

国际开发署与肯尼迪政府的外交战略

冯瑞建¹ 吴玉梅²

(河北师范大学附属民族学院,河北石家庄 050091)

[关键词]肯尼迪,国际开发署,美国外交战略,对外经济援助

[中图分类号]K5 E19 [文献标识码]B [文章编号]0457-6241(2008)16-0106-03

20世纪60年代,国际政治多极化趋势出现。国际形势的变化促使美国政府把更多的注意力转向发展中国家。1961年1月就任美国第三十五任总统的肯尼迪,坚持遏制理论,主张积极扩充军备的同时,提出一些新的政策设想。他认为“今天保卫和扩大自由的伟大战场是……亚洲、拉丁美洲、非洲和中东,这些地区人民正在日益觉醒”^{[1](p.357)}。这位属于“冷战的一代”的总统,扩大以粮食援助为主要内容的和平计划,组建和平队,把对外援助的重点放在发展中国家,并且改变了过去以军事援助为主的模式,转向以经济援助尤其以长期开发贷款为主要手段。特别是在社会主义集团周边的国家,他希望通过鼓励改革和发展以稳定新独立的国家和政府,同时培植亲美军事力量,防止社会主义国家的进攻。因为此时美国不得不承认:“冷战的最终胜利将取决于高度优先援助能取得自我持续增长的低度发展国家。”^{[2](p.152)}

1961年3月22日,肯尼迪在援特别咨文中提出其新的构想:建立一个包括国际合作署、发展贷款基金、和平队、以粮食换和平计划等在内的,新的、统一的美国外援机构。1961年9月4日,肯尼迪总统签署颁布《1961年对外援助法案》(即87-195号公法)。1961年11月3日,肯尼迪签发第10973号行政命令,授权国务卿在国务院内设立国际开发署。国际开发署的成立改变了以前美国外援混乱的局面,使美国对外援助转向经济发展领域。但它没有如肯尼迪期待的那样统一原有的经济援助机构,而是主管粮食用于和平计划及和平队之外的对外经济援助项目,包括发展援助、发展赠款和技术援助、发展贷款、美国在海外的学校和医院、对私人企业的投资担保和投资机会调查、进出口银行的外国当地货币贷款业务等)、防务支持援助和紧急援助基金,此外还负责经援与军援的协调。肯尼迪同时任命民主党人福勒·汉密尔顿为国际开发署的第一任署长。国际开发署的华盛顿总部还设立四个以地区划分的局,即拉丁美洲局、非洲局、近东和南亚局、远东局,实行按地区进行援助的方针,援助重点放在发展中国家经济的长期发展。国际开发署

成立后积极开展活动,将美国外援引入一个新时期。

国际开发署为实现肯尼迪政府外交战略目标发挥了巨大作用。他坚持“国家援助项目应与国会外交政策指导相对应”^{[3](p.257)},服务于美国的国家利益。

首先,在冷战的背景下,国际开发署的对外援助活动是美国冷战战略的重要组成部分,更是美国与苏联在对外经济领域里的直接对抗。

20世纪50年代中期,苏联开始担心“边缘国家”尤其是新兴的、幼稚的社会主义国家经不住美国的诱惑而转向资本主义阵营,因此加大对外援助的投入。苏联每年拿出约50亿美元用于经济援助,30亿用于军事援助,先后在30个国家设立项目。从地区看,苏联的援助主要给予了近东、南亚、远东处于重要战略地位的中立国,如埃及、印度、阿富汗等。苏联的援助扩大了社会主义的影响,确保了一些重要地区尤其是新独立的社会主义国家坚持走社会主义道路。面对来自苏联的压力,白宫指使国际开发署对中间地区和国家进行干涉,通过给予更多的资金和技术支持,以争取人心,力图把苏联对外援助的影响降到最低。这突出地表现在国际开发署突出对拉丁美洲和非洲的关注上。

拉丁美洲地区作为美国的后院,传统上一直是美国的势力范围。但自1956年起,苏联却开始加强与拉美的经济和文化联系,特别是古巴卡斯特罗政权建立后,在西半球出现了一个美国所不希望看到的另类国家。为防止苏联以古巴为中心,扩张社会主义势力,美国也不得不把更多的注意力放在保持拉美地区的稳定上。“如果美国还没有准备好为民主的现代化提出一项正面的计划,大陆上无疑还会出现一批新的卡斯特罗。这是危机的真正本质”^{[4](p.111)}。1961年3月肯尼迪提出建立“争取进步联盟”,把除古巴之外的所有拉美国家吸收入联盟之内,同时通过经济援助促使这些国家进行社会改良,缓与当地社会的反美情绪,巩固在西半球的霸权。国际开发署确立了专门针对拉丁美洲地区的住宅保障项目,通过各种援助渠道和方式帮助拉美进行社会改革。猪湾事件和古巴导弹危机后,肯尼迪政府更加加大对拉美的援助攻势。

【收稿日期】2008-07-20

非洲与拉丁美洲的情况不同。20世纪50年代末60年代初,非洲国家纷纷摆脱殖民统治走上独立发展的道路,在联合国形成一支重要的力量,某种程度上也成为国际政治斗争的真空,强烈吸引着美苏两大国。苏联通过提供经济技术援助在北非的埃及、西非的加纳和几内亚等国取得了较大的优势。在肯尼迪上台后,美国提出“新非洲”政策,将美国的“新边疆”延伸到非洲,希望通过积极参与非洲事务,增加对非洲的援助,阻止和排挤苏联对该地区的援助,力求建立一个强大的对社会主义免疫的非洲。刚果(金)、摩洛哥、埃及、突尼斯是这一地区接受援助项目相对较多的国家。施莱辛格评价:“肯尼迪在世界任何地区进行的开拓都没有比他在非洲取得的成效大。”^{[16] (p.431)}

正是因为美国将国际开发署的对外援项目作为与苏联对抗的重要工具,所以在项目立项方面有着严格的规定。国际开发署规定,当遇到以下情况时必须马上终止援助:“受援国家转向支持古巴;受援国被国际共产主义运动控制或占领;受援国为共产主义国家。”^{[16] (p.39)}1962年美国为争取加纳,与加纳政府签订协议答应提供4000万美元贷款,并授权国际开发署援助修建沃尔特大坝,但1963年美国国会认为加纳政府已经明显倒向苏联,随即命令国际开发署不再给予加纳长期贷款。

其次,国际开发署的对外援助还是美国在冷战中联盟战略的重要组成部分,即将对外援助作为巩固美国对苏战略联盟同时分化社会主义阵营的工具。

国际开发署的对外援助,大部分落入了所谓的“前线国家”,即处于对社会主义冷战前沿的盟国。以国际开发署的发展贷款基金、发展赠与基金和支持援助为例,从1961到1963年的三年,国际开发署对亚、非、拉地区发展贷款和赠款总数为58.50亿美元,支持援助19.03亿美元。其中,远东和南亚是国际开发署援助的重点,因为这里是距离另一个社会主义大国——中国最近的地区,是防止中国进攻的前沿阵地。亚洲的印度、巴基斯坦和韩国分列国际开发署发展贷款和赠款的前三位,三国之和占亚洲受援总额的一半以上。数额最大支持援助给了亚洲的韩国和越南,两者之和占国际开发署全世界援助总额的三成多。在对外援宗旨“给予共产主义边缘地区,从而防止共产主义的扩张”指导之下,国际开发署在这三年内对印度、韩国、巴基斯坦、越南四个国家批准的发展贷款和赠款的总数是同时期对拉美援助的两倍。由此可见,在美国眼中,亚洲战略地位非同一般。

此外,国际开发署的对外援助还是肯尼迪在冷战对手阵营中打下的“楔子”,即企图利用经济技术援助分化社会主义阵营,这突出地表现在国际开发署对南斯拉夫的援助上。

《1961年对外援助法案》曾明确规定美国不会给予社会主义国家任何的资助,但国际开发署成立后,却违反这一法律,给予了南斯拉夫资金援助。这是美国对南斯拉夫与苏联关系的曲折、反复作出的反应。苏联与南斯拉夫

虽然同为社会主义盟友,但两国之间长期存在矛盾,早在第二次世界大战期间苏南两党之间的矛盾已露端倪。二战后,苏南矛盾不断激化。1947到1948年两国分歧开始公开化,出现了战后国际共产主义运动的第一次分裂,引起社会主义阵营的混乱。虽然在斯大林逝世后的1953年,苏南恢复了外交关系,两国领导人实现成功互访,两国两党关系一度实现正常化,但是1958年苏南关系再次陷入僵局。此时美国国会督促国际开发署给予南斯拉夫经济上的支持,1961年南斯拉夫获得了国际开发署的发展贷款和赠与共计5650万美元,支持援助2600万美元。但不久情况发生改变,1960年中苏分歧公开化,赫鲁晓夫在1960年9月联合国大会期间恢复了与铁托的个人接触,两国也于次年再次签订长期贸易协定,苏南关系进入第二次和好期。美国阴谋未奏效,国际开发署随即在1962年把发展贷款和赠与削减到200万美元、支持援助削减到70万美元。而1963年也只批准了10万美元的发展贷款。与此类似,美国国际开发署也在1961年给予波兰10万美元的赠与援助。除此之外,国际开发署同期并没有批准给予社会主义国家一美元的援助资金。由此可以看出,美国这一系列举动的真正原因在于南、波两国曾一度实行了独立于苏联的政策,美国的目的在于趁此机会维持他们的这种独立,从而瓦解对手的联盟。

第三,美国对外援助的一个重要目的,就是希望广大的发展中国家能够沿着西方特别是美国式的发展道路实现现代化,避免这些国家走上共产主义的发展道路。

肯尼迪的对外援助思想受查尔斯河学派发展和援助理论的影响很大,他将发展中国家要求发展和进步的强烈愿望看作是对美国的一种挑战,但是,肯尼迪也清楚地看到发达国家与发展中国家的贫富差距正在拉大,而且,“美国,这个世界上最富有的国家,一直没有给贫穷国家带来什么新的希望”,然而,“苏联,尤其是中国,却已经吸引了不发达世界的注意力,使他们看到了消灭这个差距的另一条道路,而且似乎是更近的一条道路。”^{[16] (pp.47-48)}。为了使权力的天平不会向不利于美国的方向发展,国际开发署承担起通过外援活动对受援国的经济发展模式和发展道路产生至关重要的影响,并力求将受援国的政治经济发展纳入美国为首的世界资本主义体系的责任。

出于这样的考虑,一方面,国际开发署在选择受援国时主要强调那些所谓的“非社会主义的自由国家”,如亚洲的印度、韩国、巴基斯坦等国;除古巴之外的拉丁美洲国家;非洲的利比里亚、摩洛哥、埃塞俄比亚等国。肯尼迪希望这些国家能够树立以非马克思主义、非共产主义方式推进国家发展的范例。而对那些非正统的、并且不是明确站在中苏社会主义阵营的国家如斯里兰卡、加纳、几内亚等国,则是通过提供经济技术援助,促进私有经济的发展,并使他们与美国建立更为紧密的经济联系,以纳入资本主义世界经济体系范畴,从而长远影响这些国家的政治、经济走势。

另一方面,国际开发署将一些国家在政治、经济领域里进行必要改革作为提供援助的前提条件,以此迫使这些国家制定符合美国要求的制度。如国际开发署在拉丁美洲实施“争取进步联盟”时,主要通过提供资金和项目,帮助拉美国家放弃落后制度、建立新的经济运行体系和管理体系。

随着各援助项目的展开,肯尼迪总统对国际开发署工作非常满意,他在1963年对国会的演讲中说:“最后历史证明了今天我们的技术援助和发展贷款正给那些缺乏希望的地方带来希望,给没有活力的生命带来火花,促进全球范围的进步,同时支持自由世界的军事安全,帮助建立反对共产主义发展的防卫体系,帮助建立一种我们希望存在其中的独立、自主国家世界体系。帮助满足美国人的强烈要求,努力实现他们和他们的后代更好的生活。”^{[17] (p.59)}

第四,美国国际开发署的对外援助活动还是美国对外经济战略的组成部分。战后美国对外经济战略除了实行对社会主义阵营经济遏制外,还要创造一个良好的外部环境,保障美国的经济安全。对外援助则要发挥促进美国商品出口、为美国私人资本投资创造良好的环境的作用。《1961年对外援助法案》中明文规定:国会授权国际开发署采取保护美国私人企业和私人投资的措施,美国企业有优先机会参加使用援助资金的采购商品的竞标;国际开发署经济援助的商品总吨位中至少50%必须由美国船只运输;受援国征用美国私人财产时如果没有给予足够的补偿或没有偿还美国私人企业的债务时,援助项目必须马上终止。

国际开发署实施的对外经济援助与美国国内的经济和政治有着密不可分的联系。表面上国际开发署每年批准数额巨大的援助款项,实际上用于帮助发展中国家的援助项目在相当大的程度上由美国的商品和服务组成,而不是美金,这直接促进了美国商品出口。1963财政年度国际开发署提供的援助中限制在美国采购的商品从之前的50%增加到80%左右,这每年为美国提供超过10亿美元的订货和至少60万个工作岗位,加上原料和服务总共价值20亿美元。

所以,当1963年美国国会以支出平衡为借口,提出大量缩减外援投入,尤其限制国际开发署批准的经济援助项目时,反对者毫不避讳地说:“如果项目被缩减,那么贸易将缩减,美国的就业也将减少……从长远看,美国出口对美国来说有最大的收获,当国家能购买我们的产品,国际开发署能帮助铺平道路。……援助花费不是我们支持平衡的原因,国际开发署能通过帮助出口促进支出平衡。”^{[18] (p.597-598)}

国际开发署的活动还使美国私人对外投资得到加强。《1961年外援法案》规定由国际开发署协调美国国内私人企业参与外援活动,国际开发署内的开发融资与私人企业办公室负责为有意进行海外投资的美国私人企业提供参与国际开发署外援活动的机会。国际开发署主要

通过四个方面的活动为这些私人企业提供帮助:分担投资机会调查约50%的费用;对投资风险进行担保(特殊的政治风险、某些政治和商业风险的扩大担保、对拉美的私人住房工程的扩大风险担保);科里修正案贷款也就是私人企业贷款;外援法授权的对国内外私人 and 公共企业提供美元贷款。

可见,尽管美国国际开发署的对外援助活动在一定程度上促进了受援国的发展,或在特定时期稳定了受援国的政治、经济形势,但归根结蒂,它的终极目标是为了维护美国的政治、经济和战略利益。

要而言之,1961年是美国对外援助政策的新时代的开始,而这一新时代的到来,以肯尼迪建立国际开发署为主要标志。肯尼迪政府把经济援助确立为实现美国长期安全的工具,确定把对发展中国家的经济援助作为一项长期政策并组织成立统一的外援组织——美国国际开发署,开始实施一套完整的经济援助管理与运行体系,确定长期的经济发展在美国外援计划中的主导地位,从而使这一时期成为美国外援史上既承前启后又别具特色的时期。肯尼迪政府时期国际开发署的外援活动可圈可点,在国际开发署的发展历史中及美国对外援助的发展进程中都发挥了相当重要的作用,翻开了美国外交的新篇章。

【作者简介】冯瑞建,男,1963年生,河北丰润人,河北师范大学附属民族学院教师,史学学士,主要从事世界史研究。

吴玉梅,女,河北辛集人,河北师范大学附属民族学院教师,史学硕士,主要从事美国史研究。

【责任编辑】倪金荣

参考文献:

- [1]小阿瑟·施莱辛格,仲宜译.一千天:约翰·菲·肯尼迪在白宫[M].北京:三联书店,1981.
- [2]“Memorandum of Conversation”, Foreign Relations of the United States(以下简称FRUS),1961-1963,Vol. [Z].
- [3]McGhee, “Memorandum from the Chairman of the Policy Planning Council (McGhee) to the Administrator of the Agency for International Development (Hamilton)”, FRUS, 1961-1963, Vol. [Z].
- [4]杨生茂.美国外交政策史 1775-1989[M].北京:人民出版社,1991.
- [5]Frank M. Coffin., Witness for Aid[M]. Boston: Houghton Mifflin Company 1964.
- [6]John F. Kennedy, “The Middle East,” in The Strategy of Peace [M]. New York: Harper & Brothers, 1960.
- [7]John F. Kennedy, “Free- world Defense and Assistance Program”, The Department of State Bulletin[R]. April 22, 1963.
- [8]John F. Kennedy, “White House Hold Conference on Export Expansion,” The Department of State Bulletin [R]. October 14, 1963.