

中共的「援外政策」

——外交目標或經濟利益？

林 德 昌

（國際關係研究中心副研究員）

一、前 言

「中華人民共和國」於一九五三年，開始正式對外提供雙邊經濟援助。①迄一九九〇年代初期為止，北京已對九十餘國提供了雙邊經濟與技術援助。何以北京如此貧窮的國家，會不斷的對外提供經援？這個問題值得吾人深思。根據世界銀行的統計資料顯示，若按全球個人平均所得來加以比較，則世界各國主要可區分為四大主要經濟範疇：即低所得國家（low-income economies）、低中所得國家（lower-middle-income economies）、高中所得國家（upper-middle-income economies）和高所得國家（high-income economies）。於此四大範疇中，中國大陸不但屬於低所得國家，且在一九九一年以三百七十美元的個人平均所得，名列全球最低所得國家的第二十二位。②因此，本文擬探討的主要問題為，何以北京要提供經濟援助給那些個人平均所得較高的國家？

一般而言，北京對外提供經援的理論基礎，多源於中國大陸本身的歷史教訓與經濟發展經驗。因此，北京在對外提供經濟與技術援助時，多強調受援國經濟發展上的自力更生（self-reliance），以及受援國經濟的獨立發展，這兩項觀念乃成爲北京援外政策的最高指導原則。本文主要即是以北京援外政策的此兩項指導原則，及其援外計畫的主要特色作爲一種理論上的基礎，藉以分析與比較北京援外經濟動機的重要性。然而，由這些經濟發展上的觀點，首先吾人實難以解釋爲何有些急需

註① 所謂雙邊經濟援助，即是一國政府對另一國政府所提供的經濟與技術方面的援助。

註② World Bank, *World Development Report 1993: The Challenge of Development* (New York: Oxford University Press, 1994), p. 239.

外來經濟援助的第三世界國家，卻無法獲得來自北京的外援？其次，為何相當多個人平均所得比中國大陸更高的國家，仍然不斷地收到北京的外援？為回答此二問題，本文所提出的假設為，在北京的援外決策過程中，政治因素上的考量實優於經濟上的動機。為要測試此一假設，本文將從三方面來加以分析。首先，本文將針對北京重要人物與相關經濟部門所作的一些官方聲明，作一項內容分析，尤其著重於援外政策與政治外交的關聯性。其次，本文將分析北京在與受援國簽署經援協定時，其中所隱含的一些政治性涵意，以及北京在提供經援上所採取的一些控制性手段。最後，本文將採用實際上的資料與證據，分析在援外承諾、外交承認和新獨立國家之間的相關性，藉以探討是否一個宣佈獨立的第三世界國家，就其經濟發展的需
要性與迫切性而言，是否即已具備足夠的條件，吸引北京的外援承諾？

二、北京對外經援的理論基礎

北京對外提供經濟援助的理論，主要係從一個受援國的立場發展而出的。就北京的觀點而言，提供對外經濟援助之主要目的，乃是要幫助受援國發展經濟上的自力更生。此一觀念的形成，主要來自一九五〇年代，北京接受蘇聯許多經濟援助所獲得的歷史經驗。在一九五〇年代初期，莫斯科對北京所提供的大量經援，對早期中共政權的發展而言，具有相當的重要性。儘管蘇聯的龐大經援有助於中共的建立許多現代化的經濟制度，然而史達林卻在蘇聯對外經援方面附加了許多條件。例如，蘇聯對中共供應了武器，但卻不教導中共如何製造這些武器。顯而易見的是，莫斯科此舉乃是要使北京在某種程度上，依然仰賴蘇聯的持續援助，進而影響與控制北京的經濟與工業發展過程。^③北京在面臨毫無選擇的情況下，只有接受莫斯科的大量軍經援助。

一九六〇年，由於中、蘇共交惡，造成蘇聯專家的撤出中國大陸，以及所有蘇聯在中國大陸所進行援助項目的中斷，此毫無疑問的迫使中共政權陷於相當困窘的發展情勢。根據鄧小平所言，在一九六〇年當蘇聯中止所有的經援協定時，北京對莫斯科所積欠的債款已然高達十五億美元之多。^④鉅額外債的亟需償付，再加上從一九六〇年到一九六二年之間中國大陸的經濟發展困境，乃促使北京轉而強調「自力更生」的經濟政策。

註③ Raymond L. Garthoff, "Sino-Soviet Military Relations, 1945-1966," in *Sino-Soviet Military Relations*, ed. Raymond L. Garthoff (New York: Praeger, 1966), p. 86.

註④ 在一九五〇年二月，北京曾與蘇聯簽訂一項貸款協定，其中規定蘇聯提供一筆七十四億盧布（約合十九億美元）的貸款，年利息為百分之二點五。參見中國經濟年鑑，北京，經濟管理雜誌社，一九八一年，第一三二頁。

就北京的觀點而言，所謂自力更生經濟政策之重要原則如下：依靠人民的優越和勤奮之勞力，來從事經濟上的建設；完全利用國內可資運用的所有資源；在國內籌措建設所需的資金；依賴本身的努力，而非仿效他國之發展經驗。^⑤簡言之，自力更生政策強調在經濟發展過程中，本國人民和自然資源的重要性。再者，此一政策也對「帝國主義」的危險性提出警告，因其可能造成一個國家的過份依賴資本主義國家之經濟援助，而在經濟上無法達到獨立自主的發展。

根據經濟「自力更生」的原則，北京宣稱其對外經援項目的安排與設計，皆係根據受援國家本身的環境與需要而定。為了解決糧食、衣著和其他日常必需品等問題，北京首先協助受援國發展農業和輕工業。在農業和輕工業的發展之後，北京接著協助受援國興建一些重工業項目。在協助開發中國家發展農業和輕工業方面，北京的目標亦在於幫助這些國家完全的利用國內現有的資源，而逐漸地使這些受援國免於外在的剝削，如出口廉價的原料，換取進口更高價格的成品。再者，對於一些受援國在發展某些工業項目時，倘面臨原料之缺乏，則北京亦願協助他們解決問題。例如，在幫助一些受援國興建製糖廠之前，北京均先指導他們如何種植甘蔗。最後，北京亦協助教導受援國的地方工人，有關技術管理等相關事宜。一旦這些地方人士學會了相關的技術管理，北京工程師與技術專家們將立即撤出，而由受援國人士全面接管援建工程項目之經營。對北京而言，此乃是確保受援國在經濟上達成「自力更生」的最佳方式。

自北京的觀點而言，一個國家若欲真正達成社會主義和經濟上的「自力更生」之目標，首先也必須要建立一個獨立的、全面的，以及現代化的國家經濟制度。而在建立國家的經濟制度上，經濟發展計畫則應該根據農業、輕工業和重工業等之優先發展順序。^⑥因此，北京的對外經濟援助，乃強調尊重受援國人民本身的意願，使免於外在的干涉。為要達成此一發展目標，開發中國家必須能消除西方殖民國家對東方落後國家的剝削。因為若要達到政治上的真正獨立，開發中國家首先必須要先獲得經濟上的獨立與自主。是故，北京希望藉著改變世界經濟體系，以及經援第三世界國家，促使受援國自帝國主義的控制之下「解放」而出。更甚者，由於受援國經濟的獨立發展，將可使他們免於殖民主義的壓榨與控制，進而削弱帝國主義的勢力。

總之，對第三世界國家而言，北京強調為要促進各國的經濟發展和爭取經濟上的解放，最足資依賴的方法，乃在於訴諸各該國本身的努力，並且在平等和相互援助的基礎之上，接受外來經援的協助。此外，北京的對外經濟援助，亦強調依賴

註⑤ Tseng Yun, "How China Carries out the Policy of Self-reliance," in *The Foreign Relations of the People's Republic of China*, ed. Winberg Chai (New York: G.P. Putnam's Sons, 1971), pp. 226-231.

註⑥ *Ibid.*, p. 231.

受援國人民本身的智慧和優點，並根據各國的特殊環境來發展經濟。如此將可逐漸的使這些國家，擺脫對其他國家在經濟上的依賴。

在一九六三年，北京的這些援外理論已然包含在周恩來所宣佈的對外經濟技術援助的八項原則中：(1)根據平等互利的原則對外提供援助，從來不把這種援助看作是單方面的賜與，而認為援助是相互的。(2)在對外提供援助的時候，嚴格尊重受援國的主權，絕不附帶任何條件，絕不要求任何特權。(3)以無息或低息貸款的方式提供經濟援助，在需要的時候延長還款期限，以儘量減少受援國的負擔。(4)對外提供援助的目的，不是造成受援國對中國的依賴，而是幫助受援國逐步走上自力更生、經濟上獨立發展的道路。(5)幫助受援國建設的項目，力求投資少、收效快，使受援國政府能夠增加收入，積累資金。(6)提供自己所能生產的、質量最好的設備和物資，並且根據國際市場的價格議價。如果北京所提供的設備和物資不合乎商定的規格和質量，北京保證退換。(7)對外提供任何一種技術援助的時候，保證做到使受援國的人員充分掌握這種技術。(8)派到受援國幫助進行建設的專家，同受援國自己的專家享受同樣的物質待遇，不容許有任何特殊的要求和享受。⑦對北京而言，此八項原則明確地闡述了北京對外援助的性質和宗旨，亦規定了援外工作所遵循的具體政策。

此外，在一九八三年一月二十三日，國務院總理趙紫陽訪問非洲，亦在坦桑尼亞宣佈了北京和發展中國家發展經濟技術合作的四項原則。這四項原則為：「平等互利」、「講求實效」、「形式多樣」和「共同發展」。⑧總而言之，根據北京的說法，自一九五三年以來，中共的對外經濟技術援助，已逐步形成了本身的四項重要特色：(1)在對外經濟合作中堅持獨立自主的原則，充份尊重合作對象的主權，從不干涉他們的內政，從不要求任何特權。(2)在對外經濟合作中始終遵循平等互利的原則，堅持國家不分大小，不分貧富、強弱，在經濟交流中一律平等，互相尊重，互相支持。(3)對外經濟合作面向全世界，既積極開展和發展中國家、社會主義國家的合作，以致力於擴大和發達的資本主義國家的合作；也向第三世界最困難的和特別需要幫助的友好國家提供力所能及的援助。(4)在對外經濟合作中，一貫講求信譽，守約重義。⑨

三、無償援助和無息貸款

北京對外經濟援助在內容款項及其附屬條件方面，可說是相當的寬厚。原則上，北京在所有對外提供的經援方面，都是

註⑦ 當代中國的對外經濟合作，北京，中國社會科學出版社，一九八九年，第十六、十七頁。

註⑧ 同註⑦，第七頁。

註⑨ 同註⑦，第八頁。

以無息貸款或無償援助的方式爲之。一般而言，外援資金的流動，皆受到許多不同條件所限制。寬限期和還款期限愈長，而且利息愈低，則是一種屬於條件較爲優厚的貸款（soft loan）。^⑥在北京所提供的對外經援貸款中，多係以無息貸款爲主，而且多數均包含有五至十年的寬限期，以及十至三十年的還款期限。在比較之下，蘇聯對外所提供的經援貸款，利息大約是百分之二點五，並分十二年分期償還；至於西方國家所提供的官方對外雙邊援助，則是平均利息爲百分之三，分三十年償還。^⑦

事實上，北京在實際對外提供貸款時，經常係比援外協定中所明列的貸款條件更爲寬厚，此主要係因貸款償還期限，受援國政府仍可要求延長之。例如，倘貸款的償付已對受援國政府形成一項沈重的財政負擔時，則在該國政府的要求下，北京方面亦可考慮重新調整償還貸款的日期，或將這筆貸款改之爲無償援助。儘管北京有時所提供的貸款，係以可兌換的貨幣（convertible currency）爲主，但是多數的北京對外經濟援助，仍規定必須要購買中國大陸本身的貨物。^⑧根據北京所簽訂的援外協定，受援國償付貸款的方式，可以受援國當地之貨物，或可兌換貨幣償還之；然而在實際上，受援國家主要仍以當地的貨物償還貸款，偶而北京也接受受援國本身之貨幣。^⑨

當北京在一九五〇年代開始展開其援外政策時，毛澤東即曾指稱貸款乃是帝國主義的一項工具，並使援助國得以在經濟上控制受援國。是故，早期北京的援外政策，大多係以提供無償援助爲主，主要援助的對象爲北韓和北越等國家。當北京在一九五六年開始提供外援給非共黨國家時，其所強調的仍是無償援助。由於毛澤東希望藉著提供對外經濟援助，而達到國際宣傳目的，故其不斷強調在北京和西方國家外援之間的差異性。從一九五六年到一九六〇年之間，北京雖然也開始對外提供貸款，但多係無息貸款。一旦北京對外所提供的貸款附有利息時，利率通常是相當的低，約從百分之一到百分之二點五之間。^⑩

從一九六〇年開始，儘管北京仍然強調無償援助的重要性，但已有更多的對外經援採取了貸款的方式。對北京而言，以貸款的形式來取代無償援助，則可以有更多的援外資金可提供與分配給更多的受援國家。再者，北京的領導階層也發現，對

註⑥ Charles R. Frank, Jr., *Debt and Terms of Aid* (Washington D. C.: Overseas Development Council, 1970), p. 5.

註⑦ Leo Tansky, "Chinese Foreign Aid," in *People's Republic of China: An Economic Assessment*, by Joint Economic Committee of the U. S. Congress (Washington: U. S. Government Printing Office, 1972), p. 376.

註⑧ OECD, *The Aid Programme of China* (Paris: OECD, 1987), pp. 5-6.

註⑨ *Ibid.*, p. 15.

註⑩ John Franklin Copper, *China's Foreign Aid: An Instrument of Peking's Foreign Policy* (Lexington: D. C. Heath and Company, 1976), p. 137.

外承諾經援貸款以支持北京的外交政策目標，其所發展的功能與無償援助並無二致。同時，爲了要保持慷慨的與寬厚的援助國之聲譽，北京對外所提供的貸款，幾乎都是沒有利息的。^⑥根據包克(Wolfgang Bartke)教授的研究，在某些事例上，北京曾對受援國提供附有利息的貸款，此可能係因北京最初仍懷疑該受援國對北京的政治立場。以印尼和斯里蘭卡爲例，在雙方援外協定的簽署上，則可清晰的反映出北京對兩國當時所持政治立場的疑慮。在一九五八年北京所提供給印尼的一千五百萬美元貸款中，即附加以百分之二點五的利息。同年，北京在提供給斯里蘭卡的一千萬美元的貸款中，亦含有百分之二點五的利息。^⑦

另一方面，北京的貸款經常被認爲含有高度的政治性動機，因爲這些貸款經常被提供給許多國際組織、西方國家或甚至蘇聯等均不願提供援助的國家，其主要原因在於受援國所要求的援建項目，多半在經濟方面幾無價值可言，如坦尚鐵路的興建即爲一例。在北京的援外歷史上，坦尚鐵路的興建乃是北京斥資最大的援建工程項目。自一九六三年開始，坦桑尼亞和尚比亞即已尋求國外的財政援助。然而，此一鐵路工程計畫，在一九六三年和一九六四年相繼爲世界銀行和聯合國所拒絕，主因該鐵路的興建在經濟效益方面乏善可陳。一九六四年，蘇聯亦未能同意承建此一工程。但從北京的觀點而言，坦桑尼亞和尚比亞乃爲在非洲大陸打擊帝國主義和殖民主義，以及支持民族解放戰爭的一股重要力量。根據此一外交和戰略上的考慮，北京在一九六五年遂同意承建此一鐵路工程，承諾貸款金額高達二億美元。^⑧

此外，在北京的援外協定中，經常會包含有一項條文，指出中國的工程師和工人必須要享有與受援國家人民同等的待遇。於此一情況下，受援國政府所必須支付的費用必然大爲減少。同時，北京所提供的勞工，顯然亦比其他西方援助國家更爲低廉。更有甚者，北京所提供給受援國之貨物價格，經常比國際市場，甚至中國大陸本身市場還要低廉。再者，對外援助項目款項的不足，原則上均亦由北京負責籌措，俾免增加受援國政府的任何負擔。是以，當吾人在考慮與比較北京和其他援助國家之援外金額時，這些事實皆須列入審慎考慮。^⑨

就實際上的例子而言，在一九九〇年，北京提供了無償援助給二十七個國家。這二十七個國家包括了肯亞、斐濟、吉里巴斯(Kiribati)、萬那杜(Vanuatu)、喀麥隆、牙買加、赤道幾內亞、西薩摩亞、巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)、中非共和國、甘比亞、查德、烏干達、索馬利亞、尼泊爾、貝寧、衣索匹亞、秘魯、玻利維亞、哥倫比亞、巴基斯

^⑥ *Ibid.*

^⑦ Wolfgang Bartke, *China's Foreign Aid* (New York: Holmes and Meier Publishers, 1975), p. 20.

^⑧ George Yu, *China's African Policy: A Study of Tanzania* (New York: Praeger Publishers, 1975), p. 130.

^⑨ OECD, *The Aid Programme of China*, pp. 6-7.

坦、尼加拉瓜、密克羅尼西亞 (Micronesia)、多哥、菲律賓、模里西斯和蘇利南。在一九九一年，北京提供了無償援助給二十一個國家。這二十一個家包括了約旦、突尼西亞、貝寧、馬歇爾群島、斐濟、巴布亞紐幾內亞、祕魯、馬利、伊朗、土耳其、孟加拉、納米比亞 (Namibia)、盧安達、模里西斯、尚比亞、外蒙古、緬甸、衣索匹亞、寮國、巴基斯坦和高棉。一九九二年，北京再提供了無償援助給十四個國家，如蒲隆地、獅子山王國、敘利亞、肯亞、吉里巴斯、玻利維亞、愛沙尼亞、阿爾巴尼亞、阿富汗、安哥拉、坦桑尼亞、幾內亞、埃及和厄瓜多爾。一九九三年，根據有限之資料來源，北京至少提供了無償援助給吐瓦魯 (Tuvalu)、塞內加爾、厄瓜多爾、外蒙古、加彭、蒲隆地和尼泊爾等國。大體而言，北京在對外所提供的無償援助中，包含了現金、糧食、交通工具、農業設備、藥材和醫藥設備，以及日常用品等之贈與。^⑬

在北京對外所提供的經援貸款中，絕大多數皆屬無息貸款。^⑭北京與巴基斯坦在一九九〇年十月二十七日所簽署的經濟與技術合作協定，其中北京承諾了一筆含有十年寬限期的無息貸款。^⑮一九九一年五月九日，北京也與甘比亞簽署了一項貸款協定，同意提供一筆十年寬限期的無息貸款。同年十二月六日，北京同意提供三千萬人民幣的無息貸款給坦桑尼亞。一九九二年一月十一日，北京承諾提供無息貸款給幾內亞。四月二日，北京和蒲隆地簽署了無息貸款協定。一九九二年五月一日和五月二十七日，北京分別承諾無息貸款給吉里巴斯和貝寧。同年十一月六日，北京與薩伊共和國簽署了一項無息貸款協定。次月二十三日，北京提供另一個無息貸款給馬利。緊接著於十二月三十日，北京亦承諾厄瓜多爾一筆無息貸款。

一九九三年一月十七日，北京承諾了六千萬人民幣的無息貸款給盧安達。六月十四日和二十日，北京亦分別承諾了二千萬人民幣和三千萬人民幣的無息貸款，給模里西斯和聖多美民主共和國 (Sao Tome & Principe)。然後在一九九三年九月十六日，北京承諾四千萬人民幣的無息貸款給貝寧。^⑯

經由上述兩節之討論，根據北京援外政策的理論，以及在北京所對外提供條件優厚的無償援助和無息貸款之下，理應廣受絕大多數開發中國家之歡迎。但問題的癥結在於，是否每一個開發中國家若向北京提出要求經援，即可如願以償？例如，何以上述受援國可獲得北京不同形式的經援，而有些國家依然無法獲得北京之外援？更甚者，何以有些國家於此一特定時期

⑬ Teh-chang Lin, "The PRC's Foreign Aid Policy in the 1990's: Continuity and Change," paper presented in Environment, State and Society in Asia: The Legacy of the Twentieth Century, 13-16 July, 1994 (Perth, Australia: Murdoch University), pp. 10-11.

⑭ OECD, *Development Co-operation: 1991 Report* (Paris: OECD, 1991), p. 161.

⑮ *Annex of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1992, p. 792.

⑯ *Intertrade* (Beijing: Intertrade Press of the International Trade Research Institute of the Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation, 1993), various issues.

可收到北京的外援承諾，而其他的國家則不能？因此，就北京方面而言，其選擇援助對象的真正標準何在？有那些變數可以解釋北京的實際援外行爲？事實上，關於這些問題的回答，均與援助國提供外援的動機有關。基本上，對於不同的外援活動，並沒有一種普遍性的動機可尋，因為幾乎沒有一個援助國會毫無理由的，而且主動的尋求機會來給予他國外援。每一個援助國給予外援之動機，係因每一個特定之情況與時機而定。²³ 本文以下三節，即在於分析北京援外政策的一些政治動機，並探討影響其選擇援助對象的因素。

四、中共「援外政策」之含意

早在一九五〇年代，毛澤東即曾指出「中國應當對於人類有較大的貢獻」。一九六〇年代初，毛澤東再次強調「已經獲得革命勝利的人民，應該援助正在爭取解放的人民的鬥爭，這是我們的國際主義的義務。」毛氏的這些論調，成爲北京早期對外經援的指導思想。²⁴

自一九七〇年以來，在北京的援外政策聲明中，亦不斷揭露北京對外經援所隱含的政治動機，如加強「南南合作」，並推動建立國際經濟新秩序。在國務院的指導下，對外經濟聯絡部分別於一九七一年、一九七二年、一九七三年、一九七五年和一九七七年，在北京召開了五次的「全國援外工作會議」。第一次援外工作會議於一九七一年三月召開。該會議總結了多年來援外工作的經驗，提出在援外工作中，必須堅持黨無產階級國際主義，促進受援國自力更生，防止和克服大國主義的思想傾向。在一九七五年六月召開的第四次全國援外工作會議，會中指出了要學習和貫徹中央、國務院關於合理安排對外援助的決定。一九七七年六月召開的第五次全國援外工作會議，提出了堅持無產階級國際主義，堅持援外八項原則，促進受援國自力更生發展民族經濟的援外工作方針。²⁵

一九八〇年十一月八日，中共中央、國務院發出「關於認真做好對外援助工作的意見」的文件，指出了「我『國』對外援助八項原則和援外人員的優良作風，在國際上獨樹一幟，贏得了崇高政治聲譽。援外工作直接配合了我國的對外鬥爭，對受援國抗擊外來侵略，發展民族經濟，捍衛民族獨立，促進我國同受援國的友好關係，增強我國人民同受援國人民之間的團結和友誼，鞏固和發展國際反帝、反殖、反霸統一戰線。」該文件繼續指出，「我『國』進行四化建設，需要一個和平安定

註²³ John White, *The Politics of Foreign Aid* (New York: St. Martin's Press, 1974), p.35.

註²⁴ 當代中國的對外經濟合作，第一頁。

註²⁵ 同註²⁴，第六一、六二頁。

的國際環境。反對霸權主義，維持世界和平，是我國對外工作的總方針。援外工作作為外交工作的一個方面，必須為這個總方針服務。^{②③}一九八二年一月，中共中央總書記胡耀邦在「關於對外經濟關係問題」一文中強調指出：支援第三世界各國人民保持民族獨立、發展民族經濟和反對帝國主義、霸權主義、殖民主義的正義鬥爭，是我們不可推卸的國際義務。胡氏並繼續指出，支援第三世界國家是一項具有戰略性質的問題。^{②④}由以上之文件與言論中，很顯然北京的援外政策已與其所追求的外交政策目標緊密結合。

事實上，北京的上述立場在一九九〇年代初期仍未改變。北京方面依然認為，向第三世界友好國家提供能力所及的援助，不僅有利於發展同這些國家的友誼，加快他們民族經濟的發展，亦有利於促進南南合作和推動國際新秩序的進程。北京對外經貿部部長吳儀，在一九九三年全國對外經貿工作會議上，即曾指出了今後援外工作的重點，是幫助受援國發展當地既有需要又有資源的中小型生產項目，並與發展多邊經貿關係和互利合作結合起來，與外交工作緊密配合。同時，吳氏亦指出，從國家和民族的長遠利益出發，在堅持原則的前提下，處理雙邊經貿關係要採取靈活策略。其最後總結強調，若要處理好多邊經貿關係，宜把握下列三點：1. 對外經貿工作要與外交工作密切配合；2. 要把鬥爭的原則性和處理問題的靈活性結合起來；3. 要區別不同地區和不同國別，掌握好政策。^{②⑤}由此可見，北京的對外提供經援，已儼然成爲其追求外交政策的一項有利的工具。

五、援外協定之簽署及其政治涵義

由於所有的對外經濟援助都是試圖在某種程度上，去影響受援國家政府，因此援助國政府對其所提供的外援勢必要加以適當的控制。如果受援國政府並未依照最初的協定使用外援，或者是對援助國家採取了不友善的外交立場，則來自援助國的外援恐將因而中斷。此外，爲了要有效控制外援，援助國政府可以經由提供貨物的方式，將貨物直接的運送到受援國，並且監督這些貨物的使用情形。援助國政府亦可堅持將其所提供的外援用之於特定的援建工程項目。更有甚者，援助國家也可要求受援國政府，改變其意識形態，或在一些重要國際政治問題上支持援助國的立場，撤換或任命新的官員，或甚至改變受援國家的政府體制等等。^{②⑥}是故，對援助國政府而言，對外提供經濟援助，在某種程度上，就是一種對受援國家影響力的運用。

註②③ 同註②，第六九頁。

註②④ 同註②，第七〇頁。

註②⑤ 「一九九四年我國對外經貿工作的主要任務」，國際貿易，第一期，一九九四年，第六頁。

註②⑥ Copper, p. 139.

由於毛澤東對帝國主義的鄙視，以及中共與蘇聯經援關係的慘痛歷史經驗，均促使其主張對外經濟援助不應附加許多條件。^{②0}毛澤東認為這些援外的附加條件，就是帝國主義的象徵，並進而批評西方國家和蘇聯對外經濟援助所附加的一些條件與限制。根據毛澤東的看法，美國乃是使用外援來干涉受援國的內政，創造有利美國投資的許多特權，對受援國傾銷貨物，並掠奪這些受援國家的原料和戰略物資。最後，毛澤東並認為美國意圖使用外援作為一種顛覆的手段，試圖將受援國納為其衛星國。^{②1}

然而在外援的實際運作上，北京無法僅單純的提供對外經濟援助，而不附加任何的條件。反之，由於北京的援外承諾，主要係基於政治與外交上的考慮，因此其援外計畫反而需要嚴密的掌握與控制。在與西方已開發國家相比較之下，北京對外提供經濟援助的能力，已然受到了相當的限制。於是北京必須以一種表面看來、似乎沒有任何附加條件的方式，來控制其外援的運用。^{②2}

就中國大陸而言，有關援外協定的商談與簽署，多係發生於受援國政府高級官員的訪問北京，或是北京高層官員的拜訪受援國。在此一時機之下，許多有關政治問題之決議，將可同時很微妙的隱含於援外協定的簽署上。在雙方外援協定簽署之同時，經常亦有一些其他條約同時簽訂，如「互不侵犯條約」或「邊界和約」。在一九五〇年代，中共與其鄰國的簽署經援協定，多屬此一模式。於此一情況下，北京對受援國的提供外援金額與援建工程項目，實具有酬庸之性質。此外，在對外援助項目開始興建之前，經常需要召開一些相關會議或簽署議定書，而且在援外協定的真正付諸實行上，經常亦有拖延情事發生。於此一階段，北京方面可據以暗示受援國政府，期望對方在某些事件上改變立場；倘受援國家未能符合北京之期望，則北京最初所承諾的外援項目，可能會被迫展延，如果必要的話，這些援助內容也可能會改變，而使受援國家難以接受。最壞的結果是，北京所承諾的外援，也可能永遠也無法依約履行。

六、援外承諾與外交關係

自一九五〇年代以來，有相當多新的第三世界國家獲得獨立。一般而言，這些新近獲得獨立的國家，在國際政治舞台上，尤其是在一些國際組織中，已然逐漸形成一支重要的力量。爲了要協助這些國家的經濟發展與成長，或贏取他們的友誼與

註^{②0} 此為北京援外八項原則中的第二點。

註^{②1} Ai Ching-chu, "China's Economic and Technical Aid to Other Countries," *Peking Review* (August 21, 1964), p.3.

註^{②2} Copper, p.139.

支持，並追求第三世界國家的領導權，北京乃試圖使用經援作為達成這些目標的工具。是以，吾人的假設乃是，對於一個新獲得獨立的國家而言，其有相當大的可能性，會收到來自北京的援外承諾。

從一九五三年到一九六三年，雖然北京的外交政策是以擴展與第三世界國家的關係為首要目標，但是許多在此一時期內獲得獨立的國家，仍然無法立即收到來自北京的經援。於此一時期內，共有三十四個國家獲得獨立。³⁵根據北京對外提供雙邊經援的理論，對於那些甫獲得獨立的國家，北京似應積極提供該等國家經濟援助，但結果卻不然。事實上，在這三十四個國家中，只有六個國家於此一時期內收到了北京的外援承諾。這六個國家分別為阿爾及利亞、迦納、幾內亞、馬利、索馬利亞和高棉等。在這六個國家和其他的二十八個國家之間，最大的差異乃是該六個國家的政府均屬左派激進政體，且亦皆與北京於此一時期建立了外交關係。³⁶此意指一個第三世界國家僅憑獲得獨立地位一項特色，仍無法可確保獲得來自北京的經濟援助。由此可見，北京在政治外交方面的考量，仍然遠超過純粹經濟因素上的動機。

從一九六四年到一九七一年間，共有二十個國家宣佈獨立，在這二十個國家中，³⁷只有四個國家於此一時期內獲得北京的外援承諾。赤道幾內亞在一九六八年宣佈獨立，並在一九七一年獲得了北京一千萬美元的外援承諾。坦桑尼亞在一九六四年四月二十四日獲得獨立，同年六月十六日，即得到北京所承諾的四千兩百萬美元無息貸款的經濟援助，以興建一座紡織工廠和一些灌溉工程項目。尚比亞亦在一九六四年獲得獨立，而後收到北京所承諾的一千七百萬美元的經濟援助，用於道路興建工程。最後，南葉門於一九六七年宣佈獨立，次年並收到北京所承諾的一千二百萬美元的無息貸款。³⁸在這四個國家和其他十六個國家之間的最主要差異，乃在於前者於此一時期內，均與北京建立了正式的外交關係。南葉門和赤道幾內亞分別在一九六八年和一九七〇年，與北京建立了外交關係。至於坦桑尼亞和尚比亞，渠等則在一九六四年均與北京建立了外交關係。從一九七二年到一九七八年間，共有十六個國家獲得獨立，³⁹但其中僅有七個國家收到北京的外援承諾。維德角共和國

³⁵ 這三十四個新獨立的國家，包括了阿爾及利亞、貝寧、布吉納法索、蒲隆地、喀麥隆、中非共和國、查德、剛果、加彭、迦納、幾內亞、象牙海岸、肯亞、馬達加斯加、馬利、茅利塔尼亞、摩洛哥、尼日、奈及利亞、盧安達、塞內加爾、獅子山共和國、索馬利亞、蘇丹、多哥、突尼西亞、烏干達、薩伊、科威特、高棉、馬來西亞、牙買加、千里達和西薩摩亞等國。

³⁶ Teh-chang Lin, "The Foreign Aid Policy of the People's Republic of China: A Theoretical Analysis" (Ph.D. diss., Northern Illinois University, 1963), p.163.

³⁷ 在一九六四年到一九七一年間，這二十個獲得獨立的國家有：波札那、赤道幾內亞、甘比亞、賴索托、馬拉威、模里西斯、史瓦濟蘭、坦桑尼亞、尚比亞、巴林、卡達、阿拉伯聯合大公國、南葉門、馬爾代夫、新加坡、巴貝多、圭亞那、斐濟、諾魯和東加。

³⁸ Teh-chang Lin, "The Foreign Aid Policy of the People's Republic of China," p.189.

³⁹ 這十六個宣告獨立的國家為：安哥拉、維德角共和國、葛摩伊斯蘭聯邦共和國、吉布地、幾內亞比索、莫三比克、聖多美、塞席爾、孟加拉、巴林、多米尼克、格瑞那達、蘇利南、巴布亞紐幾內亞、所羅門和吐瓦魯。

(Republic of Cape Verde) 在一九七七年八月十三日與北京簽署了一項經濟和技術合作協定，北京承諾提供十萬美元協助該國興建一座國會大廈。葛摩伊斯蘭聯邦共和國 (Islamic Federal Republic of the Comoros) 於一九七六年六月十日，與北京簽署了一項經濟和技術合作協定，北京承諾約一千萬美元的經援款項。一九七五年七月九日，幾內亞比索 (Guinea-Bissau) 亦獲得了北京所承諾約一千七百萬美元的經援貸款，用以興建體育館、醫院，以及其他各項工程。莫三比克於一九七五年七月二日，收到北京所承諾的五千九百萬美元的經援貸款。一九七七年三月十二日，北京再贈送價值約一百萬美元的醫藥與糧食給莫三比克。至於聖多美則在一九七五年十二月二十五日，與北京簽署了一項經濟和技術合作協定，但金額不詳。塞席爾 (Seychelles) 於一九七八年五月二日，獲得北京所承諾的三百五十萬美元的經援貸款。在一九七七年一月四日和一九七八年三月二十一日，孟加拉分別與北京簽署了兩項經濟與技術合作協定，先後獲得北京所承諾的五千萬美元和五百六十萬美元的經援款項。在上述的七個北京受援國中，渠等共同的特色為在一九七二年到一九七八年之間，均先後與北京建立了正式的外交關係。其中有三個國家，即幾內亞比索、莫三比克和孟加拉，亦屬於激進的左派政體。凡此皆顯示出，北京在提供對外雙邊經援方面，政治外交動機的重要性。

從一九七九年到一九八九年間，共有七個國家宣佈獨立，而其中五個國家於此一時期內，均收到北京的外援承諾。辛巴威於此一時期內，共收到五次的北京外援貸款承諾，合計約八千二百萬美元。安地卡 and 巴布達 (Antigua and Barbuda) 則於此一時期內，收到北京所承諾的約二百三十萬美元的經援貸款。貝里斯則於一九八七年四月九日，與北京簽署了經濟與技術合作的協定。吉里巴斯在一九八三年六月二十一日，與北京簽署了一項經濟與技術合作的協定，北京承諾約五十萬美元的無償援助。至於萬那杜則在一九八六年，獲得北京五百萬美元的經援，用以興建一座國會大廈。值得注意的是，在這五個於此一時期宣佈獨立的國家中，渠等亦皆與北京建立了正式的外交關係。

至於其他兩個未與北京於此一時期建立經援關係的獨立國家，則為密克羅尼西亞和馬歇爾群島共和國 (Marshall Islands)。密克羅尼西亞於一九八五年獲得獨立，但在一九八九年九月十一日，方與北京建立正式的外交關係。一九九〇年十一月五日，密克羅尼西亞首次收到北京的外援承諾。在雙方所簽訂的經濟與技術合作協定中，北京同意提供二百萬人民幣的無償援助。^④至於馬歇爾群島共和國，則於一九八六年宣佈獨立，接著於一九九〇年十一月十六日與北京建立外交關係。一九九一年三月十六日，雙方簽署了經濟與技術合作協定，^⑤北京承諾提供經濟援助。

在一九九〇年代，亦有些例子可資說明北京的援外承諾，與建立官方外交關係之間的關聯。納米比亞於一九九〇年三月

④ Teh-chang Lin, "The PRC's Foreign Aid Policy in the 1990's: Continuity and Change," pp.23~24.

⑤ People's Republic of China Year Book 1991 / 1992, Volume II (Beijing: PRC Year Book Ltd., 1991), p.282.

二十一日宣佈獨立，次日北京旋與之建立外交關係。同年七月十八日，雙方簽署經濟與技術合作協定，北京同意提供價值約一百萬人民幣的日用品。一九九二年九月八日，雙方再簽署另一項經援協定。此外，值得注意的是，從一九八九年到一九九二年，臺北與下述十國分別建立或恢復了外交關係；巴哈馬、格瑞那達、賴比瑞亞、貝里斯、賴索托、幾內亞比索、諾魯共和國、尼加拉瓜、中非共和國和尼日等國。在這些國家中，只有諾魯和巴哈馬在一九八九年之前，曾收到北京的援外承諾。然而在這兩個國家與北京斷絕外交關係以後，北京同時也中斷了對這兩國的經濟援助。這些例子清晰的反映出，北京援外政策的強烈政治外交動機。

就理論上而言，北京對外經濟援助所強調的原則，及其經援的優厚條件與內容，應較能獲得第三世界國家，尤其是那些新獲得獨立國家之青睞與歡迎。但是根據實際觀察北京在歷史上的援外經驗之結果，吾人發現北京的援外政策，顯然仍是政治和外交上的動機為主要依據。

七、結 論

北京的雙邊對外經援，儘管自一九五〇年代迄今，皆是以經濟上的自力更生，以及國家經濟的獨立發展，作為北京援外政策的最高指導原則，但顯而易見的是，此一經濟上的觀點，已無法全盤解釋北京的實際援外決策過程。再者，北京援外計畫中所強調的無償援助和無息貸款，及其所附帶的寬厚條件，亦不足以解釋北京及其受援國之間的互動關係。是以，倘就純經濟發展的角度來分析與探討北京的援外政策，實無法觀察北京的許多實際援外行為。

至於本文所提出的假設，在經過三個不同角度的分析之後，該假設已然獲得充份之支持。易言之，在北京的援外過程中，政治外交因素上的考量，實優於經濟上的動機。首先，在北京所對外宣佈的許多有關援外政策之官方聲明中，很顯然的，中共外交政策目標之考慮已然指引著北京對援助對象、援助區域的選擇。堅持無產階級國際主義、反對霸權主義與殖民主義，以及發展民族經濟，已儼然成為北京援外政策的最高政治指導原則。其次，在北京與受援國所簽署的經濟與技術合作協定中，經由對簽署時機的運用、撥款日期的決定，以及工程項目的選擇與探勘，皆顯示出了北京在對外提供經援時的政治性控制手段，並進而利用此控制手段達成其所追求之外交目標。最後，一個甫獲得獨立的第三世界國家，儘管其亟需外援以發展經濟，但此一純粹經濟因素上的考量，由北京的實際援外行為中，已然證明無法使這些新獲得獨立的國家立即收到來自北京的經援承諾。少數獲得獨立地位，且又能及時獲得北京外援承諾的第三世界國家，其原因主要是，這些受援國與北京建立正式外交關係，抑或有些受援國政府屬於激進政體。易言之，只有政治外交上的動機，才足以解釋北京的提供經援給這些獲得獨立的第三世界開發中國家。自一九五〇年代迄今，此一觀點依然有效地解釋北京的雙邊援外決策過程，及其援外的實際行為。