

美國經援第三世界之理論與實際

吳玲君

(國際關係研究中心助理研究員)

壹、前言

一個國家的開發，通常需要三種經濟來源，即：(一)國內儲蓄，(二)國外私人投資及(三)國外經濟開發援助(簡稱經援)。第二次世界大戰以後，經援一直被視為開發第三世界國家的重要資源。然而，有許多深信依賴理論(Dependence Theory)的政治學者及經濟學者，却認為經濟援助是使南北關係發生衝突的根源，①只會造成開發中國家的經濟衰退及對經援國的依賴。從來沒有一個國家是因獲得額外的經濟贈與或貸款而開發成功的。直至今日，對用經援來開發第三世界的理論，仍有許多爭議。

一般西方國家對第三世界國家施予經援，②都抱有某種外交、政治或經濟上的目的。美國利用經援協助第三世界的心態是多方面的。政治上，無非想增加其在世界舞臺上的政治力量，防止蘇聯的擴張。經濟上，希望能繼續支持戰後其所創之國際經濟體系，為國內過剩的產品尋求出路，解決國內一些經濟問題。而道德上則期望解決第三世界國家的困難、扮演慈善家的角色。但是，美國的經援經驗却是不愉快的。政治上，只獲得了暫時的友誼及忠誠。道德上，造成了第三世界國家長期的飢餓與依賴。經濟上，不但被視為對本國及第三世界國家無實質幫助，且被指責阻礙了第三世界的經濟發展。

美國運用經援開發第三世界之過程充滿實驗性(Experiment)，在考驗與挫折中不斷修正其政策。本文旨在探討美國對第三世界國家經援過程之理論依據、一些實際問題以及對其政策之影響，俾對美國的對外援助效能有更深入的了解。

貳、對美國歷年經援量的回顧

註① Peter T. Bauer and Basil S. Yaney, "Foreign Aid: What Is at Stake?" in W. Scott Thompson, ed., *The Third World: Premises of U. S. Policy*, (California: the Institute for Contemporary Studies, 1983), pp. 115-135.

註② 西方國家的對外援助可以分為三類：(一)人道援助(Humanitarian Aid)、(二)軍事安全援助(簡稱軍援)及(三)經濟開發援助。

表一、美國經濟開發援助與軍事安全援助數額之比較 (1949~90*)

(單位：百萬美元)

項 目	年 金 額	別	馬歇爾計 畫時期 1949~52		1953~61	1962~76	1980	1982	1984	1986	1988	1990
			金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
經濟開發援助總額	18,634		24,053	63,186	5,237	4,552	5,069	4,760	4,582	4,529		
多邊開發銀行及國際組織	—		189	5,892	2,568	1,477	1,639	1,404	1,868	1,620		
國際開發總署 (AID)	14,506		16,885	34,263	1,596	1,847	2,013	2,206	2,103	2,189		
和平糧食方案 (DL480)	83		6,416	19,258	886	1,000	1,377	1,243	1,007	1,119		
其 它	4,045		563	3,773	483	589	533	544	172	174		
抵 銷 (Offsetting Receipts)	—		—	—	— 296	— 361	— 493	— 457	— 568	— 573		
軍事安全援助總額	10,0642		19,302	44,404	4,405	7,003	8,943	9,544	7,695	9,518		
經濟開發十軍事安全援助總額	28,698		43,355	107,590	9,642	11,555	14,012	14,304	12,277	14,047		
經濟開發援助之比例	65%		55%	59%	54%	39%	36%	33%	37%	32%		
軍事安全援助之比例	35%		45%	41%	46%	61%	64%	67%	63%	68%		

a. 1988與1990年為預計數。

資料來源：1. Elliot R. Morss & Victoria A. Morss, *U. S. Foreign Aid, (1949~1976)*

2. Office of Management and Budget, *Budget of the U. S. Government (1980~1990)*.

一、經援與軍援之比較

表一顯示：美國自一九四九年實行「馬歇爾計畫」以來，外援的金額年年在增加，就一九八〇至一九八六年，總共增加了四八%。由於其中經援的金額變動不大，而軍援的金額却有明顯增加，所以經援的金額在外援總額中的比重便由一九五三年的五五%降到一九八六年的三三%，減少了二十二個百分點，預計一九九〇年會降至三二%。而軍援的金額一九五三年為四五%，一九八二年以後則超過了經援。預計一九九〇年軍援對經援之比率將達到六八%。這說明目前美國對第三世界國家的外援，已由早先的以經濟開發為重心轉變為以軍事安全為主的政策。

二、與其它經援國援助量之比較

自第二次世界大戰以來，美國對第三世界國家的經援一向高居世界第一。從「經濟合作暨開發組織」(OECD)所屬開發援助委員會(DAC)公佈的數字視之，可知美國目前對外經援具有如下二個特點(詳見表二及表三)：第一、官方援助量雖居高位，但就其佔國民總生產毛額(GNP)的比例來看，却是敬陪末座。過去開發援助委員會訂定援助數額之目標為各國總生產額的〇·七%，^③但美國目前的援助額却不足〇·三%，連一半都不到。第二，其它重要經援國如西德、法國、日本等都依其本身在開發中國家之政治、經濟利益而逐年增加援助額，而美國則增加不多。根據最近資料顯示，一九八八年日本的援助額已超過美國成為世界第一大經援國。^④

法國總統密特朗在第七屆聯合國貿易暨發展會議上曾公開批評美國對第三世界的援助不夠，^⑤未善盡其責。一向扮演國際慈善家角色，並以作為世界領導者自居的美國，從戰後對第三世界的慷慨解囊轉變到目前對經援政策的小心謹慎，其演變歷程，頗多挫折。

叁、經濟開發理論與美國經援政策

一、以資金為導向之成長模式時期 (Capital Oriented Growth Models)

註③ 自立晚報，民國七十六年七月十一日，版五。

註④ Robert M. Orr, Jr., "The Aid Factor in U. S. Japan Relations," *Asian Survey*, Vol. XXVIII No. 7, July 1988, p. 756.

註⑤ 同註③。

表二、經濟合作暨開發組織 (OECD) 會員國經援數額之比較 (單位：百萬美元計)

金 國 別	年 額 別	1960	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986
澳 洲		59	119	216	578	704	928	854	817
奧 地 利		—	10	21	41	180	239	188	202
比 利 時		101	102	122	394	583	508	436	516
加 拿 大		75	96	362	950	1,042	1,240	1,663	1,606
丹 麥		5	13	72	267	555	515	540	842
芬 蘭		—	2	9	58	118	155	207	350
法 國		823	752	937	2,100	4,082	3,856	3,421	4,876
西 德		223	456	603	1,706	3,543	3,124	2,646	3,651
愛 爾 蘭		—	—	0	9	32	47	33	58
義 大 利		77	60	151	202	683	846	1,168	2,424
日 本		105	244	463	1,205	3,529	3,190	4,439	5,761
荷 蘭		35	70	206	686	1,688	1,501	1,264	1,747
紐 西 蘭		—	—	4	73	75	68	56	73
挪 威		5	11	50	236	593	675	641	921
瑞 典		7	38	144	662	1,090	1,089	800	1,167
瑞 士		4	12	34	118	263	262	293	424
英 國		407	472	491	916	1,745	1,720	1,346	1,667
美 國		2,702	4,023	3,125	4,139	7,179	8,246	8,684	9,395
總 數		4,628	6,480	7,008	14,339	27,683	28,210	28,678	36,497

資料來源：World Development Report 1984 & 1988.

表三、經濟合作暨開發組織（OECD）會員國外援佔國民總生產毛額之比較

國別	1960	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986
澳洲	—	0.08	0.04	0.07	0.04	0.07	0.05	0.03
奧地利	—	0.06	0.05	0.02	0.03	0.01	0.01	0.02
比利時	0.27	0.58	0.29	0.32	0.25	0.18	0.19	0.26
加拿大	0.11	0.10	0.23	0.24	0.12	0.15	0.15	0.12
丹麥	—	0.02	0.11	0.20	0.30	0.25	0.27	0.39
芬蘭	—	0.00	0.00	0.07	0.10	0.10	0.15	0.21
法國	0.01	0.12	0.09	0.12	0.10	0.10	0.13	0.16
西德	0.13	0.14	0.10	0.13	0.10	0.12	0.11	0.15
愛爾蘭	—	0.00	0.00	0.00	0.03	0.04	0.05	0.07
義大利	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.03	0.08	0.19
日本	0.12	0.13	0.05	0.04	0.07	0.10	0.08	0.13
荷蘭	0.19	0.00	0.08	0.19	0.34	0.03	0.28	0.38
紐西蘭	—	0.08	0.00	0.07	0.01	0.00	0.00	0.00
挪威	0.02	0.04	0.11	0.29	0.36	0.38	0.35	0.50
瑞典	0.01	0.04	0.11	0.44	0.39	0.33	0.31	0.45
瑞士	—	0.07	0.03	0.09	0.08	0.09	0.11	0.14
英國	0.22	0.02	0.16	0.12	0.16	0.08	0.09	0.10
美國	0.22	0.25	0.12	0.08	0.03	0.03	0.03	0.03
平均	0.18	0.19	0.11	0.10	0.08	0.08	0.08	0.10

問題與研究 第28卷 第4期 民國78年1月

四六

資料來源：World Development Report 1984 & 1988.

美國對外經援開始於馬歇爾的援外計畫。二次世界大戰結束，蘇聯席捲東歐，受到空前破壞的西歐各國，幾乎都面臨蘇聯向西擴張的威脅。在美國馬歇爾計畫大量經濟援助下，不僅防堵了共產主義勢力擴張，西歐國家很快即獲得了經濟復興。此項援助大部份是採取贈與的方式。由於該計畫的成功，鼓舞了美國經援第三世界國家的信心，對第三世界國家也產生了很大的影響。

在一九五〇與六〇年代，許多殖民地獲得政治獨立後，急需大量資金進行各項建設。在此時期，以資金為導向的開發模式理論，對美國實施以大量資金援助第三世界的政策，產生了巨大的激勵作用。這類模式大抵如下：

(一) 羅斯托 (Walt Rostow) —— 「從起飛到自足的成長模式」 (Take-off into Self-Sustaining Growth)

依據羅氏的說法，一國的經濟「起飛」需要有下列三個相關條件的配合：(1) 增加生產投資，大約佔五～一〇%的歲收。(2) 儘速發展製造業。(3) 儘快建立有利經濟發展的政治及社會機構，以便動員國內資源等。羅氏認為在「起飛」階段，若國內儲蓄不足，可從國外引進資金滿足生產投資的需要，以達到從「起飛」至「自足」的目的。^⑥

(二) 平衡發展與大推進理論 (The Balance Growth and Big Push Theory)

在羅氏提出「起飛」理論的同時，一些開發經濟學者也提出了「平衡發展理論」，認為若能同時發展所有工業、農業、人力資源及其他基礎設施，則在短時間內可達到自足的目的。當然「平衡發展理論」的先決條件也需要大量資金之投入。一九六〇年代初期，羅森史坦——羅丹 (Paul Rosenstein-Rodan) 即綜合此理論，以「大推進理論」為名，出版了一系列的文章。^⑦

(三) 其它如哈諾德 (Roy Harrod) 及杜瑪 (Evsey Domar) 的模式等都大同小異，一致認為國家生產量完全決定於資金的多少。^⑧

在一九五〇至六〇年代中期，美國的援外政策便是以這種資金為導向的開發模式理論為基礎的，其策略包括：重視被援國總體生產的增加；用外援增加投資；採用西方的設備及技術。^⑨在此政策的鼓舞下，美國商人積極為其商品尋找投資市場，技術人員也摩拳擦掌向海外謀求發展。當然第三世界國家更希望有大量外援湧入。

同一時期，亦有人認為社會的繁榮與政治的民主及平等具有相輔相成的關係。一般認為第三世界國家經濟落后的原因在於人民缺乏民主政治的參與權，政治不穩定及社會資源分配不均。社會與經濟的進步始能增加總體經濟力量，重新分配財富，加強

註⑥ Raymond F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid and Self-Sustaining Development* (Colorado: Westview Press, 1983) pp. 2-4.

註⑦ *Ibid.*, p. 5.

註⑧ Elliot R. Mors and Victoria A. Mors, *U. S. Foreign Aid-An Assessment of New and Traditional Development Strategies* (Colorado: Westview Press 1982), p. 22.

註⑨ *Ibid.*, p. 22.

政治穩定性，進而鼓勵政治參與，為民主化打下穩固的基礎。此一被稱之為開放性的開發模式 (Liberal Model of Development) 影響了當時美國決策者的想法。美國希望在投入資金的同时，亦能把自己崇高的自由民主理念帶給第三世界人民，所以在這一時期國會通過的援外法案，幾乎都強調和鼓勵受援國提高民主參與權。^①

一九六〇年代中期以後，美國許多學者開始對以資金為主的開發政策表示強烈不滿。首先，從統計數字的研究結果無法證明資金的投入一定能增加受援國之國民收入與促進其經濟成長。而資金的投入亦未必全用於投資，亦有可能用於消費，如建築豪華的國際機場或挪用於製造武器等。第三世界國家的執政者往往把外援用於對經濟毫無幫助的建設，而却要求國內窮人繳稅來償還。^②

其次，第三世界國家總體經濟的進步，未必表示其經濟已經開發，或窮人從中得到了益處。有時，經援及引入技術，會加深貧富的不均。再者，西方技術是否適用於開發中國家，也是經常受爭議的問題。以現代的眼光來看，那時的外援只是教育第三世界國家知道技術的價值，並給錢讓他們購買這些技術而已。

至於，冀望利用民主參與權來激勵經濟成長，也是一種天真不切實際的想法，因為無法充分證實政治民主化必然會導致經濟快速的發展，資金的投入也不能保證會促進政治參與。基於上述，人們逐漸明白馬歇爾計畫在歐洲的成功並不能夠移植到第三世界國家。雖然當時的學者專家無法證明援助一定會造成貧富不均，但以滿足基本需要 (Basic Human Needs Approach, BHN) 為目標的經援政策，在一九六〇年代末期已應運而生。

二、「新方向」時期 (New Directions)

美國在一九七一年通過的授權法案 (Authorization bill)，認為以往的援助策略不符合人道原則。一九七三年美國援外法案 (Foreign Assistant Act) 的主要內容，是優先幫助與改善第三世界國家最貧困者的生活問題，^③稱之為「新方向開發策略」。大體言之，一九七〇年代以前，美國經援策略重視第三世界國家總體的經濟成長數字，而七〇年代以後的目標則在幫助窮人，先使第三世界國家人民收入平均，再求總體經濟的成長。重點是要滿足人民基本生活的需求。此一時期的策略特點如下：

(一) 加速鄉村農業生產，實行小農精耕制。

註① *Ibid.*, p. 21.

註② Peter T. Bauer and Basil S. Yamey, *op. cit.*, p. 125.

註③ Elliot R. Morss and Victoria A. Morss, *op. cit.*, pp. 24-27; Robert M. Orr, Jr., *op. cit.*, p. 742.

(二) 採用先進技術、特別是農業。

(三) 公平分配農村與都市的開發計畫、平均土地所有權。

(四) 增加就業機會。

(五) 加強窮人教育及訓練。^⑬

儘管此一時期的策略曾被世人稱許富有入道精神，然而美國人民並不以為然。他們對使用金錢幫助其它國家同時也保障自己的說法逐漸失去信心。即使總統也無法說服人民繼續支持這個策略。美國人民認為此項經援只是國際社會的福利而已。在美國經濟狀況良好時固可發揮愛心，但一旦經濟情況轉劣時，就應改變策略。

三、以美國經濟利益為主的經援策略時期

在一九七〇年代後期及八〇年代初期，美國國內面臨許多新的挑戰。首先，美國逐漸從債權國淪為債務國。一九八七年的資料顯示，美國僅在有價證券上就欠世界其他國家二千六百億美元。^⑭其次貿易赤字年年增加，一九八七年高達一、七〇三億美元。同一時期，第三世界也發生了重大變化，其在世界經濟舞臺上扮演著非常重要的角色。尤其是第三世界國家貿易快速的成長對美國造成很大威脅。目前，美國最主要的二十個貿易伙伴都屬第三世界的國家；此外，一些開發中國家在國際金融體系中亦居於優勢。如此迫使美國不得不採取旨在保障本國貿易出口的援外策略。即所謂市場為導向的策略 (Market-Oriented Policies) 這就是為什麼美國在八〇年代以後，經濟開發援助的比例逐年下降，而以短期國家利益為主的軍事安全援助在短短的七年內 (一九八〇—八六年) 增加了一倍多 (參見表一) 的原因。

此時期的開發重點在鼓勵第三世界國家內的私人企業，期以自由市場的制度吸引外資，進而促進第三世界國家的經濟發展。雷根總統上任後，一直朝這個策略進行，最明顯的例子為一九八二年所提出的「加勒比海盆地計畫」(Caribbean Basin Initiative, CBI)，又稱為「迷你馬歇爾計畫」，其作法為設立單向自由貿易區 (One-Way Free Trade Area)，期限十二年，任何該區產品都可免稅進口美國。如此，加勒比海盆地之國家不但可以出口其國內已生產之商品，並可在美國公司的特許下 (License Arrangement) 製造貨品，或與美國公司合作生產商品，一併銷售出口。在此計畫中，開發與刺激當地私人企業是其

註^⑬ Raymond F. Mikesell, *op. cit.*, pp. 28-40; Elliot R. Morss and Victoria A. Morss, *op. cit.*, pp. 31-37.

註^⑭ 文匯報，香港，一九八七年三月七日，版一六。

註^⑮ 經濟日報，民國七十七年十月十七日，版九。

工作重點。主其事的美國國際開發總署 (The Agency for International Development, AID) 貸款給當地私人公司，支持當地有利自由市場制度的活動。在短短幾年的時間，美國即成爲加勒比海盆地各國重要的貿易伙伴。不但加強了美國與該地區的實質關係，美國貿易商也獲利頗多。爾後，美國「非洲經濟政策計畫」(Economic Policy Initiative for Africa) 就如法炮製這種策略。^⑤

雖然此期的策略也受到如摩斯 (Elliott R. Morss) 等人嚴重的批評，但是一般經濟學者及專家都還支持此種策略。麥克瑟 (Raymond F. Mikesell) 在其援外經濟學與自足開發理論一書中便曾指出：「由於政府實施激勵自由市場的政策最易獲得成功，所以援外計畫應放在能鼓勵當地經濟發展的私人企業上，而不要用於當地政府基本建設的項目中。」^⑥

肆、選民及政府機構之分析

一、民意調查

一般人多認爲美國人是大方慷慨，樂善好施的。民主黨總統甘迺迪曾說：「美國人應經援他國，因爲這樣做是對的」。共和黨總統尼克森也說：「我們不能閉著眼睛面對世人的需要。」^⑦然而，從蓋洛普民意調查 (Gallup Polls) (請參考表四) 的結果却顯示「經援政策並無絕對的民意基礎。」^⑧大多數美國人不認爲經援的代價是值得的。對短期緊急救難的援助，例如一九八五年非洲大災荒，美國人尙願伸出援手，但對長期性的開發援助則顯然熱忱不足。

二、美國總統在經援政策中扮演的角色

美國總統在制定經援政策時擁有主動權，最具影響力。第二次世界大戰以後的歷屆總統，都把經援視作對外政策的重要工具

註⑤ Bretton G. Sciaroni, "The Private Sector Role in Development", in Doug Bandow ed., *U. S. Aid to the Developing World: A Free Market Agenda*, (The Heritage Foundation, 1985) pp. 117-135.

註⑥ Raymond F. Mikesell, *op. cit.*, P. III.

註⑦ Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (N. Y.: Vintage Books, 1970), p. 355.

註⑧ Andrew E. Rice and Gordon Donald, Jr., "A Constituency for Foreign Assistance," in John Wilhelm and Gerry Geinsein, eds., *U. S. Foreign Assistance-Investment or Folly?*, (N. Y.: Praeger Publishers, 1984) pp. 364-361.

表四 經濟援助意見調查：蓋洛普民意調查（以百分比計算）

項 目	年 百分比		
	1974	1978	1982
對經援的一般態度			
贊成	52%	46%	50%
反對	38	41	39
不確定	10	13	11
經援能幫助他國之經濟			
贊成	77	78	76
反對	14	11	13
不確定	9	11	11
經援能幫助本國經濟			
贊成	25	34	30
反對	65	54	57
不確定	10	12	13
經援能防止共產主義的擴張			
贊成	36	36	36
反對	47	47	44
不確定	17	17	20
經援會使美國涉入他國事務			
贊成	73	75	75
反對	17	16	17
不確定	10	9	8
經援對本國國家安全有利			
贊成	45	45	44
反對	45	44	43
不確定	10	11	13
經援所付出的經濟代價是值得的			
贊成	—	—	30
反對	—	—	49
不確定	—	—	21

資料來源：請參見註⑩。

總統也可以藉此提升其個人聲譽。(Policy Instrument)。因為「總統需要用經援政策作為一種手段來製造一種適合其政治、經濟及安全的有利環境。」^⑩同時

第二次世界大戰結束時，美國在經援的行動上一支獨秀，尚能充分利用經援獲取外交上的利益。但此後，多種援助機構陸續成立，援助的條件也複雜化，美國已無法像過去一樣有效利用援助來「賄賂」第三世界國家。儘管如此，美國總統依然迷信經援的功能。一般來說，總統比較重視的是有無經援，而不在乎經援是否短期內即可見效，或是一定要長期性的。

在美國總統中，民主黨總統較重視富有人道意味的經濟開發援助。如杜魯門總統制定馬歇爾計畫，甘迺迪總統設立國際開發

註⑩ Elliot R. Morris and Victoria A. Morris, *op. cit.*, p. 75.

總署、和平工作團 (Peace Corp.) 及進步同盟 (Alliance for Progress)。卡特總統提倡「人權主義」，繼續實施滿足第三世界國家人民基本生活需求的開發策略。一九七九年爲了促使通過援外法案，卡特曾全力展開「遊說」活動。^②而共和黨總統則偏重以國家利益爲主的經援政策，其中尤以八〇年代的雷根總統爲顯著。

三、國會之立場

一九六〇年以來，從未有一個美國總統能獲得國會對其經援政策的全力支持，每一筆有關經援的預算案都要經過激烈爭論，直到接近休會時才獲通過。削減預算往往成爲國會對總統經援政策的重要掣肘手段。

國會議員對經援的態度不一，而政策本身亦矛盾重重。除非與美國社會切身利益有關的經援，例如糧食和平計畫案或緊急災難處理案等可望國會順利通過外，否則常遭國會的多方阻撓，特別是有關長期的經濟開發計畫。^③

在支持經援政策的國會議員中，可分爲下列幾種情況：有的是從人道主義出發，有的是以國家利益爲重，有的則只是支持某些特種目標，如農村發展、人口控制及婦女人權等。一般而言，國會議員對經援的認識有限，他們往往需要數字來證明他們同意的經費在短期內有明顯效益才會予以支持。反對經援的議員也不在少數，理由很多，但時而也會用反對作爲權宜之計。^④一九八六年美國國會季刊 (*Congressional Quarterly, Almanac*) 就曾指出，每次援外預算的通過都是「折衝妥協」的結果。^⑤兩黨在國會中對經援政策的認知差距並不明顯。有人認爲，在衆議院中，支持經援政策者以民主黨的議員較多，反之，在參議院中，則以共和黨議員較多。但嚴格來說，這種看法未必正確，因爲議員們對經援政策有其自己的理念，不易受黨派利益所左右。國會中，對經援政策經常爭執的問題，主要有：

- (一) 對總統外交政策的爭論。
- (二) 有關「人權」定義的爭執。
- (三) 共產黨影響力的爭辯。
- (四) 軍援與經援比例的分配。

^② *Ibid.*, p. 78.

^③ Jean C. Lewis, "A Historical Look at Objectives of Foreign Aid, Congressional Action, and Legislative Changes 1961-1982," in John Wilhelm and Gerry Feinshtein, eds., *op. cit.*, p. 28.

^④ Elliot R. Morss and Victoria A. Morss, *op. cit.*, pp. 77-83.

^⑤ *Congressional Quarterly, ALMANAC*, 1986, p. 162.

- (五) 多邊援助 (Multilateral Assistance) 與雙邊援助 (Bilateral Assistance) 的貸款政策及比例的劃分。
- (六) 經援對美國經濟的影響。
- (七) 國會如何加強對經援控制的問題。
- (八) 經援效益及效率的問題。
- (九) 美國如何保障其在受援國中的利益。^⑤

四、國際開發總署

美國對世界銀行 (World Bank) 及其它多邊組織的經援政策由財政部負責。而該部工作的重點在如何分配經援，不在如何策劃開發第三世界國家。國際開發總署才是執行美國雙邊經援政策中最重要之機構。不過由於近年來國際環境劇烈的變動，使得成立於一九六一年之國際開發總署已顯得不能勝任目前之需求。

該署工作性質十分複雜且具實驗性，「費時、費錢又不易為人們所了解」。最遭人詬病的是：(一) 效率太低，新計畫案制定過程太久。(二) 將全部精力投之於爭取經費，而無暇設計令人滿意的開發藍圖。(三) 人員訓練不足，難以有效地執行工作。^⑥此外，由於國際開發總署沒有貿易及債務的決定權，也無法對第三世界國家順利地展開工作。許多專家因此建議另設機構取而代之。^⑦

伍、經濟開發援助效益之評估

一、對美國而言

美國一再強調經援定能符合國家的政治及經濟利益，其實這是一個非常模糊且具爭議性的說法。在政治上，美國積極開發第三世界旨在抵禦蘇聯的滲透，故有不少國家得以東西對抗為由而獲得經援。若認為美國停止經援，則第三世界國家將會投靠蘇聯以使東西關係失調，是與事實不符的，因為大部份西方國家的援助是通過國際組織進行的，而這些國際組織在分配援助款時，未

註⑤ Jean C. Lewis, *op. cit.*, pp. 24-28.

註⑥ Elliot R. Morss and Victoria A. Morss, *op. cit.* pp. 83-85.

註⑦ John W. Sewell and Christine E. Contee, "Foreign Aid and Gramm-Rudman," *Foreign Affairs*, 65:5, Summer, 1987, pp. 1032-34.
本文詳細的說明了取代國際開發總署之新機構應具備之功能。

必會考慮各國不同的政治利益。在蘇聯經援的國家中，也有接受西方援助的，例如，古巴、阿富汗、南葉門與衣索匹亞等國便是。^②另有一些接受美國經援的國家，反美情緒却十分高昂。專研第三世界的政治經濟學者如包爾 (Peter T. Bauer) 及亞梅 (Basil S. Yamey) 及諾貝爾經濟獎得主密爾多 (Gunnar Myrdal) 等都不認為對第三世界的經援可以達到防制蘇聯擴張的政治效果。

諾爾 (Klaus Knor) 對經援的政治效果也甚表懷疑，首先他認為經援國常以切斷經援脅迫受援國改變政策的作法有時會激發受援國的民族自尊心和民族意識，反而不利於經援國。其次是使用經援施加影響力的成功機率很小，如果成功也是曇花一現，且付出之代價太昂貴。況且，使用經援需要客觀條件的配合，例如「五〇年和六〇年代中美關係和美韓關係建立在反共的共識之上，有共同防禦條約及其他雙邊交往扣緊雙邊關係，經援自然容易達成政治目標。」然而，這種例子是罕見的。^③

在經濟上，有人以為對外援助符合美國的經濟利益，是美國繁榮不可或缺的工具，因為援助他國可以增加第三世界國家的購買力，加速其成長速度，促進美國的出口及就業率。不過，也有人持不同看法，認為效益的本身沒有實際數字可資證明，而且援助未將機會成本 (opportunity cost) 計算在內。包爾與亞梅就曾指出：「若認為一個人會因資助他人，使其生活改善而自己也因而更有錢，這是一種天真的想法。一家商店老闆送錢給顧客，說好將來要用這筆錢來買店裏的貨品，這種老闆是不會發財的。」^④

二、對第三世界國家之影響——經援與成長

經援對第三世界國家產生的影響如何，看法不一，有人根據世界銀行的統計數字認為，一九五〇年代以後，開發中國家有明顯改變，其中以六〇年代與七〇年代為其黃金時期，經濟成長每年平均為六·一%。由此推知經援確能收經濟開發之效。^⑤但持依賴理論者則認為，六〇年代及七〇年代第三世界國家經濟之快速成長僅是一種假象，它是用更多窮人及失業人口數字換來的。七〇年代以後開發中國家成長速度漸緩即是明證。^⑥

包爾與亞梅分析外援之所以阻礙第三世界國家經濟發展，乃由於：(一)以政治為目的之經援，往往會造成受援國內部的政治衝

註② Peter T. Bauer and Basil S. Yamey, *op. cit.*, pp. 129-130.

註③ 林碧炤，「經濟外交的理論與實際 (上)」，問題與研究，第二八卷，第二期，民國七十七年十一月十日，頁二八一—二九。

註④ Peter T. Bauer and Basil S. Yamey, *op. cit.*, p. 129.

註⑤ Elliot R. Morss and Victoria A. Morss, *op. cit.*, pp. 47-56.

註⑥ 諾貝爾經濟獎得主密爾多 (Gunnar Myrdal) 持這種假說。

突，而成爲影響其經濟發展之阻力。(一)受援國有時會傾向採取不適合國內發展的外國模式，甚至改變人們的價值觀，認爲經濟發展是可以不勞而獲的。(二)經援會使國內資金遽增，提高滙率，從而降低受援國在國際市場上的競爭力。外援一旦中止，將會導致國內收支不平衡、加劇通貨膨脹。^⑤

綜合說來，影響經濟發展的因素很多，經援不是最主要的，況且良好經援計畫的成效還需各種條件之配合，單就經援的投入而評斷一個國家的經濟成長是非常危險的。一些重視量化數據的經濟學者，如布雷格(Elliott Berg)在研究許多跨國總體統計後，所得出的結論是：「經援與成長之間並無明顯的關係」。^⑥而匹拉德士(Jerome R. La Pittus)則中肯地表示，經援與成長之間的關係甚難測定，因爲經援的目的不一，而美國的經援金額甚微，對受援國整體經濟的成長產生不了明顯作用。^⑦

陸、結語

不論經援的目的爲何，均需持之以恆並付出相當之代價才能收效。對美國而言，目前的經濟環境不允許它長期「消耗體力」在「市場爲導向」的開發理論的支持下，估計美國未來對第三世界的經援將採取如下之政策：

- (一)繼續執行以國家利益爲前提的經援政策，對受援國精選細挑，選擇那些最符合美國經濟、政治與安全利益之國家予以援助，早期意圖以經援帶動世界經濟成長的理念已不再成爲首要目標了。
 - (二)將開發第三世界國家的責任儘量由世界銀行或其它國際組織肩負，使他們負責設計及計畫開發之工作。
 - (三)對於難以充耳不聞的人道救難援助，則通過私人企業或民衆來做，以減輕美國財政負擔與受援國之長期依賴。
 - (四)要求友邦共同負擔促進世界發展的責任。
- (五)由於外債會造成國際經濟問題，故今後的經援方式將逐漸用贈與取代貸款。

註⑤ Peter T. Bauer and Basil S. Yamey, *op. cit.*, pp. 123-124; also see Doug Bandow "The U. S. Role in Promoting Third World Development," in Doug Bandow ed., *U. S. Aid to the Development World-A Free Market Agenda*, (The Heritage Foundation, 1985) pp. XVIII-XXVI.

註⑥ Elliot Berg, "The Effectiveness of Economic Assistance," in John Wilhelm and Gerry Feinstein, eds., *op. cit.*, pp. 187-220.

註⑦ Jerome R. La Pittus, "Links Between Military and Economic Assistance," in John Wilhelm and Gerry Feinstein, eds., *op. cit.*, pp. 90-91.