

世界历史研究

美国犹太游说集团对国会及美国中东政策的影响

郝 斋 田

(首都师范大学 历史系, 北京 100089)

摘 要: 美国长期以来执行亲以色列政策, 美国犹太人对此发挥了重要作用。本文论述美国犹太游说集团的内在资源及其对国会和美国中东政策的影响, 从一个侧面展示出美国亲以色列政策形成的原因。

关键词: 美国犹太游说集团; 国会; 中东政策; 以色列

中图分类号: K871.202.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9142(2006)02-0030-06

长期以来, 美国在中东地区执行亲以色列政策, 表现为在阿以争端中偏袒以色列, 通过经济和军事援助帮助以色列, 在国际政治中支持以色列。以色列前外交部长阿巴·埃班曾经说:“在整个现代史上, 除以色列以外, 还没有另一个国家从美国那里取得了生存的权利, 得到了如此多的支持。”[1](p. 434) 这些使得美以之间长期保持着一种“特殊关系”。这种特殊关系的形成, 除了美以之间在文化、宗教、政治等方面的认同和美国对以色列战略作用的考虑之外, 美国犹太游说集团也发挥了巨大影响力。本文主要考察美国犹太人对国会及美国中东政策的影响, 力图揭示美国犹太人在维护和发展美以关系方面的作用。

在本文中, 我们将“犹太游说集团”¹界定为那些直接或间接影响美国对以色列政策的犹太个人和组织, 并不包含在其他问题上进行游说的美国犹太个人和组织。

一、美国犹太游说集团的内在资源

对各种利益集团来说, 资源是他们的生存之本, 而内在资源更是他们政治力量高低的决定性因素。美国犹太游说集团拥有的内在资源包括有效的组织资源和巨大的选举资源。

(一) 美国犹太游说集团的组织资源

美国现有全国性和地方性犹太组织约 500 个, 很多都

与以色列有关。从 20 世纪 50 年代起, 在涉及有关以色列的问题时, 美国以色列公共事务委员会^④和美国主要犹太组织主席会议^⑤发挥了主要的作用。其中美以委员会在影响美国国会方面更是起到了美国犹太社团的核心和指挥棒的作用。

1951 年, 时任以色列大使馆外交官的 I. L. 凯南(I. L. (Sy) Kenen) 转任美国犹太复国主义委员会^⑥执行主任, 开始为以色列对美国国会进行游说。美国国务院随后提出质疑, 认为美国犹太复国主义委员会是一个免税组织, 它不能代表一个外国政府的利益进行游说, 而应该注册为一个“外国代理人”。为了避免遭到行为不当的指控, 1954 年 3 月 22 日成立了美国犹太复国主义公共事务理事会^⑦, 凯南继续任执行主任, 1959 年改名为美国以色列公共事务委员会。

美以委员会是一个高度集权化、制度化的组织。它的核心是由 18 人组成的执行委员会, 由大约 38 个组织和联盟的 150 名代表选出, 囊括了犹太社团中最富有和最具影响力的活动家, 其中大多数是其他相关组织的领导人[2](p. 18)。执委会每月召开一次会议, 处理他们所关注的特定问题, 而日常事务和危机事态基本上都由执行主任负责处理。美以委员会的专职人员由游说者和普通职员组成, 由于这个组织看重那些“富有经验和才干、具有主动精神的人”, 所以它主要从国会山和其他政治活动集中的地方招募专职人员, 这些人熟悉美国政策的运作程

收稿日期: 2005-07-11

作者简介: 郝斋田(1972—), 男, 汉族, 山东省招远市人, 首都师范大学历史系博士研究生。

¹ 在影响美国对以色列政策方面, 还有涵义更广泛的“亲以色列游说集团”这一概念, 除犹太人之外, 它还包括美国其他的亲以色列的个人和组织。

④ The American Israel Public Affair Committee, 缩写为 AIPAC, 简称美以委员会。

⑤ The Conference of Major American Jewish Organization, 简称主席会议。

⑥ American Zionist Council, 缩写为 AZC。

⑦ American Zionist Council of Public Affairs, 缩写为 AZCPA。

序,特别是国会的运作程序,并且在外交事务、通讯以及美国犹太社团的运作方面具有各种知识和技能[3](p. 240)。此外,美以委员会还得到行政部门和立法机关中的骨干助手以及参众两院议员们的帮助,作为“确切信息的拥有者”,他们是一种“看不见的决策成分”,决定着委员会“可能获得什么和不能获得什么”[2](p. 18)。

美以委员会的总部设在华盛顿特区,下设《近东报告》办公室和一些研究及信息机构,日常工作中的所有决定都由华盛顿总部做出。在纽约、旧金山和得克萨斯州的奥斯汀还有三个办事处,负责协调地方政治活动和资金筹集。这些地区性的办事处还与全国的犹太地方联盟和犹太社团关系委员会有着密切联系,从而扩大了美以委员会的支持基础。美以委员会逐渐发展成为高度专业化的、基础广泛的、联系有效的组织。

主席会议作为非正式论坛在1954年3月召开了第一次会议,1955年3月5日有16个犹太组织参加了主席会议在华盛顿召开的第一次公开会议。现在主席会议由50多个¹犹太组织的领导人组成,并设有一位轮值主席,每两年从它的成员当中选出一位主席。主席会议是目标各异的各个主要犹太组织之间的协调性团体,负责商定并阐明对大多数外交政策的“犹太人立场”,并将其向白宫或国务院提出。“主席会议的影响力来自于这样一个事实,即一旦它的成员组织对一个问题、一项声明或行动达成一致,它就可以代表35个全国性的组织发言或行动”[4](p. 97),从而给政府造成巨大的压力。

除美以委员会和主席会议之外,美国犹太委员会(American Jewish Committee)、反毁谤同盟(Anti Defamation League)、美国犹太大会(American Jewish Congress)等也是比较重要的犹太组织,它们在华盛顿,特别是在国会山都有自己的代表,它们共同的首要关注点是以色列问题,除此之外每个组织还关注不同的问题。由于不是单一问题组织,所以它们的影响力比美以委员会要小一些,但由于这些组织的成员与国会和美国政府中有影响力的人物保持着密切联系,因此它们的作用同游说组织在华盛顿的运作一样重要。

美国这些主要的犹太组织通过数个全国性的组织联系起来,形成了一种高度集中的网络机制。主席会议所辖属的众多组织大部分都同时属于美以委员会,而且美以委员会本身也是主席会议的一个成员,此外主席会议还与全国犹太社团关系咨询理事会(NJCRC)④共有一些组织。因此,美国犹太人最大的三个组织实际上早已连为一体、互通声气。而且,由于主席会议一直致力于行政部门,而美以委员会专注于国会,所以这两个最重要的犹太政治组织基本上形成了分工合作的局面。

(二) 美国犹太游说集团的选举资源

犹太游说集团的选举资源首先是犹太人的选票。美国拥有600万左右犹太人,虽然仅占总人口的大约3%,

但强烈的参政意识使他们当中90%以上的人都积极参加选举,而美国的合格选民大约有一半不愿参加投票[5](p. 59),因此犹太人在总统选举中投出了占总数4%以上的选票[6](p. 6),这在一定程度上弥补了人数较少的缺陷。在犹太人高度聚居的州内这个比例更高,例如纽约州犹太人口约占该州人口的14%,但投票所占比例达到该州选票的16~20%,提高了2~6%[6](p. 6)。而且89%的犹太人生活在12个具有关键选举人票的州内[7](p. 7),这使他们成为美国最强大的选票集团之一。

美国犹太选票是目标单一的摇摆选票集团(swing bloc),根据候选人对以色列的态度选择支持对象,这更增添了它的重要性。民意调查显示,70%以上的犹太人认为,“犹太人不应该投对以色列怀有敌意的候选人的票”[5](p. 64)。由于国会和各州选举的得票胜出率经常不足5%或10%[8](p. 54),这时如果相互竞争的候选人对以色列持不同的态度,那么犹太选票的作用就会凸显出来,犹太人的选票就可能对选举结果起到决定性的作用。这使国会议员和总统候选人在选举时必须顾及这个集团。

其次是犹太人的政治捐助。由于历史上犹太人长期被排斥在政治权力之外,一般从事金融、商业等职业,因此都比较富有。1965年,几乎一半的犹太家庭年收入在7500~15000美元之间,而当时全美家庭只有25%达到了这种水平[8](p. 61)。根据“1990年全国犹太人口普查”的统计数字,犹太家庭的平均年收入接近4万美元,位于最高收入阶层之列[9](p. 33)。2001年调查发现,37%的犹太人年收入超过8.5万美元,而这种收入水平的人在非犹太人中仅占13%[10](p. 174)。在富翁当中,犹太人约占世界最富有企业家的1/2,美国百万富翁的1/3[11]。

由于富裕的美国犹太人具有乐善好施的犹太教传统,所以“从心理上来说,从对犹太同胞福利的捐献,转变为向有可能保卫犹太人福利的政治家的竞选运动捐钱,是很容易的”[8](pp. 55~56)。自从1948年犹太银行家阿贝·范伯格(Abe Feinberg)成功地地为杜鲁门筹措资金并使其获得连任之后,犹太人便开始有计划地为竞选筹措政治资金,一部分富有的犹太人成为政治家们的重要捐赠者。1968年,在给民主党总统候选人休伯特·汉弗莱(Hubert Humphrey)的竞选运动捐款超过10万美元的21个人中,15人是犹太人,捐款最高达24万美元;1972年,在对民主党捐款超过10万美元的人中,2/3是犹太人,最高捐款额达39万美元[6](pp. 121~122)。1996年克林顿竞选连任的资金一半来自犹太人[12]。在2000年美国大选捐款富豪榜上,前5名中有4名是犹太人[11]。据估计,民主党绝大多数资金以及共和党1/4的资金来自犹太人[3](p. 245)。由于长期以来犹太人一直是民主党的最大捐赠者,所以正如一位非犹太战略家所说:“如果你是一

¹ 它的成员数目随着组织发展而经常变化。

④ 它是一个代表着100多个地方性和11个全国性犹太组织的金字塔形组织,参见Edward Bernard Glick, *The triangular connection: America, Israel, and American Jews*. London: Boston, George Allen & Unwin, 1982, pp. 96~97; general editor, L. Sandy Maisel, *Jews in American politics*. Lanham, Md., Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp. 109~110.

位没有得到犹太人金钱的民主党人,那你就无法指望在国家政治中得到一席之地。”[6](p.121)

犹太人信奉“如果金钱万能,最初的金钱就无所不能(if money talks, early money shouts)”。只要支持犹太人的事业,即使在竞选初期局势不明朗的时候他们也会慷慨解囊,而此时其他捐赠者一般还处于观望阶段。这种捐赠被称为“种”钱(the “seed” money),其对于竞选获胜的重要作用可见一斑,所以“你无法想象一位政客对[竞选]初期的金钱是多么的感激”[8](p.55)。这一方面使犹太人的金钱在政治竞选中获得了极高的重要性和声望,另一方面也会在候选人取胜以后获得丰厚的回报。

犹太政治行动委员会的成立,使犹太金钱的使用更具有目的性和协调一致性。第一个犹太政治行动委员会成立于1978年,随后迅速发展。1982年,33个犹太政治行动委员会向国会候选人捐款187万美元,1984年70多个犹太政治行动委员会捐款400多万美元,1988年捐款接近500万美元[7](p.9)。各政治行动委员会之间保持密切联系,共同商定支持或者反对哪些候选人。这样既可以聚集足够的资金确保支持以色列的人当选,又不必由于各组织重复捐款而超出所需数额,造成资金浪费,而且还可以在某个地区资金不足时得到其他州犹太组织的资金支持。例如缅因州参议员森·米切尔(Sen. Mitchell)在1981~1982年国会选举中争取连任时,缅因州之外的28个犹太政治行动委员会为他提供了资金。正如一位学者所说:“尽管很难估算出犹太政治行动委员会的金钱所产生的政治效果,但是[由于]集中在一个单一的外交政策问题上,而不是投放到数个分散的主题上,这就明显给这一资助增加了分量。”[13](pp.192~193)

总之,美国犹太人本身所具有的这些组织资源和选举资源,是犹太游说集团政治影响力的基础。从这个意义上来说,“犹太游说集团的影响力不是来自在议会大厅进行游说的人们,而是来自后方的人们”[14](p.98)。

二、犹太游说集团对国会及美国中东政策的影响

自以色列成立以来,美国犹太游说集团的主要任务就是促使美国向以色列提供经济、军事援助和政治支持。虽然犹太游说集团对政府和国会都做了大量工作,但从其重点及效果来看,他们的活动主要集中在国会,他们对美国中东政策的影响也主要是通过国会来实现的。这是因为在美国政府当中,外交政策的最高决策是由总统或国务卿等政府最高层做出的,总统拥有最后发言权;而国会的权力则较为分散。所以,如果在国会山活动就可以有535个切入点,在白宫则仅有一个。正如林登·约翰逊的一位助手所说:“在每一位议员面前你可以有一个小时时间来提出你的问题;但对于总统,你每年仅有15分钟时间。”[7](p.32)议员们也对选民和利益集团的要求极为敏感,尤其是任期仅为两年的众议员更是如此,因为“众议员们一心一意追求的是如何重新当选”,因此他们“几乎不花什么时间来研究修正案,也很少有人参加讨论,经

常是在对问题或对所建议的行动的后果没有任何感性知识的情况下,他们就进行投票”[7](p.22)。

(一) 犹太游说集团对美国国会的影响

美国国会是美以委员会的传统势力范围,在确保国会对以色列的支持方面,美以委员会发挥着主导性的作用。由于历任美以委员会执行主任几乎都做过国会议员的立法助手,熟悉国会的运作程序,再加上一些国会工作人员的支持,这就使得犹太游说集团在国会的活动十分快捷有效。

首先,努力掌握国会的动向,及时对议员施加压力。美以委员会向国会中所有相关委员会均派出代表,努力做到对国会议员们的态度和投票意向保持消息灵通,从而可以迅速做出反应[3](p.240)。众议院外交事务委员会和参议院对外关系委员会是他们关注的重点,美以委员会派代表参加这两个委员会的公开会议,秘密会议的情况则由亲以色列的参、众议员或他们的助手迅速向美以委员会报告[15](p.217)。为了能迅速做出有效反应,美以委员会用电脑为国会每位成员都制作了一份主要联系人名单,这个名单包括议员本人熟悉或至少向他提供过大量捐款的人,以及在有关以色列问题上可以指望对这位议员产生影响的人[15](pp.209~210)。一旦某议员的态度对以色列不利,那么通过一个“行动警戒”程序,在大约几小时甚至几分钟时间内,这位议员肯定会被“来自有影响力的以色列支持者的大量信件、电报、拜访或者电话”所淹没[3](p.243)。

其次,与参、众议员及其助手们保持联系并维持良好的关系。美以委员会声称,它的游说者每年会见国会议员平均约2000次,并促成国会通过100多个亲以色列的议案[16]。犹太游说集团还积极地向国会议员提供相关服务,当议员们需要有关中东的信息时可以得到专业性的和可靠的帮助[3](pp.241~242),美以委员会可以在很短的时间内向其提供所需资料、文件或声明,这种做法一方面可以巩固与议员们的关系,另一方面也可以用自己的观点影响议员们。

与立法助手建立密切联系的重要性在于,实际上正是他们替议员“起草法案、准备修正案、组织听证会、撰写报告和帮助制定战略”[3](p.241)。犹太游说集团对这些亲以色列的助手们进行了有效的组织,分配专人负责关注每项议题。对于参议院的工作人员,美以委员会前主任莫里斯·阿米泰(Morris Amitay)评价道:“这里有许多人仍然在工作……他们碰巧是犹太人,他们愿意做出一点点额外努力并根据他们的犹太性来关注特定问题,而这正是最近几年使事情变得有效的原因。这些人都是在这些领域为那些参议员做出决定的人……参议员们有千头万绪的事情要做,绝大多数情况下他们会采用[他们的助手的]建议。”[6](pp.255~256)

再次,打击反对以色列的议员,确保在国会中有足够的以色列支持者。

近年来,犹太议员在美国国会中的数量有所增长,也经常占据重要职位。例如从美国建国到1999年为止,共

有 28 位犹太人当选参议员, 而 1949 年以前仅有 6 位[10] (p. 447)。在 2001 年第 107 届国会中, 犹太众议员史无前例地达到 27 位[10] (p. 56)。但仅靠犹太议员的数量并不能保证得到所需要的多数票, 因此, 美以委员会争取的重点是国会中的非犹太议员。

“美以委员会能够使地方性的政治行动委员会知道他们在国会中的参、众议员们在亲以色列记分牌上的表现。”[8] (p. 163) 赫德里克·史密斯(Hedrick Smith) 的研究指出: “美以委员会对每一位国会议员的投票都进行了详细记录, 并向亲以色列的政治行动委员会提供赞成或反对的参、众议员[的名单]。美以委员会关注一个决定性的问题, 即美国对以色列的政策和影响以色列利益的问题, 它对有关犹太人的其他问题基本不予关注。根据这一试金石, 美以委员会奖赏朋友并追捕对手。美以委员会的指导性作用由于亲以色列团体领导人之间的相互联系而得以加强。”[17] (p. 229) 美以委员会关注的重点是关键委员会的主席和其他有影响力的国会成员。由于美以委员会随时将这个记录传达给美国其他犹太组织和犹太政治行动委员会, 所以这个记录就关系到这位议员在竞选连任时能否得到犹太人的金钱和选票。如果记录不好, 甚至会受到犹太人有组织的打击, 这位议员会被贴上“反以色列”或“反犹太主义者”的标签, 在政治声誉上受到损害, 接着美国犹太人会通过支持其竞选对手的方式来为他的再次当选设置障碍。著名事例是 1982 年阻止众议院中批评以色列最严厉者保罗·芬德利(Paul Findlay) 重新当选, 以及 1984 年参议院对外关系委员会主席查尔斯·珀西(Charles Percy) 的重新当选。所以有人评论说: “由于美以委员会在设法挫败或阻挠候选人(当选) 上做得如此成功, 以至于它实际上对国会议员们实施了一种恐怖控制。”[15] (p. 221)

为了最大限度地确保国会中的支持者, 犹太游说集团采用了一些有效的策略。在国会议员选举中侧重支持外交事务、军事、预算委员会等敏感职位的潜在成员[5] (p. 62); 对胜局已定的“友好”候选人就不再提供资助以节省资金。只要不是犹太游说集团的敌人, 那么在竞选双方实力接近时就对双方都予以支持[18] (p. 57)。由于犹太人的聚居性, 他们有时特意把一些资金分配到实际上不存在犹太选民的地区, 目的是显示金钱的支持可以取代选票的支持[5] (p. 62)。

现在, 由于已经很少有议员明确反对以色列, 所以犹太游说集团的资金和选票主要以确保国会中的以色列支持者当选或重新当选为主, 惩罚为辅。A. F. K. 奥根斯基(A. F. K. Organski) 的研究表明, 犹太选民的规模(1969~1982 年) 和来自犹太人的竞选捐助的比率(1977~1982 年) 与参议员对以色列的支持指数有着密切的联系[19] (p. 66, 表 3. 1; p. 72 表 3. 2)。

(二) 犹太游说集团对美国中东政策的影响

美国国会主要是通过它在批准条约、军售、预算等方面的权力来影响政府的外交政策。此外, 举行有关外交政策的听证会、要求政府提交外交政策报告以及公开辩

论和发表声明、决议等也是常用的手段。

犹太游说集团首先是利用国会掌握预算的权力来影响政府的中东和以色列政策。美以委员会前主任托马斯·戴恩(Thomas Dine) 就认为, “立法者们可以利用他们掌握‘钱袋绳子’的权力来迫使[政府] 做出政策选择”[8] (p. 147)。在对以色列的援助上, 美国国会一直慷慨解囊, 甚至经常批准超出政府要求的数额。一项研究表明, 1970~1977 年期间, 国会对以色列的拨款超过政府所要求的 30%, 军事援助增加的比例约为 3%。两种援助共增加了 7. 034 亿美元, 超出所要求数额的 8. 7%; 而同一时期国会却削减了政府所有对外援助要求的 23. 5%[20] (p. 139)。1973 年战争期间, 国会在支持美国对以色列进行庞大空运(许多武器装备是从美国现役部队中抽调的) 并给以色列 22 亿美元紧急援助(其中 15 亿美元是直接赠与) 的同时, 却降低了政府的军事预算, 使美国武装力量在空运中失去的武器无法得到补充[21] (pp. 55~56)。除增加援助数额之外, 其他有利于以色列的措施还包括: 宽松的还款条款和将贷款转为赠款; 国会不时提出对以色列有利的新援助项目, 例如为以色列安置苏联犹太人提供资金; 国会还指定专门基金来减少政府的自由处置权; 为防止政府援助对以色列不利的国家而否决某些援助法案等等。不仅如此, 国会还对某些开支附加限制, 以此方式向政府提出政治和外交要求。例如 1987 年对国务院和美国驻外使团的《信贷授权法案》就附带了《反恐主义法令》, 这项法令要求政府关闭华盛顿和联合国的巴解组织办事处[3] (pp. 254~255)。

其次, 在犹太游说集团的推动下, 国会也经常利用立法权以及其他更为间接的手段来影响政府的外交政策, 包括用来影响政府和公众的信件、声明、国会意向、决议以及委员会听证会和报告等等。虽然不同法案之间有所区别, 但是所有法案都应被同等对待, 因为它们代表了国会的倾向。例如, 给总统或国务卿的信件如果得到众院或参院大多数议员的签署, 就可以认为反映了国会的意向。一个典型事例是所谓的“76 人信件”。1975 年基辛格中东穿梭外交失败后, 为了给固执的以色列政府施加压力, 福特政府威胁要对美国中东政策进行重新评估。当时的美以委员会主任莫里斯·阿米泰(Morris Amitay) 起草了一封给福特总统的信, 并得到 76 名参议员签名支持, 敦促总统“像我们一样做出澄清, 根据国家利益行事的美国在寻求和平的未来谈判中将坚定地站在以色列一边, 而这一承诺是当前重新评估美国中东政策的基础”[7] (p. 248)。在这种压力下, 福特政府最终取消了对中东政策的重新评估。国会还在 1995 年通过了《1995 年耶路撒冷使馆法案》, 要求把驻特拉维夫的美国大使馆迁至耶路撒冷, 尽管克林顿和小布什政府都采取了拖延战术, 但这确实对美国政府施加了一定的压力。

从 1967 年开始, 美国逐渐成为以色列的主要武器供应者。在犹太游说集团的推动下, 国会积极干预美国对中东的武器销售, 包括增加对以色列的武器销售和阻挠对阿拉伯国家的军售。著名事例是 1978 年和 1981 年对

沙特的两次军售,都是在总统亲自出面并且对武器的使用附加了条件、为以色列获得数量可观的武器作为补偿之后才勉强通过的。莫海迈德·E. 阿拉里(Mohammed E. Ahrari)指出,这是“通过提高总统取胜的政治赌注,亲以色列集团似乎在通知总统,不要经常提出对阿拉伯国家的军售”[22](p. 18)。在此之后,政府一般很少直接挑战国会,即使对有关国家已经做出了承诺。例如,1986年里根政府就在国会的压力下被迫取消了1985年对约旦的军售承诺。

总之,在犹太游说集团的推动下,国会华盛顿的中东政策上打上自己印记的同时,也有助于使犹太游说集团的活动在美国政治体系内“合法化”[3](p. 255)。

三、对犹太游说集团游说效力的分析

国外学者米切尔·杰弗里·巴德(Mitchell Geoffrey Bard)在对1945~1984年美国关于中东政策的782个立法和行政决策进行研究时发现,其中有60%与游说集团的立场相一致。他由此得出结论,在60%的情况下是游说集团“取胜”。而且在获得总统支持时,犹太游说集团的胜率更高,达到95%。但是最能表明犹太游说集团影响力的证据,是在总统持反对意见时,游说集团仍在27%的情况下取得了胜利,尽管这种情况主要出现在经济问题上而不是政治和安全问题上[7](p. 267, p. 269, p. 280)。还有些研究更进一步认为,犹太游说集团已经“控制”了美国中东政策的制定[2](p. 4)。

对犹太游说集团这种巨大的政治影响力应该进行客观分析,既要承认它确实在美国的中东政策制定上发挥了重要作用,又要看到其他因素对犹太游说集团运作的促进作用和它本身的局限性,而不应该简单地把这种成功全部归结于犹太游说集团。

第一,犹太民族在历史上、特别是在二战期间的悲惨遭遇在美国引起了普遍的同情,而美国与以色列在政治制度、意识形态、文化传统等方面的一致性使美国对以色列有一种认同感,这种同情和认同感使犹太游说集团在美国拥有一个有利的运作环境。

1947年10月一项盖洛普民意调查发现,在是否支持联合国的巴勒斯坦分治决议问题上,高达65%的美国人支持分治,反对者仅占10%[23](p. 18)。这表明大多数美国人支持建立一个犹太国家。而在以色列建国以后的1967~1977年间,对以色列的同情率除因重大事件而出现较大变化之外,一般稳定在44~50%之间,远远超过对阿拉伯人3~8%的同情率[23](p. 75)。1978~1982年期间,美国公众对以色列的同情率基本稳定在40%以上,而对阿拉伯国家的同情率则基本稳定在10~14%之间[24](p. 25,表9)。在1988~2002年期间,盖洛普民意调查表明,美国民众对以色列的同情率在37%~64%之间波动,而对巴勒斯坦阿拉伯人的同情在7%~16%之间波动[25](p. 48)。很明显,相对于阿拉伯国家,美国民众一直对以

色列给予更大的同情。

美国人对以色列人(犹太人)的政治形象也一直持积极看法。一项研究表明,以色列人(犹太人)的政治形象被描述为“现代;具有民主倾向;优秀的斗士;以色列是面对无能哥利亚(阿拉伯国家)的大卫;值得信赖的盟国,是美国的真正朋友……”而阿拉伯人的政治形象则是“专制;封建的(不民主的);不稳定的(因而不是西方、特别是美国所需要的盟国);无能的战士;石油敲诈;石油抢劫……”[22](P. 9,表1.1)因而美国人认为:“以色列作为一个民主制的和倾向西方的国家,可以在军事危机时期作为美国的一个可靠的盟国。阿拉伯国家主要由于它们的非民主制、非西方性和政治上的不稳定,在军事危机时期无法得到信任。”[22](p. 13)

在这种强大的同情和认同面前,一方面,犹太游说集团的议题很容易得到响应,政府支持以色列的政策也会得到较大认可。另一方面,美国决策部门在制定中东政策特别是对以色列政策时,这种公众情绪是一个必须考虑的因素。这也部分说明了为什么国会中会有很多参议员,他们尽管没有得到过犹太人的帮助,但却积极支持以色列[19](pp. 74~75)。

第二,应该看到,犹太游说集团毕竟只是美国外交政策制定过程中诸多国内限制性因素之一,它并没有制定外交政策的权力,也没有自己的外交战略构想。一方面,作为外交政策的请求者,他们的活动主要是反应性的,仅仅针对自己特别关注的问题和事件提出要求并施加政治压力,“他们从来没有详细勾勒出一种美国外交政策方向的全球观点。美国犹太社团圈子中很少以一种美国世界观考虑俄罗斯、中国、欧洲、经济或第三世界的相关性,并从中找到美国犹太人可以支持的东西。这种关注的缺失……也反映出他们无力设计出一种全球构想,既可以特别支持以色列又可以普遍支持犹太人的利益……这削弱了犹太人以一个声音向美国人讲话的能力”[10](p. 269)。另一方面,美国犹太游说集团基本上听命于以色列政府,配合以色列的行动。为此,美国各犹太组织与以色列政府和以色列驻美国大使馆保持密切联系,例如“美以委员会每天保持同以色列使馆的电话联系。丹¹每周至少亲自会见大使馆官员一次”[18](p. 38)。主席会议一位前领导人威廉·韦克斯勒(William Wexler)说,在他两年的工作期限内,他几乎每周都同以色列大使会面;他也曾“每年6~9次”到以色列同以色列总理及其助手商讨美国犹太人的支持策略问题。韦克斯勒说:“没有人可以自行其是并在没有正确指令的情况下做事情。真正产生这些指令的唯一地方是以色列。”[8](pp. 60~61)由于“很少有犹太领导人愿意冒风险失去以色列政府的青睐以及他们的犹太领导人地位,完全支持以色列在全美国已经成了作为地方犹太社团领导人的一个条件。一名美国犹太‘领导人’可以与异教徒通婚,可以很少去犹太教会堂,但是如果他成为以色列政策的一名公开批评者,他就将很快成为一

¹ 即前文提到的托马斯·戴恩。

名前犹太领袖”[8] (p. 76)。因此美国所有主要犹太组织从不公开反对以色列的立场和政策, 不管谁掌权, 都只是竭力适应以色列政府。这种对以色列的全力支持, 在给他们本身带来巨大政治影响力的同时, 也由于缺乏独立意识而在某种程度上制约甚至削弱了犹太游说集团影响力的发展。

此外, 还应该看到, 对犹太游说集团的政治影响力也有一些人为夸大的成分, 因为各方面都希望利用这种夸大的影响力, 正如奥根斯基所说, 对所有美国高层决策者来说, 可以使用“犹太影响力”或“国内政治”来解释阿拉伯人并不喜欢的政策; 对于以色列领导人来说, 尽管他们依赖美国的支持, 但对游说集团无限威力的信赖可以使他们感到安心, 使他们相信无论他们做什么, 他们都将在华盛顿拥有捍卫者来缓和美国政府的压力; 而对于阿拉伯领导人来说, 这可以使他们更容易接受美国方面令人不舒服的决定 [19] (pp. 27~ 30)。

参考文献:

- [1] 徐向群, 余崇健. 第三圣殿以色列的崛起[M]. 上海: 远东出版社, 1994.
- [2] David Howard Goldberg, *Foreign policy and ethnic interest groups : American and Canadian Jews lobby for Israel* [M]. New York, Greenwood Press, 1990.
- [3] Camille Marsour, *Beyond Alliance: Israel in U. S. Foreign Policy* [M]. New York, Columbia University Press, 1994.
- [4] Edward Bernard Glick, *The triangular connection : America, Israel, and American Jews* [M]. London; Boston , George Allen & Unwin, 1982.
- [5] Nimrod Novik, *The United States and Israel: domestic determinants of a changing U. S. commitment* [M]. Boulder, Westview Press, 1986.
- [6] Stephen D. Isaacs, *Jews and American politics* [M]. Garden City, N. Y. , Doubleday, 1974.
- [7] Mitchell Geoffrey Bard, *The water's edge and beyond : defining the limits to domestic influence on United States Middle East policy* [M]. New Brunswick, N. J. , Transaction Publishers, 1991.
- [8] Edward Tivnan, *The Lobby : Jewish political power and American*

- foreign policy* [M]. New York : Simon and Schuster, 1987.
- [9] Norman Linzer, ed. , David J. Schnall, and Jerome A. Chanes, *A portrait of the American Jewish community* [M]. Conn. , Praeger, 1998.
- [10] L. Sandy Maisel, ed. , *Jews in American politics* [M]. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- [11] “美为何逆流而动袒护以色列犹太人影响白宫?”
http://news.yn.cninfo.net/guoj/yao wen/2003/9/1064102472_8/.
- [12] Mark Weber, *A Look at The Powerful Jewish Lobby*, <http://www.ihf.org/leaflets/jewishlobby.shtml>.
- [13] Bernard Reich, *The united states and Israel: influence in the special relation* [M]. New York, Praeger, 1984.
- [14] The Middle East, *U. S. policy, Israel, oil and the Arabs* [M]. Wash. D. C. , Congressional Quarterly, 1977.
- [15] George W. Ball and Douglas B. Ball, *The passionate attachment : America's involvement with Israel, 1947 to the present* [M]. New York, W. W. Norton, 1992.
- [16] *Who We Are*, <http://www.aipac.org/documents/whoweare.html>.
- [17] Hedrick Smith, *The power game : how Washington works* [M]. New York , Random House, 1988.
- [18] [美] 保罗·芬德利. 美国亲以色列势力内幕[M]. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1990.
- [19] Organski, A. F. K. , *The \$ 36 billion bargain : strategy and politics in U. S. assistance to Israel* [M]. New York , Columbia Univ. Pr. , 1990.
- [20] Gabriel Sheffer, ed. , *Dynamics of dependence : U. S. -Israeli relations* [M]. Boulder, Colo. , Westview Press, 1987.
- [21] Mohamed Rabie, *The politics of foreign aid : U. S. foreign assistance and aid to Israel* [M]. New York , Praeger, 1988.
- [22] Mohammed E. Ahrari, ed. , *Ethnic groups and U. S. foreign policy* [M]. New York: Greenwood Press, 1987.
- [23] Eytan Gilboa, *American public opinion toward Israel and the Arab Israeli conflict* [M]. Lexington, Mass. , Lexington Books, 1987.
- [24] Elia Zureik and Fouad Moughrabi, ed. , *Public opinion and the Palestine question* [M]. London; New York, Croom Helm; St. Martin's Press, 1987.
- [25] George Gallup, Jr. *The Gallup poll : public opinion 2002* [M]. Wilmington, Del. : Scholarly Resources Inc. , 2003.

American Jewish Lobby's influence on the congress and Middle East Policy

Hao Zhaitian

(History Dept. , Capital Normal University, Beijing 100089)

Abstract: America has pursued a pro Israel foreign policy for a long time, American Jews play an important role in it. This paper analyzes the internal resources of the Jewish lobby and its influence on the Congress and the Middle East policy, revealing the reason for American pro Israel policy from the American Jewish lobbys side.

Keywords: American Jewish Lobby; Congress; Middle East Policy; Israel

(责任编辑: 梁二南)