

美國援外新政策之分析

陳明

去年九月美國總統在全盤檢討外交政策時向國會提出了一部完整的援外計劃改革方案（Foreign Assistance Reform）作為七十年代新的外交動向。六項改革提案為：

（一）各種援外項目分別設置獨立行政組織，明確分劃職掌。
（二）建立新的國際安全協助計劃，增強受援國的責任及減少美國海外佈署。

（三）國際開發援助應基於各國「共同」合作原則下實施。
（四）建立美國國際開發公司（U.S. International Development Corporation）與國際開發所（U.S. International Development Institute）以取代現有之國際開發總署。

（五）敦促各國締結開發公海海底資源條約以利世界經濟之發展。
（六）擴增私人投資、貿易配合政府援外計劃。

一 援外政策的革新步驟

經過七個月的策劃、研究，尼克森總統於本年四月向國會提出了全盤詳細方案。在對此新政策加以分析前，吾人必須認識美國援外的目的。第一：美國對其友邦國家給予國防、經濟上的援助是爲了減少其本身在國外直接的「干預」。這是「尼克森主義」（Nixon Doctrine）重要一環。第二：美國對落後或低度開發國家之經濟、社會援助是爲了避免因貧窮、無知、失業而引起革命戰爭。第三：基於人與人之間的互助同情，美國在道義上有協助爲天災人禍受害的國家。

尼克森認爲現行的援外方案不能配合七十年代外交新動向的具體行爲。由於低度開發國家已漸能負擔起本國國防、經濟建設之責，美國援外新政策必須着重在促使受援國「自挑大樑」，「自給自足」，減輕美國自身的重擔。

新政策在尼克森總統全力推動下開始了五項具體行動：

（一）國會在去年底通過了一項一九七一年度援外輔助議案，其主要內容爲促成「尼克森主義」之安全互助計劃，給予額外撥款作爲軍事與經濟援助。其受援國必須爲美國利益有重大關係者，如以色列、約旦、高棉、越、韓等國。此項特別軍事、經濟援助是在增強這些國家的自身防衛力量以便減輕美國今後的軍事負擔。

（二）負責國際開發各機構已具有有效領導能力：例如國際銀行（The World Bank）已擴展其貸款業務至一般性的開發項目；聯合國開發計劃（The U. N. Development Program）已作行政上的改組，增強國際技術合作；世界衛生組織（The World Health Organization）協調各國衛生署共同爲滅除世界病疫努力。

（三）世界各工業國已同意對低度開發國之產品輸出給予關稅優惠待遇，以增進其外銷收入，減輕先進國家援外負擔。（註一）

（四）「雙邊開發貸款」（Bilateral Development Loans）不但使受貸國家經濟受惠，在無形中也消除了政治上的附帶條件。這種貸款方式遠較現行經援政策公平、實惠。（註二）

（五）美國總統最近設立了國際經濟政策會議（Council on International Economic Policy），協調美國各項對外經濟政策及援外計劃，尼克森親

兼該會主席，並以此為美國全面外交行動協商中心。

二 安全協防 (Security Assistance)

美國今後對外援助將採取「雙邊條約」式，包括安全協防、國際開發、以及道義援助。(註三)所謂安全協防即為軍事援助。尼克森改變雙邊安全協防之目的，並非採取新的孤立主義，更不是看輕軍事維護世界和平、阻止戰爭之重要性。相反地，他個人受艾森豪之影響，視美國為軍事第一強國，對世界安全負有不可推卸的重任。

新雙邊安全協防是使受援國增加其本身國防責任，同時美國給予軍事與經濟混合式協助以減少海外軍事人員與裝備。受援國將增加其國防經費之負擔，但以不影響其本國政治與經濟穩定為原則。如越南(註四)、韓國(註五)，以及最近美國協助高棉動員軍事自衛等例。

美國鑒於過去七八年在越戰的教訓，深感區域性的內戰以及共黨侵略不能完全依賴美國軍事干預。受害國反因依賴美國參戰造成本國國防之不建設，不增強。因此「尼克森主義」強調「合股」原則 (Partnership)。

過去美國對外軍援是採取兩項硬性原則——不是贈給即現款買賣。多數國家沒有能力大批售買軍事配備，而唯一辦法是依賴美國贈送。因此美國不但負擔太重，也造成低度收入國家國防建設之緩慢，防衛力量薄弱。

現在將改成貸款售買式。不僅限於政府售給，私人工業亦可參加。此外，總統還要求國會授權任意改變款項及轉移軍事裝備給予各受援國。比方說，在美軍撤離越南後之軍事配備可由總統任意決定移交或贈給。尼克森並向國會要求一九七二年度國際安全協防撥款十九億九千三百萬。其中包括經援七億七千八百萬；軍援贈給七億五百萬；軍事貸款售賣五億一千万。尼克森認為此項撥款乃美國對共同安全條約義務之履行，亦為美國外交政策之必要措施。

至於在行政組織上亦將改成多元化，要求國會分為六案立法——安全協助法案，軍事援助法案，軍備貸款售賣法案，軍備贈給法案，經濟輔助法案，以及公共安全計劃 (Public Safety Program)。美國對越、寮、泰三國的軍援則是此例，仍將包括在國防預算內。

為了有效運用、實施各項法案，將在國務院組織內增設安全援助協調官(註六)。今後凡經濟補助各項事務將由國務院處理。軍事協助及軍備售賣仍由國防部負責。此外總統並要求國會在一九七二年度給予十億美元，作為總統對世界安全、國際開發、或特別事故發生時之特別專款。

三 國際開發援助

美國在其外交政策上雖有策略上的改變以適應其國家利益 (National Interest)，但在其基本外交信念上始終認為未來世界和平繫於貧窮落後國家之經濟開發。因此美國將繼續援助他國促成經濟繁榮，政治穩定。上屆國會已應總統要求設立了兩項新機構改進國際開發工作——海外投資公司(註七)，南美開發署(註八)。現在尼克森再要改組國際援外總署，成立國際開發公司與國際開發所。茲將兩機構性質與職掌之不同分析如下：

美國國際開發公司 (以下簡稱 IDC)

IDC 主管雙邊貸款。但並非有求必應之借貸，而是以低收入之國家本身條件為原則。換言之，即借貸國必須具備「自助」能力以及開發計劃具有良好素質之表現。此種借貸可以無限制，但每年得以酌量其開發進度為準則。IDC 將要求國際金融機構參予洽商、顧問。IDC 借貸並不限於美國是否為該項開發工作之參加國，但以美國外交政策中長久利益為取捨。比方說，美國對拉丁美洲具有長久利益，則 IDC 將對該地區任何國家之貸款作優先考慮，但不以政治因素為條件。至於借貸利息、期限以及其他條件，將視各借貸國國情、能力而異。IDC 將注重與私人企業合作。凡具有工業規模，生產潛在力之私營企業皆可借貸，並不需要政府出面。

IDC 由董事會經理，包括工商金融界領袖以及聯邦政府官員。其成立資金為十五億美元，必要時並可向私家銀行或財政部借貸十億美元。IDC 之成立將大量減少政府在國內外援外官員。

美國國際開發所 (以下簡稱 IDI)

IDI 職權為主管科學、技術援助。其主要工作可分為四項：

(一) 研究——以美國在科學上高度研究技術協助低度開發國家培養研究能力。

(二) 建立學校研究所——幫助受援國建立農業、教育各項設備，促使自立自助。

(三) 人力訓練——訓練各種職業、教育、企管、公共行政人員，使受援國自行管理各項事務。

(四) 顧問——美國對落後國家將派遣顧問人員協助各項制度建立。

IDI將視受援國需要之急緩給予財政上支持。過去美國在科技援助上往往以美國的「興趣」作取捨，並在時間上未作限制。今後IDI將以受援國長期發展能力為原則，並在金錢支援上加以時間限制（註九）。從尼克森最近數次談話中提到IDI，可以看出該所工作將以非洲國家為主要對象，而IDC則以拉丁美洲國家為主要對象。

IDI將以企管方法組織，包括科技教育方面人士之董事會經理。建立資金為十二億七千五百萬美元，為期三年。

四 新政策之特點

除上述各項軍事、經濟、技術援助，美國在道義人情上亦給予世界各國受災受難時的特別援助。如約旦、奈及利亞內戰時給予難民的援助，祕魯地震，羅馬尼亞、突尼西尼、巴基斯坦等國的洪水，美國都不分政治或外交上的利益給予慷慨援助。今後更將在國務院新增一位助理國務卿，專門主管國外災害緊急援助事務。

援外政策是美國全面外交政策中之重要一環，其涉及政治、經濟、軍事、社會文化、人民生活範圍之廣，實在不是一件容易實施的政策。如今又將各項援外工作分門別類，各自行政，是否能使美國付稅公民出了錢能達到幫助他國，促進國際開發，保障世界和平安全的效果呢？新的政策往往帶有許多新花樣，但也往往是「換湯不換藥」新名堂而已。這次尼克森總統大刀闊斧地革新援外政策，鑒於過去在行政上的缺點，人力、財力的浪費，這次改革特別注重於行政上之協調，以求有效地運用援外政策。現將此協調之特點簡析如下：

(一) 總統特任一位協調官(CDA)，對尼克森直接負責。總管IDC

美國援外新政策之分析

，IDI，OPIC；(二) 代表總統出席國會聽證或受質詢有關一切援外事務及政策；(三) 國務卿、駐外大使將盡力協助並供給美國外交政策情報作為援外政策之依據；(四) 援外政策如涉及較廣泛對外經濟策略時，則交國際經濟政策會議決定（註十）；(五) 援外事項涉及美國安全利益時，則交國家安全會議討論之（註十一）。一言蔽之，今後美國援外新政策將由尼克森總統親自參與、協調。

五 結論

「援外」已經不再是一等強國外交政策中獨具有的特性。「援外」已成為各國外交政策中之通性。我國在六年前尚接受美援，此後即對亞非諸國給予各種軍經科技援助。

人類文明物質之進化與世界和平繁榮是平行推進的。人類的幸福基於一個和平、安定的國際社會。一個和平繁榮的世界是基於消除人類的無知，貧窮，饑餓，與災害。經濟、文明先進國家有刻不容緩的義務與責任之協助落後、貧窮的國家，不但是為了本身的國家利益，也是為了全世界和平，全人類類生存的利益。

美國富甲天下，不但人力財力充足，科學技術更超駕各國之上。美國的能力不但能援助貧窮落後國家，更能作為世界和平繁榮的建築師。雖然往往因為一家美國在海外的公司被外國政府沒收了，或是反美遊行等，國內就指責援外政策是否正確。但是許多國家因為美國的援助得以保全其國家之獨立，粉碎共黨的顛覆、破壞。因為美國的援助，使得人民生活水準提高，經濟繁榮，社會安定。美國的援外使得許多落後國家得以和平的方法開發進步。最重要的是證實了「暴力革命是唯一求取社會進化」共產主義的謬論。

現在讓我引用尼克森對援外新政策的哲學觀點作為這篇分析的結語：「外交政策不是一條單行道，而是交互往來的。受援國應當瞭解美國的目的與期望正如我們應該瞭解他們的困難及問題。我們不能要求低度開發國家來幫助美國解決問題除非我們先與他們合作，解決他們的問題。因為他們的困難也就是美國安全，國際繁榮，人類生存，世界和平的問題。」

註一：歐洲共同市場國家已宣佈此項關稅優惠從一九七一年七月一日起生效。日本亦將在十月一日前付諸實施。

註二：一般經援都是附帶政治條件，往往使受援國蒙受心理上損失或是在政治政策上牽受其難，因而造成國與國之間之不快或勉強之友情。

註三：尼克森總統曾對國會解釋如何改良此三種雙邊協助方法。其理論見“President Nixon's Message to the Congress,” New York Times April 22, 1971.

註四：美國大量增加對越南政府經費補助即是爲了促使「越戰越南化」(Vietnamization)，增加美軍撤退人數。

註五：給予南韓軍隊最新式裝備亦爲美軍撤離韓國之前奏。

註六：尼克森並未肯定指明其地位，但一般認爲至少相當於副國務卿，

美匪關係緩和聲中之東南亞局勢

羅石園

北平指使東南亞各國共黨武裝奪權；華府協助各國政府剿共禦匪。此一形勢，隨着北平對華府一再示惠，報以邀請美國乒乓球球員往訪而大加改變。各國政府的外交路線，固然因此慌亂徬徨，而北平在此一地區的夥伴，亦同樣徘徊歧路。美匪雙方既都互有得失，徒予蘇俄以可乘之機。北平能否明交各國政府暗助共黨叛亂？與各國建交後，又是否可以迫其反美排俄？華府能否對此一地區各盟邦撒手不管？解答了這些問題，即可窺見美匪關係未來的發展。

一 美國防衛東南亞的假想敵

一九五四年六月十日，商討和平解決印支問題的第一次國際會議在日內瓦開幕，七月廿一日，簽訂「越南停戰協定」，結束了法越的戰爭，也使法國撤出了經過半世紀統治的印支三邦。同年九月八日，由當時美國國務卿杜勒斯一手促成的「東南亞公約組織」在馬尼拉締結。是年十一月，在美國參議院外交委員會作證時，杜勒斯曾經指出：

「……我相信，如在該地區發生公然的武裝攻擊，最有效的步驟，便是打擊侵略的來源……」（註一）

很顯然，美國已深切了解共產國際祇是利用越共打着驅逐法國殖民者的旗號以遂行其赤化東南亞陰謀，斷不會以平分到越南一半爲滿足，而此一地

亦即相當於援外總署署長 (Administrator, AID)。

註七：Overseas Private Investment Corporation (OPIC) 是爲鼓勵私人企業投資於國際開發工作而設。

註八：Inter-American Social Development Institute (ISDI) 英文名雖爲「美洲」，但是特爲拉丁美洲社會開發工作而設。

註九：舉例之，如某受援國要求美國援助建立一所農業技術研究所，所需經費由美國負擔兩年，第三年則完全由受援國自行負擔，並不得減少。

註十：尼克森親兼該會主席。

註十一：總統亦爲國家安全會議主席。

區的新興國家防衛力量，既無法阻禦共產集團的各個擊破，便祇有訂結集體防衛條約，俾各國馳援時師出有名。雖明知英、法對此一地區協防所能貢獻的不會太大，一旦遭遇到共黨的武裝攻擊，唯有靠美國的支援，但白宮與國會都慨然批准了此一條約，可見美國對東南亞的重視，早有獨力協防抵禦共黨集團侵略的決心。

至於杜勒斯所謂侵略的來源究何所指？當時的河內政權新建，面對着戰後的田園寥落，廬舍爲墟，人民正苦于骨肉流離而厭戰的情況下，自非杜勒斯心目中的戰爭來源地。由莫斯科與北平在日內瓦會議後對世界發展檢討所作的相反結論，便不難看出杜氏對東南亞防衛的假想敵正是針對北平。

蘇俄的結論是：由于核武器的發展，使世界戰爭已完全改觀。戰爭的擴大，將使「革命」與「反動」雙方都受到損害。此次越南停戰協定的締結，