

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 中共經援非洲國家之模式分析

doi:10.30390/ISC.199506_34(6).0003

問題與研究, 34(6), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(6), 1995

作者/Author：林德昌

頁數/Page：41-54

出版日期/Publication Date：1995/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199506_34\(6\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199506_34(6).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中共經援非洲國家之模式分析

林 德 昌

(政治大學國際關係研究中心副研究員)

一、前 言

在對外交政策的研究方面，長久以來即缺乏一個具有共識的理論分析架構。羅森納（James N. Rosenau）教授指出，對於一國外交政策的研究與分析，事實上極不易做到全然的公正與客觀。首先，外交決策者眼中的世界，是由研究者所創造出來的；研究者必須使用自己的觀念和術語，來塑造其所認為外交決策者對他國或國際關係的看法。如此一來，可能會產生某種程度之歪曲事實。^①為了要改善對一國外交政策的了解，本文試圖將一國的對外經濟援助，視為該國外交政策的一種「輸出」(output)。經由此一援外之分析架構，並對這些外交政策「輸出」加以觀察與檢驗，期望能改善吾人對一國外交政策的了解。

在中共的對外政策中，非洲地區自一九五〇年代中期以來，即已成為北京所重視的區域。中共的追求第三世界領導權，以及與中華民國在國際上的競爭，均使得北京亟需獲得非洲國家的支持與友好。由於中國大陸本身是一個貧窮的開發中國家，故其提供大量經援給其他的開發中國家，說明了北京援外政策中，所隱含的強烈外交動機。本文試圖以對外經援作為分析北京外交政策的一個架構，並就各個不同的階段與時期，分析、比較與探討中共經援非洲國家的動機與模式（patterns）。

二、分析架構

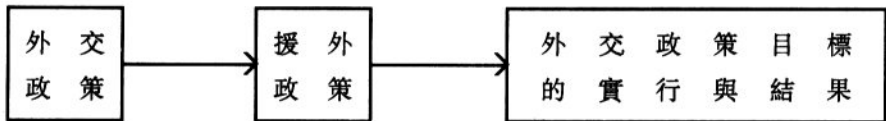
在外交決策過程中，「認知」（perception）觀念經常引導了決策者的思維模式與行為。而在實際研究外交政策方面，也是一位觀察者或研究者，對一位外交決策者所認知之政治世界的觀察與解釋。因此，在研究外交決策方面，「認知」乃成為一種最重要的研究觀念。但就方法學層面而言，應如何正確的衡量「認知」？再者，吾人要如何證明，外交決策者和研究者所「認知」的是一個相同的「現實世界」？事實

註① James N. Rosenau, "Comparing Foreign Policies: Why, What, How," in *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, ed. James N. Rosenau (New York: St. Martin's Press, 1979), p.19.

上，此一「認知」觀念不但無法正確的被衡量出，而在決策者和研究者之間，亦存在著無法克服的差距。這些問題對外交決策之研究，仍然是一道障礙。

基本上，每一位外交決策者皆有其不同的政策目標。描述或特別指出一項外交政策，並非是一項困難的工作，但若印證、評估和解釋外交政策行為和政策目標的達成，則顯得相當艱鉅。甚至要預測未來政策目標的重大改變，也似乎是不可行的。本文研究的目標之一，即是要從另外一個角度，來幫助吾人了解上述之問題。

儘管吾人無法解決所有傳統外交政策研究上所面臨的問題，但一種對外經援的分析架構（foreign aid analytical framework），因其有助於了解一國的外交政策行為，故可視為一種相當有用的分析工具。首先，此一分析架構之優點，在於外援資料和數據是具體的，而且相當易於蒐集。對外經援可被視為一項外交政策的「輸出」（output）與實行（performance）。因此，將這些援外資料與數據，加以整理和分析，乃可成為研究援助國外交政策目標，及其國際行為的一項重要指標（indicator）。根據對這些外援資料數據的研究，一位研究者不但可以分析一位決策者的外交政策，並進而改善其對決策者所認知的一個現實政治世界的闡釋。如此一來，在研究者和外交決策者之間，所謂「認知」上的差距，必將可獲得縮短。儘管最後的研究結論，仍將本諸於研究者的直覺判斷，但由於已然排除了許多不確定之因素，此勢必有助於提高分析的可靠性與正確性。



在國際政治經濟上，一個援助國在提供他國經援時，政治外交上的考量，經常居於最優先之地位。懷特（John White）教授和漢廷頓（Samuel P. Huntington）教授即皆強調對外經援與對外政策之間的密切關係。^②因此，本文的假定是援助國在對外提供經援時，首先要考慮的是受援國的選擇；一旦決定了援助對象，援助國才進一步與受援國商討經援計畫的內容或相關款項細節。對中共而言，對外經濟援助乃是推行外交政策上的一項工具。如果北京的外交政策目標有所改變，則其對外經援的地理分佈或受援國的選擇，亦會有所變化。是故，北京的援外政策，可視為其對外政策上的一項「輸出」。

為了要探討與分析在某一特定時期中，北京對其受援國的選擇，在一九九〇年以前有三個重要的變數必須加以考慮，即北京與蘇聯、美國和第三世界國家的關係。^③此三個變數的交互作用，影響了北京外交政策和援外政策的形成與制定。但在一九九〇年以後，由於我國的致力推動務實外交，乃使中共極力封鎖中華民國在國際上的活動空間，此遂成為引導中共援外政策制定的最主要原則。因此，在北京的援外決策

註② John White, *The Politics of Foreign Aid* (New York: St. Martin's Press, 1974); Samuel P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, No. 1, Winter 1970~71.

註③ Lillian Craig Harris and Robert L. Worden, *China and the Third World: Champion or Challenger?* (Massachusetts: Auburn House Publishing Company, 1986), p.3.

過程中，包含了一道如何選擇受援國的程序。在選取援助對象時，北京必須要先考慮這些可能受援國的一些國家特性；例如，該受援國是否為一左派的激進政體，是否為美國或蘇聯的盟國，抑或為中共所爭取的第三世界國家。這些受援國家的不同特性，均受到當時中共外交政策目標的影響。於是，對於不同受援國家的選擇，不僅影響中共對外經援的地理分佈，而且也成為研究中共外交政策的一項指標。

三、和平共處五原則與革命外交

(一)一九五三年～一九六三年

一九五三年底，中共總理周恩來提出和平共處五項原則，主張互相尊重主權和領土的完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利，以及和平共處。^④一九五四年六月，中共正式倡議將此些原則作為發展對外關係的準則。周恩來之用意除加強北京的國際影響力外，並在西方盟國和中共之間，建立一個由中立國家組成的和平地帶。^⑤對北京而言，第三世界國家乃是對抗美國和蘇聯的一項武器。因此，北京當時相當關切在新近獲得獨立的國家之間，建立一個反帝國主義的聯合陣線，經由此一陣線，北京期望打破在國際上的孤立情勢。為達到此目的，北京在與第三世界國家的接觸過程中，乃不再強調意識形態的重要性。^⑥故在一九五五年四月的萬隆會議中，北京主張加強亞非國家的經濟發展與合作。

一九五〇年底，儘管北京不斷鼓吹和平共處五原則，但在其對外政策中，仍未完全放棄武裝鬥爭的觀點。中共和印度關係的破裂，再加上中國大陸內部如火如荼的左右運動，象徵著北京外交政策上的一個轉折點，使北京對外政策更形激進化。因此，北京大力支持第三世界國家的民族解放運動，並反對帝國主義的控制殖民地。^⑦從一九五三年到一九六三年間，北京共承諾經援給二十個國家，其中只有北葉門並非屬於激進政體。就非洲地區而言，自一九五八年以來，儘管有許多新的非洲國家已獲得獨立，但只有六個國家於此一時期內收到北京的外援承諾，渠等皆屬於激進政體，此與中共當時的激進對外政策不謀而合。於此一背景下，北京與非洲國家的關係乃告開展。中共對非洲國家的經援，始於一九五六年對埃及的援助。一九五六年，埃及政府宣佈將蘇彝士運河收歸國有。為支持埃及的抗拒英法，同年十一月十日，北京向埃及提供了四百四十萬美元的無償援助。同年，埃及與北京亦建立正式的外交關係。至於北京提供給其他非洲國家的經援，則集中在一九五〇年代末期和一九六〇年代初期。

註④ 當代中國外交，北京，中國社會科學出版社，1990年，頁七十九。

註⑤ Kuo-kang Shao, "Chou En-lai's Diplomatic Approach to Non-Aligned States in Asia: 1953~1960," *China Quarterly*, No.78 (June 1979), p.324.

註⑥ Zhimin Lin, "China's Third World Policy," in *The Chinese View of the World*, ed. Yufan Hao and Guocang Huan (New York: Pantheon Books, 1989), p.230.

註⑦ Joseph Camilleri, *Chinese Foreign Policy: The Maoist Era and Its Aftermath*, (Seattle: University of Washington Press, 1980), p.90.

一九五八年十二月，北京承諾阿爾及利亞四百九十萬美元的無償援助，支持該國的獨立運動；一九六二年八月，北京續對阿國提供價值約一百八十萬美元的小麥、藥材和鋼鐵；一九六三年十月，雙方簽署經濟與技術合作協定，北京再承諾一筆五千一百萬美元的無息貸款，供阿爾及利亞建設展覽會場和陶瓷工廠。^⑧一九六〇年九月，中共與幾內亞簽署經援協定，同意二千五百萬美元的無息貸款，協助幾內亞興建水力發電廠、煙廠和火柴工廠等。一九六一年八月，中共承諾二千萬美元無息貸款，協助迦納興建紡織工廠，以及提供各項必要設備。同年九月，北京承諾馬利二千萬美元之無息貸款，協助興建糖、茶葉、紡織、煙和火柴工廠等。一九六三年八月，在索馬利亞與中共簽署的經援協定中，北京同意以二千萬美元無息貸款，為索國興建一座國家劇院。北京對此五個非洲國家的經濟援助，印證了中共此一時期所追求的激進外交政策。

於此一時期內，這五個國家亦分別與北京建交。阿爾及利亞和幾內亞，分別在一九五八年和一九五九年與中共建交。迦納、馬利和索馬利亞，則皆在一九六〇年正式承認北京。值得注意的是，從一九五三年到一九六三年之間，尚有二十一個非洲國家未與北京建交，因此這些國家均未能收到來自北京的任何外援承諾。此一觀點印證了在北京援外政策中，所隱含的強烈政治外交動機。

(二)一九六四年～一九七一年

對北京而言，一九六〇年代乃是一個充滿衝突的時代。中蘇共的分裂，使中共在國際上更覺得被孤立。從一九六三年到一九七一年，中共的外交政策一向視第三世界國家為全球革命風暴之中心。^⑨是以，北京宣稱第三世界國家，應團結在其革命領導之下，從事民族解放戰爭。一九六〇年代初期，脫離殖民運動在非洲達到了最高潮。僅在一九六〇年，即有十七個非洲國家獲得獨立。此一發展趨勢，提供了北京付諸實行革命外交的良機。就北京的觀點而言，此一革命外交策略含有兩項目標：第一，北京支持那些欲爭取獨立的國家；第二，北京主張自力更生的經濟發展觀念。

但是在一九六〇年代中期，許多跡象顯示革命外交策略已告失敗。第二屆「亞非人民團結會議」，原訂一九六五年在阿爾及耳召開，但卻告永久延期。^⑩除蘇聯與會的问题以外，一些其它因素的考慮，也使得北京了解到該會議將無法支持其外交立場。由於亞非國家無法採取與中共相同之立場，批評少數強權的控制聯合國，並譴責美國的進攻越南，則北京似無理由召開是項會議。一九六八年八月，蘇聯的進攻捷克事件，促使北京逐漸脫離國際孤立與好戰姿態，並使得中共較易與西方國家改善關係。在中共眼中，除莫斯科成為對世界安全的最大威脅外，美國對越南所作出的和平努力

註⑧ 本文中所提及或引用一九八九年以前之中共援外資料與數據，皆來自Teh-chang Lin, *The Foreign Aid Policy of the People's Republic of China: A Theoretical Analysis*, Ph. D. dissertation, 1993, Department of Political Science, Northern Illinois University.

註⑨ Michael B. Yahuda, *China's Role in World Affairs*(London: Croom Helm, 1978), p.154.

註⑩ Lillian Craig Harris and Robert L. Worden, *Chian and the Third World: Champion or Challenger?* p.33.

，亦被北京解釋為美國權力衰微的表徵。中共與美國的關係，乃告逐漸改善。為了利用這些機會，北京必須將其革命外交與傳統外交相結合。因此，從一九六九年到一九七一年，可以看到中共由革命外交的轉變到傳統外交。在文化大革命結束之時，北京再次強調與他國建立外交關係的重要性，並避免口頭上對革命運動的支持。

一般而言，在一九六〇年代初期，北京對非洲國家仍無太大之興趣。但是在一九六〇年和一九六五年之間，北京對非洲國家的看法，已有所改變。許多非洲殖民地，均已先後獲得獨立。一九六〇年代初期，在與蘇聯公開決裂之後，北京開始試圖挑戰蘇聯的勢力。此外，中共也試圖將蘇聯與美國的帝國主義相提並論。因此，非洲遂成為中蘇共相互競技之地區。

從一九六四年到一九七一年間，共有十七個非洲國家獲得北京的經援承諾。大體而言，影響北京決定選擇這些受援國的變數，主要有三：外交關係的建立，該受援國的屬於激進政體，以及該受援國於此一時期內，亦曾獲得來自蘇聯的經援。首先，北京提供給非洲國家外援的主要動機之一，在於贏得外交上的承認。從一九六四年到一九七一年，有十個非洲國家與中共建交，其中有九個國家於此一時期內，亦收到來自中共的援外承諾。這九個國家分別為：中非共和國、剛果、赤道幾內亞、衣索比亞、茅利塔尼亞、盧安達、獅子山王國、坦尚尼亞和尚比亞等國。雖然奈及利亞為此一時期內，唯一未收到中共經援的國家，但其在一九七二年隨即收到北京一筆三百萬美元的經援承諾。北京對外經援與建立外交，其相互間的密切關係可見一斑。此外，就交換關係而言，這些收到北京經援的非洲國家，在一九七一年亦支持中共的加入聯合國。迄一九七一年為止，共有十七個非洲國家曾收到中共的經援，除中非共和國以外，其餘十六個國家均投票支持中共在聯合國的席位。^①

於此一時期內，北京亦注意於那些有可能發生社會主義革命的非洲國家。一些非洲國家因長久以來處於帝國主義的殖民主義政策之下，故傾向於反對資本主義經濟制度的發展。許多新近獲得獨立的非洲國家，也試圖消除種族、階級和教育上的差異，發現了社會主義有其吸引人之處。再者，亦有些非洲國家為避免社會分裂和動亂，採行一黨專制。於是，就某種程度而言，北京的發展經驗乃為該等國家提供了一種政治和經濟上的模式。^②於此一時期收到北京經援的非洲激進政府，包括馬利、赤道幾內亞、剛果、茅利塔尼亞、索馬利亞、坦尚尼亞、尚比亞、迦納、幾內亞和阿爾及利亞等國家。

於此一時期內，北京與蘇聯之間亦競相提供經援給非洲國家。由於雙方試圖在非洲地區建立勢力範圍，因此北京與莫斯科均不斷提供經援給一些非洲國家。北京對非

註① 中非共和國係於一九六六年一月六日，與中共斷絕外交關係。因此，該國雖於一九六五年一月十四日，曾獲得北京的援外承諾，但在一九七一年的聯合國事件上，中非共和國並未投票支持中共。一直到一九七六年八月二十日，雙方才重建外交關係。請參見Teh-chang Lin, "Foreign Aid: A Theoretical Framework for Analyzing Communist China's Foreign Policy," *Issues & Studies*, Vol. 27 No. 5, (May 1991), pp.86~87.

註② John Franklin Copper, *China's Foreign Aid: An Instrument of Peking's Foreign Policy* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1976), p.86.

洲國家的主要外交政策，在於排除蘇聯的影響力，並扮演非洲革命的領導角色。一九六四年初，周恩來訪問非洲國家時，即曾抨擊蘇聯爲了要與西方國家妥協而出賣非洲國家，並指責蘇聯經援別有所圖。^⑬根據表一，雖然可看出蘇聯與中共提供經援

表一：北京與莫斯科在非洲地區的援外活動（1964~1971年）（百萬美元）

	北 京		蘇 聯	
	援助金額	等 級	援助金額	等 級
坦尚尼亞	248.6	1	23.0	6
尚比亞	201.0	2	6.0	13
索馬利亞	110.1	3	6.0	13
衣索比亞	84.0	4	0.0	16
蘇丹	82.0	5	18.0	7
阿爾及利亞	44.0	6	429.0	1
幾內亞	40.0	7	113.0	2
馬利	38.0	8	13.0	9
獅子山王國	30.0	9	48.0	3
剛果	26.0	10	9.0	10

資料來源：Quintin V. S. Bach, *Soviet Economic Assistance to the Less Developed Countries: A Statistical Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1987).

給一些非洲國家，但彼此之間，對於每一個特定之非洲國家，並無直接之援外競爭。坦尚尼亞、尚比亞和索馬利亞，爲此一時期北京在非洲的三個主要受援國，而莫斯科只著重於阿爾及利亞和幾內亞。很顯然的，北京和莫斯科皆試圖拉攏不同的非洲國家，建立不同的勢力範圍。值得注意的是，從一九六四年到一九七一年間，在中共的十七個非洲受援國中，有十一個國家亦同時收到來自蘇聯的經援。

於此一時期內，北京的承諾興建坦尚鐵路（Tan-Zam railway），乃是中共援外史上的最大援助項目。在羅德西亞獲得獨立之後，由於威脅及尚比亞的經濟和政治利益，因此促使坦尚尼亞和尚比亞開始考慮興建坦尚鐵路。早在一九六三年初，在兩國的尋求國際財政支援下，一些國家和國際組織開始考察興建此一鐵路的經濟效益。一九六三年，世界銀行拒絕此項計畫。次年，聯合國亦不同意此項計畫。一九六四年，對於坦尚尼亞和尚比亞的訴求，蘇聯亦未能表示同意。^⑭但對北京而言，坦尚尼亞和

註^⑬ Leo Tansky, "Chinese Foreign Aid," in *People's Republic of China: An Economic Assessment*, by Joint Economic Committee of the U.S. Congress (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1972), p.373.

註^⑭ George Yu, "The Tanzania-Zambia Railway: A Case Study in Chinese Economic Aid to Africa," in *Soviet and Chinese Aid to African Nations*, ed. Warren Weinstein and Thomas H. Henriksen (New York: Praeger, 1980), p.123.

尚比亞正與帝國主義和殖民主義的力量相抗衡，並支持民族解放鬥爭。^⑥故北京乃在一九六五年，同意承擔是項鐵路興建計畫。一九六七年九月五日，雙方簽署經濟技術合作協定，北京承諾約二億美元的無息貸款，寬緩期為十年，分二十年償還。事實上，北京之所以願意提供鉅額貸款予坦尚尼亞和尚比亞的政治動機，在於此兩國均為蘇聯的受援國，而且也是屬於激進政體，並與北京建立了外交關係。此三種變數，乃是影響此一時期北京經援非洲國家的最重要因素。

四、三個世界理論與和平發展路線

(一)一九七二年～一九七八年

在一九六〇年代後期，北京開始追求聯合第三世界國家以對抗蘇聯的聯合陣線。除了對蘇聯的強硬態度以外，中共對美國的看法亦有所修正。由於越戰曠日持久，北京乃視美國的權力有所衰微，並對中國大陸的威脅有所減輕。一九七二年二月的上海公報，以及一九七八年十二月美國與中共的建交，反對蘇聯乃是促成雙方改善關係的最重要誘因。在毛死後的中國大陸，美國與中共關係的改善，亦有助於後者獲得其他西方國家的科技和投資。^⑦是故，北京反對超強的全球策略，已改變為反對蘇聯，而以美國為潛在之盟友。北京此一新外交政策的理論基礎，莫基於毛澤東的三個世界論。其主要目標在於，加強弱者和貧窮者的力量，以打倒強者和富裕者。三個世界理論強調所有的第三世界國家聯合在一起，嚇阻蘇聯的對外侵略，以改變戰後的國際體系。^⑧然而，北京為對抗蘇聯所組成的聯合陣線，在一九七七年和一九七八年，造成了一些第三世界國家對中共的疏遠。一些第三世界國家懷疑中共為了戰略和經濟上的利益，而與美國和西方國家親近。蘇聯的指控中共賣身於帝國主義，亦影響及一些第三世界國家對中共的看法和態度。^⑨

從一九七二年到一九七八年，北京的援外活動仍集中在非洲地區（請參見表二），此與中共的全球戰略有關。蘇聯和中共均想在非洲地區，建立各自之地盤。就莫斯科而言，外交和經濟關係乃是建立友誼的重要方法。但對北京而言，其主張不干涉非洲國家內政。^⑩

註^⑥ George Yu, *China's African Policy: A Study of Tanzania*(New York: Praeger Publishers, 1975), p.14.

註^⑦ Steven I. Levine, "Sino-American Relations: Renormalization and beyond," in *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, ed. Samuel S. Kim(Boulder: Westview Press, 1989),p.90.

註^⑧ Samuel S. Kim, "China and the Third World: In Search of a Peace and Development Line," in *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, ed. Samuel S. Kim(Boulder: Westview Press, 1989),pp.151~152.

註^⑨ Robert G. Sutter, "Strategic and Economic Imperative and China's Third World Policy," in *China and the Third World: Champion or Challenger?* ed. Lillian Craig Harris and Robert L. Worden (Massachusetts: Auburn House Publishing Company, 1986), p.22.

註^⑩ Colin Legum, "Sino-Soviet Rivalry in Africa," in *China, the Soviet Union, and the West: Strategic and Political Dimensions in the 1980s*, ed. Douglas T. Stuart and William T. Tow (Boulder: Westview Press, 1982), p.204.

表二：北京對外經援的地理分佈（1972~1978年）

區 域	援外承諾（百萬美元）	援外協定數目	受 援 國 數 目
非 洲	1,202.9	51	33
亞 洲	643.7	20	9
中 東	134.0	8	3
拉 丁 美 洲	109.7	7	4

在一九七〇年代，中共對非洲國家的外交政策，仍然在於與一些非洲國家建立外交關係。從一九七二年到一九七八年間，共有二十一個非洲國家承認中共，渠等均曾收到中共的經援承諾。值得注意的是，在這二十一個國家當中，有十九個國家於此一時期首次收到中共的經援，此再次顯示在建交與經援之間的密切關係。（請參見表三）

表三：北京援外與建交之關係（1972~1978年）

受 援 國	建 交 日 期	簽署經援協定日期	經援金額（百萬美元）
貝 南	1973, 1	1972,12	46.0
波 札 那	1975, 1	1976, 8	4.6
布吉納法索	1973, 9	1973,12	50.0
蒲 隆 地	1971,10	1972, 1	20.0
喀 麥 隆	1971, 3	1972, 8	20.0
維 德 角	1976, 4	1977, 8	0.1
查 德	1972,11	1973, 9	50.0
葛 摩	1975,11	1976, 6	10.3
加 彭	1974, 3	1974,10	23.0
幾內亞比索*	1974, 3	1975, 7	17.0
賴比瑞亞	1977, 2	1977, 2	10.0
馬達加斯加	1972,11	1972,11	12.0
模里西斯	1972, 4	1972, 8	35.0
莫三比克	1975, 6	1975, 7	59.0
尼 日	1974, 7	1974, 7	5.0
塞內加爾	1971,12	1973,11	49.0
塞 席 爾	1976, 6	1978, 5	3.5
多 哥	1972, 9	1972, 9	45.0
薩 伊	1972,11	1973, 1	115.0

*除幾內亞比索所獲得之中共經援為有利息的貸款外，其餘各國所獲得的均為無息貸款。

）這十九個受援國分別為：貝南、波札那、布吉納法索、蒲隆地、喀麥隆、維德角、查德、葛摩、加彭、幾內亞比索、賴比瑞亞、馬達加斯加、模里西斯、莫三比克、尼日、塞內加爾、塞席爾、多哥和薩伊。

至於中非共和國和迦納，以前即曾獲得來自北京的經援。這兩個非洲國家於此一時期內，均與中共重新建立外交關係。中非共和國於一九六六年一月六日，與北京斷交。一九七六年八月二十日，中非共和國與中共重新建交。同年十一月六日，北京隨即承諾一千萬美元的經援貸款。一九六六年十月廿八日，迦納亦與北京斷絕外交關係。同時，中共在一九六一年和一九六四年，所承諾給迦納的兩筆二千萬美元和二千三百萬美元貸款，均告中斷。一九七二年，雙方恢復外交關係，北京乃重新恢復在一九六一年和一九六四年的經援款項。此明顯的指出，中共使用經援作為追求外交政策目標的工具。

在一九七〇年代，由於中共外交政策的轉變，已有許多非激進政體的非洲國家，開始收到北京的經援。例如，在上述十九個首次收到北京經援的非洲國家中，即有十六個國家並非屬於激進政體。首次收到中共外援的三個非洲激進國家，為貝南、幾內亞比索和莫三比克。不過亦值得注意的是，在非洲地區的十五個激進政體中，有十二個國家仍然繼續收到來自北京的援外承諾。只有迦納、阿爾及利亞和安哥拉等三個激進國家，於此一時期內並未繼續收到北京新的經援承諾。此一研究發現指出，儘管中共已快速擴展其外交關係至非激進的非洲國家，但同時北京仍維持與非洲激進國家的友好政經關係。

自一九七〇年代中期以後，北京對外經援規模已有所減少。由於中國大陸內部的進行經濟改革和現代化，北京開始需要大量的資金，故昔日鉅額之援助款項，已不復見。根據北京的觀點，有些援外計畫的執行結果，受援國依然採取反對北京的政治立場。越南和阿爾巴尼亞，則是兩個主要例子。此外，南葉門和莫三比克雖然過去曾獲得中共經援，但渠等立場卻反而更傾向蘇聯。再者，蘇聯為與中共相抗衡，亦經常提供更多之經援給北京之受援國，此乃使北京在過去之投資付諸流水。所有這些因素，造成北京對外經援承諾，在一九七六年到一九七八年間的銳減，平均每年僅約一億五千二百萬美元。此實難與一九七二年到一九七五年間，平均每年約五億六百萬美元的援外承諾金額相提並論。

(二)一九七九年~一九八九年

北京支持西方國家，以及反蘇聯的外交政策，在一九八〇年代初期，已然減少了北京對許多開發中國家的影響力。為改正此一缺失，北京在一九八二年乃採行所謂的獨立外交路線。對美國採取了較為獨立的立場，對蘇聯減少敵對意識，對第三世界國家則試圖發展更為密切的關係。^②一九八二年十二月，趙紫陽訪問十一個非洲國家，宣佈中共無意在非洲大陸與蘇聯相抗衡。^③和平共處五原則再次成為北京對外政策的基本原則。但是在一九八四年中期以後，北京的對外政策已轉而強調世界和平與發展

註^② Robert G. Sutter, p.25.

註^③ Lowell Dittmer, "China's Search for Its Place in the World," in *Contemporary Chinese Politics in Historical Perspective*, ed. Brantly Womack (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p. 244.

路線。②因此，在一九八〇年代，北京宣稱不干涉任何第三世界國家的內政，亦不再以意識形態來劃分第三世界國家，也不反對任何國家與超級強權發展關係。

一九八〇年代，中共外交政策的轉變，亦影響及援外政策的變化。外交關係的建立與激進政體等兩項變數，在一九七八年以前，是影響中共對非洲經援的最重要因素。然而，在一九八〇年代，此一情況已不復存在。兩項可能的解釋原因為：(1)從一九五三年到一九七八年，中共已與多數的第三世界國家，建立了外交關係；(2)意識形態和革命外交，在中共外交和援外決策上，已不再扮演重要角色。

儘管北京在一九八〇年代的外交政策，主要是強調國際上的穩定和全球經濟合作，但北京在非洲地區的援外活動，仍然表現得相當積極。一九八〇年代，北京共承諾了十四億七千七百萬美元給非洲國家，比起一九七〇年代多了二億七千四百萬美元。與非洲受援國所簽訂的經援協定，從一九七二年到一九七八年間的五十一個，增加到一九七九年到一九八九年的一百二十九個。此外，非洲受援國的數目，亦由前一時期的三十三個，增加到此一時期的四十九個（請參見表四）。此一發現，指出了北京在一九八〇年代，仍相當重視與非洲國家關係。

表四：北京對外經援的地理分佈（1979~1989年）

地 區	經 援 承 諾 (百 萬 美 元)	經 援 協 定 數 目	受 援 國 數 目
非 洲	1,477.5	129	46
亞 洲	528.2	31	9
中 東	119.0	10	6
拉 丁 美 洲	106.9	27	14

從一九七九年到一九八九年間，中共提供經援給四十六個非洲國家。值得注意的是，在一九七八年以前，曾收到北京經援的非洲國家，均於此一時期內再次收到北京的經援承諾，唯一的例外是奈及利亞。在這十六個受援國中，只有六國首次收到北京的經援承諾。這些新的受援國為：安哥拉、吉布地（Djibuti）、象牙海岸、賴索托、馬拉威和辛巴威。在這些新的受援國中，只有馬拉威未於此一時期內承認中共。吉布地在一九七九年一月與北京建交，同年十二月，中共承諾一千三百萬美元的貸款予吉國。辛巴威於次年承認中共，同年九月亦收到北京承諾的二千六百六十萬美元貸款。一九八三年，其餘三個非洲國家亦相繼與中共建交。一九八三年一月，安哥拉與中共建交；次年，雙方簽署貸款協定，中共提供二千一百六十萬美元的無息貸款。一九八三年三月，象牙海岸承認中共；一九八六年六月，雙方簽署貸款協定，北京承諾一千五百六十萬美元的無息貸款，協助象國發展農漁業。一九八三年四月，賴索托王國

註② Samuel S. Kim, "China and The Third World: In Search of a Peace and Development Line," p.153.

承認中共；同年五月，賴國即獲得來自北京約六百萬美元的無息貸款。至於馬拉威共和國，其曾於一九八三年五月獲得北京約六百萬美元的無償援助。但因馬拉威迄今仍與我國維持邦交，故自一九八三年以後，即未曾再收到任何來自北京的經援。

從一九八三年到一九八五年間，北京對非洲地區的經援活動，締造了一項新歷史紀錄，即每年平均有二十二個非洲國家收到北京的援外承諾。於此三年內，中共加強對非洲地區的經援之主要原因為，當時共有三十六個非洲國家發生乾旱。為此，北京提供不少物資援助給查德、布吉納法索、衣索比亞、塞內加爾、茅利塔尼亞、莫三比克、馬利、尼日、索馬利亞、坦尚尼亞、蘇丹、安哥拉和其他非洲國家。中共的這些經援活動，無非意欲表達對非洲人民疾苦的關切。^③於是在一九八四年，北京對非洲國家的經援乃告增加。這些新近承諾的經援款項，乃是自一九七〇年以來，所增加最快的一年。在一九八四年，北京的對外經援承諾高達四億六千七百萬美元，比一九八三年增加了三億三千七百萬美元之多。

一九八六年三月，李先念訪問孟加拉、斯里蘭卡、埃及、索馬利亞和馬達加斯加等國，重新強調支持第三世界國家的要求改變世界經濟體系。同年三月二十三日，北京提供索馬利亞一百四十萬美元的無償援助，協助索國修建各大城市之水管工程。此外，北京亦貸款一千五百六十萬美元，發展索國漁業。三月二十七日，李先念贈送二千噸的水泥給馬達加斯加。從一九八七年到一九八九年，北京每年約提供經援給十二個非洲國家。其中最大的受援國為迦納，其在一九八九年獲得一筆八千萬美元的無息貸款；坦尚尼亞則在一九八八年獲得了二千七百萬美元的貸款。所有這些援外活動，顯示出北京在一九八〇年代援外政策的一個新方向：即經援金額減少，但受援國數目卻相對增加。

五、海峽兩岸之經援競爭：一九九〇年代

一九九〇年代初期，北京仍強調獨立自主的外交路線，重申和平共處五原則，繼續與第三世界國家加強團結合作，並打壓台灣的國際生存空間。從一九八八年到一九九三年間，共有四十五個非洲國家獲得北京的經援承諾。^④（請參見表五）除納米比亞於一九九〇年首次獲得北京的經援承諾外，其餘四十四個國家，在一九八〇年代以前即為中共之受援國。由於中國大陸的進行經濟改革，造成內部需要大量資金，因而影響及北京的對外經援政策。大體而言，北京在一九九〇年代的援外政策，其對受援

註③ Wu Qingchan, "A General Survey of China's Economic and Technological Assistance to Other Countries in 1984," *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, by the Editorial Board of Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade (Beijing, 1985), p.414.

註④ Teh-chang Lin, *Taiwan's Foreign Aid: An Instrument of Foreign Policy*, paper presented in Southeast Regional Conference of the Association for Asian Studies, Hilton Head, South Carolina, 14~16 January, 1995, USA.

表五：中華民國對非洲地區之經濟援助（1988~1993年）

國家	貸款	訓練課程	人道援助	技術團體	中共受援國	外交關係
南非		×	×			1
馬拉威	×	×	×	×		1
史瓦濟蘭		×	×	×		1
賴比瑞亞			×			1
賴索托		×	×	×	×	1
幾內亞比索		×	×	×		1
中非		×	×	×	×	1
尼日	×	×			×	1
利比亞		×				2
模里西斯				×	×	2
奈及利亞		×				2
馬達加斯加		×	×		×	2
薩伊					×	2
安哥拉		×			×	2
阿爾及利亞					×	3
埃及		×			×	3
摩洛哥					×	3
突尼西亞					×	3
蒲隆地					×	3
衣索比亞		×	×		×	3
肯亞		×			×	3
盧安達					×	3
索馬利亞			×		×	3
蘇丹			×		×	3
坦尚尼亞		×			×	3
烏干達		×			×	3
吉布地					×	3
貝南					×	3
布吉納法索			×		×	3
象牙海岸		×			×	3
甘比亞					×	3
迦納		×			×	3
幾內亞					×	3
馬利					×	3
茅利塔尼亞					×	3
塞內加爾					×	3
獅子山					×	3
多哥					×	3
維德角					×	3
喀麥隆					×	3
查德					×	3
剛果					×	3
赤道幾內亞					×	3
加彭					×	3
聖多美及普林西比					×	3
波札那		×			×	3
莫三比克		×	×		×	3
納米比亞					×	3
尚比亞					×	3
辛巴威		×			×	3
葛摩					×	3
塞席爾					×	3

* 1:與中華民國有邦交；2:實質關係；3:無任何外交關係。

資料來源：外交部外交報告書，對外關係與外交行政，臺北，外交部，民國八十一年；中國對外經濟貿易年鑑，北京，對外經濟貿易部，1989~1994年。

國所承諾之金額款項已大為減少；中共之主要用意在於，將有限的對外經援集中在有可能和台灣進一步發展關係，或是將經濟關係提升為政治關係的開發中國家。²⁵此顯示出，北京將動用所有可資運用的政經力量，給國際上願意孤立臺灣的國家種種好處，因此中共在一九九〇年代所提供援助的國家，仍然維持相當的數目。

在一九九〇年代，亦有例子可以說明在北京對外經援和建立外交之間的關係。納米比亞於一九九〇年三月二十一日宣佈獨立，次日北京旋與之建交。²⁶同年七月十八日，雙方簽訂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。

就中華民國對非洲地區的外交政策而言，當前我國拓展對非關係之政策，係採務實作法，在有效運用有限資源並妥善配合運用之前提下，積極爭取對我友善之國家。為達此目標，我國已積極運用政經實力，從事務實外交，針對非洲國家之實際需要，提供經援並加強農漁業及工業技術合作，以助其經濟發展，並擴展我國在非洲地區之活動空間及地位。²⁷

迄目前為止，共有八個非洲國家正式承認中華民國。此八個非洲國家為南非共和國、馬拉威、史瓦濟蘭、賴比瑞亞、賴索托、幾內亞比索、中非共和國和尼日等八國。於此八個國家中，賴索托、賴比瑞亞、中非共和國和尼日均係與我國重新恢復外交關係。大體而言，中華民國對非洲地區的援外政策，仍主要集中在這些與我國有正式邦交的國家。自一九八〇年代末期以來，我國即致力恢復與昔日友好非洲國家的外交關係。根據表五，此八個與我有正式邦交之非洲國家，自一九八八年以來，即已不斷獲得來自中華民國的經濟援助。這些經援內容包括了貸款、人道援助、訓練課程和派遣技術團體等。例如在一九九一年，中華民國承諾二千七百萬美元貸款予馬拉威，協助該國發展航空工業。²⁸

賴索托曾於一九八三年五月和北京簽署經濟技術合作協定，北京承諾六百萬美元無息貸款。自此後，賴國即未曾再獲得任何北京的經援承諾。一九九〇年四月，賴索托與我國全面恢復外交關係。賴比瑞亞曾於一九七七年二月，收到中共所承諾的一千萬美元經援貸款；翌年六月，北京再承諾二千四百萬美元予賴國。一九八二年四月和一九八四年十二月，中共繼續提供七百萬美元和五千萬美元的經援貸款予賴比瑞亞。但是在賴比瑞亞於一九八九年十月與我國恢復全面外交關係後，該國即未曾再收到中共的任何經援承諾。

一九八〇年代，中共曾承諾提供中非共和國約三千萬美元的無息貸款。一九九〇年四月十七日，其與中共再簽訂貸款協定。中非共和國於一九九一年七月八日，與我國第三度建立外交關係，並收到我國之經濟援助。尼日共和國在一九八〇年代，共收

註²⁵ *South China Morning Post*(Hong Kong), September 8, 1994, p.1.

註²⁶ 納米比亞為非洲大陸最後一個獲得獨立的殖民地國家。

註²⁷ 外交部，*中華民國八十二年外交年鑑*，臺北，外交部外交年鑑編輯委員會，民國八十二年，頁一六〇～一六一。

註²⁸ *海外經濟合作發展基金簡訊*，臺北，經濟部海外經濟合作發展基金管理委員會，民國八十二年一月，頁八。

到北京約四千二百萬美元的經援貸款。一九九〇年七月十八日，尼日與北京簽署貸款協定。尼日共和國在一九九二年六月十九日，與我國正式恢復外交關係，此後即未曾再收到北京的任何經援。反觀，中華民國於一九九三年承諾二千萬美元貸款予尼日共和國，作為協助尼國興建住宅之用。²⁹上述四個國家在與北京斷絕外交關係以後，北京同時也中斷對這四國的經濟援助。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。

根據表五，吾人發現儘管台北與北京皆相當重視對非洲國家的經濟援助，但雙方對特定之非洲國家並無激烈之經援競爭存在。對中華民國而言，其對非洲地區之經援，主要集中在與我國有邦交或有實質關係的國家上。至於與我國無任何外交關係的三十八個非洲國家中，則皆為中共之受援國。從一九八八年到一九九三年，這些國家均曾獲得來自北京的經援承諾。在這三十八個非洲國家中，只有十三個國家曾於此一時期內，獲得我國的經濟援助，但援助的內容僅限於人道援助和一般技術訓練課程。此顯示台北與北京在非洲地區，各有其經援重點國家。

六、結 論

作為外交政策的一種指標，對外經援之地理分佈，或受援國之選擇，實可視為一國外交政策之「輸出」。基本上，援助國之援外政策乃係受到該國對外政策之引導。對外政策目標的改變，亦必然影響及援助國對其受援國之選擇。從一九五〇年代開始，中共的對外政策即一直指引著對非洲國家的經濟援助政策。一九五〇年代中期，中共的主張和平共處五原則，使其首度與埃及、阿爾及利亞、幾內亞、迦納、馬利和索馬利亞等非洲國家展開接觸，並提供經濟援助。一九六〇年代的中蘇共衝突，由於雙方互爭在非洲地區的勢力範圍，導致中共提供大量經濟援助給一些非洲國家。因此從一九六四年到一九七一年之間，共有十七個非洲國家獲得了中共的經援。一九七〇年代中共的第三世界理論，促使其對外經援活動仍集中在非洲地區，受援國家高達三十三個。一九八〇年代，由於內部的進行經濟改革，中共對外所強調的是一個和平穩定的國際環境。北京對非洲國家的經援，仍然是表現得相當積極，共有四十六個非洲國家收到北京的援助。

在一九九〇年代，海峽兩岸之間的互動關係，造成了在台北與北京之間在非洲地區的經援競爭。中共仍然使用經援，作為在國際上打壓我國生存空間的主要工具之一。一九六〇年代我國在非洲之邦交國曾達二十六國之多，惟自一九七一年我國退出聯合國後，中共利用其在聯合國之有利地位，以大量之經濟援助爭取非洲國家之外交承認。故至一九八〇年代後期，我國在非洲之邦交國家僅餘三國，而迄目前為止，只有八個非洲國家承認中華民國。³⁰此證明了，在北京援外政策與外交政策之間的密切關係。

註²⁹ 海外經濟合作發展基金簡訊，民國八十二年十月，頁八。

註³⁰ 關於中共利用其對外經援，來拓展其對外關係，請參見林德昌，「中共的援外政策：外交目標或經濟利益」；問題與研究，第三十三卷，第十期，民國八十三年十月，頁三十五～四十七。