

影响美国对外援助政策决策的三个要素

潘 锐 娄亚萍

[内容提要]对外援助政策既是美国外交政策的核心内容之一,也是美国实现国家战略的重要工具。国家利益是美国对外援助的首要驱动力,但利益集团因素以及决策者的个人认知、能力、价值观、背景、个性和党派特征影响国家利益的取向,进而影响国家对外援助政策。只有综合国家、社会、个人三方面的因素,才能对美国对外援助政策进行全面考察。

[关键词]美国 对外援助政策 国家利益 利益集团 决策者

[中图分类号] D77 [文献标识码] A [文章编号] 1006 - 6241 (2008) 03 - 0014 - 05

对外援助政策既是美国外交政策的核心内容之一,又是美国实现国家战略的重要工具。“对外援助是一个国家或国家集团对另外一个国家或国家集团提供的无偿或优惠的货物或资金,用以解决受援国所面临的政治经济困难或问题,达到援助国家特定目标的一种手段。”^[1]毋庸置疑,任何国家在制定对外援助政策时,都或多或少地带有利益色彩,有着特定的目标和战略考量。美国对外援助政策的制定和决策同样如此。

本文试图从决策层面对影响美国对外援助政策制定的要素进行研究。我们认为,美国对外援助的首要驱动力虽然是国家利益,但利益集团因素以及决策者个人的认知、能力、价值观、背景、个性和党派特征影响了国家利益的取向,进而影响到对外援助政策的决策。只有把国家、社会和个人层面有机结合起来,我们才能对这一问题有比较全面的理解。本文将从国家利益、利益集团和决策者个人三个角度对美国对外援助政策进行分析。

美国学者汉斯·摩根索认为,只要世界政治还是由国家所构成,那么,国际政治中实际上最后的话语就只能是国家利益,国家利益关系到外交政策的本质以及全部政治学说的基本问题。在现代国际关系中,国家利益构成国家对外行为的最基本动因,从某种意义上说,国家一切政策行为的出发点和归宿都是国家利益。对外援助政策也不例外。一个国家是否向另一国提供援助、提供多少金额的援助、是何种条件的援助,不取决于后者的经济需求或道德优劣,而取决于援助国能否通过对外援助获取预期的政治、经济和战略上的利益,以及利益的大小多少。^[2]摩根索进一步认为:对外援助政策和外交、军事、宣传等政策并没有什么区别,它们都是国家“军械库”里的武器装备。无论何种形式的对外援助,本质都是政治性的,其目标都是维护和促进国家利益。他并列举了6种对外援助形式:人道主义援助、生存援助、军事援助、名望援助、贿赂、经济发展援助。在摩根索看来,除了人道主义援助外,其余都是政治性的,即带有政治上的动因或政治收益的。^[3]实际上,即便是人道主义的对外援助,其政治功能也是显而易见的,其潜在的政治经济含义在

[收稿日期] 2008 - 06 - 20

[作者简介] 潘锐,男,复旦大学美国研究中心教授、博导,上海市美国学会秘书长;
娄亚萍,女,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生。

*本文为复旦大学美国研究中心国家哲学社会科学创新基地美国国际经济政策研究项目阶段成果。

于：表明一个国家和政府对于某类国际事件的态度；在国际社会树立一个国家的形象；为自己今后获取同样的援助铺垫道路。^[4]肯尼斯·华尔兹在其著作《国际政治理论》中提到，对外援助政策就是霸权工具。“（美国）军事援助直接服务于加强两极世界的安全体系，而经济援助则是给这个安全体系争取盟友和朋友，与行贿没有差异，也是为了增强援助国的国力，特别是遏止共产主义，建立合适的世界秩序的工具”。^[5]

美国对外援助常常被人为地罩上一层人道主义和无私的光环，但事实上，美国从来都是将现实的国家利益作为其对外援助的出发点，其对外援助服务于美国的对外战略和对外政策，是美国维护其安全利益、经济利益、价值理念以及国际形象的有效工具。国家利益是美国对外援助的主要驱动力。“和其它外交工具一样，对外援助的主要动机是创造一种世界政治经济环境，使美国可以最好地寻求其社会目标。”^[6]

美国对外援助从一开始就带有极为浓厚的政治安全和意识形态的色彩，有着极为明确的战略目标。回顾战后美国对外援助的历史，我们不难发现，美国对外援助不仅附着着苛刻的政治性条款，而且其手法也越来越“高明”，实现了从最初以军事援助和经济贷款为主到后来以技术援助为主的转变，以及从实施对象由发达国家为主向发展中国家为主的转变。而在受援国的选择上，美国对外援助的主要考虑对象乃是具有重要战略地位的国家，意识形态与美国相同的国家，以及在国际事务中愿意与美国合作的国家。因此，对外援助与美国的对外战略是相辅相成的，或者更准确地说，美国是以对外援助的手段和形式谋求实现特定的战略利益。政治性在美国对外援助中永远是第一位的。

美国大规模的对外援助行动始于二战后的“马歇尔计划”。这是为了适应对苏遏制战略的需要而产生的。1947年6月，美国国务卿马歇尔发表演说，提出“欧洲复兴计划”（即“马歇尔计划”），并设立经济合作署，主管对欧援助事务。到1952年6月，美国共拨付援款131.5亿美元。诚然，“马歇尔计划”在一定程度上促进了西欧经济的恢复和发展，然而其最大受惠者还是美国。“马歇尔计划”不仅促进了美国商品和资本对西欧的输出，为美国用

经济手段控制西欧铺平了道路，而且促进了西欧和美国在对抗苏联战略上的接近和协调，增强了遏制苏联的力量，并为西方政治军事联盟的正式形成奠定了基础。^[7]因此，“马歇尔计划”被认为是美国对外援助史上最成功的案例之一。此后，美国对外援助政策虽然时有变化，但大都是对原有政策的小修小补，对外援助为国家利益服务这个基本框架始终没有改变。

2002年，布什政府在《美国国家安全战略报告》中首次将发展与外交、国防并列为国家安全战略三大支柱，把对外援助视为实现国家安全战略目标的有效手段。主管对外援助的美国国际开发署随即根据新国家安全战略的战略目标发表《国家利益中的对外援助》报告，提出美国对外援助的六大任务：推进民主制度；促进经济增长；改善人民生活；减少国际冲突；提供人道主义援助；对非政府组织实施援助。其最根本的目标是推广美国的意识形态和价值观念，消除产生恐怖主义的根源。^[8]2004年，美国国际开发署再次发表《面临21世纪挑战的美国对外援助》报告，把两年前提出的美国对外援助六大任务调整为五大核心目标：推动制度变革；巩固对贫弱国家援助；提供人道主义援助；支持战略重点国家；关注全球问题和跨国问题。^[9]显然，美国进一步强化了其对外援助的战略重要性。

二

美国对外经济政策直接牵涉到各利益集团的切身利益，与各利益集团的分化组合以及政治行为能力密切相关。利益集团在西方国家又称压力集团、院外集团，其基本特征是以利益为导向，其目标是参与政治决策，通过各种手段使自身利益在公共政策中得到实现。

美国是利益集团政治最为发达的国家。“同大多数国家相比，美国更加是一个由爱参加各种组织的人和各种集团组成的社会。”^[10]在美国存在众多大小不一的利益集团。根据1996年版《协会百科全书》的统计，美国有22,000个全国性的非营利性组织，而这仅仅是根据美国1946年《联邦游说登记法》进行登记的团体数量，实际的数量更多。^[11]世界上没有哪一个国家的利益集团像在美国那样扮演

如此重要的角色。在美国的现实政治中,利益集团渗入所有政治领域,无论是外交政策、贸易政策,还是国内问题,利益集团均有很大的活动空间。在美国,任何一项公共政策都是在不同利益集团的激烈竞争下,在利益集团与立法机关、行政部门之间艰难的讨价还价的基础上达成的。对外援助是一国对外政策的重要组成部分,而外交永远是内政的延伸。和其他对外政策一样,在美国对外援助政策决策过程中,同样有大量利益集团参与,这使得美国对外援助政策的决策成为一个多元主体共同作用的过程。

影响美国对外援助政策的利益集团纷繁复杂,不同利益集团发挥作用的方式和途径也有所不同。一些游说集团来自受援国政府和国际组织。他们雇请知名律师、游说公司为群众团体提供咨询,在华盛顿代表其利益,并且组织各种各样的声援活动。^[12]在美国对外援助政策的决策过程中,利益集团采取以游说为主的多种方式发挥各自的影响,包括出席国会听证会,试图证明与自己相关政策的合理性;或者直接游说国会议员、政府官员以赢得更多的同情和支持;或采取间接院外活动施加压力。国会议员是利益集团游说的主要对象。美国国会在美国对外援助政策的决策中拥有很大的发言权,不仅拥有对外援助法案的立法权,而且负责确定美国对外援助的受援国以及对外援助的配额。行政部门也是利益集团重点游说的对象。行政部门不仅可以提出政策意见,随后由国会讨论通过相应预算,而且还拥有执行对外援助法案的权力,往往会直接或间接地关系到利益集团的切身利益。利益集团对行政部门游说的方式既有与游说国会相类似的方面,但更多的是选择与自己有关的机构和人员建立长期和深入的联系。

由于利益集团力量分布的不均衡以及由此带来的进入决策过程的不均等,并非所有集团的利益都能真正地在政治过程中得到反映。一些大企业、公司集团以及特殊利益集团能凭借强大的经济实力和政治影响力,在政治过程中居于主导地位。例如,美国农业利益集团虽然人数不多,但代表了美国农场主利益,政治影响相对比较大,在推动美国对外粮食援助方面不遗余力,并取得了良好成效。20世纪50年代,出于美苏冷战的需要,美国政府加

大了军事外援的投入,不少利益集团站出来反对,其中许多与农业利益集团有关。因为在援助总量保持基本稳定的情况下,军事援助的扩大意味着农产品外援份额的下降,这将损害美国国内农业利益集团的利益。在美国农业利益集团极力游说下,1954年“农业贸易发展及援助法”、“食品换和平计划”的推出缓解了美国国内粮食过剩给农业利益集团造成的损害,促进了美国农产品的出口和占领国外市场。这项法案的出台在很大程度上是美国政府基于维护国内农业集团利益的考虑。此后美国的粮食援助政策虽然随时代的不同而有修正和发展,但其基本机制没有根本性变化。

需要指出的是,利益集团在美国对外援助政策决策过程中的影响并非是决定性的。利益集团在对外政策上的实际影响力受制于多种因素。首先是事件的性质;其次是利益集团内部的凝聚力和游说的协调一致;第三是国内政治环境对利益集团是否有利;第四是国际政治环境的状态;第五是利益集团的立场是否同决策者所认知的国家利益相一致;第六是决策者的性格。^[13]在对外援助政策的决策方面,利益集团的影响同样是有限的,政策的决策者主要是国会和行政部门,利益集团依旧游离在决策核心之外,主要通过游说和院外活动来间接地影响美国对外援助政策,其实际影响力不仅取决于相互之间的竞争,而且还受制于美国国内外政治态势的发展。

三

个人是国际政治中的特殊行为者。“决策者个人对国家和跨国组织的对外战略和对外政策的制定起着相当大的、甚至是决定性的作用。^[14]“绝大部分决策理论家认为,了解政策制定者们的个人背景,如他们的教育背景、宗教信仰、重要的生活经历、接受的专业训练、在国外的经历、身心健康状况以及以往的政治活动等等,都有助于我们理解他们的决策的深层动机和他们的价值观。”^[15]

在美国现实政治中,内政与外交政策决策总是由极少数精英人士参与,特别是总统及其顾问班子。决策者不仅在国内政策决策中具有重大影响,而且在对外政策决策中也发挥着至关重要的作用。

美国前国务卿基辛格曾无奈地指出：“最令外国人不安的事情之一是任何一位新总统都可能因其个人偏好而改变我们的对外政策。”^[16]美国对外援助政策作为一项外交政策，其决策与实施均受到总统及其顾问班子的巨大影响。此外，对外援助机构官员在长期任职中形成了自己较为独立的政策观点和政治倾向，也能在对外援助的实施过程中利用自己丰富的信息资源和专业能力施加一定的影响。

决策者在美国对外援助政策决策过程中起着关键性的作用。

首先是决策者个人的认知因素和能力因素。决策者的已有观念、认知和价值观等因素很大程度上影响着其政策取向。从理论上讲，决策者在做出决策时必须收集所有有关的情报、信息和材料，进行分析和判断，并在整个决策过程中，始终保持客观和全面。但其实不然。决策者往往会受到时间、空间和精力的限制，因此在实际操作中，他们只能退而求其次，进行“认知决策”，即决策者们根据他们对形势的分析和对别国的看法行事。20世纪60年代肯尼迪总统时期美国“和平队”的建立很大程度上就源于肯尼迪对第三世界民族主义运动的认知。肯尼迪不赞同艾森豪威尔的做法，认为不应该为了西方盟友的利益而抛弃第三世界，甚至站在第三世界的对立面。在对待法国镇压越南民族独立的问题上，肯尼迪认为，阻止共产主义南进是有意义的，但决不能只靠武力。目前要做的工作是在这些地区培育坚强的非共产主义的民族情绪，并以此作为防卫的矛头。^[17]在肯尼迪看来，第三世界是一块重要的战略要地，如何对抗苏联对第三世界地区的渗透，提高第三世界国家的生活水平，弥补以往美国对外援助政策的缺陷，成为他对外援助思维的出发点。肯尼迪希望通过与第三世界建立紧密联系，间接为冷战服务。他认为美国的援助不应局限在资金和设备方面，更应注重人力资源方面的援助。

其次是个人价值观因素。不同的价值观取向往往会使决策者的最终决策染上个人风格。但应看到决策不仅仅反映决策者本人的价值观，而且也包含着国家或民族的整体价值观。因为一国长期积淀下来的文化传统、道德价值观、宗教信仰等复杂因素构成外交决策的社会总背景，任何决策者都不可避免地受到潜移默化的影响。在制定外交政策时，决

策者必然有意无意地把存在于他们意识深层的文化价值观体现出来，使本国外交政策不同于他国的外交政策。就美国而言，它是一个新兴的资本主义国家，仅有二百多年的历史，从一个荒凉的殖民地崛起成为世界上的超级大国。这给美国人带来自豪感，美国人一直以“人类文明进步的灯塔”自居。这种根深蒂固、已融入美利坚民族血液的观念影响着美国历届政府的对外政策，使美国总是以世界领袖自居，充满着改造世界的幻想，企图让世界上其他民族都接受他们的文化理念和意识形态。这种心态反映在对外援助政策中就是，美国总是给对外援助项目附加苛刻的政治条件，将民主、人权、法制和仁政等作为提供发展援助的先决条件。对外援助因而成为传播美国价值观的重要手段。

第三是个人背景和心理特点因素。由于不同的个人在性格、气质、习惯、知识、经历、思想修养等方面存在着差别，他们对国家利益的认识就必然会产生差异，对国家对外目标和行为方式的抉择也会不同。这就形成他们对外援助政策和对外行为在性质和内容上的不同特点。基辛格曾提出以缓解中美洲危机为目的的对外援助建议，这与他担任过全国中美洲两党委员会主席的背景有密切关系。^[18]更为常见的例子是，美国总统的更替往往导致美国国际战略和对外政策的重大调整，从而造成对外援助政策的明显变化。有时候尽管美国总统没有更迭，但由于总统本人对国际形势以及美国国家利益的认识发生了变化，同样会导致美国对外援助政策的调整和改化。

第四是个人的党派特征。在美国对外援助政策的决策过程中，决策者首先考虑的当然是对外援助项目是否符合美国的总体战略和国家利益。但是，在国家利益框架之下，在美国民主党人和共和党人之间还存在着不同的社会理念的差异，这些差异给美国对外援助政策带来一定的影响。总体上看，民主党人更加倾向于提供对外援助，美国对外援助政策发展的关键时期大都是民主党人执政时期，如杜鲁门和肯尼迪时期。民主党人在对外援助政策中强调人道主义援助，共和党人则倾向于利用经济支持基金，在海外发展自由经济思想，促进自由企业制度。民主党人倾向于经济援助，而共和党人则每每加重军事援助的分量。^[19]美国对外援助的发展历史

也证明,在对外援助政策方面有所建树的美国总统大多来自于民主党。杜鲁门总统的“第四点计划”、肯尼迪总统的“和平队”,不仅对美国对外援助政策具有重要意义,而且对美国外交政策也产生深远的影响。但是,冷战结束以后,不同政党的对外援助政策开始出现趋同现象。

在制定对外援助政策的过程中,美国总统作为国家的最高决策者,拥有很大的决策权。对外援助不仅常常被美国总统当作带给外国领导人的“见面礼”,用来巩固他们与受援国政治家之间的友好关系,也被用以推行他们的理念和主张,对外援助更被用作维护美国在受援国经济、贸易和安全利益的重要手段。鉴于美国公众对美国对外援助政策抱有一定的抵触情绪,因此美国总统在对外援助政策上表现得非常谨慎,也很少就对外援助政策发表公开讲话。总统有时直接干预对外援助政策决策,有时则通过他们的顾问班子对国会施加压力。由于国会拥有对外援助的立法权,国会议员往往借此施加影响。国会在修订《对外援助法案》的时候,往往把时代的特征和国会议员对于时代的理解写进法案。例如20世纪60年代,阿肯色州民主党参议员威廉·富布赖特曾经主张加大对于多边组织的财政支持,明尼苏达州民主党众议员多纳德·弗雷泽曾经提出回应最穷国的基本要求,这些主张都成为那个时代的主流声音。到了80年代,北卡罗来纳州共和党参议员杰西·赫尔姆斯不停地在参议院对外关系委员会中提出反对意见,结果使对外援助法案的修订工作难以进行,也成为整个时代的特征。^[20]

对决策者个人因素在外援决策中的作用既不能忽视,也不能过分夸大。决策者作为国家的代表,始终会以国家利益为首要考虑因素。美国对外援助项目必须符合并有利于实现美国的国家利益,决策者决不会选择一个违背本民族利益的战略和政策,但在两个或两个以上实现国家利益目标的决策方案中作出抉择则是决策者的职责。美国决策者在制定对外援助政策时当然要从如何维护本国国家利益,特别是经济利益出发,国家利益乃是影响决策者决策的首要因素。

注:

[1]宋新宁,陈岳. 国际政治经济学概论[M]. 北京:中国人民大学

出版社,1999:216.

[2]K. B. Griffin, J. L. Enos, Foreign Assistance: Objective and Consequence, Economic Development and Cultural Change, April 1970, pp314-315.

[3]Han Morgenthau, A Political Theory of Foreign Aid, The American Political Science Review, Vol.56, No.2, June 1962, pp.301-309.

[4]宋新宁,陈岳. 国际政治经济学概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:217-218.

[5]Kenneth Waltz, Theory of International Politics, New York: Random House, 1979, p.200.

[6]H. B. Cheney, 'Objectives and Criteria of Foreign Assistance,' in The United States and the Developing Economies, ed. G. Ranis, New York: W. W. Norton Co., 1964, p.81.

[7]方连庆. 战后国际关系史(1945-1995)[M]. 北京:北京大学出版社,1999:62-63.

[8]U.S. Agency for International Development, Foreign Aid in the National Interest, Washington, D.C. 2002, p.1.

[9]Bureau for Policy and Program Coordination, U.S. Agency for International Development, U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of Twenty First Century, January 2004, pp.13-14.

[10][美]诺曼·杰·奥恩斯坦,雪利·埃尔德. 利益集团、院外活动和政策制定[M]. 北京:世界知识出版社,1981:11.

[11]"A Nation", Washington Post National Weekly Edition, July 7, 1996.

[12]周弘. 对外援助与国际关系[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002:176.

[13]袁征. 利益集团政策与美国对华政策[M]. 当代亚太,2000(6):8-14.

[14]宋新宁,陈岳. 国际政治经济学概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:161.

[15][美]詹姆斯·多尔蒂,小罗伯特·普法尔茨格拉夫. 争论中的国际关系理论[M]. 阎学通,译. 北京:世界知识出版社,2003:601.

[16]Eugene R. Wittkopf, Charles W. Kegley, Jr., James M. Scott, American Foreign Policy: Pattern and Process, Thomson, Wadsworth, 2003, p.485.

[17]Gerard T. Rice, The Bold Experiment: JFK's Peace Corps, University of Notre Dame Press, 1985, p.257.

[18]Stephen Krasner, Defending National Interests: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978, pp.342-346.

[19]周弘. 对外援助与国际关系[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002:175.

[20]周弘. 对外援助与国际关系[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002:171.

Abstracts

1. Politics in Japan and China- Japan Relations During the Yoshiro School Administration, by Jin Xide, Senior Researcher and Deputy Director of Institute of Japanese Studies, CASS. Mori Yoshiro was sworn in as the Prime Minister of Japan in April 2000, bringing the over- thirty- year- long “Kaku- Fuku War ” in the Japanese political arena to a historical turning point. Up to date, there have been four Japanese prime ministers who had been elected from the “Yoshiro School. ” The “Yoshiro School ” has experience ups and downs in Japanese political arena. The evolution of their policies toward China outlined a developing curve from a line of gradually hardening to a line of gradually softening, which can also reflect the “cold- warm ” shifts in the China- Japan relations.

2. New Challenges and New Opportunities for China- Japan Relations, by Zhou Yongsheng, professor of the Institute of International Studies, China Institute of Diplomacy. The China- Japan relations have gone through a series of new challenges over the past few years. Meanwhile, many positive factors have emerged in the bilateral relations due to close economic relations and non- governmental exchanges between the two countries as well as to the development of the situation in East Asia. Particularly, the successful mutual visits between leaders of China and Japan have provided historical opportunities for the future development of China- Japan relations. Respecting and transcending the history, mutually endorsing the positive side of the other party, building up mutual trust and dissolving misunderstandings are of great importance for the long- term stability and development of China- Japan relations.

3. China- Japan “Strategic Reciprocal Relations” and Japan’s National Strategic Option, by Xu Haiyan, Associate Researcher and Head of the Social and Cultural Research Section of the Academy of Social Sciences of Liaoning Province. Based on political, economic, security and cultural exchanges between China and Japan, cooperation and the development of the bilateral relations finally stimulated the emergence of the “strategic reciprocal relations. ” However, because of Japan’s strategic option of pursuing “nation’s normalization ” and its Right Wing’s misreading of China’s peaceful development, China- Japan relations will still embark on a zigzagging road forward paved with cooperation and struggles.

4. Three Factors Influencing U.S. Foreign Aid Policies, by Pan Rui, professor and doctoral supervisor at American Study Center, Fudan University and Lou Yaping, a post- graduate for doctorate at the School of International Studies and Public Affairs, Fudan University. The foreign aid policy is one of the core elements of the U.S. foreign policies and an important instrument for the U.S. to achieve its national strategy. National interests is the primary driving force behind the U.S. foreign aid. Besides the influence from Interest Groups, individual knowledge, ability, value, personality and partisan characteristics will play their role in determining the orientation of U.S. national interests as well as the its foreign aid policy. Only when the three factors, namely, state, society and individual, are comprehensively considered can we conduct a full- scale research on the U.S. foreign aid policy.

5. Gains and Losses of the Bush Administration’s Middle East Strategy, by Yang Hongxi, Senior Researcher at China Center for Contemporary World Studies and Guest Researcher of CPDS. During his eight- year tenure, the Bush Administration, by changing the Middle East strategy of the Clinton Administration, have pursued a preemptive strategy of launching attacks in the first place, which has made the U.S. sunk deep in the Iraqi mire and unable to retreat. Accordingly, turmoil has occurred in the Middle East and Afghanistan.