

美国人权政策：企业游说

〔法〕〔美〕埃米莉·哈夫纳-伯顿 〔美〕海蒂·麦克纳马拉* 著
张伟 郑学易** 译

摘要：利益集团在美国人权政策上采取积极的立场，对世界各国产生了影响。在就此问题花费的游说资金中，上市公司的支出占据了大部分。2007至2010年间有关美国国会游说的数据集描述并解释了企业就美国人权相关立法进行游说的变化，同时，也证实并解释了为什么大型石油、国防和科技公司在试图影响美国管理全球人权方法上的金钱投入比其他任何游说团体都多。这些企业在进行一项政策游说时，很少公开阐明利益和意图。此外，美国国会将人权与其他立法领域联系起来的做法激励了某些企业介入人权决策制定过程。这对于促进世界的人权究竟是好事还是坏事，仍是一个紧迫却尚无定论的问题。

关键词：利益集团 美国人权政策 国会游说 美国人权相关立法 贸易

引言

由于地缘政治的因素，人权在20世纪70年代初成为美国外交政策议程的核心内容，彼时其在很大程度上与其他政治领域的利益纷争无关。^①然而与之相反的是，如今大量的利益集团对美国与人权相关的政策采取积极态度，并且在许多方面对美国人权相关政策的参与变得愈发普遍和重要。^②

* 埃米莉·哈夫纳-伯顿 (Emilie M. Hafner-Burton) 是美国加州大学圣地亚哥分校全球政策与战略学院国际司法与人权教授、国际法实验室的联合主任。她是国际法相关政策研究的负责人，研究国际法何时发挥作用以及发挥或不发挥作用的原因。她撰写了《使人权成为现实》一书，关注保护人权的法律规范和程序的兴起，以及为什么这些国际法很难对人权最受威胁的地区发挥作用。该书被国际研究协会认定为2015年最佳书籍。她还发表了大量著作，领域涵盖社会网络分析和国际关系、经济制裁以及国际组织中的性别主流化。海蒂·麦克纳马拉 (Heidi M. McNamara) 是美国加州大学圣地亚哥分校的博士候选人。本文原载于 Emilie M. Hafner-Burton & Heidi M. McNamara, "United States Human Rights Policy: The Corporate Lobby", (2019) 41 (1) *Human Rights Quarterly* 115, pp. 115-142。

** 张伟，中国政法大学人权研究院教授、博士生导师，法学博士；郑学易，中国政法大学人权研究院2020级硕士研究生。（译者对本文所使用的网络文献的最后访问时间为2021年7月3日，下文不再逐一标注网络文献的最后访问时间）。

① David P. Forsythe, "American Foreign Policy and Human Rights: Rhetoric and Reality", (1980) 2 *Universal Human Rights* 35, p. 37; David L. Cingranelli & Thomas E. Pasquarello, "Human Rights Practices and the Distribution of U. S. Foreign Aid to Latin American Countries", (1985) 29 *American Journal of Political Science* 539, p. 541; Jack Donnelly, *International Human Rights* (New York: Avalon Publishing, 1993), p. 13.

② Howard J. Wiarda, *The Crisis of American Foreign Policy* (Washington, DC: Rowman & Littlefield Publishers, 2006), p. 51.

2007至2010年间,特殊利益集团花费了超过1.86亿美元在美国国会(以下简称国会)游说与人权相关的立法。这些立法包括加入和履行国际人权条约,监测美国履行人权条约的情况,限制美国参与某些全球性人权活动,以及将人权与各国间的优惠贸易、援助、投资和安全相关协定联系起来。^①

支持人权的游说团体由各种各样的倡议者所组成,其利益通常与商业游说集团形成对比,后者寻求商业机会时历来不受道德或人道主义的限制。^②然而,上市公司——而非民间社会组织——的花销占据了美国人权相关立法所有游说资金的60%。^③相较于大多数的外交政策,上市公司愿意花费更多金钱参与和人权问题相关的外交法案的游说活动,这与其他利益集团是一致的。^④私人资金流入人权决策过程带来了一个重要的问题,即,哪些企业利益集团针对规制人权问题的立法寻求政治影响力,以及为何要寻求这种影响力?尽管游说活动并不会自动转化为政治影响力,但当企业游说成功时就会赢得巨大的政策变化。^⑤

本文利用一个独特的数据集,详细描述了2007至2010年期间的所有国会游说活动,从而系统地描述并解释企业游说美国人权相关立法的变化情况。我们证实了这一点——企业的游说动机来自于它们的全球经济一体化形式,并解释了个中原因。具体而言,在商业领域最有可能就人权相关立法进行国会游说的企业,是那些制造业公司,它们往往与侵犯人权的国家有紧密的经济联系。在这些从事政治活动的企业中,有一些企业的经济利益与人道主义的愿望背道而驰,而另一些企业利益则与全球人权议程更为同步。由于利益集团仅需依法报告游说支出,而无需报告游说意图,因此外界无法系统地观察到企业的政策偏好。但是显而易见,企业进行游说是有倾向性的,只是很少将其游说意图公开化、透明化。^⑥

企业游说活动对整个国际关系,特别是人权有着重大影响。一般认为企业对贸易和经济政策具有重大影响,并且企业也的确在经贸领域进行了大量游说。^⑦尽管有充分证据表明企业可以通过其经营方式直接影响人权,^⑧但本文解释了为什么企业基于一小部分利益会在国会制定人权政

① 对这些政策影响的分析,参见 Emilie M. Hafner-Burton, "International Regimes for Human Rights", (2012) 15 *Annual Review of Political Science* 265, p. 265; Emilie M. Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality* (Princeton: Princeton University Press, 2013); Emilie M. Hafner-Burton, "A Social Science of Human Rights", (2014) 51 *Journal of Peace Research* 273, p. 273.

② Clair Apodaca, *Understanding U. S. Human Rights Policy: A Paradoxical Legacy* (New York: Routledge, 2006), p. 145; Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy toward Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1981), pp. 104 - 105.

③ Emilie M. Hafner-Burton, Thad Kousser & David G. Victor, *Industrial Lobbying for Public and Private Goods: The Collective Action Challenge* (Working Paper, 2018).

④ Emilie M. Hafner-Burton, Thad Kousser & David G. Victor, *Industrial Lobbying for Public and Private Goods: The Collective Action Challenge* (Working Paper, 2018).

⑤ 企业游说成功率约为40%,参见 Frank R Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who loses, and Why* (Chicago: The University of Chicago Press, 2009), p. 236.

⑥ 《游说披露法》要求企业披露其游说的账单和季度支出,但不需要企业披露其在任何政策上的立场。

⑦ Lawrence R. Jacobs & Benjamin I. Page, "Who Influences U. S. Foreign Policy?", (2005) 99 *American Political Science Review* 107, p. 107; Robert O. Keohane & Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997).

⑧ Layna Mosley, "Workers' Rights in Open Economies: Global Production and Domestic Institutions in the Developing World", (2008) 41 *Comparative Political Studies* 674, p. 701; Layna Mosley, *Labor Rights and Multinational Production* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Layna Mosley & Saika Uno, "Racing to the Bottom or Climbing to the Top?: Economic Globalization and Collective Labor Rights", (2007) 40 *Comparative Political Studies* 923, pp. 923 - 928; John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2013), pp. 34 - 35.

策过程中注入大量的资金。这一潜在的暗示是，企业利益可能会影响美国在全球范围内促进人权的方法。^① 因此我们的研究补充了对政府代表性及其应对的讨论，^② 并担心富裕利益集团的“无情合唱”（unheavenly chorus）可能使政策结果有失偏颇——在我们的例子中，外交政策制定过程影响美国国际关系和世界范围内的人权与安全。^③ 本文没有直接阐述企业是否得到了所要求的具体政策，但众所周知，企业通过为立法者及员工提供信息，构建问题框架，建立联盟等方式广泛开展影响决策环境的游说活动。^④ 金钱影响着政治进程，即使不一定决定政策的结果。

本文还有助于理解非国家行为体如何在全球人权议程上争夺影响力。^⑤ 虽然许多文献探讨了民间社会组织通过说服、网络和诉讼影响政府政策方面的作用，^⑥ 但我们描述了另一个影响渠道——国会游说——该渠道尤被企业所利用。这种潜在的影响渠道对公司行为者更广泛地塑造国际关系的作用的辩论产生了影响，这表明，它们影响政府政策的努力远远超出了贸易和经济政策领域，延伸至对公民社会非常重要的社会问题。

一 游说的动机

在 20 世纪 70 年代早期，当人权成为美国外交政策核心议程时，很少有企业在华盛顿特区设立机构，当时企业的游说活动通常是非常稀缺、被动消极的，并且缺乏影响力。^⑦ 相较而言，工会和公共利益团体则是更重要的行动者。^⑧ 后来成为美国联邦最高法院大法官的鲍威尔（Powell）在 1971 年的一篇文章中称，“每位企业主管都知道，当今美国社会很少有谁像美国商人那样在政府中影响力不大……可以毫不夸张地说，就对立法程序和政府行动的政治影响力而言，美国企业

① 尽管据我们所知，目前还没有任何研究明确地考察企业对人权政策的影响，但事实证明，企业对其他类型的政策确实存在影响。比如，Brian Kelleher Richter *et al.*, “Lobbying and Taxes”, (2009) 53 *American Journal of Political Science* 893, p. 893（该文章表明公司从游说中获得了可观的税收优惠）。

② Larry M. Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age* (Princeton: Princeton University Press, 2nd edn, 2016), pp. 234 – 235; Martin Gilens, “Inequality and Democratic Responsiveness”, (2005) 69 *Public Opinion Quarterly* 778, p. 778.

③ Kay Lehman Schlozman *et al.*, *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 2012), pp. 367 – 368.

④ Lee Drutman, *The Business of America is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate* (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 1.

⑤ Kiyoteru Tsutsui & Christine Min Wotipka, “Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Non-Governmental Organizations”, (2004) 83 *Social Forces* 587, p. 589; Emilie M. Hafner-Burton & Kiyoteru Tsutsui, “Human Rights Practices in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises”, (2005) 110 *American Journal of Sociology* 1373, p. 1373.

⑥ David Chandler, “The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda”, (2001) 23 *Human Rights Quarterly* 678, p. 678; R. Charli Carpenter, “Vetting the Advocacy Agenda: Network Centrality and the Paradox of Weapons Norms”, (2011) 65 *International Organization* 69, p. 69; Ryan Goodman & Derek Jinks, *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

⑦ David P. Forsythe, “American Foreign Policy and Human Rights: Rhetoric and Reality”, p. 41; David L. Cingranelli & Thomas E. Pasquarello, “Human Rights Practices and the Distribution of U. S. Foreign Aid to Latin American Countries”, p. 541; Jack Donnelly, *International Human Rights*, pp. 13 – 14.

⑧ Lee Drutman, *The Business of America is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*, p. 12.

管理者的确是‘被遗忘的人’。”^①许多报告显示，企业在这一时期很少试图去影响美国的政治体系，以致于当它们试图对任何政策施加影响时，其游说机会是“非常有限”的。^②对这个时代的反思曾导致学者们提出，“为了评估企业对决策者的影响而研究企业就美国人权政策问题进行游说，是不恰当的。”^③

然而，如今的情形则大为不同了。曾经对政府避之不及的企业，如今却认为监管以及它们自己在华盛顿特区的强势存在是必要的。根据一项历史记录，目前，私营部门花费的游说资金占据美国政治体系所有游说资金总额的3/4以上。这不仅创下了历史新高，而且随着时间的推移，企业的捐献一直在稳步增长。^④这一增长远远超过了任何其他利益集团支出的一般增长速度。1981至2004年间，私营部门的平均游说活动增加了1倍多。在2012年，分散的利益集团每花费1美元，企业就花费86美元；工会每花费1美元，企业就花费56美元。^⑤

无论好坏，企业现在已经完全参与到了美国外交政治的事务中，人权也不例外。如今，在所有就人权相关法案进行游说的利益集团中，占多数的是美国的大型经济利益集团。这一事实引出了一个问题，即，为什么企业在人权相关立法方面的支出比任何其他利益集团都要多？当然，与大多数其他利益集团相比，这些公司有更多的钱可以用来影响政治进程。但是，保护人权几乎从来不是公司的核心任务，那么为什么企业要在这个问题上花钱，并且所花费的金钱占据了所有利益集团花费总额的大多数？正如我们所看到的，人权游说活动主要来自于少数几个制造业部门，因此，肯定有独特的经济动机促使这些产业部门的企业关注美国的人权承诺，或者至少是附带人权条款的那类立法。我们在此探讨的问题是：这些动机是什么？

（一）直接动机

企业在原则上可以支持人权政策，以努力改善其海外贸易和投资关系的稳定性，或者为销售或制造其产品创造新的、更安全的市场。侵犯人权行为，尤其是系统性和政治性侵犯人权的行，可能破坏当地治理体系的稳定，并给寻求贸易或投资的公司带来不确定性。^⑥例如，缅甸近期爆发的群体暴力事件阻碍了旅游业和外国投资的发展，旅游业和外国投资的增长都大幅下降。^⑦一些国家的政治不稳定性可能会激励企业去游说支持促进人权，以便支持它们在这些地区的业务运营，或从提供“有利于人权”的商品或服务中受益。

《2009年加强与巴基斯坦伙伴关系法》（The Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009）就是一个例子。该法案旨在改善美国和巴基斯坦之间的关系，其核心是规定提高妇女和儿童的生

① Lee Drutman, *The Business of America is lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*, p. 59. 转引自 Lewis F. Powell, Jr., Confidential Memorandum: Attack on the Free Enterprise System (23 Aug. 1971)。

② Raymond A. Bauer et al., *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade* (New York: Atherton Press, 1972), p. 324.

③ Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, p. 98.

④ Lee Drutman, *The Business of America is lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*, p. 9.

⑤ Lee Drutman, *The Business of America is lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*, p. 14.

⑥ Steven C. Poe & C. Neal Tate, “Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis”, (1994) 88 *The American Political Science Review* 853, p. 853.

⑦ Havard Bergo, “Ethnic Violence Hurts FBI in Myanmar”, *Glob. Risk Insights*, <https://globalriskinsights.com/2014/07/ethnic-tension-still-lingers-myanmar/>.

活水平，支持教育和公共卫生，鼓励民主化并加强法治——所有这些都是更广泛的人权议程的组成部分。^① 该法案授权向巴基斯坦提供 75 亿美元的非军事援助，以支持实现这些目标。^② 作为回报，巴基斯坦总统扎尔达里（Zardari）同意对隐匿在巴基斯坦境内的恐怖主义武装分子采取行动。^③ 该法案对美国国防承包商如波音公司（Boeing）、洛克希德·马丁公司（Lockheed Martin）和雷神公司（Raytheon）具有重大的经济影响，这些公司全都参与了游说活动。^④ 该法案不仅为这些公司有资格履行的合同提供了资金——例如用于改进边境安全系统的合同，而且还加强了美国与巴基斯坦政府之间的关系，使巴基斯坦成为了更加欢迎美国产品的市场。^⑤ 巴基斯坦和美国间关系的改善促使国有的巴基斯坦国际航空公司与波音公司签署了价值数十亿美元的 777 - 330ER 飞机合同。波音公司参与该法案游说活动的动机，是因为其相信创造公私合作能力的建设举措将会带来经济利益。^⑥ 除了波音公司，还有包括大型公司和巴基斯坦政府在内的 7 个组织参与了该法案的游说。^⑦

此外，企业因其全球供应链中海外场所发生的侵犯人权行为而越来越成为公众羞辱（public shaming）的对象，甚至是消费者抵制的目标。^⑧ 为此，苹果公司发起一场支持“供应商责任”的公开运动，要求供应商尊重所有员工的尊严。^⑨ 原则上，容易与公众羞辱活动联系在一起的商品贸易公司可能选择就人权立法进行游说，以表明对人权的支持，从而降低消费者的负面反应。由于法律不要求利益集团公开披露其游说立场，这一潜在的信号可能被掩盖。

毫无疑问，某些类型的侵犯人权行为可以通过在标准上创造一种“逐底竞争”的方式使公司受益，从而获得廉价的投入和劳动力。^⑩ 剥夺工人的结社自由或集体谈判权可以降低产品的制造成本。反过来，这些条件可以激励企业去一些国家进行贸易和投资。苹果公司选择将其设备组装外包给国外工厂并非偶然，因为在国外劳动力的成本远低于美国。华特·迪士尼（Walt Disney）、耐克

① Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009, Pub. L. No. 111 - 73, 123 Stat. 2063 (2009).

② Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009, § 102 (b) (1) (B).

③ 在《2009 年加强与巴基斯坦伙伴关系法》通过之前，扎尔达里总统公开承诺，要在该地区的反恐斗争中发挥更大的作用，奥巴马总统公开要求巴基斯坦政府对藏匿在其边界内的恐怖分子采取更强硬的立场。比如，Pamela Constable, “Pakistani, Afghan Leaders Vow Joint Terrorism Fight”, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/06/AR2009010601895.html>; “President Obama’s Speech on Afghanistan and Pakistan”, <https://www.usnews.com/news/articles/2009/03/27/president-obamas-speech-on-afghanistan-and-pakistan>.

④ “Clients Lobbying on S. 1707: Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009”, Center for Responsive Politics, <https://www.opensecrets.org/lobby/billsum.php?id=s1707-111>.

⑤ Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009 § § 202 (a) (2), 204 (a) (2).

⑥ U. S. Chamber of Com. & U. S. -Pak. Bus. Council, “Strengthening the U. S. -Pakistan economic Partnership: Policy Recommendations to the Obama Administration and to Members of Congress 8 (2009)”, https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/reports/0903_ uspakistan_ opt.pdf.

⑦ “Clients Lobbying on S. 1707: Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009”, Center for Responsive Politics, <https://www.opensecrets.org/lobby/billsum.php?id=s1707-111>.

⑧ Debora L. Spar, “The Spotlight on the Bottom Line: How Multinationals Export Human Rights”, (1998) 77 *Foreign Affairs* 7, pp. 8 - 9.

⑨ “Apple, Supplier Responsibility 2015 Progress Report 14 (2015)”, http://www.apple.com/supplier-responsibility/pdf/Apple_SR_2015_Progress_Report.pdf.

⑩ Daniel W. Drezner, *Council on Foreign Relations, U. S. Trade Strategy: Free Versus Fair* (New York: Council on Foreign Relations Press, 2006), p. 59; David Vogel & Robert A. Kagan, “Introduction: National Regulations in a Global Economy”, in *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies* (Berkeley: University of California Press, 2004), pp. 1, 3.

(Nike) 和锐步 (Reebok) 等大型上市公司, 也面临着类似的披露, 它们依赖外国未成年人和薪资过低的工人来降低成本。^① 美国最近一系列自由贸易协定中的劳工保护条款试图改善这些条件, 此类立法可能成为美国公司游说的对象, 以试图删除或者淡化可能影响其底线的人权条款。

《全球在线自由法案》(The Global Online Freedom Act) 就是一个例子。由于担心该法案会对自身经营活动造成影响, 企业积极寻求游说。谷歌公司 (Google)、微软公司 (Microsoft) 和雅虎公司 (Yahoo!) 成功游说废除了这项 2013 年法案, 该法案本来打算促进通过任何媒体寻求、接收和传递信息和思想的自由。^② 近年来, 互联网信息的自由流动已经成为人权活动家用来传播信息的重要工具。因此, 审查互联网已成为一些国家的一项突出战略。通过支持一个自由开放的互联网, 这项立法将规定美国公司与限制互联网的国家共享个人用户信息是非法的, 而这将威胁到谷歌、微软和雅虎等公司与一些政府达成的协议。

这些例子生动地说明企业在一些国家所具有的经济利益可以直接激励企业有目的地进行游说, 或支持或反对与人权有关的立法。然而, 经济利益也可能为企业在人权问题上进行游说提供另一种动机, 这种动机有时候是偶然的、间接的。

(二) 间接动机

国会最近改变了外交政策方针, 将人权和人道主义关切与日益广泛的政治问题联系起来。这种转变的原因之一是在政策制定者的推动下, 对政府保护的需求日益增长。政策制定者希望安抚国内的利益集团, 寻求压制国际竞争, 减轻全球化带来的冲击。另一个原因则在于民间社会不断地向政策制定者施压, 迫使其着手处理人权议题, 并将人权议题与“如何正确处理商业和政治的关系”这一问题联系起来。此外还有一个原因是, 这些政策有时可以为美国提供影响其他国家人权状况的筹码。

贸易政策是立法战略转变的一个突出例子。20 世纪 80 年代, 美国与以色列和加拿大谈判并签署了自由贸易协定, 旨在取消国家间商品贸易的所有关税和几乎所有其他限制, 但未谈及人权。相比之下, 在 21 世纪, 美国与约旦、智利、新加坡、摩洛哥、巴林、阿曼和秘鲁 (以及其他国家) 签署了贸易协定, 再次寻求取消商品的关税和配额, 但同时也给各国政府施加了在国内法中保护劳工和儿童权利的义务。如今, 美国与近 20 个国家签署了类似的协定。根据这些协定, 所有成员国都可能会因违反其人权承诺而遭受罚款。这些协定虽然没有集中关注人权问题, 但要求美国贸易伙伴接受国际社会对其人权承诺和做法的审查, 有可能影响对人权问题的监管。^③ 在很多情况下, 人权是这些协定中的次要问题。这些协定的核心条款——减少贸易壁垒和开放市场——显然会影响美国商界某些产业的经济利益, 这些产业可能会从法案的谈判和通过中获得利益或遭受损失。例如, 2005 年通过并于 2009 年生效的《美国与阿曼自由贸易协定》(The

① Debra L. Spar, “The Spotlight on the Bottom Line: How Multinationals Export Human Rights”, p. 9.

② 新闻报道这些企业的立场发生了变化, 我们据此推断企业意图挫败立法。Roy Mark, “Google, China Dispute Revives Global Online Freedom Act”, <http://www.eweek.com/c/a/Government-IT/Google-China-Dispute-Revives-Global-Online-Freedom-Act-493296>; Kim Hart, “Rep. Smith: Google Makes ‘180-Degree Turn’ on Bill Backing Internet Freedom”, <http://thehill.com/policy/technology/76431-google-reverses-position-on-internet-freedom-bill>.

③ 例如, Emilie M. Hafner-Burton, “Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression”, (2005) 59 *International Organization* 593, p. 593; Emilie M. Hafner-Burton, *Forced to Be Good: Why Trade Agreements Boost Human Rights* (New York: Cornell University Press, 2009); Emilie M. Hafner-Burton, Thad Kousser, & David G. Victor, *Industrial Lobbying for Public and Private Goods: The Collective Action Challenge* (Working Paper, 2018)。

US-Oman Free Trade Agreement),^① 为美国商界的某些产业提供了广泛的利益。降低关税和扩大市场准入将使美国商品在中东更具竞争力。该协定将赋予美国公司更多权利,使其能够在阿曼建立本地服务运营和金融机构,并且为某些美国消费品、工业产品和农产品提供更大的市场准入。^② 制定这项协定的立法提议得到美国商界诸多部门的支持,包括美国 27 个贸易咨询委员会中的 24 个委员会;对该法案的批评主要来自于环境、政府间事务和劳工咨询委员会。^③ 共有 42 个组织参与了该法案的游说,其中绝大部分都是大型跨国公司,例如雪佛龙 (Chevron)、花旗集团 (Citigroup)、摩根大通 (JPMorgan Chase and Co)、百事公司 (Pepsi Co) 以及德州仪器 (Texas Instruments), 这些公司的花费远远超过了公共利益团体或者工会。^④

除了该法案的市场扩展条款,还有一项关于人权的附加条件,要求缔约各方“努力确保”国际公认的劳工权利得到法律的确认和保护。^⑤ 该条款体现了国会为安抚美国工会担忧自由贸易可能造成的负面影响而作出的努力,但很大程度上在协定谈判时被商界无视或者反对。^⑥ 从许多方面来看,该贸易协定对阿曼工人权利的保护产生了一些积极影响,并且大部分的改善发生于协定签署并生效后。^⑦ 《美国与阿曼自由贸易协定》表明,尽管某些企业有明显的经济动机参与游说支持贸易协定,但可能并不支持与协定相关的人权附带条件。实际上,企业可能参与一项对人权产生实际影响的外交政策,即使不存在任何直接或口头的利益。

最近外交政策的转变不仅涉及美国贸易政策,还涉及与一系列其他重要问题相关的立法,包括投资、对外援助以及与安全相关事务,其中一些显然能为企业带来经济利益。无论好坏,就金钱投入而言,企业在美国人权立法中的声音在所有利益集团中是最大的。而且,一些最具影响力的人权相关法案上的关键游说声音实际上并不关心其试图影响的立法的人权内容。国会将人权与其他领域的立法联系起来努力,激励了某些公司参与决策过程,有些公司可能在人权方面没有直接的利益关系,但在一些受法案影响的国家有投资项目。

无论其偏好对入道主义的影响,或者立法关注人权的实际程度如何,我们假设与侵犯人权的国家有深厚经济联系的公司更有可能预测美国人权相关立法对其业务的潜在影响,因此更有可能就此问题参与国会游说。具体而言,(假设 1) 当企业的外国直接投资 (FDI) 中很大一部分是在侵犯人权的国家进行时,我们期望在游说人权政策和侵犯人权国家的大量外国直接投资之间找到一种正向 (positive) 关系。按照我们的逻辑,如果企业虽然大量投资侵犯人权的国家,但对非侵犯人权国家的投资远超过其在侵犯人权国家中的资产,那么企业应当不会决心保护其与侵

① United States-Oman Free Trade Agreement Implementation Act, Pub. L. No. 109 - 283, 120 Stat. 1191 (2006).

② “U. S. -Oman Free Trade Agreement”, Cong. Res. Serv., <https://www.every-crsreport.com/reports/RL33328.html>.

③ “U. S. -Oman Free Trade Agreement”, Cong. Res. Serv., <https://www.every-crsreport.com/reports/RL33328.html>.

④ 注册参与游说该法案的所有团体清单,参见“Clients Lobbying on H. R. 5684: United States-Oman Free Trade Agreement Implementation Act”, Center for Responsive Politics, <https://www.opensecrets.org/lobby/billsum.php?id=hr5684-109>.

⑤ “U. S. -Oman Free Trade Agreement”, Cong. Res. Serv., <https://www.every-crsreport.com/reports/RL33328.html>.

⑥ 美国商会一再谴责将工人权利与美国贸易政策特别是与国际劳工组织标准联系起来的政策。See Gary Burtless, “Workers’ Rights: Labor Standards and Global Trade”, <http://www.brookings.edu/research/articles/2001/09/fall-globaleconomics-burtless>; U. S. Chamber of Com., Statement of the U. S. Chamber of Commerce on International Worker Rights, U. S. Foreign Policy and the International Economy 6 (2010).

⑦ 美国贸易代表办公室 (USTR) 于 2009 年率领一个代表团就工人权利和劳工改革进行了讨论,目前正在资助国际劳工组织开展项目,以进一步提升对阿曼境内工人权利保障的监察。See “Oman Free trade Agreement”, Office of the U. S. Trade Representative, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/oman-fta>.

犯人权的关系。此外，主要投资于侵犯人权的国家但投资额并不高的企业将缺乏可供游说的经济资源。因此，这两个因素的结合应当会导致对人权政策的游说比例上升——不管企业是在乎人权，还是仅仅参与规则。企业必须投入大量资金，其中大部分资金必须用于侵犯人权的国家，才能有足够的动机和资源来克服游说的挑战。类似的关系在贸易模式中也非常明显（假设2）。当一个企业的贸易量巨大，并且企业贸易量中的很大一部分是与侵犯人权的国家进行的，该企业也应有更多的资源和动机去参与人权相关政策的游说活动。

二 数据

为了说明企业利益最近在多大程度上主导了人权游说活动，我们利用了哈夫纳-伯顿（Hafner-Burton）、库瑟（Kousser）和维克多（Victor）在2018年收集的有关对国会所有外交政策法案进行的游说活动（2007至2010年间，这是可获得数据的时期）的信息以及参与游说的利益集团的属性。^① 游说档案的数据来自现已不存在的“第一街”（first street），这是由国会季刊出版社（CQ Press）运营的订阅服务。^② “第一街”收集了有关《游说者披露法》（Lobbyist Disclosure Act）的立法文件（LD-1 and LD-2）和国会图书馆“托马斯”网络档案馆提供的立法信息。^③ 我们将会选取由美国国会研究服务局（CRS）所归类的与“国际关系与贸易”相关的法案。^④ 对于大多数法案，美国国会研究服务局运用多个代码（code）进行标记，表示所涉及的问题领域。代码分为两种——问题领域（例如“外交关系”）和专有名词（例如“法国”）。由于每季度的游说文件会列出一个利益集团游说的所有法案，因此，数据会识别针对至少一项外交政策法案的所有档案。^⑤

涉及至少一个外交政策问题的法案也可能影响其他政策领域，并且和其他与外交政策无关的法案合并在同一份游说报告中。因此，没有直接的方法能够衡量某一利益集团在某一季度用于特定法案的确切金额。因此为了生成相关法案的集合，所有专有名词代码都会被删除。然后，对于每个法案，我们会计算出该法案属于外交政策领域的代码数量，再除以该法案所有的代码数量来计算外交政策指数（foreign policy index）。例如，《2007年埃塞俄比亚民主与问责法》（The Ethiopia Democracy and Accountability Act of 2007）规定美国国务卿应采取直接行动支持埃塞俄比亚的人权和民主化。该法案的外交政策指数为0.206，表明该法案大约20%的代码与外交政策相关。^⑥ 每个法案的外交政策指数都被用于估算一个利益集团在每个游说活动档案中用于游说外交政策所花费的金额。例如，如果某一利益集团一季度花费的游说资金是10000美元，该利益集团在某一法案所花费的游说资金占据该季度游说资金的1/5，且该法案的外交政策指数是0.4，那么只有800美元（ $[\$10,000/5] * 0.4$ ）会被归类在该利益集团参与外交政策游说的花费中。虽然

① Emilie M. Hafner-Burton, Thad Kousser & David G. Victor, *Industrial Lobbying for Public and Private Goods: The Collective Action Challenge* (Working Paper, 2018).

② 这些信息都是公开记录，但是通常分散在成千上万个季度档案中。

③ See “First St. Res. Grp.”, <https://firststreetresearch.wordpress.com/about/>.

④ 这种分类是在华盛顿社区与国会学者的范围确定法案的标准。

⑤ See “Cong. Res. Serv. Careers”, <https://www.loc.gov/crsinfo/>.

⑥ Ethiopia Democracy and Accountability Act of 2007, H. R. 2003, 110th Cong. § 4 (2007).

这是一个不完美的估计，但仍提供了对一些利益集团游说外交政策所花费资金的初步估算。

为了确保美国国会研究服务局确定的法案实际上包含重要的外交政策内容，我们随机抽取了 100 份法案。每一项法案被主观地分为 4 种等级，以确定该法案是直接属于外交政策领域（代码 1）还是属于外交政策以外的领域（代码 4），我们根据外交政策指数绘制出每一项法案。该方法表明当外交政策指数为 0.1 时存在着明显的转折点，大多数外交政策指数低于 0.1 的法案被归类为外交政策以外的领域，而绝大多数外交政策指数高于 0.1 的法案在某种程度上都与外交政策有关。因而，所有外交政策指数低于 0.1 的法案都会被剔除。与响应性政治中心 2014 年报告的国会游说总额相似，我们的数据表明，在此期间，用于外交政策游说的金钱投入约占华盛顿所有立法游说活动金钱投入的 10%。

在本文中，我们利用了外交政策数据子集，其中包括被美国国会研究服务局标记为与人权相关的法案。大多数法案的主要内容都与人权问题密切相关，而且其中大多数法案都对美国的政策提出了具体的法律修改建议。一个例子就是《禁止酷刑公约实施法案》（The Convention Against Torture Implementation Act），该法案要求美国国务卿向相关的国会委员会提交已知发生酷刑的国家的年度清单，并且禁止美国将人员转移到有理由相信被转移的人将面临酷刑危险的国家。^① 另一个例子是《2007 年人权委员会法案》（The Human Rights Commission Act of 2007），根据该法案成立了一个国会委员会，负责监督美国对国际人权条约义务的遵守情况，并将其调查结果报告给国会。^② 第三个例子是《2007 年联合国人权理事会资助改革法案》（The UN Human Rights Council Funding Reform Act of 2007），该法案禁止美国对国际组织的捐款进入联合国人权理事会，除非总统明确向国会证明这些资金是用于维护美国的国家利益或者因为美国是人权理事会的成员国。^③

国会审议的一些法案虽然未对美国法律提出正式的修改意见，但在国际人权问题上采取了明确的立场。这些法案是不具有拘束力的决议，^④ 它们支持一种意识形态的立场，在国际和国内社会中可能具有重要的象征意义，但并不会直接影响美国的法律。例如，第 111 届国会众议院第 252 号决议确认亚美尼亚种族灭绝的存在，但是没有规定美国必须对土耳其采取具体行动。^⑤ 这些法案只是提供了一种人权辞令，没有任何明确的执行机制，也没有与其他形式的政策相联系。

其他法案主要涉及与美国国际关系有关的其他问题，国会已将人权作为美国对外关系次等重要的事项，并对伙伴国家的权利保护状况表示关切。例如，《多米尼加共和国—中美洲—美国自由贸易协定实施法案》（The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act），该法案主要涉及自由贸易问题，但对中美洲的人权尤其是劳工权利产生了

① Convention Against Torture Implementation Act of 2005, S. 654, 109th Cong. § 3 (2005).

② Human Rights Commission Act of 2007, H. R. 6054, 110th Cong. § 3 (2007).

③ The Human Rights Council Funding Reform Act of 2007, S. 1698, 110th Cong. § 3 (a), (b) (a) (1) (2007).

④ 美国国会议员可以以 4 种不同的形式提出新立法，包括法案 (bills)、联合决议案 (joint resolution)、共同决议案 (concurrent resolution) 和简单决议案 (simple resolution)。其中法案、联合决议案经特定程序会成为法律，具有法律拘束力；而共同决议案和简单决议案通常和美国法律无关，而与两院议事规则、运作和表达两院对事情的看法有关，不具有法律拘束力。

⑤ H. R. 252, 111th Cong. § 2 (1) -(30) (2009).

具有法律拘束力的影响。^① 具体来说，该法案将使一项具有特殊条款的贸易协定生效，以向劳工提供国际公认的人权标准，包括对多米尼加共和国的国内人权立法进行审查。人权绝不是该法案的核心内容，但是该法案的命运将对多米尼加共和国的人权政策以及未来的贸易协定产生重要影响。

在两位法律专家的帮助下，我们对每一项人权法案进行了内容分析，确定并排除了少数明显与人权无关的法案（占有数据的6%）。^② 例如，2009年《包容性家居设计法案》（The Inclusive Home Design Act of 2009）要求在美国建造的新房必须达到残疾人无障碍的最低标准，但该法案并不影响美国的外交人权政策。^③

因为这些法案涉及多个问题——而且事实上许多都与其他政策有着正式的联系，所以，我们无法确定企业是否特别寻求影响立法的人权部分。根据游说的动机，在某些情况下，企业可能更关心立法的其他方面。然而不管企业的意图如何，如果企业的游说活动对立法或立法进程产生任何影响，那么企业对法案的支持或反对都可能会影响美国政府在全世界推动人权的方法，进而存在着影响许多国际组织的运作和其他国家政策的潜在可能性。

尽管近年来与人权有关的立法在整个外交政策游说努力中所占的比例相对较小（如图1所示），但为了制定规范这一问题的立法，大量资金已经被注入政治系统中。2007至2010年间，所有利益集团在游说国会处理人权问题上花费了1.863亿美元，其中企业花费占据了近60%，超过了包括工会、非政府组织和民间社会组织在内的任何其他利益集团。

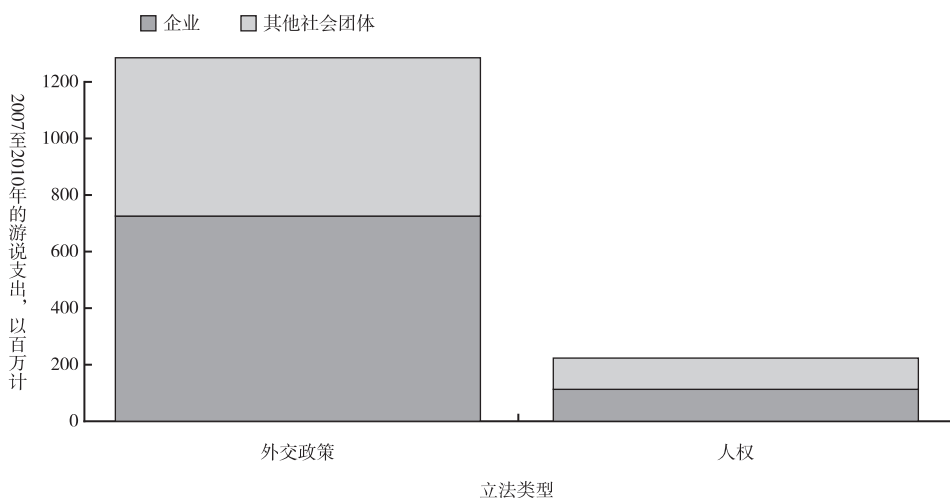


图1 2007—2010年按利益集团和政策领域划分的游说支出

（一）游说活动概貌

在确定了公司是向人权相关立法程序注入资金的核心利益集团之后，我们在图2中表明，在

① Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement Implementation Act, S. 1307, 109th Cong. § 403 (b) (1) (C) (2005).

② 在此感谢约翰·波特 (John Porten) 和李·迪翁 (Lee Dionne) 为我们提供了宝贵的研究帮助。

③ Inclusive Home Design Act of 2009, H. R. 1408, 111th Cong. § 3 (1) (A) (i) (2009).

这些游说活动中，少数产业占据主导地位。^① 在 2007 至 2010 年期间，近乎 85% 的由上市公司所花费的与人权相关法案的游说支出——也就是全部游说支出的大多数——仅由 5 个产业的企业所承担，分别是：金属和电子制造业，信息业，石化制造业，控股公司以及采矿、石油和天然气业。这种主要由制造业企业垄断人权游说的做法在某些年份甚至更为夸张；在 2010 年，这 5 个产业的人权游说活动占有所有企业资助的人权游说活动的 97%。

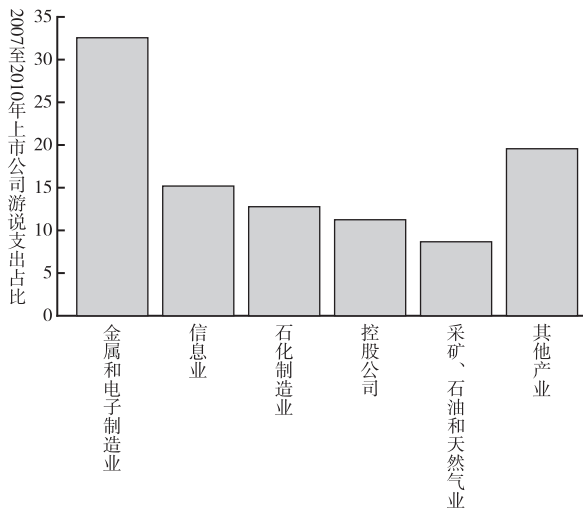


图 2 按产业划分的上市公司的游说支出

表 1 列出了 2010 年参与人权政策游说活动的前 20 家上市公司。这 20 家企业都来自上述 5 个主要产业，主要是具有广泛经济利益的大型跨国公司。然而，企业在支出上有很大不同，仅康菲石油公司（ConocoPhillips）一家企业在 2010 年就承担了超过 500 万美元的人权游说支出，游说活动主要集中在众议院第 2194 号法案《2010 年全面制裁伊朗、问责和撤资法案》（The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010）。^② 这项立法对中东和全球恐怖主义目标具有重要的人权影响，要求总统“采取措施应对伊朗侵犯人权和宗教自由的行为”，并加大对伊朗政府的经济制裁。^③ 如果总统向国会证明伊朗改善了各种与人权相关的政策，那么这些制裁将会被自动取消。这项立法对伊朗石油的出口和生产施加制裁，影响康菲公司在伊朗发展石油开采的能力。通过根据伊朗的人权纪录来调节对伊朗的商业限制，国会在人权与诸如康菲石油公司在内的石油开采公司的经济前景之间建立了联系。尽管我们对康菲石油公司对该法案游说活动的性质缺乏正式了解，但康菲石油公司确有明确的经济动机来抵制针对伊朗的制裁政策。尽管康菲石油公司可能提出了反对意见，但国会还是在 2010 年通过了法案，并由奥巴马总统签署。

① 我们根据北美产业分类体系，将公司划入不同的两位数产业。这一体系将美国经济中的不同产业划分为 23 个不同的部门。

② 例如，该公司游说披露报告列出了伊朗制裁法案（H. R. 2194）作为其具体游说议题。See “Lobbying Report”, U. S. Senate, <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=DD8BD959-7F4A-4562-B4F1-338AC1DDB471&filingTypeID=51>.

③ Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, H. R. 2194, 111th Cong. § 3 (6) (2010).

表1 2010年参与人权政策游说的前20家上市公司总结

公司	产业	游说众议院的花销	员工人数	息税前利润 (百万计)	产业集中度
康菲石油	采矿、石油、天然气	5,420,287	29,700	13,974	-0.291
波音	金属、电子制造业	3,179,090	160,000	4,913	-0.32
洛克希德-马丁	金属、电子制造业	3,021,228	132,000	4,056	-0.32
通用电气	控股公司	2,582,762	287,000	29,040	-0.16
西门子	控股公司	2,466,615	405,000	9,615	-0.16
威瑞森电信	信息业	2,356,228	194,400	19,208	-0.296
雷神公司	金属、电子制造业	1,783,891	72,400	3,002	-0.32
福克斯新闻	信息业	1,518,103	51,000	4,459	-0.296
德事隆	金属、电子制造业	1,433,841	32,000	546	-0.32
美国电话电报公司	信息业	1,287,100	266,590	19,573	-0.296
埃克森美孚公司	石化制造业	842,679	83,600	40,122	-0.248
谷歌	信息业	822,421	24,400	10,381	-0.296
雪佛龙	石化制造业	803,170	62,000	25,619	-0.296
微软	信息业	798,309	89,000	24,157	-0.296
惠普	金属、电子制造业	662,218	324,600	12,916	-0.32
安进公司	石化制造业	545,393	17,400	5,662	-0.248
雅虎	信息业	461,538	13,600	830	-0.296
时代华纳有线	信息业	407,384	46,500	3,741	-0.296
哈里斯通讯公司	金属、电子制造业	394,981	15,800	938	-0.32
马拉松石油公司	采矿、石油、天然气	390,962	29,677	4,017	-0.291

相比之下，其他一些公司的游说活动则初见成效。一个例子就是雪佛龙公司，其偏好体现在《2008年汤姆兰托斯制止缅甸军人集团反民主行径法案》（The Tom Lantos Block Burmese Junta's Anti-Democratic Efforts Act of 2008）的最终通过。^① 作为对侵犯人权指控的回应——包括强迫劳动和没收土地来建设和经营从缅甸到泰国的天然气管道——该法案对缅甸实施贸易制裁，但同时也将美国对缅甸的人道主义援助从制裁中豁免。该法案的早期草案将要求雪佛龙公司——该企业耗资数百万美元用于该立法的游说活动——放弃其在亚达纳天然气田中近30%的股份。^② 因为亚达纳天然气田在运作过程中存在侵犯人权的现象。最终通过的法案在要求公司撤资方面被淡化为一项不具约束力的建议，但对其他游说力度没有这么大的产业的活动保持严格的制裁。雪佛龙公司在该国的活动仍然十分活跃。^③

在简要探讨了参与人权游说企业的情况后，我们现在评估之前作出的解释——为什么主要是这些特定的公司游说美国政府的全球人权政策。

（二）实证分析

本节将利用新的数据集，对企业的海外经济利益、企业规模和生产能力以及企业参与人权游说活动支出之间的关系进行实证层面的探索。我们的第一个因变量是“企业是否对入权立法进

① Tom Lantos Block Burmese Junta's Anti-Democratic Efforts Act of 2008, Pub. L. No. 110-286, 122 Stat. 2632 (2008).

② Elana Schor, "US Removes Oil Giant from Burma Sanctions", <https://www.theguardian.com/business/2008/jul/23/oil.burma>.

③ Elana Schor, "US Removes Oil Giant from Burma Sanctions", <https://www.theguardian.com/business/2008/jul/23/oil.burma>.

行游说”的二进制指标（a binary indicator）。

1. 任何游说活动

我们利用经济分析局提供的公开数据，来评估外国直接投资（FDI）和游说活动的关系。^① 这些数据仅限于北美产业分类体系（NAICS）中的二位数产业和 57 个国家的投资信息。我们选取的样本偏向欧洲和南美国家，缺乏许多亚洲和非洲国家的数据，但这是关于美国企业的外国直接投资的最佳公开数据。由于这些数据对于严重侵犯人权国家的覆盖面较不全面，因此可能低估了外国直接投资部门在侵犯人权国家的数量。这可能不利于找到证据来支持我们假设的关系。

我们根据北美产业分类体系的划分，衡量了二位数产业的对外直接投资（以十亿美元计）。然后根据该投资是位于尊重还是侵犯公民人权的国家，对数据进行编码。我们构造了某一产业在低于辛格拉内利·理查兹（CIRI）人权指数中尊重“人身完整性”（physical integrity）平均值的国家的投资额与该产业在所有国家对外投资总额之间的比例关系。^② 辛格拉内利·理查兹人身完整性指数是一个综合指数，用于衡量各国尊重其公民免受政治和其他法外处决、失踪、酷刑和政治监禁方面权利的情况。指数从 0 到 8，8 表示国家充分尊重上述 4 项权利。^③

在确定了企业所在产业在侵犯人权国家的投资比例后，为了便于解释，我们提出了一个两分法衡量方法，用于标识在侵犯人权国家的投资高于平均水平的产业。“在侵犯人权的国家有高的对外直接投资”这一变量，在“t”年对侵犯人权的国家的对外直接投资总额超过 356 亿美元（我们数据集中的平均值）的企业被编码为 1。“在侵犯人权的国家有高比例的对外直接投资”是一个两分法指标，用来表示企业所在产业超过 17% 的对外直接投资总额（我们数据集中的平均数）都投资于侵犯人权的国家。

第一个关键的自变量是“产业对侵犯人权国家的投资额”与“该投资占产业对外直接投资总额的比例”之间的相互作用。如果企业所在产业对侵犯人权的国家有较高的投资水平，而且该投资占其对外直接投资总额的比例高于平均水平时，则该指标等于 1。我们假设（假设 1）对侵犯人权的国家进行大量投资，并使这些投资占该产业外国直接投资总额的很大一部分，将会使得企业更有可能在国会参与人权政策的游说活动。虽然两分法变量是最直观的解释，我们同样还使用了附录中变量的连续版本来重新估计我们的分析（附录表 1 和 2）。

由于数据有限，我们只能使用制造业产业的数据来评估关于贸易关系的第二种假设，而制造业是预期产生最大影响力的领域——我们无法获得单个企业层面的贸易数据。这些数据源自美国人口普查局，并追踪了处于北美产业分类体系中的六位数产业级别的美国制造业的进口与出口情况。^④ 这些数据还提供了额外优势，即，涵盖了美国与辛格拉内利·理查兹数据集当中的所有 195 个国家的贸易信息，这比对外直接投资数据中所呈现的国家范围更广。

① “North American Industry Classification System”, Bureau of Econ. Analysis, <https://www.bea.gov/help/glossary/north-american-industry-classification-system-naics>.

② “Data and Documentation”, CIRI Human Rights Data Project (2014), <http://www.human-rightsdata.com/p/data-documentation.html>. 作为稳健性检验，我们重新进行了分析，对侵犯人权的国家有更严格的定义。我们的研究结果支持这个更为严格的界限。详见附录表 7 和表 8。（译者注：附录是原文的一部分，可在 Project Muse 数据库中的在线版本中找到，并且是开放获取的，访问地址为 <http://muse.jhu.edu/resolve/63>。囿于篇幅，译文中未添加附录内容）。

③ 所有国家的平均值为 5。

④ See Peter K. Schott, “The Relative Sophistication of Chinese Exports”, (2008) 23 *Economic Policy* 5, p. 5.

我们为北美产业分类体系中的六位数产业的企业每年与侵犯人权国家的双边贸易总额（以十亿美元计）制定了衡量标准。变量“与侵犯人权的国家有高比例的贸易额”是一个两分法指标，用来衡量企业所在产业与侵犯人权国家之间的贸易是否超过其贸易总额的38%（数据集的平均值）。变量“与侵犯人权的国家有高贸易额”是一个两分法指标，当企业所在产业与侵犯人权的国家每年的贸易额超过298亿美元（数据集的平均值）时，其取值为1。关键的贸易变量（高贸易额 * 高比例）表示这两个术语之间的相互作用，当一个企业所在产业与侵犯人权的国家的贸易量超过平均水平，且与侵犯人权国家的贸易量占贸易总额的比例也超过平均水平时，其取值为1。与前文所述类似，我们还在附录（附录表1和2）中报告了这些变量的连续版本的分析结果。

尽管海外经济关系可能是重要的解释，但贸易和投资行为当然不是决定企业对游说活动的态度或参与游说活动能力的唯一甚至核心的因素。参与游说活动的主要成本包括影响任何特定立法的花费以及建立游说机构的前期费用，这会造成游说活动的入场壁垒和经济规模壁垒。^①虽然有大量关于游说活动的文献，但人们普遍认为最重要的解释因素是企业的规模、生产能力和解决与游说相关的集体行动问题的能力。^②大型的、生产力高的企业也会更多地参与游说活动。因此，考虑到现有文献中所总结的这些因素的作用，我们基于哈夫纳-伯顿、库瑟和维克多的外交政策游说模型来更广泛地进行人权游说分析。

我们运用标准普尔公司会计（compustat）数据库提供的所有上市公司的数据来计算企业的息税前利润（ebit），进而衡量一个企业参与游说活动的经济能力。同时还测量了企业在其所处产业中营业额排名（sales rank）的自然对数。^③所有上市公司都按照营业额进行排名，“1”表示该企业的营业额为其所处的北美产业分类体系的二位数产业中最大的企业。该变量的负系数表明，如果企业在其所处产业内的营业额越大，那么该企业应当会参与更多的游说活动。这些变量控制显示，拥有金融资源的公司可能会更多地参与外交政策方面的政治活动。

我们使用企业的市场价值和资本的重置价值之比（tobin's Q）来计算企业的生产率——股票市场认为公司的价值（总市值）与调整债务和其他会计资产及负债后公司资产的账面价值之比。企业的市场价值和资本的重置价值之比用于衡量如果企业明天破产并被出售，股东是否认为该企业的价值会超过会计师估计的价值。^④

为了衡量企业解决集体行动问题的能力，我们引入了产业集中度（sector concentration）的计算。对于每个产业，将企业的营业额排名的对数（+0.5）作为因变量，将企业的营业额的对数作为唯一的因变量来进行回归估计。每个产业的营业额估测系数可以用来测量该产业的产业集中度，

① See William R. Kerr *et al.*, “The Dynamics of Firm Lobbying”, (2014) 6 *American Economic Journal: Economic Policy* 343, p. 343.

② See Wendy L. Hansen & Neil J. Mitchell, “Disaggregating and Explaining Corporate Political Activity: Domestic and Foreign Corporations in National Politics”, (2000) 94 *The American Political Science Review* 891, pp. 891 – 892. 他们还确定了政府销售的重要性，但我们无法对此进行实证分析。

③ 原始的排名分布是不准确的，因此我们使用公司在其行业内排名的自然对数，从而更接近普通最小二乘（OLS）的回归估计。

④ See Kee H. Chung & Stephen W. Pruitt, “A Simple Approximation of Tobin's Q”, (1994) 23 *Financial Management* 70, p. 70; Eric B. Lindenberg & Stephen A. Ross, “Tobin's Q Ratio and Industrial Organization”, (1981) 54 *The Journal of Business* 1, p. 1.

该系数越大（负值越小）表示排名最高的企业在产业营业额中所占的比例越大。产业集中度和营业额排名是相互作用的（排名 * 集中度）（rank * concentration），因为集中度会提高企业排名的影响——如果企业所处的产业是高度集中的，那么产业内排名靠前的企业应当更有可能参与游说。^①

表 2 报告了通过稀有事件逻辑回归分析得出的估算值。^② 我们计算了第 110 届国会在我们选取时期内的固定效应。由于一些关键的自变量是在产业的水平上测量的，所以不能将产业的固定效应囊括在内。表 2 的第 1 列预测了对外直接投资的影响，第 2 列预测了贸易的影响。

表 2 的估测与“企业的海外关系是游说活动的重要预测因素”这一观点是相一致的。考虑到游说活动的其他潜在预测因素，相较于处在对侵犯人权的国家投资较低产业的企业，如果企业处在对侵犯人权的国家有大量投资的产业——该投资占据该产业对外直接投资相当大的比例——那么，企业在人权立法上参与游说国会活动的可能性要大得多。换言之，与侵犯人权的国家有着紧密经济联系的企业更有可能将资源用于塑造美国的政策，意图将世界各地的人权问题与美国更广泛的国际关系联系起来。这一结论对投资（第 1 列）和贸易关系（第 2 列）都适用。

表 2 稀有事件逻辑回归：企业参与人权政策游说的可能性

	(1)	(2)
高的对外直接投资 * 高比例 (High FDI * High Percent)	1.384 *** (0.339)	
在侵犯人权的国家有高比例的对外直接投资 (High Percent FDI with Abusers)	-0.640 ** (0.296)	
在侵犯人权的国家有高的对外直接投资 (High FDI with Abusers)	-1.038 *** (0.339)	
高贸易额 * 高比例 (High Trade * High Percent)		1.235 ** (0.553)
与侵犯人权的国家有高比例的贸易额 (High Percent Trade with Abusers)		-0.362 ** (0.177)
与侵犯人权的国家有高的贸易额 (High Trade with Abusers)		-1.105 ** (0.521)
雇员 (Employees)	0.002 *** (0.000)	0.001 (0.001)
企业的市场价值和资本的重置价值之比 (Tobin's Q)	0.042 (0.036)	0.006 (0.009)
息税前利润 (Ebit)	0.000 (0.000)	0.00004 *** (0.00001)
营业额排名 (Sales Rank)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
产业集中度 (Sector Concentration)	2.056 (3.560)	-8.443 *** (2.406)
营业额排名 * 产业集中度 (Rank * Concentration)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.0007)

① Emilie M. Hafner-Burton, Thad Kousser & David G. Victor, *Industrial Lobbying for Public and Private Goods: The Collective Action Challenge* (Working Paper, 2018).

② 在我们的样本中，只有一小部分公司参与人权相关立法的游说活动。鉴于数据中的这种偏差，我们利用了一个稀有事件逻辑回归模型来修正潜在的偏差。如附录表 6 所示，这些模型的结果与逻辑回归分析的结果一致。

	(1)	(2)
第110届国会	0.252 * (0.132)	0.491 *** (0.129)
常数	-0.438 (0.924)	-3.577 *** (0.665)
结果	1,359	1,200

注意：表格中的条目是稀有事件逻辑回归估计的结果，括号中是标准误差。因变量为虚拟变量，表示2007至2010年对人权政策的游说活动。* $p < 0.1$ ；** $p < 0.05$ ；*** $p < 0.01$

为了更好地理解这一影响，在其他所有因素不变的情况下，如果一个企业处在对侵犯人权的国家的投资高于平均水平的产业——对侵犯人权的国家的投资占该产业对外直接投资总额的18%以上，那么相较于处在对侵犯人权的国家投资不那么多的产业的企业，该企业在人权立法上参与国会游说的可能性要高出约24%。图3直观地反映了这种影响，展示了企业游说人权立法的预期可能性，因为它随企业在侵犯人权国家的投资程度而不同。

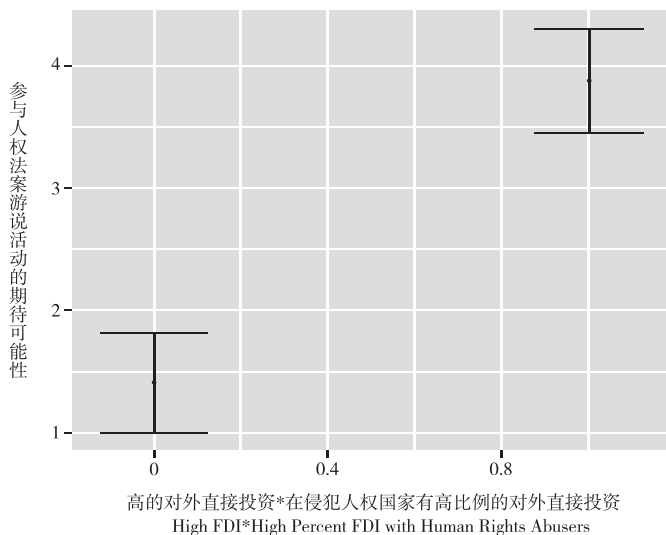


图3 对侵犯人权国家的对外直接投资增加了参与游说的可能性

与侵犯人权的国家有强有力的贸易关系也具有相似的影响。在其他所有因素不变的情况下，如果一个企业处在和侵犯人权的国家的贸易量高于平均水平的产业——和侵犯人权的国家的贸易量占该产业总贸易量的37%以上，那么相较于处在和侵犯人权的国家的贸易量不那么多的产业的企业，该企业在人权立法上参与国会游说的可能性要高出约28%。类似地，图4也显示了这种影响。

2. 游说开支

与企业是否要参与游说活动相比，可能更为重要的是它们投入多少金钱来试图影响政治进程。表3显示了在人权法案上所花费的游说活动总支出（以美元为单位）的自然对数的普通最小二乘（OLS）回归估计。^① 我们再次估算了国会的固定效应，并同样考虑到了规模、生产能力、

① 自然对数用于使观测结果的分布正常化。在我们的数据集中，大多数结果都没有对人权政策进行游说，因此原始数据的分布高度不准确。此外，在转化前，结果的数值会加0.01。

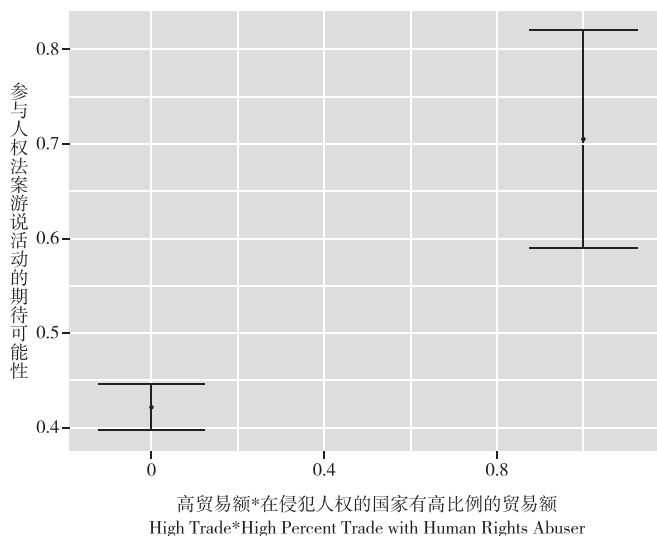


图 4 与侵犯人权国家的贸易增加了参与游说的可能性

企业解决与游说活动有关的集体行动问题的能力控制。表 3 关于贸易和投资变量的二分法版本的报告——变量的连续版本再次在附录中显示。

企业的经济动机可以用来预测投入多少金钱参与人权相关立法的游说活动。为了控制参与游说活动的入场壁垒，投资（第 1 列）和贸易（第 2 列）与侵犯人权国家有密切联系的产业中的企业花更多的钱来游说人权立法。虽然这些游说带来的影响在实质上很小，这可能是我们的数据集所列此种游说类型的罕见性所致，但在统计上却是十分重要的。这表明与侵犯人权的国家有密切经济联系的企业具有特殊的动机去参与人权相关立法的游说活动，并且相较于其他企业会投入更多资金参与人权相关立法的游说活动。这些外交关系不仅在确定企业是否在参与与人权有关的政策游说活动方面发挥着重要作用，而且还决定在立法上投入多少资金。

综上所述，这些发现为我们的论点提供了支持。尽管可以有把握地说，这些类型的企业都更有可能投入更多的资金参与立法的游说活动，但不能推断出企业实际上是否意图影响立法中的人权部分——对人权产生的任何最终影响可能是无意的。

表 3 企业参与人权游说的支出

	(1)	(2)
高的对外直接投资 * 高比例 (High FDI * High Percent)	4.190 *** (1.017)	
在侵犯人权的国家有高比例的对外直接投资 (High Percent FDI with Abusers)	-2.160 ** (0.901)	
在侵犯人权的国家有高的对外直接投资 (High FDI with Abusers)	-3.901 *** (1.096)	
高贸易额 * 高比例 (High Trade * High Percent)		4.148 ** (1.649)
与侵犯人权的国家有高比例的贸易额 (High Percent Trade with Abusers)		-1.104 ** (0.555)

	(1)	(2)
与侵犯人权的国家有高的贸易额 (High Trade with Abusers)		-3.824 ** (1.538)
雇员 (Employees)	0.011 *** (0.003)	0.007 (0.005)
企业的市场价值和资本的重置价值之比 (Tobin's Q)	0.170 (0.112)	-0.004 (0.024)
息税前利润 (Ebit)	0.00002 (0.00003)	0.0001 *** (0.00004)
营业额排名 (Sales Rank)	0.002 (0.001)	0.0002 (0.001)
产业集中度 (Sector Concentration)	10.583 (11.649)	-25.598 *** (7.503)
营业额排名 * 产业集中度 (Rank * Concentration)	-0.006 (0.005)	-0.002 (0.003)
第110届国会	0.451 (0.420)	1.306 *** (0.410)
常数	1.935 (3.021)	-8.439 *** (2.030)
结果	1,359	1,200
拟合度(R ²)	0.044	0.042
标准化残差	6.905 (df = 1348)	6.923 (df = 1189)
F统计值	6.203 *** (df = 10;1348)	5.184 (df = 10;1189)

注意：表格中的条目是稀有事件逻辑回归估计的结果，括号中是标准误差。因变量是2007至2010年公司在人权法案上的游说支出（+0.01）的自然对数。* p < 0.1；** p < 0.05；*** p < 0.01

3. 稳健性检验

我们在附录中提供了一系列的稳健性检验。第一、通过运用稀有事件逻辑回归（附录表1）和普通最小二乘回归（附录表2），提供了对外直接投资和贸易变量的连续参数。第二、我们运用逻辑回归（附录表3）来重新估算分析。第三、我们对侵犯人权的国家进行了更为严格的定义，以此来重新估算分析（附录表4和5）。第四、虽然我们选取的时间段（2007至2010年）近似一个横断面，因为它只包含4年时间，并且随着时间的推移游说会变得越发棘手，但是也在选取数据中包括了第一年也就是2007年数据的横断分析（附录表6和7）。第五、我们使用博克斯—考克斯（Box-Cox）变换而不是因变量的自然对数来复制普通最小二乘模型，从而确保充分纠正了数据中的偏差（附录表8）。主要的投资结果均符合上述参数；而贸易结果与任何游说活动的逻辑参数、游说支出的普通最小二乘参数、2007年支出的普通最小二乘估算以及游说支出的博克斯—考克斯变换参数相符。^①

① 对于连续变量、稀有事件和2007年横截分析，贸易结果刚好超出常规的统计意义水平。

三 意图

《游说披露法》要求利益集团披露其游说的账单及其季度支出，但无需披露在任何政策上采取的立场。因此，无法推断出其参与游说活动的意图。^① 我们的确为企业参与支持或反对通过人权立法的游说活动提供了理论解释和传闻证据，但不能对企业意图的性质或其对特定人权政策的影响作出实质性或系统性的主张。

虽然我们无法说明意图，但是可以说明正式披露关于游说背后意图的信息趋势。传闻证据表明，相较于其他利益集团，企业更倾向于对人权相关立法的政策立场采取保密态度。国会公开听证会记录是一种公开表达对法案偏好的正式方法。对国会听证会记录的调查显示，企业通常不会将听证会作为表达人权立场的手段。令人惊讶的是，国会没有就吸引企业游说的任何法案举行过公开听证会。这也表明，人权团体游说的人权法案偶尔会接受公开听证会，例如，2008年的《儿童兵问责法》（The Child Soldiers Accountability Act of 2008）得到了人权组织的正式证词。^② 这表明，公开听证虽然不是一种常态，但对于那些寻求建立公开记录的支持者来说却是可行的。然而，企业似乎更喜欢秘密地游说国会——不管是支持还是反对一项法案——并避免公开表明其在立法方面的立场，而人权组织则更愿意公开表达其意图。

结 语

本文系统地探讨了就影响全球各国的美国人权政策进行国会游说的驱动因素，证实了企业利益集团正在花费最多的金钱试图影响美国的人权立法。此外，对这些法案进行游说也符合企业的经济利益，包括减少在侵犯人权国家的国际投资和贸易风险。企业对人权政策愈加浓厚的兴趣表明，来自少数产业——主要是制造业——的强大企业集团正在将其商业战略与人权相关立法联系起来。然而，对人权政策的支持（或反对）可能并不总是其考量的核心。一个潜在的暗示是，将人权与具有约束力的经济、安全政策相关联的所谓有益战略，为企业提供了介入美国人权议程的机会，而不关心法律的实际人道主义内容或对人权的影响。

我们并没有声称企业游说必定会直接转化为政策——很难追溯这种因果关系，这是美国政治领域的一场大辩论，^③ 超出了本文讨论的范围。但是一般认为，游说至少在一段时间内会对国会

① 大量关于美国政治游说的文献也指出了这一局限性。See John M. de Figueiredo & Brian Kelleher Richter, “Advancing the Empirical Research on Lobbying”, (2014) 17 *Annual Review of Political Science* 163, p. 167. See Brian Kelleher Richter *et al.*, “Lobbying and Taxes”, (2009) 53 *American Journal of Political Science* 893, p. 893; Richard A. Smith, “Interest Group Influence in the U. S. Congress”, (1995) 20 *Legislative Studies Quarterly* 89, p. 89.

② Comm. on the Judiciary, “Casualties of War: Child Soldiers and the Law, Hearing before the Senate Judiciary Subcommittee on Human Rights”, <http://www.judiciary.senate.gov/meetings/casualties-of-war-child-soldiers-and-the-law>.

③ 值得注意的努力包括 Frank R Baumgartner *et al.*, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who loses, and Why*; Lee Drutman, *The Business of America is lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*.

的政治进程产生某些影响。^①对《美国与阿曼自由贸易协定》和《2009年加强与巴基斯坦伙伴关系法》进行游说的企业很可能影响了立法进程，并促使这些法案成功通过，而由雪佛龙等主要能源企业进行的游说活动基本上削弱了《2008年汤姆兰托斯制止缅甸军人集团反民主行径法案》所规定美国对缅甸制裁的影响。

可以肯定的是，就试图影响美国在全球管理人权的方式所花费的金钱而言，大型石油、国防和科技公司的经济利益比任何其他游说团体的利益都更有代表性。这些企业很少通过听证会或正式声明等正式、公开的渠道来表达对政策的偏好。此外，国会将人权与其他立法领域联系起来的努力也激励了某些企业——有些可能与人权没有任何直接利益——参与政策制定。这对于在世界范围内促进人权究竟是好事还是坏事？这是一个公开且紧迫的问题。

United States Human Rights Policy: The Corporate Lobby

Emilie M. Hafner-Burton and Heidi M. McNamara

(Translated by Zhang Wei and Zheng Xueyi)

Abstract: Interest groups take an active stance on US human rights policy, with implications for countries around the world. Today, publicly traded companies are responsible for the majority of all lobbying dollars spent on the issue. This article leverages a unique dataset on congressional lobbying between 2007 and 2010 to map and explain variation in corporate lobbying on US human rights-related legislation. We substantiate and explain why large oil, defense, and technology companies have greater representation in terms of dollars spent trying to influence the US approach to managing human rights around the globe than any other lobbying group. Rarely do these companies publicly explain their interests or intentions when lobbying a policy. Moreover, congressional efforts to link human rights to other areas of legislation (such as trade) has incentivized certain firms—some likely without any direct interests in human rights—to weigh in on the human rights policymaking process. Whether this is good or bad news for the promotion of human rights around the world is an open—and pressing—question.

Keywords: Interests Group, US Human Rights Policy, Congressional Lobbying, US Human Rights-related Legislation, Trade

(责任编辑: 郝鲁怡)

^① See Frank R Baumgartner *et al.*, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who loses, and Why*, p. 1; Ellen A. Cutrone & Benjamin O. Fordham, “Commerce and Imagination: The Sources of Concern about International Human Rights in the US Congress”, (2010) 54 *International Studies Quarterly* 633, p. 633; Lee Drutman, *The Business of America is lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*, p. 1.