

英国的帝国援助政策辨析(1929—1970)

杭 聪

(中国社会科学院 世界历史研究所, 北京 100006)

摘要:通过对英国普遍性帝国援助政策和撒哈拉以南非洲独特情况的考察,认为英国援助政策本着自利的原则,仅在客观上有利于受援方发展。英国政府根据形势变化不断调整援助政策,较好地维护了自身利益。

关键词:援助政策;殖民地发展和福利法案;英帝国

中图分类号:K561.45 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2017)01-0074-08

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2017.02.012

An Analysis of the British Empire Aid Policy(1929—1970)

HANG Cong

(The Institute of World History, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China)

Abstract: Based on the study of the British universal aid policy and the unique situation in sub-Saharan Africa, the author of this paper argues that the British aid policy was based on the principle of self-interest, which was beneficial to the development of the recipients only objectively. The British government adjusted its aid policy according to the change of situation and better safeguarded its own interests.

Key Words: aid policy; Colonial Development and Welfare Act; British Empire

英国的帝国援助是指面向殖民地和英联邦国家的官方经济援助,包括赠款和贷款。这些款项用于建设军事设施、补助行政管理机构预算、修建基础设施(如通讯、电力和供水设施),以及资助工农业开发项目等。这种经济援助的目的如英国政府相关文件所述,是获得对受援地瞬时和持续的政治影响力^①。自1929年第一个《殖民地发展法案》起,英国在《殖民地发展和福利法案》框架内的帝国援助政策历经41年,至1970年终止。终止的直接原因是帝国非殖民化大体完成,此后援助在国与国的框架下进行。

大体上,《殖民地发展和福利法案》框架下援助的实施可分为两个阶段:第一个阶段1929—1957年,制定法案的主要目的是开发殖民地资源,解决英国面临的经济困难,“固守”殖民地;第二个阶段1958—1970年,逐渐在英联邦框架内建立起对新独立国家的援助渠道,以此保证英国的影响力。

一、“固守”策略主导下的殖民地开发计划

长期以来英国政府信奉一个原则,即殖民

基金项目:国家社科基金青年项目(15CSS026)

作者简介:杭聪(1981—),男,陕西榆林人,助理研究员,博士,主要从事非洲史、英帝国史研究。

^① 英国内阁档案:CAB134/1699,“对欠发达国家的援助”,1963年5月22日。英国国家档案馆(British National Archives)藏。

地的财政应该自给自足,殖民地和英国的财政应该处于隔离状态。换句话说就是除紧急情况外,英国的财政不应为殖民地买单,殖民地的发展是殖民地自己的事情。英国政府与殖民地之间只保持政治和军事联系,如执行人事任免、内外安全等职责,而经济联系可通过英国私人公司进行。这一原则是英国自由放任政府思想的延续,后受到两次世界大战以来国内外形势的挑战,终于在1929年有所松动。

因此,英国的帝国援助体制可追溯到1929年的《殖民地发展法案》,该法案提出了每年拨款100万英镑作为殖民地开发基金的建议,试图通过殖民地开发来缓解英国的经济萧条,特别是失业问题。英国议会议员们坚信该法案将使英国本土获得各殖民地政府源源不断的订单。每年的100万英镑将从伦敦债券市场上募集,资金的负担和风险由认购人而非政府承担。

1929年法案创造了制度化的援助框架,自此对殖民地的援助不再作为个案进行。而且,将援助同殖民地的经济发展联系起来,强调对其农业和工业的援助,以此促进同英国的经贸联系。但此时却将教育和医疗等排除在援助范围之外,如此一来,对经济回报的重视自然使援助向富有的殖民地倾斜。

为凝聚殖民地的力量共同参与第二次世界大战,也为供应战争所需,英国议会又通过了《1940年殖民地发展和福利法案》。同1929年法案相比,1940年法案在资金数额、援助内容方面都有所改进。该法案规定了每年500万英镑的拨款额度,另外有50万英镑的殖民地发展问题研究经费;援助内容包含了教育、卫生、住房、城镇建设等方面。而且,1940年法案完善的分配程序,成为了以后援助法案遵循的程序。但是,1940年法案的实施其主要目标还是投向易于获取资源的地区。

战后,为显示管理广大殖民地的信心和能力,以及开发殖民地的资源以掩盖英国物资短缺的窘境,平衡外汇赤字,英国政府推出了《1945年殖民地发展和福利法案》。该法案最大的特点是进一步扩大了照顾覆盖面,几乎所有的殖民地都被给予或多或少的援助额度,显示了英国“固守”帝国的信念。该法案规定基金款项增加为每年1200万英镑,有效期为10年,共12000英镑,其中有2350万英镑被称作中心项目资金,用于地质调查、高等教育发展、为殖民地公职机构培训人员(人员既有来自英国的也包括来自殖民地的)和通讯设施的改善。援助基金基本按照殖民地大小来分配金额,尼日利亚获得最多,为2300万英镑,占分配到非洲各殖民地数额的2/5强。该法案强调援助基金主要用于贷款,赠予仅占整体金额的一小部分。而且,该法案尤其强调各地方应遵守对自己花费负责的原则^①。

然而,法案的规定和具体实施会有很大的差距,英国学者杜德的分析很有价值。他认为,第一,宣布分拨的援助金额不等于实际支付的金额,在1946—1951年间的工党政府执政时期,该法案共支付41588575英镑,以受援的46个殖民地的8100万人口计算,每人每年只得两先令半便士;第二,英国银行里“冻结”着一大笔殖民地的英镑结存,1952年6月底这笔结存的总数达10亿多英镑,等于殖民地被迫向英国支付的贷款;第三,在1945年法案实施过程中,英镑结存的数额仍在增长,仅英属西非在1948年就增加了2000万英镑以上,而这一法案所有的支付额仅为568万多英镑^{[1]241-218}。而且另据英国学者摩根研究,1945年法案规定的10年期1200万英镑的花费额仅占整个殖民地资本构成的4%以下^{[2]11}。

战后英国殖民地开发计划的另一个特色是

① 英国殖民部档案:CO927/1/1, No. 59, 1945年11月12日,“Colonial Development and Welfare Act, 1945”; Circular Dispatch from Mr Hall to Governors, 见罗纳德·哈耶:《英帝国终结文献:工党政府和帝国终结, 1945—1951》(Ronald Hyam(ed.), *British Documents on the End of Empire: The Labour Government and the End of Empire*, 1945—1951), 英国皇家文书局, 1992年, 第2册, 第76号文件。

成立专门开发殖民地资源的公司。根据 1948 年《海外资源开发法案》组建起两个公司,即殖民地开发公司和海外粮食公司。前者拥有 10 000 万英镑资本,目标是提供资金和技术援助,要么资助殖民地政府,要么同私人企业合作,要么自身独立开展工作;后者则有 5 000 万英镑资本,目标是生产或促进联合王国之外的农产品生产。后者能够在殖民帝国内外运行,不像前者那样仅被局限在殖民帝国内^①。

先谈一下殖民地开发公司。从所有制上讲它是一家混合所有制公司,即在英国殖民部和粮食部的监督下,董事会决定国家资金的使用方向,在资金使用中又往往有私人企业参与其中。公司的董事会本身由企业或金融界的 8 位头面人物组成。第一任董事长身兼英国最大烟草托拉斯的经理,同时又曾是巴克莱银行的前董事。因此不难理解,该公司有许多开发计划是同私人企业合伙进行的。在 1950 年 1 月的统计中此类合伙计划占总开发计划的三分之一多。

战后英国面临严重的物资短缺和英镑平衡问题,工党政府不得不明确要求要从殖民地获取更多原料和利润,希望英国得自殖民地的收入要从 1948—1949 年度的 3 500 万英镑上升到 1952—1953 年度的 26 300 万英镑^[3]。

殖民地开发公司所辖企业都以农业为主,所以不难理解其注意力何以会集中到农产品和原料生产上。该公司 1950 年度的报告书称,资

金的 64% 用于农林牧副渔矿的原料生产上。公司开办以来所成立的 50 家企业中没有一家是为了发展工业,即便有工厂投资项目也是用于原料初加工的^{[1]221}。

1957 年为适应殖民地纷纷独立的新形势,麦克米伦政府让殖民地开发公司在过渡时期继续在新独立国家完成已有项目^②,先赋予公司在英联邦国家从事项目管理活动的权力,之后逐步将殖民地开发公司改组为英联邦开发公司。从 1963 年 7 月 31 日起殖民地开发公司正式更名为英联邦开发公司,可以在 1948 年 2 月 10 日之后获得独立的英联邦国家和余下的殖民地开展活动。1969 年公司又取得了在非英联邦国家营业的权力,并持续至今。

另一家开发殖民地资源的公司——海外粮食公司,更是将注意力投放在如何从殖民地获取更多粮食上。它先是隶属于粮食部,后来才转到殖民部,这足以说明英国在利用殖民地资源解决食品供应严重不足的问题。海外粮食公司也的确部分缓解了英国粮食及食品短缺的问题。另外,该公司还曾在殖民地以强制低价收购食品原料再拿到世界市场高价出售以赚取外汇。这种做法自然受到殖民地人民的抗议,连时任殖民大臣的李特尔顿也在内部承认压低收购价格进而压低生产者生活水平的做法是毫无理由的,且在政治上是不可行的^③。

海外粮食公司更是由于落花生种植计划而

① 英国殖民部档案:CO875/24, No. 8, 1949 年 3 月,“Notes on British Colonial Policy”: Co Circular Memorandum no. 28, 见罗纳德·哈耶:《英帝国终结文献:工党政府和帝国终结,1945—1951》,第 1 册,第 71 号文件。

② 英国内阁殖民地政策委员会档案:CAB134/1555, CPC2(57), 1957 年 1 月 29 日,“加纳独立法案:殖民地开发公司的角色”——新独立国家的未来,见罗纳德·哈耶和威廉·罗格·路易斯:《英帝国终结文献:保守党政府与帝国的终结,1957—1964》, (Ronald Hyam and Wm Roger Louis, eds., *British Documents on the End of Empire: The Conservative Government and the End of Empire*, 1957—1964), 英国皇家文书局, 1994, 第 2 册, 第 328 号文件。

③ 英国内阁档案:CAB129/48, C(51)22, 1951 年 11 月 19 日,李特尔顿提交的内阁备忘录,戴维·高沃斯:《英帝国终结文献:保守党和帝国的终结,1951—1957》(David Goldsworthy ed., *British Documents on the End of Empire: The Conservative Government and the End of Empire*, 1951—1957), 英国皇家文书局, 2000 年, 第 3 册, 第 361 号文件。

闻名于世。英国工党政府在1946年11月的白皮书中正式公布此计划,并宣称这一计划将成为推进坦噶尼喀发展的强劲催化剂,将促进其公路、桥梁、港口以及医院和学校等的建设,会极大提高当地人民的福祉。英国则将从这一计划中获得短缺油脂数目的大约一半,且能使英国每年节约1000万英镑的外汇。

结果,先是由于清除丛林的巨大花费,开垦土地的数目一再缩减,从120万英亩缩减到60万英亩,又缩减到21万英亩。更不幸的是,人们发现新开垦的土地根本不适合种植花生,英国政府只好于1950年8月下令结束这一计划。整个落花生种植计划可以说“在经济上是一个负担,在生产上是一个失败”^[4]。

除上述制度性的安排外,英国还有随机给予殖民地财政赠款和财政贷款的政策。财政赠款一般分为三类情况:第一类是给不能自筹机构花费的政府,如西印度群岛殖民地政府;第二类是给予特定殖民地政府的专项赠款,如给予几个非洲政府保持地方武装力量的款项;第三类是殖民地遭遇“紧急”事件时,“救助”殖民地政府的款项,如在塞浦路斯和肯尼亚镇压活动的花费,还有遇到自然灾害情况下的紧急救助^①。在1959年前,英国的财政赠款主要针对殖民地,有时也给予英联邦独立国家;财政贷款则普遍给予殖民地和英联邦独立国家,这同《殖民地发展和福利法案》1959年前规定款项只能用于殖民地,不能用于英联邦是一致的。因为法案的款项性质主要为赠款,反映出战后英国存有试图通过开发殖民地资源解决自身经济问

题的设想。

虽然英国《殖民地发展和福利法案》主要面向殖民地,但是英国同殖民帝国范围内的英联邦成员的经济联系也有渠道。除国与国之间的协议外,英国对英联邦成员的援助有专门的法案规定,如《出口担保法案》(Export Guarantees Act)。该法案的实质同《殖民地发展和福利法案》一样,潜在规定必须从英国购买物资和服务。因为英国仅提供英镑援助,这就变相地将购买范围限制在英镑区内。如1961年,英国双边援助总额是1.55亿英镑,其中大约9400万英镑是给予殖民地的款项。英国政府“希望”受援政府在同等条件下优先考虑英国商品^②。

二、“灵活”策略下的英联邦援助政策

随着世界范围内殖民地纷纷独立,英国政府不得不考虑新的援助策略。以往的援助侧重于自己的殖民地,显然英国想对自己的帝国加以“固守”。然而到1956年苏伊士危机之后,帝国解体之态尽显,英国政府逐渐偏向更为“灵活”的策略,以继续保持同原殖民地的联系。

无疑,外部环境特别是新独立发展中国家和社会主义国家促进了英国的这一政策转变。英国政府认为提升世界上欠发达地区的生活水平是“这一代”除了核裁军之外的最大政治难题。如果不为发展中国家提供援助,将为共产主义提供在不结盟国家中扩大影响的机会^③。英国政府还希望排挤苏东集团和埃及对非洲的经济影响,另由于中国不附加政治条件的援助受到非洲国家的欢迎,因而英国将对非援助的一个长

① 英国殖民部档案:CO1025/113, No. 51, 1959年10月16日,“宗主国给殖民地地区的财政援助”:殖民部给予新殖民大臣的可利用资源概要,见《保守党政府与帝国的终结,1957—1964》,第2册,第306号文件。

② 英国殖民部档案:CO852/1919, No. 24, 1960年6月10日,“联合王国现在经济形势和花费封顶”:殖民部给大多数总督的传阅的信件,见《保守党政府与帝国的终结,1957—1964》,第2册,第307号文件。

③ 英国首相办公厅档案:PREM 11/2960, 1960年7月22日,“对南方和东南亚的经济援助;任命联合王国调查团调查经济援助的建议”:财政大臣劳埃德(Lloyd)和首相麦克米伦的会谈记录,见《保守党政府与帝国的终结,1957—1964》,第2册,第341号文件。

远的目标确定为将中国排斥在非洲之外^①。

促成这一转变的还源于非洲各地区的重要性。英国在非洲的利益可以分为三类,即政治利益、战略利益和经济利益。政治利益是要使独立后的非洲国家稳定和亲西方。在非洲的欧洲人口太少,不能组成多种族政府,只得争取非洲人的好感,因而从加纳、北罗得西亚和尼亚萨兰的情况来看,援助也必不可少。战略利益包括空中过境权和驻扎权,因而从肯尼亚的情况来看,援助必不可少。从经济利益来说,非洲是重要的市场和原材料来源地。于是,自1958年英联邦蒙特利尔大会至1970年《殖民地发展和福利法案》框架继续扩展,继续承担起援助使命,援助对象还是原来的殖民地,只不过法律地位变为独立的英联邦成员。

1958年,英国明确规定对英联邦贷款实行特例贷款的形式。所谓特例贷款是指不像《殖民地开发和福利法案》那样明确规定在特定年限中特定地区可获得的额度,而是采取一事一议的办法^②。这些特例贷款大都属于捆绑性贷款,除非英国货物缺乏或者证明英国货物没有竞争力,其他情况都要优先购买英国货物,因此,无

论是殖民地发展和福利赠款还是财政部贷款,既不能用于购买本地产品也不能用于购买外国产品^③。另外,这些贷款并不便宜,要比伦敦市场价高0.25%^④。如此作为的目的,是促使英联邦成员依赖自己的信誉从市场中借贷^⑤。

英国政府还实施了一种变相的捆绑性贷款,即技术援助。为了弥补自己资本援助不足,增加本国人口就业机会,英国政府很乐意推行技术援助。时任殖民大臣伦诺伊德—博伊德认为,技术援助是维系英国和新独立国家(如尼日利亚)在许多领域内专业和技术联系的最好方法。他认为技术援助计划是互利性的,通过技术援助获取的尼日利亚信息对英国有直接的价值,英国的专业和技术专家通过访问尼日利亚可以获取知识和经验,技术援助可以使贷款援助更加切合尼日利亚的实际。英国政府提供给尼日利亚、加纳与马来亚的技术援助很类似,以尼日利亚为例具体包括:资助培训课程、资助在英留学的尼日利亚研究生、用于向尼日利亚提供技术和专业建议的费用、用于驻尼日利亚外籍技术专家的花费、为教育机构提供训练和研究设备、提供基础设施设备如自来水设备^⑥。

① 英国殖民部档案:CO852/2013, No. 85, 1960年7月21—22日,“英联邦在非洲开发方面的合作”:殖民部官方报告记录,见《保守党政府与帝国的终结(1957—1964)》,第2册,第340号文件;英国殖民部档案:CO852/2236, No. 4, 1964年9月3—4日,“援助政策:冷战和独立”:殖民部记录,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第2册,第353号文件。

② 英国殖民部档案:DO35/8377, No. 19, 1958年10月8日,“在蒙特利尔贸易和经济大会上宣布的贷款给英联邦开发贷款计划”:英联邦高级专员传阅电报(433号),见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第2册,第313号文件。

③ 英国殖民部档案:CO852/1932, No. 138&147, 1962年8月27日,“援助和殖民地开发和福利法案直接资助货物与服务进口”:殖民部传阅急件(563号),殖民大臣桑迪斯致众总督,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第2册,第349号文件。

④ 英国财政部档案:T220/569, pp. 94—100, 1958年12月5日,“新殖民地财政和福利法案中设立的条款”:殖民部备忘录,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第2册,第316号文件。

⑤ 英国财政部档案:T220/570, p. 1 ff, 1959年1月1—20日,“接下来5年中对殖民地的开发援助”:和殖民部磋商要点,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第2册,第319号文件。

⑥ 英国英联邦关系部档案:DO35/10476, No. 16, 1959年5月27日,“尼日利亚:独立后的技术援助规划”:殖民大臣伦诺伊德—博伊德和拉克斯尼日利亚部长们的会谈记录,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第2册,第330号文件。

与此同时,英国设立专门的对外援助管理机构。如1961年英国政府专门成立新的技术合作部。新的技术合作部执行原来外交部、英联邦关系部和殖民地部承担的对外技术援助。1964年英国政府又成立海外开发部(Overseas Development Ministry),它不受外交部和英联邦部干预,能自主决定所有开发政策的权限,从而使援助政策更具统一性。而后随着执政党更迭,海外开发部级别有所变化。在工党执政时期海外开发部级别较高,反映出工党偏向于官方主动援助的意识形态。相对而言,保守党则将促进私人部门援助作为意识形态的特色,因而在执政时期降低了该部门的级别。但无论如何,该机构显示出对外援助在英国外交和对外经济联系中的重要地位。

英国不仅注重双边援助,也注意发挥多边援助渠道的功能。英国政府希望借助国际力量弥补自己资源投入不足的状况,如借力国际复兴开发银行;再比如借力美国、西德、加拿大、澳大利亚和新西兰。与此同时,英国政府还希望非洲国家间相互援助^①,扩展科伦坡计划^②到非洲便是寄希望于英联邦成员之间能够自由达成双边性技术援助和其他援助协议^③。

三、英国援助的实质

对于英国的援助政策目前的研究存在两种看法:一种认为英国的作为是利他主义的,是无私的;另一种认为英国的作为是自利的,仅在客观上有利于殖民地或英联邦国家的发展。

我们做出评判前,先来看一组数据。1946—1970年间,在殖民地发展和福利体系下,除

在研究上的花费外赠与和贷款有32440万英镑,其中45%分配给非洲,22%分配给加勒比地区,8%分配给地中海地区,主要是马耳他,7%分配给西太平洋地区,6%分配给东南亚,6%分配给在英国本土进行的工作,主要是调研工作和学生培训,还有5%~6%分配给小岛型殖民地。接受大额赠与的地区是:尼日利亚(4000万英镑)、肯尼亚(2300万英镑)、马耳他(2000万英镑)、坦噶尼喀(1400万英镑)、英属洪都拉斯(1300万英镑)、英属几内亚(1200万英镑)。其中教育花费占21%(小学和中学教育占10.5%,技术和职业教育占3.4%,高等教育占7.1%),道路花费占17%,医疗和健康花费占9.2%,水供应花费占6.2%,城镇建设花费占4.4%。在非洲投入的花费大约是加勒比地区的2倍,而且84%的土地安置费花在了非洲,其中一半又花在肯尼亚的斯维纳顿土地分配计划上,加勒比地区花费的43%用于开展小岛间的航空线路,整个非洲则是22%的花费用于维持航空线路。对马耳他的赠与占据工业发展项目花费中的75%,19%和25%的住房和城镇建设花费分别配给直布罗陀和英属洪都拉斯。尽管给予尼日利亚最大的援助数额,但是从占对象地区国内生产总值的比例来看,肯尼亚、坦噶尼喀和乌干达更大。英国援助占本土国内生产总值的比例,总体看只有1950年超过1%,1960年为0.994%^{[2]6-7}。而在二战后的15年里,英国的援助很少,平均仅占英国毛国内生产总值的0.1%。英国的殖民地发展援助金额与殖民地被迫储存在英国的资金相比相形

① 英国英联邦关系部档案:DO35/8378, No. 91, 1960年7月21日,“英联邦在非洲开发上的合作”,见《保守党政府与帝国的终结(1957—1964)》,第2册,第339号文件。

② 1950年1月英联邦国家外长在科伦坡举行会议,商讨帮助南亚和东南亚国家进行经济开发的问题。后来在此基础上制定的一项援助开发计划被称为科伦坡计划。计划参加国起初只是一些英联邦国家,后来由于资金困难又吸收了美国、日本等一些工业发达国家作为捐款国参加,受援国也远远超出了英联邦的范围。科伦坡组织实际上已失去了当初英联邦组织的特色。见王振华著《英联邦兴衰》,中国社会科学出版社1991年版,第135页。

③ 英国英联邦关系部文件:DO35/8378, No. 3, 1960年5月3日,“针对非洲的英联邦科伦坡类型的经济计划”,见《保守党政府与帝国的终结,1957—1964》,第2册,第336号文件。

见绌。英国政府也不得不承认战后殖民地自己解决了主要的发展资金。据英国政府估计从 1946—1957 年殖民地花费大约 10 亿英镑来解决自己的发展问题,其中各地自己内部筹集 6 亿英镑,从伦敦市场借贷了 1.87 亿英镑,从国际银行借款 0.135 亿英镑,从殖民地发展福利法案项目下获得 1.37 亿英镑,殖民地开发公司投资 0.53 亿英镑。各地内部筹集的资金包括从税收中提取的资本、从对外贸易取得的英镑结余和从地方获得的借贷款^①。这些数据说明英国援助的地区和项目覆盖广泛,但金额却严重不足,并未对战后殖民地或英联邦地区的发展发挥至关重要的作用。投放项目避开工业项目,说明其具有将殖民地限制在产业链低端的心理;投放地域侧重非洲,说明其看重非洲,具有“固守”殖民地的心理。

从上面的分析中我们应该看到,英国援助的根本目的是为实现自身的利益。第一,英国官方援助服务于英国私人资本的海外扩张,是战后国家垄断资本主义发展的表现之一。在 1961 年英国驻拉各斯和达喀尔的高级专员希望“依靠举办和英国公司领导层定期的会晤,尽力将官方的和商业的力量更紧密地联系在一起”^②。英国的捆绑原则也发挥着显著作用。经学者研究发现,从 1978—1984 年,英国带附加条件的援助总额是 19.69 亿英镑,其中的

13.27 亿英镑都被用于促进英国出口^[5]。英国一直热衷于在援助中附加政治条件的,根本目的是企图为私人资本创造“有利的”投资环境。到 2001 年 4 月,捆绑原则停止实施,但援助仍旧附着各种政治条件,而且呈现出援助资金监管具体化的新现象。第二,英国的援助是服务于英国国际政治的需要。英国外交部认为,援助是西方对非洲保持影响力的主要方式之一。为使非洲国家保持亲西方的态度,英国政府就需要向非洲国家提供更多的经济和技术援助,以便和苏联的经济和技术援助相竞争,从而争取到联合国表决中重要的 2/3 的多数支持^③。第三,许多所谓的援助花费,本来就是英国政府应该负担的。1960 年,英国政府为弥补塞拉利昂财政赤字提供的一笔援助很能说明问题。由于保持军事力量、购买英国遗留军事资产和补偿外籍公职人员薪金,塞拉利昂形成了财政赤字^④。而再深究一步,塞拉利昂的这些花费本就是英国造成的。塞拉利昂保持超过自己经济能力的军事力量和赎买英国遗留军事设施本就是英国所坚持的,而外籍公职人员薪金本来也应该由英国偿付^⑤。塞拉利昂的例子并非孤例。就整个撒哈拉以南非洲而言,英国长期在殖民地发展和福利项目下支付殖民地雇佣的英籍人员薪酬,以便不耗费英国国内人员薪

① 英国殖民部档案:CO1025/113, No. 51, 1959 年 10 月 16 日,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第 2 册,第 306 号文件。

② 英国外交部档案:FO371/154740, No. 59, 1961 年 5 月 16 日,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第 2 册,第 382 号文件。

③ 英国外交部档案:FO371/154740, No. 59, 1961 年 5 月 16 日,“西非和西方强国的关系”:英国驻外使节和官员的自由讨论会议记录,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第 2 册,第 382 号文件。

④ 英国英联邦关系部档案:DO35/8071, No. 3, 1960 年 2 月 25 日,“给塞拉利昂独立后的财政援助”:殖民部、财政部和英联邦关系部之间的往来函件,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第 2 册,第 334 号文件。

⑤ 英国内阁档案:CAB134/1805, EP23(64), 1964 年 5 月 27 日,见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》,第 2 册,第 352 号文件。

酬项目下的经费^①。在非殖民化时期英国又用发展和福利项目下的资金作为驻殖民地公职人员的退休金。此外,许多援助资金被英国用来赎买白人移民的土地,而采用赎买政策也是英国政府坚持的,如肯尼亚的斯维纳顿计划。

我们也应该看到,英国的援助政策兼顾“固守”和“灵活”两个方面,在不同阶段侧重点不同。从1929—1958年英国的援助政策以“固守”为主,1959—1970年英国的援助政策以“灵活”为主。不同的侧重源于世界潮流变动引发的力量对比的变动,英国政府能够根据力量对比做出适应潮流的选择是英国保护自身利益的重要原因。实力相对趋弱而又有一定力量是英国仍旧能依靠“灵活”策略保护自身利益的又一重要因素。

此外,我们还应该认识到,英国政府很注意宣传自己援助的成绩,它认识到自身给予殖民地援助的政治影响经常和援助力度不成比例,不能很好地发挥抵制共产主义影响的目的,所以便专门拨出资金通过广播、定期报刊和大量专门印刷品大肆宣传自己的援助活动。英国政府还资助英联邦国家建立电视广播系统、资助官员培训和学生交流,并且向英联邦国家提供免费的咨询服务,试图通过重点影响殖民地“有

影响力的少数人而非土著大众”来取得花费小而影响大的效果^②。当然,客观上上述举措也有助于殖民地的发展,这就不难理解为何会有很多片面称赞英国援助有利性的言论。

参考文献:

- [1] 帕姆·杜德. 英国和英帝国危机[M]. 苏仲彦, 桂成芳, 希明, 译. 北京: 世界知识出版社, 1954.
- [2] Morgan D J. The official history of colonial development: Changes in British Aid Policy, 1951—1970[M]. Vol. 4. London: Macmillan Press, 1980.
- [3] 德伏尔金. 英国右翼工党分子的政策[M]. 李真, 译. 北京: 世界知识出版社 1957: 259.
- [4] 西克·安德烈. 黑非洲史: 上册[M]. 吴中, 译. 上海: 上海译文出版社, 1979: 322.
- [5] Morrissey O, Brian B, Horesh E. British aid and international trade: aid policy making, 1979—1989[M]. Philadelphia: Open University Press, 1992: 110.

(责任编辑: 李秀荣)

① 英国殖民部档案: CO1025/107, No. 118, 1959年1月27日, “殖民地开发和福利法案修正案的主要特征”: 殖民部给伦诺伊德—博伊德的概要, 见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》, 第2册, 第320号文件。

② 英国殖民部档案: CO1027/406, No. 73, 1962年2月23日, “英国对欠发达国家援助的贡献的宣传”, 见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》, 第2册, 第347号文件; 英国内阁档案: CAB134/1805, EP23(64), 1964年5月27日, “对发展中国家的援助”: 内阁经济政策委员会会议记录, 见《保守党政府与帝国的终结, 1957—1964》, 第2册, 第352号文件。