

当代西方研究:冷战时期的美国外交

论艾森豪威尔第一届政府 对外援助政策的调整

刘国柱

(浙江大学历史学系,浙江杭州310028)

摘要:艾森豪威尔政府上台后,秉承了共和党的传统经济政策,即紧缩政府财政开支,限制政府开支规模;在对外经济政策上,则是力主自由贸易政策,削减对外经济援助规模,实行所谓的“贸易而非援助”政策。在艾森豪威尔第一届政府时期,不仅对杜鲁门政府时期对外援助机构做了重大调整,而且大幅度削减对外经济援助的规模。艾森豪威尔政府对外经济政策的调整,除了受共和党传统政策的影响外,另一重要原因是意识形态因素的困扰,即美国经济援助是否应该用于帮助受援国发展国有经济。

关键词:艾森豪威尔;对外援助;自由贸易;意识形态

中图分类号: D801; K712 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4667(2007)05-0002-08

1953年1月20日,艾森豪威尔成为美国新一任总统。在经济政策上,艾森豪威尔则是秉承了共和党的传统,特别是紧缩财政开支,严格限制政府开支的规模。涉及到对外经济政策,则是力主扩大自由贸易、削减对外援助规模。艾森豪威尔坚信,欧洲和世界其他地区的发展可以在较小规模政府援助的基础上实现。在就职演说中,艾森豪威尔阐述了新政府的施政方针。他说:“在认识到经济健全乃是发展军事力量及促进自由世界和平的重要基础之后,我们将努力帮助各地促进并实施那些能够鼓励生产和有利于贸易的政策。因为世界上任何民族的贫穷都会构成对其他民族幸福的威胁。”^①美国学者博尔顿·考夫曼(Burton I. Kaufman)将艾森豪威尔政府的对外经济政策归纳为“贸易而非援助”[1](p.12)。

一、艾森豪威尔政府对外经济援助政策的调整

“贸易而非援助”的想法并非艾森豪威尔政府的首创,它反映的是美国工商业界的一种呼声。早在1952年秋季,美国《商业周刊》(Business Week)曾先后发表了两篇社论,针对杜鲁门政府对欧洲经济援助的政策提出质疑,要求以推动欧美之间的自由贸易来代替对欧洲的援助政策。《商业

收稿日期:2007-07-25

基金项目:国家社会科学基金资助项目(06BCJ028)

作者简介:刘国柱(1965—),男,河北辛集人,浙江大学历史学系教授,博士,主要从事美国史研究。

^①Dwight D. Eisenhower, “Inaugural Address, January 20th, 1953”, available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9600>.

周刊》的社论得到了部分美国企业家的支持。银行家温斯罗普·奥尔德里奇(Winthrop W. Aldrich)和吉列公司总裁小斯庞(J. P. Spang, Jr.)明确提出,美国政府应该推行降低关税、促进私人投资和货币自由兑换的政策。小斯庞甚至断言,美国只要降低6亿美元的关税,它就可以在对外援助方面节省50亿美元。他将杜鲁门政府时期美国对外援助政策称为“为了排斥外国商品的特权而正在给自己加税”^[2](p.25)。“贸易而非援助”的呼声在美国企业界产生了很大影响,并间接影响到年底的美国大选。在竞选过程中,艾森豪威尔就将杜鲁门政府不断扩大政府开支作为主要突破口之一,他提出的竞选纲领就包含了平衡预算,减少政府开支的内容。

艾森豪威尔就职后,组成了一个充分体现共和党财政经济政策的内阁。新政府的预算局长由底特律的银行家约瑟夫·道奇(Joseph Dodge)担任,财政部长则是由乔治·汉弗莱(George M. Humphrey)担任。这两位财政保守主义者体现了新政府的财政经济政策方向,包括对外经济政策的走势。道奇和汉弗莱有着与艾森豪威尔相同的经济理念,他们都认为,一个强大国家的基础是拥有健全的经济,而健全的经济的基础则是拥有平衡的预算。通过大幅度削减对外援助,而代之以扩大对外贸易项目和在海外的私人投资,就可以保证美国国内经济的健康发展,同时带动世界经济的发展。

艾森豪威尔给予对外贸易以前所未有的重视,认为“在外交方面,没有一种手段象贸易那样强有力”^[3](p.663)。在致国会的第一个年度咨文中,艾森豪威尔初步阐述了新政府的对外经济政策,其核心就是建立一个“有利可图的、公平的世界贸易”。为此,艾森豪威尔敦促美国的盟友“采取主动的措施,创造更加自由的市场和更加值得信赖的通货,以便在他们自身之间进行更大规模的商品和服务交换”。在这一过程中,美国可以提供如下帮助:

第一,修改美国的一些立法,清除先前妨碍自由贸易的障碍。为此,艾森豪威尔建议国会马上采取行动,重新研究“互惠贸易协定条例”,并通过适当立法扩大该条例。

第二,尽政府的最大努力,鼓励美国私人资本投资海外。“作为对外政策的一项重大而明确的目标,我们鼓励为在海外的私人投资创造宽松的环境”。

第三,在不与美国和平时期的正常生产形成重大竞争的情况下,利用在海外的便利进行经济生产,制造共同防御所需要的商品。

第四,以美国提供的商品进行公平的交换,从世界其他地区获得美国自己所不充分的原料^①。

可见,艾森豪威尔政府的对外经济政策主要强调的是自由贸易和美国的私人海外投资,对不发达地区的经济和技术援助则只字未提。尽管这并不意味着美国要取消对不发达地区的发展援助,但起码可以说明,艾森豪威尔政府对不发达地区的发展援助并不热心。这也决定了新政府对杜鲁门政府对外援助政策的态度,以及在发展援助问题上可能采取的政策。

总的来看,艾森豪威尔政府对杜鲁门政府的对外援助政策是持批评甚至否定的态度,认为杜鲁门政府在“共同安全”借口下的对发展中国家援助计划,包含着两个互相矛盾的原则。一方面,美国的对外援助强调其“利他”和“人道主义”色彩;另一方面,美国对外援助又强调实实在在的自身国家利益。第一个原则体现在美国对不发达中国家的长期援助项目上,如以第四点计划为标志的对发展中国家的技术援助;第二个原则主要体现在一些短期、但需要大量财政投入的项目上,如军事援助和物资援助。对杜鲁门政府的上述对外援助原则,艾森豪威尔政府予以了猛烈抨击。在艾森豪威尔政府看来,美国对不发达地区的发展援助中的“利他主义,即使不是虚伪的,也是天真

^① Dwight D. Eisenhower, “Annual Message to the Congress on the State of the Union, February 2nd, 1953” available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9829&st=&st1>.

的……将美国的技术和经济合作计划描述为与美国利益无关的一种表示……没有哪个国家会相信它”；而“自身利益”的解释看起来则更危险，“因为它很容易被解释为通过资助其他国家谋取某些特殊利益，如通过壮大其他国家的力量帮助保卫美国，或者如共产党人所宣称的，是一种通过金钱购买其他国家对美国帝国主义目标支持的尝试。当我们谈论为了美国的防卫而在其他国家支付金钱时，我们就陷入了（共产党人的）陷阱”[4](pp.116~117)。因而，在艾森豪威尔政府看来，杜鲁门政府对不发达地区进行援助的基本原则，不仅削弱了美国在不发达地区的地位，而且由于这两个基本原则的相互抵触，使得美国政府也很难在国会里面为之辩护。

新政府上台后在对外经济援助方面做的第一件事情就是以平衡预算为名，裁并对外援助机构，削减对外经济援助的份额。从而开始了艾森豪威尔政府对美国外援政策的第一次调整。

上任伊始，预算局局长道奇就在致负责对外援助事务的共同安全署署长哈罗德·斯塔森(Harold Stassen)的信中明确表示：“我们新政府的首要以及最重要的任务之一就是复查1954年度预算，继续朝着实现预算平衡的目标努力。”具体做法包括“减少政府雇员的数量”，将各部门包括共同安全署的雇员削减到维持正常工作的最低限度[5](pp.569~571)。这实际上是在传递一个信号，即新政府即将对负责美国对外经济援助的机构作出调整。

1953年4月初，总统的政府编制顾问委员会正式提出了建立“援外事务管理署”的备忘录。备忘录认为，对外援助和对外经济活动分散在为数众多的政府机构之中，导致了浪费、目标混乱和效率低下。为使美国对援助最大限度地发挥作用，有必要将“所有对外援助和经济活动集中到一个单一的机构中”，即建立一个新的援外事务机构，这个机构将“集中或协调美国所有的对外援助和经济活动，新机构的领导必须由总统任命并对总统负责，他将与国务卿一起向总统汇报涉及外交领域里的工作，与国防部长一起汇报涉及军事领域的工作，并成为国家安全委员会的成员”[5](pp.615~625)。

1953年6月1日，以政府编制顾问委员会的备忘录为基础，艾森豪威尔向国会递交了改组对外援助和经济活动机构的特别咨文。他指出：“我们必须将现在分散在几个部门的、从事对外援助及相关经济活动的行政分支机构统一到一个单一的组织中”，即建立新的“援外事务管理署”，同时解散“共同安全署”及其他相关办公室。新的“援外事务管理署”将承担对外援助及相关的经济管理责任，包括：“国际开发法案”所授予的管理权、帮助逃离共产党统治区人员的项目、美国所参与联合国的技术合作项目、联合国儿童紧急基金等。为避免引起民主党国会议员的疑虑，艾森豪威尔特别强调，将技术合作署由国务院转移到“援外事务管理署”，并不意味着新政府“打算修正美国技术合作计划的特点，即它是一个同其他国家政府和人民合作以发展其经济并提高其生活水平的长期努力”^①。“援外事务管理署”署长由前“共同安全署”署长哈罗德·斯塔森担任。

与调整对外援助机构几乎同时进行的，是重新审查杜鲁门政府对外援助的预算，其指导原则是削减对外援助预算，紧缩政府财政开支。

新政府上台不久，以道奇为首的预算局便开始对杜鲁门政府提出的1954年度财政预算重新进行审议，特别是杜鲁门政府的对外发展援助计划。按照道奇的最初设想，美国在对外经济和技术援助方面的预算将被削减30%或60%，对近东和非洲的经济和技术援助由最初预算的2.4亿美元削减1.75亿美元；对南亚和东南亚的经济和技术援助则由最初的2.7亿美元削减7500万至1.5亿美元；对拉丁美洲的经济和技术援助从最初的2500万美元削减300万至1000万美元[5](p.583)。

^① Dwight D. Eisenhower, "Special Message to the Congress on the Organization of the Executive Branch for the Conduct of Foreign Affairs, June 1st, 1953", available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9861&st=foreign+aid&st1=foreign+assistance>.

1953年5月5日,艾森豪威尔就1954年度共同安全计划预算致国会的特别咨文中,要求国会为美国的友好国家及盟邦提供大约52.5亿美元的军事援助,以支持这些国家的防务努力,同时提供大约5.5亿美元用于经济和技术援助。与杜鲁门政府相比,艾森豪威尔政府在对外援助方面要求的预算整整削减了18亿美元。

为使1954年度共同安全计划的财政预算顺利在国会通过,5月27日,艾森豪威尔又主动将共同安全计划的财政预算减少3.54亿美元。7月13日,美国参众两院分别通过了1954财政年度共同安全计划的财政预算,总额为53亿美元^[5](p.626)。其中用于发展援助预算为:近东和非洲地区1.15亿美元,亚洲(实际上是指南亚)7500万美元,拉丁美洲国家900万美元;用于技术援助的预算为1.05亿美元(在共同安全法的援助计划中,开发援助与技术援助是分列的——引者注)^[6](pp.3116~3118)。

二、“贸易而非援助”政策的形成

在经过了上任之初对美国经济技术援助的初步调整后,艾森豪威尔政府开始着手制定系统的对外经济政策。1953年8月14日,艾森豪威尔总统任命克拉伦茨·兰德尔(Clarence B. Randall)为对外经济政策委员会主席,负责对战后美国对外经济政策进行细致的评析,并对新政府未来的对外经济政策提出具体的建议。国会为这个委员会提名的人选既包括自由贸易的倡导者,也包括自由贸易的极端反对者如来自科罗拉多州的参议员米利金(Eugene Millikin),来自纽约的众议员丹尼尔·里德(Daniel Reed)以及来自宾西法尼亚的众议员理查德·辛普森(Richard Simpson)。但艾森豪威尔所挑选的委员会组成人员则主要是一些自由贸易的倡导者,不过也包括一名贸易保护主义者,即卡拉·帕克(Cola Parker)。9月22日,分别由国会和总统提名的兰德尔委员会正式组成并开始工作,到1954年1月,委员会完成了提交总统和国会的报告。

兰德尔委员会的报告对战后美国对外经济政策进行了全面的分析和总结,并为艾森豪威尔政府在贸易与关税问题、对外经济援助、美国对外投资、对外农业政策、原料市场等方面应采取的政策,提出了详尽的建议。该报告对终止战后具有标志性意义的美国紧急援助政策予以了特别关注,强烈建议尽早停止基于资金补贴的经济援助;在技术援助方面,报告认为美国应当继续参与双边的以及联合国的多边行动,但应尽力避免技术援助成为花费巨大的项目;在帮助外国经济发展的过程中,报告认为,美国政府应该主要依赖私人投资,由于战后美国对外私人投资一直难以令人满意,美国政府必须尽一切可能,鼓励外国改善投资环境,为美国私人投资创造适宜的条件。

在艾森豪威尔政府内部,对兰德尔委员会报告的大部分内容基本上可以达成共识,但对另外一些内容,不同部门的看法也不尽一致。如对外经济技术援助部分,国务院与兰德尔委员会的意见差别就比较大。国务院认为,在目前的政策体系中,包含在共同安全计划内的以基金补贴为主要形式的援助,其主要背景是如维护国家安全,另外也是为了帮助一些国家,因为他们自身的实力不能支持对美国安全至关重要的军事力量。因而,“在悠关我们安全的地方,在对外援助方面适度的基金补贴是符合美国的国家利益的”^[5](p.51)。

在对大部分问题取得相对一致意见的情况下,1954年3月30日,艾森豪威尔以兰德尔委员会报告为基础,在致国会的对外经济政策特别咨文中,提出了共和党政府系统的对外经济政策。特别咨文的中心思想是扩大美国对外贸易和投资,以及为实现上述目标所应采取的措施。在咨文中,艾森豪威尔首先肯定了美国援助在战后世界经济重建中的作用,同时指出,美国与“其他自由国家间的彼此贸易及资料流通仍被现存非经济的、人为的藩篱严重束缚着”,美国及其友好国家应

一起努力,共同减少不合适的障碍,在这一过程中,美国应该采取主动,并“向世界其他地区清楚地表明,我们期待他们在我们的领导之下”。

艾森豪威尔认为,外国的很多限制一直被认为是所谓资金短缺的结果,这一局面已经成为“自由世界”试图寻求解决国际收支平衡尝试的标志。他表示,美国不再通过资金补贴的方式来弥补其他国家所面临的资金短缺问题,“我们的目标决不是去弥补资金短缺,更不是帮助消除这一问题,而通过提高贸易和投资水平来弥补资金短缺问题才符合美国的最大利益”。

艾森豪威尔肯定了战后美国对外经济和技术援助在强化国家安全、开发重要资源、以及创造更多的机遇等方面是富有成效的,但他同时指出,“经济援助不能无限期地持续下去,我们必须区分应急性的和长期性的问题,区分特殊的事件和一般的原则”。艾森豪威尔表示,“尽可能快地终止以资金补贴为基础的经济援助是与我们的国家利益一致的”。美国将继续对不发达国家和地区的技术合作项目,“这类项目应当集中提供专家和知识、技能,而不是提供大量的资金或物资”。

最后,艾森豪威尔将其政府的对外经济政策概括为:

援助—我们希望削减;

投资—我们希望扩大;

货币兑换—我们希望更加便利;

贸易—我们希望发展。^①

从艾森豪威尔的特别咨文中我们不难发现,尽管艾森豪威尔政府并没有放弃从杜鲁门政府开始的对不发达国家和地区的技术援助计划,但很显然,新出台的对外经济政策基本上是将共和党上台以来的政策系统化,其核心内容是配合紧缩财政开支的政策,尽量减少在对外经济援助方面的支出;鼓励自由贸易和外国改善投资环境,扩大对外贸易和对外私人投资。对外经济政策的特别咨文的提出,可以视为艾森豪威尔政府“贸易而非援助”政策的正式形成。

“贸易而非援助”政策的正式确立,首先影响到的就是1955财政年度的共同安全计划预算。在6月23日提交的关于共同安全计划的特别咨文中,艾森豪威尔为共同安全计划要求国会拨款35亿美元,较杜鲁门政府的最后一个财政年度预算下降了40%。其中,79%共同安全计划预算,即27.48亿美元是直接用于军事或与军事有关的对外援助;2.413亿美元用于援助韩国经济的重建;2.564亿美元用于对以近东和南亚为主的发展援助;1.316亿美元用于技术合作项目;0.705亿美元用于其他项目,包括联合国的志愿计划^②。

从艾森豪威尔提出的共同安全计划预算来看,影响范围广、而开销较小的技术援助项目的经费较上一年略有增加,而基于基金补贴的开发援助经费则是在持续下降,这一方面反映了艾森豪威尔紧缩开支的财政政策,另一方面也反映了他本人对开发援助政策的消极态度。

另外一个受影响较大的是进出口银行。进出口银行是美国1934年建立的,其主要职能是为促进美洲国家的出口提供短期信贷。战后,随着进出口银行业务的增加,它开始为美洲国家提供长期的开发信贷基金。汉弗莱,这位来自俄亥俄的保守工业家提出了重组进出口银行的计划。其目的一方面是将进出口银行完全置于财政部的控制之下,由他亲自来扎紧荷包袋的口子;另一方面,他要限制进出口银行经营长期信贷的业务,恢复其原始功能。这位在财政政策上比艾森豪威尔还要保守的财政部长认为,长期贷款应该属于世界银行的业务范畴,进出口银行完全不必从事该项

① Dwight D. Eisenhower, “Special Message to the Congress on Foreign Economic Policy, March 30th, 1954”, available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=10195&st=Mutual+Security&st1>.

② Dwight D. Eisenhower, “Special Message to the Congress on the Mutual Security Program, June 23rd, 1954”, available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9931&st=mutual+security&st1>.

业务。“作为财政部长,我确实希望每一个人都明白,政府必须考虑它的权利及财政能力,是否应继续使用纳税人的钱资助在国外发展具有竞争性企业的大规模投资”[7](p.296)。他在给援外事务管理署署长斯塔森的信中强调,进出口银行不应再从事政治性的信贷,因为现有的法律要求对外信贷要有明确的偿还前景,因而进出口银行提供的政治性的信贷“实在不具备正当性”[1](p.30)。

汉弗莱限制进出口银行信贷业务的努力得到了艾森豪威尔的支持。在1953年4月30日致国会的重组进出口银行的特别咨文中,艾森豪威尔取消了由国务卿及四名全职官员组成的管理委员会,改由一名董事长负责。艾森豪威尔的理由是,将进出口银行置于单一的管理者领导,比由一个委员会负责会“更有成效”。然而,改组的一个重大后果就是国务院失去了在进出口银行问题上的发言权。在国会通过了艾森豪威尔的重组方案后,他随即任命格林·埃德加顿(Glen E. Edgerton)将军为进出口银行的行长。埃德加顿是一位退役的军事工程师,在政治观点上接近于共和党保守派,被认为是“除了国际银行事务外,在一切世界事务中拥有丰富的阅历”。他上任后,忠实地执行财政部紧缩开支的政策,进出口银行的长期开发贷款基金也立即由1952年的2.75亿美元,下降到1953年的4000万美元[1](p.31)。

三、艾森豪威尔政府对外援助的意识形态困境

艾森豪威尔政府在对外援助问题上的消极态度,除了受共和党的传统政策影响外,在意识形态方面的困境也是主要制约因素之一。所谓意识形态困境,主要是艾森豪威尔政府内部,对经济援助可能产生的后果有一定的顾虑。艾森豪威尔政府内部的主流声音是:以政府模式提供的经济援助,是在帮助受援国建立国有企业,这是与美国所提倡的私人企业制度原则相违背的;特别是,经济上的国有化,在政治上也就意味着帮助受援国奠定社会主义甚至共产主义基础。艾森豪威尔政府负责对外经济政策的几位阁员如财政部长汉弗莱及预算局长威尔逊均持类似的立场。

在1955年11月15日举行的国家安全委员会会议上,中央情报局局长艾伦·杜勒斯分析了苏联加大在近东和东南亚国家援助力度的情报,强调美国应在对外援助领域同苏联集团竞争,扩大对外经济援助的规模。杜勒斯的观点遭到了威尔逊的质疑。他认为,美国对不发达国家的经济援助计划,是在给美国自己出难题,如果美国使用自己的资金为一些落后国家建设工厂或其他企业,那么谁将拥有这些用美国资金建造的工厂?“如果最终所有者是国家,那我们将在为那些国家铺设一条通向社会主义或共产主义的大道”[8](p.29)。威尔逊的结论是,美国不能为发展国有企业提供经济援助,美国的资金只能用于帮助发展私人企业。

威尔逊的观点得到了更多国家安全委员会成员的认同,但艾伦·杜勒斯也没有放弃,在一周后的国家安全委员会会议上,杜勒斯再次提出这一议题。但财政部长汉弗莱与威尔逊依然坚持,不能用美国提供的资金去建立国营企业,从而帮助这些国家迈向社会主义或共产主义。汉弗莱认为,美国应该在受援国努力促进私人工业的发展。与上次不同的是,这一次艾伦·杜勒斯在一定程度上得到了艾森豪威尔总统的支持。艾森豪威尔认为,威尔逊等人对美国经济援助的社会化作用的担心是多余的,一些国家如丹麦、挪威、瑞典等,这些国家经济的社会化程度都比美国高,但这并不意味着这些国家敌视美国。每一个国家都可以“发展比我们所喜欢的更加社会化的政府,但同时又避免了独裁和集权的模式”[8](p.36)。然而,在对发展中国家提供经济援助问题上,艾森豪威尔依然不是很积极,他还保持着“贸易而非援助”的观念。

1955年底到1956年初,苏联在一些第三世界国家的经济活动越来越引起美国的关注。在美国政界,围绕苏联发展模式对第三世界国家吸引力的争议也越来越大。国务卿杜勒斯显然也已经注

意到这个问题。在1956年1月17日的新闻发布会上,杜勒斯谈到了苏联发展模式的影响在发展中国对美国所构成的威胁。他认为,苏联实现工业化的模式尽管是野蛮的,并且充满着对人类尊严的蔑视,但是,苏联所取得的成就确实给她亚洲周边的国家留下了非常深刻的印象,这些不发达国家被苏联的工业化所吸引,它们感到,如果不能像在政治上取得独立那样,在经济上也取得同样的独立,那么它们的独立将是不完整的。现在,苏联提供了一个现成的榜样。面对苏联的这种竞争,美国不能仅仅通过常规的经济援助去应对,不能通过年复一年的救济向这些国家提供帮助,而是应该帮助这些国家建立其人民热切盼望的合理的经济结构^[9](pp. 1252 ~ 1253)。

在1956年1月18日举行的国家安全委员会第273次会议上,国务卿杜勒斯也将这一问题提到议事日程。他指出,对于苏联快速实现工业化这一现象对世界上欠发达地区的影响,美国已经在很大程度上未能清醒地意识到“俄国从一个农业国向一个现代化的工业国的转变是一个历史性的事件,它绝对是头等重要的事件。它对迄今为止、西方国家对世界上不发达国家能够保持的工业和政治霸权构成了挑战。然而,现在这些国家、特别是那些亚洲国家,被苏联所取得的巨大转变所深深吸引,开始于100年以前的‘伟大的美国实验’声望,在仅仅用了大约30年所取得的‘伟大的俄国实验’面前,显得光芒黯淡”。而且,这些不发达国家对苏联在工业化时期的残酷做法不是忘记了就是视而不见,它们所看到的只有俄国工业化的结果,它们想要俄国人做的只是向他们展示如何取得这样的成就。杜勒斯指出,美国绝对不能“忽视俄国对亚洲和世界其他不发达地区所产生的影响”,尽管即将送交国会的对不发达国家经济、技术援助的计划具有一定的帮助,但在目前,美国对上述问题并没有采取足够的应对措施。他警告说“如果美国未能成功地解决这个问题,苏联将控制整个亚洲告终”。

然而,杜勒斯的观点依然遭到了来自汉弗莱和威尔逊的反对。他们认为,美国在这个问题上处于两难的选择。一方面,它对苏联在不发达国家和地区影响的增强感到忧虑;另一方面,“苏联向工业化的转变是一个集权政府的成果,相反,我们的工业化是自由经济和自由企业的产物”,美国不能通过自己的经济援助计划,“在亚洲和非洲的不发达国家创造和维持其他政府控制的经济,这样做对美国而言是自挖墙角。”尽管不能无所事事,但美国对于其提供援助的国家,“应使其沿着个人自由和私有企业的方向发展,而不是向政府控制的企业提供支持”。

这一次,艾森豪威尔总统给了杜勒斯更多的支持,他提醒汉弗莱和威尔逊,世界上存在社会化程度不同的国家,美国自己也有一些国有企业。“我们毋需担心一些社会化程度高的国家会不利于我们”,如瑞典和挪威都是社会化程度很高的国家,但这两个国家都是美国的亲密伙伴。“我们不能因为致力于推动自由企业的理想这一运动,而抛弃这些亚洲国家,并使之被苏联所掌控”。

副总统尼克松也认为,中国或苏联正在一些亚洲国家从事经济援助计划,所以,“除非美国援助这些国家(尽可能帮助发展私人企业),苏联将取而代之。如果出现这种情况,受援国首先会变为苏联的一个经济卫星国,尔后不久又会成为苏联的政治和军事卫星国”。因而,美国必须在亚洲有所作为,“这可能意味着我们不得不向政府控制的企业提供援助,而不是与我们天然倾向的自由企业体制共同工作”^[9](pp. 64 ~ 67)。由于国家安全委员会的大部分成员在意识形态方面的顾虑,使得艾森豪威尔第一届政府在对外经济援助方面一直裹足不前,并恪守“贸易而非援助”的政策。

总的来看,在对外经济技术援助问题上,除了技术合作项目得以继续并略有扩大外,艾森豪威尔政府基本上持一种比较消极的态度,在开发贷款基金方向甚至加大了限制。艾森豪威尔政府在财政和经济政策上的总体方针,即维持财政的收支平衡,是导致对外援助政策调整的根本原因;而在意识形态方面的顾虑,也是艾森豪威尔政府不能随着国际形势的发展而调整对外经济援助政策的主要原因。

参考文献:

- [1] Burton I. Kaufman, *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953 - 1961*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.
- [2] Thomas V. DiBacco, "American Business and Foreign Aid: The Eisenhower Years", *The Business Historical Review*, Vol. 41, Spring 1967.
- [3] 托马斯·帕特森,等.美国外交政策:下册[M].李庆余译.北京:中国社会科学出版社,1989.
- [4] Sergel Y. Shenin, *The United States and The Third world : The Origins of Postwar Relations and the Point Four Program*, New York: Nova Science Publishers, Inc., 2000.
- [5] *FRUS, 1952 - 1954*, Vol. I .
- [6] *American Foreign Policy, 1950 - 1955: Basic Documents*, Vol. II .
- [7] Richard A. Melanson and David Mayers, *Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the 1950s*, Chicago: University of Illinois Press, 1987.
- [8] *FRUS, 1955 - 1957*, Vol. X.
- [9] *American Foreign Policy: Current Documents*, 1956.

The Adjustment of Foreign Aid Policy during the First Term of the Eisenhower Presidency

Liu Guozhu

(College of History, Zhejiang University, Zhejiang Hangzhou 310028, China)

Abstract: After having assumed the reins of government, Eisenhower administration inherited the Republican traditional economic policies, which were to retrench financial expenses of government, and restrict the scales of government expenditure. At the aspect of foreign economic policy, the government adopted the free trade policy, reduced the scales of foreign economic aid, and implemented the so-called "Trade not Aid" policy. During the first Eisenhower administration, the government not only regulated foreign aid institutions of Truman government, but also reduced the scales of foreign economic aid greatly. In addition to the Republican traditional policy, reforms of foreign economic policy during Eisenhower administration were also influenced by the factor of ideology, which was the question whether American economic aid should be used to help benefit countries to develop state-owned economy.

Key Words: Eisenhower; Foreign Assistance; Free Trade; Ideology