

美国犹太组织与奥巴马政府 对伊朗的政策¹

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

¹ 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。¹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

¹ United Jewish Communities / The Federations of North America, “2009 Public Policy Priorities,” available at: 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)。¹ 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

¹ 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。¹“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。^④

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。”^⑤

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。^{1/4} 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。^{1/2} (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。^{3/4} (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/StoppingIranNukes061907.pdf>.

④ “J Street Policy to Iran,” available at: <http://www.jstreet.org/page/iran#>.

⑤ “Iranian News Agency Is Megaphone for Notorious Holocaust Deniers,” available at: http://www.adl.org/PresRele/HolocaustDenial_83/4868_83.htm.

^{1/4} 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。

^{1/2} “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>.

^{3/4} “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/PMspeak/speechjeworga210709.htm>.

朗。¹ 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。”^④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。^④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。^{1/4}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—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>.

^④ “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>.

^④ 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。

^{1/4} “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。¹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。^④(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。^④(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.

^④ 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.

^④ 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。¹ 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。^④

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。^(四) 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。^¼ 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/>.

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

^(四) “AIPAC Applauds HFAC Passage of Iran Refined Petroleum Sanctions Act,” October 28, 2009, available at: http://www.aipac.org/Publications/AIPAC_Aplauds_IRSPA_House_Passage_12-15-09-_FINAL_.pdf.

^¼ Rep. Ileana Ros-Lehtinen, “Time to Take Action on Iran,” October 3, 2009, 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。”¹ 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。^④ 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。”^(四) 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。^½

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,集会是要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。^½

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.

^④ “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.

^(四) 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>.

^¼ 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>.

^½ 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 JAJ P)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)。¹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。^④

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(Ori 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。”^④2009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。^¼

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。^½

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>.

④ “Tell Congress: Abandon Sanctions-Only Approach to Iran,” available at: http://ga3.org/btvshalom/nor-tice-description.tcl?newsletter_id=29796959.

④ 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.

¼ 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>.

½ 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。¹

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。^④“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。^④2009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。^¼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。^½

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.

^④ “The Influence Game: Pro-Israel Doves Seek DC Clout,” May 25, 2009, available at: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=104515154>.

^④ “Biden, Kerry Defend Administration at AIPAC: Iran Bills Challenge Obama Outreach,” May 8, 2009, available at: <http://action.fcni.org/list/iraqi/08may09/>.

^¼ 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.

^½ 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.

党都不如,至少左派是赞同制裁伊朗的。¹

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。^④“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。^(四)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。^¼

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 Beir Ami)在2009年12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。”^½“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念主

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.

^④ “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.

^(四) 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.

^¼ Maayana Miskin, “Danon: Criminalize Peace Now,” *The Israel Net Daily*, October 26, 2009, available at: http://www.israelnetdaily.com/news_redir.php?id=234415.

^½ 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>.

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。^①(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。^②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。^③(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。”^④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://abcnews.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。”¹ 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。^④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。^(四)

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。^¼

(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/new/s/article/2009/07/13/1006497/trading-a-settlement-freeze-for-action-on-iran-arab-ties>.

^④ “Vice President Joseph Biden AIPAC Policy Conference 2009,” May 5, 2009, available at: www.aipac.org/.../SpeechesByPolicymakers/VicePresidentBidenPC09.pdf.

^(四) “Vice President Joseph Biden AIPAC Policy Conference 2009,” May 5, 2009, available at: www.aipac.org/.../SpeechesByPolicymakers/VicePresidentBidenPC09.pdf.

^¼ “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。¹“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。^④

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。^④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。”^{1/4}

(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/>.

^④ 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>.

^④ 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>.

^{1/4} 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.

意图和盘算,并在接触失败后获得对于制裁的共识。¹

(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。^④

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

¹ 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#>.

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

朗的接触仅限于参加与伊朗的直接谈判,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%。¹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。^④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。”^⑤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。^⅔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。^⅕

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; “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>;

^④ “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.

^⑤ “Transcript of Senator Charles Schumer at AIPAC Policy Conference 2010,” available at: http://www.aipac.org/PC2010/webPlayer/mon_schumer10.asp.

^⅔ “Transcript of Senator Charles Schumer at AIPAC Policy Conference 2010,” available at: http://www.aipac.org/PC2010/webPlayer/mon_schumer10.asp.

^⅕ “Legislative Impact,” March 23, 2010, available at: 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。”¹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。^④

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。^(四)

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_abc_this_w.html.

④ “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.

(四) “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.

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。¹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。”^④

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。^⑤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。^¼

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。”^½

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/principles/sc/res/2010/s1929.htm>.

④ “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.

⑤ 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.

¼ “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.

½ “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.

一法案最终成型。¹ 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。^④ 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。^⑤ 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。^¼

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。”^½

《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。^¾ 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>

^④ 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>.

^⑤ 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.

^¼ 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.

^½ “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/IranSanctionsRelease070210.pdf>.

^¾ “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.

统的否决权不能违背美国人民和国会议员的意志。”¹

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。”^④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:

¹ “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.

^④ “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、美国政府网站的数据整理得出。

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。¹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

¹ 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。”¹

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

¹ 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面对。

赵建明：上海社会科学院欧亚研究所助理研究员

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 Governance *Jin Jiyong* (90)

Global Health Governance 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 utilize 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.