

全国民主基金会与美国民主援助

刘国柱

(浙江大学 历史学系, 浙江 杭州 310028)

[摘要] 成立于里根政府时期的全国民主基金会属于冷战的产物,它虽然打着非政府组织的旗号,但其经费来源主要是美国国会拨款。无论是在冷战时期还是在后冷战时期,这个组织都是美国对外“民主援助”的主要机构。全国民主基金会主要通过四大核心机构在海外从事推进其所谓的民主活动,即国际私营企业中心、国际劳工团结美国中心、国际共和党研究所和全国民主党国际事务学会。另外,它也资助所谓“极权国家”或“半极权国家”内部推动民主化的非政府组织。全国民主基金会的“民主援助”活动具有强烈的意识形态色彩,在海外全面推进美国式民主是其主要目标;在非政府组织外衣的掩护下,它经常赤裸裸地干涉其他国家的内政;同时,作为一个半官方机构,它也紧密服务于美国的国家外交和安全战略。

[关键词] 全国民主基金会; 民主援助; 意识形态

National Endowment for Democracy and American Democracy Assistance

Liu Guozhu

(Department of History, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: Established by the Regan Administration, the National Endowment for Democracy (NED) is a product of the Cold War. Though in the name of NGO, its main source of funds is the Congress of the United States. NED is the major agency of American foreign democracy assistance both during the cold War and in the Post-Cold War Era. Primarily through its four core agencies—Center for International Private Enterprise, American Center for International Labor Solidarity, National Democratic Institute for International Affairs and International Republican Institute, NED's basic work is to promote democracy abroad. In addition, it funds NGOs in the so-called authoritarian and semi-authoritarian countries to accelerate democratization. NED's activities in democracy assistance have a strong ideological background. Its main objective is to spread and export American-style democracy. In the name of an NGO, NED often intervenes the internal affairs of other countries. At the same time, as a semi-official agency, NED is also working to serve the national diplomatic and security strategy.

Key words: National Endowment for Democracy; democracy assistance; ideology

[收稿日期] 2010-03-10

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2010-05-25

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目(06BGJ028)

[作者简介] 刘国柱,男,浙江大学人文学院历史学系教授,中国人权发展基金会特约理事、特约研究员,历史学博士,主要从事美国对外关系史研究。

民主援助是20世纪80年代出现的政治名词,属于政治援助的范畴,但又不同于传统的政治援助。传统的政治援助一般是对美国盟国的政治声援,帮助稳固美国盟友的政治统治。而20世纪80年代以来美国的所谓民主援助所针对的既有美国的友好国家,但更多的是在意识形态和政治制度上与美国不一致甚至是敌对的国家;援助的对象既包括传统的主权国家,也包括各种政治组织和社会组织,甚至是受援国的反对派组织。美国为“民主援助”的对象所提供的既有资金(以赠款为主),也有各种设备和物资,还有一些先进的技术。“民主援助”是美国输出民主战略的重要组成部分,是美国在全球推行其所谓的民主化的重要工具。

美国从事对外“民主援助”的机构中,全国民主基金会(National Endowment for Democracy,简称NED)无疑是比较有特色的一个。它不同于美国国务院、美国国际开发署以及之前的美国新闻署等官方机构,它号称非营利的民间机构,因而具有非政府组织的特征;但它的主要资金来源却是美国国会的拨款,因而又具有强烈的政府背景。全国民主基金会是冷战的产物,但它并没有随着冷战的终结而消失,在后冷战时期,它依然是美国从事民主输出战略的重要机构,并由于卷入东欧和中亚国家的颜色革命而备受国际政治学界的重视。国内关于全国民主基金会的文章只是散见于一些媒体如《环球时报》等,尚无学者从学术角度对这一组织进行系统研究。笔者在美国从事访问研究时,曾与这个组织有过近距离接触,但毕竟接触到的资料有限,本文也只能是进行初步分析,希望能起到抛砖引玉的作用。

一、美国输出民主战略与全国民主基金会的建立

全国民主基金会是美国对外输出民主战略的产物。在冷战初期,美国及其盟国通过民间志愿者组织向铁幕另一面的东欧社会主义国家秘密提供顾问、资金和设备,帮助这些国家的反对派人士从事办报、结社等政治活动。其目的是在铁幕的另一面传播西方价值观念,推动东欧社会主义国家的“和平演变”。这些活动属于美国“隐蔽战略”(Covert Strategy)的组成部分。到20世纪60年代中后期,美国民间志愿者组织从中央情报局领取活动经费并在一些国家从事颠覆活动的消息被披露后,引起了社会主义国家在一些国际组织中对美国的强烈抗议,约翰逊政府被迫下令停止上述隐蔽活动。但与此同时,约翰逊政府也建议建立政府与民间机构合作的机制,以公开在海外推动民主运动。

1967年,众议员但丁·福赛尔(Dante Fascell)提议创立国际事务协会(Institute of International Affairs),负责审批在海外推动其所谓的民主化项目。尽管福赛尔的提议没有被国会所采纳,但他所提出的问题开始引起美国国会和政府的重视,即在美苏的意识形态竞争中,应该建立一个怎样的机构去最好地发挥作用。1977年,政治学家乔治·阿格雷(George Agree)建议设立政治基金,促进美国两大政党与世界其他国家的交流,帮助国外与其意识形态相近的政党取得政权。美国最大的工会组织劳联—产联(AFL-CIO)自冷战开始就与美国中央情报局合作,支持包括西欧国家在内的右翼工会组织对抗各国共产党及左翼政党领导下的工会组织,此时也提出设立美国民主基金作为从事国际活动的公共资源,以继续20世纪60年代中央情报局所从事的活动。1978年,受卡特总统人权外交的鼓舞,福赛尔又与唐纳德·弗雷泽(Donald Fraser)共同提议建立一个半官方机构(quasi-autonomous non-governmental organization),其使命是在世界各地推动保护人权的事业,这个提案同样没有在国会通过。

这一时期,联邦德国在西欧从事的所谓民主援助对西班牙和葡萄牙的民主转型发挥了重大作用,给了美国一些政治家和政治学者以极大的启示。二战后,联邦德国政党在重建过程中,普遍建立了自己的国内政治教育组织:如社会民主党(Social Democratic)重建了被纳粹政权勒令停办的弗里德里希·艾伯特基金会(Friedrich Ebert Foundation);1958年,自由民主党(Free Democrats)

创立了弗里德里希·瑙曼基金会(Friedrich Naumann Foundation);1964年,基督教民主党(Christian Democratic)建立了康拉德·阿登纳基金会(Konrad Adenauer Foundation);1967年,巴伐利亚基督教社会联盟(Bavarian Christian Social Union)建立了汉斯·赛德尔基金会(Hanns Seidel Foundation)。这些政党基金会(统称为Stiftungen)不仅在联邦德国国内从事政治教育和政治研究,而且很快便将活动范围扩展到海外。1961年,联邦德国成立了负责海外发展的政府部门,从1962年开始,该部为联邦德国的政党基金会定期提供资金,资助联邦德国政党在国外的活动。这样,从20世纪60年代开始,联邦德国的政党开始利用这笔基金资助国外与其意识形态相近的政党。联邦德国政党基金会在海外活动最显著的成效是促成了伊比利亚半岛上的两个国家西班牙和葡萄牙的“民主化”。1973年,在艾伯特基金会培训中心的一次会议上,毛罗·萨雷斯(Mario Soares)领导成立了葡萄牙社会党(Portuguese Socialist Party);1974年葡萄牙革命后,艾伯特基金会的官员定期到葡萄牙帮助其社会党开展政治活动;1976年初,艾伯特基金会在马德里设立了永久办公室,帮助西班牙社会党培养干部和进行各种政治活动。联邦德国政党基金会在西班牙和葡萄牙“民主化”过程中主要是帮助相关政党发展组织,为相关政党领导人提供政策和大选战略咨询;艾伯特基金会在葡萄牙还为地方政府提供了各种培训,并在西班牙政治发展的重要关头,在西班牙安排了宪法改革大会。联邦德国政党基金会都为这两个国家的反共工会组织提供了经济支持。仅1977年,艾伯特基金会为西班牙和葡萄牙“民主化”所提供的资金就达400万德国马克^{[1]54-55}。为此,西班牙国王胡安·卡洛斯(Juan Carlos)特意嘉奖艾伯特基金会驻马德里的代表戴特·柯尼基(Dieter Koniecki),表彰他对西班牙“民主化”的贡献。联邦德国政党基金会在上述两个国家的成功经验显然给美国政界留下了深刻印象,美国中央情报局的高级官员卡德·梅叶(Coder Meyer)后来在其回忆录中承认,葡萄牙右翼独裁政府倒台后,在支持本土民主势力同共产党人的对抗中,联邦德国政党基金会“发挥了至关重要的作用”^{[2]107}。一些美国政治家和政治学者开始考虑借鉴联邦德国成功的经验,在美国建立类似的基金会。

1981年,罗纳德·里根入主白宫,这位号称美国历史上反对共产主义最坚决的总统一上台,就号召恢复美国的力量与威望,“通过大规模重新武装,利用经济与外交压力,以及果断的干预,来帮助世界各地的‘自由战士’……并最终‘使马克思列宁主义成为历史的灰渣’”^{[3]171}。里根政府上台不久便组织官员设计新政府在海外推动其所谓的民主战略,最初提出的设想包括两个方面:一是推出针对共产主义阵营的“民主工程”(Project Democracy),包括举办国际民主大会、通过人员交流让世界各国的精英分子认识美国民主、图书翻译计划、增加对共产主义国家的广播等等。二是建立一个由政府资助、采用民间运行模式的基金会,公开支持海外的民主运动。1982年6月8日,里根在英国议会发表演说,为其推动民主战略公开造势。里根声称:美国的外交目标是十分单纯的,即“培养民主的基础,这一体系包括言论、出版自由,工会、政党、大学……现在,正是我们作为一个国家,包括政府部门和民间部门投身于援助民主运动的时候”^[4]。里根注意到,苏联每年为亚洲、非洲和拉丁美洲的大量青年提供到苏联学习和培训的机会,这些青年学成归国后献身于本国的共产主义事业。里根认为,美国为首的西方世界也应该建立起自己的体系,将世界上的青年人培养成民主主义者。

里根政府在海外推动其所谓的民主的设想给了福赛尔以极大的鼓舞,“我们有了强大的盟友——美利坚合众国总统,我们有了——一匹马,然后我们就骑上了那匹马”^{[5]49}。在行政部门和部分国会议员的强力运作下,美国国会以绝对优势通过了成立“全国民主基金会”的法案。但里根政府试图推出的“民主工程”由于与美国新闻署的功能重叠,被国会否决。根据美国国会制定的《全国民主基金会条例》,全国民主基金会的工作目标主要有以下几个方面:(1)通过民间组织在世界范围内鼓励自由和民主,包括促进个人权利和自由的行动,这是民主机制的基础;(2)推动美国民间组织(特别是美国两大政党、工会和商业协会)与国外民主组织之间的交流;(3)促进美国非政府组织

(特别是美国两大政党、工会和商业协会及其他民间组织)参与海外的民主培训计划和民主制度建设;(4)及时采取措施与海外的本土民主力量合作,加强民主选举的作用;(5)在促进与海外致力于推广其民主文化价值的机构与组织等的合作中,支持美国两大政党、工会和商业协会及其他民间组织的参与;(6)在美国的总体国家利益与其他国家得到全国民主基金会援助的民主团体特殊需求一致的情况下,鼓励组织和发展民主运动。

里根认为,建立全国民主基金会是一项很有价值的重大举措,美国应该问问自己,“为什么以前一直没有做这件事情”。建立全国民主基金会不仅符合美国人一贯的民主理想和民主制度,“还为世界各地的人们提供了希望”。继承了新英格兰商人传统的美国人“应该为兜售民主原则做一些事情”^[6]。

美国国会第一年为全国民主基金会提供的财政拨款额度为1800万美元。其后,美国国会的拨款逐年增加,到20世纪90年代末达到了3000万美元^{[7]31-32}。从里根政府开始,全国民主基金会成为美国在海外推动其所谓的民主化战略的主要机构之一。

二、全国民主基金会实施“民主援助”的路径与模式

全国民主基金会主要通过为一些非政府组织提供资金,帮助这些组织在海外从事推进其所谓的民主化战略。除了零散的捐赠外,它的主要受赠者有四个,即全国民主基金会的四大核心机构,分别是国际私营企业中心(Center for International Private Enterprise,简称CIPE)、国际劳工团结美国中心(American Center for International Labor Solidarity,简称ACILS)、国际共和党研究所(International Republican Institute,简称IRI)和全国民主党国际事务学会(National Democratic Institute for International Affairs,简称NDIIA)。这四个受赠者所接受的资金占全国民主基金会资金支出的55%—60%。上述四个组织分别属于美国商会(U.S. Chamber of Commerce)、劳联—产联、共和党和民主党。这四个组织可以说涵盖了美国的左翼(民主党)和右翼(共和党),囊括了企业界与工人阶层,这就将在海外推动其所谓的民主化上升为美国的国家事业。上述四个组织各自独立运作,其工作的侧重点也各不相同。国际私营企业中心主要是在国外推动建立市场经济,认为市场经济是实现民主化的重要条件;国际劳工团结美国中心主要是在国外支持建立和发展独立工会组织,将独立工会组织视为民主化的重要环节;两个政党协会主要是在国外进行公民教育和宣传,帮助国外理念相同的政党的发展,并建立自由和公正的选举制度,进而推动其他国家的所谓民主化进程。全国民主基金会另外40%—45%的经费则是直接提供给受援国的非政府组织,包括一些反对派组织,帮助这些组织从事各种政治活动。全国民主基金会的“民主援助”工作主要集中在以下几个领域:

(一) 政治多元化和经济市场化

第一个领域是促进受援国的政治多元化和经济市场化,这一领域的工作主要由国际劳工团结美国中心和国际私营企业中心负责实施。

全国民主基金会秉承美国传统政治价值观念,认为民主的基本前提就是代表不同利益群体的不同独立组织的存在,各种各样的民间机构和志愿者组织将为政府权威不受限制的扩张设置难以逾越的障碍。而现代国家的各种民间机构中,自由而独立的工会组织无疑是非常重要的,它在一个国家的民主化过程中发挥着不可或缺的作用,甚至是集权社会和平实现民主化的希望所在。独立工会除了保护工人与工作有关的各种权利外,其更主要的职能是在一个国家政治、经济和社会生活中代表普通公民的利益。因而,支持受援国独立工会的发展,是全国民主基金会在海外推动民主战略工作的重点。这方面的工作包括:

(1) 工会组织建设。包括向受援国的国家工会中心和国际工会秘书处提供援助,以加强工会

基层组织建设。这种帮助有时则通过地区工会组织或者国际劳工组织如国际自由劳工联盟(International Confederation of Free Trade Unions, 简称 ICFTU)来进行。

(2) 工会间的交流。全国民主基金会比较重视不同国家间工会的交流,认为劳工运动是建立在团结的基础之上的。所以,通过人员间的交流,密切国际工团主义者之间的联系,是任何工会建设计划的重要组成部分,这种交流项目又同其他项目紧密联系在一起,如广泛的培训、国际会议和教育研讨班等。

(3) 培训自由工会骨干。培训工作包括两个方面内容:一是提高工会的组织技能、服务人员素质、制作和散发宣传品的技巧、组织示威和集会的能力等等;二是培养工会参与选举的能力。全国民主基金会认为,工会的一个很重要目标就是在一个自由社会加强民主的作用,确保行政系统关心工人的利益。为实现这一目标,对工会会员的培训内容应包括选举的注册登记、努力赢得选票、与其他工会成员建立联系、增加对政治的参与、在普选过程中宣传工会的观点和立场等。

(4) 促进政治多元化。为促进政治多元化,全国民主基金会将在非民主国家致力于发展自由工会运动,包括向现存的自由工会组织提供资金支持,帮助其出版和发行出版物以宣传其民主价值观,并帮助自由工会组织搜集敌对组织试图颠覆和破坏自由工会的情报等等。

在美国的政治价值观念中,开放的市场经济是政治体制民主化的先决条件。一方面,市场经济能够为政治反对派提供有意义的保护——反对政府政策的个人不会冒完全集体经济体制下失去生计的危险;另一方面,充满生机的私营部门连同充满活力的小型企业能够为有效地限制国家权力提供平衡力,并确保其民主的深化与发展。为此,全国民主基金会通过美国商会下属的国际私营企业中心,鼓励在开放的市场经济体制下发展私营企业体系,促进独立商业协会的发展,并将其作为海外民主多元化发展的一种手段。为此,全国民主基金会的项目基金将致力于:推动私营部门参与民主政治和政策决策过程;增进公众对企业家在经济增长中的作用的正确评价;鼓励政府与私营部门间的对话,鼓励进行体制改革以保护私营部门的政治和经济权利;为立法者和经济政策决策者提供所需要的数据,确保有效的立法;扩大对私营企业的培训,提高企业的宣传能力,使之能够对诸如媒体、政治领导人、雇员、青年之类的大众产生影响;鼓励志愿者协会的发展。

除了通过国际劳工团结美国中心和国际私营企业中心所做的上述工作外,全国民主基金会还直接资助一些公民组织和社会组织的活动,尤其是那些所谓致力于保护人权、促进宗教宽容和捍卫受迫害者的非政府组织。

(二) 制度建设

第二个领域是帮助转型国家进行制度建设。制度建设涵盖的内容非常广泛,包括政党制度、选举制度、司法制度、国会体制、公民社会等等,全国民主基金会在这—领域的工作重点主要有以下四个方面:

一是政党制度。美国传统政治价值观念允许代表不同阶层利益和观念的政党自由竞,所以,全国民主基金会通过国际共和党研究所和全国民主党国际事务学会支持向民主制度转型国家的政党制度建设。20世纪80年代后期,全国民主党国际事务学会便开始利用全国民主基金会提供的资金加强与国外理念相近政党的联系。国际共和党研究所则主要是与拉丁美洲国家的中间偏右的政党加强联系,并为哥伦比亚、危地马拉、玻利维亚和哥斯达黎加等国的右翼政党提供技术援助及人员培训。1990年后,美国在政党援助方面的主要对象是东欧和苏联地区的政党组织,在亚洲、非洲和拉丁美洲地区,政党援助相对不是很活跃,上述两个组织仅在柬埔寨、尼泊尔、也门、摩洛哥、海地、巴拉圭和尼加拉瓜开展了一些工作。

美国的政党援助主要有以下几种方式:直接对受援国政党提供经费,帮助其强化组织基础和

参与选举,同时也提供一些维持政党组织正常运转所需要的仪器和设备;针对某个特定的议题或某个政党所面临的最重要问题,组织知名专家和学者对这类问题进行探讨,帮助该国的政党寻找最佳应对方案^{[8]512}。不过,美国政党援助的核心还是围绕大选,帮助它所支持的政党参与并力争赢得大选,包括确立竞选主题、选择候选人、筹集竞选经费、招募和使用志愿者、处理与媒体的关系等等。这种援助一般是通过美国政治组织提供各种培训,但美国的政党组织也经常直接介入一些国家政党的选举活动。在20世纪90年代初期,国际共和党研究所曾经直接介入罗马尼亚和保加利亚的总统大选,尤其是在1992年罗马尼亚的总统选举中,国际共和党研究所向罗马尼亚反对派派遣了富有经验的政治顾问,试图帮助该国反对党一举取代伊利埃斯库(Iliescu)。

二是选举援助。西方民主政治的一个重要内容就是定期选举,包括行政官员选举和立法系统选举等。所以,选举也一直是全国民主基金会关注的重点领域。全国民主基金会在选举领域提供的援助主要是:(1)为受援国组织选举提供经费,如全国民主基金会资助了也门的选举和议会改革计划、也门的选举制度改革、科威特议会改革等。(2)帮助受援国建立选举管理机构,培训选举机构官员。全国民主基金会在向受援国提供资金的同时,也在帮助受援国建立和完善选举管理机构,重点是提高选举委员会的组织和管理能力,加强选举委员会在政治上的独立地位,以树立这一机构在大选中的权威。对选举机构官员的培训不仅包括中央选举委员会的官员,也包括大选中各选区的工作人员、大选观察员和为大选服务的志愿人员等。(3)派遣大选观察员监督大选并在选举出现纠纷时进行仲裁和调解。如1986年菲律宾总统大选时,美国派遣了两个代表团去观察这次选举:一个代表团由参议员理查德·鲁戈(Richard Lugar)带队,以全国民主党国际事务学会的名义;另一个代表团由众议员约翰·穆萨(John Murtha)带队,以国际共和党研究所的名义。这两个观察团对独裁的马科斯政府在选举中舞弊行为的批判,是促成里根政府决定抛弃美国长期支持的“友好僭主”马科斯转而支持科拉松·阿基诺(Corazon Aquino)的关键因素。

三是司法改革和法律法规建设。全国民主基金会在这方面的的工作是美国在海外推动其法律法规改革的重要组成部分,但全国民主基金会的工作主要侧重于司法培训和司法教育,包括培训法官和其他司法人员;为一些国家的司法改革提供援助,包括帮助受援国修订现存的法律,或重新制定新的法律,在拉丁美洲和非洲,全国民主基金会为一些国家制定商法、刑法和民法提供了援助。

四是援助立法机关。这一援助项目深得美国国会的支持,因为在大部分美国国会议员看来,强大的立法机关是民主体制的重要基础。国际共和党研究所和全国民主党国际事务学会以及一些民间顾问公司是这类援助的主要实施者。对立法机关的援助主要是对立法机关成员(即受援国的国会议员或立法委员)和工作人员进行培训及提供技术援助,包括立法机关的工作方式、立法程序、加强立法机关小组委员会的作用、举办听证会、提高立法机关的透明度等等。

(三) 教育、文化和宣传建设

第三个领域是在教育、文化和宣传方面。全国民主基金会在这一领域实施的项目主要有:(1)支持独立的报纸、杂志和其他传播媒介。这一项目包括对各种媒体工作的从业人员进行职业培训,为致力于促进和捍卫其所谓的新闻自由的新闻从业者协会提供援助,为宣传民主思想的出版物和网站论坛提供经济支持等等。(2)支持民主教育。全国民主基金会的这一项目主要是在学校中改善公民教育,尤其是在学校中设置具有其民主导向的课程。(3)支持普及其民主知识的行动,包括推广用于民主启蒙或宣传其所谓民主的书籍、电影或电视节目;促进倾向民主的知识分子、作家、科学家和艺术家的联合。

全国民主基金会工作的另一个重要领域是组织关于民主和民主化的研究,举办国际民主论坛。为此,全国民主基金会组织出版了季刊《民主杂志》(*Journal of Democracy*),编委会成员多是长期

从事“民主援助”研究或“民主援助”活动的著名学者。该杂志由全国民主基金会委托霍普金斯大学出版社出版发行，它所刊登的既有学者撰写的关于民主和民主化的学术文章，也有民主组织和民主运动领导人或活动家撰写的报告和形势分析文章。

全国民主基金会也寻求在学术与政策研究方面建立更密切的联系，它经常举办小型研讨会，邀请一些专家和学者就民主化方面的一些热点问题进行专门讨论。此外，它还时常邀请一些国外民主运动活动家到美国发表演说，以期引起美国政界和公众对一些国家和地区民主化的关注。而由全国民主基金会召集的两年一度的世界民主大会，更是当今世界规模最大的民主运动活动家和思想家的聚会。

三、全国民主基金会与美国对外“民主援助”的神话

全国民主基金会自成立以来就打着“民主援助”和支持世界民主化的旗号，将活动的触角几乎延伸到世界的每个角落。无论是在美国国内，还是在世界其他国家，对于全国民主基金会在世界各地的“民主援助”活动都存在较大的争议，甚至可以说是看法两极。赞者称其为世界的“民主化”做出了卓越的贡献，而弹者则将其称为“捣乱分子”^①。对这个组织的看法会有如此大的差异，除了研究者所站的角度和立场不同外，另一个很重要的方面在于全国民主基金会自身的性质及其作为。

从全国民主基金会的产生背景我们不难发现，这个打着非政府组织旗号的组织，实际上是在新的国际环境下美国输出民主战略的产物，也可以说是冷战的产物，在它身上具有强烈的意识形态色彩。美国国会所赋予该组织的使命就是推动其所谓的世界民主化进程，促成美国所认为的极权和专制国家向民主国家过渡。所以，从这个组织成立之初，它的工作目标就是以共产党执政的国家为主，包括欧洲以苏联为首的东欧社会主义国家，亚洲的越南、缅甸等国。它所承担的使命正是美国中央情报局过去一直从事的工作。唯一的区别是，中央情报局是美国政府机构，它用隐蔽的方式从事输出民主的战略，而全国民主基金会则是以非政府组织的身份公开从事输出民主的活动。美国学者威廉·布卢姆(William Blum)在谈到全国民主基金会的建立时说，建立全国民主基金会就是基于这样的观念：“全国民主基金会将公开去做那些过去几十年来中央情报局一直秘密去做的事情，以便洗去与中央情报局联系在一起的恶名”^{[9]179}。而帮助建立全国民主基金会的艾伦·温斯坦(Allen Weinstein)对此供认不讳。他说：“今天我们(全国民主基金会)所做的很多事情，正是25年前中央情报局秘密去做的那些事情。”^{[10]15}在全国民主基金会成立后最初的十年间，它最成功的案例就是通过其下属的美国工会组织向波兰的团结工会提供各种援助，帮助团结工会成功地颠覆了波兰的社会主义政权。瓦文萨上台后，投桃报李，在全国民主基金会以及美国国际开发署的帮助下，进行了美国所期待的“民主改革”。冷战结束后，全国民主基金会更是将主要精力集中在仅有的几个社会主义国家，在2004年全国民主基金会制定的行动战略中，它公开宣称，全国民主基金会将“继续集中它的众多资源于现存的社会主义国家和集权国家如中国、朝鲜、古巴、塞尔维亚、苏丹和缅甸”^{[11]453}。以2007年为例，这一年全国民主基金会用于资助中国境外反对派组织的经费为611.0486

^① 在美国国内，著名智库卡托研究所的芭芭拉·康妮(Barbara Conry)以及一些美国参众两院的议员认为，全国民主基金会是冷战的产物，就像一门胡乱发射的加农炮，到处干涉其他国家内政，并且浪费大量美国纳税人的钱，给国外的一些政客提供政治野餐的经费；而保守智库传统基金会、《华尔街日报》和参议员约翰·克里(John Kerry)等人则对全国民主基金会大加褒扬，称全国民主基金会是一个令人鼓舞的机构，美国对全国民主基金会的投资物有所值，全国民主基金会在世界范围内为推动“民主化”做出了巨大贡献，对于东欧的“民主化”更是功不可没。参见 T. Carothers, "The NED at 10," *Foreign Policy*, Vol. 95 (Summer 1994), pp. 123 - 124; B. Conry, "Foreign Policy's Loose Cannon: The National Endowment for Democracy," *USA Today*, September 1994, p. 16.

万美元;对朝鲜项目的经费支持为151.878万美元,对古巴项目的经费支持为111.6172万美元。其中资助数额较大的中国境外反对派组织分别是:中国人权组织(Human Right in China)43万美元,劳改研究基金会(Laogai Research Foundation)28万美元,中国21世纪基金会(Foundation for China in the 21st Century)维吾尔美国协会(Uyghur American Association, UAA)24万美元,世界维吾尔大会(World Uyghur Congress)13.6万美元,等等^{[12]48-61}。可以预见,未来一段时间,上述没有放弃社会主义信念或由社会主义政党执政的国家,一直会是美国全国民主基金会工作的重点。

除了意识形态因素外,全国民主基金会还是美国干涉其他国家内政的重要工具。全国民主基金会打着推动世界民主的旗号,对一些国家的内政横加干涉,早已是公开的秘密。对那些与美国作对的政权,或者美国不喜欢的政权,全国民主基金会总要设法支持这些国家内部的反对力量,并在这些国家培植亲美势力,以期颠覆美国不喜欢的政权。例如,胡果·查韦斯在委内瑞拉执政后,奉行维护国家利益的外交政策,与美国国家利益发生冲突,美委关系一直处于紧张状态。尽管美国官方承认查韦斯政府是民主政府,但全国民主基金会的四大核心组织之一国际共和党研究所还是得出结论,认为查韦斯主政下的委内瑞拉正在偏离民主的轨道,而众多拉美国家很可能会群起效仿,因而,美国应该支持委内瑞拉国内的“民主势力”。1999年,全国民主基金会用于委内瑞拉的经费居拉美国家之首,为25.78万美元;2000年更是飙升至87.74万美元;2002年,美国国务院人权与劳工局专门拨款100万美元,资助全国民主基金会在委内瑞拉的项目。全国民主基金会的四大核心组织在委内瑞拉都有自己的活动领域。国际共和党研究所在委内瑞拉设立了办公室,不仅与委内瑞拉的反对党建立了密切的联系,而且在组织、管理、宣传等方面帮助培训现有的或新成立的反对党。在国际共和党研究所专家的建议下,卡德纳斯领导的反对派将新闻发布会由总部大厦转移到街头,以起到动员支持者造势的目的。全国民主党国际事务学会也在委内瑞拉设立了办公室,将自己在委内瑞拉的行动视为“帮助拯救委内瑞拉的民主”,途径就是“重建有效的政党制度”^{[13]66-70}。刚刚在委内瑞拉落脚,全国民主党国际事务学会便与几个反对查韦斯的组织建立了密切联系。国际劳工团结美国中心则是向委内瑞拉最大的反对派工会——委内瑞拉劳工联合会提供了多笔资金援助,推动委内瑞拉劳工联合会发起反对查韦斯的抗议游行。2004年推动罢免查韦斯的主要政治势力背后都有全国民主基金会的影子。2006年委内瑞拉总统大选,全国民主基金会及其下属组织依然投入了巨大的人力和财力,但推翻查韦斯的图谋始终未能得逞。此外,在俄罗斯、东欧及中亚一些国家,全国民主基金会的触角也延伸到这些国家的多个领域,并以推动民主的名义干涉这些国家的内政。

另一方面,全国民主基金会还是美国外交战略及国家安全战略的重要组成部分。作为冷战的产物,全国民主基金会在冷战结束后依然能够长期存在,从美国国会得到的经费也能逐年增加,一个很重要的因素就是这个组织能够紧密配合美国的外交战略和国家安全战略,有时甚至可以提出具有前瞻性的政策,并为美国政府所采纳。如9·11事件后,为配合美国政府的反恐战略,全国民主基金会推出了《战略文件(2002)》,将在穆斯林世界援助民主列为该组织的头等大事。这份文件认为:“在穆斯林世界,民主在政治和意识形态领域受到了伊斯兰运动的挑战,这一运动宣扬褊狭与仇恨,这种运动在其所在国家可能并不是人民的主体,但它的影响确实相当大……由于这种运动经常诉诸暴力以实现其目标,所以,恰恰是缺乏民主的穆斯林世界内部,为针对世界民主政体的恐怖主义发展提供了肥沃的土壤。”^{[14]8}为在穆斯林世界尤其是中东地区推动其民主,全国民主基金会要求下属的政党组织加强和扩大与穆斯林国家温和政党及议员的联系,促进穆斯林政党之间以及与外部世界政党间的联系和交流;要求国际私营企业中心及全国民主基金会下属的其他类似机构通过加强私人志愿者组织及智库的发展,在穆斯林国家促进良好治理、经济改革及开放市场;要求国际劳工团结美国中心及全国民主基金会的劳工机构更加努力,在穆斯林国家培养工会组织者,以

保护工人的权利；全国民主基金会还将在穆斯林世界扩大妇女领导人培训项目，尤其是提高妇女在穆斯林社会基层参与政治和文化生活的能力。可见，全国民主基金会在穆斯林世界所推行的“民主援助”计划，完全是为了配合美国的反恐战略，同时，也对美国政府产生了重大影响，在全国民主基金会的《战略文件(2002)》实施两年后，小布什政府便推出了“大中东民主计划”。“大中东民主计划”基本上采纳了全国民主基金会《战略文件(2002)》所制定的目标和做法，即通过推动中东地区的“民主化”来消除恐怖主义赖以生存的土壤。而小布什政府的“大中东民主计划”反过来又为全国民主基金会提供了更为广阔的活动空间。

综上所述，全国民主基金会是冷战的产物，是美国推行输出民主战略的重要工具，它以非政府组织的名义，打着援助民主的旗号，到处干涉其他国家的内政，试图将美国式民主推广到世界其他国家和地区。民主化本无可非议，但任何国家和地区的民主化都应该是自然发展的产物，不可能脱离本国的历史文化传统。民主化也没有固定的范式，美国式民主绝不可能成为世界各国民主的范本。这决定了全国民主基金会所推行的“民主援助”不仅遭到很多国家的非议和抵制，即使在美国国内也常为人诟病，被称为美国对外关系领域里的“捣乱分子”。

[参 考 文 献]

- [1] M. Pinto-Duschinsky, "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts," *International Affairs*, Vol. 67, No. 1(1991), pp. 33 - 63.
- [2] C. Meyer, *Facing Reality: From World Federalism to the CIA*, New York: Harper & Row, 1980.
- [3] M. H. Hunt, *Ideology and U. S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 1987.
- [4] R. Reagan, "Address to Members of the British Parliament," *State Department Bulletin*, July 1982, pp. 24 - 29.
- [5] D. Samuels, "At Play in the Fields of Oppression: A Government-funded Agency Pretends to Export Democracy," *Harper's Magazine*, May 1995, pp. 47 - 54.
- [6] R. Reagan, "Remarks at a White House Ceremony Inaugurating the National Endowment for Democracy," 2008 - 10 - 18, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=40874&st=National+Endowment+for+Democracy&st1>, 2009 - 10 - 26.
- [7] T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad: A Learning Curve*, Washington D. C. : Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- [8] K. Kumar, "Reflections on International Political Party Assistance," *Democratization*, Vol. 12, No. 4(2005), pp. 505 - 527.
- [9] W. Blum, *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*, Monroe: Common Courage Press, 2000.
- [10] G. Sussman, "The Myths of 'Democracy Assistance': U. S. Political Intervention in Post-Soviet Eastern Europe," *Monthly Review*, Vol. 58, No. 7(2006), pp. 15 - 29.
- [11] J. M. Scott & C. A. Steele, "Assisting Democrats or Resisting Dictators? The Nature and Impact of Democracy Support by the United States National Endowment for Democracy, 1990 - 99," *Democratization*, Vol. 12, No. 4(2005), pp. 439 - 460.
- [12] National Endowment for Democracy, *Annual Report 2007*, Washington D. C. : National Endowment for Democracy, 2008.
- [13] C. I. Clement, "Confronting Hugo Chavez: United States 'Democracy Promotion' in Latin America," *Latin American Perspectives*, Vol. 32, No. 3(2005), pp. 60 - 78.
- [14] National Endowment for Democracy, *Strategy Document (2002)*, Washington D. C. : National Endowment for Democracy, 2002.