

当代美国非营利部门与美国国家安全

徐形武

内容提要 美国的非营利组织与美国国家安全体系密切相关。这些组织可划分为智力服务型、支援倡导型和实务(行动)型三大群体,发挥着国家安全战略及政策的思想库和智囊团、跨学科的科学技术专家、“圈内人”的大本营和交流平台、公众的教育者和辅导员、人力资源的培训基地和周转库,以及国家安全战略的实施助手等多重作用。推动非营利组织深度参与国家安全事业的主要因素包括历史文化传统、非营利部门的快速成长、美国政府对非营利部门的日益重视和支持,以及“9·11事件”的后续效应。

关键词 世界政治 美国国家安全 非营利部门 联邦免税组织

2014年是第一次世界大战爆发100周年。当人们回顾历史、思考战争与平时,国家安全(national security)这个主要由美国人发明并普及的词语再次成为舆论热点。^①其间,约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)语出惊人:“在世界历史

* 徐形武:北京大学国际战略研究院特约研究员。(邮编:100871)

① 早在1788年1月,汉亚历山大·密尔顿(Alexander Hamilton)就使用了国家安全(national security)的说法,见[美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,北京:商务印书馆,1980年第1版,第141页。关于20世纪中叶美国国家安全概念的起源与形成,公认权威性的研究成果有:Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, December 1952, pp. 481-502; Daniel H. Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston: Houghton Mifflin, 1977; Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948,” *The American Historical Review*, Vol. 89, No. 2, April 1984, pp. 346-381。

上,没有任何大国能够像今天的美国那样享有安全保障。”^①尽管“9·11”事件令美国遭受打击,而且“反恐战争”仍在继续,但这位国际战略学家的论断大概有其合理性。在安全问题困扰着每个国家的“人人自危”时代,美国的国家安全究竟是如何保障的?这是一个宏大而复杂的题目,多维视角的讨论有助于研究的深入。笼统而言,美国以傲视群雄的综合国力为后盾的安全保障是美国政府、企业界和各种社会组织共同努力的结果。本文的目的在于依据最新资料,从研究美国“公民社会”即非营利部门(nonprofit sector)的角度提出对于当代美国国家安全的观察与思考。

一、有多少扮演“圈外角色”的非营利组织?

在非营利部门的规模、资源、能力和全球影响力方面,美国是令其他各国都难以望其项背的。据官方数据,2013 财年美国共有经过联邦税务局(IRS)批准、登记豁免联邦所得税的非营利组织 159.9 万个,其中 105.24 万个是符合《国内税收法典》(*Internal Revenue Code*)第 501(c)(3) 条款规定的公益慈善组织。^②若加上其他非营利组织,全国真实存在的非营利组织数量还要更高。^③当然,联邦免税组织(tax-exempt nonprofit)是美国非营利部门的“主力军”,也是本文关注和研究的重点。

作为属于私人部门的社会组织形态,非营利组织与美国的政府部门、工商企业和普通民众有着千丝万缕的联系。国家安全既是国之重器,又是一个发达产业(industry),自然也处于这种联系之中。在乔治城大学 2011 年出版的一本颇受好评的专著中,研究者把美国庞大而又复杂的国家安全体系描述为一个三层同心圆的“国家安全企业”(National Security Enterprise)。在这个体系中,核心圈子是美国总统领导下的行政分支中处理国家安全事务的关键部门——国家安全委员会、国

① 这句话的英文原文是“Contrary to the conventional wisdom, the United States is a remarkably secure country. No great power in world history comes close to enjoying the security it does today.”参见 John J. Mearsheimer, “America Unhinged,” *The National Interest*, January-February 2014, available at: <http://nationalinterest.org/issue/january-february-2014>, 2014-02-01。

② Internal Revenue Service, *Data Book 2013*, Table 25, Tax-exempt Organizations, Nonexempt Charitable Trusts and Nonexempt Split-interest Trust, Fiscal Year 2013, Washington, D. C., March 2014, p. 56.

③ Sarah L. Pettijohn, *The Nonprofit Sector in Brief: Public Charities, Giving and Volunteering, 2013*, The Urban Institute, Washington, D. C., 2013, pp. 1-2.

务院、国防部、情报机构(intelligence community)、^①国土安全部及行政管理和预算局(OMB);处在第二圈的是总统的“伙伴关系机构”,主要是国会和联邦法院系统;最外层是被称为“圈外角色”(the outside players)的各种游说团体和智库机构。^②

事实上,在同美国国家安全有关的非营利组织中,智库机构仅占很小部分。若沿用“圈外角色”这个形象说法,那么可以确定:一大批非营利组织都在其中。遗憾的是,专门研究这些非营利组织的文献资料匮乏,就连莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)教授主编的权威性新著也未对此进行全面探讨。^③

显而易见,要准确判断非营利部门与美国国家安全体系的关系是相当困难的。这里面有许多问题有待研究,但关键在于应当确定这种关系的远近程度,弄清楚哪些关系是直接关系,哪些是间接关系。与冷战时期相比,21世纪国家安全概念的内涵已经空前丰富了,气候变化、全球贸易、对外投资、知识产权、水资源分配、页岩气价格、流感防控、跨境缉毒、难民权利甚至奥运会的举办等都成了关乎国家安全的重要议题。^④正因为如此,有能力扮演“圈外角色”的非营利组织就绝不会局限于美国以色列公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee, AIPAC)这样的游说团体、^⑤常规智库、被视为特殊利益集团的全国性公民组织,以及倡导

① 根据修订后的《1947年国家安全法》(National Security Act of 1947)第3(4)条款【50 U. S. C. 401a】的规定,美国情报机构(intelligence community)包括:A. 国家情报总监办公室(The Office of the Director of National Intelligence)、B. 中央情报局(CIA)、C. 国家安全局(NSA)、D. 国防情报局(DIA)、E. 国家地理信息情报局(The National Geospatial-Intelligence Agency)、F. 国家侦察办公室(The National Reconnaissance Office)、G. 其他国防部所属搜集专门情报的侦察项目、H. 在陆海空军以及海军陆战队、海岸警卫队、联邦调查局、毒品管制局和能源部内的情报单位、I. 国务院的情报与分析局、J. 财政部的情报与分析办公室、K. 国土安全部涉及情报分析的单位、L. 其他联邦政府机构中由总统、国家情报总监或部门首长指定的情报单位。该法律的全文见国会参议院情报委员会官方网站:The National Security Act of 1947 reflects amendments enacted into law through Public Law 111-259 (October 7, 2010), available at : <http://intelligence.senate.gov/pdfs/nsact1947.pdf>, 2014-01-27。

② Roger Z. George and Harvey Rishikof, eds., Foreword by Lt. Gen. Brent Scowcroft, USAF (Ret.), *The National Security Enterprise, Navigating the Labyrinth*, Washington, D. C. : Georgetown University Press, 2011.

③ 美国约翰·霍普金斯大学公民社会研究中心主任莱斯特·萨拉蒙教授是非营利组织研究领域的泰斗,他主编的《美国非营利部门状况》(第二版)有706页。然而,这部全景式扫描美国非营利部门的著作仅仅论述了非营利组织与美国对外援助的关系。在长达21页的索引中,根本没有“国家安全”(national security)这个主题词。见 Lester M. Salamon, ed., *The State of Nonprofit America* (2nd Edition), Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2012。

④ Cynthia A. Watson, *U. S. National Security: A Reference Handbook* (Second Edition), Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc., 2008, pp. 4-7; Joseph J. Romm, *Defining National Security: the Nonmilitary Aspects - Pew Project on America's Task in a Changed World* (Pew Project Series), New York: Council on Foreign Relations Press, 1993, pp. 1-8, 81-90; John M. Handley and Andrew H. Ziegler, Jr., "A Conceptual Framework for National Security," January 2004, *American Diplomacy* (An online publication published by American Diplomacy Publishers) available at : http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2003_10-12/handley_ziegler/handley_ziegler.html, 2014-02-08.

⑤ 美国以色列公共事务委员会成立于1951年,它宣称其使命是用各种方式促进以色列和美国的国家安全,加强、保护和提升美以关系。该组织总部设在首都华盛顿,在全国有10个地区办事处,有能力动员10万名美国犹太社区中的积极分子协助其开展活动。该组织官方网站是:<http://www.aipac.org/>。

造势(advocacy campaign)的民间联盟。^①同时,在国家安全的概念被泛化甚至有些滥用的今天,需要一点谨慎,避免把“圈外角色”的范围划定得过于宽泛。

根据现实情况,应当列入“圈外角色”的非营利组织基本上是与美国国家安全的战略、政策、计划、机构和担负维护国家安全使命的人员(包括正规军、国民警卫队和预备役)有某种直接联系的组织。^②例如,保护美国陆地边境关乎国家安全,但并非所有参加边境管控议题大辩论的非营利组织都具备“圈外角色”的性质。“美国边境巡逻”(American Border Patrol, ABP)无疑是一个“圈外角色”组织,^③而主张放松边境管控、反对无差别驱逐非法移民的“全国日工组织网络”(National Day Laborer Organizing Network, NDLON)就不是这样的组织。^④

那么,美国一共有多少与国家安全事业直接相关的非营利组织?通过对美国主要数据库信息的分析,可以大致估算出这些组织的总数至少有2万个。

(1) 联邦税务局免税组织查询系统显示:在组织名称中包含安全(security)、外交(diplomacy)、防务(defense)、军事(military)、武装部队(armed forces)、情报(intelligence)、和平(peace)及国际(international)等主题词的免税组织共计17690个。^⑤由于这个查询系统并未对收录的非营利组织的事业领域都进行分类标注,所以有一批不相干的组织也被列出。但也有不少组织,如著名的国家安全战略智库大西洋理事会(Atlantic Council)、服务“反恐战争”退伍军人的回家项目(Coming Home Project, CHP)等,^⑥名称中不包含以上主题词。综合各种情况考虑,可取1.5万这个数字。

(2) 全美最大的民办非营利组织数据库“指引星”(GuideStar)提供了近似准确的组织名录。笔者使用国家安全、国土安全(homeland security)等一组主题词进

① 大名鼎鼎的全国步枪协会(National Rifle Association)就是一个例子,它的立场甚至可以影响到美国对于联合国武器贸易协议的投票。另外,瑞贝卡·汉密尔顿(Rebecca Hamilton)关于达尔富尔危机的专著可以作为一个典型案例,它有助于人们了解组织起来的民间力量对美国政府的达尔富尔政策起到了什么样的作用。参见Rebecca Hamilton, *Fighting for Darfur: Public Action and the Struggle to Stop Genocide*, New York: Palgrave MacMillan, 2011。

② 最重要的国家安全机构包括总统领导下的国家安全委员会、国务院、国防部、国土安全部、主要情报机构及行政管理和预算局(Office of Management and Budget, OMB)。

③ 美国边境巡逻(ABP)是亚利桑那州的一个防范边境“管控危机”的组织,成立于2002年,享有501(c)3条款免税待遇,主张严格管控陆上边境,严厉打击非法移民。其成员利用高科技手段侦测、锁定边境非法移民的位置并向国土安全部门通报。更多详情可见其官方网站:<http://americanborderpatrol.com/>。

④ David Nakamura, “Obama Is Squeezed In Border Debate,” *The Washington Post*, Tuesday, February 4, 2014, p. A1. 全国日工组织网络(NDLON)于2001年成立,总部位于洛杉矶。

⑤ 在该数据库检索页面(<http://www.irs.gov/Charities-&Non-Profits/Exempt-Organizations-Select-Check>)输入上述主题词,检索所得的结果分别是:安全182个、外交24个、防务302个、军事711个、武装部队108个、情报56个、和平1849个和国际14458个,合计组织数量17690个,2014-02-01。

⑥ “退伍军人回家项目”组织于2006年在旧金山成立,致力于为从伊拉克和阿富汗战场归来的退伍军人、参加相关服务人员及其家人提供专业心理减压咨询和康复训练,服务重点是退伍女兵。其官方网站是<http://cominghomeproject.net/>。

行检索后发现,相关的免税非营利组织数量有16877个。^①若减掉被错误罗列出来的组织和停止活动的组织,1.5万为大致数字。

(3) 美国全国慈善统计中心(National Center for Charitable Statistics)的数据库可以提供一定的分类查询。在被列入Q类(国际事务、外交与国家安全)的非营利组织中,按时向联邦税务局提供年度报表的有15896个。^②应当说,这个数字所包含的错误统计较少,需要修正的幅度不大。

(4) 美国“发现最佳”商用数据公司(FindTheBest)数据库非营利组织部分显示,国际事务、外交与国家安全领域的非营利组织总数为18660个。^③这个名录中的错误相对较多,故可以大幅度修正至1.5万。

(5) 在1.5万数字的基础上,还应加上与退伍军人有关的5000个非营利组织。这类组织不仅情况复杂、无法严格分类,而且各个数据库的检索结果相差较大。联邦税务局免税组织查询系统显示有2484个,全国慈善统计中心只列出了部分组织(100个)，“指引星”收录了8429个，“发现最佳”列出了6539个,另外一个名为“了不起的非营利组织”(Great Nonprofits)的大型数据库表明:全美各地公众评价较高的退伍军人组织共有5236个,其中绝大多数是联邦免税组织。^④综合平衡后,可以说5000是相对准确的数字。

总之,在美国非营利部门中,与国家安全事业直接相关并且享有联邦免税待遇的非营利组织数量约为2万个,这是个比较有把握的数字。

二、国家安全事业中的三大非营利性组织群体

根据组织使命、主要活动或曰“主业”的不同,可以把2万个非营利组织大致划分为三大群体:智力服务型组织、支援倡导型组织、实务(行动)型组织。

① 在该数据库检索页面(<http://www.guidestar.org/AdvancedSearch.aspx>)输入相关主题词,检索所得的结果分别是:国家安全(national security)2799个,国土安全(homeland security)196个,外交(diplomacy)122个,国防(national defense)1984个,军事(military)711个,武装部队(armed forces)971个,情报(intelligence)382个,和平(peace)5972个,国际援助(international aid)3307个,国际经济(international economy)433个,合计组织数16877个,2014-02-01。

② 全国慈善统计中心是设在首都华盛顿的非营利组织都市研究所(The Urban Institute)的所属机构,享有501(c)3条款免税待遇。由该中心研究制定的非营利组织分类标准(NTEE)使用26个英文字母表示26个非营利事业领域,已经成为事实上的美国国家标准。查询检索时数据库标示的最后更新日期为2013年12月底。参见:<http://ncesweb.urban.org/PubApps/search.php>,2014-02-01。

③ <http://non-profit-organizations.findthebest.com/d/v/International,-Foreign-Affairs-and-National-Security>,2014-02-10。

④ <http://greatnonprofits.org/categories/view/veterans>,2014-02-14,对其他数据库中关于退伍军人非营利组织数据的检索也均在同日进行了复核。

(一) 智力服务型组织

智力服务型组织的共同特征是密集、专业、高质量的脑力劳动,以及这些劳动的结晶对服务对象(主要是美国政府和武装力量)的独一无二的重大价值。智力服务型组织群体的成员包含智库和非营利性科技研究与开发机构两种类型。

无论数量、质量还是服务效果,美国智库都保持着相较其他国家的绝对优势。2013 年全球 182 个国家共有智库 6826 家,其中的 26.8% 即 1828 家在美国。^① 为数众多的智库,尤其是在美国首都华盛顿安家的一批智库都从事国家安全问题的研究。它们有的是国际事务、外交和国家安全领域的老牌智库,如卡内基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)、对外关系委员会(Council for Foreign Relations, CFR)和战略与国际问题研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)。有些是设有国家安全研究分支或研究项目的大型综合智库,如布鲁金斯学会(Brookings Institution)的 21 世纪安全与情报研究中心(Center for 21st Century Security and Intelligence, 21CSI)、兰德公司(RAND Corporation)的国家安全研究部(RAND National Security Research Division)、^②斯坦福大学弗里曼-斯伯格里国际问题研究院(Freeman Spogli Institute for International Studies, FSI)的国际安全与合作研究中心(Center for International Security and Cooperation, CISAC)等。^③ 还有一批是研究领域较窄、高度专业化的智库。这种被称为“专题定制智库”(boutique think tanks)的非营利组织自 20 世纪 80 年代起快速涌现,^④其中的佼佼者有战略与预算评估中心(Center for Strategic and Budgetary Assessments, CS-BA)、^⑤威斯康星核军控项目(Wisconsin Project on Nuclear Arms Control)、^⑥安全政

① James G. McGann, PhD., 2013 *Global Go To Think Tanks*, Think Tanks and Civil Societies Program, University of Pennsylvania, January 22, 2014.

② 在兰德公司 2012 财年的 2.648 亿美元收入中,有 1.292 亿美元来自美国空军、陆军、国防部长办公室和其他国家安全机构。参见:RAND Corporation, *RAND Corporation Annual Report 2012*, p. 33.

③ 斯坦福大学弗里曼-斯伯格里国际研究院组建于 1987 年,是一个集教学、研究和接纳访问学者功能于一身的综合性跨学科非营利机构,享有 501(c)(3) 条款免税待遇。截至 2014 年 1 月,该机构共设立了 4 个教学和研究项目(program)及 6 个研究中心。6 个研究中心是:国际安全与合作研究中心(CISAC, 1983 年成立)、沃尔特·肖伦斯坦亚太研究中心(Shorenstein APARC)、卫生政策与初级保健研究中心(CHP/PCOR)、民主、发展与法治研究中心(CDDRL)、欧洲研究中心(European Center)、食品安全与环境研究中心(FSE)。更多详情可见该研究院官方网站:<http://fsi.stanford.edu/>。

④ James G. McGann, PhD., "Think Tanks and Policy Advice in the U. S.," August 2005, p. 3, Foreign Policy Research Institute, 2005.

⑤ 战略与预算评估中心于 1983 年创建,位于首都华盛顿,享有 501(c)(3) 条款免税待遇。该组织的使命是促进关于美国 21 世纪国家安全战略、防务规划和军费支出选项的创新思维与政策辩论,更多详情可见其官方网站:<http://www.csbaonline.org/>。

⑥ 威斯康星核军控项目诞生于 1986 年,设在首都华盛顿,是与威斯康星大学合作的独立非营利组织,其使命是开展公众教育,防范核武器等大规模杀伤性武器的技术和远程弹道导弹技术的扩散,工作重心是对伊朗和伊拉克的相关情况进行监控。更多详情可见其官方网站:<http://www.wisconsinproject.org/>。

策中心(Center for Security Policy, CSP)、^①不扩散研究中心(James Martin Center for Nonproliferation Studies, CNS)、^②移民政策研究所(Migration Policy Institute, MPI)^③和新美国安全中心(Center for a New American Security, CNAS)等。^④

非营利性科技研发机构不大为人们所熟悉,这些机构不仅对于美国的国家安全不可或缺,而且在管理体制和运营模式上有独到之处,它们中间包括具有“国家队”性质的由美国政府提供70%—100%经费的“联邦资助研发中心”(Federally Funded Research and Development Centers, 常缩写为FFRDCs)和经费来源多样化的独立科研组织。

联邦资助研发中心脱胎于第二次世界大战期间形成的美国军工科研体系,现已演化成为具有世界顶尖水平的科研群落。截至2013年5月,这种中心共有39家(2012年有40家),2012财年的研发支出总额为174亿美元,其中170亿美元来自联邦政府拨款。^⑤

按照核心业务的不同,联邦资助研发中心分为研发实验室、研究与分析中心、系统工程与集成中心三类。^⑥研发实验室有24个,“主力阵容”是由国防部、能源部、国家航空航天局(NASA)等联邦政府机构组建并资助的一批超级国家实验室,如研制核武器的洛斯阿拉莫斯国家实验室(Los Alamos National Laboratory)、^⑦研制导弹防御系统和空间侦察系统的林肯实验室(Lincoln Laboratory)、^⑧研究高能物理

① 安全政策中心1988年成立,坐落在华盛顿市中心,以“短平快”的分析报告见长。官方网站是:<http://www.centerforsecuritypolicy.org/>。

② 不扩散研究中心于1989年成立,位于加利福尼亚州的蒙特雷(Monterey),在首都华盛顿设有办事处,是美国最大的专门研究防止大规模杀伤性武器扩散问题的智库,官方网站是:<http://cns.miiis.edu/cns/index.htm>。

③ 移民政策研究所于2001年成立,位于首都华盛顿,官方网站是:<http://www.migrationpolicy.org/>。

④ 新美国安全中心于2007年2月在首都华盛顿成立,使命是研究制定“有力、实用而且原则性强的国家安全与防务政策”。它是享有501(c)3条款免税待遇的非营利组织。更多详情可见其官方网站:<http://www.cnas.org/>。

⑤ Ronda Britt, “Federally Funded R & D Centers Report Declines in R & D Spending in FY 2012,” National Center for Science and Engineering Statistics (NCSES), National Science Foundation, *InfoBrief*, January 2014, NSF 14-308.

⑥ 这39家联邦政府资助的研发机构名录见:美国国家科学基金会(National Science Foundation)官方网站上公布的《联邦政府资助研发机构总名录》(Master Government List of Federally Funded R & D Centers), available at: <http://www.nsf.gov/statistics/ffrdclist/start.cfm>, 2014-02-05。

⑦ 洛斯阿拉莫斯国家实验室位于新墨西哥州,它起源于1943年的“曼哈顿计划”,当时的唯一目的是设计和制造出美国第一颗原子弹。今天该实验室已经发展成为一个综合性高科技研发机构,但主要使命仍是保证美国核威慑力量的安全和可靠性。更多详情可见其官方网站:<http://www.lanl.gov/index.php>。

⑧ 林肯实验室成立于1951年,位于麻省理工学院(MIT),其官方网站是<http://www.ll.mit.edu/index.html>。

的费米国家加速器实验室(Fermi National Accelerator Laboratory),^①以及为情报机构提供技术解决方案的通讯与计算研究中心(Center for Communications and Computing)等。^② 研究与分析中心里包括海军分析中心(Center for Naval Analyses)、^③国土安全研究所(Homeland Security Studies and Analysis Institute, HSSAI)等10家机构。^④ 系统工程与集成中心共有5个,除了空间技术联邦资助研发中心(Aerospace Federally Funded Research and Development Center)之外,另外4个中心均设在非营利性的迈特公司(MITRE Corporation)内,其中有国家安全工程中心(National Security Engineering Center)和国土安全系统工程与开发中心(Homeland Security Systems Engineering and Development Institute)。^⑤

至于不属于联邦资助研发中心的那些非营利性科技组织,包括高等院校的科研机构,^⑥它们的研发能力和成就也不容忽视,这里只提声望卓著的两家:全美也是全球最大的民营非营利科技组织巴特尔纪念研究院(Battelle Memorial Institute),它是依据俄亥俄州工业家戈登·巴特尔(Gordon Battelle)的遗嘱在1929年成立的慈善信托机构,在美国和境外130个办公地点雇用了2.2万多人,涉及国家安全的业务涵盖了先进制造与设计、核生化武器和爆炸物防护、关键基础设施、网络

① 这个实验室成立于1967年,位于伊利诺伊州的巴达维亚(Batavia),原名是国家加速器实验室(National Accelerator Laboratory),1974年5月为纪念美国高能物理学家、诺贝尔奖获得者恩里科·费米(Enrico Fermi)而更名。更多详情可见该实验室官方网站:<http://www.fnal.gov/>。

② 通讯与计算研究中心隶属于美国联邦政府于1956年设立的非营利性机构国防分析研究院(Institute for Defense Analyses, IDA),设在比邻首都华盛顿的弗吉尼亚州的亚历山德里亚(Alexandria),主要为国家安全局(NSA)服务。更多详情可见国防分析研究院的官方网站:<https://www.ida.org/>。

③ 海军分析中心是美国老牌国防科技机构CNA所属的研究中心之一,CNA位于弗吉尼亚州的亚历山德里亚,最初的任务是在第二次世界大战期间帮助美国海军研究对付德国潜艇的办法,现在发展为综合性的非营利研发组织。更多详情可见其官方网站<http://www.cna.org/centers/cna/>。

④ 国土安全研究所初建于2004年,现位于弗吉尼亚州的福斯丘奇镇(Falls Church),主要工作是国土安全部提供决策分析、项目评估、危机分析等。其官方网站是:<http://www.homelandsecurity.org/>,近年来的主要工作和成就可见其向国会提交的2012年度报告:Phil Anderson, Director, Homeland Security Studies and Analysis Institute, *Shaping the Nation's Future, Informing Solutions for Tomorrow's National Security Challenges, 2012 Annual Report to Congress*。

⑤ 迈特公司的历史可追溯到第二次世界大战期间麻省理工学院研制电子计算机的项目,1958年美国国会赋予该机构非营利组织的法律地位,让它帮助政府管理若干个联邦资助研发中心。该公司的科研设施主要集中在两处:马萨诸塞州的贝德福德(Bedford)和弗吉尼亚州的麦克莱恩(McLean)。国家安全工程中心由国防部组建于1958年,该中心参与研发了美军的空中预警与控制系统(AWACS),并为联邦情报机构服务。国土安全系统工程与开发中心的使命是把联邦国土安全部的不同机构进行系统化集成。有关迈特公司的更多详情可见其官方网站:<http://www.mitre.org/>。

⑥ 根据美国国家科学基金会(NSF)的调查,2012财年美国高等院校的科技研发支出达658亿美元,其中438亿来自联邦、州和地方政府的资助,其余为高等院校自行筹措。联邦政府对高等院校的科技研发投入最多的机构依次为:卫生与公众服务部、国家科学基金会、国防部、能源部、国家航空航天局和农业部。在研发支出最多的30所高等院校中,第一名约翰·霍普金斯大学是私立的非营利机构(该校已经连续34年位居榜首)。参见Ronda Britt, "Higher Education R & D Expenditures Remain Flat in FY 2012," National Center for Science and Engineering Statistics(NCSES), National Science Foundation, *InfoBrief*, November 2013, NSF 14-303。

创新、数据分析、高危环境防护、经济研究与技术战略、识别技术、生命科学研究、海洋系统工程、应急医疗和战术系统等领域,客户遍及美国政府各部门。^① SRI 国际 (SRI International) 起源于斯坦福大学的科研分支,现已发展为著名的独立研发机构,拥有 2000 项专利,在计算机、互连网络、人工智能、雷达技术等方面均有重大发明创造。五角大楼及其所属的国防高级研究计划局 (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA)、美国国际开发署、教育部、能源部、交通部、卫生与公众服务部等联邦机构都是它的大客户。^②

(二) 支援倡导型组织

支援倡导型组织代表着国家安全领域相关行业或职业的共同价值观和利益,为业内在岗和退休人员提供服务,给需要帮助的人以关爱和扶持,向有关教育和培训项目提供民间资助,有针对性地开展宣传、教育、倡导造势和维权活动。这个群体的组织又可进一步做以下划分。

1. “业内人士”社团。会员制社团是支援倡导型组织群体最常见的组织形式,它们既是联系那些过去和现在服务国家安全体系的人员的纽带,也是维护自身利益、培植相互间的友谊、交流专业信息、促进职业发展的平台。美国外交人员协会 (American Foreign Services Association, AFSA)、^③空军协会 (Air Force Association, AFA)、^④美国海军工程师协会 (American Society of Naval Engineers, ASNE)、^⑤全国军事情报协会 (National Military Intelligence Association)、^⑥国防工业协会 (National

① 巴特勒纪念研究院的总部自 1929 年起一直位于俄亥俄州哥伦布市 (Columbus), 该机构享有 501(c)3 条款免税待遇。更多详情可见其官方网站: <http://www.battelle.org/>。

② 这家研发机构创办于 1946 年,最初“SRI”三个字母代表斯坦福研究院 (Stanford Research Institute), 1970 年从斯坦福大学独立出来,1977 年改组为拥有现名称的非营利研发机构。SRI 国际享有 501(c)3 条款免税待遇,其全球总部位于加利福尼亚州的硅谷地区,海内外雇员总数约 2500 人,年收入 5.45 亿美元。更多详情可见该机构官方网站: <http://www.sri.com/>。

③ 美国外交人员协会成立于 1924 年,设在首都华盛顿,现有缴纳会费的会员 1.6 万名,代表着美国国务院、国际开发署、对外农业部门、对外商务部门、动植物检疫部门及对外广播系统在职和退休人员的利益。更多详情可见其官方网站: <http://www.afsa.org/>。

④ 空军协会于 1945 年成立,设在弗吉尼亚州的阿灵顿,主要活动是用各种方式向公众介绍空军的状况,宣传空军的重要性,推动空军事业发展,为协会成员及家人提供帮助。该协会享有 501(c)3 条款免税地位,官方网站是: <http://www.afa.org/>。

⑤ 美国海军工程师协会是美国历史最悠久的专业协会之一(只有 6 家协会的成立时间早于它),1888 年由一群海军工程师发起,总部设在弗吉尼亚州的亚历山德里亚。该协会为促进海军工程事业和培养本行业的专业精神与技术力量贡献良多。官方网站是: <https://www.navalengineers.org/Pages/default.aspx>。

⑥ 全国军事情报协会于 1973 年成立于亚利桑那州的万楚卡堡 (Fort Huachuca) 基地,其会员并不仅限于在职和退役的军事情报系统人员,还欢迎其他情报机构的人员和对情报工作感兴趣的普通美国公民参加。更多详情可见其官方网站: <http://www.nmia.org/>。

Defense Industrial Association, NDIA)、^①企业高管国家安全促进会(Business Executives for National Security, BENS)、^②联邦执法人员协会(Federal Law Enforcement Officers Association, FLEOA)、^③全国警长协会(National Sheriffs' Association)、^④以及国际情报教育协会(International Association for Intelligence Education, IAFIE)等都是这样的社团。^⑤

2. 退伍军人组织。在支援倡导型社团中,数量最多的恐怕是退伍军人组织。依照联邦《税收法典》第501(c)(19)条款的规定,这类组织不仅免税,而且捐赠者也可享受税收抵扣。虽说全美各种退伍军人组织有5000多个,但经联邦退伍军人事务部认定的全国性组织(会员超过1000人而且具有广泛影响)一共只有143个。^⑥比较典型的有:美国最早获得国会决议批准的退伍军人团体——海军互惠协会(Navy Mutual Aid Association)、^⑦拥有240万会员和全球1.4万个活动点的美国军团(American Legion)、^⑧美国军队退役人员协会(American Military Retirees Association, AMRA)^⑨和美国前战俘协会(American Ex-Prisoners of War)等。^⑩

3. 私立基金会。私立基金会在美国属于法定公益慈善类组织。根据纽约基

① 国防工业协会初创于1919年,几经演变后在1997年3月改用现名。该协会是美国最强大的国家安全领域的非营利组织之一,总部设在靠近五角大楼的弗吉尼亚州阿灵顿。目前协会拥有1600个公司会员和9.1万名个人会员。更多详情可见其官方网站:<http://www.ndia.org/Pages/default.aspx>。

② 企业高管国家安全促进会于1982年由美国企业家斯坦利·韦斯(Stanley A. Weiss)发起,其使命是把美国私营部门的优势(计划周密、善于创新、讲求效率等)应用于国家安全事业。该协会的主要合作伙伴是美国联邦政府的关键部门:国务院、国防部、财政部、国土安全部和情报部门。更多详情可见其官方网站:<http://www.bens.org/>。

③ 联邦执法人员协会于1977年成立,总部设在首都华盛顿。该协会代表着在海关、税务、联邦调查局等65个执法机构中工作的2.5万名执法人员。更多详情可见其官方网站:<http://www.fleoa.org/>。

④ 全国警长协会于1940年成立,总部位于弗吉尼亚州的亚历山德里亚,代表着美国3080名警长(Sheriff)。该组织的官方网站是:<http://www.sheriffs.org/>。

⑤ 国际情报教育协会于2004年6月在宾夕法尼亚州伊利(Erie)成立,使命是促进美国情报教育界(教育者和培训者及相关机构)的研究、知识和专业发展。该协会的机构会员包括众多情报教育学科的高等院校和相关非营利机构。更多详情可见其官方网站:<http://www.iafie.org/>。

⑥ U. S. Department of Veterans Affairs, 2012/2013, *Directory: Veterans and Military Service Organizations, State Directors of Veterans Affairs*, Washington, D. C., 2014.

⑦ 海军互惠协会根据美国国会1879年7月28日的决议成立,它为会员提供人寿保险和其他退休金计划。更多详情可见其官方网站:<https://www.navy mutual.org/>。

⑧ 美国军团是美国最大的退伍军人、现役军人及军人家属服务与维权的团体之一,根据美国国会1919年9月16日的决议享有特许非营利免税组织地位,总部位于印第安纳波利斯市,在首都华盛顿设有办事处。更多详情可见其官方网站:<http://www.legion.org/front>。

⑨ 美国军队退役人员协会于1973年在纽约州创办,使命是“依法维护退役人员及家人的福利和权益,代表他们在华盛顿和其他地方展开游说”。该组织欢迎所有在美国武装力量(含国民警卫队和预备役部队)中服务过的人员及遗属加入,现有会员约2.6万人。更多详情可见其官方网站:<http://amra1973.org/>。

⑩ 美国前战俘协会的历史可以追溯到1942年由两位新墨西哥州的母亲(她们在美军服役的儿子被日军俘虏)发起的一个慈善救助机构——巴坦救助组织(Bataan Relief Organization),1949年该组织改为现名,1982年8月10日美国国会通过决议给予该组织特许非营利免税组织地位。更多详情可见其官方网站:<http://www.axpow.org/>。

基金会中心(Foundation Center)2013年发布的数据,2011年美国共有81777家基金会,它们拥有资产6620亿美元,向各界提供的资助达490亿美元。不包括国际援助金额,各基金会用于国际事务、和平、安全和人权领域的资助额为6.93亿美元。^① 必须指出:美国的基金会对于教育和科研项目的资助(合计55.35亿美元)和特大型基金会通过海外援助对国际事务产生的深远影响,有效地助推了美国国家安全战略的实施。^② 资助目的单一的基金会或慈善组织,虽然规模较小,但发挥的作用往往是“四两拨千斤”。这方面的实例有国防大学基金会(National Defense University Foundation, NDUF)、^③中央情报局纪念基金会(CIA Memorial Foundation)、^④马萨诸塞军队英雄基金(Massachusetts Military Heroes Fund)、^⑤国家情报教育基金会(National Intelligence Educational Foundation)、^⑥林特国家安全研究中心(Lint Center for National Security Studies, Inc.),^⑦以及国家密码博物馆基金会(National Cryptologic Museum Foundation, NCMF)等。^⑧

4. 教育类组织。就其本质而言,这类组织所做的都是一件事:要用比较系统的知识、开放的信息资源、生动活泼的方式和灵活多样的媒体,向公众进行国家安全方面的教育。由研发第一颗原子弹的科学家们发起成立的美国科学家协会

① The Foundation Center, *Key Facts on U. S. Foundations 2013 Edition*, The Foundation Center, 2013.

② 按照资产额排列,2011年美国最大的5家私立基金会为:比尔和梅琳达·盖茨基金会(Bill & Melinda Gates Foundation)346亿美元、福特基金会(Ford Foundation)110亿美元、保罗·格蒂信托基金(J. Paul Getty Trust)105亿美元、罗伯特·伍德·约翰逊基金会(Robert Wood Johnson Foundation)90亿美元、威廉和弗洛拉·休利特基金会(William and Flora Hewlett Foundation)73亿美元。见 The Foundation Center, *Key Facts on U. S. Foundations 2013 Edition*, Copyright 2013 The Foundation Center.

③ 国防大学基金会设立于1982年,其使命是吸收私营部门的资金,以便使国防大学在政府拨款之外可以合法地获得额外资源以支持教学和研究。该基金会享有501(c)3条款免税地位,其官方网站是:<http://www.ndufoundation.org/>。

④ 中央情报局纪念基金会成立于2001年12月,其使命是向因公去世的特工子女和配偶提供奖学金。该基金会享有501(c)3条款免税地位,其官方网站是:<http://www.ciamemorialfoundation.org/>。

⑤ 马萨诸塞军队英雄基金设立于2009年,创意来自已故的该州联邦参议员爱德华·肯尼迪(Edward M. Kennedy)和一些“9·11”事件受害者家庭。该基金享有501(c)3条款免税地位,资助对象是本土“9·11”事件之后阵亡的美军的家人。更多详情可见其官方网站:<http://www.massmilitaryheroes.org/>。

⑥ 国家情报教育基金会设在弗吉尼亚州的梅里菲尔德(Merrifield),1985年获得501(c)3条款免税地位,其官方网站是:<http://www.niefoundation.org/>。

⑦ 林特国家安全研究中心成立于2007年,主要业务是向美国反间谍部门和国家安全部门的工作人员及其子女提供奖学金,同时主管若干美军和国家安全部门有关反间谍工作的交流网站和在线论坛。该组织享有501(c)3条款免税地位,官方网站是:<http://lintcenter.org/>。

⑧ 国家密码博物馆基金会于1996年春组建,是501(c)3条款免税组织,其核心业务是资助由国家安全局主办的美国情报机构唯一公共博物馆——国家密码博物馆(National Cryptologic Museum)。该基金会及博物馆均坐落在国家安全局总部附近。相关详情可见该基金会官方网站:<http://www.cryptologicfoundation.org/>。

(Federation of American Scientists, FAS)是这类组织的杰出代表。^① 国土安全与国防教育联盟协会(Homeland Security and Defense Education Consortium Association, HSDECA)、^②国家安全网络组织(National Security Network),^③以及免费向公众提供丰富文献资源的国家安全档案机构(National Security Archives)也属于教育机构。^④ 此外,以国家航空航天博物馆(Smithsonian's National Air and Space Museum)、^⑤乔治·巴顿将军博物馆(General George Patton Museum)^⑥为代表的一大批科技、军事和历史主题的博物馆是向公众尤其是中小學生普及国防知识、进行爱国教育的绝佳场所。^⑦

(三) 实务(行动)型组织

实务或曰行动型组织虽然也进行公众教育和倡导造势活动,但它们的基本使命是采取行动,主要是展开国内外的应急救援、执行海外援助项目和参加某些敏感性的海外“安全行动”。在各种自然灾害发生后能第一时间启动救援程序、随时准备应对包括核生化袭击在内的各种突发国家安全危机方面,最重要的三家非营利组织是美国红十字会、全国救灾志愿组织联盟(National Voluntary Organizations Active in Disasters, National VOAD)^⑧和一直被简称为“联合行动”组织(InterAction)

① 美国科学家协会于1945年成立,位于首都华盛顿,其基本宗旨是传播基于科学的分析和方法的信息,以防止对于国家安全和国际安全的灾难性威胁,特别致力于核裁军,反对核扩散和核恐怖主义。更多详情可见该组织的官方网站:<http://www.fas.org/index.html>。

② 国土安全与国防教育联盟协会位于佛罗里达州,是由相关的教育机构、国土安全机构、国防机关、民防组织、志愿性救援组织等组成的网络化联合体,使命是促进国土安全与国防教育及相关的教育计划认证。更多详情可见其官方网站:<http://www.hsdeca.org/>。

③ 国家安全网络组织于2006年7月成立,位于首都华盛顿,有2000多名成员,是联邦税务局确认的501(c)4条款免税组织(福利促进类团体)。它的基本活动是向广大公众介绍国家安全方面的信息,普及相关知识,同时力图用本组织理念影响政府官员。更多详情可见其官方网站:<http://nswnetwork.org/>。

④ 国家安全档案机构由一群美国新闻记者和学者在1985年创建,设在乔治·华盛顿大学的图书馆(Gelman Library)内,是一个独立的、享有联邦免税待遇的非营利组织,被《洛杉矶时报》誉为世界上最大的非政府国家安全资料档案库。更多详情可见其官方网站:<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/index.html>。

⑤ 国家航空航天博物馆是全球最大的航空航天博物馆,其“出生证”是1946年杜鲁门总统签署的一项法案。现位于首都华盛顿市区中心的馆址于1976年7月1日开馆,每年接待量约800万人。该博物馆的半数经费来自联邦政府。更多详情可见其官方网站:<http://airandspace.si.edu/>。

⑥ 该博物馆由巴顿博物馆基金会(The Patton Museum Foundation)支持,是美国陆军系统最大的博物馆,也是全世界收藏坦克和军车数量最多的博物馆。博物馆的官方网站是:<http://www.generalpatton.org/>。

⑦ 根据美国博物馆联盟(American Alliance of Museums, AAM)的统计,全美国有1.75万个博物馆,每年接待的学生数量为5500万人次。见<http://aam-us.org/about-museums/museum-facts>,2014-02-10。

⑧ 全国救灾志愿组织联盟组建于1970年,总部位于弗吉尼亚州的阿灵顿,享有501(c)3条款免税地位。该组织在全美各地的成员组织有110个,其中包括众多在美国声誉卓著的非营利组织、宗教慈善团体和社区服务组织,更多详情可见其官方网站:<http://www.nvoad.org/>。另可参见:U. S. Department of Homeland Security, *Quadrennial Homeland Security Review Report: A Strategic Framework for a Secure Homeland*, February 2010, Washington, D. C., pp. A7-A8。

的美国志愿国际行动委员会(American Council for Voluntary International Action)。^①

美国红十字会是全美规模最大、应急动员能力最强的非营利组织。^② 联邦法律规定:红十字会的顾问委员会成员应由8—10名政府部门和军方首长组成并须经总统任命,红十字会位于首都的全国总部是联邦政府资产,年度工作报告要向国防部长提交,年度审计由国防部负责。^③ 红十字会的五大业务之一是为美军和军属提供各种各样支持,整个组织系统纳入国土安全部联邦紧急事务管理署(FEMA)拟订的《联邦应急响应计划》(National Response Framework)。^④ 2010年10月22日,联邦紧急事务管理署和美国红十字会签署了备忘录,强化双方在应急响应和灾后重建方面的合作。^⑤ 全国救灾志愿组织联盟是《联邦应急响应计划》指定的另外一家非营利救援机构,有110家团体会员。它强调并在行动中贯彻“4C原则”,即合作(Cooperation)、沟通(Communication)、协调(Coordination)和协同(Collaboration),与各级地方政府、工商企业及全国、州、地方和基层民间团体一道构成了有效的应急响应网络。联合行动组织由180余家美国的国际性非营利组织组成,其中的多数成员通过了美国国际开发署援外资格认证,具备全球快速响应能力,是美国对外提供非军事类发展援助和开展海外应急灾难救援的民间总协调机构。这里还应说明:在全国救灾志愿组织联盟和联合行动组织中,美国红十字会都是骨干团体会员。

美国在境外开展“安全行动”的非营利组织,大多披着神秘的面纱。下面仅举两例。一个是班克罗夫特环球发展组织(Bancroft Global Development, BGD),它是美国联邦税务局批准的公益慈善类非营利组织,自称其使命是促进海外冲突地区的文官治理和法治,维持稳定和安全,但不排除使用“适当的武力”。^⑥ 据《纽约时报》披露,这个组织实质上是一个得到美国政府大力资助的保安公司,负责在乌干

① 联合行动组织于1984年成立,总部位于首都华盛顿,享有501(c)3条款免税地位,与美国国务院等政府部门和主流媒体关系密切。其官方网站是<http://www.interaction.org/>。

② 美国红十字会创建于1881年,目前在全国各地有大约3.5万名专职人员、100万名志愿者和700个地方分支机构,每年要应对约7万起灾害和事故,受理400万人献血,对1500万人进行防灾和急救知识的培训,年度支出超过30亿美元。更多详情可见其官方网站:<http://www.redcross.org/>。

③ *Congressional Charter of the American National Red Cross*, May 2007【36 U. S. C. § 300101-300113 recodified2007】。

④ U. S. Department of Homeland Security, *National Response Framework*(Second Edition, May 2013, Washington, D. C. , p. 9.

⑤ 参见<http://www.fema.gov/media-library/assets/videos/76314>, 2014-02-09。

⑥ 班克罗夫特环球发展组织于1999年成立,总部设在首都华盛顿,在肯尼亚和索马里注册为非政府组织,在阿拉伯联合酋长国注册为自由贸易区机构(Free Trade Zone Establishment),其经费来源包括美国国务院、私人捐赠和班克罗夫特环球投资公司(Bancroft Global Investment, BGI)的利润。更多详情可见其官方网站:<http://www.bancroftglobal.org/>。

达和索马里培训政府军,以便打击青年党(*al-Shabab*)等极端武装势力。^①另一个组织是叙利亚支援组织(Syria Support Group, SSG),它是叙利亚危机的直接产物,由在美国和加拿大居住的反阿萨德政权的叙利亚裔人士发起,是迄今为止唯一获得美国财政部批准可以直接向叙利亚反对派提供援助(包括非致命性军用器材)的非营利组织。^②

三、分析与结论

以上事实说明,美国非营利部门对于维护国家安全发挥的作用远超一般人想象。归纳起来,智力服务型组织主要发挥着国家安全思想库、智囊团和科学技术专家的作用,同时兼有信息传播、公众教育和人才交流、储备的功能;支援保障型组织既是联系、代表和服务国家安全体系“圈内人”的纽带,也是国家安全教育的提供者和倡导、动员、培训平台;实务(行动)型组织不单是国土安全应急体系和海外应急救援的重要组成力量,还能够为政府和企业所不能,承担某些特殊的国家安全使命。

(一) 非营利组织扮演的角色

具体而言,美国非营利组织扮演着6种“圈外角色”。

1. 安全战略和政策智囊团。学术界对此已经有大量研究,无须赘述。笔者只想指出两点:首先,过去30年来,由于出现了众多需要系统性专业知识才能应对的国家安全新议题,智库及其他非营利组织对于美国国家安全战略和政策的影响呈现增强和多元化趋势。2004—2006年的普林斯顿国家安全项目(Princeton Project on National Security, PPNS)^③影响广泛而且深刻,以至于英国著名的美国问题专家英德吉特·帕马(Inderjeet Parmar)教授说:奥巴马政府的国家安全战略脱胎于普林斯顿国家安全项目。^④同样,众多非营利组织参与了美国制定对海洋、太空、网

① Jeffrey Gettleman, Mark Mazzetti, and Eric Schmitt, “U. S. Relies on Contractors in Somalia Conflict,” *The New York Times* (New York edition), Saturday, August 11, 2011, p. A1.

② 叙利亚支援组织于2011年成立,办公地点靠近白宫。2012年7月23日联邦财政部外国资产管制办公室(Office of Foreign Asset Control)向该组织颁发了许可证(编号SY-2012-294747-1,有效期至2014年7月31日),从而为其扫除了援助叙利亚反对派的法律障碍。联邦税务局正在审查叙利亚支援组织关于获得501(c)3条款免税地位的申请。更多详情可见其官方网站:<http://www.syriansupportgroup.org/>。

③ 普林斯顿国家安全项目是一个持续数年,参与者包括众多智库、基金会、高等院校和前政府高官的大型研究项目,最终成果是一份论述21世纪美国国家安全的报告(*Forging A World of Liberty Under Law: U. S. National Security in the 21st Century*)。该项目官方网站是:<http://www.princeton.edu/~ppns/>。

④ Professor InderjeetParmar, “Obama’s National Security Strategy: Made at Princeton,” available at: <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2010/06/obamas-national-security-strategy-made-at-princeton/>, 2014-01-27.

络空间和南极洲这些全球公域(global commons)的战略和政策的过程。^①其次,美国政府在确定国家安全议程、制定相关政策、起草和发布面向公众的专题文件过程中,越来越重视来自不同非营利组织的意见,这在后“9·11”时期尤为明显。如“9·11”事件调查委员会报告、^②国家情报委员会(NIC)关于2030年全球趋势的报告、^③关于改革国家情报监控行动的报告等都吸收了有代表性的非营利组织参加,其中还包括因国家安全局监控计划而把联邦政府诸多部门告上法庭的美国公民与自由联盟(American Civil Liberties Union, ACLU)。^④美国思想市场(market of ideas)的低成本、低风险和高竞争收益环境,是造就这种多元化智力服务链的根本条件。

2. 跨学科的科学技术专家。这不仅体现在国家实验室等机构研制核武器、激光武器、高速航天器,以及开展相关基础研究时取得的重大科学技术成果上,还体现在一大批非营利性研发机构的专家所做出的软科学贡献:他们用自己的跨学科专业知识和创造性思维提供了国家安全事业急需的解决方案。比如,分析服务公司(Analytic Services Inc.)为美国空军、国家航空航天局、国防部和国土安全部提供所需的装备论证和技术方案。它的研究团队曾经促使美国空军的侦察与电子战部门(AF/RDR)成立无人机管理机构,参与对“哥伦比亚”号航天飞机事故的调查,在短时间内完成了对美国军事基地调整计划的评估。^⑤

3. “圈内人”的大本营和交流平台。无论是在国家安全委员会担任高官还是入伍服役当一名士兵,参加美国国家安全事业的人都不难在有关的非营利组织中找到共同语言、归属感、帮助甚至奖赏。在这方面,几个前海豹突击队员组成的小团体与联邦情报机构和安全机关最大社团——情报和国家安全联盟(Intelligence

① 马建英:《美国全球公域战略评析》,《现代国际关系》2013年第2期,第7—12页。

② The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (also known as the 9-11 Commission), The 9/11 Commission Report, July 22, 2004, available at: <http://www.9-11commission.gov/>, 2014-02-11.

③ National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, December 2012, NIC 2012-001, pp. 134-136.

④ Richard A. Clarke, Michael J. Morell, Geoffrey R. Stone, Cass R. Sunstein and Peter Swire, “Liberty and Security in a Changing World, Report and Recommendations of the President’s Review Group on Intelligence and Communications Technologies,” December 12, 2013, p. 279, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/12/18/liberty-and-security-changing-world>, 2014-02-11. 美国公民与自由联盟于1920年成立,总部位于纽约市,在全国拥有50万会员。官方网站是:<https://www.aclu.org/contact-us>。该组织在斯诺登曝光国家安全局监控项目后向联邦法院控告美国政府侵害公民隐私和宪法权利。纽约州南区联邦法院对此案的判决见: United States District Court, Southern District of New York, *ACLU v. James R. Clapper*, 13 Civ. 3994 (WHP), December 22, 2013.

⑤ 分析服务公司被业内人士称为“安塞尔”公司(ANSER),1958年在加利福尼亚州成立,主要研究机构分布在弗吉尼亚州和科罗拉多州的三处地点,更多详情可见其官方网站:<http://www.anser.org/>。

and National Security Alliance, INSA)并无本质上的差别。^① 2013年10月10日,在纽约哈德逊河畔的盛装晚宴上,企业高管国家安全促进会(BENS)把该协会的艾森豪威尔奖颁给了基思·亚历山大(Keith B. Alexander)将军,^②而且晚宴的嘉宾谈话主题是网络安全。^③ 不难理解,这是“圈内人”社团对因当年夏天的“斯诺登事件”而引发的强烈社会反响的一种回应。

4. 公众的教育者和辅导员。美国非营利组织的一个突出特点是,无论是三大群体中的哪一类组织,大家都通过各种方式发挥着公共教育功能,而且非常注意利用互联网的新媒体工具。教育的对象并不仅仅是普通民众,还包括国家安全系统中的官员、武装部队成员。教育的内容是有关国家安全的基本知识、国际事务动态、相关背景说明、本组织的活动报道和本组织的专业见解。这对于在全体人民中弘扬爱国主义、凝聚社会共识作用明显。^④ 美国现役武装部队不足150万人,仅占全美总人口的不足0.5%(第二次世界大战期间曾达到12%),但军队在美国社会中的“存在感”和荣誉感都很强,这同遍布全国的退伍军人组织、爱国团体及军事、历史题材博物馆的教育活动有极大关系。

这里不能不提到好莱坞。好莱坞对于强化全体人民的国家安全意识,刻画保卫美国国家安全的英雄形象(尤其是军人、外交官和特工)功不可没。要在娱乐业高奏美国式的“主旋律”,制造对于美国国家安全的威胁和解除这种威胁的神话,不仅有赖于成功的商业公司,也离不开五角大楼、影视界社团和其他相关非营利组织。^⑤ 没有制片人协会(Producers Guild of America, PGA)、^⑥电影艺术与科学学院(Academy of Motion Picture Arts and Sciences, AMPAS)^⑦等机构的运作,《拆弹部

① 这个组织始建于1979年,当时称为“安全事务支援协会”(Security Affairs Support Association, SASA),主要成员是国家安全局(NSA)雇员。2005年11月,机构改组后采用现名,会员范围扩展至所有情报机构和国家安全机关。该联盟设在弗吉尼亚州阿灵顿,现有150家团体会员和1000多名来自相关政府部门、私营机构和学术机构的个人会员。更多详情可见其官方网站:<http://www.insaonline.org/>。

② 四星将军基思·亚历山大(Keith B. Alexander),时任美国国家安全局局长、美军网络战司令部司令。

③ 2013 BENS NY Eisenhower Award Dinner, available at: <http://www.bens.org/page.aspx?pid=466>, 2014-02-11.

④ 背景情况说明的一个典型例子:2014年1月,正当中韩两国痛批安倍晋三首相就参拜靖国神社问题发表的错误言论时,美国亚洲政策焦点研究中心(Asia Policy Point, APP)主任明迪·科特勒(Mindy L. Kotler)在《国家利益》(*The National Interest*)双月刊网站发表的文章用清晰的语言和无可辩驳的历史事实告诉公众:靖国神社与阿灵顿公墓有本质区别。参见:Mindy Kotler, “Sorry, Japan: Yasukuni Is Not Arlington,” January 16, 2014, available at: <http://nationalinterest.org/commentary/sorry-japan-yasukuni-not-arlington-9718>, 2014-01-30。

⑤ Jean-Michel Valantin, *Hollywood, the Pentagon and Washington*, London: Anthem Press, 2005.

⑥ 美国制片人协会于1962年成立,会员超过6000人,官方网站是:<http://www.producersguild.org/>。

⑦ 电影艺术与科学学院于1927年成立,现有会员6000多人,更多详情可见其官方网站:<http://www.oscars.org/>。

队》《逃离德黑兰》^①《国土安全》等影视片就难以走红。这其中有太多的奥秘,在此只能点到为止。

5. 人力资源的培训基地和周转库。毋庸置疑,智库在这方面起了最主要的作用,但许多其他非营利组织也有这种功能。“旋转门”不仅仅体现出美国政治体制的特色,也反映出国家安全对人力资源的要求:对于任何一个参与国家安全事业的人,尤其是决策者来说,没有积累的专业知识、世界眼光、研究能力、沟通技巧和国内外的人脉关系,就难以胜任繁重的工作。而非营利组织正是获得这些素养的基地。在美国的国家安全体系中,具有非营利组织经历的重量级人物可谓比比皆是。现任总统国家安全事务顾问苏珊·赖斯(Susan Rice)曾在布鲁金斯学会研究美国外交政策、反贫困、跨境安全威胁、“失败国家”(failing states)等问题。利昂·帕内塔(Leon E. Panetta)在出任奥巴马政府的中央情报局长和国防部长之前,曾和夫人共同领导着帕内塔公共政策研究所(Panetta Institute for Public Policy),卸去公职后又回到该组织担任理事长。这家非营利机构的大量活动涉及国际事务和美国的外交与安全政策。^②奥巴马总统第二任期的国务卿约翰·克里(John Kerry)和国防部长查克·哈格尔(Chuck Hagel)上任前均为美国安全项目组织(American Security Project, ASP)的创始人,^③后者还在2009年2月当选为大西洋理事会的理事长。

6. 国家安全战略的实施助手。有些非营利组织就是联邦政府的“白手套”,以私立组织的身份参与实施美国的国家安全战略,可以为政府所不能,也可以比政府做得更有效率。最能说明问题的是全国民主基金会(National Endowment for Democracy, NED),它在全球近百个国家支持草根民间组织(包括鼓吹西藏、新疆独立的组织),每年上亿美元的经费完全仰仗联邦财政预算。国务院、美国国际开发

① 《逃离德黑兰》(Argo)获得第85届奥斯卡最佳故事片奖。美国前总统卡特认为,这个讲述伊朗伊斯兰革命期间中央情报局特工帮助美国驻伊朗大使馆被扣人员脱身的故事很棒,但与历史事实不符。这件事情加拿大人做出了90%的贡献,主要的英雄人物是时任加拿大驻伊朗大使。卡特就此接受采访的全文见:<http://piersmorgan.blogs.cnn.com/2013/02/21/jimmy-carter-on-argo-its-a-great-drama-and-i-hope-it-gets-the-academy-award-for-best-film-because-i-think-it-deserves-it/>,2014-02-12。

② 帕内塔公共政策研究所成立于1997年,设在加利福尼亚州立大学的蒙特雷湾(Monterey Bay)校园内,是享有501(c)(3)条款免税待遇的组织。更多详情可见其官方网站<http://www.panettainstitute.org/>。

③ 美国安全项目组织于2005年成立,设在首都华盛顿,享有501(c)(3)条款免税待遇,其基本宗旨是要让美国公众和世界认识到21世纪国家安全的新变化。该组织的官方网站是:<http://americansecurityproject.org/>。

署等联邦机构均对其活动予以精心指导。^①

(二) 推动非营利组织维护国家安全的因素

为什么美国的非营利部门能够比较深入地参与到国家安全事业中去呢?换言之,有哪些因素推动非营利组织去维护美国的国家安全呢?笔者认为,至少有以下四方面原因。

1. 美国独特的历史文化传统。美国是个先有民间组织和民众自治,后有联邦政府的国家。民众结社在北美殖民地时期就很普遍,民间组织对于保持地方的秩序和安宁起到了积极作用,在美国革命中也屡建功勋。缔造了美利坚合众国的独立战争,第一枪就是由民兵组织打响的。乔治·华盛顿统帅的大陆军尽管是临时拼凑的一支“杂牌队伍”,但始终获得人民的大力支持。美国的建国之父托马斯·杰佛逊认为:“人民是维护我们自由的唯一靠山。”^②而无数的美国公民也相信:国家安危,匹夫有责。结社自由传统、志愿者精神与围绕公民权利和义务构建的政治文化延续至今,经久不衰,并在冷战结束后更加昌盛,于是造就了在其他国家罕有的现象,即民间身份的非营利组织与国家安全事业达到了深度交融的程度。

2. 非营利部门自身的巨大变化。美国非营利部门的面貌在过去60年中,特别是最近30多年间的变化可谓沧海桑田。1950年全美只有5万个非营利组织。^③1954年的《联邦税法》确定了联邦免税非营利组织的基本制度框架,《1986年税收改革法》(*Tax Reform Act of 1986*)和此后的一系列法律又使这一制度持续完善。美国社会治理方面的这些重大创新,为非营利部门的健康可持续发展奠定了法治基础。20世纪80年代以来,在经济、社会和技术因素综合作用下,美国非营利部门迎来发展高潮。据联邦税务局统计,1982—2012年的30年间,联邦免税组织的数量从86.9万增长到161.6万,其中公益慈善类组织从32.2万猛增到108.1

① 全国民主基金会于1983年由美国国会决议创设,位于首都华盛顿,其宗旨是促进及推动全球的民主化,并向目标国家和地区的非政府组织及团体提供资助,其官方网站是:www.ned.org/。2013财年该组织从联邦财政获得的拨款额为1.18亿美元。关于这个组织的更多情况和美国政府通过资助非营利组织在大中东地区推进民主的具体计划,见:Stephen McInerney and Cole Bockenfeld, *The Federal Budget and Appropriations for Fiscal Year 2014: Democracy, Governance and Human Rights in the Middle East and North Africa*, September 2013, Washington, D. C., available from Project on Middle East Democracy (POMED, 位于首都华盛顿的非营利组织), <http://pomed.org/wp-content/uploads/2013/09/FY2014-Budget-Report.pdf>, 2014-02-15。

② 托马斯·杰佛逊:《致詹姆斯·麦迪逊》,巴黎,1787年12月20日,载[美]托马斯·杰佛逊:《杰佛逊选集》,朱曾汶译,北京:商务印书馆2011年第1版,第434页。

③ [美]希·布查尔特·艾德勒、大卫·艾维特、英格里德·米特梅尔:《通行规则:美国慈善法指南(2007年第2版)》,金锦萍、朱卫国、周虹译,北京:中国社会科学出版社2007年第1版,第1页。

万。^①在数量增长的同时,非营利组织的财务实力、项目实施能力、创新精神和内部治理水平也有长足进步,这在21世纪头10年尤为显著。仅以向联邦税务局提交年度报表的部分(约30万家)公益慈善类组织而言,2001—2011年间,它们的资产总量从1.57万亿美元膨胀到2.83万亿美元,支出总额从8120亿美元增加至1.5万亿美元。^②伴随综合实力的增长,非营利部门有能力关注和介入远比传统型公益慈善事业更加广阔的领域,^③其中就包括向国家安全相关事业投入各种资源、提供丰富的服务。

美国非营利部门“高歌猛进”的时期,与美国财富向精英阶层加速集中的过程完全重合。20世纪70年代,占人口1%的最富裕美国人在全部收入中占比约9%,而今天这个比重是22%。^④在现行体制下,以金融垄断集团为代表的美国财富精英不仅通过选举政治实现和维护自己的利益,也非常看重非营利部门这个联系广泛的社会渠道。事实证明,大基金会、知名智库、全国性社团和名牌大学是美国政治精英、财富精英和知识精英的利益交汇点。^⑤所以毫不奇怪,为什么美国军工企业的“巨无霸”和国防、情报服务承包商对国家安全事业中的三大非营利群体都慷慨资助、热心参与。^⑥

3. 美国政府对非营利部门的重视与支持。过去30多年间,美国政府对于非营利部门在维护国家安全方面的作用和潜力越来越重视。这是一个渐进的过程,客观上与过去大约一代人期间美国政府的治理转型,即以新联邦主义为特征的公

① U. S. Internal Revenue Service, Table 20. Number of active entities on exempt organizations master file, Commissioner and Chief Counsel, 1983 *Annual Report*, Washington, D. C., p. 64; Table 25, Tax-exempt Organizations and Nonexempt Charitable Trusts, Fiscal Years 2011 and 2012, *Data Book 2012*, Washington, D. C., p. 56. 同2012年相比,2013年美国联邦免税非营利组织的数字略有减少。——作者注

② Sarah L. Pettijohn, *The Nonprofit Sector in Brief: Public Charities, Giving and Volunteering, 2013*, The Urban Institute, Washington, D. C., 2013, p. 2.

③ 关于美国的传统型公益慈善与现代非营利事业的关系及制度演变概述,可见: Kerry O'Halloran, Myles McGregor-Lowndes and Karla W. Simon, *Charity Law & Social Policy, National and International Perspectives on the Functions of the Law Relating to Charities*, Springer, 2008, pp. 271-331.

④ “Coming to an Office Near You: the Effect of Today's Technology on Tomorrow's Job Will Be Immense-and No Country Is Ready for It,” *The Economist*, January 18th, 2014, p. 9.

⑤ 研究美国掌权精英群体的权威之一是加州大学圣克鲁斯(Santa Cruz)校区的社会学教授威廉·多姆霍夫(G. William Domhoff)。其专著《谁统治美国》(*Who Rules America? The Triumph of the Corporate Rich*)已经出到第7版。多姆霍夫教授领导的团队通过对2750个机构(含非营利组织)和9121名精英人物的分析得出结论:美国的权力结构基于相互联系的2563个大公司、6个商业领袖和政策讨论方面的集体、33家知名智库、82家大基金会、47所拥有雄厚基金的私立大学和19个服务于总统的白宫顾问委员会。见:http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power_elite/interlocks_and_interactions.html, 2014-02-14。

⑥ 这里仅举一例:在2012年度美国航空航天博物馆的捐赠名单中,位列榜首的是军火巨头洛克希德-马丁公司(Lockheed Martin)。见:<http://airandspace.si.edu/about/governance/annualreport2012/donors.cfm>, 2014-02-12。

共行政管理改革同步。^① 纵览白宫自 1978 年开始发布的主要《国家安全战略》，人们不难发现：非营利组织或非政府组织（nongovernmental organizations）等词语，在里根政府和老布什政府时期的版本中鲜见踪影，而从克林顿政府时期开始，这些词语出现的频率越来越高，直到奥巴马政府的首个《国家安全战略》中把非营利部门上升到维护美国国家安全的“战略伙伴”的地位。^② 与此相适应，2010 年美国政府的第二份《外交与发展四年评估报告》把跨国网络性组织（transnational networks）、基金会、宗教团体、非政府组织等私营机构及公民个人（private citizen）列为 21 世纪美国外交与安全的关注点和重要参与者。^③

美国非营利部门成为国家安全事业的战略伙伴，既是美国历史文化传统在当代发扬光大的表现，也是美国非营利部门经历高速成长之后，其代表利益和影响力广泛扩张的逻辑后果。更为重要的是，这反映出美国政府对于 21 世纪美国国家安全的定义、使命、目标和实现手段都有了新的认识。经济全球化、第三次工业革命、^④苏联解体、中国崛起、大规模杀伤性武器、无人机、恐怖主义、有限的自然资源、非国家势力（non-state factor）、跨境犯罪等因素已经使国际局势发生了极其深刻的变化，由此带来的直接后果是：当代国家安全事务日趋复杂并向私人领域扩散，维护国家安全所需的知识呈现爆发式增长，对相关人才和其他专业性资源的需求急剧增加。单凭政府的财力和机构能力，已经远远不能适应这种局面，更何况美国联邦政府和许多地方政府已经债台高筑。^⑤ 即便能够解决经费问题，政府部门的执行力、办事效率和实际工作效果也往往不如非营利机构。于是，采取多种措施引导、鼓励和扶持非营利部门参与维护国家安全的事业就顺理成章地成为美国政府的战略性选择。

据测算，美国非营利部门收入的 30% 来自政府。^⑥ 而如前所述，只要有政治意

① [美]罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特：《公共行政：一门行动的学问》（第 6 版），谭功荣译，唐娟校，北京大学出版社 2013 年第 1 版，第 72—92 页。

② The White House, *National Security Strategy*, January 1987, Washington, D. C.; The White House, *National Security Strategy*, March 1990, Washington, D. C.; The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994, Washington, D. C.; The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, December 1999, Washington, D. C.; The White House, *National Security Strategy*, September 2002, Preface by President George W. Bush, Washington, D. C.; The White House, *National Security Strategy*, March 2006, Preface by President George W. Bush, Washington, D. C., and The White House, *National Security Strategy*, May 2010, Washington, D. C., p. 16.

③ U. S. Department of State and USAID, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010, Washington, D. C.

④ Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, New York: Palgrave Macmillan, 2011.

⑤ 据美国联邦财政部数据，截至 2014 年 5 月 1 日，联邦政府债务总额为 17474314085413.25 美元，即大约 17.4743 万亿美元。见：<http://www.treasurydirect.gov/NP/debt/current,2014-05-05>。

⑥ Lester M. Salamon ed., *The State of Nonprofit America* (2nd Edition), Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2012, p. 48.

愿和制度设计,政府对于许多担负特殊使命的非营利组织的支持力度可以达到100%。所有的国家安全关键部门都设有支持和利用非营利组织的特定项目或工作渠道。例如,对于美国国务院来说,非营利组织是利用互联网营造有利于美国的国际环境、扶持代理人夺取目标国家政权的便利组织中介。^① 国防部编写的工作指南详述了非营利组织可以为武装部队成员家庭提供的12个方面的帮助,以引导非营利组织更好地“拥军优属”。^② 国土安全部不仅在陆地边界安全、国家应急响应计划等方面有赖于非营利组织的大力配合,还设有专项资金以支持大都市区域高风险非营利组织加强自身安全防范的项目(Non-Profit Security Grant Program, NSGP)。^③ 至于无孔不入的联邦情报机构,它们可以非常方便地利用各种非营利组织达到自己的目的,如通过名为“先进技术情报人力资本发展中心”(Advanced Technical Intelligence Center for Human Capital Development, ATIC)的公益慈善组织来满足情报系统对人力资源的需求、^④在伍斯特理工学院(Worcester Polytechnic Institute, WPI)等一批私立高等院校中推进网络安全研究。^⑤

4. “9·11效应”的作用。美国虽然是世界头号军事强国,但无论是总统、商界领袖还是知名非营利组织的头面人物,总念念不忘美国领导地位和美国利益所面临的那些现实的或可能的挑战乃至威胁。美国民众对本国安全的担忧和警惕始终存在,只不过其程度在不同时期有所变化而已。^⑥ “9·11”事件永久性地改变了美国,这种改变的表现之一便是领导人和国民对维护国家安全的高强度、持久性的关注与投入。“9·11效应”极大地提振了美国人民的爱国热情,助长了爱国团体的繁荣,直接导致了一大批以维护国家安全为己任的非营利组织的诞生,并激发既

① 刘兴华:《奥巴马政府对外网络干涉政策评析》,《现代国际关系》2013年第12期,第53—57页。

② U. S. Department of Defense, Military Community & Family Policy, *Primer for Civilian Nonprofit Organizations: Providing Support to Our Military Families*, October 2013, Washington, D. C.

③ 2013财政年度该项目的拨款总额为1000万美元,详细情况可见:U. S. Department of Homeland Security, *Fact Sheet: FY 2013 Nonprofit Security Grant Program NSGP*。

④ 先进技术情报人力资本发展中心位于俄亥俄州戴顿(Dayton),享有501(c)(3)条款免税待遇,其成立的根本目的是缓解美国情报机构和相关部门人力资源的紧缺,其官方网站是:<https://www.atichd.org/>。

⑤ 马萨诸塞州的伍斯特理工学院于1865年建校,是美国著名理工科学府,近年被国家安全局和国土安全部确定为重点信息安全教育与研究机构。截至2013年底,美国43个州、首都华盛顿地区和波多黎各共有181所高校被列入相关计划。参见:NSA Press Release, “2013 National Centers of Academic Excellence in Information Assurance Education and Research Designees Announced,” December 1, 2013, available at: http://www.nsa.gov/public_info/press_room/2013/academic_excellence_designees.shtml, 2014-02-15。

⑥ 在2013年底皮尤研究中心(Pew Research Center)与对外关系委员会合作的民调中:高达83%的美国公众认为美国长期外交政策的首要目标应是保护美国免遭恐怖袭击(2001年9月初“9·11”事件发生之前的比例为80%),而在对外关系委员会成员中,认为首要目标应是反恐恐怖主义的比例为76%,认为是防止大规模杀伤性武器扩散的比例为81%。见:Pew Research Center, *Public Sees U. S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips: America's Place in the World 2013*, December 2013。

有的非营利组织向国家安全事业投入更多资源。^① 不可否认,在这个多元化的国度,“9·11 效应”也使得一些非营利组织对国家安全议题采取了较为偏执的超级强硬立场,从而不可避免地引发国内政治或外交方面的反弹。^② 但无论如何,如今只要是美国人认准了一件有助于加强和维护美国国家安全的事,那么在非营利部门中就一定会有机构乐于站出来承担,或者有人为此组建新的非营利组织。这种情况在“9·11”之后的美国年年发生,屡见不鲜,而且势头不减。

总之,美国独特的历史与国情为民间人士及其组织深度介入国家安全事业准备了丰富的文化土壤。第二次世界大战结束后,伴随着美国国家安全体系的膨胀、非营利部门的成长和政府的治理改革与战略调整,一大批非营利组织与国家安全结下了不解之缘。这种逐渐密切的关系经“9·11 效应”强化之后,成为一种广泛扩散到全社会各个领域的现象,对保障美国的国家安全产生了持续而有效的作用。

一位伟大的战略家曾在世界反法西斯战争中说过,“战争的伟力之最深厚的根源,存在于民众之中”。^③ 今天,美国非营利部门所参加的是一场具有美国特色的“全民国家安全战争”。通过本文的论述,或许可以得出这样一个结论:美利坚合众国所享有的那种让米尔斯海默们充满信心的安全保障,其最根本的依靠恐怕还不在于政府主导的超强“国家安全企业”,而在于成千上万美国公民通过形形色色的非营利组织所做出的努力。当然,这种努力绝不是完全自发和杂乱无章的,它离不开美国统治精英集团的培养、引导、协调、利用和评价。

① 例如,参加了在伊拉克和阿富汗“反恐战争”的退伍军人组织及相关的军人家庭服务机构,配合新设立的联邦国土安全部工作的一批非营利组织等。

② Zachary A. Goldfabb and Karen Tumulty, “IRS Targeted Tea Party Groups for Tax Scrutiny,” *The Washington Post*, Saturday, May 11, 2013, p. A1.

③ 毛泽东:《论持久战》,《毛泽东选集》第二卷,北京:人民出版社 1991 年 2 版,第 511 页。