

霸权视角下美国私人基金会的 对外援助研究

霍淑红 ○ 著

B aquan Shijiaoxia Meiguo Siren Jijinhui De
Duiwai Yuanzhu Yanjiu

九州出版社
JIUZHOU PRESS



教育部人文社科项目成果

本书获山西大学政治与公共管理学院资助

霸权视角下美国私人基金会的 对外援助研究

霍淑红 ○ 著

B aquan Shijiaoxia Meiguo Siren Jijinhui De
Duiwai Yuanzhu Yanjiu



九州出版社
JIUZHOU PRESS



图书在版编目 (CIP) 数据

霸权视角下美国私人基金会的对外援助研究 / 霍淑红著. —北京 : 九州出版社, 2019. 5
ISBN 978 - 7 - 5108 - 7920 - 3

I. ①霸… II. ①霍… III. ①基金会 - 研究 - 美国②美国对外政策 - 对外援助 - 研究 IV. ①D771. 27
②D871. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 037902 号

霸权视角下美国私人基金会的对外援助研究

作 者 霍淑红 著
出版发行 九州出版社
地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话 (010) 68992190/3/5/6
网 址 www. jiuzhoupress. com
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress. com
印 刷 廊坊市海涛印刷有限公司
开 本 710 毫米 × 1000 毫米 16 开
印 张 13. 75
字 数 174 千字
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5108 - 7920 - 3
定 价 50. 00 元

★版权所有 侵权必究★

序 言

对外援助是国际关系领域的一个热门话题，也是影响受援国发展的一个重要因素。二战以来，经过半个多世纪的发展，对外援助已经形成包含众多行为体的一种网络体系。这种网络体系是增强国家间联系的一支纽带，也是援助方和受援方相互依存的表现形式。然而，对外援助是否有效？援助方是否应该提供援助以及向谁提供援助？这些问题都充满争议。外援的反对者认为援助是无效的，应该被削减；外援的支持者认为援助是有效的，可以进行改革使其未来变得更为有效。抛开这些争论，站在客观和公正的立场去理解和评估对外援助，这就需要回答以下的问题：为什么对外援助已经持续很长时间？对外援助的目的是什么？尽管对外援助饱受批评，但是为什么发达国家一直持续提供援助？为什么新近崛起的金砖国家也在不断地增加对外援助？

非政府组织凭借其影响力、资源和专业性，越来越多地参与到对外援助中，把资源从发达国家转移到发展中国家，致力于提高发展中

国家的经济状况和改善人民生活。不管非政府组织参与对外援助的真正目的是什么，它们确实在帮助需要帮助的人。然而，非政府组织或多或少都会受到国家的制约，因为非政府组织是受某一主权国家所管理的。没有国家，非政府组织的存在将失去合法性。当非政府组织跨出国门，在全球范围内进行对外援助活动时，非政府组织能否影响受援国的行为？这是本文所要重点关注的问题。

美国是世界上非政府组织数量最多、最发达的国家，美国的非政府组织很早就涉足对外援助领域。在众多的非政府组织中，美国基金会的数量之多、影响之大是其他任何国家的非政府组织所无法比拟的，它们不仅在美国甚至在全世界都发挥着越来越重要的作用。美国基金会更是通过对外援助把触角伸展到全世界各个国家和地区。苏联的解体和中亚地区的“颜色革命”无一不与美国基金会的援助有极大关系。美国基金会到底能够带给美国什么？这是本文所要解答的一个关键问题。

学术界对美国基金会的研究是 20 世纪 50 年代以后开始在美国出现的，80 年代以后有关的研究才逐渐为学者所关注起来。到目前为止，关于美国基金会的研究主要经历了以下几个阶段：

第一阶段，研究基金会的性质、运作和活动情况。早期关于慈善基金会的文章及著作多是慈善基金会的业内人士所为。如，曾担任卡内基基金会会长达 19 年的弗雷德里克·P·凯佩尔（Frederick P. Keppel）所著的《基金会在美国社会中的作用》和爱德华·C·林德

曼 (Edward C. Lindeman) 所著的《财富与文化》。这些人非常了解基金会的基本情况,对基金会运作及活动论述得非常详尽。到 20 世纪 60 年代情况仍旧如此,当时影响较大的《慈善基金会》和《公司基金会研究》等,是曾经担任美国基金会中心主席的弗兰克·埃默森·安德鲁斯 (Frank Emerson Andrews) 的作品。其中《慈善基金会》一书对当时慈善基金会的状况、慈善基金会的设立、如何申请捐助、慈善基金会的活动领域等做了较为详尽的论述,开启了慈善基金会综合研究的先河。

第二阶段,研究美国基金会在美国对外政策的作用。起初学者们主要是论述和赞美美国的慈善行为,影响较大的有历史学家罗伯特·H·布雷姆纳的《美国的慈善行为》和默尔·科迪的《美国的海外慈善行为史》。前者论述了美国慈善思想的起源、宗教与慈善、美国慈善业的演变以及美国海内外的慈善行为等,后者逐渐把其与对外政策联系起来。1967 年沃伦·威弗等人所著的《美国的慈善基金会:历史、架构、管理与记录》中对基金会的组织架构、基金会与个人、大学、政府和社会的关系,以及如何评价基金会对文教、卫生、社科、艺术与国际研究等领域的资助分类做了研究。爱德华·H·伯曼所著的《慈善思想:卡内基、福特和洛克菲勒基金会对美国外交政策的影响》,更是着重研究三家具有代表性的美国慈善基金会积极配合美国的外交政策,开展对发展中国家的援助,它们通过资助高等教育机构和人员交流等方式向这些国家传播美国的意识形态和价值观、培养亲

美人士等，此书得出的结论：基金会是美国外交政策的“沉默的伙伴”。

第三阶段，研究美国基金会的对外援助活动。冷战的结束让官方援助失去了存在的、重要的政治理由而遭遇质疑，与之相反，民间援助的数量却大幅提升，这引起了学界高度关注。基金会的对外援助活动成为研究重点。兰德勒姆·博林（Landrum R. Bolling）和克雷格·史密斯（Craig Smith）所著的《民间对外援助：在救济和发展领域的美国慈善》，将教会、基金会、大学和研究机构、跨国公司以及慈善志愿组织看成是民间对外援助体制的组成部分，并对它们与援助国政府、受援国政府之间的相互关系做了简要的阐述。约瑟夫·C·基格（Joseph C. Kigor）所著的《二十世纪的慈善基金会》，对美国基金会不断增加的对外援助加以全面研究。

综上所述，第一阶段的研究主要是侧重基金会本身，很少涉及基金会与本国外交政策的关系；第二阶段才把研究的重心放到基金会在国家外交政策的作用上；第三个阶段的研究开始全面探讨基金会的对外援助活动。

在国内，对美国基金会的研究不多，尚无研究美国基金会的专著。对基金会研究最多、最深入的应是资中筠教授。她在论文《洛克菲勒基金会与中国》和编著的《冷眼向洋：百年风云启示录》一书中，分析了以卡内基、洛克菲勒和福特三家大型基金会在文化教育、自然科学、社会科学、文化传播、国际政治研究等方面的活动和影

响，以及其与政府的关系等问题。虽然因篇幅所限，没有对这些问题进行全面、深入地探讨，但这已是目前国内最为详尽的有关美国基金会的研究成果。近几年来，随着对外援助成为国内学界关注的重要问题，国内学者开始研究美国志愿组织、宗教非政府组织与美国对外援助政策的关系。如，周弘《外援在中国》、丁晓莉的硕士论文《美国对外援助中的民间志愿组织》、杨阳的硕士论文《宗教非政府组织与美国对外援助政策》、徐以骅主编的《宗教与美国社会——宗教非政府组织》（第五辑）、桑颖《美国对外援助中的私人志愿组织》，这些研究都认为民间对外援助活动是美国外交政策的一种工具，遗憾的是这些研究把私人基金会的对外援助排除在外。

鉴于国内没有对美国基金会的对外援助活动进行专门研究，国外在这方面的研究也相对薄弱。本书主要关注美国基金会的对外援助与美国霸权的关系。该问题的研究对全面深入地了解美国的对外援助政策，准确地分析、判断、预测和把握美国对外战略和对外政策的走向，正确调整我国的对外援助政策具有重要的理论意义和现实价值。从理论层面看，从对外政策的高度探讨美国基金会的对外援助问题，关注美国基金会与政府之间的关系和发展趋势，为我国对外援助政策的改革和调整提供理论和现实依据；针对学术界和政府部门对迅猛增长的基金会的对外援助不够重视的实际情况，从历史视野总结美国基金会对外援助的基本情况，可以拓展当前对外援助的研究范围，加强国内研究的薄弱环节；关注美国基金会对受援国的经济发展和公民社

会建设的影响等问题的探讨，对检验和丰富对外援助理论提供了一个独特的机会。从现实层面看，研究美国基金会的对外援助活动有助于学习和借鉴美国基金会的对外援助经验。将民间对外援助纳入官方对外援助中，推动国家对外援助政策的执行和发展，已经成为许多西方国家对外援助的常用方式。学习和借鉴西方的经验，对改善我国对外援助的发展具有重要意义；通过剖析美国基金会参与对外援助的理念和机制，解读当前美国对外援助的发展趋势，为中美在对外援助领域的合作提供可行的参照与合作的方向；在新世纪伊始，我国遭遇官方对华援助的减少和非官方对华援助增加的局面，这必将对我国的政治经济产生新的影响。通过研究美国基金会的对华援助问题，对于正确认识美国基金会对华援助的实际作用，有效遏制其负面影响具有重要的现实意义。

目 录

序 言	1
第一章 对外援助与霸权关系的理论分析与现实状况	1
一 对外援助的定义和类型	3
二 对外援助与霸权关系的理论分析	7
三 对外援助与美国霸权的现实维度	20
第二章 美国私人基金会对外援助与霸权关系	31
一 美国私人基金会的概念及兴起	33
二 美国私人基金会对外援助的基本概况	39
三 美国私人基金会对外援助与霸权构建的理论思考	59
第三章 美国私人基金会对巴西的教育援助：以福特为例	73
一 福特基金会对巴西教育援助的背景	75
二 福特基金会对巴西教育援助的内容及特点	77
三 福特基金会教育援助对巴西的影响	90
第四章 美国私人基金会对印度的技术援助：以福特、 洛克菲勒为例	95
一 福特、洛克菲勒基金会对印度技术援助的背景	97

二	福特、洛克菲勒基金会对印度技术援助的内容	98
三	福特、洛克菲勒基金会对印度技术援助的影响	106
第五章	美国私人基金会对中东欧国家的民主援助	109
一	美国私人基金会对中东欧国家的民主援助概况	111
二	美国私人基金会对中东欧国家民主援助的理论 与现实基础	116
三	美国私人基金会对中东欧国家民主援助的效果及前景	121
第六章	美国私人基金会对中东欧国家的媒体援助	127
一	美国私人基金会的媒体援助的话语霸权	129
二	美国私人基金会对中东欧国家的媒体援助概况	133
三	美国私人基金会对中东欧国家媒体援助的评价	141
第七章	美国私人基金会对中国经济领域的援助：以福特为例	147
一	福特基金会对中国的认知和援助原则	149
二	福特基金会和中国经济学研究：1951—1978	151
三	1978年以来福特基金会对中国经济领域的援助	154
四	中美跨国知识网络的未来影响	176
结束语	180
一	美国私人基金会对外援助的未来前景	180
二	美国私人基金会对外援助的经验借鉴	183
参考文献	187

chapter one

第一章

对外援助与霸权关系的
理论分析与现实状况

对外援助是国际关系领域的一个重要现象。一般来说，受援方的需要是决定援助方提供援助的重要前提，但是，提供何种援助最终是由援助方决定的。对外援助为援助方的多种利益服务，这些利益包括政治利益、经济利益、安全利益和权力利益，等等。二战后的美国凭借其强大的经济力量和军事实力占据了世界霸主的地位，然而，霸权并不能简单地简化为物质力量，还包含着对意识形态的掌控和领导。美国把在意识形态方面寻求受援国的认同当作是实施对外援助的目标，并以此构筑起了自己的全球霸权。

一 对外援助的定义和类型

对外援助作为一个现象，很早就出现了。殖民统治时期，出于应对战争和饥荒，殖民宗主国向面临饥荒的殖民地国家提供粮食援助的人道主义行为，就是一种援助行为。^① 殖民地、半殖民地国家和宗主国之间还存在技术方面的交换，这种交换可能与宗主国对殖民地国家进行经济和政治干预相关，但也带有援助的色彩。然而，现代意义上的对外援助源于二战后美国向重建国家或者经济发展落后的国家提供一系列以资金、项目或者物资投入为主的援助。在美国的引领下，对外援助规模不断扩大，呈现高度制度化的特点，不仅有专门的国际机构参与援助，而且各发达国家也都设有专职政府机构，不仅有从一国到另一国的双边援助，也有多边机构，如世界银行和国际货币基金组织。它们把从许多捐助者那里获得的物资提供给受援者。这促成了一个完备的国际援助体系形成。没有哪个国家能够完全游离于这个国际援助体系的网络之外，各类不同的行为体包括非国家行为体也融入到这个援助体系中。

对外援助实践是丰富的和多元的，对外援助概念的界定也是多种多样。《大英百科全书》指出：对外援助是“一国或国际组织向受援

^① Dambisa, Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010, p. 10.

国或其人民提供的资本、货物或服务的国际转移”。^① 卡洛尔·兰卡斯特 (Carol Lancaster) 和安·范杜森 (Ann Van Dusen) 认为对外援助经常和国际援助 (International Assistance) 交互使用, 是指自愿地将公共资源从一国政府转移给另外一国政府、国际组织或者非政府组织 (包括在专门问题领域提供服务的非营利组织、公共利益组织、教会和其他联合组织、大学、基金会甚至私人的营利性企业), 该资源要致力于改善受援国人民的生活和生计。^② 威廉姆·伊斯特里 (William Easterly) 认为对外援助是自愿地将资源从一个国家转移到另一个国家, 至少在一定程度上是使受援国受益的。^③ 上述这些有关对外援助可以说是一种广义上的对外援助, 它包含官方发展援助 (Official Development Assistance, ODA), 且比官方发展援助的内涵更广。官方发展援助最权威的定义来自经济合作与发展组织 (OECD) 下属机构发展援助委员会 (DAC), 它是指官方机构 (包括国家或地方政府) 或者是它们的执行机构以促进发展中国家的经济发展和福利为主要目标而实施的政府援助, 该援助可能是从援助方到受援方的双边援助, 也可能是通过联合国或者世界银行等多边机构来提供的, 主要包括向发展中国家提供赠款或贷款以及技术援助, 同时这种援助必须以促进

① 《大英百科全书》网络版, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/213344/foreign-aid>.

② Carol Lancaster and Ann Van Dusen, *Organizing U. S. Foreign Aid: Confronting the Challenges of the Twenty-first Century*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2005, p. 6.

③ Simbarashe Gukurume, "Interrogating Foreign Aid and The Sustainable Development Conundrum African Countries: A Zimbabwean Experience of Debt Trap and Service Delivery", *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol. 3. No. 3. 4, 2012, pp. 1-20.

经济发展与福利为主要目标，以及贷款应包含至少 25% 的赠款成分。^①与官方发展援助相比，对外援助所包含的活动内容和影响范围更为广泛，可能会包括全球性问题如艾滋病和全球气候问题，促进民主以及支持转型国家的经济和社会转型等，而官方发展援助更多地围绕经济发展而提供援助。当然，有的学者从狭义的角度界定对外援助，认为仅向遭受灾难侵害的国家或人们提供的人道主义救济才符合对外援助的本义。^②不管学者们在对外援助的界定上存在的分歧，可以达成共识的是他们都承认对外援助是一国的公共资源向其他国家的转移。鉴于对外援助固有的复杂性，对其进行分类研究是一个非常好的办法。丹比萨·莫约（Dambisa Moyo）认为，对外援助有三大类型：人道主义或紧急援助（humanitarian or emergency aid），是应对灾难和不幸事件的调动和分配；慈善援助（charity-based aid）是慈善组织对一些机构和人的资助；系统援助（systematic aid）是指援助款项通过政府转移给政府（这通常叫双边援助）或通过世界银行这样的组织机构转移给政府（这被称为多边援助）。^③乔纳森·格伦尼（Jonathan Glennie）写道，对外援助可以简单地分为紧急援助和发展援助。紧急援助是帮助一个国家或地区摆脱危机的短期援助；发展援助旨在致力

① Official development assistance-definition and coverage, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>.

② Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21 Century*, Institute for International Economics, Washington, DC; Institute for International Economics, 2000, p. 5.

③ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010, p. 7.

于经济增长和减贫的长期援助。^①

对外援助的参与者除了国家之外，还有很多非国家行为体。当前，我们衡量对外援助时只关注于政府发放的资金和资助的项目，忽略了很多非国家行为向本国以外的国家提供的援助。在过去的十多年里，美国政府的援助远远落后于私人捐赠——来自基金会、私人志愿组织（PVOs）、企业、大学、宗教团体和个人直接向海外提供的捐赠。根据有关调查得出的保守估计，美国每年私人捐赠约 350 亿美元，是美国政府一年提供的官方发展援助（ODA）的 3.5 倍多。^② 资金是由私人来源筹集的，主要是由私人捐赠，并由非政府组织实施的国际转移，可以称之为私人对外援助。私人对外援助经常被称之为私人慈善（Private Philanthropy），与公共援助（public aid）相对应。来自经合组织的报告显示，从 2013 年到 2015 年期间，私人基金会以发展为目的，向发展中国家提供了 239 亿美元的援助，从 2012 年到 2015 年，私人基金会是发展中国家的第三大资金来源方，在 143 个基金会中，比尔及梅琳达·盖茨基金会提供的援助金额最多，占据了总援助金额的 49%，另外，从 2013 年到 2015 年，81% 的援助金额，主要来源于 20 个基金会。^③ 本文所关注的是美国私人基金会提供的对外

① Jonathan Glennie, *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*, New York: Zed Books Ltd., 2008, p. 14.

② Carol C. Adelman, "The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse", *Foreign Affairs*, 2003.

③ Private philanthropy funding for development modest compared to public aid, but its potential impact is high, says OECD, <http://www.oecd.org/newsroom/private-philanthropy-funding-for-development-modest-compared-to-public-aid-but-its-potential-impact-is-high.htm>.