

“第九章 非营利组织与美国对外政策”

载徐彤武等著，赵梅主编：《美国公民社会的运行与管理——当代美国非营利部门研究》，中国社会科学出版社，2016年版，第451~514页。

第九章

非营利组织与美国对外政策

对于非营利组织（或非政府组织、私立民间组织、志愿服务组织等）在美国的发展及其影响，著名日裔美国历史学家入江昭（Akira Iriye）做出过这样的评论：“非政府组织的增长是 20 世纪美国历史的一个重要方面”，其主要特点是“这个国家不同部分被以各种方式联系成私人结社网络”。^① 美国是一个“喜好结社者的国度”，有深厚的自由结社传统。这种传统可以追溯到“五月花号”抵达普利茅斯的 1620 年。当移民们经过长途颠簸来到新大陆时，生存的需要要求他们自发组织起来，共同面对各种生存挑战。美国在殖民地时期及立国后开拓、发展和走向强大的过程，也是自愿结社组织不断发展并形成牢固传统的过程。早期的自愿组织有这样几个特点：“一是建立在自治和自愿基础上；二是非政府原则；三是体现了不依赖政府、自己动手解决问题的精神，也就是自愿、自治和自助的原则。”^② 这些早期的“自愿组织”也就是民间的“非政府组织”。本章所讲的非营利组织，主要指的是关注公共事务，特别是美国对外政策的非营利性、非政府性的组织，各种营利性的跨国公司和企业等均不在本章讨论范围之内。^③ 换句话说，本章所要探讨的组织也就是入江昭所界定的“非政府组织”：“正式的国家机构（中央和地方政府、警察和武装力量、立

① Akira Iriye, “A Century of NGOs”, *Diplomatic History*, Vol. 23, No. 3 (Summer 1999), p. 423.

② 赵梅：《美国公民社会的构建》，中国社会科学出版社 2010 年版，第 56—57 页。

③ 在本章讨论范围内，非营利组织（nonprofit）等同于非政府组织（Non - Governmental Organization, NGO）。值得注意的一点是：美国的联邦法律法规和学术界均把非营利（nonprofit）作为一个包含了“非政府性”意思在内的概念，但在美国国务院和美国国际开发署（USAID）的官方文献中，非政府组织或“民间志愿组织”（Private Voluntary Organization, PVO）仍然作为非营利组织的同义词使用至今。

法和司法机构等)之外的个人志愿的和公开的(非秘密的)结社组织,它们既不把营利作为其基本目标,也不会把参与政治活动作为其基本目标。”^①进入20世纪之后,非营利组织在美国得到迅速发展。作为美国公民社会的重要组成部分,这些组织对美国社会、经济、政治生活,特别是国内公共政策的制定、实施和调整产生了不小的影响。随着非营利部门的发展和美国越来越多地卷入国际事务之中,特别是随着第二次世界大战后经济全球化进程的发展,国际政治与国内问题之间的界限越来越模糊,非营利组织对美国外交事务和外交政策的关注和参与越来越多,其影响也越来越复杂。

非营利组织对美国外交政策的影响,可以从两个方面理解:一是这些组织如何通过其活动和努力,影响了美国外交政策的讨论、选择与调整等(包括议程设定、政策选择、对政策实施的监督与反馈,以及改变政治机制的长期优先目标和资源);二是美国政府如何利用或借重非营利组织的活动来实现其外交政策目标,或者说非营利组织如何影响了美国外交政策的实施或执行。在这里,“影响”不单单是指产生了某种具体的结果,如政策的形成或调整、改变等;它还包含对政策形成、实施、调整或改变的过程的参与之意。参与到政策制定或政策辩论过程之中,表达了自己的政策诉求,尽管未能达致自身所追求的政策后果,其影响也不能被完全抹杀,至少它可以促使决策者全面考虑不同的政策选择,经过权衡后做出自己的决定。政策讨论是决策过程的重要组成部分。“影响”是一个完整的、复杂的、互动的社会心理过程,其中既包括施加影响的主体、被影响的客体、施加影响的过程和方式(也就是主客体之间的互动过程),也包括作为结果意义的影响。在“非营利组织对美国外交的影响”这一问题中,施加影响的“主体”是相关的非营利组织,被影响的“客体”包括美国政府有关官员(包括总统、国务卿、国家安全事务顾问、国防部长、参谋长联席会议主席、中央情报局局长和国会议员、驻外大使等对美国外交决策或外交政策改变具有影响力的人)、部门和机构(包括国务院、国防部、国会及其他影响外交政策的部门),以及二者间的互动及结果(也就是主体的目标是否实现,

^① Akira Iriye, “A Century of NGOs”, *Diplomatic History*, Vol. 23, No. 3 (Summer 1999), p. 422.

客体的政策是否因为主体施加的影响而改变，以及多大程度上做出了调整)等。

本章集中从公共政策过程这一角度，探讨非营利组织对美国外交政策的制定和实施所施加的影响，重点分析以下几个问题：第一，非营利组织对美国外交政策的形成与制定的影响；第二，非营利组织在美国外交政策实施过程中的影响；第三，非营利组织何以能够影响美国外交政策，或曰有助于非营利组织对美国外交施加影响的因素或条件。在美国外交政策的形成和制定方面，重点考察智库在外交政策议题设定、政策辩论、目标确定及政策选择等阶段的影响；在美国外交政策的实施方面，主要考察非营利组织如何参与到美国为其他国家提供发展援助、促进其他国家民主转型和开展人道主义救援等活动之中，以促进美国外交政策目标之实现。通过对这些问题的考察，可以丰富对美国外交和国际关系的认识，也能深化对美国公民社会的理解。

一 非营利组织在公共政策过程中的作用

——多元论、精英论与寡头论

(一) 关于美国政治竞争过程的三种解释

从公共政策过程来看，政策的制定和实施一般包括这样几个阶段：议程设定、政策形成、做出决策、政策实施以及效果评估等。政策制定首先要求确定一个政策问题，这样的问题应该是有必要由国家干预的，而且实际上被列入公共行动认真思考的议程之中。对列入这一议程中的问题，政府官员及与这些官员有密切联系的民众会进行认真考虑，包括信息的收集、政策的表达与辩论等。政策形成和决策阶段，包括确立政策目标并考虑实现目标的行为选择，被充分思考和表达的问题、建议和要求等转变为政府的计划。决定采取某一行动方案，并不能确保实际采取的行动能够完全符合决策者的目标，政策及其意图经常会被改变甚至被扭曲，其实施也可能被延误甚至被阻滞。这样，在政策实施过程中，随着政策效果的显现，就必须对政策及行动计划进行重新评估，做出调整或修改，甚至

终止。^①当然，因政策、议题性质与时空背景等不同，实际上并不是所有决策过程都包含所有这些阶段，各个阶段之间经常也没有截然的界限。如美国政治学家查尔斯·E. 林布隆所言：“在某种程度上，执行总会形成或改变政策。”^②“政策制定总是通过反复试验来进行的，每当下一步修正上一步的不充分之处时，政策制定过程中每一步的实施就成了为下一步提供信息反馈的主要来源。”^③因此，这里对公共政策过程的简单化划分更多是出于行文便利。

公共政策过程就是政治竞争的过程。对于美国政治竞争过程，美国政治学界存在两种对立的解释：一种是占优势的多元论，另一种是权力精英论。多元论认为，社会包含着许多互相冲突的、同政府官员有联系的群体，这些群体争相对政策的决定施加影响。权力是分裂的，没有一个群体能支配政治竞赛；权力或大或小地分散在许多群体——工会、公司、居民群体和其他群体的手里。虽然个别的人对政治不可能有太大的影响，但他们可以通过在各种群体中的成员地位获得影响力。这种群体相互之间讨价还价，也同政府讨价还价。讨价还价达成的妥协就成为公开的政策。^④权力精英论者认为，社会是“由联合起来的、不代表人民的精英所统治的……这些掌权者并不代表社会上各种利益。他们只是追求自己的利益并且不让出现不同观点。美国政治不是相互之间保持权力平衡的多元群体的集合体，而是由没有异议的、冷酷无情地控制政治竞赛的经济、政治和军事领袖组成的精英统治”。在他们看来，“精英是通过他们成员占有的地位来统治国家的”。“政治决策不是代表社会的一致意见，而只是代表社会内部的冲突。社会结合在一起不是靠普遍的一致而是靠强力和控制：精英大多数人的控制。”^⑤权力精英论代表人物、加州大学圣克鲁兹分校社会学、心理学教授威廉·多姆霍夫（G. William Domhoff）在1967年出版

① Werner Jann & Kai Wegrich, “Theories of the Policy Cycle”, in Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Taylor & Francis Group, LLC, 2007, pp. 43–62.

② [美] 查尔斯·E. 林布隆：《政策制定过程》，朱国斌译，华夏出版社1988年版，第82页。

③ 同上书，第86页。

④ [美] 加里·沃塞曼：《美国政治基础》，陆震纶等译，中国社会科学出版社1994年版，第209—210页。

⑤ 同上书，第213页。

的《谁统治美国？权力、政治与社会转变》一书中的核心观点是：美国在政治上和经济上都是被精英所有者阶级操控着的。他指出，美国的“政策规划过程开始于企业的会议室、社会俱乐部和非正式的讨论，在这里问题被视为应该通过新政策解决的议题；结束于政府，在这里政策成为法律并得以实施。然而，在二者之间，各种能够在促使议题更加清晰和权衡各种政策选择时发挥重要作用的人和机构构成了一个复杂网络。这一网络有三个主要的组成部分——基金会、智库和政策讨论团体……组成政策规划网络的这三种组织是相互交织的，企业界是共同的指导者（directors）和资助者”。^①

这两种对立的理论，对美国国家政策形成过程都有一定的解释力，也都有其局限性。美国是一个开放的民主社会，公民社会非常发达。来自各种宗教、各种族裔、各个行业、各个阶层的组织和个人都可以在法律许可的范围内表达意见和诉求，进行着影响力的竞争，以影响美国政府的决策过程。无论是多元论者，还是权力精英论者，都未把美国公共政策的形成视为一种简化了的线性过程，而是视之作为一种复杂的、各种因素和力量互动、冲突、妥协的过程。不同之处是，多元论者把注意力集中于“直接决策者”，即总统、国会和法院的活动。他们考察到这些政府分支相互之间在制定具体政策和计划时的竞争、讨价还价和妥协，以及各政党、利益集团和选民对直接决策者的决策行为的影响，但忽视了直接决策者之外的议程设定、政策辩论等内容。

类似于权力精英论，美国政治学家托马斯·戴伊在《谁掌管美国》一书中详细考察了美国掌权阶层的规模、各社会机构的领导人物（包括企业董事、政府领导层、新闻决策人及民间权势集团）、上层人物的相互兼职与专业化，以及社会机构领导人物之间的矛盾与一致等问题，提出了“关于制定国家政策的寡头论模式”。戴伊指出：

“对国家政策进行调查、研究、规划、组织、贯彻等方面所需的资金，最初来自企业和私人财富。这笔钱被分配到各基金会、大学和政策规划组织。企业界代表和大富翁在这些机构的理事会中行使最终决定权。因此，基金会提供了‘种子钱’，用来分析社会问题，决定国家的轻重缓

^① G. William Domhoff, *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change*, 5th edition, Boston: McGraw-Hill, 2006, pp. 79-80.

急，调查新的政策方向。各大学和学者们按照基金会确定的调研重点，写出符合这些预先确定为重点的研究报告。有影响的政策规划组织，特别是对外关系委员会（Council on Foreign Relations）、经济发展委员会（Committee for Economic Development, CED）和布鲁金斯学会（Brookings Institution），也可以雇用大学研究班子来分析国家面临的问题。但是这些机构更为重要的职能是，使掌权人物之间达成一致意见——把各企业、金融机构、大学、基金会和高级律师事务所的最上层人物，以及著名的学者、新闻机构的负责人和政界有影响的人物的意见，都汇集到一起。他们的任务是形成行动建议，即得到掌权阶层普遍支持的明确的政策建议。然后，这些建议直接递交，或通过新闻机构传送给‘直接决策者’。这时，联邦政府各部门便开始着手‘研究’基金会和政策规划组织所建议的各种可供选择的政策方案。因此，各政府机构的主要任务，是把先前确定的政策方向加以具体化。联邦政府各部门同学者、基金会负责人最后和政策规划组织的代表取得联系，拟订具体的立法提案，接着将这些提案分送‘直接决策者’，特别是白宫和国会各委员会的工作班子传阅。

联邦一级的立法程序按照‘多元’政治理论的概述，包括讨价还价、竞争、游说和妥协几个阶段。但是，这种相互作用是发生在政策制定程序业已确立、政策变化的主要方向已经确定之后。直接决策者的决断并非不重要，但是这种决断往往主要涉及贯彻国家政策的方法而不是目标。”^①

威廉·多姆霍夫特别强调了政策倡议与政策实施之间存在的复杂关系网对政策过程的重要性。在托马斯·戴伊看来，美国国家政策的制定也是一种复杂的系统过程，直接决策者（指总统、国会、白宫班子，以及各利益集团）做出决断之前的政策议程设定、议题讨论、政策选择等对这一政策过程中来说是更为根本的问题。威廉·多姆霍夫和托马斯·戴伊关于美国国家政策制定过程的分析，都超越了多元论者关注的重点。他们都把美国国家政策制定过程视为各种组织、力量相互争论、竞争、讨价还价、妥协和相互影响的复杂过程，直接决策者的决策只是政策形成的最后阶段，“往往主要涉及贯彻国家政策的方法而不是目标”。在这一过程中，形形色色的非营利组织都会以各种方式参与其中并施加影响。尽管不同理论对美国政治竞争过程的解释有所不同，但也都不同程度地触及非营利组

① [美] 托马斯·戴伊：《谁掌管美国》，世界知识出版社1980年版，第300—301页。

织在政策制定过程中的作用，为进一步研究非政府组织对美国外交的影响提供了重要的理论参照。

（二）非营利组织影响美国外交的文化与制度因素

与其他国家的情况相比，非营利组织在美国能够对外交产生的影响似乎更加突出。有两大因素使得它们能够在很大程度上影响美国外交。

1. 社会文化因素有助于非营利组织对美国外交施加影响

美国是一个移民国家。早期移民经过艰辛的长途跋涉，从欧洲大陆来到新大陆的蛮荒之地。面对恶劣的生存条件，移民们需要合作战胜各种困难，合作解决他们面临的问题。于是自发组织起一些互助组织，相互支持。在共同的生活、交往、殖民、开拓和发展过程中，来到新大陆的移民中间形成了一种结社传统、志愿精神和公益精神，因为他们坚信，符合他者利益的，也会符合自身的利益。即便是新近进入美国的移民，也经常要通过互助来实现和面对各种挑战和问题。

从殖民地时期开始形成的这种结社传统、志愿精神和公益精神，是后来非营利组织得以在美国广泛发展的社会文化原因。这种精神反映了美国人的精神面貌，体现了美国人的公益与私利的完美结合。依赖民众自己的力量去应对和解决一些问题，是普遍存在于美国社会中的一种信念。宗教在美国社会中的影响是非常强大的，它在组织和凝聚民众、社会公德和价值观的形成、传播与延续等方面都发挥着重要作用；它在不断宣扬、传播耶稣基督的“爱”和“奉献”的精神，使志愿精神在美国社会中拥有深厚的社会基础。

美国人的这种志愿精神和公益精神，也折射到他们对世界事务的看法之中。许多非营利组织就是在这种精神指引下成立并在全世界范围内开展活动的。它们关注和致力于解决世界范围的贫困与发展、战争与和平、环境保护、传染病防治、妇女权益、灾难救援、人权与民主发展等问题，追求人类的“民主”“自由”“和平”与“繁荣”，给自己的使命和目标赋予了崇高的道义色彩。它们把实现这种使命和目标理解成一种正义的事业、利他的事业、符合全人类利益的事业，因而从根本上也是符合美国利益的事业。

2. 非营利组织影响美国外交的制度基础

美国宪法赋予总统广泛的行政权力，以总统为首的行政部门在对外政

策制定方面发挥着主导作用。国会也掌握着相当重要的外交权。美国宪法规定，总统是美国武装力量总司令，有权与其他国家谈判缔结条约，还握有驻外使节的人事任免权。但同时，美国宪法也规定，总统代表美国谈判签署的国际条约，须经出席参议员 2/3 多数的批准；总统任命驻外使节，须经参议院的同意。这样的制度安排，使得国会在美国外交政策的制定、形成及实施过程中也经常发挥重要作用。行政部门和国会在制定政策，特别是确定联邦开支等方面都发挥着作用。行政部门提出的年度开支水平必须由国会拨款，它有可能被削减、增加、修改或者弃置。因此，国会不但在决定开支的数量方面，还在这些开支的使用方面发挥了积极、广泛的作用，进而会进一步对他们所资助的项目进行监管。国会有时还会要求联邦政府开支用于其成员及他们的选民支持的特定行动。^① 国会在美国政治中保持着强大的权力，而且容易受到外部影响。国会在美国决策过程中的角色和影响，不但扩大了参众两院议员对决策过程的介入，也让许许多多非营利组织、私人团体及与国会议员们有密切关系的个人能够介入决策过程。一旦行政部门不接受他们所赞同的政策，他们就会从国会议员那里寻求支持，在立法和立法报告中明确规定用于特定项目的开支并做出指令。这样，国会、甚至是那些私人团体和那些与国会议员有密切关系的个人，有时就成为行政部门制定或采取某些外交政策的推手。虽然宪法对美国政府部门外交权做出了划分，但美国外交政策的制定，并不是由这些相关的政府部门按照宪法的权力划分简单做出的。艾伦斯·蒂尔曼（Aaron Steelman）说：“政策制定是一个杂乱的过程，是社会科学家做了很多工作试图解释但可能永远无法完全理解的过程。”^② 与所有公共政策过程一样，美国外交政策制定也是各个相关的部门、组织或个人共同参与、相互作用的过程。来自各种宗教、各种族裔、各个阶层的组织和个人都可以在美国法律许可的范围内表达其意见和诉求，对美国的外交政策过程产生某种影响。

非营利组织对美国外交政策的影响，体现在政策制定和实施过程的各个阶段。非政府组织对美国外交政策形成过程的参与，也经历了一个历史

① Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 99.

② Aaron Steelman, "Book Review of *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*", *Cato Journal*, Vol. 23, No. 1 (Spring 2003), p. 165.

的发展过程。随着非营利组织自身的发展、全球化进程的深化,以及美国日益深入、广泛地卷入国际事务,它们对国际事务及美国外交政策的关注、参与也越来越多,影响日益广泛。

(三) 非营利组织对美国外交影响之概观

在美国,大约有 230 万个非营利组织。^① 其中一些组织关注的问题包括对外政策、选举、环境、医保、妇女权利、经济发展及其他议题,为这些问题的解决提供政治支持;还有许多组织活跃在无关政治的领域,如植根于共同宗教信仰的志愿组织等致力于救助弱势群体的组织。随着美国非营利部门的壮大,很多非营利组织对美国外交政策和国际事务的关注越来越多。除了研究型非营利机构(如智库、基金会等)外,关注环境、发展、减贫、人权、民主、国际冲突等问题的非营利组织也更加活跃地卷入到涉及国际事务的活动中。世界各地不断发生的自然和社会灾难,也让美国许多公益慈善类非营利组织卷入国际关系之中。

对众多非营利组织进行准确分类是非常困难的,因为有的非营利组织只关注一个或一类议题,而有的关注的议题非常广泛;有的是研究型的、倡议型的,有的是运作型的,还有一些研究型和倡议型非营利组织同时也开展运作型非营利组织开展的活动或项目;有的是独立运作的,有的虽号称是独立运作但经常依赖政府或企业的合同,与政府或企业有着密切联系;有的是宗教性的或有宗教背景的,有的是世俗性的,但它们可能又关注同样的议题。

不同的非营利组织能够对美国外交产生的影响经常是不同的。在不同的时空环境下,针对不同的议题,在美国外交政策制定和实施过程的不同阶段,不同的非营利组织往往会利用美国权力划分的特点,利用各种途径或方式,就各自关心的议题表达自己的政策诉求;或诉诸民众以影响舆论,或直接对行政部门和国会施加其影响。

1. 基金会主要通过各种间接方式影响美国外交

基金会在美国的发展历史悠久,数量众多。2012 年,仅捐赠型基金

^① Amy S. Blackwood, Katie L. Roeger and Sarah L. Pettijohn, *The Nonprofit Sector in Brief: Public Charities, Giving, and Volunteering*, 2012, The Urban Institute, available at: <http://www.urban.org/publications/412674.html>, 2014-03-23.

会就有 86192 个，拥有资产 7150 亿美元，提供的资助总额达到 520 亿美元。^① 目前，美国 1000 多家最大的捐赠型基金基金会中，有 60% 多开展各种形式的国际活动。它们活跃在世界各个角落，试图解决从和平与安全、经济发展及公共卫生到教育、环境、移民、人道主义援助、难民救济及政治支持等各种各样的问题。^② 在众多关注国际事务或参与国际交流活动的基金会当中，具有重要影响和较多媒体报道的包括：卡内基国际和平基金会（Carnegie Endowment for International Peace）、洛克菲勒基金会（Rockefeller Foundation）、福特基金会（Ford Foundation）、麦克阿瑟基金会（MacArthur Foundation）、凯洛格基金会（W. K. Kellogg Foundation）、安德鲁·梅隆基金会（Andrew W. Mellon Foundation）、索罗斯系列基金会等。

基金会能够对美国外交产生影响，首先是基于基金会的创始人和领导者们（包括董事会的董事们）对世界的敏锐观察和他们的远见卓识。他们本身都是社会精英，或者是曾任政府高官，或者是学界领袖，或者商业巨头，等等。他们对美国社会思潮和民意走向、美国在外交和国际领域面临的长期挑战或问题有自己的独特理解。这些都会决定基金会对国际问题的资助和支持的方向。基金会对美国外交政策的影响主要是通过以下方式实现的。

第一，通过资助美国智库、大学的院、系、研究中心等的国际关系学科发展与国际问题研究项目，推动对国际问题及其他国家历史、政治、文化、经济等的全面了解，为外交政策制定提供知识和学术基础。比如，洛克菲勒基金会早期资助的研究机构有美国外交政策协会的研究部、太平洋关系学会美国理事会等。它还资助在哥伦比亚大学国际学院建立了俄罗斯研究所。1962 年，福特基金会资助美国大西洋理事会，设立了关于美国与欧洲盟国关系和对华政策等问题的研究项目。美国企业研究所（American Enterprise Institute）因得到福特基金会在 1972 年提供的一笔捐赠而开始迅速发展。卡内基基金会资助哈佛大学等 13 所大学加强了对欧洲、日本、近东和东南亚的教学与研究。这些基金会的资助，大大促进了相关智库、研究机构和大学相关院系的发展，提高了国际问题研究领域的学术水

① Foundation Center (New York) Statistics, retrieved from: <http://data.foundationcenter.org/#about.html>, 2015-08-06.

② Helmut K. Anheier & David C. Hammack, ed., *American Foundations: Roles and Contributions* (The Brookings Institution, 2010), p. 205.

平，为外交政策制定提供了知识和学术基础。

第二，资助世界其他国家大学及科研院所的社会科学及国际问题等学科的研究，推动和资助这些国家与美国之间的学术、文化与人员交流，传播美国的文化和价值观，发挥民间外交的功能。伦敦国际战略研究所（International Institute for Strategic Studies）就是在福特基金会资助下建立的，它成立后很快成长为具有国际影响力的智库。从1915年到1949年，洛克菲勒基金会大量捐助中国医学和教育事业的发展。中国改革开放以来，福特基金会对中国的美学研究的资助促进了中国美国学研究的水平。一些美国基金会曾提供资助、帮助苏联的高等院校、研究机构和图书馆进行改革和现代化。所有这些都会促进国际学术发展及其他国家与美国之间的相互了解，进而对美国外交产生间接但深厚的影响。

第三，基金会还经常会开展一些可能会直接影响美国外交政策的项目。1939年，洛克菲勒基金会出资60万美元，通过纽约对外关系委员会开展了一项“战争—和平研究计划”。这项研究一直持续到1945年第二次世界大战结束，每年都提出报告，为政府有关部门提供参考。这些意见不但为国务院采纳，也为国防部、海军部和财政部所接受，与战后美国实际的外交政策也基本吻合。^①1956年，洛克菲勒基金会组织100多名各个领域的一流专家、政府官员和企业家，就美国内政外交各方面的问题进行了全面深入的研究，成果以对策性报告的形式出现，并于1961年结集出版，题为《美国的前景：洛克菲勒专题小组报告》。洛克菲勒基金会在冷战关键时刻、美国面临诸多挑战的情况下组织资助这些研究，目的是“定出美国今后10—15年中将要遇到的问题和机遇；澄清应付这些挑战时应作为指导思想的国家目标；建立一种概念和原则的框架作为国家政策和决定的基础”。^②

基金会的这些资助活动或者直接的研究活动，促进了国际问题领域的研究和学术发展，或者在政策议程设定方面，或者在政策制定方面，间接甚至直接影响了美国外交。道格拉斯·邦德评论道：“基金会所能起到的最好的作用，是发现和资助某些有可能成为政府所采用的思想，并使之实

^① 资中筠：《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》，上海人民出版社2006年版，第190—191页。

^② 同上书，第193页。

现。……政府受着社会和政治危机的掣肘，以致不能把精力和财力用于培育新的思想，资助新的创造发明基金会的任务是要坚定地追求自己的目标，并为较长远的目的而牺牲眼前的目标。”^①

2. 人权组织与美国的“人权外交”

自卡特政府以来，美国历届政府都比较重视“人权外交”，利用他人权问题谋求自身的现实利益，传播美国的价值观。人权组织关注的议题非常广泛，包括劳工权利、雇佣童工、政治迫害、言论自由、反人类罪行、种族清洗、大规模暴力冲突、刑讯逼供、妇女权利、种族歧视、人口贩卖，等等。

有些非营利人权组织，由于其活动的草根性和各组织之间的广泛联系，使得它们能够深入其他社会的各个角落，通过在其他国家和地区广泛接触社会各界人士，获取了关于当地人权状况的第一手信息，发现和研究存在的人权问题，形成和发布关于这些国家人权状况和人权问题的、具有相当权威性或被其他组织或政府认可的人权问题报告。像“自由之家”“大赦国际”等人权组织，经常以其所谓独立性、中立性和专业性的立场，就其他国家的人权状况或发生的侵犯人权的问题发布相关报告，或者向美国政府有关部门提供这些国家人权状况的信息。这些报告往往会成为美国政府制定政策、表达意见时的重要参考或依据。美国国务院发布的国别人权报告或类似报告，其中就有非营利组织的参与。比如美国国务院发布的2011年《人口贩运问题报告》，非营利组织就以多种方式参与到报告形成过程之中。^②有时，行政部门也会就相关问题直接咨询人权组织的代表，征求他们的意见。

有些人权组织还会作为某些政策主张的倡议者（支持者或反对者），以各种方式向美国政府行政部门施压，以促其采取或改变某些外交政策。它们经常直接致信总统、国务卿或者相关的决策者，要求美国政府采取或改变某些政策；或者致信游说国会议员，参与国会作证，影响国会立法，迂回影响美国政府的政策。比如，在南非总统德克勒克（de Klerk）宣布

^① 道格拉斯·邦德：《对医疗的慈善资助》，载《世界医学新闻》1972年12月8日，第65页；转引自[美]托马斯·戴伊《谁掌管美国》，世界知识出版社1980年版，第146页。

^② *Trafficking in Persons Report 2011*, available at: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/166777.htm>, 2012-08-04.

改变种族隔离制度后，促进法定公民权利律师委员会（Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law）的南非项目为国会议员和人权团体准备了报告，并游说美国国务院继续对南非保持压力，以促其兑现承诺。^① 1998年印度尼西亚开启民主化进程之后，美国一些人权组织，如东帝汶与印度尼西亚行动网络（ETAN）等，为推动印尼改善人权状况、实现军政关系民主化改革，不断就有关问题直接向美国总统、国务卿、国防部长和负责东亚事务的一些层级较低的美国官员表达意见；还积极游说和影响国会议员，以立法形式约束美国对印尼的军事援助及两国军事关系。为最大限度地扩大其影响，这些关注人权问题的非政府组织和人权组织还经常通过街头抗议或投书媒体的方式，直接批评政府的政策，诉诸民众，制造舆论，放大自己的声音，引起社会和决策者的关注；它们还建立起联系网络，针对共同关注的问题开展联合行动。通过这些方式，这些人权组织对美国政府的相关政策产生了重要影响。它们还常常直接向其他存在人权问题的国家施加压力，这也会实际上影响到美国外交政策。关注人权问题的非政府组织还经常开展一些旨在促进和保护人权的培训项目。

此外，“旋转门”现象在人权组织与美国政府之间也比较常见。比如，克林顿政府时期，负责人口、难民和移民问题的助理国务卿朱丽娅·塔夫特（Julia Taft），在出任助理国务卿之前就曾任“联合行动”组织（InterAction）领导人；2009年奥巴马就任总统后，曾任“人权观察”组织首席营运官的苏赞·诺赛尔（Suzanne Nossel）出任国务院负责国际组织事务的副助理国务卿。2012年1月起，诺赛尔又出任美国“大赦国际”执行主任。这种情况有助于提升人权组织对美国外交政策的影响，也有助于直接决策者对民意的理解和把握。

3. 智库是影响美国外交政策的最直接的非营利组织

关注和研究国际问题的智库是影响美国外交政策的最直接的非营利组织。这些智库集中了众多研究美国外交与国际问题的专家、学者和前政府官员，他们以各种形式把研究成果推销出去，经常会就各自研究的外交与国际问题向政府或多边组织提供政策建议和政策咨询，应邀到国会作证，直接影响行政部门官员、国会议员及其助理等直接决策者；或者是通过媒

^① “The History of the The Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law 1963 - 2008”, available at: <http://www.lawyerscommittee.org/about?id=0003#63-73>, 2012-07-18.

体宣传自己的思想和学说，发起或影响政策辩论，影响社会思潮和民意走向，形成舆论，进而影响相关的国会议员、行政部门决策者或相关人士，间接影响外交政策。基金会和智库对美国外交政策的影响，主要是在议程设定、政策争论和政策形成等阶段产生作用。美国政治中的“旋转门”现象在智库和政府之间更为普遍，这更能体现智库对美国外交的直接影响。

4. 作为美国外交政策执行者的非营利组织

与上述非营利组织不同，还有一些组织实际上扮演了美国外交政策执行者的角色，主要是在美国外交政策的具体实施阶段发挥了重要作用。关注落后国家和地区的发展和民主问题的非营利组织，虽然具有独立的法律地位，但也经常接受政府的合同，参与美国政府的对外援助项目或“民主扩展”项目；有的是半政府性质的，虽相对独立地开展活动，但其活动经费直接来自国会或行政部门的预算拨款。它们经常直接与美国国务院、国际开发署、驻外使领馆展开合作，成为美国政府实现其对外政策目标的合作伙伴，也成为这些政策的具体执行者。关注其他国家灾难救援、冲突解决及冲突后重建等问题的非营利组织，也经常与美国政府合作，成为美国政府政策的执行者和实施者。它们的活动体现着它们对美国外交的影响，在很大程度上决定了其相关政策的效果与成败、发展与变化。

非营利组织经常标榜其独立性，但实际上经常无法避免其活动的政治化倾向。一方面，这是国际环境使然。在国际竞争和争夺的背景下，非营利组织的活动不是在真空中进行的。它们开展的活动，不可避免地会反映国际冲突的现实、反映不同的价值观念和政治理念。这在冷战期间及“9·11”之后表现得特别明显。另一方面，产生和成长于某一特定社会中的非营利组织开展活动的目标和意图，必然会反映它们所植根其中的社会的意识形态、价值观念和政治倾向。当它们与对象国的社会接触时，就无法真正保持独立和中立了，政治化问题难以避免。再就是，有些非营利组织接受政府部门的资助，与美国政府进行着密切合作，本身就会受政府部门的各种制约。这些非营利组织的成立，就是服务于美国政府的外交政策目标的，是实现美国外交政策目标的重要工具。

总的来说，非营利组织与政府部门不同，它们无法依靠经济资源或军事力量，更多是通过收集信息、放大边缘化的声音、塑造议题、动员公众舆论、进行道德劝说等方式对美国政府外交政策的制定或调整施加影响。

对于那些实际上扮演着美国对外政策具体执行者角色的非营利组织来说，也只有通过与政府部门的合作，它们对美国外交政策的影响才能发生。

二 智库与美国外交政策的制定

智库会聚了一大批具有良好学术素养、知识广博、研究美国外交与国际问题的专家和学者、具有实际外交工作经验的前外交官或曾在其他政府部门服务过的前官员或国会议员，以及具有国际经验和视野的商界精英。对涉及美国外交的很多议题的深入研究和丰富的实践经验，使他们能够准确把握美国外交及国际政治中存在的问题，对美国外交面临的问题和挑战展开深入的讨论，对潜在的问题有所预见并且有前瞻性的把握，对现行的政府政策和项目进行评估和分析，不断生产出一些新知识，提出一些新思想、新理论、新见解。通过有关美国外交政策的知识产品生产，为美国政界、商界精英及广大公众提供相关信息，直接、及时地引导美国外交政策辩论，引领舆论，从而影响民意走向，形成有见地的政策建议。智库影响美国外交政策，关键在于生产出好的知识产品，包括新理论、新思想、新见解和可行的政策建议，并有效地传递给“实际决策者”，最终形成政策。本节将通过对智库影响美国外交政策的方式及对其影响的简单评估，从总体上对非政府组织影响美国外交政策的机制和路径做一分析。

（一）美国智库的历史发展

智库是进行公共政策研究、分析、提供政策建议的独立的非营利组织。与大学进行的理论和方法方面的争论不同，智库的研究更贴近现实的政策。而政府官员忙于日常决策的具体事务，无暇思考更广泛的美国政策。这样，智库作为“没有学生的大学”，就在思想的世界与行动的世界之间，也就是在学术界与政府之间架起了桥梁。“智库”一词在美国最早出现在第二次世界大战期间，其起源可追溯到美国进步主义时代公司慈善事业的传统。到20世纪70年代，从事外交政策与国防战略及当前政治、经济和社会问题的研究与分析的研究机构也都被称为智库。

智库在美国的发展大致经历了四个时期：第一次世界大战结束后、第二次世界大战结束后、20世纪60年代初期和80年代。尤其是20世纪60

年代到 80 年代，美国智库数量大增，平均每年增加 35 个。^① 1910 年由匹兹堡钢铁大亨安德鲁·卡内基建立的卡内基国际和平基金会是美国第一个专注于外交事务的智库。1919 年由胡佛建立的胡佛战争、革命与和平研究所也是重点关注国际事务与美国外交问题。1921 年，一批学者、银行家、律师建立了对外关系委员会（CFR），也以外交及国际事务为关注重点。第二次世界大战后，美国决策者更加需要智库的洞察力和专业研究，以帮助他们制定出一贯和适当的国家安全政策。这一阶段发展起来一些合同研究型智库，它们以合同的形式直接接受美国政府部门的资助。最初在空军资助下建立的兰德公司是其中的典型代表。哈德森研究所和都市研究所也都是主要依靠政府部门合同的智库。它们的研究主要是为了解决决策者特定的关注。虽然依赖政府合同，大多数研究和政策分析是为政府机构做出的，其研究议程一般由政府机构制定，研究成果属于提供合同的政府机构，未经相关政府机构同意，研究成果不得公开传播，但它们依然属于具有较强独立性的非营利组织。20 世纪 60 年代之后，出现了一些倡议型智库。它们把政策研究与积极的市场营销技术结合起来，积极卷入了美国的政策辩论。1962 年建立的战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）、1973 年建立的传统基金会（Heritage Foundation）和 1977 年建立的凯托研究所（Cato Institute）都属于这一类。后来，一些卸任领导人为在美国内政和外交方面留下他们的遗产，建立了以他们的名字命名的智库，如卡特中心（Carter Center）、尼克松和平与自由中心（Nixon Center for Peace and Freedom）等。

2014 年美国共有非营利性智库 1830 家，^② 其中大约一半是附属于大学的研究机构，1/3 设在首都华盛顿，全国最大和最有影响的智库也基本集中在这里。那些既不隶属于学术机构，也不隶属于政党或利益团体的属于独立智库。排名最前的 25—30 个智库的研究议程非常广泛，涵盖了国内和国际两方面的政策议题。不过，从 1980 年起建立的大多数智库是专

^① James G. McGann, *Think Tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisors and Advocates*, Routledge, 2007, pp. 8–10.

^② 根据宾夕法尼亚大学“智库与公民社会项目”（Think Tanks and Civil Societies Program）2015 年 3 月公布的报告中的数字。见：James G. McGann, 2014 *Global Go to Think Tank Index Report*, THINK TANKS AND CIVIL SOCIETIES PROGRAM © 2014, TTCSP All rights reserved, March 1, 2015.

业性的，往往只关注一个议题。

宾夕法尼亚大学教授麦甘（James McGann）把智库大致分为三种基本类型：把资源集中于学术性政策研究的传统智库；既进行研究、政策分析又进行公众宣传的、既思考又行动的智库；重新包装和传播其他智库的思想和政策建议的行动型智库。实际上，很难在这三种智库之间划出清晰的界限。在众多美国智库中，大多数是独立、超党派的非政府组织，享有学术、财政和法律上的独立地位；还有一些隶属国会、政府部门、大学和企业的智库。1914年建立的国会研究部（Congressional Research Service, CRS）本质上是联邦政府举办的一个大型综合性智库，只不过它是国会所属机构，为国会议员和其他联邦机构提供独立、超党派的研究服务。而像1946年建立的斯坦福研究所（Stanford Research Institute）则是营利性智库。1989年建立的进步政策研究所（Progressive Policy Institute）是民主党领导力委员会（Democratic Leadership Council）的研究部门，是附属于民主党的智库。

关注和研究国际问题的智库在美国外交政策议程的设定、外交政策辩论与政策选择等方面的影响，是其他非政府组织无法比拟的。公认对美国外交政策影响较大的智库有：布鲁金斯学会，对外关系委员会，传统基金会，战略与国际问题研究中心（CSIS），卡内基国际和平基金会，兰德公司（RAND Corporation），企业研究所，美国和平研究所（United States Institute of Peace），胡佛战争、革命与和平研究所（Hoover Institution on War, Revolution, and Peace），彼得森国际经济研究所（Peter G. Peterson Institute for International Economics），凯托研究所，美国进步中心（Center for American Progress），政策研究所（Institute for Policy Studies），以及健全经济公民委员会（Citizens for a Sound Economy），等等。

（二）智库影响美国外交的主要方式

智库把其学术研究、政策分析等成果信息充分发布出去，才可能产生影响。很多智库通常会投入大量的精力和钱财去推销学者的成果，以使它们得到广泛传播。简单来说，智库传播其研究成果、影响美国外交政策的方式主要有以下几种：

1. 举行各种会议和活动

智库经常定期举办关于美国外交政策或国际问题的各种形式的讨论，

比如举行研讨会、研讨班、演讲会、学术会议、专家座谈或发布会等。像纽约的对外关系委员会，每年都要举行数百场这样的活动。在首都华盛顿，像布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会、传统基金会、战略与国际问题研究中心、企业研究所、凯托研究所、和平研究所等较大且有影响的智库，每年也都会举行大量类似的研讨会等活动。比如，从1998年5月到2012年4月，战略与国际问题研究中心共举行类似活动2868场（数据系根据CSIS网站信息统计得出）；从2000年4月到2012年4月，卡内基国际和平基金会共举行类似重要活动954次（数据系根据卡内基国际和平基金会信息统计得出）。即便是一些规模和影响相对较小的智库，也会经常举行类似的活动。这些活动有的是向公众或受邀人士开放的，有的是不向公众开放的内部研讨。参加这些活动的人士，既有相关领域的专家、媒体记者、其他非政府组织的工作人员、政府官员或工作人员，也有对活动所讨论的问题感兴趣的普通公众。通过这些活动，可以检验重要的政策议题，向国会议员、行政部门官员和媒体人士等传播政策建议，为决策者和公众做出政策反馈提供重要平台。各种不同观点可以在这些活动中得到表达和充分讨论。经过充分理性讨论和思想的碰撞而形成的外交政策，才更可能得到美国社会各界和普通民众的广泛支持，它得到成功实施的可能性也会更大。

2. 出版专业研究成果

美国一些大智库，如布鲁金斯学会、城市研究所、威尔逊中心等，经常同时拥有自己的出版社，出版发行相关各领域的学术研究和政策分析论著。比如，从2001年到2011年，对外关系委员会出版关于美国外交与国际问题方面的专著118部（见表9-1），发布关于美国外交与国际问题的各类报告256个（见表9-1）；卡内基国际和平基金会出版专著102部，各类报告240篇（见表9-2）。从2000年到2011年，战略与国际问题研究中心出版专著共88部，发布各类报告3393篇（数据系根据CSIS网站信息统计得出）。

它们还出版高水平的学术性刊物或以政策分析为主的杂志。战略与国际问题研究中心出版的《华盛顿季刊》、威尔逊中心出版的《威尔逊季刊》、卡内基国际和平基金会出版的《外交政策》、对外关系委员会出版的《外交》双月刊、凯托研究所出版的《凯托杂志》等都是在学术界和决策圈比较有影响的杂志。特别是对外关系委员会出版的《外交》（*For-*

eign Affairs) 双月刊被广泛视为在外交政策与经济分析、辩论方面的最具影响力的杂志, 反映美国外交政策走向的风向标。“几乎没有哪一项美国政策上的重大主动行动, 不是事先在该刊物中阐述的。”其他诸如布鲁金斯学会和美国企业研究所等智库也都自己的杂志。有些小型智库也有自己的杂志, 如外交政策研究所 (Foreign Policy Research Institute, FPRI) 的杂志《奥比斯》(Orbis), 也是在外交与国际问题领域较有影响的刊物。此外, 智库还经常针对具体议题出版“时事通讯”“资料手册”“政策简报”等, 对当前发生的热点问题及时地发布自己的见解和建议等。

表 9-1 2001—2011 年对外关系委员会

关于国际与美国外交问题的专著与报告出版、国会作证、报纸专栏文章发表等统计

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	合计
专著出版	26	19	5	10	7	8	9	5	11	9	9	118
各类报告	19	14	15	13	11	17	18	23	35	36	55	256
做证次数	7	9	12	12	17	24	17	18	18	12	19	165
专栏文章	144	235	273	201	190	231	288	390	427	354	505	3238
受访次数	4	28	118	109	154	164	152	142	189	148	154	1362

表 9-2 2001—2011 年卡内基国际和平基金会

关于国际与美国外交问题的专著与报告出版、国会作证、报纸专栏文章发表等统计

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	合计
专著出版	13	5	8	7	11	12	15	10	6	6	9	102
各类报告	13	11	15	17	16	35	23	25	27	32	26	240
做证次数	10	10	11	12	14	19	16	8	19	14	12	145
专栏文章	108	149	169	160	165	181	197	264	313	334	405	2445
电视广播节目	0	2	2	1	2	32	51	89	91	80	147	497

各智库还都非常注意通过网站这一平台推销自己, 及时发布会议、活动简讯、研究成果及研究人员的演讲、评论等。现在, 很多智库都会把它们举办的各种研讨会、报告会等音频和视频资料上传到自己的网站上, 供公众免费下载或在线观看。所有这些都助于提高智库的能见度, 扩大其影响。

3. 广泛利用各种媒体

智库专家和学者与媒体记者之间存在一定程度的相互依赖。各种媒体,包括平面媒体、广播电视和网络等新媒体,在报道国际问题或其他问题时,经常会采访各智库相关领域的专家、学者。这些专家、学者,连同其所在的智库,也都会因媒体的采访、报道或引用其成果而获得相当的知名度。因此,思想库非常注重与媒体建立密切关系,也特别重视发挥新兴电子媒体的作用。一些智库学者在报纸上开设有专栏,或者经常参与电视和广播的新闻节目和谈话节目,就国际问题进行专业评论,传播其观点和研究成果。比如,从2001年到2011年,对外关系委员会的专家学者在报纸上发表的专栏文章共3238篇,接受采访1362次(见表9-1),卡内基国际和平基金会的学者发表报纸专栏文章2445篇,在电视广播做节目497次(见表9-2)。伍德罗·威尔逊国际学者中心(Woodrow Wilson International Center for Scholars)还定期制作名为“谈话”(Dialogue)的广播节目,美国有160多个商业和公共广播电台播出这一节目。布鲁金斯学会甚至拥有自己的电视演播室。

通过广泛的媒体联系,智库不但可以把自己的研究成果和政策倡议传递给决策者,还可以直接诉诸公众,这可以最大限度地扩大智库和学者的影响,教育公众,影响社会思潮和民意走向,形成对某些外交政策议题的舆论氛围,进而影响相关的国会议员、行政部门决策者或相关人士,间接推动他们评估、选择或改变某些政策。

4. 与政府部门建立密切联系

与“直接决策者”直接进行面对面的交流是影响美国外交政策的最直接、最有效的方式。美国智库都非常重视与国会议员及其助理、行政部门官员建立和保持畅通的沟通渠道。智库专家经常就美国外交与国际问题到国会听证会作证,为国会议员和行政部门官员及相关工作人员提供信息简报,就他们急切关注的外交与国际问题提供及时的政策咨询。比如,从2001年到2011年,对外关系委员会的专家在国会做证共165次(见表9-1),卡内基国际和平基金会专家做证145次(见表9-2)。政府官员和国会议员也经常应邀到智库就外交政策及国际问题发表演讲,使他们有机会与智库专家面对面讨论其思想或政策倡议,获得有益的反馈。有的智库还与政府代表建立起正式的联系,例如,对外关系委员会的“国会与美国外交政策项目”经常把来自两党的国会工作人员聚集在一起,就有关

问题对他们进行培训。有的智库，如兰德公司、国防分析研究所（Institute of Defense Analysis）等一直与行政部门有合同关系。冷战初期，美国政府依赖兰德公司和哈得逊研究所（Hudson Institute）等智库对国防政策进行的无政党倾向的分析，在很大程度上影响了美国的国防与安全政策。

智库还经常为行政部门提供重要的官员和工作人员，使他们成为实际的政策制定者和执行者。美国政府部门中与国际事务相关的官员大都有在智库工作的经历或背景。基辛格是非常典型的例子。基辛格 1954 年获得博士学位后在哈佛大学谋得一临时性教职。1955 年 4 月，因在对外关系委员会主办的杂志《外交》季刊发表了批评艾森豪威尔政府的“大规模报复”战略的文章而引起该协会注意。随后，基辛格加入对外关系委员会，领导研究“对付苏联对西欧的挑战的全面战争的方法”。在这里，他结识了一些有重要影响力的人物。1957 年，基辛格完成了《核武器和对外政策》一书。基辛格认为，是战略决定武器，而不是武器决定战略。美国的关注点不应仅仅集中于发展大规模军事力量，而应集中于发展一种不但关注核时代的风险而且也关注机遇的外交战略。他认为，在苏联核力量日益增长的情况下，美苏之间不太可能发生核大战，而更可能发生有限核战争。因此，美国应有更灵活有效的核战略。这部著作让基辛格在 34 岁时跻身于外交政策专家的行列，为其未来的权力攀升奠定了基础。1968 年尼克松赢得大选后，要求洛克菲勒、对外关系委员会和哈佛大学的学者们为他推荐一名外交事务专家。他们把基辛格推荐给尼克松。于是，基辛格被延揽为国家安全事务助理。1974 年国务卿威廉·罗杰斯辞职后，基辛格又被任命为国务卿。

卡特在 1976 年赢得大选后，从布鲁金斯学会和对外关系委员会延揽了不少学者到政府中任职。卡特之后，历任美国总统任命的政府高官中都有许多是从智库延揽来的。在里根总统的两个任期内，从传统基金会、哈佛研究所和美国企业研究所延揽了 150 名专家、学者进入政府服务。克林顿时期的国务卿奥尔布赖特（Madeleine Albright）之前也曾任全国政策中心（Center for National Policy）主任。小布什时期，很多高级官员都具有智库背景。如：负责全球事务的副国务卿葆拉·多布里扬斯基（Paula Dobriansky）曾任对外关系委员会华盛顿分部高级副总裁和会长；负责军控和国际安全事务的副国务卿博尔顿（John R. Bolton）曾任美国企业研究所副总裁；负责东亚和太平洋事务的助理国务卿凯利（James Kelly）曾任

战略与国际问题研究中心太平洋论坛（火奴鲁鲁）的主任；负责国际组织事务的助理国务卿吉姆·赫尔姆斯（Kim Holmes）曾任传统基金会副总裁。奥巴马总统的阿富汗和巴基斯坦问题顾问就是布鲁金斯学会塞班中东政策中心的高级研究员。苏珊·赖斯（Susan Rice）担任美国驻联合国大使之前也曾在布鲁金斯学会任“外交政策与全球经济和发展项目”高级研究员。

智库还是卸任政府官员理想的就职机构。国会议员在智库兼任理事的情况也是非常普遍的现象。随着白宫主人的变换，有一些政府官员又回到智库中。国务院、驻外使馆、情报与安全部门的官员卸任后被延揽到智库进行美国外交及相关国际问题研究的例子，更是不胜枚举，如曾任副国务卿的斯特罗布·塔尔博特（Strobe Talbott）卸任后出任布鲁金斯学会会长。美国政治中的这种“旋转门”现象，也是与其政治制度及政治文化的特点密切相关的。智库也乐于招聘前政府高官。这些曾经身处“直接决策者”或政策执行者位置的官员加盟智库之后，其丰富的实践经验往往会让智库的研究计划更有针对性、前瞻性，往往更能直接而且有针对性地为国会、行政部门提出更明确、可行的政策建议和计划。智库对美国外交政策的影响也会因此而有所提高。“旋转门”现象普遍存在，使得智库与政府决策部门和决策者之间的关系网更加广泛，智库对美国外交政策的影响更加复杂。

5. 为候选人提供政策咨询和建议

参与总统竞选活动的候选人，对国际事务的了解远不及他们对美国国内问题的理解。他们在宣示外交政策时，尤其需要借重专家和学者的建议。于是一些研究国际问题的学者专家就被延揽到他们的竞选团队中，或者为其提供外交政策建议，或者就外交政策议题为其撰写演讲稿；一些专家和学者也乐于为其偏爱的政党候选人或朋友服务，贡献其专长。他们的建议一旦被候选人采纳作为竞选运动中的政策主张，就很可能影响到一些关心这些议题的选民的投票倾向。越来越多的总统候选人也都试图提出新思想、新政策，以区别于其竞争对手。这也让美国智库及其学者有很多机会去塑造民意和公共政策。候选人当选后，为其服务的专家、学者就可能有机会进入政府任职，他们在选举过程中的政策建议也更有可能会转化为现实政策。很典型的一个例子是彼得森国际经济研究所与卡内基国际和平基金会在1992年的一个报告中提出设立一个“经济安全委员会”的建

议。克林顿上台后采纳了这一建议，设立了“国家经济委员会”。

6. 开展“第二轨道外交”（“二轨外交”）活动

智库还经常会通过组织和开展“二轨外交”活动，促进美国政界、学界与其他国家学界和决策圈之间的相互了解，从而间接影响和推动美国外交或美国与对象国之间的关系。特别是在两国之间没有正式外交关系或者两国之间关系出现紧张或冲突的时候，“二轨外交”对于加深两国间的相互理解，促进对方的政策调整会产生作用。即便在两国关系发展良好的时候，“二轨外交”也有助于两国间就不适宜正式官方讨论的议题展开交流，增加了解，求同存异，形成一定程度的谅解或共识。

美国和平研究所经常为举办非正式的“二轨外交”活动提供便利。和平研究所开展的“法治项目”的工作人员应以色列和巴勒斯坦的司法部长之要求，曾组织过一个巴勒斯坦—以色列司法对话项目，目的是在两国法律界之间建立专业联系，使它们能够共同研究一些共同关心的问题。通过在以色列和巴勒斯坦境内开展的圆桌讨论和工作组，两国法律界成员与外国专家就影响两种制度日常互动的实际法律问题进行了讨论，思考了邻国间法律关系的相关案例，提出了解决共同问题的建议。在巴以之间各种矛盾长期积累的情况下，没有第三方的支持和协调，这样的交流几乎是不可能进行的。20世纪80年代中期起的八年中，卡内基国际和平基金会在华盛顿主办了一系列的会议，把南非重要的政治人物、牧师、商人、劳工代表、学者、流亡的解放运动人士及国会议员和行政部门官员聚集在一起，帮助处于脆弱的政治转型之中的南非就国家的未来前景达成了谅解。战略与国际问题研究中心则开展了一些项目，以改善前南斯拉夫地区的种族关系，弥合以色列内部的宗教和世俗之间的分歧，以及为希腊—土耳其对话提供便利，等等。比如，朝鲜半岛问题一直是美国及国际社会关注的重要问题，但美朝之间没有正式的外交关系。有些智库和非政府组织，如朝鲜协会（Korea Society）、斯坦福大学、雪城大学（Syracuse University）、美国外交政策全国委员会（National Committee for American Foreign Policy）、加利福尼亚大学（“东北亚合作对话”，NEACD），以及亚洲协会（Asia Society）等，就试图在美国与朝鲜之间组织“二轨对话”，比如支持和赞助朝鲜和美国的科学家、学术界、军官及公民之间的非正式的交流。六方会谈陷入僵局之时，朝鲜协会、美国外交政策全国委员会和亚洲协会等非政府组织开展的“二轨对话”，在接触朝鲜外交官方面发挥了很

大作用。斯坦福大学国际安全与合作中心和加利福尼亚大学“东北亚合作对话”组织（Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD）也举行了由参与六方会谈的官员参加的会议。^①前些年中国大陆与台湾地区关系高度紧张时，对外关系委员会也曾多次组织美国、中国大陆与台湾地区三方学者或一定层级的官员之间的“二轨对话”，意在促进对各方政策的准确理解，缓和危机局势。

这些非官方的活动，“或者是作为美国政府活动的补充，或者是在官方存在不可能的情况下代替美国政府，都有可能在冲突地区和被战争撕裂的社会帮助实现和平与和解。它们可以作为美国和国际社会的眼睛、耳朵甚至是良心，活跃在世界最黑暗的角落”^②。美国智库参与、组织的这些“二轨外交”活动，配合了美国政府的外交政策，有助于提高美国推动解决棘手国际问题的能力，扩大美国在国际事务中的影响力。

以上所列举的只是非营利组织影响美国外交的一些主要方式。智库的研究成果如何转化成实际的政策影响，是看似明显但实际又复杂得难以说清楚的过程。这些方式，只是表明了智库施加影响的方式，并不足以清楚地说明它们对美国外交政策具体和实质的影响。

（三）如何理解智库对外交政策的影响

前美国国务院政策与规划处主任、对外关系委员会会长理查德·N·哈斯（Richard N. Haass）概括了智库对外交政策的五种影响（或曰好处）：生产原创性的新思想，为美国决策者提供新的政策选择，改变美国决策者理解世界和对世界做出反应的方式；为行政部门和国会专家提供服务；为高层次讨论提供舞台，使得决策者即便不能形成共识，也能够在这里就政策选择实现共同谅解；教育美国公民，使之理解他们所生活的世界的本质，了解国际形势和美国外交中的种种问题；通过主办敏感问题的对话，为冲突各方提供第三方协调。^③哈斯的概括表明，智库可以参与到政策过程的各个阶段，包括议题设定与表达、政策规划、制订实施方案、评

^① Mi Ae Taylor and Mark E. Manyin, *Non-Governmental Organizations' Activities in North Korea*, CRS Report for Congress, March 25, 2011, pp. 10-11.

^② Richard N. Haass, "Think Tanks and U. S. Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective", *U. S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 3, p. 8.

^③ *Ibid.*, pp. 5-8.

估现行政策，以及政策实施等。但一般来说，智库在外交政策形成过程的最初阶段，特别是在议题表达与政策规划阶段，影响力最大。^①这也是由美国社会政治运作的现实决定的。美国是一个多元的民主国家，其权力划分的体制，使得国家政策的决策往往不是一个部门就能单独决定的。这样，在对任何重大议题做出决策前，不同观点需要得到充分表达并进行严肃的讨论。智库以其在政策研究与政策分析方面的优势而能够在对外政策议程设定、政策辩论和政策形成等方面发挥引领作用。从这个意义上讲，智库是美国外交政策制定过程的一个非常重要的部分。

尽管无论如何强调智库在美国外交政策过程中的作用似乎都不过分，但对智库对外交政策的影响做出恰当的评判依然是非常困难的。因为影响外交政策制定与选择的因素是多种多样的，各种因素影响美国外交政策的机制实际上经常是无法真正认识清楚的。对于外交与国际问题，外交、情报、军事部门、商界、智库甚至其他利益集团都可能以某种方式对“直接决策者”产生影响；单从智库这一方面来看，许多政治意识形态倾向不同的智库提出各自的主张和政策建议，都试图影响外交政策选择。从另一方面看，“直接决策者”的意识形态和价值观念也会影响他们的政策取向和政策选择。

影响往往是“微妙的、平静的、累积的、看不见的：口头的一句话、一通电话、一个打动某人的研讨会报告、以互信为基础的朋友和同事之间的讨论等，都可能会产生影响。影响经常是模糊的，难以说清楚的，有时是间接的、第二手的”。^②这也就意味着，进行各种数据的统计，如从事相关研究和政策分析的专家与学者的数量、给政府等提供的政策咨询、建议和报告、接受媒体采访的次数、出版的专著、发表的论文、发布的报告，以及在报纸发表的专栏文章的数量、举办的各种研讨会等的数量、在国会作证的次数和通过“旋转门”交流的官员和学者的数量等，只能从总体上表明智库的声誉和影响，让人们感受到智库在美国社会中的活力和它对美国外交政策的重要影响，但这些数据都无法精确地界定和认知具体的智库对特定外交政策的影响。西安大略大学政治学系教授唐纳德·E.

① James G. McGann, *Think Tanks and Policy Advice in The US*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, Pennsylvania, August, 2005, p. 17.

② Howard J. Wiarda, *Think Tanks and Foreign Policy: The Foreign Policy Research Institute and Presidential Politics*, New York: Lexington Books, pp. 40 - 41.

埃布尔森 (Donald E. Abelson) 评论道: “智库作为决策圈里看得见的、在很多方面都很重要的行为体已经出现, 但事实是, 其数量大幅增加告诉我们更多的是美国的文化、社会和政治, 而不是多种多样的这些组织影响决策环境和特定决策的程度。”^① “我们无法做出结论, 智库在 20% 或 50% 的时间里是有影响的。我们甚至无法确定地说特定的智库在政策辩论特定阶段到底产生了多大的影响或者具体影响了谁。最多, 通过评估它们在特定政策领域的卷入, 我们能够更好地理解它们是如何地相关或不相关。”^② 但还是有一些智库与美国政府部门互动的具体案例能够更清晰地说明智库对美国外交政策的影响。以下仅举四个例子。

1. 对外关系委员会与美国外交政策的制定

在 1919 年的巴黎和会上, 美国经历了艰难的谈判。一些外交官、金融家、律师和学者认为, 美国人需要为承担更大的责任和在国际事务中做出决策、做更好的准备。于是在 1921 年成立了对外关系委员会。对外关系委员会的建立, 旨在“使掌权阶层在外交政策问题方面取得一致意见。内设一些专门委员会, 对外交政策进行调查, 并为美国官方政策确定出大方向。决定何时重新审查美国的外交政策或军事政策, 在很大程度上取决于这个委员会”^③。在 1970 年之前, 对外关系委员会的成员主要包括金融家、经理和律师, 记者、学界专家和政府官员非常少。此后, 关注外交政策的许多政府官员, 特别是外交部门官员、政治家和国会委员会的助理等进入对外关系委员会。在成立之后很长时间内, 对外关系委员会作为智库在影响美国外交政策方面一直独领风骚。

对外关系委员会在 20 世纪 20 年代制定了《凯洛格和平公约》, 30 年代加强了美国反对日本在太平洋扩张的立场。第二次世界大战爆发后, 对外关系委员会发起了一项大规模的“战争与和平研究”项目, 旨在探究战后和平的良好基础。该项目参加者就占领德国、创立联合国等广泛的议题向美国国务院提交了 682 个备忘录。他们设计了《联合国宪章》的主

① Donald E. Abelson, “Think Tanks and U. S. Foreign Policy: An Historical Perspective”, *U. S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 3, p. 12.

② Donald E. Abelson, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, Montreal: McGill - Queen's University Press, 2002, cited from Aaron Steelman, “Book Review”, *Cato Journal*, Vol. 23, No. 1 (Spring 2003), p. 165.

③ [美] 托马斯·戴伊:《谁掌管美国》, 世界知识出版社 1980 年版, 第 156 页。

要部分，并在第二次世界大战后策划制止苏联在欧洲扩张的“遏制”政策。它还为建立北大西洋公约组织奠定了基础，并且制订了帮助欧洲复兴的马歇尔计划。1947年，国务院政策设计委员会主席乔治·凯南在对外关系委员会出版的《外交》杂志上发表的《苏联行为的根源》一文，奠定了美国“遏制”政策的基础，对遏制战略的形成发挥了决定性影响，直接影响了整个冷战时期美国的外交政策。

在肯尼迪政府和约翰逊政府时期，对外关系委员会在决定美国的东南亚政策方面都发挥了领导作用。肯尼迪—约翰逊政府时期，国务卿迪安·腊斯克、国家安全事务助理麦乔治·邦迪、远东事务助理国务卿威廉·邦迪、中央情报局局长约翰·麦科恩、副国务卿乔治·鲍尔等都是对外关系委员会的成员。起初，对外关系委员会一直是支持美国对南越承担军事义务的。1965年2月，通过东京湾决议和派遣美国地面部队参战之后，约翰逊总统在对外关系委员会主席约翰·麦克洛伊协助下，成立了秘密非正式的“越南问题高级顾问小组”。该小组14名成员中有12名是对外关系委员会的成员。在美国大规模卷入越南战争遭遇挫折后，约翰逊总统在1968年3月召开高级顾问小组特别会议。在会议中，该小组主要成员道格拉斯·狄龙、塞勒斯·万斯、阿瑟·迪安、迪安·艾奇逊和麦乔治·邦迪都从“鹰派”转变为“鸽派”了。他们将新的一致意见提交给总统。1968年3月31日，约翰逊总统宣布战争降级。紧接着，对外关系委员会建立了新的“解决越南问题小组”，由罗伯特·鲁萨和赛勒斯·万斯任共同主席。该小组拟订了一个和平方案，包括遣返战俘、就地停火、越共和西贡当局以各自控制的地区为界。这个方案成为1973年1月巴黎协定的基础。^①

在美国对华外交方面，对外关系委员会在20世纪60年代也曾发挥重要作用。1961年对外关系委员会在福特基金会的推动和资助下，委托密歇根大学的一家研究所在全美进行了有关对大陆态度的民意调查，目的是了解美国政府对华政策上可以有多少灵活的余地。结果显示，从舆论的倾向来看，政府对华政策可以松动的余地很大。1962年，对外关系委员会又组织一批一流的中国问题专家开展了关于中国问题的研究项目。该项目持续了五年，其成果是一套总题为“世界事务中的美国与中国”

① [美] 托马斯·戴伊：《谁掌管美国》，世界知识出版社1980年版，第266—267页。

的丛书。这套丛书从各个角度论述了中国的情况和中美关系，“是朝鲜战争以来第一次比较客观地叙述中国情况和提出重新审议美国对华政策的有规模效应的著作，实际上是为美国转变对华政策在精英舆论中做准备，可以看作是中美关系正常化进程的非官方的先到动作之一”^①。

2. 传统基金会与美国退出《反导条约》

传统基金会成立于1974年，它并未试图招募功成名就的专家或者政界人士而在学术界或政策界建立声望，而是招募了一些年轻但极端保守的人士；他们倾向于攻击所有政府项目，抨击所有政府官员的动机。通过积极做国会的工作，传统基金会与国会议员及其助手，特别是保守的国会议员建立了广泛的关系网。

从克林顿政府试图维持《反导条约》到小布什政府退出《反导条约》并寻求尽快部署导弹防御系统，传统基金会在推动美国政府这一政策变化方面发挥了重要作用。^②从里根总统提出“星球大战计划”起，美国国内对导弹防御系统的有效性一直存在争论。苏联解体后，美国国内对导弹防御系统的有效性的争论与对《反导条约》前途的看法是联系在一起的。一种观点认为，美国应积极部署导弹防御系统；另一观点则对导弹防御系统的有效性存在怀疑，倾向于维持《反导条约》所确立的战略平衡。克林顿政府对部署导弹防御系统持怀疑态度，主张维持《反导条约》。而传统基金会的分析家一直认为，《反导条约》是美国部署有效的导弹防御系统的不可逾越的障碍。1995年初，他们提出，必须废除《反导条约》。克林顿政府曾认为，它可以在没有美国宪法要求参议院的建议和同意的情况下解决《反导条约》的继承问题，解决这一问题不需要对条约做出实质性的修改。传统基金会的分析家对此持不同看法。从1996年起，他们开始通过各种方式努力说服重要参议员，解决条约继承问题需要对条约做出实质修改，关于这一问题的任何协议都必须得到参议院的同意。时任参议院对外关系委员会主席的赫尔姆斯及该委员会其他参议员同意传统基金会的分析家的看法。1997年，在考虑另一项关于欧洲常规军事力量的条约时，赫尔姆斯成功地附加了一个条件：要求克林顿总统保证解决《反导

^① 资中筠：《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》，上海人民出版社2006年版，第232—233页。

^② Baker Spring, “The Heritage Foundation: Influencing the Debate on Missile Defense”, *U. S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 3, pp. 32 - 33.

条约》继承问题的任何协议都必须提交参议院。1997年5月15日，克林顿总统做出这一保证。1997年9月26日，美国与相关国家签署了确定白俄罗斯、哈萨克斯坦、俄罗斯和乌克兰为该条约继承国的协议，但克林顿政府未能得到参议院的同意，该协议未能生效。其结果就是为小布什政府退出《反导条约》并着手部署导弹防御系统留下了余地。

3. 战略与国际问题研究中心与奥巴马政府的“巧实力”战略

战略与国际问题研究中心提出的“巧实力”概念及相关的政策建议对奥巴马政府外交政策的影响，也是智库明显影响美国外交政策的一个案例。战略与国际问题研究中心自称是一个“跨党派和独立的”非营利智库，自1962年成立以来一直致力于研究美国的国防与安全、地区稳定等重要问题，积极提出和发表政策倡议，为美国政府、国际组织、美国私营部门和公民社会的决策者们提供战略思想和政策选择，已成为世界著名的公共政策研究机构。“9·11”事件后，小布什政府发动反恐战争，为此甚至不顾国际社会，特别是其盟国的意见，大搞单边主义行动，对美国的国际形象和影响力都造成了损害。为重新塑造美国全球形象和提升其影响力，该中心主任兼执行总裁约翰·汉芮（John J. Hamre）于2006年秋请阿米蒂奇（Richard L. Armitage）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）出任“巧实力委员会”共同主席，为指引未来几年美国外交政策构建一种更加乐观的图景。该委员会由20名来自政府、军方、私营部门、非政府组织和学术界的领袖组成。该委员会最后发布了《一个更灵巧、更安全的美国：战略与国际问题研究中心巧实力委员会报告》。该报告指出：“巧实力既不是硬实力，也不是软实力——它是这两种实力的巧妙结合。巧实力意味着利用软硬两种实力，形成一种整体的战略、资源基础和手段，以实现美国的目标。它是这样一种做法：强调强大的军事的必要性，但同时也向联盟、伙伴关系和各个层次的制度方面大量投入，以扩大美国的影响力，并确立美国行动的合法性。”^① 战略与国际问题研究中心的学者参与了本报告的写作和推介工作。在本项目的研究和形成报告的过程中，该委员会及战略与国际问题研究中心的研究人员还与美国及其他国家学者、非政府组织等进行了广泛接触；组织了“巧实力系列演讲活动”。

^① Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr., coauthors, *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America*, p.7.

战略与国际问题研究中心意在通过这些活动使该委员会的建议，特别是“巧实力”概念成为美国政治话语的组成部分。德里克·乔列特（Derek Chollet）^①和史蒂夫·比冈（Steve Biegun）^②还建议向参与2008年总统大选的候选人兜售这一概念。该委员会成员及战略与国际问题研究中心的学者也通过各种方式，积极向国会议员及其助理、总统候选人及其顾问、其他意见领袖和媒体说明“巧实力”思想及战略。战略与国际问题研究中心组织形成该报告，也意在影响新政府的外交政策。“巧实力”思想确实被奥巴马政府接受。国务卿希拉里在2009年1月13日参议院举行的听证会上说：“我认为，美国的领导作用是不足的，但它依然是需要的。我们必须运用所谓‘巧实力’，也就是我们能够支配的各种手段——包括外交的、经济的、军事的、政治、法律的和文化的，面对不同的形势，选择恰当的手段或者结合不同的手段。”^③此后在不同的场合，希拉里·克林顿多次表示，要运用“巧实力”，提升美国的影响力，实现美国的外交政策目标。两届奥巴马政府的外交政策和外交行为，在很多方面体现着该报告中的思想和建议。

4. 卡内基国际和平基金会与“习奥会”

智库影响美国外交的最近的一个例子是美国总统奥巴马和中国国家主席习近平在2013年6月7日至6月8日的会晤。2012年11月底，卡内基国际和平基金会的包道格（Douglas H. Paal）和韩磊（Paul Haenle）在一份题为“构建美中新型大国关系”的报告中针对中美关系中存在的问题与挑战，特别是针对习近平主席提出的“新型大国关系”构想，提出“奥巴马应在明年（2013年）尽早寻求机会私下深度解读习近平的思路，以让这个构想成为现实”。“在中美两国之间各种挑战阴云不散的形势下，奥巴马最好破例邀习近平到夏威夷进行一次脱稿的、深入的周末谈话。以

① 德里克·乔列特现任美国国防部负责国际安全事务的助理部长（U. S. Assistant Secretary of Defense），曾任奥巴马总统特别助理和国家安全委员会负责战略规划的资深主任，2009年2月至2011年任国务卿政策规划办公室常务副主任，2008年11月至2009年1月，为奥巴马—拜登总统任职过渡班子成员。

② 史蒂夫·比冈现任福特汽车公司负责国际政府事务的副总裁，此前曾任参议院少数党领袖、参议员比尔·弗里斯特的国家安全顾问，2001—2003年任国家安全委员会执行秘书。

③ “Nomination Hearing To Be Secretary of State”, Testimony Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D. C., January 13, 2009, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>, 2012-02-13.

这样一种形式来试探彼此的不信任程度与合作能力，会是双方都愿意接受的。再进一步，这种邀请会被视作美国总统的力量，而非弱点，同时也展现了对习近平的尊重。这将为应对即将面临的挑战奠定一个具有建设性的基础。”^①虽然两国元首会晤地点未如报告中所说的在夏威夷而是在加利福尼亚州南部的安纳伯格庄园举行，但从中美双方对两国元首会晤时机与形式的安排，都可以看出包道格和韩磊报告对美国外交的影响。当然，这只是报告产生影响的一个方面。报告中提出的其他政策建议可能更为重要，影响可能更为深远，只是这种形式上的影响显得更为直观。

除上述四个例子外，其他如：布鲁金斯学会作为美国建立较早的智库，以其最前沿的研究而闻名于学界、政界和舆论界；企业研究所作为立场保守的智库在20世纪70年代崛起，80年代对里根政府的外交政策产生了重要影响；兰德公司对冷战时期美国遏制战略的形成发挥了重要作用。它们也都有直接影响美国外交政策的具体案例可举，本章不一一赘述。这些都是智库影响美国具体外交政策的具体案例，最能清晰地说明智库对美国外交政策的直接影响。

智库对美国外交政策之影响，有其历史与现实特点，也反映着美国社会政治现实的发展变化。智库是顺应美国社会政治发展之需要而产生的，它源于社会精英对社会、政治、外交等各种问题的思考。智库关注美国外交政策，也与美国越来越广泛和深入地卷入国际事务密切相关。像早期成立的对外关系委员会、兰德公司和卡内基国际和平基金会，它们对美国外交与国际安全事务的关注也都因应了美国的需要。有些智库，如布鲁金斯学会和传统基金会，最初更多是关注美国国内问题和国内政策，但随着自身的发展，这些智库也都非常关注美国外交政策与国际事务，而且在这些领域对政策产生了实质影响。从20世纪70年代起，美国出现了很多规模较小但集中关注美国外交和国际事务的智库。由于这些智库在某个时期的社会关系网的缘故，往往也在特定时刻对美国政府的政策产生了直接影响。这也反映了美国政党政治和社会思潮的变化。当共和党上台的时候，立场偏保守的智库对外交政策的直接影响一般来讲更大一些；而当民主党上台的时候，偏自由主义立场的智库对外交政策的直接影响会更大一点。

^① Douglas H. Paal and Paul Haenle, “A New Great – Power Relationship With Beijing”, available at: <http://carnegieendowment.org/globalten/?fa=50172>, 2013-06-07.

当社会思潮发展变化的时候，某些在立场和倾向上顺应这一思潮变化的智库，可能会随之产生较大影响。

不同智库对美国外交政策影响的大小，除了受制于美国社会思潮和政治现实的变化之外，还受制于各智库本身的特点，如规模、研究水平、政治倾向、自身定位等。有的智库规模较小，成立较晚，研究水平较低，或者在地理上远离政治中心首都华盛顿，这些特点会限制其影响美国外交政策的能力。比如，1955年在费城成立的外交政策研究所，预算少，人员也少，远离华盛顿，在众多智库中处于边缘，与决策圈联系较少，无法直接影响日常决策过程。它施加影响的主要方式是去影响那些能够影响决策者的人，重点集中在为报纸撰写专栏文章、在诸如《评论》杂志（*Commentary*）、《国家》（*The Nation*）、《新共和》（*New Republic*）及《奥比斯》等较有影响的杂志撰写文章，以及就重要问题出版专著等。有些智库，如布鲁金斯学会、卡内基国际和平基金会、兰德公司、战略与国际问题研究中心等，成立时间较早，规模较大，研究领域较宽，研究力量积累和基础都比较雄厚，已在政界、学界和新闻界积累起了较高的声望。这些智库曾经为政府输送了很多“直接决策者”，他们卸任后又重返智库，智库的影响力也因此提高。有的智库成立时间晚，规模相对较小，但非常注重推销自己，比如传统基金会就以积极的营销策略，扩大了在华盛顿政策圈的影响，也因而改变了人们对智库的一般印象。现在，绝大多数智库都非常注重建立关系网，特别是注重加强与国会议员、行政部门官员之间的联系。传统基金会在这方面投入了更多的精力，这与布鲁金斯学会和卡内基国际和平基金会首先强调高质量的学术研究不同。布鲁金斯学会和卡内基国际和平基金会的学者虽然也为政府提供政策咨询，但它们最基本的目标不是直接影响决策，而是帮助教育决策者和公众并为其提供信息，使之认识到采取某些外交政策选项的潜在后果。^①

在认识智库对美国外交政策的影响时，不能仅仅把注意力放在它们的直接影响上，智库对美国外交政策的间接影响也不容忽视。从整体来看，智库对美国外交政策的间接影响比那些看得见、说得清的直接影响可能更加深远。智库对美国外交及国际问题的研究，无论是否直接影响外交政

^① Donald E. Abelson, "Think Tanks and U. S. Foreign Policy: An Historical Perspective", *U. S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 3, p. 10.

策，都在发挥着为社会提供或创造知识产品、教育公众的作用。这有助于在社会中形成政策辩论的氛围，为决策者选择或改变某些政策塑造民意基础。各种智库在政策辩论过程中都发挥了重要作用。一般来说，在民主社会中，政策辩论对于政策的最终选择是有积极意义的。智库在政策辩论中发挥的作用及其在思想和理论创造方面所取得的成果，远比具体的政策影响要来得更加重要、更加深远。总的来说，在各种非政府组织当中，智库对美国外交政策的影响是最具前瞻性的，对美国外交政策制定的影响也是最深刻的。

人们对美国外交决策的研究，更多的是关注政府部门（总统、国务院、国家安全委员会、国会两院等）作为“直接决策者”的作用。政策的选择非常重要，更重要的可能是政策议程的设定和关于政策选择的讨论。在制定政策的早期阶段，直接决策者往往比较重视各种互相冲突的问题，经常依靠来自各专业团体的专家提出的政策建议。^①著名政治学家詹姆斯·Q. 威尔逊（James Q. Wilson）认为“设定议程”是“影响政策制定的最重要的阶段，也是关注最少的阶段”^②。美国著名外交史家托马斯·A. 贝利（Thomas A. Bailey）也有同样的论述。他认为，“与在任何真正的民主国家一样，在美国，公众舆论塑造基本的外交政策。它们不是在国务院秘密策划，然后突然告知国人的。成长于经验的肥沃土壤，它们代表着人民的需求、利益和希望”^③。在贝利的话语里，人民在这里实际上指的是政府内直接决策者之外的其他人。是他们确立了美国外交政策议程和外交政策的原则与方向，而直接决策者所确定的，只是实现这些原则和方向的具体政策。通过本节关于智库对美国外交政策之影响的分析，“窥一斑而见全豹”，从中可以大致看出非营利组织在美国公众舆论塑造、外交政策议程设定与政策形成过程中的作用。

① [美] 詹姆斯·M. 伯恩斯等：《美国式民主》，谭君久等译，中国社会科学出版社1993年版，第680页。

② James Q. Wilson, *American Government: Institutions and Policies*, 5th ed., Lexington: D. C. Heath and Company, 1992, p. 427.

③ Thomas A. Bailey, *A Diplomatic History of the American People*, 10th ed., Prentice - Hall, Inc., 1980, p. 1.

三 非营利组织与美国对外政策的实施

非营利组织不但在美国外交政策议程设定与政策形成方面具有重要影响，还能在政策实施阶段发挥重要作用。美国有很多非营利组织活跃在国际舞台上，它们与美国政府保持着密切关系，经常是以自己的行动促进实现美国政府的政策目标，成为美国国家力量的延伸和美国外交政策强有力的执行者。在美国对外政策实施过程中，很多非营利组织与美国的政府部门，如国务院、美国国际开发署及美国驻各国的使领馆进行了协调和合作。

作为美国外交政策的具体执行者，非营利组织接受美国政府提供的资助，积极配合美国政府的具体政策，在以下几个领域支持和实施了美国外交政策。

第一，在发生地震海啸等严重自然灾害的国家或地区，参与了灾难救援与灾后重建活动。比如，2004年12月26日印度洋大地震并引发海啸给周边一些国家，特别是印度尼西亚造成巨大破坏和人员伤亡。像“反饥饿行动”组织（Action Against Hunger）、安泽国际救援协会（Adventist Development Relief Agency, ADRA International）、美国红十字会（American Red Cross）、美国难民委员会（American Refugee Committee）、美国救援合作组织（Cooperative for American Relief Everywhere, Inc.，也称“关爱组织”CARE）、天主教救济会（Catholic Relief Services）、美国乐施会（Oxfam America）、“救援国际”（Relief International）、救助儿童会（Save the Children）、“立即停止饥饿”组织（Stop Hunger Now）、世界宣明会（World Vision）等共约60个美国非营利组织以不同形式参与了这些国家的灾难救援和灾后重建。^①比如，2008年美国响应联合国世界粮食计划署（World Food Programme, WFP）和联合国粮农组织（Food and Agriculture Organization of the United Nations, UNFAO）的呼吁，承诺向朝鲜提供50万吨的食品援助。美国国务院选择了世界宣明会、“国际美慈”组

^① “Relief Organizations Working in the Disaster Area,” available at: <http://www.reikispirit.net/church/aid%20organizations.html>, 2012.9.4.

织 (Mercy Corps)、撒玛利亚救援会 (Samaritan's Purse)、“全球资源服务”组织 (Global Resource Services) 和“基督教朝鲜之友” (Christian Friends of Korea) 等五家非营利组织作为实施该项目的合作伙伴,负责把其中 10 万吨食品援助分发给 50 万食品严重短缺的朝鲜人。在 2008—2009 年,这五家组织在九个月的时间里向 90 万朝鲜人提供了食品。2010 年 9 月,美国国际开发署通过撒玛利亚救援会、“全球资源服务”组织和“国际美慈”组织等向朝鲜提供了价值 60 万美元的洪灾援助。2011 年 8 月,暴雨洪水袭击朝鲜江原道、北黄海道和南黄海道,导致数十人死亡,数千人无家可归,对当地农田和基础设施造成了严重的破坏。美国国际开发署提供了 90 万美元的紧急援助,撒玛利亚救援会在另外四家非营利组织的合作下向朝鲜空运了 90 吨紧急救援物资。^①

第二,在种族、宗教及边界冲突多发国家或地区,开展冲突预防、解决与和平监督、维护等活动;在发生冲突或战争的国家或地区,积极参与难民的救济与安置等人道主义救援活动。比如,1979 年苏联入侵阿富汗之后,大量难民进入其邻国巴基斯坦。为解决难民问题并向巴基斯坦提供帮助,美国政府积极利用美国救援合作组织、天主教救济会、教会世界服务团 (Church World Services)、国际救援委员会 (International Rescue Committee) 和“救世军” (Salvation Army) 等非营利组织的力量。美国政府除提供资助外,还就这些非营利组织的项目提供建议或咨询。很多非营利组织开展活动时也与美国政府的政策进行协调,自觉地成为某些政治利益的代言人。^② 它们实际上都是在帮助美国政府实现其对外政策目标,经常充当美国外交政策的直接工具。^③ 在 20 世纪 90 年代初美国对伊拉克展开“沙漠风暴”行动时,成千上万的伊拉克人逃入土耳其山区,美国一些非营利组织为这些难民提供了救援和食品,并采取行动使之能够重返家园并重新开始新的生活。对于进入美国的难民安置的选择及数量,非营

① “Samaritan's Purse Provides Supplies to North Korea Flood Victims”, available at: [http://www.wncn.com/news/local/Samaritans - Purse - airlifts - relief - supplies - from - Charlotte - to - North - Korea - 129030393.html](http://www.wncn.com/news/local/Samaritans-Purse-airlifts-relief-supplies-from-Charlotte-to-North-Korea-129030393.html), 2011. 1. 30.

② Helga Baitenmann, “NGOs and the Afghan War: The Politicisation of Humanitarian Aid”, *Third World Quarterly*, Vol. 12, No. 1 (Jan., 1990), p. 82.

③ Fiona Terry, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, 2002, pp. 74 - 75.

利组织有很大影响。美国每年移民配额的8%是留给难民的。美国政府提供财政上的帮助，但每一名难民的安置均是由民间志愿服务团体与国会、联邦政府负责人口、难民和移民事务的机构、联邦卫生与公众服务部及全美各地的社区合作完成的。

第三，参与美国政府在世界其他各国开展的各种公共外交活动，推动美国与其他国家间的人员、教育与文化交流，扩大美国的文化影响力。由于其不同于政府的特点，非营利组织在东道国享有的自由及其在这些国家人民中获得的信誉，都可能是美国政府官员或外交官所缺少的。它们似乎更能代表美国及其人民与其他国家民众进行对话和跨文化的交流。“通过它们的项目——其目标是外国社会的各个阶层——美国的非营利组织已经与东道国的执政党和反对党、公民社会团体、媒体和意见领袖开展了广泛的互动，并获得了对它们的了解。在政府集中关注决策者和国家层面的双边关系的时候，非营利组织则聚焦于非精英、草根阶层，甚至是反叛者。”^① 非营利组织的活动能够更直接地影响外国公众。通过参与对其他国家的公共外交活动，它们在逐步影响着美国与其他国家的关系，扩大着美国的文化影响。

第四，在落后地区和国家，积极配合和支持美国政府的政策，参与经济与发展援助，推动当地环境保护、减贫与可持续发展，开展传染性疾病的防治及医疗和健康教育等活动。

第五，在转型国家，积极支持和参与公民教育、选民教育、选举援助与选举监督、公民社会培育等活动。

非营利组织作为美国对外政策的具体执行者，对于美国实现预期政策目标、扩大美国的国际影响力、实现和扩展美国的国家利益发挥着极其重要的作用。本节主要通过考察非营利组织在美国开展对外发展援助和扩展民主的过程中的活动，来说明它们在美国对外政策实施过程中所发挥的作用。

（一）非营利组织与美国的对外援助

美国对外援助政策经历了一个历史的发展过程。第二次世界大战结束

^① Olga Zatepilina, “Non - state Ambassadors: NGOs’ Contribution to America’s Public Diplomacy”, *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 5, No. 2, pp. 165 - 166.

后，欧洲满目疮痍。在美苏冷战开始的背景下，美国积极通过“马歇尔计划”援助西欧国家，特别是复兴法、德；同时，也积极援助像希腊和土耳其这样的面临革命形势的国家，遏制以苏联为首的社会主义阵营影响力的扩张这一战略意图非常明显。到20世纪60年代，在第三世界非殖民化浪潮日益发展、民族独立运动高涨的情况下，美国对第三世界国家的援助侧重于发展援助，其目的是消除共产主义“滋生”的土壤，与苏联争夺在第三世界国家的影响力。20世纪七八十年代，人们对“发展”的内涵的认识发生了变化，发展不再仅仅意味着经济增长和减少贫困，它还意味着社会进步、教育发展、医疗卫生条件改善，以及治理的进步，等等。到20世纪80年代末90年代初，随着非洲、拉丁美洲和东欧、苏联地区民主转型的发生，公民社会发展、民主制度建设也成为对外援助的重要内容。自第二次世界大战以来，对外援助一直是美国对外政策的重要组成部分，是美国实现对外战略目标的重要工具。无论是军事援助、经济援助，还是所谓的发展援助，再到后来的“民主援助”，无一不包含着美国维护自身在全球和地区战略利益的意图。

关注对外援助与发展问题的非营利组织对美国外交的参与，与美国对发展问题的理解和美国对外援助政策的发展演变有密切关系。非政府、非营利性组织在美国对外援助中的作用，最初是鲜为人知的或者不清晰的。第二次世界大战结束后，美国把非营利组织引入对外发展援助活动，特别是赈灾援助活动之中。对于非营利组织在战争期间及战后开展的救济和复兴项目，美国政府都提供了资助。1946年设立的志愿对外援助咨询委员会（Advisory Committee On Voluntary Foreign Aid, ACVFA）成为一个联系美国政府与民间志愿性、非营利性组织的超党派机构，它为志愿服务团体和志愿者提供了一种更多了解美国政府援助项目的途径，同时也为他们开展活动提供建议，有时还能调解美国国际开发署与志愿团体之间的歧见。非营利组织领导人在该委员会内定期与美国国际开发署的领导人及其他官员就突出问题进行讨论，并反馈给其他非营利组织。在20世纪50年代、60年代和70年代大部分时间里，非营利组织在美国对外发展援助活动中还处于相对边缘的地位。从20世纪60年代中期起，国会评价美国对外援助项目时日益强调要介入第三世界贫困地区的发展活动，并强调要加强对当地组织及与之合作的美国组织的援助。到20世纪80年代，随着非营利组织在美国国内的成长及美国对外援助政策的发展变化，非营利组织在美

国对外援助特别是发展援助中已处于中心位置。

冷战结束后，为应对苏联地区以及东欧国家民主转型的新形势，美国对外援助政策做出了调整，由单纯提供援助物资等转向对象国制度和能力建设的援助。美国对外援助圈达成了—个较普遍的共识，即“由活跃的运作型民间志愿组织在南方国家草根层次上提供服务的时代过去了”，克林顿政府的对外援助政策“植根于加强民主制度和开放的市场经济，还要求建设强有力的私营志愿部门（公民社会）”。^① 1993年美国国际开发署与“联合行动”（InterAction）合作建立了联合工作小组，研究草拟—个新的关于国际开发署—民间志愿组织伙伴关系的政策声明。它们的研究报告《建立—种更高效伙伴关系的政策》（*Policies for a More Effective Partnership*）中的建议被采纳。^② 1995年4月12日，美国国际开发署正式采纳了《美国国际开发署—美国民间志愿组织伙伴关系政策指南》（以下简称《指南》）。《指南》成为指导和规范美国国际开发署与相关非营利组织之间的关系的原则性文件。该文件强调，在提供对外援助时必须加强公共部门与私营部门之间的合作；美国私营志愿组织能够帮助其通过建立有效的合作关系并发挥能力建设作用，不断提高当地非营利组织的作用、重要性和能力。在21世纪里，国际发展政策发生了重要变化，国家的作用变小了，而非国家行为体包括非营利组织的作用变大了。2003年，前美国国际开发署助理署长卡罗尔·阿德尔曼（Carol Adelman）在《对外援助的私有化：重新评估国家的慷慨》—文中也指出：“在过去10年里，来自基金会、私营志愿组织、公司、大学、宗教团体及个人直接给予外国贫穷的家庭成员等的私人捐赠已远远超过了美国政府的援助……在这第三波对外援助中，私人的金钱在发挥着重要作用。”^③

美国国际开发署（USAID）是向世界其他国家提供经济、发展及人道

① Rebecca Sholes & Jane Covey, *Partners for Development: USAID & PVO/NGO Relationships*, IDR Reports, Vol. 12, No. 1, p. 7.

② “联合行动”（InterAction）是美国志愿国际行动委员会（American Council for Voluntary International Action）的简称。它是美国最大的致力于在发展中国家实施扶贫、救灾和发展援助项目的非营利组织联合体，现有成员组织180多个，总部设在首都华盛顿。更多详情可见其官方网站：<http://www.interaction.org/>。

③ Carol Adelman, “The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6 (Nov./Dec. 2003), pp. 9–10.

主义援助的一个联邦政府机构。它主要通过与其他组织的合作提供对外援助。这些组织主要包括三类：非营利组织和营利性公司、政府部门（包括受援国政府部门和美国政府部门）及国际组织。美国政府部门中涉及对外援助工作较多的部门还有国务院、农业部等部门，它们在政策、项目等方面与国际开发署都有密切合作或联系。非营利组织包括教育机构、合作发展组织和私营志愿组织。

美国对外发展援助大部分是通过非营利组织和营利性公司进行的。起初，这些组织主要是与国务院、国际开发署、农业部或各驻外使馆等部门合作，把美国各种非军事对外援助分送到受援助的对象那里，或者是对象国的民众、组织，或者是国家机构。但随着美国对外援助政策、援助内容与形式的发展，这些组织已不再仅仅是援助的分送者或服务的提供者了，而是以各种形式参与到受援助国的政治、经济和社会发展进程之中。这主要是因为人们对于发展问题的认识越来越深入了。发展，不单单是减贫和经济发展，更重要的是，它还意味着国家治理的进步和人的素质的提高，特别是公民社会和民主制度的建设。美国对外援助，除了经济层面的援助外，对推动受援助国的社会与制度建设方面的关注越来越多。相应地，这些组织的作用和角色也在发生转变，从提供短期救济向规划和实施长期发展项目转变。它们更加积极地参与到支持受援助国非营利组织发展、教育与医疗服务的提供、国家制度建设（如对法官等的培训、民主制度下的司法制度建设等）等活动之中。美国国务院、国际开发署、农业部等部门与非营利组织之间的合作与协调越来越多。

在对外援助问题上，美国国际开发署与非营利组织之间是合作、协调、互补的，二者是相互尊重的。在寻求发展和人道主义目标方面，非营利组织与国际开发署是一致的。美国国际开发署与非营利组织之间是以二者在很多问题上的共识的为基础的：致力于以人民为中心的经济、社会和政治发展，以解决性别、年龄、种族及其他影响参与发展进程和发展结果的可持续性的重大问题；强调以社区为基础解决社会、经济和环境问题的办法的重要性；普遍认为高效的发展与可持续的发展是相同的；一致认为人道主义援助应该成为实现可持续发展总体战略的有机组成部分；都强调繁荣的私营部门的重要性；参与性发展能够强化公民社会的基本结构，并为基础广泛的公正的发展提供机会；坚持自助原则，相信发展中国家和正

在兴起的民主国家的人们希望改善他们的生活。^①正是基于这些共识，美国国际开发署与非营利组织能够实现良好的合作。

非营利组织积极参与美国对外援助政策的具体实施，从国务院、农业部、特别是国际开发署获得大量资助。美国国际开发署主要以三种基本的机制通过从事海外活动的非营利组织提供与发展有关的物品和服务：项目拨款（program grants）、合作协议（cooperative agreements）和合同（contracts）。项目拨款这一机制使接受拨款的组织能够自由地开展协议规定的发展项目而不受国际开发署的干预。项目拨款把实施的责任全部赋予私营志愿组织，它们通常是多年项目，要求私营志愿组织分担成本。在合作协议这一机制下，虽然参与其中的非营利组织在实施对外援助项目时有很大独立性，但国际开发署会比较深度地介入其中，以便确保项目的实施能够达到项目要求、实现项目目标。在“合同”这一机制下，美国国际开发署决定援助活动的要求和标准，在合同实施期间不断提供技术指导。通过“合同”，国际开发署能够对项目的实施费用有更大控制权，情况允许时它可以单方面终止协议。实际上，国际开发署向非营利组织提供资助的机制是非常灵活的。除了标准的“项目资助”“合作协议”和“合同”外，国际开发署还通过其他方式利用非营利组织开展对外援助。^②除了直接为非营利组织提供资助外，美国国际开发署还通过其他组织间接向私立志愿组织提供大量资助。非营利组织为获得国际开发署的资助，必须在国际开发署人道主义响应局下的“私营与志愿合作办公室”（PVC）注册。哈佛大学两位学者雷切尔·M. 麦克利里（Rachel M. McCleary）和罗伯特·J. 巴罗（Robert J. Barro）的统计和研究表明，从1939年到2004年，在美国政府部门注册参与国际救援和发展活动的私立志愿服务团体共有1638个。^③在美国国际开发署注册、符合实施对外援助计划条件的非营利组织，1980年有153个，1998年有424个，1999年有425个，2000年有

^① USAID Policy Guidance, *USAID – U. S. PRO Partnership*, April 13, 1995, Revised August 6, 2002, pp. 1 – 3.

^② United States General Accounting Office, *Foreign Assistance: USAID Relies Heavily on Nongovernmental Organizations, but Better Data Needed to Evaluate Approaches*, April 2002, pp. 11 – 14.

^③ Rachel M. McCleary and Robert J. Barro, “Private Voluntary Organization Engaged in International Assistance, 1939 – 2004”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (September 2008), p. 520.

437个, 2005年有510个, 2008年有544个, 2010年有671个, 2011年有586个。^① 1986年《对外援助拨款法》规定, 美国任何私立和志愿组织, 如果从美国政府之外得到的用于国际活动的资助低于年度资助的20%, 都不能得到根据《发展援助法》提供的拨款或其他任何资助。这一规定在一定程度上有助于调动社会资源进入美国对外援助活动, 扩大美国对外援助政策的效果。

非营利组织对美国对外援助政策的影响主要体现在: 第一, 作为对外援助政策的倡议者和支持者, 表达它们对美国对外援助政策的看法、立场和建议, 为美国对外援助政策的制定提供信息和政策咨询; 第二, 作为美国对外援助政策实施者, 或服务的提供者, 参与美国政府对外援助项目和计划的实施。

1. 对外援助政策的倡议者和推动者

关注其他国家、特别是发展中国家社会与发展问题的美国非营利组织, 由于对对象国关注较多, 对那里出现或存在的发展、贫困、灾变等问题有最具体和直接的感受, 它们往往会从自身的使命出发, 参与到援助对象国的活动之中。它们也成为美国具体对外援助政策的倡议者和推动者。同时, 美国一些关注其他国家社会与发展问题的非营利组织的成立, 与美国对外援助政策的发展变化也有密切关系。

众多关注对外援助的非营利组织, 大致可以分为两类: 一类主要是关注特定议题、支持援助特别目标的组织。在支持对外援助的非营利组织中, 这一类数量最多、发展最快; 另一类是关注和支持援助特定国家、地区或种族的组织。实际上, 很多组织关注的议题非常广泛, 不同组织之间也经常进行着各种形式的合作。

非营利组织对特定议题的关注与国际社会特别是发展中国家在不同时期面临的发展问题密切相关。有的组织本身就是为应对这些问题而成立的, 或其使命和目标就是致力于解决或应对这些问题。支持援助特定目标的组织, 往往由于其强烈的意识形态倾向和积极的活动能力, 其影响力往往也比较突出。20世纪五六十年代, 第三世界落后国家和地区频繁的内战、严重的饥荒和世界性的粮食危机等问题都引起了美国非营利组织的关

^① 数据分别来自1980年、1998年、1999年、2000年、2005年、2008年、2010年和2011年在国际开发署注册的参与海外救援与发展事务的美国志愿组织报告。

注。一些非营利组织也应运而生。它们成为这一时期美国对外发展援助的倡导者。到了20世纪70年代,面对世界范围内的饥荒、灾难和食品短缺,美国对对外援助的看法有所转变,调整了对外援助政策。美国国内出现了许多致力于缓解或解决饥荒问题的非营利组织,如粮食救济饥民协会(Food for the Hungry, 1971年)、施世面包组织(Bread for the World, 1972年)、粮食和发展政策研究所(Institute for Food and Development Policies, 1975年成立,后改名为Food First)和反饥饿行动组织(Action against Hunger, 1979年)等,它们都支持美国对外进行以发展为目的的援助。它们开始针对发展议题游说国会,对媒体发声,组织群众性运动,呼吁政府有针对性地提供援助。

在支持特定援助目标的非营利组织中,支持计划生育或环境保护的组织影响很大。1965年成立的“人口行动国际”(Population Action International)自成立起就致力于支持妇女和家庭采取避孕手段以改善其健康状况、降低贫困及保护环境,其研究和支持加强了美国和国际社会对计划生育的援助。1968年成立的阿兰·哥特玛琪研究所(Alan Guttmacher Institute, 起初名为“计划生育项目发展中心”,1977年改用现名)也致力于通过一些研究、政策分析和公众教育,生产新思想,鼓励公共辩论,推动实施适当的政策,推动保护性和生殖健康与权利。类似组织的出现,反映了美国社会各界对第三世界发展中国家面临的社会与发展问题的关注。它们成立后也成为推动美国政府广泛开展对外援助的重要力量。正是由于来自非营利慈善组织、私立基金会、美国知名人士及国会重要议员的压力,再加上世界性粮食危机,促使美国总统林登·约翰逊在1965年的国情咨文中宣布美国政府将支持发展中国家开展计划生育。^①在这些组织的推动下,美国政府从1965年起也一直把在发展中国家支持计划生育、生殖健康和人口项目作为其对外援助项目的重要组成部分。艾滋病是20世纪60年代以来危及世界人民健康的一种严重的传染性疾病,国际社会对于艾滋病的传播与防治都高度关注。这也是美国政府和非营利部门关注的一个重要问题。为在全球范围内推动政府采取行动,与艾滋病做斗争,美国一些非营利组织提供了资金,以在全球范围内预防艾滋病、治疗艾滋病患。非

^① Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, 2007, p. 38.

营利组织成为推动美国政府积极援助这些防治艾滋病传播和蔓延的重要力量，它们促使美国政府制订了“总统防治艾滋病紧急救援计划”（PEPFAR），并于2003年在国会通过。

一些关注和支持特定国家、地区或种族集团的非营利组织，对美国对外援助政策的影响也很大。一些与族裔、宗教有密切关系的非营利组织，往往会积极推动对它们偏好或与之有某种种族或宗教联系的国家援助，最为典型者莫过于强大的亲以色列非营利组织——美国以色列公共事务委员会（American Israel Public Affairs Committee, AIPAC）。它有一个庞大的草根网络，有成员10万人，分布在整个美国。这些成员中有很多人是他们所在社区的领导人，而且很强烈地致力于组织的使命。美国以色列公共事务委员会积极游说国会，确保一年中与国会每一位议员就重要议题至少联系一次，与国会中在制定会影响以色列的援助及其他立法时会发生关键作用的议员的联系更多。美国以色列公共事务委员会组织性强，其草根成员有影响力而且很活跃，这使得它在对外援助问题上能够对国会和行政部门产生很大的影响。它对对外援助拨款的支持被普遍认为对年度立法的通过是至关重要的。^① 1973年的“赎罪日战争”后，美国开始向以色列提供大量援助，帮助其重新武装。美国以色列公共事务委员会成员在游说国会支持向以色列提供援助方面非常积极，他们会向很多对援助问题漠不关心的或不愿意投票支持对外援助的国会议员提出一个支持对外援助的理由。其他诸如希腊裔美国人、波兰裔美国人、非裔美国人、亚美尼亚裔美国人、波罗的海沿岸各国裔的美国人及其他族裔的美国人也会积极游说，促使美国向他们所支持的国家或地区提供援助。

对外援助一直是美国政治中争论不休的议题。作为美国对外援助政策的支持者和推动者，非营利组织经常会依据美国政治中立法、行政、司法部门之间的权力划分，利用各部门的矛盾，以各种方式去影响美国对外援助政策。非营利组织经常采用的做法是直接游说行政部门官员和国会议员及他们周围的工作人员，或者在行政部门或国会内部寻找盟友；就相关议题在国会做证也是非营利组织影响美国对外援助政策的一个重要方式；它们还通过向公众提供信息，动员公众的压力，通过公共事件及通过会见记

^① Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*, 2000, Peter G. Peterson Institute for International Economics, p. 51.

者和编辑等引起媒体对它们的议题的注意；有些组织会通过负面宣传或通过影响其成员的竞选支持的方式，来惩罚反对它们的观点的国会议员。在可能的情况下，它们会与其他组织、国会议员和行政部门官员做交易，在其他问题上支持他们以换取对他们认为重要的援助议题的支持。^① 在涉及对外援助的国内政治争论中，非营利组织经常会成为美国国际开发署在国内政治中的同盟军。比如，冷战结束后，克林顿政府试图减少财政赤字，削减对外援助预算首当其冲。共和党控制的国会也进一步通过立法手段，削减这方面的预算。发展援助在美国对外援助议程中的重要性下降，其预算被大幅削减。国务院甚至试图把美国国际开发署并入国务院。1994年，美国国务卿建议由副总统领衔研究把国际开发署并入国务院的问题。美国国际开发署不愿被并入国务院，于是就寻求行政部门内部、国会、媒体及非营利组织中反对合并者的支持。1997年，“联合行动”发起了“百分之一运动”（Just 1%），告诉美国公众美国对外援助的真实数目不到联邦预算的1%，并试图说服国会和行政部门停止和扭转发展援助的削减。为了把想告诉国会的信息传播出去，“联合行动”与所有成员组织进行非常密切的合作，它们都向国会传递同样信息。由350位美国商界领袖组成的“美国全球领导运动”组织（US Global Leadership Campaign）也把减少援助说成是对美国在世界事务中的领导地位的威胁。国际经济发展商业联盟（Business Alliance for International Economic Development）的建立，目的也是游说增加援助。^② 美国国际开发署有时也会为某项政策而寻求非营利组织的支持或声援。比如，美国国际开发署主要关注对外发展援助问题，它经常要抵制国务院试图把资金用于外交目的的压力。为此，国际开发署经常会寻求关注发展和救济问题的非营利组织的支持，以支持发展问题。美国社会中有一些关注救济、发展及相关问题，如环境、人口和计划生育、妇女权益、艾滋病等问题的非营利组织组成了“援助游说团体”，其中有的是教会的分支组织，有的是大学，有的是提供服务的组织，有的是纯粹的支持团体，还有一些思想库也把它们的部分或全部工作集中在对外援助上。这些组织组成一个松散的网络，进行合作，游说政府采取更高的援助

^① Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2000, p. 52.

^② Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 90.

标准,为更广泛意义上的发展提供援助。^①

2. 援助政策的实施者

美国对外进行的绝大多数发展和人道主义援助不是由政府工作人员直接展开,而是由与美国国务院、国际开发署、国防部、财政部和农业部等政府部门密切合作的各种非营利组织,如非营利性的服务承包商、咨询公司、人道援助机构、大学或慈善性民间志愿团体等开展各种项目实施的。这些非营利组织成为美国对外援助政策的具体实施者。它们对援助项目的设计、组织和实施等在很大程度上决定着美国对外援助政策的实际效果。有研究指出,美国把全球发展援助的大约40%分配给了非营利组织。比如在非洲肯尼亚,美国国际开发署管理的援助项目大约90%是通过私营部门(包括企业和非营利组织)提供的。^②

美国对外粮食援助主要是通过非营利组织提供的。美国的相关法案也规范了这些组织作为对外粮食援助政策具体实施者的地位。1949年的《农业法》第416款(b)最早对国际粮食援助做出了规定。1954年7月10日,美国国会通过《农产品贸易发展及援助法》(P. L. 480)。该法第二条(Title II)授权捐赠农产品物资,以满足救济需求及用于缓解饥荒、疾病和死亡之根源的活动;要求根据本条提供的物资的至少76%要用于支持私人志愿组织或政府间组织开展的非紧急状态的发展项目[肯尼迪时期,该法改名为《粮食促进和平法》(*Food for Peace Act*)]。根据这一法案设立的“粮食促和平项目”是美国政府开展其国际粮食援助的主要机制。1985年的《粮食促进进步法》也对国际粮食援助做出明确规定。根据该法设立的“粮食促进进步项目”由美国农业部管理,主要是向发展中国家和新兴民主国家提供捐赠或赊卖美国产品,以支持民主,扩展私营企业。现在该项目下的所有粮食援助都是以捐赠形式提供的。实施援助项目的组织提出对某些产品的要求,农业部从美国市场购买这些产品,然后捐赠给实施援助项目的组织,并把这些产品运往受援国。1990年《农业发展与贸易法》(P. L. 101 - 624)第15条对粮食援助做出了一些修改,其中包括强调提高急需国家的粮食安全这一目标。该法案授权私人志愿组织

^① Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, pp. 102 - 103.

^② Julie Hearn, "The 'Invisible' NGO: US Evangelical Missions in Kenya", *Journal of Religion in Africa*, Vol. 32, No. 1 (Feb. 2002), p. 34.

利用粮食开展各种活动，以实现这一目标，包括解决营养不良和疾病的根源、促进经济发展等。1998年《非洲希望种子法》授权设立埃默森人道信托基金（Bill Emerson Humanitarian Trust），^①规定储备高达400万吨小麦、玉米、高粱和大米，以备发展中国家出现紧急状态或美国国内供应短缺时确保完成480号公法规定的粮食援助。2002年《农场安全与农村投资法》（P. L. 107 - 171 之第3107款）授权设立“麦戈文—多尔国际教育和儿童营养食品计划”（McGovern - Dole International Food for Education and Child Nutrition Program），帮助支持教育、儿童发展及世界上最贫穷的一些儿童的食品安全；它还授权向低收入、粮食短缺的国家捐赠美国农产品，并提供相关的财政和技术援助，以开展学校膳食供应及母婴营养项目。

在对外援助项目实施过程中，与美国国际开发署和农业部等有密切合作关系的非营利组织有：“农业合作发展国际”/“海外合作援助志愿者”组织（ACDI/VOCA）、安泽国际救援协会、“关怀非洲”组织（Africare）、贝蒂救援联盟（Batey Relief Alliance）、美国救援合作组织、天主教救济会、“城市希望国际”（Citihope International）、“互援国际”（Counterpart International）、国际布道团（Evangelistic International Ministry）、“喂养儿童”组织（Feed the Children）、粮食救济饥民国际协会（Food for the Hungry International）、“国际人类发展伙伴关系”组织（International Partnership for Human Development）、国际救援小组（International Relief Teams）、“国际美慈”组织（Mercy Corps）、“星球援助”组织（Planet Aid, Inc.）、“项目关注国际”（Project Concern International）、提格里救援协会（Relief Society of Tigray, REST）、救助儿童基金会（Save the Children Foundation）、英国救助儿童会（Save the Children - UK）、联合国世界粮食计划署、世界宣明会、“世界互助”组织（World Help）、国际社会援助基金会（FINCA International）、“技术服务”组织（TechnoServe）、阿加·汗基金会（Aga Khan Foundation）、“蓝多湖”组织（Land O'Lakes）、国际救援与发展组织（International Relief and Development）、“保护生命”组织（Shelter for Life）等。

^① 其前身是1980年《农业法》第三条授权设立的“粮食安全小麦储备”（FSWR）和1996年农业法授权设立的“粮食安全商品储备”（FSCR）。

非营利组织负责粮食援助项目的规划、组织、实施、控制和评估。最初，非营利组织主要通过慈善性救济活动提供粮食援助，特别是紧急状态下的粮食援助，这些活动也没有长远影响。20世纪80年代期间，美国国际开发署推动非营利组织从简单的粮食分发转向利用粮食援助资源开展长期的发展项目。非营利组织关注的主要是地方层次的那些能够短期内对贫困人口产生影响的小型发展项目，以在社区或个人层次上解决粮食安全问题。它们的活动包括：参与粮食分发，直接为其提供粮食；推销商品，换取当地货币，以开展其他形式的项目，解决缺乏食品安全的根本原因等。虽然美国相较于其他国家有很多非营利组织参与对外粮食援助活动中，但这些非营利组织的人力、物力资源毕竟是有限的，它们也无法直接把粮食分发到受益者手中，而是与受援国当地政府、非营利组织、教会、学校等建立起一个联系网，形成分发网络。通过这样的联系网，美国的这些非营利组织的能量可以被扩大，援助就可以尽可能分发到那些贫困和急需粮食援助的人们手中，为他们改善生活状态、实现进一步发展提供一线希望。

美国非营利组织在受援国针对当地情况开展了多种多样的旨在推动当地发展的援助活动。它们通过粮食援助来支持许多发展事业的项目，如健康、教育、小企业发展、环境保护、基础设施建设、民主制度发展等。在健康领域，非营利组织开展的项目有：营养学教育、免疫及儿童生存、饮用水及卫生系统、学校食品供应、母子健康项目。比如，母子健康项目的目的是为儿童、孕妇及哺乳期妇女提供粮食，以确保他们有足够的食物，改善其营养状况；学校膳食供应项目主要是为学生提供食物以改善他们的健康状况、学习能力、入学人数和营养状况，并为参与培训课程的成年人提供食物。在基础设施建设方面，非营利组织主要通过组织以工代赈项目，为参加诸如建设校舍、修筑道路和农田灌溉系统及水库等水利设施、开挖水井或土地改善项目（包括再造森林和修建梯田）等社会建设项目，为失业或未充分就业的当地居民提供口粮或食物。非营利组织还根据受援国实际情况，开展一些诸如森林保护、水土保持等与发展问题有关的项目。另外，它们还通过紧急状态项目为遭受战争、洪涝、饥荒及其他人为的和自然灾害所困的平民分发食品等救援物资。

一些规模较大的非营利组织关注和参与对外援助的范围非常广泛。比如，天主教救济会从20世纪50年代起就开始关注非洲、亚洲和拉丁美洲

地区，提供紧急救援和赈灾服务，通过可持续发展项目帮助发展中国家走出贫困的恶性循环。到 20 世纪 90 年代，除关注发展问题和天灾人祸后的救济外，天主教救济服务组织还关注一些转型国家的公民社会发展。天主教救济会涉及的领域非常广泛：在发生各种自然灾害和复杂的暴力冲突等危机时，主要是对大量难民及其他流离失所的人们提供救济援助；在农业方面，针对世界上最贫穷的农民家庭和农村社会开展了农业与环境项目；在教育方面，在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区、中东和东欧地区（包括发生危机的国家、正在从危机走向稳定的国家以及相对稳定的国家）84 个国家开展了支持学校食品供应项目和一些推动和支持高品质基础教育发展的项目；在健康方面，开展了一些关注婴儿生存、母子健康、艾滋病、饮用水与卫生等问题的项目，并开展了健康教育。天主教救济会于 1986 年开始在泰国曼谷开展了第一个艾滋病项目。后来，在非洲、亚洲和拉丁美洲 62 个发展中国家最贫穷、最容易受到艾滋病威胁的地区开展了 280 多个艾滋病防控项目。又如，安泽国际救援协会在非洲、中美洲和加勒比地区、东亚、南亚、欧洲、南美及南太平洋地区许多国家（其中包括非洲大陆的 38 个国家、中美洲和加勒比地区的 16 个国家、东亚的 13 个国家、欧洲的 27 个国家、南美所有国家、南太平洋所有岛国）都开展过一些项目。这些项目的内容包括：为遭受战争、灾难（如中美洲的飓风和印度洋的地震、海啸）和饥荒困扰的民众提供紧急援助，如分发粮食、提供紧急避难所等；在贫困国家为民众提供蔬菜和农作物栽培技术培训，以可持续的方式减少贫困；改善卫生状况，进行卫生和健康教育，包括建立诊所、资助修建公共厕所、开挖水井提供清洁饮用水、为母亲提供健康和营养知识培训等。

美国援外合作组织（CARE，也译为“关爱组织”）也是支持和参与美国对外援助活动的一个重要的非营利组织。除紧急应对天灾人祸时的粮食救济外，它还非常注重解决贫困的根源问题，以使受援者能够自力更生。它特别强调关注妇女和儿童，以促进持久的社会变革；注重对受援国当地非营利组织的培训，以加强其能力；重视受援国地方社区和市政建设，推动后者改善地方基础设施、增加社区参与、强化市政地方政府提供基本服务的能力。2014 年，该组织在 90 个国家开展了 880 个发展援助项目，涉及基础教育（包括女童教育）、母亲与婴儿发展、家禽养殖、职业培训、粮食安全、市政发展、农村重建与微型企业、地方治理、环境卫生

与清洁饮用水供应、社会与经济转型，受益人口总数约 7200 万人，其中在 30 多个发生自然灾害、冲突或动荡国家（地区）开展的紧急人道主义救援项目帮助了 700 万人，在发展中国家开展的饮用水、水资源管理和卫生（sanitation）项目惠及 390 万人。^①

美国的非营利组织在受援国开展的项目，大多是在美国政府部门密切合作下进行的。比如，天主教救济会在开展活动时与美国国际开发署、农业部以及美洲开发银行进行了密切合作。2010 年美国政府资助安泽国际救援协会用于海外项目的花费包括：美国政府拨付的物资价值达 3045920 美元，海路运输费用达 3941714 美元，直接拨款达 20823990 美元，间接拨款达 6509438 美元，合同金额达 974894 美元。^②

作为美国对外援助政策的实施者，非营利组织发挥的作用和影响是巨大的。作为活跃在受援国社会中的力量，它们对当地的社会发展与人民需要比较深切和具体的认知，既能准确把握当地急迫的现实需求，又能认清其长远发展的需要，这有助于它们更有针对性地设计和实施援助项目；它们关于受援国当地的第一手的信息及它们开展活动的经历，可以为美国政府在制定对外援助政策时提供很好的咨询，有助于政府制定符合具体情况的援助政策。美国政府在制定和实施对外援助政策时，一般也会充分咨询非营利组织的建议。比如，在朱丽娅·塔夫特任助理国务卿时，她领导下的美国国务院人口、难民和移民事务局用了大约 1/3 的时间会见非营利组织代表。这些非营利组织与人口、难民和移民事务局合作，为难民提供了国际救济援助，并帮助在美国安置难民。非营利组织作为美国对外援助政策的实施者，可以在有限的资源条件下极大地放大美国政府对外援助的影响与效果。在美国国际开发署注册的非营利组织（民间志愿组织）每年从私营部门获得的资助和支持，比从美国国际开发署那里获得的多得多。这充分说明，美国在推行对外援助政策时，大大调动了社会的力量。冷战结束后，美国国会决定削减对外援助预算，因为已没有苏联的威胁需要遏制，也因为受援助政府内充斥着腐败。由于东欧剧变和苏联解体后建立的国家纷纷要求美国的援助，美国国际开发署不得不用更少的资源做更多的事情。在这种情况下，非营利组织作为合作者和援助接受者似乎都很有吸

① CARE USA, *2014 Annual Report*, p. 2.

② ADRA, *International Financial Statements 2010*.

引力，因为它们比传统的政府导向的发展花费更少。在国会看来，另一好处是，进入外国政府官员腰包的钱少了，款项更多地流入了倾向于民主的公民社会领域。^① 美国非营利组织在促进受援国当地民间组织的能力建设方面所发挥的积极作用，也可以在更大程度上放大美国对外援助的影响。更重要的是，美国非营利组织作为美国文化和生活方式的代表，深入到受援国社会内部，与之密切的交流，能够在很大程度上扩大美国文化、价值观及生活方式对受援国当地人民的影响。

（二）非营利组织与美国海外推行民主

在海外推广美国人所理解和认可的民主，在美国外交中占有重要位置。尽管推行民主的说法可以追溯到伍德罗·威尔逊甚至更早的时期，但直到 20 世纪 80 年代，美国在世界范围内促进民主的活动才大大扩展并实现制度化。对外扩展民主成为美国对外政策的一个基本目标，也成为美国对外援助中日益重要的组成部分。1983 年，美国国会根据里根总统的建议，建立了由联邦政府全额资助的美国国家民主基金会（National Endowment for Democracy, NED），该基金会通过其旗下的四大机构——美国劳工联合会—产业工会联合会（AFL—CIO）、美国商会、美国共和党与民主党分别主持的“民主促进机构”——美国国际劳工团结中心（American Center for International Labor Solidarity）、国际私营企业中心（Center for International Private Enterprise, CIPE）、国际共和研究所（International Republican Institute, IRI）、国际事务全国民主研究所（National Democratic Institute for International Affairs, NDI）——提供资助。根据国会制定的《国家民主基金会条例》，国家民主基金会的工作目标主要有：通过民间机构在世界范围内鼓励自由和民主，包括促进个人权利和自由的行动；推动美国民间组织（特别是美国两大政党、工会和商业协会）与国外民主组织之间的交流；促进美国非营利组织（特别是美国两大政党、工会和商业协会及其他民间组织）参与海外的民主培训计划和民主制度建设；及时采取措施与海外的本土民主力量合作，加强

^① Sada Aksartova, “Why NGOs? How American Donors Embraced Civil Society After the Cold War”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 8, Issue 3, May 2006, available at: http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss3/special_4.htm, 2011-01-07.

民主选举的作用；在支持美国两大政党、工会和商业协会及其他民间组织参与促进与海外致力于民主文化价值、民主机构和组织建设的力量的合作。^① 1989年，国会通过了《支持东欧民主法案》以支持该地区的民主转型。美国国际开发署1990年的“民主倡议”把促进民主作为其核心目标。1992年，国会又通过《支持自由法案》，为在俄罗斯及苏联其他加盟共和国开展的民主促进项目提供资助。到20世纪90年代，民主援助在美国的对外政策中已变得非常突出、非常重要，对外扩展民主已成为两党一致的外交政策。

美国为援助其他国家的民主转型和建设民主制度投入了大量资源。作为美国海外推行民主活动的“主力”，美国国家民主基金会的绝大多数资金来自美国国会批准的拨款，只有极少部分资金来自布兰德利基金会（Bradley Foundation）、怀特海基金会（Whitehead Foundation）和欧林基金会（Olin Foundation）等私立基金会。而从资金总额上看，美国政府通过国家民主基金会提供的资助数额相对较少，更多的资金是通过美国国际开发署直接资助那些关注各种形式民主援助的非营利组织开展的项目。像卡特中心、亚洲基金会（Asia Foundation）、美国律师协会（American Bar Association, ABA）的“中欧和欧亚法律计划”（Central European and Eurasian Law Initiative）、欧亚基金会（Eurasia Foundation）、国际人权法小组（International Human Rights Law Group）、国际选举制度基金会（International Foundation for Election Systems, IFES）、“公民社会、教育与媒体发展”组织（Civil Society, Education and Media Development, IREX）、“自由之家”（Freedom House）及一些附属于大学的研究中心等非营利性组织都接受国际开发署的资助，针对所谓“独裁国家”开展各种推广民主的项目。自20世纪80年代起，美国已通过这些非营利组织实施了大量的选举监督和民主援助项目。1995年起，国际共和研究所、国际事务全国民主研究所和国际选举制度基金会共同与美国国际开发署签署了一个名为《支持选举与政治进程联盟》的协议。这是美国国际开发署资助与选举有关的项目的主要机制。1995—2001年，美国国际开发署通过这一机制向

^① Thomas Caroth ed., *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999), pp. 31 - 32, 转引自刘国柱：《当代美国“民主援助”解析》，《美国研究》2010年第3期。

相关的非营利组织提供了 8000 万美元的资助。^①

美国政府与这些非营利组织之间的关系，并不仅仅局限于资金支持。乔治·W. 布什政府的高级官员、新美国世纪计划（Project for New American Century, PNAC）的签约人主管着国家民主基金会。尽管它宣称“独立”和“非政府身份”，但美国国务院及其他行政部门依然定期任命国家民主基金会项目的工作人员^②。如“民主项目”的一个支持者所言，“这些私营组织实际上只是它们所服务的国务院的幌子。”积极支持“颜色革命”的“自由之家”曾长期处在中央情报局前高级策划人的领导之下，或者他们的一些工作人员曾是中情局工作人员。在民主党执政时，国际事务全国民主研究所往往是由“自由主义的鹰派”或右翼民主党人操控着。国际共和研究所会集了一批共和党极右翼的政治人物和大金融公司、石油公司和国防公司的代表。选举制度国际基金会的高级管理人员来自保守的共和党高层、中央情报局或者军方情报部门。“颜色革命”精英领导者的培训学校——国际研究与交流委员会集中了一些来自新闻媒体、美国外交部门及军方的政治战、公众外交和宣传领域的专家。^③显然，美国政府或两党精英阶层通过种种隐秘的形式实现了对这些非营利组织的掌控。

美国的这些非营利组织对转型国家民主发展的关注和参与是多方面的。美国国际开发署确立了支持民主和治理的四类对外援助项目：①促进对法治与人权的尊重；②鼓励发展“独立和政治上积极的公民社会”；③支持透明和负责任的治理；④促进通过自由和公正的选举过程进行有意义的政治竞争。这些援助内容本身都是非常广泛的。具体来说，美国国际开发署开展的项目主要是：支持司法改革、执法、公民的公平正义、促进对人权的尊重和制度发展；支持倡导型非营利组织、独立工会、记者和媒体

① Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 72.

② Sreeram Chaulia, “Democratisation, NGOs and ‘colour revolutions’”, January 19, 2006, available at: http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions-government/colour-revolutions_3196.jsp, 2015-08-11.

③ Sreeram Chaulia, “Democratisation, NGOs and ‘colour revolutions’”, January 19, 2006, available at: http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions-government/colour-revolutions_3196.jsp, 2015-08-11.

组织、公民教育活动等的发展；反腐败、非集中化、地方政府能力建设、加强立法部门能力、公共政策发展、改善军政关系；为选举制度、法律和规则建设提供支持和建议，关注诸如选民登记、投票、计票和争端解决等问题，关注包括选务机构的组成和职权、选举管理人员的培训，选票、选票箱及选举物品的设计与调配，选民教育与选举人信息，以及国内跨党派选举监督和政党监票（pollwatching）等。^①

自里根政府以来，美国历届政府几乎为所有转型国家或发生冲突的国家的民主发展提供了各种形式的援助，许多美国非营利组织参与和实施了促进这些国家民主发展的项目。在冷战后期，美国对外扩展民主的主要目标是推动苏联和东欧社会主义国家的转变；冷战结束后，随着原苏联地区和东欧国家开始民主转型，美国主要是推动这些国家的民主转型走向巩固。^② 近年来，美国又在西亚北非一些国家和乌克兰支持了“颜色革命”。在这些活动中，美国的非营利组织都积极参与其中。

这里仅举两个不同的例子：一是以卡特中心（Carter Center）在全球范围内开展的选举监督活动为例，考察非营利组织参与美国对外推行民主的广度；二是以非营利组织在推动印度尼西亚民主化进程中的作用为例，考察非营利组织参与美国对外推行民主的深度。

1. 卡特中心的选举监督活动

美国前总统卡特及其领导的卡特中心在实现美国对外扩展民主的政策目标方面发挥了突出作用。卡特在卸任总统之后参与的对外选举监督及民主援助活动，既为国际选举监督及更广泛的民主援助活动树立了典范，也为他个人赢得了良好的国际声誉。

1987年，卡特应邀访问海地，以帮助海地的选举进程走上正轨。从此卡特及其领导的卡特中心开始了对其他国家的选举监督活动的参与。1989年初，在贝克国务卿的支持下，卡特同意与前总统福特共同领导由国际事务全国民主研究所和国际共和研究所组织的两党代表团，开展对巴拿马的选举监督活动。在1990年尼加拉瓜的总统选举过程中，卡特试图

^① Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 28.

^② Sreeram Chaulia, “Democratisation, NGOs and ‘colour revolutions’”, January 19, 2006, available at: http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/colour_revolutions_3196.jsp, 2011-06-16.

在执政者与反对派之间进行选举调解。1990年5月，他观摩了多米尼加共和国的选举。1990年年底，卡特又率选举观察团观摩了海地的选举。1990年10月，观摩了圭亚那的选举。1991年10月，卡特率团观摩了赞比亚的第一次多党选举。1992年，卡特和他领导的卡特中心又对圭亚那的选举进行监督。卡特中心早期的选举监督活动主要集中在拉丁美洲地区的一些出现国内冲突或不稳定的国家。冷战结束后，原苏联和东欧地区的一些国家开始了政治转型进程，卡特及其领导的卡特中心更积极、更广泛地参与到推进这些地方民主发展的活动之中。此后，卡特中心的选举监督活动主要关注的是一些出现民主转型但民主制度尚不巩固的国家。截至2015年年中，卡特中心已监督或观察了38个国家的100次选举，其中包括曾经14次观摩中国的农村基层选举，^①以及正在进行之中的对刚果民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴勒斯坦和突尼斯的选举观察。^②

通过广泛参与一系列的选举监督和选举援助活动，美国前总统卡特已经对国际选举监督的发展水平产生了极其重要的影响。卡特强调选举前评估、选举调解及平行计票（PVT），以制止或检查选举计票舞弊，这已成为选举监督的模式。卡特中心也已成为在推动民主发展、和平与冲突解决、人权发展等领域具有全球影响的非营利组织。

卡特及其领导的卡特中心在其他国家开展选举监督和民主援助活动过程中，既充分利用他个人作为“人权外交”倡导者所赢得的地位来推动选举监督和民主援助活动顺利开展，也充分与美国其他非营利组织进行密切的合作，以实现其影响的最大化，同时，它们还积极利用国际社会其他国家的资源，如除来自美国各领域的资助外，它们还设法得到其他国家的资助；除利用和动员来自美国非营利组织的代表外，它们还积极争取其他国家关注民主发展问题、具有民主经验的人士，如民选的官员、经历过民主选举洗礼的政要等参与卡特中心开展的选举监督与民主援助项目，借以突出卡特中心开展的选举监督和民主援助活动的独立性、国际性，从而增强其公正性。

① 卡特中心设有中国项目（China Program），该项目1997年3月5日至2010年4月1日发布的20份关于中国选举、民主与政府治理的研究报告均可从项目专栏下载：http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/china_reports.html，2015-08-06。

② 卡特中心民主项目（Democracy Program）官方网站的数据，available at：<http://www.cartercenter.org/peace/democracy/index.html>，2015-08-06。

表 9-3

卡特中心监督或观摩的外国选举^①

36 个国家 89 次选举 (数据截至 2012 年 1 月)

玻利维亚 (2009 年 12 月, 2009 年 1 月)	黎巴嫩 (2009 年 6 月)
柴罗基部落 (Cherokee Nation): (1999 年 7 月, 2011 年 9 月)	利比里亚 (1997 年 7 月; 2005 年 10 月; 2011 年 10 月)
中国 (1997 年 3 月, 7 月; 1998 年 3 月; 1999 年 1 月, 9 月; 2000 年 1 月, 8 月; 2001 年 9 月, 12 月; 2002 年 12 月; 2004 年 6 月; 2005 年 5 月; 2006 年 5 月; 2010 年 3 月)	马里 (2002 年 4 月)
科特迪瓦 (2010 年 11 月; 2011 年 12 月)	墨西哥 (1992 年 7 月; 1994 年 8 月; 1997 年 7 月; 2000 年 7 月)
刚果民主共和国 (2006 年 7 月; 2011 年 11 月)	莫桑比克 (1999 年 12 月; 2003 年 11 月; 2004 年 12 月)
多米尼加共和国 (1990 年 5 月; 1996 年 6 月; 2000 年 5 月)	尼泊尔 (2008 年 4 月; 2009 年 4 月)
东帝汶 (1999 年 8 月; 2001 年 8 月; 2002 年 4 月; 2007 年 6 月)	尼加拉瓜 (1990 年 2 月; 1996 年 10 月; 2000 年 11 月; 2001 年 11 月; 2006 年 11 月)
厄瓜多尔 (2007 年 9 月; 2008 年 9 月)	尼日利亚 (1998 年 12 月; 1999 年 1 月; 1999 年 2 月 20 日; 1999 年 2 月 27 日)
埃及 (2011 年 11 月—2012 年 1 月)	被占领的巴勒斯坦地区 (1996 年 1 月; 2005 年 1 月; 2006 年 1 月)
埃塞俄比亚 (2005 年 5 月)	巴拿马 (1989 年 5 月; 1994 年 5 月)
加纳 (2008 年 12 月, 1992 年 11 月)	巴拉圭 (1993 年 5 月)
危地马拉 (2003 年 11 月)	秘鲁 (2000 年 4 月; 2001 年 6 月)
几内亚 (2010 年 6 月)	菲律宾 (2010 年 5 月)
圭亚那 (1992 年 10 月; 2001 年 3 月; 2006 年 8 月)	塞拉利昂 (2002 年 5 月)
海地 (1990 年 12 月)	苏丹 (2010 年 4 月; 2011 年 1 月)
印度尼西亚 (1999 年 6 月; 2004 年 7 月; 2009 年 4 月)	突尼斯 (2011 年 10 月)
牙买加 (1997 年 12 月; 2002 年 10 月)	委内瑞拉 (1998 年 12 月; 2000 年 7 月; 2004 年 8 月; 2006 年 12 月)
肯尼亚 (2002 年 12 月)	赞比亚 (1991 年 10 月; 2001 年 12 月)

2. 非营利组织与印度尼西亚的民主化进程

通过探讨非营利组织在印度尼西亚民主化进程中所采取的各种行动,可以在一定程度上比较深入地说明非营利组织在美国对外扩展民主方面所发挥的作用。

^① 见 <http://www.cartercenter.org/peace/democracy/observed.html>, 2012-02-21。

1997年亚洲金融危机爆发，苏哈托政权在危机冲击下垮台，开启了印尼的民主化进程。美国的非营利组织，包括国际选举制度基金会、国家民主基金会、国际事务全国民主研究所、国际共和研究所、亚洲基金会、卡特中心、美国劳联—产联的团结中心、英特新闻网（Internews）、纽约的查尼研究公司（Charney Research）等，广泛参与到印尼民主化进程的各个方面。

第一，推动了印尼有关选举的法律和制度改革。2002年11月，印尼人民代表会议通过了关于政党、立法机构选举和总统、副总统选举的法案。国际选举制度基金会在这些法案的修改、草拟等阶段提供了支持，为草拟选举法、行政管理程序及实施规则提供了技术援助，并根据印尼决策者在立法起草各个阶段的需要提供比较信息和分析。在2004年印尼选举前，国际选举制度基金会还开展了一些项目，支持修改规范政党行为和选举制度的政治性法律，以建立中立的选举框架，并为准备实施新选举框架下的规则（包括地区选举委员会的建立和运作框架、选区划分、计票及选民信息等）提供支持。

第二，加强了印尼选举和选举监督机构的能力。国际选举制度基金会为加强印尼全国选举委员会和全国选举监督委员会的能力提供了技术和物资支持。在印尼新的全国选举委员会建立后，国际选举制度基金会为该委员会及其秘书处提供了技术性建议和援助，帮助印尼全国选举委员会出版了内部通讯，并为其工作人员的培训和能力建设提供支持；为印尼全国选举委员会的网站建设提供了建议和支持；开展了培训印尼选举官员的援助计划，为印尼各级选务管理及工作人员提供关于选举管理、选举程序等方面的培训。国际选举制度基金会还与其他美国的非营利组织合作，积极与印尼全国选举委员会及印尼宪法法院等对国内选举监督具有法律管辖权的机构探讨加强印尼全国选举监督委员会及各级选举监督机构能力的问题。

第三，在印尼开展选民教育活动。在印尼1999年6月的选举前，美国国际开发署利用劳联—产联的“团结中心”和它的地方性非营利组织及劳工伙伴网络，有针对性地开展了支持印尼选举教育的活动。“团结中心”通过30个组织在印尼18个省支持了一项草根性选民教育项目，它既强调与地方组织的合作，也充分考虑印尼的地方差异和需求。在2004年立法机构选举前，选举制度国际基金会在印尼支持了六次候选人政治辩论项目。总部设在纽约的“媒体发展贷款基金”（Media Development Loan

Fund, MDLF)、亚洲基金会等非营利组织也参与了印尼的选民教育活动。

第四,加强选举监督活动。国际事务全国民主研究所是较早早在印尼开展选举监督活动的美国非营利组织。1996年年初它开始介入1997年印尼的立法机构选举。此后,国际事务全国民主研究所与印尼很多政党及民间团体进行了广泛合作。印尼民主化进程启动后,国际事务全国民主研究所、卡特中心、国际选举制度基金会等非营利组织,在美国国际开发署、美国驻印尼大使馆支持下,对印尼民主化进程开始后的历次立法机构和总统、副总统选举进行了监督,包括选举前对选举环境的评估、选民登记、选举过程对投票及开票过程的观摩、选举后争议的解决等。1999年立法机构及总统选举前,国际事务全国民主研究所分别于1998年11月、1999年2月和5月三次向印尼派出由选举制度和政治转型方面的国际专家组成的小规模评估小组,评估印尼民主选举的前景。卡特中心也进行了选前评估,并为在印尼开展选举监督活动与国际事务全国民主研究所一道设立了联合现场指挥机构。它们联合向印尼派出了一支由来自亚洲、非洲、欧洲和美洲23个国家的100名国际监督员组成的联合代表团,在选举前与印尼社会各界进行了广泛接触,以充分了解选举的法律框架和政治环境、选举准备情况和选民对选举及选举监督的期待等。代表团被分为42个观察组,在选举日监督了400多个投票站的投票过程,并监督了某些地方的计票过程。选举后,它们又连续发布了四份声明,对选举监督过程中发现的问题做出说明,并提出了进一步改进选举工作的建议。在2004年4月的立法机构选举过程中,国际选举制度基金会派出了13个选举监督小组,监督了印尼13个地方的选举活动。此后,卡特中心从5月起向印尼全国各地派出12—14名长期观察员,开始对印尼7月5日总统选举的选举环境,包括选举准备、选举教育活动、政党的竞选活动等进行长期观察。在7月5日举行的印尼首轮总统选举过程中,卡特中心向印尼17个省派出了60名国际观察员,国际选举制度基金会向印尼各地派出了15个小组34名观察员,监督了158个投票站的投票过程。在9月20日第二轮总统选举过程中,国际选举制度基金会派出了14个小组共31名观察员,在印尼10个省共监督了135个投票站的投票过程;卡特中心向印尼派出了57名观察员。这些选举监督活动,有助于逐步改善印尼的选举环境、减少选举舞弊的发生,以及提高选举结果的可信度和合法性。

第五,支持印尼政党的发展。在印尼民主转型的过程中,国际事务全

国民主研究所、国际共和研究所、国际选举制度基金会与美国国际开发署合作，为印尼政党的发展提供了支持，目的是通过这些援助，促进印尼政党的健康发展，使之摆脱各种缺点，成为富有效率、具有代表性和动员能力的现代政党，以适应新的民主制度下的竞争。它们的支持主要包括：支持政党建立和加强基本的政党组织，推动印尼政党组织发展和制度化改革；强化政党参与选举运动的能力；支持和推动印尼妇女的政治参与；促进政党间对话与合作，促进政党在立法机构中更有效地提出并通过新立法，提高政党，特别是反对党监督政府和执政党的能力等。国际共和研究所的项目更多的是针对政党的地方分支部门，它一般是在更具地方性的层次上提供技术援助；而国际事务全国民主研究所的政党培训则集中于各政党全国总部的层次上，目的是帮助政党领袖在印尼社会中发挥实际领导作用。^① 它们支持印尼政党发展的主要形式有：举行专题研讨会或研讨班、为政党领袖及其成员提供短期培训项目、进行调查研究和民意测验培训、为政党领袖提供咨询等。

第六，推动印尼军政关系的民主化改革。在推动印尼军政关系民主化改革的过程中，美国的一些非营利组织也积极参与其中。1998年年初，国际事务全国民主研究所与日惹市（Gadjah Mada）大学的安全与和平研究中心合作，开展了在印尼文官和军事领导人之间推动关于多元主义和民主的对话，讨论转型问题与军队在民主国家的作用等问题。1999年年底起，国际事务全国民主研究所开展了一个旨在加强印尼文官领导和监督军队的能力的项目，就有关国防的各种议题为印尼人民代表会议外事、国防与信息委员会提供了培训，就选举后的治理与安全问题提供专家咨询，提高科研院所和智库研究、分析安全政策和军队制度的能力。它还支持文职与军方领导人之间在地区层次上的对话，开展了一些政治项目以鼓励军官和公民社会领袖之间的对话。发展选择公司（Development Alternatives, Inc., DAI）也与美国政府有关部门合作，参与了推动印尼军政关系民主化发展的活动。在美国国际开发署的资助下，英特新闻网在2001年开设的“为和平而报道”（Reporting for Peace）的培训班对部分印尼记者进行了培训，其主要目的是训练记者利用其报道技巧来缓和冲突、敌对状态。

^① Annette Clear, "International Donors and Indonesian Democracy", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 9, No. 1 (Spring 2002), p. 150.

2004年8月到2007年9月间,发展选择公司与美国国际开发署、印尼当地的非营利组织、大学及公共研究所合作,在亚齐、西伊里安查亚、马鲁古、中苏拉威西等省实施了名为“支持和平的民主化”的项目。这些非营利组织与美国国务院、国际开发署、国防部、司法部等政府部门进行了密切合作,开展军政关系项目,目的是推动印尼军政关系的民主化改革和民主的军政关系文化的养成。

第七,支持印尼行政分权改革和地方民主治理。行政分权改革是任何极权国家民主转型过程中必不可少的内容。美国对印尼行政分权改革的援助和支持,主要是在美国国际开发署的领导下展开的。亚洲基金会、国际市/县管理协会(International City/County Management Association, ICMA)、三角科技园区国际研究院(RTI international, 设在北卡罗来纳)、计算机辅助发展公司(Computer Assisted Development, Inc., CADI)和“民主国际”(Democracy International, DI)等非营利组织作为美国国际开发署的合作伙伴,参与美国国际开发署制定、资助和开展的许多项目,如:“印尼快速非集中化评估”(IRDA, 2001—2004)、“印尼地方政府核心管理与预算技能项目”(2000—2005)、“地方政府支持与伙伴关系项目”(LGSP, 2000—2005)、“民主改革支持项目”(DRSP, 2005—2009)、“地方治理支持项目”(LGSP, 2000—2005),等等。“印尼快速非集中化评估”项目由美国国际开发署资助,亚洲基金会具体实施,其目的是通过快速、准确、客观地评估行政分权及相关政策在省、区或市和次区的影响,全面分析各种问题,为印尼中央政府的决策者提供推进行政分权改革所需要的系统的、高质量的信息等。从2001年7月启动到2004年该项目结束,亚洲基金会针对印尼行政分权改革问题发布了五份评估报告。2005年4月到2009年4月间,三角科技园区国际研究院与美国国际开发署合作,在印尼万丹、西瓜哇等八个省开展了“民主改革支持项目”。该项目也把支持印尼进行行政分权政策改革作为其重要关注。在2007年年底印尼国内事务部准备修改2004年关于地方治理的第32号法案时,该项目为印尼国内事务部及其专家提供了技术援助,支持他们对该法案条款进行了修改。该研究院还参与了“地方治理支持项目”,在2001年到2005年间向印尼六个省的80个地方政府提供了参与性规划和资本投资项目的培训,并建立了一个地方培训组织网络,以确保这些地方能够获得长期技术援助。三角科技园区国际研究院还参与了支持印尼地方教育发

展和教育管理的项目和“民主改革支持项目”，以推动印尼公民社会的发展。国际市/县管理协会在美国国际开发署资助下开展的“印尼地方政府核心管理与预算技能项目”（CMBSILGP），为印尼400多个地方政府提供了预算和财政管理援助。国际选举制度基金会、国际共和研究所、国际事务全国民主研究所等组织，也都参与了支持印尼地方民主治理发展的项目或活动，比如，推动改善公共服务、促进地方立法机构的有效运作、提高地方立法机构监督政府的能力、支持公民社会组织及地方媒体的发展，以及支持反腐败运动，等等。

美国非营利组织对印尼民主化进程的全面参与，有力地配合了美国支持印尼民主转型的努力，为实现美国在印尼的政策目标发挥了积极作用。以卡特中心为代表的这些关注其他转型国家或发生冲突后国家的民主发展的非营利组织开展的选举监督和选举援助项目和活动，有助于这些国家的民主发展和民主巩固。这些组织开展选举监督和民主援助等项目，是在美国政府支持和资助下进行的。它们是美国政府实施其对外政策的合作者，是美国对外推行民主的具体执行者；作为美国政府的合作者，它们做了很多美国政府不便公开做或者公开做不到的事情。在开展选举监督和民主援助项目和活动的过程中，这些组织把美国的制度和价值观念也渗透到其活动之中，成为扩展美国影响力的重要力量。

从非营利组织参与美国对外援助活动及在其他国家扩展民主的活动这两个方面，已可以看出它们对实施美国外交政策的影响。从公共政策过程来看，政策选择一旦做出，政策目标的实现及其效果就取决于政策的具体实施了。与社会力量相比，政府无论多么强大，其管理多么高效，长远看都是有限度的。美国政府在开展各种对外援助及扩展民主的活动中，广泛利用非营利组织参与其中，把美国强大而且极富活力的社会力量调动起来，既提高了政府预算投入的利用效率，也引导了相当一部分社会资源进入外交领域，共同推动了美国外交与战略目标的实现。非营利组织对对象国社会情况的了解和把握、在相关领域的专业技能、它们所具备的志愿精神和服务意识，都可以大大弥补美国政府能力之不足。非营利组织在参与实施美国具体外交政策过程中，以其非营利性、非政府性、专业性和“独立性”的特点，更易于为对象国民众所接受，也更能展现美国文化的多元性。因而，在扩张美国价值观和生活方式方面，非营利组织比政府机构更有优势，它们的影响可能比官方外交的影响更加深入、广泛和持久。

本章总结

本章从公共政策过程这一角度审视了非营利组织对美国外交政策的影响，重点考察了智库在外交政策议程设定和政策形成阶段的突出作用，以及关注贫困、发展、在海外推行民主等事业的非营利组织在外交政策实施阶段所发挥的重要作用。不过，这并不是说智库仅仅能够对政策议程的设定和政策形成发挥作用；也不是说关注贫困、发展、推行民主等事业的非营利组织只限于在政策实施阶段产生影响。实际上，无论是智库、基金会、人权组织或其他涉及贫困、发展、推行民主、保护环境、防控疾病、维护和平、解决冲突等事业的非营利组织，几乎都可能在美外交政策过程的各个阶段产生影响。

不同类型的非营利（非政府）组织，往往具有不同的目标和追求，它们影响美国外交的方式也会有所区别，它们对外交政策影响的程度也不不尽相同。诚如克拉克大学国际发展、社区与环境系教授威廉·菲舍尔（William F. Fisher）所言：“人们对于非政府组织是什么很少有一致的看法，对于如何称谓它们甚至更没有一致的看法。对非政府组织部门的概括模糊了从其内部发现的巨大差异。这种多样性意味着，分析非政府组织在地方、国家和全球层面上的影响，殊非易事。”^① 说非营利组织对美国外交政策产生了影响，并不意味着它们必然对美国外交政策的制定、实施或改变产生所谓“看得见、摸得着”的影响。这种“影响”是多方面、多层次的，有时候是潜移默化的。导致了政策变化的影响是看得见的影响，虽然未直接导致政策调整与变化，但其诉求被美国政府相关部门或决策者考虑，也是一种影响。看得见的政策，是多种因素影响的结果。重要的是要看到，美国的外交政策制定、实施和调整的背后有大量非营利组织的声音，通过这些组织，一部分美国民众（往往是有代表性的民众）的声音被纳入政府的考虑之中，而这对于外交政策的进一步实施及其目标的实现大有助益。

^① William F. Fisher, “Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices”, *Annual Review of Anthropology*, Vol. 26, 1997, p. 447.

尽管无法对整个美国非营利部门对美国外交的影响做出精准评估，但通过分析非营利组织与美国政府之间的互动关系，通过对它们参与和影响美国外交政策形成及实施过程的了解，通过对美国社会政治条件的考察，依然可以从总体上把握其影响的广度与深度。

（一）非营利组织与政府之间的关系

非营利组织的一个主要特点在于其独立性。它们大都号称是独立于美国政府的，其使命和活动有时与美国的对外政策也不一致。但总体而言，非营利组织的使命和活动与美国政府的对外政策目标在更多情况下是并行不悖的。有的非营利组织为维护其独立性，经常会刻意保持与政府之间的距离。

不同类型的非营利组织与美国政府部门之间保持着不同形式的联系。比如，智库经常为政府部门提供政策建议；人权组织也经常就相关问题为政府直接决策者提供咨询，或在国会就相关问题做证；关注贫困、发展、民主和治理等问题的非营利组织积极参与了美国对外援助和推行民主的活动。没有这些非营利组织的积极参与和投入，美国外交政策的制定、实施及其影响力的发挥肯定会表现出不同的效果。非营利组织也经常依赖政府获得财务、物质资源和政治准入。有时，美国政府也会直接要求非营利组织与政府政策保持一致或更大程度的认同。比如，在美国发动阿富汗战争和伊拉克战争之后，美国一些非营利组织对这两个国家战时的人道主义救援和战后重建做出了反应。针对非营利组织与美国政府有时会发出不同声音的情况，美国国际开发署署长安德鲁·纳提森（Andrew Natsios）于2003年5月在美国海外慈善团体的联合会机构“联合行动”（InterAction）的一次会议上发表谈话，指责非营利组织没有明确和一致地把美国政府视为他们提供援助的来源。他敦促非营利组织把自己视为“美国政府的手臂”，并威胁如果这些组织不能显示出与美国外交政策的更强有力的联系，他将会寻找其他的合作者。毫无疑问，在有些议题上，非营利组织在与政府部门进行积极合作与配合时能够产生影响。但在另一些议题上，非营利组织的反对、抵制、抗议也会影响美国的外交政策。但总体而言，非营利组织的追求与美国政府的对外政策目标是一致的。

（二）非营利组织与美国社会的价值观

非营利组织能够对美国的外交政策施加或产生影响，最根本的原因在

于这些非营利组织植根于美国社会，与美国社会的主流价值是一致的。

非营利组织的产生与发展，是对美国社会发展过程中面临的各种问题与挑战的回应，它们所关注的问题也是美国政府必须面对的问题。当它们积极表达政策诉求或就相关政策议题提供政策咨询的时候，这些组织就已作为公共政策的参与者在发挥作用；当它们在其他国家开展活动的时候，它们就是美国的制度、价值观念和生活方式的体现者和传播者。作为美国社会中一支非常活跃的力量，它们广泛而深入地卷入到美国外交政策的制定和实施过程之中，有助于美国政府选择出符合社会期待的对外政策，促进美国外交政策目标的实现，有助于传播美国的价值观念和生活方式，扩大美国的文化影响力。卡罗尔·阿德尔曼评论道：“基金会、教会、大学、医院、公司、商业协会、志愿团体和辛勤工作的移民们向发展中国家提供的不仅仅是金钱。他们还在提供自由、民主、创业精神以及志愿精神等价值观。”^①

正是因为它们所体现的价值观念就是美国社会主流的价值观念，非营利组织的力量和影响才可能是强大的，才能对美国外交政策产生影响。从这个意义上讲，非营利组织对美国外交政策的制定及其实施过程的参与和影响，也反映出美国社会力量的强大。

（三）非营利组织与美国的全球地位

作为世界上最强大的国家，美国的利益是全球性的，全球任何角落发生的事情都被认为与美国的利益密切相关，都会引起它的关注。国家间的战争与冲突、他国内部的宗教和种族冲突与战争、能源安全、贸易政策、海上安全、人权问题、恐怖主义、国际减贫、粮食危机、灾难救援、政治转型、传染病防治、跨国人口贩卖等，都是美国外交关注的问题，都与美国的国家安全相关。虽然在不同时期或不同地区，这些问题在美国外交政策议程中的轻重缓急会有所不同，但所有这些已足以说明，美国外交的内容及其要应对的问题是非常广泛的。单靠政府外交部门是无法应对或解决国际事务中的这些问题的，需要动员或吸引各种社会力量参与到对外事务之中。这就为非营利组织参与到美国外交活动之中并对其产生某种影响提

^① Carol Adelman, “The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse”, *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 2003.

供了机会，非营利组织和政府正在进行着越来越多的合作。

美国非营利组织所产生的影响，也远比官方外交活动的影响更为深远。通过各种创造性的活动，非营利组织能够提供各种独特、敏感和个人化的服务，而这正是美国政府力所不及的。“9·11”事件后不久，时任美国国务卿鲍威尔在一次演讲中表示，没有非政府组织的参与，美国就无法成功实现其塑造一个更加自由、更加繁荣和更加安全的世界目标。“因为在这个日益全球化的时代，我们面对的问题都是如此深刻地相互交织、如此复杂和跨国界的，没有一个国家，即便是一个超级大国，能够依靠自身力量解决它们。21世纪世界的本质和这个世界带给我们的问题，使政府与非政府组织之间的合作不仅是令人高度期望的，而且是绝对根本的和必要的。”^① 非营利组织以各种方式参与美国外交，实际上对美国力量 and 影响产生了放大器的作用。政府与社会力量的有机结合，使得美国外交政策的国内基础更加坚实，有助于它选择强有力的外交政策，实现其外交政策目标，维护其全球霸权。

^① Colin L. Powell, “Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations”, Loy Henderson Conference Room, U. S. Department of State, Washington D. C., October 26, 2001, retrieved from: <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5762.htm>, 2015-08-06.