

奥巴马政府对外科技援助政策浅析

陈 涛

(中国科学技术部基础研究管理中心, 北京 100862)

摘 要: 奥巴马政府十分重视科技在其对外援助政策中的作用, 认为对于提升美国国际形象, 保持长远战略利益作用重大。重点研究了奥巴马在第一任期内的科技援助政策和措施, 预测了其第二任期的科技援助政策走向, 并分析了奥巴马政府对外科技援助政策面临的问题及挑战。由此给我们的启示是: 我们应充分认识科技在美国对外援助工作中的作用, 提升科技对外援助在我国外交工作中的地位。

关键词: 美国; 奥巴马政府; 对外科技援助; 美国国际开发署

中图分类号: G327.125 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2013.10.006

美国外交政策中对外援助占据了相当比例。从二战后复苏欧洲的“马歇尔计划”, 到冷战结束后对前苏联加盟共和国和东欧国家的民主援助, 直到今天提出支持“阿拉伯之春”的穆斯林国家, 美国历届政府毫不掩饰地将对外援助作为保持美国全球霸主地位, 维护美国核心战略利益的重要工具。奥巴马自 2009 年上任以来, 其外交政策中依然延续了对援助工作的重视, 他相信: 成功实施援助发展的对外政策, 是促进美国国家安全目标——安全、繁荣、尊重普世价值、公正和可持续的国际秩序——所必需的, 对于提升美国国际形象, 保持长远战略利益作用重大。与以往有所不同的是, 奥巴马——被媒体称为美国历史上最重视科技的总统——使美国对外援助政策中科技的地位和作用得到较大幅度的提高。

1 改革美国国际开发署, “恢复科技应有地位”

美国国际开发署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 是美国政府对外援助政策的主要执行机构。2010 年 12 月, USAID 和美国国务院联合发布题为“通过民事力量实现领导”的

第一份《四年外交和开发评估报告》(QDDR)^[1]。QDDR 被看作是详细阐述奥巴马政府外交战略规划的重要文件之一, 它强调: 面向未来, 美国在保持全球领先军事力量的同时, 必须不断提升“民事力量 (Civilian Power)”和“巧实力”在外交中的作用, 通过对外交往和援助与世界各国共同应对全球挑战。QDDR 对科技在外交战略中的重要性给予高度评价, 认为: “科学技术和创新是现代社会发展的引擎, 是全球化和国际经济发展的主要动力”^[1]。在 QDDR 框架下, USAID 进行了一系列改革, 科技在美国对外援助政策中的作用得到凸显。

奥巴马总统上任伊始便提出要在 USAID 加强科技的作用, 恢复科技在对外援助中的应有地位。他提名原农业部主管研究教育的助理部长兼首席科学家拉吉夫·沙阿担任 USAID 的新署长。此后, USAID 专门设立署长科技顾问一职, 并在政策、计划和教育局下增设科技办公室, 由科技顾问兼任办公室负责人。这也是 USAID 时隔 20 年后, 再次设立专门的科技机构和负责人。目前, 担任该职务的亚历克斯·德根是一位生态学家和科技外交专家, 曾在国务院参与中东科技外交工作多年。2012 年底奥巴马赢得连任不久, USAID 的科技办

作者简介: 陈涛 (1981—), 男, 副研究员, 主要研究方向为科技管理政策。

收稿日期: 2013-08-19

公室地位得到进一步提升，由二级部门升级为独立的一级部门，科技办公室主任将直接对署长负责。USAID的科技政策专员数量也从2007年的2人增加到2012年的43人，并开始在海外部署科技政策专员开展外国科技政策研究工作^[2]。在政策方面，除QDDR外，USAID于2010年发布名为《国际开发署前进计划》的改革议程^[3]，其中三大核心改革领域之一就是着力培育创新。USAID将充分利用各种最新的科技和创新手段，研究开发帮助发展中国家应对各种挑战的方案。

2 用科技援助敲响与伊斯兰世界和解之门

2009年6月，上任后不到半年的奥巴马访问埃及，在开罗大学发表了代表性演说，系统阐述新政府的中东政策，并释放出希望与广大伊斯兰世界寻求和解的积极信号。在其新中东政策中，科技援助占据了相当的比重。奥巴马承诺：美国将为以穆斯林为主的国家建立一个新的基金，支持当地的科技发展；将在非洲、中东和东南亚建设科技卓越中心；执行科技特使计划，加强美国与穆斯林国家的科技沟通，帮助提高各国科技能力；与国际组织合作，推进穆斯林国家妇女儿童健康发展等^[4]。

此后，为落实“开罗讲话”承诺，奥巴马政府开展了一系列工作。2009年11月，国务卿希拉里·克林顿宣布执行科学特使计划：任命出生于埃及的加州理工学院教授、诺贝尔化学奖得主哈迈德·泽维尔，出生于阿尔及利亚的放射学家、美国国立卫生研究院（NIH）前院长伊莱亚斯·塞霍尼，以及美国国家科学院前院长、《科学》杂志总编辑布鲁斯·阿尔伯特为首批科学特使。迄今为止，已有3批共计9位科学特使被美国国务院任命，他们广泛地走访位于西亚、北非和东南亚的伊斯兰国家，与当地政府和科技界人士深入交流，评估美国与穆斯林为主的国家进行科学合作的可能性。

美国白宫、国务院、USAID的官员们努力贯彻执行奥巴马的其他承诺。根据白宫科技政策办公室（OSTP）2010年6月发布的进展报告^[5]，在卓越中心建设上，一个关注水问题的中东卓越中心和另一个关注区域气候变化的亚洲卓越中心正在筹备建设中。同时，政府海外私人投资公司（OPIC Global）已为促进中东、北非和亚洲穆斯林国家技

术发展募集20亿美元的私人投资基金。2012年2月，奥巴马政府向国会提交的2013财年预算请求中，除了维持在中东既有的援助项目外，还提出了支持所谓“阿拉伯之春”的8亿美元预算计划，其中，7.7亿美元将用于设立一个新的援助基金——“中东北非激励基金”^[6]。

3 推出多种科技援助计划，丰富对外援助手段及内容

科技计划被奥巴马政府认为是落实对外援助政策，推动对外援助的重要手段。在过去4年里，奥巴马政府出台了一系列的科技计划，支持开展对外科技援助。

3.1 科学研究深入参与伙伴（PEER）计划^[7]

PEER计划是由USAID、美国科学基金会（NSF）和国立卫生研究院（NIH）共同支持的一项科技研究计划，于2011年启动。该计划可直接资助与美国联邦资助的科学家有合作关系的发展中国家科技人员，希望通过这种合作提高发展中国家的研究能力，并共同应对全球挑战。在一期项目中，USAID和NSF分别投入550万和4600万美元资助了42个项目。据报道，PEER成为财政紧缩后奥巴马政府支持的国际科技合作计划中唯一没有削减预算的计划，足见美国国会和政府对它的高度认可^[8]。

3.2 发展创新投资（DIV）计划^[9]

DIV是USAID于2010年推出的一项旨在鼓励开发可解决重大全球发展问题的创新方案的计划。它通过组织创新方案大赛，为优秀方案提供试验资金和咨询服务的方式寻找经济性、有效性和创新性兼备的解决方案，并为这些方案的推广提供帮助。截至2013年2月，已有45个解决方案在全球19个国家的8个不同领域获得了投资。

3.3 LAUNCH计划^[10]

LAUNCH计划是由美国航空航天局（NASA）、USAID、国务院和耐克公司共同发起的一个全球计划，旨在发现并支持有助于世界可持续发展、解决全球挑战的创新解决方案。自2010年启动以来，已举办水、能源、健康和垃圾处理4个主题的方案征集，已有40个创新性解决方案在世界各地进行示范。

3.4 科技交流计划^[11]

2012年7月，美国国务院宣布启动2项科技交流计划。

(1) 海外工程师与科学家网络(NODES)计划

NODES计划由美国国务院和美国科学促进会(AAAS)、美国科学院(NAS)共同发起，希望通过组织交流的形式，利用现有资源鼓励并帮助在美工作的外国科技和工程人员协助其来源国开展科技能力建设。

(2) 科学、技术和创新专家伙伴计划

美国国务院挑选美国的科技专家，通过其驻外使领馆和其他机构的公共外宣活动，向驻在国(地)宣介美国的科技发展，为当地经济发展、民生建设和科技知识普及提供支持。

3.5 与公立和私营部门合作推出的科技计划

在推进对外科技援助计划的过程中，美国政府还十分重视发挥各种公立和私营部门的作用。USAID和国务院鼓励其他公立机构、非政府组织或企业参与到政府组织的计划中。这种合作不仅可以节约政府成本，而且充分发挥了各部门的资源优势，弥补了资金和人才上的缺口。

(1) 全球科技创新(GIST)计划

全球民用研究发展基金会(CRDF Global)是美国知名的开展国际科技合作和交往的非营利机构^[12]。该机构一直秉承“通过国际科技交流促进和平与繁荣”的理念，通过提供资金、技术、培训和服务的方式促进美国与世界各国(特别是发展中国家)的科技合作。

2010年12月，为落实奥巴马开罗讲话，美国国务院与CRDF合作启动全球科技创新(GIST)计划^[13]。GIST计划通过组织系列科技创新创业比赛，帮助44个位于中东、北非、中亚和东南亚的发展中国家遴选优秀的科技项目，并为其提供资金和服务，帮助这些科技创业者实现创业梦想。目前，已有多位著名企业家和多家风险投资加入到该计划中。

(2) 重大发展挑战(GCD)计划^[14]

GCD是USAID与多个公立和私营部门合作推出的另一项科技计划。USAID希望通过该计划聚焦当今全球发展面临的重大挑战问题，为这些问题寻找可持续的优秀解决方案。目前，GCD已启动

3个子项目：“拯救新生儿”项目由USAID与比尔和梅琳达·盖茨基金会、挪威、加拿大和英国政府合作，为发展中国家贫困孕妇生产和新生儿护理寻找经济实用的医疗方案；“全体儿童阅读”项目由USAID与世界宣明会、澳大利亚国际开发署和美教育部合作，帮助落后国家解决青少年文盲问题；“为农业提供能源”项目由USAID与瑞典国际开发合作署、杜克能源公司合作发起，旨在为发展中国家农业发展提供清洁能源供应服务。

4 “继续推动科学”——奥巴马政府新任期对外援助政策预测

经过艰苦选战，奥巴马成功实现了连任。虽然新的任期刚刚开始，奥巴马政府已经疲于应付财政悬崖、自动减赤等问题，但从目前的种种迹象进行分析，奥巴马仍然可能延续第一任期对科技的重视，继续推动科技在对外援助中发挥更大作用。

2012年11月8日，在奥巴马刚刚赢得总统大选后两天，克林顿国务卿宣布任命第三批科学特使，他们将继续走访中东、中亚、东南亚等地区，努力深化与这些发展中国家同行的现有关系，培育新的合作关系，并讨论可能的合作领域^[15]。

在任命新科学特使一天后，USAID宣布启动高等教育解决方案网络计划(HESN)^[16]。USAID将与7所著名大学(包括美国加州大学伯克利分校、杜克大学、麻省理工学院、威廉玛丽学院、得州农机大学、密歇根州立大学和乌干达马凯雷雷大学)合作成立“发展实验室”，资助这些实验室研究如何利用最新的科技知识和工程技术研究解决全球发展中面临的最具挑战性的问题(如全球卫生、粮食安全等)。USAID计划对7个实验室一期投入2600万美元，5年力争投入1.3亿美元。

USAID署长科技顾问兼科技办公室主任亚历克斯·德根于2012年12月撰文《美国国际开发署将继续推动科学》^[17]，表示：USAID将继续重视并发挥科学在对外援助中的作用，深入推进各项对外援助计划。美国民间科技合作机构对奥巴马政府的对外科技援助政策持乐观态度，CRDF主席兼CEO凯瑟琳·坎贝尔“期待(奥巴马)在研发和新技术上投入更多，并继续深化与其他国家在科技研发、创业和商业发展上的合作”^[18]。

5 奥巴马科技援助政策面临的问题和挑战

综上所述，奥巴马政府对于发挥科技在对外援助中的作用给予了相当重视。然而，由于多方面的原因，其政策执行中也面临一些问题和挑战。

5.1 财政投入不足，资金缺口较大

由于金融危机的影响，奥巴马从2009年上台以来，一直与国会在政府债务和财政支出问题上各执一词、无法妥协，许多政策掣肘于财政预算紧缩的限制而无法真正落实。尤其是随着2013年3月1日自动减赤计划的启动，奥巴马第二任期将面临更为严峻的预算削减。因此，虽然USAID和国务院之前推出了若干科技援助计划并承诺经费投入，但是否能够顺利开展相关工作还有待预算削减的缺口是否能够得到及时填补。

5.2 科学特使计划效果遭到质疑

科学特使计划作为奥巴马政府改善与穆斯林国家关系外交政策的重要内容被赋予高度期望。然而，第三批科学特使被任命后，奥巴马似乎并未迎来自己期望的结果。第一批科学特使之一的塞霍尼博士曾经不无抱怨地说：仅凭科学家的个人关系网络去试图撬动国际关系的局面，几乎是不可能的，尤其是在这种访问活动并非能够带来长期的科技合作计划和资金帮助的前提下。在财政资金紧张的情况下，如何将科学特使计划落实到具体的科技项目中将是奥巴马面临的另一个难题。

5.3 科技援助计划动机存在争议

虽然美国宣称其开展科技外交和援助的动机来自于加强与世界各国的合作以共同应对全球性危机和问题，实现美国与合作伙伴的双赢，但是美国的部分作为，让世界对其动机产生怀疑。例如，美国中央情报局利用在巴基斯坦开展乙肝病毒疫苗免疫接种计划收集人体液样本并以此确认了本·拉登的身份，不仅受到巴基斯坦政府的强烈谴责，更引发部分地区针对世界卫生组织（WHO）免疫工作人员的暴力活动，也使该国脊髓灰质炎免疫的计划搁浅^[19]。是单边霸权的延伸，还是真正双赢的合作？世界抛给奥巴马一个大大的问号。

6 启示

虽然奥巴马政府的政策面临诸多挑战，但是科

技在美国对外援助工作中的作用已经显现。据调查，由于美国政府采用无人机袭击以及在以色列—巴勒斯坦关系中扮演的角色，广大穆斯林国家对美国政府的成见颇深，与之相对的却是这些国家的人民对美国的科技实力保持着高比例的认可^[20]。这应该也是奥巴马在第二任期内继续深化科技在其外交政策中作用的重要原因之一。

值得我们深入思考的是，随着我国经济与综合国力的不断提升，美国与我国的竞争态势日趋激烈。如果打开地图，我们不难发现美国深入推进科技援助政策的国家很多都是我们的邻国、友邦和传统盟友。美国“巧实力”战略的不断延伸势必影响国际地缘政治的整体格局，加之我国周边国家对我国发展的疑虑有所增加，我国面临的外交压力不断提升。此消彼长，如何积极应对这种外部环境挑战将是我们将面临的一个重要课题。

因此，我们应当进一步提升对外援助——特别是科技援助——在我国外交工作中的地位，制定适合我国国情的科技援助发展战略，增加对外科技援助的资金和规模，充分展示我国“软实力”，树立我国爱好和平、援助发展的良好国际形象，为国家经济社会的持续健康发展营造更加积极稳定的国际环境。■

参考文献：

- [1] Department of State, USAID. Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review[R]. (2010-12)[2013-03-05]. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACQ604.pdf.
- [2] USAID. Science at USAID[EB/OL]. [2013-03-05]. <http://usaid.gov/what-we-do/science-technolog-and-innovation/science-usaid>.
- [3] USAID. USAID Forward[EB/OL]. [2013-03-10]. <http://usaid.gov/results-and-data/progress-data/usaid-forward>.
- [4] Barack Obama. Remarks at Cairo University[EB/OL]. (2009-06-04)[2013-05-15]. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09.
- [5] OSTP. U.S. Government Science and Technology Engagement With the Muslim World, June 4, 2009—June 4, 2010[R/OL]. (2010-06-04)[2013-06-12]. <http://www.whitehouse>.

- gov/sites/default/files/microsites/ostp/cairo-fact-sheet.pdf.
- [6] Department of State. Executive Budget Summary: Function 150 & Other International Programs[R/OL]. [2013-06-25]. <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/183755.pdf>.
- [7] DSC. Partnerships for Enhanced Engagement in Research (PEER)[EB/OL]. [2013-03-20]. <http://sites.nationalacademies.org/pga/dsc/peer/index.htm>.
- [8] Bollyky TJ, Bollyky P L. Obama and the Promotion of International Science[J]. *Science*, 2012, 328(6107): 610–612.
- [9] USAID. About DIV[EB/OL]. [2013-03-22]. <http://usaid.gov/div/about>.
- [10] LAUNCH. About LAUNCH[EB/OL]. [2013-03-22]. <http://www.launch.org/about>.
- [11] U.S. Department of State. Department of State Announces Two New Science Outreach Platforms[EB/OL]. (2012-07-26) [2013-04-10]. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/195525.htm>.
- [12] Civilian Research and Development Foundation Global. About Us[EB/OL]. [2013-05-10]. <http://www.crdfglobal.org/about-us>.
- [13] GIST. About GIST[EB/OL]. [2013-05-26]. <http://gist.crdfglobal.org/about-gist>.
- [14] USAID. Grand Challenges for Development[EB/OL]. (2013-05-26). <http://usaid.gov/grandchallenges>.
- [15] 克林顿任命三位新科学特使[EB/OL]. (2012-11-14) [2013-06-02]. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/11/20121114138648.html#axzz2NXxcea3n>.
- [16] USAID. Higher Education Solutions Network (HESN)[EB/OL]. [2013-06-05]. <http://www.usaid.gov/hesn>.
- [17] Dehgan A. USAID will Continue Its Push for Science [EB/OL]. (2012-12-20)[2013-06-05]. <http://www.scidev.net/global/communication/opinion/usaid-will-continue-its-push-for-science.html>.
- [18] Maughan H. US Science Diplomacy: The Rocky Road Ahead[EB/OL]. (2013-01-29)[2013-06-05]. <http://www.scidev.net/en/science-and-innovation-policy/science-diplomacy/features/us-science-diplomacy-the-rocky-road-ahead--1.html>.
- [19] Levine O, Garrett L. The Fallout from the CIA's Vaccination Ploy in Pakistan[N]. *Washington Post*, 2011-07-15.
- [20] Global Attitudes Project, Pew Research Center. Global Opinion of Obama Slips, International Policies Faulted [R]. Washington, DC: Pew Research Center, 2012.

Analysis on International Aid Policy in Science and Technology by Obama Administration

CHEN Tao

(Basic Research Service, Ministry of Science and Technology of
the People's Republic of China, Beijing 100862)

Abstract: Obama Administration highly valued the role of international science and technology (S&T) aid in its diplomacy policy. It is believed that international S&T aid is important for improving American global image and keeping its strategic benefits. This article mainly studied the S&T aid policies and measures in Obama's first term of office, forecast the trends of Obama's new policy in his second term, and analyzed the problems and challenges facing Obama Administration. It can be concluded we should fully understand the role of S&T aid in diplomacy and promote the status of international S&T aid in Chinese diplomacy.

Key words: U.S.; Obama Administration; international aid in science and technology; Agency for International Development of the U.S.