

美国国会中的外来游说

【注释】本文在写作过程中使用了李宜静同学收集的一些材料，特此致谢！【注尾】

李庆四

（内容提要）美国政治制度中的立法设计为利益集团游说提供了条件。游说议员以期影响立法符合自己的利益，成为利益集团彼此竞争的焦点。鉴于美国超级大国地位，来自国外的游说也司空见惯。如果说国内游说对国会立法产生了影响，因而是现实；那么外来游说往往被夸大了，所以只能是神话。本文探讨的重点是外来游说特别是以色列和土耳其的游说影响，认为这种影响的大小将取决于美国战略利益，而非相反；尽管游说在一定程度上能起作用，但实践证明不能把改善与美关系寄托在对美国国会的游说上。

关键词：美国政治 国会 外来游说 利益集团 以色列 土耳其

尽管没有确切的统计数字，但至少上万个组织在美国首都华盛顿拥有游说机构。【注释】Ross K. Baker, *House and Senate*, 2nd ed. (New York: Norton, 1995), p.168. 【注尾】游说是西方民主政治的润滑剂，协调着立法、行政及利益集团复杂的利害关系，其渊源可以追溯到詹姆斯·麦迪逊的思想，即“派别对政治的作用正如空气对火的作用”。【注释】James Madison, “The Federalist, No. 10,” Clinton Rossiter ed., *The Federalist Papers* (Signet Classic, April 2003), p.73.

【注尾】说客大致分为利益集团的职业助手和为客户推动某项议题的职业说客。利益集团可以游说议员和行政官员，提供竞选捐款，在选举中投票，影响公众舆论。【注释】John Mearsheimer and Stephen Walt, “Israel Lobby,” *London Review of Books*, Vol. 28 No. 6, March 23, 2006, available at: <http://www.lrb.co.uk/v28/n06/contents.html>. 【注尾】为发挥影响并赢得理想立法的游说对国会是有帮助的，它为议员与民众的联系提供了渠道。尽管名称不同，说客可以界定为“被利益集团指定为代表，向政府施加影响，使公共政策符合该集团利益的人。”

【注释】Alan Rosenthal, 《美国国会第三院》，载《交流》2005年秋季刊（美国驻华大使馆新闻文化处），第38页。【注尾】

## 一、美国政治中的游说功能

在美国，游说是联系立法者和利益集团的桥梁与纽带。利益集团影响决策者的行为被称为“游说”，它是美国多元政治中的常见现象，源于利益集团的代表在国会等待议员时的情况：他们站在国会走廊，等待出入议会大厅的议员，以图向他们申诉立法要求。【注释】转引自谭融：《美国利益集团政治研究》，北京·中国社会科学出版社，2002年版，第2页。【注尾】说客从事的游说活动是指所有那些为达到接触目的而进行的联系，包括准备和计划这些活动及与其他人员的游说协调等。在美国立法界首次有案可查的“游说”一词的使用是在1808年。

美国是世界各国中游说最盛行的国家，仅1999年说客为在国会山推销客户立场就花了大约14.2亿美元。【注释】Don Feder, “Lobbying Is a Cost of Doing Business in Washington,” *Insight*, Dec. 18, 2000, p.45. 【注尾】目前华盛顿有2.7万名登记注册的说客，【注释】John Cochran, “The Influence Implosion,” *CQ Weekly*, Jan. 16, 2006, p.174. 【注尾】代表着能够想象的各种利益。【注释】Alan Rosenthal, 《美国国会第三院》，第34页。【注尾】游说以“立法第三院”著称，足见其参与和影响的重要性。在国会几乎每个问题都有相应的利益集团。一



旦有议案提出，许多集团都试图影响政策决策甚至议程本身。除了提供立法建议外，这些集团还积极采取行动措施。【注释】Judy Schneider, “Sources of Legislative Proposals: A Descriptive Introduction,” CRS Report for Congress, Order Code RS21169 Updated April 6, 2005.

【注尾】实现集团利益的手段之一就是职业游说，因为宪法规定的请愿权利意味着公民和集团能够为公正或特殊待遇向政府提出吁求。在政府保证请愿权利的情况下，游说权也得到保证。而立法者看重的在于说客的专长和筹款能力。【注释】John Cochran, “The Influence Implosion,” p.174.【注尾】影响立法的游说必须有法可依，即第 105 届国会在 1998 年修改通过的要求游说登记的《游说公开法》。

利益集团从早期开始就卷入到美国选举活动中。自 1930 年代以来，华盛顿的游说组织在数量和种类方面都有很大发展，这与联邦政府权威向新领域扩展相伴而生，特别是社会发展极大地影响了它们在国会选举中的作用。游说集团的形成是由于越来越多的组织聘请退休议员和前政府官员的结果，他们现在并且一直随着立法和选举政治而活动。【注释】Paul S. Herrnson, *Congressional Elections: Campaigning at Home and in Washington* (CQ Inc., 1998), p.103.【注尾】这些集团掌握着庞大资源，通过游说在立法过程中发挥影响作用。面对强大的游说攻势，人们有理由担心美国是由特殊利益集团控制而非人民掌握权力。根据法律，收费说客必须向国会登记并定期报告客户情况、游说内容及游说的大致开支。美国说客联盟也有一套道德法则，包括警告说客必须诚实可信，不许违反规则或唆使官员违规。然而，任何规则都有可能被扭曲或规避，人们总能找到漏洞。【注释】John Cochran, “The Influence Implosion,” p.174.【注尾】难怪人们把游说看作运用不当手段，以国家利益或公共福利为代价，牟取私利的行为。【注释】Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy* (CQ, Inc., 1989), p.224.【注尾】但游说的支持者认为，只要有关游说立足于对可靠信息进行分析之上就不会有问题。游说作用主要表现为阻止危害性政策出台的否定性力量。考虑到国会决策过程的分散性，要阻止对己不利的政策通过，远比动用庞大资源推动一项政策更简单。

游说过程基本是沟通过程，说客的工作是研究如何有效沟通以接近决策者，而通向国会的道路并不受限制。在华盛顿，议员们总能在繁忙的日程中抽出几分钟与来访者聊上几句，正如一位说客所说，“当你希望实现自己的目标时就到餐桌旁与他们结识”。【注释】Sara Binder, “The Senate as a Black Hole: Lessons Learned from the Judicial Appointment Experience,” *Brookings Review*, Spring 2000, p.38.【注尾】说客经常出现在有议员参加的午餐和招待会上。一般来讲，利益集团明白议员对他们的要求很重视。得到立法听众的便利与在司法或行政部门获得听众的困难形成鲜明对比。总统和高层官僚机构与多数选民都相当隔离，而国会尤其众议院一直向选民和利益集团敞开倾诉的大门。但不同的人对同一件事会有不同态度，任何大量阅读国会听证记录的人都有这样的印象：多数议员只想听自己愿意听的证词。说客通过鼓励选民写信、发动公关活动及与其他集团联合等微妙复杂方式接近目标，尤其是发动负责有关问题的委员会成员的选民施加压力。但游说活动更多地发生在国内政策方面。2005 年 6 月初，因工资水平低备受争议的沃尔玛公司，雇佣了全国餐饮业协会首席说客李·卡尔帕普尔(Lee Culpepper)作为新任立法事务总监，【注释】Chris Lehmann, “Vantage Point: Trends and Forecasts in Government, Commerce and Politics,” *CQ Weekly*, June 13, 2005, 1546~1547.【注尾】以便更好地对付人权组织特别是议员对其劳工关系的指责。沃尔玛公司向每州议会发信，为员工健康福利政策辩护。在美国利益集团政治盛行情况下，事实上没有一家企业在聘请说客方面敢于怠慢，如果不是力争游说收益最大化，至少防止被人暗算。

在首都有人亲自出面做特使，一般可以给予利益集团更大的优势，使说客能够争得决策者有限的时间和关注焦点。利益集团影响政治的游说方式通常有三种：对决策者直接游说；通过中间人游说；以及保持沟通渠道畅通以待急需时使用。直接游说是较为传统的集团政治



参与手段，通过集团成员与政府官员直接联系影响美国政治决策。越来越多的利益集团还采用间接游说的方式影响美国政治，包括媒介宣传、结盟、提出立法创新、复决议案、抵制某种立法以及示威等。保持沟通渠道畅通则是日常性游说方式。美国的选举制度也有利于利益集团参政——通过向候选人捐款和投票扶植与集团持有相同政见的人。游说需要有接近议员的途径，这种途径并不均等。正如非政府组织主导决策过程那样，如果围绕有关政策的竞争不对称，那么致力于一些特定目标的集团只能遭遇象征性抵制。【注释】Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, p.228. 【注尾】正是由于有利于企业利益的资源不对称性，组织良好并善于表达诉求的集团能够得到国会更多的政策倾斜。

游说技巧很重要。正如一位知情者所说：说客把说服立法者相信选民支持自己看作工作目标，要保证自己观点被听到的最好方式是在拜访议员时带选民一起去。说客接近议员的方式有多种，包括社交、提供竞选捐款，以及因提供准确有效的信息而闻名。【注释】Burdett A. Loomis, *The Contemporary Congress* (St. Martin's Press, New York, 1998), p.40. 【注尾】他们重视那些站在自己一边或至少没有做出决定的议员。这表明时机选择很重要：首先不能太早，应在议员决定立场之前推动；但也不能太晚，太晚了议员已有承诺。议员拒绝提前做出承诺，或许是希望了解选民想法后再亮明立场。通常人们会听到反对和支持的两派说客信誓旦旦地扬言要赢得议案投票。【注释】T.R. Reid, *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill* (San Francisco, W.H. Freeman and Company, 1980), p.44. 【注尾】总之，游说成功的基本要素是在恰当的时间把准确的信息传递给合适的议员。【注释】Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, pp.238~239. 【注尾】但说客最好对自己的事业有真诚信念，议员怀疑那些只推销观点却不相信自己立场的游说者。多数说客认为贿赂是危险游戏。意识形态立场摇摆者如果能被一方贿赂，同样能被另一方拉拢，因此不能成为安全投资对象。

有组织的游说对立法是有好处的，但这些活动对美国外交影响有限。游说可以通过提供一系列支持性服务如信息情报等，帮助立法机构解决社会冲突。如果有关集团认为国会决策可以接受，就会通过鼓励成员支持自己，营造出能够接受自己帮助通过的决策的环境。正是通过提供把各种观点传递给华盛顿的途径、不同的政策选择以及推动接受已做出的决策，游说为国会保持活力做出了重要贡献。【注释】Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, p.245. 【注尾】

## 二、外来游说的快速发展

不仅美国人自己游说，外国人同样在游说美国政府要害部门。随着国会议员对外交政策的影响日益扩大，外国政府对国会山的态度也产生了兴趣。鉴于美国的地位及其政府组织形式，有时候外国对美国立法或行政部门的游说虽为不得已选择，但可能是实现目标的捷径。

传统上，外来游说多由使馆处理，但目前越来越多地雇佣公关公司。【注释】James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy* (Johns Hopkins University Press, 1994), p.29. 【注尾】对于华盛顿的公关公司而言，没有什么比向国外提供游说服务更有利可图，目前有1800名说客在为660个外国客户游说。【注释】Carl M. Cannon, "Fowl Territory," *National Journal*, July 27, 2007. 【注尾】20世纪90年代中期，外国政府、组织、企业和个人在美国花费了6.78亿美元进行公关促销活动，其中6400万美元用于游说政府部门。【注释】David S. Broder and Stephen Barr, "Hill's Micromanagement of Cabinet Blurs Separation of Powers," *Washington Post*, July 25, 1993, A1. 【注尾】许多以美国为基地的外国公司为保护全球利益也在雇用说客。【注释】Adam Hochschild, "Into the Light from the Heart of Darkness," *Los Angeles*



Times, May 12, 1997, A8.【注尾】近来美国政治的突出现象就是在华盛顿的大量出现外国政府和外国企业游说或雇佣美国说客游说。这种情况很正常,因为作为超级大国的美国在国防、军售、外援、移民限制和对外贸易等方面能够影响到许多国家的经济发展、政治稳定和国家安全。【注释】Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill* (The University of Michigan Press, 1993), p.95; Michael Mandelbaum, “David’s Friend Goliath,” *Foreign Policy*, Jan/Feb 2006, p.53.【注尾】外来游说不仅是为了努力促使美国制订有利自己的政策,也是为了在与对手的竞争中赢得更多同情和支持。所以,游说美国存在双边关系和三边关系之分,最终都是为了争取美国政策倾向于自己。外国人直接游说的情况并不常见,除了雇佣说客,还有就是通过旅美的本族活动分子。

外国人游说国会有独特的方式。首先是外国政府通过领导人直接沟通与国会发展关系,如1975年约旦国王侯赛因致信每位参议员和50位重要众议员,说服他们支持拟议中的向约旦出售鹰式导弹。【注释】Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*.【注尾】此前,很少有外国首脑与议员直接沟通,现在这种情况逐渐变得普遍起来。其次是多数外国政府通过使馆卷入国会政治。外国使者对国会的访问已成家常便饭,以至议员把他们看作每周徘徊在国会办公楼走廊的说客的随员。例如,目前土耳其使馆为避免国会针对奥斯曼帝国对亚美尼亚人种族灭绝行为的议案正进行游说;【注释】Michael Crowley, “K Street Cashes in on the 1915 Armenian Genocide: Final Resolution,” *The New Republic*, July 23, 2007, available at: <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20070723&s=crowley072307>.【注尾】日本使馆为避免国会通过慰安妇问题的议案而派顶级游说专家与国会打交道。【注释】Albert Eisele, “Tokyo’s Top Lobbyist Is Going to Miss ‘Working in the Epicenter of the World Power’,” *The Hill*, July 31, 2007.【注尾】第三是在大学捐赠教授职位或投资学术机构的间接方式,使那些随时准备在委员会作证的专家学者倾向支持者的立场。【注释】Thomas M. Frank & Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford Univ. Press), 1979, p.182.【注尾】例如,卡耐基和平基金会有一个日本资助的名曰笹川和平基金会的固定会所几乎每周都举行几次学术活动。第四,外国政府试图寻求影响国会决策的直接方式,通过雇佣给客户进行政治包装的公关公司来影响国会立场。许多前任内阁官员、国会议员、白宫工作人员及贸易代表,一旦离开办公室就被外国客户雇佣为国会山代表。

尽管外国政府游说在华盛顿产生了越来越大的影响,但近年来这种影响与外国企业游说相比却显得黯然失色。随着经济全球化的发展特别是企业跨国经营活动的日益频繁,跨国企业现在以更大的热情(通常也有更大利益)游说国会。许多外国公司认为它们的利益可以通过熟悉当地业务的雇员得到更好实现,于是纷纷在华盛顿建立游说办公室,跟踪美国政治情况。虽然他们往往以独立法人的面孔出现,但背后都不乏本国政府的影子。目前为止,最流行的方式是外国公司按照政府旨意,在华盛顿雇请价格不菲的说客。他们运用长期培育起来的立法和政治网络,充分利用自己的信誉、管道和政治技巧,与对客户有利害关系的议员培养感情、发展关系,帮助客户建立并管理政治行动委员会。【注释】外国人对美国竞选捐款是违法的,但是联邦选举委员会规定由美国补贴的外国公司可以资助 PAC,只要是美国公民提供资金并决定如何来开支就可以。【注尾】当然,也有一些说客只在国会山会场走上一遭就声称对议案发挥了作用,【注释】John Cochran, “The Influence Implosion,” p.174.【注尾】然后向不明真相的雇主邀功请赏。

以色列犹太人游说因较高的成功率而影响极大。与以色列游说相伴随的是力图阻止美国出售武器给以色列的阿拉伯游说。【注释】2004年8月14日作者与美国进步政策研究所(Progressive Policy Institute)所长 Will Marshall 先生的电子邮件交流。【注尾】由于美日战略联盟关系,不易为人察觉的日本游说影响可谓无孔不入,它每年花费的数千万美元对华盛



顿分散的决策过程尤其是贸易政策产生了巨大影响。流亡美国的古巴反卡斯特罗分子在游说美国对古采取强硬政策时起了很大作用，致使美国对古巴的制裁政策维持半个世纪之久。阿塞拜疆与亚美尼亚也因领土争端发起了争取美国支持的游说。然而由于对美国而言的战略价值并不显著，它们的游说并未得到国会重视。在希土之间的领土分歧也成为游说国会的一部分。波罗的海三国当初为了赢得独立承认进行的游说并没有取得明显成效，主要由于美国不愿断送与苏联缓和进程。印度也为支持美印核交易进行了大力游说。【注释】但美国更大的战略考虑则是与印度密切的战略关系、对伊朗在波斯湾地区扩大影响的担忧要超过游说的影响效果（当然还有对抗中国）——作者注。【注尾】即使被美国指责为种族屠杀的苏丹也与一家游说公司签订了 53 万美元的合同来改善自身形象。【注释】Michael Mandelbaum, “David’s Friend Goliath,” *Foreign Policy*, Jan/Feb 2006, p.53. 【注尾】当前引人关注的游说是土耳其为阻止美国会通过奥斯曼帝国对亚美尼亚人的屠杀的努力。

从利益集团和议员观点看，游说在美国民主中起着不可或缺的作用。但从公众立场看，游说及其代表的利益可能是对民主的威胁。尽管华盛顿政治观察家对外来游说持乐观态度，但越来越多的美国人担心外来影响过大：它们渗透到美国政治体系而未必符合国家利益，特别担心跨国族群利益开始主导美国外交。【注释】Joseph S. Nye, Jr., “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, Vol. 78 No. 4, July/August, 1999, pp.22~35. 【注尾】前参议员赫尔姆斯宣称“这一小撮游说分子阴谋集团以美国利益为名对有关事实的扭曲是不可原谅的。”【注释】Senator Jesse Helms, “What Sanctions Epidemic? U.S. Business’ Curious Crusade,” *Foreign Affairs*, Vol. 78 January/February, 1999, pp.2~8. 【注尾】记者肯尼斯·克劳福德也认为：“自从共和国成立以来，民主进程或多或少被一心为自私利益服务的狡猾的势力强大的少数人所歪曲。”【注释】Alan Rosenthal, 《美国国会第三院》，第 37 页。【注尾】所以，1990 年代的改革就有限制游说影响的内容。【注释】James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, p.444. 【注尾】随着议员和工作人员对游说企图越来越怀疑，传统意义上的游说已越来越困难了，除非有关议题具有广泛的公众关注度。【注释】作者与长期从事游说工作的前国会山助手迈克·勒万（Michael Lewan）先生进行的电子邮件交流内容。【注尾】部分原因在于美国从出口国变成了进口国以及由此产生的对工作机会流失和竞争力下降的担忧。

美国犹太人试图影响外交政策的做法并无不妥，游说本身也不是什么阴谋。【注释】John Mearsheimer and Stephen Walt, “Israel Lobby.” 【注尾】同样，土耳其游说也是根据美国法律进行，成为美国政治互动新的组成部分。总之，外来游说在华盛顿已建立起广泛而坚固的美国社会名流网络，他们拥有可以打通美国政界大门的沟通技巧、内幕情况、战略盟友及资金支持。【注释】Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, p.97. 【注尾】

### 三、外来游说的效果

外来游说效果显然是个难以验证的命题，因为影响政策结果的因素有很多。尽管利益集团通常是影响国会议题的重要因素，但毕竟只是对最后决策有发言权的角色之一。评价游说效果的标准也难以具体化，因为重要的并非利益集团是否得到了希望的结果，而是它的努力产生的变化。有时它可以降低失败程度，使表面上的损失掩盖了如果不游说可能造成的更大打击。另一方面，利益集团表面上的胜利可能是组织效果的虚假表现，因为有关结果可能由其他因素造成。

但游说对国会外交影响的条件还是显而易见的。首先是有关政策的类型。正如国会相对于总统权力从危机到战略再到结构性问题不断增加一样，游说影响也相应上升。游说对危机问题一般没有多大影响，随着总统权力远离危机事件，即从高政治到低政治摆动，游说发生



影响的可能性就会增大。议题所受的关注度也会起作用。在涉及范围广、违背公众舆论或者媒体广泛报道的高度引人关注的问题上,以及具有强烈意识形态冲突、党派和选民压力的问题上,游说就难以发挥作用。那些没有受到舆论或媒体关注的、与议员信念和党派界限或特定选民需求没有冲突的议题,游说可能发挥作用。当游说目标为抵制政策变化而非改变现状或只着眼于改变政策细节或有关游说没有遭遇其他集团反对时,可能更容易产生影响。【注释】 Kay Schlozman and John Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Harper and Row, 1986), pp.310~317.【注尾】最后,游说的影响能力取决于所用的资源和技巧。要取得游说成功,必须掌握大量的信息并具有可以捍卫的政策理由,同样重要的是充裕的资金、事业的号召力、熟练的工作人员、广泛分布于议员选区的热心选民及政府中的战略盟友。

游说影响也取决于说客的所作所为,即追求什么政治目标以及如何积累和分配资源以实现目标。其实,无论外来游说还是国内游说在运用战略和技巧方面基本雷同。劝说国会改变它难以改变的法律是利益集团在政治权威分散的制度中一直希望实现的目标。【注释】 Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, p.102.【注尾】观察家一直以来就担心国会代表制容易成为利益集团不良影响的牺牲品。代表特殊利益的游说在复杂的立法过程中与议员及工作人员形成了互惠关系:每方都有对方所需的资源——信息、通向资金的特殊渠道、战略盟友、政治支持等。前议员被外国公司和政府雇佣的旋转门事件在外交和国防及其他领域时常发生。那些以纳税人金钱得到政府高层内幕并拥有接近决策者特殊渠道的前政府官员在国会山代表的是特殊利益。正如米尔斯海默和华尔特认为,美国中东政策深受以色列游说摆布,美国一味偏袒以色列的结果严重损害自身国家利益。在无论是利益上还是道德上都不能得出支持以色列的结论时,只有亲以游说使得美国做出支持以色列的决定。【注释】 John Mearsheimer and Stephen Walt, “Israel Lobby.”【注尾】

犹太人游说确实是最重要最成功的游说。以“国会山之王”著称的美国以色列公共事务委员会(AIPAC)是最具影响力的亲以院外集团。【注释】David Singer & Ruth R Selidin, *American Jewish Year Book*, by the American Jewish Committee(New York) and the Jewish Publication Society(Philadelphia), 1992, p.515.【注尾】美国以色列公共事务委员会通过协调一致的咄咄逼人的草根攻势战略、压力手段把工作焦点对准国会,在那里培养出作为战略盟友和及时政治情报来源的重要议员和工作人员,负责资助议员到以色列旅游并与美国政府各部门磋商任何与以有关的问题。【注释】 Larry Margasak, “Rehnquist Asks Congress to Clear Judiciary Funding,” *Washington Post*, March 31, 1999, A27.【注尾】美国以色列公共事务委员会的人力财力优势给它带来了极大游说成功,尤其在劝说国会给予以色列大笔经援和军援方面,使其得到了比任何其他国家更多的美援(每天达到800万),并与其分享连北约盟友都难得过目的美国情报。【注释】 John Mearsheimer and Stephen Walt, “Israel Lobby.”【注尾】过去30年,美国给予以色列的援助总额超过1400亿美元。自1982年以来,美国还在联合国安理会先后动用32次否决权(超过其他四常任的总和),全面封杀任何对以不利的决议案。【注释】 Ibid.【注尾】事实上,美国以色列公共事务委员会唯一真正“失误”可能就是它偶尔未能阻止美国向阿拉伯国家出售战机,但它总能寻求各种弥补措施抵消武器转让对以的威胁。何况在国会反犹指责是谁也承受不起的罪名。除了亲以议员在确保美国中东政策倾向以色列外,游说目标还针对亲以国会助手,而在助手那里显然可以做很多工作。【注释】 Ibid.【注尾】

但犹太游说对美国中东政策的影响并非不受制约。美国利益并不等于以色列利益,在发生分歧时,毫无疑问美国在中东的霸权利益高于以色列利益。以色列的游说策略主要是对国会和行政机构施加压力和防止不利于以色列的言论发表,但在倡导言论自由的美国反对声音并非听不到。正如佛罗里达大学的肯尼思·沃尔德教授认为:“有证据表明,尽管美国犹太人在某些重要方面取得了成功,但其成功很大程度上是因为总统认为他们倾向的政策符合美国



的国家利益。当美国犹太人与政府当局意见相左时，几乎未能取得任何成功。例如，他们未能阻止里根政府出售预警飞机；未能说服乔治·布什解冻对以色列的贷款担保。因此，如果总统成为盟友，犹太人团体就会取得很大成功；如果总统并非盟友，那么通常就不可能取得成功。”【注释】《交流》2000年第1期：《美国宗教与政治：Kenneth D. Wald 访谈录》。【注尾】沃尔德的观点表达了国家利益在对外政策制定上的首要地位，任何同盟关系、选举支持在国家利益面前都不值一提。

目前土耳其发起的游说攻势至少取得了暂时胜利。它的游说看似效果显著，然而真正在背后起作用的恐怕是美国的政治战略需要，或者说土耳其的游说与美国的中东战略利益出现了契合。面对亚美尼亚人施压国会通过屠杀议案的游说努力，如承认屠杀事实，那么土耳其政府将付出大笔战争赔款并割让领土，因此，它宁愿付出金钱代价推动在华盛顿的游说。在这个游说盛行的城市显然不难找到愿意效力的说客，其中李文斯顿游说公司自2000年以来，为确保该议案胎死腹中已接受土方1300万美元酬金。他的公司在5周内联系了141位议员，在该议案被否决的当天，他还亲自会见了哈斯特尔特议长。2004年该议案再被提出时，李文斯顿不仅向哈斯特尔特发起攻势，还大力游说国安会、国务院、五角大楼、副总统切尼办公室。为此他获得了180万美元酬金。其游说能量之大可见一斑。然而，2006年中期选举却成为土耳其人灾难的开始：新任议长民主党议员南茜·佩罗西的家乡旧金山湾区有大量亚美尼亚人。2001年她曾动情地说：对亚美尼亚人的屠杀是对我们的良知的挑战，我们会一直努力使其得到承认。然而，最终，这个即使被土耳其人称为难以对付的铁夫人（Iron Lady）也不得不改变过去同情亚美尼亚人的立场，她领导的国会在政府的现实利益面前选择了妥协。在2007年3月的一次众议院小组委员会听证会上，支持屠杀议案的议员民主党亚当·斯奇夫（Adam Schiff）质问赖斯：难道奥斯曼帝国屠杀150万亚美尼亚人还不能构成屠杀吗？并特地强调了她的学术背景以暗示其要尊重事实。然而，赖斯毫不买账地说：议员先生，我确实是学术出身。但我现在是国务卿。我认为对待这个问题的最好方式是让土耳其人和亚美尼亚人自己去解决。赖斯的回答再明显不过地揭示出，与其说是花费巨资的土耳其游说取得了成功，不如说这是美国担心其中东（伊拉克的）战略部署因土耳其作梗而全盘皆输的结果。

【注释】Michael Crowley, “K Street Cashes in on the 1915 Armenian Genocide Final Resolution,” *The New Republic*, available at: <http://www.tnr.com/doc.mhtml?i=20070723&s=crowley072307>. 【注尾】

#### 四、外来游说：神话还是现实？

少数族裔游说一直是美国外交决策影响因素之一。但这种影响不应被夸大，即便少数族群的游说再有力，也无法超越美国国家安全的重要性。【注释】笔者于2004年8月14日与美国进步政策研究所所长（Progressive Policy Institute）Will Marshall的电子邮件交流。【注尾】在少数族裔立场与美国战略倾向一致时的游说效果最好。冷战时期，土耳其被看作稳定北约东南侧翼的西方盟友而备受重视，而现在，美土关系因伊拉克问题而陷入紧张，因此，有关亚美尼亚人被屠杀的议案在国会引起注意并非偶然。【注释】同上。【注尾】不无巧合的是，以土游说都与美国中东战略息息相关，二者似乎都取得了成功。事实是否如此？

默哈默德·阿拉里（Mohammed E. Ahrari）指出了提高族群游说影响或（他所称的）华盛顿“权力商数”（Power quotient）的两个主要特点。【注释】Mohammed E. Ahrari, ed., *Ethnic Groups and U.S. Foreign Policy* (New York: Greenwood Press, 1987), p.156. 【注尾】首先也是最重要的，利益集团推动的政策必须与美国战略一致。除了其他方面的相似性，美以利益的相似性为犹太人游说提供了促成其长期政策有效性的政治优势。相反的例子也可以为证：波罗的海国家劝说美国外交承认时面临很大困难，直到华盛顿确定这种承认不会打断正在出现的



与苏联缓和战略目标时才采取行动。其次，为了发挥政治影响，族群游说集团必须找到能够融入美国社会的相当平衡的切入点：有关族群必须作为美国主流社会一部分，但与“母国”仍保有强大民族认同。爱尔兰裔美国人就是完全融入主流社会的例子，融入的结果是，使其彻底失去了围绕爱尔兰议题进行动员的冲动。另一方面，阿拉伯裔美国人游说努力受到了许多其他因素制约，例如，它基本上处于美国政治生活的边缘。比较而言，犹太人游说得益于这样的事实：美裔犹太人多少保持了“自相矛盾的能力，既实现了足够的融入，又维持了充分的族群认同，以追求以色列的外交目标。”【注释】Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, pp.94~95. 【注尾】

以国家利益为准绳制订对外政策是国际关系颠扑不破的真理。美国对中东地区事务倾注了比其他任何地区更多的精力，原因在于中东是美国全球战略的重要一环。艾森豪威尔在第二次世界大战后直言不讳地指出：“甚至仅仅从地理角度讲，在整个世界战略上也没有比中东更重要的地区。”【注释】唐师曾：《重返巴格达》，北京·世界知识出版社，2001 版，第 221 页。【注尾】中东的石油储量占世界石油总储量的 69.7%，而美国石油消费的 25% 来自中东。【注释】刘恩东：《从巴以冲突升级透视美国中东战略利益》，载《党政干部学刊》2002 年第 6 期，第 45 页。【注尾】以色列是美国中东战略的重要执行者，因此，美国亲以是以其国家利益为依托的。只要与以色列的战略合作有助于美国中东政策的推行，美以合作关系就是美国的必然选择。其实犹太人游说并非无所不能，不论是犹太财团的金钱支持还是犹太选民的选票都不能决定美国总统和议员人选，也不能决定美国外交。在以色列建国的头 10 年美以关系只能算一般。【注释】杨曼苏主编：《以色列：谜一般的国家》，北京·世界知识出版社，1992 年版，第 176 页。【注尾】美国亲以完全是美国中东战略的需要。

土耳其游说成功也未必与事实相符。土耳其游说因连续挫败亚美尼亚人努力似乎达到了目标，但对美国人而言这本来就不是问题。只要土耳其在美国的中东和欧洲战略中的地位不变，它就不会被抛弃。还有两个例子为证。一是 1990 年代初土耳其和伊拉克都对其境内的库尔德人大开杀戒，然而充斥美国媒体的基本是对伊拉克的谴责，很少提及土耳其。二是土耳其加入欧盟的诉求迟迟得不到接受，但每次申请美国都敦促欧盟接纳其为正式成员。【注释】Raymond Ahearn, “U.S. European Union Relations and the 2007 Summit,” CRS Report for Congress, May 14, 2007. 【注尾】美国的双重标准表明，只要土耳其战略地位不贬值，土方要求就不会被拒绝。赖斯在听证时没有明说的是，如果土耳其游说不能阻止屠杀议案通过，那它将挥舞更强大的武器——伊拉克战争。在 2007 年 4 月给国会领导人的一封信中，赖斯和国防部长盖茨直言不讳地警告国会，议案“将对我们在前线的士兵构成威胁，并制约我们向伊和阿驻军提供物资的能力。”【注释】Michael Crowley, “K Street Cashes in on the 1915 Armenian Genocide: Final Resolution.” 【注尾】屠杀议案的积极支持者、新泽西民主党议员帕龙 (Frank Pallone) 说，“土耳其让美军给议员打电话说不要投票，因为我们在伊拉克将会受到威胁。”【注释】Ibid. 【注尾】面对土方强烈反对，佩洛西也不再坚持 2005 年宣称的“土耳其的战略地位并非杀人执照”的立场。【注释】Ibid. 【注尾】所谓游说影响只是神话而已。

对于议员和说客而言，游说显然是有利可图因而令人神往的游戏。诸多外来游说由于美国与母国关系错综复杂而导致目标彼此冲突，但没有一成不变的赢家，彼此竞争只能使作为庄家的美国坐收渔利。少数族群实质上还有意无意扮演美国全球利益推动者和外交理念传播者角色，尽管不排除个别问题上对美国外交可能造成扭曲。如果两个对立族群在同一政体内竞争，它们影响外交的能力可能彼此削弱甚至抵消。【注释】Stephen M. Saideman, “The Power of the Small: The Impact of Ethnic Minorities on Foreign Policy,” SAIS Review, Vol. XXII no. 2, Summer Fall 2002, pp.93~104. 【注尾】正是由于目标可能完全相反的国家在同时游说美国，所以使其有时具备了国际冲突仲裁者的角色。【注释】Michael Mandelbaum, “David’s Friend Goliath,” Foreign Policy, Jan/Feb 2006, p.53. 【注尾】任何族群影响都会受到竞争者的平衡，





而这却给美国自由决定外交提供了更大回旋余地。所以，多数研究表明少数族裔游说对美国外交影响有限，【注释】Randall B. Ripley & James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, p.94. 【注尾】甚至于到底谁利用了谁都很难分清。

李庆四：中国人民大学国际关系学院副教授

