

冷战后美国对外援助的党派差异

王淑娟 漆海霞

内容提要 对外援助是美国外交政策的一个重要工具,然而美国的对外援助政策并非前后一致,而是随着两党在总统和国会的更替出现波折。为了探究政党在美国对外援助政策上的影响,本文分析了1989—2008年间美国国会档案中主要对外援助立法的投票记录和美国国际开发署(USAID)提供的对外援助投入额的数据,研究发现在总统层面而非在国会层面,政党的影响更明显;在国会中,众议院层面的党派差异比参议院层面更为明显。

关键词 党派差异 总统 对外援助 美国外交

冷战结束后,包括美国在内的西方国家的对外援助发生了重大的结构变化。¹ 其中,美国的变化主要体现为援助对象开始多元化:事关美国国家安全

¹ Ann Boschini et al, "Foreign Aid: An Instrument for Fighting Communism," *Journal of Development Studies*, Vol 43, No 4, 2007, pp 622-648. 作者通过考察 17 个援助国 1970—1997 年间援助的变化,检验冷战结束是否导致了各国对外援助的锐减。研究发现,在冷战期间,东方共产主义国家的军事投入与援助之间存在正相关。而 20 世纪 90 年代,原有的援助目标消失,国家对外援助与共产主义国家军事投入间的正相关关系不复存在。

《国际政治科学》2010/1(总第 21 期),第 49—67 页。

Quarterly Journal of International Politics

利益的国家继续得到援助,促进人权事业的国家容易得到更多的援助,非民主国家获得援助也不难了。¹ 究其原因,冷战结束后两极格局解体这一体系变化是重要的影响因素。冷战时期,在美苏争霸的背景下,民主党和共和党一致对外,美国国内在对外援助问题上没有出现严重的党派分歧。在军事领域,有学者研究了 1870—1992 年间美国对外使用武力的数据,发现美国两党一致支持国家的对外政策。^④ 然而苏联解体后,原来约束党派争执的限制条件消失了,美国两党对于对外援助的争议日益明显。^(四) 随着两党分歧日渐扩大,美国的对外援助政策也出现了动荡波折。^{1/4} 因此,本文研究冷战后美国对外援助中的党派差异问题,就具有较强的现实意义。

一、关于美国对外援助党派差异的争论

在影响美国对外援助的诸多因素中,学者们普遍认为,党派分歧是最重要的影响因素之一。周弘在《对外援助与国际关系》一书的序言中指出,在发达的援助国家内部,政党更迭、政府构成等都可能成为制定外援政策的关键因素。^{1/2} 刘德斌分析了 20 世纪 90 年代美国政局的变动,认为冷战后的美国外交

¹ Brain Lai “Examining the Goals of US Foreign Assistance in the Post-Cold War Period 1991-1996” *Journal of Peace Research*, Vol 40 No 1, 2003, pp 103-128 作者发现,美国对外援助服务于安全目标。冷战时期美国是与共产主义对抗。冷战结束后新的安全威胁凸显,特别是恐怖主义和大规模杀伤性武器,以及“失败国家”和地区性安全问题,威胁着美国及其盟友的全球利益。文章主要检验了这一判断,研究安全是否依然是决定美国对外援助的主要因素。

^④ Joanne Gowa “Politics at the Water’s Edge: Parties, Voters, and the Use of Force Abroad” *International Organization*, Vol 52 No 2, 1998, pp. 307-324. 此文的核心问题是:政党是否通过宣示对外政策获取国内政治支持?通过分析单次博弈和重复博弈两类模型,以及研究 1870—1992 年美国对外使用武力数据,作者认为,美国两党政治止步于对外政策领域,两党一致支持国家的对外政策。美国对外使用军事力量的决定性因素是美国实力的变化和世界大战的爆发。

^(四) 倪峰认为冷战结束后,两党在外交及安全政策领域的党派政治斗争更加激烈。倪峰:《国会与冷战后的美国安全政策》,北京,中国社会科学出版社 2004 年版,第 63 页。

^{1/4} James M. McCormick and Eugene R. Witkopf “Bipartisanship and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations 1947-1988,” *The Journal of Politics*, Vol 52, No 4, 1990, pp 1077-1100. 作者认为,在冷战期间,由于苏联对美国构成国家安全威胁,两党暂时达成妥协,共同支持总统主导的政策。而冷战结束后,美国两党政治在对外政策上的分歧则充分暴露出来。

^{1/2} 周弘主编:《对外援助与国际关系》,北京,中国社会科学出版社 2002 年版,第 18 页。

主要以美国国内政治斗争的需要为出发点,而较少考虑国际政治的现实。¹ 李晓岗认为,冷战后“民主、共和两党往往假国家利益之名,从各自狭隘观点出发,肆意歪曲事实,以维护本党派的政治利益。”“两党争斗、相互牵制,制约着美国的对外政策走向。”^④戈德斯坦 (Markus P. Goldstein)和摩斯 (Todd J. Moss)研究了美国对非援助,他们发现当两党对立时,对非援助下降得最为严重。^(四)那么,冷战后美国党派差异影响美国对外援助的变化究竟体现在哪些方面?这正是本文想要研究的问题。

学者们研究发现,有很多因素如意识形态、人权问题等都影响美国的对外援助,但是美国府会的党派结构制约这些因素的影响力,不同层面的党派差异对援助的影响力则不同。

首先,在总统的党派差异层面上,围绕人权问题,学者们对总统的党派差别制约美国对外援助有不同意见。斯蒂芬·普 (Steven C. Poe)认为,人权对援助的影响不受总统党派的制约,他研究了军事援助分配与人权原则之间的关系,发现人权原则是决定美国对外援助的因素之一。即使是那些不强调人权原则的总统和政党,同样也将其作为决定援助分配的因素。^¼ 克莱尔·爱普达卡 (Clair Apodaca)和迈克尔·斯德尔 (Michael Stohl)则认为,总统党派制约了人权对不同类别对外援助的影响,他们研究了人权与美国对外援助的关系,考察了 1976—1995年的数据,并将考察的国家扩大到 140个。研究表明,对于美国对外军事援助,人权因素受到总统的党派差异制约。在共和党总统里根和布什两任总统期间,人权因素成为决定是否向一个国家提供军事援助的决定性因

¹ 刘德斌:《冷战后的美国政治与美国外交》,《吉林大学社会科学学报》1996年第2期,第1—8页。

^④ 李晓岗:《党派争端与美国对外政策》,《和平与发展》2001年第2期,第51—56页。

^(四) Markus P. Goldstein and Todd J. Moss “Compassionate Conservatives or Conservative Compassionate? US Political Parties and Bilateral Foreign Assistance to Africa” *The Journal of Development Studies* Vol 41, No 7, 2005 pp. 1288-1302 对于美国对非政策的理解通常包含两个假设:首先,人们普遍认为民主党最愿意向非洲提供援助,同时也提供了更多的实际性援助;其次,普遍认为,冷战结束后,美国对外政策关注的焦点越来越脱离非洲,同时也减少了对这个大陆的援助。此文分析了美国对非援助的数据(1961—2000),发现这两个假设都是错误的。冷战后,美国对非援助占GDP的比重并未下降。实际上,两党控制国会和总统的权力结构,对于美国的对非援助政策有重大的影响。

^¼ Steven C. Poe “Human Rights and the Allocation of US Military Assistance,” *Journal of Peace Research*, Vol 28 No 2 1992 pp 205-216.

素,但是在民主党总统卡特和克林顿政府期间,人权因素则不起决定性作用。而对于美国对外经济援助,人权因素就不受总统的党派差异制约。在卡特、里根、布什总统期间,人权因素是影响美国是否提供经济援助的重要因素之一,但在克林顿政府期间,人权因素对美国对外经济援助则没有这种决定性影响。¹由此可见,在不同总统任内,人权问题对美国对外经济援助和军事援助的影响力存在差别。

其次,在国会层面,学者们发现党派投票也受到各种因素的制约。塞缪尔·派特森 (Samuel C. Patterson) 和格利高里·卡得里纳 (Gregory A. Caldeira) 分析了过去 40 年美国国会投票情况,他们发现在众议院中,在很大程度上,政党投票受到各项立法相互权衡和国会内外政治环境的影响,国会工作组织方式的变化(如小组委员会的兴起)对党派投票的影响力很小。而在参议院中,政党投票与总统有很大关系。当总统的政策可能得不到参议院的支持时,总统就可能借助政党背景谋求支持,因而,国会的政党投票划线就比较显著。^④在影响党派差异的因素上,马克·苏维娜 (Mark Souva) 和戴维·罗德 (David Rohde) 研究了在国会对外政策决策中,精英之间的意见分歧如何影响按党派划线投票。他们发现,精英对政党内部的一般议员和广大民众具有较大的影响力。当精英意见严重分裂的时候,按照党派投票的倾向会更明显得表现出来。^(四)

再次,在综合分析总统与国会的党派差异中,学者们发现,不同的府会结构使党派对美国对外政策的影响存在差异。部分学者发现,如果在总统府和国会中,不同政党在府会中各掌其权,如小布什政府后期总统是共和党,但是国会的参、议两院都是民主党占多数,此时,在对外援助的投票中,党派差异并不明显,

¹ Clair Apodaca and Michael Stohl "United States Human Rights Policy and Foreign Assistance," *International Studies Quarterly*, Vol 43, No 1, 1999, pp 185-198

^④ Samuel C. Patterson and Gregory A. Caldeira "Party Voting in the United States Congress" *British Journal of Political Science*, Vol 18, No 1, 1988, pp. 111-131. 作者认为,政党依然是分析国会投票的最主要和最普遍适用的因素。以政党划线投票水平波动为变量,可以观察政党系统性分裂的程度,以及政党把其所代表的公众意愿转变为公共政策的能力。而在过去四十年,两院党派划线投票水平的波动趋势比较接近。

^(四) Mark Souva and David Rohde, "Elite Opinion Differences and Partisanship in Congressional Foreign Policy, 1975-1996" *Political Research Quarterly*, Vol 60, No 1, 2007, pp 113-123

但是意识形态问题对投票影响很大。当同一党派在府会都具有优势时,在众议院的投票中,按党派划线进行投票的行为比较明显,而在参议院的投票中,意识形态是主导议员投票选择的决定性因素。¹ 也有学者发现,意识形态差异对议员国会投票选择的影响不断变化,并未呈现出显著特征。^④

综上所述,目前学界充分研究和分析了党派差异制约美国对外援助的问题,但是,首先,美国的两党政治不仅体现在国会中,而且总统也有党派差异,以上研究往往侧重于某一个层面,而没有综合分析总统、参议院、众议院三个层面的政党差异,这是本文试图完善之处;其次,在对外援助的内容上,以往研究往往注重军事援助和经济援助。但从普遍接受的分类看,对外援助一般分为人道主义援助、军事援助和经济援助,其中经济援助分为双边经济援助和多边经济援助。双边经济援助是指以提供资金、物资、设备、技术或资料等形式,帮助其他国家发展经济和提高社会福利的具体活动;^④ 多边经济援助是指美国通过国际组织向其他国家提供援助,也包括美国向有关国际组织缴纳的会费等;军事援助是通过赠款和贷款的方式,向受援国提供军事设备与服务等,其不包括以促进经济发展为目标的部分;人道主义援助,一般是指针对灾难救助、食品援助和对移民、难民的援助;^④ 再次,以上研究多是长期分析,主要包括冷战前后的

¹ James M. McComick et al, "Politics and Bipartisanship at the Water's Edge: A Note on Bush and Clinton," *Polity*, Vol 30, No 1, 1997, pp 133-149

^④ Benjamin O. Fordham, "Economic Interests and Congressional Voting on Security Issues," *Journal of Conflict Resolution*, Vol 52, No 5, 2008, pp 623-640. 以往的研究认为,意识形态而不是经济利益导致了国会在安全问题上产生投票分歧。通过研究 1947—2000年参议员在关于军事投入分配、干涉问题、对外援助问题上的主要投票情况,此文检验了上述假设。作者认为,以往研究中界定的经济利益过窄,经济利益并非只是提供军事物资、服务等带来的收益,而是包含以美国国家安全为基础的、谋求继续主导世界经济秩序、扩展对外贸易的更广泛的经济利益。文章还认为,议员所属州或者选区是否能获得援助投入直接产生的经济效益,并不决定议员的投票选择。

^④ Connie Veillette, "Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options," *CRS Report for Congress*, Order Code RL34243, Updated January 17, 2008. 本文采用的是相对广义的定义。狭义的对外援助是指,主要由国际开发署进行管理,长期以来致力于促进长期经济发展、缓和贫穷、健康和人道主义援助的项目(这里人道主义救援被认为包括食品援助和灾难救援)。使用这样的定义将排除由国务院管理的大量援助,但是将会包括“千年发展计划”。此外,其他定义如官方发展援助(ODA)等也经常使用。根据 OECD 定义,官方发展援助是指官方机构为促进发展中国家的经济发展和改善人民生活水平,向发展中国家和多边机构提供的无偿赠与或赠予成分至少为 25% 的贷款。

^④ 采用 Green Book Reporting Concepts 和 U. S. Foreign Assistance Reference Guide 的定义和分类方法。

数据,很少集中关注冷战后的数据,而冷战结束后党派因素对美国对外援助的影响日益凸显,因此,通过分析冷战后的数据,本文所得出的结论会与前人略有不同。

因此下文将研究总统、参议院、众议院三个层次上的党派差异对美国双边经济援助、多边经济援助、军事援助和人道主义援助的影响。

二、美国两党对外援助差异的数据分析

为了比较美国总统、参议院和众议院三个层面上民主党和共和党的党派差异对美国对外援助的影响,本文在表-1中归纳了1989—2008年以来美国国会和总统的党派变化。¹其中,本文没有分析奥巴马上任以来的美国府会党派结构,其主要原因在于,奥巴马上任伊始,笔者尚无法获得最近一年美国对外援助数据,因此本文只分析了老布什、克林顿和小布什三任总统期间的府会党派变化。关于变量控制问题,由于本文的研究时间限定于冷战后,因此本文可以控制国际格局这一变量对美国对外援助的影响。然而,由于“9·11”事件的影响,冷战后美国面临的国际形势存在震荡起伏,因此,关于国际形势则难以控制。

表-1 1989—2008年美国国会两院多数党和总统的党派变化

总统	老布什 (共和党)		克林顿 (民主党)				小布什 (共和党)			
国会(届)	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110
年代	1989— 1990	1991— 1992	1993— 1994	1995— 1996	1997— 1998	1999— 2000	2001— 2002	2003— 2004	2005— 2006	2007— 2008
参院	民主党	民主党	民主党	共和党	共和党	共和党	民主党 ^④	共和党	共和党	民主党
众院	民主党	民主党	民主党	共和党	共和党	共和党	共和党	共和党	共和党	民主党

¹ 资料来源于美国国会参议院和众议院的网站, http://clerk.house.gov/art_history/house_history/partyDiv.htm http://www.senate.gov/page/layout/history/one_item_and_leasers/partydiv.htm

^④ 第107届美国国会参议院,由于副总统、议长以及个别议员人选或党派属性的变化,使得2001年1月3日—20日、2001年6月6日—2002年11月12日民主党占多数,2001年1月20日—6月6日、2002年11月12日—2002年1月3日共和党占多数。总体来看,两年中,民主党多数控制参议院总时间约17个月。

从表-1中,我们可以看出,在老布什总统期间(1989—1992年),老布什总统是共和党出身,但是国会参众两院的多数派都是民主党。而在克林顿总统时期,总统的党派为民主党,第103届国会(1993—1994年)的参众两院多数党都是民主党,但是104、105、106三届国会(1995—2000年)的参众两院多数党变成了共和党。至于小布什总统任内,总统党派转变为共和党,在第107届国会中,参议院的多数党是民主党,众议院的多数党是共和党。在第108、109两届国会(2003—2006年)中,参众两院的多数党都是共和党,但到了110届国会,参众两院的多数党又都变成了民主党。根据表-1,我们可以看出,美国政治基本上是两党轮流执政,而且总统与国会往往存在党派制衡,在表-1的十届国会中,仅103、108、109三届国会是总统与参、众两院多数党归属同一党派的情况,其余七届国会均存在府会党派差异。

那么,冷战后美国政坛党派变化对美国对外援助有何影响?根据美国对外援助的数据,下面本文将进行分析。本文使用的数据主要来自美国国会图书馆网站上的投票记录,¹以及USAID网站上提供的一个关于美国对外赠与和贷款的数据库,称为The Green Book。^④这个数据库根据受援国报告建立,包含从1945年以来美国对外援助项目信息,分别按照援助项目(会计科目)和国别进行分类、整理。

(一) 总统与国会对外援助的党派差异

府会党派结构制约了美国对外援助,因此,下文将首先根据冷战后的美国对外援助变化,直观分析援助问题上的党派差异,然后对数据进行方差分析,得出统计结论。

1. 总统层面的党派差异

民主党和共和党总统都可能使用对外援助这一工具,但是在很大程度上,总统的政党背景决定了对外援助的方向和数额。图-1展示了冷战后1990—

¹ 美国国会图书馆网站: <http://thomas.loc.gov/>

^④ The Green Book网站地址: <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>。可以按照地区或者国家进行查询,也可以按照援助项目进行查询。

2007年间美国对外援助变化情况,包括双边经济援助、多边经济援助、军事援助、人道主义援助以及各类援助的总额,其中纵轴表示援助金额,单位是百万美元。

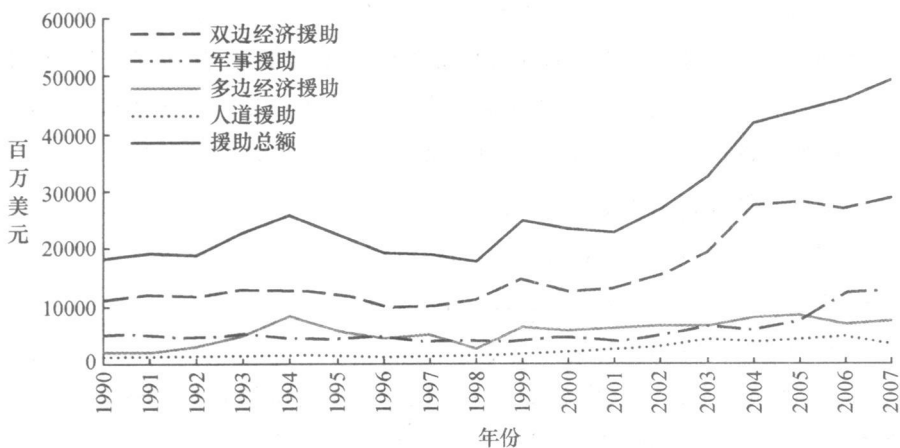


图-1 1990—2007年美国各类对外援助的变化

在图-1中,1990—1992年是老布什后期,1993—2000年是克林顿任内,2001—2007年则是小布什时期。从上图我们可以看出,在对外援助总额上,小布什较之克林顿任内有明显增加,2007年对外援助总额约为2000年的两倍。在各类援助中,双边经济援助的增加幅度最大,人道主义援助和军事援助金额略升,多边经济援助上升幅度却不明显。由此可见,民主党总统克林顿和共和党总统小布什任内的对外援助存在显著差异。

作为民主党总统,克林顿领导下的美国政府奉行自由主义的理念,在国际经济合作中的一大特点就是强调促进民主与人权,要把美国式的民主和人权推广到全球。¹ 在克林顿第二届任期内,共和党人占据国会优势,他们要求增加军费,加强美国军事力量建设,拒绝支持克林顿总统的美式“十字军东征”。^④ 美国政府受到两党政治的严重影响,既没有修订对外援助法案,也没有制定较

¹ 陈宝森:《评克林顿政府国内外经济政策》,《美国研究》1994年第4期,第15页。

^④ 叶江:《单边主义与多边主义的相互转换:试析多边主义在布什第二任期回归的可能》,《美国研究》2004年第4期,第65页。

大规模的专项援助项目。

小布什总统上任后,特别是“9·11”之后,美国对外援助显著增加,主要增加了以下内容:第一,援助受到恐怖主义威胁的前沿国家和恐怖主义可能蔓延的国家;第二,伴随着使用军事力量,以援助来实现“软实力”;第三,通过援助迫使其他国家接受美国的价值观,从而支持美国应对恐怖主义;第四,对于贫穷国家,美国坚定和慷慨地支持那些以往援助成效显著的国家。而对于援助收效甚微的国家,美国将缩减对该国政府的援助,或者将援助转而提供给非政府组织。¹ 2002年3月,小布什提出,美国将在未来三年内增加50%的援助额,以用于支持新确立的“千年挑战计划”,每年为满足条件的国家提供总计50亿美元的援助,受援国获得援助的条件则是:治理公正、提高人民福利、致力于建立自由市场经济。在2002年9月发表的《美国国家安全战略》中,小布什表示,要把发展援助与防务、外交一起作为美国对外政策的战略目标。在接下来2003年的国情咨文中,他要求在未来五年内增加100亿美元投入,以支持非洲和加勒比海地区控制艾滋病蔓延。可见,在小布什任内,美国对外援助额和援助范围都有了显著增加。

2 国会层面的党派差异

当民主党和共和党分别成为国会参众两院的多数党时,美国的对外援助存在何种差别?为了进行直观比较,下面本文将分别分析参议院和众议院两个层面。

图-2表示的是1990—2007年民主党和共和党分别占据美国参议院多数党地位时,美国对外援助总额的对比。在1990—2007年中,共和党为参议院多数党的时候是1995—2000年、2003—2006年,其余时间则民主党为参议院多数党。在图-2中,对于民主党,由于民主党为参议院多数党的年数不是连续的,因此时间横轴中的1是1990年,2是1991年,3是1992年,4是1993年,5是1994年,6是2001年,7是2002年,8是2007年。对于共和党,时间横轴中的1为1995年,2是1996年,3是1997年,4是1998年,5是1999年,6是2000年,7是2003年,8是2004年,9是2005年,10是2006年。在此,本文只比较了对

¹ Steven Radelet “Bush and Foreign Aid” *Foreign Affairs*, Vol 82 Issue 5, 2003 pp. 104-117

外援助总额,而没有比较双边经济援助、军事援助、多边经济援助、人道主义援助,其原因在于,若我们比较各类援助,则要画出多个图形,而各类援助的党派差异不大,我们仅对比外援助总额的就可以看出端倪,因此,在图-2中我们仅分析了对外援助总额。从图-2我们可以看出,民主党与共和党的援助总额差别不大。

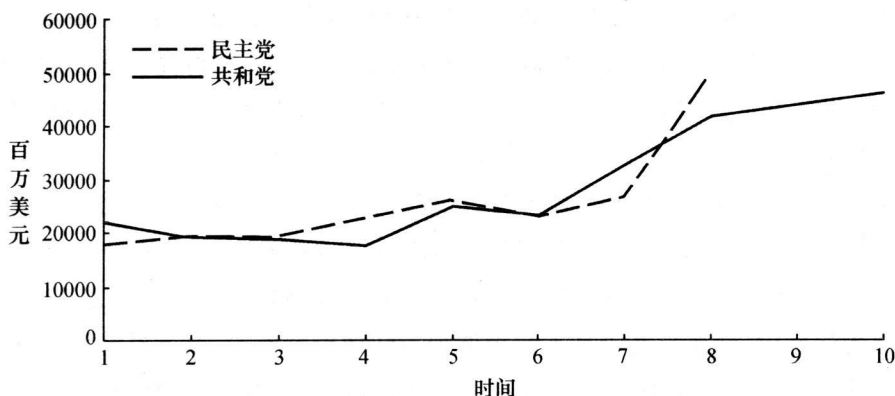


图-2 1990—2007年美国对外援助总额的参议院党派对比

下面我们分析众议院层面对外援助的党派差异。由于民主党为众议院多数党的时间为1990—1994年和2007年,其他时间是共和党占众议院多数,因此在图-3中,对于民主党,时间横轴中的1是1990年,2是1991年,3是1992年,4是1993年,5是1994年,6是2007年。对于共和党,时间横轴中的1是1995年,2是1996年,3是1997年,4是1998年,5是1999年,6是2000年,7是2001年,8是2002年,9是2003年,10是2004年,11是2005年,12是2006年。根据图-3我们可以看到,民主党和共和党分别为众议院多数党时,美国对外援助的总额存在比较明显的差异,为了判断这种差别是否具有统计上的显著性,笔者下面将分析美国冷战后对外援助的数据。

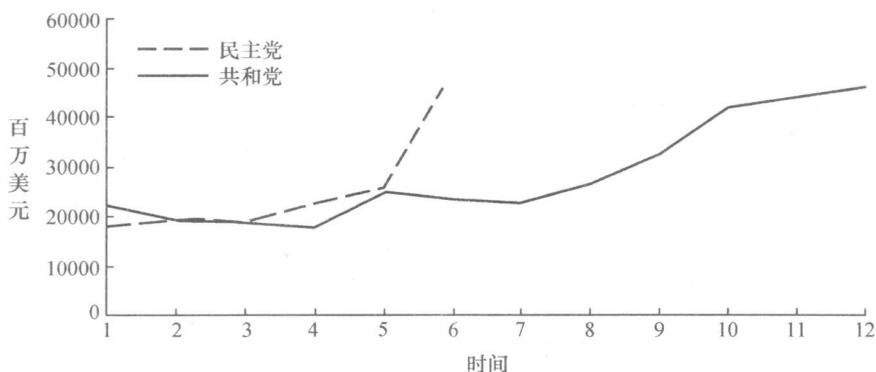


图-3 1990-2007年美国对外援助总额的众议院党派对比

(二) 总统、参议院、众议院对外援助差别的方差分析

方差分析是分析各个自变量对因变量影响的一种方法,¹ 可用于检验多个总体的均值是否相等。^④ 因此, 本文应用单因素方差分析, 可以有效比较美国对外援助的党派差别。在本文的数据分析中, 由于冷战后至今仅 20 多年, 因此, 本文的数据样本数量有限, 仅为从 1990 年至 2007 年间 18 个样本数据, 这在一定程度上影响了本文结论的可信度。在对总统层面的分析中, 冷战后美国历任总统为老布什、克林顿、小布什和奥巴马, 其中, 奥巴马任内的数据尚无法获得, 因此只能分析前三位总统, 但这并不意味着总统层面的样本仅有三个。例如, 1990 年老布什任内是共和党总统, 1998 年克林顿任内是民主党总统, 因此关于总统层面的数据, 根据其是民主党还是共和党, 也有 18 个。

在表-2 中, 我们比较了总统、参议院和众议院三个层面, 主要内容包括两种: 一种是各类援助额度, 包括双边经济援助、多边经济援助、军事援助、人道主义援助和援助总额。另一种是各类援助额占当年美国 GDP 的比重。由于援助额 /GDP 所得的数值较小, 为了方便比较, 笔者在表-2 中采用的是比重 = (援助额 × 10000) /GDP。根据表-2 我们可以看出, 在总统、参议院和众议院三个层面上, 党派差别对美国对外援助的影响具有重大差别。其中总统的党派差别对

¹ 吴喜之:《统计学:从数据到结论》,北京,中国统计出版社 2006 年版,第 157 页。

^④ 薛薇:《统计分析与 SPSS 的应用》,北京,中国人民大学出版社 2001 年版,第 168 页。

多数对外援助都有影响,而参议院的多数党归属对美国对外援助几乎没有影响,众议院的多数党差别则仅对部分对外援助有影响。

表-2 总统、参议院、众议院的党派差别对美国对外援助的单因素方差分析

	援助类别	民主党均值	共和党均值	P 值
总统党派	美国对世界各国的双边经济援助总额	12064 9750	19367. 3200	0 018
	美国对世界各国的双边经济援助总额占 GDP 的比重	15 3450	19. 2320	0 022
	美国对世界各国的军事援助总额	4380 2125	6854. 7800	0 048
	美国对世界各国的军事援助总额占 GDP 的比重	5 6013	6. 9190	0 123
	美国对世界各国的多边经济援助总额	5431 9875	5696. 0600	0 794
	美国对世界各国的多边经济援助总额占 GDP 的比重	6 9725	5. 4830	0 124
	美国对世界各国的人道主义援助总额	1600 4500	3058. 5300	0 010
	美国对世界各国的人道主义援助总额占 GDP 的比重	2 0088	2. 9340	0 001
	美国对世界各国的援助总额	21877 2000	31918. 1500	0 040
	美国对世界各国的援助总额占 GDP 的比重	27 9200	31. 6350	0 157
参议院占多数的党派	美国对世界各国的双边经济援助总额	14703 3125	17256. 6500	0 446
	美国对世界各国的双边经济援助总额占 GDP 的比重	18 2875	16. 8780	0 440
	美国对世界各国的军事援助总额	5695 2000	5802. 7900	0 936
	美国对世界各国的军事援助总额占 GDP 的比重	7 0800	5. 7360	0 116
	美国对世界各国的多边经济援助总额	5062 9500	5991. 2900	0 353
	美国对世界各国的多边经济援助总额占 GDP 的比重	6 2175	6. 0870	0 897
	美国对世界各国的人道主义援助总额	2021 1625	2721. 9600	0 252
	美国对世界各国的人道主义援助总额占 GDP 的比重	2 4138	2. 6100	0 559
	美国对世界各国的援助总额	25461 4625	29050. 7400	0 488
	美国对世界各国的援助总额占 GDP 的比重	31 5875	28. 7010	0 278
众议院占多数的党派	美国对世界各国的双边经济援助总额	14917 3833	16724. 0583	0 610
	美国对世界各国的双边经济援助总额占 GDP 的比重	19 8067	16. 3533	0 060
	美国对世界各国的军事援助总额	6137 1167	5563. 9000	0 682
	美国对世界各国的军事援助总额占 GDP 的比重	8 0183	5. 4908	0 002
	美国对世界各国的多边经济援助总额	4667 1333	6034. 4750	0 188
	美国对世界各国的多边经济援助总额占 GDP 的比重	6 2550	6. 0900	0 876
	美国对世界各国的人道主义援助总额	1789 3667	2721. 0583	0 143
	美国对世界各国的人道主义援助总额占 GDP 的比重	2 3333	2. 6175	0 420
	美国对世界各国的援助总额	25721 6333	28322. 4417	0 635
	美国对世界各国的援助总额占 GDP 的比重	34 0817	27. 9350	0 019

在总统层面上,对于“美国对世界各国的双边经济援助总额”、“美国对世界各国的双边经济援助总额占 GDP的比重”、“美国对世界各国的军事援助总额”、“美国对世界各国的人道主义援助总额”、“美国对世界各国的人道主义援助总额占 GDP的比重”、“美国对世界各国的援助总额”等项,总统身为民主党还是身为共和党,这两种情况下差别显著, P 值均小于 0.1。在以上各种援助中,在总统为共和党的情况下,美国对外援助更多。根据表-2的分析,我们可以发现,在共和党总统任内,美国的对外援助较多,且援助范围广泛,经济、军事、人道主义援助等方面均存在党派差异。下面本文将比较克林顿和小布什两任总统任内的对外援助。

在参议院层面上,根据表-2我们可以看到,不论参议院的多数党是民主党还是共和党,在各种对外援助上差异并不显著, P 值均大于 0.1。

在众议院层面上,对于“美国对世界各国的双边经济援助总额占 GDP的比重”、“美国对世界各国的军事援助总额占 GDP的比重”、“美国对世界各国的援助总额占 GDP的比重”,在众议院多数党为民主党还是共和党这两种情况下,差别显著, P 值均小于 0.1。在此,值得注意的是,与总统的党派差异相反,若众议院多数派为民主党,在上述三类对外援助中,较之众议院多数派为共和党的情况,美国的对外援助会更多。

以上本文根据数据进行了分析,下面笔者将考察具体的案例,进一步分析冷战后美国对外援助的党派差别。

三、案例分析

为了验证前文的数据分析,下文将分析美国针对对外援助授权立法的争论,同时考察一下关于国际开发署的争论。

(一) 关于对外援助授权立法的争论

美国现有的对外援助法案是 1961 年国会批准,由肯尼迪总统签署生效的。随着冷战结束后国际格局和美国对外政策的变化,《1961 年对外援助法》已经很难适应目前的实际需要。从对外援助立法角度看,可以通过两种方式改变

这种状况:一种方式是彻底修订或者重新制定对外援助法,另一种方式是针对具体地区或者特定领域专项立法。

从1988年末开始,众议院对外关系委员会已经开始重新审查对外援助项目,关注于修改对外援助法。在审查之后,众议院外委会提出了一份报告(Hanilton-Gihn Report)。报告认为:第一,对外援助法案中包含的目标太多,不能很好地有效援助,很少能直接服务于美国的外交、安全和经济目标;第二,对外援助有过多的限制程序,行政部门因而把注意力集中于如何使援助符合国会的各种要求,而不是通过援助实现政策目标。外委会据此撰写了立法草案(Foreign Assistance Authorization for FY 1990 and 1991),但委员会其他成员并不支持上述努力。最终,这项法案中加入了一系列诸如作证要求、指定用途、微观管理等限制条件,与最初的版本已经完全不同,也没有得到总统及行政部门的支持,因而最终未能通过审议。

1991年4月,老布什政府向国会提出要全面修订对外援助法案,希望促使对外援助体系恢复到《1961年对外援助法》实行初期的框架,改变多个机构分散管理的情况。但是部分国会议员认为,这将赋予总统及行政部门过多的自主决定权。所以总统的这项建议没有被认真考虑,在众议院议长法塞尔(Dante Fascell)提交给众议院对外事务委员会之后,该提议就被搁置。1991年6月,众议院外委会再一次提出了新的对外援助法,并且融合了以往国会的一些建议和总统法案中的内容,根据这项法案,总统和行政部门将有更多的灵活性。参众两院在审议这项法案时进行了多轮投票。民主党以70%—80%的赞成票给予支持,但在最后一轮众议院投票中,因对两院协商达成的报告不满意,投票支持和反对的比例相当。共和党议员投反对票的比例从30%—40%逐渐上升到70%—80%。两党态度截然不同,最终导致了该法案没有在国会获得通过。图-4显示了这几次投票的具体比例,其中参议院第153次投票的时间是1991年7月26日,第219次投票的时间是1991年10月8日。众议院第185次投票的时间是1991年6月20日,第354次投票的时间是1991年10月30日。

克林顿上台后也着手重新修订对外援助法案。《1994年和平、繁荣和民主法案》被提交给国会众议院。该法案旨在通过对外援助支持克林顿政府提出的“促进民主”,即由美国起领导作用,促使世界上更多的国家按照美国模式发

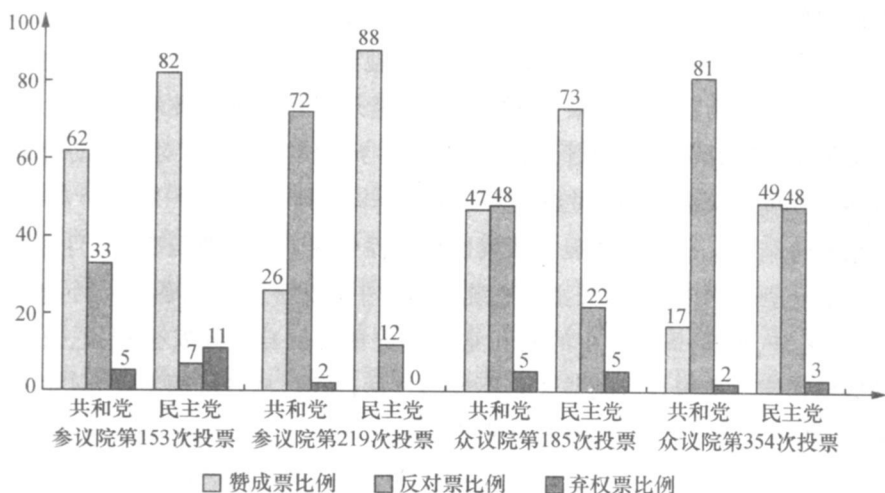


图-4 1991—1992财年对外援助授权法案国会投票记录

展。这是克林顿扩展战略的三大支柱之一。¹ 新的法案还将重新编制对外援助会计科目,不再按照具体的援助项目进行区分。参议员霍尔姆斯(Holmes)领导的共和党多数议员不满意这种做法,认为这种编制方式将给予总统和行政部门很大自主权,而不受国会预算审查的限制。更重要的是,共和党决不允许“道德十字军”式的促进民主行动。^④ 最终,这个法案未曾被提交给参议院,也没有报告众议院委员会。

1995年6月,在与众议院新领袖共和党人金里奇(Newt Gingrich)共同参加一次活动时,克林顿总统对众议院共和党人的新孤立主义做了这样的解释:“我认为他们仅仅是反映了选举他们的选民的观点。那就是人们希望政府关注发生在国内的各种问题。他们不希望在海外浪费我们的金钱。这个问题从来没有像现在这样得到普遍的认同。”^④可以看出府会争论的焦点主要包括:第一,对外援助主要目标是要实现安全目标,还是应当成为促进经济发展、保障人

¹ 沃伦·克里斯托弗:《美国新外交:经济、防务、民主》(苏广辉等译),北京,新华出版社1999年版,第12页。

^④ R. Saunders “Poor Republican A Manack Democratic President Republican Foreign Policy?” *Orbis* Vol. 39, Issue 2, 1995, pp. 149-154

^④ 倪峰:《国会与冷战后的美国安全政策》,第58页。

权和民主的工具。冷战已经结束,美国是否可以减少对外援助投入,应享受“和平红利”,还是应该使用国民财富干涉其他国家的事务;第二,美国的各项对外援助是应当由国际开发署(USAID)统一管理以保证连续性和一致性,还是应当根据不同项目分别进行管理;究竟应该赋予总统和政府的对外援助管理机构以多大程度的灵活性和自主决定权。

根据总结以上几次对外援助法案修订过程中两党的投票情况,我们可以看出:首先,从利益判断上看,民主党总统和国会中的民主党要求通过对外援助促进发展、民主、人权,而国会中的共和党则更重视美国自身的安全利益,反对将对外援助用于与美国自身利益关系不大的目标;其次,从各层面上看,总统和众议院非常活跃。老布什和克林顿政府多次提出修改建议。众议院在决定援助预算方面权力较大,态度也较为积极,相比而言,参议院的态度较为稳健保守;再次,总统和国会的观点往往不太一致,总统提出的修改方案大多没有被国会通过。

(二) 关于国际开发署的争论

国际开发署是美国致力于促进健康项目、灾难救济等长期性发展目标的机构。1992年,老布什总统曾在致联合国大会的演讲中说,国际开发署是冷战的产物,冷战已经结束,需要彻底重建国际开发署。但是,由于老布什仅任一届总统,尚未采取实质性的改革措施。

1994年美国国会中期选举之后,共和党人在参众两院占有多数席位,结束了多年的少数党地位。1995年参议院外委会主席赫尔姆斯三次提出废除国际开发署的法案,要求削减对外援助开支,减少多边援助,取消美国国际开发署,但是没有得到参议院的支持。同时,共和党在众议院也提出了内容基本相同的法案。在国会两党、克林顿总统和共和党领袖赫尔姆斯主导的参议院外委会之间,围绕着这一问题进行了激烈的较量。

几次投票表决时,国会共和党都以超过90%的支持率赞成废除国际开发署,民主党则基本上保持了80%的反对比例。1996年3月12日、28日,国会参众两院分别就法案的最后文本进行投票。参议院第59次投票中,52票赞成,全部为共和党参议员投票,44票反对,全部为民主党参议员投票,4票弃权;众

议院第 59 次投票中, 226 票赞成, 172 票反对, 33 票弃权, 其中共和党议员的支持率达到 92.34% 以上, 民主党议员的反对率也达到了 84.62%。法案在国会获得通过, 但克林顿总统拒绝签署这一法案。4 月 30 日, 众议院再次就这一法案进行第 136 次投票, 结果是 234 票赞成, 188 票反对, 11 票弃权, 未能达到驳回总统否决的 2/3 多数, 因而法案未获通过。其中共和党议员对法案的支持率和民主党议员的反对率都超过了 90%。美国国际开发署得以保留, 但是自此, 其协调整个美国对外援助政策的能力受到进一步削弱。图-5 显示了美国众议院投票情况, 其中第 366 次投票时间是 1995 年 6 月 8 日, 第 59 次投票时间是 1996 年 3 月 12 日, 第 136 次投票时间是 1996 年 4 月 30 日。图-6 显示了美国参议院的投票情况, 其中第 605 次投票时间是 1995 年 12 月 14 日, 第 59 次投票时间是 1996 年 3 月 28 日。

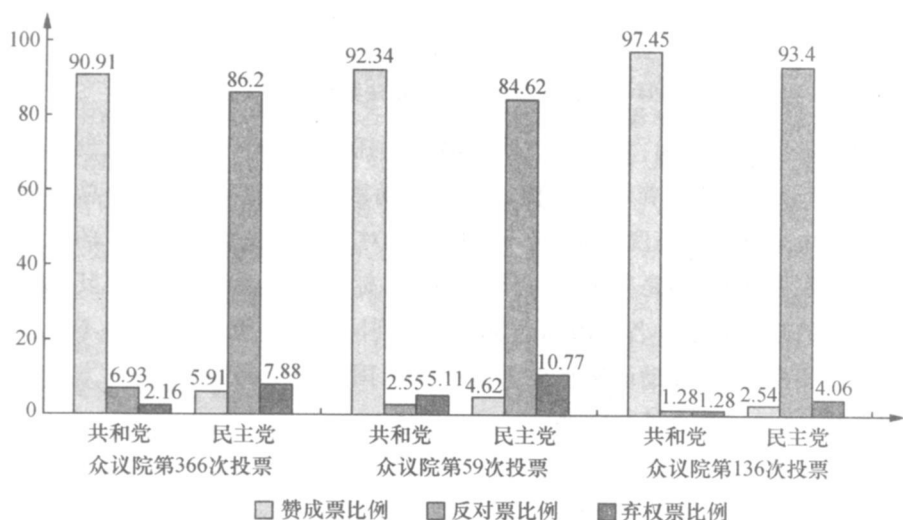


图-5 1994—1996年美国海外利益法案众议院投票情况

小布什总统上任后, 2004 年建立“千年挑战计划”, 对外援助的主管权从国际开发署官员的手中移交到了国务卿。2006 年 1 月, 小布什政府设立了一个新的国务院机构——对外援助处主任 (Director of Foreign Assistance)。机构负责人同时兼任美国国际发展援助机构的负责人, 级别相当于副国务卿。该机构在 2006 年提出了对外援助战略框架, 并据此草拟了 2008 财年的对外行动预

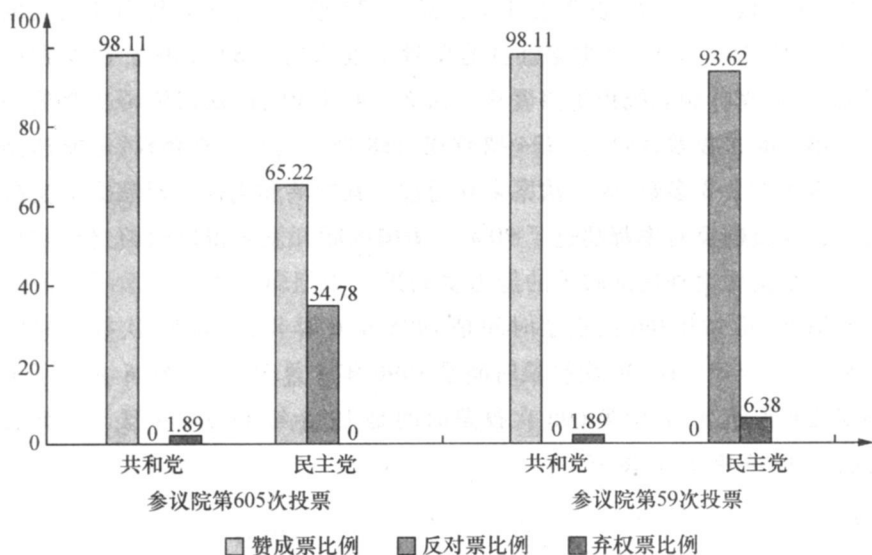


图-6 1994—1996年美国海外利益法案参议院投票情况

算。但也有批评者认为,实际上对外援助处主任只有很小的影响力,没有法定授权,只是形式上管理着各个机构的对外援助事务。¹可见,小布什总统继承了共和党由来已久的态度,那就是不期望通过对外援助改变一个国家的政治经济制度和发展状态,而是把美元与外交政策目标直接联系起来,迫使其他国家服从美国的政策要求。若把国际开发署纳入到国务院决策体系中,并不能提升其地位。相反,对外援助政策将成为维护美国国家安全利益、迫使对方服从的便利工具,这更加符合外交需要。

根据美国府会对国际开发署的态度,我们可以看出,当国会层面对对外援助存在重大政党差别时,总统的立场起关键作用。在民主党人克林顿总统任内,克林顿的否决保留了美国国际开发署,而至共和党人小布什总统任内,对外援助处主任的设立架空了国际开发署。可见,府会之中总统府对美国对外援助的影响更为重要。

¹ Connie Veillette, "Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options".

四、结 论

本文通过分析冷战后美国对外援助的具体变化情况,研究发现在这一政策领域,美国民主、共和两党虽然存在着重大观点差别,但是总统的党派背景对援助政策制定有着决定性的影响,众议院则可能对总统的援助决策起制衡作用,而在参议院中,对外援助的党派差异不太大。第一,民主党和共和党的总统都可能使用对外援助这一工具,但是从援助额度和援助额占美国 GDP 比重的数据来看,民主党总统在任期间提供的援助要少于共和党总统在任期间;第二,总统的政党背景在很大程度上决定了对外援助政策指向的目标。例如民主党总统会倾向于用对外援助推动民主,而共和党总统倾向于使对外援助为具体的外交政策服务。国会对总统的制衡主要体现在众议院。

2009年,新任总统奥巴马就职。民主党占领了白宫和国会山。根据我们在表-2中的分析,可以看出,倘若不考虑其他因素的影响,仅从党派影响角度看,美国的对外援助上升幅度可能会低于小布什时期。其中,在众议院层面,民主党议员可能赞成美国对世界各国的双边经济援助、军事援助,但是在总统层面,奥巴马虽然会支持对外援助,但是在各项援助的支持力度上可能小于小布什总统。在外交上,奥巴马不会放弃美国领导世界的战略,但会对布什时期的一系列做法进行调整,在方式和手段上另辟蹊径,依靠多边主义和协商谈判的方法实现美国的目标。

可以肯定,对外援助还将在美国对外政策中扮演重要的角色。但是,新任民主党总统和国会议员们在对外援助的方向和实现目的上可能会发生战略转移,其变化的力度和幅度有待进一步观察。

作者简介

汤蓓 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院助理研究员。2009年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学博士学位。主要研究方向为国际卫生安全。

电子信箱: tangbei_427@hotmail.com

杨霄 清华大学国际关系学系硕士研究生。2009年在北京大学获生物技术专业和外交学双学士学位。

电子信箱: chyong@pku.edu.cn

张清敏 北京大学国际关系学院教授。代表著有《中国外交》《美国对台军售政策研究》等。

电子信箱: zhangqingmin@yahoo.com

王淑娟 清华大学马克思主义学院2009级硕士研究生。2009年在清华大学国际关系学系获法学学士学位。

电子信箱: huanghelixun@sina.com

漆海霞 清华大学国际问题研究所讲师。2007年在清华大学国际问题研究所获国际关系专业博士学位。

电子信箱: oceanq@126.com

杨子潇 香港科技大学社会科学学部硕士研究生。2008年在清华大学中文系获学士学位。

电子邮件: youngzshowek@gmail.com

崔大伟 (David Zweig) 香港科技大学社会科学学部讲席教授。担任香港科技大学中国跨国关系研究中心主任、香港政治科学学会主席等学术职务。

电子邮件: sozweig@ust.hk

杨倩如 中国人民大学国学院博士后研究人员。2009年获北京师范大学历史学博士学位,研究方向为史学史与中国文化传统。

电子信箱: shirley_yq@sohu.com

高婉妮 南开大学周恩来政府管理学院国际关系学系2009级硕士生。2009年在中山大学政治与公共事务管理学院获法学学士学位。

电子信箱: gwning090618@gmail.com