

# 美国研究

## AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第25卷

2011年第1期 3月5日出版

### ○ 回顾与展望

- 磨剑十年····· 陈宝森 (7)  
——忆美国所的初创期
- 初创回忆····· 霍世亮 (13)
- 人生不满百,常怀千岁忧····· 赵梅 (17)  
——资中筠先生访谈录

### ○ 专题研讨:美国与中东

- 奥巴马政府对伊朗政策的调整····· 沈鹏 (26)
- 美国犹太组织与奥巴马政府对伊朗的政策····· 赵建明 (45)
- 美国基督教锡安主义及其对美以关系的影响····· 白玉广 (69)

### ○ 专论

- 美国全球卫生治理的战略、实质及问题····· 晋继勇 (90)
- 新媒体与奥巴马政府的公共外交····· 李忠斌 (110)
- 中美关系缓和背景下的彭明敏事件····· 赵明昊 (122)
- 二战后美国对西藏政策的调整····· 王金强 (138)  
——从约翰逊到尼克松

### ○ 书评

- 全球化中美国的世界地位····· 牛军 (152)  
——《美利坚独步天下》读后

### ○ 学术动态

- “美国经济与中美经贸关系”研讨会综述····· 杜邢晔 (155)
- 著述巡礼····· (159)
- 编后····· (160)

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 25 Number 1 Spring 2011

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Wei Hongxia *Editorial Assistant*

Lu Ning *Editorial Assistant*

Mei Renyi *English Polisher*

Fu Guoying *English Polisher*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

---

## *Senior Advisers*

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

---

## *Editorial Board*

Chu Shulong, Ding Xinghao, Han Tie, He Shunguo,

Ji Hong, Jin Canrong, Li Daokui, Li Jianming, Liang Maoxin, Lu Jiande,

Mei Renyi, Ni Feng, Ni Shixiong, Qin Yaqing, Ren Donglai, Ruan Zongze,

Tao Wenzhao, Wang Rongjun, Wang Xi, Wang Zihong, Wu Baiyi, Xu Hui, Xu Tongwu,

Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Yuyan, Zhou Qi

AMERICAN STUDIES QUARTERLY is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *American Studies Quarterly* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Dong Yuan, No. 3 Zhang Zizhong Rd., Beijing 100007, China).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 6400-0071

Fax: (8610) 6400-0021

Email: [mgjyjk@gmail.com](mailto:mgjyjk@gmail.com)

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2011 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2011

Vol. 25, No. 1

## RETROSPECT AND PROSPECT

- The Founding Period of the Institute of American Studies ..... *Chen Baosen* (7)
- Memory of the Early Days ..... *Huo Shiliang* (13)
- Interview of Madame Zi Zhongyun ..... *Zhao Mei* (17)

## FOCAL TOPIC: THE UNITED STATES AND THE MIDDLE EAST

- The Adjustment of Obama's Iran Policy ..... *Shen Peng* (26)
- President Obama's Iran policy has fluctuated since he took office. At the beginning, Obama tried to change the hostile relations with Iran which were maintained during the Bush era, and actively engaged with Iran. But Obama faced both domestic and international pressures over his policy of reconciliation with Iran. During the Iranian election crisis, the Congress insisted on sanctioning Iran. Obama gradually resumed the hawkish position, adopting sanction to contain Iran again. In the light of U. S. -Iran relations, the leadership of the two countries did not have enough strategic urgency to adjust their perceptions of their core interests. Both countries have just made small move toward building good bilateral ties and they are likely to go back to rivalry when their exploratory attempts are challenged by domestic politics and emergent accidents.
- American Jewish Organizations and the Obama Administration's Policy to Iran ..... *Zhao Jianming* (45)
- American Jewish organizations have long and strong influence on America's Middle East policy. Considering that Iran's nuclear plan would threaten Israel's national security and worrying that President

Obama might change the policy to Iran, the Jewish organizations lobbied strenuously inside and outside the U. S. Congress, urging Congress people to submit sanctions bills to Iran. Although the Obama administration reaffirmed that the United States would pursue the principled engagement with Iran, Obama eventually signed The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010. The adoption of the law practically terminated the Obama’s previous engagement attempt. Sanctions and containment once again become the dominating issues in the U. S. policy to Iran.

American Christian Zionism and Its Influences on

the U. S. -Israel Relationsn ..... *Bai Yuguang* (69)

The development of Christian Zionism during the late Cold War and the post-Cold War era timely strengthened the declining capability of American Jewish Lobby in influencing U. S. policies to Israel and even to the whole Middle East. The American Jewish Community’s attitudes towards Christian Zionism have experienced a change from objection to acceptance. The change derived closely from the division and conservative tendency in the Jewish community in that period. Christian Zionists had a bigger say in George W. Bush’s foreign policies to Israel. When the Neo-conservatives lost their power in the late half of the Bush Administration, Christian Zionism became less influential in this field accordingly.

**ARTICLES**

America’s Strategy, Orientation and Problems in

Global Health Governanee ..... *Jin Jiyong* (90)

Global Health Governanee has increasingly become a mainstream term in current global agenda. As the most powerful state actor in the world, America plays a crucial role in global health governance. America tries to utilitize health issues to advance its national security, geopolitical and economic interest through integrating global health governance into its diplomacy and national security strategy. Besides, America beefs up its biodefense projects domestically. Such a strategy of global health governance not only undercuts America’s moral responsibility to provide health assistance to developing countries, but also tends to intensify the biological security dilemma among states, which, in turn, will exert certain negative influence on global health governance.

## New Media and U. S. Public Diplomacy under

the Obama Administration ..... *Li Zhongbin* (110)

In recent years, the newly emerged network community has led the U. S. into a new media society. New media has not only become an important driving force behind U. S. politics, but also affected the U. S. public diplomacy effectively. It follows that some new features come forth in American public diplomacy. The Obama Administration reacted to the change by making adjustment in American public diplomacy in terms of political ideology, institutional organization and policy agenda. These reforms promoted, to a certain extent, American national image. But with the tension among American governmental agencies in charge of public diplomacy, as well as the regulations towards the new media around the world, American public diplomacy still confronts challenges.

## From Hot Potato to Tacit Alignment: The Peng Mingmin Incident in the Context of Sino-U. S.

Rapprochement ..... *Zhao Minghao* (122)

The newly declassified archive materials of both the U. S. and Taiwan reveal the impact of the 1970 Peng Mingmin incident on the process of Sino-U. S. thaw, and shed new light on the dynamic relations of Washington-Taipei-Beijing triangle. In early 1970, Peng Mingmin as the would-be leader of the Taiwan Secession Movement fled Taipei and was finally allowed to enter the U. S. in September that year, despite the intense oppositions of the Kuomintang regime and Beijing's furious condemnation. The incident took place in the initial phase of Sino-U. S. Rapprochement and further deteriorated the knotty relationship between Washington and Taipei. Nevertheless, Peng's case, initially viewed as a hot potato by the American decision makers, finally led to the forming of a tacit alignment against the Taiwan secessionists among the three parties to consolidate the shared stance of One-China principle at the time when there existed mutual antagonism cross the Strait.

## The Adjustment of American Policy toward Tibet after the Second World War: From Johnson to

Nixon ..... *Wang Jinqiang* (138)

The U. S. Government adjusted its policy toward Tibet in accordance

with the change of situations. After the founding of the People's Republic of China, in line with the strategy of containing China, the CIA actively supported and manipulated Tibetan secessionist forces to conduct a series of conspiratorial activities for Tibetan secession. The Johnson Administration turned harassment into paramilitary actions in Tibet and working with India, the United States based at the Himalayas for collecting intelligence about China. After Nixon came into power, with the thawing of relations between the U. S. and China, the United States made important adjustments in its Tibet policy. It is clear that U. S. Tibet policy serves its overall strategy toward China. On the one hand, it limits support for Dalai Lama clique; on the other, it will not give up the support because it is the long-term strategy of the United States to use the Tibet issue to check China's development.

## REVIEWS

A Review of *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance* ..... Niu Jun (152)

## ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of the Symposium on American Economy and Sino-U. S. Economic and Trade Relations ..... Du Xingye (155)

New Books ..... (159)

Editor's Note ..... (160)

**编者按：**为庆祝中国社会科学院美国研究所建所30周年（1981—2011），本刊编辑部专辟“回顾与展望”栏目，刊登系列文章，回顾美国研究所建立和成长的难忘历程、总结30年来我国的美国研究取得的丰硕成果、展望未来本学科的发展前景。本期刊登陈宝森、霍世亮先生的回忆文章，以及对资中筠先生的专访，以飨读者。

## 磨剑十年

——忆美国所的初创期

陈宝森

“十年磨一剑”通常是指做科研的人要下苦功才能锻造出好成品。我认为这句话对创建一个高水平的学术机构说也许更为恰当。一个研究所在初创期是很艰难的，它要花足够的时间去汇集优秀人才，探索研究方向，夯实专业基础，营建学术氛围，团结一致，共同奋斗，这样才有可能培养出过硬的人才队伍，奉献出优良的科研成绩。我是第一批来美国所从事美国经济研究的人员，1982年来所，1992年离休，在这十年中，我见证了美国所初创时期的奋斗历程。

## 一 求真务实,摆正研究方向

我第一次同美国所的接触发生在位于毛家湾的中共中央文献研究室,那是1980年秋天,当时在那里见到了即将就任所领导的李慎之和李寿祺。慎之同志1979年随小平同志访问了美国,可算是知美派。我原来是在财政部搞研究的,初次见面他们要我讲讲对搞美国经济研究的看法,并要我做出筹建美国经济研究室的方案。大家谈得不错。他们强调了要以求真、务实的精神搞美国研究。第一就是美国所不能办成亲美所,要认清两种哲学和价值观的差异;第二就是要防止教条主义,比如有位领导同志说:资本主义垂而不死,挨了批,这不应该,要正视现实。这样我就明确了美国所经济研究的大方向。一方面要适应我国实行改革开放的大形势,弄清美国市场经济的长处,弄懂为什么列宁说帝国主义“垂死”、“腐朽”而实际上却能延年益寿;另一方面,又要头脑清醒,不被人忽悠,忘记一分为二地观察问题。美国经济有繁荣有危机,中美关系有顺境有逆流,搞美国研究首先要把中美两国根本制度的差别弄清楚,同时又要与时俱进,掌握鲜活资讯,了解其新发展,否则就会食古不化,找不到准星。把握住这个大方向使我在以后的研究工作中得以避免犯大的错误。

## 二 重视调研,深入美国实际

我到美国所已届耳顺之年,既没有留过洋,美国经济的专业知识也不多,属于半路出家性质。这时,美国所有一条政策对我以及同我类似的几位同志很解渴,这就是要让年长者打先锋,冲上第一线,接触美国实际。这种年长者优先的办法有点不寻常,但很符合美国所的实际。照我理解,这样做有两层意思。一是这些人有一定的研究经验和认知能力,但需要“充电”才能够较快地出成果;二是要首先提高骨干科研人员的水平才能组织起有战斗力的团队。1981年,我还没有来所报到,所里就安排我和施咸荣、杨生茂(南开大学老教授)参加了由日本同志社大学在京都主办的夏季美国经济研讨班,主讲人是诺贝尔奖得主蒙代尔(Robert A. Mundell)。由此得知日本对研究美国极端重视,以及他们的研究方法。同志社大学也有一个美国研究所,专职研究人员很少,却拥有资料丰富的图书馆,学术活动十分活跃,这给了我们不少启示。1984~1985年间在美国卢斯基基金会的支持下,我第一次到美国做访问学者。这一年多时间对美国经济与社会的调研和资料搜集,奠定了自己研究美国宏观经济的基础。一件有趣的事情是:在这次访问中,卢斯基基金会的主席卢斯三世(Luce III)举行过一次盛大的欢迎宴会。他在宴会上看到请来的多是一些年龄较大的学者,便略有遗憾

地说,以后他要多请一些年轻人。这个说法对我们有点泼冷水,不过由此也可以理解主人和客人各有自己的心思。过了两年,所里又利用福特基金会的资助派我到美国搞调研。这一次是研究美国经济的周期规律。这次我接触的面更广,收获也更大。我们这批人轮流出去之后,接着就是给年轻人创造出去的机会。在这方面所里也下了很大的本钱。通过这一路径,逐渐锻炼出一支较好的队伍。当然由于大环境的影响也流失了一些人才,但算总账的结果还是得大于失。

### 三 广交朋友,拓展信息渠道

研究美国,信息来源非常重要。和美国各界人士交朋友,是了解美国国情,拓宽信息来源的重要途径。当然这些只有在研究所的支持下才能做得好。刚建所时,同美国大使馆的往来比较多。一年中大体上要由美国所宴请他们一两次,所领导和主要研究人员都参加,美国使馆的主要官员也愿意来。他们也常请我们到使馆做客,这种沟通很有益,是建立友谊,增进了解的好机会。当时的经济参赞高伯乐(Arthur L. Kobler)后来到香港当副总领事,1993年回到北京担任美国电话电报公司(AT&T)大中华区总裁,谈到过去忽视和错失中国市场的教训,以及他们为公司的利益如何去国会做游说工作,对我很有教益。另一些美国朋友同美国所特别友好,比如密歇根大学中国研究中心的奥克森伯格(Michael Oxenberg)、李侃如(Kenneth Lieberthal)等都对我们十分热情。我第一次去美国访问就是奥克森伯格邀请的。那一次李侃如也很帮忙,我要到美国各地做调查,他当介绍人让我参加纽约一个叫“色瓦斯”(Servas)的国际交换住宿组织,这个组织在美国各地都有会员,他们愿意接待外国朋友。只要事先联络好,他们就免费接待,管吃管住,安排做一些实地考察,这种条件是很难得的。奥克森伯格对促进中美友好,极具热忱。在他去世之前,我在斯坦福大学同他见过几面,他最关心的还是中美双方如何增进政治互信,不要因为误判而影响友好大局。尼克松的经济顾问委员会主席、密歇根大学商学院终身教授保罗·麦克拉肯(Paul W. McCracken)是我在密歇根大学期间结识的好朋友。我向所里推荐由美国所出面邀请他访问中国,他来了两个星期,对中国改革开放获得了深刻印象,从此更加支持我们对美国经济的研究。我第二次去美国做调研时,是他把我介绍给格林斯潘(Alan Greenspan),斯普林克尔(Beryl Sprinkel,1985~1988年间里根的经济顾问委员会主席)及商务部、财政部官员做调研的。直到现在我还同这位已经95岁的老教授保持着很好的联系。其实,中国社会科学院国际研究学部同外国学者进行学术交流是有特殊有利条件的,遗憾的是我们不像大学那样有自己的宾馆,我认为这个问题有待院里建立起国际交流中心才能得到较好地解决。

#### 四 协调资源,广集各方英才

美国这个超级大国对世界的影响太大,国际上所有问题几乎都有美国因素。改革开放后,中国社会科学院为何要成立美国研究所,我想这是一个重要原因。不过这副担子很重,不是美国所能独自承担挑起来的,所以建所后,筹办中华美国学会的计划就提到了所领导的议事日程。那时中国社会科学院在建国门的总部大楼还没有盖好,美国所在永定路办公。慎之同志要我参与筹建工作。记得学会的第一次大会我是参加者。当时全国各地从事美国研究的专家对这个设想都很支持,踊跃参会。与此同时,美国所的美国经济研究室也在考虑把在北京各部门和学术机构研究美国经济的力量加以协调。所里对我们的设想很支持,鉴于组织学术活动要花点钱,至少开讨论会要吃个便饭,所里同意给点经费。这样就把事情办了起来。效果也不错。可惜这件事未能长期坚持下去,主要是因为我连续去美国调研无暇兼顾。好在全国性协调工作还有早已成立的全国美国经济学会在做。这个机构挂靠在武汉大学美加研究所,原来武大教授吴纪宪先生是会长。吴先生德高望重,很有号召力,学会办得很有成绩。我们就积极参加。目的就是依靠各方面的力量,集思广益,把研究美国经济搞深些搞透些。我在写第一本著作《美国经济与政府政策:从罗斯福到里根》时就借助了学会的力量。我写完初稿后发给学会有关专家征求他们的意见,还特地坐火车到武汉大学向美加所的各位专家求教。我觉得借助学会这个平台进行这种学术交流是很好的方式,也得到所里的大力支持。

#### 五 精诚团结,发挥群体力量

在美国所,研究室是基本的科研单位。把一个室的力量团结好,发挥好是搞好科研的关键。在这方面我体会所里的指导思想,一是把核心价值观和学术民主的关系处理好,另一个是搞好团结,增强集体的凝聚力。我们就是按照这个想法去做的。但是做得并不好,只能勉强及格。我们注意对学术问题开展自由讨论,不扣帽子,不把意见强加于人。另外我们也重视人的工作,注意用各种方式增进感情,使室里的同志能够和睦相处,亲密无间。为此我们常在业余时间搞点小聚会。开始是在周砚同志东交民巷家里,后来也去南沙沟茅于軾同志住处。这样做之所以必要,还同我院的具体条件和研究工作的性质有关系。院里的科研人员不坐班,一周上班两天,其他时间由自己安排。这样做是因为研究工作需要有安静的环境,天天上班,办公室中相互干扰,并不利于阅读和写作。通常有两天时间返所,解决一些需要集体参与的活动也

就够了。不过，也有事情的另一面，就是相互之间接触太少，缺少聊天沟通的机会。实际上研究人员特别是年轻人，在生活上常会有一些困难，如果大家在一起只谈学术，相互的关系就像隔一层皮。当然，研究所的所领导、办公室和其他职能机构可以解决学术以外的问题，但是若研究室对其他问题完全不闻不问，凝聚力也要打折扣。所以创造氛围，谈谈心还是很必要的。我们在这方面做了一些努力，但还是很不够的。

## 六 展望未来，前途无比美好

我觉得经过最初十年创业的美国所，还是给今天的美国所打下了一个较好的基础。我们这批人，今天虽然已经离退，对美国所还是怀有深厚感情的。如果说我们曾为美国所做过一点事，也是院、所领导对头的结果。就我个人说，离休后并没有停止走这条路。我的学术生命仍在继续。并且力求不愧对中国社会科学院给我的荣誉，继续在美国经济研究领域做点力所能及的事情。

我认为美国所的前途无比美好。党中央把中国社会科学院定位于党和国家的思想库和智囊团，应当说这个定位对美国所更是寄予了深厚的期盼。中国正在向小康社会迈进。要建设好我们的国家，从国际环境说就是要争取到一个较长的战略机遇期及和平环境，而成功的重要条件之一就是要处理好同美国这个超级大国的关系。为此，美国所有太多的事情要做，关键在于我们能不能奋力做到。而我对此信心满满。每当我有机会返所的时候，使我倍感欣慰的是看到那么多朝气蓬勃、精神焕发的年轻朋友。看得出来他们都有为我国科研事业献身的热忱和攀登科学殿堂的决心和勇气，这是美国所最宝贵的财富和力量的源泉。

关于如何做学问的问题是我常同年轻朋友交流的话题。我认为从事社会科学研究最核心的一条还是要掌握正确的思维方法，学会运用辩证唯物主义和历史唯物主义这把解剖刀。现在国际上都在谈论中国快速发展的秘密。对此有各种解读，然而多数是隔靴搔痒并没有切中要害，因为他们不愿意承认这是因为中国人掌握了最先进的哲学思想并把它运用到革命和建设中去的结果。我们也有些人回避这个问题，主张淡化意识形态，因为这本经被某些人念歪了，把它变成一种在新社会中谋求个人昇发的敲门砖和口头禅。我还是认为我们不能因噎废食，抛弃这个做学问最锐利的武器，去缘木求鱼，而是要与时俱进，花大力气去学习它，掌握它，运用它。

另一个想法是我们如何才能不辱使命，当好思想库和智囊团。我没有研究过思想库和智囊团的标准定义，照我的理解，二者的内涵还是略有不同。思想库要求对学科的系统认知和理论建树。智囊团则要求对热点问题在决策上给予支撑。但二者的

关系又是互相促进,互相补充的。与之相对应的应当是基础研究和热点研究。思想库要有基础研究作基础,智囊团则要进行更多的热点研究,反过来它又可以使基础研究得到丰富和发展。我认为,中国社会科学院与纯政策研究部门的不同之处就在于要求它在基础研究的地基上发挥智囊的作用。为此我们必须把基础研究和热点研究辩证地结合起来,不能有所偏废。这种结合的矛盾之处在于一个需要慢火,一个需要快攻,在既定时间往往难于兼顾。这就要靠规划,靠集体,靠锲而不舍,靠分工协作,研究所的好处和必要性也就在这里。比如说研究美国经济,我觉得就应当靠集体力量,深入细致地把美国经济各行各业以及历届政府的政策变化研究透,为此必须有长远规划和周密分工,并找到切实可行的抓手。只抓热点问题而忽视基础研究,是不可取的,实行课题制要防止这种可能出现的偏颇。

就研究人员来说,为了培养出大学问家,应当鼓励基础研究与热点研究并重,而不是“狗熊掰棒子,掰一个丢一个”。应该把热点的课题研究同基础研究融为一体,制订自己的长远规划,从热点问题入手,从基础研究着眼,把自己培养成一个通家和全才。这无疑要求我们付出更辛勤的劳动,要我们拿出对事业献身的钉子精神。在我们这样一个伟大时代,这样做无疑是十分值得的。

美国所有坚强而敬业的领导班子,有团结一致聪明智慧的群体,我相信一定会不辱使命,办得越来越好。

**陈宝森:**中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员

## 初 创 回 忆

霍世亮

中国社会科学院美国研究所成立于1981年5月,今年美国所将迎来30周年所庆。在这个纪念的日子里,作为最早参加美国所工作的一个老同志,我在脑海中搜寻到了关于建所初期的一些点滴回忆,记述如下。

我从1981年6月至1993年12月在美国所工作12年,其后在中国社会科学院研究生院负责国际研究学部的工作3年,1996年从美国研究所退休。回顾自己的一生,我感到有两段工作经历最值得怀念。第一段经历是1950年夏我从天津南开中学高二年级毕业时,组织上调我离校参加革命工作后的几年。第二段经历就是从1981~1985年间在美国研究所创建初期的工作经历。当时李慎之同志被任命为第一任所长、分党组书记,吴展同志和李寿祺同志任副所长。1985年李慎之同志离开美国所,出任中国社会科学院副院长。这段时间中,我印象最深刻的有以下一些事。

—

在中国社会科学院国际研究学部现有的各个研究所中,初创时一无所有,完全白手起家的研究所只有两家:美国所和日本所。凑巧的是,这两个研究所的筹建负责人李慎之和何方两人早在1954年日内瓦会议期间就相识了,是彼此非常熟悉、相知的老同志。1981年的时候,他们俩同在北京毛家湾的一处四合院内办公,朝夕相处,就筹建研究所的各种事宜交换意见、制定实施方案。

1981年6月的一天,李寿祺同志电话通知我说李慎之同志要见我。我按时赴约,在毛家湾第一次见到了李慎之。慎之同志先对我介绍了情况。他说,美国所和日本所已经成立,但是目前只有所名,连地址都没有。两个研究所从成立的那一刻起,就在一起办公。现在已从全国总工会的干校找了几间屋子,当作两个研究所的临时

场所,而他与何方同志只能在毛家湾和全总干校之间来回奔波。我向慎之同志谈了我的工作经历、家庭情况以及调到美国所工作的想法,并表示:虽然我是个做研究工作的“新兵”,但一定会刻苦努力,自己也有信心。如达不到要求,将主动请求调离,唯一愿望是不担任行政性职务。慎之同志听后笑了,说你的想法我知道了,会考虑的。现在美国所、日本所还正在为建所奋战呢,你现在就到全总干校那边和大家一起忙吧。谈话结束我刚要离开时,从外边进来一位不相识的人,慎之同志向我介绍说:“这是何方同志”。何方同志见到我后立即关心地询问了我哥哥霍世章和嫂子庞文华的情况。原来,1938~1939年间他们都同在延安抗日军政大学学习和工作。

慎之同志同我谈话后,我于6月25日到全总干校美国研究所的临时场所报到上班。由于美国所和日本所两个单位的人在一起上班,所以地方显得拥挤。从1981年下半年到1982年的一年多时间里,两个所一起搬家3次:从全总干校搬到西苑饭店老楼,再转移到解放军装甲兵招待所,然后迁入张自忠路3号东院。后来,在建国门社科院总部大楼落成后,美国研究所搬入它的13层,日本所则仍留在张自忠路,至此,这两个研究所总算安了家。在将近两年的时间里,两个研究所其实是一个共同体:实行一样的上下班制度,每周上班6天,每个星期三、五的上午为两所共同的吹风、学习时间;两位所长讲话、传达文件时,两所的同志一起开会、分组讨论。大家平时不分彼此,团结互助。

1982年初,美国所的副所长兼临时党支部书记李寿祺同志即将赴美进行半年多的研究考察,他和慎之同志要求我代理临时党支部书记的职务。1982年国庆节之前成立了美国所的正式党支部,我任书记,副书记是孙瑄同志,支部委员是田德隆同志,凡事三人一起研究决策。慎之同志对我们有过交代,即他与何方同志商定,每当慎之同志不在所里时,请何方同志代管一下美国所,支部严格地照此执行了。每当我们按照何方同志的意见工作后,也都及时把情况汇报给慎之同志。回想起这些事,我总是深深地感到党组织中同志间的团结、理解、相互支持、共同奋斗的力量和意义。

在美国所的机构设置上,建所之初只设立了外交组、社会文化组、图书资料组和办公室。直到1985年12月9日所领导才在全所大会上宣布美国外交、美国经济、美国政治和美国社会文化4个研究室正式成立,同时任命了各个研究室的正、副主任。

## 二

建所之初,要做的工作可谓千头万绪,大家非常忙碌。我体会到,作为首任所长的李慎之是一位朴素真诚、胸襟开阔、淡泊名利、追求奉献的老同志,也是一位才思敏捷、勤于探索的学者。他对工作有着高度的责任心,对工作要求极为严格。他认为,

所长的职责是将他的全部时间与精力无保留地投入到美国所的创建工作中,全力以赴把这个所建设好、治理好。他曾谈到过他自己对东西方文化比较研究感兴趣,但在他任所长期间,他把个人的研究兴趣完全搁置到一旁。

慎之所长对美国所进人的标准是严格掌握的。以我自己为例,过去我没有做过研究,我提出希望从事研究工作后,慎之所长说他要对我进行测试后才会做出决定。我1981年6月来所报到,10月份他就要求我写第一篇文章。经他同意,我选择写《一年来里根政府对华政策》,同年12月完稿后交慎之同志,他看过后表示满意,遂刊发于所内的《美国研究参考资料》第27期。接着,他要求我写一篇当时美国热议的关于“中国因素”的文章,并当场交代标题就叫《“中国因素”乎? “中国牌”乎?》,这第二篇文章写好并经慎之同志看过后刊发在《美国研究参考资料》第46期。接着,慎之同志交给我一份美国著名中国问题专家鲍大可(Arthur Doak Barnett, 1921~1999)写的研究报告,要我写一篇介绍文章。我研读后写出了《〔美〕鲍大可:美国武器出售:中国大陆、台湾纠葛》一文,慎之同志阅后嘱交《美国研究参考资料》分两期刊发,后来此文被新华社《参考资料》1982年8月29日第19546期转载。直到这时慎之同志才对我说,祝贺你,你已经开始入门了,就这样一篇一篇地写下去吧!正是由于他对我严格要求与指导,我才能在研究上有所收获。今天,慎之同志已经离去,我也已经退休多年,但他对我的帮助我是一直铭记在心的。

在办所方针上,李慎之同志的看法是:既不能把美国研究所办成党政机关,又不能把它办成单纯的学术单位。他主张:为了对美国进行全面研究,应当把美国所办成一个综合性的所。要了解美国的文化、文明,而不是就事论事,这样对美国的认识才能深刻。所以,研究的范围应当包括美国的经济、政治、外交、社会文化、军事等方面。当时没有成立美国军事研究室,对美国军事问题的研究放在了美国外交研究室内。实际上,张静怡、蒋正豪、吴展等同志研究美国军事问题的成果受到了我国有关部门的重视,这证明了这个领域研究工作的重要性和意义。此后,有几位所里自己培养的研究生和调进的同志陆续加强了这方面的研究工作。

慎之同志还主张将研究美国科学技术的发展纳入美国所的研究范围,并曾要我专门去科技部门了解一下,有无可能调来几位合适的同志专门从事这方面的研究。现在回头看去,我认为慎之同志的这个考虑是具有长远战略眼光的。美国在世界科学技术史上是具备强大实力和发展潜力的国家,深入研究美国科学技术的发展,了解其战略和方向,有助于我们从中获得启发,借鉴经验,更快地推进我国现代化建设的事业。可惜,当时大家对此项研究的重要意义认识不足,未能做出相应的决策,错过了历史机遇。试想,如果30年前美国所就落实慎之同志的设想,着手建立研究美国科学技术发展的队伍,那么我们的研究成果无疑能为党中央和国务院提供重要参考。

每当忆及这件事,我都感到是个很大的遗憾。今天看来,这仍然是一项很重要的研究工作,希望美国所能采取措施,切实加强对美国科学技术发展问题的研究。

李慎之同志认为,美国所的研究应该有重点。他曾说过,对美国外交的研究应该成为重点,不过他也强调,实际上对美国经济的研究更为重要。我认为,他对我1982年9月提交的赴美研究进修计划所做的批示,其内容也是对全所同志的希望。他写道:“极重要的是要弄清美方一切不利于中美关系的论点,找出一套驳斥这种论点、因而有利于说服美国人民发展中美关系的论点。”

美国所刚刚成立时,缺乏了解美国的研究人员。李慎之所长为了提高大家的研究水平,宁肯让当时的研究工作暂时受一些影响,也要抓住各种机会,通过各种渠道,在1982年下半年到1983年初陆续选派8位同志到美国不同的学术和研究机构进行为期一年的研究与进修。他们在美国都收获颇丰,在完成了研究和进修计划后均如期返所。这项工作有效提高了大家的研究水平,为后来设立的研究室准备了一批业务骨干。

从1985年起,李慎之所长开始抓美国所招收和培养硕士研究生的工作。1985~1986学年的第一学期,所里在中国社科院研究生院的美国研究系开设了3门必修课:美国经济(54学时)由陈宝森同志讲授;美国外交(40学时)由张也白同志讲授;中美关系史(48学时)由我讲授。除了这些必修课外,研究生们还经常到所里由各自的导师面对面地教授专业课程。此后,美国所又有多位同志在研究生院开设课程,研究生的人数也不断增加。

总之,在美国研究所创建的头几年中,在所长李慎之同志的领导下和全所同志的共同努力下,美国所初具规模,为后来的发展奠定了较好的基础。在美国所庆祝成立30周年的日子里,我衷心祝贺美国所30岁生日快乐!祝愿美国所今后有更好的发展,为国家做出更大的贡献!

**霍世亮:**中国社会科学院美国研究所退休研究员

# 人生不满百,常怀千岁忧

——资中筠先生访谈录

赵 梅

被访人:资中筠,曾任中国社会科学院美国研究所所长、《美国研究》主编,现任中国社会科学院荣誉学部委员、中央文史馆馆员、中国社会科学院美国研究所研究员。

访问人:赵梅,中国社会科学院美国研究所研究员、《美国研究》执行主编

问:我在1996年曾对您进行过采访,那篇访谈发表在当年《国际经济评论》创刊号上。在纪念美国所建所30周年之际,我很想续写对您的访谈,以探寻您的学术思想历程,以及您对美国及中国的美国研究的看法。首先的一个问题是,您对中国的美国研究的现状怎么看?

答:我目前正在整理以前的作品,准备出自选集。借此机会把专著以外的有关国际问题研究的文章重读了一遍,自己认为,不少现在还有发表的价值,因为好多材料现在的人可能并不太清楚。我那个时候还是真下了功夫,钻档案,泡图书馆。可惜现在我已经没有这个精力了。那一阵子的文章,我觉得都挺浓缩的,而且有些看问题的角度与众不同。比如说,收入你和胡国成编的纪念反法西斯战争胜利暨联合国成立50周年论文集的《大国保证和平的原则与大小国家平等的信念:论联合国的初始构想》这篇文章,详细叙述了联合国成立的过程。我认为联合国创始时所设想的原则与今天一般人所理解的平等原则并不是一回事。联合国从概念的形成到建立的全过程,主要体现的是大国意志。还有中国如何成为“五常成员”等。我发现现在很多人并不知道这段历史和当时各国的微妙关系。还有那篇1996年发表在《美国研究》上的《百年思想的冲击与撞击》一文。我在文章中探讨了中美两国外交思想的历史遗产、中美两国在实践中的互相希望与失望等问题。我提出的主要观点是,在中美关系

中除了实际利害的考虑外,各自的传统思想也起着重要作用,甚至直到今天仍在不同程度上发生影响。“在中美关系中除去正常的国与国之间可能发生的问题之外,在思想层面有许多外交的复杂问题,为其他国家之间所少见。”

我所做的这类研究,包括美国对华政策的缘起和台湾问题的由来,对历史过程、当时是怎么回事,叙述得非常详细,现在很多人不见得清楚。我这样说,是因为几年前我参加一次座谈会,会上谈到了台湾问题。有位年轻学者说,现在这么多国内学者,怎么就不把台湾问题的由来说清楚。我当时想,早在上个世纪80年代我就已经把这个问题说清楚了,而且非常详细,是你自己没看。所以,我觉得以前写的这些文章还是值得再版的。所以我就把它们都收录到自选集中了。

再比如,我为《战后美国外交史:从杜鲁门到里根》一书写的绪论——《20世纪下半叶的国际舞台上的美国》。我后来重读这篇作于1988年,发表于1993年的文章,觉得我在文章中所提出的观点至今仍站得住脚。文章结尾处写道,“美国的强点,或者说它最有自信的一个方面还是政治和文化领域。在这个领域内,它将继续处于攻势。……但是在实践中,这一原则的运用有一定限度,所以实际上对不同对象还将采取双重或多重标准。美国及整个西方文化今后遇到的主要对抗力量可能是伊斯兰教文化,美国在中东地区遇到的麻烦除其他原因外,伊斯兰原教旨主义也是重要因素。”我写这段话的时候,冷战刚刚结束,没有引起国人任何注意,而后来亨廷顿提出此观点,就马上引起国内学者热议。当然当时我只是凭直觉,没有进行任何论证,其依据是对刚发生的海湾战争的观察。同一篇文章也有预言错了的,就是我说在可以预言的将来,雅尔塔格局不会有很大变化。在《外交史》正式出版时,苏东剧变,雅尔塔格局荡然无存。这一错误判断,促使我进一步思考,而后有《冷眼向洋》之作。

这一批文章,有些情况和数据过时了,但是思路和脉络现在还是管用的。

问:正像您刚才所说的,现在很多人不了解事情的来龙去脉。您觉得这是因为现在人们很难有时间专心读书吗?

答:我常觉得国内的学者,至少是国际研究界,不大看同行的著作。比如说,我那本初版于2003年的《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》(原名为《散财之道》,访问人注)一书。这本书再版过很多次,现在又再版了。它在国际问题研究界以外的很多地方,挺有影响的,还有人买了书请我签名,但是我发现从事美国研究的人却很少看。所以有个小青年,就大胆地抄袭,结果她的论文通过了答辩,可见那些答辩委员也没太看这本书。而且,这本书的一部分内容,即《洛克菲勒基金会与中国》这篇文章,早已发表在《美国研究》上。那个小青年的论文也不加引证地剽取了这篇文章的内容和她不可能见到的资料。当时我就想,我写了这么半天,在美国研究这个环境里,大家似乎没有印象。现在就是有这样一个问题,即各自写各自的东西,不看同行

的作品，只看外国人写的。即使看了国内学者写的东西，也不引，觉得好像引外文资料更显得有学问，结果有些明明是间接引语，变成了直接引语，实际上是违规的。在我看来，历史学界似乎略好一些，他们一般了解其他人写了些什么和不同的观点，所以还有争论。

再比如，最近一份由美方资助、国内学者写的综合评述中国美国研究的研究报告，多罗列大量的书名，而不讲内容和观点，看不出研究的实质进展，我注意到，只有一次提到《冷眼向洋》这本书，一笔带过，还把它放在文化类中。我觉得做综述的人很可能好多书都没有浏览过。可能现在习惯于狭隘地分类，而《冷眼向洋》讨论的问题是比较宽的，放在哪一类也许都不是特别合适，但是我觉得可以放在历史类，因为整个是写 20 世纪的美国，或是放在政治思想类。归类的确是比较难做的。问题不在于把这本书放在哪一类，而在于这份报告只罗列了一个清单，基本没有观点。这几十年来，中国从事美国研究的学者究竟做了哪些工作，研究了哪些问题，看法如何，有哪些新的发展，哪些人有一个独特的角度，写过什么，都没有。

我现在感觉到，我们美国研究做了 30 年了，如果这 30 年的成果连做这方面研究的专业人士都不能互相吸取营养，是令人遗憾的。这不是说我个人，而是比较普遍的问题。比如说，任东来那些有关美国司法的文章就很好，也是一个很独特的视角，我不知道我们美国研究界有几个人认真读了。这类研究，不是热点问题，也不是美国人所特别关注的，因为美国人觉得这些问题是过去的事情。而对我们来说，却很值得研究。现在中国的学术界好像是狗熊掰棒子，以前很多人做的工作都不算，再重头来。包括有关传统文化和新文化的讨论，一百年前人家早就把观点说清楚了，现在又来讨论了。现在不去说这个，我说的是美国研究界。

你去翻一翻《美国研究参考资料》，这是在《美国研究》公开出版前美国所编的杂志。我发现在那个时候，《美国研究参考资料》有不少很好的文章。那时美国所刚建所，只出内部资料，没有公开出版物。《美国研究参考资料》发表的文章，大部分是翻译、介绍美国的作品，有一些国内学者写的文章。有一些介绍美国基本情况的文章，不见得现在大家都清楚。那时人的心气不一样，特别想了解美国，吸收美国的经验，讨论的问题虽然相当基本，但却与本质的问题有关。这是很宝贵的。我记得《美国研究参考资料》发表过一些关于美国宗教、社会的流动性等问题的文章，现在说起来好像是 ABC 了，但不见得现在中国美国研究界的人都具备这些常识和知识。

问：美国所创办初期，美国所的研究人员发表了一些有关美国的基础性研究的文章，现在国内从事美国研究的学者更多关注现实问题。您觉得这与中国国际地位和心态的变化有关吗？

答：这是一方面原因。美国所建所初期，那时的人觉得对美国确实不了解，拼命

想知道；另一方面则与现在整个学风有关。80年代的人求知欲非常旺盛。我记得1986年，为纪念《美国宪法》通过二百周年，国内举办了学术研讨会。那次会就很好，好多人真正在研究美国宪法。那时，李道揆觉得原来的译本不令人满意，于是重新翻译了《美国宪法》。那时的学者还下这种功夫，现在整个学风是比较浮躁的，非常急功近利，不想潜心做事，客观上也缺乏这样的氛围。有些人还没有做深入细致的研究，就想当政府的“智囊”。

问：能不能请您讲一下您自己研究美国的过程？

答：我个人的研究是从中美关系开始的。我是从国际问题研究过来的，那是因为我原来从事对外活动的工作，只能研究对外政策、研究外交关系。但是当我有机会坐下来从事研究工作，接触到从所未见的档案资料时，就埋头于这些资料。

第一篇长文是《历史的考验：新中国成立前后美国对台政策》（载于《国际问题研究》1982年第2期），后来写成了《美国对华政策的缘起和发展，1945—1950》（重庆出版社，1987年版）。我用了半年的时间，把解密的那个时期的美国档案《美国对外关系文件》（FRUS）都看了，有关中国的电报我一页一页地读。那时没有电脑，我是抄的，我抄了好几个笔记本。这篇文章发表时刚好赶上中美关于售台武器的《八一七公报》谈判尾声，所以受到很大注意，《人民日报》全文转载。但是实际上那纯粹是巧合，我并非奉命或有意配合。后来我觉得不能局限于中美两家，到了社科院美国所之后，有了条件，就拓开去，所以我的第二本书就不是研究美国对华政策，而是美国对全世界的外交关系。这是集体项目，由我主持，并撰写了最多的章节。然后，我觉得不能光研究“关系”，需要研究对象的本身，我就把注意力放在研究美国自身的问题，以后就是《冷眼向洋》这本书。通过这本书的撰写，我自己觉得眼界大为开阔。

我觉得现在学术界最大的问题，是缺乏求知欲。每次我写书或文章，就是特别想弄明白一些问题，于是去找资料，去问学，有了心得然后写出书和文章。我觉得现在是倒过来，是课题先行，限期完成任务，然后分头写作，像工厂车间一样出活。过去《美国研究》上发表过一些非常好的、讨论美国热点问题的文章，如沈宗美的《对主流文化的挑战》（载于《美国研究》1992年第3期）。文章发表后，引起国内美国研究界的关注。我们曾围绕这篇文章所提出的问题，举办了一个小型研讨会。可惜他英年早逝，不久就亡故了。他写这篇文章完全是出于自己访美的观察有所感，进一步思考研究而写，并不是先有什么课题布置。这个问题当时很新鲜，现在越来越受到关注。

问：您的研究重点最初是中美关系和美国对华政策，怎么后来转而对美国的基金会感兴趣了？

答：我对美国基金会的研究兴趣是在写《20世纪的美国》一书时开始的。我写这本书的时候就在思索，一个国家的兴旺发达，在于满足社会最基本的诉求，一是平等，

二是发展。在调剂这两方面的诉求上，我觉得美国做得特别好。快速发展容易导致两极分化，就需要有所平衡。在缓解两极分化方面，我注意到除了进步主义运动、罗斯福新政之外，还有私人公益基金会的作用。在《20 世纪的美国》中有一章写公益基金会。为写这一章，我收集了很多资料。由于材料特别多，一章放不下，于是就写了一本书。实际上，我陆续收集有关基金会的材料，前后有十年的跨度。第一次感觉到要写基金会，是在 1991 年在威尔逊中心，还是玛丽·布洛克(Mary Bullock)介绍我去洛克菲勒基金会的档案馆，那时我只是为了研究美国对中国的文化关系，所以只看了关于中国部分的档案，我复印了好几箱资料回来。但在这个过程中，我发现洛克菲勒基金会做的事情多极了，绝不仅仅在中国。后来我又去过美国福特基金会的档案馆。在威尔逊中心做访问学者之后，我没有长期访美的机会。我每次利用赴美开会的机会，争取多住几天，查一些资料，赶快复印下来。后来有一次，我得到福特基金会的资助，在会议结束之后在美国多住了一个月。一是去福特基金会档案馆，二是采访了很多其他基金会，包括西海岸的基金会，最后写成了《散财之道》一书。这本书的材料到现在我还有好几箱，有些已经是历史。《散财之道》初版于 2003 年，再版于 2005 年。在这之后，美国公益基金会应该有很多新的发展，但我没有机会和精力再收集新资料了。但是到目前为止，有人告诉我，这仍是国内唯一系统讲述美国公益基金会的著作，它从理念、历史、法规上系统地阐述了美国的公益基金会，还是比较全面。我的初衷是帮助国人进一步了解美国的社会发展过程和特殊的文化。但是，国内美国学界的人好像不太注意这本书，好像这不算是正宗的美国研究。注意到这本书的，反而更多的是国内基金会、企业界、慈善公益界的人。有很多企业家读这本书，他们从中可以得到一些启发。民政部、民政局的人也来找我。所以现在又要再版了。

问：您也许注意到了最近一个时期以来，特别是美国次贷危机所引发的全球金融危机爆发以来，国内学界包括美国人自己对美国兴衰问题的讨论。您怎么看美国的兴衰？

答：关于美国衰落，我觉得是相对的。所谓衰落，有两个标准，一是霸权，就是它在世界的影响力。以前美国在全世界或是在其盟国中能招呼得动，其他国家都听它的。现在有好多国家不听美国的了，美国有点捉襟见肘，一会儿这里出问题，一会儿那里出问题；二是国内发展状况，即美国自身的力量是否下降。现在我们总说美国衰落，指的是同过去相比，美国的对外影响力也许下降一些，影响范围缩小一些，不能像以前那样了。但是我们总有一种思维方式，看一个国家的兴衰，总是着眼于它怎样开疆拓边。事实上，一个国家的兴衰最根本在于它本国人民过得是否幸福。比如荷兰从前在海上称霸，后来不称霸了，但是荷兰人现在过得很幸福。还有英国，我们认为它曾经是日不落帝国，后来衰落了，成为二等国家。但英国人本身并未因为殖民地独

立了而生活下降,在文明方面还是处于先进地位。实际上,英国并没有衰落。英国赶上了一波又一波的工业化、信息时代浪潮。英国一直处在前沿。所以,也许美国有一天不再是全球称霸的角色,影响力慢慢缩小,但并不等于其本身衰落。

我们在谈论美国兴衰问题时,眼睛总盯着美国在全世界的影响力,以及它的国内生产总值占全球的百分比。别的国家发展起来后,美国在世界国内生产总值中所占比例自然会减少,这不能说明什么问题。真正说明问题的是,它现在的失业率这么高,以后还能不能够继续下去。如果失业率持续攀升,人均收入或生活水平持续下降,这才叫真正的衰落。还有一个判断标准,就是要看其高科技产品或高科技的水平,是否依旧处于国际领先地位。现在的高科技还在美国。我在《二十世纪后半叶世界舞台上的美国》一文中,有一段专门讨论美国衰落的问题。我的标准是,在人才流动的今天,全世界最优秀的人才,它的自然流向如果还是美国的话,美国就不会衰落。实际上,情况还是这样。现在的精英、优秀移民的首选还是去美国,至少到现在为止,美国还是吸引全世界最优秀人才的国家。人才流动是不能强迫的,一个对人才有如此容量和吸引力的国家很难说是走上衰落之路的。我认为这个标准现在依然适用。

问:您担任美国所所长、副所长期间,主要抓了哪些工作?换句话说,您的治所理念是什么?

答:实际上我在美国所当副所长、所长,一共才五年。开始时大家的心气不一样,对国内充满希望,对研究美国,求知欲比较强。在我开始接手工作的时候,我主张除政治、经济、外交研究室外,设立社会和文化研究室。当时社会和文化室是分开的,文化室有施咸荣、董乐山等,社会室有朱传一、邓方等。政治室研究美国行政、司法和立法的人都有,张毅研究国会、任越研究司法、师枫燕研究政党。

那时最大的一个问题是人才流失。很多年轻人出了国都不想回来,例如有一个专门研究美国行政部门的年轻人,出国没回来。还有一个研究美国地方政府的年轻人,我还专门帮他联系,到美国实地考察州政府的运作。那时,中美刚刚打开关系,资助他到各州去调研,这项研究非常重要。后来他也没回来。那时福特基金会每年资助两名美国所的学者赴美进修,我去和基金会谈,延长一年资助,使他们有机会在美国进修两年,结果反而助长了人才流失。那阵子美国所流失好多人,那是在大的出国潮下,我无能为力。美国所派出去的年轻人几乎都一去不复返。这个损失特别大,如果他们当时全回国了,现在美国所的研究力量很可能不一样,他们的英文、学术水平都挺不错的。

我自己做美国研究,就是这么一个思路。但是,作为美国所所长,我觉得任内建树极少。既有客观,也有主观原因。主观上,我提出了一个不太切实际的原则,我认为一方面在学术思想上应当尽量地放开,另一方面在行为规范上应该守规矩,应该自

律比较严，学术上要高要求。我觉得第二个原则同事不满意。我总拿自己过去兢兢业业地工作那样一种标准来要求别人，不太现实。我对人、对文章要求太严，对所里年轻人生活上遇到的问题和不同的人不同的需求关心不够。这与我个人的工作和生活经历有关，我自己是不太管生活的，所以我就没有注意到这些问题。

问：您觉得现在研究美国，哪些问题值得关注？

答：我觉得还是要研究美国本身，就是要研究美国社会的各个方面，当然还要注意它的最新发展。一是美国现在种族成分的变化，很可能会有比较深远的影响。就是瓦斯普(WASP)主流文化还能存在多少年？假如拉美裔人口所占比例很大的话（现在已经有这个趋势了），会不会对美国社会发生影响。因为他们的传统非常不一样。过去美国是一个大熔炉，什么种族的人去了，都认同其价值观，慢慢就被同化了。但现在美国这个“化”，还能化多久。这是一个应该研究的课题；二是从经济上讲，美国新一轮的经济增长点是什么？2010年我在《国际经济评论》上发表过一篇关于美国经济周期历史的文章。我发现美国历史上发生经济危机已经不知多少次了，但它每次从危机中走出来都是因为它有新的经济增长点，比如发明了铁路、电报、汽车、飞机等等，20世纪最后是数字经济。这样一轮一轮地有了实体经济的增长，不只是股票市场的起伏，而是有一个新的经济增长点，使经济复苏达到新的繁荣。那么现在美国新的经济增长点是什么，前途如何？这个问题值得研究。我觉得新能源，或者说是清洁能源，恐怕能成为一个新兴产业。但是我没有机会很好地研究这些问题。另外一个更深层次的问题，美国自我纠正的机制，以后哪些起不了作用，哪些将继续发挥作用。美国以后的兴衰，应该取决于它的自我纠正机制的作用。比如说，它的媒体。我觉得美国的媒体现在有些堕落了，表现为它的那种商业化。我觉得美国的媒体不会被政府操纵，但会被财团利益操纵，这还是很可能的。比如像《纽约时报》这种报纸，可能还坚持它的批判原则，可是快要破产了，不知它还能坚持多久；而且，美国媒体可以监督政府，但是媒体本身受谁监督？单靠原来的行业道德自律够不够？美国社会现在需要很好地去研究，以前美国所的邓方是学社会学的，她用社会学的方法来研究美国。她发表在《美国研究参考资料》的两篇文章都很不错，一篇是研究美国社会的流动性。她通过对美国社会流动曲线的研究，得出结论认为，当时美国社会的向上流动比向下流动的曲线大，所以美国就兴旺发达。她做的另外一项研究是美国少年犯罪问题，也是用社会学方法做的研究。以后国内很少有学者用这种方法来研究美国了，因为很少有人有这个耐性；美国基层政府、市和州的政府是如何运作的，这也是一个值得研究的问题。地方政府的运作，与联邦政府大为不同，而美国民主的基础在基层，并不在华盛顿。诸如此类的课题，都还是值得做的。

问：1987年，您在《美国研究》创刊号上发表的那篇代发刊词《中国的美国研究》

中,谈到了中国人为什么要研究美国和加强美国研究的意义。24年过去了,您对中国人为什么要研究美国的看法是否有所改变?

答:我现在重读原来那篇文章最后一部分,自己的看法没有变。现在完全适用。当然现在中国人能够接收到的关于美国的资讯之及时和丰富与那时已不可同日而语。惟其如此,更需要研究以便从浩如烟海的信息中做出正确的分析判断。我提到的前两点:1)为了正确估计国际形势;2)为了处理两国关系,现在依然存在因对美国误判而影响对国际形势和两国关系的正确处理的问题;3)现代化的参照系,当然现在依然有效。其实不仅是美国,当前许多国家的发展经验教训都可作为我国现代化的参照。只是美国作为最发达、最富强、综合素质最先进(不是所有方面)的国家,其借鉴意义更大。这个仍然没有因我们的国内生产总值的总量增加而过时。所谓“参照”不是“照搬”,这点我在文章中已说清楚了。包括负面的经验也值得参照。问题在于我们往往取糟粕而拒精华,这个问题现在仍然严重地存在。

我提到的最后一点,作为一门学问,需要把美国作为一个文明体系来深入研究,鉴往知来,有别于新闻媒体和实际操作部门的取向。在研究界普遍急功近利的今天,我更加坚持和强调这一点。我自己在过去20年中做了一些尝试,从历年的论文和著作可以看出思路的轨迹。现在由于年龄和种种主客观条件的限制,个人难以沿着这条路继续深入下去。遗憾的是,这种取向尚未能为美国研究的专业研究界理解。我发现我的著作的读者,以及思想观点的影响所及,反倒是“圈外”多于“圈内”。这可能也与当前的“课题制”有关系。

问:我刚到美国所的时候,听同事说您出国回来,把国外资助余下的美元全捐了。是这样吗?

答:那是在1982~1983年我第一次出国回来,把剩下的钱捐了,那时我还在国际问题研究所工作。我买了一台复印机,捐给国际问题研究所,那时复印机还很少。那时的观念就是这样的,好像自己手里不该存有外汇,那时的相关政策也不明确,现在当然自己可以留着了。那时如果公派访问学者或留学生,一个月大概只有400美元。我去美国做研究,是对方出资,一个月有一千美元。那时大家都省吃俭用,而且我也没有想回国后用出国指标买几大件之类。我记得当时我只买了个双卡录音机。这样我就剩下了好多钱,给国际问题研究所买了台复印机。我总觉得自己是公家派出的,比别人多赚点钱,好像不对劲。

问:您原来谈中美关系和美国比较多,现在对国内问题发表意见比较多。我读了最近您写的《岁末杂感》和10年前写的《重建精神的家园:还是要接着五四精神的茬走下去》等文章,您的研究兴趣好象更多地转向了国内。这是为什么?

答:我现在对中美关系不太发表意见,一是没有很多的资讯,现在我了解的情况

大多是报上看来的，最近与美国人来往也不多，觉得自己并不比别人知道得多；二是我觉得也没有什么可说的，反正还都是那样，什么时候出现哪些问题，谁都看得见。至于说很具体的谈判内幕，也不是我所知道的，何必去谈这些。所以，我现在对中美关系基本不发表意见，但并不等于不关注。在《财富的归宿》一书之后，我没有精力和条件再做这种实证性很强的研究了，这是限于能力。我不可能再去钻图书馆、档案馆了。有人说，那你找一个助手吧。我说，现在不可能有这样的助手。要是真有，他一定自己写东西，不会有时间帮我查资料。再说，我心所系现在也越来越在国内，不在国外。

问：您现在读哪些国内出版的国际问题杂志？

答：我读《美国研究》，不是全看，而是看一些感兴趣的文章。随便举个例：徐彤武的那篇关于美国医疗保健的文章比较有特色，他真的做了一些功课，是一个独特的角度。我认为美国的医疗保险改革是一个非常复杂而值得研究的问题，克林顿一上台也把这个问题放在首要位置，让他的夫人希拉里去主持这个事。我当时建议美国所的秦斌祥研究这个问题，他赶在出国之前写出了一篇文章。为什么两位总统都正巧重视这个问题？又为什么改革总是这样艰难？涉及到哪些群体的利益？是不是只有民主党重视？现在好不容易通过的方案，又有被推翻的危险。这些都是值得持续研究的问题，比每四年讨论一次美国大选有意思多了。国内出版的其他国际问题研究杂志，题目吸引我的，我才看。我没有精力每篇都看，看不过来。好多书我都想看，没有时间，一是历史书，如那一套《醒狮丛书》，很值得重游晚清、民初那一批先贤的见解，实际上他们已经见到的，我们现在还不见得都认识到，更谈不到已经实现。还有不少关于美国的，以及其他的经典作品，我想从头好好看一遍。我以前都是翻阅。有些书我通读过，但我觉得现在还应该从头读起。包括我家里有的杰斐逊、爱默生的著作，我以前没有好好看过，都是翻阅。我现在觉得读书的时间太少了，收到报刊杂志很多，都想翻翻，稿约特别多，应付不过来。我现在写时事的文章比较多，也与稿约有关系。还有采访、会议等等。我想应该重新分配一下自己的时间了。

## 奥巴马政府对伊朗政策的调整

沈 鹏

〔内容提要〕奥巴马总统执政以来,美国对伊朗的政策轨迹表现出起伏性的变化。在执政初期,奥巴马试图改变布什时期美国与伊朗之间的敌对态势,对伊朗实施了积极接触的政策。但是,奥巴马趋向缓和的调整遭遇了国内外各种因素的挑战。在伊朗大选危机、美国国会坚持对伊朗实施制裁等因素的压力下,奥巴马逐渐回归到对伊强硬的姿态,并重新运用制裁这个工具遏制伊朗。从美伊关系的角度看,两国的领导层都没有足够的战略紧迫感来调整对各自核心利益的认知。双方都只是在建构良性关系的道路上迈出一小步,因此,这种试探性行为在两国国内政治和突发事件的影响下,很容易重新回到过去的对立状态。

关键词:美国外交 奥巴马政府 伊朗政策 伊核问题

奥巴马总统在2008年大选时提出了“变革政治”的口号,在对外战略方面表现为“变革外交”,决心同小布什政府的外交政策做出明确区分,大规模调整美国外交战略的姿态和做法。伊朗核问题作为世界热点问题和美伊斗争的焦点之一,关系到奥巴马政府在大中东地区政策的实施,也涉及建立“无核世界”及全球反导系统部署等重大对外战略的落实。因此,奥巴马政府将对伊政策调整纳入重要的政策议程。对话成为调整的首要选择。奥巴马就职演说中所说的“如果你们愿意松开握紧的拳头,美国将向你们伸出双手”的比喻,表达了华盛顿愿意同德黑兰直接会谈的愿望。<sup>①</sup>然而,这种愿望随着时间的推移却变得越来越远离现实,奥巴马政府又逐渐向对伊制裁政策回归。

<sup>①</sup> President Barack Obama's Inaugural Address, January 21, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>.

奥巴马推出对伊接触政策的动力和表现是什么？导致奥巴马政府伊朗政策呈现不稳定态势的因素都有哪些？本文拟在回顾布什政府对伊政策的基础上，从国际和国内政治两个层面分析奥巴马政府对伊朗政策调整的内容和动因。

## 一 布什政府的遗产：美国对伊朗的遏制和制裁

美国对伊朗的敌对政策及其具体措施在 20 世纪 90 年代就已全面确立。<sup>①</sup> 小布什政府时期一直坚持对伊朗推行遏制政策，把伊朗定位为“邪恶轴心”国，对其采取“遏制”、“制裁”加“武力威胁”的政策，以实现其“政权更迭”的战略目标，但并未达到预期效果。

首先，布什政府认为伊朗支持恐怖主义。例如，伊朗在九一一事件发生后向美国表示支持国际反恐，但美国一直怀疑伊朗与基地组织有联系。<sup>②</sup> 2002 年 3 月，美国国防部在提交给国会的《核态势评估报告》中，将伊朗作为美军在紧急情况下实施核打击的 7 个目标国之一。由于伊朗与中东多个国家和地区的伊斯兰运动组织穆斯林兄弟会、真主党、哈马斯和杰哈德等有比较密切的关系，因此美国认为伊朗通过支持中东的激进势力破坏中东和平进程，威胁以色列的生存，通过支持伊拉克的什叶派武装破坏伊拉克的稳定等等。<sup>③</sup> 到 2008 年 9 月，布什在联合国大会发表演讲时伊朗仍是他提到的两个支恐国家之一。<sup>④</sup>

其次，布什政府不断敦促国际原子能机构和联合国安理会对伊朗采取强硬立场。2002 年 8 月，伊朗核问题成为国际社会关注的焦点。国际原子能机构总干事巴拉迪于 2003 年 2 月起率团对伊朗核设施进行了多次检查之后，提交了第一份关于伊朗核项目的报告。<sup>⑤</sup> 8 月 26 日，国际原子能机构在德黑兰南部的纳坦兹(Natanz)检测到了武器级浓缩铀的痕迹。美国认为这是伊朗核武器计划的组成部分，敦促国际原子

① 1993 年，克林顿政府提出了针对伊朗和伊拉克的“双重遏制”政策；1992 和 1996 年，美国国会分别通过了制裁伊朗的《伊朗—伊拉克不扩散法案》和《伊朗—利比亚制裁法案》。这样就全面确立了对伊朗的经济封锁、政治孤立和军事威慑。以上政策和法案的内容可参见 Anthony Lake, “Confronting Backlash States,” *Foreign Affairs*, March/April, 1994, pp. 45~55; *Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992*; *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*.

② 9/11 Commission, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (New York: W. W. Norton & Company, 2004), pp. 240~241.

③ 参见陶文钊：《布什政府的中东政策研究》，载《美国研究》2008 年第 4 期，第 24~25 页。

④ George W. Bush, Sept. 23, 2008, “Remarks to the United Nations General Assembly in New York City,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=84377&st=&st1=>.

⑤ “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran,” *IAEA Report*, June 6, 2003, p. 7, available at: <http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/iaea-iranreport-060603.pdf>.

能机构对伊朗进行严格核查。布什总统于2003年6月18日公开表示,美国不能容忍伊朗发展核武器,国际社会必须团结一致阻止伊朗制造核武器。<sup>①</sup>2005年,伊朗保守派总统内贾德上台后,在核问题上坚持更为强硬的立场。布什政府也把伊朗当作是对美国最大的威胁。<sup>②</sup>2006年1月10日,伊朗重启其铀浓缩设施,恢复了中止两年多的核燃料研究活动。在美国的敦促下,国际原子能机构理事会于当年的3月8日将伊朗核问题报告提交给联合国安理会。从2006年到布什任期结束的两年中,安理会先后五次通过决议,实施对伊朗的制裁。<sup>③</sup>制裁范围包括:对与铀浓缩、重水反应堆和弹道导弹相关的物资、技术和设备实行禁运;冻结与伊朗核计划和弹道导弹项目有关的人员和公司的资产;要求各国政府与国际金融机构不再承诺向伊朗政府提供赠款、财政援助和优惠贷款等。然而,由于伊朗与国际社会对是否暂停铀浓缩活动存在严重分歧,因此并未按照安理会要求停止核活动。<sup>④</sup>

第三,布什政府虽然一直否认要对伊朗进行军事打击,但从不排除这种可能。布什总统曾多次在不同场合指出在制止伊朗发展核武器这个问题上,美国可以采取任何手段。布什政府的高级官员也曾多次提到使用武力的可能性。例如,2003年6月20日,美国副国务卿约翰·博尔顿(John Bolton)表示,美国要在伊朗具有核打击能力之前阻止其实施核武开发计划,而军事打击仍将是美国阻止伊朗发展核武器的手段之一;<sup>⑤</sup>2007年1月15日,美国国家安全顾问斯蒂芬·哈德利(Stephen J. Hadley)重申美国不排除“武力解决”伊朗核问题的可能;2月1日,美国国家情报总监约翰·内格罗蓬特(John D. Negroponte)在国会参议院外交委员会的听证会上称美国不排除用任何手段解决伊朗核问题的可能性;2月24日,美国副总统切尼在澳大利亚访问时,在一次记者招待会上强调“所有的选择仍摆在桌面上”。<sup>⑥</sup>2007年3月底

① George W. Bush, June 18, 2003, “Remarks Prior to a Meeting with Congressional Leaders and an Exchange with Reporters,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63292&st=&st1=>.

② 例如,在2006年发布的美国《国家安全战略报告》中称“美国所面临的伊朗的威胁比来自别的任何一个国家的威胁都大”。参见 The White House: The National Security Strategy Report of the United States of America, March 2006, p. 20.

③ 即联合国安理会决议1696号(2006年7月)、1737号(2006年12月)、1747号(2007年3月)、1803号(2008年3月)和1835号(2008年9月)。

④ 从伊朗已申报的核设施上,国际原子能机构一直没有发现伊朗发展核武器的证据,也不能确定伊朗是否还有未申报的核设施及核活动。伊朗认为自己是国际原子能机构成员国和《不扩散核武器条约》成员国,有权和平开发和利用核能,因此拒绝执行联合国安理会的决议。但西方国家则指责伊朗的铀浓缩活动是为了制造核武器,认为伊朗是在为发展核武器拖延时间。

⑤ 参见BBC对约翰·博尔顿的采访,“Iran Nuclear Installations,” June 20, 2003, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/archive/3007144.stm>.

⑥ Vice President's Remarks with Australian Prime Minister John Howard, February 24, 2007, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=83748&st=&st1=>.

4月初,当伊朗宣布已进入工业级别核燃料生产阶段时,美国派出3艘航母在海湾地区演习,施加空前的军事压力。

第四,布什政府还谋求从内部动摇伊朗现政权的统治基础。美国主要通过在美国设立伊朗反对派电视、广播频道,进行反伊政治宣传。2002年12月开通了一天24小时对伊朗广播的波斯语节目“明日广播”。2003年10月前后开通了对伊朗的波斯语网络。“美国之音”从2003年7月起还开通了对伊朗的电视节目。<sup>①</sup>美国国会也不断给予行政部门大量拨款支持各种推进“伊朗民主”的行动。2003年6月伊朗发生了一系列反政府示威,布什总统发表声明表示明确支持,称美国支持抗议者希望自由生活的愿望,希望伊朗当局听取人民对民主和法治的渴望。<sup>②</sup>布什政府还支持流亡的伊朗人在美国成立组织。

最后,布什政府长期拒绝与伊朗进行谈判,美伊核谈判一直受阻于布什政府提出的“先决条件”。美国要求伊朗先中止铀浓缩活动,然后才开始谈判;而伊朗则坚持对话必须建立在没有任何先决条件的基础上。由于双方互不让步,始终没有打开僵局。<sup>③</sup>由于对伊强硬政策长期未能奏效,在布什政府执政后期,副国务卿伯恩斯(R. Nicholas Burns)出席了2008年7月在日内瓦举行的伊朗核问题5+1会议。这是布什政府任内美国高官第一次参与有关伊朗核问题的谈判,但最后会谈无果而终。

总之,布什政府对伊朗主要使用了强制性外交手段,试图迫使伊朗放弃铀浓缩活动,但收效甚微。相反,伊朗的核发展进程不断加速。在联合国通过制裁决议后,伊朗仍坚持扩大用于制造浓缩铀的离心机安装规模,迅速从几百台增至数千台。2009年2月,伊朗成功利用自制火箭发射首颗卫星后,宣布在未来5年内将离心机数量增至5万台。可见,布什政府采取的各种措施并未达到预期目标。究其原因,可归纳为以下几点:首先,伊朗拥有的油气资源和地缘政治优势对欧洲各国,以及俄、印、日、中等国家具有很大的吸引力,因此对伊朗施行孤立政策或加大对伊朗经济制裁的企图很难实现;其次,伊朗是一个有着悠久传统文化并且比较富裕的宗教国家,美国难以通过金钱和民主自由观的渗透动摇伊朗政权;再次,虽然布什政府的某些成员倾向于对伊朗使用军事对抗的行为,但由于在伊拉克和阿富汗的军事行动已使美国在财力

① 参见陶文钊:《布什政府的中东政策研究》,载《美国研究》2008年第4期,第25页。

② Public Papers of the Presidents of the United States, George W. Bush, June 14, 2003, Statement by Press Secretary on Demonstrations in Iran, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=80421&st=&st1=>.

③ Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, March 11, 2010, p. 41.

和兵力上捉襟见肘,在这种状况下发动一场对伊朗的战争显然十分困难。<sup>①</sup> 并且,不管美国对伊朗实施何种军事打击,后果都将是遇到伊朗的反击。因此,美国对伊朗军事威慑的效果也相当有限。最后,在没有确凿证据的情况下,美国对伊朗发动全面军事打击很难在国内外得到支持。包括英国、法国、德国在内的主要盟国都不支持美国动武。

## 二 奥巴马政府的政策调整

从竞选到上任初期,奥巴马改变了对伊朗的强硬姿态,对美伊关系作了与布什不同的表态。在竞选期间,奥巴马就表示愿与伊朗进行无前提条件的谈判;<sup>②</sup>2009年2月9日,奥巴马在就职后举行的首场新闻发布会上称,其国家安全团队正在检视对伊朗的现行政策,考虑在哪些领域可以同伊朗开展建设性对话和进行直接接触。他强调,美国将动用包括外交在内的“所有资源”同伊朗接触。<sup>③</sup>

奥巴马政府对伊朗政策的初期调整主要表现在以下几个方面:

第一,奥巴马总统向伊朗多次发出“缓和”信号。在总统就职典礼上,奥巴马重申希望与伊朗进行直接对话。2009年3月20日,在伊朗新年之际,奥巴马以“新年新开端”为主题通过视频直接向伊朗喊话,强调美国新政府将努力通过外交手段解决所面临的各种问题,并致力于在美国、伊朗和国际社会之间发展“建设性关系”。奥巴马在讲话中首次提到伊朗的历史文明,承认伊朗在世界上有一定地位,并特意引用了13世纪波斯著名诗人萨迪的名句“亚当子孙是一体”。他还称伊朗为“伊朗伊斯兰共和国”,暗示美国不谋求推翻伊朗现政权。<sup>④</sup>2009年5月和9月,奥巴马又两次致信伊朗最高精神领袖阿亚图拉阿里·哈梅内伊,要求就伊朗核问题举行对话。<sup>⑤</sup>2009年6月4日,奥巴马在开罗就美国与伊斯兰世界的关系发表演讲,承认伊朗在遵守核

---

① 据报道,以副总统切尼为首的一些官员主张对伊朗使用武力,参见 Helene Cooper and David E. Sanger, “Iran Strategy Stirs Debate at White House,” *New York Times*, June 16, 2007.

② 该表态出现在奥巴马与共和党总统候选人麦凯恩在2008年9月26日的公开辩论中。

③ Press Conference by the President, Feb. 9, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/press-conference-president>.

④ Remarks by the President in Celebration of Nowruz, March 20, 2009.

⑤ 奥巴马的第一封信是2009年5月4日至8日间发送的,经由瑞士驻伊朗大使馆交给伊朗外交部,然后转至哈梅内伊办公室。而奥巴马第二次致信哈梅内伊的消息是伊朗著名的 TABNAK 新闻网发布的。参见 “Obama Sends Second Letter to Iran,” available at: <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=105062&sectionid=3510203>; Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, March 11, 2010, p. 42.

不扩散条约义务的基础上拥有和平利用、发展核能的权利。<sup>①</sup>

第二,改变布什政府不同伊朗进行“核对话”的做法。2009年2月7日,美国副总统拜登在第45届慕尼黑安全会议上说,美国愿意与伊朗就核问题直接对话,而且回避了“伊朗必须停止铀浓缩”的谈判前提。2009年4月8日,美国政府宣布将全面参与六方与伊朗的核谈判,主动放弃了此前坚持的伊朗必须先停止浓缩铀的前提条件。<sup>②</sup>

第三,增加了与伊朗接触的渠道。2009年3月间,伊朗与美国及其盟国的接触显著增加。3月27日,上海合作组织阿富汗问题特别国际会议在莫斯科召开,美国派特别代表助理国务卿帮办帕特里克·穆恩(Patrick S. Moon)首次参加上海合作组织的会议。在会议期间,穆恩与伊朗副外长迈赫迪·阿洪扎德(Mehdi Akhundzadeh)就阿富汗问题举行了会谈。<sup>③</sup>3月31日,美国国务卿希拉里表示欢迎伊朗参加在海牙举行的阿富汗问题国际会议。据希拉里称,在会议期间,美国阿富汗和巴基斯坦问题特使理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)与伊朗副外长进行了“简短而诚挚的交流”。<sup>④</sup>奥巴马政府除了放松限制美国外交官在国际会议的场所会见伊朗外交官外,还通知美国驻世界各国使馆,允许它们邀请伊朗外交官参加美国独立日的庆典活动。<sup>⑤</sup>

第四,奥巴马总统及其政府官员在表态时尽量不提解决伊核问题“不排除任何选择”的说法,与布什政府的作法显示出明显区别。

第五,在2009年伊朗大选危机刚开始的阶段,奥巴马政府表现出尽量不干预伊朗内政的姿态。2009年6月12日伊朗举行总统选举,根据伊朗选举委员会于6月13日公布的数据,内贾德以63%的得票率再次当选伊朗总统。选举结果公布后,改革派候选人米尔·侯赛因·穆萨维(Mir Hossein Mousavi)的支持者立刻走上德黑兰街头进行示威游行,称选举中存在大规模舞弊行为。此后,伊朗全国发生了自1979年伊斯兰革命以来最大的街头示威活动。而此时,美国政府却一改对伊朗国内

① Remarks by the President on a New Beginning, June 4, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

② Mark Landler and Nazila Fathi, “U. S. to Join Iran Talks over Nuclear Program,” *New York Times*, April 8, 2009.

③ Nina Donaghy, “Iranian-U. S. Diplomats’ Handshake in Moscow Could Foretell Clinton’s Hague Plans,” March 30, 2009, available at: <http://www.foxnews.com/politics/2009/03/30/iranian-diplomats-handshake-moscow-foretell-clintons-hague-plans/>.

④ Mark Landler, “Obama Administration Has First Face-to-Face Contact with Iran,” *New York Times*, March 31, 2009.

⑤ Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, April 1, 2010, p. 44.

政治问题持批评态度的常态,表现出异常的冷静,仅仅对选举舞弊的说法“表示关切”,对伊朗大选期间出现的“激烈辩论”感到鼓舞。国务卿克林顿在6月13日接受媒体采访时称,尽管她注意到了伊朗国内形势的变化但不便对此做过多评价。<sup>①</sup>而奥巴马本人到6月15日才对发生在伊朗的事件做了评述,称他对德黑兰街头发生的暴力行为表示担心,注意到伊朗政府已经承诺对选举中的不法行为展开调查,但由于缺少国际观察员对伊朗选举进行监督和报告,不能进一步评价事态的发展。奥巴马同时还强调,“伊朗领导人应当由伊朗人民自己决定”。<sup>②</sup>6月17日,奥巴马又在一个电视访谈节目中表示,他不认为穆萨维和内贾德在本质上有任何差异。此后数日,在美国国会及共和党政治人物的强烈抨击下,奥巴马在这一问题上的立场才发生显著变化。

第六,奥巴马政府还启动公共外交手段,利用“网络外交”积极配合对伊政策调整。奥巴马将其对伊朗的新年讲话视频直接公布于白宫官方网站,并附有英语和波斯语字幕,获得了大量浏览和好评。<sup>③</sup>

从上述几个方面来看,奥巴马政府执政之初积极调整美国对伊朗的政策,这一点也得到奥巴马身边官员的充分确认。<sup>④</sup>然而,这些政策的调整具有试探性特征,需要等待美国内外的回应。从本质上来看,奥巴马政府在表达对伊朗接触意向的同时,并没有完全放弃对伊朗的遏制政策。奥巴马政府并没有表示要解除对伊朗的经济制裁,而是依照惯例于2009年3月15日将美国对伊朗的制裁续延了一年。<sup>⑤</sup>2009年3月3日,美国财政部宣布,由于伊朗国民银行资助本国政府推行核计划及导弹研发计划,11家与之存在业务联系的伊朗公司将受到美国的制裁。2009年3月29日,美国防部长罗伯特·盖茨在参加“福克斯周日新闻”访谈时说:“或许向伊朗施加足够大的经济压力,外交就能成为他们走出困境的一扇大门。只要他们选择改变政策就能走出来。所以我认为两者是密不可分的,但我觉得促使他们坐到谈判桌前的是经济制

---

① Thomas Erdbrink, “Ahmadinejad Vows New Start As Clashes Flare,” *Washington Post*, June 14, 2009.

② Remarks by President Obama and Prime Minister Berlusconi of Italy in Press Availability, June 15, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-prime-minister-berlusconi-press-availability-6-15-09>.

③ 奥巴马的讲话视频网址: <http://www.whitehouse.gov/video/The-Presidents-Message-to-the-Iranian-People>.

④ 例如,奥巴马曾对他的一名亲密顾问说,“我不在乎共和党人是否由于我愿意会见伊朗领导人而攻击我,我们(两国的领导人)有25年没有会面了,但这并没有解决我们的问题。”参见 Spencer Ackerman, “The Obama Doctrine,” *The American Prospect*, March 24, 2008.

⑤ Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, April 1, 2010, p. 44.

裁”。<sup>①</sup>奥巴马也没有改变美国的政策底线,即不让伊朗提炼高纯度浓缩铀,拥有核能力。

意识到单方面的政策调整不一定会取得成功,奥巴马公开表示,不能指望美伊双边关系在一夜之间改变,以免外界对美伊接触政策抱有过高的期望。

对于奥巴马的政策调整,伊朗做出了谨慎的回应,其中既有积极信号也有消极信号:2009年2月8日,伊朗议长阿里·拉里贾尼(Ali Larijani)表示,美国只有在根本战略上做出改变,才能为伊美两国直接对话创造条件。2月10日,伊朗总统内贾德在庆祝伊朗伊斯兰革命胜利30周年之际表示,“伊朗做好了对话的准备,但对话必须在平等的环境中,以互相尊重为基础进行。”伊朗最高精神领袖哈梅内伊也对奥巴马的“新年视频讲话”做出反应。他认为,“除非美国结束对伊朗的敌对态度,并在对外政策中有真正的变化,否则两国关系不会有任何变化”。他还列举了美国对伊朗的一系列敌视行为:长期对伊朗进行制裁、在两伊战争中支持萨达姆政权、1988年在波斯湾击落了伊朗客机、指控伊朗发展核武器等。<sup>②</sup>

### 三 对伊政策调整面临的挑战

奥巴马政府对伊朗政策的调整在美国国内外都遭遇了一系列挑战。其中来自国外的挑战因素主要包括以下几个方面:

#### (一) 伊朗大选危机

2009年6月伊朗大选危机爆发,奥巴马政府起初试图保持低调。然而随着伊朗大选危机的升级,特别是发生流血事件后,奥巴马的这一举措遭到美国国会和保守势力的猛烈抨击,美国的整体社会舆论也不利于奥巴马继续保持低调。这场危机对奥巴马的伊朗政策构成严峻挑战。2009年6月19日,国会参众两院分别通过决议案,强烈支持伊朗公民追求自由、人权和法制,谴责伊朗政府对示威者使用武力。<sup>③</sup> 共和党的一些政治人物也借伊朗大选危机攻击奥巴马。参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)和约翰·麦凯恩(John McCain)都强调美国应该发挥领导作用,指责奥巴马的反应“怯懦和被动”;参议员查尔斯·格拉斯利(Charles Grassley)称,奥巴马政府

① Secretary Robert Gates Interview with Fox News, March 29, 2009, available at: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4390>.

② 转引自王京烈:《奥巴马时代美伊关系博弈》,载《当代世界》2009年第6期,第30~31页。

③ H. Res. 560 and S. Res. 193, 111th Congress, June 19, 2009.

在这一事件上迟缓和沉默的反应不利于伊朗选民改变和质疑伊朗政府的愿望。<sup>①</sup> 曾任布什政府国防部副部长的保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)在《华盛顿邮报》发表文章,要求奥巴马改变政策立场。<sup>②</sup>

在伊朗紧张局势和美国社会舆论的双重压力下,奥巴马转而表示,美国将根据伊朗形势发展决定未来的政策,强烈谴责伊朗当局“非正义地”镇压示威,宣称对伊朗“过去数天所发生的威胁、殴打和囚禁感到震惊和愤怒”,相信“那些为正义挺身而出的人总是处在历史的正确一边。”<sup>③</sup> 白宫还宣布,取消邀请伊朗官员参加美国驻外使领馆7月4日独立日庆祝活动的决定。奥巴马的言论遭到伊朗总统内贾德的强硬反击,称奥巴马重蹈了布什的覆辙,以相似的方式向伊朗施压。<sup>④</sup>

## (二)伊朗核问题国际谈判受挫

伊朗大选结束后,伊核问题谈判终于再次提上议事日程。然而,自2009年10月重启的国际谈判和伊朗的政策反馈却不断出现不利于美伊缓和的发展势头,导致奥巴马政府面临的国内压力越来越大。

2009年9月7日,伊朗总统内贾德表示,伊朗已准备好与六国(联合国5个常任理事国加上德国)进行谈判,但伊朗不会就其合法的核权利进行任何讨论。<sup>⑤</sup> 经过一番磋商,10月1日,5+1集团在日内瓦开始与伊朗代表就伊核问题举行谈判。就在会谈前夕,伊朗宣布已经研制出新一代离心机,掌握了生产核燃料的所有工序,后又证实伊朗正在建设第二座铀浓缩工厂。美、英、法三国领导人一致发表声明,谴责伊朗对国际社会的隐瞒行为。经过谈判,伊朗同意接受对其第二座铀浓缩设施进行核查,并原则上同意第三国代为加工浓缩铀,承诺很快邀请国际原子能机构人员对位于库姆(Qom)的浓缩铀设施进行核查。

美伊官员还利用会谈间隙举行了非正式双边磋商,这是美伊高官自1980年两国断交以来双方最高级别的双边接触。10月25日,国际原子能机构核查人员抵达德黑兰,开始对伊朗新公开的铀浓缩工厂进行核查。而关于第三国代为加工浓缩铀的

① 参见美联社的报道,“Republicans Call Obama Timid on Iran,” available at: [http://www.msnbc.msn.com/id/31473724/ns/politics-capitol\\_hill/](http://www.msnbc.msn.com/id/31473724/ns/politics-capitol_hill/).

② Paul Wolfowitz, “‘No Comment’ Is Not an Option,” *Washington Post*, June 19, 2009, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/18/AR2009061803496.html>.

③ Barack Obama, June 23, 2009, “The President’s News Conference,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=86323&st=&st1=>.

④ Thomas Erdbrink and William Branigin, “Ahmadinejad Demands Apology from Obama,” *Washington Post*, June 26, 2009.

⑤ Zahra Hosseinian and Reza Derakhshi, “Iran Rules out Talks on Its Nuclear ‘Rights’,” *Reuters*, September 7, 2009, available at: <http://www.reuters.com/article/2009/09/07/us-iran-nuclear-idUSL768384720090907>.

问题,伊朗与美俄法及国际原子能机构在维也纳进行了磋商。在谈判的进程中,美国国会要求奥巴马必须在2010年1月31日前向国会提交通过外交途径解决伊朗核问题的报告,强调如果伊朗拒绝美国提出的建议,拒绝中止所有铀浓缩活动,在这种情况下安理会如反对对伊朗实施进一步制裁,那么国会将批准对伊朗进行更严厉制裁。还要求美国国防部长罗伯特·盖茨提交关于伊朗的未来战略报告。<sup>①</sup>10月14日,美国众议院通过一项关于加大对伊朗经济制裁的议案,根据这项议案,美国各州、地方政府将获准终止对在伊朗石油和天然气领域有2000万美元以上投资的企业进行投资。<sup>②</sup>

此时,伊朗的立场不断发生变化,先是要求分批将浓缩铀运到境外,后来又改为要求在境内进行核燃料交换。11月2日,美国国务卿希拉里表示,伊朗必须全面接受草案不得有任何改动。对此,哈梅内伊表示,伊朗不会接受任何由美国预先设置的条件。11月27日,国际原子能机构理事会通过了针对伊朗核问题的决议,要求伊朗与国际社会“全面合作”,澄清涉及其核计划中的一切未决问题。<sup>③</sup>伊朗对国际原子能机构的决议做出强硬回应,强调不会执行这一决议。内贾德还宣布将新建10处铀浓缩设施以向伊朗核电站提供足够燃料。<sup>④</sup>12月2日,内贾德称伊朗核问题早已“完结”,伊朗将自行生产其研究用核反应堆所需的纯度为20%的浓缩铀。<sup>⑤</sup>白宫则指出,2009年底是伊朗接受国际原子能机构核燃料交换提议的最后期限。于是,伊朗核问题有关各方又回到了对抗状态。

### (三)以色列的压力

奥巴马政府还面临来自盟友以色列的压力。奥巴马执政后,以色列对美国中东政策的调整忧心忡忡。<sup>⑥</sup>美国和以色列在中东和平进程、伊朗等一系列问题上都发生了分歧。以色列将伊朗列为其“最大的安全威胁”,要求美国尽快采取行动阻止伊

① 参见法新社的报道,“US Lawmakers Call for Obama's Report on Iran by January 31,” available at: <http://www.iranenergyproject.org/233/us-lawmakers-call-for-obamas-report-on-iran-by>.

② HR 1327, 111th Congress, October 14, 2009. 该议案的参议院版本(S 1065)并未在参议院获得通过。

③ 这是自2006年2月以来,国际原子能机构理事会首次通过针对伊朗核问题的决议,参见“Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran,” November 27, 2009, available at: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2009/gov2009-82.pdf>.

④ Thomas Erdbrink, “Iranian Official Says Decision to Expand Nuclear Program Is Response to IAEA Rebuke,” *Washington Post*, November 30, 2009, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/30/AR2009113001880.html>.

⑤ Parisa Hafezi, “Iran to Enrich Uranium to Higher Level: Ahmadinejad,” *Reuters*, December 2, 2009, available at: <http://www.reuters.com/article/2009/12/02/us-iran-nuclear-idUSGEE5B023C20091202>.

⑥ 参见 James M. Lindsay and Ray Takeyh, “After Iran Gets the Bomb,” *Foreign Affairs*, March/April, 2010, pp. 33~50.

朗的核行动。有些以色列高官还公开威胁,如果美国和国际社会不作为,那么以色列就会单独对伊朗采取行动。<sup>①</sup> 右翼的内塔尼亚胡政府上台后,对奥巴马政府构成的压力更大。2009年3月,内塔尼亚胡在就任以色列总理的当日接受《大西洋月刊》采访时表示,他对奥巴马的政策能否得到伊朗的积极回应表示怀疑,反复强调伊朗掌握核武器是以色列绝对不能接受的。<sup>②</sup> 2009年7月,美国国防部长盖茨访问以色列时,伊朗核问题是以色列方面关注的核心问题。针对奥巴马的对伊政策,内塔尼亚胡政府担心美国的政策调整会损害以色列的安全与利益,强烈要求美方就此与以加强战略磋商与协调,向以提供安全保障以及更多的安全援助,并为美伊谈判设定时间表。<sup>③</sup>

基于美、以特殊关系,以及美国国内犹太利益集团的影响,奥巴马不得不顾及以色列的利益。奥巴马多次重申,美国高度重视以色列的安全,强调保障以色列作为一个独立国家的安全始终对美国的国家安全利益至关重要,同意与以色列就伊核问题加强战略协调。<sup>④</sup> 2009年5月内塔尼亚胡总理访美时,伊朗核问题成为两国领导人会晤时的首要议题。

美国国内对伊朗的敌对情绪根深蒂固,因此,国内政治也是影响奥巴马政府对伊朗政策调整发生变化的重要因素。

#### (一)美国国会对伊朗持敌对态度,不断出台制裁伊朗的法案议案

目前来看,美国国会对伊朗的敌对态度比行政部门表现得强烈。国会议员一般对伊朗的政教合一的制度充满了偏见和仇视。美国民众、媒体与国会的反伊情绪互相强化,形成美国国内消极的政治氛围。在美国人心中,1979年的伊朗人质事件是美国遭受的最大耻辱之一。自那以后,无论美国政府对伊朗出台多么敌对的政策,美国民众都能接受。国会比行政部门更易受民间反伊情绪的影响,甚至在大多数议员的心目中,伊朗仍是当年扣押美国人质长达444天的那个“野蛮国家”。议员还可以通过演讲、听证会等方式进一步反作用于民众和媒体对伊朗的负面情绪。另外,在伊朗问题上,犹太利益集团、宗教右翼组织,以及人权组织都在不断地游说国会,要求

① Kenneth Katzman, "Iran: U. S. Concerns and Policy Responses," *CRS Report for Congress*, RL32048, April 1, 2010, p. 45.

② Jeffrey Goldberg, "Netanyahu to Obama: Stop Iran; Or I Will," *The Atlantic*, March 31, 2009, available at: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/03/netanyahu-to-obama-stop-iran-or-i-will/7390/1/#>.

③ Sheryl Gay Stolberg, "Obama Tells Netanyahu He Has an Iran Timetable," *New York Times*, May 18, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/05/19/world/middleeast/19prexy.html>.

④ Andrew J. Shapiro, "The Obama Administration's Approach to U. S. -Israel Security Cooperation: Preserving Israel's Qualitative Military Edge", Remarks at the Brookings Saban Center for Middle East Policy, July 16, 2010, available at: <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/144753.htm>.

对伊朗采取强硬政策。由于支持伊朗的因素较少,这就造成国会一边倒的态度。

近年来,无论共和党还是民主党议员都在伊朗问题上表现强硬。共和党人倾向于把伊朗看作是“邪恶的”,而民主党人则经常把伊朗作为一种表现自己立场强硬的工具。例如,美国国会不断更新制裁伊朗的议案,对其行为是否会影响伊朗核问题的谈判显得不那么关心。<sup>①</sup> 2007年以后,国会曾提出多个议案试图进一步强化《伊朗制裁法案》的制裁力度。<sup>②</sup> 其中由汤姆·兰托斯(Tom Lantos)提出的《2007年伊朗防扩散法案》获得众议院通过,虽未成为法律,但影响很大。<sup>③</sup> 针对伊朗在核技术方面取得的进展,国会更是不断发出制裁的威胁。在2009年10月伊核问题国际谈判进行的过程中,国会不间断地推进制裁伊朗的法案。2009年底,伊核问题国际谈判未能取得成果,美国国会通过了搁置数月的议案。2009年12月15日,HR2194号议案(《2009年伊朗精炼油制裁法案》)以压倒性多数通过众议院,其主要内容包括:任何公司如果向伊朗出售单笔价值20万美元以上或在一年之内出售总额超过50万美元的汽油,将受到制裁。帮助伊朗进口石油制品的公司、为伊朗提供物资、服务或技术帮助后者提炼石油的公司也在制裁范围内,例如为货运提供资金的金融机构和为货运承保的保险公司。制裁内容包括禁止这些公司进入美国市场或进行外汇或金融交易等等。<sup>④</sup> 参议院也于2009年11月提出与HR2194号议案内容相似但制裁范围更广泛的议案——S2799号议案《2009年伊朗制裁、责任及撤资法案》。该议案于2010年1月28日在参议院通过,又增加了一些重要制裁内容,包括恢复在2000年已经解除的某些从伊朗进口产品的限制;要求美国政府冻结参与武器扩散或推动国际恐怖主义行为的伊朗实体或个人的资产;禁止美国政府与从伊朗能源部门打交道的企业采购商品,鼓励联邦、州、地方及私人投资方从上述企业撤资;将贸易制裁扩展到包括美国公司的外国分支机构;禁止美国政府与向伊朗出售审查和监控互联网设备的公司进行贸易,以增强伊朗反对派反监察能力。<sup>⑤</sup> 2010年3月11日,参议院通过的HR2194号议案及其修正案,采纳了S2799号议案中包含的额外制裁措施。此后,两院协商委员会对议案的最终版本进行了整合,并等待最终出台的时机。

① HR6198号议案建议(而不是规定)总统需在180天之内确定某笔对伊朗的投资是否违反了《伊朗—利比亚制裁法案》,并将《伊朗—利比亚制裁法案》的有效期延长到2011年12月31日。参见HR 6198, 109th Congress, September 27, 2006; *Iran Freedom Support Act*.

② 第110届国会提出了多个议案含有强化《伊朗制裁法案》的条款,例如:S 970、S 3227、S 3445、HR 957、HR 1400、HR 2347、HR 2880、HR 7112等。

③ 《2007年伊朗防扩散法案》包含了针对伊朗核项目的一系列硬制裁措施。例如,扩大被制裁人、被制裁行为的范围;强化的制裁措施包括完全取消总统豁免制裁的权力、更严厉的金融制裁等;根据世界银行给予伊朗的贷款额降低美国对世界银行的捐款额。参见HR 1400, 110th Congress, March 8, 2007.

④ HR 2194, 111th Congress, December 15, 2009.

⑤ S 2799, 111th Congress, January 28, 2010.

除了强化既有的对伊单边制裁措施外,国会还希望推动国际组织对伊朗进行制裁,并通过各种方式阻止别的国家与伊朗进行经济合作。例如,2004年,国会通过了有关决议案呼吁国际社会使用一切手段阻止伊朗获得核武器,包括中止与伊朗进行所有的核合作或其他方面的合作;<sup>①</sup>2005年,国会众议院酝酿的一项联合国改革议案要求美国在联合国投票禁止向伊朗出口用于和平目的核技术,除非总统证明伊朗不再进行铀浓缩活动;<sup>②</sup>2006年8月,众议院情报特别委员会发布了一份关于伊朗问题的报告,称伊朗将在当年制造出武器级的高浓缩铀,其核能力超出了国际原子能机构和美国情报部门的想象。对此,巴拉迪向美国众议院情报特别委员会主席发出抗议信,称报告严重歪曲了国际原子能机构对伊朗核项目的核查结果,核查结果认定伊朗只是生产出用于核能发电的低浓缩铀;<sup>③</sup>2006年,国会认为俄罗斯长期支持伊朗的核与导弹项目,于是停止了美国对俄罗斯援助项目的60%。

国会举行了大量关于伊朗问题的听证会以引导社会舆论、影响政府政策。例如,国会众议院国际关系委员会及其下属的各小组委员会曾就伊朗问题举办了多次听证会。2006年2月和3月,该委员会就“美国对伊朗的政策:未来的举措”举办了两场专题听证会。国际关系委员会下属东亚和中亚小组委员会曾于2003年6月举办“执行《伊朗—利比亚制裁法案》和伊朗不断增强的安全威胁”听证会,2004年6月举办“伊朗的扩散行为:对恐怖主义、支持恐怖主义的国家,以及美国反扩散政策的意义”听证会。

与此同时,国会通过了数个要求伊朗政权更迭的法案、议案,更为清晰地表明其支持伊朗政权改变的态度。2003年,参议员萨姆·布朗巴克(Sam Brownback)提出了《伊朗民主法案》,希望加强美国资助的对伊朗的无线电和电视广播,呼吁举行由国际监督的公民投票,使伊朗人民能够和平地改变他们的政府制度。<sup>④</sup>仅108届国会就还有其他数个要求政权更迭的议案被提出,例如HR2466号、HR5193号议案。

国会还对奥巴马的接触政策施加压力。2009年上半年,在奥巴马对伊朗实施接触政策的期间,国会决定暂缓通过新的制裁法案,但多位议员要求奥巴马的外交接触努力必须在有限的时间内完成。例如,众议员霍华德·伯曼(Howard Berman)在提出HR2194号议案时表示,“假如对伊朗的接触没有在一个合理的时间范围内取得

---

① H. Con. Res. 398, 108th Congress, May 6, 2004.

② HR 2745, 109th Congress, June 7, 2005.

③ 参见CNN的报道,“IAEA Blasts U. S. Intelligence Report on Iran,” September 14, 2006, available at: <http://edition.cnn.com/2006/WORLD/meast/09/14/iran.nukes/index.html>.

④ S 1082, 108th Congress, May 19, 2003.

预期效果,我们将别无选择,只能推出新的制裁法案”。<sup>①</sup> 3月26日,七位民主党众议院领袖联合致信奥巴马,要求为接触政策设定一个明确的时间框架。<sup>②</sup>

总之,国会作为美国政府的核心部门之一,对伊朗的态度基本上是敌对的,经常成为美国国内反伊力量的代表和发言场所。如果说国会推动议案的过程对奥巴马政府形成了持续的压力,那么议案在参众两院获得通过则宣告奥巴马对伊朗实施接触政策的缓和阶段已经基本结束。

## (二)美国国内犹太利益集团的影响

美国利益集团中还有一股强大的有组织的反伊朗力量,那就是美国的犹太利益集团。犹太利益集团在确保美国与以色列的特殊关系,以及美国对以色列的安全承诺方面发挥着关键作用。<sup>③</sup> 占美国人口2.3%的犹太人在金融、经济、军工复合体等领域都有很大影响。犹太裔议员在美国国会也占有众多席位。美国政府的要职上常见到犹太人的身影,如前国务卿基辛格、奥尔布赖特,以及布什政府中的国防部副部长沃尔福威茨。奥巴马的白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)也是犹太人。奥巴马在2008年美国大选中也得到了犹太社团的强大支持,赢得了78%的犹太人投票。犹太利益集团的力量还主导了众多美国智库的中东研究,并通过智库影响舆论和决策。受其影响的智库包括美国企业研究所、布鲁金斯学会、外交政策研究会、传统基金会、哈德逊研究所、外交政策分析学会等等。<sup>④</sup> 例如2003年5月6日,企业研究所与哈德逊研究所、民主保护基金会等联合举办关于伊朗问题的研讨会,呼吁推翻伊朗政权建立一个民主政权。<sup>⑤</sup> 而《纽约时报》、《华尔街日报》,以及美国的各大电视网,也都受到犹太利益集团的强大影响。<sup>⑥</sup> 犹太利益集团发挥其影响力的方式与其他集团在做法上区别不大,主要包括游说当选议员、行政官员、提供竞选捐款、

① Peter Crail, "Congress Weighs Iran Sanctions, Diplomacy," *Arms Control Today*, Vol. 39, No. 5, June 2009, p. 32.

② Letter by Democratic Leaders to President Obama on Iran Engagement, March 26, 2009, available at: [http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/IranEngagementPrinciplesLetter\\_-\\_3.26.09.pdf](http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/IranEngagementPrinciplesLetter_-_3.26.09.pdf).

③ 重要的美国犹太利益集团主要有:美以公共事务委员会(AIPAC)、重要犹太组织主席会议(CPMJO)、美国犹太人委员会(AJC)等等。其中美以公共事务委员会成立半个世纪以来一直致力于赢得美国和国际社会对以色列的支持。曾被《纽约时报》评价为“影响美以关系最重要的组织”,《财富》杂志也把它列为美国最强大的利益集团之一。

④ 参见 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy," *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 3, p. 46.

⑤ 关于这次研究会的情况可参见企业研究所网站:<http://www.aei.org/EMStaticPage/300?page=Summary>.

⑥ 参见 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy," *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 3, pp. 45~46.

影响公共舆论等,但效率却极高。

美国犹太利益集团担心奥巴马政府倡导的对伊和解政策将使以色列的战略安全环境恶化,并使以色列在美国中东安全战略中的地位下降。其实,自伊朗核问题激化以来,几乎所有的犹太利益集团的官方网站都将该问题列为最主要的议事日程,号召其成员向美国政府积极地表达对于伊朗发展核武器的坚决抵制。为了使美国的政策向着有利于以色列的方向发展,他们多年来持续地跟踪美国的政策,不间断地向美国政府施加压力。例如“美以公共事务委员会”的主要出版物《AIPAC 问题备忘录》(AIPAC Issue Memo)、《近东报告》(Near East Report)、《防卫摘要》(Defence Digest)等,都对伊朗核问题进行跟踪报道。<sup>①</sup> 有些报告可以直接送达议员的手中,因此许多议员都感受到来自犹太利益集团在伊核问题上的压力。<sup>②</sup> 布什政府虽然努力阻止伊朗的核计划,但由于收效不大,犹太利益集团采取了各种方式对其施压。例如,他们声称伊朗的核威胁迫在眉睫,警告不要对“恐怖”国家采取绥靖政策,还敦促国会通过《支持伊朗自由法案》、《2007 年伊朗防扩散法案》,加大对伊朗的制裁。对于奥巴马政府的伊朗政策,犹太利益集团不断进行严厉指责。在推动国会通过了最新一轮制裁伊朗的法案后,又强烈要求严格执行这些制裁伊朗的法案。<sup>③</sup> 由于犹太利益集团的影响力能够渗透到美国政府和社会的各个角落,他们成为对抗奥巴马政府新政的强大力量。

总之,这些挑战对奥巴马政策的阻碍作用十分显著。国内外因素的影响互相迭加,形成一种合力,迫使奥巴马不得不考虑新的举措。而重新回到制裁和敌视伊朗的轨道上似乎是一种顺理成章的选择。

#### 四 向对伊强硬政策回归

奥巴马执政以来的美伊外交实践表明,奥巴马改善两国关系的努力收效甚微,两国仍处于高度敌对状态。在 2010 年的伊朗新年之际,奥巴马虽然再次向伊朗表示祝贺,但贺词的内容已透露出对伊朗政府的明显失望,并把两国关系紧张的责任归给伊朗。奥巴马称“面对国际社会张开的双臂,伊朗领袖亮出他们紧握的拳头”。又称伊

① 参见美以公共事务委员会的网站:<http://www.aipac.org/Publications/index.asp>.

② 例如,每周出版《近东报道》会系统地阐述美以公共事务委员会在以色列问题上的立场,免费提供给每位国会议员,并且下发到基层的犹太组织。

③ 参见“New U. S. Sanctions Isolating Defiant Iran,” available at: [http://www.aipac.org/The\\_Issues/index\\_37608.asp](http://www.aipac.org/The_Issues/index_37608.asp).

朗政府选择自我孤立,没有按照自己的国际义务公布本国核项目的范围和意图。<sup>①</sup>

在国内外多种压力下,进入2010年,美国政府已经明显地向强硬表态和制裁伊朗的传统政策上回归。首先,美国决心推动新一轮多边对伊制裁。内贾德于2月11日宣布,伊朗已生产出第一批纯度为20%的浓缩铀。对于伊朗的这一举动,西方国家反应强烈。1月4日,希拉里说,美国正和其他国家协商,准备对伊朗实施制裁;其次,对于伊朗国内保守派与反对派之争,美国一改谨慎观望的态度,奥巴马公开要求伊朗政府释放反对派,并支持伊朗反对派“绿色运动”;再次,美国开始提高军事遏制伊朗的调门和部署。1月10日,美国中央司令部司令彼得雷乌斯(David H. Petraeus)宣称,美军已制定针对伊核计划的紧急军事方案。<sup>②</sup>美国还加速在卡塔尔、阿联酋、巴林和科威特4国部署导弹防御系统,以应付可能发生的“伊朗导弹袭击”。3月11日,美国副总统拜登在访问以色列时称,伊朗核武化会危及地区乃至全球安全,美国将坚决阻止伊朗获得核武器。<sup>③</sup>4月6日,美国公布了《核态势报告》,宣布美国将削减核武器、停止发展新核武、降低核武器在国家安全战略中的作用,承诺不对签署并遵守《不扩散核武器条约》的无核国家使用核武器。但奥巴马当天指出,像伊朗、朝鲜等违反或退出《不扩散核武器条约》的国家,不在美国政府承诺不使用核武器的对象国之列。<sup>④</sup>美军参谋长联席会议主席迈克尔·马伦(Mike Mullen)8月1日还宣称,美国采取军事行动遏制伊朗核武器项目的计划一直存在,现在也是“摆在桌面上的”选择之一。<sup>⑤</sup>这是美国军方首次明确表示存在攻打伊朗的军事计划。

为了缓解国际制裁的步伐,伊朗希望在其邻国土耳其境内进行核燃料交换。2010年5月17日,伊朗、巴西和土耳其签订了一份伊朗核燃料交换协议。伊朗同意将约1200公斤纯度为3.5%的浓缩铀运往土耳其,以交换120公斤纯度为20%的浓缩铀。这份新协议基本上与2009年10月国际原子能机构提出的方案一致,但美国等西方国家认为由于这时的情况已发生了比较大的变化,伊朗已经在将浓缩铀提高

① Barack Obama, March 20, 2010, “Videotaped Remarks on the Observance of Nowruz,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87665&st=&st1=>.

② 参见CNN的报道,“Petraeus: U. S. Has Plan to Deal with Iran’s Nuclear Program,” January 9, 2010, available at: [http://articles.cnn.com/2010-01-09/world/petraeus.iran\\_1\\_nuclear-program-iran-diplomacy-and-sanctions?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2010-01-09/world/petraeus.iran_1_nuclear-program-iran-diplomacy-and-sanctions?_s=PM:WORLD).

③ Remarks by Vice President Biden: The Enduring Partnership between the United States and Israel, March 11, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-vice-president-biden-enduring-partnership-between-united-states-and-israel>.

④ Barack Obama, April 6, 2010, “Statement on the Release of the Nuclear Posture Review,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87711&st=&st1=>.

⑤ 马伦是在接受美国全国广播公司采访时作此表述的,参见美军参谋长联席会议主席官方网站: Interview with Admiral Mike Mullen by NBC, August 1, 2010, available at: <http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1434>.

到 20% 的水平, 并会持续这一行动, 因此此前的方案已失去意义。<sup>①</sup> 就在这一协议签署的第二天, 五个联合国常任理事国及德国在安理会正式散发了六方达成一致的制裁伊朗的新决议草案。

2010 年 6 月 9 日, 联合国安理会就伊朗核问题通过第 1929 号决议, 决定对伊朗实行自 2006 年以来的第四轮制裁。主要制裁措施包括禁止伊朗在国外参与核领域的投资活动; 禁止各国向伊朗出口坦克、战斗机和军舰等重型武器装备; 禁止伊朗进行任何与可运载核武器弹道导弹有关的活动; 加强在港口和公海对涉嫌运送违禁品货船的检查措施; 禁止各国与伊朗进行与核活动有关的金融交易, 同时禁止伊朗在国外开设可能会被用于资助其核活动的独资或合资金融机构。<sup>②</sup> 伊朗对此做出强硬反应, 内贾德表示, 伊朗将不会继续与西方国家就其核问题进行谈判。还称“如果美国及其盟友认为, 它们能够手持制裁大棒坐下来与伊朗进行谈判, 那就大错特错了”。<sup>③</sup> 此后, 美国财政部于 6 月 16 日宣布对伊朗采取新的制裁措施, 包括将伊朗国有银行、航运公司等相关实体以及伊朗伊斯兰革命卫队空军和导弹司令部等列入黑名单。6 月 24 日, 美国国会也通过了早已准备好的制裁法案, 奥巴马于 7 月 1 日签署了该法案。这是美国对伊朗实施的最严厉的单方面制裁, 制裁内容包括禁止伊朗获得精制石油产品, 如汽油和飞机燃料, 并使伊朗孤立于国际金融系统等。<sup>④</sup> 该法的通过立即受到了美国犹太公共事务理事会、亲以色列游说团体“J 街”等组织的欢迎。

最近的事态再次加重了美伊对立: 2011 年 1 月 21 日至 22 日, 在土耳其的伊斯坦布尔举行的伊朗与联合国五个常任理事国及德国关于伊朗核问题的谈判再次无果而终, 双方仍坚持各自的立场, 分歧严重; 2 月 14 日, 在伊朗首都德黑兰等地发生了反政府抗议活动。美国国务卿希拉里·克林顿当天在国会热情地赞扬了伊朗反政府抗议活动的“勇气”, 表达了对数千名抗议者的“坚定支持”, 并敦促伊朗向埃及学习, “开放”其政治体制。<sup>⑤</sup>

由于伊朗目前提炼的 20% 纯度的浓缩铀尚不是武器级核材料, 并且欧盟各国仍坚持外交施压和制裁的作用, 联合国安理会通过强化制裁伊朗的决议案后, 也尚需观

① 法国常驻联合国代表阿劳德(Gerard Araud)和英国常驻联合国代表格兰特(Mark Lyall Grant)表达了同美国一样的观点, 认为这一铀浓缩交换计划无法阻止伊朗将核技术转为军事用途。

② 联合国安理会第 1929 号决议, 参见联合国官方网站: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/2010/s1929.htm>。

③ David E. Sanger, “U. S. Presses Its Case Against Iran Ahead of Sanctions Vote,” *New York Times*, June 7, 2010, available at: <http://www.nytimes.com/2010/06/08/world/middleeast/08nuke.html>。

④ *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*。

⑤ Secretary Hillary Clinton Remarks after Meeting with House Speaker John Boehner, February 14, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156569.htm>。

察伊朗的进一步反应,因此,美国下一阶段可能仍将采取外交施压与军事准备的两手战略,并继续设法通过“颜色革命”等手段推翻伊朗政权。伊朗核问题在美国外交政策议程上的位置十分重要,目前的困境将影响整个奥巴马政府外交和军事战略的布局,甚至拖累“巧实力”外交理念的深入展开。

## 结 语

布什政府的对伊朗政策效果不佳已引起众多批评,奥巴马当选美国总统成为调整美国伊朗政策的机遇。在奥巴马成为美国总统之前,他本人以及其他政界人士就对伊朗问题不断提出不同于布什政府政策的看法。例如,2006年由美国共和党和民主党资深政治家组成的伊拉克小组就提出报告,建议美国政府与包括伊朗在内的伊拉克周边国家合作,以共同稳定伊拉克局势;理查德·哈斯(Richard Haass)和基辛格都主张小布什政府与敌人对话;新保守主义代表人物之一罗伯特·卡根(Robert Kagan)也主张,在美国不能采取军事行动的情况下,应与伊朗直接对话。奥巴马本人于2007年在《外交》双月刊上撰文称,即使是对付类似于伊朗和叙利亚那样的长期对手,以政治、经济和军事实力等全面手段为支撑的严厉外交能够带来成功。<sup>①</sup>从议程设置的角度来说,这些变革力量以奥巴马当选总统为契机,得以将调整美国的伊朗政策放在了一个重要的位置上。<sup>②</sup>奥巴马政府的新政也得到了美国西方盟国的支持,欧洲对奥巴马政府伊朗政策的支持度超过对布什政府政策的支持度,美欧立场有所接近。从伊朗方面看,美伊关系的改善的确也存在一定的基础。许多伊朗人并不满意伊朗孤立处境,因为这一处境减少了他们的经济收入、伤害了他们的自尊心。<sup>③</sup>一些伊朗媒体和国会议员也对内贾德的强硬核外交政策提出质疑。

然而,在政策执行阶段,奥巴马遇到了强大的反对力量。首先,美国国内因素影响很大,特别是美国国会的制约作用不容小视。在国内压力下,奥巴马没有足够的战略资源和决心采取实质性解冻两国关系的措施,如解除对伊制裁或停止孤立伊朗。其次,伊朗改革派力量在伊朗大选危机中遭到严重打击,强硬派力量得到巩固。对于伊朗在伊核问题上的不妥协立场,英法等国领导人比奥巴马的态度还要强硬,使奥巴

① 金良祥:《奥巴马政府伊核政策调整探析》,载《外交评论》2009年第5期,第89~90页;Barack Obama, "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs*, July/August, 2007.

② 关于议程设置理论,参见约翰·金登:《议程、备选方案与公共政策(第二版)》(丁煌、方兴译),北京:中国人民大学出版社,2004年版。

③ 2008年11月初,60名伊朗经济学界人士呼吁政府改变路线。参见 Orde F. Kittrie, "How to Put the Squeeze on Iran," *The Wall Street Journal*, November 13, 2008.

马感到十分尴尬。<sup>①</sup>

奥巴马政府的伊朗政策演变过程显示了美国外交政策制定与执行的复杂性。美国总统作为美国外交政策的首要制定者具有举足轻重的作用,他的偏好可以在很大程度上决定一项政策能否出台或能否得到其行政团队的执行,但总统的个人意愿并不能超越整个美国政治体制对他的限制。为了推行一项困难的外交政策,总统首先需要说服行政部门的主要制约者——美国国会。在美国错综复杂的政治体制中,多权力中心相互作用,总统并非权力的绝对主宰。此外,由于美伊之间相互敌对了几十年,美国政府十分缺乏与伊朗打交道的经验,政府内外也缺乏伊朗问题专家。美国前国务卿赖斯就曾感叹伊朗“是一个我们不太了解的政治系统。”<sup>②</sup>

奥巴马作为美国总统亦难以打破美伊关系的长期僵局,从这一点来看,美伊矛盾也可以说具有结构性冲突的特征。伊朗核问题是美伊改善关系的主要障碍,并具有强烈时间紧迫感。在目前条件下,仍看不到解决的前景。伊朗已将核计划看成是实现其地区大国梦想的标志,停止浓缩铀的可能性几乎没有。而在美国国内,无论民主党还是共和党都坚决反对伊朗掌握核开发技术,并借机发展核武器。两年来,双方都无法在伊核问题上作出实质性让步,只是在建构良性关系的道路上迈出一小步,而这种试探性行为很容易受到两国国内政治和突发事件的影响,并重新回到过去的对立状态。

沈鹏:中国社会科学院美国研究所助理研究员

---

① Stephen F. Hayes, “Obama’s Iran Formula: Speak Timidly and Don’t Carry a Stick,” *The Weekly Standard*, October 5, 2009, pp. 14~15.

② Secretary Condoleezza Rice Interview with the Wall Street Journal Editorial Board, June 8, 2007, available at: <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2007/06/86254.htm>.

# 美国犹太组织与奥巴马政府 对伊朗的政策<sup>①</sup>

赵建明

〔内容提要〕美国犹太组织是影响美国中东政策的重要因素。由于认定伊朗发展核武器对以色列的安全构成威胁,以及担忧奥巴马政府改变对伊朗的政策,因此美国犹太组织在国会内外开展游说,促请国会议员提出制裁伊朗的法案。尽管奥巴马阐明美国对伊朗奉行的是“原则性接触”政策,但不得不在国会的强大压力下签署了《伊朗制裁、问责、撤资综合法》。这一法律的出台结束了奥巴马政府接触伊朗的尝试,制裁和遏制再度成为美国对伊政策的主流。

关键词:美国外交 犹太组织 美以公共事务委员会 奥巴马政府 伊朗

犹太人仅占美国总人口的3%,但犹太认同和对以色列的忠诚促使他们成立组织来维护犹太民族和以色列的利益。在犹太组织看来,以色列是犹太人摆脱颠沛流离的家园、犹太民族存续图强的根本,所以保障以色列的安全和捍卫犹太利益是它们义不容辞的义务。身在美国而心系以色列,是美国犹太组织的最佳写照。一旦出现与犹太民族和以色列相关的议题,深嵌在美国政界的犹太游说组织就会利用它们所掌控的资源,推动有利于犹太人和以色列的政策。

犹太组织为何在奥巴马政府宣扬接触伊朗之时仍力主制裁伊朗?它们对政府的游说存在何种影响机制和游说路径?它们在国会与政府的竞争中发挥着怎样的作用?这些问题对于认识美国对伊朗政策至关重要。本文在对美国犹太组织网站、政

---

<sup>①</sup> 特别感谢《美国研究》杂志匿名评审专家和杂志编辑在文章修改过程中提供的宝贵意见与支持。文章中的谬误概由笔者本人承担。

府声明、国会记录等材料进行分析的基础上,探讨美国犹太组织如何通过推动国会制定对伊朗的制裁法律,从而最终改变了奥巴马政府对伊朗的接触政策,进而探讨奥巴马政府对伊朗政策变化的主要原因。

## 一 美国犹太集团的影响机制与游说路径

伊斯兰革命以来,霍梅尼领导的伊朗奉行敌视以色列和美国的政策,伊朗成为以色列在中东地区的最大敌人。伊以交恶促使美国犹太组织支持美国遏制伊朗。2002年伊朗核问题的曝光使得美国犹太组织指责伊朗在发展核武器。2005年就任伊朗总统的马哈茂德·艾哈迈迪-内贾德接连发表仇视以色列和犹太的言论,进一步刺激了本来就仇视伊朗的美国犹太组织,它们更加积极地投入到敦促美国政府对伊朗采取强硬政策的行动之中。

### (一)美国犹太组织在伊朗核问题上的分野

从组织构成上,犹太组织可以分为两类:一类是一般性犹太组织,它们以犹太民众为发展对象,根据不同的政治主张、意识形态和宗教立场而创建。它们对草根阶层的犹太民众起到了较好的动员作用。这些组织为维系犹太认同、保持犹太的民族特质起到了良好作用。有些犹太组织相当著名,比如专门从事美以游说的美以公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee,简称AIPAC),以反对国际反犹主义为己任的反诋毁联盟(Anti-Defamation League,简称ADL)等;另一类是犹太会员组织。这类组织为数不多,但相当重要,其中美国犹太组织主席大会(The Conference of Presidents of American Jewish Organization,简称ACPJO)、美国犹太联合会(United Jewish Communities /Federations of American Jewish)、北美犹太联合会(The Jewish Federations of North America)最为著名。<sup>①</sup>以拥有52个会员的美国犹太组织总裁大会为例,其会员包括美以公共事务委员会、美国犹太大会(American Jewish Committee)、美国犹太委员会、美国锡安主义组织、反诋毁联盟等组织。这些会员组织的结构特性决定了它们在犹太民族和美国政治中所扮演的重要角色。

需要特别指出的是,首先,一般犹太组织同会员犹太组织不存在严格的隶属关系。两者在运作与预算上相互独立,一般组织开展的活动无需上报会员单位批准;其次,犹太组织之间存在着竞争。尽管所有美国犹太组织在维护犹太民族和以色列的

<sup>①</sup> United Jewish Communities/The Federations of North America, "2009 Public Policy Priorities," available at: [http://www.jewishfederations.org/local\\_includes/downloads/34344.pdf](http://www.jewishfederations.org/local_includes/downloads/34344.pdf).

生存上有着共同利益,利益协调是犹太组织的主流,但它们在具体行动和实现目标的途径等问题上存在分歧,竞争成为犹太组织的常态,甚至不排除彼此拆台、相互诋毁的现象。

作为深刻影响犹太民族和以色列的事件,伊朗核问题从一开始就成为美国犹太组织的关注重心,甚至成为它们对伊朗总体政策的全部关切。总体上看,美国犹太组织基本上分裂为两个阵营,即稳健派、保守派联合组成的制裁阵营和以自由派为首的反制裁阵营,其中制裁阵营代表了美国犹太组织的主流。自由派(左派)鼓励奥巴马政府接触伊朗,反对美国以遏制施压促使伊朗弃核。反制裁阵营的领袖是“美国人现在要和平组织”(American for Peace Now, 简称 APN)、“J 街”(J Street)、以色列政策论坛(Israel Policy Forum, 简称 IPF)。<sup>①</sup>制裁阵营包括以美以公共事务委员会为首的稳健派和以美国锡安主义组织为代表的保守派(右派)组成。它们原则上不相信奥巴马政府接触伊朗的成效,认为只有采取制裁、武力威胁,才是让伊朗弃核的最佳手段。作者自制了如下表格反映美国犹太组织对伊朗的政策主张。

美国犹太组织对伊朗的政策主张

	反制裁阵营		制裁阵营	
	自由派(左派)	稳健派(中间派)	保守派(右派)	
代表性组织	美国人现在要和平组织、“J 街”、以色列政策论坛、犹太正义与和平联盟	美以公共事务委员会、美国犹太组织主席大会	美国锡安主义组织、反诋毁联盟、利库德的美国朋友、全国年青以色列委员会、革新派犹太主义联盟	
接触伊朗	严肃、直接、不设最后期限的对话	基本赞同	坚决反对	
伊朗拥核	阻止	全力阻止	全力阻止	
制裁对象	针对伊朗政权而非民众	整个伊朗	整个伊朗	
军事打击	原则同意	坚决打击	坚决打击	
伊朗问题与巴以和谈之间的关联	密切关系	各自独立	各自独立	

## (二) 犹太组织宣扬伊朗威胁的游说动力

美国犹太组织认为伊朗核进程危及以色列的安全。美国犹太组织普遍认为伊朗就是在以和平利用核能的名义发展核武器。美国犹太委员会认为,伊朗对国际和平

<sup>①</sup> J 街组织的取名富有新意。在美国华盛顿,街道是按照字母顺序排定的。由于游说组织的总部或办事处多集中在 K 街,K 街成为“游说街区”的代称。为了标新立异,区别于其他组织,该组织以 J 街命名。

与安全构成威胁,为发展核武器,伊朗不惜违反《核不扩散条约》和安理会决议。为防止伊朗向恐怖主义组织转移核武器和利用核武器讹诈中东国家,国际社会必须制裁伊朗,以表明伊朗发展核武器是不能接受的。<sup>①</sup>“J街”表示拥有核武器的伊朗威胁以色列和美国的利益,对中东地区的和平与稳定构成了挑战。因此美以两国和国际社会在阻止伊朗获得核武器的问题上存在共同利益。<sup>②</sup>

伊朗领导人否认纳粹对犹太人的大屠杀,否认以色列存在的合法性,这些言论违背了基本事实和道德伦理,伤害了犹太的民族尊严和认同。伊朗领导人的这些极端言论将美国犹太组织推到了反伊朗的一边。反诋毁联盟主席亚伯拉罕·福克斯曼(Abraham Foxman)强烈谴责伊朗:“伊朗总统将重点放在推进否认大屠杀和反犹太主义的做法绝非偶然,其目的是企图通过反以、反犹言论树立伊朗在中东的威信。伊朗正在成为推动反犹主义阴谋的新阵地。”<sup>③</sup>

以色列的游说是美国犹太组织的动力来源。2009年3月本杰明·内塔尼亚胡(Benjamin Netanyahu)就任总理,新内阁将伊朗视为以色列最大的安全威胁。<sup>④</sup>这也成为以色列向美国犹太组织传递的核心理念。以色列领导人通过多种形式向美国犹太组织传递以下信息:(1)伊朗对以色列构成了“存在性威胁”(existential threat)。伊朗多次声言将以色列从地球上抹去,由于以色列缺乏战略纵深,无法经受伊朗的核打击。伊朗的核武器对以色列来讲是“飞来的集中营”(flying concentration camp),因此以色列必须坚决遏制伊朗的核冲动。<sup>⑤</sup>(2)伊朗反以、反犹的言论是对全世界犹太人的侮辱与蔑视,严重侵害了犹太人的利益。以色列期待与美国犹太组织加强联系,从而共同抵制伊朗。<sup>⑥</sup>(3)伊朗是以色列缔造中东和平的最大障碍。伊朗反对巴以和谈,干涉中东和平进程,而且伊朗是哈马斯、真主党等反以激进组织的背后主谋,真实企图是在战略上牵制以色列。因此要得到永久和平,以色列必须有效对付伊

---

① “Stopping Iran’s Nuclear Ambitions; The Case for Targeted Sanctions,” June 2009, available at: <http://www.ajc.org/atf/cf/%7B42D75369-D582-4380-8395-D25925B85EAF%7D/StoppingIran-sNukes061907.pdf>.

② “J Street Policy to Iran,” available at: <http://www.jstreet.org/page/iran#>.

③ “Iranian News Agency Is Megaphone for Notorious Holocaust Deniers,” available at: [http://www.adl.org/PresRele/HolocaustDenial\\_83/4868\\_83.htm](http://www.adl.org/PresRele/HolocaustDenial_83/4868_83.htm).

④ 赵建明:《内塔尼亚胡政府的外交新动向》,载《现代国际关系》,2009年第11期,第57~63页。

⑤ “Peres: Iranian Nuclear Bomb Akin to Flying Death Camp,” August 18, 2009, available at: <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3763694,00.html>.

⑥ “PM Netanyahu’s Conference Call with the Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations,” Israeli Prime Minister Office, July 21, 2009, available at: <http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/PMSpeaks/speechjeworga210709.htm>.

朗。<sup>①</sup>以色列发出的上述信号成为促进美国犹太组织游说的直接动力。

美国对伊朗政策的调整让犹太组织深感忧虑。奥巴马执政以来积极地打接触牌,数次在开罗、安卡拉等地发表接触伊朗的言论。奥巴马表示,“伊斯兰革命颠覆了伊朗同美国在冷战时期存在的传统友谊,但本届政府愿意推进两国关系,在彼此尊重和设置前提的基础上同伊朗和谈,这符合美国利益。”<sup>②</sup>在伊朗核问题尚未解决的情况下,这些表态似乎预示着奥巴马政府要颠覆过去30年来遏制伊朗的政策,同敌视以色列的伊朗和解。这种预期让美国犹太组织深感担忧。为避免预期成为现实,这些犹太组织未雨绸缪,企图将奥巴马对伊朗政策的调整扼杀在摇篮之中。

### (三) 犹太组织的游说路径

美国犹太组织对奥巴马政府的游说基本采取一主三辅的游说路径:以国会游说为主,以召开政策动员大会、集会请愿和党魁表态为辅。国会游说的重要意义是表达政见并敦促议员创制法案,直接影响政府的决策。<sup>③</sup>举行的政策会议具有表达政见、政策造势、凝聚共识和政治动员等作用。以美国锡安主义组织为例,2009年它的政策大会主题是推动国会支持以色列对伊朗采取军事行动;支持美以公共事务委员会推动的制裁法案;反对奥巴马政府将巴以问题同伊朗核问题挂钩。<sup>④</sup>集会请愿的最大作用是表达民意、引起关注、烘托造势。而党魁表态的作用则是舆论引导和推波助澜。

在上述路径中,国会游说最为重要。原因在于:首先,在美国的政治框架下,国会是影响美国政府对外政策的重要机构,国会能够利用法案创制权等权限影响政府的决策。通过推动法案,在国会深耕多年、颇具人脉的犹太组织就可以分享奥巴马政府对伊政策的决策权,将政治诉求转化为具体政策。其次,选票一代言模式成为犹太组织与政客之间的政治交易。一方面,犹太组织的政治诉求需要特定政客才能实现,因此物色亲犹、亲以的政治代言人至关重要;另一方面,政客如果能够赢得犹太组织的垂青,就能够顺利跻身国会和政界。得到犹太组织资助的政客愿意推动符合犹太利益的法案。第三,现有立法和行政的人脉分布让犹太组织只能选择国会为突破口。与两位前任不同,奥巴马的内阁中没有一位犹太人。总统安全顾问戴维·阿克塞尔

① “Shimon Peres Speech at 2009 AIPAC Policy Conference,” May 4, 2009, available at: <http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/ShimonPeresPC2009.pdf>.

② “President Obama’s Speech in Cairo,” The White House Website, June 4, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

③ 关于美国利益集团游说国会的做法,李道揆、赵可金、谭融等学者都做过论述。其中赵可金的论述最为详尽。参见赵可金:《营造未来:美国国会游说的制度解读》,上海·复旦大学出版社,2005年版。

④ “ZOA Criticizes Obama for Linking Palestinian/ Iran Issue,” ZOA Report: A Publication of the Zionist Organization of America, Fall, 2009.

罗德(David Axelrod)和白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)是在奥巴马圈子中仅存的两位犹太人。相对而言,犹太组织在国会的人脉资源十分雄厚。犹太众议员在第111届国会中占据57席,大约占议员总数的1/8,而犹太参议员人数则为34席,大约占3/10。<sup>①</sup>犹太议员还把持着众议院国际关系委员会主席等要职。这种权力分布有利于犹太组织在国会推动对伊朗的强硬法案。

## 二 美国的犹太组织与制裁游说

为了让奥巴马政府放弃接触伊朗的政策,重新回到制裁与遏制伊朗的轨道,犹太组织采取积极的两手政策:一是在国内策划推动制裁伊朗的法案,在外部进行舆论造势;二是在犹太内部凝聚共识,同反对制裁的犹太自由派作斗争。

### (一)“美以公共事务委员会法案”

尽管数量众多,但是推动何种法案和怎样推动则要看美国犹太组织的人脉资源,在这方面,美以公共事务委员会可谓独占鳌头。长期以来,美以公共事务委员会在推动遏制伊朗方面始终不遗余力,在美国对伊政策上起到风向标作用。这是因为:(1)美以公共事务委员会被誉为“游说之王”(King of Lobby)。尽管资历不是最老,但在所有的犹太组织中它掌控的物质资源与人脉关系最为雄厚。《纽约时报》称其为影响美以关系的最重要的组织。<sup>②</sup>(2)“一手托两家”的中间人特性,凸显了该组织在美以两国政坛上的地位。美以公共事务委员会在政治立场上属于中间偏右,它既与以色列的右翼利库德集团和中间偏右的工党友好,也与美国民主、共和两党保持着密切关系。因此游走于美以之间的美以公共事务委员会左右逢源,既能避免美以政权变更带来的负面影响,也能根据美以的政坛律动进行有的放矢的游说。<sup>③</sup>(3)现任总统奥巴马是美以公共事务委员会的重要筹码。奥巴马能够成功当选美国总统,犹太组织的支持可谓功不可没,而美以公共事务委员会主席李·罗森伯格(Lee Rosenberg)和美国犹太组织主席大会主席艾伦·索洛(Alan Solow)实际上充当了奥巴马的犹太引荐人。两人在选战中为奥巴马赢得犹太人信任,拉拢犹太人选票做了许多幕后工

① “Jewish Members of Congress,” available at: [http://www.njdc.org/site/page/jewish\\_members\\_of\\_congress](http://www.njdc.org/site/page/jewish_members_of_congress).

② 美以公共事务委员会目前在美国拥有18个正式办公地点,拥有10万名付薪雇员,每年游说预算高达6000万美元,另有1.4亿美元的捐助,详情参见[http://www.aipac.org/about\\_AIPAC/default.asp](http://www.aipac.org/about_AIPAC/default.asp).

③ 约翰·J·米尔斯海默、斯蒂芬·M·沃尔特著:《以色列游说集团与美国对外政策》(王传兴译),上海人民出版社,2009年版。

作。<sup>①</sup>罗森伯格与奥巴马总统的关系使美以公共事务委员会处于独特的游说位置。

2009年5月5日,美以公共事务委员会举行规模盛大的政策年会,包括美国副总统拜登、以色列总统佩雷斯等6500名美以政要参加会议。在与会的国会议员中有22位在会议上发言。会议主题是伊朗对以色列的核威胁。年会的重大意义在于,它策划并推动了国会提出制裁伊朗的法案的行动。委员会主席戴维·维克特(David Victor)表示,解决伊朗核威胁是委员会的首要任务。伊朗拥有核武器将危及美以两国的利益,核武器将改变国家博弈的规则,为此包括美以在内的国际社会必须认真应对。<sup>②</sup>

在美以公共事务委员会的推动下,众议院国际关系委员会主席霍华德·伯曼(Howard Berman)于2009年4月30日向众议院提出制裁伊朗的《伊朗精炼油法》(*The Iran Refined Petroleum Sanctions Act*, 简称IRPSA),这一法案共征集到343名联署人。与此同时,参议员伊万·贝哈(Evan Bayh)和其他30名联署人也在参议院提出类似的制裁法案。由于提案议员大多来自美以公共事务委员会,该法案因而被称为“美以公共事务委员会法案”。法案的主要内容是,美国总统有权制裁向伊朗提供精炼油、相关的航运、保险信贷的公司与实体。<sup>③</sup>法案具有三个特点:第一,致残性(crippling)。法案旨在精准打击伊朗的精炼油进口、航运、金融等薄弱环节。伯曼等人认为法案能够对伊朗造成“致残性的打击”。第二,条件性(conditional)。只要伊朗不在核问题做出重大让步,国会就将推进该法案。第三,配合性(coordinating)。出台制裁法案的目的是为政府提供更多政策选择,配合奥巴马政府对伊朗的接触政策。伯曼表示,尽管制裁法案不是神奇子弹(magic bullet),但是它将会让伊朗领袖掂量是否继续违背国际意愿。<sup>④</sup>由此美国国会推动制裁伊朗的行动拉开了序幕。

## (二)国会之外的策应

此外,美国犹太组织还通过党魁言论和犹太人示威进行外围策应,配合国会议员的努力。它们的策应活动主要是批评奥巴马政府对以色列和伊朗的政策。批评声音主要来自保守派锡安主义组织、美国犹太组织主席大会等,批评观点包括:1. 奥巴马

① Nathan Guttman, "Obama's Jewish Backers May Be in the Middle as U. S. -Israel Tensions Rise," May 13, 2009, available at: <http://www.forward.com/articles/105954/>.

② "President David Victor at Policy Conference 2009," May 4, 2009, available at: <http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByAIPACLeadership/DavidVictor.pdf>.

③ "AIPAC Applauds HFAC Passage of Iran Refined Petroleum Sanctions Act," October 28, 2009, available at: [http://www.aipac.org/Publications/AIPAC\\_Applauds\\_IRSPA\\_House\\_Passage\\_12-15-09\\_-\\_FINAL.pdf](http://www.aipac.org/Publications/AIPAC_Applauds_IRSPA_House_Passage_12-15-09_-_FINAL.pdf).

④ Rep. Ileana Ros-Lehtinen, "Time to Take Action on Iran," October 3, 20/09, available at: <http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/66133-time-to-take-action-on-iran-rep-ileana-ros-lehtinen>.

取悦穆斯林国家,忽视伊朗威胁。2009年6月,美国锡安主义组织主席莫顿·克莱因(Morton Klein)表示,“尽管奥巴马表示美以纽带牢不可破,但是奥巴马在开罗演讲中只字未提如何对付伊朗。演讲还存在歪曲事实迎合穆斯林世界的倾向,总之它是对以色列有害的演讲。”<sup>①</sup> 2. 表达犹太民众对政府对伊政策的不满。2009年6月,美国主要犹太组织主席大会主席艾伦·索洛公开表示,许多犹太领袖提出美国对伊朗的接触应当以制裁为依托,接触伊朗要确定截止时间。<sup>②</sup> 3. 对奥巴马亲犹太、亲以色列的立场表示怀疑。2009年7月,艾伦·索洛和马尔科姆·霍因雷(Malcolm Hoenlein)再度公开批评奥巴马。“现在犹太组织对奥巴马有很多质疑,并对开罗演讲非常不满。”<sup>③</sup> 2009年10月,莫顿·克莱因再次猛烈抨击奥巴马,认为奥巴马在联合国大会上的演讲违背了他坚定支持以色列的竞选诺言,演讲表明奥巴马总统改变了其亲以色列的政治立场。<sup>④</sup>

此外,在美国主要犹太组织主席大会的发起下,犹太组织将2009年9月10日和10月24日定为华盛顿和纽约两地的伊朗威胁宣传日(Advocacy Day),动员美国犹太各界举行大规模示威,敦促政府遏制伊朗的核冲动。示威组织者马克·利文(Marik Levin)表示,他们将敦促国会推动《伊朗精炼油制裁法》等制裁法案,集会是让公众明白伊朗核威胁的重要性,并向奥巴马政府传递犹太人关注伊朗核问题的信息。<sup>⑤</sup>

犹太组织的舆论宣传和造势有效地配合了议员在国会内部策动的制裁法案。这种内外施压的方式起到了向奥巴马政府施压的目的,迫使政府在制裁问题上按照犹太组织的意愿行事。

### (三)犹太集团内部的派系竞争

尽管美以公共事务委员会等组织极力推动制裁法案,但是美国犹太组织作为整

---

① “Obama Gives Biased Speech, Inimical to Israel, Supportive of False Palestinian/Arab Claims: Indicating He May Become Most Hostile President to Israel Ever,” June 5, 2009, available at: [http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease\\_view.asp?pressreleaseID=1639](http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease_view.asp?pressreleaseID=1639).

② “Transcript Confirms Jewish Leader’s Comments That Jews Very Concerned About Obama,” *The News Max*, June 18, 2009, available at: [http://www.newsmax.com/us/Hoenlein\\_transcript/2009/06/18/226772.html](http://www.newsmax.com/us/Hoenlein_transcript/2009/06/18/226772.html).

③ Alex Spillius, “Barack Obama Meets Jewish Leaders over ‘Tough Line’ on Israel,” July 13, 2009, available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/barackobama/5820206/Barack-Obama-meets-Jewish-leaders-over-tough-line-on-Israel.html>.

④ Eric Fingerhut, “ZOA: Obama’s UN Speech Deeply Worrying,” October 1, 2009, available at: <http://blog.jta.org/politics/article/2009/10/01/1008271/zoa-obamas-un-speech-deeply-worrying>.

⑤ Eric Fingerhut, “Jewish Leaders Converging on D. C. for Advocacy Day on Iran,” September 9, 2009, available at: <http://jta.org/news/article/2009/09/09/1007740/jewish-leaders-converge-on-dc-for-iran-advocacy-day>.

体,并非铁板一块。除了协同效应之外,它们之间还存在着相互拆台的竞争关系。一些自由派犹太组织勇敢地站在美以公共事务委员会的对立面,反对制裁伊朗。这些组织主要包括“美国人现在要和平组织”、“J街”、以色列政策论坛、犹太正义与和平联盟(Brit Tzedek v'Shalom, Jewish Alliance for Justice and Peace, 简称 JAJF)等。在美以公共事务委员会通过年度大会推行制裁伊朗的政策的同时,这些组织也在谋划反对制裁的行动。

综合来看,自由派组织的政见主要包括:第一,呼吁改变美国对伊朗以制裁为主的遏制政策。“美国人现在要和平组织”表示,事实已经证明 30 年来美国对伊朗的孤立、制裁和武力威胁的政策是失败的,制裁并未让伊朗变得友善温和。奥巴马政府如果对伊朗采取更严厉的制裁,只会削弱现有的接触政策,现在对伊朗采取“外交为主、制裁为辅”的政策有可能产生积极效果,因此我们支持政府对伊朗采取明智而有针对性的制裁(smart, targeted sanctions),反对进行致残性制裁(crippling sanctions)。<sup>①</sup>犹太正义与和平联盟表示,国会应当鼓励对伊朗采取包含胡萝卜与大棒在内的建设性接触政策,在不设前提条件的情况下,对伊朗进行直接外交,用激励与制裁并重的方法说服伊朗放弃发展核武器。<sup>②</sup>

第二,制裁将损害伊朗民众。“美国人现在要和平组织”发言人奥瑞·尼尔(Orin Nir)表示,“我们认为致残性制裁是针对伊朗民众而非伊朗政府和领袖的话,那么制裁不仅在道义上是错误的,在战略上也是极端危险的。”<sup>③</sup> 2009 年 7 月,“以色列政策论坛”表示,威胁对伊朗进行严厉制裁毫无必要,因为伊朗领袖知道制裁将来临。伊朗总统大选后的游行示威让犹太集团内部的分歧更为严重。“美国人现在要和平组织”等自由派组织表示,制裁只会伤害参与“绿色革命”的伊朗民众对美国的信任。<sup>④</sup>

第三,制裁将削弱奥巴马政府接触伊朗的外交努力。“J街”表示,制裁法案是削弱奥巴马政府的外交讯号,制裁伊朗仅仅代表少数而非多数美国犹太人的想法。<sup>⑤</sup>

---

① Lara Friedman, “APN Tells Congress: Now Is Not the Time for New Iran Sanctions Legislation,” The American Peace Now Website, May 1, 2009, available at: <http://peacenow.org/entries/wp175>.

② “Tell Congress: Abandon Sanctions-Only Approach to Iran,” available at: [http://ga3.org/btvshalom/notice-description.tcl?newsletter\\_id=29796959](http://ga3.org/btvshalom/notice-description.tcl?newsletter_id=29796959).

③ Ori Nir, “APN: It’s Time for an Iran Strategy That Makes Sense, Not ‘Crippling’ Sanctions and Unrealistic Deadlines,” September 9, 2009, available at: [http://peacenow.org/entries/apn\\_press\\_release](http://peacenow.org/entries/apn_press_release).

④ 伊朗国旗的底色是绿色,因此西方将伊朗民众在 2009 年 6 月伊朗总统大选后举行的反政府示威游行称为绿色革命,参见 Ephraim Kam, “The Internal Conflict in Iran,” June 26, 2009, available at: <http://www.israelpolicyforum.org/blog/internal-conflict-iran>.

⑤ Spencer Ackerman, “Why Is J Street Backing Rep. Berman’s Iran Sanctions Bill,” December 7, 2009, available at: <http://washingtonindependent.com/69894/why-is-j-street-backing-rep-bermans-iran-sanctions-bill>.

2009年12月,“美国人现在要和平组织”主席德布拉·德利(Debra DeLee)表示,现在根本不是奥巴马政府推出制裁法案的时机,政府的现实之路是全方位接触伊朗,同伊朗进行认真、直接和持续的会谈,寻求与伊朗官员和民众建立联系。制裁法案也许意图良好但仍是糟糕的立法。我们反对美国推出针对伊朗民众的任何制裁,尤其是所谓的致残性制裁。<sup>①</sup>

除了上述言论,这些组织也在积极进行反对制裁法案的行动。2009年5月1日,“美国人现在要和平组织”向国会的每名议员办公室发送消息,反对制裁伊朗。2009年5月5日,“J街”表示,该组织的支持者已经向国会议员发送1.1万封电子邮件,敦促议员向奥巴马致信以促使美国在巴以冲突中发挥重要作用,他们还向国会办公室派遣了30名游说者,并赴白宫会见相关人员,表达同样的信息。该组织还发送数千封电子邮件,攻击共和党前众议员纽特·金里奇(Newt Gingrich)在美以公共事务委员会的演讲。<sup>②</sup>“J街”要求自己的会员签署给国会议员的公开信,敦促国会采取强硬和聪明的外交,不要发动对伊朗的战争。<sup>③</sup>2009年12月,“美国人现在要和平组织”向所有参议员发出“热线告示”(hotline notice),强烈反对《伊朗制裁、问责、撤资综合法》法案。<sup>④</sup>该组织表示,反对该法并不意味着他们反对所有制裁,他们支持明智而有针对性的制裁,但《综合制裁法》并非如此,该法案将剥夺总统决定国家安全的权力。参议院通过该法将对美国的伊朗政策造成严重后果。<sup>⑤</sup>

支持制裁阵营与反对制裁阵营之间的斗法已经从政见之争延伸到组织性质方面的争夺。锡安主义组织、美以公共事务委员会向“美国人现在要和平组织”和“J街”发难,指责它们是背弃犹太和以色列的冒牌组织,混在犹太组织内部的特洛伊。莫顿·克莱因表示,尽管“美国人现在要和平组织”、“J街”、犹太正义与和平联盟等组织自我标榜是倡导锡安主义、亲以色列的组织,但它们采取的做法却连以色列左派政

---

① Lara Friedman “Why APN Opposes IRPSA and How IRPSA Could Be Fixed,” December 7, 2009, available at: [http://peacenow.org/entries/why\\_apn\\_opposes\\_irpsa](http://peacenow.org/entries/why_apn_opposes_irpsa).

② “The Influence Game: Pro-Israel Doves Seek DC Clout,” May 25, 2009, available at: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=104515154>.

③ “Biden, Kerry Defend Administration at AIPAC; Iran Bills Challenge Obama Outreach,” May 8, 2009, available at: <http://action.fcml.org/list/iraq/08may09/>.

④ 美国的国会法案在成为正式法案之前通常经过若干程序。热线推进是指在无任何反对意见的情况下,法案在未经辩论、修改和唱名表决前通过,参见 Eli Clifton, “US: One Step Closer to Unilateral Sanctions Against Iran,” December 9, 2009, available at: [http://www.faxts.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1485:us-one-step-closer-to-unilateral-sanctions-against-iran&catid=105:breaking-news](http://www.faxts.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1485:us-one-step-closer-to-unilateral-sanctions-against-iran&catid=105:breaking-news).

⑤ Lara Friedman, “Why APN Opposes IRPSA and How IRPSA Could Be Fixed,” December 7, 2009, available at: [http://peacenow.org/entries/why\\_apn\\_opposes\\_irpsa](http://peacenow.org/entries/why_apn_opposes_irpsa).

党都不如,至少左派是赞同制裁伊朗的。<sup>①</sup>

自由派的资金来源也成为众矢之的。美以公共事务委员会谴责“J街”接受沙特、卡塔尔和乔治·索罗斯(George Soros)的资助,“J街”的咨询委员会包含来自沙特、卡塔尔等国的代表。<sup>②</sup>“美国人现在要和平组织”也被指控接受了欧盟、挪威、芬兰和英国的官方捐助。<sup>③</sup>2009年以色列利库德集团成员丹尼·达隆(Danny Danon)表示,尽管“美国人现在要和平组织”是在美国注册的非政府组织,但是其行为已经违背以色列的相关法律。以色列应当剥夺该组织非营利组织的资格。<sup>④</sup>

两大阵营的激烈竞争产生了两个直接后果。一是“J街”在强大压力之下背弃既有原则,政治立场从阻挠制裁转变为赞同制裁。“J街”执行官杰里米·本阿米(Jeremy Ben-Ami)在2009年12月表示,“我们此前反对制裁法案只是反对它推出的时机,我们强调制裁法案必须在外交接触失败后实施。法案为美国总统提供了一个新工具,这项法案最终肯定会影响伊朗民众。但对伊朗政府施加压力同样重要。”<sup>⑤</sup>“J街”的立场变化对美以公共事务委员会来说是重大胜利,起到了挫败竞争者、维系犹太共识的效果,对反对者起到警示作用。

二是国会仍在有条不紊地推行制裁程序。由于坚持对伊朗采取制裁政策的观点仍占据犹太组织的主流,在美以公共事务委员会打响了对伊朗制裁的第一枪后,犹太其他稳健派和激进派组织纷纷跟进,利用自己的议员代言人提出不同版本的制裁伊朗法案。这些法案主要包括《伊朗外交增强法》(Iran Diplomatic Enhancement Act)、《伊朗投资问责法》(Iran Investment Divestment Act)、《伊朗制裁生效法》(Iran Sanctions Enabling Act)和《伊朗透明和问责法》(The Iran Transparency and Accountability Act)。这些法案的内容大同小异,制裁目标基本上都针对伊朗的能源和与之相关的金融、保险和航运业。这些法案纷纷出炉表明,对伊朗进行制裁的理

① “ZOA Criticizes J Street & Peace Now for Opposing Iran Sanctions; Whose Side Are They On,” September 17, 2009, available at: [http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease\\_view.asp?pressreleaseID=1709](http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease_view.asp?pressreleaseID=1709).

② “AIPAC Rival J Street Tied to Qatar, George Soros,” *The World Tribune*, October 26, 2009, available at: [http://www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2009/me\\_gulf0835\\_10\\_26.asp](http://www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2009/me_gulf0835_10_26.asp).

③ 挪威政府承认在2003年、2004年和2006年3年间向“美国人现在要和平组织”捐助了120万挪威克朗,2001年和2007年捐助款项为135万克朗,参见Morton A. Klein, “Peace Now to Be Investigated for Being an Unregistered Agent of Foreign Governments,” December 4, 2009, available at: [http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease\\_view.asp?pressreleaseID=1756](http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease_view.asp?pressreleaseID=1756).

④ Maayana Miskin, “Danon; Criminalize Peace Now,” *The Israel Net Daily*, October 26, 2009, available at: [http://www.israelnetdaily.com/news\\_redir.php?id=234415](http://www.israelnetdaily.com/news_redir.php?id=234415).

⑤ Spencer Ackerman, “Why Is J Street Backing Rep. Berman’s Iran Sanctions Bill?” *Washington Independent*, December 7, 2009, available at: <http://washingtonindependent.com/69894/why-is-j-street-backing-rep-bermans-iran-sanctions-bill>.

念主导了国会。

### 三 奥巴马政府的反游说行动

针对美以公共事务委员会领衔的游说行动,奥巴马政府积极开展反游说,试图让犹太组织接受接触伊朗的政策。奥巴马政府的反游说主要分为几个层面:一是游说以色列,让以色列接纳美国的战略规划;二是游说犹太组织,对它们的游说又可细分为“打点”和“找面”。“打点”是游说美以公共事务委员会、美国主要犹太组织主席大会等核心组织,“找面”是针对犹太组织整体;三是游说国会接受政府对伊朗的接触政策,争取议员的理解和支持。

#### (一) 敦促以色列按照美国的政策方针行事

以色列是美国犹太集团的源动力,如果美国政府能够成功地开展源头游说,就能纾缓来自美国国内犹太组织的压力。为此奥巴马总统、希拉里国务卿、美国中东问题特使米切尔(George Mitchell)多次与以方领袖会谈,向以色列表明奥巴马政府的立场:(1)重申美国对以色列的安全保证。为此,美国向以色列提供新一轮军事和经济援助,增加两国在导弹防御和信息领域的合作。<sup>①</sup>(2)强调解决伊朗威胁与重启巴以和谈存在的内在联系。以色列只有停建定居点并恢复巴以和谈,美国才能借此修复与阿拉伯世界的裂痕,建立包含美国、阿拉伯国家、以色列等国的联盟,反对伊朗拥核。<sup>②</sup>以色列应当配合美国的战略安排。(3)接触和谈判是美国阻止伊朗拥核的手段而非目的。美国不会让谈判永远谈下去,美国也不会纵容伊朗利用拖延时间的策略发展核武器。<sup>③</sup>(4)放松以色列对伊朗实施打击的战略约束。副总统拜登在2009年7月接受采访时表示,“以色列是主权国家,可根据自己利益决定对伊朗的行动,无论美国同意与否。如果以色列决定对伊朗采取行动,那是主权赋予以色列的权利。”<sup>④</sup>外界怀疑美以在以色列对伊朗实施打击的问题上已达成默契,美国已放松了对以色列的战略约束。

① Andrew J. Shapiro, “The Obama Administration’s Approach to U. S. -Israel Security Cooperation: Preserving Israel’s Qualitative Military Edge,” July 16, 2010, available at: <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/144753.htm>.

② Jeffrey Goldberg, “Netanyahu to Obama: Stop Iran—Or I Will,” *The Atlantic Exclusive*, March, 2009, available at: <http://www.theatlantic.com/doc/200903u/netanyahu>.

③ “The Transcript: Prime Minister Netanyahu on NBC’s Meet the Press,” June 21, 2009, available at: <http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/Interviews1/eventpress210609.htm>.

④ “This Week Transcript (Exclusive): Vice President Joe Biden,” July 5, 2009, available at: <http://abc-news.go.com/ThisWeek/Politics/Story?id=8002421&page=1>.

但是,奥巴马政府对以色列政府的游说并未产生积极效果。以色列坚持巴以和谈与伊朗核问题分开的原则,消极对待美国提出的停建定居点并启动巴以和谈的要求。以色列总理内塔尼亚胡表示,“以色列有权处理巴勒斯坦问题而无论伊朗发生什么,我也希望美国阻止伊朗获得核武器而无论巴勒斯坦发生什么。”<sup>①</sup>美以关系由此跌至冰点,这种局面直到2010年9月以色列启动巴以谈判才略有缓解。

## (二)对美以公共事务委员会等组织进行反游说

2009年5月5日,在美以公共事务委员会的政策年会上,针对众多美以政要对奥巴马政府的伊朗接触政策提出指责和质疑,与会的副总统拜登进行了辩护。他承认伊朗是中东的威胁。一旦伊朗拥核必将威胁其他国家,安全困境将引发中东的核军备竞赛;而且伊朗通过支持哈马斯和真主党牵制以色列,让巴以冲突服务于伊朗的战略利益。<sup>②</sup>拜登就此提出了美国的应对之策。首先,美国将在相互尊重的基础上接触伊朗,在国际政治和经济中为伊朗留出合适的位置。倘若接触失败,美国将谋求广泛的国际支持向伊朗施压,迫使其在核问题就范;其次,美国坚定地推行让巴勒斯坦建国的两国方案。推进巴以和平是削弱伊朗的地区影响力的最佳方法。以色列必须做原则让步以配合美国的行动,这是交易。<sup>③</sup>

2009年11月10日,白宫办公厅主任伊曼纽尔代替奥巴马出席北美犹太联合会年会。伊曼纽尔向内塔尼亚胡等与会代表阐述了奥巴马政府的立场,即坚定支持以色列,并致力于解决伊朗核问题;修复受损的同盟关系,恢复美国在反对核扩散等领域的领导权,在应对核问题上国际社会团结一致但伊朗国内出现分裂,这表明接触政策初见成效;美国是从更宏观的视角理解以色列的安全的,以色列需要的是综合性安全,这不仅要应对伊朗核威胁,也需要通过巴以和平保障以色列的安全。美国在中东问题上发挥领导作用需要以色列等各方的支持。<sup>④</sup>

## (三)对犹太组织的“以左抑右”策略

2009年7月14日,奥巴马首次会见了来自14个犹太组织的16名代表,会见是在以色列拒绝停建犹太定居点的背景下进行的。这些组织包括美以公共事务委员

① Leslie Susser, “Trading a Settlement Freeze for Action on Iran, Arab Ties,” July 13, 2009, available at: <http://jta.org/news/article/2009/07/13/1006497/trading-a-settlement-freeze-for-action-on-iran-arab-ties>.

② “Vice President Joseph Biden AIPAC Policy Conference 2009,” May 5, 2009, available at: [www.aipac.org/.../SpeechesByPolicymakers/VicePresidentBidenPC09.pdf](http://www.aipac.org/.../SpeechesByPolicymakers/VicePresidentBidenPC09.pdf).

③ “Vice President Joseph Biden AIPAC Policy Conference 2009,” May 5, 2009, available at: [www.aipac.org/.../SpeechesByPolicymakers/VicePresidentBidenPC09.pdf](http://www.aipac.org/.../SpeechesByPolicymakers/VicePresidentBidenPC09.pdf).

④ “Transcript of the Speech by White House Chief of Staff Rahm Emanuel to the General Assembly of the Jewish Federations of North America,” Website of Jewish Federations of North America, November 10, 2009, available at: <http://www.jewishfederations.org/page.aspx?id=211460>.

会、美国犹太组织主席大会、反诋毁联盟、美国犹太人委员会(American Jewish Committee)、“美国人现在要和平组织”、“J街”、保守犹太教联合会(United Synagogue of Conservative Judaism)等。<sup>①</sup>“美国人现在要和平组织”、“J街”等自由派赫然在列,但锡安主义组织、犹太国家安全事务研究所(Jewish Institute for National Security Affairs, 简称 JINSA)等保守组织则被排斥在外。<sup>②</sup>

此次代表的遴选体现了奥巴马政府“以左抑右”的策略。媒体认为奥巴马政府试图通过加强同犹太自由派的关系来平衡犹太稳健派和保守派组织,让“美国人现在要和平组织”等自由派组织充当制衡美以公共事务委员会的力量。未受到邀请的以色列政策论坛主席彼得·约瑟夫(Peter Joseph)表示,他理解奥巴马政府需要从“美国人现在要和平组织”、“J街”、以色列政策论坛这些自由派而不是传统的主流犹太组织那里获得支持。<sup>③</sup>被拒之门外的锡安主义组织主席莫顿·克莱因表示,尽管奥巴马声称期待听到犹太组织的不同声音,但实际上奥巴马并不想听到同他的立场不一致的声音。“难以理解是,我们被拒在门外而奥巴马却表示要同艾哈迈迪—内贾德和查韦斯坐下来和谈。”<sup>④</sup>

#### (四)游说国会接受政府的接触政策

由于国会是犹太组织推动制裁法案的重镇,因此国会也成为奥巴马政府反游说的战场。为推行自己的接触政策,包括国务卿希拉里、助理国务卿杰弗里·费尔特曼(Jeffrey Feltman)在内的政府官员多次出席国会听证会,阐明政府接触伊朗的合法性和必要性。奥巴马政府官员向阐述的主要观点包括:(1)政府奉行的是“原则性接触”政策(principled engagement),即美国与伊朗打交道是建立在互相尊重和共同利益的基础之上的,接触是敦促伊朗弃核的新政策,接触将增加美国的影响力和政策选择,加强美国的国际地位。(2)接触并不是完全放弃遏制与施压。如果接触难以奏效,美国将在接触与施压之间寻求平衡。这是双轨战略背后的政策逻辑。(3)接触本身具有价值。接触使美国获得某种改变伊朗政策的可能性,帮助美国洞察别国的

① Lynn Sweet, “Obama to Meet with U. S. Jewish Leaders at White House,” *The Politics Daily*, July 13, 2009, available at: <http://www.politicsdaily.com/2009/07/13/obama-to-meet-with-u-s-jewish-leaders-at-white-house/>.

② Hilary L. Krieger, “Obama’s First Meeting with Jewish Leaders Includes More Left-Wing Groups,” *The Jerusalem Post*, July 14, 2009, available at: <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1246443799474&pagename=JPArticle%2FShowFull>.

③ Phillip Elliot, “Obama Meets with Jewish Leaders on Israel, Iran,” *The Washington Post*, July 13, 2009, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/13/AR2009071302531.html>.

④ Ronald Kessler, “Jewish Leader Banned from Obama Meeting,” *The News Max*, July 22, 2009, available at: [http://www.newsmax.com/kessler/obama\\_jewish\\_leaders/2009/07/22/238734.html](http://www.newsmax.com/kessler/obama_jewish_leaders/2009/07/22/238734.html).

意图和盘算,并在接触失败后获得对于制裁的共识。<sup>①</sup>

#### (五)奥巴马政府反游说的效果

虽然行政部门进行了游说,但是奥巴马政府并未让以色列和犹太组织完全信服自己的接触政策。不过,经过劝说与解释,奥巴马政府与国会达成了一定的共识。这些共识包括:(1)“先礼后兵”原则是奥巴马政府对伊朗政策的内在思路。将接触与伊朗核问题的进展挂钩,只要伊朗难以达到美国的预期,制裁就将如期而至。(2)对以色列奉行拉打结合的政策,以推动巴以和谈作为解决伊朗核问题和凝聚国际共识的起点。(3)接触是有条件的。接触政策的条件是伊朗必须在核问题上做出让步,比如暂停浓缩铀。尽管难以设定接触的时间期限,但美国决不能被伊朗拖住。(4)国会奉行平行政策。国会在奥巴马政府进行接触时筹划制裁法案,目的是促使政府在接触政策失败后对伊朗实施严厉制裁。

2009年5月,众议院国际关系委员会主席约翰·克里(John Kerry)在美以公共事务委员会年会的发言,表达了国会对奥巴马政府的基本立场:(1)美国需要给外交手段以机会。这在根本上源于此前美国对伊朗的遏制难以奏效。(2)接触不能单独成为战略。如果外交努力失败,对伊朗的政策应当转变为多边制裁。让伊朗为跨越美国的政策红线付出沉重代价。美国政策的目标是确保伊朗不能拥有核武器。(3)美国需要多边合作。美国不仅需要中国和俄罗斯的支持,也需要谋求阿拉伯国家的支持。<sup>②</sup>

2009年12月15日,众议院经过协商,通过众议院版本的《伊朗制裁、问责、撤资综合法》(The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act, 简称 CISAD, HR2194)。与此相关,参议院也在2010年3月11日通过自己版本的制裁法案(S. 2799)。参众两院随后成立解决版本分歧的共同委员会,并约定在2010年5月28日前完成立法准备工作。这些行动表明,国会对伊制裁已经箭在弦上。

## 四 强势国会与奥巴马政府的博弈

在参众两院通过制裁伊朗的法案后,将法案变为法律成为国会与政府的博弈议题。犹太组织的任务由此转变为敦促国会向白宫施压批准法案。这一阶段美国对伊

<sup>①</sup> James B. Steinberg, “Minimizing Potential Threats from Iran: Administration Perspectives on Economic Sanctions and Other U. S. Policy Options,” October 6, 2009, available at: <http://www.state.gov/s/d/2009/130305.htm#>.

<sup>②</sup> “Sen. John Kerry on AIPAC Policy Conference 2009,” May 5, 2009, available at: <http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/JohnKerry5-4-2009.pdf>.

朗的接触仅限于参与与伊朗的直接谈判,在双边关系中鲜有动作。受此影响,核问题非但没有出现美国期待的峰回路转,反而变得更糟。2009年9月伊朗宣布兴建库姆浓缩铀厂,2010年2月伊朗宣布将浓缩铀的纯度从5%提高到20%。<sup>①</sup>奥巴马政府的接触政策遭受沉重打击,由此美国的外交思路转移到凝聚国际共识,推动对伊朗的新一轮国际制裁。犹太组织对奥巴马政府接触政策的耐性逐渐耗尽,在美以公共事务委员会的引领下,它们吹响了向白宫施压的号角。

### (一)美以公共事务委员会发起行动

2010年3月,美以公共事务委员会提前举行政策年会。会议主旨是将制裁法案上升为法律,年会成为国会推动立法的新动力。在这次年会上,奥巴马2008年坚决遏制伊朗拥核的竞选承诺成为与会议员攻击的目标。<sup>②</sup>共和党参议员布拉德·谢尔曼(Brad Sherman)表示,奥巴马政府的“聪明制裁”(smart sanction)不过是“愚蠢制裁”(dumb sanction)的另一种说法。“我现在不关心什么美伊谈判,我只知道美国要对伊朗采取致残性制裁。”<sup>③</sup>民主党参议员查尔斯·舒默(Charles Schumer)也表达了对奥巴马政府伊朗政策的不满。他认为,事实证明奥巴马政府的接触外交已经失败,伊朗非但没有收敛反而像响尾蛇那样挑衅,美国必须利用单边制裁痛击伊朗;伊朗正处在拥核的边缘,美国等不起,为此国会必须尽快完成制裁程序;一旦制裁法案得以通过,国会必须监督总统的执行情况,防止总统采取搁置等方式搪塞国会。<sup>④</sup>会后,在美以公共事务委员会的策动下,数千积极分子同议员举行了近500次会面,敦促国会议员推动向白宫施压,将阻止伊朗拥核的制裁法案付诸实施。<sup>⑤</sup>

针对美以公共事务委员会和议员采取的行动,白宫做出了一定的回应。2010年3月28日,白宫高级顾问瓦勒里·贾勒特(Valerie Jarrett)就制裁伊朗问题接受采访时表态称,美国正在寻求建立针对伊朗的制裁同盟,阻止伊朗获得核武器,美国同俄罗斯、中国等国的谈判已经取得进展。他声称国际施压已经产生作用:“在奥巴马总

① Catherine Philp, "How Secrecy over Iran's Qom Nuclear Facility Was Finally Blown Away," *The Times*, September 26, 2009, available at: [http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle\\_east/article6850325.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article6850325.ece); "Iran Makes First Batch of 20% Enriched Uranium," *The BBC News*, February 11, 2010, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8510451.stm>;

② "Senator Barack Obama's Speech at the AIPAC Policy Conference 2008," June 4, 2008, available at: [http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/PC\\_08\\_Obama.pdf](http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/PC_08_Obama.pdf).

③ "Transcript of Senator Charles Schumer at AIPAC Policy Conference 2010," available at: [http://www.aipac.org/PC2010/webPlayer/mon\\_schumer10.asp](http://www.aipac.org/PC2010/webPlayer/mon_schumer10.asp).

④ "Transcript of Senator Charles Schumer at AIPAC Policy Conference 2010," available at: [http://www.aipac.org/PC2010/webPlayer/mon\\_schumer10.asp](http://www.aipac.org/PC2010/webPlayer/mon_schumer10.asp).

⑤ "Legislative Impact," March 23, 2010, available at: [http://www.aipac.org/PC2010/stories/pcdaily\\_legislative\\_impact.asp](http://www.aipac.org/PC2010/stories/pcdaily_legislative_impact.asp).

统上台前,伊朗是团结的而国际社会是分裂的;经过一年多的接触,国际社会是团结的而伊朗内部是分裂的。”<sup>①</sup>显然在伊朗核问题对美国越来越不利的情况下,白宫这样的解释缺乏说服力。

参众两院的议员分别向奥巴马发难。2010年4月14日,民主党参议员查尔斯·舒默和共和党参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)致信总统奥巴马,呼吁白宫采取制裁行动。呼吁信得到100名参议员中的79名签名支持。呼吁信指出,阻止伊朗拥有核武器是美国外交的要务。伊朗核问题事态紧急,但时间并不在美国这边,参议院不能容许任何人阻止制裁行动。现在正值总统履行竞选诺言之时,总统应当立即对伊朗采取致残性制裁。只有制裁与接触并用,才能说服德黑兰改弦更张,放弃发展核武器。总统对伊朗采取制裁措施定会获得参议院的广泛支持,参议院将和总统共同承担阻止伊朗获得核武器的艰巨任务。<sup>②</sup>

与此相一致,众议院也采取了类似行动。2010年4月15日,民主党众议员杰西·小约翰逊(Jesse Johnson Jr.)和共和党众议员迈克·彭斯(Mike Pence)联合发表致奥巴马总统的公开信,要求对伊朗实行致残性制裁,370名两党议员联名支持该信。公开信的内容同参议院的呼吁信大致相同:既然总统重申解决伊朗核问题是优先政策,那么应当对紧急的现实做出反应;鉴于一年多来对伊朗的接触毫无成效,参议员们难以再坐视,不允许反对和推迟法案的人决定通过的时机和内容;期望总统履行在2008年6月做出的全力阻止伊朗拥有核武器的承诺,与盟友一道对伊朗采取致残性制裁,这才有可能说服伊朗改变现有立场。<sup>③</sup>

参众两院的信件表明,制裁伊朗已经成为民主、共和两党的普遍共识,两院议员敦促总统对伊朗采取单边严厉制裁的立场完全一致。2010年5月25日,参众两院宣布,他们计划在6月份通过制裁伊朗法案的立法工作。

## (二)安理会制裁决议之后的行动

2010年6月9日,安理会在美国推动下通过了制裁伊朗的第1929号决议。新的制裁决议规定,禁止伊朗从事核计划的关键人物出境,制裁从事核扩散和与弹道导

---

① “Transcript of Valerie Jarrett on ABC’s “This Week” with Jake Tapper,” March 28, 2010, available at: [http://blogs.suntimes.com/sweet/2010/03/valerie\\_jarrett\\_on\\_abcs\\_this\\_w.html](http://blogs.suntimes.com/sweet/2010/03/valerie_jarrett_on_abcs_this_w.html).

② “Letter by Sens. Charles Schumer (D-NY) and Lindsey Graham (R-SC) to President Obama Calling for Iran Sanctions,” April 14, 2010, available at: [http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/Senate\\_Letter\\_to\\_POTUS\\_re\\_Iran.pdf](http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/Senate_Letter_to_POTUS_re_Iran.pdf).

③ “Letter by Reps. Jesse Jackson Jr. (D-IL) and Mike Pence (R-IN) to President Obama Calling for Iran Sanctions,” April 15, 2010, available at: [http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/Jackson-Pence\\_Letter.pdf](http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/Jackson-Pence_Letter.pdf).

弹相关的伊朗组织,禁止与核计划有染的伊朗银行在其他国家开展业务。<sup>①</sup>但是安理会的制裁决议并未纾缓美国犹太组织和议员对伊朗核计划的担忧,也没能阻止他们推动制裁法案变为法律的脚步,制裁决议反而遭到议员和犹太组织的批评。众议员迈克·彭斯表示,“制裁决议非但没有阻止伊朗获得核武器的野心,反而让伊朗有恃无恐。在应对专制政府日益增长的威胁上,安理会表现得软弱无力。这同时表明联合国根本无力在国际事务中发挥领导作用,也无力捍卫联合国宪章赋予它的保卫国际安全的使命。因此美国国会必须立即行动,尽快出台针对伊朗的惩罚性法案。只有这样才能迫使德黑兰放弃它的核野心。”<sup>②</sup>

制裁决议通过后,美国锡安组织领袖莫顿·克莱因立即发表声明。声明指责奥巴马就任以来在阻止伊朗拥有核武器方面毫无进展。18个月的接触表明奥巴马政府将视线集中在安理会决议上的做法是完全错误的,因为决议根本不能触及伊朗经济的根本,它不会对伊朗造成损害,更不能阻止伊朗获得核武器;为了执行国际路线,奥巴马错误地采取阻止国会通过制裁伊朗法案的行动。奥巴马政府丧失了他应当维护的诚信。<sup>③</sup>美以公共事务委员会对安理会制裁决议态度暧昧。该组织既对奥巴马政府为通过安理会决议所做的努力表示感谢,也敦促美国尽快出台制裁伊朗的法律。<sup>④</sup>

在议员和犹太组织的强烈表态后,国会明显加快了立法进度。2010年6月21日,制裁法案终于在参众两院正式通过。美以公共事务委员会在当日表示,“我们欢迎参众两院完成制裁法案的最终程序。该法案是美国迄今制裁伊朗的最严厉法案。它是敦促伊朗停止非法核计划的最后希望。委员会向法案推进过程中发挥领导作用的克里斯·多德(Chris Dodd)、理查德·谢尔比(Richard Shelby)、霍华德·伯曼、伊莲娜·罗斯-勒提恩(Ileana Ros-Lehtinen)表示感谢。”<sup>⑤</sup>

针对国会的行动,白宫被迫表态。白宫表示欣赏参众两院在安理会决议基础上通过新的制裁伊朗的严厉法案。法案赋予总统新的权限。总统将与国会合作,让这

---

① 《安全理事会第1929号决议》,2010年6月9日,available at: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/2010/s1929.htm>.

② “Pence Says Weak UN Sanctions ‘Will Embolden’ Iran,” June 9, 2010, available at: [http://mikepence.house.gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4156&Itemid=71](http://mikepence.house.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=4156&Itemid=71).

③ Morton A. Klein, “ZOA: Obama’s New U. N. Sanctions Against Iran Too Weak to Work,” June 10, 2010, available at: [http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease\\_view.asp?pressreleaseID=1881](http://www.zoa.org/sitedocuments/pressrelease_view.asp?pressreleaseID=1881).

④ “AIPAC Applauds New U. N. Sanctions on Iran,” June 9, 2010, available at: [http://www.aipac.org/Publications/aipac\\_applauds\\_6th\\_UNSCR\\_on\\_Iran\\_6-9-10.pdf](http://www.aipac.org/Publications/aipac_applauds_6th_UNSCR_on_Iran_6-9-10.pdf).

⑤ “AIPAC Applauds Toughest Iran Sanctions Ever Proposed,” June 21, 2010, available at: [http://www.aipac.org/Publications/PressAIPACStatements/AIPAC\\_Aplauds\\_finished\\_Iran\\_bill\\_6-21-10.pdf](http://www.aipac.org/Publications/PressAIPACStatements/AIPAC_Aplauds_finished_Iran_bill_6-21-10.pdf).

一法案最终成型。<sup>①</sup> 白宫又为奥巴马政府接触伊朗的政策进行辩护。白宫表示,政府在过去的 18 个月内采取史无前例的接触政策,美国这样做并非抱有任何幻想。接触是测试伊朗意图和构建广泛同盟的必要投资。但伊朗的顽固立场让美国别无选择,只能将外交与接触降为次要选择,1929 号安理会决议只是美国向伊朗施压的第一步。<sup>②</sup> 尽管如此,奥巴马在国会的强大压力下且战且退,并最终完成了政策变化。2010 年 7 月 2 日,奥巴马签署了制裁法案。白宫表示美国正在拧紧向伊朗施加压力的每一颗螺丝。精炼油法案只是美国政治工具中的一种。<sup>③</sup> 奥巴马在签字仪式上表示,签署制裁法实在是迫不得已。《伊朗制裁、问责、撤资综合法》是向伊朗表明,如果在核问题上继续持现有顽固立场,伊朗将为此付出代价,美国将继续施压使其更加孤立。<sup>④</sup>

法案签署后立即得到了犹太组织的欢迎。美以公共事务委员会表示,“委员会欢迎参议院以 99 比 0、众议院以 408 比 8 比 1 通过限制伊朗精炼油和参与国际银行体系的立法。委员会欢迎奥巴马总统正式签署《伊朗制裁、问责、撤资综合法》。制裁法将极大地提高伊朗从事非法核活动的成本。美国及其盟友将切实履行安理会决议和制裁法,并最终迫使伊朗放弃其非法的核计划。”<sup>⑤</sup>

《伊朗制裁、问责、撤资综合法》获得通过后,总统的豁免权限成为国会议员和犹太组织的争执焦点。国会议员警告称,如果不能执行制裁伊朗的法律,那么等待奥巴马政府的就只有两个选择:要么接受拥有核武器的伊朗,要么采取武力制止伊朗拥有核武器。严厉制裁和强硬外交是能够有效防止这两个艰难选择的最佳机会。<sup>⑥</sup> 制裁法案的共同发起者、美国众议院国际关系委员会成员迈克·彭斯表示,“我欢迎法案最终成为法律,但最重要的是,总统领会国会意图并切实履行制裁措施。法案赋予总

① “Statement by the Press Secretary on Iran Sanctions Conference Report Agreement,” The Whitehouse Website, June 21, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-press-secretary-iran-sanctions-conference-report-agreement>

② William J. Burns, “Iran Policy in the Aftermath of UN Sanctions: Statement before the Senate Foreign Relations Committee,” June 22, 2010, available at: <http://www.state.gov/p/us/rm/2010/136721.htm>.

③ Spencer Swartz, “Black-Market Gas Shelters Iran,” *The Wall Street Journal*, June 17, 2010, available at: [http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704198004575310982786011098.html?mod=WSJ\\_hpp\\_MIDDLENexttoWhatsNewsTop](http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704198004575310982786011098.html?mod=WSJ_hpp_MIDDLENexttoWhatsNewsTop).

④ Spencer Swartz, “Black-Market Gas Shelters Iran,” *The Wall Street Journal*, June 17, 2010, available at: [http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704198004575310982786011098.html?mod=WSJ\\_hpp\\_MIDDLENexttoWhatsNewsTop](http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704198004575310982786011098.html?mod=WSJ_hpp_MIDDLENexttoWhatsNewsTop).

⑤ “AIPAC Applauds Signing of Landmark Iran Sanctions Legislation, Urges President Obama to Implement New Law Fully and Immediately,” July 2, 2010, available at: <http://www.aipac.org/Publications/Iran-SanctionsRelease070210.pdf>.

⑥ “New U. S. Sanctions Isolating Defiant Iran,” July 16, 2010, available at: [http://www.aipac.org/Publications/AIPACAnalysesMemos/AIPAC\\_Memo\\_-\\_New\\_US\\_Sanctions\\_Isolating\\_Defiant\\_Iran.pdf](http://www.aipac.org/Publications/AIPACAnalysesMemos/AIPAC_Memo_-_New_US_Sanctions_Isolating_Defiant_Iran.pdf).

统的否决权不能违背美国人民和国会议员的意志。”<sup>①</sup>

## 五 美国犹太集团游说的作用评估

通过不懈的努力,美国犹太集团终于促成了严厉制裁伊朗的法律,犹太组织以实际行动终结了奥巴马政府在对伊朗政策上可能出现的重大调整,让对伊强硬再度成为了美国政坛的主流,犹太组织作为影响美国政府决策最重要的压力集团占了上风。《伊朗制裁、问责、撤资综合法》也成为奥巴马政府的对伊政策从接触转为遏制的分水岭。

### (一) 美国犹太组织游说的效果

从下表可以看出,犹太集团的游说取得了积极的成效。首先,从接触政策来看,奥巴马多次表示接触的大门向伊朗敞开,他将通过多种渠道接触伊朗,并防止伊朗以接触赢取时间的拖延战术;犹太组织则反复强调奥巴马的接触政策是有条件的,必须严格设定时间底限。最后的结果是,奥巴马政府将接触严格限定在与伊朗进行核谈判,以及在安理会推动制裁。这实际上是采纳了犹太组织的接触主张。其次,在制裁效用,犹太组织与奥巴马政府的政策基本一致。双方都强调制裁和施压在伊朗弃核问题中发挥重要作用。犹太组织始终敦促国会和政府对伊朗采取更严厉的制裁;奥巴马政府尽管采取“先礼后兵”的政策,但在短暂有限接触难以奏效之后即重归旧路,将制裁列为对伊朗的主导政策。2010年8月希拉里表示,“奥巴马上台后美国对伊朗进行了外交接触。通过五常加一的和谈模式,通过国际原子能机构接触伊朗。加强同传统盟友和俄罗斯、中国的关系。但是伊朗并未抓住机会,因此美国只能从接触退回到制裁。”<sup>②</sup>第三,在打击伊朗问题上,奥巴马的政策预期是保留军事手段作为最后选择与约束以色列并重。但是随着事态发展和犹太组织的游说,奥巴马政府放松了对以色列打击伊朗的战略约束。副总统拜登提出的相机决定权迎合了美以公共事务委员会等犹太组织坚决遏制伊朗发展核武器的呼声。综上所述,犹太组织促使奥巴马政府继承了前任遏制伊朗的政策,让接触流于形式。

### (二) 犹太组织、奥巴马、国会与伊朗核威胁

在推动新制裁法的过程中,犹太组织、国会议员、白宫在重大问题上并无本质区别。这表现为:

<sup>①</sup> “Pence Attends Iran Sanctions Signing Ceremony at White House,” available at: [http://mikepence.house.gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4194&Itemid=71](http://mikepence.house.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=4194&Itemid=71).

<sup>②</sup> “Secretary Clinton Phone Interview with NYT,” August 8, 2010, available at: <http://secretaryclinton.wordpress.com/2010/08/08/secretary-clinton-phone-interview-with-nyt/>.

首先,表面上犹太组织在对伊朗政策上分裂为两大阵营和三大派系,但是它们在本质上并无差别。自由派同样认可伊朗核计划和反犹、反以言论是犹太和以色列的根本威胁,它们同其他派系只是在方法和策略上有分歧。自由派反对制裁的主张遭到稳健派与保守派的联合攻击。由于自由派的政策预期建立在美伊在核问题上形成良性互动的前提之上,因此随着伊朗在核计划上越走越远,自由派赞同接触的立场逐渐在美国犹太和主流政治中失去吸引力,逐渐被遏制的声音所淹没。自由派也出现了分化,“J街”就离开了自由派阵营。

### 美国犹太集团的主张与奥巴马现行的伊朗政策

	奥巴马的政策预期	犹太组织的主流主张	美国现行政策
对伊朗总体政策	遏制加接触	遏制	遏制政策
接触政策	通过各种渠道接触	设定时间底线;平行原则	接触上鲜有进展
核问题	接触为主、制裁为辅	制裁加军事打击	制裁主导型政策
军事打击	保留军事选择;约束以色列	严厉威慑	保留军事选择;放松约束以色列

资料来源:笔者根据美以公共事务委员会网站、美国白宫、美国国务院、美国政府网站的资料整理得出。

其次,在遏制伊朗核野心问题上,奥巴马与犹太组织的立场并无二致。奥巴马得到了美以公共事务委员会等犹太组织的支持,按说应当为犹太组织卖力,兑现“选票—代理人交易”。但是奥巴马身为美国总统要为美国利益服务,在伊朗核问题上从长计议,不能完全被犹太组织所左右。角色的变化带来的行为变化是保守犹太组织对奥巴马不满的原因。奥巴马试图在传统遏制伊朗的政策中引入弹性接触,探索新的政策工具对伊朗核问题的积极作用。但是这一努力受到保守派犹太组织的强烈抨击,它们认定奥巴马背弃了竞选承诺,出卖了犹太人对他的信任。尽管奥巴马试图以犹太自由派的支持来平衡犹太保守派的影响,但他的努力以失败告终。核问题的紧迫性和美伊接触失败让奥巴马总统只能回归犹太组织期望的严厉制裁。奥巴马与犹太组织的差别仅在于,奥巴马在外交上尝试的柔性政策没有得到全体犹太组织的理解。

第三,国会与奥巴马政府对伊核问题的认知区别有限。多数国会议员仍延续遏制伊朗的思路,不赞同奥巴马政府的接触政策。经过相互角力,接触尝试得到国会的理解,白宫也认可国会筹划制裁立法,以备核谈判失败后之用。随着时间变化和伊朗核进程的发展,这一并行不悖的共识逐渐销蚀。奥巴马政府在经历浅尝辄止的接触之后,走上了国际制裁之路。而国会也在国际制裁基础上再进一步,出台新制裁法。至此,美国府会在制裁问题上达成新的一致。美国对伊朗的政策从终点又回到起点。

总之,白宫与国会加上外部的犹太压力集团,既相互倚重,也相互制衡,每个主角在这场博弈中都在努力诠释自己的角色。

### (三) 犹太组织成功游说的深层原因

尽管深知美国对伊朗的政策需要改弦更张,但是奥巴马在现实的约束下并未走出关键性的一步,对伊政策采取了与犹太组织趋同的路径。原因在于:

1. 核问题主导美伊关系。对于必须面对的伊朗核问题,奥巴马上任后在弃核问题上奉行“行动对行动”的政治逻辑,即美国的行动是提出包含美伊和解在内的激励措施,以平等谈判者身份加入核谈判;而伊朗的行动是履行自己的核义务,厘清和平利用核能与发展核武器之间的关系。奥巴马政府认为,伊朗必须接受国际原子能机构的严格核查以证明它的清白,并在浓缩铀境外加工等问题上做出重大让步。这些对等行动是美伊改善关系的前提和基础。

但是伊朗始终坚持在其境内进行铀浓缩是谈判不能触及的红线。在此前提下,伊朗不反对美伊关系和解,否则一切免谈。立场的僵持致使美伊两国难以超越核问题谈论关系和解。而且这种僵持进一步加深了两国既有的对对方的认知:在伊朗看来,美国利用一切机会削弱伊朗自力更生的能力,图谋颠覆伊斯兰政权;在美国看来,伊朗仍是桀骜不驯的顽固国家,通过发展核武器来破坏地区平衡,威胁国际安全与稳定。认知差异让美国的有限接触政策难以跨越 30 年的敌对坚冰和棘手的核问题。

2. 美伊双方对于美国奉行接触政策的认知存在着偏差。伊朗期望的是美国承认伊斯兰政权,以及美伊关系完全和解,而不是在核问题被咬住不放。<sup>①</sup>但是奥巴马政府仅仅将参与核谈判视为接触伊朗的主要举措,认为后续接触和激励措施需要伊朗做出核妥协之后才能实施。显然美国是将接触当作解决核问题的手段和激励措施,在核问题出现重大转机之前,美国的接触注定相当有限。在短暂的接触尝试失败后,奥巴马政府被迫重回以压促变的遏制之路。如果一定说有所变化的话,奥巴马政府至多是在制裁的基础上加入了些许接触的成分。

3. 美伊关系改善的基础相当脆弱。奥巴马的接触政策虽然颇具新意,但是美国政坛尚未形成美伊和解的政治氛围。尽管不能排除个别议员讨好犹太组织以谋求私利的可能,但从参众两院通过制裁法案的悬殊选票来看,国会的主流思路仍然是对伊朗采取强硬政策。30 年对伊朗的遏制政策的直接后果是,对伊朗强硬业已成为美国政坛的思维惯性,这也是奥巴马政府寻求改善美伊关系的现实障碍。即使奥巴马政府期望转变政策,国会也未必认可,而且伊朗的核立场难以促成奥巴马政府的政策调整。在这种背景下,奥巴马总统难以带领美伊两国走出困境。

### (四) 奥巴马政府政策变化的根本原因

<sup>①</sup> Ian Black, “Iran Gives Cautious Welcome to Barack Obama Video Message,” March 20, 2009, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/20/barack-obama-iran-message>.

奥巴马政府对伊朗的政策在不到两年的时间里出现了急转直下,从“原则性接触”直接发展为严厉制裁,这一迅速转变有着深刻的动因。

首先,伊朗的核进程是美国政策变化的根本原因。奥巴马政府接触伊朗的18个月,也是伊朗不断谋求发展核发展的时间。新的秘密核设施库姆浓缩铀厂的曝光,伊朗宣布批准新建10座浓缩铀厂的计划,以及伊朗提炼20%的浓缩铀等消息,在不断地刺激着美国的神经,同时也在加强美国对伊朗拥有核武器的预期。伊朗这些行动的直接后果是让奥巴马总统腹背受敌,根本无力抵挡美国犹太组织和国会对其接触政策的指责。

其次,奥巴马政府的接触政策本身存在问题。一方面,接触政策是有条件的,是以伊朗在核问题上做出重大让步为前提的,否则美国不会推出改善双边关系的举措;另一方面,奥巴马政府接触政策的真实用意令人怀疑。除了2009年10月日内瓦会谈中的短暂接触之外,奥巴马政府的接触政策更多流于言辞,缺乏实质内容。会晤级别还未超过小布什时期的大使级会谈,美伊之间根本没有形成固定的磋商机制和良性互动。奥巴马的接触政策更像是接触俄罗斯、欧盟、埃及、土耳其的政策,美国更多地忙于凝聚对于伊朗核威胁的国际共识,为接触不成功未雨绸缪。美国学者加里·西克(Gary Sick)表示,“美国在执行接触伊朗战略时已经深知它会失败,为此美国准备并私下传达推行压力战略,这是最严重的问题。”<sup>①</sup>

第三,民主党未能成为奥巴马政府接触政策的坚强后盾。中期选举前,奥巴马领衔的民主党享有府院一致的局面,但是这并未成为推动接触政策的优势。相反,众多民主党议员在推进制裁法案上争先恐后,以取悦犹太组织。在制裁法案的创制阶段和成为法律的过程中,矛盾分界线没有出现在国会与政府之间,而是出现在民主党和共和党之间。民主党并未成为奥巴马政府推进接触政策的坚强后盾。这一分野使得奥巴马总统难以通过党派斗争拖延法案,为接触政策赢得时间。行政部门的动向始终处在国会的密切监控之下,在缺乏必要的民主党的利益保护和回旋余地的情况下,奥巴马政府实际上在国会中孤军奋战。

经过一年半的接触,奥巴马政府再度延续了美国以往各届政府以压促谈的胁迫政策,接触政策最终成了一种姿态和遏制政策的点缀。这也表明奥巴马未能引领美伊双方走出相互敌对的恶性循环。2010年11月中期选举后,国会的政治生态发生了新的变化,共和党赢得了众议院的多数席位,奥巴马尽管没有成为完全意义上的

<sup>①</sup> Scott Peterson, “For Iran, WikiLeaks Cables Validate Its Skepticism of Obama’s Sincerity,” *The Christian Science Monitor*, November 30, 2010, available at: <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2010/1130/For-Iran-WikiLeaks-cables-validate-its-skepticism-of-Obama-s-sincerity>.

“跛鸭总统”，但显然未来两年内他所面临的政治斗争将更加复杂。不过，从两党议员争相取悦犹太组织推动制裁法来看，对伊朗强硬仍将是国会山的主流，党派之争和国会的新一轮洗牌均难以改变美国对伊朗采取强硬政策。对伊朗强硬更有可能是奥巴马政府在余下任期的政策惯性和发展方向。

只要核问题仍然主导美国对伊朗的政策，只要奥巴马政府仍然坚持接触仅仅是迫使伊朗做出核妥协的策略与激励措施，那么美伊关系改善就仍将是远景而非现实。在美国国内尚未形成美伊和解的政治氛围，美国的犹太集团仍将在很大程度上影响美国对伊朗的政策，奥巴马政府对伊政策因此也难有重大的改观。尽管如此，美国对伊朗的战略调整仍待完成，调整仍是个“在路上”的话题，需要奥巴马政府乃至继任者认真对待。

**赵建明**：上海社会科学院欧亚研究所助理研究员

# 美国基督教锡安主义及其 对美以关系的影响

白玉广

〔内容提要〕基督教锡安主义的发展适时地弥补了冷战后期及后冷战时期犹太院外集团对美国的以色列政策乃至整个中东政策游说能力的弱化。美国犹太群体对基督教锡安主义的态度经历了从排斥到逐渐接受的过程,这与美国犹太群体内部的分化及日渐保守化的趋向密不可分。基督教锡安主义者对美国的以色列政策的影响在小布什政府时期表现得最为突出。随着小布什政府后期新保守主义者的失势,基督教锡安主义对这一领域的影响也有所减弱。

关键词:美国外交 美以关系 基督教锡安主义 犹太新保守主义 以色列

在冷战后期及后冷战时期,保守主义运动成为美国政治与社会生活中的新图景。基督教右翼与新保守主义者是其中最为突出的两股保守势力。意识形态上的相近性成为两者合作的基础。作为美国中东战略核心之一的美国对以色列政策,是基督教右翼与新保守主义者合作施加影响的领域之一,其中基督教右翼中的锡安主义者与作为新保守主义中坚的犹太新保守主义者基于相近的战略理念,共同影响并塑造着这一时期美国对以色列的外交政策。本文拟就美国基督教右翼中基督教锡安主义(Christian Zionism)的兴起及其与犹太新保守主义者在美国对以色列政策上发挥的影响做一简要分析。

## 一 锡安主义在基督教右翼中的形成与发展

基于对美国社会自由主义泛滥的忧虑,为保卫美国传统价值观念,福音派基督教

会从 1970 年代中期逐渐改变其对教会外现世事务漠不关心的态度,开始积极投入到美国社会和政治生活之中。<sup>①</sup>外交政策并非基督教右翼之所长,但是在美国对以色列的政策上,他们却成为以色列坚定的支持者,冷战后期和后冷战时期美国历届政府的对以政策乃至中东政策都受到他们的很大影响。这与基督教右翼中“基督教锡安主义者”的存在有着很大的关系。

“锡安主义”(Zionism)又称犹太复国主义,是指犹太人在巴勒斯坦建立犹太国家的思想和政治主张,而“基督教锡安主义”是指基督徒支持犹太复国运动的思想和政治主张。这一思想的基本神学理论为末世论。根据末世论,人类的历史自伊甸园始至基督复临重建其千年统治止,可以分作 7 个时间段,即神定时段(dispensations),当下人类社会正处于基督复临并建立千年统治前的第六个时间段上。在这一时期,《圣经》中提到的关于基督复临前人类社会的种种预言都将会实现。该理论认为,《圣经》“创世记”“利未记”“申命记”等章节所记载之上帝与犹太民族所签订的契约是永恒的、独有的和不得篡改的。基督复临之后,信仰者得以拯救,与基督一同升天。而留在地上的人将遭受 7 年的极度苦难,在此期间将出现一个反基督势力,世界不可避免地爆发一场善恶总决战(Armageddon),战争爆发地即为以色列的米吉多山区(Mount Megiddo)。基督率领其信众将会适时赶到并赢得战争,然后建立了基督在世上的千年统治。在基督教锡安主义者看来,犹太人复国、以色列成立、犹太人向以色列移民(阿利亚),尤其是 1967 年战争之后,以色列控制整个耶路撒冷和加沙地带、占领被称作犹地亚和撒玛利亚(Judea and Samaria)的约旦河西岸之后,基督复临的时刻即将到来。而基督徒支持以色列实际上是为基督的到来做准备。<sup>②</sup>

“基督教锡安主义”在美国的最早传播者为 1862 至 1877 年间在美国布道的英国牧师约翰·纳尔逊·达比(John Nelson Darby)。其后这一思想为美国 19 世纪末 20 世纪初宗教大觉醒运动中两位著名的布道士德怀特·L. 穆迪(Dwight L. Moody)和比利·森迪(Billy Sunday)所继承。这一时期由赛勒斯·斯科菲尔德(Cyrus Scofield)编纂、日后成为美国最受欢迎的“詹姆斯国王版”(King James Edition)《圣经》中,充满了体现这一思想的注释,对该思想在美国的复兴产生一定影响。冷战后期,随着基督教右翼运动的兴起,一些宣扬末世论的书籍相继面世,影响较大的有约翰·黑吉(John Hagee)所著《耶路撒冷倒计时》<sup>③</sup>、哈尔·林赛(Hal Lindsay)所著《晚

① 刘澎:《宗教右翼与美国政治》,载《美国研究》,1997 年第 4 期,第 34 页。

② Lee Marsden, *For God's Sake: The Christian Right and US Foreign Policy* (London & New York: Zed Books, 2008), pp. 180~182.

③ John Hagee, *Jerusalem Countdown: A Warning to the World* (Lake Mary, Florida: Frontline, 2006).

期的地球》<sup>①</sup>，以及蒂姆·拉哈耶(Tim LaHaye)和杰里·詹金斯(Jerry Jenkins)合著的系列作品《落后》<sup>②</sup>等。这些作品中到处是对末日和基督千年统治即将到来时场景的想象。它们的销量非常大，有的还被改编成影视作品，影响很大，“基督教锡安主义”也随之在右翼运动中传播开来。

基于对末世论神学的理解，基督教锡安主义者根据《圣经》记载和描述的场景来解读中东局势。在他们的心目中，以色列处于最为核心的位置，巴勒斯坦当局控制的约旦河西岸是《圣经》中的犹地亚和撒玛利亚，是以色列的一部分，伊拉克是《圣经》中的巴比伦，伊朗是波斯，叙利亚是亚述，欧盟是罗马帝国，俄罗斯是攻击以色列的歌革和玛各(Gog and Magog)。犹太人必须占领包括西岸在内的“应许之地”并重建第三圣殿。反基督势力将会出现并建立一个世界政府来反对以色列，进攻以色列的军队将由联合国、欧盟、俄罗斯派遣或联合派遣，并最终与基督领导的教会展开决战。他们认为上帝前定之事是不可逆转的，而只有支持以色列，各国才能得到上帝的保佑和赞许。如果反对以色列，他们就会受到上帝的诅咒及基督根据他们对以色列和犹太人的所作所为而做的最终审判。与人们通常对战争感到恐惧和试图避免战争爆发的理念不同，基督教锡安主义者对战争及由此引发的动荡持欢迎态度，将其视作基督复临及千年统治到来前的必需。<sup>③</sup>

除笃信末世论神学思想之外，一些福音教会仍依照《圣经》中“上帝保佑那些庇护犹太人的人”这一圣诫作为支持以色列的神学依据，其信徒也成为基督教锡安主义者的一个重要组成部分。

需要指出的是，并非所有的福音派基督徒或教会都是支持以色列的锡安主义者。一些教会依然公开宣布把犹太人作为传教改宗的对象，而一些主要由知识界人士组成的福音派组织，如富勒学院(Fuller Seminary)则认为并不存在阻止巴勒斯坦国建立的具体神学依据，而是主张根据公正原则，不偏袒任何一方，和平解决争端。2002年7月，约有60名福音教徒致信小布什总统，称“在全面和坚定支持当前对以色列政策方面，美国福音派人群并非铁板一块”，要求美国不偏不倚地对待巴以冲突双方。<sup>④</sup>尽管如此，在支持以色列方面，基督教锡安主义者成为福音派基督徒的主流。根据皮尤(Pew)调查中心2003年的调查显示，60%以上的白人福音派基督徒赞同末世论关

① Hal Lindsay, *The Late Great Planet Earth* (Grand Rapids, Michigan: Zondervan, 1970).

② Tim LaHaye and Jerry Jenkins, *Left Behind Series* (Wheaton, Illinois: Tyndale House Publishers, 1995).

③ Lee Marsden, op. cit., p. 183.

④ Kevin R. den Dulk, "Evangelical 'Internationalists' and U. S. Foreign Policy during the Bush Administration," in Mark J. Rozell and Gleaves Whitney eds., *Religion and the Bush Presidency* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 222.

于以色列的认识。<sup>①</sup>而一些著名的右翼组织领导人如“道德多数派”的创建人杰里·福尔韦尔(Jerry Falwell)和“基督教联盟”的创始人帕特·罗伯逊(Pat Robertson)、“家庭研究委员会”的创建人加里·鲍尔(Gary Bauer)、科纳斯通教会(Cornerstone Church)的创建人约翰·黑吉,著名基督教右翼人物如詹姆斯·多布森(James Dobson)、托尼·珀金斯(Tony Perkins)及蒂姆·拉哈耶夫妇等,均为基督教锡安主义者。政治人物如前众议院多数派领袖迪克·阿梅伊(Dick Armey)、汤姆·迪莱(Tom Delay)等也同属这一阵营。1979年“道德多数派”成立之后不久,福尔韦尔便主动向美国犹太组织示好,并公开支持以色列,他的“20世纪80年代的95条论纲”(Ninety-Five Theses for the 1980's)中有5条是为支持以色列而提出。<sup>②</sup>继“道德多数派”之后成为基督教右翼运动中坚的“基督教联盟”依然把支持以色列当作该组织的主要活动。“基督教联盟”总干事拉尔夫·里德(Ralph Reed)称,“基督徒具有成为影响冷战后外交政策的最有效力的选民群体的潜力……他们正在把亲以色列社群的重心转变成为一个更加保守的和共和党的现象。”<sup>③</sup>目前在美国比较有影响的基督教锡安组织主要有理查德·赫尔曼(Richard Hellman)领导的“基督徒的以色列公共活动运动”(Christians' Israel Public Action Campaign)、“基督教以色列之友”(Christian Friends of Israel)、“耶路撒冷祈祷者小组”(Jerusalem Prayer Team)及“和平之桥”(Bridges for Peace)等。一些基督教会如得克萨斯圣安东尼奥的科纳斯通教会、科罗拉多阿瓦达的“信仰圣经教会”(Faith Bible Chapel)、圣迭戈的玛拉纳撒教会(Maranatha Chapel)都是以色列的坚定支持者和犹太人的庇护者。2006年黑吉召集400位牧师及其所属教会成立的“基督徒联合起来支持以色列”(Christians United for Israel,简称CUFI)成为目前最具影响力的基督教锡安主义组织,其宗旨是把所有支持以色列的基督徒都团结起来,“为了一个共同的事业用一个声音说话”,建立一个“快速反应”系统来向国会游说,并组织“致意以色列之夜”(Night to Honor Israel)的活动,“以使犹太人看到并感觉到基督徒向他们表达的无其他事项的上帝之爱”。在它成立的一年半时间里,全美国的福音组织都对它表示出极大的兴趣,全国各城市均开展“致意以色列之夜”的活动。2006年10月该组织举行全国性活动,吸引了3500人参与并引起国内外媒体的广泛关注。<sup>④</sup>

除了战略利益和民主自由等价值观念的考虑及美国犹太人因素之外,基督教锡

① Kevin R. den Dulk, op. cit., p. 222.

② Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution: Jewish Intellectuals and the Shaping of Public Policy* (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 207.

③ Lee Marsden, op. cit., p. 193.

④ Lee Marsden, op. cit., pp. 185~187.

安主义者对以色列的支持成为影响美以关系的另一个重要因素。这个因素从里根政府开始一直到小布什政府时期都在美以关系中发挥着重要作用。根据调查显示,从1996年起,对以色列持赞赏态度的美国民众大体上占总人口的2/3,赞赏者与不赞赏者之比最低时为2002年的58%:35%,2005年这一比例达到最高,为69%:25%,2007年这一比例则是63%:30%。以色列是美国人视作既喜欢又重要的少数国家之一。<sup>①</sup>应该说,以色列在美国有如此高的民众支持率与基督教锡安主义者在小布什总统任期、尤其是小布什第二届总统任期内的异常活跃有很大关系。

在以色列问题上,基督教锡安主义者基本立场主要有:

1. 在坚持以色列的存在有合法性和正当性的基础上,认为耶路撒冷是不可分割的整体,以色列领土是应当包括整个加沙和约旦河西岸在内的大以色列(Eretz Israel)。

2. 支持世界各地犹太人向以色列移民,支持在以色列占领区修建犹太定居点,甚至主张把巴勒斯坦人驱逐出约旦河西岸等地区。美国著名福音派领袖葛培理(Billy Graham)等都曾公开支持苏联犹太移民的权利。“耶路撒冷祈祷者小组”和“以色列社区的基督徒之友”(Christian Friends of Israeli Communities)等宗教团体所募集的捐款维持西岸地区所有定居点1/3的资金需要。包括“基督徒和犹太人国际协进会”(the International Fellowship of Christians and Jews)与“和平之桥”在内的一些组织,支持前苏联和其他地区的犹太人向以色列移民,为他们提供教育培训项目、旅费及安置规划等。截至2003年春,“基督教和犹太人国际协进会”向以色列81个城镇提供了250万美元捐款以维持其社会服务方面的开支。据2004年该组织领导人耶歇尔·埃克斯坦(Yechiel Eckstein)估算,美国福音派基督徒每年给予以色列的援助超过2500万美元,而在2002年以前的7年里,美国福音派基督徒给予世界范围内犹太人的人道主义援助总计超过1亿美元。一些教会的捐款高达几十万美元甚至几百万美元,用来支持犹太人向以色列的移民活动。<sup>②</sup>2002年7月,在美国福音派基督徒的资助下,有371名美国犹太人移民以色列。<sup>③</sup>

3. 敌视伊斯兰教,主张打击甚至消灭任何反对以色列的国家和势力,尤其反对伊朗及被看作受其指使的哈马斯、黎巴嫩真主党和伊斯兰圣战组织等,甚至主张采取

① Eytan Gilboa, "The Public Dimension of US-Israel Relations: A Comparative Analysis," in Eytan Gilboa and Efraim Inbar eds., *US-Israeli Relations in a New Era: Issues and Challenges after 9/11* (London & New York: Routledge, 2009), pp. 56, 58.

② Lee Marsden, op. cit., pp. 192~193; Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution: Jewish Intellectuals and the Shaping of Public Policy* (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 221.

③ "Christian Zionism: Christian Support for the State of Israel," available at [http://www.religioustolerance.org/chr\\_isra.htm](http://www.religioustolerance.org/chr_isra.htm)

先发制人的打击策略。九一一事件之后,基督教右翼中锡安主义者的反伊斯兰言论更为狂热。在对伊斯兰教和穆斯林的态度上,基督教锡安主义者反对小布什和赖斯关于伊斯兰教“是一个和平的宗教、应区分好坏穆斯林”的观点,反对小布什关于基督教和伊斯兰教信奉同一个上帝的言论。该群体的头面人物经常引用“伊斯兰法西斯主义”(Islamofascism)一词来诋毁伊斯兰教及其先知。富兰克林·格雷厄姆(Franklin Graham,葛培理之子)称伊斯兰教为“一个极为堕落和邪恶的宗教”。帕特·罗伯逊布道时称“把伊斯兰教当作一个和平的宗教来谈论纯系胡扯”。福尔韦尔称先知穆罕穆德为恐怖分子。南浸礼会(Southern Baptist Churches)的前领袖杰里·瓦因斯(Jerry Vines)称先知穆罕穆德为“拥有恋童癖的恶魔”等等。<sup>①</sup>

4. 对解决阿以冲突的国际性组织(如联合国)和协调机构(如四方机制)极度不信任,并对它们的活动和决议进行种种阻挠。基督教锡安主义者认为,四方机制中除美国之外的欧盟、联合国和俄罗斯均系反基督势力的组织者,是反基督的世界政府的前驱并将发动反对以色列的战争。基于此,他们认为俄罗斯、欧盟、联合国均站在历史发展的错误一边。<sup>②</sup>

基督教锡安主义者随着美国基督教右翼政治势力的发展而对美国的中东政策和以色列政策发挥着巨大的影响力。基督教右翼经过几十年的经营,在20世纪70年代中期重返美国政治舞台时已经聚集了强大的政治能量。一方面,他们的信徒是美国选民总数的1/5,其比例从1972至1980年间的19.5%增加到1984至1988年间的20%,1992至2000年间则增长为22%,成为美国选民中除了世俗化无宗教信仰群体之外的第二大选民群体。该选民群体平均受教育程度发生明显变化,其中大学毕业生比例从1972至1980年间的8%增长到1984至1988年间的12%,从1992年至2000年间已经增长到21%;<sup>③</sup>另一方面,在政党选择上,他们改变了此前选民横跨两党、势力分散的状况,集中向共和党转移。福音派在共和党和民主党两党的人数分布从1972至1980年的36%:49%,发展为1984至1988年间的45%:41%,以及1992年至2000年的51%:38%。信仰虔诚者对共和党的认同比例越高。<sup>④</sup>在1972至1980年间,福音派基督徒选票只占共和党总统候选人所获总选票数的1/5强(22%),在1984、1988年两次选举中所占比例上升到1/4强(26%),在1992至2000年总统选举中已经占到将近1/3(31%)。1994年在基督教右翼的支持下,共和党控

① Lee Marsden, op. cit., p. 198.

② Lee Marsden, op. cit., p. 48.

③ Corwin Smidt, "Evangelicals and the American Presidency," in Gaston Espinosa ed., *Religion, Race, and the American Presidency* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008), pp. 6, 8.

④ Corwin Smidt, "Evangelicals and the American Presidency," p. 15.

制了参众两院的多数席位。2004年共和党总统候选人小布什获得了参加投票的福音派基督徒(投票率为63%)的3/4的选票(78%),占小布什所获选票的40%。<sup>①</sup>正是在基督教右翼的支持下,共和党在冷战后期和后冷战时期里的政治影响超过民主党。尤其是在小布什政府时期,美国政府的宗教色彩异常浓厚,基督教右翼对国会和白宫都产生影响。早在“基督教联盟”的影响达到鼎盛的1994年,“基督教联盟”总干事拉尔夫·里德便声称,当年新入选国会众议院的73位共和党议员中,44人与保守主义宗教人士有密切联系。<sup>②</sup>而在小布什任内,为寻求基督教右翼对其各项政策的支持,专门设立了与宗教界联络的机构,由卡尔·罗夫(Karl Rove)和蒂姆·乔格雷恩(Tim Geoglein)及埃利奥特·艾布拉姆斯(Elliott Abrams)成立白宫与基督教右翼进行联系的三人领导小组。基督教右翼的领袖获得了直接面见总统及其顾问的特权,并且成为总统在重大问题上进行咨询的对象,作用明显增大。<sup>③</sup>

## 二 美国犹太群体对基督教锡安主义的反应

基督教锡安主义势力上升之际,正值传统上被认作以色列在美国的最大支持者——美国犹太群体发生深刻变化之时。这种变化体现为:一方面美国犹太人右倾保守化趋向加强;另一方面美国犹太人内部对以色列的态度发生分化,进而导致为以色列利益和政策游说的意愿有所削弱。

美国犹太人的保守化趋向始于20世纪60年代中期民权运动的分裂。民权运动曾经吸引美国多种进步势力的参与,相当多的犹太人在其中发挥了重要的作用。然而小马丁·路德·金牧师遇刺身亡之后,作为民权运动主体的非洲裔美国人的政治及社会观点激进化的趋向增强,与之观点相左的其他族裔在民权运动中遭受排挤,最终导致民权运动分裂。在此间及以后发生的城市骚乱中,许多犹太人人身及财产成为牺牲品。在此情形下,美国犹太人内部主张法治和秩序的势力逐渐抬头。此外1967年、1973年两次中东战争的爆发,促使大屠杀意识日渐觉醒的美国犹太人更加关注本族群内部事务和世界范围内犹太人事务,尤其关注以色列和苏联犹太移民问题。在这些问题上,美国犹太人和其他政治、社会势力如非洲裔美国人等龃龉不断。而经过20多年的发展,美国犹太群体内部正统派势力逐渐增强,其中包括后来在美国定居的苏联犹太移民。美国犹太群体的保守化趋向不但表现在地方选举中倾向于

① Corwin Smidt, "Evangelicals and the American Presidency," p. 23.

② Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution*, p. 220.

③ Lee Marsden, op. cit., p. 195.

支持主张法治和秩序的候选人,还表现在美国犹太人中出现了一些立场偏右的政治人物,其中最著名的当属参议员约瑟夫·利伯曼(Joseph Lieberman)。在多次选举活动中,利伯曼在许多问题上都持有与保守主义者相近的立场,尤其是在道德价值观念问题上。

在一些具体的社会问题上,犹太人的立场趋于保守。尽管根据“美国犹太人委员会”等组织的调查显示,在政府开支、公民自由及堕胎和同性恋者权利等问题上,传统的自由主义在犹太人中依然占据上风,但是在其他问题上,犹太人的保守主义立场极为突出。例如,根据1997年由“美国犹太人委员会”所做的调查显示,80%的犹太受调查者主张对犯有谋杀罪的罪犯处以死刑。这一比例比1994年所做的调查高出6个百分点。而60%的犹太人反对在就业和升迁方面“作为一项政策”给予妇女、非洲裔美国和其他弱势群体成员“特殊关照”。相当多的犹太人认为当前美国基于种族、民族或宗教上的亚社会群体认同正在加剧美国社会的分化。在福利政策上,犹太人认为政府的福利计划对于福利接受者而言是有害的。“美国犹太人委员会”在2002年12月至2003年1月进行的调查显示,34%的犹太人认为自己是温和派或中间派,15%的犹太人为轻微的保守主义者,而认为自己是保守主义者的犹太人为12%。九一一事件之后,美国犹太社区的保守化趋势加剧。根据“市场事实”(Market Facts)2002年初为“美国犹太人委员会”所做的调查显示,约有70%的犹太人赞成采用全国性的身份认证系统,而66%的犹太人赞成扩大在街道和其他公共场所实行闭路电视监测。许多长期以来致力于保护公民自由权的犹太组织对小布什政府的一些反恐立法,或予以支持或保持沉默,甚至不惜为此与此前与之合作的民权组织决裂。<sup>①</sup>

在冷战后期到后冷战时期,美国犹太人社区右倾保守化趋向最为显著的表现便是犹太新保守主义者群体的形成。第一代犹太新保守主义者包括欧文·克里斯托尔(Irving Kristol)、诺曼·波德霍雷茨(Norman Podhoretz)、格特鲁德·希梅尔法伯(Gertrude Himmelfarb)等人。他们在1970年代后期主张美国采取积极进取的外交政策,加强国家军力建设,对内进行福利制度改革等。冷战结束之后,第二代犹太新保守主义者开始形成,且无论是在规模上还是在组织上均超过前者。新一代犹太新保守主义者主要有威廉·克里斯托尔(William Kristol)、约翰·波德霍雷茨(John Podhoretz)、埃利奥特·艾布拉姆斯、戴维·弗鲁姆(David Frum)、戴维·布鲁克斯(David Brooks)等人。第二代犹太新保守主义者充分利用美国媒体平台,包括报纸

<sup>①</sup> Murray Friedman, "The Changing Jewish Political Profile," offered by the Information Resource Center of US Embassy to PRC.

专栏和电视“脱口秀”节目来影响美国大众舆论,此外他们还积极组建或参与具有重大影响力的保守主义思想库如传统基金会(Heritage Foundation)、曼哈顿政策研究所(Manhattan Institute for Policy Research)、赫德森研究所(Hudson Institute)、美国企业研究所(the American Enterprise Institute)和伦理与公共政策中心(the Ethics and Public Policy Center)等。如今犹太新保守主义者、正统派犹太教徒和越来越多的美国犹太青年成为美国保守派犹太群体的中坚。<sup>①</sup>

在美国犹太保守势力形成的同时,美国犹太人对以色列及以色列政府解决巴以冲突的具体政策的态度发生了分化。自1967年中东战争以来,美国犹太人几乎是一边倒地支持以色列政府。这一状况自1980年代初开始发生变化。这一变化是拥有自由主义传统的美国犹太人群体对以色列右翼政治势力崛起做出的反应。许多美国犹太人在认同和支持以色列作为一个国家存在的同时,开始对以色列和犹太人的利益做出与以色列右翼政治势力不同的界定。他们反对以色列右翼政府在解决巴以冲突和对待巴勒斯坦人方面的强硬立场,主张通过加强对话和谈判促进中东地区和平,并主张以更人道的方式对待巴勒斯坦人。早在1980年7月,56名主流犹太领袖在《纽约时报》上刊登一则政治广告,主张应该用土地来换取和平。此后的一系列事件如1982年以色列入侵黎巴嫩并造成大量平民伤亡的事实,使得越来越多美国犹太人对以色列右翼处理阿以冲突的方式和解决巴以争端的政策提出了批评。1985年底,“美国犹太人委员会”不顾以色列政府的反对,派遣代表团会晤了约旦国王侯赛因和埃及总统穆巴拉克。1987年占领区的巴勒斯坦人大起义(Intifada)之后,美国自由派犹太人谴责以色列对起义者的镇压,同时呼吁召开和平会议。1989年12月7日,美国犹太人中的一些活动分子和学者呼吁主动与巴解组织进行接触。1990年,有大约3/4的美国犹太人主张与巴解组织进行谈判。<sup>②</sup>

① 佐格比(Zogby)为新泽西《犹太新闻》自1997年以来所做的民意调查显示,年轻的犹太人与长辈相比更明显地倾向于共和党候选人。在2000年总统选举中,有52%的年龄介于18岁和29岁之间的选民投小布什的票,而年龄段较长的选民投票给小布什的比率从刚刚接近6%到略微超过30%之间。年龄越长,对小布什的支持率越低。该组织对2000年费城犹太人选举模式的调查得出了同样的结果。犹太民意调查专家史蒂文·科恩(Steven M. Cohen)在2002年11月到12月的调查显示:犹太年轻人更倾向于认同共和党并赞同小布什总统的各项政策。大约有26%年龄在35岁以下的犹太受访者宣称自己为共和党,而这一年龄段以上的受访者中宣称自己为共和党的只有11%。政治学家艾伦·费舍尔(Alan M. Fisher)称他们为“里根时代的人”。“他们对罗斯福和肯尼迪一无所知,他们与犹太劳工运动蓬勃发展时期有三代之遥,对于这代人而言,发生于其出生和幼年阶段的1960年代的民权运动和学生反越战运动与他们的政治经验毫无关系。”Murray Friedman, “The Changing Jewish Political Profile,” offered by the Information Resource Center of US Embassy to PRC.

② Steven T. Rosenthal, “Long-distance Nationalism: American Jews, Zionism, and Israel,” in Dana Evan Kaplan, ed., *The Cambridge Companion to American Judaism* (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 215~216.

冷战终结及第一次海湾战争结束之后,以色列的安全环境有了根本好转,美国犹太人对以色列右翼政府的批评之声日涨。据统计,有85%的美国犹太人反对以色列沙米尔总理寸土不让的强硬占领政策,75%的美国犹太人领袖主张停止犹太定居点建设。这一时期美国主流犹太组织已经开始接受诸如“新犹太议程”(New Jewish Agenda)等犹太组织提出的建立巴勒斯坦国的激进主张。以色列总理内塔尼亚胡对奥斯陆协议的抵制,甚至使得美国犹太人最大的院外活动组织“美国以色列公共关系委员会”和“主要犹太组织领导人大会”3次拒绝为内塔尼亚胡政府的政策进行游说。沙龙政府在对待巴勒斯坦人和定居点问题上的强硬立场,也不断受到自由派美国犹太人的批评。对以色列的淡漠还体现在美国犹太人的捐赠上。美国犹太人募集的资金中捐赠给以色列的部分所占比例在明显下降,这种趋势在年轻人中表现得更为明显。史蒂文·科恩的调查发现:年龄每降低10岁,对以色列的支持度就会下降5个百分点。早在1989年便有调查显示,知道以色列建国时间的美国犹太人不足66%,知道以色列何时占领约旦河西岸的美国犹太人不足40%。<sup>①</sup>2002年夏的一次民意调查显示,有大约2/3的美国犹太人主张建立巴勒斯坦国,而持这一立场的美国人则不到一半。

在政治选举中,美国大多数犹太组织更主要的是根据政治领导人在堕胎权、为教育提供公共基金、校园祈祷及同性恋者权利等社会问题上的立场对政治人物进行评判和选择,对以色列的支持已经退居次要。<sup>②</sup>这种分化事实上削弱了美国犹太院外集团为以色列游说的能力。以美国最具影响力的院外游说集团“美国以色列公共关系委员会”为例,自里根政府开始,它反对美国向阿拉伯国家军售及美国推动中东和平进程的力度都有所减弱。尽管这种减弱是多方面因素造成的,但是与美国犹太人对该组织盲目支持以色列的批评有一定关系。2007年,有报道称,一些自由派犹太人拟成立一个新的院外集团来对抗“美国以色列公共关系委员会”。犹太作家和政治评论家安妮·罗伊菲(Anne Roiphe)公开表示不赞成“美国以色列公共关系委员会”的立场,认为它并不代表犹太人的意见。<sup>③</sup>

基督教锡安主义者的出现,弥补了美国犹太人对美以政策日渐削弱的影响力。已经有论者指出,如果不是基督教锡安主义者的支持,犹太院外活动集团早就被边缘化了。尽管美国犹太人在美国选举政治中的影响依然可观,但是他们的影响力还是

① Steven T. Rosenthal, op. cit., pp. 217~218.

② Paul Charles Merkley, “American Christian Support for Israel,” in Eytan Gilboa and Efraim Inbar eds., *US-Israeli Relations in a New Era: Issues and Challenges after 9/11*, p. 118.

③ Mitchell G. Bard, “AIPAC and US Middle East Policy,” in Eytan Gilboa and Efraim Inbar eds., *US-Israeli Relations in a New Era: Issues and Challenges after 9/11*, pp. 87~88.

难以与基督教右翼相比。从1980年里根竞选总统开始,许多总统候选人在竞选中都大打以色列牌,目的不仅是争取犹太选民的支持,而且更多的是为了争取基督教右翼的支持。

面对基督教右翼尤其是基督教锡安主义的崛起,美国犹太人有不同的反应。以“反诽谤联盟”(the Anti-Defamation League,简称ADL)为代表的自由派犹太人所持基本态度是恐惧和排斥。他们认为基督教右翼以美国的基督教化及犹太人改宗基督教为目的,言论和著述中充斥着反犹主义情绪,这与美国犹太人长期以来奉行的理性主义、多元主义、自由主义和反对狭隘的教派利益的原则相违背。在美国对以政策问题上,他们认为基督教锡安主义者的立场不利于阿以冲突的最终解决,严重违背以色列和犹太人的根本利益。在1980年福尔韦尔获得以色列政府颁发的“雅伯廷斯基奖章”(Jabostinsky Medal)时,美国犹太人领袖亚历山大·欣德勒(Alexander M. Schindler)曾在《耶路撒冷邮报》上撰文,质问“杰里·福尔韦尔对犹太人有益吗?”他认为,“这一新的政治势力……除将美国基督化、使之成为一个由基督统治的共和国之外别无所求……根据我的判断,这样一种政治气候对公民自由、人权、社会公正、不同信仰之间的对话及美国人之间的相互尊重是不利的。因此,他对犹太人是无益的。”<sup>①</sup>

对基督教右翼的恐惧最初体现在1980年代的两次总统选举中。1980年美国犹太人对信奉保守主义的里根的投票率约为39%;4年之后,由于基督教右翼在共和党里根政府的影响大增,使得犹太人对里根的支持率下降至31%。1984年“美国犹太人委员会”调查显示,有大约46%的犹太人把“大多数”或“许多”基督教右翼原教旨主义者列入反犹行列。1994年,“反诽谤联盟”发布一项题为《宗教右翼:对美国宽容与多元主义的攻击》的报告。<sup>②</sup>该报告对宗教右翼所宣扬的“教派性的、绝对主义的主张”,以及对文化上的不同表达使用“恐惧性的、怀疑性的甚至是仇恨性的语言”并与“偏执分子和阴谋分子相过从”的倾向予以抨击。报告将宗教右翼定性为将会摧毁政教分离界线的“排他性的宗教运动”,在某些时候“受到表现出阴谋性的、反犹的和极端情绪的高层人物”的唆使。该报告历数了基督教右翼运动领袖福尔韦尔、帕特·罗伯逊、保罗·韦里奇(Paul Weyrich)和唐纳德·怀尔德门(Donald Wildmon)等人的反犹主义言论。<sup>③</sup>此后一些自由派犹太人如专栏作家安东尼·刘易斯(Antho-

① Paul Charles Merkley, “American Christian Support for Israel,” p. 109.

② Jewish Telegraphic Agency, “The Religious Right: The Assault on Tolerance & Pluralism in America,” *The Jewish Exponent* (Philadelphia), August 19, 1994, cited from Murry Friedman, *The Neoconservative Revolution*, p. 215.

③ Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution*, pp. 215~216.

ny Lewis)和弗兰克·里奇(Frank Rich)等人,以《纽约时报》等媒体为平台对基督教右翼进行猛烈批评。自由派知识分子指责帕特·罗伯逊所著《新千年》<sup>①</sup>和《新世界秩序》<sup>②</sup>等作品充满了反犹主义观点。1995年4月17日一期的《新共和》(The New Republic)杂志称罗伯逊的思想意识为“隐蔽的法西斯主义”。近期“美国犹太人委员会”公布的调查显示,大多数犹太人依然认为基督教右翼是反犹的。回复调查的犹太人中91%选择“多数”“许多”或“一些”来描述基督教福音派和原教旨主义者的反犹情绪。<sup>③</sup>

与美国自由派犹太人不同,美国保守派犹太人极为欢迎属于基督教右翼的基督教锡安主义者。一些右翼犹太人和基督教锡安主义者共同建立支持以色列的组织,其中尤以犹太拉比耶歇尔·埃克斯坦于1983年在芝加哥创建的“基督徒和犹太人国际协进会”最为著名。该组织旨在加强与基督教锡安主义者的联系,并宣称“真正的基督徒是犹太人最好的朋友。”埃克斯坦还在华盛顿特区建立“犹太—基督价值研究中心”(the Center for Judeo Christian Values),参议员约瑟夫·利伯曼和丹·科茨(Dan Coats)共同担任该组织的主席。该组织还建立名为“支持以色列”(Stand For Israel)的网站,并发起旨在推动犹太人从前苏联地区、阿根廷和埃塞俄比亚向以色列移民的项目。克林顿政府时,宣称代表8000万人,由162个支持以色列的犹太组织和基督教组织组成的联盟——“支持以色列的联合之声”(Voices United for Israel),曾在以色列总理内塔尼亚胡访美时集会表示声援。

针对“反诽谤联盟”的报告,美国保守派犹太人曾在1994年8月2日的《纽约时报》上刊登题为《犹太人应该对‘基督教右翼’产生恐惧吗?》的政治广告。这份由75位知名犹太人士签名的广告对“反诽谤联盟”对基督教右翼的攻击进行驳斥。组织这次活动的正统派拉比丹尼尔·拉平(Daniel Lapin)曾在西雅图创建了政治上保守的犹太组织“面向传统”(Toward Tradition)。此外一些著名犹太人士如美国前驻联合国大使莫里斯·艾布拉姆斯(Morris Abrams)、著名犹太新保守主义者诺曼·波德霍雷茨等人纷纷为基督教右翼辩护,甚至认为“反诽谤联盟”走得太远了。<sup>④</sup>

犹太保守主义者对基督教右翼的接纳既有其意识形态的基础,即对美国社会过度世俗化和反文化运动盛行的批判及反对国际共产主义等,也有其实用主义色彩。犹太新保守主义代表人物欧文·克里斯托尔和新保守主义者、研究大屠杀的历史学

① Pat Robertson, *The New Millennium: Ten Trends That Will Impact You and Your Family by the Year 2000*, (Nashville, Tennessee: Thomas Nelson Publishers, 1990).

② Pat Robertson, *The New World Order* (Nashville, Tennessee: Thomas Nelson Publishers, 1992).

③ Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution*, p. 216.

④ Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution*, pp. 217~218.

教授露西·达维多伊茨(Lucy Dawidowicz)曾在《评论》(Commentary)杂志上撰文,认为不应该过度看重福音神学。克里斯托尔持有同样的观点。他认为,“道德多数派源于基督教信仰对以色列的支持,不应该成为犹太人疏远他们的理由。它为什么对我们是个问题?那是他们的神学理念,但这是我们的以色列。”<sup>①</sup>在听完基督教联盟总干事里德1995年5月在“美国基督教公共关系委员会”的演讲之后,后来在小布什政府中东政策制定中发挥重要作用的埃利奥特·艾布拉姆斯深受触动,他表示虽然不知道里德是否需要犹太人,但是“我们需要拉尔夫·里德。”<sup>②</sup>

右翼美国犹太人与基督教锡安主义者在1990年代后期建立的良好关系,使美国保守主义运动获得了强大的力量,而这一影响力又因为以色列右翼政府的介入得以强化。以色列右翼政府很早便注意并发掘美国基督教锡安主义者的政治影响。1978年以色列总理贝京邀请福尔韦尔访问以色列,次年以色列政府赠给福尔韦尔一架里尔喷气飞机,1980年贝京政府授予福尔韦尔“雅伯斯廷斯基奖章”。贝京的支持者舒米尔·卡茨(Shmuel Katz)针对某些自由派犹太人对此举的异议辩称,“美国的道德多数派运动已经表明其对以色列的支持,这一同情应该是相互的。”<sup>③</sup>1981年,当“全国教会委员会”(the National Council of Churches)谴责以色列轰炸伊拉克的核反应堆时,应以色列政府的请求,福尔韦尔出面公开驳斥这一指责。此后以色列历届右翼政府都主动与美国基督教锡安主义者接触。内塔尼亚胡和沙龙不断在美国或以色列会见基督教锡安主义组织领袖或参与他们的会议和活动。以色列宗教事务部官员约纳·马拉赤(Yona Malachy)曾被派往美国,专门研究美国基督教原教旨主义,并逐步与基督教锡安主义者建立了良好的合作关系。他的研究成果《美国原教旨主义和以色列:原教旨主义教会与锡安主义和以色列的关系》<sup>④</sup>被视为立库德集团获取原教旨主义教会支持以色列的计划指南。为做好对基督教锡安主义者的工作,以色列议会专门成立了由12名议员组成的、代表多个政治党派的“基督教同盟议员团”(Christian Allies Caucus)。加强与基督教锡安主义组织的联系成为以色列驻美使馆的一项重要使命,以色列政府要求驻美大使主动寻求与基督教锡安主义组织建立良好的关系并积极参与它们的公开活动。<sup>⑤</sup>在基督教锡安主义者中,头面人物除经常往返以色列进行访问之外,还联合以色列相关部门组织大批的普通成员前往以色列

① Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution*, p. 209.

② Murray Friedman, *The Neoconservative Revolution*, p. 220.

③ Paul Charles Merkley, "American Christian Support for Israel," p. 109.

④ Yona Malachy, *American Fundamentalism and Israel: The Relation of Fundamentalist Church to Zionism and the State of Israel* (Jerusalem: the Institute of Contemporary Jewry at the Hebrew University, 1978).

⑤ Paul Charles Merkley, "American Christian Support for Israel," p. 121.

参观访问,以增进认同和获取他们的政治支持。2004年2月以色列旅游部长本尼·埃隆(Benny Elon)高度赞扬帕特·罗伯逊,表彰他不顾美国政府在九一一事件之后发出的海外旅行警告,组织大批福音派教徒参观以色列,从而“使得以色列的旅游业免于破产。”<sup>①</sup>2004年有40多万福音派教徒前往以色列参观。

需要指出的是,美国保守派犹太人对基督教锡安主义者的接纳,在某种程度上改变了自由派犹太人的态度。2002年5月,“反诽谤联盟”在美国一些报纸上刊登一系列政治广告,拉尔夫·里德应邀在广告上称,“我们有信仰的人坚定地与以色列站在一起。”面对犹太群体中一些人对邀请里德出面表示反对,该组织主席阿贝·福克斯曼(Abe Foxman)指出,尽管犹太人与基督教联盟在诸如学校祈祷等问题上的分歧依旧存在,但是这“并不意味着我们应该拒绝他们的支持,事实上犹太人应该对这种支持心存感激,尤其是因为基督教右翼不要求任何回报。”<sup>②</sup>美国犹太人委员会行政副主任戴维·哈里斯(David Harris)则表示,选择朋友是犹太人难以偿付的一项奢侈,因为“末日也许明天就会到来,但是以色列在今天便命悬一线。”<sup>③</sup>包括“犹太公共事务委员会”(Jewish Council for Public Affairs)在内的一些犹太组织开始逐渐增加与基督教锡安主义组织的接触。

### 三 基督教锡安主义对小布什政府以色列政策影响

基督教右翼在其发展历程中也曾几经兴衰。福尔韦尔创建的“基督教多数派”于1989年6月解散,帕特·罗伯逊创建的“基督教联盟”也于1997年因总干事拉尔夫·里德的辞职而陷入低潮。基督教右翼尽管是一支不容小觑的政治力量,但是受到了自卡特以来除里根政府之外的历届总统的冷遇,即使是在里根任总统后期,基督教右翼此前在里根政府时期的风光也不复存在。但是在小布什政府尤其是小布什第二任期时,基督教右翼终于“修成正果”,对美国的内政外交,尤其是美国的中东政策和以色列政策发挥了前所未有的影响。在重视基督教右翼政治影响的同时,小布什政府还大力起用新保守主义者。犹太新保守主义者纷纷进驻国防部、副总统办公室和国家安全委员会等对外政策制定的关键部门。

在九一一事件之后,基督教锡安主义者、犹太新保守主义者与以色列政府之间的合作对美国的以色列政策产生了巨大的影响。与基督教锡安主义组织拥有广泛的社

① Lee Marsden, *op. cit.*, p. 192.

② Murry Friedman, “The Changing Jewish Political Profile,” offered by the Information Resource Center of US Embassy to PRC.

③ Lee Marsden, *op. cit.*, p. 190.

会基础、庞大的社会资源及强大的社会和政治动员能力相比,犹太新保守主义者的优势是他们的战略构建和理论辨析能力。犹太新保守主义者的外交理念很快得到基督教锡安主义者的认同和支持。

1997年威廉·克里斯托尔所创建的“新美国世纪”项目(Project for the New American Century)提出了著名的《原则声明》(Statement of Principles)。当时在这份文件上签名的有25位著名的新保守主义者,其中多人是美国对中东政策的设计者和执行者,如切尼、拉姆斯菲尔德、保罗·沃尔福维茨、埃利奥特·艾布拉姆斯、葆拉·多布里扬斯基(Paula Dobriansky)等。<sup>①</sup>

有多名犹太保守主义者参与的“高等战略和政治研究所”(The Institute for Advanced Strategic and Political Studies)于1996年为内塔尼亚胡竞选总理准备的研究报告《彻底决裂:保卫这个国家的新战略》,<sup>②</sup>反映出小布什政府的对以政策轮廓。该报告提出抛弃《奥斯陆协议》、削弱阿拉法特在巴勒斯坦人中的影响、打击叙利亚在叙境内和黎巴嫩境内的军事目标、消除萨达姆·侯赛因在伊拉克的权势、摒弃以色列的“社会主义基础”等建议。有评论认为,这一报告致使内塔尼亚胡胜选并为其后的以色列政府设立了基本政策框架。<sup>③</sup>

此后,在新保守主义者罗伯特·卡根(Robert Kagan)和威廉·克里斯托尔编著的《当前的危险:美国外交和防卫政策中的危机和机遇》<sup>④</sup>中,埃利奥特·艾布拉姆斯撰写的《以色列与“和平进程”》一文较为系统地提出了新保守主义对以色列和阿以冲突的看法和对策。在文中,艾布拉姆斯批评冷战结束后美国的中东政策,认为老布什和克林顿在巴以冲突中采取的基本原则是迫使以色列通过“用土地换和平”的方式与阿拉法特的巴解组织进行交易,并期望最终建立一个巴勒斯坦国,实现巴以冲突的全面解决。这一政策原则是基于一旦巴勒斯坦建国的愿望得以实现,阿拉伯激进主义便会消失这一认识之上。艾布拉姆斯认为,尽管“奥斯陆协议”的签订是巴以和平进程取得的重大成果,但事实上阿拉法特在和平问题上一直口惠而实不至。阿拉法特领导的统治集团贪污腐败、任人唯亲、排斥异己,巴勒斯坦方面并没有履行奥斯陆相关协议的承诺,巴勒斯坦鼓动反以的言论和行为得到美国政府和整个国际社会的纵容。以色列在执行和平协议方面承受了前所未有的压力,但是阻碍和平进程的责任

① Lee Marsden, op. cit., p. 188.

② The Institute for Advanced Strategic and Political Studies, “A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm,” available at: <http://www.israelelecoNo.my.org/stratI.htm>.

③ Lee Marsden, op. cit., p. 188.

④ Robert Kagan and William Kristol, eds., *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign Defense Policy* (San Francisco: Encounter Books, 2000).

不在以方。为此,艾布拉姆斯指出,美国不应压制以色列而加强巴勒斯坦的地位、不应放弃对扩展民主和人权的支持、不应把其他所有的政治及安全目标都置于阿以和平进程的“成功”之下。艾布拉姆斯认为,应该改变把美国在中东的利益界定在阿以冲突最终解决的基础之上,而是要在寻求中东“和平”与谋求美国及其盟国的真正安全之间做出明确划分。在中东地区,美国必须坚定地支持盟国,反对敌国。建立导弹防御系统、培育以色列和土耳其的军事同盟及结束萨达姆政权在伊拉克的统治,将最终加强美国在这一地区的地位和实现中东地区持久和平的前景。在巴以冲突中,美国的利益底线在于避免出现可能削弱约旦、以色列甚至埃及而亲近叙利亚、伊拉克、利比亚或者伊朗的另一个极端主义阿拉伯国家。<sup>①</sup>艾布拉姆斯的分析和建议把中东和平进程陷入僵局的责任直接指向与以色列敌对的国家 and 势力。

小布什出任总统,尤其是在九一一事件之后,新保守主义对中东及以色列的战略构想在很大程度上得到基督教右翼的支持。根据基督教右翼组织 2002 年发表的调查报告显示,69%的保守派基督徒赞成对伊拉克采取军事行动,这一数字高出美国成年人口对这一政策的赞成度大约 10 个百分点。<sup>②</sup>对于基督教锡安主义者对新保守主义政策的认同和支持,丹尼尔·派普斯(Daniel Pipes)在 2003 年 7 月表示,“对于那些想知道美国何以遵循与欧洲国家如此不同政策的人来说,答案很大一部分在于基督教锡安主义者的影响力。”<sup>③</sup>2002 年由犹太新保守主义者戴维·弗鲁姆打造的“邪恶轴心”概念,就是仿效里根当年的“邪恶帝国”来鼓动基督教右翼势力支持小布什的反恐战争。

九一一事件改变了小布什竞选时的外交政策构想。当选后他在题为“一项独特的美国国际主义”的演讲中,提出通过综合运用政治、经济、军事和文化因素来均衡地处理国际事务。<sup>④</sup>九一一事件前,犹太新保守主义者一度对小布什的外交国防政策颇多诘责。2001 年 6 月罗伯特·卡根和威廉·克里斯托尔对小布什政府未能增加国防预算极度失望,称“(小)布什将作为一个致使美国军力衰退和美国在冷战后所具有的突出优势消失殆尽的人而走进历史”。<sup>⑤</sup>然而九一一事件彻底改变了小布什政府的外交构想,突变的形势使得新保守主义者成为唯一能对美国危机做出系统解释和政

---

① Elliott Abrams, “Israel and the ‘Peace Process’,” in Robert Kagan and William Kristol, op. cit., pp. 221 ~ 239.

② Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: the Neo-conservatives and the Global Order* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 198.

③ Stefan Halper and Jonathan Clarke, op. cit., p. 199.

④ George W. Bush, “A Distinctly American Internationalism,” cited from Stefan Halper and Jonathan Clarke, op. cit., p. 133.

⑤ Stefan Halper and Jonathan Clarke, op. cit., p. 129.

策应对的群体。他们很快“便使得整个国家支持他们的世界景象”。对此，基督教右翼“功不可没”。

九一一事件之后，新保守主义者很快便将这一惨剧的发生归结于克林顿在安全方面的懈怠，包括福尔韦尔和帕特·罗伯逊在内的保守主义人士都认为是“美国的自由主义者如克林顿之流为这一事件铺就了道路，”“自由主义者、女权主义者、同性恋者和美国公民自由联盟(American Civil Liberties Union)令上帝震怒。”<sup>①</sup>很快，基督教右翼控制的媒体如基督教广播网等<sup>②</sup>便与支持新保守主义的媒体如福克斯新闻频道等<sup>③</sup>共同塑造了美国大众对时局和美国政府政策、策略的认知，其影响之大，以致于前国会议员、后来出任克利尔频道(Clear Channel)电台台长的沃茨(J. C. Watts)戏言“狗们不吃”由自由主义者提供的“狗粮”。<sup>④</sup>

政治势力达到全盛的基督教锡安主义者充分发动其组织动员能力，除了以游说方式向各级政府官员或国会议员施加压力外，他们甚至鼓励其成员参选国会议员。白宫专门建立了与宗教右翼势力沟通的联络小组，使得基督教锡安主义者中的一些头面人物甚至拥有直接面见总统或总统顾问的特权。

在小布什政府的对以政策中，基督教锡安主义者的作用主要体现在以下几个方面：

首先，他们反对中东和平路线图及两国方案。基督教锡安主义者认为路线图计划是一种背叛，是违背上帝意志的。帕特·罗伯逊在《700 俱乐部》(700 Club)布道节目中援引先知约珥“分裂我的土地者必将遭受诅咒”的警告，认为如果将耶路撒冷分为两半，那么小布什将会引发上帝的愤怒。在中东和平路线图出台后，白宫收到了5万张抗议这一计划的明信片。小布什自此以后对这一问题缄口不提，有关方面也没有达成任何决议。基督教锡安主义者还抗议以色列沙龙政府单方面撤出加沙的决定。白宫曾特意召开会议与基督教右翼领袖就以色列政策进行沟通。尽管如此，沙龙还是遭到以帕特·罗伯逊为首的基督教锡安主义者的强烈谴责。2003年7月初，身为众议院多数派领袖的著名锡安主义者汤姆·迪莱访问以色列并在以色列国会发

① Stefan Halper and Jonathan Clarke, op. cit., p. 196.

② 基督教广播网称其在美国国内有8000万听众，三一广播网(Trinity Broadcasting Network)有9200万观众。“关注家庭”(Focus on the Family)宣称列入其邮寄名单的人数高达100万，其潜在无线电听众有2200万。See Lee Marsden, op. cit., p. 193.

③ 鲁珀特·默多克(Rupert Murdoch)旗下的福克斯新闻频道(Fox News Channel)、克利尔频道(Clear Channel)等电视台，以及《华尔街日报》、《华尔街周刊》(Wall Street Weekly)、《华盛顿时报》(Washington Times)、《纽约邮报》(New York Post)、《美国观察家》(American Spectator)、《国家评论》(National Review)、《纽约太阳报》(New York Sun)、《旗帜周刊》(Weekly Standard)等报刊杂志。

④ Stefan Halper and Jonathan Clarke, op. cit., p. 190.

表演讲。他保证继续支持以色列,称如果布什总统的这项路线图计划意味着迫使以色列做出可能会影响其安全的妥协,便会反对这一方案。<sup>①</sup>

其次,支持以色列敌对巴勒斯坦和阿拉伯国家的任何单边行动。根据“奥斯陆协议”,以色列从西岸地区撤军,将这一地区交由巴勒斯坦当局管理。然而2002年4月,以色列军队对西岸地区发动进攻。小布什政府当即敦促以色列撤军,这激起了基督教右翼的反对。杰里·福尔维尔组织支持者向白宫发送10万余封电子邮件,对小布什的政策提出异议并坚持认为以色列有权采取任何它认为适宜的行动。身为基督教锡安主义者的国会议员如汤姆·迪莱、迪克·阿梅伊和特伦特·洛特(Trent Lott)等人亲自前往白宫劝阻小布什,并反对国务院的建议。国会以众议院352票对21票、参议院94对2票的压倒多数通过了一项支持以色列行动并谴责巴勒斯坦人暴力活动的决议。迫于压力,行政部门停止向以色列施加任何压力。基督教锡安主义者的院外压力,使得小布什政府停止批评以色列用“定点清除”的方式暗杀哈马斯领导人。2006年7月以色列军队进入黎巴嫩南部打击真主党势力。战争期间,“基督徒联合起来支持以色列”组织3000余人汇集华盛顿,游说国会和白宫。戴维·布罗格(David Brog)称:“在此关头,数以千计的基督徒来到华盛顿就是为了一个问题,且仅为一个问题而来,那就是支持以色列,这向国会和行政部门传递了一个非常重要的信息,我想这有助于说服人们应该给以色列更多一些时间。”<sup>②</sup>国会众议院于2006年7月20日通过921号决议,称恐怖分子及其支持国应对以色列遭受的攻击负责;支持以色列为自身安全及其他目的而进行防卫的权利。

第三,反对阿拉法特,压制哈马斯。基督教锡安主义者积极支持以色列和美国反对巴解组织领袖阿拉法特的作法。克林顿政府参与中东和平谈判的前大使丹尼斯·罗斯(Dennis Ross)认为,中东和平路线图得以出笼是行政部门与国会在孤立阿拉法特势力方面达成妥协的结果。后来,美国默许以色列占领杰宁后对阿拉法特实施软禁。在巴勒斯坦大选前,基督教锡安主义者与犹太人游说组织“美国以色列公共事务委员会”一起游说,试图阻止哈马斯参与大选。2005年12月15日,国会通过了一项决议,称“如果巴勒斯坦当局任何控制议会多数席位的政党代表持有消灭以色列的立场和主张,美国将不向巴勒斯坦当局提供援助。”在国会的支持下,美国政府对赢得巴勒斯坦大选的哈马斯政府一直持强硬反对态度。埃利奥特·艾布拉姆斯连同副总统切尼的国家安全顾问戴维·沃尔姆瑟尔(David Wurmser)和约翰·汉纳(John Hannah)主张向法塔赫人员提供武器和训练,并向阿巴斯掌控的安全分队提供8640万美

① Murry Friedman, *The Neoconservative Revolution*, p. 222.

② Lee Marsden, op. cit., p. 204.

元援助,试图以武力翦除哈马斯。艾布拉姆斯、赖斯和美国中东和平进程特使戴维·韦尔奇(David Welch)积极推行在军事上挫败哈马斯的计划,并拟通过新的选举或组建没有哈马斯代表参与的巴政府的方式,将哈马斯排除在巴政治生活之外。此外,艾布拉姆斯和韦尔奇还向联合国施压称,如果联合国不重新考虑它与巴勒斯坦当局签订的所有项目和计划,“那将会在国会讨论联合国预算时产生影响。”在美国的支持下,以色列拒绝向巴勒斯坦当局转交其所控制的巴勒斯坦财政收入。

第四,支持以色列对耶路撒冷的绝对主权,并支持将美国驻以色列使馆迁往耶路撒冷。支持各国将使馆迁往耶路撒冷是基督教锡安主义者的一贯主张,他们还为此成立了“耶路撒冷国际基督徒大使馆”(International Christian Embassy Jerusalem),该组织在美国设有分会。2007年4月,参议员、著名基督教锡安主义者山姆·布朗贝克(Sam Brownback)提出一项建议,要求美国承认巴勒斯坦国之前要承认耶路撒冷是以色列不可分割的首都。著名基督教锡安主义者黑吉认为耶路撒冷地位的问题是不可以拿来谈判的。在“基督徒联合起来支持以色列”的一次集会上,他宣称:“对于任何人来说,只有一个耶路撒冷,它是不能被分割的,不仅是现在而是永远。”

第五,支持发动伊拉克战争及敌视伊朗的政策。小布什政府为发动伊拉克战争积极争取基督教右翼势力的政治支持。如前所述,基督教锡安主义者中大多数人支持伊拉克战争。萨达姆政权被翦除之后,伊朗问题愈发凸显。2007年5月初,为获取对其“反恐战争”支持,小布什总统会见了包括詹姆斯·多布森在内的一些基督教右翼组织的头面人物。会后,詹姆斯·多布森向其支持者称,美国真有可能受到伊朗核武器、生物武器和化学武器的攻击,这些攻击能够摧毁一座甚至是10座城市。多布森认为应该有人大声疾呼“我们正受到威胁,我们将会运用武力或采取一切必要手段来应对之”。小布什政府后期影响力日渐增加的基督教锡安主义者黑吉,则将伊朗总统艾哈迈迪·内贾德称为新的希特勒,是激进伊斯兰的“兽首”,并强烈主张对伊朗的核设施尽早采取决定性的军事行动,即使美国城市受到伊朗“手提箱式”和“脏弹式”的核弹的攻击也在所不惜。他认为以色列或美国应当对伊朗采取先发制人的打击。在他看来,以色列的等待无异于是在冒自杀的风险,“要么是美国和以色列拿下伊朗,要么是伊朗成为核国家后拿下美国和以色列。”他所领导的“基督徒联合起来支持以色列”成员还通过私人交往,促使国会议员和政府官员甚至总统候选人关注伊朗核问题。他们督促国会议员支持旨在加强对伊朗实行更为严厉制裁、阻止美国同帮助伊朗核计划的俄罗斯进行合作的《2007伊朗反扩散法》(*Iran Counter-Proliferation Act of 2007*)。他们还在州政权层面积极展开反对伊朗的游说活动。在他们的动员下,加利福尼亚州和佛罗里达州议会先后通过了关于与伊朗贸易的相关法律。加利福尼亚州通过了《加利福尼亚与伊朗公开剥离法》(*California Public Divest*

from Iran Act), 佛罗里达州通过了《保护佛罗里达投资法》(Protecting Florida's Investments Act)。

最后,他们反对中东和谈。2007年底,小布什政府试图通过安纳波利斯会议重启中东和谈进程,2008年1月,布什总统前往中东访问,基督教锡安主义者对此均表示反对。在“美国视界”(Vision America)领导人理查德·斯卡伯勒(Richard Scarborough)的组织下,基督教锡安主义者向白宫发送大量电子邮件表示抗议。基督教锡安主义者的声援使得以色列在和谈开启后,依然在东耶路撒冷修建犹太定居点。基督教锡安主义者还曾联合犹太院外活动集团对国务卿赖斯重启阿以和平进程的努力设置种种障碍,为此,时任布什总统全球民主战略顾问的埃利奥特·艾布拉姆斯不得不出面安抚。

基督教右翼及锡安主义者的政治影响力主要集中在白宫和国会,但自2006年后期起,他们的政治影响势头锐减。在2006年中期选举之后,基督教锡安主义在国会的一些主要支持者如汤姆·迪莱、迪克·阿梅伊、比尔·弗里斯特(Bill Frist)和里克·桑托罗姆(Rick Santorum)等都离开了国会,而拉尔夫·里德出任佐治亚州副州长的努力也以失败告终。一些有影响的右翼宗教领袖如埃德·麦卡蒂尔(Ed McAteer)、杰里·福尔韦尔和詹姆斯·肯尼迪(James Kennedy)等人相继辞世,另一些右翼人物如马克·福利(Mark Foley)、杰克·阿布拉莫夫(Jack Abramoff)和特德·哈格德(Ted Haggard)等又身染丑闻。与此同时,除曾与基督教锡安主义者在中东问题上建立良好关系的埃利奥特·艾布拉姆斯之外,大多数新保守主义者都因为伊拉克问题陷入僵局和美国在中东推行民主的努力受挫而被迫离开小布什政府。整个保守主义运动在2006年后期遭遇重大挫折。这为小布什在对以政策和中东和平进程问题上改弦更张创造了条件。2006年下半年,布什任命了由前国务卿詹姆斯·贝克和前国会众议院国际关系委员会主席李·汉密尔顿(Lee Hamilton)为两主席的跨党派小组,专门研究伊拉克问题。其后小布什总统听从了该小组及中东地区盟国首脑的建议,与国务卿赖斯共同推动召开了安纳波利斯会议。<sup>①</sup>

## 结 语

在小布什政府时期,受九一一事件的影响,美国与以色列的关系进一步强化,双方在地区战略利益、国家安全理念等方面具有高度共识。反恐战争打响之后,双方的安全合作进一步加强。布什任期的前6年,美国对以色列的各项援助高达170多亿

<sup>①</sup> 陶文钊,《布什政府的中东政策研究》,载《美国研究》,2008年第4期,第22页。

美元,而根据 2007 年签署的协议,以色列在未来十年内将会得到 300 亿美元的援助。在美国的默许下,以色列获得前所未有的行动自由。从 107 届国会到 110 届国会,美国通过大量决议,一方面表示支持两国解决办法,另一方面谴责巴勒斯坦方面发动的暴力活动,而对以色列的暴力活动均以尊重以色列的自卫权和解除恐怖主义的基础设施为由放手不管。尽管美国提出了路线图和两国的解决方案,但是在整个小布什政府任期内却根本未曾认真贯彻。

需要指出的是,小布什政府对以色列政策是根据其对美国在中东地区利益的界定做出的,国家利益界定在相当大的程度上是对九一一事件的反应及出于反恐战争的需要而做出的,在很大程度上体现了新保守主义者的战略理念。这一战略的核心在于,认为美国对于反美穆斯林极端主义的产生与阿以冲突的最终解决所能发挥的作用不大;美国在这一地区所要维护的是以亲美均势为基础的地区稳定;美国对以色列的任何压力都是对极端主义势力的鼓励,那将会威胁美国的利益。这一认识与基督教右翼中锡安主义势力坚定支持以色列的立场不谋而合,尽管程度有所不同,但是这为基督教锡安主义势力的亲以活动提供了更大的空间。但小布什政府在对以政策上并没有完全被基督教锡安主义势力所左右。例如在将美国驻以色列使馆前往耶路撒冷问题上,尽管美国国会在 1995 年通过了《美国使馆法》,要求将美国驻以色列大使馆迁往该城,小布什政府在其任内多次表示放弃行使这一权力。2008 年 1 月小布什访问以色列时,对维持耶路撒冷的统一性问题只字未提。一旦美国反恐战略做出重大调整,美国在中东地区的利益界定发生变化,巴以冲突重新成为美国中东战略的核心,那么美国与以色列之间就将出现更多的龃龉。在这一大的背景下,尽管基督教右翼依然会作为一个因素发挥作用,但其影响力将大大削弱。

白玉广:中国社会科学院美国研究所助理研究员

# 美国全球卫生治理的 战略、实质及问题<sup>①</sup>

晋继勇

〔内容提要〕全球卫生治理日渐成为当今全球议程中的主流话语。作为国际社会最大的国家行为体,美国在全球卫生治理中发挥了举足轻重的作用。通过将全球卫生治理纳入外交战略和国家安全战略之中,美国力图将卫生议题作为促进其地缘政治利益、国家安全利益和经济利益的重要手段。此外,美国还大力加强国内的生物安全防御计划。美国的这种战略不但弱化了其应承担的对发展中国家进行卫生援助的道义责任,而且会加剧潜在的生物安全困境,为全球卫生治理带来了一定的负面影响。

关键词:美国外交 国家安全战略 全球卫生治理 生物安全困境

全球化的历史潮流深化着世界各国的相互依赖关系,在卫生安全领域也不例外。有学者将这种现象贴切地称为“微生物的世界一体化(the microbial unification of the world)”。<sup>②</sup>“非典”、“甲流感”等公共卫生危机的安全含义和跨国效应使得全球卫生治理逐渐进入国际政治的研究议程。“在全球卫生方面的危机并不是疾病的危机,而是一种治理危机”。<sup>③</sup> 作为当前国际社会中最强大的国家行为体,美国在全球卫生治理中发挥了十分重要的作用。早在1881年,美国就在华盛顿主办了关于黄热病的

① 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“非传统安全能力建设”和中国博士后科学基金项目“全球卫生治理的国际机制研究”项目研究成果。

② G. Berlinguer, “Health and Equity as a Primary Global Goal,” *Development*, Vol. 42, No. 4, 1999, pp. 17~21.

③ Kickbusch L., “The Leavell Lecture: the End of Public Health as We Know It: Constructing Global Public Health in the 21st Century,” *Public Health*, Vol. 188, No. 7, 2004, pp. 463~469.

跨国控制问题的国际会议。会上,美国要求允许其在外国港口的领事(而不是地方当局)对发往美国的船只颁布卫生许可证(Bill of Health)。结果,美国的这种治外法权的要求遭到了其他国家的强烈反对。1902年,美国又在华盛顿召开了国际公共卫生会议。在美国主导之下,美洲国家成立了国际卫生局(the International Sanitary Bureau)。后来该组织于1923年被重新命名为泛美卫生局(the Pan American Sanitary Bureau),亦即泛美卫生组织(the Pan American Health Organization)的前身。美国一直反对将泛美卫生局并入英国和法国主导的国际联盟卫生组织(the Health Organization of the League of Nations, HOLN)。第二次世界大战结束之后,美国支持成立世界卫生组织,并使泛美卫生局成为世界卫生组织的六个地区办公室之一。冷战期间,美国通过提供对外卫生援助与苏联展开了势力范围的争夺。世界卫生组织也成为了两国的角力场。随着冷战的结束和公共卫生危机全球化的发展,特别是“非典”、“禽流感”等新发疾病和“炭疽”恐怖袭击事件的爆发,美国在全球卫生治理方面也采取了新的战略。这种战略的改变主要体现在外交和国家安全两个方面。美国许多智库报告也都已把卫生问题直接与美国的国家利益联系起来,主张把卫生议题整合到外交和安全政策进程之中。<sup>①</sup>

目前,随着全球化步伐的加快,许多新发和复发传染病借助全球化的交通方式迅速传播,构成人类安全的新危机,使得世界各国在卫生领域面临共同的脆弱性。这加强了国际社会的共同利益与共同意识,迫使各国进行国际卫生合作,开展全球卫生治理。作为独一无二的大国,美国在当前的全球卫生治理中发挥着独特而重要的作用,因此,对美国全球卫生治理战略的研究将具有重要的现实意义。本文基于美国官方和智库近年来所发布的相关报告和文件,对美国在全球卫生治理方面的战略进行全面梳理和分析,重点探究美国参与全球卫生治理的路径、战略实质及其对全球卫生治理所带来的影响。

---

① 有关这些智库报告的内容,详见:Institute of Medicine Board on International Health, *America's Vital Interest in Global Health*, Washington, DC: National Academy Press 1997; CSIS/CBACI, *Conflict and Contagion: Health as a Global Security Challenge*, Washington, DC: Chemical and Biological Arms Control Institute, 2000; J. Ban, *Health, Security and US Global Leadership*, Washington, DC: Chemical and Biological Arms Control Institute, 2001; J. S. Kassalow, *Why Health Is Important to US Foreign Policy*, New York: Council on Foreign Relations and Milbank Memorial Fund, 2001; D. M. Fox and J. S. Kassalow, "Making Health a Priority US Foreign Policy," *American Journal of Public Health* 91/10, October 2001, pp. 1554~1556.

## 一 美国全球卫生治理中的外交战略

卫生和外交本来是属于两个不同的领域。然而随着全球卫生危机的发展和全球卫生治理的兴起,卫生议题也逐渐进入外交政策领域。正如大卫·费德勒(David P. Fidler)所言,“卫生关切、利益和承诺已深嵌于外交政策努力之中,全球卫生不可能在世界事务中回归到‘低政治’的外层边缘。”<sup>①</sup>权威医学杂志《柳叶刀》的主编理查德·霍顿(Richard Horton)认为,公共卫生是当前最重要的外交政策议题,并指出了利用公共卫生作为一种外交工具的四种战略优势。<sup>②</sup>2007年3月20日,巴西、法国、印尼、挪威、塞内加尔、南非和泰国等7个国家的外交部长共同发表了《奥斯陆部长级宣言》(*Oslo Ministerial Declaration*),发起了将公共卫生作为外交政策核心内容之一的“外交政策和全球卫生行动”(The Foreign Policy and Global Health Initiative, FPGH),意在从卫生角度阐述外交政策,协调卫生和外交实现共同的目标。<sup>③</sup>联合国大会在2009年1月的决议案中重申了这份宣言的重要性,确认了外交政策与全球卫生之间的密切关系,强调了国际社会合作应对全球卫生挑战的重要性。总之,“外交政策和全球公共卫生目标一致,把保护和促进公共卫生作为外交政策议程的一部分具有重要意义。”<sup>④</sup>“参与卫生外交越来越被看作是国际社会公民含义的一个核心要素”。<sup>⑤</sup>作为当前国际社会中最强大的国家,美国也将全球卫生治理问题纳入到其外交战略之中。正如美国“卫生与人口服务部”部长利维特·莫(Leavitt MO)2007年在一次参议院会议上作证时所言,“作为一种外交政策工具,卫生占有特殊的

---

① David P. Fidler, *The Challenges of Global Health Governance*, New York: The Council on Foreign Relations, 2010, p. 19.

② 这四种战略优势分别是:战略上的正确性;在社会凝聚力、公正和强化国家基础设施等方面产生积极收益;一种重要的外交工具;促进国家之间的信任。详见:Richard Horton, “Iraq: Time to Signal A New Era for Health in Foreign Policy,” *The Lancet*, Vol. 368, No. 9545, 2006, pp. 1395~1397.

③ Ministers of Foreign Affairs of Brazil, Indonesia, France, Senegal, Norway, “The Oslo Ministerial Declaration-Global Health: a pressing foreign policy issue of our time,” *The Lancet*, Vol. 369, No. 9580, 2007, pp. 1373~1378.

④ Margaret Chan, “Foreign Policy and Global Public Health: Working Together towards Common Goals,” available at: <http://www.who.int/bulletin/volumes/86/7/08-056002/en/index.html>.

⑤ Kelley Lee, Luiz Carlos and Thomas E. Novotny, “Brazil and the Framework Convention on Tobacco Control: Global Health Diplomacy as Soft Power,” *PLoS Medicine*, Vol. 7, No. 4, April, 2010, p. 4.

地位。”<sup>①</sup>“全球卫生问题越来越与美国的经济、外交政策和战略目标纠缠在一起。”<sup>②</sup>美国政府的卫生外交战略主要通过两种结构得以开展。一是对外援助结构；二是公共卫生结构，也即在全球传染病监测方面展开国际合作。

### (一) 提供对外卫生援助是美国全球卫生战略中的重要一环

对外援助是主权国家实现战略目标、维护经济利益、营造道德形象的重要外交工具。美国对外卫生援助中在第二次世界大战结束后就已开始。当时的美国总统杜鲁门就曾经强调，跨国传染病流行问题对粮食生产影响深远，粮食问题又是保证世界和平最关键的因素。为此，他将传染病控制纳入其对外政策的“第四点计划”中。<sup>③</sup>作为美国对外援助政策的基石，美国在 1961 年通过的《对外援助法案》及其修正案的第 104 条主要是关于卫生援助的内容，这就直接地表明了美国对外援助在全球卫生方面的努力方向。<sup>④</sup>在小布什政府早期，美国对外援助主要围绕三个“战略支柱”展开：经济发展、农业和贸易；全球卫生；民主、冲突预防和人道主义援助。<sup>⑤</sup>2002 年，美国国际开发署 (USAID) 发表了题为《国家利益中的对外援助》的报告。该报告认为，对外援助将会成为一种至关重要的外交政策工具，并提出了美国对外援助的六个重点，其中的一个重点就是促进公共卫生的发展。<sup>⑥</sup>2003 年，小布什在国情咨文中宣布了“总统防治艾滋病紧急援助计划 (President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)”。迄今为止，该计划是由单个国家发起的对抗单一疾病的最大的国际卫生倡议。根据该计划，美国将划拨高达 150 亿美元的资金，以来抗击艾滋病和向艾滋

---

① Leavitt MO, “Statement on Global Health before the Senate Appropriations Subcommittee on Labor, HHS, Education, and Related Agencies,” May 2, 2007, available at: <http://www.hhs.gov/asl/testify/2007/05t20070502b.html>.

② Harley Feldbaum, *Building U. S. Diplomatic Capacity for Global Health*, Center for Strategic & International Studies, 2010, p. 2.

③ Melville Mackenzie, “International Collaboration in Health,” *International Affairs*, Vol. 26, No. 4, 1950, p. 519.

④ Congressional Research Service, *Foreign Assistance Act of 1961: Authorizations and Corresponding Appropriations*, June 16, 2010, p. 7, available at: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R40089.pdf>.

⑤ Tarnoff Curt, “Foreign Aid: An Introductory Overview of US Programs and Policy,” CRS Report for Congress, Updated January 19, 2005, p. 7, available at: <http://www.italy.usembassy.gov/pdf/other/98-916.pdf>.

⑥ 其他五个重点分别是：促进民主治理、推动积极发展、降低冲突、提供人道主义援助、为私人对外援助负责。详见 U. S Agency for International Development, *Foreign Aid in the National Interest*, Washington D. C. 2002, p. iv.

病感染者提供抗逆转录病毒药品。<sup>①</sup>从2004年到2008年,通过该计划和“全球抗艾、结核和疟疾基金”,美国在抗击艾滋病方面的总开支已高达180亿美元。<sup>②</sup>单是在2008年,美国政府提供的与卫生相关的对外援助资金就超过75亿美元。<sup>③</sup>在2007年,美国国务院与美国国际开发署联合发布了《2007~2012财政年度战略规划》。该战略规划列出了美国对外援助的七个战略目标,其中第四个战略目标“投资人民”的首要优先事项就是促进全球健康。<sup>④</sup>

奥巴马政府上台之后,有很多报告都已列出了奥巴马政府在全球卫生方面应当追求的目标。<sup>⑤</sup>根据凯瑟家庭基金会(Kaiser Family Foundation)在2009年所做的调查,高达31%的受访者认为奥巴马政府与前任政府一样重视全球卫生问题,高达41%的受访者认为比前任政府更重视全球卫生问题。<sup>⑥</sup>美国医学研究所2009年发布的报告建议奥巴马政府将卫生作为外交政策的一个支柱加以强调。<sup>⑦</sup>实际上,奥巴马政府比前任更重视卫生问题。奥巴马政府不但在国内成功地通过了医疗改革法案,而且还在2009年5月5日宣布了“全球卫生倡议”(Global Health Initiative)。该倡议计划在2009~2014六年内划拨630亿美元,致力于发展一个全面的美国全球卫生战略,并使其成为美国提供对外卫生援助的主题框架(见表1)。

“全球卫生倡议”的提出表明,美国将在全球卫生治理领域担当领导者的角色,并以提供卫生援助的方式来进一步改善美国与发展中国家的关系。正如美国国务卿希

---

① 该计划主要有如下目标:1. 为200万艾滋病感染患者提供抗逆转录病毒的药品;2. 为1000万艾滋病患者提供医疗保健,包括儿童和孤儿;3. 预防700万新感染病例的产生。“总统防治艾滋病紧急救援计划”主要针对15个国家,其中包括12个非洲国家、2个加勒比国家和1个亚洲国家。详见“总统防治艾滋病紧急救援计划”官方网站, <http://www.pepfar.gov/about/>。

② PEPFAR, *Making a Difference: Funding*, 2008, available at: <http://www.pepfar.gov/press/80064.htm>。

③ Tiaji Salaam-Blyther, *Global Health: Appropriations to USAID Programs from FY2001 through FY2008, CRS Report*, Order Code RS22913, July 8, 2008, available at: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PCAAB934.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB934.pdf)。

④ U. S. Department of State, *U. S. Agency for International Development, Strategic Plan: Fiscal Years 2007~2012*, Revised May 7, 2007, p. 22, available at: [http://www.usaid.gov/policy/coordination/strat-plan\\_fy07-12.pdf](http://www.usaid.gov/policy/coordination/strat-plan_fy07-12.pdf)。

⑤ 相关报告详见: Committee on the U. S. Commitment to Global Health, *The U. S. Commitment to Global Health: Recommendations for the New Administration* (Washington, D. C.: National Academies Press, 2009); Nancy Birdsall, ed., *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U. S. President*, Washington, D. C.: Center for Global Development, 2008; Laurie Garrett, *The Future of Foreign Assistance Amid Global Economic and Financial Crisis: Advancing Global Health in the U. S. Development Agenda*, New York: Council on Foreign Relations, January 2009。

⑥ Kaiser Family Foundation, *Survey on the U. S. Role in Global Health Update*, October 21, 2009。

⑦ Institute of Medicine, *The U. S. Commitment to Global Health: Recommendations for the New Administration* (Washington, D. C.: National Academies Press, 2009), p. 1。

拉里·克林顿所言,“‘全球卫生倡议’将成为美国外交政策的一个关键组成部分”。<sup>①</sup>美国民主与全球事务助理国务卿玛丽亚·奥特罗(Maria Otero)也认为,奥巴马总统已将“全球卫生倡议”作为其以“巧实力”为驱动的外交政策的一个核心组成部分。<sup>②</sup>

表 1 全球卫生倡议预算(2009~2014)(单位:亿美元)

	2009	2010	变动情况	6年总额
PEPFAR(全球艾滋病防治 & 肺结核)	64.90	66.55	+1.65	
疟疾	5.61	7.62	+2.01	
PEPFAR+疟疾	70.51	74.17	+3.66	510
全球卫生优先项目	11.35	12.28	+0.93	120
全球卫生倡议总计	81.86	86.45	+4.59	630

数据来源:美国白宫官方网站 <http://www.whitehouse.gov>。

## (二)通过公共卫生结构,美国在全球疾病监测方面加强了国际合作

所谓全球疾病监测,是指在最广泛的地理范围内发现、甄别和监控疾病的能力。新发和复发致命传染病以及生物恐怖主义活动会随时随地爆发。鉴于现今世界各国之间的紧密联系,一种疾病在几天时间内就能蔓延至全球。对于美国而言,提升监测和应对能力将会有助于降低生物安全威胁,无论是在自然暴发疾病、实验室事故还是生物武器的使用方面都是如此。美国国际开发署也认为,通过建立强有力的传染病监测能力进行遏制是最好的防御。<sup>③</sup>“全球疾病监测是一项至关重要但又复杂的国际问题”。<sup>④</sup>因此,除了加强自己的全球传染病监测体系之外,<sup>⑤</sup>美国还在疾病监测体系建构方面开展了双边和多边层面上的外交努力。

在双边层面,美国与那些传染病多发的国家开展了疾病监测方面的合作。早在2002年,美国国会就通过了《全球疾病监测法》(*The Global Pathogen Surveillance Act*)。该法以向某些发展中国家提供援助为诱饵,换取这些发展中国家在全球疾病监测方面与美国进行合作,其中第四部分规定:“如果根据该法案中的任何条款规定

① “Secretary Clinton on President’s Global Health Initiative,” May 5, 2009, available at: <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/May/20090505174936eafas0.7123529.html>.

② Maria Otero, “Smart Power: Applications and Lessons for Development,” April 8, 2010, available at: <http://geneva.usmission.gov/2010/04/15/smart-power-applications-and-lessons-for-development/>.

③ USAID, *Reducing the Threat of Infectious Diseases*, Washington DC, 1998, p. 3.

④ Carleton J. Phillips, Anne M. Harrington, Terry L. Yates, Gary L. Simpson and Robert J. Baker, *Global Disease Surveillance, Emergent Disease Preparedness, and National Security*. Museum of Texas Tech University, 2009, p. 9.

⑤ 例如,美国国防部建立的“全球新发疾病监测和应对系统(the Global Emerging Infectious Surveillance and Response System)”和美国国土安全部的“生物监测一体化系统”、美国农业部的“动物公共卫生信息系统”(the Animal Public Health Information System)等。

而对符合条件的发展中国家提供援助,那么这些发展中国家必须:(1)允许世界卫生组织和美国疾病控制中心派员调查其国内的传染病暴发事件;(2)必须向美国的相关机构和部门以及国际卫生组织提供病毒监测数据”。<sup>①</sup> 美国国防部“在全球疾病监测尤其是在加强国外实验室的流行病检测能力建设方面发挥着重要作用”。<sup>②</sup> 美国与其他国家在疾病监测方面的双边合作主要由美国国防部开展。美国国防部早在1996年就建立了“全球新发疾病监测和反应系统”(Global Emerging Infections Surveillance and Response System, GEIS)。<sup>③</sup> 美国在埃及、肯尼亚、印度尼西亚、秘鲁和泰国部署了美国海军医疗研究所(US Naval Medical Research Units)的实验室。当2002年禽流感在埃及被首次发现时,埃及政府还要依赖于开罗的美国海军医疗研究所来分离出H5N1型病毒。毋庸置疑,美国与其他国家在全球疾病监测方面的双边合作会使那些需要技术援助的国家受益,并且有助于扩展公共卫生监测网络,促进全球卫生安全,但是美国的这种双边合作安排明显具有防止生物恐怖活动和传染病传播的双重用途。正如《全球疾病监测法案》的支持者杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)参议员所言,“在我们对该法案的公共卫生收益进行支持之时,我们不应忽视该立法的另外一个意图,那就是抗击恐怖主义和强化美国国家安全”。<sup>④</sup>

在多边层面,美国主要是在世界卫生组织框架下展开外交攻势,以来强化世界卫生组织在全球疾病监测方面的效率。全球疾病监测体系的有效性取决于世界各国是否愿意共享其边界内的疾病暴发信息。早在1998年的一份题为“减少传染病威胁”的文件中,美国国际开发署就指出,“所有国家发现、预防和应对新发和复发传染病威胁的能力是全球有效应对的关键基础”。<sup>⑤</sup> 该文件认为,等待疾病暴发然后再加以应对只是最后一招,第一道防线应该是在国外爆发的传染病到达美国海岸之前就采取预防措施。<sup>⑥</sup> 这就需要对美国海外的疾病暴发信息进行及时的监测和预警。2008年,美国“预防大规模杀伤性武器和恐怖主义委员会”(the Commission on Prevention of Weapons of Mass Destruction Proliferation and Terrorism)指出:“疾病监测

---

① United States Senate, *Biden Introduces Bill to Defend against Bioterror and Improve Disease Tracking*, May 9, 2002, available at: <http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id182660>.

② Jennifer Brower and Peter Chalk, *The Global Threat of New and Reemerging Infectious Diseases*, RAND, 2003, p. 92.

③ 该系统是美国国内外各军事调查单位的一体化网络,被授权对传染病的监测、调查和适当应对提供支持。

④ *US Congressional Record*, August 01, 2002, p. S8025, available at: <http://www.thomas.gov/cgi-bin/query/R?r107;FLD001;S58023>.

⑤ USAID, *Reducing the Threat of Infectious Diseases*, Washington DC, 1998, p. 1.

⑥ USAID, *Reducing the Threat of Infectious Diseases*, p. 2.

和通报是一项困难而又紧迫的任务,当今的国际疾病监测网络在覆盖面上并不全面”。<sup>①</sup>也就是说,只有各国共同参与的全球疾病监测网络才能对潜在的跨国传染病传播进行有效的预警和控制,否则将会造成全球防疫中的“黑洞”。

在世界卫生组织框架下,美国大力支持对原来的《国际卫生条例》进行修改,目的是从国际规范方面落实世界卫生组织在全球疾病监测方面的覆盖面、合法性和效率。在关于《国际卫生条例》修改的先期辩论中,美国强烈支持世界卫生组织在调查可疑生物恐怖事件方面发挥主导作用,力图将生物恐怖活动的监测也纳入《国际卫生条例》所涵盖的疾病监测范围之内。然而由于巴基斯坦和伊朗等一些发展中国家的反对,美国并没有实现其初衷。<sup>②</sup>尽管如此,新《国际卫生条例》(2005)还是在一定程度上体现了美国的意图。<sup>③</sup>美国还支持世界卫生组织建立“全球疫情预警和反应网”(Global Outbreak Alert and Response Network, GOARN),以监测和应对无论是自然暴发还是恶意释放的疾病。

此外,美国还在八国集团框架下支持多边传染病监测的运作。在2001年,美国支持由当时的“七国集团”和墨西哥发起的“增进卫生安全的渥太华计划”(Ottawa Plan for Improving Health Security),所有签字国一致同意加强全球监测和应对能力以来防备生物恐怖袭击。<sup>④</sup>与此同时,针对恶意的生物恐怖袭击,美国在“八国集团”框架下推动了“全球卫生安全倡议”(Global Health Security Initiative, GHSI)。在2002年12月于墨西哥召开的会议上,“全球卫生安全倡议”的范围又被扩展到用来应对自然暴发的传染病和疫情。在2006年举行的八国峰会上,美国与其他成员国一道发布了《与传染病作斗争》的宣言,承诺加强传染病的全球监测和监测网。<sup>⑤</sup>

值得注意的是,无论是卫生援助的提供,还是通过公共卫生结构来加强全球疾病监测体系的建设,美国都是秉承了双边为主、多边为辅的思路。这主要表现在以下两个方面:

---

① Graham B. et al., *World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism*, Vintage Books, NY, 2008, p. 131.

② 关于双方在这方面的分歧,详见:Erika Check, “Global Health Agency Split over Potential Anti-terrorism Duties,” *Nature*, Vol. 434, 7 April, 2005, p. 686.

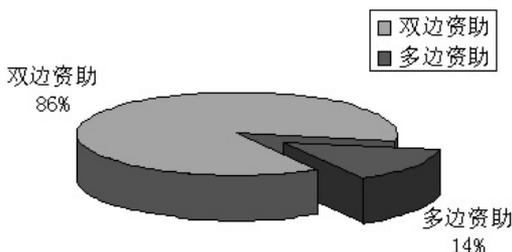
③ 美国的这种意图体现在《国际卫生条例》第七条之中,只不过是采取了一种模糊的表述方式。其中规定:“如果缔约国有证据表明在其领土内存在可能构成国际关注的突发公共卫生事件的、出乎意料的或不同寻常的公共卫生事件,不论其起源或来源如何,即应向世界卫生组织提供所有相关的公共卫生信息。”这就表明,如果可能构成国际关注的公共卫生事件起因于生物恐怖或生物实验室事故,这些事件也是属于世界卫生组织的监测范围。

④ G7 Health Ministers' Meeting, *Ottawa Plan for Improving Health Security*, November 7, 2001, Ottawa, available at: <http://www.g7.utoronto.ca/health/ottawa2001.html>.

⑤ G8, *Fight against Infectious Diseases*, St. Petersburg, July 16, 2006, available at: <http://en.g8russia.ru/docs/10.html>.

首先,美国提供的绝大部分对外卫生援助资金都是通过双边机制来运作。美国提供卫生援助的路径主要有两种:多边路径和双边路径。就前者而言,美国通过世界卫生组织和联合国艾滋病规划署等全球卫生治理的多边机制提供了一定的资助。此外,美国还是“全球抗艾、结核和疟疾基金”和“全球疫苗和免疫联盟”(the Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI)两个组织的最大捐助国。“美国对这些组织的捐助为美国触角和影响的扩张提供了另外一个渠道”。<sup>①</sup>尽管如此,与美国通过双边路径提供的卫生援助比较起来,这些多边援助却相形见绌。在过去十年中,从资助和项目来看,美国通过“总统防治艾滋病紧急援助计划”等形式提供的卫生资助的大约86%都是通过双边渠道展开。<sup>②</sup>奥巴马政府的“全球卫生倡议”也是如此。(见图1)美国采取这种做法的一个最重要原因就是,通过双边路径,美国能够确保所提供的卫生援助被运用于符合其政策偏好的目的国家和优先卫生项目。

图1 美国“全球卫生倡议”中多边与双边资助比例图(2009~2011 财政年)



数据来源: The Kaiser Family Foundation, *The U. S. Global Health Initiative: Key Issues*, p. 10.

其次,美国对通过世界卫生组织的《国际卫生条例》(2005)和“全球疫情预警和反应网”等建立的全球疾病监测体系的遵守并没有信心。因为这些多边监测体系缺乏一套具有强制力的履约机制,一些国家可能会出于短期利益的考量而不及时通报疾病爆发事件;而有些国家,特别是发展中国家,往往会由于自身公共卫生监测能力不足的原因而无法履约。另外,即使这些落实效果十分有限的监测机制,也并没有达到美国将恶意释放生物制剂的活动纳入监测内容的预期。因此在疾病监测体系的建构方面,美国更重视双边合作。就与发展中国家的疾病监测合作而言,美国国内的《全球疾病监测法案》为其与发展中国家的双边合作提供了一定的激励机制;就与其他发达国家的合作而言,美国则通过“志愿联盟”的形式与这些国家就疾病监测开展了一

① The Kaiser Family Foundation, *The U. S. Global Health Initiative: Key Issues*, April 2010. p. 10.

② The Kaiser Family Foundation, *The U. S. Global Health Initiative: Key Issues*.

系列的双边合作。例如,美国通过其国际开发署、卫生与人类服务部、国务院等机构,就疾病监测项目与其他发达卫生国家达成了一系列的双边协定,“美国—日本共同科学议程”(US-Japan Common Scientific Agenda)和“美国—欧盟新发疾病任务组”(EU-US Task Force on Emerging Diseases)就是其中两个支持跨国传染病监测的重要合作平台。

总之,这种以双边为主、多边为辅的卫生外交战略不但使得美国能够根据自己的卫生优先事项来确定卫生项目的合作范围,也使得美国能够基于地缘政治的考量来更灵活地选择其卫生合作的对象,并最终服务于美国的国家安全利益。

## 二 美国全球卫生治理中的国家安全战略

公共卫生经常被人们认为是一个生物医学问题,也是一个技术性的问题。各国的卫生部门只负责疾病的预防和控制,而且其管辖权域只限于此。随着新发和复发传染病(emerging and reemerging infectious diseases)的出现,卫生危机越来越具有国家安全的含义。实际上,“公共卫生是所有其他安全形式的基本信条”。<sup>①</sup> 国家安全也不例外。卫生安全不但是国家安全的一个重要构成要素,而且还对其他国家安全构成要素产生重要影响。<sup>②</sup> 早在1992年,美国医学研究所在其发布的题为《新发感染:美国卫生的微生物威胁》的报告认为,由于日益增加的全球联系,传染病对美国国家安全构成威胁。<sup>③</sup> 鉴于“非典”、禽流感等频发的传染病危机和潜在的生物恐怖主义威胁,美国已经将卫生治理纳入到国家安全战略之中。这主要表现在以下两个方面:

### (一)关于卫生治理的话语在美国《国家安全战略》报告中日渐凸显

关于卫生与美国国家安全之间关系的话语,愈发出现在美国的官方报告中。迄

---

① Randy Cheek, “Public Health as a Global Security Issue,” *Foreign Service Journal*, December 2004, p. 24.

② 关于公共卫生与国家安全的联系,在国外已经有许多学者进行了探讨,相关研究见:Stefan Elbe, “HIV/AIDS and the Changing Landscape of War in Africa,” *International Security*, Vol. 27, No. 2, 2002, pp. 159~177; Robert L. Ostergard Jr., “Politics in the Hot Zone: AIDS and National Security in Africa,” *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 2, 2002, pp. 333~350; Susan Peterson, “Epidemic Disease and National Security,” *Security Studies*, Vol. 12, No. 2, Winter, 2002/2003, pp. 43~80; Andrew T. Price-Smith, *The Health of Nations: Infectious Disease, Environmental Change and Their Effects on National Security and Development*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002; Andrew T. Price-Smith, *Contagion and Chaos: Disease, Ecology and National Security in the Era of Globalization*. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

③ U. S. Institute of Medicine, *Emerging Infections: Microbial Threats to Health in the United States* (Washington, D. C., National Academy Press, 1992).

今为止,美国情报部门已经发布了四份主要关于传染病和全球卫生问题所具有的国家安全含义的报告。<sup>①</sup> 相关话语也体现在《国家安全战略》报告之中。

2002年布什政府发布的《国家安全战略》在其前言中首先阐述了美国在全球卫生治理中所应发挥的作用。“我们会继续领导世界,在降低艾滋病和其他传染病所带来的苦难方面做出努力”。<sup>②</sup> 《国家安全战略》(2002)列出了七项主要战略。其中第六项战略就是“确保公共卫生安全”;<sup>③</sup> 第四项也与卫生问题密切相关:“美国将会以赠款而非贷款的形式,增加提供的发展援助的数量,大量增加对最不发达国家在教育、艾滋病、健康、营养、水、卫生以及其他人类需求方面的援助。”<sup>④</sup> 毫无疑问,这种援助的增加将有助于促进全球卫生状况。

2006年布什政府发布的《国家安全战略》也强调了公共卫生危机的安全含义。在谈到全球化为美国的国家安全所带来的挑战时,《国家安全战略》(2006)指出,“如果不能充分地应对诸如艾滋病和禽流感等跨国流行病所构成的公共卫生挑战,那么国家安全将会受到威胁。”<sup>⑤</sup> “公共卫生挑战为社会秩序带来的风险是如此之大,以至于传统的公共卫生方法无法足以应对,这就有必要采取新的战略和应对措施。”<sup>⑥</sup> 《国家安全战略》(2006)还提出了美国政府主导下的“预防禽流感的国际伙伴关系计划”(the International Partnership on Avian and Pandemic Influenza)。<sup>⑦</sup> 作为一个新的全球国家间的伙伴关系,“预防禽流感的国际伙伴关系”致力于传染病的有效监测和应对,将有助快速发现和应对任何疫情的暴发。“美国正与伙伴国家和机构合作,共同致力于强化全球生物监测能力,以便更早地发现可疑的疾病暴发事件”。<sup>⑧</sup>

奥巴马政府在2010年5月发布了新的《国家安全战略》。在关于开展广泛合作以来应对主要的全球威胁方面,《国家安全战略》(2010)认为,“传染病威胁跨越了政治边界,预防、快速发现和遏制可能的疫情暴发的能力从来没有如此重要;在一个地方暴发的疫情会很快发展成一种国际卫生危机,造成数百万、上千万的人口受害,导

---

① 这四份报告分别是:National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States*, National Intelligence Estimate, 2000; National Intelligence Council, *The Next Wave of HIV/AIDS: Nigeria, Ethiopia, Russia, India, and China*, 2002; National Intelligence Council, *SARS: Down But Still a Threat*, Intelligence Community Assessment, 2003; National Intelligence Council, *Strategic Implications for Global Health*, 2008.

② The White House, *National Security Strategy*, Washington, 2002, p. vi.

③ The White House, *National Security Strategy*, p. 23.

④ The White House, *National Security Strategy*, p. 22.

⑤ The White House, *National Security Strategy*, Washington, 2006, p. 47.

⑥ *National Security Strategy* (2006).

⑦ *National Security Strategy* (2006), p. 48.

⑧ *National Security Strategy* (2006), p. 22.

致旅行和贸易的撕裂,应对这些跨国威胁需要事先准备,与全球社会开展广泛的合作”;<sup>①</sup>“全球合作来预防传染病的传播将会促进公共卫生治理的发展”;<sup>②</sup>“传染病威胁着地区安全和美国人民的健康和安全”。<sup>③</sup> 为了促进卫生安全,《国家安全战略》(2010)提出了综合的全球卫生战略。“美国追求一种综合的全球卫生战略;在促进全球卫生方面,美国拥有一种道义和战略利益”。<sup>④</sup> 该战略将自然暴发的传染病治理与生物恐怖袭击的预防结合在一起。“致命生物制剂的广泛扩散所带来的经济、社会和政治后果史无前例,我们必须继续在国内与前线应对者和卫生官员共同努力,以降低自然暴发或恶意释放的传染病所带来的风险,强化我们应对生物威胁的能力;通过促进全球卫生安全和强化安全和负责任的行为规范,对当前和潜在的风险进行及时而精确的监测,采取合理措施以降低利用生物武器的可能性、扩展我们预防、追踪和抓捕那些攻击实施者的能力,与所有利益攸关者进行有效的沟通,帮助变革关于生物威胁的国际对话,我们将与国内和国际伙伴携起手来,共同保护人类免受生物威胁”。<sup>⑤</sup>

除了上述《国家安全战略》凸显了卫生安全在美国国家安全战略中的地位外,美国卫生与人口服务部还在2009年发布了美国历史上首份《国家卫生安全战略》(NH-SS)文件。<sup>⑥</sup> 这些文件都为美国的全球卫生战略提出了指导性原则。

## (二)美国整合了传染病威胁应对路径和生物恐怖主义威胁应对路径

早在1998年,美国洛克菲勒兄弟基金发表的题为《生物恐怖主义、新发疾病和国家安全》的报告认为,“新发疾病和生物恐怖主义使公共卫生和国家安全合二为一”。<sup>⑦</sup> 1999年,在美国霍普金斯大学民用生物防御中心(Center for Civilian Biodefense)所举办的“生物恐怖主义和公共卫生应对”研讨会上,当时的美国卫生与人口服务部部长唐纳·莎拉拉(Donna Shalala)提出了与生物恐怖主义作斗争中的“四个重要挑战”。其中第三个挑战就是“公共卫生和医疗部门在恐怖主义应对方面发挥主导作用”。<sup>⑧</sup> 2001年美国发生的炭疽恐怖袭击、2003年的“非典”危机,以及禽流感的爆发,更是加快了美国传染病治理和生物恐怖主义应对路径、部门协调及资金分配等

① The White House, *National Security Strategy*, Washington, 2010, pp. 48~49.

② *National Security Strategy*(2010), p. 5.

③ *National Security Strategy*(2010), p. 8.

④ *National Security Strategy*(2010), p. 39.

⑤ *National Security Strategy*(2010), p. 24.

⑥ U. S. Department of Health and Human Services, *National Health Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. December 2009.

⑦ Christopher F. Chyba, *Biological Terrorism, Emerging Diseases and National Security*, New York: Rockefeller Brothers Fund, 1998. p. 5.

⑧ Donna E. Shalala, “Bioterrorism: How Prepared Are We?” *Emerging Infectious Diseases*, Vol. 5, No. 4, 1999, pp. 492~493.

方面的整合。为了应对生物恐怖,美国加大了在各州和城市的公共卫生基础设施方面的投资,生物安全问题已经被置于科学和公共政策的前线。美国生物武器专家克里斯托弗·契巴(Christopher F. Chyba)认为,“生物安全必须既解决生物武器所带来的挑战,又要解决传染病所带来的挑战”。<sup>①</sup> 美国的“军控和防扩散中心”(the Center for Arms Control and Non-Proliferation)在发表的题为《降低安全的生物风险》的报告中,建议奥巴马政府“强化国家、地区和国际层面上关于传染病暴发的监测和应对能力,无论是自然暴发疾病还是人造疾病”;“美国应该强力支持通过《生物武器公约》和《国际卫生条例》(2005)之间的协调以来应对生物威胁的努力”。<sup>②</sup> 根据上述建议,奥巴马政府大力支持全球卫生安全方面的努力,将全球卫生安全促进列为其“应对生物威胁的国家战略”的首要目标。<sup>③</sup>

就美国国内而言,传染病应对与生物恐怖主义应对路径的整合主要表现在各部门之间的协调和资金划拨方面。如表2所示,美国诸多部门参与了生物安全的预防;在资金划拨方面,美国卫生与人口服务部是最大的资金接受部门,所接受资金占预算总额的一半还要多。这表明,美国卫生与人口服务部不但要在传染病暴发等公共卫生应对方面发挥作用,还要在生物恐怖等生物安全防御方面起到重要的作用。也就是说,美国卫生与人口服务部承担起了预防生物恐怖袭击的重要职责。此外,美国还早在2002年通过了《公共卫生安全和生物恐怖预备和应对法》(*The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*)。就国际层面而言,美国力图通过加强世界卫生组织的监测功能,力求世界卫生组织在生物恐怖活动的调查中发挥主导作用。换言之,无论在国内还是在国际层面,美国应对传染病威胁和生物恐怖主义威胁路径的整合表明,美国已经将卫生问题“安全化”。正如亚历山大·凯里(Alexander Kelle)所言,“美国的公共卫生机构在与生物恐怖主义作斗争方面已经被安全化了”。<sup>④</sup>

---

① Christopher F. Chyba, “Biological Security in a Changed World,” *Science*, Vol. 293, No. 5539, 2001, p. 2349.

② The Center for Arms Control and Non-Proliferation, *Reducing Biological Risks to Security: International Policy Recommendations for the Obama Administration*, available at: [http://www.armscontrolcenter.org/assets/pdfs/biothreats\\_initiatives.pdf](http://www.armscontrolcenter.org/assets/pdfs/biothreats_initiatives.pdf).

③ National Security Council, *National Strategy for Countering Biological Threats*, Washington, D. C., 2009, available at: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/National\\_Strategy\\_for\\_Countering\\_BioThreats.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Countering_BioThreats.pdf).

④ Alexander Kelle, “Bioterrorism and the Securitization of Public Health in the United States of America- Implications for Public Health and Biological Weapons Arms Control,” *Bradford Regime Review Paper*, No. 2, July 2005, p. 5, available at: [http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/regrev/Kelle\\_SecuritizationinUS.pdf](http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/regrev/Kelle_SecuritizationinUS.pdf).

表2 美国联邦政府各部门2001~2009年在生物预防和  
防御方面的年度预算情况表(百万美元)

部门或机构	2001~2006	2007	2008	2009	2001~2009
农业部(USDA)	1,029	186	186	277	1,678
商务部(DOC)	15	4	4	4	27
国防部(DOD)	7,009	1,447	1,677	1,723	11,856
能源部(DOE)	160	7	8	7	182
卫生与人口服务部(DHHS)	19,280	4,063	3,999	4,171	31,513
国土安全部(DHS)	2,167	354	387	403	3,311
生物盾计划(DHS-Project-Bioshield)	3,354	0	0	2,175	5,529
国务院(DOS)	238	35	49	48	370
退伍军人事务部(VA)	59	1	0	0	60
环境保护署(EPA)	597	103	123	150	973
国家科学基金会(NSF)	124	28	25	15	192
邮政管理局(USPS)	1,265	0	0	0	1,265
总额	35,297	6,228	6,458	8,973	56,956

数据来源: The Center for Arms Control and Non-Proliferation, “Federal Funding for Biological Weapons Prevention and Defense, Fiscal Years 2001~2009,” April 15, 2008.

### 三 美国全球卫生治理战略的实质

通过把卫生治理问题纳入外交和国家安全战略轨道,美国将全球卫生治理上升为优先解决议程。奥巴马政府提出的“全球卫生倡议”充分地说明了这一点。毋庸置疑,美国的这种战略有助于国际社会更好地应对公共卫生危机这一全球性挑战,从而促进全球卫生治理。然而,这种促进只是美国卫生战略的一个副产品。正如阿兰·英吉拉姆(Alan Ingram)所言,“大多数将卫生问题界定为一个安全和战略问题的话语都是由发达国家的机构、决策者和分析家所提出,他们所关切的只是疾病如何影响到他们的利益,而非其政策如何影响全球疾病负担。”<sup>①</sup>具体而言,美国将全球卫生治理上升到外交和国家安全战略,主要是出于如下利益考量:

#### (一) 地缘政治利益

美国的对外卫生援助是实现其地缘政治利益的重要手段之一。美国中央情报局

<sup>①</sup> Alan Ingram, “The New Geopolitics of Disease: Between Global Health and Global Security,” *Geopolitics*, 2005, No. 10. p. 538.

在 2000 年发表的报告称,“传染病有可能加剧大国为了控制稀有国家资源的斗争,从而影响到美国国家安全”;<sup>①</sup>“新发和复发传染病恶化了那些对美国具有重要利益的关键国家和地区的社会和政治稳定”。<sup>②</sup>因此,美国将卫生援助作为一种外交政策工具或作为跳板,以更好地控制其他国家的战略资源。美国还将对外卫生援助作为反恐战略的一部分。例如,美国国家情报委员会 2002 年发表的关于艾滋病的报告中涉及尼日利亚的部分认为,艾滋病将恶化对于美国能源安全和美国反恐战略具有重要意义的国家的国家能力。<sup>③</sup>因此,美国大力增加对尼日利亚的援助。在 2007 年,美国通过“总统防治艾滋病紧急援助计划”划拨了 5.78 亿美元以来援助尼日利亚,这远远超出了其他捐助国。作为援助的一部分,“总统防治艾滋病紧急援助计划”为尼日利亚军队建立了一个完整的艾滋病监测体系,实施预防计划、创造一个更加可靠的供应链、为那些携带有艾滋病毒的军事人员及家属提供治疗。<sup>④</sup>

## (二)对美国国家安全进行“再保险”

传染病的跨国传播对美国国家安全构成威胁。从历史上看,禽流感、霍乱等传染病等都是首先从那些公共卫生条件落后的发展中国家爆发。因此,如果能够对爆发于发展中国家的传染病进行早期的监测,那么美国在这些传染病扩散到美国本土之前就赢得足够的时间,以采取必要的预防和应对措施。也就是说,有效的全球疾病监测体系为美国国家安全上了“再保险”。这就是美国大力促进和推行全球疾病监测计划的主要原因。全球疾病监测计划也成为美国国家安全的一个优先事项,因为“在面临疫情暴发时,全球卫生监测体系作为一种起到稳定作用的力量而促进美国国家安全”。<sup>⑤</sup>也就是说,美国在发展传染病的全球监测系统方面是主要的既得利益者。鉴于世界卫生组织在全球卫生治理中无与伦比的合法性,美国极力促进在世界卫生组织框架下建立有效的全球疾病监测体系。对于那些卫生基础设施落后的国家而言,这种全球疾病监测体系基本上是毫无用途,因为这些国家即使通过监测体系发现了相关传染病暴发信息,国内薄弱的公共卫生基础设施也使得这些国家无法采取任何有效的预防和应对措施。因此,美国假世界卫生组织之手,为本国国家安全又设置了

① National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States*, Washington, DC, 2000, p. 5.

② National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States*, p. 2.

③ CSIS, *HIV/AIDS in Nigeria: Toward Sustainable US Engagement*. Washington DC, 2005, available at: [www.csis.org/media/csis/pubs/0508\\_hiv\\_aids\\_nigeria.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/0508_hiv_aids_nigeria.pdf).

④ 资料来自“总统艾滋病紧急援助基金”官方网站:[www.pepfar.gov/](http://www.pepfar.gov/)。

⑤ Carleton J. Phillips, Anne M. Harrington, Terry L. Yates, Gary L. Simpson and Robert J. Baker, *Global Disease Surveillance, Emergent Disease Preparedness, and National Security*, Texas Tech University, 2009, p. 1.

一道重要的防线。正如布鲁斯·琼斯(Bruce Jones)所言,“世界卫生组织在成为防御‘非典’外层防线的同时,允许美国的疾病控制与预防中心集中在国内的防御措施。”<sup>①</sup>可以认为,美国强化全球传染病监测,目的并不是将其当作一种改善全球健康的工具,而是将其视作一种应对生物恐怖主义、增强国家安全的工具。正如菲利普·克莱因(Philippe Calain)所言,“国外疾病暴发方面情报的搜集主要服务于发达国家”。<sup>②</sup>如果说全球监测外溢出了任何对其他发展中国家具有建设意义的卫生后果的话,那么这也并非是美国的主要外交政策目标,而仅仅是一种积极的外部性而已。

### (三)增强美国的“巧实力”

“巧实力”既不是硬实力,也不是软实力,而是指两者的有机结合。它意味着利用软实力和硬实力,制定一个一体化的战略、资源基础和工具箱,来实现美国的目标。对于美国而言,一体化的全球卫生政策就成为美国增强“巧实力”的一个重要载体。正如美国战略与国际研究中心在2010年发表的报告所称,“当美国使用巧实力在世界各地促进美国的利益时,需要利用美国全球卫生政策所能发挥的重要作用”。<sup>③</sup>一方面,美国的对外卫生援助促进了软实力的增强。“对外卫生援助正在快速成为美国软权力的一个支柱”。<sup>④</sup>美国国务卿希拉里·克林顿也认为,“总统防治艾滋病紧急援助计划”和“总统防治疟疾行动计划”(the President's Malaria Initiative, PMI)等项目树立了美国的正面形象。<sup>⑤</sup>例如,2007年,皮尤全球民意调查(Pew Global Attitudes Survey)显示,在10个对美国最具有好感的国家中,有8个是美国为之做出最大卫生努力的非洲国家;<sup>⑥</sup>另一方面,美国在全球卫生方面的努力也促进了美国硬实力的发展。美国的对外卫生援助有助于实现对美国具有重要战略意义的地区的稳定。总之,美国在全球卫生方面的努力使其“软实力”和“硬实力”兼得,并统一于“巧

① Bruce Jones, "Bio-security, Nonstate Actors, and the Need for Global Cooperation," *Ethics and International Affairs*, Vol. 20, No. 2, 2006, p. 225.

② Philippe Calain, "From the Field Side of the Binoculars: A Different View on Global Public Health Surveillance," *Health Policy Plan*, Vol. 22, No. 1, 2007, p. 19.

③ William J. Fallon, Helene D. Gayle, A Healthier, Safer, and More Prosperous World, *Report of the CSIS Commission on Smart Global Health Policy*, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2010, p. 9.

④ Benjamin Meier, "The Obama Administration's Global Health Initiative: Public Health Law, U. S. Foreign Policy & Universal Human Rights," June 15, 2010, available at: <http://www.publichealthlaw.org/contributions/2010/6/15/the-obama-administrations-global-health-initiative-public-he.html>.

⑤ "U. S. Overseas Assistance Is Crucial, Secretary Clinton Says," January 23, 2009, available at: <http://www.america.gov/st/develop-english/2009/January/20090123155524esnamfuak0.8330042.html>.

⑥ Pew Global Attitudes Project, *Global Unease with Major World Powers: 47-Nation Pew Global Attitudes Survey*, Washington, D. C., Pew Global Attitudes Project, June 2007.

实力”的实现。奥巴马政府制定的为期六年的“全球卫生倡议”战略也是美国通过在全球卫生领域发挥领导作用,从而强化其“巧实力”的具体实践。

#### (四)推行对外经济战略的一个工具

美国的对外卫生援助也被纳入其经济战略中。到2007财政年度,“总统防治艾滋病紧急援助计划”和艾滋病项目成为所有美国对外援助的一个主要目标,资金高达33亿美元,大约占美国所有对外援助总额的15%,占美国全球卫生援助总额的60%。<sup>①</sup>在奥巴马政府所建议的全球卫生预算中,美国官方卫生发展援助总额的70%都是针对艾滋病的治疗项目。<sup>②</sup>美国之所以将卫生援助项目大量集中在艾滋病的治疗方面,而不是改善发展中国家薄弱的公共卫生基础设施,一个重要原因在于,在全球五家最大的抗艾滋病药物生产商中,美国就占了三家。<sup>③</sup>在世界贸易组织框架下,世界各国就艾滋病药品的专利权所导致的发展中国家治疗药品可及性问题达成了《TRIPS协定与公共卫生多哈宣言》,其中规定,发展中国家可以使用“强制许可”条款,由本国的制药企业对相关药品进行仿制,以来降低艾滋病治疗药品的高昂价格。但具有讽刺意义的是,美国对南非、巴西等艾滋病问题严重的国家利用“强制许可”条款的做法却表示强烈反对。因此,在一定程度上,美国这种以艾滋病治疗为优先的战略是为了维护美国制药公司的经济利益,协助本国的制药企业垄断抗艾滋病药物的市场,以此来促进美国整体的经济利益。另外,美国通过对发展中国家提供卫生援助,在一定程度上促进这些国家的经济发展水平,从而也为本国的产品开拓了市场。在美国看来,全球卫生“只是一个治国方略的工具而已,它的价值仅仅在于其在服务于国家的物质利益和能力的效用方面”。<sup>④</sup>“为了保护我们自己国民的安全,发现外国土地上的病魔并与之作斗争符合我们的现实利益,国外卫生状况的提高为美国产品拓宽了消费市场,增加了贸易。”<sup>⑤</sup>美国众议员休斯·凯利(Hugh L. Carey)的这番话充分说明了美国全球卫生战略中的经济利益驱动。

---

① Laurie A. Garrett, *The Future of Foreign Assistance Amid Global Economic and Financial Crisis: Advancing Global Health in the U. S. Development Agenda*, New York, 2009. p. 22.

② Dugger CW, “As Donors Focus on AIDS, Child Illnesses Languish,” *New York Times*. Oct. 30, 2009, A10.

③ 这五个生产商分别是:默沙东(Merck)(美国)、百时美施贵宝(Bristol-Myers Squibb)(美国)、雅培(Abbott)(美国)、葛兰素史克公司(GlaxoSmithKline)(英国)和勃林格殷格翰(Boehringer Ingelheim)(德国)。

④ Fidler DP, “Health as a Foreign Policy: Between Principle and Power,” *Whitehead J. Diplomacy Int. Relat.*, Vol. 6, No. 2, 2005, p. 185.

⑤ Hugh L. Carey, *International Health Agency Act Hearings*, 1971. Hearings before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs, House of Representative, 92nd Congress, 1st Session on H. R. 10042.

#### 四 美国全球卫生治理战略带来的问题

美国通过以双边为主、多边为辅的路径,将全球卫生治理融入到本国的外交和国家安全战略之中。不可否认,美国在全球卫生方面的努力在一定程度上促进了全球卫生治理。然而,无论是双边路径还是多边路径,美国所有的努力都是围绕国家利益来展开,将卫生议题工具化。美国通过双边层面的对外卫生援助,追求地缘政治和经济利益,因为“美国的领导人十分清楚,在全球卫生项目方面的投资虽然要长时间才能见效,但是绝对有益于我们的国家安全利益和外交动议。”<sup>①</sup>通过多边路径,特别是世界卫生组织的《国际卫生条例》,美国主要是为其国家安全设置一道防疫线,而不是为了促进全球卫生治理,因为无论是从历史上还是政治上看,《国际卫生条例》的目的都不是为了改善贫穷国家的公共卫生状况,而是防止发达国家免受发展中国家疾病的传播。美国是这种多边卫生机制的最大受益者,其在全球卫生组织框架下的多边卫生努力依然没有超越这种“自利最大化”的窠臼。

通过将卫生问题纳入外交和国家安全战略之中,美国实现了卫生问题的“安全化”。毫无疑问,这种“安全化”有助于将更过的资金和政治支持吸引到全球卫生治理之中。然而,对于全球卫生治理而言,这种“安全化”战略也存在一定的问题。

首先,它弱化了美国应当帮助发展中国家应对卫生危机的道义责任。就美国的对外卫生援助而言,受援对象通常是那些对美国具有战略意义的国家,而不是那些最需要卫生援助的发展中国家;处于优先解决议程的卫生项目通常是那些被认为对美国具有重要经济利益含义(例如艾滋病)或者对美国构成重大风险的疫情(例如禽流感),而不是那些对发展中国家造成更广泛影响的疾病(例如慢性病和热带病)的预防以及公共卫生基础能力建设。正如美国安全问题专家苏珊·贝德森(Susan Peterson)所言,“美国将传染病称作为一种安全威胁的含义就在于,只有当它们威胁到美国的安全时,美国在发展中国家的疾病控制方面的援助才具有正当性。”<sup>②</sup>这种在卫生援助接受国和卫生项目重点方面的“有选择性(selectivity)”说明,美国的全球卫生政策是基于其国家安全利益之上,而非道义和全球卫生正义之上。“解决大多数全球卫生问题不应当是基于国家安全的考量”。<sup>③</sup>实际上,作为世界上最强大的国家,美国对于发展中国家的健康促进更应当负有道义责任。也只有解决了全球卫生治理中

① Weekly TB/Malaria Report, Global Health Advocates Respond to Obama's FY 2010 Budget Proposal, Mar. 3, 2009, available at: [http://www.globalhealthreporting.org/article.asp?DR\\_ID=57275](http://www.globalhealthreporting.org/article.asp?DR_ID=57275).

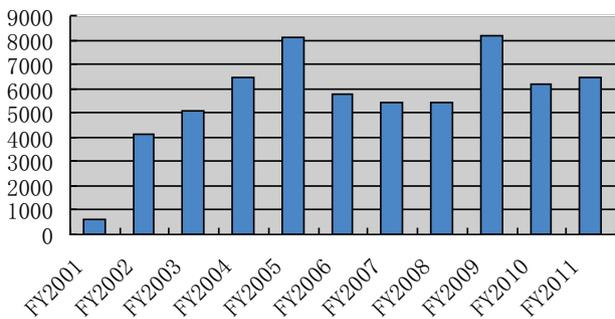
② Susan Peterson, "Epidemic Disease and National Security," *Security Studies*, Vol. 12, No. 3, 2002, p. 49.

③ Harley Feldbaum, *U. S. Global Health and National Security Policy*, Washington D. C. April 2009, p. 8.

的正义问题,才能更好地促进各国的卫生安全,因为“当今的全球卫生形势提出了紧迫的正义问题”。<sup>①</sup>

其次,它有可能会加剧国家间的生物安全困境。所谓生物安全困境是指一国防御性的生物计划可能会被其他国家认为是进攻性的生物计划,因此其他国家被迫实施可能会导致军备竞赛的对冲战略(hedging strategy),结果陷入安全困境。“将卫生与安全联系起来并不一定造就双赢”。<sup>②</sup>有时可能会导致“双输”,亦即“生物安全困境”加剧。炭疽恐怖袭击发生以后,美国在传染病和生物恐怖应对方面过于强调防御性的医疗应对措施,在民用生物防御研发方面的投入大为增加(见图2)。由于生物技术的“双重用途”的特点,所以对于其他国家而言,防御性的生物研发和进攻性的生物研发之间的区别难以把握,再加上《生物武器公约》框架下各国在生物制剂发展方面建立信任措施的缺位,美国在民用生物防御研发方面的大力投入可能会引起其他国家的猜疑,造成了可能会导致生物武器军备竞赛的生物安全困境。

图2 美国民用生物防御预算总额(2001~2011)(百万美元)



数据来源:Crystal Franco, Tara Kirk Sell, “Federal Agency Biodefense Funding, FY2010~2011,” *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, Vol. 8, No. 2, 2010, p. 130.

“在传染病的语境下,世界上没有一个地方我们距之遥远,没有一个人我们与之毫无瓜葛。”<sup>③</sup>当今在公共卫生安全领域的全球相互依赖关系使得任何国家都别指望能够在其边界筑起阻止疾病传播的“马其诺防线”。毋庸置疑,美国的全球卫生战略在一定程度上促进了全球卫生治理。然而,这种基于国家自利和囿于国家安全的全球卫生战略在全球卫生治理方面产生的实效极为有限,因为卫生领域的全球和道义

① J. W. Lee, “Message from the Director-General,” in World Health Organization, *World Health Report 2003: Shaping the Future*, Geneva: WHO 2003, p. vii.

② People’s Health Movement, *Global Health Watch 2: An Alternative World Health Report*, New York: Zed Books Ltd, 2008, p. 336.

③ J. Lederberg, et al., *Emerging Infections: Microbial Threats to Health in the United States*. Washington, D. C., National Academy Press, 1992, p. v.

目标并非与以国家为中心的国家安全观恰好相符。“全球卫生治理是指在世界范围内为促进健康和卫生正义而采取的集体行动”。<sup>①</sup> 美国在全球卫生治理中重视双边而轻视多边的做法表明,美国的出发点并非是全球健康的整体促进,而是出于本国政治、经济和安全利益的考量,弱化了美国在全球卫生战略中本应对发展中国家承担的卫生援助的道义责任,并有可能加剧美国与其他国家间的“生物安全困境”。“巨大的不平等构成了最严重的全球卫生威胁”。<sup>②</sup> 因此,只有更多地通过世界卫生组织、联合国千年发展目标框架等这样的多边机制,致力于加强广大发展中国家薄弱的公共卫生能力,缩小或消除南北卫生差距这样一种“结构性暴力”,并正视全球卫生正义问题,才能更好地促进全球卫生治理,这也最终有利于美国国家安全的可持续性促进。

**晋继勇**: 郑州大学公共管理学院讲师、浙江大学非传统安全研究中心博士后

---

① Robert Beaglehole, Ruth Bonita, “Global Public Health: A Scorecard,” *The Lancet*, Vol. 372, No. 9654, 2008, p. 1988.

② Lawrence O. Gostin and Allyn L. Taylor, “Global Health Law: A Definition and Grand Challenges,” *Public Health Ethics*, Vol. 1, No. 1, 2008, p. 54.

# 新媒体与奥巴马政府的公共外交

李忠斌

〔内容提要〕近年来,网络社区的兴盛,促使美国进入新媒体社会。新媒体成为影响美国政治的重要推动力量,美国公共外交也越来越受到新媒体的影响。在新媒体的影响之下,美国公共外交出现了一些新的特征。奥巴马政府为了适应新形势的要求,在政治理念、组织机构和政策日程上对美国公共外交进行了调整。上述调整在一定程度上提升了美国的国家形象,但是由于负责美国公共外交的机构之间的协作存在一些问题,加之各国对新媒体的管制,美国公共外交仍然面临着挑战。

关键词:美国外交 公共外交 奥巴马政府 新媒体 网络社区

近年来,新媒体(New Media)成为影响美国国内政治的重要推动力量。借助于新媒体,普通民众影响国内政治生态的能力增强,政治家推销自我政治理念也变得容易。因此,在外交层面,公共外交空间也越来越宽广。这在一定程度上改变了美国的政治生态,使得以往美国政治为精英阶层垄断的情况有所改观。在此背景下,奥巴马入主白宫。如何在新媒体塑造的新网络社会中重新铸造民主的精神,如何在公共外交中推销美国的理念和精神,这是奥巴马政府无法回避的问题。那么,新媒体给奥巴马政府的公共外交带来何种挑战?奥巴马政府如何调整公共外交政策以适应新形势?奥巴马政府如何借助新媒体推行公共外交政策?本文将探讨这些问题。

## 一 新媒体对奥巴马政府公共外交的挑战

一般来说,公共外交存在三个维度,即短期的迅速反应、中期的未雨绸缪和长期

的关系建构。<sup>①</sup>但是近几十年来,公共外交作为外交政策的重要组成部分,这三个维度的生成越来越受到媒体的影响。媒体已经成为美国公共外交的主要途径和领域,特别是美国有线电视新闻网(CNN)这样的媒体,在公共外交政策制定上起着不可忽视的作用。<sup>②</sup>近年来,网络的兴起为公共外交提供了新的平台,特别是新媒体的出现,为美国公共外交带来了新的挑战。

### (一)新媒体社会在美国的兴起

新媒体这一词在20世纪60年代随着电视的出现而出现。对于新媒体的定义,学界看法不一。有学者认为,新媒体的扩散是在20世纪80年代末期,海湾战争以及总统竞选活动,使得电视谈话和互联网成为政治竞选的工具,媒体由原来精英控制转向公众主导。<sup>③</sup>也有学者认为,新媒体是一种流动的、个体互动的、能够散布控制和自由的媒体,尽管新媒体高度依赖于计算机,但它并不仅仅是数字媒体,在更大程度上,新媒体是一种互动性的媒体。<sup>④</sup>相对于报刊、广播、电视等传统媒体来说,新媒体是指新的通讯技术,特别是互联网的出现,形成了一系列数字化的媒体。但是新媒体之所以新,并不限于媒介形式的新颖,而在于它改变了互动形式。普通民众在新媒体中能够参与互动,并形成媒体的创造、出版、传播和消费的民主化。

新媒体作为一种新的互动形式,势必会冲击美国的民主体制。随着美国网络的高度普及,网络成为民意表达的重要途径。在当下美国,随着“网络2.0(web2.0)”的普及,以注重用户互动和独立创造的网络社区逐渐成为引领互联网发展的主要力量。例如,优兔网(Youtube)、脸谱网(Facebook)、聚友网(MySpace)、推特网(Twitter)等知名网络社区成为美国年轻人日常生活中不可缺少的一部分。在这些网络社区中,普通民众自己创作网络日志、上传视频和图片,表达自己的看法。当前美国的年轻人是第一代伴随着互联网长大的群体,他们的团队取向和渴望分享信息的行为特点将会影响美国的文化和政治。聚友网和优兔网等网络社区的兴起改变了社交网络,进而改变了美国的政治版图。<sup>⑤</sup>

在2008年美国总统大选中,奥巴马和麦凯恩(John McCain)在利用网络社区的

① Mark Leonard et al., *Public Diplomacy*(London: The Foreign Policy Centre, 2002), chapter 2.

② Piers Robinson, *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*(London and New York: Routledge, 2002).

③ Richard Davis and Diana Owen, *New Media and American Politics*(New York and Oxford: Oxford University Press, 1998), chapter 1.

④ Wendy Hui Kyong Chun, “Did Somebody Say New Media,” in Wendy Hui Kyong Chun and Thomas Keenan eds., *New Media, Old Media: A History and Theory Reader*(New York: Routledge, 2006), p. 1.

⑤ Morley Winograd and Michael D. Hais, *Millennial Makeover: MySpace, Youtube, and the Future of American Politics*(New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, 2008).

竞选策略上截然不同。“在民主党一方,奥巴马在互联网选战中表现更为积极。在整个大选过程中,奥巴马充分利用了网络工具,视频、播客(视频分享)、博客和网页广告等多管齐下,最大限度地争取到了网民的支持,最终赢得了竞选。”<sup>①</sup>奥巴马组建了一个网络营销团队,在网络上建立起层层支持结构,突破了传统制度,利用网络媒体赢得网民的支持。<sup>②</sup>从总统大选来看,奥巴马代表了实用主义的、后意识形态的和技术娴熟的一代,这一代人通过新颖的、具有创造性的语言联系,在家也会通过优兔网、Facebook 等多媒体发送信息。<sup>③</sup>奥巴马正是抓住了这一点,提高了总统选举的投票率,赢得了大多数年轻人的支持。

不过,新媒体的影响并不仅限于美国国内政治,在全球化时代它也有可能对美国的外交活动带来负面影响。例如,2010年7月美国知名的泄密网站“维基解密”(WikiLeaks)公布了7.7万份美国阿富汗战争机密文件,10月又再曝出40万份伊拉克战争秘密文件,11月28日,它又公布了20万份美国外交密电。维基泄密事件震惊了世界主要国家的技术专家,被美国政客和外交官视为“美国外交九一一”,也让人们深刻认识到21世纪数字信息安全问题。尽管维基解密公布的外交电报并没有什么特别的“爆料”,只不过再一次证明了美国外交官在运用一切外交、政治、经济手段实现外交目标,但这却对美国的外交运行模式产生了一定的挑战,并对美国的国际声誉造成了一定的冲击。同时由于互联网的传播将这种冲击扩大了,美国国务院也因此多次发表声明“避嫌”并要求公众不要阅读泄密文件。传统上,外交一直被认为是一种比较高尚、秘密的活动,普通公众难以接触,诸如维基泄密中对各国领导人的评价等内容让公众看到了一个真实的美国外交。其实,对美国外交真正造成冲击的,并不是维基解密所公布的消息内容,而是其泄密的渠道。这些带有机密(confidential)标签的文件被公之于众,本身就意味着美国的外交军事信息传输机制存在问题,美国需要反思如何与全球化时代的新媒体打交道。

## (二)公共外交的新特征

随着国际环境和国内政治生态的变化,以及新媒体的兴起,美国的公共外交也出现了一些新的特征:首先,公共外交的主体有所变化。以往的公共外交,多是国家与国家,或者国家与外国人民之间的行为,但是随着新媒体对国内社会的再建构,公共

① 赵可金:《美国大选与美国政治的走向》,《国际政治研究》,2009年第1期,第67页。

② Monte Lutz, “The Social Pulpit: Barack Obama’s Social Media Toolkit,” available at: <http://www.edelman.com/image/insights/content/Social%20Pulpit%20-%20Barack%20Obamas%20Social%20Media%20Toolkit%201.09.pdf>.

③ Fabrizio Bucci, “The New Administration,” in Erik Jones and Salvatore Vassallo eds., *The 2008 Presidential Elections: A Story in Four Acts* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), p. 188.

外交的主体逐渐发生变化。在国内层面,新媒体重塑了国内社会网络,进而会影响到公众的行为。有学者就指出,由于新媒体鼓励民众把自我分裂为越来越多的特殊群体,鼓励民众形成特殊的观察、阅读和倾听习惯,强调群体的差异性,因此在新媒体的世界里,广告可以撕裂美国社会。<sup>①</sup>

在国际层面,以往仅仅是国家与国家之间的关系,现在越来越多地涉及到国家与非国家行为体,以及非国家行为体之间的关系。在现代化、信息化和全球化的趋势下,外交民主化成为当今外交发展的方向。<sup>②</sup>特别是随着非政府组织的活跃,全球化的进程已经从国家主导变为全球市民社会主导,公共外交通过构建共享的文化内涵,逐渐超越了权力关系。<sup>③</sup>恐怖主义的网络化给美国带来挑战。随着技术进步和组织的变革,恐怖主义组织对学习采用其他组织的创新形式表现出很强的能力,从而使得组织创新的扩散加速。<sup>④</sup>虽然跨国之间的信息和经济公共外交仍然存在,但随着移民、贸易和技术转移的加速,各国的边界被打破,国家内部的公共外交逐渐增强。<sup>⑤</sup>对美国来讲,九一一事件之后,反恐战争使得美国直接面对恐怖主义组织的挑战,以恐怖主义组织为代表的非政府组织暂时成为美国战略的重点,公共外交也由此转向。

其次,公共外交的方式也发生了变化。其一,公共外交由单向推销转向双向互动。公共外交的传统方式,多是一国对另一国开展宣传。冷战结束以来,公共外交逐渐转向双向的互动和谈判。以往,以美国有线电视新闻网和美国之音等媒体是美国公共外交的主要宣传工具,但是现在网络社区逐渐成为美国输出理念,实现“攻心”战略不可缺少的工具。冷战结束之后,美国公共外交逐渐转向双向对话,这提升了美国的国际声誉。<sup>⑥</sup>其二,公共外交的部门功能逐渐由政府转到社会。冷战期间的公共外交一般遵从政府对政府(government-to-government)和政府对民众(government-to-people)的模式,新媒体社会兴起后,一般遵从的则是民众对民众(people-to-people)的模式。随着新媒体技术的进步,战争、危机和突发事件的透明性逐渐增强,民众对

---

① Joseph Turow, *Breaking Up America: Advertisers and the New Media World* (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), p. 3.

② 赵可金:《试论现代外交的民主化趋势》,载《世界经济与政治》,2008年第1期,第25~34页。

③ Manuel Castells, “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 78~93.

④ Michael C. Horowitz, “Nonstate Actors and the Diffusion of Innovations: The Case of Suicide Terrorism,” *International Organization*, Vol. 64, No. 1, Winter 2010, pp. 33~64.

⑤ Seong-Hun Yun and Elizabeth, “Future Sociological Public Diplomacy and the Role of Public Relations: Evolution of Public Diplomacy,” *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 4, p. 500.

⑥ Nancy Snow, “International Exchanges and the U. S. Image,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 198~222.

外交事件能够做到一览无余,逐渐导致公共外交的部分功能从政府转向社会。<sup>①</sup>其三,实现方式从“硬权力”转向“软权力”。冷战期间,“硬实力”是实现公共外交的最重要方式,但是九一一事件之后“软权力”逐渐成为公共外交最重要的途径。美国赢得反对恐战争的胜利不能单独依靠军事手段实现,美国需要借助公共外交政策的辅助,发挥“软权力”的作用。<sup>②</sup>

### (三)新媒体对美国公共外交的挑战

美国国内新媒体的兴起及其公共外交出现的新特征,给美国带来了挑战。主要集中在三个方面:

首先,非国家行为体给美国公共外交的实施造成困难。21世纪的全球化洪流势不可挡,社会网络结构的变迁及新技术的出现逐渐改变了国家主导的公共外交。<sup>③</sup>在新的历史时期,美国政府面临着双重重任:一是美国需要应对国际社会非国家行为体对美国国家利益的冲击。美国政府必须重组其与新出现的非国家行为体之间的关系,与之建立良好的互动关系,以在公共外交上发挥最大的效能;二是美国需要动员国内非国家行为体为美国服务,但这些非国家行为体也可能成为公共外交的阻碍性因素。

其次,美国公共外交的手段需要调整。有学者认为公共外交有五个组成部分,分别是倾听、鼓吹、文化外交、交换和国际广播。<sup>④</sup>从这五个组成部分来看,基本是单向的独白,而这远不能满足当前世界对公共外交的需求。也有学者认为公共外交有独白、对话和合作三个层次。<sup>⑤</sup>由此观之,对美国来说,在对话和合作层次上尚需要下足功夫。如若改善美国的公共外交政策,美国需要更多的倾听他国,尊重他国的利益,改变一些政策,例如增加语言培训、改进广播、改变援助政策等等。

再次,美国的公共外交机构与新媒体之间出现紧张关系。新媒体带来的技术变革,必然引起美国公共外交机构的变迁。根据制度理论,制度需要维持其自身存在的合法性。有学者以国际广播技术的变革为例指出,制度的生存和维持,因为它们把自

---

① 对此的探讨,参见 Tamir Sheaffer and Shaul R. Shenhav, “Mediated Public Diplomacy in a New Era of Warfare,” *The Communication Review*, Vol. 12, No. 3, 2009, pp. 272~283.

② Joseph Nye Jr., “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 94~109.

③ Bruce Gregory, “Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 274~290.

④ Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 31~36.

⑤ Geoffrey Cowan and Amelia Arsenault, “Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, pp. 10~30.

我嵌入到结构中以适应技术变化,以维持自身的合法性。<sup>①</sup>对美国政府来说,随着新媒体的兴起,美国需要调整政府机构,使其嵌入新兴的社会结构。

## 二 奥巴马政府的公共外交政策调整

早在奥巴马竞选总统期间,他就充分利用社会网络和媒体,充分利用新媒体为自己赢得选举奠定了基础。奥巴马选举成功的心得,成为他改变公共外交政策的一个契机。当前,奥巴马政府在政治理念、组织机构和政策实践三个方面对美国公共外交做出了调整。

### (一) 政治理念的转变

奥巴马在总统竞选时,就秉持“变革”(change)的口号,对美国的政治、经济和社会提出了一揽子变革计划。奥巴马就任总统后,在此变革理念下,美国的外交政策也服从新政府的政治蓝图,推动外交政策的战略转型。美国深陷伊拉克战争和阿富汗战争的泥潭,美国需要抽身而出,不仅在战略上作调整,还需要在战术上通过公共外交“输出美国”,赢得对其他国家的“攻心”战略。

奥巴马甫任总统就签署了一个备忘录,提出美国应该建立一个“透明开放的政府(Transparency and Open Government)”。<sup>②</sup>奥巴马通过总统竞选,已经充分意识到,美国已经进入到一个“网络 2.0”的时代,美国政府在新的社会网路内要维持良好信誉,充分发挥其应有的作用,已经难以隔绝于社会。在奥巴马就任总统的前几个月,他督促政府各部门投身于网络社会中。到目前为止,已经有 25 个政府部门建立了优兔网频道,国会图书馆在 Flickr 网站上上传了数以千计的历史照片,包括白宫在内的 30 个多联邦机构加入脸谱网。<sup>③</sup>这些工作虽然处于起步阶段,但是这意味着美国政府致力于建设“社会网络友好型政府”(Social-Network-Friendly Government)的工作逐步深入。在外交政策领域,奥巴马推动美国的公共外交政策进入“公共外交 2.0”时代。<sup>④</sup>所以,当美国政府遭遇了新媒体时,逐渐改变世界的脸谱网和推特网已经促

---

① Monroe E. Price, Susan Haas and Drew Margolin, “New Technologies and International Broadcasting: Reflections on Adaptations and Transformations,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008, p. 159.

② “Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies,” (The White House, January 21, 2009), available at: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparencyandopen-government](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparencyandopen-government).

③ Michael Scherer, “Obama and Twitter: White House Social-Networking,” *Times*, May 6, 2009.

④ 叶靓、邵育群:《美国“公共外交 2.0”:现状与发展趋势》,载《当代世界》,2010 年第 3 期,第 39 页。

使美国政府的公共外交政策加快进入“公共外交 2.0”的步伐。<sup>①</sup>美国政治精英已经意识到,以脸谱网和推特网为代表的网络社区,逐渐成为美国宣扬美国精神,推广美国民主政治的重要舞台。在奥巴马政府的执政理念中,“网络 2.0”技术已经成为美国的核心精神理念——自由、民主、平等的重要载体。

## (二)公共外交机构的调整

公共外交是实现“巧实力”(smart power)战略的重要工具。在“公共外交 2.0”时代,奥巴马公共外交的核心之一就是充分利用新媒体的作用,并融入美国的民主自由理念,以实践“巧实力”战略。2009年1月,希拉里·克林顿在参议院对外关系委员会的听证会上指出,美国需要秉持“巧实力”战略,运用包括外交、经济、军事、政治、法律和文化上的一切工具,以维持美国在全球的领导地位。<sup>②</sup>“巧实力”这一概念是继约瑟夫·奈划分“硬权力”和“软权力”之后,美国学术界和政界提出的又一概念。就其本质来说,这一新概念装的仍不过是旧酒。美国政治精英提出“巧实力”战略,并以此变革包括公共外交在内的外交政策,不管执行程度如何,这是一种转变趋势。尽管希拉里想以“巧实力”恢复美国的领导地位。<sup>③</sup>

在1999年以前,美国新闻署是美国政府推行公共外交的核心机构,承担着“输出美国”的历史重任。<sup>④</sup>美国新闻署裁撤以后,美国政府内部缺少一个独立推行公共外交的组织结构,公共外交的职能分散于各个部门。2002年,尽管白宫成立了全球传播办公室(The Office of Global Communications),负责协调、统合政府部门间的工作,并通过传统媒体和新媒体影响公众,推行公共外交政策。<sup>⑤</sup>但是全球传播办公室仅仅作为一个协调机构,并不能直接负责公共外交政策的制定和实施。有学者认为,当初美国政府裁撤美国新闻署是个错误的抉择,为了挽救美国的公共外交,提升公共外交在美国政府中的地位,奥巴马政府需要在美国国务院中设立公共外交局,以更好为美国外交政策服务。<sup>⑥</sup>

① 参见 Helle C. Dale, “Public Diplomacy 2.0: Where the U. S. Government Meets ‘New Media’,” *Backgrounder*, No. 2346, December 8, 2009, pp. 1~11.

② Hillary Rodham Clinton, “Nomination Hearing to Be Secretary of State,” (Secretary of State, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 13, 2009), available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>.

③ Philippe Naughton, “Hillary Clinton Says ‘Smart Power’ Will Restore American Leadership,” *Times Online*, January 13, 2009, available at: [http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us\\_and\\_americas/article5510049.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5510049.ece).

④ 韩召颖:《输出美国:美国新闻署与美国公共外交》,天津人民出版社,2000年版。

⑤ 赵可金:《公共外交的理论与实践》,上海辞书出版社,2007年版,第276页。

⑥ Peter Krause and Stephen Van Evera, “Public Diplomacy: Ideas for the War of Ideas,” *Middle East Policy*, Vol 16, No. 3, Fall 2009, pp. 116~117.

随着新媒体在美国公共外交政策中越来越重要的作用,美国政府对制度的调整逐渐浮出水面。为了使美国的品牌更有市场,更为公众接受,奥巴马任命探索通讯公司(Discovery Communications)前总裁朱迪斯·麦克黑尔(Judith McHale)为负责公共外交和公共事务的副国务卿。麦克黑尔认为,新媒体作为一种工具,美国必须应用合适的技术,并熟谙何种技术适合特定的市场。<sup>①</sup>从任命麦克黑尔这一举动来看,不难看出奥巴马政府对新媒体和公共外交的一些理念。

美国政府各部门逐渐创设了新机构和新项目,与“公共外交 2.0”嫁接。例如,在白宫方面,白宫主动与脸谱网、推特网等网络社区建立合作关系,及时公布奥巴马的活动信息和政策动态,与各国网民及时通报,白宫声称其已经跨入了“白宫 2.0”时代。<sup>②</sup>国务院的项目则更为丰富多彩,国务院与一些主要的新媒体公司、哥伦比亚大学法学院建立基于互联网的全球网络,集中一批青年运动组织联合反对暴力与压迫;它同时建立了网络博客,在脸谱网上开设网页,建立社会网络站点;国务院还建立由阿拉伯语、波斯语和乌尔都语人才组成的数字外联小组(Digital Outreach Team),参与伊斯兰世界的网站及聊天室讨论,为赢得“攻心”战略而努力。<sup>③</sup>为了更好的开展公共外交,奥巴马政府还加强国务院、白宫国家安全委员会和国防部等涉外部门之间的协作,确保各个部门之间的协调。例如,白宫国家安全委员会每天召集各部门资深官员召开“跨部门政策协调机制战略沟通”的会议,就政府各机构开展的公共外交等领域活动进行协调。<sup>④</sup>

### (三)政策实践的变化

负责公共外交的副国务卿麦克黑尔在其上任之初就提出了一些工作设想。她认为,新媒体技术给政府提供了一个机会,以利用参与互动的新模式,美国必须创设一个能够充分利用新媒体的制度化框架,并能够理解这些工具在特定环境下必须被小心运用,并且经常运用于更大的战略。<sup>⑤</sup>2009年6月4日,奥巴马总统在开罗发表演讲,指出他来开罗是“寻求美国和伊斯兰世界之间一个新的开始”,这种新型关系是基

---

① Merle David Kellerhals Jr., “State’s McHale to Spearhead U. S. Global Public Engagement,” (America. gov, June 2, 2009), available at: <http://www.america.gov/st/peacesec—english/2009/June/20090602083933dmslahrellek0.6198542.html>

② 檀有志:《网络外交:美国公共外交的一件新式武器》,载《国际论坛》,2010年第1期,第77页。

③ 对美国政府为应对“公共外交 2.0”所做的改变,参见叶靓、邵育群:《美国“公共外交 2.0”:现状与发展趋势》,第37页。

④ 周文重、王保东:《奥巴马政府的公共外交》,载《公共外交季刊》,2010年第2期,第49页。

⑤ Merle David Kellerhals Jr., “State’s McHale to Spearhead U. S. Global Public Engagement.”

于共同利益和彼此尊重,基于美国和伊斯兰不是排外的,不需要彼此竞争。<sup>①</sup>为了改善美国和伊斯兰世界之间的关系,美国政府广泛运用互联网,包括社会网络站点、白宫实况转播网站等,通过文字和视频,来推销美国政府。<sup>②</sup>

在公共外交的具体操作上,奥巴马政府更是充分利用新媒体来实现其外交目标。2009年11月16日,奥巴马总统访问中国,在上海与中国青年对话,他利用驻华大使洪博培提出的问题,间接指责中国的防火墙,并通过推特网来宣扬美国政府坚持信息流通的自由和透明。2010年初,以希拉里为代表的国务院官员宴请十名科技界和传媒界的领军人物,这其中就包括谷歌(google)公司首席执行官埃里克·施密特(Eric Schmidt)和推特网公司董事长杰克·多尔西(Jack Dorsey),国务院拉拢这些领军人物,利用新媒体提升公共外交的意图昭然若揭。随后,美国国务卿克林顿华盛顿新闻博物馆(Newseum)发表关于互联网自由的演说。她在演讲中指出,美国将与实业界、学术界和非政府组织一道,确立发挥互联网技术威力的长期努力,利用这些技术推进美国的外交目标。她希望中国对导致谷歌日前宣布网络攻击事件进行彻查,因为限制互联网涉及到信息自由,并影响到中美关系。<sup>③</sup>作为对网络审查的回应,美国政府努力重振“全球互联网自由小组”(Global Internet Freedom Task Force),以应对全球网络自由受到的威胁,促进全球网络自由和透明。希拉里关于互联网自由演说之后,美国逐渐把“网络自由”提上了美国公共外交的日程,美国政府还专门组建一支强有力的技术团队,以支持这一目标。2011年2月15日,希拉里在乔治·华盛顿大学再次就国际互联网自由问题发表讲话,在强调互联网重要性的同时,明确表达了美国将在这个相对空白的领域制定游戏规则意图。

美国通过互联网开展公共外交成效最明显的例子,则是2009年伊朗大选引发的骚乱。改革派总统候选人穆萨维指责大选明显违规,并引起了大规模的抗议活动。在抗议活动中,网络发挥了至关重要的作用,特别是美国政府支持的社交网络,例如推特网、优兔网等,这些网站成为抗议者传播信息、组织活动的重要工具。在伊朗选举中,美国政府通过各种手段支持美国网站,为伊朗反对派提供支持。例如,美国国务院官员杰瑞德·科黑(Jared Cohen)给推特网创始人传递信息,推特网应该推迟全球网络维修计划,以保证伊朗抗议活动的最新信息为外界所知;这一“小事”已经显示

① Barack Obama, “Remarks by the President: On a New Beginning,” Cairo University, Cairo, Egypt, June 4, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

② Helle C. Dale, “Public Diplomacy 2.0: Where the U. S. Government Meets ‘New Media’,” p. 4.

③ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Internet Freedom,” The Newseum, Washington, DC, January 21, 2010, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>.

出美国政府视社交网络为美国公共外交的“新箭头”，也验证了希拉里经常要以“网络外交”来对付打压国内媒体的国家言辞。<sup>①</sup>透过伊朗大选期间美国与伊朗之间“网络战”的暗流，可以发现，美国利用社交网站推动公共外交的势头越来越强。社交网站已经成为奥巴马政府反对伊朗等国家的新武器。<sup>②</sup>

### 三 对奥巴马政府公共外交的评价与展望

奥巴马自 2009 年 1 月入主白宫以来，对美国公共外交做出了一系列调整。如何评价当前奥巴马政府的公共外交政策，其未来走向将如何？

奥巴马上台以来，积极推动美国公共外交适应新媒体的要求，广泛利用新媒体技术。他还推动政府机构做出调整，实现与新媒体技术的嫁接，并在更高层次上提出了实现美国公共外交的新理念。美国政府对公共外交政策做出了很大的调整，并取得了可观的效果。根据美国皮尤(Pew)公司对美国国家形象的调查，在世界大部分国家中，美国的国家形象基本正面。奥巴马就任总统以来，世界主要国家对美国的支持率总体上明显提高，其中增长最快的国家是美国在冷战中的对手俄罗斯。在美国的西方盟国之中，美国的国家形象稳中有升。在伊斯兰世界中，虽然有所提升，但是增幅不大，只有埃及对美的支持率大幅下降。<sup>③</sup>美国总统对美国公共外交的影响非常显著，有学者通过实证研究指出，美国领导人的信誉塑造他国对美国的外交政策的看法。<sup>④</sup>

与此对比，奥巴马在世界各国民众中的支持率却有所下降。特别是在伊斯兰世界，其支持率不容乐观。根据皮尤公司的调查，伊斯兰民众对奥巴马渐生失望。除了印度尼西亚之外，在其他伊斯兰国家，奥巴马在 2009 年的支持率大幅滑坡：在埃及，民众对奥巴马的支持率由 41% 下降到 31%；在土耳其，则从 33% 下降到 23%；在巴基斯坦，2009 年只有 13% 的人表示对奥巴马有信心，但是 2010 年持有此种观念的民

---

① Mark Landler and Brian Stelter, “Washington Taps into a Potent New Force in Diplomacy,” *New York Times*, June 16, 2009.

② Alex Wagner, “Social Networking: Obama’s New Weapon Against Iran, Cuba, Sudan,” available at: <http://www.politicsdaily.com/2010/03/09/social-networking-obamas-new-weapon-against-iran-cuba-sudan/>.

③ Pew Research Center, *Obama More Popular Abroad Than at Home, Global Image of U. S. Continues to Benefit*, June 17, 2010, p. 14, available at: <http://pewglobal.org/>.

④ Benjamin E. Goldsmith and Yusaku Horiuchi, “Spinning the Globe? U. S. Public Diplomacy and Foreign Public Opinion,” *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 3, July 2009, pp. 863~875.

众已经下滑到 8%。<sup>①</sup>在新媒体时代,奥巴马政府调整了公共外交的政策,加之于奥巴马的独特个人魅力,美国在全球的国家形象有了大幅提升。但是,不可忽视的现实是,奥巴马政府的公共外交调整,仅仅限于策略和工具的调整,其政策目标和实质没有变化。从美国政治发展和变迁的逻辑来说,美国政治存在着连续性。

与此同时,奥巴马政府的公共外交也面临着诸多未来挑战:

首先,美国政府各部门应对新媒体面临挑战。由于各个部门职责和功能的差别,公共外交的实现,有赖于诸多部门的密切配合。例如,国务院、商务部、国防部都有负责公共外交的机构,如何统合并协调各部门的利益,成为不可忽视的问题。仅在国务院内部,新闻署并入国务院,由于两者运作的驱动力不同,公共外交机构的资源逐渐下降,美国公共外交机构之间的协作存在很多问题。<sup>②</sup>由此观之,如何理顺部门纠葛,对奥巴马政府的公共外交政策充满了挑战。

其次,新媒体带来社会结构和民众交往进程的变化。在传统媒体时代,社会交流的速度和密度维持在较低的水准,但是新媒体崛起以后,知识生产和传播的速度和密度大为提升,社会互动的进程加快,这给美国公共外交提出了挑战。新媒体的出现,使普通民众的自由度显著提高,加之信息生产和传播方式的变化,社会知识结构出现扁平化的趋势。这一趋势的结果之一就是个体之间在知识生产和传播上越来越平等,因此个体的原子化更加严重。

再次,各国政府的管制束缚了美国公共外交的手脚。尽管奥巴马政府主张各国之间维持信息自由流通,特别是互联网的自由和透明,但是各国的国情不同,大多数国家对新媒体都有或多或少的限制。美国利用新媒体提升公共外交,必然受到各国对新媒体管制的束缚。例如,在 2009 年伊朗大选中,伊朗政府通过网络管制,抵制美国政府利用社交网络影响伊朗大选。美国政府不可能一帆风顺地推行其“公共外交 2.0”,各国的抵制和管制,已经成为奥巴马政府绕不过去的门槛。

奥巴马政府在公共外交政策上已经做出了一定的调整,但随着外部环境和内部政治生态的变化,奥巴马政府的调整需要深化,以适应局势变化。未来奥巴马政府的公共外交政策可能出现下面几种趋势:

首先,公共外交的顺利执行,需要拥有和培训专业的技术人才,并且需要密切的配合,因而需要整合各组织机构和各种资源。在新闻署并入国务院后,美国政府缺少一个专门的机构负责公共外交,因而公共外交往往因为部门间的纠葛而难以发挥最

<sup>①</sup> Pew Research Center, *Obama More Popular Abroad Than at Home, Global Image of U. S. Continues to Benefit*, p. 3.

<sup>②</sup> 赵可金,《美国公共外交的兴起》,载《复旦学报》,2003 年第 3 期,第 91 页。

大效能。美国需要设立专门的机构,并且给予负责公共外交的主管官员以真正实权,特别是在任用、训练、提升、分配和预算方面。<sup>①</sup>但由于政府部门之间利益盘根错节,在国务院内单独成立一个“公共外交局”必然阻力重重,短期内成立这一机构并非易事。

其次,美国公共外交会有越来越多的社会力量参与。新媒体兴起的一个结果就是改变了公众交流的方式,进而重塑了美国的社会结构。随着知识生产和传播方式的变化,公众逐渐成为美国公共外交的主角,社会分化造成的集团化会更加突出。在当下美国,各种社交网站与政府联系越来越紧密,民众可以在网络社区上发表自己对外交政策的看法,美国政府很难置这些观点于不顾。新媒体的出现,拉近了美国政府与普通民众的距离,推动了公共外交的民主化,改变了公共外交以往单一方向的特征。

再次,美国公共外交实施的难度越来越大。在全球化深化的背景下,加之新媒体的发展,在国际层面,两个因素增加了美国公共外交的难度:一是国家管制新媒体的能力逐渐增强。美国利用新媒体渗透到其他国家内部的能力在增长,其他国家管制新媒体的能力也跟着水涨船高,矛与盾的争斗已经越来越激烈;二是各国民众的独立程度也在增强。在新媒体时代,普通民众能够接收到多种不同角度的信息,甄别并独立做出抉择的能力也越来越强。各国民众利益的多元化给美国公共外交带来了挑战,美国政府必须尊重多元利益的存在。

总之,在新媒体的与日俱增的背景下,美国以往的公共外交政策在应对全球化时代的外交时,已经显得捉襟见肘。因此,奥巴马入主白宫以来,美国的公共外交在政治理念、组织机构和政策实践上都做出了大幅度调整。奥巴马政府的公共外交政策在提升美国国家形象方面,取得了很大的成绩。但是,由于新媒体给社会结构带来的变化,使得未来美国公共外交仍然面临着巨大的挑战。与此同时,还应看到,美国公共外交政策的调整仅仅是策略的调整。美国在其根本外交理念和政策目标上,并未发生实质性变化。

**李忠斌**:北京大学国际关系学院在读博士研究生

<sup>①</sup> Peter Krause and Stephen Van Evera, “Public Diplomacy: Ideas for the War of Ideas,” p. 177.

# 中美关系缓和背景下的彭明敏事件<sup>①</sup>

赵明昊

〔内容提要〕1970年1月“台独”人士彭明敏逃离台湾并申请赴美“避难”，此事发生在中美展开缓和进程的最初阶段，也处于美台充满猜忌、摩擦不断的多事之秋。“彭明敏事件”成为中美关系中的一个“烫手山芋”。虽台湾当局未能成功说服美方拒彭入境，但中国大陆则利用彭明敏事件多次获得尼克松、基辛格等人关于美国不支持“台独”运动的承诺。在某种程度上，本来是“烫手山芋”的彭明敏事件，却让美国、中国大陆和台湾在两岸分治并“势不两立”的情况下，针对“台独”势力首次形成了颇具历史意义的“默许同盟”。

关键词：美国外交 中美关系 美台关系 “台独”运动 彭明敏

1970年1月“台独”人士彭明敏离台赴美，并于当年10月获准进入美国。台湾当局在彭明敏逃离后旋即展开不懈努力，运用多种外交手段阻止美国发给彭明敏入境签证。此事发生在中美关系缓和进程的最初阶段，同时也处于美台之间充满猜忌、摩擦不断的多事之秋。“彭明敏事件”成为中美关系中的一个“烫手山芋”(hot potato)，但无形中也使美国、中国大陆和台湾在应对此案所关联的“台独”问题时形成某种“默许同盟”(tacit alignment)，即便各自的目的迥然不同。彭明敏事件成为深入探

---

<sup>①</sup> 本文曾提交由香港大学、美国康奈尔大学和伍德罗·威尔逊国际学者中心国际冷战史项目共同主办的“毛泽东最后十年的中国与世界”国际研讨会(2009年1月9日至10日)。感谢与会学者和《美国研究》杂志匿名审稿专家提出的修改意见，文中疏漏由作者负责。本研究得到北京大学台海两岸现代化研究中心的资助，特致谢忱。

究中美缓和时期美、中、台三方复杂关系的一个入口。<sup>①</sup>

本文利用美国和台湾近年解密的外交档案材料,探讨“彭明敏事件”对当时中美关系缓和进程及美台关系的重要影响。本文试图指出,虽然目前尚无足够材料证明美国政府相关部门策划、组织了彭明敏的出逃,但美国最终批准彭明敏入境,并不像美国官员所言是因拒发签证缺乏相应法律依据,而是带有“为我所用”的企图。台湾当局为阻遏彭明敏进入美国,动用了上至“总统”、下至一线外交官几乎所有“外交”管道,但仍无济于事。正如蒋经国所言,美国批准彭明敏入境“成为近几十年来最伤感情之事”,对台美关系冲击甚大。在与周恩来的谈判中,尼克松和基辛格多次做出反对“台独”的承诺。关于“台湾问题”的争议虽因中美两国领导人采取“战略模糊”策略得以暂时搁置,但“台独问题”却在台湾退出联合国、中美关系缓和不断推进的背景下变得愈发突出和棘手,成为中美关系中的最大难题并延宕至今。

## 一 彭明敏逃离台湾

第二次世界大战结束后,国民党政府收复台湾,但它对待台湾“本省人”的政策却一再出现偏差,甚至毫无顾忌地使用暴力残酷镇压台湾当地人的反抗,如二·二八事件。美国国内舆论和官员纷纷指责国民党政府在台湾实行法西斯式统治,“本省人”问题成为美台关系中一大矛盾所在:一方面,从大陆败退至台湾的蒋介石政权为维护与美国的同盟关系,须认同和实践民主,以维持“自由中国”之形象;另一方面,美国政府中虽有不少人对蒋介石政权不抱好感,对台湾当局大肆利用特务组织施行白色恐怖尤为嫌恶,但碍于尊重盟国“主权”之考虑,亦不好过分干预“中华民国内政”。冷

---

<sup>①</sup> 关于尼克松时期中美关系正常化的主要著作:Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969~1989* (Stanford: Stanford University Press, 1995); Rosemary Foot, *The Practice of Power: US Relations with China since 1949* (Oxford: Clarendon Press, 1995); William P. Bundy, *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency* (New York: Hill & Wang, 1998); Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: Public Affairs, 1999); James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf Press, 1999); Chen Jian, *Mao's China and the Cold War*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001); Robert S. Ross and Changbin Jiang, eds., *Re-examining the Cold War: U. S. -China Diplomacy, 1954~1973* (Cambridge, Mass: Harvard University Asia Center, 2001); William C. Kirby, Robert S. Ross and Li Gong, eds., *Normalization of U. S. -China Relations: An International History* (Cambridge, Mass: Harvard University Asia Center, 2005); Margaret MacMillan, *Nixon and Mao: The Week that Changed the World* (New York: Random House, 2007)。近期出版的较有代表性的中文著作有张曙光:《接触外交:尼克松政府与解冻中美关系》,北京·世界知识出版社,2009年版。

战期间,人权问题始终是导致美台关系紧张的重要因素之一。<sup>①</sup>

20世纪60年代以后,台湾在“美援”帮助下经济实现快速发展,但极权统治仍未有松动。虽然不再出现大规模流血冲突事件,但“外省人”、“本省人”之间的矛盾却不断深化。彼时,国民党政府一方面拘押逾5000名“本省人”政治犯以震慑意欲“谋反”之人,另一方面则着力培养亲蒋介石的“本省人”才俊,竭力“招安”以高玉树为代表的党外人士,但两蒋对“本省人”仍心存极大猜忌。<sup>②</sup>彭明敏便是所谓“本省人”才俊的代表人物。1923年,彭明敏出生于台中县一个地主家庭,青少年时代在日本接受教育,第二次世界大战后作为东京帝国大学学生转入台湾大学。彭明敏后来赴加拿大、法国留学并获国际法学位,返回台湾大学政治系任教,34岁即升任正教授,可谓年轻有为。彭明敏不仅得到胡适、萨孟武等学界权威的提携,也深得国民党政府青睐,除当选第一届“全国十大杰出青年”外,还于1960年作为“中美文化合作会议”代表受到蒋介石接见。<sup>③</sup>但是,求学期间即萌生“台独”意识的彭明敏并不为蒋介石政权的“栽培”之心所动,反倒坚信蒋介石政权“代表中国”和“反攻大陆”的神话,对台湾人民殊为不利。因为如此一来,“国民党政府便不会以建设台湾为目的”。对“蒋总统”的垂青,彭明敏也看出蒋并非真心实意。彭明敏后来回忆说,蒋介石在1960年召见他时问了三个问题:家人怎么样,有没有什么困难,是否需要帮忙;但彭于1962年再次被召见时,蒋介石还是重复上述三个问题。<sup>④</sup>因此,彭明敏感到,蒋介石政权对“本省人”精英的所谓“栽培”显得飘渺无着。

彭明敏逐渐表露出他与国民党政府分道扬镳的决心。1960年代初,他受“外交部”委托进行非洲问题研究,在研究报告中刻意凸显非洲国家获得独立的感情因素,并呼吁关注非洲民众“与过去断绝联系”的做法。彭明敏和国民党越走越远,终于在1964年初和他的几个学生一同发表《台湾人民自救运动宣言》,公然反对蒋介石政权在台湾的独裁统治和“反攻大陆”的方针,宣称“‘一个中国,一个台湾’早已是铁一般的事实”,呼吁台湾民众“迎上人民觉醒的世界潮流”,在国民党和共产党之外走出第三条道路来。彭明敏在宣言发表后感到“生命似乎有了新的意义”,但台湾并未因一

① 关于冷战时期国民党政府对“本省人”的镇压及美台在“本省人”问题上的争论见 Richard C. Bush, *At Cross Purposes: U. S. -Taiwan Relations since 1942* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 2004), pp. 40~84.

② 蒋介石一直未放弃吸纳“本省人”的努力,其中李登辉的例子最为典型。1965年,时任“台美农村复兴联合委员会”秘书长的蒋彦士向蒋经国举荐李登辉,蒋经国非常欣赏李登辉的博士论文《台湾经济发展中农工部门间资本流动》,李登辉返台后即被任命为“农复会农村经济组组长”,1970年,李登辉在蒋彦士等人促请下加入国民党。陶涵(Jay Taylor):《蒋经国传》(林添贵译),北京·新华出版社,2002年版,第285~287页。

③ 彭明敏文教基金会:《彭明敏看台湾》,台北·远流出版社,1994年版,第41页;彭明敏:《自由的滋味:彭明敏回忆录》,台北·台湾文艺出版社,1987年版,第6页。

④ 《彭明敏看台湾》,第38~40页。

纸宣言而改天换地，倒是他们自己面临被捕判刑的晦暗命运。<sup>①</sup>

与其前辈相比，以彭明敏为代表的“本省人”精英在“台独”实践上具有两大特点：一是更多采取“文攻”方式，二是重视和善于利用国际势力。1956年和1960年，彭明敏两度应时任哈佛大学教授的基辛格之邀出席国际研讨会。彭明敏于1964年被捕后，哈佛大学教授费正清(John K. Fairbank)、基辛格等人发表声明，强烈批评国民党政府践踏人权的专制统治和不法之举，要求台湾当局释放彭明敏等人。后来，台湾当局在国际舆论压力之下，不得不特赦彭明敏。<sup>②</sup>彭明敏获释后并未得到真正自由，国民党政府对其进行了严密控制，特务威胁他说“我们不怕任何外国人。不要忘了我们随时都可以把你毁灭，把你杀掉。”彭明敏的亲友也受到牵连，其姐失去学校校长之职，其兄甚至连正常的商业贷款也无法获得。<sup>③</sup>在这种情形下，彭明敏的美国朋友又一次伸出援手。1968年5月，美国密歇根大学邀请彭明敏以访问学者身份赴美。台湾当局研究后未予批准，而是安排彭明敏进入“中央研究院近代史研究所”工作。彭明敏不用上班，但可按月领取不低的薪水，台湾当局希望借此“安定其情绪与生活”。1969年5月，彭明敏的日本友人致信当时已成为美国国家安全事务助理的基辛格，希望他能多加关注彭的处境，并请他要求台湾当局准许彭明敏赴美访学，但只收到基辛格助理的回复——仅是冷冰冰的“收到请求”而已。5月24日，彭明敏的这位日本朋友再次请求基辛格帮助彭明敏获取签证，基辛格见信后决定“不作回复”。<sup>④</sup>1969年7月，加拿大和美国的国际法学者邀彭明敏赴芝加哥大学任教。<sup>⑤</sup>台湾当局认为批准彭明敏离台无异于“放虎出山”，故没有同意。<sup>⑥</sup>

彭明敏最终决定铤而走险，于1970年1月启动了逃离台湾的计划。彭在日本的朋友宗像隆幸为其准备了一本假护照，由他人从日本带给彭明敏。化妆之后的彭明敏持这本假护照在一名美国牧师陪同下从台北松山机场出境。<sup>⑦</sup>彭明敏逃出台湾

① 彭明敏：《自由的滋味：彭明敏回忆录》，第3～11页。

② Steven Phillips, “Building a Taiwanese Republic: The Independence Movement, 1945-Present,” in Nancy B. Tucker, ed., *Dangerous Strait* (New York: Columbia University Press, 2005).

③ 彭明敏：《自由的滋味：彭明敏回忆录》，第200～203页，第206页；陈佳宏：《台湾独立运动史》，台北·玉山社出版事业有限公司，2006年，第117页。

④ Memo from Holdridge to Kissinger, January 28, 1970, U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, hereafter as *FRUS, 1969～1972*, Vol. 17 (Washington D. C.: Government Printing Office, 2006, 下略), p. 173, footnote 2. (下略为 Memo from Holdridge to Kissinger, January 28, 1970, *FRUS, 1969～1972*, Vol. 17, p. 173, fn. 2)

⑤ 彭明敏：《自由的滋味：彭明敏回忆录》，第210页。

⑥ (台湾)中央研究院近代史研究所档案馆藏“中华民国外交部档案”(下略)，档名：《张群致魏道明》，1969年7月1日，卷名：“彭明敏等被捕”，档号：406/0097，第267页。(下略为《张群致魏道明》，1969年7月1日，“彭明敏等被捕”，406/0097，第267页)

⑦ 陈佳宏：《台湾独立运动史》，第118页。

后,经香港赴欧洲避难,1970年1月3日获得瑞典政府的政治庇护。<sup>①</sup>与此同时,以美国为基地的“台湾独立联盟”将彭明敏逃离台湾的新闻稿送《纽约时报》刊载以造势。其后,彭明敏从瑞典到英国,又转去加拿大,显然他的最终目的是进入美国。<sup>②</sup>

1970年1月28日,美国国家安全委员会官员何志立(John H. Holdridge)向基辛格汇报了彭明敏出逃事件,并提出了应对彭明敏申请入美签证的对策建议。何志立坦言,彭明敏事件已成为美国的“烫手山芋”,美国因此面临两难:首先,考虑到彭明敏在美国学界人脉广泛,如不予签证,美国国内的自由派分子定会抨击尼克松政府屈从蒋介石政权的压力,也将使蒋介石政权在美国的形象更加不堪;倘若给予签证,美国则将遭到来自台北和北京的指责。蒋介石不仅会把这一决定视为极大侮辱,也会将此举与美国调整台海巡防政策、中美恢复华沙会谈等一系列旨在缓和中美关系的动作相联系,认为美国人正大搞“一中一台”并最终将其出卖。当时美国国务院的一些官员不太在乎台湾当局的反应,因为他们相信以美国为靠山的蒋介石不敢与美国彻底闹翻。但何志立认为如果允准彭明敏赴美,将会使台北在包括联合国中国代表权问题在内的诸多美台合作上踟蹰不前,蒋介石甚至会在重重怀疑之下做出“惊人之举”。但他同时也指出,从法律层面而言,美国并没有充足理由拒发签证。故而在何志立看来,应对此事的上策是,在彭明敏承诺不在美国从事“反叛”台北的政治活动后,准其入美。<sup>③</sup>

当时,“台独”运动领袖廖文毅已被台湾当局“招安”,自日本返台,台日之间的一大难题从而得到解决。但“台独”运动随之进入关键转折期,即“台独”的首要活动基地由日本转至美国,因此应否批准彭明敏入美继任“台独”运动之领袖事关重大。<sup>④</sup>如美国接纳彭明敏,则必使美台关系陷入紧张,何况当时美方对彭明敏能否重整“台独”旗鼓仍存疑虑。<sup>⑤</sup>准彭入境果真是符合美国利益的上策吗?

## 二 美台关于彭明敏事件的交涉

毫无疑问,台湾当局绝不愿看到彭明敏入美的结局,他们在欧洲、日本、加拿大和

① 彭明敏:《自由的滋味:彭明敏回忆录》,第12页。

② “北美司”:《美政府准许彭明敏入境案说贴》,无日期,“彭明敏等被捕”,406/0098,第372~373页。

③ Memo from Holdridge to Kissinger, January 28, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 173~175;“北美司”:《彭明敏潜逃,我处置情形》,1970年1月28日,“彭明敏等被捕”,406/0097,第61页。

④ “转折期”的含义之一是当时台湾学生的留学目的地大致已从日本转往欧美,参见克劳德·乔弗瓦:《台湾独立运动:起源及1945年以后的发展》(黄发典译),台北·前卫出版社,1997年版,第224页;另见Steven Phillips, “Building a Taiwanese Republic: The Independence Movement, 1945-Present,” in Nancy B. Tucker, ed., *Dangerous Strait* (New York: Columbia University Press, 2005).

⑤ Memo from Holdridge to Kissinger, January 28, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 173.

美国同时展开了围堵彭明敏的行动。<sup>①</sup>1970年1月29日,台“驻美大使”周书楷拜会美国国务院负责东亚事务的助理国务卿马歇尔·格林(Marshall Green),并采取“激将法”对格林进行游说。周书楷表示,虽有人声称彭明敏的出逃系美国炮制,但台北不愿相信这种传言,若美国最终允许彭明敏入境,则台北不能不有所猜疑,望美国在任何情况下都不要批准彭明敏入境。周还强调,台美之间已发生了一系列不愉快事件,希望双方勿因“不必要事件”使彼此信心发生动摇,如果彭明敏入美,则后患无穷。格林则向周书楷阐述了美国拒发签证的不利影响,他并未就此事给周书楷明确的答复,而是暗示让其做最坏打算。<sup>②</sup>相较于美国的暧昧态度,日本很爽快地答应了台北的请求,不仅同意阻止彭明敏入境,还提供了彭明敏在瑞典生活状况的秘密情报。<sup>③</sup>

3月10日,台湾“外交部次长”杨西昆在台北会见美国驻台使馆副代表安士德(Oscar V. Armstrong),尝试利用“北京因素”劝说美方勿予彭明敏签证。杨西昆指出,新华社2月23日(应为2月24日,笔者注)发表的文章指责美、日与彭明敏逃亡有牵连,如彭明敏获得美国签证,北京势必以此为由继续攻击美国,这无疑将破坏华盛顿与北京“解冻”关系的计划。<sup>④</sup>同日,周书楷则在华盛顿继续对美施压,他对国务院负责东亚事务的官员布朗(Winthrop G. Brown)表示,台湾对此事极为关切,如美方批准彭明敏入境,就将对两国友谊和互信不利。布朗未明确表态,只称美国向来对外人入境采取“宽大的政策”。<sup>⑤</sup>

台美之间关于彭明敏事件的交涉因1970年4月蒋经国(时任台湾“行政院副院长”)访美得以暂时平息。美国对蒋经国的来访极为重视,给予其下榻布莱尔宾馆等元首级待遇,尼克松、基辛格、国务卿罗杰斯(William P. Rogers)和国防部长莱尔德(Melvin R. Laird)分别与其会面。美国如此殷勤,既是为“讨好”蒋经国这位日后台湾大权的执掌者,也是借此弥补美台关系因尼克松政府对中国大陆不断示好而出现的裂痕。<sup>⑥</sup>访美期间,蒋经国虽得到尼克松等人对于美台“邦谊”及“条约义务”的承

① “北美司”:《彭明敏潜逃,我处置情形》,1970年1月28日,“彭明敏等被捕”,406/0097,第61页。

② 《周书楷致“外交部”》,1970年1月29日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第72~74页;Memo from Holdridge to Kissinger, January 28, 1970, FRUS, 1969~1972, Vol. 17, p. 175, fn. 6.

③ 《“驻日大使馆”致“外交部”》,1970年1月30日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第86页;《“驻日大使馆”致“外交部”》,1970年3月6日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第148~149页。

④ 《“外交部”致“驻美周大使”》,1970年3月10日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第155页。

⑤ 《周书楷致“外交部”》,1970年3月10日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第157页。

⑥ 袁兆琳:《台美关系:1969~1978》,载官力等主编:《从解冻到建交:中美关系正常化进程再探讨(1969~1979)》,北京·中央文献出版社,2004年版,第298~300页。美国原来希望在1970年2月安排蒋经国访美,但后来为避免蒋经国访美行程和中美华沙大使级会谈相隔太近,便将日期推迟至4月,蒋经国曾一度因中美恢复华沙会谈为由威胁取消美国之行,《周书楷致“外交部”》,1970年4月14日,“蒋经国副院长访美”,412.21/0306,第167~168页。

诺,但并未如愿获得更多的经济和军事援助。<sup>①</sup>更令台美始料不及的是,蒋经国 23 日在纽约参访期间竟遭“台独”分子黄文雄等人刺杀。美国联邦调查局事后查明,这起刺杀事件很可能与彭明敏有关。<sup>②</sup>

刺蒋案发生后,彭明敏的很多友人都对他获准入美持更加悲观的态度,<sup>③</sup>但“蒋经国遇刺”并没有增强台北劝说美方勿予彭明敏签证的说服力。7 月底,彭明敏在瑞典以应聘密歇根大学教职为由申请赴美签证。布朗约见周书楷并告知他,如不发给彭明敏签证,国务院必将成为众矢之的,明言美国学术界有地位人士对国务院施加了很大压力。周书楷则称,“台独叛乱分子”在美活动越发猖獗,以致发生刺蒋事件,彭明敏如进入美国,势必令“台独”组织更加有恃无恐。周书楷认为,美国政府应从大处着眼、果断行事,美国国内的批评自会“瞬即消逝”。至于美国国内舆论对台北的批评,周则坦言,台北情愿两害相衡取其轻,“欲攻击我者,纵然毫无事故,亦可任意诽谤,故我宁可使彭不能来美而遭抨击”。理屈辞穷的布朗只得反问周书楷,为何如此确定彭明敏赴美后必定会参与政治活动。后来,台北的“外交部”高层看到此种“明知故问”后不禁生怒,愤然在电文旁写下“发此问,岂有此理!”。<sup>④</sup>

在以情以理皆无法打动美国的情况下,台湾当局决定以子之矛,攻子之盾,改从法律层面再作努力。8 月 28 日,“外交部长”魏道明约见美国“驻中华民国大使”马康卫(Walter P. McConaughy)。魏道明表示,彭明敏有罪在身,美方不应允许盟国之“在逃犯”(fugitive)赴美。马康卫却回应称,按照美国法律,“叛乱”和“偷渡”都不能作为拒发签证的理由,望台湾能够理解美国的难处。马康卫随即向国务院报告了魏道明的严词之请。<sup>⑤</sup>国务院对彭明敏事件进行了全面审议,认为彭明敏符合发给签证的各项条件,况且彭也承诺在美期间不参与有组织的“台独”活动,如果彭被拒签,势必引发美国国会和公众舆论的强烈不满。就在魏道明会见马康卫的同一天,格林向副国务卿理查森(Elliot L. Richardson)呈报了批准彭明敏一年非移民签证的方案,负责政治事务的副国务卿约翰逊(U. Alexis Johnson)于 9 月 3 日将这一方案呈报国

① 《“外交部”手写便签》,“蒋经国副院长访美”,412.21/0306,第 264~266 页;后担任“中华民国驻美大使”的沈剑虹曾言,“回想起来,1970 年代初期的这次邀请(指蒋经国访美——笔者注),可以说是尼克松向他在‘中华民国’的友人道别的一种方式”,参见沈剑虹:《使美八年纪要》,北京·世界知识出版社,1983 年版,第 44~49 页。

② Memo from Haig to Kissinger, October 5, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 231, fn. 2.

③ 彭明敏:《自由的滋味:彭明敏回忆录》,第 240 页。

④ 《周书楷致“外交部”》,1970 年 8 月 13 日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第 281~284 页。

⑤ 《“外交部”致“驻美周大使”》,1970 年 8 月 29 日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第 248 页;Telegram from Embassy in the Republic of China to the Department of State, October 22, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 234, fn. 4.

家安全委员会,9月5日基辛格便批示同意。<sup>①</sup>9月17日,彭明敏终于在瑞典首都斯德哥尔摩得到了赴美签证,美国在当地的领事官特别提醒彭明敏,“你是要到大学去做研究的,我们希望你不会与你原来的目的走偏差了”。<sup>②</sup>

仅在发给彭明敏签证的前一天,美方才将此决定告知周书楷。格林安抚周书楷称,彭明敏已承诺不在美国从事政治活动,美方也自有办法对彭明敏进行约束,而且这次发给彭明敏的签证有效期为一年,如果彭明敏违反承诺,美国将再驱逐他。极为愤怒的周书楷严辞指出,美方公布这一决定恰值“中华民国副总统”严家淦即将访美之际,势必产生极恶劣的影响,而彭明敏赴美后“台独”势力的气焰必将更为嚣张。周书楷请求美方对此事再作考虑,格林则斩钉截铁地说,准彭入美已是无法挽回的最终决定。<sup>③</sup>9月18日,“外交部次长”沈昌焕在台北约见安士德,道出了彭明敏事件带给台北的最大忧心和触动,“最使吾人诧异者乃,中华民国既为美国之盟邦,但其观点对美政府而言,竟毫无任何力量,亦无任何影响!”安士德只能按照国务院的口径,复称拒绝发给彭明敏签证将对美台不利,尤其破坏“中华民国”的形象。沈昌焕据理力争,反驳说:“‘中华民国’的形象要靠‘中华民国’自己负责,……贵国此举完全漠视我政府之立场,且对我政府有关本案之意见亦不置理,贵国虽一再声明保证履行协防义务,惟此举实无助于我内部安定之维持。”<sup>④</sup>由此可见,对台湾当局来说,彭明敏事件对台美关系的影响倒在其次,它最担心的是彭明敏案在岛内引发剧烈震荡。当时,台湾“国家安全局局长”周中峰也对美国官员表示,批准彭明敏入境美国将“造成台湾人民极大的误解和抗议”,他要求美方务必使彭明敏远离政治活动。<sup>⑤</sup>

蒋介石看到他的外交官阻彭入美的努力已然失败,决定亲自致信尼克松,劝其收回成命。9月22日,台湾的“好朋友”、美国副总统阿格纽(Spiro T. Agnew)将蒋介石的信函送达白宫。<sup>⑥</sup>结果证明,蒋介石的个人外交亦未能带来转机。当月29日,彭明敏经底特律进入美国,不同的是十年前他手持台湾当局颁发的“外交护照”,而这次却是“作为政治亡命者,手持瑞典政府所发的无国籍者证件”。<sup>⑦</sup>

此后,台湾当局利用多个场合“责备”美国,意图使美方感到歉意内疚,以免其再

① Memo from Haig to Kissinger, October 5, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 231, fn. 4.

② Memo from Haig to Kissinger, October 5, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 231~232; 彭明敏:《自由的滋味:彭明敏回忆录》,第243页。

③ 《周书楷之“外交部”》,1970年9月16日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第285~287页。

④ 《沈“代部长”与“美大使馆代办”安士德谈话简要纪录》,1970年9月18日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第295~298页。

⑤ Telegram from Embassy in the Republic of China to the Department of State, October 22, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 234, fn. 3.

⑥ 《周书楷致“外交部”》,1970年9月22日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第317页。

⑦ 彭明敏:《自由的滋味:彭明敏回忆录》,第246页。

蹈覆辙。10月21日,蒋经国会见马康卫,先是抱怨美国对台军援锐减给台湾带来极大震动,政府各部门对此皆是怨声连连且对美信心极大动摇,后转而谈及彭明敏事件。蒋介石直言,美国批准彭明敏入境实在是近20年来美台关系中最伤感情的决定,这一举动将对台湾内部稳定造成直接而严重的打击。蒋经国认为,彭明敏出逃之后,不仅“外交部长”、“驻美大使”接连向美国表达最强烈、最急迫的请求,蒋介石本人也亲自出马敦促美方。然而“美国政府对一个友好政府的最坚定请求全然置之不理。结果给外界留下美国同情‘台独’运动的印象,极大鼓动了‘台独’情绪,使处于困境中的‘中华民国’雪上加霜。”马康卫则老调重弹称,按照法律,美方无法将彭明敏视为“颠覆分子”,如不予签证,美国学界、国会及新闻媒体将会对尼克松政府和“中华民国”大加抨击,反而导致美台关系受损。蒋经国反驳道,美国曾多次成功阻止它所不愿接受的外国人,如果美国真的愿意,它绝对可以轻松地拒彭于国门之外。针对美国公众会对台北心生嫌恶的说辞,蒋经国更加不以为然。他说,台北对部分美国的恶言恶语已司空见惯,对台北来说,维持内部稳定比迎合美国人或者获得他们的好感要重要得多。蒋经国无奈地表示,无论是政府还是个人之间的友谊,都需给予对方“同情之了解”,并应尽力克服麻烦,维系和巩固友谊,但彭明敏事件却显示美方完全是背道而驰,美国的决定已给台美关系留下了深深伤痕。为进一步敲打美国,蒋经国还告知马康卫,他手里已有不少可以证明美国人支持和参与“台独”活动的证据。<sup>①</sup>10月25日,在美国访问的“副总统”严家淦就彭明敏获准入美一事再次向尼克松表达不满。颇具诡辩天份的基辛格在重复美国没有拒签的法律依据这一说辞之外,还特别提出,如彭明敏被拒美国门外,反倒会使其受到更大关注,而彭明敏赴美后,这一议题自会渐渐平息。尼克松则泛泛地表示,美国将在日后更多地考虑台北的意见和感受。<sup>②</sup>显然,这种承诺已是极为苍白无力了。

那么,美国一直坚称的所谓“法律依据”是否存在呢?台“外交部”官员查照美国相关移民法律后发现,美方本可依照既有法律中至少两条规定拒绝彭明敏入境,由此他们认为“其不重视我层峰以次之态度,甚至别有用心可以想见”。<sup>③</sup>此外,美国对彭明敏不准参与政治活动的限制也显得分外模糊,彭明敏则利用其学者身份在“政治活动”问题上玩弄文字游戏。彭明敏在申请赴美签证时就曾向美国外交官员清楚表示,“我的专业职务包括让世人知道我对时事的看法。如果我到美国,这将也是我职业的

① Telegram from Embassy in the Republic of China to the Department of State, October 22, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 235~236.

② Memo of Conversation Among Nixon, C. K. Yen and Kissinger, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 238.

③ 《“外交部”签呈》,1970年10月9日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第339页。

正当范围之内。依照我的观点,对于政治提出专业的评论,并不构成政治活动。”<sup>①</sup>彭明敏赴美后,美方确实对他的活动进行了一定程度的约束。彭明敏本想辞去密歇根大学教职,与人合办“福摩萨研究所”(Formosa Institute),但美方威胁说,如果彭明敏辞职便令其离境。<sup>②</sup>美国显然不会驱逐彭明敏,正如中央情报局主管中国事务的官员金·凯利(Jim Kelly)对其台北同行所言,彭在美国的活动并没有受到舆论的重视,如将其驱逐出境,反倒引起轩然大波。<sup>③</sup>

缘何尼克松政府宁愿激怒台北、冒犯“蒋总统”而给予彭明敏入境签证呢?当时,“中华民国”在美国公众心目中的形象的确是江河日下,美国的亲台势力也大不如前,1950年代声势浩大的“百万人委员会”(the Committee of One Million)彼时已陷入人力和财力皆匮乏的窘境。<sup>④</sup>此外,美国国内关于对华政策的辩论已经公开化,对华盛顿受台北牵制而坚持僵化的对华政策批评甚多,而彭明敏事件恰巧给尼克松政府提供了反击这一论调的有力抓手。尼克松政府确实博得了一些“反蒋”议员的赞赏。1970年10月5日,参议员富布赖特(J. William Fulbright)在国会发言中认为国务院对彭明敏事件的处理“大致成熟且切合实际”<sup>⑤</sup>。当然,美国之所以敢于触怒台北,从根本上来讲还是源于台湾对美国的依附关系。《纽约时报》在评论彭明敏事件时便断言,不管美台之间的摩擦如何发展,台湾绝不能失去美国的支持。<sup>⑥</sup>换言之,台湾当局除了表示不满,其实并没有多少反制美国的手段。值得强调的是,在处理彭明敏事件的过程中,美国已经意识到,彭明敏及“台独”运动日后似可为美国所用。根据台湾安全部门的情报,美国参议员赛明顿(Stuart Symington)、哈佛大学日本问题专家赖肖尔(Edwin Reischauer)、“中国通”费正清均对彭明敏很有好感,且有意支持彭明敏在美开展“台独”活动;彭之获准入美,实系由于费正清等多方游说基辛格,其目的在于培养“台独”运动之领导人,且准备于必要时将彭明敏作为与中国大陆谈判的工具。<sup>⑦</sup>那么,彭明敏事件在华盛顿与北京缓和关系的谈判中又发挥了什么样的作用呢?

① 彭明敏:《自由的滋味:彭明敏回忆录》,第241页。

② 《“外交部”致“驻美大使馆”》,1971年10月6日,“彭明敏等被捕”,406/0100,第30页;《陆海光致“外交部”》,1971年10月22日,“彭明敏等被捕”,406/0100,第52页。

③ 《“驻美大使馆”致“外交部”》,1972年5月31日,“彭明敏等被捕”,406/0100,第162页。

④ Stanley Bachrack, *The Committee of One Million: “China Lobby” Politics* (New York: Columbia University Press, 1976), pp. 260~261.

⑤ 《周书楷致“外交部”》,1970年10月8日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第342页。

⑥ 《周书楷致“外交部”》,1970年10月1日,“彭明敏等被捕”,406/0098,第323页;Memo from Haig to Kissinger, October 5, 1970, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 231, fn. 3.

⑦ 《“国家安全局”致“外交部”》,1971年2月3日,“中美外交关系资料”,412/0012,第61页。

### 三 彭明敏事件与“默许同盟”的构建

1970年2月,《人民日报》对彭明敏1月出逃台湾一事进行了公开报道,称“美日反动派把它们的走卒、所谓‘台湾独立运动’头目之一的彭明敏秘密地从台湾弄了出来,让他大肆进行活动”。报道指出,1970年1月15日“台湾独立联盟”在美国的成立与彭明敏的出逃存在密切联系,这表明“尼克松政府更加狡猾地玩弄反革命两手策略,在制造‘两个中国’的问题上大耍各种阴谋手段”。<sup>①</sup>

毋庸置疑,台湾问题是中美缓和谈判中最敏感、最重要的部分,中国政府一直坚持“一个中国”原则,认为是“美国武装侵略台湾”,反对任何形式的“两个中国”或“一中一台”。虽然尼克松政府为向中国示好,自1969年底在台湾问题上做出不少姿态,但中方仍然无法确定美国对台政策的真实意图。1969年8月,中苏边境冲突的不断升级促使尼克松下定决心,选择台湾问题作为突破口,全力加快与中方的接触。1969年10月,美国开始调整美军台海巡防政策,国家安全委员会东亚事务专家何志立建议,尼克松政府应千方百计让北京注意到这一“善意”。<sup>②</sup>10月10日,基辛格让巴基斯坦驻美大使希拉利(Agha Hilaly)私下告知中方,美国打算从台湾海峡撤走两艘驱逐舰。<sup>③</sup>10月16日,基辛格又请巴基斯坦总统叶海亚·汗(Yahya Khan)向北京传话,提出既要告诉中方美国已从台湾海峡撤走了两艘驱逐舰,又须强调北京不应对此进行过分解读,此举并不影响美国对台基本政策,只是一种消除紧张因素的努力。<sup>④</sup>美国的所谓“善意”后因美日首脑会晤及《美日联合声明》的发表而变得更为含混不清。中方有理由质疑,为何美国一边调整台海巡防政策,一边却又和日本共同提出台湾是“日本安全的一个极重要因素”。<sup>⑤</sup>

彭明敏出逃台湾后,中方实际上是将此事件置于美、日、苏、中、台多边网状关系中加以审视的,中国领导人对于“台独”的担忧进一步增强。首先,中国领导人难以完全排除“美日共谋”加速推进“台独”的可能性。一方面,当时日本右翼政治人物佐藤荣作、岸信介等不断呼吁“改变台湾地位”;另一方面,中方认为尼克松为推行“新亚洲

① 《美日反动派加紧策划‘台湾独立运动’阴谋》,载《人民日报》,1970年2月24日第6版。

② Memo from John H. Holdridge to Kissinger, October 8, 1969, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 104~105.

③ 巴基斯坦大使向美国国务院官员表示,巴基斯坦希望充当华盛顿和北京之间的传话人, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 107, fn. 2.

④ Memo from Kissinger to Nixon, October 16, 1969, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 107~108.

⑤ *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1969* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1971), pp. 953~957.

政策”，促使日本“承担更多责任”，或许会以对台湾的实际控制权引诱日本就范。<sup>①</sup>其次，中国领导人还认为苏联也在“配合美日反动派制造‘两个中国’”：1968年，具有苏联克格勃背景的维克托·刘易斯(Victo Louis)以英国《星期六晚邮报》记者的身份获准访台，蒋经国亲信刘捷则应邀访问苏联。<sup>②</sup>苏联官方通讯社塔斯社在报道美国副总统阿格纽亚洲之行时竟然将台湾称为“国家”。因此中方公开宣称：“苏修社会帝国主义同早已被中国人民唾弃的政治僵尸蒋匪帮勾结得越来越紧密！”<sup>③</sup>

彭明敏事件发生后，大陆方面一直没有停止对彭明敏的谴责，且说辞与台北方面几乎完全一致，以致于那些驻在北京的外交官们对此感到一头雾水。<sup>④</sup>虽然大陆方面明确反对“台独”，但是与蒋介石为敌的彭明敏仍期望与“敌人的敌人”结成联盟。他在逃离台湾之后，一直希望在中共和蒋介石政权之间插入楔子，抓住各种机会讨好大陆。1970年2月，彭明敏在英国进行演讲时表示，希望大陆方面能像对待香港、新加坡和澳门那样对待台湾，他还特别强调蒋介石政府所进行的反共运动与“台独”运动无关。<sup>⑤</sup>彭明敏入美后，在公开演讲中呼吁美国和其他西方国家承认“北平政府”，以解决“两个中国”问题。<sup>⑥</sup>1971年10月25日，彭明敏在《纽约时报》发表题为“福摩萨的未来”的文章，再次向大陆喊话：“福摩萨人民希望和中国人民生活在最友好的联系中，将会和中国建立最紧密的经贸、文化甚至是政治联系”。<sup>⑦</sup>值得指出的是，美方也认为彭明敏很有可能向北京靠拢。根据美方的估计，大陆方面可能会不惜改变政策以便与彭明敏合作，利用彭明敏打造“统一战线”，加强反蒋攻势，促进两岸统一。此外，彭明敏曾打算将他在台湾的情妇许惠美弄到美国。他计划让一名美国士兵与许惠美假结婚，使许惠美能够蒙混出境，但这一图谋被台湾安全部门识破。<sup>⑧</sup>美方推测，这种个人情感上的打击，再加上美国对“台独”运动的冷漠态度可能会促使彭明敏

① 夏亚峰：“尼克松主义”及美国对外政策的调整，载《中共党史研究》，2009年第4期；王泰平：《新中国外交50年》，北京出版社，1999年版，第408页。

② 有关当时苏联和台湾之间往来情况的梳理和研究，目前基本上仍是空白。时任台湾“行政院新闻局局长”魏景蒙是当时具体负责台、苏接触的主要人物，相关情况参见台湾联合报社编译：《苏联特务在台湾：魏景蒙日记中的王平（即维克托·刘易斯）档案》，载《冷战国际史研究》（第V辑），北京·世界知识出版社，2008年版。

③ 《美日反动派加紧策划“台湾独立运动”阴谋》，载《人民日报》1970年2月24日第6版；《美日反动派的阴谋永远不能得逞》，载《人民日报》1970年2月26日第6版；《亚洲人民团结起来，把美国侵略者从亚洲赶出去》，载《人民日报》1970年6月25日第1版。

④ 彭明敏：《自由的滋味：彭明敏回忆录》，第235页。

⑤ 《彭逆明敏潜英演讲报告》，1970年6月25日，“彭明敏等被捕”，406/0098，第212页。

⑥ 《彭逆明敏抵美后之言行摘录》，1970年12月，“彭明敏等被捕”，406/0099，第4~6页。

⑦ Peng Ming-min, “Formosa’s Future,” *The New York Times*, Oct. 27, 1971.

⑧ 《关于许惠美与美人小丹尼斯假结婚蒙混出境事》，1971年12月23日，“彭明敏等被捕”，406/0100，第118~120页。

铤而走险,像柬埔寨的西哈努克亲王那样向北京寻求庇护。事实证明,彭明敏的确有投靠大陆的想法,按照与彭明敏接近的人士的说法,彭是一个“机会主义者”。

台湾当局在阻止彭明敏入美的努力失败之后,转而尽力劝服彭明敏像廖文毅那样“回头是岸”,选择与当局合作。1971年8月,台湾派人赴美与彭明敏展开秘密接触,表示只要彭明敏赞同“反攻大陆”方针,接受国民党政府对岛内军事力量的控制,他就可以积极参与地方政治;如果彭明敏拒绝,台湾的“本省人”将受到更加严格的管制。彭明敏未作明确表态,在与国民党方面进行谈判的同时,他竭力和大陆方面拉关系。他主动请求当时即将访华的谢伟思(John S. Service)带口信给周恩来,希望能够访问大陆,或者和大陆的领导层建立直接联络渠道。周恩来则给出一个谨慎、智慧而又留有余地的回复:“彭明敏的任何没有参加或者不赞成‘台独’运动的朋友可以来访并向彭通报”。<sup>①</sup>虽然大陆不欢迎“台独分子”彭明敏来访,但却可以让彭明敏事件在当时中美谈判中发挥一定作用。

1971年7月,基辛格展开秘密访华行程,周恩来与基辛格举行首次会谈时便提到了彭明敏事件,并借蒋介石的话,抱怨彭明敏是在中央情报局的协助下逃离台湾的。基辛格回复道,虽然彭明敏是他的老相识,但他认为“中情局与彭明敏教授来美国毫无关系”,基辛格向周恩来明确保证“我们不会支持‘台湾独立运动’”。<sup>②</sup>1971年10月,基辛格再度与周恩来会面,商量尼克松访华的筹备工作。周恩来仍不失时机地谈及“台独”问题,对在纽约及其他一些美国城市发生的支持“台独”的示威大为不满,并怀疑中情局试图煽动并利用“台独”运动。基辛格却略带自嘲地表示,周恩来过高地估计了中情局的能力。他还把球踢给了周恩来,提出“如果你们给我材料,我回国将展开调查,并把调查结果通知你们”,“我们将不会鼓励精心炮制的‘两个中国’或者‘一中一台’的政策,不管其出现的形式是什么。我们将会努力通过和平手段,在‘一个中国’的框架内达成一个解决方案”。<sup>③</sup>

正当基辛格在北京与周恩来紧张筹备尼克松访华行程时,台湾于1971年10月25日被驱逐出联合国。<sup>④</sup>一时间,台湾的未来命运成为岛内外关切所在,“台独”问题

① Memo from Holdridge to Kissinger, December 13, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 624~627.

② Memo of Conversation between Kissinger and Zhou, July 9, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 385. 该文的中文译本见张曙光、周建明编译:《中美解冻与台湾问题:尼克松外交文献选编》,香港中文大学出版社,2008年版,第192~193页。

③ Memo of Conversation between Kissinger and Zhou, October 21, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 498~500. 另见《中美解冻与台湾问题:尼克松外交文献选编》,第408~409页;第424~425页。

④ 对于中美关系缓和进程中“联合国中国代表权问题”的研究参见 Nancy B. Tucker, “Taiwan Expendable? Nixon and Kissinger Go to China,” *Journal of American History*, Vol. 92, No. 1, 2005; 吕迅:《美国政府与1971年联合国中国代表权之争》,载《中共党史研究》,2007年第1期。

的紧迫性进一步凸显。时任“外交部次长”的杨西昆认为,台湾退出联合国无异于一种“政治自杀”,台湾必将面临被进一步孤立的困境,不得不思考台湾前途问题。他在与美国官员的私下交流中透露,台北最高领导层针对台湾未来发展方向和外交政策等问题产生相当激烈的争论,“守旧派”和“务实派”的阵营分野越发明显,包括杨本人在内的务实派甚至向蒋介石建议更改“国号”为“中华台湾国”。<sup>①</sup>岛内外“台独”势力也企图抓住这一时机全力推进“台独”运动。1971年12月,台湾长老会发表《对国是的声明与建议》,呼吁当局“彻底革新内政”,鼓吹“台湾的将来应由台湾1700万住民决定”的“自决”论调。“台独”学者陈隆志在美国出版《台湾的独立与建国》一书,“台湾青年联盟”等组织在美国多个城市大搞示威游行,声称“中华民国”被逐出联合国虽化解了中国代表权难题,但“台湾问题”仍未解决。<sup>②</sup>

这一局面令大陆方面深感不安。更让大陆忧心的是,日本政客频频往来于东京和台北之间,企图诱使蒋介石选择“独立”。<sup>③</sup>北京甚至相信,美、日在蒋介石政权退出联合国后势必加紧推动“台独”。<sup>④</sup>周恩来在1971年7月和基辛格的谈话中表示,中方对日台之间的勾结非常忧虑,担心蒋介石在张群等人的影响下会接受日本人的“台独”建议。<sup>⑤</sup>总之,蒋介石政权退出联合国并不意味着大陆取得了绝对胜利,台湾在内外困窘局面下化危机为转机的冒险尝试反而给大陆带来更为严峻的挑战——“台湾独立”。在这个重大而紧迫的问题上,中方需要美国做出明确表态。

1972年2月,尼克松展开对华访问,中美两国领导人通过采取“战略模糊”策略在台湾问题上达成了妥协。尼克松郑重表示,美国认同“世界上只有一个中国,台湾是中国一部分”的原则,不会鼓励任何形式的“台独”运动,同时也不支持日本复兴军国主义和侵占台湾。<sup>⑥</sup>2月24日,周恩来在与尼克松会谈时,再次提出彭明敏的出逃得到了美国的协助。基辛格迅即重申美国政府机构和人员与彭明敏的出逃无关。他补充说,据他所知,彭明敏的出逃与厌恶蒋介石的美国“左派”势力有关。他还表示,

① Telegram from Embassy in the Republic of China to the Department of State, November 30, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 599~603.

② 克劳德·乔弗瓦:《台湾独立运动:起源及1945年以后的发展》,第113页,第226页;《在美帝国主义操纵下“台独”分子在纽约演出“示威”丑剧》,载《人民日报》1971年9月22日第6版。

③ Telegram from Embassy in the Republic of China to the Department of State, November 30, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 600;《是“非我所知”还是“佯装不知”》,载《人民日报》1972年2月20日第6版。

④ 《美日反动派加紧策划“台湾独立”阴谋》,载《人民日报》1971年10月20日第5版。

⑤ Memo of Conversation between Kissinger and Zhou, July 10, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 405; Memo of Conversation between Kissinger and Zhou, October 21, 1971, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 514.

⑥ Memo of Conversation among Nixon, Zhou and Kissinger, February 22, 1972, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 696~701.

当初美国很难拒绝让彭明敏入境是因为“那时我们之间还没有联络”，“如果这种事情再次发生，我们或许就有可能成功阻拦”。基辛格再次向周恩来强调，“无论是美国政府官员个人，还是美国政府机构，都不得直接或间接地鼓励或支持台湾独立运动。”尼克松不仅对基辛格所做的保证予以确认，还向周恩来坦言，彭明敏出逃台湾，“蒋介石对此不高兴，你对此不高兴，我对此也不高兴。但是，这件事与我们毫无牵连”。<sup>①</sup>

美国舆论对尼克松访华成果的评价好坏参半，有很大一部分批评者认为尼克松引以为豪的《上海公报》竟然没有提及“台湾独立问题”，尼克松和基辛格将“台湾人”抛之脑后，不顾道义和人权，为了国家间的“现实政治”不惜损害 1400 万“台湾人”的利益。<sup>②</sup>对于这一指责，尼克松颇为不屑，他甚至粗口咒骂“台独”运动。而在老谋深算的基辛格看来，美国虽然承诺不支持“台独”，但也并未言明反对，美国舆论太过吹毛求疵。<sup>③</sup>1972 年 2 月 16 日，彭明敏以“台湾独立世界联盟”负责人名义致信尼克松，要求“华盛顿与北平间之谈判不应涉及台湾之未来问题”，并吁请尼克松“尊重台湾人民自决之权利”。<sup>④</sup>显而易见，尼克松根本不会将当时寄居美国的彭明敏放在眼里，但这之后“台独”运动的发展及其不利影响则肯定超出了尼克松、基辛格等人的想象。

## 结 语

“彭明敏事件”为探析中美缓和初期美、中、台三方关系提供了极好的切入点。应该说，彭明敏出逃台湾的时机选取是煞费苦心的。在当时美国国内强烈要求华盛顿和北京改善关系的背景下，“中华民国”被视为美国改变对华僵化政策的绊脚石，美国学界、政府内部和公共舆论对蒋介石政权的认知颇为负面。在这种情形下，彭明敏事件成为一块“试金石”，被美国公众用来衡量尼克松政府是否确为台湾当局所羁绊，而无法做出真正符合美国国家利益的决断。因此，当时美国很难顺从台北方面的请求，做出拒绝彭明敏入境的决定。

无疑地，台湾处于绝对依附美国的地位，这便从根本上决定了台湾当局在围绕彭明敏事件的对美交涉中并不具有多少筹码。台湾当局很清楚美国欲与中国大陆缓和关系，为达到阻止彭明敏进入美国的目的，甚至不惜搬出“北京因素”游说美方。台湾

① Memo of Conversation among Nixon, Zhou and Kissinger, February 24, 1972, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, p. 771. 另见《中美解冻与台湾问题：尼克松外交文献选编》，第 695~696 页。

② Milton Viorst, “Has Anyone Asked the Taiwanese?” *Washington Evening Star*, March 11, 1972, p. A5; “The Forgotten Taiwanese,” *The New York Times*, March 10, 1972, p. A36.

③ Record of Conversation among Nixon, Kissinger and Haldeman, March 13, 1972, *FRUS, 1969~1972*, Vol. 17, pp. 848~850.

④ 《“外交部”致“驻美大使馆”》，未注明日期，“彭明敏等被捕”，406/0100，第 4 页。

当局之所以如此惧怕彭明敏获得入美签证,主要是担忧此例一开,永无宁日,不仅使岛外“台独”势力气焰更盛,也必将给岛内稳定带来极大冲击。台湾当局本想通过彭明敏事件检验美国对“中华民国”的忠诚度和台北对华盛顿的影响力,试图藉此缓慰内心中对美国与大陆“亲近”的疑虑。然而,事件的最终结果却让台北方面备尝受辱、绝望之感。

在美国释放混杂信号的情况下,大陆方面难以摸清美国对台政策的真正意图,深信可能存在美日推动“台湾独立”的国际阴谋,甚至苏联亦涉足其中。虽然中美领导人借助“战略模糊”使“台湾问题”不致成为两国缓和关系的不可逾越的阻碍,但以彭明敏为代表的“台湾人问题”却没有得以解决,反而在“中华民国”退出联合国之后愈发棘手。在与美国展开的谈判中,中国领导人多次利用彭明敏事件获得美国方面不支持“台独”运动、也不支持日本侵占台湾的承诺。在某种程度上,本来是“烫手山芋”的彭明敏出逃事件,却让美国、中国大陆和台湾在两岸分治并“势不两立”的情况下,针对以彭明敏为代表的“台独”势力首次形成了颇具历史意义的“默许同盟”。这或许便是彭明敏逃离台湾的“小事件”对中美缓和这一“大历史”的“贡献”吧。

**赵明昊:**当代世界研究中心副研究员

## 二战后美国对西藏政策的调整<sup>①</sup>

——从约翰逊到尼克松

王金强

〔内容提要〕随着不同时期的形势发展变化,美国对西藏政策进行了相应的调整。新中国成立后,从遏制新中国战略出发,中央情报局积极支持并操纵西藏分裂势力,策划了一系列旨在制造“西藏独立”的阴谋活动。约翰逊政府将中央情报局在西藏的秘密袭扰战转为准军事行动,同时与印度联合在西藏展开高原情报战。尼克松上台后,随着中美关系的改善,尼克松政府对美国的西藏政策做出了重大调整,大幅削减对达赖集团的各项援助,搁置和推迟了达赖的访美计划。可以看出,美国的西藏政策是为其对华整体战略而服务的。一方面,美国对达赖集团的支持是有限度的;另一方面,美国也绝不可能完全放弃对他们的支持。利用“西藏问题”牵制中国将是美国的一项长期策略。

关键词:美国外交 中美关系 西藏 达赖

“西藏问题”一直是中美关系中的一个重要问题,美国对西藏的政策在不同时期呈现出不同的特点。在中美交恶时期,美国秘密插手西藏事务,在军事上为西藏武装力量提供各种军事支持,在国际上对流亡藏人提供政治支持,美国俨然成为西藏人民利益的“代表”。随着中美关系的改善,美国需要放弃对达赖及其流亡藏人的各项支持而与中国合作,此时的达赖及其西藏分裂集团便成为美国对华大战略棋盘上的一颗“弃子”。所以,美国对达赖及其西藏分裂势力的支持是有限度的。本文拟在对美国不同时期的国家档案文献进行系统梳理的基础上,分析对“西藏问题”在美国整个

<sup>①</sup> 本文为朱明权教授主持的复旦大学美国研究国家哲学社会科学创新基地项目“美国对外政策”(项目批准号:07FCZD024)的中期成果,感谢美国研究中心朱明权教授对本文提出的修改意见,课题组成员潘亚玲和毛瑞鹏两位博士也在本文的修改中提出了很多建设性意见,在此谨表谢意。

对华关系中的地位,以期在宏观和微观两个层次上对未来美国西藏政策的走向进行评估。

## 一 约翰逊政府前美国在西藏的秘密行动计划

最早引发西藏问题的是英国,而不是美国。19世纪中后期,伴随资本主义对外扩张的浪潮,英国开始向西藏扩展势力。通过两次入藏战争,英国政府迫使清政府签订了一系列不平等条约,攫取了在西藏的许多特权。<sup>①</sup>但是,英国并不以此为满足。为了进一步控制西藏,英国政府积极培植西藏上层的亲英势力,提出了旨在分裂中国的“西藏独立”论,这就是现在所谓的西藏问题的缘起。

美国涉足西藏稍晚于英国。一般认为,最早进入西藏地区的美国官方人士是曾担任驻华使节的美国外交官威廉姆·伍德威尔·洛克赫尔(William Woodvill Rockhill,又名柔克义)。<sup>②</sup>他的观点在很大程度上影响了美国的西藏政策,即“在事实上只承认中国对西藏的宗主权(Suzerainty)”,<sup>③</sup>从而实际上排除了中国政府对西藏主权的合法性。第二次世界大战期间,美国为寻求中国在远东战场上的合作,将西藏地位问题暂时搁置起来,以最大程度争取中国的合作。

1949年1月5日,美国驻新德里大使洛伊·亨德森(Loy W. Henderson)指出,鉴于目前国际局势的变化,美国应该对亚洲形势及西藏的战略地位进行重新评估。同年4月12日,国务院就亨德森这一提议举行了专门的讨论会。国务院部分官员声称,“如果共产党完全控制了中国,西藏就将是亚洲大陆仅存的非共产主义堡垒之一”,考虑到西藏独特的战略地位,“西藏将在意识形态与战略上具有重要意义”。<sup>④</sup>此后,美国基本放弃了认可“西藏是中国领土一部分”的立场,承认“西藏自满清政府覆灭、特别是西姆拉会议以来事实上的自治地位(de facto autonomy)。”1950年,美

---

① 1876年,英国与清政府签订了第一个侵藏条约《中英烟台条约》,取得了入藏特权。之后,又先后签订了《中英藏印条约》(1890年)、《中英藏印条约续约》(1893年)、《中英续订藏印条约》(1906年)和《中英藏印通商章程》(1908年),通过这些条约,英国获得了在西藏通商、铁路修建、矿产开采等一系列特权。参见王贵、喜饶尼玛、唐家卫著:《西藏历史地位辨》,北京·民族出版社2003年版,第5页,205~225页。

② [加拿大]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》(伍昆明、王宝玉译),北京·中国藏学出版社1990年版,第122页。

③ 宗主权即西欧封建社会君主对其领主行使的支配权力,在这种权力体系下,封建主与其诸侯是宗主国与附属国的关系,宗主国只拥有部分主权。参见李晔、王仲春:《美国的西藏政策与“西藏问题”的由来》,载《美国研究》,1999年第2期,第53页;另载 Karl E. Meyer, Close Encounters of an American Kind: William Woodville Rockhill in Tibet, *World Policy Journal*, Vol. 15, No. 4(winter, 1998/1999), pp. 73~90.

④ *Foreign Relations of the United States*(以下简称FRUS), 1949, Vol. IX (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1974), p. 1065.

国甚至考虑将西藏视为一个独立的国家(independent state)。<sup>①</sup>尽管鉴于台湾当局的立场,美国最终并未公开否认中国对西藏拥有主权,但却秘密地与西藏分裂势力勾结,阻止共产党中央政府接管西藏政权。1951年西藏获得和平解放,这标志着美国阻止中国人民解放军进军西藏计划的破产,美国转而采取以“帮助”西藏反动势力从事分裂主义活动的秘密行动计划。

西藏秘密行动计划由美国国家安全委员会发起。1954年3月15日美国国家安全委员会通过了第NSC5412号文件,第二年又先后通过了NSC5412/1和NSC5412/2号文件。根据这些文件,1955年底,由总统、国务院和国防部指定代表组成一个跨部门的特别小组,专门制订和讨论如何反对和遏制“国际共产主义行动”的间谍和反间谍计划,由于这一小组是根据国家安全委员会NSC5412系列文件而设,因此又称为“5412委员会”。这项秘密行动由中央情报局负责具体实施,目标是在所谓受到国际共产主义威胁和统治的地区发展秘密抵抗力量。<sup>②</sup>但在1956年之前,此项秘密行动计划的涵盖范围并不包括西藏。直到1956年11月,中央情报局成立专门的西藏特别工作组,任命约翰·里根(John Reagan)担任“西藏秘密行动”的专门负责人,承担与达赖进行联系并为藏人武装力量提供各种支持的任务。<sup>③</sup>美国这一政策的调整表明:西藏在美国对外政策中的地位日益上升。大约在1958年,将“西藏从共产党中国的占领下解放出来”正式成为美国的一项对外政策目标。<sup>④</sup>

在中央情报局的秘密策划下,美国不仅为西藏武装分离势力提供各种武器装备和负责军事培训,甚至直接派遣武装人员加入其叛乱活动。1957年,美国中央情报局从旅居国外的藏人中挑选部分人员送到美国军事基地进行秘密军事训练。据统计,艾森豪威尔时期,美国仅在科罗拉多州训练的“康巴(Kampa)游击队员”就达170多人。<sup>⑤</sup>这些经过训练的武装人员秘密返回西藏后,从事各种破坏活动。可以说,特别小组及中央情报局在西藏策划的秘密军事行动直接导致了1959年3月19日达赖集团的全面武装叛乱。叛乱失败后,中央情报局一方面“保护”达赖集团逃到印度,筹备组建流亡政府。另一方面,对退却到西藏边境上的抵抗组织提供军事物资。1959年5月7日,中央情报局局长艾伦·杜勒斯(Allen W. Dulles)就“达赖请求给西藏抵抗运动提供装备问题”给艾森豪威尔总统提交了一份备忘录,认为这是美国介入西

① FRUS, 1950, Vol. VI (Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1976) p. 613.

② FRUS, 1950~1955: *The Intelligence Community* (Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 2007), pp. 746~747.

③ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet* (Kansas: University Press of Kansas, 2002), pp. IX~X.

④ FRUS, 1961~1963, Vol. XXII (Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1996), p. 321.

⑤ 牙含章,《达赖喇嘛传》,北京·华文出版社2001年版,第285页。

藏抵抗运动的好时机,提出要尽一切努力找到藏人抵抗力量并与之建立联系。<sup>①</sup>这一建议获得批准后,中央情报局和流亡上层分裂势力决定为其寻找一个新的活动基地,由于印度不愿公开为其提供这一基地,他们遂选择了尼泊尔境内的木斯塘(Mustang)地区。<sup>②</sup>1960年9月,达赖集团在木斯塘组建了一支约2000人的武装力量。到1961年1月,其中800人已通过美国的空投获得武器装备。<sup>③</sup>除了提供军事装备外,中央情报局还负责进行各种军事训练。这支受过培训后的武装力量多次破坏北京至拉萨的供给运输线及公共设施,有时甚至袭击中央政府的派出机构和驻藏部队。<sup>④</sup>可以说,不管是西藏的武装叛乱还是各种军事袭扰活动,美国都是幕后的策划和参与者。

为了掩盖美国在西藏的秘密行动计划,同时为将美国对西藏分裂势力的支持合法化,美国努力将“西藏问题”引入联合国,寻求对所谓西藏独立地位的国际承认。<sup>⑤</sup>早在1950年11月15日,在美国国务院的暗示下,萨尔瓦多驻联合国代表赫克多·戴维斯·卡斯特罗就向联合国大会提出:联合国大会应该设立委员会研讨对“西藏问题”可以采取的适当步骤。<sup>⑥</sup>在西藏叛乱被基本平息后,1959年5月5日,美国就示意西藏分裂分子向联合国发出呼吁,目的是制造一种政治气氛推动联合国通过有关“西藏问题”的决议。<sup>⑦</sup>美国负责远东事务的助理国务卿沃尔特·罗伯森(Walter S. Robertson)在给国务卿的备忘录中详细阐述了美国的联合国行动计划:如果藏人公开向联合国提出诉求,美国应该支持这一诉求,并呼吁其他国家给予支持。<sup>⑧</sup>1959年9月10日,中情局长杜勒斯在NSC418次会议上讲到,达赖已经向联合国提出了申诉。杜勒斯认为,达赖已与很多杰出外交家进行了讨论,许多大国对他的诉求都持同情态度,<sup>⑨</sup>美国政府可以利用联合国扩大“西藏问题”的影响。正是在美国的引导和推动下,1959年10月21日召开的联合国大会通过了1353号决议,呼吁国际社会“尊重西藏人民的基本人权以及他们独特的文化与宗教生活”。<sup>⑩</sup>这成为美国利用联

① FRUS, 1958~1960, Vol. XIX (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1996), Doc. 378, p. 768.

② Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, (Kansas: University Press of Kansas, 2002), pp. 146~148.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXX (Washington, D. C.: U. S. Printing Office, 1998), p. 731.

④ [加拿大]谭·戈伦夫:《现代西藏的诞生》,1990年版,第197页。

⑤ FRUS, 1950, Vol. VI, p. 613.

⑥ 张植荣:《国际关系与西藏问题》,北京·旅游教育出版社1994年版,第288页。

⑦ FRUS, 1958~1960, Vol. XIX, p. 767.

⑧ FRUS, 1958~1960, Vol. XIX, pp. 765~767.

⑨ FRUS, 1958~1960, Vol. XIX, p. 784.

⑩ FRUS, 1958~1960, Vol. XIX, p. 796.

联合国促动“西藏问题”国际化的先例。1961年,在美国的推动下,联合国又通过了有关“西藏民族自决”和“基本人权”问题的决议。

总体上说,20世纪50年代,“西藏问题”已经成为美国对华政策的重点。美国在西藏的秘密行动计划主要以军事袭扰战和军事性培训为主。这一秘密行动在肯尼迪政府时期也基本上得以继承。但从实际效果来看,随着中国政府在西藏政权的日益巩固,美国的这种从军事上和政治上支持西藏分裂主义势力的做法并未收到明显成效,相反却浪费了大量人力和物力。

## 二 约翰逊政府对美国西藏秘密行动计划的初步调整

美国插手和干涉“西藏问题”的政策在美国国内也招致了一些批评。1961年,美国驻联合国大使阿德莱·史蒂文森(Adlai E. Stevenson)就指出,美国反对中国政府“接管西藏政权”的法律基础是相对薄弱的。<sup>①</sup>美国驻印大使肯尼斯·加尔布雷斯(Kenneth Galbraith)与前驻印大使埃尔斯沃思·邦克(Ellsworth Bunker)也明确反对美国在西藏的秘密行动。<sup>②</sup>甚至当时的中央情报局副局长理查德·比赛尔(Richard Bissell)也将美国在西藏行动中取得的成效仅仅看作是一种边际收益(marginal yield)。<sup>③</sup>在反对者看来,原先的西藏行动计划是不成功的,美国原先所设想的利用西藏影响中国政策的可能性越来越小;若不对原先的秘密计划加以调整,美国政府不仅会在这一问题上继续耗费大量人力和物力,而且无法向国内民众交代。在此情况下,约翰逊政府一方面继承了之前西藏行动计划的总体思路,另一方面对它进行了局部调整。

出于对政策连续性的考虑,在1963年12月13日召开的会议上,跨部门的特别小组批准了中央情报局继续在西藏开展秘密行动的计划,并为其提供高达173.5万美元的财政资助。按照这一计划,美国将继续援助流亡印度的达赖一行和在木斯唐地区活动的藏人武装力量,并计划将这一武装的部分人员送往美国接受进一步的军事培训。与此同时,特别小组会议对西藏行动的内容进行了明确界定,主要包括政治行动、舆论宣传和准军事(Paramilitary)行动。<sup>④</sup>“准军事行动”与此前美国在西藏实施的秘密行动有所不同,主要为藏人武装力量提供各种军事装备和负责各种培训,而不再像在拉萨骚乱和达赖出逃过程中所做的那样派遣人员直接涉入藏人的武装抵抗

① FRUS, 1961~1963, Vol. XXII, p. 113.

② FRUS, 1961~1963, Vol. XXII, p. 170.

③ FRUS, 1961~1963, Vol. XXII, p. 170.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 731.

活动。

对藏人实施各种培训计划是约翰逊时期美国西藏秘密行动计划的重要内容。与之前的培训活动相比,这一计划的一个显著特点就是以非军事性培训为主。特别小组会议指出,西藏目前面临的一个严肃问题是缺乏一些具备语言和行政管理能力、经过良好训练的行政官员。<sup>①</sup>为此,中央情报局特意挑选一些流亡美国的藏人,然后将他们送入印度接受非军事性培训。为保证这一计划顺利开展,美国建立了一个由一些知名美国人士组成的咨询委员会(advisory committee)具体负责这一培训计划。<sup>②</sup>美国康奈尔大学也尝试性同意为这一计划提供教育设施。1964年秋,4名藏人作为第一批受训学员来到康奈尔大学进行为期9个月的语言学、政治学、经济学和人类学培训。第二年秋,8名藏人抵达康奈尔大学接受培训。<sup>③</sup>此外,中情局经过遴选,对藏人武装中的20名中层头目进行了非军事性培训。但从实际效果来看,美国这一行动并未取得预期效果。1967年3月,以批评美国政府闻名的自由杂志《壁垒》(*Ramparts*)月刊披露了中央情报局在国内外的秘密培训活动。副国务卿卡曾巴赫·尼古拉斯(Katzenbach Nicolas)也对这一秘密培训行动表示了谴责,并建议约翰逊政府暂停在海内外对藏人的培训。<sup>④</sup>为此,约翰逊政府下令停止美国在印度的藏人秘密培训计划。中央情报局则终止了由康奈尔大学已经开始的对第三批8名藏人进行的培训,其学员全部被遣返回原地。<sup>⑤</sup>尽管如此,中央情报局仍试图在有限的范围内继续实施这一计划。

对藏人进行非军事性培训活动的目的之一就是在美国之外成立各种西藏办事处。培训计划结束后,受训人员被派往“支持西藏问题国际化”的国家和地区,负责成立各种西藏办事机构。1967年至1968年初,在中央情报局的帮助下,藏人组织先后在新德里、日内瓦建立了西藏办事处(Tibet House),这些办事处成了达赖的非官方代表,其目的是使西藏作为一个所谓的独立政治身份(Tibet Political identity)的概念而存在,从而实现将西藏从中国的领土中分裂出去的图谋。例如,日内瓦办事处主要负责在瑞士和其他欧洲国家的500个难民安置计划和相关的文化活动,并且对有关的国际机构和组织进行游说,<sup>⑥</sup>促使联合国大会通过歪曲西藏历史和现实的议案。美国为此特意派出一位曾担任前美国驻联合国的代表的著名国际律师(未解密)具

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 732.

② FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 732.

③ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet* (Kansas: University Press of Kansas, 2002), p. 205.

④ FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 741.

⑤ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, p. 230.

⑥ FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 732.

体参与指导这一活动。<sup>①</sup>

在约翰逊时期,中央情报局在西藏的情报活动也发生了重大转变。由于美国所支持的秘密袭扰活动已无法对西藏是中国领土一部分的历史事实构成实质性影响,并且受到了国际社会的指责,这一时期中央情报局对西藏的秘密行动越来越集中于组建更加有效的情报网络。1964年春,一支100多名藏人组成的情报队在美国的黑尔(Hale)训练营完成培训后被秘密派遣到印度,主要活跃在靠近喜马拉雅山的一个名为乔里克特(Joelikote)村庄的附近营地,这群被称为“乔里克特男孩(Joelikote Boys)”<sup>②</sup>的情报人员被分成数十个小分队,少则两人,多则五人,其主要任务就是负责将收集到的有关西藏社会、政治、经济和军事情报通过电台秘密发回美印情报合作机构——特别中心(Special Center)。<sup>③</sup>为了提高情报质量,中央情报局特意为每个小分队配备了型号为RS-I和RS-48的无线电台和配有爆炸能力和太阳能电池的微型装置。<sup>④</sup>尽管他们有时也进行秘密政治宣传和扩大网络活动,但除了自卫之外不得进行破坏和袭扰活动。情报窃取行动在初期非常成功,因为连接中国内地与西藏的电话线大都暴露在地面,便于监听,但这种窃取情报的方式也存在很大风险,很容易暴露。到1965年,这支情报队伍大部分被剿灭,1966年11月,特别中心关闭了乔里克特村附近的情报基地。<sup>⑤</sup>

中央情报局除了利用藏人开展情报窃听外,另一项举措就是与印度开展情报合作。中印发生边境冲突后,印度对西藏的态度发生了重大变化。在中央情报局的撮合下,美国与印度制定了秘密情报合作计划,多数行动与西藏有关。<sup>⑥</sup>在空中侦察方面,1964年,美国中央情报局为印度提供10架C46运输机和4架(最后增加到6架)短距离直升机(Helio STOL)。为了提高其侦查能力,中央情报局将其中1架运输机的机身改装成电子情报平台(electronic intelligence platform 缩写为ELINT),此架飞机沿着喜马拉雅山飞行,收集西藏地区的通讯情报。<sup>⑦</sup>1964年10月中国成功进行了第一次核爆炸试验以后,美印情报合作进一步升级,窃听范围进一步扩大。1965年,美印决定利用喜马拉雅山脉进行针对中国的秘密情报活动,为此需要在喜马拉雅地区安装一个固定的核动力探测装置。他们先是选择南达德维峰(Nanda Devi)

① FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 741.

② Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, p. 201.

③ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, p. 199.

④ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, p. 201.

⑤ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, pp. 212~213.

⑥ M. S. Kohli and Kenneth Conboy, *Spies in the Himalayas: Secret Missions and Perilous Climb* (Kansas: University Press of Kansas, 2002), pp. 1~17.

⑦ Kenneth Conboy and James Morrison, *The CIA's Secret War in Tibet*, pp. 207~208.

作为这一装置的安置点。1967年3月,他们又决定将新装置的安置点选择在南达克达峰(Nanda Kot)。<sup>①</sup>1968年底,美印又在靠近中印边界的达拉克首府列赫(Leh)安装了新的气动力探测器(gas-power sensor),<sup>②</sup>大大提高了情报收集效率。1968年,中央情报局代表詹姆斯·克里克费尔德(James Crichfield)认为,与其他行动相比,在过去几年中,中情局在西藏方面的情报收集工作不论在数量上还是在情报价值上都取得了很大成绩。<sup>③</sup>

综上所述,尽管约翰逊政府仍然将西藏的秘密行动计划作为遏制中国的一种工具,但其具体做法已与艾森豪威尔时期有了明显的区别,削弱了直接的、军事的成分,加强了政治培训和情报收集活动。

### 三 尼克松政府对西藏政策的进一步调整

1969年初尼克松入主白宫后,改善中美关系成为美国对外政策的一项重要目标。为了打破中美关系的僵局,美国政府开始对西藏政策进行实质性的调整。

#### (一) 对西藏行动计划的再评估

总的来说,尼克松政府认为,美国在西藏的行动对中国是一种“并不成功的刺激”,不仅“不大可能影响中国的政策”,反而“阻碍了(美国)同中国的和解”。<sup>④</sup>1969年9月12日,在一份给负责政治事务的副国务卿亚历克西斯·约翰逊(Alexis Johnson)的备忘录中,负责近东和南亚事务的助理国务卿约瑟夫·西斯科(Joseph Sisco)就提出,中情局认为,在美国与中国发生冲突或者在北京“对西藏的控制”因为“其他原因”有所削弱的情况下,美国可以使用藏人武装力量,但他对这种观点是持“保留”态度的。在9月15日给副国务卿约翰逊的备忘录中,西斯科又根据“中苏关系的现状”对使用藏人武装力量的可能性表示了进一步的担心。他说,在中国发生武装冲突的情况下,苏联会在西藏制造内乱,为此,303委员会必须清楚表明,“直到它对当时的情况进行了极为仔细的分析,否则必须对任何使用藏人武装力量(位于尼泊尔境内木斯唐山区的所谓藏人游击队)的问题都要保留自己的判断。”西斯科还建议说,中央情报局应当向该地区的其他政府强调,藏人的武装力量在性质上是“防御性的”,对

① M. S. Kohli & Kenneth Conboy, *Spies in the Himalayas: Secret Missions and Perilous Climb*, p. 91.

② M. S. Kohli & Kenneth Conboy, *Spies in the Himalayas: Secret Missions and Perilous Climb*, pp. 184~186.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p. 740.

④ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII(Washington, D. C.: U. S. Printing Office, 2006), pp. 1139~1140.

它的使用应当谨慎小心。<sup>①</sup>这些备忘录都被转给了 303 委员会。

303 委员会在 1969 年 9 月 30 日讨论了“西藏问题”，参加的有基辛格、中央情报局长理查德·赫尔姆斯(Richard Helms)等人。一方面他们认为西藏行动计划是“很值得的”。另一方面他们又同意了中央情报局关于减少在西藏和相关地区的准军事性行动计划的建议。<sup>②</sup>

这样,可以看到,在尼克松第一总统任期期间,尼克松政府“继续维持了对达赖及其追随者的长达十年的支持,包括政治行动、宣传和准军事活动”。美国政府继续向尼泊尔境内的藏人武装力量提供武器和财政援助,资助达赖在流亡美国以及其他地方的藏人中的宣传活动。这些活动在艾森豪威尔的第二任期即已开始,贯穿了肯尼迪和约翰时期。

与此同时,尼克松政府也对前任的做法进行了调整,主要削减了对西藏行动计划的资助,特别是对“无效”的藏人武装力量以及流亡藏人的准军事性行动的支持,同时还推迟乃至搁置了达赖的访美计划。

## (二) 对西藏行动计划援助的大幅度削减

基于上述判断,1969 年 8 月 1 日,中央情报局向 303 委员会提交了一份 14 页的地区情报活动的报告,其中包括了在西藏的情报活动。该报告称,1969 年用于西藏项目的费用已经减少到 250 万美元,建议在 1970 财年继续维持这一水平,其中用于 1800 名藏人武装的费用为 50 万美元。随着藏人武装的人数最终削减到 300 人,对其财政支持也将减少到 10 万美元。<sup>③</sup>此外,一项对被裁减人员进行安置的多年计划一共需要 250 万美元。<sup>④</sup>303 委员会在 1969 年 9 月 30 日讨论了“西藏问题”,同意了中央情报局上述关于减少在西藏和在相关地区的准军事性行动的计划。<sup>⑤</sup>

1971 年,40 委员会(由 303 委员会改名而来)进一步讨论并通过了中央情报局就西藏行动提出的建议,包括将藏人武装力量从大约 1800 人减少到 300 人,对其财政支持也相应削减到每年 10 万美元;对非军事行动的资助则将从 1970 财年的 50 万美元减少到 1971 财年的 36.3 万美元,1972 财年的 26.3 万美元。<sup>⑥</sup>

1972 年 9 月 6 日,中央情报局在一份给 40 委员会的报告中提出,在 1973 财年,将继续执行它的西藏计划,但是所要求的预算总额从 1972 财年的 55.7 万美元减至

① FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1139.

② FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1139.

③ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1138.

④ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1139.

⑤ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1139.

⑥ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1146.

43.7 万美元,其中包括对达赖及其随从的资助,对在尼泊尔境内的藏人武装力量的资助,对情报活动的资助以及在纽约的西藏办事处的资助,但是不再资助媒体活动、行政训练和在日内瓦的西藏办事处。<sup>①</sup>在国务院的要求下,中央情报局也已经通知在纽约的西藏办事处,从 1972 年开始将在三年中逐步取消对该西藏办事处的资助,因为中国错误地认为这一办事处是美国而非印度发起的。<sup>②</sup>通过这样的调整,美国将继续支持达赖的保存西藏文化、种族和宗教身份认同的努力,但这种努力不应涉及到挑衅性的舆论宣传和政治活动。

### (三)对达赖访美计划的无限期推迟

尼克松时期美国对西藏政策的进一步调整还突出表现在美国政府对达赖的访美要求的处理上。

1968 年 12 月 6 日,达赖的哥哥扎勒顿珠在与美国代表沃尔特·罗斯托(Walt W. Rostow)的会面中提出,达赖希望借助看望生活在欧洲的西藏留学生之机借道访问美国。为了避免中美在“西藏问题”上再起摩擦,扎勒顿珠表示,达赖将以私人身份进行这次访问。罗斯托表示,他将会就此事征询美国政府的意见。而约翰逊政府认为,大选临近,美国内部不方便就这一问题展开讨论,达赖访美一事最好由下一届政府加以考虑。<sup>③</sup>1970 年 1 月,达赖驻新德里代表土布登·宁吉(Thupten Ningee)再次向美国驻印度大使馆官员表示,达赖希望在 1970 年秋对美国进行一次“私人性的、非正式的”访问,会见生活在美国的藏人社区和对“西藏问题”感兴趣的相关学者。1970 年 5 月达赖在美国的代表菲恩索·土登(Phintso Thonden)又提出了达赖在访美期间会见美国高层官员的要求。<sup>④</sup>

由于达赖访美势必影响到尼克松政府改善美中关系的努力,因此国务院的最初反应是找个机会巧妙“劝阻”这一访问。但是,在是否接受达赖的访美请求问题上,国务院内部实际上存在两种不同的意见。以负责东亚和太平洋事务的助理国务卿马歇尔·格林(Marshall Green)、负责国际组织事务的助理国务卿约瑟夫·西斯科和美国前驻联合国大使、西藏基金会主席欧内斯特·格罗斯(Ernest Gross)等人都表示不能断然拒绝达赖的访美请求。<sup>⑤</sup>1970 年 4 月 8 日,美国驻印大使肯尼思·基廷(Kenneth B. Keating)在给国务院的电报中指出,过去几年美国“积极鼓励达赖访美”,鉴于达赖的哥哥扎勒顿珠的行事风格,印度政府是知道这个背景的。如今美国

① FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1152.

② FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1153.

③ FRUS, 1964~1968, Vol. XXX, p.744.

④ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1141, footnote.

⑤ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1150.

政府在减少对某些敏感西藏项目资助的同时,又对北京做出了友好的姿态,因此在此时刻如果“完全拒绝”达赖的对美国进行“私人访问”的请求,不仅会被西藏的领导和印度政府看成是对达赖的“侮辱”,而且也会被认为是华盛顿正在“软化”对中国的立场以至“讨好”(appeasing)北京的证据,从而引起印度政府的担心和不满。<sup>①</sup>同时,美国的媒体与西藏游说集团的压力也会使美国政府难以在达赖访美期间拒绝接见他。肯尼思声称,通过以下方法可以“策略而又稳妥地”处理达赖访美问题,同时又能避免不必要地引起北京的“反感”:第一,国务院“修改”其立场,至少允许达赖进行私人访问;第二,国务院和驻印使馆必须向藏人明确指出,在美国政府将会为达赖此行“悄悄地提供适当安全保护”的同时,美国希望这一访问将维持“私人性质”,他对美国官员的“礼貌性访问”在层次上将是受到限制的,他或其随行人员不应利用美国作为攻击中国的平台,或者从事政治活动。<sup>②</sup>

但是,从基廷·肯尼思的电报中可以看出,国务院的整体态度是反对达赖的此次访美请求。理由是,这一访问将导致“对西藏事业的支持和注意”,从而“没有必要地和没有补偿地”在中美关系中“制造出”“又一个摩擦点”。<sup>③</sup>因此,国务院的对策是设法巧妙地“预先阻止”达赖的此次访美请求。1970年3月23日,基辛格专门就达赖访美的问题给尼克松提交了一份备忘录。他一方面表示,毫无疑问,达赖这次访问的时间是“不合时宜的”,因为正值美国努力与中国改善关系的时刻;“过于紧密地认同西藏分离主义抱负”将会成为阻碍改善与中国的关系的“路障”,就像美国的台湾政策一样。另一方面,基辛格又声称,中国政府不可能改变其“基本立场”与美国进行谈判,所以美国应当避免为了迁就它而“仓促”做出放弃自己原则的决定;同时,达赖以前在海外的行为表明,只要将有关的“基本规则”讲清楚,在访问美国的过程中他会“谨慎行事”,不会试图“为难”美国政府。为此,基辛格认为,不应当“草率地”否决达赖访美的建议,而应当继续为他今后进行私人访问打开大门,这与美国“过去的立场”更加一致。事实上,美国政府不希望自己因“讨好中国共产党人而在权宜之计的基础上行动”受到指责。并且,当美国现在为中美关系的发展感到某种喜悦的时候,不应当“忽视”这样一种可能性:可能还有必要与达赖及其随从维持“良好的工作关系”。基辛格的结论是,为了解决这样一种矛盾,美国不应当“直截了当地”反对允许达赖来访的“概念”,而是应该表明愿意在下述条件的基础上在未来接受他的访问:

(1)这一访问将是“私人性质的”;

① FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1143.

② FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1144.

③ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1141.

(2)达赖访美期间会见的美国官员不会超过常驻联合国代表查尔斯·约斯特(Charles W. Yost)大使或副国务卿约翰逊这一级别;

(3)在达赖访问期间不应出现“西藏的政治地位问题”;如果出现,美国将仅仅“重复我们当前的立场”;

(4)达赖在1970年访美是“不合适的”,美国希望在1971年“认真地考虑”这一问题。<sup>①</sup>

尼克松采纳了基辛格的建议。1970年4月1日基辛格在一份给罗杰斯的备忘录中逐字逐句地转述了这四点条件。4月14日,罗杰斯给美国驻印度大使基廷发去了一封电报,其中主要谈到:非常欣赏基廷就达赖访美一事提出的看法,但是总统已经做出了“不希望达赖今年来到美国”的决定;在向藏人转述上述决定时应明确表示,美国将在下一年“认真考虑这一访问”,美国也没有改变其对藏民的“传统同情态度”以及“继续向藏族难民提供大量财政援助的计划”;美国不想“将这一访问安排在今年”也与联合国有关,因为1970年是联合国成立的25周年,会有一系列贵宾来访。<sup>②</sup>这样,达赖在1970年未能实现他的访美计划。

在美国政府拒绝了达赖1970年的访美请求后,活跃在美国的西藏分裂分子和美国援藏游说集团,仍不断为达赖的访美计划大肆鼓噪,美国政府中也有人主张尽早允许达赖访美。例如,1970年12月26日,在通过副国务卿约翰逊送给国务卿罗杰斯的一份备忘录中格林和西斯科提出:尽管达赖访美存在可能“激怒北京”的危险,美国仍应该同意他在1971年春天对美国进行一次“严格的”“私人性的和非政治性质的”访问。与1970年相比,1971年达赖在访美期间“进行政治活动的危险已经降低了”。<sup>③</sup>在此背景下,1971年1月13日,罗杰斯在一份备忘录中建议尼克松同意达赖在1972年春天对美国进行一次“纯粹是教育和文化目的”的访问。

但是,尼克松并没有对罗杰斯的这一备忘录做出回复。助理国务卿西奥多·埃利奥特(Theodore Eliot)在1971年2月18日给基辛格的备忘录中认为,扎勒顿珠在之前访问国务院时曾“表示”,“达赖没有在今年春天访问美国的计划,或许全年都没有这样的计划”;但是,如果达赖确实再次提出访问要求,可以在三个条件的基础上加以批准:第一,这应当是一次“私人性质的”访问;第二,不会出现“西藏政治地位”问题;第三,能够接待达赖的“礼貌性访问”的官员不会超过副国务卿约翰逊的级别,即美国的最高级别的职业外交官。埃利奥特还说,虽然北京“在任何时候”都会对达赖

① FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, pp. 1141~1142.

② FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, pp. 1144~1145.

③ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p. 1150.

访美“表示愤慨”，但是如果加以适当处置可以“避免它对中美对话产生严重的不利影响”。<sup>①</sup>

在看到了2月23日国家安全委员会官员约翰·霍尔德里奇(John Holdridge)就这一备忘录所写的归纳后,1971年3月21日,基辛格给埃利奥特回信说,如果符合备忘录所规定的三个条件,达赖的访美计划是“可以接受的”;约翰逊则在3月9日给格罗斯的信中写到,在秋天联合国大会的会期过后,就可以“愉快地讨论”达赖来年年初的访美计划。<sup>②</sup>

但是,1971年7月基辛格对北京进行了秘密访问,并就尼克松的中国之行达成了协议,中美关系发生了重要变化。为此,在7月22日与尼克松、基辛格开会讨论中美关系的时候,罗杰斯提出,达赖计划在来年春天访美,美国应该推迟这一访问计划,他并表示会妥善处理此事。8月27日,之前反对拒绝达赖访美的格林在给约翰逊的备忘录中也认识到:无论达赖的访美是在尼克松的北京之行以前进行还是在此以后很快进行,中国都会感到“不快”。<sup>③</sup>同一天,西奥多·埃利奥特在给基辛格的备忘录中建议,达赖的访美时间可以推迟到1972年末或1973年初。9月22日,国家安全委员会官员珍妮·戴维斯(Jeanne W. Davis)在给埃利奥特的回信中写到,基辛格同意他的建议,“采取必要步骤”再次推迟达赖的访美时间,可以初步定在1973年初。9月22日约翰逊与格罗斯在电话会议中也取得一致看法,鉴于最近形势的发展,达赖访美可能会被“从政治观点方面加以错误解释”,因此应被推迟。<sup>④</sup>至此,达赖的第二次访美请求也归于失败。

1972年10月5日,埃利奥特在一份给基辛格的备忘录中报告说,美国驻联合国前大使、西藏基金会主席格罗斯提出,是否同意达赖于1973年春对美国进行一次非政治性访问。埃利奥特认为美国应该表示同意。他说:“鉴于我们已经两次推迟了这一计划,在缺乏强有力的理由的情况下如果继续推迟,可能会被藏人看成一种怠慢,这会对其他地区的佛教徒产生不利影响。”国家安全委员会官员霍尔德里奇在10月10日将这一备忘录转给基辛格时也建议赞同这一访问,但是基辛格对此都没有做出回应。总统国家安全事务副助理小亚历山大·黑格海军准将(Brigadier General Alexander Haig, Jr.)则建议到11月中旬再做出最后决定。11月14日,霍尔德里奇再次建议赞同这一访问。他还说,副国务卿约翰逊也催促就这一访问请求做出肯定的

① FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1150.

② FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1150.

③ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, pp.1150~1151.

④ FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, pp.1150~1151.

答复。但是,基辛格最后否决了这一提议。<sup>①</sup>11月18日,国家安全委员会官员詹姆斯·哈克特(James Hackett)在给埃利奥特的备忘录中写道:“所建议的达赖为了非政治性目的访美一事,已经得到认真的考虑,鉴于当前的世界形势,这一建议此次未能得到批准。”<sup>②</sup>这样,达赖在1973年的访美计划再次夭折。事实上,直到1979年达赖才实现了其访美计划。

## 结 论

从约翰逊政府到尼克松政府,美国的西藏政策经过了两次重要调整。约翰逊时期的西藏政策主要是在继续贯彻西藏行动计划总体思路的前提下,转变秘密活动的模式,将中央情报局在西藏的秘密袭扰战转为准军事行动,加大对藏人分裂势力的行政性培训,最为明显的就是与印度着手在西藏开展秘密情报战。但是,除了情报搜集活动外,约翰逊的政策调整从总体上说是不成功的。这说明,仅在策略上对原有的西藏政策进行细枝末节的修补无法取得明显成效。

尼克松从改善中美关系的战略高度出发,坚持美国的西藏政策应该服从于中美关系的改善这一大局。在这一战略思想指导下,美国明确反对以武力改变中国领土现状的立场。从中美关系的发展来看,尼克松时期的西藏调整是积极而主动的,在很大程度上反映了中美关系的发展方向。

从不同时期美国西藏政策的变化可以看出,美国对西藏的政策服务于美国对华战略大局,美国根据对华战略的调整与形势发展的变化对西藏政策做出相应的调整。在中美交恶时期,美国秘密插手西藏事务,在军事上为藏人武装力量提供各种军事支持,在政治上对流亡藏人提供各种“庇护”,在联合国中兜售“民族自决”和“西藏自治”。随着中美关系的日益改善,达赖及其领导下的西藏分裂势力在美国对华战略中的重要性下降,美国需要放弃对他们的各项支持而与中国合作。在当前中美之间的相互依存不断加强但又存在原则分歧的情况下,一方面,美国对达赖及其西藏分裂势力的支持是有限度的,不会容许达赖及其分裂集团的活动损害美国的利益;另一方面,美国也不可能完全放弃对他们的支持,利用“西藏问题”牵制中国将是美国对华政策的一项长期考虑。

**王金强:**复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

<sup>①</sup> FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1151.

<sup>②</sup> FRUS, 1969~1972, Vol. XVII, p.1151.

# 全球化中美国的世界地位

——《美利坚独步天下》读后

牛 军

《美利坚独步天下：美国是如何获得和动用它的全球优势的》<sup>①</sup>（以下简称《美利坚独步天下》）是美国著名外交史学者韩德（Michael H. Hunt）教授的又一部美国外交史力作。韩德教授在研究中国近代史、中外关系史和美国外交的中国学者中并不陌生，有些可能同他还很熟悉。这部分地是因为他同中国学术界的长期交往，当然更主要的是他的著述引人注目，其中已经有两本被翻译成中文。一本是由复旦大学出版社出版的《一种特殊关系的形成：1914年前的美国与中国》（*The Making of a Special Relationship: The United States and China to 1914*），另一本是世界知识出版社出版的《意识形态与美国外交政策》（*Ideology and U. S. Foreign Policy*）。两本书能在中国翻译出版有不少学术上的理由，其中的共同点是两本书除了反映著者的学术造诣外就是独特。前一本书被评论为跳出了美国前辈学者的经典著作的框框，“破成说，立己见，走出了自己的路子”。<sup>②</sup> 这种评论同该书在美国获奖的原因是一样的。后一本书被认为是“里程碑式的著作”，“是美国史学界第一部系统研究美国外交史上意识形态影响的著作”。<sup>③</sup>

在这里评介《美利坚独步天下》也是基于以上同样的理由。这本书是美国史学界（大概也是世界学术界）第一部从全球史的视角研究美国对外关系史的著作。正如作

① Michael H. Hunt, *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2007). 该书中文译本《美利坚独步天下：美国是如何获得和动用它的全球优势的》将由上海人民出版社于年内出版。

② 韩德：《一种特殊关系的形成：1914年前的美国与中国》（项立岭、林勇军译），上海·复旦大学出版社1993年版，“丛书主编前言”，第1页。

③ 王立新：《意识形态与美国外交政策》，北京大学出版社2007年版，第22页。

者本人所言,该书融合运用了文化史、国际关系史和全球史三个研究方法,其中对作者的思考影响最大的还是全球史。他是基于对美国对外关系长期的观察和思考,提出美国对外关系史研究需要超越以民族国家为叙述中心的传统框架,重视跨学科的和比较的研究,从全球历史的新视野来重新界定美国的世界地位,以及认识美国在新世纪面临的麻烦和问题。唯其如此,才能为美利坚的未来找到方向。该书的序言已经概要地介绍和解释了这本书的分析框架和主要思路,在此不赘述了。我认为该书的重要价值大致反映在两个层面。首先是展现了一种从新的也是更宽阔的视角去认识和理解美国对外关系和美国世界地位的历史;其次是在此基础上再次提出了到底应该如何了解和认识美国这个基本的问题。

关于第一个层面,该书最有价值的观点是清楚地阐述如何理解美国世界地位的关键所在:即美国霸权是同全球化进程紧密联系并基本同步的。该书展示的美国对外关系历史画面丰富多彩,从中可以清楚地看到:从19世纪到20世纪中叶美国获得世界优势地位的历史过程;美国获得世界优势地位的国内基本条件,如高速增长的经济、强大的军队、强势的政府和智慧及富有远见的国家领导人;美国世界地位的重要且独特的表现是在国内形成的极富吸引力的消费生活方式和极具传播力的美国文化,尤其重要的是它们已经与当今全球社会几乎融为一体等等。该书将不同阶段上出现的影响美国对外关系的各种因素都置于全球化的背景之下,将它们同世界上同时发生的各种历史进程联系在一起并进行比较。

与以往论述美国对外关系的论著多将重点放在国家战略、对外政策和决策分析、领到人物等方面大为不同,该书在展示美国崛起和对外关系发展的过程时,特别关注对美国经济蓬勃发展、科学技术大幅进步、消费生活方式和社会文化思想等等对美国世界地位的形成以及对全球化造成的影响,这是本书的一个主要特点。对于1960年代后期美国动用其世界优势地位造成的问题和麻烦,即过度干预国际事务和继续膨胀的雄心壮志与目标给美国在世界上造成的损害,以给对国内各个方面带来的严重的消极后果等等,该书做了详细和深入的分析,并据此提出美国公众应该思考,美国是否有必要为了价值、信仰及由此产生的历史性冲动等,便如此之积极和不仔细权衡代价地动用其优势地位,以致造成今日看上去对美国来说是很不确定的麻烦局面。这个问题不是新的,但世界和美国面临的内外麻烦的确是日新月异的。

关于第二个层面,该书的结构和宏大叙事是富有启发的,它跳脱了以往外交史以民族国家为中心的叙事窠臼,在全球史的框架中观察和叙述美国对外关系史。从全球史的视角观察,毋宁说美国代表了或者说就是一种新的文明;美国代表了或者说就是全球化中的一个过程。不能简单地将美国仅仅视为一个民族国家,即使只是为了认识美国的对外政策和中美关系,也是如此。该书的视角和宏大叙事方式的结果之

一,是凸显并进一步强化了上述观点。当然,这样说并不是否认美国是一个民族国家,该书也论述了美利坚民族主义的特点和重要影响,但美国的确因为对全球化影响过于强大而变得很独特。在当今影响世界的主要事件中、各种大事小事中的主要规范、乃至世界各国人民生活方式的很多方面,几乎都打上了“美国”的烙印。

简而言之,美国霸权是“全球化”的,它与历史上出现过的其他霸权是基本不同的,其优势几乎渗透到人类生活的各个领域,并潜移默化地形成着新的认同。此前从未有一个国家像美国这样如此深入和广泛地同世界各个部分联系在一起;以及通过自己在各个领域的努力和作为,如此强有力地将世界各国如此紧密和深入地联系在一起;并在此发展的基础上构建越来越多的共同标准和走向越来越制度化的方向。世界上那些将现代化作为自己国家追求目标的读者,包括中国的读者,如果能从全球史的角度和视野界定美国的历史地位,审视自己国家同美国的关系,从美利坚民族“全球化”的经历中吸取经验和教训,这同只是从“霸权兴衰”、“大国博弈”、“老大老二”出发的思考相比,肯定会更丰富、更深入、获益更多。在此基础上制定持久一些的政策,或许更容易凝聚共识。

这本书的最后一章是用提问结束的:“美国统治下的秩序会是脆弱和短暂的?还是坚固而持久的?美利坚民族和世界其他民族会在美国的主持下繁荣?还是会在积聚起来的重压下衰退?这些压力来自国家之间的猜疑、地区内部的怨恨和全球的问题。在令人恐惧的世界潮流带着他们并不喜欢的答案汹涌而来之前,历史上最强大共和国的公民们应该向自己提出这些问题”。看过这本书后,读者其实也不妨这样提问:世界的其他部分是否考虑过并准备好应付美国在面对大混乱时不再愿意动用或不再拥有其优势地位的局面,尽管这在短期似乎不大可能发生。不过,当下中东的乱局还是提醒人们:“预则立”。

牛军:北京大学国际关系学院教授

## ○学术动态

### “美国经济与中美经贸关系”

#### 研讨会综述

杜邢晔

2011年1月14日,由中国社会科学院美国研究所经济室主办的“美国经济与中美经贸关系”研讨会在京举行,来自北京大学、中国人民大学、对外经济贸易大学、北京师范大学、中国银行、中国进出口银行、中国外汇投资研究院及社科院美国所等单位的10多位学者与会。会议就后金融危机时期美国经济政策及经济走势、人民币汇率、中美战略合作、美国气候立法等问题进行了研讨。

#### (一)后金融危机时期美国经济政策及经济走势

中国人民大学经济学院雷达教授认为,刚刚过去的这次金融危机不同于1930年代发生的经济危机,而更像1973年发生的石油危机。经济的复苏也将如1973年石油危机后的复苏一样,时好时坏,出现波动。他指出,最近几年经合组织国家(OECD)研发投入水平下降,以专利申请为代表的研发产出下降,在新能源等领域专利申请未有预期的增长势头。未来十年技术上不会有太大突破,因此经济增长不会有大的突破。

中国银行(澳大利亚、加拿大)有限公司王元龙董事认为,当前美国宏观经济具有三个显著特点:其一,经济数据表

明经济增长质量在改善之中,消费信贷出现正增长,劳动市场数据开始走强;其二,虽然周期性复苏已经出现,但是解决长期结构性问题仍然遥遥无期。在处理短期复苏与长期结构性问题时,奥巴马政府面临两难选择;其三,二次量化宽松政策的短期效果已经显现,但是长期效果有待观察。

对外经济贸易大学国际经济研究院院长桑百川教授认为,美国经济对华尔街高度依赖、再工业化很难实现、二次量化宽松政策很难影响实体经济这三个事实,再加上高贸易赤字、高财政赤字、高债务、高工资、高福利“五高并存”的情况,使美国经济走出低迷状态需要很长时间。首先,美国经济对华尔街的创新有依赖。美国跨国公司的全球转移使美国消费品需求通过进口满足,从而引起贸易赤字。美国需要以资本项目顺差来弥补经常项目逆差。因此,必须在资本项目下创造有吸引力的资本产品,华尔街的金融创新起到了吸引境外资本回流的作用。加强金融监管在短期内会对华尔街产生影响,但是未来类似的金融危机仍然不可避免;其次,美国的再工业化很难实现。奥巴马政府压人民币升值,希望以此改善美国贸易逆差状况,从实践经验看是无效的。马克和日元都曾对美元大幅升值,30年后美国仍然对德、日有大幅贸易逆差。这说明,汇率本身不能解决贸易逆差的问题。美国制造业已转移到境外,在国内生产总值中所占比重比其他国家低得多。要想增加出口,必须吸引境外的美国跨国公司回流,实行再工业化。然而,再工业化是逆产业规律的调整。美国制造业之所以外

移,就是因为高工资、高福利使生产成本升高,降低工资则会触发大规模工会运动,所以再工业化很难实现;第三,二次量化宽松政策实际上是为回流到美国的跨国公司融资提供平台,然而,美国跨国公司回流的困难不在于缺乏资金,而在于国内生产没有竞争力。美国跨国公司在全球的转移还会继续进行。因此,量化宽松政策效果不会到达实体经济。北京大学经济学院平新乔教授也持同样观点,认为美国的制造业空心化很难改变。

北京师范大学经济与工商管理学院金融系贺力平教授分析了美联储二次量化宽松政策的目的及其对通胀和汇率的影响。他认为,第一,二次量化宽松政策的目的是为了扭转美国国内对通货紧缩的预期。目前美国处在通货紧缩的边缘上,而通货紧缩不利于经济复苏和降低失业率。1930年大萧条的情况值得借鉴:当时的危机呈W型,经济出现了二次探底,原因在于第一轮政策是有时效性的,积极效应发挥完之后,引起了经济的再次下滑。因此,第二轮刺激是必要的。在第二轮政策完全实施前,经济就已经好转。这是因为人们改变了对经济下滑的悲观预期。第二,二次量化宽松政策对通胀的影响是有限的。国际社会对该项措施的批评大多出于政治因素。实际上,受两个因素约束,其制造通胀的可能性较小。一是房地产市场取消抵押品赎回权(foreclosure)遇到很多困难和新问题,二是地方政府的债务制约了地方政府的财政支出。在这两个约束条件下,经济需求不足,在半年至一年内出现大幅通胀的可能性很小。第三,二次量化宽松政策对汇率的影响表现在三个方

面。首先,由于汇率超调,短期影响非常强烈。其次,该政策释放的流动性跑到发展中国家的可能性较小。原因在于,《巴塞尔协议 III》和金融监管对银行杠杆率和资本金的要求加强,并且美国大型金融机构还在调整之中,因此,美国大型金融机构调动上百亿美元的流动性到境外不大可能。但是,不排除小机构资金有异常流动。由此来看,二次量化宽松政策对国际资本流动带来冲击,但只是短期冲击。现阶段还未掌握足够证据显示国际大型金融机构对资金进行大规模战略性调整。再次,美元汇率在短期大幅波动,从中期来看,由于欧洲主权债务危机及日本经济增长缓慢使欧元、日元对美元升值对欧、日经济不利,这些外部因素有助于美元在中期回位。

北京大学经济学院刘宇飞副教授评述了美国金融监管立法情况。2010年7月,奥巴马签署了名为《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》(*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*,以下简称《多德法》)的金融监管改革法案。该法案包括一系列银行及金融业限制措施,旨在为消费者提供更多保护,加强针对大型银行的监管,并力保纳税人无需为日后救助金融企业埋单。这项法案可与《格拉斯—斯蒂格尔法》(*Glass-Steagall Act*)相媲美,但是远不如《格拉斯—斯蒂尔法案》那么严厉。而且,从众议院到参议院的两个版本来看,该法案有很多妥协之处:其一,对于银行是否有自营的交易性业务,在严格的伏尔克法规(*Volcker rule*)下是不允许的,但是《多德法》容许银行投资私募基金或对冲基金,规定这

类投资不得多于银行一级资本的3%；其二，没有银行税的规定；其三，没有成立一个统一的银行监管机构。其四，没有立刻实施的要求，规定了过渡期，甚至还可以延缓实施。这份2000多页的法案留有很多余地和讨价还价的空间。对法案的反对意见，尤其是来自共和党的反对意见，认为政府权力太大，官僚部门膨胀、低效问题会加强，认为这是对金融领域的过度监管。银行家则认为该法太过严厉：一是加大了银行经营成本；二是抑制金融创新；三是降低金融业的效率；四是减少了消费者选择，并且过度保护消费者，会引致消费者道德风险。刘宇飞认为这些反对意见站不住脚，原因在于：关于加大成本，如果不加大银行的成本，则会加大社会成本；金融创新能否真正带来金融市场的稳定和社会福利的改善，这一点是存疑的；未必降低了市场效率，对银行信息披露的要求反而会提高效率；在危机背景下，消费者选择未必是真正了解和需要的，对消费者利益的保护还是不足的。

## (二) 人民币汇率问题

中国外汇投资研究院院长谭雅玲教授认为，在人民币汇率问题上，中国应该有前瞻性规划，不应该只关注价格而忽略制度建设。人民币国际化也应该有一个基本的框架。

雷达认为，以建立人民币离岸市场来推动人民币国际化不符合历史发展逻辑，应该先国际化之后，再为了满足投机需求来设立离岸市场。

平新乔认为，中国最好守住固定汇率制。固定汇率制有益于国家利益这是常识。布雷顿森林体系终结后，整个世

界基本实行浮动汇率。美国、欧洲、拉美由于守不住固定汇率制才不得不放弃的。人民币要成为国际货币，必须依靠黄金。应该多储备黄金。同时，他指出，按照蒙代尔的理论，固定汇率制与独立货币政策相矛盾，但是我国经验显示，固定汇率与人民币货币政策的独立这两者可以兼得，这个问题值得进一步研究。

王元龙认为，通过人民币升值来抑制输入型通胀的可能性不大。他指出，升值效应的产生要有前提条件，即通过降低大宗商品的进口价格抑制通胀。但是，这个前提条件要求中国的需求变化不会影响到国际市场的大宗商品价格。现实情况是，中国的需求对国际市场大宗商品有举足轻重的影响。中国不是国际市场价格接受者，是国际价格的影响者。同时，进口成本下降也会使国内需求上升，最终影响全球商品需求和价格，根本不可能实现抑制输入型通胀。他认为，人民币升值是一个伪命题。支持升值有两个理由，一是中美贸易逆差由人民币币值低估引起，二是根据购买力平价模型来测算人民币存在低估。但是，这两个理由都站不住脚。对于第一个理由，逆差不等于人民币低估，逆差的关键不在中国，中国出口加工贸易占很大比重，这些多由美国企业自己在中国生产，并且，中美贸易统计存在差异。对于第二个理由，他认为是购买力平价理论被滥用了。该理论有四个前提假设：国际贸易自由、所有价格同幅变动、物价是影响汇率唯一因素、影响购买力的因素是货币数量。这些前提假设都不成立，因而用购买力平价理论作为主要依据来测算出人民币汇率低估，是站不住

脚的。

### (三)中美战略与经济关系

与会学者普遍认为,中美应该建立坚实的战略合作关系。谭雅玲认为,中美是战略合作伙伴,不是竞争对手。中美实力不对称,没有竞争对手之说。摆正自身位置,是中美战略经济对话的重要前提。与此同时,应该警惕媒体存在一边倒的倾向,论证问题时应全面、综合,而不是片面地分析问题。她同时指出,在中美战略合作上,美国有长期的策略和规划,中国也应该有长期规划,避免过于被动。雷达认为,虽然中国经济改变了世界格局,但是缺乏技术创新基础,这方面与美国差距很大。平新乔指出,对中美力量对比要有清醒的认识。中国经济经过30年的持续发展,2010年较改革开放初期增长了16倍,但总规模仍然只有美国的1/3,中美实力至少相差30年。

中国进出口银行经济研究部严启发副总经理对美国出口战略的新发展及其对中美经贸关系的影响进行了述评。美国出口新战略是在后危机时代美国经济面临复苏困境和增长方式转变这一大背景下提出的,主要政策措施包括:完善政府主导的出口促进组织体系,组建出口促进内阁;大幅增加对出口企业尤其是中小企业的融资支持;加大对美国企业及其产品和服务的海外宣传力度;为美国企业开发新市场提供“一站式服务”、倡导全球经济再平衡等。这些政策措施的实施效果具有较大不确定性。从美国制造业的竞争力来看,在劳动力、土地、

原材料成本等方面都不具备优势,因此低端制造业大都转移至海外。在美国高新技术出口管制松动之前,高端市场的贸易份额将更多地被欧洲和日本所占据,从而导致其出口很难大幅提升。新出口战略将对中美经贸关系产生重大影响。在美国商务部的管制清单中,包括航空发动机等20大类的美国高新产品不得对中国出口,导致中国高科技产品自美进口比重大幅下降。新出口战略是美国经济复兴计划的一部分,中国应该妥善应对,趋利避害。

### (四)气候变化立法

中国人民大学环境学院许光清副教授述评了美国气候变化立法的进展。她指出,近几年美国应对气候变化的政策一直为世人所诟病,美国在国际气候变化谈判中扮演了不太积极的角色。但是,其国内的环境立法、科学研究一直是曲折向前的。奥巴马上台后,气候立法进程较快,主要通过三个途径:一是由国会立新法,其优点是其内容可以超越环保范围,效力和影响面非常大,缺点是周期较长;二是国内环境保护署(EPA)根据已有的《清洁空气法案》裁定二氧化碳是否像二氧化硫那样危害人体。如果是,则也可以根据《清洁空气法案》对其进行规制。这是一个比较快的立法途径;三是州政府和区域层面的立法。美国州政府有立法权,并且可以申请联邦法律的豁免权,因此可以实行排放标准严于联邦政府的法律,如加利福尼亚州和马萨诸塞州都通过了州环境法。

## ○著述巡礼

### 《美国外交思想史(1775~2005)》

王玮、戴超武著,北京·人民出版社,2007年12月第1版。除了导言、结语、参考书目、索引和后记外,全书共17章,约53万字。

作者王玮是山东师范大学历史文化与社会发展学院教授,戴超武是华东师范大学历史系特聘教授。本书论述了美国外交的渊源、美国早期外交中的孤立情绪和海权思想、门罗主义、门户开放政策等问题,梳理了19世纪以来至21世纪初小布什政府时期美国外交思想的演变。

两位作者认为,美国既是世界上最具务实精神的国家之一,也是一个注重思想建设的国家。这一特性体现在外交领域就是美国外交从始至终都贯穿着一种完备的思想体系,几乎每位总统都能抛出一个“主义”作为其外交的纲领指南。因此,美国建国200多年来的外交,较少有盲目、即时性、权宜性和一时冲动的决策,更多的是一种深思熟虑、周密谋划、具有长远目标的决策和行为。美国的外交思想中有两个最为核心的主体,即“利益”和“责任”。二者有时是互相关联的,有时又是互为悖论的。全书观点明确,内容翔实,是一本了解美国外交思想史的基础读物。

本书是2001年度国家社会科学基金项目最终成果。

《美国与东亚关系导论》 张小明著,北京·北京大学出版社,2011年1月第1版。除了导言、结论和后记以外,全书共6章,约26.7万字。

作者张小明是北京大学国际关系学院教授。本书从东亚地区国际体系变迁的角度,阐述并分析了自1784年美国商船“中国皇后”号来华到今天美国与东亚关系的历史演变过程。作者指出,美国与东亚关系的历史,总是同东亚地区国际体系的变迁密不可分。美国与东亚关系的开启,就是两种国际体系之间相互碰撞历史的组成部分。美国与东亚关系的发展,也是东亚被逐渐纳入现代国际体系,以及美国塑造东亚地区国际体系的过程。与此同时,东亚地区国际体系的变迁也对美国的行为及美国与东亚的关系产生了巨大的影响。

在导言部分,作者论述了本书的分析框架、历史进程、分析概念和分析层次。6章内容分别是:美国参与对东亚国际体系的冲击、美国与列强主导的东亚国际体系、美国对东亚国际体系的重塑、美国与东亚国际体系的两极格局、冷战后东亚国际体系的变迁与美国、美国与东亚区域合作。

本书是“北京大学21世纪国际关系学系列教材”之一。

(卢宁 供稿)

## 编 后

近来,埃及动荡引发了中东乱局,美国的中东政策再次吸引了人们的目光。本期“专题研讨”刊发系列文章探讨美国对伊朗、以色列等中东国家的政策及其影响因素。

沈鹏和赵建明的文章都认为奥巴马上台之初对伊朗的接触政策失败,重新回归到过去的强硬姿态。沈鹏指出,奥巴马执政之初,美伊双边关系的调整只是试探性行为,两国并没有调整对各自核心利益的认知。赵建明分析了美国犹太组织对美国对伊朗政策的影响。他认为,正是这一组织在国会内外开展游说,促请议员提出制裁伊朗的法案,从而导致奥巴马政府接触伊朗的尝试失败,使制裁和遏制再度成为美国对伊政策的主流。白玉广的文章分析了基督教锡安主义随着美国基督教右翼政治势力的发展而对美国的中东政策和以色列政策产生的影响。

本期“专论”文章分别对美国对全球卫生治理的政策、美国公共外交,以及对华政策等问题进行了探讨。

晋继勇的文章认为,美国将全球卫生危机的发展和全球卫生治理的议题纳入了其国家外交战略和安全战略之中,在提供卫生援助和进行全球疾病监测方面发挥了重要的作用,但是这种战略却会加剧潜在的生物安全困境。

李忠斌的文章认为,网络社区推动了奥巴马政府对美国公共外交日程的调整,在一定程度上提升了美国的国家形象,但是由于负责公共外交的各个机构之间存在不协调因素,加之各国对新媒体的管制,美国公共外交仍然面临着挑战。

赵明昊的文章以“台独”人士彭明敏逃离台湾并申请赴美“避难”的历史事件说明,在某种程度上,本来是“烫手山芋”的这个事件却在两岸问题上发挥了具有历史意义的作用,让美国、中国大陆和台湾在两岸分治的情况下,针对“台独”势力首次形成了“默许同盟”。

王金强的文章回顾了从约翰逊到尼克松时期美国对西藏政策的调整。他认为,美国的西藏政策是为其对华整体战略服务的。一方面,美国对达赖集团的支持是有限度的;另一方面,美国也绝不可能完全放弃对他们的支持。

今年是美国研究所建所30周年。本期“回顾与展望”栏目刊发了陈宝森和霍世亮两位前辈对美国所初创时期的回忆,以及资中筠先生的访谈录,以为纪念。欢迎广大读者继续赐稿,回顾我国的美国研究走过的历程,并展望未来发展的前景。