

美国的族裔游说与移民爱国主义

——以阿裔美国人的游说为例

潘亚玲

〔内容提要〕冷战结束后，族裔游说在美国政治中的影响力日益上升；这一趋势将因奥巴马当选而得到强化。美国学术界对族裔游说的观念可分为积极和消极两派，消极派占据上风。消极派认为族裔游说有损美国国家利益，质疑为其母国利益游说的族裔的爱国主义。因此，在不同处境下的族裔游说团体要么选择消极游说——处境不利时首先致力于证明自身的爱国主义，要么选择积极游说——无须担忧爱国主义被民族主义化的风险时正面促进其母国国家利益。阿裔美国人游说的发展过程就是经历了消极游说和积极游说两个阶段的一个典型。

关键词：美国政治 游说 阿裔美国人 爱国主义 巴勒斯坦问题

冷战结束后，美国一度丧失明确的外部“敌人”，不管是真实的还是想象的。这一方面导致美国不断试图找出新的敌人，另一方面也为美国国内的各种利益集团打开了游说空间。在此背景下，各族裔团体（ethnic group）的游说活动也明显增加，其中尤其明显的是犹太裔美国人、印度裔美国人等。美国国内对于族裔团体的游说看法不一，有人认为这有利于推广美国民主，也有人认为这将导致美国国家利益屈从于不同族裔的母国（移出国）利益。换言之，族裔游说涉及到一个更为根本的问题，即族裔游说与爱国主义之间是什么关系？本文试图从阿拉伯裔美国人在巴勒斯坦问题上的游说努力，对这一议题进行初步探讨。

一、族裔游说与移民爱国主义的两难

冷战结束后，围绕美国外交政策的方向和目标产生了大量争论。这一争论的一个重要方面是，从世界各地移入美国的大量族裔团体将如何影响美国国家利益的界定和美国外交的决策。鉴于移民与其母国的特殊情感甚至两者之间的物质联系，族裔游说涉及到移民是将美国还是其母国的国家利益置于第一位的问题，或者说移民的爱国主义对象到底是美国还是其母国。如果将美国普遍存在的爱国主义被民族主义化的倾向纳入考虑，族裔游说将面临爱国主义的重大困境，即必须在表现（对美国的）爱国主义与促进母国利益之间实现平衡，这迫使处于不同地位的族裔游说团体采取完全不同的游说策略。

美国有关族裔游说的争论主要分为两派：积极派和消极派。积极派代表人物约西·谢恩（Yossi Shain）认为，后冷战时期美国外交决策中大量涌现的族裔游说是件好事；它标志着这些团体在“今天的美国生活中获得了令人尊重的地位”，同时他们也愿意“在美国外交事务中发出有意义的声音”。谢恩认为，作为联系美国与其母国的桥梁，族裔游说有助于促进美国国内价值观的海外推广。【注释】Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad: US Diasporas and Homelands* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), chaps. 1, 2. 本文正



文的引语见此书第 25 页。【注尾】 另有美国学者指出，冷战结束导致美国对外政策向更多普通公众开放，促进了族裔团体的政治参与和游说活动的增加。这有利于美国民主的进一步发展，美国政府和人民应当对此表示宽容。【注释】 Michael Clough, “Grass Roots Policymaking: Say Good Bye to the ‘Wise Men,’” *Foreign Affairs*, January/February, 1994, pp.2~8. 【注尾】

相比之下，消极派的力量比乐观派大得多，渊源也更为流长。例如，早在 1977 年，美国遏制战略制定者乔治·凯南就指出，冷战期间，族裔游说团体为了其母国利益而对美国外交政策施加压力的例子不胜枚举；尽管这未必与美国国家利益冲突，但事实上，族裔游说团体并不那么把美国的国家利益当回事。【注释】 Quoted in Tony Smith, *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000), p.5. 【注尾】 对文化多元主义的担忧也导致了对族裔游说的消极观念。例如，消极派代表人物塞缪尔·亨廷顿认为，冷战结束使美国社会和政府丧失了方向，导致对“多元文化主义的顶礼膜拜”，进而主要以族裔游说为形式的族裔政治影响力大大上升。尽管族裔游说团体的利益可能与美国国家利益一致。但亨廷顿认为，他们“往往牺牲更大的美国国家利益和美国与盟友的关系”。【注释】 Samuel P. Huntington, “The Erosion of National Interests,” *Foreign Affairs*, September/October 1997, pp.28~40. 【注尾】 对多元文化主义和族裔政治影响力的担忧也是历史学家小施莱辛格的一个写作主题。【注释】 Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society* (New York: WW Norton, 1992). 【注尾】

消极派往往质疑族裔团体的爱国主义，认为族裔游说团体“往往将其母国利益置于美国利益之上”。【注释】 James M. Lindsay, “Getting Uncle Sam’s Ear: Will Ethnic Lobbies Cramp America’s Foreign Policy Style?” *Brookings Review*, Winter 2002, p.40. 【注尾】 托尼·史密斯直接将其对族裔团体政治影响力的研究称为“忠诚外国”（*Foreign Attachments*），认为“族裔团体在美国外交政策中发挥的作用比一般认为的要大得多”，族裔政治参与的消极后果可能压倒其积极后果。【注释】 Smith, *Foreign Attachments*, pp.1~2. 【注尾】 在他看来，更严重的问题似乎是，在面对这些力量时，如何维持适当的政府自治，以保证政策与共同善的要求保持一致？【注释】 *Ibid.*, p.3. 【注尾】 另一项研究从美国公民的政治参与的角度印证了这一担忧：普通公众对外交政策要么缺乏兴趣、要么缺乏了解，只有 5% 的美国公众对特定时间里的特定外交政策——不包括与战争或和平相关的关键问题——态度“积极”，这使那些组织良好的族裔团体有可乘之机，他们可在特定问题上高度动员，从而获得相当大的政策影响力；【注释】 Eric Alterman, *Who Speaks for America? Why Democracy Matters in Foreign Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), p.136. 【注尾】 政客们可能无须害怕他的其他选民而对族裔游说团体妥协。【注释】 Thomas Ambrosio, “Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy,” in Thomas Ambrosio ed., *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2002), p.12. 【注尾】 亨廷顿在其著作《我们是谁？》中更直白地警告，美国国内敌对的族裔可能引发“代理战争”，在其为各自母国利益而游说时相互攻击，完全忘记了自己应当首先热爱美国。【注释】 亨廷顿引用印度裔和巴基斯坦裔美国人的斗争作为其例证，参见塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁？美国国家认同的挑战》（程克雄译），北京·新华出版社，2005 年版，第 241 页。【注尾】

消极派质疑族裔游说团体的爱国主义，在美国普通公众中能引起强烈共鸣，因为美国存在着一种强大的民族主义化爱国主义的倾向。【注释】 有关爱国主义的民族主义化的分析，



可参见潘亚玲：《爱国主义与民族主义辨析》，载《欧洲研究》2006年第4期；潘亚玲：《美国爱国主义与对外政策》，上海人民出版社，2008年版，第51~75页。【注尾】对爱国主义的民族主义化操作在移民身上更易于发生，原因在于移民拥有两个“祖国”的特殊事实。美国人一向担忧外国移民的爱国主义，因此也一贯强调，移民不能在忠于美国的同时也忠于其母国。例如，在1907年一次演说中，西奥多·罗斯福总统说，“我们必须坚持……（移民）必须在每个方面都成为美国人，纯粹的美国人……这里不能有可分割的效忠。任何声称自己同时是美国人和其他国人的人，根本上都不是美国人。我们只能有一面国旗，即美国国旗……我们只能有一种语言，即英语……我们只能有一种忠诚，即对美国人民的忠诚。”【注释】“Illegal Immigration in the United States,” A Policy Paper by the American Legion and Documentation to Support Americanism Resolution, The National Americanism Commission, Indianapolis, Indiana, July 2005, p.19.【注尾】

随着全球化的发展和多元文化主义的兴起，美国人日益担心，愈发国际化的新移民将不那么愿意拥抱美国的文化或政体。这种正出现的“跨国民族主义”（transnationalism）意味着移民在其母国和美国的两种文化中徘徊，他们不纯粹地属于任何一个。跨国联系消除了移民对美国的忠诚，进而妨碍甚至终止了其政治融入。【注释】Gary Gerstle and John Mollenkopf, “The Political Incorporation of Immigrants, Then and Now,” in Gary Gerstle and John Mollenkopf eds., *E Pluribus Unum: Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation* (New York: Russell Sage Foundation, 2001), pp.15~18.【注尾】因此，到美国的移民应当基于一种双向契约：美国承诺尊重移民，并为其提供法律所保证的所有公民都应享有的权利，既不能多，也不能少；移民必须保证忠诚、效忠于美国，这种效忠必须取代、并高于他们与其母国的任何联系。【注释】“Illegal Immigration in the United States,” p.17.【注尾】

正是出于对移民忠诚的高度担忧，使得族裔游说团体的爱国主义极易被民族主义化。族裔游说的确存在一种困境：一方面，他们必须仅忠诚于美国；另一方面，他们又愿意为其母国利益而游说。如果族裔游说团体在游说过程中未表现出充分的爱国主义（爱美国），或者遭遇到强有力的敌对性的族裔游说团体的抹黑，那么这一族裔游说团体的爱国主义便会被民族主义化，进而使其游说努力遭到失败。这样，不管哪一个族裔团体在开展政治游说时，都必须首先强调和展现自身的爱国主义，强调其游说首先是符合美国利益的，其次才是符合其母国利益的。

考虑到美国人更多倾向于以消极视角观察族裔游说，且存在着较大的爱国主义民族主义化的风险，本文认为，族裔团体的主要游说策略可以有两种。

第一种可称之为消极游说，它更多是一种防御性的游说活动，其核心目标是要么证明自身的爱国主义、避免被民族主义化，要么干脆远离争议性问题，仅为自身公民、社会等权利而游说。当一个族裔团体遭遇美国国内根深蒂固的政治偏见——如冷战时期的印度裔美国人游说时面临的印度与苏联站在一起的印象，或遭遇强大的对抗性族裔游说团体的压制——如下文即将讨论的阿拉伯裔美国人游说过程中面临的来自犹太裔美国人游说团体的压力时，该族裔游说团体便须采取消极游说策略。由于本身遭遇极大的爱国主义被民族主义化的风险，这些团体在为母国利益游说时处于极为不利的地位，他们往往会被对手描述为不爱美国或贴上其他标签。因此，他们要么不涉足这些问题，即使涉足也必须首先证明自身的爱国主义，然后才能为母国利益游说。



第二种可称之为积极游说，即正面地为促进母国利益而进行游说。当一个移民团体并不面临美国国内的政治压力和偏见或没有对抗性的更为强大的族裔游说团体的压制或抹黑，或当其获得了合法的游说理由时，它无需证明自身是否热爱美国，也无需担忧其爱国主义会被民族主义化，因此完全可以直接为了促进母国利益而进行游说，如犹太裔美国人游说团体、进入 21 世纪后的印度裔美国人等都是这样的典型。

二、冷战时期阿裔美国人的消极游说

阿裔美国人参与美国政治的历史相当长，且早在第一次世界大战期间便已经开始关注巴勒斯坦问题。【注释】杨明光、刘军：《阿裔美国人的政治参与研究》，载《美国研究》2008 年第 2 期，第 134 页。【注尾】整个冷战时期，阿裔美国人的游说同时面临着两方面的压力：一是强大的对抗性的犹太裔游说力量的存在，另一方面则是美国国内对阿裔美国人的强大偏见。因此，阿裔美国人不得不采取消极游说策略，即抵抗犹太裔美国人的压制和抹黑，证明自身的爱国主义。而实现这一目标的一个重要聚焦点便是巴勒斯坦问题。

对阿裔美国人而言，展开政治游说的第一大障碍便是强大得多的犹太裔美国人游说力量的存在，到今天仍是如此。尽管犹太人口在美国只有约 600 万，约占美国总人口的 2.3%，但其中的 94% 都生活在 13 个关键的州中——仅这 13 个州的选票就足以决定总统归属。而犹太裔美国人的政治参与热情相当高，每次选举的投票率几乎都在 90% 以上。今天，犹太人在美国政治中的影响力更为强大。例如，在第 109 届国会中，就有 11 位参议员是犹太裔（11%），而犹太裔众议员占到众议院 6%。【注释】Mitchell Bard, “The Israeli and Arab Lobbies,” Jewish Virtual Library, available at: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/US-Israel/lobby.html>. 【注尾】

犹太裔美国人还组建了 600 多个游说团体，其中最具影响力的有美国主要犹太人组织主席联席会议（Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations, 简称 CPMAJO）、美国以色列公共事务委员会（American Israel Public Affairs Committee, 简称 AIPAC）、犹太公共事务委员会（Jewish Committee of Public Affairs, 简称 JCPA），以及美国犹太人大会（American Jewish Congress, 简称 AJC）等。于 1951 年成立的美国以色列公共事务委员会更是迅速成为美国最大、最著名的一个游说集团。根据 1997 年《财富》杂志对国会议员和工作人员的调查，在美国所有院外游说集团中它的力量排第二位。2005 年《国家杂志》（National Journal）的调查也将其排第二。【注释】John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007), p.117; 李伟建等：《以色列与美国关系研究》，北京·时事出版社，2006 年版，第 124~126 页。【注尾】

冷战时期，犹太裔美国人游说团体对阿裔美国人游说团体大力压制，甚至予以抹黑。仅从一个例子便能看出。例如，1984 年，在美国以色列公共事务委员会的影响下，伊利诺伊州参议员查尔斯·佩西（Charles Percy）竞选失败。佩西参议员在多数亲以色列决议中都持支持态度，仅有两次小“错误”，一次是 1975 年末在美国以色列公共事务委员会反对福特总统有关重新评估中东政策的声明的联名信上签名，另一次是没像其他人一样将阿拉法特称作“恐怖主义分子”。【注释】John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, op.cit., pp.158~159. 【注



尾】

与强大的犹太裔美国游说力量相比，阿裔美国人游说力量就小了很多。今天美国生活着约 350 万阿裔美国人，其中近一半聚居在五个州：加利福尼亚、佛罗里达、密歇根、新泽西和纽约。但是，阿裔内部非常不团结，有近 40% 的阿裔美国人来自黎巴嫩、且大多数是基督教徒，他们很大程度上并不支持反以色列的阿裔美国人游说活动。阿裔美国人中真正活跃的只有约 7 万巴勒斯坦裔美国人。但由于他们在政治上高度活跃，其观念和关切得到了政治领导人和媒体的不成比例的重视，巴勒斯坦问题也相应地成了团结阿裔美国人的唯一重要事务，同时也是阿裔美国人游说中最重要事情。【注释】John Perazzo, “Discover the Arab Lobby ‘Network’,” *FrontPageMagazine.com*, January 17, 2007, available at: <http://www.frontpagemag.com/Articles/>. 【注尾】

由于强大的犹太裔美国人游说力量存在，在 20 世纪 60 年代末、70 年代初、中期建立的好几个阿裔美国人游说团体都在不到 20 年里停止了运作。如阿裔美国人全国协会（National Association of Arab Americans, 简称 NAAA）和阿拉伯学生组织（Organization of Arab Students, 简称 OAS）等团体，都已成为历史遗迹。尤其值得注意的是，阿裔美国人全国协会本身是为了抵抗美国以色列公共事务委员会在美国、尤其是在国会的影响而成立的，致力于“劝说国会修正对以色列的全面承诺”。但是，即便在它处于巅峰时期的 20 世纪 70 年代，该组织成员也不过 20 万人。正如该组织领导人所承认的，它“从未有效地改变过国会的中东政策。”【注释】Saad Ibrahim, “American Domestic Forces and the October War,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 4, No. 1 (Autumn 1974), p.64. 【注尾】

阿裔美国人游说团体面临的第二大障碍是美国人对阿裔美国人的巨大偏见。冷战时期，对于中东问题可能导致美苏陷入对抗甚至冲突的担忧异常强大。根据盖洛普 1985 年的一份民意调查报告，有 58% 的美国人相信，以色列和中东的争端“极可能”成为“美苏重大冲突或战争”的根源。另有 25.5% 的人相信，以色列和其余中东国家的敌对关系“相当可能”导致两个越级大国陷入冲突。这意味着美国人将在以色列和阿拉伯国家之间作出选择。一方面，由于巴勒斯坦和其他阿拉伯国家对苏联保持中立甚至同情态度，美国将以色列视作天然盟友，对阿拉伯人的事业并不同情。“从杜鲁门到小布什的美国决策者们倾向于将阿拉伯人对民族自决的渴望视作是政治上的原始、经济上的怀疑和意识形态上的荒谬。”【注释】Douglas Little, *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2002), p.11. 【注尾】另一方面，由于一贯存在着一种广泛的信念，即以以色列及其“以色列复国主义先驱坚强地通过血、汗和泪将以色列国家的梦想转变成成为中东现实”，冷战时期的美国公众舆论和相关外交政策培育了一种与以色列的浓厚的同盟情感，视巴勒斯坦人为美国共和主义精神的对立面。

美国政府和普通公众的这种偏见，无疑非常大地限制了阿裔美国人的游说活动，迫使其在展开游说的过程中不得不时刻提防自己的爱国主义不被民族主义化，只有在此前提下才可能为阿拉伯世界谋求一定利益。这就注定了阿裔美国人游说必然是防御性的消极游说。总体而言，阿裔美国人的消极游说主要体现在三个方面。

首先，抵抗犹太裔美国人游说力量的压制，反对美国行政部门出台的各种不利于阿拉伯世界的政策，反对美国国会出台的亲以色列的立法。例如，根据一项研究，2004 年阿裔美国人的游说努力主要包括以下问题：反对伊拉克战争、反对谴责由以色列引发的恐怖主义的



决议、反对犹太人有关支持布什总统支持以色列的信件的决议，反对呼吁沙特停止资助恐怖主义，叙利亚采取负责行为的决议，反对支持以色列建立安全墙的决议，反对呼吁巴勒斯坦人承担特定义务的信等等。【注释】Bard, “The Israeli and Arab Lobbies.”【注尾】 尽管阿裔美国人游说自 2004 年已经进入积极游说阶段，但仍有如此多的消极游说案例，这充分地说明冷战时期阿裔美国人游说时面临的巨大压力。

其次，出高价雇佣前美国政府高官担任说客。例如，强烈批评犹太裔美国人游说团体的前参议院对外关系委员会主席威廉·富布赖特便为沙特和阿联酋所雇佣；约翰·肯尼迪总统的前负责立法的助理国务卿和特别助手弗里德·杜顿（Fred Dutton）也为沙特所雇佣。其他曾为阿裔美国人服务的高官还有尼克松总统的国防部长克拉克·克利福德（Clark Clifford）、司法部长理查德·克莱因迪恩斯特（Richard Kleindienst）和国务卿威廉·罗杰斯等。【注释】Perazzo, “Discover the Arab Lobby ‘Network’.”【注尾】

最后，也是最重要的，利用巴勒斯坦问题团结阿裔美国人。与犹太人游说团体代表不同，阿裔美国人游说团体永远也不可能代表“那么多的阿拉伯国家”。阿裔美国人内部存在着严重的分裂，既有源于母国差异的、也有源于宗教差异的。【注释】Steven L. Spiegel, *The Other Arab Israeli Conflict: Making America’s Middle East Policy, from Truman to Reagan* (Chicago: University of Chicago Press, 1985), p.8.【注尾】 由于美国人将以色列当作天然盟友，这意味着以色列可持续压制巴勒斯坦人的国家渴望，同时不会因违背国际法和联合国决议而遭受惩罚。尽管存在严重分裂，但几乎所有阿裔美国人都对巴勒斯坦人的处境或多或少地持同情态度。正如以色列教授约西·谢恩所指出的，“的确，考虑到共同体的多样性——就半国家性的家园、宗教和意识形态信念而言，可以说正是巴勒斯坦人的事业为在美国的泛阿拉伯种族认同提供了基础。”【注释】Yossi Shain, “Arab Americans at a Crossroads,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 3, (Spring 1996), p.46.【注尾】 这样，尽管阿裔美国人游说团体不能代表“阿拉伯国家”作为一个团结的政治团体，但它却能表达出某种共同的立场，尤其是就巴勒斯坦问题而言。正是在这一意义上，阿裔美国人游说团体开始不断呼吁，美国应当寻求“对巴勒斯坦局势的公正、平等的解决方案”，以便“结束具有国际性威胁的冲突”。【注释】Mohammed K. Shadid, *The United States and the Palestinians* (New York: St. Martin’s Press, 1981), pp.13~14.【注尾】

概言之，阿裔美国人在冷战时期主要采取一种消极游说的策略，通过在巴勒斯坦问题上的呼吁证明自身的爱国主义，避免被民族主义化。之所以这样做，原因是多方面的。首先，在冷战时期，阿裔美国人在美国公众舆论中的形象不佳，尤其是他们被视为是美国在中东的特别盟友以色列的敌人。【注释】Helen Hatab Samhan, “Politics and Exclusion: The Arab American Experience,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 16, No. 2, (Winter 1987), pp.11~28.【注尾】 其次，与此相关，阿裔美国人游说团体不得不与已经成熟且拥有丰富资源的犹太裔美国人游说团体进行斗争，处于一种不利的氛围当中，美国决策者都认为其基本立场应当是将对以色列的政策作为美国外交政策优先议程。而且，政治人物、尤其是白宫的政治人物，相当明白“考虑到犹太复国主义游说团体在美国国内政治的强大影响力，敢于激起其愤怒的政府要么是大胆的、要么是鲁莽的，尤其是在选举时期。已经有如此多的教训说明了这一点。”【注释】Beverly Milton Edwards and Peter Hinchcliffe, *Conflicts in the Middle East since 1945*, 2nd Edition (New York: Routledge, 2003), p.38.【注尾】 第三，在中东危机持续时期，阿裔美国人及其领导人并没有提出特别的解决巴以冲突的方案。阿裔美国人组织不得不从最基础的事情做起，以减少阿裔美国人的负面印象。换言之，阿裔美国人游说的最低目标是避



免其爱国主义被民族主义化；而提出特别的方案，如以土地换和平从而以一种符合美国利益的方式公平地解决巴以冲突，则是次要事务。所有这些原因都来源于外交政策分析中的一个基本原理，即如果一个组织在决策者层面缺乏对其目标的基本认知或认识时，便不会产生有效行动。【注释】 See Alexander George and Robert Keohane, “The Concept of National Interests: Uses and Limitations,” in Alexander George ed., *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, CO: Westview Press, 1980), pp.217~237. 【注尾】 冷战的结束改变了这一局面，也使阿裔美国人的游说进入了相对而言的“积极游说”时期。

三、冷战后阿裔美国人的积极游说

冷战结束使阿裔美国人的游说进入一个崭新时期。一方面，由于巴勒斯坦人的斗争，美国在冷战后逐步接受了巴勒斯坦建国的立场，这使得阿裔美国人的游说具有了合法性；另一方面，冷战结束使犹太裔美国人以“亲共”抹黑阿裔美国人的可能性消失，阿裔人可以改善其在美国人眼中的形象。尽管强大的犹太裔美国人游说力量及其对阿裔美国人的打压仍持续存在，但现在阿裔美国人已经无需再证明自身的爱国主义，而是可以大张旗鼓地为巴勒斯坦问题进行游说，因为这已经成为美国的既定政策，阿裔美国人的游说是在促进这一政策的落实。换言之，这也是促进美国国家利益的实现。这样，冷战结束后，阿裔美国人的游说进入了积极游说时期。

就在冷战格局逐渐松动的 1987 年，巴勒斯坦人出于无法继续忍受以色列的铁血政策发动了“第二次大起义”（Second Intifada）。对阿裔美国人游说团体来说，“第二次大起义是和平进程之父，这一事件使西方所有人确信，我们需要巴勒斯坦建国方案。”【注释】Eqbal Ahmad, Jeanne Butterfield, Noam Chomsky, Denis F. Doyon, Deena Hurwitz, Shiela Ryan, and James Zogby, “Middle East Peace Priorities in the US: Seven Perspectives,” *Middle East Report*, No. 158, *Palestine and Israel in the US Arena*, May/June 1989, pp.6~11. 【注尾】 它事实上也导致了“美国国内的第二次起义”，使阿裔美国人的游说活动获得了合法性，为阿裔美国人在全国政治舞台上发表意见创造了机会。此后，巴勒斯坦已经不再是“一个政治问题”，而是一个“美国必须逐渐了解”的巴勒斯坦民族应当拥有其正当权利的事情。阿裔美国人游说团体现在可以放心采取积极游说策略，充当代理人，向美国人传递巴勒斯坦人作为手无寸铁的人民起来反抗武装的以色列军队的形象。

冷战结束进一步缓解了阿裔美国人在游说时爱国主义被民族主义化的风险。冷战时期，阿裔美国人及其母国都被迫处于防守地位，因为它们被当作共产主义的同情者。冷战结束带来一种结构变化，不再迫使阿裔美国人站队。它也使美国有精力关注更小的地区冲突，而非专注于结构性的全球行动。无疑，冷战结束标志着一种超越意识形态冲突、有利于新聚焦的发展，这有利于阿裔美国人团体的游说努力。现在，阿裔美国人的游说将不再被视作“意识形态敌对的人质”，而巴勒斯坦反对占领的斗争也不再被当作是对反苏的美国同盟的叛乱。

随着冷战结束，美国逐渐接受了巴勒斯坦建国的立场，尤其是克林顿政府促成的《奥斯陆宣言》和布什政府提出的路线图计划，进一步强化了阿裔美国人游说的合法性。1992 年，老布什总统第一次使用了“巴勒斯坦国”这一词汇，这标志着美国政策立场的转变。【注释】



Arab American Institute, “Bush on Palestinian Rights,” *Nota Bene*, June 1992, p.4. 【注尾】 1993年9月13日,在美国政府的推动下,阿以就巴勒斯坦问题达成了《奥斯陆宣言》。大多数阿裔美国人游说团体出席了此宣言在白宫的签字仪式,这标志着其合法性得到正式承认。在阿裔美国人游说团体看来,“阿裔美国人被当作奥斯陆进程的一个重要部分,那是很重要的。”那一天对那些在美国支持巴勒斯坦建国的人来说是特别值得庆祝的,因为他们相信,巴勒斯坦建国将是这一协议的最终结果。【注释】 Arab American Institute, “Arab Americans Witness Signing of Historic Peace Accord, Meet with Clinton,” *AAI Issues*, Summer 1993, p.1. 【注尾】

尽管《奥斯陆宣言》更多地来讲是原则性的,但这对阿裔美国人从事积极游说来说已经足够。阿裔美国人现在可以由自己、而不是其敌人来解释一切事情。阿裔美国人对巴勒斯坦人的支持不再是禁忌,对巴勒斯坦人拥有其权利已经得到理解,对这些权利的支持不再被视作对恐怖主义分子的危险支持。更为重要的是,阿裔美国人团体和以色列游说团体得到了同等待遇,而多年前他们一直不受欢迎。在奥斯陆和平进程后,阿裔美国人事实上受邀在与巴勒斯坦和美国外交政策相关的问题上发言。

2001年发生的九一一事件在某种程度上为阿裔美国人的游说带来了新的麻烦,因为基地组织声称其发动九一一袭击的原因包括巴勒斯坦问题的久拖不决。换言之,基地组织将巴勒斯坦问题当作它发动恐怖主义袭击的一个正当理由。当然,这也是一把双刃剑,它突出了巴勒斯坦问题的重要性:极端组织已经垄断了这个话题;建立巴勒斯坦国才是解决这个问题的最佳出路。这样,阿裔游说团体开始采用新的游说话语,即建立巴勒斯坦国将结束巴以冲突,赋予巴勒斯坦人以民主,有助于结束全球反恐战争。所有这些都是有利于美国的国家利益的。

阿裔美国人积极游说使布什政府也意识到了这一点,于是布什政府在2002年提出了中东和平路线图,其核心和最终目标是建立巴勒斯坦国。这一政策的出台,为阿裔美国人游说团体带来了极大益处,因为它将指导美国外交政策迈向其所预期的“建立巴勒斯坦国的进程”的目标。首先,它大大提高了阿裔美国游说团体的能见度,尤其是在解释最终的巴勒斯坦国应当是什么样的问题上。【注释】美国人巴勒斯坦问题小组(American Task Force on Palestine)事实上已经展开了这一方面的工作。American Task Force on Palestine, “A Vision for the State of Palestine,” available at: http://www.americantaskforce.org/pdfs/advocacy_strategy.pdf. 【注尾】 第二,它使阿裔美国人更易接近政府官员,因为阿裔美国人潜在地可充当巴勒斯坦临时政府和美国政府之间的联络员。第三,路线图提供了采取切实步骤达致和平的明确途径。沿着这条途径,阿裔美国人游说团体有能力界定其认为适当的步骤。

随着美国政府对《奥斯陆宣言》和中东和平路线图的支持,阿裔美国人为巴勒斯坦问题游说的合法性大大上升,这使其可以逐渐放弃消极游说策略,采用更为正面和主动的积极游说。现在,阿裔美国人游说团体开始围绕美国国家利益来界定其游说活动。他们致力于使美国决策者相信,基于建立巴勒斯坦国的方案实现中东和平,有利于美国的最大利益。同时,他们还试图说服公众,他们是美国国家利益的倡导者,是有利于其作为美国人的利益的,并向公众解释这些利益。美国的利益可通过支持道义上公正的巴勒斯坦独立、结束占领的目标而实现;美国人可“通过行善而做得更好”,但在不是某种抽象的意义上,而是应用美国政府所表达的、为公众及大多数政治集团所接受的美国中东政策的现有目标和战略的逻辑。【注释】 American Task Force on Palestine, “A Vision for the State of Palestine,” available at: http://www.americantaskforce.org/pdfs/advocacy_strategy.pdf. 【注尾】



当然，阿裔美国人的积极游说策略也是一个渐进的过程。在里根政府任内，巴勒斯坦问题尚未得到外交界的承认；而奥斯陆会议前，老布什政府也只是简单地承认中东冲突需要解决。因此，在中东和平路线图出台前或者说在整个 20 世纪 90 年代及 21 世纪初的头几年中，尽管达成了《奥斯陆宣言》，但阿裔美国人仍无法明确地论述巴勒斯坦国是符合美国国家利益的，因为当时的美国决策者尚未认真对待这一问题。随着布什政府的中东和平路线图出台，阿裔美国人的游说变得更加积极，它可以在美国政府的政策基础上发展出更为明确的巴勒斯坦建国方案。他们的理由充足：如果不建立巴勒斯坦国，在那一地区便无法实现其他目标；解决巴勒斯坦问题将是对恐怖主义分子的一个重大打击，因为巴勒斯坦问题被恐怖主义分子当作是反对美国的首要理由；帮助创建巴勒斯坦国将扩大美国作为世界领导者的作用；与伊斯兰世界的更好关系，将为美国公司带来几十亿甚至几百亿的贸易机会；解决以巴冲突将促进美国的价值观的推广。【注释】 Arab American Institute, “AAI Co sponsors Capitol Hill Briefing on the Crisis in Gaza and Future Prospects for Israeli Palestinian Peace,” February 24, 2008, available at: <http://www.aaiusa.org/issues/3488/>. 【注尾】

就目前的阿裔美国人游说努力而言，其积极游说更多地只是局限于巴勒斯坦问题，一旦涉及更大的议题，阿裔美国人内部的分裂便暴露无遗。在非洲裔美国人贝拉克·奥巴马从 2008 年美国大选历史性地胜出后，如何团结不同派别的阿裔美国人，实现更大程度的政治参与，将是摆在阿裔美国人面前的机遇和挑战。

结束语

随着冷战结束和文化多元主义的发展，族裔游说在美国政治中的影响力日益上升。尽管奥巴马的当选意味着族裔游说的影响力将继续上升，尤其是非洲裔美国人的游说有了发展的空间，但迄今为止美国人仍更多地对族裔游说持消极态度，认为那可能损害美国国家利益，甚至质疑其爱国主义。考虑到美国广泛存在的民族主义化爱国主义倾向，族裔游说面临困境：即如何在避免自身爱国主义被民族主义化的同时，为其母国利益而进行游说。要缓解或消除这一困境，族裔游说有两种完全不同的策略：消极游说和积极游说。消极游说是在面临不利的政治偏见和对抗性游说压力时的防御性手段，首先致力于证明族裔的爱国主义，在此基础上尽可能为母国利益游说；而当族裔获得游说的合法性、无需担心其爱国主义被民族主义化时，积极游说便成了首选的策略，可以促进美国国家利益的名义为其母国利益游说。阿裔美国人游说的历史发展充分说明了族裔游说的困境和不同情况下的不同策略选择。

潘亚玲：复旦大学国际问题研究院院长助理、美国研究中心讲师

