

# 美国对印度 援助研究 (1951-1971)

尤建设 著

美国对印度

援助研究

(1951-1971)

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

美国对印度援助研究：1951—1971/尤建设著. —北京：中国社会科学出版社，2010.9

ISBN 978-7-5004-9126-2

I. ①美… II. ①尤… III. ①美国对交政策—对外援助—研究—印度—1951~1971 IV. ①D871.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 179186 号

责任编辑 张小颐  
责任校对 林福国  
封面设计 康道工作室  
技术编辑 张汉林

---

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 北京新魏印刷有限公司 装 订 广增装订厂  
版 次 2010年9月第1版 印 次 2010年9月第1次印刷  
开 本 710×1000 1/16  
印 张 16 插 页 2  
字 数 223千字  
定 价 32.00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

# 内容摘要

本文主要论述 1951—1971 年美国对印度援助的发展演变。

对外援助是战后国际关系，特别是南北关系中的一个重要内容。在全球冷战格局之下，外援成为冷战的附属物，成为发达国家对外政策的工具。战后初期，美国的战略重点是欧洲，通过杜鲁门主义支援希腊、土耳其，通过马歇尔计划大规模援助西欧。战后摆脱殖民统治的广大亚非拉国家面临着维护民族独立、促进经济发展的重任，亟须通过援助获得资金和技术。美国虽然也提出了对发展中国家的“第四点计划”，但是其象征意义大于实际效果。

由于战后初期美国的战略重点在欧洲，并且在南亚缺乏直接的重大经济利益，所以美国在南亚采取倚重英国的战略，希望英国在南亚事务中发挥重要作用，美英应采取更加协调的政策和行动，包括提供经济援助。美国希望经济援助和技术援助可以作为促进南亚“自由、稳定和亲西方倾向”的重要工具。从 NSC48/1 号文件到 NSC98/1 号文件，充分说明了美国从全球冷战的视角来制定对南亚和印度的政策。美国逐渐认识到南亚（特别是印度和巴基斯坦）在遏制共产主义的亚洲链条中的重要性。随着新中国的成立和朝鲜战争的发生和扩大，南亚的战略地位得以提升。美国关于南亚的目标是提高美国的安全地位。如果印度丢失给“共产主义轨道”，对美国而言，意味着整个亚洲的丢失，将对美国的安全形势构成严重的威胁。为了迅速发展经济，弥补自身的资金、技术和外汇“缺口”，尼赫鲁总理希望在美苏之间左右逢

源，争取获得双方的经济援助。1951年美国对印度的紧急援助是以人道主义之名进行的，实际上美国是从其全球战略的视角来认识这一问题的。1950年杜鲁门总统批准向印度提供资金帮助其增加粮食产量的计划以及1951年美国向印度提供200万吨小麦的贷款，这些行动标志着美印援助关系的开始。尽管如此，这些行动只是对主要冷战危机的一种反应，并不代表美国对印度政策的根本转变。美印双方彼此的期望过高，了解甚少，对共产主义、殖民主义和民族主义的认识差异，美国对印度外交政策的误读，以及双方在一些国际事务上立场的不同，在很大程度上影响着美国对印度援助的进程和立场。美国的战略重点此时依然是西欧，朝鲜战争也耗费了美国不少的精力，印度在美国的外援计划名单中并不占有优先性。1951年紧急援助印度小麦法案只是一个权宜之计。

杜鲁门政府时期和艾森豪威尔总统第一任期，是美国对印度援助缓慢发展时期。这一时期，美国军事援助优先于经济援助。美国决策者从全球的战略布局来分配援助，西欧和东南亚比起南亚具有更重要的意义，印度并不具有优先性。美国对印援助进展缓慢。美国从短期的、国家安全的视角来看待对外援助，认为外援应服从国家安全的需要。朝鲜战争爆发后，美国援助由原来的强调经济发展转向强调共同安全。朝鲜战争的爆发在一定程度上提高了南亚的战略重要性。美国担心苏联会利用英国从苏伊士运河以东撤退所产生的权力真空，美国设计了一种军事联盟体系来遏制共产主义，保障美国和“自由世界”的安全。法国在印度支那被击败以后，美国认为，共产主义已经控制了东南亚的一部分并威胁到其余部分，印度次大陆已经成为冷战的主战场。为此，美国希望印度和巴基斯坦加入美国主导的集体安全体系。美巴结盟，美国向巴基斯坦提供军事援助，巴基斯坦加入东南亚条约组织和巴格达条约组织。尼赫鲁总理认为，美国此举是把冷战带到次大陆的大门口。与美印关系的恶化同时发生的是苏印关系的密切发展，苏联与印度签署了一系列的贸易协定，并且对印度进行援助。艾森豪

威尔总统第一任期美国对外援助的指导思想是“贸易而非援助”，主张通过削减对外援助、依赖世界贸易的自由化和鼓励私人投资来保证世界经济的增长和繁荣。1953年国家情报文件、NSC5409号文件和NSC5701号文件，都主张遏制共产主义在南亚的发展，提高美国的安全。为此，美国应继续经济援助和技术援助，促进印度经济的发展，希望印度在与“共产主义中国”的竞争中赢得胜利，为亚洲其他国家的发展树立一种有别于共产主义的发展模式。艾森豪威尔总统第一任期美国对印援助，是在“贸易而非援助”削减援助的主张与上述一系列文件继续援助的主张的矛盾斗争中进行的。美印双方在殖民主义、果阿问题以及南亚地区安全等认识上的分歧，影响着美印关系的发展和美国对印度的援助进程。

艾森豪威尔总统第二任期，美国对印度的援助逐渐升温。美国对外援助“哲学”从“贸易而非援助”转变为“贸易与援助”并举。美国对外援助逐渐从短期的、国家安全的考虑向长期开发援助转变，更加关注发展中国家的经济发展。美国对外援助政策的转变，与苏联在第三世界的“经济攻势”以及第三世界重要性的日益增长有关。在南亚地区，在与巴基斯坦保持军事盟友关系的同时，美国与印度发展经济关系。美国认为，从长远来看，一个强大的、稳定的甚至中立的印度更符合美国的利益。经济援助可以弥补印度的外汇缺口，帮助印度实现“二五”计划的指标。美国对印度的军事援助，陷入南亚“安全困境”的“两难境地”，不愿向印度提供军事援助，以免引起盟友巴基斯坦的强烈反对。同时，美国不愿看到印度从苏联购买军用飞机等军备，以免苏联军事力量对印度产生长期的深远影响。艾森豪威尔政府的对印援助政策，为肯尼迪政府进一步强化对印度的长期经济援助奠定了基础。

肯尼迪政府时期，美国对外援助进入了制度化、法律化的新时代。肯尼迪政府吸收了查尔斯河学派的援助“哲学”，改变美国外援只重军援和短期冷战目标的情况，长期开发援助成为援助优先考虑的对象。

肯尼迪政府对第三世界采取新的方针，转变了美国政府原来对殖民主义、中立主义的看法。肯尼迪希望印度和其他第三世界国家取得经济进步，保证它们免受共产主义的威胁，希望经济增长和政治民主可以齐头并进。肯尼迪把印度看作是亚洲的“关键地区”，因其民主政体、在发展中国家的重要影响以及在与“共产主义”中国发展的竞争中的重要意义，是美国发展援助优先考虑的国家。肯尼迪政府制定1961年外援法，整合外援机构，成立国际开发署，建立和平队，实施“争取进步联盟计划”，提出“发展的十年”的概念，对经济开发援助的美元授权和拨款达到马歇尔计划之后的高峰。美印关系在肯尼迪政府时期达到高点，美国对印援助达到战后的高潮。受中印边界战争的影响，肯尼迪政府对印度的紧急军事援助数额大增。肯尼迪虽然强调发展中国的经济发展，对外援助带有更多的理想主义色彩，但其未能跳出冷战的思维范式，依然是“过去的俘虏”。

约翰逊政府时期，美国深陷越南泥沼，主要精力用于处理越南问题。1965年印巴战争，美国暂停了对两国的军事和经济援助，结果使得印巴两国对美国都颇有怨言。美国希望印度在越南问题上支持（或者是默认，至少是不反对）美国的越南政策。但是，印度坚持独立的外交政策和对美国越南政策的批评，在一定程度上导致了约翰逊的“拉紧绳拴”的对印粮食援助政策。美国的这种政策，并未能使印度追随其越南政策，在一定程度上刺激了印度大力发展农业，实行“绿色革命”，改变过分依赖外援的情况，并且使印度进一步加强了同苏联的关系。“拉紧绳拴”政策，不仅在政治上而且在经济上都遭到失败。尼克松政府前期（至1971年），美国调整其全球战略，其亚洲政策的重心转向中国，印度在美国全球战略中的战略地位相对下降。而巴基斯坦是通向中国的走廊，美国决策者从全球战略出发，加上领导人的个人偏好，对南亚实行“重巴轻印”的政策。在1971年的印巴战争中，美国以暂停对印的经济援助为手段，迫使印度停火。这也使美印关系和美国对印援助跌入新的低点。美国对印度的援助，从缘起、缓慢发

展、升温到高潮，在尼克松政府前期（至1971年）随着美印关系的恶化而跌入低谷。从历史发展的脉络来看，1951—1971年美国对印度的援助，大致呈现出一个波段性的周期。

美国对外援助，体现了美国外交政策传统中的理想主义、现实主义以及人道主义的糅合。在全球冷战背景之下，作为外交政策的一种工具，美国对印援助始终以美国国家利益为最高目标，随着世界形势的变化和美国全球战略的调整而不断发展变化。美国的对印援助，在多重动机和目的的驱使下，具有主观上的利己之私和客观上的利他性和进步性。研究美国对印度援助，借鉴其中的有益“元素”，对于既是受援国又是援助国的中国的经济发展，无疑具有重要的现实意义和借鉴意义。



# 目 录

绪 论 .....	(1)
<b>第一章 美国对印度援助的缘起 .....</b>	<b>(9)</b>
第一节 战后初期美国的对外援助 .....	(9)
第二节 战后初期美国的南亚政策 .....	(14)
一 从 NSC48/1 号文件到 NSC98/1 号文件 .....	(14)
二 战后初期美国的对印战略:倚重英国 .....	(18)
第三节 战后初期美国对印度的援助 .....	(23)
一 独立后的印度概况 .....	(23)
二 援助的前奏 .....	(28)
三 1951 年紧急援助印度法案 .....	(32)
小 结 .....	(40)
<b>第二章 美国对印度援助的缓慢发展 .....</b>	<b>(42)</b>
第一节 杜鲁门政府对印度的援助 .....	(42)
一 援助“哲学”:短期的、国家安全的视角 .....	(42)
二 经济援助和技术援助 .....	(44)
三 军事援助 .....	(51)
第二节 艾森豪威尔总统第一任期美国对印度的援助 .....	(60)
一 时局的变化和美印关系的发展 .....	(60)

2 / 美国对印度援助研究(1951—1971)	
二 “贸易而非援助” .....	(66)
三 从1953年国家情报文件到NSC5701号文件 .....	(69)
四 援助的努力 .....	(76)
五 案例分析:农产品贸易开发与援助法(PL480) .....	(83)
小 结 .....	(90)
<b>第三章 美国对印度援助的升温 .....</b>	<b>(91)</b>
第一节 艾森豪威尔总统第二任期美国对外援助的调整 .....	(91)
一 世界形势的变化 .....	(91)
二 援助“哲学”:“贸易与援助”并举 .....	(94)
第二节 艾森豪威尔总统第二任期美国对印度的援助 .....	(96)
一 NSC5909/1文件 .....	(96)
二 援助的努力 .....	(99)
三 案例分析:肯尼迪—库珀议案 .....	(117)
小 结 .....	(126)
<b>第四章 美国对印度援助的高潮 .....</b>	<b>(128)</b>
第一节 肯尼迪政府的外援政策 .....	(128)
一 发展援助:“继往”与“开来” .....	(128)
二 外援“哲学”:查尔斯河学派的影响 .....	(139)
第二节 肯尼迪政府对印度的援助 .....	(143)
一 美印关系的发展 .....	(143)
二 军事援助 .....	(152)
三 经济援助和技术援助 .....	(177)
小 结 .....	(195)
<b>第五章 美国对印度援助高潮的跌落 .....</b>	<b>(197)</b>
第一节 约翰逊政府对印度的援助 .....	(197)

一 美印关系的恶化 .....	(197)
二 美国对印度的粮食援助 .....	(200)
第二节 尼克松政府前期(至1971年)美国对 印度的援助 .....	(213)
一 美国全球战略的调整 .....	(213)
二 美印关系和美国对印度的援助 .....	(215)
小 结 .....	(218)
结 论 .....	(220)
参 考 文 献 .....	(229)
后 记 .....	(244)

# 绪 论

## 选题缘起

印度，位于亚洲南部，是南亚次大陆上最大的国家。它不仅是连接东亚和西亚乃至欧洲的陆路枢纽，而且是连接东西方的海上交通枢纽。它自古以来便在东西方的经济贸易中得到巨大利益。印度不仅地理位置十分重要，而且是世界伟大的文明古国之一，具有悠久的历史 and 光辉灿烂的文化。但是，到了近代，在“西势东渐”的背景之下，印度沦为英国的殖民地。印度人民经过艰苦卓绝的斗争终于取得了国家独立。独立后的印度面临着巩固独立、发展民族经济的艰巨任务。在经济基础十分薄弱的情况下，为了迅速发展经济，印度采取了积极利用外资和外援的方针。

美国，这个只有二百多年历史的年轻的国度，在开拓新大陆的过程中逐渐形成了独特的美国文化。这种文化“源于欧洲文明，但它不是欧洲文明的简单延长，而是欧洲文明与美洲荒原的新的历史的结合”<sup>①</sup>。优越的地理环境，鼓励进取、创新和务实精神的美国文化元素以及历史机遇等等综合因素，使美国一步步跨过两洋之隔，打破“孤立主义”传统，介入世界事务，在二战后成为世界头号强国。战后，美国把外援作为外交政策的一种工具，提出了杜鲁门主义、

---

<sup>①</sup> 王晓德：《美国文化与外交》，世界知识出版社 2000 年版，第 7 页。

马歇尔计划和第四点计划。战后美印关系的发展，在很大程度上是一种经济关系的发展，而美国对印度的经济援助是美印经济关系的一项重要内容。

笔者选择美国对印度的援助（1951—1971）作为研究对象是出于以下考虑：

首先，印度在很多方面与中国有着相似之处。中印两国都有着悠久的历史 and 灿烂的文化，在近代都经受了殖民主义的入侵，沦为殖民地或半殖民地，在独立后都面临着类似的发展任务。中印作为发展中国家的两个大国，印度在利用外援和外资过程中的经验教训，可供中国参考借鉴。此外，印度是我国西南最大的邻国，是在南亚次大陆和亚洲具有重要影响的大国，美印关系的发展对我国外交以及国家安全具有不可忽视的影响。

其次，美国从战后的马歇尔计划开始，进行了大规模的对外援助，积累了丰富的组织管理经验，也留下耐人寻味的教训。在经济全球化日益密切的今天，如何使援助发挥最大的效能，如何在援助过程中实现受援国（方）和援助国（方）的“双赢”或“共赢”，研究美国对印援助可以从中得到一些有益的启示，为中国的外援政策提供一定的借鉴。对美国对印度的援助——最强大的资本主义国家对最大的第三世界资本主义国家的援助进行研究，具有代表意义。

最后，国内学术界对美国对印援助的研究比较薄弱。从时间上来看，1951—1971年，美国对印度的援助经历了开始、缓慢发展、升温、高潮、跌落的“一个波段”的发展过程。笔者希望在借鉴国外学者研究成果的基础上，利用美国外交文件等原始档案资料，厘清美国援助印度的发展脉络，分析影响美国对印援助进程的各种因素，揭示其内在的规律性。

## 研究现状

### 一 国内研究状况

国内对外援的研究近年来有了可喜的发展。中国社会科学院欧洲研究所所长周弘主编的《对外援助与国际关系》，是从国际关系角度研究发达国家对外援助具有开创性作用的重要著作。该书探讨了以国家利益为中心的国家援助观和以非国家行为体为中心的超国家外援理论，提出了国家内部政治、社会和文化进程对国家对外援助政策和行为的影响，分析了西方发达国家对外援助的历史沿革、发展特点和演化趋势。<sup>①</sup>国内研究日本政府的官方援助计划的较多，主要有张光《日本对外援助研究》<sup>②</sup>，复旦大学贺光辉博士论文《美日对外援助之比较》等。

国内对美国外援的研究，近来成为一个热点。张彩梅的博士论文《杜鲁门时期美国对外援助政策研究》，主要研究杜鲁门时期美国对外援助政策是如何确立并实施的，作者通过对杜鲁门主义、马歇尔计划和第四点计划等对外援助活动的分析指出，全球扩张是杜鲁门时期以来美援的圭臬。<sup>③</sup>王慧英《肯尼迪与美国对外经济援助》通过对大量原始文献的分析解读，指出肯尼迪政府时期美国对发展中国家的经济援助政策制度化、目标化和体系化；美国的国家利益，而不是发展中国家的经济发展，是促使美国实施对外经济援助的根本原因和目的，而美国总是根据变化了的国际形势和全球战略目标来改变对外援助的规模、构成和地域重点。<sup>④</sup>刘国柱《美国文化的新边疆：冷战时期的

---

① 周弘主编：《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社 2002 年版。

② 张光：《日本对外援助研究》，天津人民出版社 1996 年版。

③ 张彩梅：《杜鲁门时期美国对外援助政策研究》，博士学位论文，南开大学，2002 年。

④ 王慧英：《肯尼迪与美国对外经济援助》，中国社会科学出版社 2007 年版。

和平队研究》对和平队的历史文化渊源、和平队与冷战的关系、和平队在第三世界国家开展的各项工作、和平队面临的问题及政策调整、和平队的功能与作用等作了深入的探讨，该论文是我国学术界第一部较为系统研究和和平队的学术专著。<sup>①</sup> 郭拥军博士论文《争取进步联盟研究》对冷战时期美国对拉美的大规模经济援助行动进行了分析，指出争取进步联盟计划在客观上对拉美的社会经济发展起到了一定的推动作用，但它主要是美国实现自身利益的工具，并没有从根本上给拉美带来经济发展和社会进步。<sup>②</sup> 王昊博士论文《冷战时期美国对印度援助政策研究（1947—1971）》，主要从国际关系和外交政策的角度研究美国对印援助政策，并在此基础之上认识冷战时期美国对印度援助的基本情况和特征，全面地理解冷战的双重逻辑——国际性与本土性张力在发展问题上的表现及其相互之间的关系，进而研判究竟是何种因素决定了美国援助政策的成败。<sup>③</sup> 该论文与笔者的研究领域相同。此外，还有一些博（硕）士论文，或从不同的时期，或从不同的视角对美国的对外援助进行研究。

但是，相对而言，国内美国对印援助的专题研究比较薄弱，有些研究只是从不同的侧面对这一主题有所涉及。

## 二 国外研究状况

国外关于外援的研究，成果丰硕。国外学者主要从国际政治学和发展经济学的角度对美国对印度的援助进行解读。发展经济学的代表人物之一罗斯托的著作《艾森豪威尔、肯尼迪和对外援助》，从“肯尼迪—库珀提案”入手，分析了美国政府的外援理念以及1945—1958

---

<sup>①</sup> 刘国柱：《美国文化的新边疆：冷战时期的和平队研究》，中国社会科学出版社2005年版。

<sup>②</sup> 郭拥军：《争取进步联盟研究》，博士学位论文，南开大学，2003年。

<sup>③</sup> 王昊：《冷战时期美国对印度援助政策研究（1947—1971）》，博士学位论文，华东师范大学，2008年。

年美国对外援助政策的发展变化。<sup>①</sup> 印度学者夏尔马 (R. K. Sharma) 所著《对印援助：经济学的研究》，分析了对印援助的不同来源，在多边和双边对印援助中的赠与成分，私人基金会印度的援助，对印援助的一些束缚性条件以及外援对印度支付平衡的影响。作者通过分析认为，美国对印度的援助并不是像人们通常所认为的那样，只援助印度的私有部门；美国对印度的援助大部分用于印度的公有部门，尽管美国一直支持和鼓励印度私有部门的发展。<sup>②</sup> 美国学者钱德拉塞卡尔 (S. Chandrasekhar) 所著《美国援助与印度经济发展》从微观的角度，较为详细地分析了美国对印度的援助动机以及在农业、工业、医疗卫生、教育、交通运输等方面的援助概况，论述了美国一些私人组织和机构对印度的援助，分析了美国援助对印度经济的影响。<sup>③</sup> 丹尼斯·莫瑞尔 (Dennis Merrill) 的著作《面包与选票：美国与印度的经济发展，1947—1963》，是研究美国对印援助的权威之作。作者以大量的原始档案文献为据，分析了从杜鲁门到肯尼迪政府时期美国对印度开发援助政策的发展变化。<sup>④</sup> 查瑞 (M. Srinivas Chary) 所著《鹰与孔雀——美国对独立后印度的外交政策》，侧重于双边经济关系的论述，认为美国对印度的经济援助是美巴结盟后保持美印正常关系的主要手段，时间跨度从杜鲁门总统到里根总统。<sup>⑤</sup> 美国著名经济学家弗农·拉坦 (Ver-

---

① W. W. Rostow, *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*, Austin: University of Texas Press, 1985.

② R. K. Sharma, *Foreign Aid to India: an Economic Study*, New Delhi: Inder Singh Marwah for Marwah Publications, 1977.

③ S. Chandrasekhar, *American Aid and India's Economic Development*, New York: Praeger, 1965.

④ Dennis Merrill, *Bread and the Ballot: The United States and India's Economic Development, 1947 - 1963*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1990.

⑤ M. Srinivas Chary, *The Eagle and the Peacock: U. S. Foreign Policy Toward India Since Independence*, London: Greenwood Press, 1995.



non W. Ruttan) 所著《美国发展政策：对外经济援助的国内政治学》，论述并分析了美国过去 50 年内发展援助的历史，详细论述了国际开发署的演进以及双边援助和多边援助，指出国内政治利益对战后美国外援发展水平的不利影响，对美国援助政策的变革和重新定位进行了分析。<sup>①</sup> 布兰兹 (H. W. Brands) 的著作《印度和美国：冷和平》，论述了印度独立 40 年来美印之间经历了冲突、误解、几近危机的发展过程，从整体上来看，美印关系的显著特点是紧张甚于合作，全球政治的不同考虑，文化上的差异、领导人个性的迥异等等对美印关系的发展产生重要的影响。<sup>②</sup> 甘古利 (Shivaji Ganguly) 的著作《美国对南亚的政策》，以南亚发生的重大历史事件为线索，分别论述了 1962 年中印边界战争、1965 年印巴战争、1965—1967 年印度粮食危机、1971 年印巴战争等美国的反应。在 1965—1967 年的印度粮食危机中，美国采取“拉紧绳拴”的粮食政策，以期望印度支持美国的越南政策。<sup>③</sup> 普林斯顿大学的访问学者约翰森 (Robert C. Johansen) 用世界秩序的观点对美国对印援助进行了研究，分析了美国对印度援助的人道主义动机、经济动机、安全动机，认为援助是遏制共产主义、保障美国安全的一种工具。<sup>④</sup> 埃尔德里奇 (P. J. Eldridge) 所著的《援助印度的政治学》，分析了援助国的方法和目标、援助印度的政治影响、对印度的

---

① Vernon W. Ruttan, *United States Development Policy, the Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1996.

② H. W. Brands, *India and the United States: The Cold Peace*, Boston: Twayne Publishers, 1990.

③ Shivaji Ganguly, *U. S. Policy Toward South Asia*, San Francisco: Westview Press, 1990.

④ Robert C. Johansen, *United States Foreign Aid to India: A Case Study of the Impact of U. S. Foreign Policy on the Prospects for World Order Reform*, Center of International Studies, Woodrow Wilson School of Public and International Studies, Princeton University, 1975.