

试析 21 世纪初美国对太平洋岛国的援助

喻常森

【内容摘要】 太平洋岛国主要分布在太平洋南部,地理上属于大洋洲地区,经济发展比较滞后。长期以来,美国将这一地区视为传统战略势力范围,试图通过经济援助,促使这些国家推行亲美的外交政策。美国的援助对象,除了它的3个“自由联系国”外,还对其它7个岛国长期提供经济援助。进入21世纪以来,美国重点针对政府预算支持、人道主义救援和应对环境变化等部门,向这些国家提供援助。

【关键词】 美国 太平洋岛国 对外援助 经济外交

【中图分类号】 F13/17 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-1052 (2014) 05-0065-05

太平洋岛国在地理上均属于大洋洲,目前拥有14个独立国家,包括巴布亚新几内亚、斐济、基里巴斯、库克群岛、马绍尔、密克罗尼西亚、瑙鲁、帕劳、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图、纽埃。由于这些国家大部分位于赤道以南的太平洋地区,又称为南太平洋岛国。从总体经济发展水平分析,这些岛国均属于发展中国家,个别属于最不发达国家。

美国与太平洋岛国有着十分密切的历史渊源和现实战略关系。第二次世界大战中,太平洋岛屿地区成为美国为首的盟军与日本帝国主义鏖战的主要战场。二战结束后,不少被日本占领的原属欧洲列强的殖民地被划归为美国的托管地,主要有密克罗尼西亚、马绍尔群岛和帕劳。20世纪80年代中期开始,这些托管地纷纷建立独立的政府,加入了联合国等国际组织。1986年,通过谈判,美国与密克罗尼西亚、马绍尔和帕劳三国签署了为期15年的《自由联系条约》。在外交、国防、经济上,这些国家严重依赖美国。美国承认他们为主权独立国家,并承诺向三国提供各种形式的经济援助。据统计,从1987年至2001年,首批援助资金总额为26亿美元,以帮助这些国家恢复经济。^①2003年,经过美国国会批准,该条约

再度延长20年,至2023年。新条约承诺向三国提供总额不低于35亿美元的各种形式的经济援助。^②除了对“自由联系国”提供财政援助外,美国还向其他10余个太平洋岛国提供额度不一的官方经济援助。

美国政府对太平洋岛屿地区的大多数援助,主要基于诸如《自由联系条约》、《南太平洋金枪鱼条约》等长期承诺和协定,同时执行和平队、美国海岸警卫队和美国海军等人道主义任务。除了对个别国家提供援助外,美国也对该地区的一些主要国际组织提供支持,包括太平洋地区环境项目秘书处、太平洋共同体秘书处等。美国国际开发总署(USAID)负责统一管理和协调包括对太平洋岛国在内的对外援助工作。进入21世纪以后,为了配合“重返亚太”战略,美国加强了对太平洋岛国的经济外交。2011年,在

① U. S. Assistance to Micronesia and the Marshall Islands: a Question of Accountability, Wednesday, June 28, 2000, House of Representatives, Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, Washington, D. C. p. 4.

② Renewed Engagement: U. S. Policy toward Pacific Island Nations, Wednesday, September 29, 2010, House of Representatives, Subcommittee on Asia, the Pacific and the Global Environment, Committee on Foreign Affairs, Washington, DC. p. 8.

收稿日期:2014年7月6日

作者简介:喻常森,中山大学亚太研究院副教授,教育部区域和国别研究培育基地—中山大学大洋洲研究中心常务副主任。研究方向:中国与大洋洲国家关系。广州,510275。

美国驻莫尔兹比港大使馆内设立了美国国际开发总署太平洋岛屿办公室,负责协调美国国际开发总署与各太平洋岛国政府官员、援助机构和私营部门之间的联系。在新时期内,根据美国全球和亚太战略部署和太平洋岛国自身发展的需要,美国对太平洋岛国地区的援助,既包括一些传统项目,如减少贫困,提高居民的教育水平。也包括一些美国及西方国家标榜的民主和善治。同时,还包含了一些由于全球化和气候变化带来的新问题,诸如公共卫生、气候环境变化等等领域。下面,本文将选择21世纪最初十余年期间为研究重点,分析美国对太平洋岛国政府援助的重点领域、分国别的援助资金分布情况和政策特点三个方面的最新动态。

一、美国对太平洋岛国援助的重点领域

1. 民主、人权和善治

根据美国外交战略需要,冷战结束后,美国继续将推进发展中国家民主化作为其提供对外援助的重要条件和优先领域,将对外援助与受援国的政治改革和民主化挂钩。由于绝大多数太平洋岛国经济发展比较落后,民主政治发育滞后,与西方社会确立的民主、人权和善治目标尚有一定差距。美国国际开发总署在确立援助领域和资金分配上,重点资助太平洋岛国,特别是巴布亚新几内亚和斐济的民主化进程。

在美国的决策者看来,作为太平洋地区最大的发展中国家,巴布亚新几内亚尽管已经确立了民主制度,但仍然非常脆弱。随着建国后第一代领导人在国家政治舞台的隐退,巴新的民主化目前正处于十字路口。通过2012年大选,新一代领导人执掌国家政权。但是,由于社会各界对国家机关的服务功能期望值不断增加,议会和政党制度等基本民主制度建设不够健全等问题日益突出,导致民众对政治制度的不信任情绪。因此,美国国际开发总署在太平洋地区的首要重点援助项目,就是帮助巴新政党的建设,特别是建立各种满足社会需求的机制、完善选区建设计划、致力于提高竞选资金的透明度等等,来提高民主化程度。民主政治必须首先确立政党的权威和中心角色,而不是像过去那样主要依靠个人或者恩从关系作为竞选基础。而斐济由于接连发生军事政变,民主化道路遭遇重挫。美国希望利用经济援助作为杠杆,促使该国早日回归民主化轨道。在斐济,新宪法的制定和实施,将成为恢复民主和政治稳定的重要步骤。美国政府试图“通过支持斐济宪政发展,为推进该国的民主制度

建设,打开新的机会之窗。”^①

2. 环境和气候变化

太平洋岛国分布在辽阔浩瀚的西南太平洋地区,不少是微型国家,自然环境非常脆弱。随着全球气候变暖,海平面上升,这些国家的食物和饮用水安全,和生物多样性等面临严重挑战。有鉴于此,近年来,美国政府将气候变化援助列为对太平洋国家援助的重要领域。其中,援助重点是:食品和水源安全;对沿海重要而且脆弱的资源加以管控;加强灾害防控等。

例如,在太平洋共同体秘书处和太平洋环境项目秘书处的协调下,美国国际开发总署与所罗门群岛地方各级政府联手,对该国岛屿省份社区居民的自然生存状况展开评估。在基里巴斯推广清洁能源技术,主要通过开办短期培训班,培养居民的绿色环保对固体垃圾和废物处理技术。指导巴布亚新几内亚、所罗门群岛和瓦努阿图等国家的森林维护和造林工作。此外,还通过美国国际开发总署和美国和平队伙伴计划,对瓦努阿图、斐济和密克罗尼西亚等过边远地区开展应急拯救活动等。^②

3. 人道主义援助

人道主义援助是美国对外援助的传统重点领域。鉴于太平洋岛国飓风、干旱、地震和海啸等自然灾害较为的频发,长期以来,美国国际开发总署将人道主义援助当作是对太平洋岛国援助的重心之一。

根据《自由联系条约》精神,2008年11月,经过美国国会批准,美国决定对密克罗尼西亚和马绍尔群岛两个“自由联系国”提供紧急援助。美国国际开发总署协同联邦紧急情况管理署(FEMA),为两国制定了《2008—2023减灾和重建行动指南》。美国国际开发总署与两国当地政府展开密切合作,协助两国展开灾害紧急响应和灾后重建工作。美国援助的基本方向是,一方面是如何充分利用了两国自身技术和资源,最大程度地减轻灾害造成的破坏。另一方面,提高这些国家地方和中央各级部门应对因气候变化和各种更危险情况的应变和处置能力。

同时,鉴于太平洋岛屿国家岛屿星罗棋布,居民分散,政府和非政府组织的社会动员能力较弱,一旦在紧急情况下,救援物质和资源发放和调配往往成为

^① <http://www.usaid.gov/pacific-islands/democracy-human-rights-and-governance>.

^② <http://www.usaid.gov/pacific-islands/environment-and-global-climate-change>.

影响救援效果的瓶颈问题。因此,美国援助的重点之一,就是帮助岛国建立起快捷高效的紧急救灾物资的储存和运输系统。^①

4. 应对全球性健康问题

随着国际经济和社会交往的日益全球化,身处南太平洋地区的各个岛国也同样经历全球化的正负影响。在太平洋岛屿地区,特别是人口比较密集的地区,流行病非常猖獗。长期以来,巴布亚新几内亚成为本地区艾滋病高发区,成人感染率达到1%,其中,性工作成为高发人群。

针对这种情况,美国国际开发总署与这些国家的中央政府和地方政府以及公民社会联合一起,致力于提高预防和治疗艾滋病的能力,关注日益严峻的健康问题。在加强健康体系建设的同时,突出解决诸如一些性病传染、肺结核、性暴力犯罪问题,培训医疗工作者。美国尝试在太平洋岛屿地区推广“预防、护理

和治疗一条龙模式”。2013年5月,巴布亚新几内亚政府开始采用了美国的“一条龙模式”,作为全国预防艾滋病战略计划的重要组成部分。^②为此,美国国际开发总署还专门开设了一个为期5年的预防艾滋病项目,与当地政府和社会组织联合,重点在巴布亚新几内亚首都莫尔斯比港和马当省推广实施。^③

二、美国对太平洋岛国援助的资金流向

基于美国与太平洋岛国关系的不同类别,围绕上述四大重点领域,21世纪初,美国进一步加大了对太平洋岛国的经济援助。

根据美国国际开发总署公布的数据,从2001年到2012年13年间,美国共向巴布亚新几内亚、马绍尔群岛共和国、密克罗尼西亚联邦、斐济、帕劳、瓦努阿图、汤加、萨摩亚、所罗门群岛、基里巴斯等10个太平洋岛国提供了总额高达1990.2百万美元的经济援助(参阅表1)。

表1 21世纪初美国对太平洋岛国的援助(2001—2012年实际支付)

(单位:百万美元)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	合计
巴新	0.82	0.09	0.17	0.11	0.01	0.18	0.67	1.70	3.09	2.32	2.85	3.80	15.81
马绍尔	41.37	49.71	47.21	42.10	44.37	50.98	48.17	48.39	49.06	9.79	75.25	57.44	563.84
密克	81.80	99.46	99.86	94.67	94.06	98.56	99.57	78.95	107.55	45.30	97.90	102.52	1100.2
斐济	0.008		1.02	1.61	0.94	1.33	1.20	1.26	1.93	1.81	1.86	1.71	14.678
帕劳	13.78	13.92	13.99	14.14	12.70	14.20	14.10	13.48	13.61	17.17	18.34	10.71	170.14
瓦努	1.12	1.21	1.21	1.77	1.57	4.03	3.67	22.85	19.80	24.18	8.28	2.21	91.9
汤加	1.15	1.06	0.97	1.09	0.73	0.88	0.78	0.82	1.21	1.17	1.20	0.99	12.05
萨摩亚	1.26	1.21	1.20	1.29	0.83	0.75	1.02	0.82	0.92	2.03	1.09	0.72	13.14
所罗门群岛	0.05	0.02	0.09	0.02	0.02	0.01	0.15	0.16	0.06	0.22	0.25	0.44	1.49
基里巴斯	0.98	1.03	0.86	1.32	0.83	0.77	0.70	0.47	0.02				6.98
合计	142.338	167.71	166.58	158.12	156.06	171.69	170.03	168.9	197.25	103.99	207.02	180.54	1990.228

资料来源:根据 USAID Foreign Assistance Database (FADB) via <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>. Prepared by USAID Economic Analysis and Data Services on March 28, 2014. 翻译制作。

根据上表所提供的数据,按照援助金额从高到低排列,依次是:(1)密克罗尼西亚1100.2百万美元、(2)马绍尔群岛563.84百万美元、(3)帕劳170.14百万美元、(4)瓦努阿图91.9百万美元、(5)巴布亚新几内亚15.81百万美元、(6)斐济14.67百万美元、(7)萨摩亚13.14百万美元、(8)汤加12.05百万美元、(9)基里巴斯6.98百万美元、(10)所罗门群岛1.49百万美元。可以,获得美援份额最多的前三位国家都是美国的“自由联系国”。

从美国援助资金的部门流向来看,基本上以美国

划定的上述重点领域密切相关。以2012年的资金流向来看,主要分布在17个部门(参阅表2):

① <http://www.usaid.gov/pacific-islands/working-crises-and-conflict>.

② <http://www.usaid.gov/pacific-islands/global-health>

③ USAID—Supported HIV/AIDS Model in Papua New Guinea Cited as High Impact Strategy, ISLAND DISPATCH, USAID/Pacific Islands Quarterly Newsletter, November 2013 ISSUE 8, p. 5.

表2 美国对太平洋岛国的援助 (2012年,按部门统计)

(单位:万美元)

	巴新	马绍尔	密克	斐济	帕劳	瓦努阿图	汤加	萨摩亚	所罗门群岛	合计
管理费用		815.02	2088.63		1068.52	8.59				3980.76
金融服务						0.78				0.78
农业	2.49									2.49
基础教育		1469.94	3237.95	2.32		99.24	86.26	68.01		4963.72
基本健康				53.16		77.13				130.29
和平安全									26.23	26.23
灾害预防		26.17	26.31			8.96			3.01	64.45
紧急反应	24.74			20.00						44.74
能源	0.97									0.97
造林			2.48		2.49					4.97
综合预算		2648.40	2554.67							5203.07
环境保护		18.10	157.83	73.36		0.75	9.15			259.19
政府与公民社会	50	22.50	331.98	23.02		0.94			15.00	443.44
综合健康	296.95	702.20	1811.68							2810.83
其他跨行业	5.72	42.39	40.46			-4.75				83.82
社会基础设施						24.62	4.34	4.70		33.66
物流						5.38				5.38
合计	380.87	5744.72	10252.04	171.86	1071.01	221.64	99.75	72.71	44.24	18058.80

资料来源:同上。

根据表2数据显示,2012年,美国对太平洋9个岛国17个部门进行了援助。按照资金合计由高到低的顺序计算,依次是:(1)综合预算支持5203.07万美元;(2)基础教育4963.72万美元;(3)援助管理费用3980.76万美元;(4)综合健康2810.83万美元;(5)政府与公民社会443.44万美元;(6)环境保护259.19万美元;(7)基本健康130.29万美元;(8)其他跨行业部门83.82万美元;(9)灾害预防64.45万美元;(10)紧急反应44.74万美元;(11)社会基础设施33.66万美元;(12)和平与安全26.23万美元;(13)物流5.38万美元;(14)造林4.97万美元;(15)农业2.49万美元;(16)能源0.97万美元;(17)金融服务0.78万美元。可见,除援助管理费用外,美国对大洋洲经济援助的主要针对部门依次是:综合预算支持、基础教育、综合健康、政府与公民社会、环境保护等部门。这些资金的投放,与上述美国所确立的对外援助的四个重点领域是高度吻合的。

三、美国对太平洋岛国援助的政策分析

美国对太平洋岛国的援助,与美国整体外交政策理念和地区战略高度切合。首先,在理想主义外交思想的指导下,美国的对外援助贯彻了“民主外交”的

理念。长期以来,美国政界和学术界主流观点认为,“推进世界各国的民主化,有利于维护美国的国家利益,尤其是有利于美国的和平与安全,从而有利于维护美国的经济利益。”^①美国在发展中国家的民主援助包括选举援助、政党援助、制度建设援助、培养公民社会援助。例如,美国对太平洋岛国的民主援助当前主要集中在帮助斐济恢复宪政民主,以及在巴布亚新几内亚进行政党和公民社会的培育工作。如2014年,美国国际开发总署宣布向斐济提供50万美元援助,帮助斐济重建民主政治制度,特别是支持进行自由、诚实、可靠的选举。^②其次,美国对太平洋岛国援助侧重基础教育、综合健康和基本健康等人道主义领域,充分反应美国外交政策中对“人的安全”的关注。特别是对巴布亚新几内亚预防和治疗艾滋病的援助比较突出,而且几乎成为一项长期工作。第三、美国对太平洋岛国援助还包括灾害预防、环境保护、应对气候变化等非传统安全问题。由于太平洋岛国地理环境的脆弱性,美国这方面的援助资金比例一直很

① 刘国柱,郭拥军.等[著].在国家利益之间:战后美国对发展中国家发展援助探析.浙江大学出版社,2011年:340.

② Photos of Launch/USAID Announces Support for Fiji 2014 Elections, ISLAND DISPATCH, USAID/Pacific Islands Quarterly Newsletter, WINTER-SPRING 2014 ISSUE 9, P. 4.

高。同时,这方面的援助,往往带有紧急援助和无偿援助性质。

另外,美国对太平洋岛国的援助分布非常不平衡。从国别分布上看,美国的援助资金主要流向三个主要“自由联系国”:密克罗尼西亚、马绍尔群岛共和国和帕劳。从2001年到2012年12年间,美国共向上述三国提供的官方援助总额为1834.18百万美元,占同期美国对所有10个太平洋岛国援助总额(1990.228百万美元)的92%以上。其中,美国对密克罗尼西亚联邦一国的援助金额高达1100.2百万美元,占据总额的55%以上。

同时,与整个国际社会对太平洋岛国的援助相比,美国的援助所占比例也不算高,总体排在澳大利亚、新西兰、日本等主要援助大国后面。其中,对一些国家的援助甚至远低于传统欧洲国家。经合组织(OECD)发展援助委员会(DAC)成员国对14个太平洋岛国援助的统计资料显示,美国对8个国家的外来援助中进入了前五名。分别是密克罗尼西亚(1)、帕劳(2)、瓦努阿图(3)、巴布亚新几内亚(4)、斐济(5)、马绍尔群岛(5)、基里巴斯(5)、汤加(5)。对其他六个岛国的援助,美国排名比较靠后。^①

与此同时,美国对太平洋岛国的援助,在美国整个对外援助中的所占资金比例很低。以2012年为例,美国总共向世界上184个国家提供了总量为190亿美元的经济援助(按实际支付计算)。并向142个国家提供了总额高达142亿美元的军事援助。按照地区分布,主要援助国在南部非洲和亚洲,占总额的50%

左右。其中,十大受援国依次分别是:阿富汗、以色列、伊拉克、埃及、约旦、肯尼亚、埃塞俄比亚、巴基斯坦、南非、坦桑尼亚。^②正好5个在亚洲(主要是南亚和中东地区国家),5个在非洲。而2012年,美国共向10个太平洋岛国提供经济援助总额为1.80亿美元,占当年美国对外经济援助总额的0.94%,不足1%。由此可见,太平洋岛国在美国的对外援助中并不占有中心位置。

总之,基于历史传统关系和现实外交政策因素考量,进入21世纪以来,美国继续对太平洋岛国提供经济援助。从2001年到2012年的12年期间,美国向10个太平洋发展中岛国提供了总额高达19.9亿美元的官方援助。美国向岛国的援助侧重于民主政治建设、人道主义支持和非传统安全问题等领域。援助的重点国家是三个美国的“自由联系国”。由于太平洋岛国基本上属于微型小国,所占美国对外援助资金总额比例偏低。无论如何,美国仍然是太平洋岛国的主要外来援助方,对岛国的政治、经济和社会发展发挥重要的影响力。

① 资料来源:Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, 2002—2014, Development Assistance Committee, OECD.

② Data for Foreign Assistance Fast Facts: FY2012, USAID, http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/fast_facts_text_descriptions.html#chart2.

American Economic Assistance to the Pacific Island States in the first Decade of 21st Century

Yu Chang-sen

Abstract: The Pacific island nations locate in Oceania area, and occupy important position in the USA foreign economic diplomacy. In a long period, the USA has provided economic aid to help these countries to develop their economies, reconstruct the political systems. The USA is one of the main Pacific island countries foreign aid suppliers, with its focus on three “free association states” and other seven island states. Since 21st century, the USA continues to provide assistance to the 10 Pacific island countries, with its focus on government budgets, emergency humanitarian and environment issues.

Key words: USA, Pacific Island States, Foreign Assistance, Economic Diplomacy

(责任编辑 陈 彤)