



肯尼迪与 美国对外经济援助

JOHN KENNEDY AND U.S. FOREIGN
ECONOMIC AID

王慧英 / 著

中国社会科学出版社

肯尼迪与 美国对外经济援助

JOHN KENNEDY AND U.S. FOREIGN
ECONOMIC AID

王慧英 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

肯尼迪与美国对外经济援助/王慧英著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 3

ISBN 978-7-5004-6111-1

I. 肯… II. 王… III. 对外经济援助—研究—美国 IV. F171.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 033781 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 周 昊
封面设计 毛国宝
版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010-84029450 (邮购)
网 址 <http://www.csspw.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂
版 次 2007 年 3 月第 1 版 印 次 2007 年 3 月第 1 次印刷
开 本 880×1230 1/32
印 张 12.625 插 页 2
字 数 302 千字
定 价 29.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

20世纪60年代已经远去，似烟似尘。倥偬的岁月已淡褪了许多纷乱的往事。历史学家则厘清历史的迷离，通过对大量史料的梳理分析，作出正确的判断，予现实以启迪，让人们获得穿透时间的清醒。逝去的人物和事件也得以历久而弥新。王慧英同志长期以来专攻美国史。她研究美国肯尼迪政府的对外援助政策已历六个春秋。她脚踏实地，孜孜矻矻，上下求索，好自勉勉，终于奉献出这样一部专著，有史有论，史以述事，论以见识，有较高的学术性。而她自身也从研究工作中至少在境界上不断地多了一点悟性，多了一点升华。

王慧英同志对这段美国历史知之甚稔。她在战后冷战的大框架中研究美国肯尼迪政府的对外经济援助政策。她选题精当，因为肯尼迪当政时期是战后美国对外援助政策的重要转折时期，是美国对发展中国家经济援助制度化、体系化时期。她在研究肯尼迪时期历史的同时，也对战后美国其他总统任期对发展中国家经济援助政策作了纵向比较，洞察了美国对外经济援助的指导思想和目标，把握了肯尼迪政府对外援助的特点，并由此提出新的论断，即肯尼迪政府对外援助是“以经济发展援助为主体，而军事援助和防务支持援助的重要性降低”。这有别于国内学术界的通识，即美国的对外援助一直主要是所谓“安全援助”（即主要是

军事援助和防务支持援助)。她进而指出,美国的对外经济援助是力图输出美国的政治理念和政经制度以遏制社会主义影响的冷战战略的组成部分。这可以说是这部专著的命意所在。美国的对外经济援助政策不论如何变化,但万变不离其宗,即服务于美国的长期全球战略。明乎此,不论国际政治波谲之诡,对以后美国的对外援助举措就不难理解了。作者在书中作了大量的条分缕析的解说,凡与命题有关的大小问题,靡不涉及,语实平易近人,义皆探骊得珠,择微发隐。

作者探骊索隐,涉猎了国内外大量的有关论著,检阅和引用了大量的原始文献材料,也借鉴了政治学、经济学和国际关系学等学科的理论和方法,坚持了“论从史出”,穷微尽奥,避免了主观臆测和游说无根。这本专著内容全面而重点突出,史料丰富,少与伦比。作者平铺直叙写出史实,却从议论中透出沉甸甸的思考,嵌以画龙点睛的思想,并不失之武断,给读者留下了思索的余地。

期望王慧英同志能熬守得住求识的长长历程,继续惕厉自勉,在美国史的研究上渐次深入,奉献出更多的论著。是为序。

陆镜生

2006年10月8日于南开大学

目 录

序	(1)
导言	(1)
第一章 冷战遏制与外援的缘起	(26)
第一节 援助:冷战政治的催生物	(26)
一 冷战的催化与援助的开端	(27)
二 肯尼迪:“过去的俘虏”	(46)
第二节 查尔斯河学派的理论支持与指导	(63)
一 查尔斯河学派的援助哲学	(64)
二 查尔斯河学派与肯尼迪	(79)
第二章 1961年外援法:新外援政策的确立	(91)
第一节 发展援助时代的到来	(91)
一 白宫与国会在外援政策上的分歧与斗争	(92)
二 1961年外援法的主要内容	(112)
三 国际开发署的建立	(122)
第二节 1963年国会对外援的大削减	(130)
一 1962年的外援削减	(131)

二	1963年的外援马拉松战	(134)
三	1963年外援计划受阻的原因	(145)
第三章	以“和平”为旗号的援助计划	(158)
第一节	“以粮食换和平”计划	(158)
一	农产品过剩与美国对外粮食援助政策的产生	(159)
二	“以粮食换和平”计划的实行及扩大使用	(170)
第二节	和平队	(192)
一	和平队的建立	(194)
二	建立和平队的原因	(204)
第四章	经济援助的地理分布与政策目标	(225)
第一节	援助的地理分配比较与目标分析	(226)
一	经济援助的地理分布	(226)
二	经济援助的政策目标	(244)
第二节	“争取进步联盟”	(264)
一	“争取进步联盟”产生的背景	(265)
二	“争取进步联盟”的发起和实施	(278)
第五章	援助负担分担政策及援助成本分析	(296)
第一节	要求西方盟国分担“援助负担”的政策	(297)
一	“负担”分担的原因与标准	(297)
二	“负担”分担与政策协调的途径	(304)
第二节	挤掉水分:美国援助的真正成本	(326)
一	经济援助质量评估	(326)
二	国际收支平衡危机与援助束缚程度	(333)
三	与援助相关的贸易和私人投资政策	(346)

结语	(362)
附录	(368)
附表 1 苏联给非共产党欠发达国家的 经济援助(协议)额	(368)
附表 2 1955—1975 财年美国依据 480 号公法 出口的农产品金额与数量	(369)
附表 3 1955—1963 财年美国政府援助计划下 农产品出口地理分布	(370)
附表 4 1961—1996 财年美国和平队拨款额及 志愿者与训练者、申请者人数	(372)
附表 5 1960—1981 年美国及经济合作与发展组织 (OECD)官方发展援助(ODA)净支出额	(373)
附表 6 1956—1959 年西方国家对欠发达国家的 官方援助	(375)
附表 7 经济合作与发展组织成员国官方发展援助 净流量总额及其占国民生产总值之比	(377)
附表 8 1946—1991 财年美国对外经济援助额和 军事援助额	(378)
参考书目	(381)
作者致谢	(394)

导 言

南北差距是当代国际关系中的一个重要话题和难题。西方国家由于历史上长期的剥削和掠夺对南方国家的不发达负有不可推卸的责任。战后几十年来，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一直向发展中国家提供经济援助。但世界穷国与富国之间的经济差距非但没有缩小，反而迅速拉大，由 20 世纪 60 年代初的 1 : 30 扩大到 90 年代初的 1 : 60。当然，造成这一状况有多重原因，而且，从整体来看，援助资金只相当于发展中国家国内资源的很少一部分，不能奢望通过援助就能解决穷国的全部发展问题。可是，人们仍然不得不怀疑西方援助的绩效和实质，因为即使在一些长期接受大量西方援助的国家，其经济发展也很有限。

美国是战后西方国家对外援助的始作俑者。冷战时期，它一直是世界上最大的援助国，直到 60 年代初，美国向发展中国家提供的经济援助额都占西方国家经济援助总额的一半以上。而且，美国的援助比其他西方国家的援助更具有时间上的长期性与连续性和地理分布上的世界性特点。本研究选取将美国对发展中国家经济援助制度化的肯尼迪政府（1961—1963 年）作为研究对象，希望通过对这一典型个案的研究，以点带面，探索出美国对发展中国家经济援助政策的主要目标。当然，要对这一问题进

行全面综合的评价颇有难度，因为这不仅需要正确测算或估计援助对受援国的经济和社会发展的作用，还要对援助国和受援国各自的国内政治经济及国际政治经济等众多因素进行综合分析，而且要了解援助国和受援国各自的政策动机。出于本研究的主要目的是探索美国政府实行对外经济援助计划的政策动机，以及由于缺乏其他方面尤其是受援国的相关资料，本书侧重于对援助国作政治上的分析，即探讨美国究竟想从中得到什么、实际得到了什么，以及到底付出了多大代价。

一 选题原因及研究任务

(一) 选题原因

首先，对外援助是研究当代国际关系，尤其是美国外交关系的有力视角。对外援助是战后国际政治经济关系中的一项重要内容，是大国对外政策的重要工具。援助国“在外援中表现出来的国家特性和国家利益与它们在其他领域里的表现没有本质的差别。所以，研究对外援助有助于我们理解现代国家的特性和利益，以及当今时代的国际关系”^①。以援助为纽带而集结的对外关系错综复杂。这对于战后世界上最主要的援助大国美国来说，表现得更加明显。对外援助不仅表现出美国与发展中国家的关系，也表现出美国与社会主义国家的关系和美国与西方盟国间的关系；它不仅表现为美国的对外经济关系，也表现为美国的对外政治关系和对外军事关系。自二战结束至今天，美国的对外援助几乎遍及世界的每一个角落，从西方盟国到前社会主义国家和现存社会主义国家，从发达国家到发展中国家。在这种种相互交错的关系中，对外经济援助就是各个网络的联结点，是美国对外援

^① 周弘：《对外援助与现代国际关系》，《欧洲》2002年第3期。

助的重要内容，是考察美国对外援助政策最有力的视角。

其次，战后以来，不仅国际上对美国的对外经济援助及其作用争议大，而且美国国内关于这一问题的分歧与斗争十分激烈。由于对外经济援助涉及每年几十亿美元的政府预算开支，它因此成为美国国内政治经济的重要问题。在美国，几乎没有哪项外交政策遭受到如对外经济援助政策，尤其是对发展中国家的经济援助政策如此长久、如此众多的争议，甚至猛烈攻击。引起争议的主要原因有：没有能说服众人的援助理论和原因；援助金额庞大；援助承诺没有期限；援助效果并不明显甚至有时还会对发展中国的经济和社会发展产生副作用等等。在这样的背景下，为使国会每年通过外援法案，美国的行政部门不仅要想方设法争取民众支持，而且要竭尽全力与国会斗智斗勇。可是，这一自始至终遭到国会、行政部门内部、学术界人士、美国公众广泛批评的政策，竟能几十年来持续不断。是什么内在因素推动美国对外经济援助政策的发展？此等问题，不能不令人深思。

第三，肯尼迪政府不仅在战后美国对外经济援助政策的发展史上具有承前启后的作用，而且将美国对发展中国家的经济援助制度化和体系化。一方面，通过制定《1961年外援法》，肯尼迪政府对1954年以来美国的外援立法在特征和重点上进行了重大修改，明确把发展中国家和地区作为美国对外经济援助的主要对象，提出援助的目标是帮助发展中国家取得经济和社会发展，以及促进美国的多种利益。该外援法后来虽然经历了许多次修正，但在几十年里它一直是美国对外援助的基本立法。同时，根据新外援法成立的援助主管机构“国际开发署”，负责集中管理外援法授权给予的技术援助、开发贷款和开发赠款等经济发展援助，以及防务支持援助和紧急基金。今天，国际开发署仍是美国外援的主管和协调机构。另一方面，肯尼迪政府规范和完善了美国对

外经济援助体系。通过建立“国际开发署”、扩大“以粮食换和平”计划和成立“和平队”，60年代初美国形成了以国际开发署、“以粮食换和平”办公室、和平队等为主要机构的对外援助管理体系，以国际开发署主管的对外经济援助计划、“以粮食换和平”计划、和平队计划为主要内容的对外援助结构体系。国际开发署主管的经济开发赠款、开发贷款和技术援助、“以粮食换和平”计划提供的粮食援助及“和平队”计划提供的中等人力资源援助这样三位一体所构成的多层次、多方面的经济发展援助体系，加上前者主管的防务支持援助和紧急基金，是60年代以来美国经济援助的基本框架，资本、技术、人力、粮食成为美国对外经济援助的表现形式。从此，对发展中国家的经济援助成为美国对外政治经济关系的一项重要内容。

肯尼迪任期及其开创的20世纪60年代，是战后美国经济援助发展中国家的黄金时代。而且，肯尼迪政府是美国、也许是世界上第一个提出“发展十年”的政府。肯尼迪一上任就提出把60年代作为富国帮助穷国实现过渡到经济自我持续增长阶段的“发展十年”，提出实施“争取进步联盟”计划，让60年代成为拉美国家的“发展十年”。他还成功地促使联合国把60年代定为“发展十年”，并促使西方国家一起确立了发达国家将其国民收入的1%用于对发展中国家援助的目标，以及帮助穷国经济增长5%的目标。至被暗杀身亡的那一刻，肯尼迪一直坚信必须向广大发展中国家提供经济发展援助，在他计划于1963年11月22日在达拉斯发表的演讲中，仍然强调援助之重要性；在国内怀疑、国会反对、行政部门内部不感兴趣，甚至其援助思想的导师罗斯托等人越来越倾向于用武力解决发展中国家的问题时，肯尼迪仍然相信发展援助能解决国内外面临的问题。

综上所述，本课题的选择具有典型意义。对这一课题进行研究，不仅可以多少弥补一些我国对美国外交政策的研究重政治史、轻经济史的传统，而且也具有十分重要的现实意义。虽然这一选题的内容是美国在冷战政治的背景下、面对 60 年代初的国际形势而制定的，而今天的国际环境已经大不相同，然而，通过本课题的研究，我们就会明白，为什么冷战结束后美国在对援助的作用进行反思和总结后，再次重视对外经济援助。我们看到，自 20 世纪 90 年代中后期以来，尤其是进入 21 世纪后，对外经济援助在美国外交中再次得到重视。对阿富汗的重建、对伊拉克的重建，乃至小布什政府雄心勃勃的对整个中东进行改造的“大中东计划”，使人们再次认识到对外经济援助在国际关系中的作用。

（二）研究任务

出于课题本身研究的需要，以及国内外的研究情况，笔者在对肯尼迪政府对外经济援助政策的研究中，力求在以下几个方面有所收获：

首先，勾勒出肯尼迪政府对外经济援助政策的全貌和特点。从下面“国内外研究状况”可以得知，不仅我国国内在这一课题的研究方面缺乏系统、全面与深入，即使在美国学术界，对这一课题的研究也很不够。笔者希望引用肯尼迪政府的档案文献和其他材料，对肯尼迪政府经济援助发展中国的政策进行一次全面的、系统的研究，概括出肯尼迪政府对外经济援助政策的指导思想和原则、体系构成以及目标。研究发现，肯尼迪政府对外经济援助的体系结构主要由三部分组成，即国际开发署主管的经济援助计划、“以粮食换和平”计划及“和平队”计划。全书主要内容的论述，即以这三部分内容展开。同时，笔者提出，肯尼迪政府对外援助的特点是“以经济发展

援助为主体，军事援助和防务支持援助的重要性则被降低”的观点。而传统的看法是，美国的对外援助主要是以军事援助和支持援助为主要内容的“安全援助”。

其次，弄清美国“以粮食换和平”计划的来源及在肯尼迪政府时期的发展。对外粮食援助是美国对外经济援助的重要组成部分，其政策来源是1954年美国国会通过的480号公法。但长期以来，我国国内对480号公法即“以粮食换和平”计划很少论述，少数有所涉及的文献还存在表述含糊不清、让人误解，甚至错误的状况。针对这一现状，本书主要依据肯尼迪政府的相关档案文献，对美国对外粮食援助政策的产生及在肯尼迪政府时期的发展进行了梳理和论述。^①

第三，对美国援助计划的成本问题进行分析。这一方面包括探讨对发展中国家的经济援助是否确实如美国所说给美国经济造成了负担，同时探讨美国要求其他西方国家向发展中国家提供或扩大经济援助的原因。自20世纪60年代起，西方国家普遍向发展中国家提供经济援助。这与50年代后期美国要求其他西方国家与美国分担向发展中国家提供经济援助的“负担”政策有关。本书从分析美国对外经济援助的成本入手，主要依据档案文献，对肯尼迪政府的这一政策进行初步探讨。

最后，将“争取进步联盟”放在肯尼迪对外经济援助政策的大背景下进行分析。以往我国国内对“争取进步联盟”的研究，往往忽略了肯尼迪政府对外经济援助政策的大背景。希望本课题的研究对于加深对争取进步联盟的理解有一定帮助。

^① 相关研究成果已经以“‘剩余品’时代美国的对外粮食援助政策”为题，在《世界历史》2006年第2期发表。

二 研究中涉及的相关概念

(一) 相关概念

进行本课题的研究，必须先确定相关的概念和定义。美国的对外援助体系比较庞杂，经济援助只是美国对外援助的种类之一，而且在不同的时期，美国外援具体包含的内容有所差异。从美国的外援法案和官方统计来看，美国官方一般把美国的对外援助划分为经济援助（Economic Assistance）与军事援助（Military Assistance）两大类。军事援助是通过赠款与贷款的方式，向受援国提供军事设备与服务等，主要目的是帮助受援国增强抵御外部安全威胁的能力，有的也是出于帮助受援国政府加强内部稳定的目的。冷战时期，美国的军事援助主要给予临近中国与苏联、与美国具有同盟关系，或者对美国安全具有重要作用的国家或地区，例如，肯尼迪政府将军事援助主要给予南朝鲜、台湾、菲律宾、南越、老挝、泰国、印度、巴基斯坦、伊朗、土耳其、希腊等。美国政府的对外经济援助则主要包括经济发展援助（Development Assistance）、支持援助（Supporting Assistance）和紧急基金（Contingency Fund）等形式。

经济发展援助是指以提供资金、物资、设备、技术或资料等形式，帮助发展中国家发展经济和提高社会福利的具体活动。从广义上讲，它包括官方发展援助、其他政府援助和民间资本。但从20世纪60年代后期起，国际上一般以官方发展援助作为衡量一国援助的标准。根据经济合作与发展组织1969年的定义，“官方发展援助”（Official Development Assistance，英文缩写为ODA）是国家官方机构为促进发展中国家的经济发展和福利水平，向发展中国家或多边机构提供的赠款或赠与成分不低于25%的优惠贷款。“赠与成分”是用来衡量贷款援助的优惠程度

的概念，它是根据贷款利率、偿还期、宽限期、收益率等计算出来的一种综合性指标。

从提供援助的渠道看，美国的发展援助具体可分为多边援助和双边援助。多边援助表现为美国政府对国际组织和计划的认捐。双边援助则包括四项内容：第一是外援法中给予的发展援助，具体包括开发贷款、开发赠款和技术援助等。开发贷款是为经济发展而提供的贷款援助，可以是资金或货物、服务等。开发赠款是为发展目的而提供的赠款，为此转移的资源常常是人员，还包括与技术援助有关的资本货物和商品。第二是和平队。这也是一种人力资源援助。第三是通过“以粮食换和平”计划提供的粮食援助。第四是美国政府在进行援助统计时，往往把华盛顿进出口银行的长期贷款也计算在发展援助项内。实际上，在这四项双边援助中，真正算得上发展援助的，是第一项与第二项，以及第三项粮食援助中的部分援助。粮食援助中有部分用于美国与受援国的共同安全需求，应不属于发展援助，而进出口银行的贷款条件接近于商业贷款，并且其主要目的是促进美国的商业出口，因而实际上不能算作发展援助。

至20世纪60年代初，美国不仅广泛地向发展中国家和地区提供经济发展援助，而且发展援助成为一种世界性现象，其他西方国家也广泛提供这一援助。于是，自60年代起，在西方，往往用“对外援助”指称对发展中国家的经济发展援助。

防务支持援助是1951年美国新创立的一种援助，产生于当年的《共同安全法》，当时称为“防务支持”（Defense Support），1961年肯尼迪政府将其改称为“支持援助”（Supporting Assistance），后来尼克松政府在1971年又将其改称为“安全支持援助”（Security Supporting Assistance），1978年卡特政府再次将其改名，称为“经济支持基金”（Economic Support Fund）。

本书一般都将其统称为防务支持援助。在1971年之前，美国官方将其归类为经济援助项下，之后将其与军事援助放在一起。

支持援助一般采取赠款方式，援助形式与经济发展援助相同，包括非军事进口、一般预算支持、现金转移等，转移的资源可以是任何形式的商品。但支持援助既不是发展援助，也不是人道主义援助，而是通过对美国利益非常关键的地区提供支持援助，维护受援国的安全与政治、经济的稳定，加强其防务力量，促进美国的重要政治和安全目标。支持援助因此被认为是支持美国关键性安全、政治和经济利益的灵活而独特的工具，是对受援国军事力量的变相支持。20世纪五六十年代，美国的支持援助主要给予环苏联地带、具有重要战略地位的国家 and 地区，主要受援对象包括南朝鲜、台湾、菲律宾、南越、柬埔寨、伊朗、土耳其、希腊等。在美国眼里，它们是正遭受共产主义侵略威胁或正与之斗争的国家或地区，而且其自身资源不足以负担沉重的防务和反暴乱负担。70年代中期以后，支持援助主要给予中东的以色列和埃及。

紧急基金是国会授权给予总统可以根据特定紧急和突发情况提供的援助，它的资金规模相对较小，且不规定具体用途。在实际使用中，部分用于地震、洪水或其他自然灾害情况下的紧急需求和灾难救济。这部分实际上属于人道主义援助。另外，有相当部分的紧急基金用于加强受援国的安全或政治目的。因此一般认为，紧急基金与支持援助、军事援助一起，构成美国的战略援助（或称安全援助）。

对于美国对外援助的分类，以及美国对外经济援助和经济援助中发展援助的含义与构成，学术界与美国官方的划分都不相同，甚至学者们相互之间的观点也有所差异。例如，从援助目的来看，有的学者将美国外援体系划分为经济援助、政治援助和军