, p. A10.

³⁹ CQ, Vol. 48, No. 48 (Dec. 1, 1990), p. 4004.

⁴⁰ 關於韋伯斯特及貝克的證辭見 CQ, Vol. 48, No. 49 (Dec. 8, 1990), pp. 4113~4119.

⁴¹ Ibid., p. 4082.

⁴² Ibid.

着軍事行動，即可解決。^{④3}

胡辛的心戰分化了民主黨與共和黨，在幾個委員聽証之後，兩院民主黨議員訴求繼續經濟制裁，有些議員責難白宮急於求戰，且語氣遠較過去嚴厲，參議員薩班斯在十二月五日告訴貝克說：「你已有了一個可行的政策，然而你却棄而不用，我們已轉而採取另一政策，我們認為這個政策將把我們帶進戰爭。」^{④4}貝克希望國會能像安理會一樣，自動通過決議支持布希政府在波斯灣的軍事行動。但幾天的聽証結果，貝克並未能如願以償。民主黨眾議員柏曼認為如要府會造成共識，布希仍須繼續努力，不是說服民主黨議員，而是要使他們對布希政府有信心，他說：「如果我們知道他（總統）把武力作為最後手段，有些反對的聲音或可縮回。」^{④5}

布希希望國會能採取主動「支持」他的政策，實際上他確是需要國會的支持，但他無意主動請求國會「批准」他的波斯灣用兵，因為他是三軍統帥，他的憲法上權力不容國會干預。國會不願主動提出這個問題，只是說應給經濟制裁一點時間，如果總統用兵作戰，必須先得國會批准。或許越戰失敗的陰影使得國會各議員沒有信心負起責任。況且每個議員尚有他自己的理念，自己的包袱，自己的選區。所以白宮發言人費茲華特（Marlin Fitzwater）說：「在國會裏面，對於是否應有一（特別）會議，是否要有一決議，是否要等待看看有什麼事發生等，都沒有有一個清晰的共識，他們不知應做什麼。」^{④6}

在府會雙方都希望對方採取主動的情形下，僵持了一段時間，耶誕節新年將到，所有的一切都只有等待翌年新的第一〇二屆國會去處理了。

五、由爭議到共識

一九九一年開始的第三天，第一〇二屆國會集會，當天布希會晤廿七位國會議員，藉以消弭去年留下來府會的緊張情勢，民主黨領袖米契爾在與布希會晤後表示，布希希望他能在波斯灣動用武力，但米契爾却否定了他的權力，米契爾說：「我們認為憲法規定目前在波斯灣發動軍事行動之前，必須先徵得國會同意」，米契爾繼續說：「總統持不同的看法，我認為我

註④3 Ibid.

註④4 Ibid.

註④5 Ibid.

註④6 CQ, Vol. 48, No. 51 (Dec. 22, 1990), p. 4202.

們無法讓他接受我們的觀點，但他也瞭解，他也無法改變我們的立場。」^{④7}

翌（四）日國會展開波斯灣情勢的大辯論，最引人注目的是民主黨甘迺迺迪參議員砲轟布希政府，他認為只有國會才有權授權在波斯灣開戰，「這是絕無問題，絕無疑問和絕無含糊不清之處」。^{④8}他並指責布希的派兵駐紮波斯灣是專橫霸道，是自水門事件以來最霸道的一件事。

五日布希警告胡辛無條件自科威特撤軍，否則就會面臨可怕的危機，他強調「這是胡辛遵從聯合國決議的一個期限，不是我們自己武裝部隊的期限。」^{④9}同時貝克斷然拒絕安理會考慮延長一月十五日伊拉克必須從科威特撤兵的期限，此時白宮開戰的決心似已成定局。

國會的辯論繼續進行，議員知道他們無意做有關波斯灣實際事務的處理，只是希望能在行動之前尋求國會形式上的批准而已。國會不得不如此，一則國會正被民衆指責為軟弱和投機，只知批評而不能採取行動。另一方面國會必須保存美國對外戰爭的權力，這種權力如果未能在此次波斯灣事件上應用，國會或將永遠失去這種權力。

眼見國會意見分歧，尤其是民主黨議員對布希的行動批評最力，布希也深切了解，沒有美國人民的支持，沒有國會的同意，他要想在波斯灣開戰端是不可能的。因之一月八日距安理會規定的撤兵日期只有一星期，布希乃正式具函要求國會通過決議，「說明國會支持使用一切必要的方法，實現聯合國安理會第六七八號決議。」^{⑤0}

一月九日貝克與伊拉克外長阿濟茲在日內瓦談判失敗的消息給白宮與國會帶來了團結的氣氛，眾議員穆沙（John P. Murtha，民主黨，賓州）說：「它可能使一些人改變心意，胡辛完全不顧現實的事將會影響〔國會〕辯論。」^{⑤1}因之國會議員傾向支持布希的主張愈來愈多。

一月十日布希與十位共和黨、七位民主黨參議員在白宮磋商，討論要求國會授權開戰，魯加在與布希會晤後表示，布希贏得國會通過決議案的機會大增，參議員強斯頓（J. Bennett Johnston，民主黨，路易士安那州）表示國會此刻有必要支持布希，因為布希已告訴國會議員，他在與胡辛攤牌上，決不讓步。

一月十二日參院進行表決，以五十二票對四十七票通過「授權對伊拉克使用武力的決議」（S. J. Res. 2），贊成者為共

註④7 中央日報，民國八十年一月五日。

註④8 中國時報，民國八十年一月六日。

註④9 中央日報，民國八十年一月七日。

註⑤0 全文見 CQ, Vol. 49, No. 2 (Jan. 12, 1991), p. 70.

註⑤1 聯合報，民國八十年一月十一日。

和黨四十二人、民主黨十人；反對者共和黨二人、民主黨四十五人。同一天衆院以二百五十票通過同樣的決議（H. J. Res. 77），贊成者共和黨議員一六四人，民主黨八十六人；反對者共和黨三人、民主黨一七九人。

兩個決議內容完全相同，除了授權總統使用武力迫使伊拉克遵照聯合國歷來各項決議自科威特撤兵以外，並規定依戰爭權力法支付軍費，同時也要求布希總統每六十天向國會簡報波斯灣情況。⁵²

雖然國會議員在投票前意見分歧，但經過辯論及投票後，他們一致聲言將作為布希政策的後盾，衆院多數黨領袖蓋哈特說：「無論我們的決定是什麼，我們將再度團結一致，且再度作為一個整體的離開這個議場。」⁵³

一月十六日布希致函國會稱：「雖然歷經五個半月無可比擬的國際上的努力，外交與經濟的壓力並未減低伊拉克的蠻橫，繼續依賴這些壓力將危及完成迫使伊拉克完全而無條件地自科威特撤出的基本目標。」⁵⁴

同一天布希宣佈盟軍已對伊拉克及科威特境內軍事目標展開攻擊行動。

六、結 論

美國府會對伊拉克的侵略行爲，一致主張制裁，這項基本共識，自始至終都沒有改變，問題的焦點在於如何制裁，行政部門原先採取外交努力與經濟制裁的方式，迫使伊拉克自科威特撤兵，獲得國會一致支持，但當這些手段不能達到美國所希望的目的以後，布希政府漸漸改變政策，欲以軍事行動迫使伊拉克遵守聯合國的各項決議，因之國會有不同的意見，國會認為布希派兵作戰應事先獲得國會授權，國會議員所考慮的是彼等有憲法上的宣戰權力，同時許多議員不願在經濟制裁生效前便失去耐心地與伊作戰，他們對戰爭之可能造成巨大傷亡尤為顧慮。

國會經過近十天的大辯論及考慮後，終於授權總統可在波斯灣運用武裝部隊強制伊拉克自科威特撤軍，國會認為他們在辯論時雖意見紛紜，但投票後大家便同心一致，支持布希政府的政策，為保衛美國利益對伊拉克開戰。

*

*

*

註⁵² 決議原文見 *CQ*, Vol. 49, No. 2 (Jan. 12, 1991), p. 131.

註⁵³ *Ibid.*, p. 65.

註⁵⁴ *Ibid.*, Vol. 49, No. 3 (Jan. 19, 1991), p. 198.