

戰後美國外援法案的決策運作

彭 慧 鸞

（國際關係研究中心助理研究員）

壹、前言

在外交政策執行的範疇之中，「對外援助」(Foreign Assistance，以下簡稱外援)一直是美國政府運用的重要工具。尤其是在二次世界大戰結束以來，美國政府將外援政策納入其東西冷戰戰略設計中重要的一環。此後，外援政策隨著美國外交政策目標的調整而有階段性的修正。其中尤其以杜魯門、甘迺迪、尼克森、雷根總統時期為重要的改革階段。儘管在不同階段有不同的重點訴求，但是利用外援擴大美國在第三世界影響力為其宗旨却是不變的原則。然而，美國的這項訴求，受到國際環境的變遷，本身實力的相對衰退，尤其是在外援法案決策運作中，官僚政治與預算審查等因素的影響，其效果未盡如意。

雖然美國一般外交政策的主導權在行政部門，但美國憲法本身並未就外交權做明確的權限劃分。然而，由於國會依憲法有權制定一切必需而適當的法律。因此，隨著時代環境的變遷，國會也逐漸開始享有一些與外交事務相關的權限。其中最重要的一項便是「荷包的權力」(Power of Purse)。而外援政策之能否執行主要取決於預算的多寡，亦即受制於國會的授權與撥款，因此外援政策的決策過程中所受的牽制，比一般以行政運作為主的外交政策為多。

除此之外，外援政策本身多重目標的特性，容易成為官僚政治運作下的犧牲品。蓋外援政策本身因援助的方式與目的多樣性，經常必須在相關部門之間取得協調。而基於本位主義使得決策的運作因官僚政治而影響到政策產出的品質及其效果。本文撰寫的目的即在剖析美國外援政策的決策運作中，行政與立法部門如何在官僚政治和預算審查過程中進行決策協調。

貳、美國外援政策的沿革與主要內容

一、外援政策的沿革

以外援政策作為外交的一種途徑，早在美國建國之初便曾有過記載。一七九六年美國政府簽訂的「傑依條約」(Jay Treaty)便是與外援政策有關的條約，當時眾議院曾對撥款問題有過異議。^①此後的一百五十年間，以外援政策作為外交工具的經驗一直被美國政府所採用。直到二次世界大戰結束，美國的外援政策才有大幅度的轉變。外援政策的對象由雙邊擴大到區域性乃至於全球性。比較重大的階段性改革包括：一九四八、一九六一和一九七三年的外援法案。

(一) 第一階段(一九四八—一九六〇年)

有史以來美國推行過最有效的外援法案，應為一九四八年通過的外援法案中的「歐洲振興計畫」(馬歇爾計畫)。該計畫以經濟成長對抗共產主義擴張為原則，進行歐洲的戰後重建工作。計畫本身以經濟援助為主，期限為四年，撥款一七〇億美元。^②冷戰開始後，美國又在一九五一年通過「共同安全法」(Mutual Security Act)，使得外援法案被附加軍事戰略工具的色彩。而軍經援助的比例也由原先的一比四變為四比一。援助的對象為在圍堵政策下簽訂共同防禦條約的盟邦，包括中華民國、韓國、菲律賓、南越、伊朗、土耳其、希臘等國。此一時期以安全為主要考量因素，而援助多採雙邊為原則。

(二) 第二階段(一九六一—一九七二年)

由於前一階段美國外交政策的重點在歐洲和蘇聯周邊的盟邦，到了一九五〇年代末期開始拉丁美洲等第三世界國家陸續獨立，亟需要經濟援助建設成為自由世界的民主國家。為此，一九六一年甘迺迪上台之後，便致力於外援法案的修訂。並提出「多邊主義」與「經濟發展」原則的「進步同盟」(Progress for Alliance)政策。^③依據甘迺迪的理想，是要「向世人證明，南方國家也可以和北方國家一樣，由經濟發展而達到政治的民主化。」因此，外援的目的便是先帶動南方國家的經濟「起飛」(take-off)，使其經濟上能自我成長之後，政治民主化的發展便可預期。換言之，此一階段的外援以經濟援助第三世界，尤其是拉丁美洲為主。

註① Holbert Carroll, *The House of Representatives and Foreign Affairs* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), pp. 7-10, in Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy, 1929-1976* (Berkeley & Los Angeles: Univ. of Calif. Press, 1980), p. 256.

註② 計畫在預定的四年期限之前完成歐洲工業重建，同時只花費了四十億美元。引自Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Idea in Foreign Aid and Social Science* (Princeton: Princeton University Press, 1973), p. 34.

註③ 「進步同盟」的基本精神最早起源於一九四九年杜魯門總統的就職演說的「第四點計畫」(Point Four Program)，及一九五〇年通過的「國際開發法」(Act for International Development)，該法曾概述外援的途徑包括以貸款及贈予方式，提供產品、設備、資訊、專家等「技術援助」。引自R. E. Asher, *Grants, Loans, And Local Currencies: Their Role in Foreign Aid*, (Brookings Institution, Washington, D. C., 1961), p. 49.

(三)第三階段（一九七三—一九七九年）

事實顯示，除了少數東亞國家如中華民國、韓國之外，大部份的第三世界國家並未因為接受美國的外援而經濟起飛，而在發展經濟的過程中形成貧富懸殊的急遽擴大，製造更多的社會政治問題。於是前世界銀行總裁麥納瑪拉（Robert S. McNamara）在一九七三年九月的董事年會上提出呼籲，已開發國家應正視並針對最貧窮的低度開發國家提出目標性援助（Target aid）。在此前提之下，援助的標準由國家別改為糧食、教育、保健等項目為考量重點。此即美國外援政策的「新方向」（New Direction）。在此階段的援助以「人類基本需求」（Basic Human Needs）為宗旨，乃是對落後國家的政治、經濟、社會的全面性援助方式。

(四)第四階段（一九八〇—一九九〇年）

在此一階段美國的外援政策受到國內聯邦赤字持續擴張與一九八五年通過的「預算平衡與緊急赤字法」（Balanced Budget and Emergency Deficit Act）的影響，國會在有限的預算大餅中不得不對外援預算採取緊縮政策。同時雷根總統主張：（一）安全與經濟利益兼顧原則；並且（二）鼓勵民間力量參與第三世界經濟開發。前者是以維護美國安全利益做為優先援助的考量因素。因此，不排除對符合美國戰略安全價值的專制政權的援助，但也引起第三世界人民的強烈反美情緒。其次在援助方式上，開始採取自由市場國際經濟秩序原則，依循市場功能以民間組織的力量，對第三世界國家進行投資開發。不過雷根政府此種不重視受援國是否為民主政權的外援政策頗受抨擊。布希政府上台之後，美國經濟持續衰退，加上後冷戰時期國際政治權力平衡出現新的局面，冷戰時期意識形態導向的外援政策再度面臨考驗。如何修正現行美國外援政策以因應新世界秩序，已在美國學界引起熱烈的討論。基本上，美國不願也沒有能力一如往昔獨自擔負主導國際事務的責任。事實上，日本已超越美國成為最大的外援國家。除此之外，提供援助的來源也已經多元化，包括政府到民間等部門，都直接或間接參與第三世界的開發計畫。就美國政府而言，此一階段外援政策的主要目標應該包括：（一）推動世界經濟更加開放；（二）區域衝突的緩和及重建；（三）擴大全球經濟改革與開發的合作。

二、外援計畫的主要內容

外援計畫依其援助的對象可分為雙邊與多邊援助兩種。前者包括（一）開發援助（Development Assistance）；（二）經濟支助基金（Economic Support Fund）；（三）安全援助（Security Assistance）；（四）糧食援助（PL 480）等四大類。而多邊援助主要是指美國在多邊開發銀行所繳納的年費。

首先，「開發援助」的主要目的是提供贈款或低利貸款給發展中國家進行有關保健、教育和農業等功能性的發展計

畫。不過基於現實需要，開發援助的項目也包括技術援助，人員培訓，所需顧問費用由美國國際開發總署支付；到了一九六〇年代起，開發援助的範圍擴大到水壩、道路、發電廠等基礎工程的開發；一九七三年的「新方向」時期，則以滿足「人類基本需求」的開發援助為重點訴求，援助項目包括水源供應、衛生、家庭計畫、農林業、能源與教育為主。此外，某些援助以特惠方式同意受援國以當地貨幣償付本金和利息。總之，開發援助是屬於長期性合作的援助計畫。

其次是「經濟支助基金」。基本上該基金的作用是以現金支付方式協助對美國具有政治價值的國家，解決其財政上收支不平衡的問題。因此，此項援助以短期援助為主，兼具經濟援助與安全援助的雙重目的，尤其在一九七四會計年度開始，取代開發援助而成為現金援助比例最高的項目。^④一九七八年度以後則併入國際安全援助項目中。

第三類是「安全援助」。安全援助主要是指軍事援助。其中又可分為：(一)軍事援助計畫(Military Assistance Program, MAP)，如提供韓國、越南、菲律賓防衛所需的軍事援助；(二)對外軍售(Foreign Military Sale, FMS)，是以貸款保證或以市場或優待利率信用方式出售軍事設備給受援國家；(三)國際軍事教育訓練計畫(International Military Education and Training Program, IMET)，提供受援國軍事人員訓練。在一九八五年以前，軍售貸款來自聯邦財政銀行(Federal Financing Bank)，不受國會預算監督，直到一九八六會計年度開始為了配合整個預算裁減計畫，所有聯邦財政銀行的活動亦受國會監督，因此對外軍售亦在國會審查範圍之內。

第四類是「糧食援助」。糧食援助始於一九五四年的「農業貿易發展及援助法」(Agricultural Trade Development and Assistance)又稱「四八〇號糧食援助公法」(Public Law 480 Food Aid)。該法的宗旨是：(一)貿易擴張；(二)處置生產過盛農產品；(三)穩定農產品價格；(四)支持美國外交政策；(五)援助外國的經濟發展。據統計，在一九六〇年代，美國農產品外銷總額之中約有二〇%至二九%是屬於糧食援助範圍。

除了上述四類雙邊援助之外，美國政府也參與多邊援助計畫。通常美國政府對多邊開發銀行繳納年費或認捐資金。此外美國財政部會為多邊開發銀行發行的債券提供間接保證以協助其募集資金，再將所得資金貸款給低度開發國家。由於多邊管道援助的直接效果不及雙邊援助，因此對此項的撥款較不熱衷。而雷根總統亦傾向於緊縮多邊援助的預算。不過在布希政府上台之後，基於國際責任分擔的考量，多邊組織開始受到重視，因此未來美國的外援政策透過多邊管道乃是必然的趨勢。

叁、外援法案在行政部門的決策運作——官僚政治

註④ George Guess, *The Politics of United States Foreign Aid*, (London & Sydney: Groom Helm, 1987), p. 14.

以外援政策的特色而言，一方面它是屬於國內政策的一種，必須承受國內的許多限制，而政策的產出效果却是發生在國外。因此，普遍呈現政策系統「反饋」(feedback)較弱的現象。換言之，外援政策的決策運作受國內環境因素限制的程度較大。^⑤然而外援政策本身所強調的是「透過貸款、贈予或技術援助，以達到安全、發展和人道等目標的一種政策。」^⑥本質上仍屬外交決策領域的議題，因此行政部門主導的外交決策運作，對外援政策的產出仍具有決定性的影響力。

在決策運作過程中，官僚政治往往是政策形成的重要因素。在官僚體系中，各單位部門在本位主義的導引下所提供的政策意見，經常必須考慮以下因素：(1)如何擴張單位權限；(2)如何提升地位；(3)如何爭取最大資源。尤其是在基層承辦事務部門最為明顯。^⑦結果常導致決策流於「形式主義」，反而忽略政策的實質意義與可行性。在外援政策的決策過程中便出現此種現象。

首先從外援政策在行政部門的決策流程中，吾人可以了解政策形成的參與者及其角色，並藉此說明官僚政治對外援政策制定的影響。

基本上，參與外援政策制定的單位除了最主要的國際開發總署(Agency for International Development)之外，還包括國防部、財政部、農業部等。通常這些部門分別就其相關部份提出報告，再由國務院科學技術副國務卿在每年九月間完成彙整後，送預算管理處(Office Management and Budget)併入下一會計年度政府總預算，再轉呈總統於次年元月或二月間正式向國會提出報告。^⑧就預算決策運作而言，其主要決策者各有不同的政策立場。以外援政策而言，基本上可以歸納為兩類；其中一類屬於「支用預算者」(spender)，如國際開發總署、國防部、農業部；另一類屬於「看守預算者」(guardian)，如預算管理處、國務院、財政部等。^⑨前者以「極大化」(maximization)為主要訴求；後者則必須以整體預算限制為考量予以適度的增減。而外援政策的制定，往往是兩方權力競爭下相互妥協的結果。

在此種官僚政治文化背景之下，外援計畫的設計往往忽略了受援國的實際需求，反而以預算通過審查為最高訴求。在行政部門方面，最主要的限制在於是否符合政策目標與基本實施要點。就政策目標而言，主要包括(1)國防安全；(2)成本效益；(3)開發援助等三方面。戰後以來的外援政策在不同階段皆有其不同的重點方向。如一九四八年到一九六〇年基本上是偏重國

註⑤ J. D. Montgomery, *Foreign Aid in International Politics*, (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1967), p. 1. 註⑥ Guess, *Ibid.*, p. 96.

註⑦ Guess, *op. cit.*, p. 3

註⑧ *Ibid.*, p. 95.

註⑨ *Ibid.*, p. 96.

註⑩ *Ibid.*, p. 110.

防安全考量；一九六一年到一九七二年則是以開發援助為主要訴求；一九七三年到一九八〇年則以標榜滿足「人類基本需求」的開發援助協助落後地區為重點；一九八一年雷根政府開始強調成本效益觀念，以民間力量和市場功能達到援助第三世界的效果。於是依據以上政策目標所擬定的「各國發展策略要點」(Country Development Strategy Statement)，便成為國際開發總署各單位提報援助方案的依循標準。由最前線的駐外代表團送到華府總部的評估報告亦以此為依據。

除了以上屬於政策實施要點考核上的限制外，屬於行政部門的預算分配也是外援法案草擬階段時的考量因素。通常駐外代表團必須提報預算，由華府總部評估，並送國務院和預算管理處就整體外援預算分配進行評估規劃。因此，對於實際參與外援政策執行的國際開發總署而言，經費的多少將影響到整個行政業務的推展。換言之如何使得預算順利通過審查的重要性反而超過外援政策在受援國的成效了。況且，外援政策成效的評估工作向來不易，因此政策效果對決策的回饋自然有限。此外，由於受援國接受的援助並非只有美國的外援，在有所選擇的心態下，結果往往未必符合美國的國家利益。這些事實有時會在官僚政治考量下被忽略，也因此招致反對人士對外援政策的批評。

肆、外援法案在國會的立法運作——預算審查

經濟援助的基本定義是，「從一個政府到另一個政府的讓與性資源移轉。」^⑩即使參與援助計劃的單位，並不限於官方機構，但是外援法案包含政府預算分配、貸贈款比例、授權年限等重要問題，皆屬於國會預算控制範圍，也正是所謂「荷包權」的主要權限所在。就實際立法運作而言，國會參眾兩院的外交委員會(授權委員會)和撥款委員會是主導外援立法的重要部門。同時，經驗顯示，委員會主席或某些國會領袖的態度也是影響外援立法的關鍵因素，茲就相關的國會結構與立法運作分別敘述如后：

一、國會結構

(一) 授權委員會 (Authorizing Committees)

授權委員會主要是指眾議院外交事務委員會 (Foreign Affairs Committee) 和參議院的外交關係委員會 (Foreign Relations Committee)。其主要任務是就對外政策目標提出方案。例如一九七三年美國所謂的「新方向」(New direction)

註⑩ Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, (New York: Basic Books, 1975), p. 168, 引自林碧焯·國際政治與外交政策，(台北，五南圖書出版公司，民國七十九年三月)，頁三八九。

的「外援政策」，便是由眾議院外交事務委員會所提議發展出來的新方案。在此之前，美國基本上是沿用一九六一年甘迺迪政府通過的「外援法案」(Foreign Assistance Act of 1961)，對於第三世界的援助所抱持的理想是「經濟成長必然帶動政治民主化」。但是事實證明外援的結果反而造成受援國內貧富懸殊，加速社會政治問題的惡化。有鑑於此，眾議院外交委員會中的廿六位議員，共同提出修正的構想，同時在韓福瑞參議員(Hubert Humphrey)的協助下，得以順利通過立法。^{①①}然而，近幾年來的發展趨勢顯示，授權委員會的影響力已經逐漸沒落，取而代之的是預算和撥款委員會，其主要原因在於該二委員會對預算金額的運用有最後決定權。

(二) 撥款委員會 (Appropriation Committee)

由於撥款委員會一向是以刪減預算為主要任務，因此對外援政策實有舉足輕重之影響力。例如，美國國際開發總署的援助項目預算分配，必須經由對外工作撥款小組(Authorizations Subcommittee on Foreign Operations)審查其是否符合外援政策基本原則——如一九七三年以來的「新方向」等外援政策——過程。有時候該委員會會以附加修正案方式，對外援附加限制條款作為法案通過的交換條件。例如，美國近年來對多邊開發銀行的繳款屢加拖延，主要是受到國會的掣肘。^{①②}

除此之外，近年來撥款委員會常利用「延續決議案」(continuing resolution)填補年度撥款法案未獲國會授權通過時的空檔，以免政策的執行因缺乏經費而中輟。通常「延續決議案」會以上年度的撥款額度為依據直到新法案通過為止。由於「延續決議案」往往被併入綜合法案中送審，比法案單獨送審較不易引起爭議。換言之，在此情況下，真正對援外法案內容直接發揮影響力的便是「對外工作撥款小組」。尤其是在小組委員的積極運作下，經常會出現附加修正案，引起正反意見辯論。儘管在全院院會時未必通過，但也達到宣示的效果。「楊格修正案」便是最佳案例。佛羅里達州眾議員楊格(Bill Young)主張美國對「多邊開發銀行」的捐助，應附帶要求特定國家(如越南、古巴、烏干達等)不得為補助對象。^{①③}但由於此舉可能過度干涉「多邊開發銀行」的行政自主，而未能在全院院會中完成立法。

(三) 預算委員會 (Budget Committee)

註① John W. Sewell, William E. Hellert and William Garber, "Foreign Assistance", in *The President, the Congress, and Foreign Policy*. A Joint Policy Project of the Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States (Lanham, MD, The Atlantic Council of the U.S. Inc. and the Association of Former member of Congress, University Press of America, 1986), p. 268.

註② *Ibid.*, pp. 269-270. 美國曾在「國際開發協會」(International Development Association)認捐三年內付清的款項，在國會的撥款委員會中被修訂為六年付清作為撥款的附加條件。

註③ *Ibid.*, p. 270.

雖然預算委員會於一九七四年才成立，但是實際的影響力却已不下於撥款或授權委員會。其主要權力來源在於預算的協調（reconciliation resolution）工作。通常該委員會在預算審查的第一階段是就整個預算結構（如赤字預算幅度）進行投票，其結果直接影響到後續的授權與撥款。而往往爲了削減預算赤字外援經費便成爲刪減的目標。尤其是基於外援政策在傳統上並非選民所關心的重點，該政策經常成爲最後撥款的項目，而爲了遷就刪減額度往往必須大幅削減。可見預算委員會爲總預算設下的刪減額度，也間接對外援經費以及外援政策的運作產生重大影響。

二、立法運作

一般而言，外援法案由總統向國會提出報告之後，便由國會召開聽證會彙集學者專家意見。再送參議院外交關係委員會及衆議院外交委員會進行授權審查，做成不具約束力的第一次決議案，並成爲撥款委員會進行撥款審查時的上限標準，再由後者做成第二次決議案。然而，近年來，由於撥款審查時未能達成共識，不得不將外援法案直接以「延續決議案」方式併入「綜合法案」中通過。免除了法案在國會立法中的三大障礙之一。^⑭但是，「延續決議案」顧名思義是上年度法案的延用，無形中也剝奪了授權委員會重新授權的權力，却提升了撥款委員會對外援法案的消極影響力。再者，正如前所述，「綜合法案」的預算審查不致於對外援預算逐條審查，使得法案的爭議性得以降低。^⑮舉例而言，在雷根政府之前國會通常是每年通過新的外援授權法，直到雷根政府上台之後，只有一九八一和一九八五年通過新的授權法，其他年度的外援預算都是以綜合法案附帶「延續決議案」方式撥款。^⑯換言之，由預算政治的觀點來看，撥款委員會對外援法案的立法運作實具有重大的影響力。

除了制度因素之外，國會議員的積極態度對外援法案在國會中的立法運作具有關鍵性的影響力。由於外援法案基本上是規範本國政府向外國政府進行資源移轉的有關問題。對國內民生問題並無切身利害關係。^⑰既非一般選民所關心的重點，自然也不是利益團體取向的國會議員問政的焦點，因此某些議員的居中協調在外援法案的革新中扮演了不可忽視的角色。以一九四八年外援法案爲例，杜魯門總統提議以四年期總計一七〇億美元作爲「歐洲振興計畫」的經費，最終得以在國會中獲得通過，則當時參議院外交委員會主席范登堡（Arthur Vandenberg）的推波助瀾功不可沒。不過交換條件是總統必須提名他

註⑭ 另外兩大障礙是參眾兩院的外交委員會和兩院的院會。請見 John D. Montgomery, *The Politics of Foreign Aid: American Experience in Southeast Asia*, (N. Y.: Praeger, 1962), p. 237.

註⑮ Sewell, etc., *op. cit.*, p. 269.

註⑯ *Congressional Quarterly Weekly Report*, May 27, 1989, p. 1264; November 2, 1991, p. 3215.

註⑰ Guess, *op. cit.*, p. 14.

所推薦的霍夫曼 (Paul Hoffman) 出掌經濟合作管理署 (Economic Cooperation Administration) (亦即國際開發總署的前身)。並約定該署獨立於國務院管轄之外。然而，近年來國會結構的變遷使得國會領袖的影響力大不如前，這也是導致外援法案立法受挫的原因之一。

另一項關係外援法案立法運作的重要因素是一九八五年通過的「預算平衡與緊急赤字法」，或俗稱葛魯荷 (Gramm - Rudman - Hollings) 預算平衡法。該法設定每年削減一定額度的赤字直到完成零赤字的目標為止。就政治意義而言，預算平衡法剝奪了部份屬於總統對預算方面的行政裁量權。受到該平衡法的限制，對外援預算中屬於短期援助的項目較為有利。反之對屬於長期性的開發援助較為不利，同時爲了遷就平衡法的規定，政策制定相關單位更專注於如何通過預算審查，因而忽略了政策如何執行部份的規劃。容易導致資源的浪費。

無論是制度、國會領袖或預算赤字因素，皆說明了同一事實，亦即是國會的預算審查權乃外援法案的主導力量。通常國會傾向於大幅度裁減外援經費；^⑬要求每年重新授權；對於援助方式則傾向於多貸款少贈款，恰好與行政部門相反。在國會對外交事務積極參與的趨勢來看，外援法案所受的牽制將愈來愈大。爲了矯正此一缺失，一九九〇年開始，美國總統和國會

註⑬ 歷年來國會對行政部門提出的外援預算的刪減百分比至少也有六·九%，最高亦曾達到三九·七%，請參考下表：

Foreign Aid Cuts, 1948 - 1969				
Fiscal Year	Request	Author-ization	Appropri-ation	Per Cent Cut ¹
1948-49	\$7.37	\$6.91	\$6.45	12.5%
1950	5.68	5.59	4.94	13.0
1952	8.50	7.58	7.28	14.4
1954	5.83	5.16	4.53	22.3
1956	3.53	3.42	2.70	23.5
1958	3.86	3.39	2.77	28.2
1960	3.93	3.58	3.23	17.8
1962	4.77	4.26	3.91	18.0
1964	4.53	3.60	3.00	33.8
1966	3.46	3.36	3.22	6.9
1968	3.23	2.68	2.30	28.8
1969	2.92	1.97	1.76	39.7

Congressional Quarterly, *Congress and the Nation*, vol. 2, 1965-68, p. 50.

開始研究並考慮撤除國會對外援法案的「指定用途」(earmark)權限，¹⁹如布希總統提出的「一九九一年國際合作法案」(International Cooperation Act of 1991)便建議將外援法案項目簡化，減少國會對外援法案過度干預的機會。²⁰

伍、結語

外援政策是美國經濟外交工具的一種，因此其政策目標必需隨著國際政治經濟環境的變遷而調整；然而在決策運作方面則深受國內政治經濟條件的影響。若從資源分配的角度來看，外援政策在決策外環境中所呈現的是政府間資源的移轉；而在決策內環境中則是政治與經濟資源的協調與分配問題。其中政治資源的協調受到官僚政治文化的限制；而經濟資源的分配則受國會預算運作的影響。由於外援政策本身沒有特定的國內利益團體，其決策運作在行政部門中只有單位間利益的協調；而在立法部門中更成為預算平衡法下的犧牲品。因此外援政策隨著美國國力的消長而呈現不同的優先目標。

然而，在外援法案的決策運作過程中，國會對預算權的控制是關係到法案內容與實際運作能力的最主要因素，在國會的立法運作過程中，少數國會議員的居中斡旋，是法案成敗的關鍵。美國的外援法案決策運作經驗未必完全適用在其他國家，但是它所面臨的一些官僚政治文化與預算審查問題却值得吾人借鑑。

*

*

*

¹⁹ Congressional Quarterly Weekly Report, Apr. 22, 1989, p. 903.

²⁰ Ibid., Nov. 2, 1991, p. 3215.