



试析肯尼迪时期美国对外援助政策的制度化

徐建华

摘要: 20世纪50年代中后期起,美国对外援助陷入两难境地:一方面,迫于与苏联争夺第三世界的压力,需要大量增加对发展中国家的经济援助;另一方面,美国国内经济下滑,国际收支平衡危机频仍,面对国内尤其是国会的反对,无法获得太多的援助拨款。针对这一状况,肯尼迪政府调整其对外援助政策:一方面将援助类型从以军事援助为主转变为以经济援助为主,确立了经济援助,特别是发展援助的主体地位;另一方面提出援助负担分担政策,要求西欧及日本等盟国分担援助负担。这些调整使得美国对外援助政策开始走向制度化,并为以后美国政府以及国际援助体系的对外援助政策确立了基本框架和行动指南。
关键词: 肯尼迪政府; 对外援助; 援助负担分担

对外援助,尤其是对外经济援助,是考察冷战时期美国安全战略和对外关系的重要方面之一。肯尼迪时期是美国外援政策发展过程中非常重要的一个时期。虽然肯尼迪在任时间不长(1961.1—1963.11),但其外援政策的调整为之后美国政府的外援政策确定了基本原则和行动框架,使得美国对外援助无论在目标、机制还是机构等方面都出现了很大的飞跃。其中,最重要的影响之一是美国对外援助开始形成制度化,并逐渐发展成为美国外交的重要战略工具。关于这一问题,国内学者的一些专著或论文里有所涉及,但关注不够,在国外也非学术界研究重点^①。本文主要依据《1961—1963年美国外交关系文件》^②及美国国际开发署发布的绿皮书《美国海外贷款和赠款》^③中的资料及数据,对肯尼迪政府时期美国对外援助政策制度化的背景以及过程进行分析。

一、美国外援政策调整的现实及理论背景

20世纪50年代中期以来,东西对峙局面形成,美苏和平共处的局面稳定下来,而南

①关于肯尼迪的外援政策,美国研究成果很多。这些成果大多集中在“和平队”和“争取进步联盟”两项内容上,从国别或地区或某个具体项目的角度进行现实主义分析;或由一些曾在肯尼迪政府任职的学者型官员对肯尼迪政府的内外政策(包括外援政策)进行阐述,分析其外援思想的发展及对第三世界政策的背景(Walt W. Rostow, *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*. Austin: University of Texas Press, 1985; Frank M. Coffin, *Witness for AID*. Boston: Houghton, 1964; Michael E. Latham, *Modernization as Ideology, American Social Science and "National Building" in the Kennedy Era*. The University of North Press, 2000)。国内主要相关出版专著仅有王慧英:《肯尼迪与美国对外援助》,中国社会科学出版社2007年。近年来有一些博士、硕士论文对此问题也有涉及:娄亚萍:《试论美国战后对外经济援助》,复旦大学2010年博士学位论文;侯明:《冷战时期美国的对外援助政策(1947—1972)——以美元防卫为视角》,东北师范大学2011年博士学位论文;孙艳姝:《试析肯尼迪政府的对外援助政策》,东北师范大学硕士学位论文2004年5月。

② *Foreign Relations of the United States, 1961—1963, Volume IX, Foreign Economic Policy*, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09>.

③ USAID. *U. S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945—September 30, 2006 (Greenbook)*. (Washington, D. C., 2007), <http://quesdb.usaid.gov/gbk/index.html>.

北问题开始上升为国际关系的焦点。肯尼迪在就职演说中就指出：“我们认识到苏联作为共产主义国家本身并非战争根源这一事实，承认苏联的大国地位，并接纳苏联对国际事务的建设性参与。”^①作为回应，赫鲁晓夫也做出了一定的缓和姿态，例如释放被俘美国飞行员，发表态度和缓的讲话等。在美苏关系相对缓和的同时，世界范围内的民族解放与独立运动也蓬勃发展。二战后，英法德等老牌资本主义国家衰弱了，国际政治领域出现大量权利真空。“从某种意义上，德日崩溃后在欧洲和亚洲出现的权力真空……是不正常且暂时性的……注定要被填补。问题仅在于由谁来填补，及如何填补。”^②趁此时机，第三世界民族解放运动风起云涌。1955年，来自亚洲和非洲的29个国家的代表在印度尼西亚的万隆召开了亚非会议，高高举起了反帝、反殖、民族独立的旗帜。1955—1963年间，新独立国家又增加了33个，这标志着第三世界国家开始作为一支独立的力量登上国际舞台。第三世界国家疆域广大，资源丰富，人口众多，是重要的潜在商品市场和原料产地，因此，美苏此时都把目光转向了这一中间地带。

苏联着力于扩大与第三世界国家的贸易和其他经济联系，并向他们提供经济援助，引导这些国家选择自己的发展模式和政治经济体制。在1956年苏共二十大上，赫鲁晓夫提出，共产主义可以不通过战争而赢得全世界，“当我们说在资本主义和社会主义两种体系的竞赛中社会主义体系必将取得胜利的时候，这绝不意味着胜利将通过社会主义国家对资本主义国家的内政进行武装干涉来实现。我们确信共产主义胜利的根据是：社会主义生产方式比资本主义生产方式具有决定性的优越性。”^③确实，苏联在不到20年的时间里，走完了西方资本主义国家通常需要几十年甚至上百年才能走完的路，发展成为仅次于美国的世界第二工业强国。这一成就对于那些希望能在薄弱基础上迅速实现现代化的新兴独立国家而言，具有强大的吸引力。

这一状况引起了美国的极大忧虑。美国意识到，“苏联的威胁已有了新的形式，表现之一便是出于政治目的而不断扩大对外贸易与援助”^④。如果置身事外，听任苏联利用经济手段同美国争夺欠发达国家和地区，那么在这场有关发展中国家发展模式的竞争中，美国就输了。而“与共产主义竞争的最好方式，是减轻据称引起共产主义的温床——治愈这些状况和给人民过较好的生活的希望，是击败它的方式。”^⑤

这一时期，以沃尔特·W. 罗斯托为代表，包括马克斯·米利肯、约翰·加尔布雷思、乔治·鲍尔、林肯·戈登等人在内的查尔斯河学派提出的经济援助理论，成为肯尼迪政府调整对外援助政策的理论依据和指导。他们是凯恩斯主义的信徒，强调有效地促进受援国的经济开发才是对外援助的真正作用。

1960年，罗斯托出版了《经济增长的阶段：非共产党宣言》，正式提出了著名的“经济增长阶段论”。罗斯托依据经济发展规律，把国家经济增长分为五个阶段^⑥，其中，“起飞阶段”尤为重要。他认为，任何“起飞”都必须具备的基本条件之一就是投资；而要提高生产性的投资率，必须增加国民收入中的储蓄比例，使储蓄在国民收入中所占的比例增加到10%以上。对于大多数发展中国家而言，国内储蓄水平的差额可以通过外国援助或国外私人投资来解决。

罗斯托还用“经济增长阶段论”来解释二战后兴起的民族主义和共产主义。他认为民族主义的发展方向有两种，即以对外扩张为特征的外向型民族主义和以巩固对内控制并推动社会发展为特征的内向型民族主义。这两种情况都有可能致欠发达地区向反西方道路发展，并对美国产生威胁。美国应增加对欠发达国家的开发援助，引导这些国家按西方工业化道路实现经济增长及起飞。至于共产主义，罗斯托认为对于大多数亚非拉国家来说，这可能只是“过渡时期的一种病症”^⑦。鉴于50年代以来美苏通

① John Lewis Gaddis. *Strategies of Containment — A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford University Press, 1982, p. 228.

② Walter LaFeber. *America Russia and the Cold War 1945—2006*. McGraw-Hill Humanities, 2006, p. 23.

③ 《赫鲁晓夫言论》第5集，世界知识出版社1965年，第38页。

④ FRUS, 1961—1963, Volume IX, *Foreign Economic Policy*, Section 6 of 18, Document 95 <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09>.

⑤ John W. Spanier. *American Foreign Policy since World War II*. New York: Preager Publishers, 1971, p. 143.

⑥ 按顺序分别是“传统社会阶段”、“准备起飞阶段”、“起飞阶段”、“走向成熟阶段”与“大众消费阶段”。罗斯托的理论最初只包括五个阶段，后来扩展为六个阶段，即增加了“超越大众消费阶段”。

⑦ W. W. Rostow. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, 1960, pp. 29, 112~164.

过援助和贸易手段加剧对第三世界国家的争夺，罗斯托建议应加强对第三世界长期发展的支持，或者说，对外援助的“战略目标应该是增强受援国的独立地位，使其不断的致力于国内事务的更加民主化，并且长期同西方联合”^①。1960年12月，罗斯托向刚赢得选战的肯尼迪建议：“新政府上台之后首先要做的便是在对发展中国家的援助方面取得突破性进展，这对于保持美国在自由世界的地位非常重要。”^②

在当选总统之前，肯尼迪的援外思想便受查尔斯河派经济学家的影响，对此问题兴趣颇浓。他批判之前的外援政策“主要是作为一种反共工具设计的，它的目的不是为了建设性的经济和社会进步”^③。上任之初，他便委托罗斯托撰写3月22日呈交国会的外援特别咨文。该咨文认为，目前美国当前的外援计划和理念存在很多问题。进入60年代后，现有的对外援助计划大多无法满足自由世界中欠发达国家的需求。这些国家普遍存在贫穷及动荡，而这正是共产主义病毒的最佳入侵对象。如果这些国家现行政治和社会制度崩溃了，将对美国的安全与繁荣造成不利甚至危害。身处“发展的十年”，60年代为美国及其他工业国家提供了一个历史机遇，这些自由世界中的工业化国家可以通过对外援助来帮助欠发达国家实现经济自立，或者更进一步，实现其经济自促增长^④。该咨文重新评估了对外援助的重要性及现有外援计划的局限性，指出了推行新的外援政策的必要性。

二、肯尼迪政府对外援助方式的转型

肯尼迪在外援政策上的首要调整便是确立了以经济援助，特别是以开发援助为主体的援助政策，并以《对外援助法》的形式将这一政策固定下来。

自朝鲜战争之后，美国对外援助以军事援助为重心。1951年10月10日通过的美国“共同安全法”（Mutual Security Act）加速了美国缔结双边军事协定和建立地区性军事集团的步伐，其中规定：美国的对外援助应以本国利益为考虑，在有利于“强化美国安全”时才提供援助。受援国被要求承担“增强且维持本国的防卫能力”等军事义务，其目的就是“尽可能快地加强自由各国的防卫能力”。同时，经济援助只提供使用于那些直接加强和支持军事力量的项目中。之后，美国把原来在不同法律下分散进行的军事援助、经济援助、技术援助统一起来，进一步加强了以军事援助为主的冷战型援助。该法案规定取消了之前主管马歇尔计划的经济合作机构，而将其职能转给新的机构即共同安全署（Mutual Security Administration，简称MSA）^⑤。1953年艾森豪威尔上台之后，以“援外事务管理署”取代了“共同安全署”，外援规模进一步缩减，而外援结构更侧重于军事援助。

如表1所示，从1951年开始，在美国的对外援助中，军事援助的比重大幅度增加，由1950年的19.6%上升为1951年55.0%。1955年以后军事援助比重开始下降，但总体上讲，比重仍在40%至50%之间。

这一政策的改变始于艾森豪威尔第二任期。1955—1956年，围绕援建埃及的阿斯旺大坝，美苏展开了一场争夺战，美国落败，埃及成为第一个承认中华人民共和国的中东国家。随后爆发的苏伊士运河危机以及苏联正加紧向非共产主义国家提供经济援助的事实，迫使艾森豪威尔政府开始考虑加强对欠发达国家和地区提供经济发展援助的必要性。1957年，艾森豪威尔向国会提出建立“开发贷款基金组织”的建议，国会通过相关立法，为这一计划给予14亿美元的拨款^⑥。1958年，向发展中国家提供优惠资本援助的“开发贷款基金组织”（DLF）正式建立。这些举措说明，美国外援重心从之前强调以军事援助为主，逐渐向重视经济援助发展。然而，艾森豪威尔在财政方面奉行的仍是共和党的传统理念，即压缩政府支出以及

①小阿瑟·M.施莱辛格：《一千天》，三联书店1981年，第467页。

②Kimber Charles Pearce, *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid*. East Lansing: Michigan State University Press, 2001, p. 87.

③小阿瑟·M.施莱辛格：《一千天》，第470页。

④John F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Foreign Aid*, March 22th, 1961, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8545>.

⑤U. S. Department of State, "Summary of Proposed Mutual Security Act of 1951," *FRUS, 1951, Vol. 1*, Washington D. C. : Government Printing Office, 1979, pp. 313~334.

⑥Avraham G. Mezerik, ed. *Economic Development Aids for Underdeveloped Countries: UN Sources, National and International Agencies Financial and Technical Assistance (with Special Sections on Africa)*. New York: International Review Service, 1961, p. 16.

维持收支平衡^①,并且其外援政策总体仍在《共同安全法》的框架内运行。因此,美国对外经济援助的规模并没有大幅增加。

表1 1950—1959年美国对外军事援助所占的百分比(单位:百万美元)^②

财政年度	对外援助总额	经济援助	军事援助	军事援助所占百分比
1950	5,971.3	4,799.3	1,172.0	19.6%
1951	7,612.6	3,426.7	4,185.9	55.0%
1952	6,814.0	2,408.9	4,405.0	64.6%
1953	4,979.9	2,246.1	2,733.8	54.9%
1954	4,767.8	2,400.7	2,367.1	49.6%
1955	4,097.4	2,419.2	1,678.2	41.0%
1956	4,847.7	2,476.7	2,371.0	48.9%
1957	4,871.4	2,901.8	1,969.6	40.4%
1958	4,014.7	2,457.5	1,557.1	38.8%
1959	5,074.2	2,806.0	2,268.2	44.7%

以军事援助为主到以经济援助为主的最终转换是肯尼迪上台后完成的。1961年1月,肯尼迪刚上任就以新的外援政策彻底改变了之前只重视军援的状况,并且以法案的形式确立了经济援助的目标、框架和运行机制。

1961年8月31日,美国国会通过了1961年《对外援助法》(Foreign Assistance Act,简称FAA),这在当时被视为“划时代”的文献,并成为之后若干年美国对外经济或军事援助政策的主要法制基础。美国对外援助政策的理念、方针和组织机构均有了大幅调整,而1951年的《共同安全法》从此退出历史舞台。

1961年《对外援助法》提出,美国对外政策的目标是“鼓励并继续支持欠发达国家人民获得发展所急需的知识和资源,建设经济、政治和社会机构以提升欠发达国家人民的生活水平”。“实现欠发达国家的经济增长、民主、政治稳定,帮助他们同诸如共产主义意识形态的蔓延以及贫困所导致的不稳定及威胁做斗争。”^③新的外援立法强调经济发展援助,向欠发达国家和地区提供更优惠的资本援助,并将经济援助预算与军事援助预算分开,削减军事援助和防务支持援助的比例。此外,取消了过去那种零散的非系统的计划,而是转而要求受援国积极发挥自己的主观能动性,制定符合本国国情目标及系统的全国性和地区性发展计划^④。

根据《1961年外援法》,外援管理机构也进行了职能划分。美国的军事援助由国防部主管,而经济援助则统一由新设的隶属于国务院的国际开发署(Agency for International Development,简称AID)负责。11月3日,国际开发署成立,下设非洲和欧洲局、近东和南亚局、远东局与拉美局。作为美国首个进行经济与社会开发援助的主管机构,它全面整合了以前分散在各种机构,如国际合作署、进出口银行、开发贷款基金和“粮食换和平”计划中的各项援助职能。国际开发署主管的具体援助项目,可以分为三类,即发展援助、支持援助及紧急基金。其中,法案界定的发展援助包括发展贷款基金和发展赠予基金两个计划,前者致力于为发展中国家提出“开发经济资源和提高生产力”的计划并提供基础设施建设资金;后者目标集中在通过技术合作等手段为发展中国家开发人力资源^⑤。

至此,美国对外援助的重心从着重安全防卫的军事援助调整为强调功能性贷款与有益于私营经济发展的开发援助。《1961年对外援助法》实施之后,自1962年至2001年,美国军事援助的年均比例为

①Sergey Y. Shenin. *America's Helping Hand: Paving the Way to Globalization (Eisenhower's Foreign Aid Policy and Politics)*. New York: Nova Science Publishers, Inc. 2005, pp. 5~6.

②数据来源: USAID. *U. S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945-September 30, 2006 (Greenbook)*. (Washington, D. C., 2007), <http://quesdb.usaid.gov/gbk/index.html>.

③USAID. *A History of Foreign Assistance*, <http://www.usaid.gov/about/usaidhist.html>.

④*Foreign Assistance Act of 1961 (P. L. 87-195)*, <http://www.fas.org/asmf/resources/govern/faa01.pdf>.

⑤USAID. *A History of Foreign Assistance*, <http://www.usaid.gov/about/usaidhist.html>.

33.3%，而经济援助的年均比例则高达66.7%，在美国对外援助体系中始终较稳定地居于首要地位^①，而在经济援助中，发展援助又占据主体地位。此外，1961年制定的《和平部队法》为构筑新的技术合作体制奠定了基础。以这两个法令为基础，美国的开发援助逐渐开始以资金援助和技术援助为中心。

表2 1960—1969年美国对外经济援助所占的百分比(单位:百万美元)^②

财政年度	对外援助总额	经济援助	经济援助所占比例
1960	5,218.3	2,974.0	57.0%
1961	5,480.9	3,367.9	61.4%
1962	6,532.3	4,469.5	68.4%
1963	6,384.7	4,369.6	68.4%
1964	5,265.1	4,121.8	77.3%
1965	5,420.7	4,121.6	76.0%
1966	6,904.4	4,783.4	69.3%
1967	6,339.2	3,942.6	62.2%
1968	6,757.3	4,100.3	60.7%
1969	6,639.3	3,523.9	53.1%

这样,美国对外经济援助体制到20世纪60年代中期时已基本建立起来。其中,发展援助、安全支持援助(SSA)(后更名为经济支持资金)和粮食换和平计划这三个双边援助项目成为主体。

三、肯尼迪政府援助负担分担与国际援助体系的形成

肯尼迪政府加大对第三世界国家经济开发援助力度的同时,美国经济正面临巨额国际收支逆差问题。为了解决援助费用增加与国际收支逆差之间的矛盾,肯尼迪提出了援助负担分担政策,推动建立了国际援助体系。

“二战结束至1949年,美国的国际收支一直处于顺差状态。1950年,美国出现二战后的首次逆差,其数额为37.8亿美元。从1958年起,美国陷入持续逆差。1958—1960年,美国的国际收支逆差年均均为38亿美元,二年逆差累积超过110亿美元,是战后美国黄金储备高峰期时黄金储备的45%。”^③肯尼迪当选时,“有两件事最让他担心,一件是核战争,另一件就是国际收支赤字。”^④他在1961年2月2日致国会的关于经济恢复和增长计划的特别咨文中指出:“美国的经济能力正不断衰退。美国的经济增长速度在过去7年里下降迅速。而从过去3年半的数据来看,美国的实际工业产量和生产能力之间的差距则面临长期困境。”^⑤

由于美国经济实力相对下降,再加上美元长期大量外流,美国国际收支出现严重赤字,黄金亦大量流失,导致国内反对外援情绪不断增长。肯尼迪曾深有感触地说:“我宁愿削减外援。它很不受欢迎。每年都是一场硬仗。艾森豪威尔总统有过同样的战斗,杜鲁门总统也是。”^⑥在向国会提交的1962年外援法案中,肯尼迪正式向国会提出的新外援资金总规模是49.6亿美元,而国会最后只给予39亿美元的拨款额,削减幅度达20%。1963年美国国会在授权阶段就大量削减总统的外援资金要求,在拨款阶段,比起肯尼迪总统提出的36亿美元的拨款要求,两院联席会议协商后最后只给予30亿美元外援拨款额。并且,在1964年财政年度过去整整半年之后,《1964财政年度对外援助及相关机构拨款法》才被国会通过。

肯尼迪政府时期,国际力量对比发生着巨大变化。除了第三世界的兴起之外,随着西欧、日本经济

① USAID. *U. S. Overseas Loans and Grants (Green Book)* (PDF 2001 Version), <http://qesdb.usaid.gov/gbk/index.html>.

② 数据来源: USAID. *U. S. Overseas Loans and Grants; Obligations and Loan Authorizations, July 1, 1945 - September 30, 2006* (Green book). (Washington, D. C., 2007), <http://qesdb.usaid.gov/gbk/index.html>.

③ 齐秀丽:《冷战与美国的国际收支调节政策(1945—1969)》,东北师范大学博士学位论文2008年,第93页。

④ 马丁·迈耶:《美元的命运》,海南出版社2000年,第79页。

⑤ John F. Kennedy. *Special Message to the Congress; Program for Economic Recovery and Growth*, February 2nd, 1961, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8111#axzz1x5H3EVbO>.

⑥ Charles J. V. Murphy. "Foreign Aid: Billion in Search of a Good Reason", *Fortune*, 1963 (March), p. 126.

力量的崛起,美国与西方盟国之间的关系也进入重大调整时期。美国以本国国际收支状况的恶化为背景,开始寻求改变由自己独家承担西方阵营大部分对外援助的局面,力图促使其他国家也分担对外援助负担。美国向其盟国强调,为了保障西方的安全和利益,美国长期以来在向欠发达地区提供援助方面承担了过重的负担,现在是西方盟国公平承担起相应份额的时候了。

表3 1961年美国与部分西方国家经济援助与防务支出比较^①

国家	占GNP之比	占GNP之比	占GNP之比	占GNP之比	占GNP之比	人均援助	人均GNP
	赠与及赠与类援助(1)	净官方借贷(2)	官方援助总额(3)	防务支出(4)	净官方援助与防务开支总额(3)+(4)(5)	与防务开支数(美元)(6)	(美元)(7)
比利时	0.93	-0.01	0.92	3.40	4.32	54	1254
加拿大	0.20	-0.01	0.19	5.32	5.51	97	1753
法国	1.68	0.14	1.82	7.41	9.53	108	1138
联邦德国	0.25	0.61	0.86	4.93	5.79	72	1235
意大利	0.16	0.07	0.23	4.04	4.27	26	599
日本	0.20	0.38	0.58	1.26	1.84	8	426
荷兰	0.63	-0.01	0.62	50.3	5.65	54	950
葡萄牙	0.51	0.92	1.44	7.84	9.28	22	237
英国	0.38	0.30	0.67	7.60	8.27	104	1252
上述九国加权平均数	0.54	0.28	0.81	5.42	6.23	56	904
美国	0.60	0.12	0.72	10.36	11.08	288	2597
上述十国加权平均数	0.57	0.18	0.75	8.41	9.16	137	1493
美国支出占十国支出总额之比	62.97	39.45	57.35	74.53	73.14	-	-

说明:(1)至(5)栏的加权数为GNP,(6)、(7)的加权数为人口。

如表3显示,1961年西方国家提供外援总额中,美国的份额占57.35%,这已经是肯尼迪政府施加压力之后的结果,因为1960年美国提供的经援占西方所有国家对外经援的60%^②。表中还显示,1961年,英、法、联邦德国等其它九国防务开支占本国国民生产总值的比例平均只有5.42%,而美国的这一比例高达10.36%。因此,美国不仅认为本国在对外援助和防务开支中长期承担了不合理的比重,并且强调这也正是造成美元外流和严重赤字的罪魁祸首。

1961年2月6日,肯尼迪总统向国会提交了“黄金与国际收支逆差”特别咨文,要求盟国在对欠发达国家的援助和共同防务方面分担责任^③。之后,随着英国和联邦德国的相关官员到访美国,肯尼迪在第22号国家安全行动备忘录(NSAM-22),里面提到:“上周在和德、英会谈后,我希望能优先考虑并处理我们与欧洲盟国援助负担分担之事,并采取措施缓解美国及其他国家的财政平衡和赤字问题。”^④

当然,此时期西欧各国经济实力的增强,也为其更多地承担援助份额提供了现实基础。1959年末举行的美、英、法、联邦德国四国首脑会议,就创设新的援助机构来提高援助效率、避免重复援助的方案达成了协议。在该方案的指导下,1960年1月的大西洋经济会议做出了建立“发展援助集团”(Develop-

①数据来源于: *The United State Balance of Payments: Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Eighty-Eighth Congress, first session, Part I: Current Policies*, July 8 and 9, Washington D. C.; U. S. Government Printing Office 1963, p. 49.

② *Foreign Assistance*, 1964; *Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Eighty-eighth Congress, Second Session, on S. 2659 [and other] Bills Relating to Foreign Assistance*, Washington D. C.; U. S. Government Printing Office 1964, p. 628.

③ John F. Kennedy. *Special Message to the Congress on Gold and Balance of Payments*. February 6th, 1961, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8178#axzz1x5H3EVbO>.

④ “91. *National Security Action Memorandum No. 22*”, February 20, 1961. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d91>.

ment Assistance Group, 英文简称 DAG) 的决定, 它被置于欧洲经济合作组织(OECC)之下, 其成员由美、英、法等 9 个主要援助国和欧洲经济共同体(EEC)组成, 日本是其成员之一。1961 年 3 月 27 日, 美国代表团团长乔治·鲍尔在伦敦召开的“发展援助集团”第四次会议上, 提出了各成员国分担援助负担这一原则, 得到大部分成员国的同意。美国还正式提出了“公平分担”经济援助的三个具体原则: “第一, 较富国相应承担较大负担; 第二, 各国对经济援助的贡献必须全盘考虑其对共同防务的贡献; 第三, 考虑各国收支平衡状况, 有持续支付剩余的国家, 应以非束缚形式向欠发达国家提供援助, 有收支平衡赤字的国家, 则以束缚形式提供援助。”^①同年 9 月, 号称“发达国家俱乐部”的经济合作与发展组织(OECD)成立, “开发援助集团”成为其下属三个委员会之一, 并改名为“开发援助委员会”(Development Assistance Committee, 简称 DAC)。该委员会的职能是: 就开发援助问题进行商议, 制订有关规定和标准, 协调和督促给援国的援助实施进程。该委员会的成立对于推动对欠发达国家的经济援助并在给援国中间沟通信息和交流经验起到了一定的作用。开发援助委员会的建立象征着国际外援体系制度化的开端。

美国还将敦促其它国家更多分担“援助负担”的要求写进了《1963 年外援法》, 该法授权美国总统“敦促其他自由世界工业国增加贡献, 改善援助形式和条件, 以便对大家有利的共同事业的负担由所有国家公平分担”^②。

冷战时期, 美国外交政策的核心是遏制共产主义, 取得冷战竞争的胜利。其具体目标, 除了采取各种手段对社会主义国家进行遏制, 挤压其生存和发展的空间外, 还要防止其扩散到第三世界国家。根据这一目标要求, 向非共产主义国家, 特别是位于社会主义国家周边的欠发达国家, 提供经济和军事援助, 成为美国遏制战略中的重要手段。毫无疑问, 这一时期的对外援助政策服务于整个冷战战略, 服务于美国的国家安全利益, 正如肯尼迪所言: “对外援助是促进美国经济和安全利益的有效工具之一。”^③

基于对冷战时期美国国家利益的基本判断, 肯尼迪政府的外援政策与之前政府的外援政策相比, 更具有战略性、长远性、全局性的特征。肯尼迪批评之前政府的外援政策是“反共的、急于求成的”, 其对第三世界政策“并未从全球范围内进行长远地考虑, 通常只是在乱花钱和吹牛, 除了忙于应对各种危机外, 没有给贫穷国家带来新的希望”^④。肯尼迪政府提出的要持续支持欠发达国家的开发和经济增长, 并实施了诸如建立“争取进步同盟”、成立“和平队”等对外援助措施, 这都体现了美国外援政策的目标长远性, 尽管这些措施在本质上也把反对共产主义的目标长期化了。肯尼迪政府外援制度化主要体现在两方面: 一方面, 以军事援助为主的援助结构被打破, 以经济援助为主, 特别是以发展援助为主体的援助结构被确定下来, 在《1961 年对外援助法》中这一原则性结构以法律的形式相应地确立下来。虽然后来“对外援助法”也屡次进行小的修订, 但美国外援政策的基本利益原则和框架并没有改变。另一方面, 在提出援助负担分担政策之后, 肯尼迪政府在推动其盟国, 特别是联邦德国和日本开展对外援助方面也做了很多努力。在美国的推动下, 随着经合组织发展援助委员会的建立, 国际对外援助体系逐渐形成。官方发展援助慢慢发展成为各国外援的主要形式。肯尼迪遇刺身亡后, 约翰逊政府继承了肯尼迪政府外援政策的基本框架, 并进行了一系列的巩固完善工作, 使得 20 世纪 60 年代后期也成为美国外援政策制度化发展的重要阶段。

● 作者简介: 徐建华, 深圳大学国际化发展战略研究中心副教授, 历史学博士; 广东 深圳 518060。

● 基金项目: 广东省哲学社会科学“十一五”规划后期资助项目(09HI-04); 深圳大学人文社会科学青年基金项目(XQ0837)

● 责任编辑: 桂 莉

① 侯明:《冷战时期美国的对外援助政策(1947—1972)》, 东北师范大学博士论文 2011 年, 第 61 页。

② 转引自王慧英:《肯尼迪与美国对外经济援助》, 中国社会科学出版社 2007 年, 第 263 页。

③ USAID. *A History of Foreign Assistance*. <http://www.usaid.gov/about/usaidhist.html>.

④ 方连庆:《战后国际关系史 1945—1995》, 北京大学出版社 1999 年, 第 304 页。