

美 苏 援 助

对 比 分 析

〔美〕罗伯特·沃尔特斯著

Robert S. Walters
AMERICAN & SOVIET AID
A COMPARATIVE ANALYSIS
University of Pittsburgh Press
根据匹兹堡大学出版社 1970 年版译出

内 部 读 物

美 苏 援 助
对比分析
〔美〕罗伯特·沃尔特斯著
陈 源 范 坝 译

商 务 印 书 馆 出 版
(北京人民路 36 号)

新华书店北京发行所发行
广州新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 9 3/8 印张 220 千字
1974 年 11 月第 1 版 1974 年 11 月广东第 1 次印刷
统一书号: 4017·35 定价: 0.88 元

目 录

前 言	3
第 一 章 导论	6
第 二 章 美国经济援助的动机	11
第 三 章 苏联经济援助的动机	28
第 四 章 经济援助和发展的过程	50
第 五 章 援助计划的规模和范围	71
第 六 章 援助计划的管理	103
第 七 章 实施的重点	121
第 八 章 援助条件	147
第 九 章 对联合国开发工作的支持	167
第 十 章 援助中的问题	195
第十一章 美苏援助的评价	232
跋	243
附 录 I 美援的地理分布资料	247
附 录 II 苏联给予不发达国家的援助	249
附 录 III 苏联的援助在国民总产值中的比率	252
注 释	253
参考文献评介	289

目 录

前 言	3
第 一 章 导论	6
第 二 章 美国经济援助的动机	11
第 三 章 苏联经济援助的动机	28
第 四 章 经济援助和发展的过程	50
第 五 章 援助计划的规模和范围	71
第 六 章 援助计划的管理	103
第 七 章 实施的重点	121
第 八 章 援助条件	147
第 九 章 对联合国开发工作的支持	167
第 十 章 援助中的问题	195
第十一章 美苏援助的评价	232
跋	243
附 录 I 美援的地理分布资料	247
附 录 II 苏联给予不发达国家的援助	249
附 录 III 苏联的援助在国民总产值中的比率	252
注 释	253
参考文献评介	289

前 言

这本著作的构思五年前就初具雏形了，当时大多数论述苏联和美国经济援助的文献都强调这两种援助计划在目的、实行方法以及效果(经济的和政治的)方面的种种根本分歧。而且，在研究美国 and 苏联援助问题的西方分析家中间存在着一种倾向，断言苏联在运用援助这个工具方面所取得的成效远远超过了美国。其所以对于相对援助的功效作这样的解释，主要是由于他们把整个五十年代美援的实践和问题过于笼统地同刚刚开始处于许诺阶段的苏联援助工作进行比较和分析，当时关于后者在这一领域内实际完成的情况的报道还寥寥无几。苏联真正地、连续地提供经济援助，是从 1961 年才开始的。

现在，苏联的援助活动历时已达十年之久，对美苏援助方案的实践进行一个有意义的比较分析就有足够的根据了。只有对援助工作进行一番比较以后，我们才能确定经济援助计划的哪些方面是这个或那个授援国所特有的，哪些方面则看来是任何大笔的援助计划都具有的典型特征。

本书研究的中心是授援国如何利用援助，而不是援助对受援国的裨益。因此，所涉及的具体援助项目和计划只有当它们能说明美国和苏联在援助工作中所遵循的总政策时才予以剖析。苏美援助是从以下几个方面予以描述和比较的：授援国提供援助企图得到什么(即他们为什么要从事援助活动)，不发达国家发展过程的性质以及援助在其中所起作用的有关学说的演变情况，援助支

付的规模、范围 and 方向，提供援助时所使用的规划实践，援助计划执行的重点，援助的附加条件，授援国在援助工作中遇到的问题，以及从援助中所得到的效果。

本书的大部分研究和初稿是 1966 至 1967 年我在布鲁金斯研究所担任研究员任期内完成的。在紧接着的第二学年，我得到了难得的机会在密歇根大学的霍勒斯·拉克姆博士研究奖金的资助下重新考虑并完全改写了这个手稿。对这些学术机关的支持，我深表谢意。我还要对密歇根大学苏联、东欧研究所和该所所长莫里斯·博恩斯坦表示谢意，因为他们在 1967 至 1968 年这个学年里为我提供了工作的地点和秘书工作的帮助。

在这个工作中我还得到了很多人士的帮助。华盛顿的若干人士在搜集美国和苏联援助计划的材料方面所作的贡献是不可缺少的，他们有的是政府在职人员，有的则不是。由于一些可以理解的原因，他们宁愿我不提到他们的名字。我要特别感谢布鲁金斯研究所的罗伯特·阿谢尔、米歇尔·埃尔维和卡尔·马赛厄森，他们提供了关于美国经济援助各个方面的精辟见解。哥伦比亚大学的菲利普·莫斯利慷慨地让我使用了他为了写作一本论述苏联对第三世界政策的著作而搜集的材料。在手稿的写作过程中，威廉·巴利斯、莫里斯·博恩斯坦和伊尼斯·克劳德就种种论点阅读了这部手稿，并提出了各种建议，对这种思想认识上的重大帮助我都表示深切的感谢。我尤其要感谢哈罗德·雅各布森，因为我的研究能以一本书的形式问世，很大程度上有赖于他在我研究过程中的每个阶段所提出的建议、不断的关注和重要的贡献。当然，一切资料的差错和阐述的不足之处都由作者一人负责。

最后，我要感谢贝弗利·赖弗特，她用非常熟练的手法打印了这份手稿。

在感到愉快之余，我的妻子还不得不分担那些为了出版一部著作而带来的劳累。在整个写作过程中面对我所具有的各种不同心情，她表现了无限的容忍和惯常愉快的精神，为此我把这本书谨献给她。

第一章 导论

1966 年不发达国家¹ 有十六亿人口,约占世界总人口的一半。它们有九十多个国家,大约占世界陆地面积的一半。联系由一百二十六个成员国组成的联合国的情况来看,这一统计数字具有特别重要的意义。即使考虑到这些数字没有精确地反映出不发达国家在国际舞台上政治和经济实力、影响和重要性方面的限度,它们仍然给人深刻的印象,足以令人信服地表明,任何第一流强国如果不把它们当作国际关系中的一个决定性因素,那是愚蠢的。

美国和苏联确实已经认识到不发达国家的重要性。最能清楚地说明这一点的,就是它们把大量的经济援助提供给这些国家。美国和苏联执行援助计划的时间之长,累积起来的承担的援助义务数额之大,接受援助的不发达国家的数目之多和类型之复杂,都证明经济援助是作为这两个最大强国推行全球外交政策的一种重要工具而出现的。更明确些说,经济援助已经成为美、苏两大国图谋在第三世界建立密切联系并施加影响的一种主要手段。²

经济援助作为推行外交政策的一种手段之所以具有这样重要的意义,其原因主要在于不发达国家本身。几乎所有这些国家都曾经是殖民统治的对象。摆脱了殖民统治以后,这些国家的经济发展仍然停滞在连它们自己也认为难以容忍的水平上。1968 年不发达国家按人口平均的国民生产总值为一百九十六美元。把这个数字同 1968 年美国按人口平均的国民生产总值作一比较,就可以更加充分地了解它的意义了,因为 1968 年美国按人口平均的国

民生产总值为四千美元，几乎多二十倍。³ 第三世界的领导人已经深刻理解到经济生产率方面的这个差距，它为他们呼声日高的政治要求，即向美国、苏联以及其他发达国家取得经济援助提供依据。

在第三世界持有各种不同政治哲学的领导人中间，致力于发展经济已经成为一种普遍的现象。马克斯·米利肯在这方面指出，“半个世纪以前，如果认为要在一个亚洲或非洲国家继续当政，统治集团必须拿出一套提高生活水平的确实计划，那是显得可笑的。今天，所有不发达国家的政治家都接受这种看法，觉得这是显而易见，毋庸赘述的。”⁴ 不管不发达国家是否可能自给自足地发展经济，事实是，这些国家的人民都专心致志于这样的目标，把它放在高度的优先地位。

在不发达国家经济发展水平较低而对发展经济的政治要求又很突出的既定条件下，难怪经济援助在苏美与不发达国家的关系中要成为一种重要的工具了。

除了第三世界对经济援助提出的积极要求外，第二次世界大战后国际舞台上的政治和军事气候也使经济援助不但对受援国而且对授援国讲来都成了一种有吸引力的东西。例如，美国和苏联之所以依赖经济手段，似乎部分是由于害怕在核时代进行军事竞争可能带来的后果。经济手段越来越多地被用来替换——即使不是取代——军事手段，以解决那些向来用军事手段才能解决的任务。美国和苏联似乎都心照不宣，认为能替他们在不发达国家中掌握权力铺平道路的，并不是耀武扬威，而是美元和卢布。

在大国和不发达国家的关系中，胡萝卜已经越来越多地开始代替大棒。如果美国在今天而不是在十九世纪中叶图谋打开日本的门户，它就会派一个带着一包贸易和援助计划的负责经济事务

的副国务卿去，而不会派佩里海军准将和海军舰队前往。

最后，一个义正词严的反对殖民主义、特别是公开的殖民主义的运动的出现，已经促使居于领导地位的大国更多地依靠贸易、援助和其他更巧妙的手段来影响不发达国家。援助作为一种经济手段是如何被利用的，美国和苏联对提供援助所寄予的期望又是如何，这些就是我们要在这里考察的。

由于苏联和美国对不发达国家的关系着重于经济援助，因此，对苏美援助计划作一番比迄今为止的著作更系统化的探索性对比，看来是合适的。由于援助作为一种手段的错综复杂性，进行这样的比较分析时，我们可以从多种基本的途径入手：（1）经济援助在受援国经济和政治发展中的作用；（2）经济援助在配备那些用以将物资移交给不发达国家的商业和金融机构方面的作用；（3）授援国政府内外的政治力量在影响对不发达国家提供援助的性质和数量方面的作用；（4）经济援助在授援国的对外政策中所起的作用。固然，对经济援助的全面研究要求对上述各点以及问题的其他方面进行详细的考察，但我们主要将研究上面提到的最后一个问题，即经济援助是执行对外政策的工具这一问题。

开始提供援助和继续进行援助的原因是各不相同的，但是，把经济援助当作对外政策的工具则是共产党国家和非共产党国家提出一切援助计划的共同特点，这是无可争辩的事实。因此，台湾为了寻求在联合国中国问题上对自己的支持可以对非洲提供援助，法国为了维持它在第三世界的文化影响可以援助它过去的殖民地和其他不发达国家，南斯拉夫和西德可以提供援助以增进和保障它们在商业市场上的地位，美国可以提供援助以影响和促进不发达国家的经济和政治的发展，苏联可以提供援助以保障它在不发达国家中的政治和经济势力。经济援助在授援国对外政策中所起

的作用则是所有这些援助计划的本质。

在采取这种见解时带有讽刺意味的是，美国大多数援外问题的观察家和援外工作的参加者毫不犹豫地同意，所有其他国家，特别是苏联，是利用援助来增进它们在国内外的政治利益的，但在说到美国在这方面的打算时，许多人就不愿加以深究了。前美国援助工作的主管人、对经济援助问题真正能动脑筋研究的专家阿弗雷尔·哈里曼在国会外交委员会所作的证词就是对苏联和美国援助的本质作不对称的评价的一个例证：

“我认为我们[在经济援助问题上]的态度和苏联是截然不同的。苏联正在参加援助，我认为它是力图从它的一切措施中得到某种政治上的利益，而我们则是最热忱地、最真诚地、最恳切地企图帮助这些[不发达]国家达到提高生活水平的目的。”⁵

不管这种声明和它所代表的情绪如何，美国的援助工作和苏联及其他授援国的援助工作一样，从根本上来讲是执行对外政策的工具，这一点看来是无可争辩的。包括约翰·蒙哥马利、爱德华·梅森、赫伯特·菲斯和汉斯·摩根索⁶在内的许多学者已经得出了这个结论。只要看一下每年提交给国会的援助计划、援助主管人员的证词以及援助法案本身，事情就完全清楚了。以1951年的共同安全法第二款为例，在这个为美国经济援助计划奠定了体制的早期法案中写道：

“国会宣布，本法案的目的是维护美国的安全，促进美国对外政策的实现，其采取的途径是：授权对友好国家提供军事、经济和技术援助，以加强自由世界的共同安全以及单独和集体的防务，为了这些国家的安全和独立以及美国的民族利益而开发它们的资源，促使这些国家积极地参加联合国的集体安全体系。今后应该认为，1949年的防卫互助法案……1948年的经济合作法案……以及国际开发法[这是包括美国经援和军援计划一切方面在内的另一个法案]都包含着这样的目的。”⁷

承认了外援基本上是推行外交政策的工具这一命题——而事实证明情况又的确如此——显然就会产生这样的结果，即把注意力投诸授援国而不是受援国。因此，问题的提法本身就说明了，为什么对不发达国家的论述要比对美国和苏联对外政策及其援助计划性质的论述少一些。

第二章 美国经济援助的动机

美国和苏联为什么要提供经济援助呢？它们期望从中得到什么样的效果？它们又是如何利用援助去谋求达到这些成效的？本章和下一章试图对这些问题作出回答。研究这些问题以后，我们就能开始了解苏联和美国经济援助的实质。不首先设法了解授援国提供经济援助的企图和它们期望达到的目的，实际上将无法评价援助取得的成效和理解执行计划时遇到的困难。

美国对不发达国家的政策

第二次世界大战结束时，美国奉行了谴责殖民主义和赞成给予殖民地人民以独立地位的政策，但是它又有所保留，认为授予独立不能操之过急，只应以那些希望得到独立并能承担有关责任的人民为限。¹ 根据这种政策，菲律宾在 1946 年 7 月 4 日获得了独立。当缅甸、印度、巴基斯坦和锡兰作为新兴国家在东南亚和南亚出现的时候，美国也立即予以承认。在帮助结束荷-印战争以及支持印度尼西亚争取独立的要求方面，美国通过双边和多边手段起了它最积极的作用。²

尽管美国支持殖民地争取独立的运动，但 1945 到 1949 年美国对外政策的特点却是承认欧洲宗主国是殖民地国家的主要代理人。因此，在朝鲜战争爆发以前，美国一直遵循它在东南亚³ 和其他殖民地区推崇殖民国家的传统政策。

这种对于殖民地国家比较消极的态度同美国把对付共产主义对欧洲的威胁看作当务之急是密切地联系在一起的，并且部分地还是这种看法的结果。战后初期，美国通过创立马歇尔计划和北大西洋公约组织把大量经济和军事资源投入欧洲，这再清楚不过地说明了欧洲在美国的对外政策中占居着首要地位。

但是，有几种因素结合起来使美国的注意力转移到亚洲的一些不发达国家。由于西方胜利地冲破了柏林封锁墙以及北大西洋公约组织和马歇尔计划获得了效果，欧洲这个地区在军事、经济、政治方面的稳定性显著地增加了。结果是，共产主义侵入欧洲的危险看来已经大为缓和。另一方面，1948年后亚洲很多国家却面临着共产党武装暴乱的危险，中国在1949年落入了毛泽东的手里，1950年北朝鲜的入侵使南、北朝鲜卷入了一场战争。这些事件加上欧洲宗主国日益无法维持它们在亚洲的势力，终于使美国放弃了它同南亚和东南亚不发达国家的关系中所持的传统的消极态度。

经援和军援成为美国实现这种政策的转变以及和大多数不发达国家建立直接关系的主要手段。1951到1956年期间，共产主义的威胁是决定美国对不发达国家提供援助的性质的主要外在因素。其所以强调向不发达国家提供军事援助，目的在于使当地的武装力量能够制止或抵御共产党的朝鲜式的公开侵略。绝大部分经济援助的分配工作由一个援外专款管理机构掌握，这种机构的设立是为了协助不发达国家维持较大的军事编制。要维持这样大的军事编制，就当地的力量来说，是无法办到的。

一般说来，五十年代初期和中期的美国对外政策对中立主义采取了容忍的态度，但这是很勉强的，这一点也反映在经济援助计划方面。杜勒斯国务卿面对国会对援助计划的攻击，替美国对印

度和南斯拉夫的援助进行了辩解。可是大家知道，他谴责不发达国家，说它们奉行中立主义的外交政策是不道德和不负责任的，这和建立一个包括不发达国家在内的联盟体系以包围共产主义世界的政策在一起，足以表明美国的主要目的是要使不发达国家依附西方阵营。直到1957年，美国才把中立主义作为从根本上讲同美国在第三世界的利益并不矛盾的合法政策接受下来，这时美国经济援助的主题从反对共产主义一变而成为经济开发了。

特别是六十年代初期出现了很多奉行中立外交政策的非洲国家，这就无可辩驳地证明了，中立主义在国际政治中是数量上给人深刻印象的运动，美国的对外政策必须适应这种状况。另外，随着亚非中立主义阵营的扩大和成熟，这个阵营本身就暴露出对大多数问题众议纷纭、各持己见的现象，这就推翻了杜勒斯关于界限比较分明的世界两极化的观念，这种观念是斯大林两个阵营理论的西方翻版。美国更多地理解到，中立主义是亚洲和非洲强烈民族主义的一种表现，并且懂得，这些国家在处理同共产党国家的关系时象在处理同西方的关系时一样珍惜自己的独立。这就促使美国能够更彻底地支持中立主义国家发展经济的愿望以及既摆脱东方又摆脱西方而独立的要求。⁴

苏美关系从敌意的对峙逐步转向六十年代称之为“艰难相处”的关系，也促使美国改变对中立主义和经济开发援助所持的政策，并使这种政策以后能够加快实现。⁵五十年代末由于冷战相对的解冻，美国得以从几乎是全神贯注于反对共产主义的状态中解脱出来，并以互利而不是以西方防务为基础，去寻求一种新的、更能持久的办法来处理它同不发达国家的关系。

对美国的政策作了这种简单的考察以后就可以看到，经济援助是美国在第三世界推行其对外政策的一个基本工具。这种看法

必然要涉及辨明援助计划的主要目的和动机。

这里有必要提醒大家注意一个问题，即怎样把期待和动机这样的特征归诸一个国家或一个国家的某种复杂的政治纲领。这样做会引起使国家这个概念具有形体的倾向。尽管存在着这样的危险，但我们如果采用国家即行动者这个出发点以便于分析，⁶那么谈起诸如国家行动的目的这类事情时，就感到方便了。可以期望，明确地认识到这一形体化的倾向以后，是能够把这样探讨的方法所涉及的在分析上的危险减少到最小限度的，并且仍然可以允许我们使用一种口头简化办法来讨论美国通过对不发达国家扩大经济援助究竟希望达到什么目的的问题。

以后的分析是建立在如下的假定上的：促使美国提供经济援助的大多数重要因素是可以识别的，通过决策者和学者对计划的说明，再加上对授援国履行援助时所表现的实际行动的观察，便可加以识别。全部被论证的因素都可看作是美国国内有助于推动筹集援助经费的力量。

经济援助在使用上的差异决定于提供援助的原因。因此，除了论述计划所包藏的期待和动机之外，还将列举一些例证，来说明有哪些类型的援助足以具体地代表促成援助的各种因素。

近期的政治影响

从美国关于援助的华丽词藻和行动中可以容易地看出某些近期的政治目的。美国希望通过经济援助对不发达国家表示善意，就是这种目的之一。反过来它又希望这种姿态能使受援国对美国报以亲善和持久的友谊。1951年技术援助计划领导人亨利·贝内特在陈述援助的友好作用时说，“我们希望〔受援国的〕政府和人民