

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书



娄亚萍 著

战后美国 对外经济援助研究

 上海人民出版社

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

娄亚萍 著

战后美国
对外经济援助研究

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

战后美国对外经济援助研究/娄亚萍著. —上海:
上海人民出版社, 2013

(美国经济外交研究丛书/潘锐主编)

ISBN 978-7-208-10915-5

I. ①战… II. ①娄… III. ①对外经济援助-研究-
美国-现代 IV. ①F171.254

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 188867 号

责任编辑 龚 权

封面装帧 王晓阳

战后美国对外经济援助研究

娄亚萍 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 15.75 插页 4 字数 236,000

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10915-5/D·2126

定价 35.00 元

丛书总序

经济外交具有两层含义：首先，经济是外交的一个内容，经济外交旨在用外交手段解决国家之间经济上的问题。从这个定义出发，经济外交与传统外交是并行的，传统外交是用非武力的方式来代表国家利益，来处理国家之间在政治上和安全上的问题；而经济外交无非是用非武力的方式来代表国家的经济利益，来处理国家之间在经济上存在的问题。换言之，如果外交是相对于国际关系中政府对外交往的话，那么，经济外交就是相对于国际经济关系中政府的对外交往。其次，经济是外交的一个手段（工具），经济外交旨在用经济的手段来解决国家之间政治和安全上的问题。从这个定义出发，传统外交是用非武力的方式来代表国家利益，来处理国家之间在政治上和安全上的问题；经济外交从属于传统外交，是非武力方式中的一种。比如，美国国务院负责经济和商务事务的助理国务卿韦恩在2006年的一个讲话中在谈到通过所谓“转型外交”，即用各种外交工具在世界上促进符合美国利益的变化的重要性时明确指出：“经济外交是这种努力的一个关键部分。”

尽管在欧洲和其他地区对上述两层含义的经济外交均有不少研究，但在美国，学术和政策界对经济外交的研究更多地集中在第二层意义上，即经济外交服务于政治目的，因此，美国对经济外交的研究主要反映在经济援助和经济制裁研究的文献中。对第一层意义上的经济外交，即外交服务于国家的经济利益，美国学术界和政策界更多地集中在美国对外经济关系研究上。

对外经济关系，或国际经济关系在美国主要是一个宏观经济问题。由于美国在战后主要依靠布雷顿森林体系、关税和贸易总协定等多边国际机制来调整西方国际经济关系问题，所以美国学术界和政策界在讨论美国对

外经济关系时,其主要注意力是放在国际贸易和金融体制上的。20世纪六七十年代以后,随着国际经济体制特别是布雷顿森林体系的式微,对如何改善多边和双边经济协调机制的讨论显著增加,其讨论表现在以博弈论和国际政治经济学为理论基础的国际经济谈判的机制。比较有影响的与经济外交有关的研究包括罗伯特·帕特南(Robert Putnam)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)、约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)和罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)等人的研究。他们似乎已经感觉到经济外交应该被融入到美国对外政策研究的主流中;但对国际相互依赖和国际机制的侧重似乎说明美国主流国际经济政治学者仍然寄希望于国际机制。

近年来,世界经济重心趋向多元,这些对世界经济或区域经济举足轻重的新的经济重心的出现导致了以下一些问题:首先,它们往往不完全在现存的经济协调机制内运作,比如,中国加入世界贸易组织时间并不久远,俄罗斯则刚刚加入,因此,美国无法完全依靠国际机制来协调国际经济矛盾;其次,新的经济重心往往有意修改现存国际机制的一些规则,给美国对国际体制的控制造成了不少麻烦;最后,世界经济实力分布的新变化使美国经济与世界的影响从单向影响转变为双向互动。由于美国的经济和发展越来越多地受到外部经济政策的影响,而美国无法完全指望通过多边机制来控制 and 减小这些不利影响,于是,尽管美国在意识形态或理论方面不愿意接受第一层含义上的经济外交,但在实际中,用外交手段来维护美国经济利益已是美国社会和政治中的一个重要主题。

因此全面研究美国的经济外交具有以下现实和理论意义:

第一,随着美国经济及其增长越来越受到外界影响,以及经济民族主义、经济安全等观念的扩展,经济外交将成为美国对外政策中的一个主要部分。

第二,由于经济外交受制于国内政治和地方政治,研究美国的经济外交有助于我们了解美国对外经济政策的国内政治过程和社会问题。

第三,随着经济外交的展开,美国对国际机构和制度的看法也有所转变,从而改变国际机制的变化动力。

第四,由于经济问题的政治化,在对美经济关系中,我们会面临越来越多的经济和政治纠纷。

在美国国内,对全球化的争论使对外经济政策成为每日新闻和政治竞选的一个热点话题。在国内外的政治和经济现实的压力和影响下,对美国经济外交的研究成为现实的和有意义的研究课题。

基于这样的思考,上海市美国问题研究所组成美国经济外交研究丛书编委会,拟以美国经济外交为主题,出版与此相关的著作,以期通过若干年的努力,形成中国学者的美国经济外交研究系列,彰显中国学者的研究实力,展示中国学者的研究成果。

潘 锐

2012年6月

序

对外援助政策既是美国外交政策的核心内容之一，也是美国实现国家战略的重要工具。对外援助是一个国家或国家集团对另外一个国家或国家集团提供的无偿或优惠的有偿货物或资金，用以解决受援国所面临的政治经济困难或问题，或达到援助国家特定目标的一种手段。毋庸置疑，任何国家在制定对外援助政策时，都或多或少地带有功利主义的色彩，有着特定的目标和战略考量。美国对外援助政策的制定和决策同样如此。

美国学者汉斯·摩根索认为，只要世界政治还是由国家所构成，那么，国际政治中实际上最后的话语就只能是国家利益，国家利益关系到外交政策的本质以及全部政治学说的基本问题。在现代国际关系中，国家利益构成国家对外行为的最基本动因，从某种意义上说，国家一切政策行为的出发点和归宿都是国家利益。对外援助政策也不例外。一个国家是否向另一国提供援助、提供多少金额的援助、是何种条件的援助，不取决于后者的经济需求或道德好坏，而取决于援助国能否通过对外援助获取预期的政治、经济和战略上的利益，以及利益的大小多少。¹摩根索进一步认为：对外援助政策和外交、军事、宣传等政策并没有什么区别，它们都是国家“军械库”里的武器装备。无论何种形式的对外援助，本质都是政治性的，其目标都是维护和促进国家利益。他并列举了六种对外援助形式：人道主义援助、生存援助、军事援助、名望援助、贿赂、经济发展援助。在摩根索看来，除了人道主义援助外，其余都是政治性的，即带有政治上的动因或政治收益的。²实际上，即便是人道主义的对外援助，其政治功能也是显而易见的，其潜在的政治经济含义在于：表明一个国家和政府对于某类国际事件的态度；在国际社会树立一个国家的形象；为自己今后获取同样的援助铺垫道路。³正如美国学者罗

伯特·帕肯哈姆所言：“无论援助的形式有多么大的差别，其基本诉求永远是不变的国家利益。”⁴肯尼斯·华尔兹在其著作《国际政治理论》中也提到，对外援助政策就是霸权工具。“（美国）军事援助直接服务于加强两极世界的安全体系，而经济援助则是给这个安全体系争取盟友和朋友，与行贿没有差异，也是为了增强援助国的国力，特别是遏止共产主义，建立合适的世界秩序的工具。”⁵

美国对外援助常常被人为地罩上一层人道主义和无私的光环，但事实上，美国从来都是将现实的国家利益作为其对外援助的出发点，其对外援助乃是服务于美国的对外战略和对外政策，是美国维护其安全利益、经济利益、价值理念以及国际形象的有效工具。国家利益是美国对外援助的主要驱动力。“和其他外交工具一样，对外援助的主要动机是创造一种世界政治经济环境，使美国可以最好地寻求其社会目标。”⁶

美国对外援助从一开始就带有极为浓厚的政治安全和意识形态的色彩，拥有极为明确的战略目标。回顾战后美国对外援助的历史，我们不难发现，美国对外援助不仅附着着苛刻的政治性条款，而且其手法也越来越高明，实现了从最初以军事援助和经济贷款为主到后来以技术援助为主的转变，以及从实施对象由发达国家为主向发展中国家为主的转变。而在受援国的选择上，美国对外援助的主要考虑对象乃是具有重要战略地位的国家，意识形态与美国相同的国家，以及在国际事务中愿意与美国合作的国家。因此，对外援助与美国的对外战略是相辅相成的，或者更准确地说，美国是以对外援助的手段和形式谋求实现特定的战略利益。政治性在美国对外援助中永远是第一位的。

美国大规模的对外援助行动始于“二战”后的“马歇尔计划”。这是为了适应对苏遏制战略的需要而产生的。1947年6月，美国国务卿马歇尔发表演说，提出“欧洲复兴计划”（即“马歇尔计划”），并设立经济合作署，主管对欧援助事务。到1952年6月，美国共拨付援款131.5亿美元。诚然，“马歇尔计划”在一定程度上促进了西欧经济的恢复和发展，然而其最大受惠者还是美国。“马歇尔计划”不仅促进了美国商品和资本对西欧的输出，为美国用经济手段控制西欧铺平了道路，而且促进了西欧和美国在对抗苏联战略上的接近和协调，增强了遏制苏联的力量，并为西方政治军事联盟的正式形

成奠定了基础。⁷因此，“马歇尔计划”被认为是美国对外援助史上最成功的案例之一。此后，美国对外援助政策虽然时有变化，但大都是对原有政策的小修小补，对外援助为国家利益服务这个基本框架始终没有改变。

2002年，布什政府在《美国国家安全战略报告》中首次将发展与外交、国防并列为国家安全战略三大支柱，把对外援助视为实现国家安全战略目标的有效手段。主管对外援助的美国国际开发署随即根据新国家安全战略的战略目标发表《国家利益中的对外援助》报告，提出美国对外援助的六大任务：推进民主制度；促进经济增长；改善人民生活；减少国际冲突；提供人道主义援助；帮助非政府组织实施援助。其最根本的目标是推广美国的意识形态和价值观念，消除产生恐怖主义的根源。⁸2004年，美国国际开发署再次发表《面临21世纪挑战的美国对外援助》报告，把两年前提出的美国对外援助六大任务调整为五大核心目标：推动制度变革；巩固对贫弱国家援助；提供人道主义援助；支持战略重点国家；关注全球问题和跨国问题。⁹显然，美国进一步强化了其对外援助的战略重要性。

对美国对外援助的研究是美国经济外交研究的重要领域之一。娄亚萍的这部专著是在其博士论文的基础上写成的，就美国对外经济援助进行了比较系统的考察，侧重于美国对外经援政策的政治分析，探讨了美国对外经济援助的历史演进、目标体系、运作模式及其实际效果。应该说，在上述各方面，该书均取得了相当程度的进展。

娄亚萍在随我攻读博士学位期间，参与了我的几个课题，发表了大量论文，取得了丰硕的科研成果，并多次赴国外参加学术会议，具有开拓的国际视野。在博士论文写作过程中，根据指导意见数易其稿，倾注了极大心血，其论文受到答辩委员会的高度评价。作为导师，我十分高兴看到她在学术道路上所取得的每一个进步，也很乐意将这部专著收入我所主编的“美国经济外交研究”丛书中。期待娄亚萍在教学和科研中更上一层楼。

是为序

潘 锐

2012年7月8日于复旦大学

注释

1. K. B. Griffin, J. L. Enos, Foreign Assistance: Objective and Consequence, *Economic Development and Cultural Change*, April 1970, pp. 314—315.
2. Han Morgenthau, A Political Theory of Foreign Aid, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, June 1962, pp. 301—309.
3. 宋新宁、陈岳:《国际政治经济学概论》,北京:中国人民大学出版社1999年版,第217—218页。
4. Robert A. Packenham, Foreign Aid and the National Interest, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 10, No. 2, 1966, pp. 214—221.
5. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979, p. 200.
6. H. B. Chenery, “Objectives and Criteria of Foreign Assistance,” in *The United States and the Developing Economies*, ed. G. Ranis, New York: W. W. Norton Co., 1964, p. 81.
7. 方连庆:《战后国际关系史(1945—1995)》,北京大学出版社1999年版,第62—63页。
8. U. S. Agency for International Development, *Foreign Aid in the National Interest*, Washington, D. C. 2002, p. 1.
9. Bureau for Policy and Program Coordination, U. S. Agency for International Development, *U. S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of Twenty-First Century*, January 2004, pp. 13—14.

“美国经济外交研究丛书”编委会名单

主 编：潘 锐

副主编：胡 华

编委会成员（按姓氏笔画排序）

胡 华 卢 林 金灿荣

倪建平 潘 锐 张丽娟



目 录

丛书总序	1
序	1
绪 论	1
第一节 研究原因及意义	1
第二节 研究现状综述	4
第三节 研究框架、方法和创新点	8
第一章 对外经济援助中的权力与利益关系	13
第一节 对外经济援助:概念和构成	13
第二节 援助关系中的权力与利益	24
第二章 美国对外经济援助的历史演进	38
第一节 战后初期:由经济复兴援助到共同安全援助	39
第二节 《对外援助法》至冷战结束的美国对外经济援助	46
第三节 冷战结束与美国对外经济援助的新使命	59
第三章 美国对外经济援助的战略动机	72
第一节 对外经济援助的动机:现实主义对理解主义	73
第二节 美国对外经济援助的战略目标体系	91
小 结	108
第四章 利益集团与美国对外经济援助	114
第一节 利益集团:美国外交决策中的能动性因素	114

第二节	对美国外援决策产生持续性影响的主要利益集团·····	126
第三节	利益集团在美国外援决策过程中的影响·····	134
第五章	美国对外经援目标的运作模式·····	140
第一节	选择性援助·····	140
第二节	有条件援助·····	157
第三节	援助制裁·····	167
第六章	案例研究:美国对以色列经济援助·····	180
第一节	美国对以色列经济援助历史回顾·····	180
第二节	战略考量是美国长期援助以色列的主要原因·····	188
第三节	犹太利益集团与美国对以色列的援助·····	193
第四节	美国援助以色列对双方的影响及其未来·····	206
小 结	·····	209
结 语	·····	214
一、美国对外经济援助的性质	·····	215
二、美国对外经济援助的效果评估	·····	219
附 录	美国对外经济援助(FY1946—2010)·····	224
参考文献	·····	227
后 记	·····	238

绪论

对外援助是“二战”后国际关系的重要内容。几十年来,出于对外战略的需要、国际社会的压力以及人道主义的目的,以美国为首的西方国家向发展中国家提供了大量经济援助。对外经济援助在“二战”后的国际关系中具有独特的地位和作用。而“二战”后的美国外交政策与对外经济援助更有着密不可分的关联性。自杜鲁门开始,历任美国总统都把包括对外经济援助在内的对外援助当作是实现和拓展国家利益以及支持具体政策目标的重要手段。因而“二战”后美国重要战略目标的贯彻以及美国与盟国关系的维系都与经济援助密不可分,例如,“杜鲁门主义”和“遏制政策”、“二战”后欧洲经济的复兴、埃及“戴维营协议”的签署与落实、对于新独立的前苏联加盟共和国的渗透、“9·11”事件后加强与盟国的关系以贯彻以“反恐”为核心的安全战略等等。

但是,美国对外经济援助是一个宏大的课题,涉及政治学、经济学、国际关系、社会学等多个领域,基于本书旨在探索美国对外经济援助的政策驱动,挖掘其本质,本书侧重于对美国对外经济援助作政治分析,探讨其战略动机、决策过程及运作模式。

第一节 研究原因及意义

对外援助是当代国际政治经济关系不可或缺的重要组成部分,无论是发达国家还是发展中国家,都在制定并执行自己的外援政策。以援助为纽带而集结的对外关系错综复杂。¹正如《对外援助与国际关系》一书所指出的:“对外援助是战后国际关系、尤其是南北关系中的一个重要方面。研究

发达国家的外援政策和外援实践,应该是我们面向 21 世纪的战略思维中的重要组成部分。从时代主题与世界格局变化的高度出发,对外援问题进行探讨,对于我们科学地把握新世纪的国际关系、客观地评价我国现代化建设的国际环境都非常重要。”²正因为对外援助已成为一种重要的国际现象,对外援助问题也成为学术界、政界乃至公众争论不休的一个议题。现实主义国际关系理论大师汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)在其关于对外援助的著名论文《对外援助的政治理论》中写道:“在引入现代对外政策实践中的各种表面的和真正的创新中,无论是对于理解还是对于行动而言,没有什么比对外援助更令人困惑的了。”³对于国际政治研究者而言,令人困惑和引发争论的核心问题是为什么要对外援助,即对外援助究竟是援助国为实现自身利益的政策工具,还是基于受援国需求而提供的以促进受援国经济发展和满足其国民基本生活需求为目的的资源的跨国流动?对于这个问题的回答,形成了现实主义的“援助国利益”论和理想主义的“受援国需求”论两种截然不同的分析路径。本书的目的就在于探究美国对外援助的政策动机。通过研究,我们就会发现,“受援国需求”论服从服务于“援助国利益”论,权力与利益构成美国实施对外援助的根本动机。

本书之所以选择美国作为研究对象,是因为“美国是‘二战’后西方国家对外援助的始作俑者”。⁴1947年,第二次世界大战刚刚结束,美国就通过“马歇尔计划”对欧洲进行大规模的经济援助。美国曾一度在西方国家对外援助中占据领先地位。对于美国这个“二战”后世界上最主要的援助大国来说,对外援助已成为其外交政策的一个有机组成部分,是美国推行对外政策、实现国家利益的重要工具。而对外经济援助“是美国对外援助的重要内容,是考察美国对外援助政策最有力的视角”。⁵美国对外经济援助的规模巨大,在当今世界,没有任何国家可以与之匹敌。以 2010 财年为例,美国对外援助总额约为 527.3 亿美元,其中经济援助金额高达 376.7 亿美元,占其全部对外援助的 71.4%。⁶

而美国对外经济援助的性质及其效果又是颇受争议的。回顾“二战”后美国对外经济援助的历史,我们可以发现一个值得深思的问题——美国对外经济援助只有一小部分给予了最不发达国家,而正是那些相对发达的国家——如以色列,获得了美国对外经济援助的大部分。尽管美国一直打着

“人道主义”的旗帜对发展中国家提供援助,然而,许多研究发现,其援助效果并不明显,甚至有时还会对发展中国家的经济和社会发展产生副作用。因此,不仅国际上对美国对外经济援助及其作用的批评不断,而且美国国内关于这一问题的分歧与争论也十分激烈。这促使我们进一步探究美国对外经济援助背后的政治动机、决策过程及其效果。通过研究,我们就会明白,为什么在经过冷战结束后的短暂下滑之后,对外经济援助再次受到美国决策者的重视。“9·11”事件后,美国不仅增大了援助资金,而且提出了一系列新的援助计划。对阿富汗和伊拉克的重建、“千年挑战账户”(Millennium Challenge Account, MCA)的提出和付诸实施,让我们再次看到了对外经济援助在美国外交中的战略价值。

此外,就中国而言对这些问题研究也具有深远的现实意义。一方面,中国是世界上最大,也是备受关注的受援国。20世纪50年代初,中国开始接受苏联的援助,70年代末开始接受西方国家和国际组织的援助,并且长期是经合组织发展援助委员会成员国家的最大援助对象之一。从1979年至2006年,中国共接受双边、多边无偿援助56亿美元,实施了1000多个项目。⁷另一方面,中国又是一个援助国。在新中国成立后不久,中国就开始了提供对外援助的实践,对外援助一直是中国发展与第三世界国家关系、服务对外政策目标的重要途径,在中国恢复联合国合法席位、反“台独”和国际人权斗争等方面发挥了重要作用。近年来,随着中国综合实力的不断提升,作为一个受援国,中国接受援助的数量正在不断减少;同时,作为一个援助国,中国提供对外援助的数量越来越多,并在多个场合做出明确而显著的援助承诺。⁸这在国际社会引起广泛关注,其中不乏一些“中国威胁论”、“新殖民主义”的敌视言论。在这种背景下,了解美国的对外经济援助政策及其实践活动的演变历程,特别是美国基于自身的国家安全利益敌视其他国家对外经济关系发展的冷战思维方式,对于中国对外经济政策的制定与调整具有十分重要的借鉴作用。

综上所述,研究美国对外经济援助的政策与实践,探析援助过程中的权力与利益关系,不仅有助于相关领域的学术积累,有助于从一个侧面理解美国对外政策,同时,对对外援助问题进行探讨,对于客观评价中国所面临的国际环境,正确制定对外政策尤其是外援政策也具有重要意义。

第二节 研究现状综述

一、国外研究现状

对外援助作为“二战”后国际关系的重要内容,是国际关系和国际政治经济学一个重要的研究课题。早在 20 世纪 60—70 年代,对外援助就成为一个独立的研究领域,吸引了大批学者的智力投入,并取得了丰富的研究成果。目前,国际上对于对外援助的研究主要来自国际关系和发展经济学领域的学者。

国际关系学者着重关注一国为何向外国提供援助。现实主义学者将对外援助放在国家对外政策的视角下,特别是将其作为援助国外交政策的一部分。从这个角度出发,他们强调政府主导下的援助,特别是双边援助,它首先服务于援助国的战略、政治、经济和军事利益,而促进受援国和发展中国家的经济、社会发展往往被置于次要的地位。在大多数学者看来,国家利益的最大化是援助政策的主要任务,对外援助只有能够增加援助国的权力和财富时,才具有实质意义。外援的实质是实现国家利益的工具。汉斯·摩根索在《对外援助的政治理论》一文中指出:“对外援助政策和外交、军事、宣传政策没什么区别,都是国家的政策工具。”⁹约翰·怀特(John White)所著的《外援的政治学》是第一本系统介绍对外援助问题的专业性著作。该书从政治学的角度讨论了援助国与受援国之间的关系,作者认为援助与国家利益而非机构利益相联系,他建立了一套跨学科的研究方法,作为评估援助的使用及其效用的依据。¹⁰

在对现实主义的批评中,理想主义则提供了关于对外援助的一种替代性解释。他们注重国际行为中道德的力量和作用,强调受援国的基本需求、援助国的国际责任和利他主义,认为发达国家有责任、有义务帮助贫穷国家和地区的发展,反对把援助国利益作为对外援助的优先考虑或者唯一决定因素。在大多数理想主义学者看来,国家利益在援助考虑中应该被最小化或者被彻底剔除;取而代之的应该是跨国人道主义关怀,以及建立在日益增长的全球共同体意识上的国际利益观念。

经济学家主要关注经济援助和受援国经济发展的关系,他们力图以量