



艾森豪威尔时期美国对东南亚援助政策评析

徐建华

摘要: 艾森豪威尔时期,美国遏制战略的重点明显转向亚洲,在强调全面战争风险逐渐减少、避免直接军事介入的同时,日益强调通过经济、政治手段对抗共产主义对东南亚的渗透。对外援助成为美国东亚遏制战略中最重要的政策性工具之一。美国的援助主要集中在东南亚条约组织成员国,但也渐渐流向一些中立主义国家,并在经济援助和军事援助的比例关系上呈现出与美国对欧洲援助的明显差异。

关键词: 美国;艾森豪威尔政府;对外援助;东南亚

关于艾森豪威尔的东南亚政策,学术界关注的重点是其政策推行与日后美国陷入越战泥潭的关系,而对美国东南亚援助政策研究力度明显偏弱,具体表现为研究成果少,侧重于援助政策本身描述而剖析深度不够^①。事实上,对东南亚的援助是艾森豪威尔政府东亚遏制战略中非常重要的政策性工具,其第二任期内对美国援助政策的调整也为 1960 年代肯尼迪政府对第三世界国家大规模开展发展援助奠定了基础。有鉴于此,本文将美国国务院 1953—1961 年对外关系文件(FRUS)、解密文件参考系统(DDRS)、数字国家安全档案(DNSA)、美国国际开发署发布的绿皮书《美国海外贷款和赠款》和国内外有关研究为基础,试图全面勾勒艾森豪威尔时期美国对东南亚开展经济、军事援助外交的历史线条,探讨此时期美国对东南亚援助政策的特点及其与东亚遏制战略的关系。

一、艾森豪威尔政府援助东南亚的背景

杜鲁门时期美国的东南亚政策是与美国的对日政策联系起来考虑的,甚至有学者批评,杜鲁门政府“除了有具体的对日政策和对华政策以外,根本没有一个完整的亚洲政策”^②。因此,考察美国在 1950 年代前期对东南亚政策时要联系美国的对日政策一起进行分析。美国的基本战略考量是力图在亚洲内部整合日本与东南亚的经济,这样一方面可以极大减少美国对日援助,另一方面也可以削弱中国大陆市场对日本的重要性。

艾森豪威尔就任总统后,美国对东南亚政策开始与对日政策脱钩,关注点转到东南亚

^① 艾森豪威尔时期往往被认为是美国对发展中国家援助不太活跃的时期,Burton I. Kauffman 认为艾森豪威尔政府经历了“贸易而非援助”到“贸易加援助”的转变(Burton I. Kauffman, *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.)。国内对艾森豪威尔政府援助政策的研究起步于崔丕的《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945—1994)》(中华书局 2005 年)一书,专门研究的著作和论文还有:刘国柱:《在国家利益之间:战后美国对发展中国家发展援助探研》,浙江大学出版社 2011 年;吴春丽:《试论艾森豪威尔政府对大陆东南亚的援助政策》,载《东南亚研究》2007 年第 1 期。

^② James P. Warburg. "United States Postwar Policy in Asia", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1958, 318(7), p. 72.

的经济发展及与此相关的政治取向方面。1953年斯大林去世之后,以苏联为首的社会主义阵营向发展中国家提供的经济技术援助一直呈增长趋势,在这些国家的影响力也不断增长。美国中情局局长艾伦·杜勒斯认为,苏联在不依靠外援的情况下短时间内实现工业化这一成就被不少东南亚欠发达国家领导人归功于制度因素,且给他们留下深刻印象。这有可能使得这些国家领导人认为共产主义体制是实现国家工业化进程最富有成效的体制。相对于共产主义在东南亚的政治、经济、文化渗透,共产党政权发动公开“侵略”和“军事颠覆”的可能性要较小。前者的进攻也更隐蔽而难以对付,对美国利益的威胁更大。况且,东南亚地区存在的各种问题,如经济落后、政治动荡和极端民族主义盛行等,为共产党通过经济援助和贸易等常规途径进行渗透提供了便利^①。因此,美国必须在这些领域加强与共产主义国家的竞争。

随着美苏两大阵营在对外援助领域进入直接对抗时期,美国政府逐渐形成了把东亚“作为一个整体”遏制方针。在1953年1月14日杜勒斯与丘吉尔的会谈中,杜勒斯围绕着这样一个中心,“朝鲜、中国和印度支那应该被看作是一个问题,应该作为一个整体来考虑”。杜勒斯同时告诉美国民众,目前东南亚各国正处于“莫斯科的战略包围中”。印度支那、泰国、缅甸和马来亚是“亚洲饭碗”,苏联如果争取了这些国家就能进一步控制印度和日本。所以,美国也应出台对应的整体性对策来应对这一局面^②。

1954年1月16日发布的NSC5405号文件是艾森豪威尔政府制定的第一份专门针对东南亚的政策文件,态度鲜明地表明必须“阻止东南亚国家被纳入共产主义轨道”。为了达到这一政治目标,援助是一种必要手段,可以使这些国家政治保持稳定,并使它们认识到加强与自由世界的合作才符合它们的最高利益,从而既有意愿且有能力去抵抗共产主义的侵袭^③。同年12月8日,艾森豪威尔正式宣布,为了美国在亚洲“密切攸关而持久的利益”,美国将在共同安全法之外,为“需要帮助的落后地区”提供“某种形式”的经济开发项目^④。1957年,艾森豪威尔总统在其连任后提交的一份特别咨文里也进一步强调指出:由于缺乏来自外部的援助,东南亚国家的经济发展难以维系其保持政治独立立场,人民也将转向别处。自由政府有消失的危险,这将进一步威胁到该地区政治上的稳定和和平^⑤。从这几份文件中可以看出,对东南亚的援助被艾森豪威尔政府视为东亚遏制战略中一种非常重要的政策性手段。

二、艾森豪威尔政府对东南亚的经济援助

二战前,除菲律宾外,由于受到该地区各殖民宗主国的歧视和限制,美国在东南亚经济利益相对有限。从1950年开始,由经济合作署执行,美国根据“中国地区援助法”(the China Area Aid Act)向缅甸、泰国、印度支那、印尼等国提供经济援助,启动资金为4400万美元,到1951年财年拨款总额为9800万美元。从总体上看,1948—1952年,美国对东南亚提供的经济援助非常有限,累计额仅约为1.809亿美元,即使从整个远东地区来看,美国的援助总额也不到8亿美元,不及美国对欧洲援助的12%^⑥。

1953年之后,美国对东南亚地区援助额急剧增长(见表1),这种增长直接表明东南亚在美国全球战略中地位的提升。1953年12月,艾森豪威尔政府在制定第一个共同安全计划时,针对东南亚地区提出了专门的援助计划,指出美国“要帮助自由国家提高抵御来自外部和内部共产主义威胁的意志和能力;帮助自由政权通过自身努力赢得政治和经济稳定,并得到自己国家人民的支持;帮助亲西方的、独立的代议制政府发展自力更生的经济”^⑦。这表明,随着冷战形势日益激烈,美国决策者们在重新评估美国援助战略时,开始将援助当做一种争取欠发达国家的重要经济手段,因为他们意识到冷战并非在军事领

① U. S. Department of State. *Foreign Relations of the United States (hereafter FRUS) 1955-1957*, Vol. X. Washington D. C.: Government Printing Office, 1982, p. 29.

② *FRUS, 1952-1954*, Vol. VI, pp. 882-883.

③ NSC5405, *United States Objectives and Courses of Action With Respect to Southeast Asia*. January 16, 1954. DNSA, Document Number: PD00384.

④ 347 - *The President's News Conference of December 18, 1954*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=10149&st=&st1=>, 2015-10-10.

⑤ Office of the Federal Register. *Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower 1957*. Washington D. C.: United States Government Printing Office, 1958. pp. 375-376.

⑥ John White. *Aid and Self-help: A Guide to Overseas Aid*. London and Tonbridge: Charles Knight, 1973, p. 60.

⑦ *FRUS, 1952-1954*, Vol. I, pp. 712-714.

域的短期竞争,而更是一种在经济领域内的长期竞争。

表 1 1948—1961 年美国对东南亚的经济援助(单位:百万美元)^①

国家	马歇尔计划及第四点计划(1948—1952 年)		共同安全法(1953—1961 年)	
	总额	贷款所占份额(%)	总额	贷款所占份额(%)
缅甸	10.2	—	44.6	31.5
柬埔寨	—	—	217.6	—
印尼	107.5	17.2	120.4	27.1
老挝	—	—	266.0	—
马来亚	—	—	20.0	20.0
菲律宾	47.1	—	244.0	70.0
泰国	16.1	—	253.2	45.6
南越	—	—	1469.0	95.2

1954 年 12 月,艾森豪威尔提出建立一个特殊的亚洲基金以支援东南亚地区经济发展,并请求国会批准 10.983 亿美元的拨款作为对亚洲地区的经济援助基金。根据 1955 年共同安全法案,美国国会于 7 月批准建立亚洲经济发展总统基金。该基金拨款总金额为 9.51 亿美元,其中军事支持基金 8 亿美元,发展援助资金 5 100 万美元,亚洲发展总统基金 1 亿美元。同年底,以促进私人资本向第三世界提供短期贷款为目的的国际金融公司(IFC)在美国支持下成立,1955 年美国对印度支那三国的援助到达了 4.03 亿美元^②。《1956 财政年度的共同防卫计划》表明,美国在亚洲援助总额为 10.07 亿美元,为该计划美国全球经济援助拨款总额的 60%。这些项目包括开发援助、技术援助、防卫援助以及总统亚洲经济发展基金项目。其中,有 8.51 亿美元用于对韩国、福摩萨、柬埔寨、老挝和越南等国家和地区的发展援助和防卫支持,1 亿美元用于亚洲发展总统基金,另有 0.56 亿美元拨款用于技术援助^③。《1957 财政年度的共同防卫计划》又为越南、韩国、福摩萨、柬埔寨、老挝等国家和地区提供了 7.5 亿美元援助(整个亚洲地区总经济援助金额为 11 亿美元)^④。

表 2 1953—1961 年美国对东南亚主要国家的官方赠予和贷款总额统计(单位:百万美元)^⑤

年份	柬埔寨	印尼	老挝	菲律宾	泰国	马来(西)亚	南越	缅甸
1953	—	17	—	24	5	—	Z	5
1954	Z	23	Z	9	4	—	41	1
1955	28	9	37	21	16	—	203	Z
1956	41	51	52	28	39	Z	229	3
1957	32	51	38	39	33	Z	236	18
1958	37	24	30	42	30	Z	218	3
1959	21	17	35	24	48	Z	177	14
1960	25	45	33	24	42	1	186	13
1961	24	54	51	12	29	2	151	4
合计	208	291	276	223	246	3	1441	61

注:1. 老挝、柬埔寨和南越各自的数据在 1954 年开始统计,之前统计为印度支那总体数据;2. Z 表示金额低于 50 万美元。

根据表 2 我们可以计算出这一时期美国对东南亚国家的经援总额。在总计 26.85 亿美元的经援中,南越占了受援金额的一半多,为 14.41 亿美元;印尼、老挝、泰国、菲律宾和柬埔寨分别为 2.91 亿美元、2.76 亿美元、2.46 亿美元、2.23 亿美元和 2.08 亿美元。

美国对东南亚的经济援助的形式主要有资金援助、技术援助和粮食援助三种。资金援助分为贷款

①数据来源:U. S. Census Bureau. *Statistical Abstract of the United States*. Washington D. C. : U. S. Government Printing office, 1974, p. 788.

②United Nations. *Economic Survey of Asia and the Far East*, 1961, New York: United Nation Publications, 1962, p. 99.

③刘理:《艾森豪威尔政府对亚洲的经济援助政策(1950—1960)》,东北师范大学硕士学位论文 2003 年,第 172 页。

④《共同安全法》从 1953 年初开始执行至 1961 年初为止,共对外提供了总额为 521 亿美元的援助,其中军事援助和经济援助各占 50%,亚洲 247 亿美元。

⑤United State Bureau of the Census. *History Statistics of the United States, Colonial Times to 1970. part 2*. Washington D. C. : U. S. Government Printing office, 1975, pp. 872~875.

和赠予,具体形式是提供项目援助、财政援助、商品进口计划贷款等。技术援助的目的是通过提供人力培训,推进留学计划及提供技术专家及相关设备等途径,加强和创造教育、政府管理和科技等方面公共机构的能力,促进受援国人力资源开发、转让及开发技术等。1954年7月,美国通过了“农业贸易发展及援助法”(简称 PL480),这是美国进行农产品再分配的重要法案,1959年以后改为“粮食换和平”计划。按照该法案,美国以优惠价格向印尼、南越等东南亚国家出售诸如大米、小麦、棉花等本国“剩余农产品”,交易以当地货币结算,收益的主要部分(75%)作为对受援国的贷款或赠予被重新投资于这些东南亚国家^①。

值得一提的是在这些援助计划中还有一种美国专门针对不发达国家的援助计划——商品进口计划援助(Commercial Import Program,简称 CIP),其基本特征就是美国向受援国提供美元作为其进口美国工业商品的资金。以南越为例,美国将其对南越提供的美元援助按照官方汇率卖给南越的进口商,被换回的南越货币存入一个由美国控制的“对等基金”账户,用以支付各种采购支出。其采购商品的90%必须是由双方协议规定的美国商品和物资,如钢铁、工业机械、药品和酒类等。这样一方面通过资本商品和原材料的进口,促进了南越工业和农业的发展;另一方面也通过进口特定的消费品,满足当地人民的衣食需求以保证他们的生活水准和抑制通货膨胀。这对于受援国的经济发展具有重要意义。

由于这些援助大多与特定的发展项目联系在一起,因此,在大多数东南亚国家,大量外部资金的净流入促进了东南亚国家的资本形成,推动了进口机械和其它用于投资的商品供应的扩大。总体来说,美国对东南亚的援助不仅有助于东南亚国家弥补持续增长所需投资和能够得到的国内储蓄之间的差额,并且有助于维持这些国家和外部世界贸易的平衡。东南亚国家对美国援助的利用也大大增加了其出口能力。

三、艾森豪威尔政府对东南亚的军事援助

艾森豪威尔政府对东南亚军事援助的开展与印度支那地区局势的不断恶化有关。在1950年12月公布的 NSC68/3 号文件的附件中,有一节专门谈到印度支那地区。美国认为“(印度支那地区)是控制东南亚大陆的关键所在。它的失去标志着对美国及其盟国的重大战略逆转,同时标志着敌人的政治、经济和军事力量的巨大增长……为了实现我们的目标,大家公认在那个地区必须发展一支强大的民族主义的反共的对抗力量……这些政府必须以每一种可能的方式在政治、经济和军事上得到支持和加强……美国的‘印度支那军事援助计划’旨在为这三个国家组建国家军队、国家卫队和警察部队,并且为法兰西联邦的军队提供美国的军事装备”^②。

1954年奠边府战役的失利使得法军的斗志被完全击溃,美国对印支地区的介入也随着法国在印度支那军事处境的恶化而越来越加深。为了挽回已经岌岌可危的东南亚及整个远东,1954年3月杜勒斯发表演说,倡议为了抵制共产主义的扩张,应在东南亚采取“联合行动”^③。1955年9月,由美、英、法等八国签订的《东南亚条约》正式生效,柬埔寨、老挝和南越被指定为条约的保护区。如表3所示,美国从1956年开始为这三国提供军事援助,总援助金额分别是7630万美元、10770万美元和59120万美元。特别是南越,1956和1957财政年度,美国对其军事援助分别高达1.67亿美元和1.10亿美元,占南越防御预算的2/3以上。

1956年9月3日,美国国家安全委员会出台了 NSC5612/1 文件,指出美国在东南亚的基本目标是:“防止东南亚国家进入或在经济上依赖共产党集团;帮助他们发展成为稳定、自由的代议制政府并有意愿及能力抵抗内外共产主义的进攻”。美国要帮助南越“建立一个强大稳定且符合宪法的政府”,还要帮助它“建设自己的武装与独立的后勤、行政勤务系统,以确保其内部安全,并有能力在越盟进攻初期实施有效抵抗”^④。这一政策标志着东南亚地区合作及军事防务构想的基本确立,它深刻影响着美国对东

① United Nation. *Economic Survey of Asia and the Far East*, 1956. New York: United Nation Publications, 1957, p. 33.

② FRUS, 1950, Vol. 1, pp. 432~461.

③ FRUS, 1952-1954, Vol. XIII, part1, pp. 1181~1182.

④ NSC5612/1, U. S. Policy in Mainland Southeast Asia, September 5, 1956, DNSA, Document Number: PD00481.

南亚的援助政策,并成为美国在东亚遏制共产主义的重要构想之一。美国不仅为吴庭艳政权提供了绝大部分财政来源,还在 1956 年 4 月之后接替法国,通过军事援助和美式训练,完全承担起训练南越军队的责任。

表 3 美国对东南亚各国的军事援助(1953—1961 年)^①(单位:百万美元)

年份	柬埔寨	印度支那	老挝	菲律宾	泰国	南越
1953	—	362.8	—	34.5	55.8	—
1954	—	409.0	—	12.0	38.9	—
1955	—	71.4	—	15.7	40.8	—
1956	23.7	-230.7	27.4	33.3	43.4	167.3
1957	20.9	-129.8	4.3	23.7	26.2	110.5
1958	7.9	-11.3	5.4	21.1	19.7	53.2
1959	3.9	-6.7	7.5	20.5	18.0	41.9
1960	2.9	-0.4	23.4	19.5	24.7	70.9
1961	5.4	0.2	33.4	23.6	23.9	65.0
合计	76.3	464.5	107.7	203.9	291.4	591.2

注:日内瓦会议后,美国对印度支那的军事援助分散体现在对柬埔寨、老挝和南越三国的援助中。

1957 年 1 月,艾森豪威尔连任总统后,在对外援助政策上的第一个举措是变更“共同安全计划”的结构。根据美国外援的目的,对外援助的内容被严格区分开来,被分为三项:军事援助、经济发展援助与技术合作以及紧急援助^②。对于美国军事援助的标准和规模,政府内部存在两种意见,一种是多数意见,主张“在必要的限度内,通过军事、补给援助及其他措施,帮助亚洲‘自由国家’维持适当的军事力量。这种军事力量:(1)将维护内部安全并能发现和拖延共产党的‘侵略’;(2)与美国及其他盟国的军事力量一起,能够应付并最终阻止共产党的‘侵略’。”另一种是财政部和预算局的联合意见,与前一种意见相比所不同的是,附加了一个限制条件,即“这些国家自卫能力的提高,以及为该地区的集体军事力量作出适当贡献,都应有有助于维护美国的安全”。艾森豪威尔不同意为美国的援助政策附加过多的限制条件,他认为“军事援助是美国最重要的计划”,为了做到这一点,不惜以减少其他开支为代价^③。

四、对艾森豪威尔政府对东南亚援助政策的分析和评估

艾森豪威尔时期对外援助政策有几个特点是值得重视的:首先,它是美国东亚遏制战略开始重视整体性的阶段,作为美国东亚政策的一个分支,美国对东南亚援助政策的制定必然会受到以遏制中国为核心的东亚冷战战略的影响,其实施反过来也必然作用于遏制战略;其次,它是美国逐步取代法国,逐渐卷入南越事务直至陷入越南战争泥沼的转折时期,这一情况决定了军事援助在援助体系所占比例呈现出跟其他地区不同的特征;最后,它也是美国对外援助制度发生重大转变,从以军事援助为主到以经济援助为主并走向制度化的过渡时期,经济援助也日益被强调。我们通过对援助政策在遏制战略中的地位、援助对象分析、军援与经援关系分析、援助目标与实际效果分析等角度考察艾森豪威尔东南亚援助政策,也可以从侧面印证上述几个特征。

1. 关于援助政策在遏制战略中的地位,由于此时期美国尚未全面介入越南事务,军事手段尚未被过分强调,对外援助是艾森豪威尔政府遏制共产主义在东南亚影响扩大的最重要的政策性工具之一。

艾森豪威尔时期,是美国开始全面卷入大陆东南亚事务,直至最终陷入越南战争泥沼的关键时期。然而,相比于肯尼迪政府和约翰逊政府,艾森豪威尔政府的大陆东南亚政策还是较为冷静克制的,这可以从 NSC5612 号文件的讨论过程中看得出来。1956 年 8 月 30 日,在关于 NSC5612/1 号文件的讨论会

^① USAID Statistics and Reports Division. *U. S. Foreign Assistance and Assistance from International Organizations: Obligations and Loan Authorizations*, July 1, 1945-June 30, 1961 (revised). Washington D. C. : U. S. Government Printing office, 1962, pp. 30~40.

^② *Public Papers of the Presidents of the United States 1957*. Washington D. C. : United States Government Printing Office, 1958, p. 372.

^③ *FRUS, 1958 - 1960*, Vol. XVI, 1959, p. 115.

上,争论最激烈的问题便是美国在什么条件下需要动用军事力量干涉东南亚大陆。参谋长联席会议主张,为了赢得主动权,使总统拥有更大的行动自由度,应该在危机发生之前就申请国会授权。而艾森豪威尔总统反对这样扩大总统权限,他强调除非共产党的侵略直接威胁到了美国安全,否则必须在危机发生后才去申请国会授权,而后才能进行军事干涉^①。从9月5日正式批准的NSC5612/1号文件来看,美国决策者认为共产主义国家最有可能进行的是对东南亚地区的政治经济渗透,而非中国对南越发动公开“侵略”或进行军事颠覆。

这一认识在艾森豪威尔第二任期内也没有改变。1959年8月5日,艾森豪威尔政府制定的最后一个国家基本安全政策文件NSC5906/1号文件中指出,“由美国发动一场以削弱苏联或中国共产党的军事力量为目标的预防性战争,无论是对于美国还是对美国的盟友而言,都是不可接受的。”在这种情况下,对付苏、中威胁的基本原则之一是“在美苏处于相对核均势,以及苏联和中国的政治、经济侵略性显著增强的情况下,把遏制政策的重点放在非军事手段上。”^②9月25日,题为《美国的远东政策》的NSC5913/1号文件更加强强调了“中国威胁”中的经济性质:“中国经济发展的速度可能会超过除日本以外的其他亚洲‘自由国家’,这将对亚洲非社会主义国家和地区的政治立场产生深刻影响。”在这种情况下,帮助亚洲自由国家发展经济并构建稳定的政治基础,是对付“中国威胁”的主要手段^③。这说明美国仍把经济竞争及由此带来的政治影响当成这一时期亚洲冷战的主要形式,军事力量起到的只是威慑作用^④。美国对东南亚政策的底线还是避免美国对东南亚直接的军事介入。艾森豪威尔政府的这些基本认识决定了对外援助成为此时期遏制共产主义在东南亚影响扩大的最重要的政策性工具之一。

2. 从受援对象国来看,这时期美国对东南亚援助的战略责任迫使美国将对外援助的经济、军事和政治目的结合在一起,从而具有浓厚的意识形态色彩。但与此时期美国对东南亚政策仍具有一定灵活性相匹配的是,美国在东南亚的援助尽管优先次序侧重于印支三国、巴基斯坦、泰国、菲律宾这些东南亚条约组织成员国,仍还有部分援助流向印尼和缅甸这类中立主义国家。

关于援助对象,曾被争议的一个问题是,美国是否应该在援助方面给与和美国一起抗击共产主义的盟友更多优惠和更多援助?^⑤经过讨论后,美国政策制定者认为,美国在东南亚的根本利益在于对于这些国家能抵抗住中苏同盟日益加强的政治、经济攻势,保持本国的政治独立与稳定及经济健康发展。因此,在提供援助的基本原则上,NSC5612/1号文件既反映了美国把外援作为一种政策工具的传统立场,也反映了美国对中立主义国家的新政策。其中指出美国承认各国有权出于对自身利益的考量来选择本国的发展道路,并决定是否与美国结盟。美国不应采取施压的方式迫使他国与美国结盟。即使不与美国结盟,美国也应在这些国家保持自身真正独立的情况下给与这些国家相应的支持和帮助^⑥。也就是说,美国并不特别把这些国家是否与美国结盟作为施予援助的前提条件。

3. 从军事援助和经济援助的比例关系看,美国对东南亚援助呈现出与其它地区较大的差异性,这与美国逐步介入南越事务息息相关。

从艾森豪威尔第二任期开始,美国在世界范围内的援助政策越来越强调从“军事援助优先”转变为“经济援助优先”。为了适应美苏争夺第三世界的新形势,1957年5月24日,美国国家安全委员会审议通过了关于国家基本安全政策的NSC5707/8号文件,首次提出将军事援助优先转变为经济援助优先的问题。这在美国外援历史上是一个重要的转折。自朝鲜战争以来,美国的对外援助中军事援助的比重

①FRUS,1955-1957,Vol. XXI. 1956, pp. 240~252.

②FRUS,1958-1960,Vol. III. 1959, pp. 292~295.

③NSC5913/1,U. S. Policy in the Far East, September 25, 1959, DDRS, Document Number: CK3100267911.

④也有学者指出艾森豪威尔时期冷战的方式是总体战,在其任内,经济发展、外交、文化、技术、宗教甚至民众,都被当成冷战的武器。参见 Kenneth Alan Osgood, *Total Cold War: United States Propaganda in the Free World*, 1953-1960. Dissertation, University of California, Santa Barbara, 2002.

⑤JCS Views on U. S. Policy in Mainland Southeast Asia, August 24, 1956, DDRS, Document Number: CK3100247338.

⑥NSC5612/1,U. S. Policy in Mainland Southeast Asia, September 5, 1956, DNSA, Document Number: PD00481.

大幅度增加,由 1950 年的 19.6% 上升为 1951 年 55.0%,1956 年之前这个比例大致维持在 50% 左右^①,并且 1951 年通过的“共同安全法”规定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。艾森豪威尔第二任期内这一政策开始改变,军事援助的比例开始降至 40% 左右,军事援助和经济援助开始被严格区分开来。

然而,“经济援助优先”这一调整在东南亚地区没有体现出来。从表 4 可以看出,1956 年之后,美国对所有 MSP 国家的军事援助在不断减少,而经济援助比例上升。但在东南亚,美国军事援助占总援助的比例有所上升并维持在一定的比例,从 1955 年的 33% 上升到 1956 年的 41%,并且在之后的历年大体维持在 40% 以上(1957 年 38%,1958 年 46%,1959 年 44%,1960 年 44%,1961 年 41%)。与此同时,美国对东南亚经济援助的总额却是在缩减的^②。这种比例关系与美国介入越南事务息息相关。

表 4 美国对远东经济援助和军事援助(1953—1961 年)(单位:百万美元)^③

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
美国对远东经济援助	401.7	1 144.6	1 075	1 043.8	982.3	872.5	958.0	733.7	804.2
美国对 MSP 国家的经济援助	2 612.6	2 419.3	2 726.9	2 676.6	3 318.4	3 002.2	3 634.0	3 409.6	4 551.0
美国对远东军事援助	722.7	676.7	533.2	747.7	614.5	747.4	772.0	5 91.6	561.5
美国对 MSP 国家的军事援助	4 272.5	3 411.6	2 508.9	2 978.9	2 134.2	2 404.5	2 160.5	1 844.7	1 432.0

4. 从援助目标及实际效果来看,美国对东南亚军事援助是为了提升东南亚国家的防御能力,并使美国易于获得在该地区的军事基地;经济援助是为了促进东南亚地区国家经济稳定,提高这些国家抵御共产主义渗透的能力,兼改善美国在东南亚地区的贸易状况,增强美国的原材料来源地供应^④。两者的目的是统一于美国东亚遏制战略的,而且两者在目标和实际效果上存在一定重迭性。

美国对东南亚的军事援助标志着美国开始较深入地卷入东南亚事务,特别是在南越,美国在 1956 年后开始通过军事援助和美式训练,承担起训练南越军的责任,并推动形成了东南亚地区合作及军事防务构想。1961 年美国政策规划署的一份报告对美国对外军事援助政策和计划的效率和最优目标进行了总结分析。认为二战以来的经验表明,美国军事援助也达到了各种非军事的目的,即便是纯粹的军事回报在性质和数量上也因国家的不同而差异很大。这份报告将美国军事援助的非北约成员的受援国分为三个总体类别,认为过分强调常规军事标准在一定程度上造成了美国的军事援助计划比较忽视援助非北约成员国应对一切内部安全问题的必要性。在大多数地区里,政治和经济手段是永久解决内部安全问题所必需的,因此,援助计划的军事方面必需因此量体裁衣,而且往往服从于它们。“从美国的角度来看,在纯粹的军事要求没有超越或服从政治要求的所有情况下,美国军事援助计划主要导向应该在特定国家里实现美国的经济、社会和政治目标。”^⑤这说明军事援助和经济援助的效果具有某种重迭性。

从经济援助效果看,二战后至 70 年代,作为东南亚最重要的援助来源国,美国向该地区提供了巨额资本和技术援助,这对东南亚国家的经济发展产生了重要的影响。

20 世纪 40 年代末到 60 年代,资本在经济发展理论中占据着核心的地位。当时主流的经济学理论,如哈罗德—多马模型、“两缺口模型”等认为,在解决发展中国家的发展路径问题上,首要解决的应该是资本稀缺问题,而大量外部援助的流入,有助于解决这一问题^⑥。外部援助不仅有利于东南亚国家弥补持续增长所需投资和能够得到的国内储蓄之间的差额,而且还有助于保持它们与外部世界交易的平

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

② 关于美国对远东援助的数据统计里还包括美国对日本、韩国及台湾地区的援助。美国对日本和韩国的经济援助和军事援助在 1956 年后均呈下降趋势,1956 年后美国对台湾地区的军事援助下降而经济援助数额有所增加。这三个国家和地区的数据剔除之后并不影响本文的结论,即美国对东南亚的军事援助在 1956 年后增加而经济援助有所减少。

③ U. S. *Foreign Assistance and Assistance from International Organizations; Obligations and Loan Authorizations*, July 1, 1945—June 30, 1961 (revised). p. 28.

④ United Nations. *Economic Survey of Asia and the Far East*. 1954, New York: United Nation Publications 1955, p. 28.

⑤ FRUS, 1961—1963, Vol. IX. *foreign economic policy*. document 84, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/frus/frus61-63ix/06_Section_6.html. 2015-05-02.

⑥ 德怀特·H. 波金斯等,《发展经济学》,黄卫平等译,中国人民大学出版社 2005 年,第 37 页。

衡。1956—1960年外部长期资本和官方赠款资金的净流入,占到了菲律宾、泰国和缅甸等国家国内资本形成总值的15%以上。外部资金不仅在这些国家的资本形成中占有很高的比例,而且同一时期外部长期资本差不多站到了GNP的2%以上^①。以泰国为例,1950—1960年泰国接受的外部援助占到GNP的2.5%^②。1954年日内瓦协定签订以后,美国对印支三国的援助大幅度增加,1955年,美国对这三国的援助达到15亿美元。美国的援助在印度支那三国发挥了极其重要的作用,除了为其提供重要的防御支出之外,也为其经济发展提供了资本,同时通过弥补其入超而有助于平衡其供需关系。

然而,必须看到的是,美国的这些做法也导致一些国家和地区对美国援助严重依赖。以南越为例,20世纪50年代中期以后,南越逐渐成为美国在东南亚地区政策的焦点。1954—1961年初,艾森豪威尔政府对南越政权的援助价值总额超过了20亿美元,南越成为全球范围内美国对外援助的第五大受援国^③。对南越援助中直接用于军事目的的援助占美国援助的78%,剩下的22%援助中的大部分用于修筑具有战略意义的公路,建立和维持南越的警察、特务和官员体系等^④。这些援助使得一定时期南越在农业、教育、医疗等方面取得了一定的发展。据保守估计,1955年后的20年时间里,美国对南越的经济援助平均约占南越GNP的1/4,南越几乎全部的经济增长都可以归因于美国的援助,而不是归因于其国内的经济状况(如经济发展)。如果失去美国的援助,南越的整体经济增长将非常微弱^⑤。

此外,尚存在许多影响美援效果的因素。这一时期中苏在科技、军事和经济等方面的巨大成就、中国和平共处外交思想的宣传、亚洲人民对于核战争的忧虑及对本国经济社会问题更感兴趣等因素,使得美国推行的集体安全体系在东南亚不少国家和地区并不太受关注。况且,社会主义国家的援助速度快、优惠多及无附加条件,而美国的援助控制严格、程序复杂,在资金使用方面还有着诸多限制和监督条款,这使得东南亚许多国家更愿意接受社会主义国家的援助,相信他们能控制所谓的共产主义渗透。在这种情况下,美国援助实际发挥的政治效果便要大打折扣了^⑥。

The U. S. Aid Policy of Eisenhower Administration in Southeast Asia

Xu Jianhua (Shenzhen University)

Abstract: The focus of the U. S. containment strategy shifted to Asia significantly in Eisenhower era. The overall risk of war had been reduced gradually and the government avoided direct military intervention in this area. The political and economic means became the preferred option to fight against Communism infiltration in Southeast Asia. Aids became the most important policy tool of American Containment Strategy. The aids were mainly concentrated in the Southeast Asia Treaty Organization member countries, but also flew to some neutral countries. It was very different with the aid to Europe in terms of proportion of economic aid and military assistance.

Key words: U. S. ; Eisenhower; Aid Policy; Southeast Asia

●作者地址:徐建华,深圳大学国际化发展战略研究中心;广东 深圳 518052。Email:jhxxu_ww@163.com。

●基金项目:国家社会科学规划基金青年项目(13CSS030);深圳大学专项资助项目(16MSZX05)

●责任编辑:桂 莉

① United Nations. *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, Vol. 13, No. 3. New York: United Nation Publications, 1962, p. 64.

② Bunchana Atthakor. "A Decade of Economic Development", *Far Eastern Economic Review*, 1961, 32, p. 597.

③ 在约翰逊上台后,南越成为世界上接受美国经济援助最多的国家。参见 Mark T. Berger. *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization*. London: RoutledgeCurzon, 2004, p. 235.

④ Frances FitzGerakl. *Fire in the Lake the Vietnamese and the Americans in Vietnam*. Boston: Little Brown, 1972, p. 452.

⑤ Douglas C. Dacy. *Foreign Aid, War and Economic Development: South Vietnam, 1955—1975*. London: Cambridge University Press, 1986, p. 70.

⑥ OCB Report of 5/28/58 on U. S. Policy in Mainland Southeast Asia (NSC5612/1 and NSC5809), May 28, 1958, DDRS, Document Number: CK3100122196.