

美印核协议中的印裔美国人游说

潘亚玲*

【内容提要】 随着冷战结束和文化多元主义的发展, 族裔游说在美国政治中的影响力日益上升。印裔美国人的积极游说在美印核协议的达成过程中发挥了相当重要的作用, 保证了美国国会在《海德法案》和美印核协议的审议过程中的高票支持, 从而大大提升了印度在美国的战略地位。今后, 印裔美国人的游说影响可能继续上升。

【关键词】 美国 族裔游说 对外政策 美印核协议

尽管与延续了几十年的国际核不扩散规范相冲突, 但美印核协议仍从美国国会、国际原子能机构以及核供应国集团等重重约束中成功突围, 并于 2008 年 10 月 10 日正式为美印政府签署生效。美国国会在这个问题上高度支持行政部门的决策, 无论是 2006 年通过修改国内法为美印核协议放行的《海德法案》(The Hyde Act), 还是 2008 年对美印核协议本身的批准获得了国会的高支持率。印裔美国人对美国国会的游说是保证这一高支持率的重要因素。本文试图首先从理解美国的族裔游说与美国对外政策间的关系的角度出发, 讨论印裔美国人游说努力的历史发展与现状, 然后再集中关注在美印核协议达成过程中印裔美国人的游说对于保证美国国会的高度支持的作用。最后, 本文认为, 印裔游说影响力的不断上升, 可能对美国的南亚战略甚至亚太战略产生重大影响, 可能对中美关系产生一定的影响。

一、族裔游说与美国对外政策

冷战结束后, 围绕美国对外政策的方向和目标产生了大量争论。这一争论的一个重要方面是, 从世界各地移入美国的大量族裔团体将如何影响美国

* 复旦大学国际问题研究院院长助理、美国研究中心讲师、博士

的国家利益和外交决策。因为移民与其母国(移出国)的特殊情感甚至物质联系,族裔游说涉及移民是首先热爱其母国还是美国的问题。考虑到美国普遍存在的爱国主义被民族主义化的倾向,族裔游说面临着爱国主义的重大困境,即必须在表现对美国的爱国主义与促进母国利益之间实现平衡,这迫使处于不同地位的族裔团体采取了不同的游说策略。

美国有关族裔游说的争论主要分为两派:积极派和消极派。积极派认为,后冷战时期美国外交决策中大量涌现的族裔游说是件好事,它标志着这些团体在“今天的美国生活中获得了令人尊重的地位”,同时他们也愿意“在美国外交事务中发出有意义的声音”。作为联系美国与其母国的桥梁,族裔游说有助于促进美国国内价值观的海外推广。¹也有学者指出,冷战结束导致美国对外政策向更多普通公众开放,促进了族裔团体的政治参与和游说活动的增加。这有利于美国民主的进一步发展,美国政府和人民应当对此表示宽容。²

相比之下,消极派的力量要大得多,且渊源也更为久远。例如,早在1977年,乔治·凯南就指出,冷战期间,族裔游说团体为了其母国利益而对美国外交政策施加压力的例子很多;尽管这未必与美国国家利益冲突,但族裔游说团体显然不那么重视美国的国家利益。”对文化多元主义的担忧也导致了对族裔游说的消极观念。例如,塞缪尔·亨廷顿认为,冷战结束导致对“多元文化主义的顶礼膜拜”,通过族裔游说而产生的族裔政治影响力大大上升。尽管族裔游说团体的利益可能与美国国家利益一致,但他们“往往牺牲更大的美国国家利益和美国与盟友的关系”³。

消极派往往质疑族裔团体的爱国主义,认为族裔游说团体“往往将其母国利益置于美国利益之上”⁴。一本研究族裔团体政治影响力的书直接命名为《忠诚外国》(Foreign Attachments),认为“族裔团体在美国外交政策中发挥

¹ Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad: US Diasporas and Homelands* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 25.

² Michael Clough, “Grass-Roots Policymaking: Say Good-Bye to the ‘Wise Men’,” *Foreign Affairs*, January/February 1994, pp. 2-8.

³ Tony Smith, *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000), p. 5.

⁴ Samuel P. Huntington, “The Erosion of National Interests,” *Foreign Affairs*, September/October 1997, pp. 28-40.

⁵ James M. Lindsay, “Getting Uncle Sam’s Ear: Will Ethnic Lobbies Campaign America’s Foreign Policy Style?” *Brookings Review*, Winter 2002, p. 40.

的作用比一般认为的要大得多”¹，族裔游说的消极后果可能压倒其积极后果。另一项研究从美国公民政治参与的角度印证了这一担忧：普通公众对外交政策或缺乏兴趣、或缺乏了解，只有 3% 的美国公众对特定时间里的特定外交政策——不包括与战争或和平相关的关键问题——态度“积极”，这赋予那些组织良好的族裔团体可乘之机，他们可在特定问题上高度动员，从而获得相当大的政策影响力；² 政客们可能无须害怕其他选民而对族裔游说团体妥协。”亨廷顿甚至明确警告，美国国内敌对的族裔甚至可能引发“代理战争”——他的例子恰好涉及本文讨论的印裔美国人，其代价是牺牲美国国家利益。³

随着全球化的发展和多元文化主义的兴起，美国人日益担心，愈发国际化的新移民将不那么愿意拥护美国的文化或政体。这意味着移民在其母国和美国的两种文化中徘徊，他们不纯粹地属于任何一个。跨国联系消除了移民对美国的忠诚，进而妨碍甚至中止了其政治融入。⁴ 因此，到美国的移民应当基于一种双向契约：美国承诺尊重移民，并为其提供法律所保证的所有公民都享有的权利，既不能多，也不能少；移民必须保证忠诚、效忠于美国，而且效忠必须取代并高于其与母国的任何联系。⁵

考虑到美国人更多倾向于以消极视角观察族裔游说，且存在着较大的民族主义化的爱国主义风险，本文认为，族裔团体的主要游说策略可有两种。

第一种可称之为消极游说，更多地体现防御性，核心目标或是证明自身的爱国主义、避免被民族主义化，或是干脆远离争议性问题，仅为自身公民、社会等权利而游说。当一个族裔团体遭遇美国国内根深蒂固的政治偏见——如冷战时期印度与苏联结盟的印象，或遭遇强大的对抗性族裔团体的压制——如

¹ Tony Smith *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, pp. 1-2.

² Eric A. Liteman, *Who Speaks for America?: Why Democracy Matters in Foreign Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), p. 136.

³ Thomas Ambrosio, "Ethnic Identity Groups and U. S. Foreign Policy," in Thomas Ambrosio ed., *Ethnic Identity Groups and U. S. Foreign Policy* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2002), p. 12.

⁴ 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁？：美国国家认同的挑战》（程克雄译），新华出版社，2005年版，第241页。

⁵ Gary Gerstle and John Mollenkopf, "The Political Incorporation of Immigrants Then and Now," in Gary Gerstle and John Mollenkopf eds., *E Pluribus Unum?: Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation* (New York: Russell Sage Foundation, 2001), pp. 15-18.

⁶ "Illegal Immigration in the United States," a policy paper by the American Legion and Documentation to support Americanism Resolution, The National Americanism Commission, Indianapolis, Indiana, July 2005, p. 17.

阿拉伯裔美国人的游说面临来自犹太裔美国人的压力时,该族裔团体便须采取消极游说策略。由于面临极大的爱国主义被民族主义化的风险,这些团体在为母国利益游说时地位相当不利,往往会被对手抹黑。因此,他们或是不涉足这些问题,即使涉足也必须首先证明自身的爱国主义,然后才能为母国利益游说。

第二种可称之为积极游说,即正面地为促进母国利益而进行游说。当一个移民团体并不面临美国国内的政治压力和偏见,或没有对抗性的更为强大的族裔游说团体的压制或抹黑,或当其获得了合法性的游说理由时,它无须证明自身是否热爱美国,也无须担忧其爱国主义会被民族主义化,因此完全可以直接为了促进母国利益而进行游说,如犹太裔美国人游说团体、进入21世纪后的印度裔美国人¹等都是这样的典型。

二、印裔美国人游说:历史与现状

在对族裔游说与美国对外政策的关系做一简要讨论之后,本文将对印裔美国人的游说活动加以分析。印裔美国人广泛参与游说活动是在冷战结束后,尤其是在1998年印度核试验之后。此前印裔美国人的游说大多是消极游说,冷战结束后逐渐进入了积极游说时期,在推动美印核协议的通过中表现得最为突出。

印裔美国人游说的发展很大程度上与其人口数量的增长相关,而其中最为重要的事件是1965年《移民与国籍法修正案》(以下简称《1965年移民法》)的实施大大放宽了对印度人移居美国的限制。在这之前,印度人移居美国数量很少,且地位低下,无法享受公民权利。例如,1910年美国的印裔总计2544人,其中加利福尼亚就有1948人。²尽管当时的印度移民曾一度试图与亚洲移民相区分,以争取更大的政治和经济权利,但最终以失败告终。”

《1965年移民法》大大增加了印度人移民美国的机会,印裔美国人的数量、居住区域和职业领域等都有了很大的拓展。例如,1965年仅582名新移民来自印度,而1966年这一数字便跃升至2458人,到1970年则每年超过1

¹ 在本文中,印度裔美国人既包括加入美国国籍的印度人,也包括居住在美国的印度人。

² Sanjeev Khagram, Manish Desai and Jason Vaughese “Seen Rich but Unheard? The Politics of Asian Indians in the United States” in Gordon H. Chang ed., *Asian Americans and Politics: Perspectives, Experiences, Prospects* (Washington DC, and Stanford, CA: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press 2001), p. 267

³ Sanjeev Khagram, Manish Desai and Jason Vaughese “Seen Rich but Unheard? The Politics of Asian Indians in the United States” pp. 262-263.

万人。在 1960 年至 1980 年间,印裔人口从 9000 人飙升至 38.7 万人,到 1990 年增至 81.5 万多人,2000 年增至 170 万人,到 2007 年已经超过 250 万人。目前,印裔美国人的居住范围已遍及全美。更重要的是,印裔是美国各族裔中人口数量增长最快的,年均增长率达到 10.5%。¹ 印裔美国人的数量增长形成对多个关键选区的控制,这为印裔游说奠定了重要基础。

印裔美国人不仅有数量优势,还拥有质量上的优势。他们不仅富有,而且受教育程度高,所从事的职业受人尊重。根据一项统计,印裔家庭年均收入为 69470 美元,比平均水平高了接近一倍;其百万富翁的人数为 20 万人;25 岁以上拥有大学及以上学位的人数比例为 64.4%;担任经理或专业人士的比例为 57.7%;在高科技领域工作的人数达 30 万;在高校工作的人数超过 5000 人;硅谷创建之初有 15% 的公司为印裔美国人所拥有;等等。²

随着印裔人口的增加,印裔的政治参与热情也开始上涨。20 世纪七八十年代,印裔组织开始广泛出现,如印裔美国人医师协会 (American Association of Physicians of Indian Origin, AAPI)、亚裔酒店主协会 (Asian American Hotel Owners Association)、美国泰卢固人协会 (American Telugu Association) 等等。更重要的是,印裔媒体开始兴起,其中最重要的是 1970 年创办的《海外印度人》(*India Abroad*),主要关注印裔如何在不丧失其“印度属性”的情况下适应美国的生活。”

在整个冷战时期,印裔美国人的游说更多是消极的,主要关注经济和社会权利,极少涉及印度利益。³ 主要原因包括:第一,冷战期间,印度一面追求半心半意的不结盟政策、一面与苏联结盟,同时美国与巴基斯坦结成盟友,这使印裔美国人为印度利益游说极可能被扣上“反共”帽子,其爱国主义极可能被民族主义化。第二,由于印裔美国人的经济、社会活动扩张,引起了美国人对就业机会的担心,甚至产生了针对印裔美国人的暴力冲突。

进入 20 世纪 90 年代,三大因素推动了印裔美国人向积极游说方向发展。首先是冷战结束解除了对印裔美国人先前的限制,他们无须再担心其爱国主义被民族主义化。其次,《1965 年移民法》实施以来的第二代印裔美国人逐渐

¹ Sandhya Shukla *India Abroad: Diasporic Cultures of Postwar America and England* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003), pp. 93–94. USNPAC, “Indian–Americans Vital Statistics 2007”. http://www.usinpac.com/indian_american2007.asp

² USNPAC, “Indian–Americans Vital Statistics 2007”.

³ Sandhya Shukla *India Abroad: Diasporic Cultures of Postwar America and England*, p. 191.

⁴ Robert M. Hathaway, “Unfinished Passage: India, Indian Americans and the U. S. Congress” *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, Spring 2001, p. 24.

长大,他们表现出不同于其父辈的认同,对美国的政治过程有着更深入的理解。再次,1998年的核试验使美国更为现实主义地思考印度的战略地位,并开始调整其南亚战略。

这样,印裔美国人的游说活动逐渐由消极转向积极,日益关注促进印度利益和美印关系。例如,印裔美国人医师协会提出了一个宏大的政治计划,旨在促进美印关系的改善,包括核技术领域的合作。美国泰卢固人协会也从20世纪90年代起日益关注政治议题。¹《海外印度人》也开始聚焦于促进“印度在世界上的政治地位”。它鼓励读者关心印度在国际政治中的地位,支持印度领导人所采取的立场,认为印度应得到作为世界上最古老文明和最大代议制民主国家所应得的关注和尊重。²

在迈向积极游说的过程中,效仿美国以色列公共事务委员会,³一位印裔美国商人桑杰·普里(Sanjay Puri)于2002年组建了美国印度政治行动委员会(US India Political Action Committee, USNIPAC),并成立了与之相联系的美印商业联盟(US-India Business Alliance)。该组织成立之后,立即致力于树立印度与美国是全球反恐联盟的国际形象。当然,该组织的更根本和长远的目标是改善和促进美印关系。九一一事件不过是个特殊的机遇,使美国印度政治行动委员会可以提前发挥更大的影响力。⁴在成立后不久,该组织便成为美国仅次于美国以色列公共事务委员会的族裔游说团体。⁵

随着印裔游说的发展,美国国会内开始出现一种亲印度气氛,最突出的表现是国会两院都出现了所谓的“印度连线”组织。1993年,印裔美国人政治教育论坛(Indian American Forum for Political Education, IAFPE)提议创立印度连线,以便“在与印度相关的问题上教育国会议员,使国会可质疑行政部门并影响其对印政策”⁶。他们将目标瞄准来自新泽西州的帕农尼(Frank Pallone

¹ Walter Anderson “The Nuclear Deal in US Congress: From Skepticism to Trust” *Indian Express*, July 10, 2006. http://www.sais-jhu.edu/academics/regional-studies/southasia/faculty/publications/indian_express_7_10_06.pdf

² Sandhya Shukla *India Abroad: Diasporic Cultures of Postwar America and England*, p. 188

³ Tom Carter, “Indian Americans Ascend the Hill” *The Washington Times*, Dec 20, 2003

⁴ M. K. M. Chitrè “Indian-American Test Their Clout on A Tom Pact” *The New York Times*, June 5, 2006 http://www.nytimes.com/2006/06/05/washington/05indians.html?_r=1&oref=slogin

⁵ 事实上,美国印度政治行动委员会与美国以色列公共事务委员会之间一直有着密切的合作,美国以色列公共事务委员会也为美印核协议摇旗呐喊。Mira K. Andar, “The New AIPAC?: Forget the Israel Lobby, The Hill’s Next Big Player Is Made in India” *The Washington Post*, Sep. 30, 2007, p. B3

⁶ Amberish K. Dwivedi “The India Caucus Still has a Long Distance to Go” Sep. 18, 2000. <http://www.usindiafriendship.net/congressl/housecaucus/rediff-caucus.htm>

Jr, 民主党)和其他两位民主党众议员, 该州的几个关键性国会选区中的印裔人口相当集中。之后, 帕农尼和来自佛罗里达州的共和党众议员比尔·麦克克鲁姆 (Bill McCollum) 一道倡议成立“国会印度和印裔美国人连线”(Congressional Caucus on India and Indian Americans)。随后, 印裔美国人的出版物, 尤其是《海外印度人》¹对这一团体做了相当多的报道, 并鼓励读者督促其国会议员加入……由于该连线并无衰退迹象且很容易取悦选民, 众议员们开始不断加入。”¹ 目前, 印度连线已经成为美国众议院最大的涉及外国的连线组织, 在第 110 届国会 (2007~ 2008) 中共计有 176 名众议员加入。²

2004 年, 参议院在来自得克萨斯州的新科共和党参议员约翰·科宁 (John Cornyn) 的倡议下, 也成立了类似的连线组织“印度之友”(Friends of India)。2004 年 3 月, 科宁在印裔美国人医师协会主办的国会联谊会上发表演说称, 他将担任“美国参议院印度连线的共同主席, 因为我在印度的难以置信的经历, 也因为美印关系的重要性。”他还说, 导致世界上两个最大的民主国家在冷战时期形同陌路是“历史的意外”, 并督促“我们应当找回丧失的时间”。更引人注目的是, 参议院印度连线的创建得到了希拉里·克林顿的大力支持, 并担任共同主席; 而它的最初 20 名成员中, 还包括当时的多数党领袖比尔·弗里斯特 (Bill Frist 共和党, 田纳西州) 和少数党领导汤姆·达斯勒 (Tom Daschle 民主党, 南达科他州)。到 2005 年 3 月, 参议院印度连线已有 37 位参议员参加。”

正是由于印裔美国人游说力量的上升, 美国国会内部逐渐形成了一种对印度的友好气氛。这种气氛的最佳例证便是, 2004 年, 第一次当选的印裔众议员金达尔 (Piyush Dabash “Bobby” Jindal 共和党, 路易斯安那州) 便成为防止核生化袭击小组委员会副主席, 并成为国土安全、教育等委员会的成员。这种日益友好的气氛使印裔美国人的游说日益积极, 并为美印核协议的高票通过奠定了基础。

三、美印核协议中的印裔美国人游说

美印民用核能合作协议于 2005 年 7 月提出, 经过三年多的争论, 最终于

¹ Robert M. Hathaway, “Unfinished Passage: India, Indian Americans, and the U. S. Congress” *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2, Spring 2001, p. 28

² “Congressional Caucus on India and Indian Americans” March 18, 2007. <http://usindiafriendship.net/congress1/housecaucus/caucusonindia.htm>

³ Aziz Haniffa, “U. S. Senate India Caucus” March 31, 2004. <http://www.usindiafriendship.net>

2008年10月10日经由美印双方政府代表正式签署。在这三年多时间里,印裔美国人全面动员,展开了全方位的游说工作,最终保证了该协议在国会的高票通过。

对印裔美国人游说集团而言,推动美印核协议的达成面临三个重大障碍。

第一是核协议本身的极大争议性。根据该协议,印度核设施可分为军用和民用两类,军用设施将不受国际监督;印度的核试验和核出口控制等都不受国际核不扩散规范约束。美印核协议的通过将严重削弱国际核不扩散机制的有效性,并对诸如伊朗、朝鲜核问题等的解决产生消极影响。因此,自其提出之初便遭到强烈反对,尤其是美国国内的防扩散利益集团不断游说美国国会以期阻止这一努力。很多人认为,该协议将使印度获得可用于发展核武器的资源,甚至“动摇几十年来的核不扩散努力”¹。还有人指出,印度的历史记录不佳,曾在20世纪60年代利用从美国和加拿大获得的设施和物质秘密发展核武器,并在1974年进行了所谓的“和平”核试验。²

第二是美国国内法律限制。美国国内强大的防扩散传统和利益集团很大程度上可被布什政府的战略决心所抵消,但这种战略决心并不能取消《1954年原子能法案》的限制——根据这一法律,美国与不参与国际核不扩散机制的印度开展核能合作是违法的。因此,印裔美国人的游说将不得不分为两个阶段,首先必须推动美国国会修改相应的国内法,为美印核协议开绿灯;只有如此,才能使美印核协议提到议事日程上。这样,印裔美国人的游说可分为两个阶段:第一阶段从核协议提出到《2006年亨利·海德美印和平原子能合作法案》(The Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006 简称《海德法案》)通过,之后至2008年10月1日美国国会通过美印核协议为第二阶段。

第三是巨大的结构性压力。首先,布什总统的政策越来越遭到质疑,国会对总统的支持度明显下降。例如,针对核协议的提出,国会众议员爱德华·马基(Edward Markey, 民主党, 马萨诸塞州)认为,该法案“本质上是布什政府开给印度的一张空白支票,使印度可免除核不扩散法律的约束”,它严重“践踏国会的监督权”。³其次,2006年是美国国会中期选举年,对国会议员来说,反

¹ Thomas Graham, Jr., Leonor Tomero and Leonard Weiss, “Think Again: U.S. - India Nuclear Deal,” *Foreign Policy*, July 2006. http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3533

² Ibid.

³ Edward J. Markey, “Reaction to Bush’s Plea for Unity on Issue He’s Divided,” March 10, 2006. http://markey.house.gov/index.php?option=com_content&task=view&id=1310&Itemid=226

对布什的外交政策、拒绝核协议可能增加选举胜算。事实上, 2006年上半年, 众议院整体态度相当负面, 众议院资深议员、印度连线成员汤姆·兰托斯 (Tom Lantos 民主党, 加利福尼亚州) 甚至提议延迟就《海德法案》投票, 试图使其无果而终。¹ 当然, 这种情况在 2008 年似乎也没有什么好转。最后, 2006 年的国际防核扩散形势严峻, 朝鲜、伊朗核问题不断升级, 朝鲜甚至在 10 月进行了核试验。

面对如此严峻的形势, 印裔美国人以前所未有的姿态动员起来。正如一位学者所指出的, “布什政府的这一富有争议的提议使得以前分裂的印裔美国人采取了团结行动, 先前没有任何一个议题曾这样过……(印裔美国人)玩了一把硬球政治, 并运用高超的游说技术使族裔注意力集中到提议的立法上。”²

美国印度政治行动委员会充当了这一游说努力的先锋队。美印政治行动委员会将游说主题确定为, 说明印度既不是核武器和核技术的扩散者, 也不是地区内军备竞赛的推动者。为实现这一游说目标, 委员会采取了全新的游说战略, 即草根游说战略。委员会给几乎所有拥有电子信箱的印裔美国人写信, 动员他们积极参与, 并担任志愿者。委员会还编写了一套教材, 由志愿者和选民送到了所有 535 位国会议员的手上。教材非常详细地、引经据典地说明了印度的和平性, 并阐明了美印关系的重要性。委员会还充分利用选举, 赞助经常性的议员招待会和筹款人。”

在美印政治行动委员会之外, 其他的印裔美国人游说团体也大量动员起来。例如, 印裔美国人医师协会就在华盛顿组织了多次讨论会, 还邀请了助理国务卿理查德·鲍彻 (Richard Boucher) 及其他的行政部门官员与会。2006 年 4 月 5 日, 印裔美国人医师协会联合其他团体在《华盛顿邮报》上做了整版报道, 以支持《海德法案》。³ 而《海外印度人》也对整个美印核协议达成过程做了大量报道, 甚至公开国会中支持或反对核协议的议员名单。

也有许多印裔美国人与议员直接联系, 呼吁他们支持核协议。例如, 民主党的一位印裔政治活动家拉梅什·卡普尔 (Ramesh Kapur) 便在参加民主党国

¹ Walter Anderson “The Indian - American Community Comes into Its Political Own,” *India Abroad*, Sep 1, 2006, p. A12.

² *Ibid*.

³ Sanjay Purj “How a Community Discovered Its Political MOJO!” USNPAC, October 13, 2008. http://www.usinpac.com/news_details.asp?News_ID=122

⁴ Walter Anderson “The Indian - American Community Comes into Its Political Own”.

会选举委员会会议时对南希·佩罗西(Nancy Pelosi; 民主党, 加利福尼亚州)说, 印裔美国人正“注视着法案”; 筹款过程中印裔美国人的慷慨则强化了佩罗西对该问题的关注。来自达拉斯的印裔商人马哥(Ashok Mago)曾多次拜访国会议员——有一次甚至在 3 小时内至少见了 9 位议员, 并声称至少与 16 位核协议支持者交流过, 甚至成功地说服了一位众议员转变反对立场。¹

印裔美国人的游说得到了丰厚回报。首先是在 2006 年, 美国众议院在 6 月 26 日以 359:69 票通过《海德法案》而参议院则在 11 月 16 日以 85:12 票通过了自己的版本; 最终, 两院分歧于 12 月 8 日得以解决, 并被布什总统于 12 月 18 日签署成为公法, 为美印核协议最终达成铺平了道路。其次是 2008 年, 众议院在 9 月 27 日以 298:117 票通过美印核协议; 参议院则于 10 月 1 日以 86:12 票通过; 布什总统于 10 月 8 日签署。

美印核协议的达成被视为印裔美国人积极游说的巨大成功。在 2006 年《海德法案》通过时, 有美国众议员甚至认为这是印裔美国人的“民权运动”²。更多人则称赞在这一游说努力中发挥重要作用的美印政治行动委员会。例如, 美国参议院多数党党鞭迪克·德宾(Dick Durbin 民主党, 伊利诺伊州)就称, 他和委员会主席普里在过去三年半里并肩战斗, 保证这一协议的达成, “看到其通过真是兴奋”³。

印裔美国人的积极游说不仅体现在其为正面促进印度利益而游说, 还体现在其对待那些持反对意见的态度。印裔美国人共和党委员会(Indian American Republican Council)在 2008 年 9 月核协议即将表决前声称, “不幸的是, 对于原本应是两党性的协议, 党派分裂的历史再一次重演。在 2006 年, 民主党众议员们竭尽所能阻止法案通过……现在, 许多民主党众议员仍顽固地持反对立场。”⁴ 而美印政治行动委员会主席普里则说得更为直白, 他在回顾美印核协议的游说努力时称, “我敢肯定, (对核协议)投反对票的 117 位众议员和 13 位参议员将受到他们的选民的批评, 现在和将来都会。”⁵

¹ Pramit Pal Chaudhuri “How Indian-Americans Secured the Indo-US Nuclear Deal” January 21, 2007 <http://www.asiasocietycommentary.org> Hari Shama “US-India Nuclear Deal: The Carrot and the Rod,” July 16, 2006 http://www.theasian.org/archives/2006/usindia_nuclear_deal_the_carrot.html

² “India Lobby Next to Israel on US Clout List” *Hindustan Times*, Dec 20, 2006.

³ “Indian-American Community Welcomes Congressional Passage of the US India Civil Nuclear Agreement” USNPAC, Oct 2, 2008 http://www.usinpac.com/news_details.asp?News_ID=121

⁴ Sridhar Krishnaswami “Indian-Americans Praise Republicans over N-Deal” Sep 25, 2008. <http://www.rediff.com/news/2008/sep/25ndea4.htm>

⁵ Sanjay Puri “How a Community Discovered Its Political Mojo”.

结 语

随着冷战结束和文化多元主义的发展,族裔游说在美国政治中的影响力日益上升。随着奥巴马当选美国总统,族裔游说的影响力肯定将继续上升。印裔美国人游说力量的上升对中国外交有着非常直接的影响。美国著名政治学家詹姆斯·林赛 (James Lindsay) 预言,未来几年中可能变得活跃的(族裔团体)是印裔美国人。印裔美国人是美国最为富裕、受教育程度最高、所从事职业最为体面的族裔团体之一。他们在政治上正变得活跃,在过去 30 年里为联邦选举捐献了 800 万美元。国会已经注意到……印裔美国人不仅富裕且关注印度,而中国的崛起意味着印裔美国人“对印度更友好”的呼吁将可能在华盛顿找到更多的听众。¹ 如果林赛的预言正确,那么印裔美国人的游说能力上升可能会为中国外交带来三方面挑战: 第一,印裔美国人今后将更为积极地推动美国支持印度寻求联合国安理会常任理事国席位的努力; 第二,印裔美国人的游说可能导致印度和巴基斯坦在美国外交战略中的地位进一步失衡; 第三,印裔美国人可能推动美国国内利用印度制衡中国的观念得到进一步强化。这三个方面都直接涉及中国国家利益。因此,中国需要思考如何合理利用美国国内政治结构,提升华裔美国人的游说能力,促进中美关系的良性发展。

Indian – American Lobby: A Case Study on the Indo– US Nuclear Deal

Pan Yaling

Abstract With the end of cold war and the rising of multiculturalism, ethnic lobbying becomes more and more important in American politics. Indian – American lobby groups played a very important role in the process of ratifying the Indo– U. S. nuclear deal through providing guarantee for the high support lever of the relevant bills, and most important consequence is to strengthen India's strategic position in the U. S. strategic calculation. Indian– American lobby will pose bigger influence on U. S. future South Asian policies, broader Asian policies and even world policies.

¹ James M. Lindsay “Getting Uncle Sam’s Ear: Will Ethnic Lobbies Cramp America’s Foreign Policy Style?” *Brookings Review*, Winter 2002, pp. 38–39.