

美國援外政策的本質與問題

林德昌

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

自第二次世界大戰以來，美國即已在雙邊外援和多邊外援方面扮演著全球性的重要角色。然而美國內部對於是否應對外提供經濟援助？以及經援的動機與目的何在，亦皆有著相當分歧的看法與意見。一般而言，美國的援外動機，具有高度之政治性；而此政治動機，也清晰地反映出美國所追求的外交政策目標。

本文主要探討的問題之一，在於美國的雙邊對外經濟援助的動機或目的為何？易言之，美國的對外經援動機，是政治的還是經濟的？倘其援外政策具有政治上的目的，則很顯然美國的外援是其追求外交政策目標的一項工具。倘美國的援外政策純粹是以促進受援國的經濟發展為目標，則外援已然獨立的超脫於政治和外交影響之上。有關援外動機和目的之爭議，在全球各大援助國之間已是屢見不鮮，美國本身自不例外。在分析與探討美國援外動機和目的時，本文將從理論與實際的層面來加以剖析。本文所欲探討的另外一個問題為，美國對外提供經援的類型與內容，就援助動機和所追求的目標而言，是否符合美國本身的國家利益與外交政策目標。

二、對外經援之動機

在多數的援助國之間，長久以來普遍存在著一種爭論，即援外動機與目的何在？以及何種動機才是真確的援外動機？此一爭議牽涉到雙邊外援之本質問題，例如外援是一種目的，抑或是一種為達成目的而使用的手段？

自第二次世界大戰結束以來，歷經一九五〇年代和一九六〇年代，美國歷屆政府均認為其有道德上的義務來對他國提供經濟援助。^①但是這種道德上的論調，亦總是與美國的國家利益有著密切的關係。大體而言，一個國家的政府在提供他國外援之際，皆期望完成一些有利於本國之利益目標。由此可見，在決定給予外援之規模與層次上，援助國對自我利益的評估與考慮是相當重要的。

羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 總統不但主張美國的睦鄰政策，而且也強調美國國家利益的重要性。在他對國會的演說中，即曾指出了一個和平的世界，需要以一個經濟健全的社會為基礎。^②於是一九四八年，美國政府設立了「經濟合作委員會」(Economic Cooperation Administration)，以因應蘇聯共產主義在東歐所呈現的威脅，此亦是美國政府首次正式支持如此龐大的對外經援計畫。

一九五一年，美國政府通過了「共同安全法」(Mutual Security Act)，將軍事、經濟及技術援助等三項援助計畫整合為一，並成立了「共同安全署」(Mutual Security Administration)。根據是項共同安全法，美國得對外提供軍事援助、國防支援、經濟援助，以及糧食援助等。自此後，共同安全法乃將先前的「經濟合作法」(Economic Cooperation Act) 和「共同防衛援助法」(Mutual Defense Assistance Act) 的功能合而為一。

總之，在一九五〇年代，道德上的訴求於美國政府的對外提供經濟發展援助，在美國政府的援外決策過程中，仍然扮演一個重要的影響因素。麥基大使 (George C. McGhee) 在一九六二年的一場演說中，曾就外援在道德和國家利益的層面上加以分析。其強調美國的援外政策，乃是要尋求加速那些低開發國家 (Less developed countries) 的經濟發展與成長；再者，自由世界國家的穩定與團結，將端賴於這些國家的經由和平與祥和的方法，來獲致他們的進步目標。否則這些國家的領導者，將會訴諸於與自由世界所不同的激進方法，來達成他們的政治性目標。^③

甘迺迪 (John F. Kennedy) 總統在一九六一年三月一日於國會的演說中，指出了和平工作團 (peace corps) 的一些原則和目的，其中包括了政治、經濟發展，以及道德上的目標。甘迺迪總統強調美國的自由，以及世界的未來自由，均端賴於是否吾人有能力建立一個進步與獨立的國家而定，其中人類享有尊嚴，並可免於饑餓、無知與貧窮的痛苦。^④ 哈特 (Dane

註① Roger C. Riddell, *Foreign Aid Reconsidered* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987), p. 3.

註② Nicholas Eberstadt, *Foreign Aid and American Purpose* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1988), p. 22.

註③ Robert F. Zimmermann, *Dollars, Diplomacy, and Dependency: Dilemmas of U.S. Economic Aid* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 9.

註④ John F. Kennedy, "The Peace Corps," *Message to Congress*, March 1, 1961, *Vital Speeches*, Vol. 27, No. 11 (March 15, 1961), pp. 325-326.

Judith Hart) 亦指出，道德原則與政治利益是可以重複的。^⑤更有甚者，哈特也強調當援助國家在援助受援國滿足他們的基

本生活需要時，亦必需考慮到一些相關人權問題的重要性。

但是在艾森豪(Dwight D. Eisenhower)總統時，軍事上的援助和經濟發展上的對外援助，二者乃是相互分開的。從一九四九年到一九五三年之間，美國的對外政治和軍事援助，僅約占美國所有對外援助的六分之一；而在一九五三年和一九六一年之間，上述援款已增加至約佔百分之五十。^⑥於此一期間，共產主義的威脅，亞洲地區國家的發展，以及許多第三世界國家的宣佈獨立，乃是促成美國上述對外援助改變的主要因素。於此之際，美國政府採用了所謂的安全援助(security assistance)，對其他國家大量的提供經援。一般而言，這些援助主要是提供給受援國的武裝警察或軍隊，使他們有能力鎮壓反動份子的革命與暴動；並幫助該國政府維持政治上的穩定，同時亦從事於其他經濟和社會的改革與發展計畫。

甘迺迪總統指出這種以安全和經濟發展為目的之對外援助，實具有密切的關係；因此，其乃強調發展援助，事實上也就是一種安全上的援助。甘迺迪相信這種密切的關係，將有助於鼓舞國會和人民支持美國的對外提供經濟援助。^⑦基本上，美國政府的對外政策目標，不但著重於美國本身的國防安全，而且也關心美國的對世界秩序的維持與發展。^⑧因此，美國政府的對外軍事和經濟援助，乃成為美國遂行上述目標的一個主要工具。在一九六一年所通過的「對外援助法」(Foreign Assistance Act)，國會同意了甘迺迪總統所提出的新援外計畫，並設立了「國際開發總署」(Agency for International Development, AID)，以統籌管理對外經濟援助，達成美國所追求的外交政策目標。對外援助法所強調的援外政策，其基本目標在於協助開發中國家取得其所需之技術及資源，以發展經濟，穩定政治及繁榮社會。

在一九六一年，對外援助法取代了舊有的共同安全法，成為了美國援外政策的重要立法基礎。前者主張雙邊外援的主要目標，是要促進受援國家的經濟和社會發展。因此在一九六〇年代，經濟發展乃成為美國政府對外提供經援的重要依據。^⑨然而值得注意的是，自一九六〇年代中期以來，美國對外提供經援金額的銳減，說明了以經濟發展作為援外政策的主要目標，實在無法引起決策人士或國會議員的關切。如同眾所周知的，美國在一九四〇年代和一九五〇年代早期的援外政策，主要係致力於西歐國家的重建工作，因為該些國家的繁榮與發展，對美國而言是具有相當的重要性。一九五〇年代晚期的共同安全計畫，引導著美國的對外經援政策，致力於加強聯盟國的國防安全。在與上述美國的國家利益相比較之下，致力於國外貧

⑤ Riddell, *Foreign Aid Reconsidered*, p. 8.

⑥ Eberstadt, *Foreign Aid*, p. 31.

⑦ *Ibid.*, p. 31.

⑧ James A. Nathan and James K. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System* (Boston: Little Brown, 1987), p. 1.

⑨ Edward S. Mason, *The Diplomacy of Economic Assistance* (New York: Middlebury College, 1966), p. 16.

窮國家的經濟發展，則顯得相當的遙遠和不切實際。例如，如果一個國家現正面臨數以萬計的共產軍隊之直接威脅，則美國政府提供軍經援助給該國的理由，必然是合理的且正當的。反之，如果一個國家現正困擾於只有百分之三的經濟成長率，則此一理由顯然過於牽強，而難以吸引美國政府的及時經援。

大體而言，美國人民多認為美國的國家利益，包含了解決開發中國家的發展問題。根據芝加哥外交關係委員會（The Chicago Council on Foreign Relations）的研究，其發現美國大眾多傾向於提供援助給那些亟需援助的落後國家。根據一九八二年該委員會的一項民意調查指出，約有百分之六十的回答者，認為消滅世界貧窮乃是一個非常重要的目標。該項民意調查亦發現，這種消滅世界貧窮的目標，甚至遠超過保護美國的海外商業、防衛盟國的安全，以及抗衡蘇聯的軍事力量等目標。^⑩

令人好奇的是，美國民眾對美國對外援助的認定，多侷限在人道主義援助與災難援助方面。他們較喜經由私人組織或其他非政府組織機構，來對他國提供外援。然而自一九五〇年代以來，美國民眾對於提供此類經濟援助的看法，有著相當大的改變。在一九四九年和一九五五年之間的九次民意調查中，平均百分之七十一的民眾，主張對外經濟援助是促進經濟發展的一項工具。在一九五五年和一九五七年之間，根據一些民意調查指出，平均百分之八十一的民眾支持使用經濟援助，來抗拒共產主義的侵略。^⑪這兩項數據都顯示美國人民多半贊成對外經援，但在一九六〇年代以後，美國民眾對支持外援的興趣，已大為減低。在隨後幾次的民意調查中，約只有百分之五十的回答者，表示支持以經濟發展和技術援助為目的之外援。

儘管民眾仍然接受嚇阻共產主義，乃是美國外交政策上的一個重要目標，但是他們的想法也在改變之中。在一九八〇年代末期，他們對任何的對外經濟援助均已感到不滿意。最主要的因素在於這些民眾相當不滿美國的外援經費，在政府預算中佔有著過多之比例。然而，這些民眾似乎亦不太了解，百分之七十以上的美國援外款項，均是被使用在美國本土的貨物和服務之上。此主要是因為美國的援外協定，多規定由美國撥款，而由受援國向美國本土購買相關物品（此即是 *food aid*）。由於這些不正確的觀念，乃致於影響了這些民眾對美國援外政策的看法。更有甚者，當冷戰結束以及蘇聯在一九九一年崩潰以後，支持美國援外政策的聲浪降至最低點，許多國會議員首次公開的質疑大量經援以色列的必要性。

一般而言，根據美國自戰後以來的援外經驗，美國的民眾較喜於支持受援國獨立發展他們自己的國家經濟。易言之，美國所必須要做的是教導受援國人民，如何去學習實際的生產技能，而不是直接提供生活必需品給受援國人民。而美國民眾的不願意支持對外援助，乃是普遍反映了對經濟援助能否實現上述目標的質疑。儘管如此，由於美國雙邊對外經援與內政關係

⑩ Eberstadt, *Foreign Aid*, p. 18.

⑪ Zimmerman, *Dollars, Diplomacy, and Dependency*, p. 11.

的密切，均使美國政府的援外政策隱含著政治、戰略和貿易上的一些期望。^②自第二次世界大戰以來，這些期望與動機即引導著美國的援外政策，並影響及美國雙邊援外的全球地緣分佈，以及對受援國家的選擇。

三、外援與外交政策目標

基本上，一個國家是否應該提供他國外援的問題，與援助國外交政策息息相關。因此，布萊克(Lloyd Black)指出，對外經濟援助的基本目標通常具政治性意義。^③然而絕大多數的對外經濟援助，卻總是標榜加速受援國本身之經濟發展與成長。自一九五〇年代以來，在美國的雙邊外援決策過程中，內部便經常出現此類爭論。

有些美國人士極力強調，雖然經濟發展本身應該是美國外交政策上的一個高度優先目標，但是對外經援不應該成爲美國的外交政策的工具。這些人士所主張的是，經濟發展本身就是一種目的，而不是一種手段。因此他們強調美國的援外政策，所應該重視的是已開發國家和開發中國家之間的經濟關係。此一論調的主要缺點在於，將經濟發展的整個問題過於單純化，它無法解釋何以在某一特定時刻，某些國家得以獲得美國的援助，而有些國家則不能。^④此乃是因為每一個援助國家，在某一特定時刻都會有其特定之外交目標。以馬歇爾計畫爲例，美國政府有著明顯且界定清楚的目標；有著明顯的援助地區與國家；同時就時機而言，在第二次世界大戰後，此一龐大的經援是適當且必需的。

此外，主張外援應強調經濟發展之人士，亦認爲經濟發展與政治目標無關連可言。此亦即強調，雙邊對外經援乃是全然的與政治決策者的判斷與決策無關。但在事實上，爲了經濟發展而提供的外援，仍可能與政治有相當密切的關係。如法國提供經濟上的援助給其以前之殖民地，說明了經濟與外交動機的同等重要性。儘管吾人或許可以將經濟發展從政治性的目標上區分出來，但援助國政府之興趣，並不止於受援國經濟發展之關切。例如，除了經濟發展之外，援助國仍然期望去鼓勵受援國，邁向一種穩定的政府，並創造有利的環境，使其得以鼓勵經濟發展，合理的回應民眾之期望，並且在相當範圍內，接納政治異議人士。^⑤很顯然的，這些目標包含了援助國之政治性考慮。

然而，值得注意的是，援助國家的援外方案，鮮有直接對外宣稱其目標是要鼓勵受援國擴大人民的政治參與，以及建立一個更民主的政府。爲避免這種政治上的敏感性，一個提供外援的國家，一般均使用一種間接的途徑來達成這些政治性的外

^② Stephen Browne, *Foreign Aid in Practice* (New York: New York University Press, 1990), p. 218.

^③ Lloyd D. Black, *The Strategy of Foreign Aid* (Princeton: D. Van Nostrand Company, Inc., 1968), p. 18.

^④ John White, *The Politics of Foreign Aid* (New York: St. Martin's Press, 1974), p. 35.

^⑤ Samuel P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, No. 1, Winter 1970-71, p. 167.

交目標，如發展教育，建立工會與合作組織，從而促成中產階級的興起。就長遠觀點而言，此亦有助於擴大受援國人民之政治參與。^①總而言之，由於這些政治敏感因素的存在，多數對外提供雙邊外援的國家，並不太願意明確的強調這些政治性的動機；反之，渠等所要標榜的乃是那些冠冕堂皇的經濟發展目標。

在冷戰期間，美國的全球外交政策的第一優先目標，仍是以防衛美國本土安全為主。爲了要遂行此一外交目標，美國政府需要遏阻那些直接攻擊美國國土而造成的國防威脅，以及防衛那些對美國軍事國防戰略有關的重要國家。美國政府的第二個外交目標，乃是要確保那些對美國而言，具有戰略上重要地位國家之政治安全與合作。爲了要達成此一外交目標，美國政府需要確保受援國對美國政治理念的支持。這些方式包括了促進民主政治的發展、保護基本人權、維持雙方的歷史性關係，以及創造一個有利的國際環境等等。美國外交政策的第三個目標，在於促進經濟上的穩定發展與成長。在實際的作法方面，需要鼓吹自由貿易，提供與增加投資機會、確保科技和原料的來源管道、引進外資，以及強化市場經濟的原則。第四個外交政策上的主要目標，乃是要宣揚人道主義的重要性。

大體而言，美國的對外經援基本上是以追求促進政治上的安全與穩定，以及經濟上的發展與成長爲目標。在美國的對外經援中，「經濟援助基金」(Economic Support Funds)乃是美國政府追求其政治目的的一種重要工具，只有是項援助才是直接的可促進美國的政治利益與外交目標，至於其他形式的經援，如發展援助、糧食援助，以及和平工作團等均有時也有助於追求美國政府的外交政策目標，但成效有限。以此而言，一項經濟或軍事上的援助計畫，很顯然的可以作爲強化或維繫美國與他國政治外交關係的一項利器。事實上，「發展」本身也是一種政治和外交上的目標，因爲援助受援國經濟發展與成長的最終目的，仍是要促進政治和社會上的長久穩定。因此若缺乏對外經援計畫，美國勢將較難以達成其外交上的目標。

羅斯福總統曾明確的指出和平與發展之間的相關性。他對國會的一場演說中認爲：「吾人無法建立一個和平的世界，除非吾人首先建立一個經濟體制健全的世界。」^②此語已然清晰的指出，在美國的援外政策中，政治外交目標與經濟發展目標的相容性。在一九五〇年代韓戰爆發以後，美國開始對一些盟國提供大量的軍經援助，這些國家包括了土耳其、巴基斯坦、南越、南韓、約旦和臺灣。雖然多數的美國援助，多稱之爲經濟援助，但實際上這些經援仍多具有安全防衛之目的。例如，美國提供經援給南韓和南越發展經濟，否則兩國勢必難以維持其龐大軍隊的存在。^③

在一九八〇年代，美國雙邊外援的主要對象，包括以色列、埃及、土耳其和薩爾瓦多等國家，此乃因雷根政府強調從政

^① Joan M. Nelson, *Aid, Influence, and Foreign Policy* (New York: The Macmillan Company, 1968), p. 19.

^② Zimmerman, *Dollars, Diplomacy, and Dependency*, p. 15.

^③ John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1985), p. 128.

治和戰略層面來考慮外援決策。從一九八三年到一九八四年，在美國所對外提供的雙邊經援中，以色列約占了百分之十四點一，埃及占了百分之十三，而薩爾瓦多占了百分之三。從一九八五年到一九八六年，在美國所提供的雙邊對外經援中，以色列仍然高居首位，約占了百分之十九點一，埃及約占有百分之十二點八，至於薩爾瓦多則仍只有百分之三。從一九八七年到一九八八年，以色列仍然收到百分之十二的美國外援，埃及則收到百分之九點四，而薩爾瓦多依然只有百分之三。^⑧從一九八九年到一九九一年，以色列所收到來自美國的雙邊經濟援助，金額仍然相當的龐大。在一九八八年，以色列收到了二十一億七百萬美元的美國經援；一九八九年和一九九〇年，則分別收到了十四億七千九百萬美元和十四億四千四百萬美元的經援。至於埃及，其在一九八九年收到九億三千三百萬美元的美國雙邊外援，一九九〇年一九九一年則分別為五億八千八百萬美元和十二億五百萬美元。^⑨這兩個國家所收到的美國經援，很顯然的高於美國的其他受援國。

在上述四個受援國中，按世界銀行（World Bank）之各國所得劃分標準，埃及、土耳其和薩爾瓦多屬於中低收入國家，而以色列則屬於高收入國家。顯然地，在美國和此四國受援國之間，有著一種相當重要的政治與戰略關係存在。冷戰的結束，也影響及美國對受援國家的選擇。在一九九〇年代之初，美國政府很顯然把東歐國家、前蘇聯共和國，以及拉丁美洲國家作為提供外援的最大優先地區與國家。

四、對外經援的類型

經由國際開發總署所對外提供的經濟援助，主要可分為三大類型。

第一類型是經濟援助基金。經濟援助基金主要係基於國際政治，以及美國國防安全之考量，而對外提供的經濟援助。就歷史上而言，美國曾以無償援助或貸款的方式，提供了相當多的雙邊經濟援助給那些對美國有特殊政治重要性的國家。從一九五〇年代開始，此類型之援助，可稱之為「安全防衛援助」（Security Supporting Assistance），主要用於紓解受援國政府的財政赤字。在一九六〇年代，獲得美國安全防衛援助的主要受援國家，包括了越南、泰國和菲律賓。在越戰結束之際，一九七三年的「對外援助法」，乃將「安全防衛援助」更名為「經濟援助基金」，用以追求一些美國政治上的和安全性上的目標，其中包括加強在中東地區的安全、維持受援國政府的政治安定、促進有助於受援國長遠發展的經濟改革、經由財政預算經費上的支持而有助於受援國經濟上的穩定，以及援助那些同意美國在該國領土設有軍事基地的受援國。

註⑧ 林德昌，「對外經援助機之研究」，問題與研究，第三十二卷第十二期，民國八十二年十二月，第七十二頁。

註⑨ OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries* (Paris: OECD, 1988/1991), pp. 116~117 & 158~159.

在一九八〇年代，經濟援助基金的重要性逐漸增加，當時主要係因為雷根政府將援外計畫的重心，由促進人類的基本需要，改變成爲加強受援國的政治穩定，以及總體經濟方面的改革。因此，國際開發總署乃將其經濟援助受援國政府的條件，界定在受援國本身是否有能力實行經濟政策改革上。以拉丁美洲國家爲例，國際開發總署認爲受援國政府應採行經濟穩定化和結構的調整與改革，引入海外資金，建立民主政府，使經濟成長踏上軌道。但在事實上，這些嚴苛的條件很少付諸實行，主要因爲美國政府所追求的外交政策目標，依然優於其他因素之考慮。

由於「經濟援助基金」乃是美國外交上的一項工具，因此只要和美國有重要政治或戰略關係的國家，此類援助基金均被考慮使用。大體而言，美國政府與國際開發總署皆必須考慮到下列因素，以作爲決定提供經濟援助基金的依據。1. 美國所欲追求的外交目標爲何？2. 對該受援國而言，那些經濟和發展上的需要是較迫切的？3. 國際開發總署需要撥放多少的援助金額，以及何時必須要撥款？4. 國際開發總署所關切的計畫目標爲何？5. 是否有任何提供基金款項的控制？^①在釐訂經濟援助基金方面，國際開發總署和國務院係受到國會的督導，並根據發展的標準來擬訂經濟援助基金的撥放方式。但事實上，如此發展的標準並不存在。在考慮提供經濟援助基金方面，國務院始終扮演著重要的角色。基本上，受援對象以在經濟、政治及軍事上與美國有密切關係之開發中國家爲主，供短期穩定經濟，彌補赤字之用。^②由此可見，美國政府在選擇其援助對象時，已然反映其政治和外交上的動機。

從一九八九年到一九九一年，平均每會計年度，美國均約有三十二億美元的經濟援助基金。在一九九二年的會計年度中，國會大體仍維持此一金額。此一款項在一九八七年曾達三十九億美元。在一九七九年到一九八七年之間，比起其他主要的經援計畫，經濟援助基金的成長更爲快速。一九七九年，國際開發總署提供了十九億美元的經濟援助基金給十二個國家。一九八七年，經濟援助基金提供給了四十八個國家，其金額約占美國當時所有雙邊外援的百分之五十二。^③

第二類是開發援助 (Development Assistance)。在美國的提供對外雙邊外援中，開發援助乃是僅次於經濟援助基金的第二種援助類型。在一九八九年會計年度，美國所對外提供的開發援助，總共約有二十三億美元，但在一九九二年的會計年度，此一金額已減至十三億美元。美國國會主要是將此類之援助資源，應用在健康、人口、教育、農業和農村發展方面。基本上，對開發援助和經濟援助基金而言，在援助興建工程項目和實施過程方面，兩者並無太大之差異。但一般而言，開發援助較強調的是受援國家的經濟發展和人民的基本生活需要，其主要的援助目標是那些低所得國家。然而，值得注意的是，

註① Zimmerman, *Dollars, Diplomacy, and Dependency*, p. 16.

註② 美、英、德、日、韓、等五國援外業務之介紹及比較 (臺北：海外經濟合作發展基金管理委員會，民國八十三年三月)，第七頁。

註③ OECD, *Geographical Distribution*.

許多在拉丁美洲、非洲和亞洲的國家，均曾同時收到開發援助和經濟援助基金。此些例子說明了，美國援外政治與外交動機的重要性。

第三類則是糧食援助計畫。糧食援助乃是美國對外雙邊經援中的第二種重要類型。是項糧食援助乃是在與農業部(Department of Agriculture)密切合作下，透過「和平捐糧計畫」(Food for Peace Program)而提供的。自一九四七年以來，美國的對外提供糧食即已成為其援外計畫中的重要一環。最早設立的相關組織是「歐洲經濟合作組織」(Organization for European Economic Cooperation)，及其後來所通過的馬歇爾計畫。糧食援助法源於「共同安全法」，一直到一九五四年方為「農貿發展及援助法」(Agricultural Trade Development and Assistance Act)所取代。共同安全法強調使用金錢和物資，包括糧食日用品，作為一種安全方面的援助。相反的，農貿發展及援助法則主張使用糧食援助，作為一種協助受援國經濟發展的工具。^②

根據糧食捐助法的內容，國會主張促進美國和外國之間的國際貿易，利用銷售糧食所累積的外國貨幣，以助長受援國的經濟發展；同時透過購買戰略物資，強化集體力量的方式，在其他方面促成美國的外交政策目標。此外，糧食捐助法之本質在於，最有效使用美國本身所剩餘的農產品，因而減少美國的農業生產過剩，並促進內部經濟發展上的穩定。大體言之，此項糧食捐助法含有四項基本目標：擴展美國農產品的外銷、打擊饑餓和營養不良、鼓勵開發中國家的經濟發展，以及促進美國的外交政策利益。^③另一方面，美國利用糧食援助減輕受援國家預算赤字負擔，以確保內政的穩定以及重要戰略地位，此顯然符合美國的外交政策目標。此外，受援國政府並使用這些糧食援助，來解決必須進口糧食的壓力，以紓解政府預算的壓力。

基本上，「糧食援助法」對兩種團體具有直接而立即的利益：1. 美國的農民：這些農民將因糧食賣給美國政府而獲利；2. 受援國的貧窮人民。此類糧食援助經常有助於受援國短期的內政穩定，因為城市人民不需以更高的價格來購買糧食，故可減少暴動情事的發生。不過值得注意的是，就開發中國家而言，這些糧食援助經常使受援國政府免於進行國內糧食增產的經濟改革。根據此法所提供的糧食援助，經常是免費的或是低於市場價格的，因此將會造成對受援國內糧食生產誘因的一種阻礙。

大體而言，這三種援外類型乃是美國政府最重要的援外計畫。在一九八九年，這三種的美國外援承諾金額，在所有美國的對外援助中，約占了百分之九十。其中「經濟援助基金」共有三十二億五千九百萬美元，「開發援助」約有二十二億七千

註② Zimmerman, *Dollars, Diplomacy, and Dependency*, p. 18.

註③ *Ibid.*, p. 18.

八百萬美元，而「糧食援助」則只有十四億八千二百萬美元。²⁶一般而言，這些援助計畫的內容，皆由「國際開發總署」在各國的代表依各該國的年度發展策略負責草擬。這些建議案最後再經由華盛頓方面的討論與調查。事實上，自一九六一年「國際開發總署」成立以來，由於係由國會所設立，因此受到國會議員的嚴密監督與控制。再者，由於國會議員的受到各種外在因素與壓力的影響，故在最後的援外決策時，必然受到各種不同政治、外交考慮的影響。

五、結 論

在過去四十餘年來，絕大多數收到美國對外經濟援助的第三世界國家，大都無法利用這些經濟上的援助以有效促成該國政治、社會與經濟的發展。展望未來，這些開發中國家利用美國經援來達成這些方面的目的，其可能性將是更為渺茫。主要是因為在冷戰期間，利用美蘇之間的衝突與矛盾，而獲得來自美國的大量經援之情況，已不復見。共產主義的崩潰，與蘇聯意識型態和軍事威脅的瓦解，以及美國大眾對提供經援的批評，均對日後美國的擴大經援造成相當的阻礙。再者，日本在一九八〇年代後期的興起成爲僅次於美國的最大援外國家，以及其他亞洲新興國家的相繼對外提供經援，亦均成爲美國對外提供雙邊外援的強力競爭者。所有的這些因素，均影響及美國大眾對援外政策支持的程度。

此外亦值得注意的是，對美國而言，冷戰的結束，提供了史無前例的新機會來拓展人類的和平與自由，並使用經濟援助來促進政治和社會方面的改變，而不是去反對國外相異的意識形態。針對這些新的變動因素，國際開發總署於一九九〇年擬訂了該組織在一九九〇年代的全球目標。第一，幫助開發中國家，經由公開和民主社會的發展，以及自由市場和個人企業，來達成發展的目標。第二，改善人類生活的品質，減少貧窮、無知和營養不良。值得注意的是，國際開發總署所擬訂的這些援助發展目標，基本上仍然高度反映了美國的國家利益，而這些國家利益的界定，多是取決於白宮、國會和各行政機關。例如，柯林頓政府最近提出了一項援外計畫之改革方案，計畫於一九九四年進行相關之立法工作。該方案改革之重點在於授予總統更大彈性，以利用外援來達成外交和經濟政策之目標。²⁷由此可見，在美國的對外雙邊經援中，政治和經濟方面的動機依然存在，但其中又以以前者的考量最爲重要，是故此一政治與外交上的動機，乃將繼續成爲美國政府在選擇其援助對象時的最優先考慮因素。

²⁶ Stephen Browne, *Foreign Aid in Practice*, p. 220.

²⁷ 該方案所列舉的六大政策目標包括：1. 鼓勵經濟成長、人口控制，以及加強環保等促進發展；2. 援助受援國家建立民主制度；3. 援助地區性防衛集團與反毒工作，並獎勵未發展大規模毀滅性武器之國家，以促進和平；4. 提供人道援助，設立難民與移民緊急援助基金；5. 整合進出口銀行、海外私人投資公司與其他外援有關之機關，透過貿易與投資促進成長；6. 由國務卿負責所有美國援外政策，並決定所提供之援助計畫是否包括軍事援助等，俾拓展外交。參見美、英、德、日、韓等五國援外業務之介紹與比較，第二十三頁。