

中共對非洲外交政策的演變

喬一名

(國際關係研究中心助理研究員)

自從中共當權者在一九八九年六月四日對民運採取武裝鎮壓之後，已逐步調整其外交優先順序，加強其與第三世界，特別是與中東、非洲國家間的關係。

這是一個重大的演變。因為整個八十年代，中共為實現其「四個現代化」的目標，亟須西方的科技、資金，為此中共決定暫時放棄不同意識形態，以及社會制度無法相容的僵化觀念和教條，採取務實的態度和西方「和平共存」。從一九七九至八九年止，中共基本上是與第一世界和第二世界中的主要國家建立正常的雙邊、或多邊關係。基本上，這種友好關係是建立在彼此間的戰略、及現實需要上，在一九七八年鄧小平開始推動其野心勃勃的現代化運動，以及門戶開放政策以後，這種關係又進一步的獲得加強。

「六四事件」後，中共黨內左傾思想日佔上風，自九十年代起，中共將重新確立七十年代以第三世界國家為主要外交對象的外交路線。從最近的中共對外發展看來，的確有此種趨向。早在一九八九年七月四日，李鵬接見即將離任的莫三鼻克駐北平大使洛佩斯·恩德拉內時，就表示「中國始終把發展同第三世界國家的友好關係作為對外政策的一個基本點。」李鵬自認中共同非洲國家有著遭受外來干涉和顛覆的共同歷史遭遇，面臨著維護國家主權的共同任務，是能夠相互理解和支持的。在「六四事件」之後，非洲國家並無發表什麼聲討之文，頗使李鵬覺得安慰。因之，中共選擇非洲地區作為其外交突破口。自一九八九年七月廿六日起至八月十二日止，中共「外長」錢其琛先後訪問了波扎那、賴索托、安哥拉、辛巴威、尚比亞、莫三鼻克等六國，為時逾二十日，並在訪問波扎那、賴索托後，中途轉道法國，參加了在巴黎舉行的柬埔寨問題國際會議，會晤美、蘇、英、法、日等各國外長。此行為「六四事件」後中共國際聲望跌落至最低潮時的一項外交出擊。

中共對西方國家以人權理由作為對其「經濟制裁」的藉口，是十分痛恨的。當錢其琛在八月四日訪問辛巴威首都哈拉雷(Harare)時，特別召開一次記者會，錢某說：「在與中國建交的一百三十七個國家中，只有大約二十個國家對中國發生的事件作出反應，多數國家包括非洲的國家、亞洲的鄰國、拉丁美洲國家、社會主義國家都認為這是中國的內政，外國不應

干涉。」並強調中共將在「力所能及」範圍之內向南部非洲國家提供援助。

中共對外形勢的認知與對非洲政策的制訂是根據它的「三個世界論」而來。其對非洲政策的基本目標有三：(1)藉著支持非洲的「解放運動」和新獨立國家，中共企圖建立，並且維持「革命」的可靠性；(2)中共企圖利用非洲做為其反蘇和反美的直接和間接的戰場；(3)中共企圖藉著非洲各國的支持，以建立和提高其全球性的地位和聲望，將非洲劃為第三世界的一支重要勢力。

在上述三個基本目標下，中共對非洲政策的演變呈現三個不同的階段：第一階段從五十年代末至六十年代初，這一個階段是中共試圖進入非洲、瞭解非洲國家的試探階段。此時，中共將其活動限制在撒哈拉沙漠以北的地區，以埃及首都開羅為主要活動基地。在這個階段中，中共開拓與非洲關係的目標之一，是爭取新的友邦，以突破美國的圍堵。第二個階段從六十年代初至七十年代末，中共展開對非洲全面外交的活動。在這個階段，有三個因素促使中共加強其對非洲外交的活動。一是這些年來非洲人民脫離殖民統治的運動，邁進一個新的歷史高潮，中共乘勢進入非洲，爭取新獨立國之友誼。二是中蘇共為追求其在非洲的影響力，而激烈鬭爭。三是中共因「聯合國代表權問題」與中華民國在非洲展開鬭爭。尤須注意的是，中共不願「文化大革命」對中國大陸的破壞，依然捨得花大錢，來爭取非洲國家對其承認與支持。例如，中共不惜停建中國大陸上極為重要的南北戰略性鐵路——「京廣線」（北京至廣州）其中最南部份的「衡廣段」（衡陽至廣州）約五百二十七公里的鐵路雙軌建設。將此一段鐵路建設資金，轉移到非洲的「坦尚鐵路」上。中共為甚麼要如此做呢？因為此時期中共對非洲政策制訂是基於政治考慮，而以經濟手段來配合推行，運用所謂「銀彈攻勢」來達成其外交目的。此外，在與蘇聯鬭爭上，更是利用經濟援助拉攏非洲國家，企圖使其與中共站在同一陣線上達成其「反霸」與領導第三世界國家的目標。

進入八十年代中期後，中共政策重點在推行「四個現代化」。目前工作的重心是推行從一九八六年至九〇年的「第七個五年計畫」。由於中共非常需要資金來從事龐大基礎設施，因此它運用「金元外交」的時代已經過去，至少在長遠的一段時間內，不可能有任何改變。早從一九八二年底，中共前「總理」趙紫陽訪問十個非洲國家時，曾透露這個階段對非洲政策的指導原則，這個原則則是：與所有非洲國家儘可能維持良好關係，以利己為優先考慮事項，進行有限度的合作。

一九八七年四月，鄧小平甚至告訴前往北平訪問的非洲團結組織主席恩格索說，中共不會增加對非洲的援助。鄧小平說，中共能力有限，且目前正積極推動「現代化」，要等「發展到某種階段時，再為非洲人民多做點事。」^①

綜觀三十幾年來，中共對非洲外交的轉變是非常緩慢的，每一個轉變時期都有其新的內涵，但總是為配合中共本身的政

註① 人民日報，一九八七年四月十七日，第一版。

治需要而策訂。本文擬就前述三個不同階段的外交轉變，作扼要分析。

一、第一個階段（一九五五—六〇年）

中共對非洲的政策是其外交整體戰略的一部份，也是它世界觀的投影。換言之，中共的非洲政策理論層面反映中共對非洲與世界形勢的認知。在理論上，中共對非洲的主觀認知和它對整個世界形勢的看法有密切的關係。中共早期的世界政治觀裏，沒有論及「第三世界」或是「中間地帶」。中共領導階層最早提出「中間地帶」這個概念的是毛澤東，那年是一九四六年八月，毛某在接受美國記者安娜·路易斯·斯特朗（Anna Louise Strong）訪問時提出的。毛某認為「美國和蘇聯中間隔著極其遼闊的地帶，這裏有歐、亞、非三洲的許多資本主義國家和殖民地、半殖民地國家。」^②毛某當時所指的「中間地帶」，似乎是指阻礙美國進攻蘇聯的「壕溝地帶」，而中共是站在蘇聯一邊的。到了一九六〇年代，蘇聯採取修正主義路線而引起社會主義陣營的分裂，使得第二次世界大戰以後世界形勢對壘（共產集團與民主集團）的局面，發生了改變。因此，中共被迫修正「中間地帶」的理論。

一九六〇年代期間，世界形勢發生了重大的變化。一九六三年七月七日美、蘇、英簽訂部份核子禁試條約以後，中共即發展核武，企圖藉著核武的發展，來提高其國際地位。但另一方面，中共為迎合國際現實，特在一九六四年元月人民日報以「全世界一切反對美帝國主義的力量聯合起來」為題發表社論，指出：「這個極其遼闊的中間地帶包括兩個部份。一部份是亞洲、非洲和拉丁美洲已經獨立和正在爭取獨立的國家。這是第一個中間地帶；另一部份是整個西歐、大洋洲和加拿大等資本主義國家，這是第二個中間地帶。」^③這篇社論顯然已將毛某在一九六四年所提之「中間地帶」範圍予以擴大，換言之，把當時西歐、大洋洲和加拿大等地納入中共實施「統戰」的目標區。這次「中間地帶論」實已兼具反美、反蘇的雙重意義，與毛某最初所提的僅指反美的性質大不相同。

隨後由於國際政治形勢的變化，尤其是蘇聯的向外擴張，使得中共對世界的看法有了改變。在毛澤東與史諾（Ester Snow）的談話中，有以下的描述：「第三世界乃法國人所稱呼，係指亞、非、拉丁美洲等開發中國家、原為殖民地諸國和現在仍為殖民地的國家。法國包括在第三世界之中，但却不屬第三世界，……因為法國是工業開發國家，不該歸入第三世界

註② 毛澤東選集第四卷，北京，人民出版社，一九六四年，第一一九一頁。

註③ 人民日報，一九六四年一月二十一日社論，第一版。

。1⑥

非洲是第三世界中一支重要勢力，因之，中共對非洲的看法，可由中共對第三世界的認知來觀察。非洲先是屬於中共所稱的「中間地帶」，後又屬於第一個「中間地帶」，目前且是第三世界的一員。依照中共的解釋，非洲的重要性可就其三個發展階段來看，此即：

1. 在無產階級進行對資本主義與帝國主義的鬭爭中，非洲已成爲一個重要的必經階段。因此，就中共的外交利益而言，支援非洲民族解放運動，將可證明它本身革命理論的適用性。

2. 非洲現成爲反對美國主義和蘇修正主義鬭爭的戰場。

3. 中共認爲在第三世界內獲得非洲國家的承認和支持，對它頗爲重要。⑦

在此「第一個階段」內，中共逐漸建立其全球的外交政策架構，在其與超強互動關係的變化中，它的影響力已企圖從區域性擴及全球。從一九五五年至一九六〇年是中共對非洲外交的第一階段。雖然一九五五年在印尼萬隆舉行的第一屆亞非會議 (Asian-African Conference) 之前，中共不太重視非洲，但是萬隆會議則歷史性的顯示中共對非洲政策的改變。中共第一個接觸到的非洲國家是埃及。因爲埃及是在一九五六年第一個承認中共的非洲國家。埃及於是成爲中共通往非洲其它地區的跳板。到了一九五九年，中共已在非洲建立了廣泛接觸，包括承認阿爾及利亞共和國臨時政府 (GPRA)，參加第一屆亞非人民團結會議 (Afro-African Solidarity Conference)，以及四個非洲國家 (埃及、摩洛哥、蘇丹和幾內亞) 承認了中共。

二、第二個階段 (一九六一—七九年)

從一九六一到六五年是中共對非洲外交的活躍時期。一九六〇年代是非洲大陸新興國家紛紛獨立建國的年代。中共於一九六〇年四月在北平成立「中非人民友好協會」 (China-Africa People Friendship Association)，作爲執行對非洲統戰拉攏的機構，積極發展對非洲外交攻勢。一九六三年七月，美、蘇、英三國簽訂部份核子禁試條約，由於該條約的簽訂，

⑥ Edited by L. C. Harries and Robert L. Worden, *China And The Third World, champion or challenger?* (Dover: Auburn House Publishing Company, 1986), pp. 147-149.

⑦ George T. Yu, *China's African Policy: A Study of Tanzania*, (New York: Praeger, 1975), pp. 7-9.

促使中共再度修改它的外交政策。這個新的外交政策內涵是反美亦反蘇。爲了執行這個新外交政策，中共「總理」周恩來訪問了亞非十三個國家。

一九六三年十二月廿日，周恩來在埃及開羅記者招待會上說明訪問非洲的目的，其要點有三：1. 積極支持亞非地區民族解放運動。2. 積極促成「第二屆亞非會議」的召開。3. 解釋中共反對美、英、蘇三國簽訂部份核子禁試條約的理由。

周恩來前往阿爾及利亞訪問後，雙方發表聯合公報，在公報中，中共宣告處理非洲國家關係五項原則。此即：

1. 支持非洲各國人民反對帝國主義和新老殖民主義，爭取和維護民族獨立的鬭爭。
2. 支持非洲各國政府奉行和平中立的不結盟政策。
3. 支持非洲各國人民用自己選擇的方式實現團結和統一的願望。
4. 支持非洲國家通過和平協商解決彼此之間的爭端。
5. 主張非洲國家的主權應當得到一切其它國家的尊重，反對來自任何方面的侵犯干涉。⑥

中共此時期對非外交攻勢，顯然是爲配合非洲新興獨立國家的運動而發動的。特別在一九六四到六五年內，是中共對非洲外交攻勢的高潮時期。這項攻勢的結果，在聯合國大會對阿爾巴尼亞等支持中共入會案表決時，贊成國家從一九六三年的十三個國家增加到一九六五年的十八個國家。但其間中共也遭逢到若干挫敗。中共所策動的「第一屆亞非會議」，因預定舉行的會議場所的阿爾及利亞發生政變而宣告流產。一九六五年一月，蒲隆地政府因中共外交人員牽涉刺殺總理吉但杜美（Pierre Ngendandumwe），引起政治危機，而與中共斷絕邦交。

一九六六年中國大陸爆發文革動亂，波及中共政經外交各個領域，影響十分深遠。文革期間，中共在非洲的公開活動大爲減少。以一九六九年爲非洲外交最低潮年，這一年中共與非洲保持外交關係的國家由一九六五年的十七個減爲十三個。文革之後，中共再謀收拾荒廢的外交園地。這次，中共試圖擴張它在非洲的影響力，不是用革命輸出的方式，而是透過正常的外交和經援。從一九七〇年開始，中共試探對非洲採取「溫和」的政策，並廣邀非洲各國元首級人物訪問中國大陸。中共一改過去祇著重這些國家的政治立場的態度，廣交與國，願意與所有「友好」國家交往。中共這種低姿態的外交攻勢，在非洲立即收到不少效果。與中共重建或新建外交關係的非洲國家，在一九七一年增加到二十二個。這個時期，中共爲聯合國席位之爭，不惜降低其外交姿態，並採用「銀彈攻勢」，其目的是在打擊中華民國在非洲的外交部署，進而奪取聯合國席位。

註⑥ 中華人民共和國對外關係文件集，北京，世界知識出版社，一九六五年，第四七九頁。

三、第三個階段（一九八〇—八七年）

這一階段的前期，中共的外交已逐漸改採實用主義路線。這時期中共對外政策，基本上是建立在三個世界論的基礎上，對超級強國的霸權主義進行鬭爭與聯合第三世界的共同鬭爭作為二個支柱。中共進入非洲，面臨了來自蘇聯的競爭，和美國為保障其在南部非洲的利益而對中、蘇共所進行的鬭爭。然而，中共力量的不足和對非洲認識的局限性，約制了其在非洲的擴張。

一九八〇至八七年是中共「第六個五年計畫」和「第七個五年計畫」的推行期。中共宣布把其政、經、軍力量從政治鬭爭的逆勢上，轉移到經建發展上。中國大陸周邊的「亞洲四小龍」和日本那條「巨龍」的相互飛躍發展，使得中國大陸更形落後。中共固然有意團結第三世界，但集中資金，發展中國大陸落後的經濟，已提到最重要的位置上。鄧小平說中共在八十年代有三大任務，即反霸、「統一」和發展經濟，而其中以發展經濟為第一優先。因此，中共祇好採重點式、宣傳性較濃厚的「免息貸款」來經援少數非洲國家。如提供一億五千萬美元「免息貸款」，來支助西北非茅里塔尼亞建立新海港。這個工程契約是一九八〇年簽訂並開始執行。^⑦中共在國際政治鬭爭上，必須要拉攏非洲國家，但却無力廣泛對非洲國家雨露均霑。中共對茅里塔尼亞新港的建設，被宣傳為南——南合作的一項「模範工程」，在其對非洲宣傳上，固然有著某些政、經作用，但對其它非洲國家而言，並無鼓舞作用。非洲國家要求的是實惠，並非是精神鼓舞。一九八六年六月六日在北平爆發了「非洲學生事件」，當日下午約有二百餘名非洲留學中國大陸的學生，舉著用中文書寫的標語牌，由北平市海淀區語言學院，沿途示威到「國家教育委員會」，要求保障人身安全，反對種族歧視。^⑧非洲學生這項示威活動，係因當年五月間「天津大學」中共學生與非洲學生的打鬭而引起。中共警方在這場衝突中曾逮捕兩名非洲學生。事發後，約有九個駐北平非洲國家大使組織了一個委員會，在中共當局、天津大學與非洲學生之間進行調解。

非洲學生事件是中共對非洲政策轉變的訊號。一九八七年以來，中共重新評估其非洲政策，並派「外長」吳學謙於一九八七年五月廿二日開始，先後訪問了肯亞、尚比亞、辛巴威、莫三鼻克、坦尚尼亞、阿爾及利亞等國家，向這些國家的元首或外長解釋中共的非洲新政策。同時，中共也廣泛邀請非洲國家元首訪問中國大陸。中共領導人在接見非洲政要時，不厭其

註⑦ 明報（香港），一九八五年十二月二十日，第六頁。

註⑧ 同註⑦，一九八六年六月十一日，第一一頁。

詳的解釋或保證中共的「開放政策」不變，除了因財務困難之外，其它都不變等官式談話。

鄧小平也善於利用非洲國家元首的訪問，來對外闡釋中共的新非洲政策。一九八七年二月十八日，鄧小平在接見加彭總統邦戈時說，中共近幾年的發展能夠為第三世界的發展創造一些前所未有的經驗。鄧說：「我們不要求第三世界照搬我們的經驗，決不能照搬，而是借鑒，借鑒有用的東西。」^⑨這是鄧小平首度推銷中共的經驗給一個非洲國家。

中共企圖將其九年來所推行的「對外開放，對內搞活」的經改政策，提供給第三世界國家作為借鏡，特別是非洲國家，顯然有其不尋常的意義。鄧小平為了更進一步說明中共當前的政策，他在一九八七年四月十六日接見剛果總統，也是非洲團結組織主席恩格索時，毫無諱言表示中共財力有限，當前中國大陸因推行「四化」已無多餘的資金可供貸款，要等「發展到某種階段時，再為非洲人民多做點事。」^⑩中共為免恩格索憂慮其非洲政策的改變，特於翌日再透過前「總理」趙紫陽與恩格索的會談，更進一步闡明其現行的非洲政策。趙紫陽說中共堅決支持南部非洲人民的鬭爭，並對非洲各國人民所面臨的嚴峻經濟形勢極為關切。至於非洲一些國家和地區的衝突和爭端，中共希望有關國家能夠和平協商，通過談判得到解決。

四、「六四事件」後外交再轉變

「六、四事件」使中共對第一、第二世界的外交，再度轉向第三世界。「六、四事件」後中共首次展開外交攻勢的地區即是非洲國家。雖然說中共「外長」錢其琛主要目的是去巴黎參加柬埔寨問題國際會議，但中共若不挾第三世界部份國家對其「六四事件」的支持，即無以突破及抗拒西方國家對其之指責及各種制裁。

茲將錢其琛訪問六國行程及其動機簡述於次：

(1)自七月二十六日至三十日，錢其琛先後訪問了波扎那和賴索托兩國。波扎那面積有五十七萬四千餘平方公里，人口僅百萬餘人，地曠人稀之極。賴索托面積有三萬餘平方公里，人口一百五十五萬餘人。賴索托基本上是被南非包圍的內陸國家，都是南部非洲前線國家，在政治上堅決反對南非種族主義之國家。在國際上都需要中共為其聲援，因之都附和中共對外政策，均表示「理解」中共對「六四事件」所採行之行動。波扎那與中共係一九七五年一月建交，而賴索托却遲至一九八八年十二月始與中共建交。

註⑨ 人民日報，一九八七年二月十九日，第二版。

註⑩ 同註⑨，一九八七年四月十七日，第一版。

(2) 八月三日錢其琛在開完巴黎柬埔寨問題國際會議後，續往辛巴威訪問。辛巴威面積有三十八萬九千餘平方公里，人口八百九十八萬餘人，是在一九八〇年四月與中共建交。辛巴威過去也是由白人統治的地區，獨立後驅逐國內白人，因之十分憎恨南非白人種族主義國家。辛國總統穆加比及代理外長曼官迪等人在與錢其琛會談後，都公開表示支持中共軍事鎮壓天安門民主運動所採取的措施。八月四日錢其琛更在其首府哈拉雷召開記者會，指責西方國家藉口「人權事件」來對中共施行「經濟制裁」，並表示西方國家無權干涉中共內政。

(3) 八月六日錢其琛抵達安哥拉首都盧安達 (Luanda) 訪問。安哥拉面積有一百二十四萬平方公里，人口約有八百四十餘萬人。安哥拉十分關切那密比亞的獨立問題，其中泰半原因是爲了隔絕與南非的直接接觸，希望那密比亞作爲一個緩衝地區。中共在聯合國中一貫支持那密比亞獨立，因之，安哥拉十分感謝中共對那密比亞的政策。另外，安國總統桑托斯希望中共援助安哥拉的現行經濟發展，例如修建海港及聯結內陸的公路網。桑托斯總統表示安哥拉重視同中共的關係，願意進一步發展雙方在政治、經濟、科技和文化方面的關係。一九八三年二月中共與其建交。

(4) 八月七日下午錢其琛續往尚比亞首都盧沙卡 (Lusaka) 進行訪問。尚比亞面積有七十五萬餘平方公里，人口七百一十餘萬人。尚比亞是非洲南部內陸國家，中共在過去曾爲坦尚尼亞和尚比亞修建一條「坦尚出海鐵路」，中共與尚比亞是在一九六四年十月建交，雙方關係十分密切。三天訪問期間，錢其琛曾與尚比亞總統卡恩達舉行會談。由於卡恩達曾充當蘇共「關係正常化」的牽線者，故在會見時，卡恩達高度評價了鄧、戈兩人的會晤，並稱這次雙方會晤是對世界形勢的一個「有益發展」。

(5) 八月十日訪問莫三鼻克首都馬普托 (Maputo)，這是錢其琛進行其非洲六國之行的最後一站訪問。莫三鼻克面積有七十八萬三千餘平方公里，人口一千三百一十餘萬人。一九七五年六月與中共建交。訪問期間，錢其琛曾與莫國外長莫孔比就國際情勢和非洲形勢交換意見。莫孔比對中共武裝鎮壓事件表示能夠「理解」，並認爲這是「內政」，西方國家不應加以干涉。

五、結 論

「六四事件」是中共對非洲國家外交政策的一個分水嶺。「六四」之前的十年，中共對非洲國家是採取疏遠的冷淡政策，原因是非洲國家在國際政治上比重不大，在中共「四化」上，無力對中共有任何實惠。故中共一再利用對前往訪問北平的非洲各國元首解釋中共的非洲新政策。但是，當這些非洲元首們要求中共注意非洲大陸當前正面臨著嚴重的經濟困難時，中

共領導人却表示無多餘的資金可供非洲國家貸款，另一方面則口口聲聲表示對非洲人民所面臨的惡劣經濟形勢「極為關切」，這種表態是很難讓非洲國家信服接受的。中國大陸內部亟需資金，固然是事實，但當非洲國家對比今昔，將不難看出今天中共對非洲政策是政治性大於經濟性。

今天中共的經濟能力顯然強於六十年和七十年代，因此中共政策的改變絕非是經濟能力的限制，而是其全球性外交政策的改變，對非洲政策的改變，祇是其中之一環。在七十年代，非洲不僅是中、蘇共衝突的主戰場之一，而且是海峽兩岸因「聯合國席位問題」相互較量的主戰場。八十年代中期以來，中、蘇共已逐漸改善關係，雙方均不再認為非洲是彼此衝突的主戰場。^①正是由於這一政治情勢的巨變，非洲國家在世界政治舞臺上的角色與地位，都無法與六十年和七十年代相比，中共也自然減縮對非洲國家之經援，並改變對非洲外交政策了。

「六四事件」之後，中共一反八十年代對非洲所採行之冷淡疏遠之政策，大事拉攏非洲國家，其目的當然是要突破西方國家對中共之「經濟制裁」和外交孤立。中共自稱為「第三世界」的代言人，自五十年代末期其勢力登上非洲大陸後，曾對這些國家給予各種援助。但自進入八十年代以後，由於中共本身經濟需要西方經援，因之，對非洲國家的援助遂大幅減少，又由於非洲國家在國際政治的籌碼上比重下降，中共更有意降低與其關係。^②

孰料「六四事件」後，中共受到西方國家一致譴責，國際聲望跌落，中共企圖修補破損的外交藩籬，乃寄望於非洲諸國。然而，隨著西方國家逐步撤銷對中共的經濟制裁，中共是否又會從對非洲重視的政策擺盪回原位，殊值重視。

註① Gerand Chaliand, *The Struggle For Africa*, (London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., 1982), pp. 59-61.
註② *Ibid.*, p. 63.

*

*

*