

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目


U.S. Foreign Aid: Objectives, Means and Policy-Making

# 美国对外援助

## ——目标、方法与决策

周琪 李栢 沈鹏 著

中国社会科学出版社

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

U.S. Foreign Aid: Objectives, Means and Policy-Making

# 美国对外援助

## ——目标、方法与决策

周琪 李枏 沈鹏 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国对外援助:目标、方法与决策/周琪,李榕,沈鹏著.—北京:  
中国社会科学出版社,2014.12

ISBN 978-7-5161-5314-7

I. ①美… II. ①周…②李…③沈… III. ①美国对外政策—对外  
援助—研究 IV. ①D871.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第308888号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 周晓慧  
责任校对 刘路  
责任印制 戴宽

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲158号(邮编100720)  
网址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名:中国社科网 010-64070619  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京君升印刷有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2014年12月第1版  
印次 2014年12月第1次印刷

---

开本 710×1000 1/16  
印张 28.5  
插页 2  
字数 483千字  
定价 79.00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联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

## 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

# 前 言

近年来，对外援助逐渐受到研究国际问题的国内学者的重视，这在很大程度上是由于随着自身国力的增长和日益融入国际社会，中国开始用新的视角看待对外援助，作为软权力资源的对外援助在中国总体外交政策中的作用及效果日益受到重视。

我本人对美国对外援助的兴趣产生于三个原因，一是我曾经主持过中美外交决策比较的项目，而中国的对外援助决策是其中的案例研究之一；二是在王缉思和牛军主编的著作《缔造霸权：冷战时期的美国战略与决策》中，我受邀撰写其中的第二章“理想主义与美国对外政策”，其中一节是专门论述冷战时期的美国对外援助的；三是我的老同学中国社会科学院欧洲研究所前所长周弘 2002 年主编出版了一本专著——《对外援助与国际关系》，其中关于美国对外援助的具有开拓性的一章是由她本人撰写的，这给了我一个启发：作为一个美国研究者，我们何不把美国对外援助当作下一个研究课题呢？此时恰逢复旦大学美国研究中心对其所承担的教育部人文社会科学重大研究基地项目进行招标，我的申请顺利得到了批准。

对外援助是显示一个国家外交政策整体特点和目标的指标。虽然对外援助涉及的仅仅是外交政策中的一小部分，但是捐赠国的外交政策目标和利益都反映在其对受援国、援助数量和援助性质的选择上。美国的情况亦不例外。

在美国，对外援助在杜鲁门政府时期首次正式成为美国国家安全政策的重要工具。美国第一个重大的对外援助项目“马歇尔计划”，就是防御苏联共产主义扩张的总体战略的一个组成部分。1961 年上任的肯尼迪总统组建了和平队、美国国际开发署和进步同盟，并极大地扩大了对外援助。当时这三个项目的目标都是阻止共产主义的扩张。从整个冷战时期来看，

美国对外援助的重点地区发生了以下一些变化：

在朝鲜战争（1950—1953）和越南战争（1961—1975）期间，亚洲成为美国对外援助的重点地区。60年代后期，越南是得到美国最大援助的受援国。到70年代，当中东地区变得对美国的地缘政治战略日益重要时，美国对外援助的重点逐渐转移到了中东。对以色列、埃及和约旦的援助在1973年斋月战争后迅速增长，在1978年《戴维营协议》签订之后进一步扩大。自那时以来，为了维持中东和平框架，美国对以色列和埃及的援助始终保持在非常高的水平。从地区角度来看，尽管拉丁美洲国家在历史上与美国关系密切，但除了里根政府时期，该地区并不是美国对外援助政策的优先考虑，美国在这一地区建立战略影响的努力是有限的，而且冷战时期美国对这一地区的大部分援助都给了右翼政权或反左翼政权的组织。

纵观冷战期间美国对外援助体制和政策的发展，可以分辨出美国在制定对外援助计划时的几个并存目标，它们是安全与战略、第三世界的发展、人权（自卡特政府起）、人道主义救援以及商业利益。可以说，第三世界的发展、人权、人道主义救援这三个目标，就其本身而言，都带有理想主义的成分。不过，再进一步分析就会发现，它们也有另一个侧面，即与实现美国在与苏联的冷战对抗中取胜的目标密切相关：帮助第三世界的发展是为了减少共产主义的吸引力，同时为民主转型创造条件；在国外促进人权就是为了促进西方式的民主；即使是人道主义援助，也可以帮助美国在第三世界国家赢得遭受贫困和疾病痛苦的人民的民心。

冷战结束以后，美国的对外援助走到了十字路口。对外援助对美国外交战略的意义减弱了，对对外援助项目的批评与重新定义美国在冷战后时代的全球作用同时发生。美国对外援助的目标很快从冷战时期的促进发展或满足“人类基本需求”，以确保自由与安全，转变为促进“可持续发展”和在前社会主义国家中促进民主转型。克林顿政府在1994年通过的《和平、繁荣与民主法》中提出了对外援助政策的新目标：促进可持续发展；促进民主；促进和平；提供人道主义援助和危机援助；通过贸易和投资促进发展；推进外交。

2011年“9/11”恐怖主义袭击发生后，美国开始重新重视对外援助。发展重新成为美国政府重要的对外援助政策目标，这是因为小布什总统认为，贫困可以成为滋生恐怖主义的温床，因此减轻全球贫困有助于同恐怖主义作斗争。为此，小布什政府创造了一些新的对外援助项目和方法，如

“千年挑战账户”。美国还前所未有地加强了对非洲艾滋病防治工作的关注，因为美国政府认识到艾滋病的流行已经构成了一个道德危机，也是对美国外交政策利益的重大威胁。此外，随着美国发动阿富汗和伊拉克战争，美国对这两个国家的援助激增。

奥巴马总统同样重视发展援助，认为美国的安全同第三世界国家的发展密切相关，而且他更加重视把对外援助当作美国的软实力资源来使用。奥巴马政府对外援助政策的要点是：（1）不再以数量而是以效率来评估美国的发展援助；（2）援助的目标是使受援国最终不再依赖于援助；（3）消灭贫困需要基础广泛的经济发展和制度转型；（4）要求援助国和受援国有更多的责任分担和问责。奥巴马政府在很大程度上延续了小布什政府的援助项目和方法，并明确表示要大幅度地增加对外援助。然而，在美国经济受到金融危机和经济危机打击的情况下，奥巴马在其任职期间很难兑现大量增加对外援助的承诺，而且事实上，在债务危机的压力下，奥巴马政府不得不在最初增加对外援助后，重新选择压缩对外援助预算。

在美国对外援助决策过程中，有许多要素在发挥作用，包括行政部门、国会、利益集团、公众舆论等。在行政部门中，国务院是美国在对外经济援助决策中重要的参与者。在国务院内，国际开发署在执行对外援助政策方面占有重要地位，它负责管理除军事援助以外的几乎所有双边经济援助项目，并负责实施各类发展援助计划。其他与对外援助有关的重要部门是财政部、农业部和国防部。国会掌管对外援助预算，有时还会要求行政部门定期向其报告执行某些对外援助项目的情况。冷战结束以来，随着利益集团、非政府组织以及公众舆论对美国对外援助决策的影响日益增大，加之国会要求行政部门缩减财政赤字，美国对外援助的决策过程日益呈现出复杂化和多元化的局面。

美国对非洲的援助由来已久。迄今为止，美国既是向非洲提供绝对援助额最大的国家，也是对非洲援助附加条件最多的国家。冷战期间，美国对非洲的援助更多的是为了同苏联进行争夺。冷战结束后，尤其是自2000年联合国千年峰会提出“千年目标”以来，美国加大了对非洲援助的力度，经济援助和发展援助逐渐成为对非洲援助的重点。美国对援助附加了诸多政治条件，以期影响非洲国家的政治和社会发展走向，并防止非洲国家成为新的恐怖主义的温床。对非洲的援助已经成为新世纪美国对非洲施加影响的一个重要手段。

中东地区是美国特别关注的地区和提供经济与军事援助的重点区域，自1978年《戴维营协议》签订之后，美国给予了以色列和埃及两国数额巨大的援助，在冷战结束后其数量占美国对外援助总额的30%—40%。美国援助的目的是引诱埃、以双方放弃因巴勒斯坦问题而引起的争斗，维持中东的和平与稳定，以确保美国在中东的利益和能源供应。美国对以色列和埃及的援助已经构成了美国中东和平框架的一部分。美国对以色列的援助也是美以特殊关系的重要组成部分和主要标志，它换来了两国在安全问题、中东地区事务、全球反恐斗争等领域里的紧密合作。

人道主义援助是美国对外援助体系中的一项重要内容，它是在美国公众中受争议最少和得到支持最多的援助项目，人道主义精神和国家利益都是美国政府对外进行人道主义援助的动机。美国政府相当成熟的人道主义援助机制和立法是对实现其政策目标的大力支持。冷战结束后，在自然和人为灾难频发的全球背景下，美国越来越感到人道主义援助在美国对外援助体系中的重要性，不断在机构设置和协调方面对其进行改进。

美国对朝鲜的粮食援助属于人道主义援助的范畴，然而，美国却把它当作追求战略目标的重要手段，其动机不仅是为了增加朝鲜对美国的好感，更是为了诱使朝鲜改变在核问题上的政策。美国对朝鲜的粮食援助也凸显出美国对外战略思维中的一大特征，即在不断寻求妥协和协调中制定符合美国国家利益和价值观的游戏规则。

对外援助是近现代国际关系中一个十分重要的内容和现象。在对外援助过程中出现的各种行为和互动方式不乏内在规律和逻辑，因此，对这些规律和逻辑的深入探讨就成为当今国际关系理论中的重要内容。从理论上讲，援助国向受援国提供援助是其实现政策目标的有效手段，也是援助国对受援国施加影响的工具。目前西方对外援助的理论研究主要有三大视角：国际关系学侧重于从援助方与受援方关系的角度探讨援助的战略目标和对外援助的政治功能；社会学主要是以社会交换理论分析援助方与受援方的利益互动关系以及援助的社会功能；发展主义经济学则侧重于从受援方的角度研究对外援助的经济功能。以这三种视角为出发点衍生出的学派在对外援助的研究方面各具特色，但它们都在不同程度上存在着理论上的不足。

本书的最后部分是对美国对外援助效果的评估。它从几个方面衡量了美国对外援助的有效性：（1）对外援助是否换取了受援国对美国的支持；



(2) 对外援助是否促进了美国的对外贸易；(3) 对外援助是否促进了受援国的政治转型。如果从受援国的角度衡量，批评者认为，一方面，美国对第三世界国家的对外援助在一定程度上促进了发展，如抑制了传染病蔓延，降低了艾滋病感染率；帮助降低了婴儿的死亡率；在某些地区促进了农业发展；在一些国家帮助提高了成人识字率。但是另一方面，美国的对外援助方法也带来了一些新的问题，如助长了一些国家政府的腐败，或由于附加大量条件而造成援助项目执行进度缓慢。

美国在对外援助领域里的经验教训及其在决策体制改革中的利弊得失，都是中国在逐渐变为一个对外援助大国时可以和应当借鉴的。

本书是由三位作者共同完成的，写作分工如下：周琪撰写第一、二、三、四章以及第十一章；李相撰写第五、七、九、十章；沈鹏完成了第六、八章。全书由周琪负责修改和统稿，参考文献亦由周琪整理。

本书系周琪所主持的、由复旦大学美国研究中心管理的、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目的研究成果。复旦大学美国研究中心为此项目的研究提供了极大的支持和便利，为此，本人谨借此书发表的机会，对分别在本项目立项和结项时担任复旦大学美国研究中心的两位主任沈丁立和吴心伯表示衷心的感谢。

周琪

2014年10月15日

于北京

# 目 录

前言	(1)
----	-----

## 上 篇

<b>第一章 二战后美国官方对外援助的缘起和发展</b>	(3)
一 冷战促进对外援助体制的建立	(3)
二 艾森豪威尔政府时期美国对外援助的扩大	(11)
三 对外援助的高潮——肯尼迪政府的对外援助	(17)
四 危机中的对外援助:越战影响和“新方向”	(25)
<b>第二章 卡特和里根政府的对外援助政策</b>	(30)
一 卡特政府的对外援助政策	(30)
二 卡特政府的对外援助机构改革	(39)
三 第一届里根政府的基本对外援助政策	(42)
四 里根政府对外援助的重点项目	(53)
五 第二届里根政府的对外援助政策	(65)
六 里根政府与卡特政府对外援助政策的比较	(72)
<b>第三章 后冷战时代的美国对外援助</b>	(77)
一 美国人在对外援助态度上的变化	(77)
二 国际开发署的改组	(89)
三 对外援助水平的下降及援助目标的改变	(95)
四 俄罗斯、东欧和中亚成为新的援助重点	(104)
五 对俄罗斯经济改革援助的失败	(111)

<b>第四章 新世纪以来的美国对外援助</b> ·····	(117)
一 “9/11”后美国对外援助决策氛围和目标的变化 ·····	(118)
二 21 世纪美国对外援助目标的变化 ·····	(124)
三 “千年挑战账户”及对外援助管理的变化 ·····	(132)
四 对东欧和中亚国家的援助·····	(144)
五 奥巴马追求对外援助的改革·····	(147)
六 奥巴马政府时期的国会·····	(157)
七 案例:美国对“阿拉伯之春”的援助及其困境 ·····	(160)

## 中 篇

<b>第五章 美国对非洲的发展援助战略及其实施</b> ·····	(171)
一 美国对非洲援助的演变和调整·····	(171)
二 美国对非洲的发展援助项目·····	(186)
三 美国对非洲发展援助政策的特点·····	(194)
四 案例研究:美国对非洲防治艾滋病的援助 ·····	(196)

<b>第六章 美国对以色列和埃及的援助</b> ·····	(204)
一 美国对埃及和以色列大规模援助的意图·····	(204)
二 美国对以色列的援助·····	(208)
三 美国对埃及的援助·····	(225)
四 美国援助以色列和埃及两国的效果·····	(239)

<b>第七章 冷战后美国在对朝粮食援助上的博弈</b> ·····	(248)
一 冷战时代的美朝关系与对朝贸易禁运·····	(248)
二 第一次朝核危机中美国对朝鲜的粮食援助·····	(253)
三 第二次朝核危机与小布什政府时期的对朝粮食援助·····	(261)
四 奥巴马对朝政策的调整及对朝粮食援助的搁置·····	(271)
五 关于美国对朝鲜粮食援助的评析·····	(277)

<b>第八章 美国人道主义援助</b> ·····	(281)
一 人道主义援助在美国对外援助政策中的地位·····	(281)

---

二 美国人道主义援助的历史演进·····	(287)
三 美国人道主义援助的实施机制·····	(294)
四 美国扩大人道主义援助的趋势及其成效·····	(301)
五 案例:美国在2004年印度洋大地震中的人道主义援助·····	(311)

## 下 篇

<b>第九章 美国对外援助决策过程·····</b>	<b>(319)</b>
一 美国对外援助机构的设置与沿革·····	(319)
二 美国对外援助的预算和拨款程序·····	(327)
三 影响美国对外援助决策的主要行为体及其互动·····	(332)
<b>第十章 西方对外援助理论述评·····</b>	<b>(351)</b>
一 国际关系学中的对外援助理论·····	(352)
二 社会交换论视角下的援助与受援关系·····	(362)
三 发展主义视角下的对外援助理论·····	(366)
<b>第十一章 对美国对外援助的总体评价·····</b>	<b>(377)</b>
一 美国对外援助发展的国际背景·····	(377)
二 冷战时期美国对外援助目标的变化·····	(384)
三 对美国对外援助效果的评估·····	(395)
<b>主要参考文献·····</b>	<b>(409)</b>

# 上 篇

---



# 第一章

## 二战后美国官方对外援助的缘起和发展

冷战时期，美国的对外援助是一个带有理想主义取向的实现冷战战略目标的工具。不过，当美国决定实施给予西欧大量援助的“马歇尔计划”之时，对外援助还只是一个对付冷战危机的短期权宜之计。从20世纪50年代中期起，美国的对外援助具有了理想主义的取向。1961年，肯尼迪总统的就任更加强了美国对外援助的理想主义动机。随着肯尼迪时期美国对外援助体制的建立，对外援助成为美国外交工具中一个永久性的要素。到冷战结束后，尤其是在奥巴马政府时期，当软权力在美国的对外战略中更加受到重视之时，对外援助作为软权力的一种资源又具有了新的含义。

### 一 冷战促进对外援助体制的建立

在二战结束之前的美国历史上，对外援助并没有受到美国政府的重视。美国很少给予其他国家政府贷款，政府贷款一般仅限于紧急情况，例如对自然灾害的人道主义援助，这类援助可以说是美国对外援助的前身。但是，在美利坚合众国成立的最初几十年中，国会常常强烈反对这种援助方式，认为提供对外援助与美国宪法条文不符。而且，在美国外交界中，并不存在用对外援助来扩大海外影响的动机和刺激。19世纪20年代，美国公民支持了希腊独立，19世纪40年代援助了爱尔兰处于饥荒中的灾民。以后，一些公司建立了慈善机构，如洛克菲勒基金会。到19世纪末，以救援方式进行的援助才在美国得到了广泛接受。此后，美国在它的一些军事占领国，通过自己的军队提供了一些援助来改善这些国家的公共卫生、公共工程和教育状况，例如在1898年美西战争后的古巴，以后在海地、多米尼加共和国和尼加拉瓜。不过通过军队提供的资金大部分来源于当地

关税。<sup>①</sup>

在二战之前和二战期间，美国也向拉丁美洲一些国家提供了技术援助。在二战之前，美国公民几乎提供了美国全部的对外援助，这些援助的对象国是那些遭受地震、饥荒和战争的国家。例如，一战期间和之后，美国政府直接介入了灾难救援，援助了被德国占领的比利时，并于1921年向苏俄的饥荒受害者提供了2亿美元的援助。以后，在美国宗教组织美国公谊服务委员会（The American Friends Service Committee）和美国基督教青年会（The Young Men's Christian Association）的努力下，美国也提供了大量援助以帮助德国和其他国家进行战后重建。然而，美国政府的灾难救援在大萧条期间中止了，其贷款也从未得到偿还。在1932年的总统竞选中，富兰克林·D·罗斯福（Franklin D. Roosevelt）表示，美国将不再支持这样的对外援助。

尽管如此，美国的军事援助在两次世界大战之间仍然在继续，援助的对象国是美国曾经控制的邻国，包括古巴、墨西哥和尼加拉瓜。20世纪30年代后期，罗斯福总统制定了一个“西半球防御计划”（The Western Hemisphere Defense Program），旨在通过加强贸易和文化联系以及军事援助来促进美国在这一地区的影响，该项目包括向拉美地区之外的国家出售武器。此外，美国政府还设立了其他一些项目，如1943—1951年61亿美元的“占领区政府援助与救助项目（The Government Aid and Relief in Occupied Areas）；1943—1947年美国向联合国善后救济总署（The United Nations Relief and Rehabilitation Administration）提供了26亿美元的援助。二战期间，美国国务院美洲事务协调人（Coordinator for Inter-American Affairs）纳尔逊·洛克菲勒（Nelson Rockefeller）建立了美洲国家事务研究所，该研究所提供食品和医疗援助，以抵消纳粹在拉美的影响。<sup>②</sup>

二战结束后，美国向英国、法国以及国民党统治下的中国和菲律宾提供了军事剩余物资。1946年，菲律宾独立后，美国仍然维持着在该国的军事基地，但没有设立国家援助项目，因为国会仍然反对扩大军事援助。俄亥俄州共和党参议员罗伯特·塔夫特（Robert Taft）说：“我们不应当把军

---

<sup>①</sup> Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2006), p. 63.

<sup>②</sup> Katherine A. Sibley, "The Origin of Foreign Aid," <http://www.americanforeignrelations.com/E-N/Foreign-Aid-The-origins-of-foreign-aid.html#ixzz1hbpDNYvE>.



事使团送往世界各地教育那里的人民如何采用美国的方式来作战。”<sup>①</sup>

在1944年二战结束前夕，44个国家的代表在美国新罕布什尔州“布雷顿森林公园”召开了联合国和盟国货币金融会议，即“布雷顿森林会议”，会上通过了《布雷顿森林协定》。根据协定，1945年建立了国际货币基金组织和国际复兴开发银行，亦即世界银行。这是两个关键的经济救助和重建机构。国际货币基金组织把美元定为国际货币，其宗旨是促进国际贸易，通过向政府贷款来解决贸易不平衡问题；世界银行通过扩大对重建和发展项目的贷款来减轻在发展中地区对外投资的风险，并促进投资和国际贸易。美国控制了这两个组织，它在1945年拥有这两个组织1/3的投票权，为世界银行提供了1/3的资金，即30亿美元。到20世纪末，美国仍然为国际货币基金组织提供1/5的基金。

美国在二战后开始正式承担对外援助的责任，从形式上看，这是对二战中美国提供大量援助的延续，但是其推动力却完全不同。可以说，冷战促使美国把对外援助当作外交政策的工具，运用对外援助来实现外交目标是美国对最初在欧洲形成的冷战作出的直接反应。1946年初，美国决策者越来越确信，苏联正在走向全球扩张之路。1947年，美国国务院政策规划室主任乔治·F. 凯南（George F. Kennan）提出“美国要长期地、耐心地，但坚决和警觉地遏制苏联的扩张倾向”。1947年，华约和北约两个相互对立的国际阵营相继成立。

正是出于对苏联共产主义扩张的担忧，1947年3月，美国宣布了“杜鲁门主义”，急切地发起了冷战对外援助项目，它提供了史无前例的总计为6.5亿美元的对外援助，“杜鲁门主义”声明：“美国的政策必须支持自由人民抵制武装起来的少数或外部压力的征服企图。”这是美国第一次把援助建立在遏制政策的基础之上。在国会两院联席会议上，杜鲁门宣布，极权政治在“贫困和冲突的土地上蔓延和滋生”，因此美国所提供的援助对于防止共产主义的蔓延是必要的。美国宣布，在世界各地维护所有非共产主义国家的自由对于西方来说是至关重要的，任何受到共产主义军事进攻威胁的国家，或内部受到共产主义威胁的国家，都将受到美国的保护。

---

<sup>①</sup> Katherine A. Sibley, “The Origin of Foreign Aid,” <http://www.americanforeignrelations.com/E-N/Foreign-Aid-The-origins-of-foreign-aid.html#ixzz1hbpDNYvE>.