

# 利益團體遊說手法探析：以「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）運作情形為例

余瓊瑤

淡江大學美洲研究所博士生

## 摘 要

本文以「美國以色列人公共事務委員會」（American Israel Public Affairs Committee, AIPAC）運用遊說影響美國支持以色列為例，說明利益團體如何運用遊說手法透過國會運作爭取利益。遊說的方式很多，從直接的運用人脈管道推動法案到間接的利用輿論對政治人物施壓等方式，都是利益團體影響決策的工具。而以 AIPAC 為首的親以色列遊說團體在以色列建國之後，成功的透過國會運作，獲得美國國會極大的軍援，使其在強鄰環伺下仍能茁壯發展。這種運用遊說影響他國軍援決策來保障本身利益的經驗，值得探討與學習。

**關鍵詞：**遊說、國會、美國以色列人公共事務委員會

# **A Preliminary Study on Interest Groups' Lobbying Activities: Taking AIPAC Lobbying Efforts as an Example**

Chiung-Yao Yu

Graduate student of Tamkang University

## **Abstract**

Politics is about who gets what, at when and how. In competing for resources, people tend to group themselves to get advantages in resources distribution rivalries, which results in the emergence of interest groups in political landscapes. One of the most often practiced and useful tools for advocating is lobbying. Applying direct and indirect lobbying techniques to exert influences on government decision making processes, interest groups make sure their interests are secured when outwitting other competitors during the processes. The U.S. government provides 150 plus countries military financing or grants annually under the USAID programs. Israel has been the biggest accumulated recipient for US Foreign Military Assistance. How pro-Israel lobbying groups fended off other competitors and reached that achievement are worth studying. This article makes a preliminary study on the interest groups' lobbying activities and takes "AIPAC lobbying efforts as an example to show how a private interest group, AIPAC, exerts political influences through lobbying to promote interests for Israel and, to an extent, inflicts impacts on U.S. Middle East policy.

**Key words: lobbying, congress, and AIPAC**

## 壹、前言

政治是決定哪些人在什麼時候獲得哪些資源的活動。在資源分配的過程中，個人的聲音在爭取利益分配上難免處於劣勢，因此人們會集合他們的力量，對政府部門施壓，以免在利益分配的政治過程中被忽視或犧牲。而利益團體<sup>1</sup>也就因應這種需求而生。在美國的政治體系中，利益團體藉由通過法案或修訂公共政策來尋求本身利益的情況屢見不鮮。美國制憲先賢麥迪遜（James Madison）在其《聯邦論》（The Federalist）中就點出各種利益團體普遍存在美國社會，他稱這些因利益或熱情而結合的團體為派系，認為他們對社會有潛在的負面影響。<sup>2</sup>在 1787 年擬定美國憲法時，他便主張讓其開放競爭以達制衡效果。1830 年法國旅美學界托克維爾（Alexis de Tocqueville）也在其著作《民主在美國》（Democracy in America）一書中從正面的角度來看利益團體，他認為沒有其他國家像美國一樣能這麼成功地發揮結社的功能，透過民主的政治程序爭取政府的資源。而這種結社的傾向有利於美國社會。（Tocqueville 1989, 191）

在追求集體利益的過程中，遊說成為說服決策者過程中的重要一環。美國在 1791 年 12 月 15 日通過施行的憲法修正案（即「權利法案」）第一條便明文保障人民有權向政府表達意見或向政府權責單位請求行政救濟。在憲法的保障下，有共同目標的民眾便彼此聯結，透過遊說活動影響國會的立法過程，為該團體爭取最大利益。無論小自工商企業、各種社會團體、大至國家、甚至國際組織，在某個程度上都會運用遊說來推動法案，達成其影響政策的目標。

近四十年來美國這種有組織的利益團體有穩定增加的趨勢，而且其影響決策的遊說手法也順應時代的變化而有所改變。除了傳統的遊說技巧，如與國會議員、他們的幕僚和行政官員等決策關鍵人員建立私人關係、在國會或行政單位舉辦的聽證會中說明看法、支持官員競選連任之外，現在的遊說手法還加上行銷技巧，包括直接信函、公關、新聞廣告以及其他能引起公共注意或興趣的活動。對於哪些遊說手法最能直指核心達成目標的問題，一些觀察家認為建立人脈與政治獻金是王道。（Birnbaum 2000, 20）遊說者透過選舉的政治捐獻、安排免費旅遊、提供私人的飛機、贊助各種活動與會議等等回饋機制，最能與決

---

<sup>1</sup> 利益團體的廣義定義是指那些企圖影響政府政策的非政黨組織，這些組織包括各形各色的工商企業協會、公司、公共利益團體及工會。本文對利益團體的討論著重在政治性利益團體或壓力團體。

<sup>2</sup> 請參考聯邦論第十條（Wright 1961, 129-136）

策者建立溝通管道並達成所欲目標。反對這種看法的人則認為遊說的主要活動是與決策者溝通那些會影響該利益團體的議題。而這種溝通是美國政治過程中合法且必要的過程。在推動法案的過程中，如何組織並提供充分且必要的資訊讓國會議員及行政官員了解各方的意見及可能後果，讓他們在資訊充足的情況下做出明智的決定才是重點。(Miller 2007,11) 事實上兩方意見都各自呈現了遊說者與決策者互動的一些面向。但是在美國多元的政治環境中，眾家遊說者同時提供不同觀點的情況下，要明確將某些法案歸功於那些遊說團體或那些遊說手法有實際上的困難，實乃因局外人很難對遊說的內容或細微的操作手法一窺究竟。

「美國以色列人公共事務委員會」(American Israel Public Affairs Committee, AIPAC) 為首的親以色列民間遊說團體，多年來在華府扮演以色列與美國溝通橋樑的角色，他們透過強力的國會運作、對行政官員提供政策諮商與協助、並動員草根支持者，促進以色列的利益並消弱敵對的勢力，幾經波折才在多次中東戰後及討論和平協議中說服美國國會部分議員及行政官員，型塑出有利於以色列的中東政策，並在過去幾十多年為以色列爭取到美國大量的經濟與軍事援助。本文撰寫的目的便是藉由檢視這個利益團體如何運用遊說達成維護以色列利益的目標，並以美國對以色列的軍援以及 AIPAC 與國會議員及行政官員的互動做為研究重點，從公開的文獻中整理出幾點遊說的手法做為對遊說活動的初探，從其成功的遊說經驗來說明遊說是一種低成本、高報酬的政治活動。

## 貳、遊說的意義與法源

遊說一詞的英文 Lobby 源自利益團體的代表在國會殿堂的會客廳 (lobby) 等議員走過時，向前請願或對議題陳述意見因而得名。遊說的目的是在於讓決策者認同該團體的訴求並認為支持該主張符合民眾的期待。遊說多透過專業的遊說人員<sup>3</sup>來執行。(Maskell 2007, 3) 他們熟悉政治運作、議會法規與行政程序，能掌握最新資訊、並對政治事務有高度的敏感性、善於溝通且能適時運用各種資源。遺憾的是，人們往往對遊說者有負面印象，認為他們是一群目光狹隘、自私自利、善於套交情、走後門、攀關係的人。有時他們也被視為政府弊病的

---

<sup>3</sup> 遊說者 (lobbyist) 是指遊說公司僱員、企業僱員或個人，在六個月內代表客戶或企業從事一個以上的口頭或書面溝通的遊說接觸工作，且此人的遊說工作佔其總工作量的百分之二十以上。達到這兩個要件，就算是遊說者。

代罪羔羊。遊說者推動主張的方式非常多樣而靈活，他們除了透過私人交情、政治利益的交換或施壓之外，他們在提供情資分析、法律諮詢、支援政治行動上也會著力，影響政府的決策行為。

因為遊說是在美國憲法的保護下運作，雖然人們對它時有貶抑的評價，但它是能促進政府與個人或企業間溝通意見的合法管道。但也由於遊說活動很可能對行政/國會的立法程序產生不當的影響，為了防弊，美國政府對於政府官員與國會議員在和遊說者互動時有許多規範。美國政府 1995 年的「遊說揭露法」(The Lobbying Disclosure Act of 1995) 重新改寫了 1946 年的「聯邦遊說法」(Lobbying Act in Legislative Reorganization Act of 1946)<sup>4</sup>，針對專業的遊說者所從事的直接遊說活動做出更詳細的規範。<sup>5</sup>針對那些會影響政府決策的遊說活動，舉凡旋轉門條款、道德規範、選舉募款、提供國會議員的旅遊、與政府官員的應酬活動等等都有規範，以適應時代的變化。美國參眾兩院更在 1998 年 (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998) 對該法做了微調及 2007 年第 110 屆會期，進一步改革遊說揭露法 (Honest Leadership and Open Government Act of 2007)<sup>6</sup>，修訂道德規範與議事程序，並將半年一次的申報期縮短為三個月必須申報一次，防止遊說人員鑽法律漏洞。(Maskell 2007, 1) 美國歐巴馬總統更是在上任第二天，2009 年 1 月 21 日發布第 13490 號行政命令，宣示採取更嚴格的標準來要求行政官員，<sup>7</sup>以降低遊說者對行政官員及行政部門政策制定的影響。

---

<sup>4</sup> 1946 年的聯邦遊說法只規定對國會議員的遊說活動必須向國會申報，並未限制遊說活動，也不包括對行政部門官員的遊說。1995 年的「遊說揭露法」納入對行政官員的遊說，行政官員包括總統、副總統、總統辦公室主任、前五級行政官員、准將(含)以上軍職官員、任何官員或僱員從事與機密性質的決策工作都受到本法的規範。(Straus 2009, 2)

<sup>5</sup> 舉凡遊說公司在每六個月一次的申報期內，其遊說活動支出超過 22,500 美金，或是對某客戶收取超過 5,500 美元以上服務費的案件，都必須向參眾兩院的秘書處登記。代表外國機構從事遊說的活動則是向司法部登記。按美國「遊說揭露法」的規定，凡受聘代表企業向國會遊說以期通過有利於該企業法規的遊說公司或個人，須定期申報其一切活動及所有支出。如若代表外國企業或外國政府進行遊說，則須另依「外國代理人登記法」向司法部登記。在通過法案的隔年，在美登記有案的遊說業者向政府呈報的遊說金額便超過十億美元。其中還不含年度內少於 22,500 美元的遊說活動或是客戶半年的佣金低於 5,500 美元的遊說活動，也不包括透過媒體影響政策所花的經費。由此可見，遊說活動在美國運作的頻繁、議題的廣泛、手法的多樣，皆不是帳面數字所能呈現的。

<sup>6</sup> 請參閱 CRS report R40245. (Straus 2007)

<sup>7</sup> 這項行政命令 (Ethics Commitments by Executive Branch Personnel) 的重點為：一、禁止官員接受遊說者的禮物；二、阻斷旋轉門；三、政府用人必須按照能力、經驗與才能，而非其政治關係。(Straus 2009,4)

## 參、利益團體在美國政治體制下的遊說空間

美國政治制度的設計是三權分立，亦即行政、立法、司法三個部門相互牽制，以免任何單一部門獨斷專行。行政部門以總統為首，政府部門為體，擁有龐大的人力、資源、與專業。在制定任何法案上，行政部門都比立法部門的國會參、眾議院與司法部門佔專業與資源的優勢。但是行政部門的預算由國會掌握，而且法案如不能獲得多數參眾議員的批准，除非鑽行政命令的漏洞，否則這個法案就無法推動。此外國會可藉由召開聽證會要求行政部門提出報告或通過決議來干預行政部門的政策。因此行政部門受到國會的牽制。最高法院對行政部門的牽制則是在判決某個個案時可以做出類似法律效力的解釋，並且可用司法審查（Judicial review）來監督行政部門施行法律。但行政部門有行政裁量權，因此在施行法律的階段也能制衡立法與司法部門。由於美國這種三權制衡的設計，使得利益團體可以交互運用他們對行政、立法、司法部門的影響力，推動他們的訴求。在推動法案的過程中，如果遊說人員覺得行政部門有意拖延某個法案，便會把重心轉向國會議員，請他們要求主管行政部門提出該案的評估報告並由國會督促行政部門儘快執行該案。如果某個遊說團體不滿行政部門的裁定，也可向司法部門提出訴訟來阻擋該行政裁定。此外政黨以及政府部門的專門委員會，也是可以溝通的管道。因此美國三權分立的設計，提供利益團體許多切入點來說服決策者。

遊說可粗分為直接（內部）遊說與間接（外部）遊說。直接遊說指針對決策者（如國會議員、政府官員等）或決策人士幕僚的直接接觸與溝通。下列活動均屬直接遊說：親自與國會議員溝通、在國會作證、提供政府研究報告、與政府官員接觸、提供競選經費、在政府單位舉辦的聽證會做證、擔任公眾顧問團體的委員以及政策辯論。間接/外部遊說是指訴諸決策團體之外的群眾。針對基層選民，希望透過聯盟的力量，累積決策外圍的基層壓力進而影響決策者。其活動包括：訴諸媒體、動員利益團體的成員、發動一人一信攻勢、利用媒體發布研究報告、舉辦記者會、公布候選人過去在議會的投票紀錄、支持候選人的政見、發動抗議、對公共政策做民調、用廣告宣傳政策、聘用公關公司做宣傳、為候選人提供競選人力。（Kollman 1998, 35）這些遊說的方式都是遊說者囊中的工具，每項工具都有不同的風險與成本，遊說者會針對議題搭配運用，以求達成最佳效果。

但是在實際推動法案的過程中，遊說團體傾向尋求國會議員的協助。原因之一是國會議員原本就應扮演為民喉舌的角色，利益團體可以堂而皇之的循此管道

表達意見。其二是國會掌控預算，重要行政官員的任命需要國會批准。國會議員透過政策主張（policy advocacy）或決議可對行政部門施壓，或引導外交政策。（Scott 1998, 115）而國會的決定又受到國際因素<sup>8</sup>、社會因素、制度規範、及個人因素的影響。（Scott 1998, 116）在這幾類因素中，社會與個人因素直接影響議員的決定。社會因素跟外在環境一樣會影響國會的決定。這些社會因素包括民意、利益團體扮演的角色、大規模運動以及媒體動向。面對政策議題時，競爭的利益團體會運用各種方式向國會議員表達他們的意見。既然議員是代議士，他們順理成章的會以代表民意的立場挑戰行政部門的方案，另一個層面的問題是，議員大都想尋求連任，利益團體在競選經費上的捐輸與動員民眾的力量都讓議員不能忽視他們的意見。議員也可以透過推動議題及引導民意來符合他們所欲的目標，例如在議會辯論、開聽證會、上電視討論議題等等，都是引導民意的機會。而在國會的 policy 辯論也常是不同利益團體與他們在國會的盟友相互較勁的場所。<sup>9</sup>媒體對外交政策的影響不亞於前述因素，媒體報導什麼議題、怎麼報導、議題曝光的程度，都有助於政治人物把民意塑造或引導到所欲的方向。至於制度規範則包括行政及國會個部門的內規，這些法定的規範會限制決策的行動方案。而議員的意識形態與政黨傾向也是影響議員決策的個人因素。以上因素都是影響國會議員決定的因素。（Scott 1998, 117-130）利益團體深諳此道，他們知道可以藉由引導民意、用媒體向國會議員施壓，而國會可藉由立法來告訴行政部門要做什麼，也可藉由預算來影響行政單位的行動，要求部門回應國會的需求。因此利益團體最常走的路線是透過國會影響行政部門的決定。

#### 肆、「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）的組織特性與遊說策略

在眾多華府遊說團體中，「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）是肯南（I. L. Kenen）於 1951 年在華府成立的民間遊說組織，對維護以色列利益與爭取美國對以色列的援助卓有成效。它不是以色列的官方遊說團體，而是由一群在美國關心以色列生存的猶太人所組成的民間組織。<sup>10</sup>這個組織的目的是加強以色

<sup>8</sup> 國會的決策不是在真空的實驗室運作，它是受到國際情勢的影響，對於決策者來說，情勢變化是威脅也是機會。冷戰結束後，美國外交面對蘇聯的瓦解、印巴關係、台海、兩韓及中東情勢的變化，給國會很多理由質疑行政部門提出的處理這些潛在危險地帶的方式與使用多少外交援助資源在這些地區。國會可透過政策主張影響行政部門的決定。

<sup>9</sup> 以軍售議題為例，在國會的辯論其實就是大型軍火公司的角力場。

<sup>10</sup> AIPAC 的前身是 American Zionist Committee for Public Affairs（AZCPA），其成立的目的是在統

列與美國的政治關係並推動兩國之間的友誼。它在華府扮演的角色是華府和耶路撒冷之間的橋樑；讓彼此知道對方的想法、需要與疑慮；促進美國行政與立法部門對以色列的援助。華府眾多支持以色列的利益團體中，AIPAC 是這些團體在美國的眼目、大腦、政治情報中心與培育下一代親猶團體的政治教育中心。AIPAC 在全美五十州約有十萬名會員，150 名地區代表，再由這 150 名代表中選出 18 名菁英核心決策人士。從初期的五萬美元預算，到 1980 年代就據稱每年有三百萬美元的預算可供支用。這個組織的財務多由個人捐款組成。因為在美國註冊登記為遊說團體，所以對它的捐款不能抵稅。於是捐款大戶在組織的發言地位相對較高，他們的政策傾向也會影響這個團體的運作。AIPAC 的總部設在華府，在舊金山、紐約等地的十個分部籌辦區域的政治活動或募款活動。雖然幕僚人員不多，但是他們非常活躍。它定期出版的「近東報告」約有六萬讀者（Findley 2003, 28）。除了經常舉辦政策會議與政治議題相關的活動外，他們對於在國會凡是與中東政策有關的參、眾議員均有接觸。<sup>11</sup>對於攸關美國外援法案的制定，這個組織據稱能掌握三分之二的參眾議員票數。（Masrie 2005, 60）它也被美國紐約時報稱為「華府最有成效的遊說團體」。（Gailey 1984, A-8）以下謹就幾項 AIPAC 的遊說做法，說明 AIPAC 如何運用直接與間接遊說的方式來說服或贏得這些國會議員或行政官員的支持。

一、政治捐輸建立人脈。1980 年代之後，在選舉期間提供競選經費成為 AIPAC 影響國會議員的重要手段之一。尤其是主管預算、撥款、外交的國會議員更是遊說工作的目標。美國的國會議員透過選舉而產生。參議員六年一任，眾議員兩年一任，因此可想而知眾議員所承受競選連任的壓力，至少在頻率上是超過參議員的。在美國競選公職需要大量資金，參選人必須自

---

合美國猶太復興運動的力量。AZCPA 在 1959 年改名為 AIPAC。由於官方的遊說團體在美國的遊說活動受到許多言論及活動的限制，採取民間團體的身份活動空間更大。由於不代表官方遊說，所以不是在司法部註冊登記，而是登記在國會的遊說團體。

<sup>11</sup> 對利益團體的遊說者來說，找出決策制定的關鍵人物是首要工作。在行政部門來說，政策的發起人很可能是與該案相關的行政部門的中階官員。經與相關單位協調後才會呈到內閣會議，在國安會的協調建議下，請總統裁奪。因此在行政體系當中，除了最後決策者--總統、相關內閣閣員之外，其實主管部門的承辦人員非常重要。就軍援事務而言，國防部與國務院的承辦人員對該議題的看法、該主辦單位在行政法規限制下所能有的選項，都會影響該軍援計畫的方向、規模與期程。就國會而言，議員可以提出法案，透過黨團運作來通過或是阻擋某個與利益團體有關的法案，因此參議員與眾議員也是影響決策的要角。在美國國會負責審議軍事及其它與安全相關援助計畫的委員會是眾議院的「國際關係委員會」與參議院的「外交委員會」。這兩個委員會可以授權外援計畫。而參、眾兩院的「撥款委員會」則負責外援的經費的撥付。因此這些委員會的議員以及他們的幕僚對於是否外援以及外援的額度也有影響，因此他們也成為遊說工作的對象。

行籌措經費的情況下，議員是否能獲得利益團體的政治行動委員會的政治捐款，很可能決定他是否能連任，因此利益團體的意見會影響議員的決定。而美國許多支持以色列的政治行動委員會與 AIPAC 有關。雖然 AIPAC 的首任主席 Kenen 標榜 AIPAC 不做政治捐獻或為哪個政治人物背書，因為他們不希望政黨在以色列的議題上分裂，以免破壞兩黨一致對以色列的支持。(Kenen 1981, 108) 但根據華爾街日報的報導，以 1984 年美國大選為例，當時超過 51 個親以色列的政治行動委員會是由 AIPAC 的官員掌控或是與其有關。他們當年捐了 690 萬美元，是單一議題最大的捐款機構。(Fialka 1987) 而這些政治捐款大多流向與軍援有關的國會議員。這些平時建立的政治人脈在必要時便能在國會為以色列說話。

二、動員國會向行政部門施壓。以爭取歐巴馬政府持續軍援為例，AIPAC 除了在網站上呼籲國會議員的支持，甚至為國會議員準備的一封致美國總統的公開信，運用議員一人一信的方式，要求歐巴馬政府持續布希政府在 2007 年八月同意在未來十年每年對以色列提供 30 億美元的援助。<sup>12</sup>此外，在親以色列遊說團體的國會運作下，他們也成功的在 2008 年推動美國國會通過要求行政部門要評估對阿拉伯國家的軍售，要求這些軍售給以色列潛在敵對國家的武器，不能影響以色列在這個地區的軍事優勢。(Sharp 2009b, 2) 由於軍售要經過一定的法律程序，讓利益團體可以在國會審查的各個階段阻擋對手的軍售案。<sup>13</sup>針對聯合國人權委員會籲請大會通過的一份檢討以

<sup>12</sup> 這封公開信強調美國與以色列共同對付伊斯蘭極端份子的同盟立場、伊朗的核武及飛彈威脅、以及以色列做為美國在中東地區的戰略夥伴的重要性，以這些訴求呼籲美國總統持續朝對以色列的援助。

<sup>13</sup> 根據美國「武器出口管制法」(Arms Export Control Act, AECA)，國務院必須通知國會當年打算出售哪些武器給哪些國家，這個報告稱為 Javits Report，所有出售超過七百萬美元的主要武器系統及相關裝備（如飛機、船艦、戰車）或是超過二千五百萬美元的其它武器系統及相關裝備，無論是透過軍售或商售管道出售，都必須納入這個報告。其目的是讓國會議員知道該會計年度美國準備要出售哪些武器。這是通案的部分。在個案方面，軍售個案在正式通知國會前，也必須經過先期協調 (pre-consultation)、非正式通知 (unofficial notification) 以及正式通知國會 (official notification) 等程序。先期協調是國務院向國會提出打算提供的軍售案，此時由參、眾兩院的多數黨與少數黨各派一資深幕僚共四人，會請相關部門官員與會討論有關議題，如果這些資深幕僚覺得哪些地方不明瞭或不妥，可先行向行政部門反應，此時行政部門的幕僚可以向國會幕僚解釋、說明、討論、協調，來決促成該項案。如果先期協調通過後，這個協調會做出結論後會告知行政部門那一天可以對國會提出所謂的非正式通知，非正式通知期限是二十天，這二十天是讓國會幕僚可以收集相關資料進行研究評估供議員卓參。在非正式通知國會期間，該案應保持機密。在二十天的期限之後，DSCA 才能正式通知國會該案並將出售意向公布在 DSCA 的網站上，如國會不反對，三十天後該案自動生效。在這些協調過程中，議員如認為該案不妥，也可動員其他議員，以提案經多數同意後退回該案。

利益團體遊說手法探析：以「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）運作情形為例

色列在迦薩走廊採取軍事行動的報告（Goldstone Report），AIPAC 在 2009 年十一月二號動員大約 130 位美國兩黨國會議員支持由民主黨的 Dan Burton 以及共和黨的 Gary Ackerman 議員的共同提案，譴責 Goldstone 報告，認為這份聯合國的調查報告並不公正，並且籲請國會議員支持以色列的自衛權利。無論是對軍援、軍售相關的議題，AIPAC 都會時時注意並強力動員國會議員支持以色列並向行政單位施壓，維護以色列的權益。而這種國會動員能力也成為他們跟行政部門協商的後盾。

除了立法部門之外，AIPAC 在行政部門的支持者也會適時提供資訊，讓 AIPAC 有時間防止或嚇阻不利於以色列的言論或方案在政府部門成形。

（Findley 2003,28）AIPAC 執行長戴恩在 1986 年曾說，美國的國務院、國防部、財政部、中情局、科技、貿易及農業相關部門都有支持以色列建國的官員。（Dine 1986, 3）

三、提供政策研析、引導決策方向。AIPAC 的遊說者除了與那些具有決定外援與軍售的國會議員保持良好關係之外，他們也會舉辦簡報說明會，聘請專家針對不同問題向議員的助理或行政官員做簡報，讓他們瞭解中東的最新形勢。這種提供行政官員與議員助理對特定有時效性議題的適時簡報非常重要，因為在簡報的過程中，陳述問題的用語、資訊的取捨、在諸多可能的角度中選擇對其有利的論點，都可經過仔細的安排與包裝，影響這些基層決策群的看法。此外透過這種活動，更能與這些決策過程中的要角建立關係與友誼。<sup>14</sup>

四、運用媒體、影響輿論。AIPAC 有負責媒體的單位，針對時勢議題提供媒體背景資料與最新的看法。這種主動出擊、快速反應的作法，在資訊爆炸的時代，讓他們仍能保有話語權，利用媒體主導輿論的走向。遊說團體常常能充分運用美國的言論自由來主導言論市場、阻擋不利於己的言論或是對議題的公開辯論，這其中有環環相扣的關係。首先與遊說團體有關的某些特定中東問題「專家」在報章的社論或專欄中發表評論文章。在美國的平面、電子大眾媒體大都由美國猶太人掌握的情況下<sup>15</sup>，不利於以色列的言論或報導較難出現。如果有人挑戰他們的利益，AIPAC 等親猶團體便會採

<sup>14</sup> 為方便與些重要決策者建立友誼，這些親以色列的遊說團體甚至動員議員修改國會的反貪內規，讓國會議員可以名正言順的接受遊說團體的旅遊補助，親自到以色列瞭解中東問題。（Petras 2007, 383）。AIPAC 的首任主席 Kenen 在 60 至 70 年代更為許多議員在國會討論軍援以色列問題時，提供書面資料，甚至有時為議員準備講稿。

<sup>15</sup> 從紐約時報和華盛頓郵報這種平面媒體，到 ABC、NBC、CNN 等近千家的電子媒體，在報導事件時，都受到猶太人觀點的影響。（Masrie 2005, 61）。

取行動，阻止這種言論的散佈。(Petras 2007, 382)

輿論的威力除了可以進行正面的政策宣導之外，負面文宣有時也可達嚇阻對手，甚至影響政府人事任命。藉由影響重要的人事任命也能對美國的政策制定產生影響。這是因為在政策起動的過程中，主管部門對於一個議題的意見會有重大影響。歐巴馬政府在年初打算任命傅立曼 (Chas Freeman) 為國家情報委員會主席 (Chair of national Intelligence Council, NIC)。由於傅氏曾任美國駐沙烏地阿拉伯大使，被視為親阿拉伯國家人士。消息一出，支持以色列的利益團體在媒體同聲圍剿，批評傅氏與阿國的密切關係與歐巴馬政府的中東政策。最後以傅氏還未上任就必須在 AIPAC 動員輿論對他發動的攻擊下，以拒絕該職收場。(EIU Views Wire 2009) 有趣的是歐巴馬政府中同樣被批評過份親近以色列的中東事務新任顧問羅斯 (Dennis Ross) 卻能毫無所動，保全其職位。這也就展現出這些利益團體運用輿論對政府人事任命的影響。

五、出版刊物、主導議題。AIPAC 藉由議題的設定引起媒體的興趣，在政策制定的過程中讓輿情與政策掛鉤。它運用的手法符合 Straayer 所謂成功推動公共政策的特點：「這些團體能體認並善於表達他們的價值觀、找到關鍵決策點，適時適地運用政治手段及資源，影響政府決策。」(Straayer and Wrinkle 1972, 44) AIPAC 在冷戰時期充分運用美蘇意識型態的對立，把以色列塑造成一個中東地區的民主堡壘。<sup>16</sup>AIPAC 強調二戰時期猶太人被迫害的歷史以及以色列在中東地區所代表的戰略地位，對於贏得美國的同情與支持，發揮了很大的作用。從以色列宣布建國十分鐘後便得到美國的外交承認<sup>17</sup>，到美國近年來積極推動中東和平路線圖，都可以看到親以色列的利益團體向政府決策官員遊說的影響力。在後冷戰的反恐時代，以色列被描述成中東反恐的堅強據點。即使以色列轟炸迦薩地區造成該地區眾多傷亡之後，以國納坦亞胡首相也訴諸這種以色列被迫害的論調，強調哈馬斯以火箭攻擊以色列在先，而以色列是為了自衛而還擊。(Netanyahu 2009, 17) 目前

<sup>16</sup> 他們運用的訴求如下：眾多阿拉伯國家包圍下的以色列被形容成大衛對抗巨人哥利亞的形象；以色列是在獨裁體制環繞下的一個民主、平等的基地；以色列與西方，尤其是與美國，的社會文化連結；在中東地區要對抗極端阿拉伯政府與蘇聯，就必須讓以色列保有堅強的國力；在美國的猶太人是積極向上、有生產力的少數族裔；讓一般人不願意或恐懼被貼上「反猶」的標籤；利用人們對猶太人遭到納粹迫害的同情心與罪惡感；美國有必要做對的事，那就是支持以色列。(Barberis 1976, 206)

<sup>17</sup> 以色列於 1948 年 5 月 14 日在英國託管的巴勒斯坦地區建國。建國當日就受到鄰近六個阿拉伯國家的攻擊，但以色列在這種困難的環境下存活下來，其中一個非常重要的因素是美國的支持。美國的杜魯門總統在以色列宣布建國的十分鐘後便承認這個國家。(McCoy 1984, 137)。

利益團體遊說手法探析：以「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）運作情形為例

AIPAC 在網站上強力鼓吹制裁伊朗核武問題也是典型的議題設定。

六、著眼未來、擴大支持基本面。AIPAC 除了積極與國會人士建立關係外，也不忽略一般民眾或學生對以色列的支持。每年 AIPAC 的十個地區辦公室舉辦各種活動或研討會，推動一般民眾對以色列的支持。它也在上百個美國校園，教導學生運用參與政治的方式來支持以色列並推動美以關係。AIPAC 也邀請學生到以色列參訪，實際瞭解當地情形。這種培植下一代支持以色列的方式，不但建立民間的支持群眾，也是著眼未來，栽培政治圈的后起之秀，一旦這些菁英學生日後進入政治圈，就順理成章的成為未來在國會或政府部門支持以色列的力量。

過去幾十年以色列經過多次戰爭的洗練，靠著 AIPAC 及許多親猶團體的遊說奔走，為以色列爭取到美國大量的經濟與軍事援助，讓她在強鄰環伺下仍能生存發展。以下謹舉例說明 AIPAC 透過對美國的國會遊說達成其爭取軍援的目標。

## 伍、「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）的運作情形

AIPAC 在美國遊說工作的重點就是維護以色列的利益並爭取美國對以色列的各項援助。以色列在 1960 年代僅獲得美國少量援助到 1970 年代逐漸獲得較大數額的美援，反應出 AIPAC 的發展過程以及它所累積的政治實力。從 1970 年代到 2004 年為止，以色列一直是美國外援的最大受惠者，<sup>18</sup>而其中大部分是軍事贈援。<sup>19</sup>（見附表一）在爭取軍援的過程中，以下幾個例子可說明 AIPAC 透過遊說

<sup>18</sup> 美國每年用於外援款約為全國生產總額的 1%。而以色列與埃及在「大衛營協定」之後，每年獲得的外援款約佔美國總體外援預算的 40%。而以色列獲得的外援總額又超過埃及。

<sup>19</sup> 美國軍援的目的是希望受援國可以運用美國提供的軍事裝備、技術、訓練及貸款等資源加強本身的國防實力，以助美國達成穩定地區安全的目標。軍援分成幾個部分，包括「軍事贈援計畫」（Foreign Military Financing, FMF）、「國際軍事教育訓練計畫」（International Military Education and Training, IMET）、及「維和行動經費」（Peacekeeping Fund）。「軍事贈援計畫」是透過贈援或是透過商售管道讓友邦可獲得美國的裝備。其中包括對受援國提供較低利息的貸款來購買美國的武器裝備（FMS）或是贈予受援國所需的武器裝備或服務（MAP）。免費贈援的情形在 1950 及 1960 年代較為常見，近年這種與安全有關的軍事協助多以軍售的方式呈現，軍售及贈援佔軍援預算的大部分。「國際軍事教育訓練計畫」則提供外國軍官或軍事人員訓練課程。這種課程可以在美國境內或是國外實施，透過教育訓練課程，它協助美國與其他國家領導階層建立非常有價值的溝通管道與影響力。這些計畫僅佔整個軍援預算的一小部分，但是確是非常有價值的投資。維和行動經費則是用來支援非聯合國的志願行動，例如訓練非洲的危機處理部隊或是訓練阿富汗的軍隊都屬於此類軍援。以色列從 1949 年建國以來，至少獲得超過 1,061 億美元的美國經濟及軍事援助，而其中 585 億以上是軍事援助。

國會以及與行政部門建立的密切關係，為以色列爭取到大量的美國援助。

1973年10月6日埃及與敘利亞企圖奪回被佔領的土地而發動十月戰爭（贖罪日戰爭）揮兵以色列，在戰爭初期重創以色列的國防軍。當時 AIPAC 執行長肯南（kenen）會見了國會重要議員，在參眾兩院提出有利於以色列的提案，並在撥款和外交委員會舉行的聽證會做證，直接對國會議員遊說。他也發動一人一信攻勢，透過間接遊說向國會議員施壓。並在重要的報紙買廣告版面，用美國珍珠港事件來比喻十月戰爭並強調蘇聯干涉中東事務，為以色列宣傳。透過這些直接、間接的遊說，獲得輿論及國會的大力支持。由於當時尼克森總統正為了水門案所苦，透過國務卿季辛吉的居中協調，AIPAC 執行長主動提出空運武器到以色列並提供以色列軍援的提議，獲得國會的支持。尼克森政府在戰爭發動後的兩周內從德國、太平洋地區及美國本土空運了 22,000 噸的武器裝備與補給品給以色列，包括 40 架 F-4 幽靈式飛機、38 架 A-4 天鷹（Skyhawks）戰機、12 架 C-130 運輸機，20 輛戰車及其它裝備。美國國會也撥款 22 億的金援，其中 15 億以上是贈援。透過這些軍事援助維繫了以色列的生存。<sup>20</sup>（Goldberg 1990, 46-47）

但是 AIPAC 在國會的運作也不是一帆風順。1981 年 AIPAC 企圖阻擋雷根政府出售 AWACS 預警機給沙烏地阿拉伯並且提升沙國 F-15 戰機的性能與火力軍售案。AIPAC 在行政部門將軍售案送到國會之前，動員了 54 名參議員寫信給雷根希望行政部門能打消此案。並且透過 AIPAC 在地區的草根支持群眾向選區的議員施壓。AIPAC 的研究團隊也出版各種研究報告，企圖影響輿論。行政部門瞭解 AIPAC 多管齊下的動員情況，於是將此案推遲，讓沙烏地阿拉伯的遊說團體也動員他們的國會人脈，最後軍售 AWACS 案在參議院以些微之差通過。（Findley 2003, 104-105）AIPAC 記取這次的教訓，透過政治捐輸爭取兩黨議員的支持，也累積了更多的實力。而在國會的實力也成為它說服行政部門支持以色列的重要籌碼。

1983 年十月，雷根總統面臨是否召回派駐在黎巴嫩的美國陸戰隊的難題，當時還未發生造成超過兩百名陸戰隊員喪生的恐怖炸彈攻擊，但已有三名陸戰隊員因狙擊而喪命。當時國會已有議員根據戰爭授權法案提議將陸戰隊在九十天內召回。但雷根總統反對此議並主張陸戰隊在 18 個月內逐步撤離以穩定當地的情況。雖然雷根的主張在眾議院議長歐尼爾的支持下通過，但參議院有十二位共和黨參議員不支持雷根對此案的提議，在無法確定能通過參院的決議下，

---

<sup>20</sup> 以 1973 年十月的贖罪日戰爭為例，以色列在 1974 年獲得美援總數為 26 億美元（其中 9.8 億為軍事貸款、15 億為軍事贈援）。這比 1973 年所獲得的 4.9 億美援（其中 3 億是軍事貸款援助）高出五倍之多。

雷根總統尋求當時 AIPAC 執行長戴恩（Thomas A. Dine）的協助。最後這十二位其中的九位共和黨參議員在戴恩的遊說下，支持雷根總統的提案，讓陸戰隊繼續留在黎巴嫩。事後雷根特別感謝戴恩對此事的支持。這種動員國會議員的能力做為與行政部門建立關係的籌碼，對於日後爭取美國援助也發生極大作用。（Findley 2003,30-31）

1983 年二月，國務卿舒茲召集了一個 42 人組成的小組（Blue Ribbon panel）討論美國外援的改革問題。其中 27 名成員是負責外援相關的參眾議員，其他成員也多為負責外援的資深行政官員。唯一受邀加入這個小組的專職遊說人員是 AIPAC 的執行長戴恩（Thomas A. Dine）。這個殊榮讓戴恩能與制定美援的決策人員建立密切關係。而同年十一月，他甚至受邀到白宮與總統的國安會顧問麥克法蘭討論中東問題。（Findley 2003,33）這種與國會及行政部門密切運作的情形，也說明 AIPAC 能為以色列從 1960 年代每年爭取約一億美元低利貸款的援助，躍進到 1985 年爭取到對以色列提供 14 億美元的贈援。這種贈援額度的大幅增加反應出 AIPAC 在國會與行政部門的影響力與日俱增。

以色列除了每年取得大量美援之外，2007 年八月更說服布希政府宣布未來十年（2009-2018）將再增加對以色列的軍援額度（見附表二）。在未來幾年以色列每年可望得到美國美年將近 30 億美元的軍事贈援。雖然有些軍援的條件是回饋部分金援購買美國的軍工產品<sup>21</sup>，但一般而言，以色列所獲得的巨額援助的附帶條件遠比其他國家要優惠許多。<sup>22</sup>而且近年的軍援項目也包括出售許多先進的武器系統給以色列（如附表三）。美國對外軍援的數目雖然隨著國際情勢有所調整，但以色列總能抓住美國政策的脈動，無論是冷戰時期做為美國在中東地區阻擋共產勢力的前哨、在阿拉伯世界推動民主的燈塔、七〇年代的以埃和談、九〇年代的中東和平進程、到九一一之後的反恐戰爭，目前的防止伊朗核武問題上，以色列都能找到利基，形塑輿論並推動美國國內的支持，使她成為美國軍援的最大受惠者。而這些成果一部分必須歸功於 AIPAC 在華府的穿針引線及遊說。

## 陸、結論

美以兩國密切的軍事關係可歸因為以色列需要美國的軍事與經濟支持，而美國也需要以色列協助其推動中東政策。這種長年的軍事經濟支援雖出於地區

---

<sup>21</sup> 美國與以色列在 2007 年 8 月簽署一份備忘錄，美國同意在未來十年提供以色列三百億美元的軍事援助，但其中 75% 的軍援款項必須購買美國的軍工產品與服務。

<sup>22</sup> 美國國會要求行政部門每年給以色列的軍事贈援款必須在會計年度的第一個月撥交。

戰略的考量，但也是利益團體對美國政治人物與決策者遊說的結果。AIPAC 從草創之初，歷經冷戰期間的多次軍事衝突，終能不負使命在美國為以色列發聲，為其爭取諸多協助。這些成果都是在與阿拉伯遊說團體競爭下取得的成果。AIPAC 的創辦人肯南（Kenen）曾經把親猶團體在美國華府的遊說工作比喻成以色列的「前線」，也是她的「生存防線」。(kenen 1981, 331) 誠如肯南所言，在華府的遊說競爭中，以色列時有斬獲，但也有挫敗。她的斬獲從 1948 年以色列宣布獨立時，杜魯門總統在國務院及國防部的反對下仍決定承認以色列建國開始，到卡特總統的大量軍援、第一次波斯灣戰爭後的援助，到 2007 年仍能說服美國承諾未來十年的巨額軍事贈援，都顯示利益團體可以在決策過程中，運用群體的力量在關鍵點施壓，發揮其政治影響力。AIPAC 成功的運用國內政治壓力影響美國外援的經驗就是一例。

但是一時的政治妥協並不保證絕對的支持。艾森豪總統在位期間並未特別對以色列提供軍援。他在 1957 年 1 月 5 日公布的「艾森豪主義」，亦即美國準備提供 2,000 萬美元給那些（跟美國一起）對抗蘇聯威脅、追求經濟獨立的國家。但這些防止國際共產主義控制國家侵略的協助計畫並未嘉惠以色列。(kenen 1981, 139) 艾森豪只是原則上維持以色列在中東地區的生存，並要求以色列必須自 1956 年蘇伊士運河戰爭期間所佔領的西奈半島及迦薩地區退出。雷根總統就在 AIPAC 的強力反對之下，出售預警機給沙烏地阿拉伯。1991 年以色列持續在佔領區擴張其屯墾區，老布希總統也在 AIPAC 的反對下威脅以色列，如不停止這種在擴張，就要扣住對以色列的貸款。所以儘管 AIPAC 能運用純熟的遊說技巧對政治人物施壓，但美國考量整體中東地區的利益時，遊說還是有其極限的。以色列早年因安置難民需要，獲得美國大量外援。但近年其經濟發展及軍事能力已有長足進步，美國社會也出現檢討現行軍援政策的聲音。以色列出售武器給中國造成美國行政部門的疑慮，以及在使用美國提供的集束炸彈造成黎巴嫩及貝魯特平民傷亡的事件<sup>23</sup>上遭到輿論的撻伐，使得美國在武器轉移給以色列時更為謹慎。(Sharp 2009b, 10)

過去六十年 AIPAC 在迭宕起伏的過程中，為以色列爭取到許多美國軍援，在預見的未來十年也能維持一定的成績，但是其他國家的遊說團體也會相對改進他們的遊說手法。因此過去的優勢不見得能一直保持。面對這種新的挑戰，AIPAC 不但要運用新的行銷技巧推廣理念於無形，型塑美國軍援以色列的必要性與正當性，也必須阻擋反對勢力對它的挑戰與抨擊，這種處境是 AIPAC 不斷

---

<sup>23</sup> 請參考 CRS Report RL30982, *US Defense Article and Services Supplied to Foreign Recipients: Restrictions on Their use*, by Richard F. Grimmett.

利益團體遊說手法探析：以「以色列人公共事務委員會」（AIPAC）運作情形為例

面臨的挑戰。

遊說原本就是一種說服、贏得人心的工作。它從最深層的意識形態的問題、文化的連結、概念的塑造、議題的主導、政治的操作、民眾的動員等等，都是著力之處。美國外交政策的遊說拉距戰中，各個利益團體說服美國制定出對其有利政策的作為是不會停止的，對立的各方也不敢懈怠。如果在遊說戰場上缺席，後果就是自己在資源分配的過程中被忽視、冷落。因此利益團體無不極度重視遊說工作。美國的中東政策牽涉到以色列的國家生存，AIPAC 這種為以色列在華府發聲的遊說團體更是會全力以赴，絕不會在這個政治角力場放棄表達意見的機會與權利。

附表一 以色列歷年獲得美國軍援簡表

以色列近年獲得美國軍援簡表及相關對照資料（單位：百萬美元）						
年 度	以色列獲得美國軍援	當年美國對外軍援總額	以色列獲得軍援佔美國對外軍援的比例	以色列獲得美援總額	美國當年外援總額	外援佔美國當年國內生產毛額 (%ofGDP)
1949-1996	29,014			68,030		
1997	1,800	3,333	54%	3,132	13,660	0.16%
1998	1,800	3,425	52%	3,080	14,690	0.16%
1999	1,860	3,507	53%	3,010	17,550	0.18%
2000	3,120	4,998	62%	4,131	16,390	0.16%
2001	1,975	3,753	52%	2,876	15,330	0.15%
2002	2,040	3,875	52%	2,850	17,930	0.16%
2003	3,086	6,399	48%	3,745	22,400	0.19%
2004	2,147	9,849 (扣除伊拉克的外援經費後是4,849)	21% (44%)	2,687	29,690	0.24%
2005	2,202	5,502	40%	2,612	30,170	0.23%
2006	2,257	4,902	46%	2,534	27,260	0.20%
2007	2,340	5,365	43%	2,500	26,080	0.20%
2008	2,380	5,068	46%	2,423	27,680	0.19%
2009	2,550			2,550		
總額	58,573			106,164		

說明：2000 會計年度軍援總額包括 12 億美元的衛河協定（Wye agreement）贈援款與 19.2 億美元的軍援。資料來源：美國國會研究報告 CRS report: *U.S. Foreign Aid to Israel* (December 4, 2009, p.21.) 以及 *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy* (February 10, 2009)

附表二 美國布希政府同意在 2009-2018 年對以色列提供軍援數額

美國布希政府同意在 2009-2018 年對以色列提供軍援數額 (單位：百萬美元)		
年度	以色列可獲得 美國軍援	備考
2009	2,550	
2010	2,700	
2011	2,850	
2012	3,000	
2013-2018	3,150/年	

資料來源：美國國會研究報告 (CRS report PL33222: *U.S. Foreign Aid to Israel*, (December 4, 2009, p.3.)

附表三 美國近年對以色列的軍售項目簡表

以色列 75%的軍援款項必須購買美國的軍工產品與服務。行政部門也必須通知國會對以色列出售哪些軍品項目。國防部的國防安全合作署 (Defense Security Cooperation Agency, DSCA) 負責軍售事務，其近年通知國會可能出售給以色列的軍品項目如下：

通知國會時間	軍品名稱	金額	備考
09/29/2008	F-35 聯合打擊戰機 (Joint strike Fighter aircraft) /包括裝備及訓練	152 億美元	
09/09/2008	愛國者飛彈提升計畫	1.64 億美元	
	1,000 枚 GBU-39 炸彈	0.77 億美元	
	28,000 枚 M72A7 反裝甲武器	0.89 億美元	
07/30/2008	9 架 C-130J-30 飛機/包括裝備及服務	19 億美元	
07/15/2008	4 艘近岸戰艦 (Littoral Combat Ships)	19 億美元	
	JP-8 aviation jet fuel	13 億美元	

資料來源：美國國會研究報告 (CRS report PL33222: *U.S. Foreign Aid to Israel*, December 4, 2009, pp.4-5.) 附表三說明：軍售案在 DSCA 正式通知國會之後三十天，如果國會不反對就可定案。

## 參考書目

- Barberis, Mary A. 1976, Spring. "The Arab-Israeli Battle on Capital Hill," *Virginia Quarterly Review*.
- Birnbaum, Jeffery H. 2000. *The Money Men*. New York: Crown.
- Cordesman, A. H. 2002. *Peace and War: The Arab-Israeli Military Balance Enters the 21st Century*. Westport, CT: Praeger.
- Dine, Thomas 1986, April 14. "On Revolutionary Eras", *Near East Report*.
- EIU Views Wire. 2009. "Middle East Politics: Lobby War," <http://viewswire.eiu.com/article1084335293.html>
- Fialka, John J. 1987, June 24. "Political Contribution from Pro-Israel PACs Suggest Coordination", *Wall Street Journal*.
- Findley, P. 2003. *They Dare to Speak Out: People and Institutions Confront Israel's Lobby* (3rd ed.) . Chicago: Lawrence Hill.
- Gailey, Phil. 1984, March 24. "Pro-Israel Lobbies Low-Key Power," *New York Times*, A-8
- Goldberg, D. H. 1990. *Foreign Policy and Ethnic Interest Groups: American and Canadian Jews Lobby for Israel*. New York: Greenwood Press.
- Kollman, Ken. 1998. *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, New Jersey: Princeton University Press
- Levy, D. 2006, July/August. "Is It Good for the Jews? the Recent Controversy over the Israel Lobby Has Focused on How It Distorts U.S. Foreign Policy. Forgotten Is Whether It Helps Israel," *The American Prospect*, 17, 33.
- Maskell, Jack. 2001. *Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethic Rules*, CRS Report RL31126.
- Masrie, Aspianor. 2005, May. "Bush and the Palestine Conflict," *Far Eastern Economic Review*.
- McCoy, Donald R. 1984. *The Presidency of Harry S. Truman*, Kansas: University Press of Kansas.
- Miller, Paul, 2007, January. "Open to Persuasion," *The Progressive*, 71.
- Netanyahu, Benjamin. 2009, January 8. "Militant Islam Threatens Us All," *The Wall Street Journal*.
- Petersen, R. Eric. 2007. *Lobbying Disclosure: Themes and Issues, 110th Congress*.

- CRS Report RL33798.
- Petras, James. 2007. "Why Condemning Israel and the Zionist Lobby is so important," *Journal of Contemporary Asia*, Vol.37, No. 3.
- Rabie, M. 1988. *The Politics of Foreign Aid: U.S. Foreign Assistance and Aid to Israel*. New York: Praeger.
- Scott, J. A. (Ed.) . 1998. *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*. Durham, NC: Duke University Press.
- Sharp, Jeremy M. 2009a. *U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trend, and the FY2010 Request*, CRS Report RL32260.
- 2009b. *U.S. Foreign Aid to Israel*, CRS Report RL33222.
- Straayer, John. and Wrinkle, Obert. 1972. *American Government, Policy and Non-Decisions*, Columbus, Ohio: Merrill.
- Straus, R. Jacob. 2007. *Lobbying Registration and Disclosure: Before and After the Enactment of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007*. CRS Report R40245.
- 2009. *Lobbying the Executive Branch: Current Practices and Options for Change*, CRS Report R40947.
- Tarnoff, Curt. and Lawson, Marian. 2009. *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*. CRS Report R40213.
- and Nowel, Larry. 2004. *Foreign Aid: An Introduction Overview of U.S. Programs and Policy*. CRS Report.
- Tocqueville, Alexis de. 1989. *Democracy in America*. New York: Colonial Press, Vol. I.
- Wright, Benjamin Fletcher. (ed.) 1961. *The Federalist*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

( 投稿日期：98 年 12 月 18 日；採用日期：99 年 2 月 22 日 )

利益團體遊說手法探析：以「以色列人公共事務委員會」(AIPAC)運作情形為例