



军事工业利益集团影响美国的外交决策

刘恩东(2006.7)

美国的利益集团是美国政府制定对外政策时不容忽视的重要国内因素之一，它对美国现实政治和政府的对内对外政策都有重要影响。甚至有人说，“对各种问题的决策是由政府、政党和利益集团共同做出的”。利益集团越来越多地通过影响国内政治甚至直接参与国际事务来影响美国的外交政策。军事—工业复合体就是众多利益集团中一个特殊的利益集团，“在美国冷战后的外交政策当中，有一点是从未改变过的，那就是美国政坛背后军火行业令人畏惧的力量”。

经济利益是军事工业集团影响美国外交决策的动因

美国的军事—工业复合体是在二战后发展起来的，“军事—工业复合体”是艾森豪威尔总统在告别演说时使用而后普及化的用词。在美国外交中，它指的是侵略性的外交或军事政策中获益的某些特定的利益集团。构成军事—工业复合体的社会实体主要由4部分构成：行政部门内的军事机构、工商业、国会、学术和科学团体。这4个部分之间是有组织的互补的利益关系。由于这些互补的利益的存在，军工复合体为遏制和威慑的对外政策推行，起着关键性作用。

首先，无论是战争年代还是和平年代，军工景气是美国经济发展的“秘诀”和原动力之一，也是军工复合体影响外交决策的基本动因。90年代以来，美国凭借唯一超级大国的影响力和先进的技术水平，雄居世界第一大军火出口国地位。据统计，以1990年的不变价格计算，美国的军火交易额平均每年达110多亿美元，占全球军火交易总额的近一半。其中1992年交易额高达138亿美元，1997年为77亿美元，1998年为103亿美元，1999年已升至118亿美元，年增幅高达14%。美国2000年军火销售合同总值186亿美元，占据了全球军贸总额369亿美元的一半以上。全球10大军火商中美国占7家，前3名为洛克希德·马丁公司、波音公司、雷神公司。2000年全球10大军火商的国防收益为914亿美元，其中美国占70%。在美国有1/3的企业与军工生产有着千丝万缕的联系。“9·11”事件让美国的军火企业迎来了良好的发展机遇。事发后不久，全美几乎所有的产业股价全部贬值，而各大军工企业的股价平均都上升了30%以上。

“9·11”事件后，布什政府对美国的军力和对外安全战略做出了全面的重新估价。强调“世界需要美国的实力”，美国应该“以实力求和平”，主张以更有效、更强硬的手段建立美在新世纪的军事霸权，长期保持美国在世界格局中的“一超独霸”地位。要求美军应通过优化力量组合和战略资源的配置，实现防务转型。尽管美国的军费开支已接近全球军费开支的40%，但他们仍然认为“过去军费投入不足”。美国国会通过的2003财政年度军费开支法案总额为3554亿美元，比2002财政年度增加了350亿美元，军费预算提高了14.5%，是美国20年来军费开支增幅最大的一次。美国去年的军费开支比前一年大幅上升了12%，达到4550亿美元，占全球军费总开支的47%，超过了排名在它之后的32个军费大国的开支总和，也超过了所有发展中国家的军费开支总和。而且，根据美国政府制定的计划，美国军费开支还将继续增长，到2010年将达到5020亿美元。美国加大购买新型装备的力度、增加新开发项目的投入、积极推动国家导弹防御计划和防务转型等举措给军工企业带来巨大商机。

其次，军工复合体的发展是支撑某些地区经济的重要来源。很多地方社会和经济仍然非常依赖国防支出的订单。例如80年代末，五角大楼在南卡罗来纳州花费了50亿美元，而该州生产总值大约为500亿美元，国防支出支撑着南卡罗来纳州的8个军事基地及相关的服务、原料装备和供应。据该州的官员讲：“军事基地是南卡罗来纳州经济中相对稳定的因素，是防止衰退的工业，它提供了稳定的就业和高科技的培训”。康涅狄格州的克伦顿、弗吉尼亚州的纽波特纽斯、密苏里州的圣路易斯等地区经济主要是靠建设海狼核潜艇、航空母舰和喷气式战斗机发展起来的。同样，美国每年花费在核武器方面300亿美元。在华盛顿州的汉福特、新墨西哥州的洛斯阿拉莫斯、佐治亚州的萨凡纳河等地的企业和研究机构研制和贮存核武器，并对核污染进行治理。军费的增长用于武器的开发、研制、采买、生产，推动了就业，也增加了政府的税收。

最后，军事—工业复合体是吸纳就业的主要渠道。1983年以来，美国从事军事生产的人数高达650万人，若再加上间接服务于军事生产的工作人员，则从事军工生产的人员约占美国全国劳动力总数的20%-22%。据《洛杉矶时报》对美国国防机构的分析，“美国1/10的人直接或间接的依赖国防开支。国防工业占美国制造业的10%。在一些州，包括加州，与国防有关的工作是个人收入的最主要来源。国防工业雇佣了美国25%的科学家和工程师。”有资料统计，美国签订1亿美元的军贸合同，就会增加1.5万人的就业机会。美国近年来一反冷战时期对武器出口方面的限制，采取了更加灵活的政策。通过用发动对外战争和扩大对外军售来刺激国内生产，减缓战略收缩给军工企业带来的消极影响，增加就业机会，降低贸易赤字。1990年由于海湾战争美国军售总额较1989年增加了410亿美元，可以为61.5万人创造就业机会。而在科索沃战争的促动下，美国失业率在1999年第一季度下降到4.2%，为美国30年来的最低点。

院外游说和金钱政治是军工利益集团影响外交决策的主要方式

“美国的政治是一种游说竞赛”，从某种意义上来说，就是不同利益集团之间的利益互动。为了各自的不同利益，美国诸多的社会领域、行业、企业、团体等争相组织、配备和寻找自己的游说队伍或代言人，游说大军非常活跃，制约美国的内政外交政策，成为一个不可忽视的行为体。调查显示，从总统机构到政府，从政党到议会都受到利益集团的强有力影响。

金钱则是利益集团影响政府的杀手锏和王牌。为了追求和保持巨大的军事开支，五角大楼每年使用大量的钱财雇佣成百上千的“国会联络员”，对国会的立法和拨款施加影响，强调战争的威胁和备战的重要。于是在美国国会、行政当局和军工利益团体之间形成了一个非正式的“铁三角”关系。军工利益集团在政府、国会中的活动逐渐变成一种相互支持的安排。对此，尼克松曾有过精辟的论述：“每一个项目都受到一个特殊的利益集团的操纵，反过来，这个利益集团又和掌握着钱包钥匙的那些有势力的国会议员们有着千丝万缕的联系”。

为更加有效地对政府及国会施加影响，美国各大军工集团专门组织了势力庞大的“院外集团”，并利用提供竞选经费和拉选票等手段对美国立法机构、行政部门和法院进行游说，以确保他们制定和执行的符合本集团利益。连美国前副总统纳尔逊·洛克菲勒也不得不承认：“院外利益集团在指导美国的对外政策。”

而在美国政治中，共和党历来受到美国军火商的支持，维护军火商的利益是共和党的传统。冷战结束后，民主党政府似乎更注重包括经济安全在内的国家安全，所以，美国各大军工企业从维护自身的经济利益出发，在通过政治行动委员会的捐款中一直明显偏向主张扩军备战的共和党。而靠共和党右翼支持上台的布什，其政府组成具有浓厚的军界背景，在很大程度上代表着军工复合体的利益。他在竞选时曾许诺，一旦竞选成功，将加紧部署NMD，并由此得到军工复合体的大力支持。小布什政府的鹰派作风使军工集团给予共和党的政治献金是民主党的4倍。“9·11”事件后，军工利益集团加大了对共和党的政治捐款力度，仅2002年上半年，政治捐款总额就达到了700多万美元，其中捐给共和党的占去了2/3。为了赢得中期选举胜利，共和党政府“先发制人”、不顾一切“倒萨”的主张更接近军工利益集团的利益。因此，军工利益集团加强对共和党的资助理所当然。