

冷眼看坦桑尼亞——尚比亞鐵路通車

林碧 焯

坦桑尼亞——尚比亞鐵路已於去年十月完工通車。這個工程一直是研究中共在非洲地區外交和經濟援助的重點之一。不可否認的，以鐵路所牽涉到的政治背景，經濟因素以及軍事影響力，坦桑鐵路實具深遠重要性。本文將就其歷史背景，演變過程及主要影響作簡要分析。

一 歷史背景

早在一八九八年，英國殖民家西塞爾·羅德（Cecil Rhodes）就曾提出建造從好望角直通埃及的鐵路，以連接南非、羅德西亞、烏干達、蘇丹和埃及，使之成爲一體。這個計劃由於建造上技術的困難以及財政上未獲英國支持而放棄。目前由南非通往羅德西亞以及尚比亞的鐵路，係於一九〇四年建造完成，其主要目的是運送煤礦和銅礦。

第二次世界大戰之後，英國再度考慮修築鐵路從南非通往坦甘伊加（今日之坦桑尼亞係由坦甘伊加和桑吉巴於一九六四年合併而成）。一九四九年英政府曾經作了二項測量調查，但是由於建造經費至鉅，築路計劃又遭擱置。^①

一九六〇年之後，坦尚鐵路計劃再度被提起，但是扮演主要角色的並非英國等殖民國家，而是坦桑尼亞及尚比亞二國。坦尚二國對於鐵路修築的興趣和關心是基於下列原因：

（一）銅礦是尚比亞的主要經濟產品，佔全國總出口值的百分之九十。由於尚比亞不臨海，銅礦輸出全仰賴羅德西亞鐵路系統和莫三鼻克的港口。於是通往南非和莫三鼻克的羅德西亞鐵路便成了尚比亞經濟的生命線。

然而，羅德西亞已於一九六四年初醞釀脫離英國，片面獨立，由少數白人組成的政府繼續統治。尚比亞深恐一旦因此引起當地黑人的民族解放運動，勢必危及羅德西亞的政治安寧，則將來如何一方面支持民族解放運動而同時又可使白人政府保持羅德西亞鐵路運輸，便成了左右爲難的問題。如果尚比亞選擇討好白人政府之途，則將失去多數非洲國家的友誼；如果它決定支持民族解放運動，爲了免於白人政府的經濟報復包括封鎖鐵路，則另行開闢新的出海口和通道，是絕對必要的。至於莫三鼻克，黑人的武裝革命行動則已於一九六四年爆發，事實上已危及羅德西亞鐵路的通行和銅礦的輸出。由於這二個因素，尚比亞從一九六四年起便積極

註① 關於坦尚鐵路的歷史背景見 H. M. Hole, *The Making of Rhodesia*, (London: Frank Cass, 1967)。英國政府於一九五二年出版一種鐵路調查報告，對於鐵路計劃的可行性有詳細報導。

進行坦尚鐵路之修築計劃。②

(二)從坦桑尼亞立場言，新鐵路倘能築成，勢必有助於該國南部地區的開發。坦國在德英統治期中，由於殖民政府忽視內部經建發展，南部地區相當落後。獨立之後，新政府積極進行開發工作。根據聯合國經濟小組調查，該國南方藏有豐富煤鐵礦產而且適於農業發展。如果新鐵路完成，當地農礦產品將可輸往外地，同時亦可引進大量勞工，解決臨海地區的失業問題。

(三)坦桑尼亞總統尼瑞爾(J. Nyerere)是一個泛非洲主義的倡導者，他極願促成新鐵路的完成，以便使尚比亞和東非三國坦桑尼亞、肯亞和烏干達^③連成一體。因為傳統上，英屬東非三國在政治、經濟以及行政管理上自成一個單元，而尚比亞却是屬於以南非和羅德西亞為主的單元，極欲脫離這個殖民時代的經濟依存關係，加入東非三國。故尼瑞爾所倡導之泛非洲主義和東非聯邦，正符合尚比亞之外交政策目標。

尚比亞首先在一九六四年五月邀請世界銀行對於鐵路建造計劃的可行性，進行研究。出乎尚比亞政府預料之外，世界銀行反對鐵路的建造，并提出三點意見：

(一)由於尚比亞一向是南非和羅德西亞的貿易伙伴，將來鐵路完成之後，坦尚之間的貿易關係無法支持新鐵路的營運。在一九六四年，尚比亞和東非國家的貿易只佔全國輸出入總值的百分之一。即使尚國的銅礦全部改由新鐵路輸往坦桑尼亞，由此路進入尚國的貨物仍然很少，因為南方的羅德西亞和南非仍然是她主要的工業產品、石油、電氣和煤的供應者。另外，坦桑尼亞首都達拉沙蘭的港口設備遠不及莫三鼻克和南非的港口。以其在一九六四年的設備將無法容納尚比亞的銅礦輸出量。世界銀行同時亦指出尚比亞原有的鐵軌寬度和坦國不同，將來的坦尚鐵路必須在邊境設置價格昂貴的轉運站。

(二)世界銀行認為投資一億五千萬美元(依一九六四年的估計)建造鐵路是不符合兩國的經濟發展原則。坦尚二國在教育、衛生和農業方面都急待發展，以如此鉅款投資於單項計劃，甚為不妥。

(三)基於尚比亞的政治考慮，世界銀行建議投資改善原有通往安哥拉和剛果的鐵路，以便在羅德西亞鐵路中斷之時足以負荷尚國銅礦的輸出量。或者，建造新的公路通往坦桑尼亞，以代替原有的鐵路計劃。依當時估計，公路建造只需三千萬美元，可以節省一億二千萬美元。^④

繼世界銀行之後，美國的布魯金斯研究院亦曾於一九六五年作了一項非洲鐵路系統的調查，研究報告之中再度反對坦尚鐵路的興建。坦尚二國的鐵路計劃被批評為缺乏經濟考慮偏向政治目的。

在反對聲中，尚比亞政府仍然發現不少鐵路計劃的支持者。例如東非鐵路和港口管理局於一九六四年提出研究報告，支持鐵路

註② 參閱 W. Tordoff, *The Politics of Zambia* (Manchester: University of Manchester Press, 1974).

註③ 尼瑞爾個人對泛非主義的見解可從他的演講集中窺見大概。全集有三冊，由牛津大學出版。

註④ 世銀報告書由尚比亞政府於一九六六年出版。

的興建。根據該局的估計，鐵路建造費將低於一億伍仟萬美元，而且在正式通車之後，經由鐵路的貨物足以應付營運之需。該報告指出如果鐵路貸款是無息，將來鐵路完成之後，可免於政府補貼，如果貸款利息是百分之七，則坦尚二國政府必須補貼鐵路的營運三至四年不等。除此之外，英國洛荷公司（Lorho）亦私下進行調查鐵路計劃的可行性。洛荷公司估計建造費用只需要六仟萬美元。^⑤

當西方國家對於鐵路計劃的利弊進行辯論之際，中共立即向坦桑尼亞暗示財政和技術的可能性。中共於一九六五年二月尼瑞爾總統訪問匪區時，透露這項意圖。同年六月當周恩來訪問坦桑尼亞時，雙方對於技術及財政援助方面進行談判。由於雙方均未公佈談判內容，外界無法得知談判結果。不過八月二十四日坦國新聞報導證實中共人員已抵達首都達雅沙蘭，可見雙方已達成初步協議。

二 中共的介入

中共鐵路和地質人員於一九六五年八月進行鐵路興建的研究工作。這顯示坦桑尼亞與中共的關係，已經開始趨於密切。一般而言，中共在坦國外交攻勢於最初四年之中（一九六〇——一九六四）未有顯着成果，主要原因在於尼瑞爾當時所採行的外交政策，係以依賴美英領導為主。一九六四年以後，尼氏對於傳統的親西方政策大加修正，造成了親社會主義路線的外交政策。一九六五年中尼氏的訪問匪區，中共的鉅額經濟和軍事援助以及周匪恩來的訪問坦國，均為雙方關係密切的具體表現，而鐵路修築的承諾，更為此種親密關係的必然結果。

尚比亞對於坦桑尼亞親匪政策，起初并不贊同。中共雖於一九六四年尚比亞獨立之際，立即給予外交承認，但雙方關係一直陷於低潮。卡恩達總統（K. Kaunda）的穩健政策以及中共參與剛果，蒲隆地和肯亞反對黨活動所造成的不安，是促成雙方交惡的主因。在此情形之下，尚國寄望於西方國家能對鐵路的修築，給予必要的支持。然而，一般的反應却是相當的冷淡。西方國家中只有英國和加拿大聯合提供十五萬鎊支持由英商馬克斯威爾公司（Maxwell Stamp Associates）進行研究鐵路計劃。美國政府則宣佈接受世銀的意見，拒絕任何財政援助，僅允提供補助，以研究修築公路代替鐵路的可行性。

中和馬克斯威爾公司的研究報告於一九六六年十月提交坦、尚二國政府。根據後者的報告，鐵路費用將為三億五百萬美元另加三千萬美元整修達拉沙蘭的港口，以便負荷銅礦的輸出。該報告並反對世界銀行的預言，認為坦尚鐵路的前途極為樂觀^⑥。中共的鐵路研究報告於十月十三日提交坦國政府，根據該國官方報導，報告書對於鐵路的可行性表示支持。^⑦

註⑤ 這一項調查及估價散見於一九六七年七月的東非報章其中包括 East African Standard, Daily Nations, The Standard & Reporter.

註⑥ 馬克斯威爾公司報告書於一九六六年提出，但是拒絕對外發表，尚比亞政府也無對外發行。若干歐美大學由於學術需要藏有該報告書。

註⑦ 中共的報告書詳情無法得知。然而在此必須說明中共在一九六六年所作的僅是一般研究報告，真正的地面測量及設計工作一直到一九六八年才開始。

很顯然的，一直到一九六六年底，中共是鐵路計劃的唯一支持者。爲了消除卡恩達總統的疑慮，中共特於一九六七年七月邀其赴北平訪問。卡氏訪匪之後於尚國首都路薩卡表示中共已經應允財政支持，不過拒絕透露該國是否已經接受中共的條件。

回顧六十年代的外交史，很明顯的西方國家在非洲大陸又犯下了嚴重的錯誤。這些國家包括美英在內一直認爲中共無力亦不願在東非和中非投下鉅資，興建鐵路。美國始終認爲中共的財政允諾是誇大其詞和故作姿態。美英二國對於鐵路的修建，更爲冷淡。殊不知西方國家的冷漠，正爲中共的外交攻勢，創下了良機。

一九六七年九月五日坦尚兩國財長和中共正式簽訂了修築鐵路的條約^⑧。根據這項條約，中共將於一九六八年的三月之前進行鐵路測量以及設計工作，另外應允提供技術和無息貸款。西方觀察家於此時對於貸款數額，中共技術人員人數以及其他條約內容都全然不知。事實上，中共對於鐵路修築計劃是採逐一談判的手法，一九六七年的條約只是原則上同意提供財政援助，詳情仍須日後談判。

坦、尚、中共三方的第二次談判係於一九六八年四月在達拉沙蘭舉行。會中決定鐵路的路線，中共技術人員的派遣以及鐵路的設計^⑨。新鐵路將從坦國的Kidatu到達尚國的Kipiri Mposhi，全長約八百英里。整段鐵路設計和測量工作正式展開，至一九六九年十一月止，坦桑尼亞段便告完工。

第三次談判於一九六九年十一月在路薩卡舉行，會中修改鐵路的路線和決定鐵軌的寬度。鐵路起點由Kidatu移到達拉沙蘭，鐵軌則以尚比亞鐵路寬度爲準，旨在使尚比亞的銅礦能直達港口而不需轉運^⑩。

涉及整個鐵路修築計劃最主要的文件是於一九七〇年七月簽訂，其中包括貸款數目，方式以及償還方法，其要點爲：①中共提供四億美元，支持鐵路修築；②坦尚二國各獲半數貸款，分三十年，無息償還，自一九八二年起付；③貸款百分之六十將用於基本修築費包括築橋及通信號燈等，百分之四十用於鐵路設備；④在上項貸款中，中共將以貨品輸往坦尚二國，并以銷售所得支付上述基本修築費。按此一規定旨在解決中共外匯欠缺的難題，並防止外匯大量外流。中共同時同意提供鐵路設備以及其他原料。^⑪

中共的貸款方式曾引起西方觀察家們廣泛爭議。以貨物代替現金的貸款方式，顯然將增加坦尚二國的貿易負擔。根據估計，從一九七〇到鐵路完成止，坦尚二國必須輸入約值二億四千萬美元的中共貨品以便支付鐵路修築費用。坦尚二國在過去一向是入超的國家，如此鉅額輸入，勢必嚴重影響其外貿收支平衡。論者更指出中共貸款方式亦將影響非洲當地的工業發展，因爲中共貨品一向以農產品、紡織品及其他輕工業加工品爲主，這些產品均可由非洲國家當地自行製造。坦尚二國爲了修築鐵路而大量輸入中共的上

註⑧ 參閱一九六七年九月五日人民日報。

註⑨ 見新華社電訊報導（一九六八年四月七日——九日）

註⑩ 見金融時報（一九六九年十一月十七日）

註⑪ 見英國國家廣播電台摘要（一九七〇年七月十二日）另外金融時報、紐約時報以及經濟學人各有不同估計。一般預測，四億美元是最低估價。事實上，坦尚二國承認鐵路的造價早已超過四億美元。根據衛報的估計，鐵路造價於一九七六年已達五億美元。

列產品，將予正在成長中的國內輕工業，以致命的打擊。

鐵路興建從一九七〇年十月正式開工到一九七六年十月完工。六年之中，根據不同的估計，中共派出的技術員工超過一萬五千人，所支出的資本遠超過四億美元。

三 鐵路的主要影響力

坦尚鐵路完工之後，世界各國對於此項工程及其影響力的看法與批評，很不一致。一般而言，下述各點值得注意：

(一)由於鐵路的修築，中共在東非是否建立了相當穩固的外交據點？中共和坦尚二國的外交關係將如何演變？對於坦尚二國所支持的解放運動有何影響？

無可否認的，鐵路的完成，對於中共在東非的外交情勢，頗有裨益。由於西方評論家一向對於鐵路的興建抱持懷疑的態度，鐵路的如期完成正是中共用來炫耀自己的最佳工具。在東非城市之中，西方遊客對於鐵路所帶來的中共貨物和宣傳品之大量流行，亦多表示驚訝。然而，這些外在現象並不表示中共的外交據點已經穩固，埃及和蘇俄關係的演變，便足以說明此點；蘇俄曾經投下鉅資為埃及修建阿斯文水壩，然而沙達特主政之後卻下令逐走所有蘇俄技術人員，造成二國關係的低潮。中共是否會在坦、尚二國遭遇同樣命運，固難預測，不過以非洲國家政權更替之頻繁以及外交路線之不穩，西方學者並不否定這項可能。

坦尚二國在尼瑞爾及卡恩達領導之下，所採取的親匪外交路線目前似不致有重大的改變，因為在非洲政治領袖之中，以尼卡二人之傾向中共，最為狂熱，甚至在不同的公開場合，亦一再強調坦尚二國應當向中共學習。但論者以為坦尚二國在新的一代執政後，中共在該地區造成的狂熱，將會逐漸消失。以坦國為例，不少政治家及學者對於中共的滲入該國各項經濟計劃，表示憂慮。尼瑞爾雖是積極社會主義者，但亦遭遇反對。在過去幾年，坦國所實施的政策包括政治學習、國有化、國營農場以及其他帶有濃厚毛共色彩的政治組織，都曾遭到不同的批評。這些將是改變坦國親匪路線的潛在因素。

就目前來說，西方學者所關心的是坦尚鐵路將會對羅德西亞及南非的民族解放運動帶來何種程度的衝擊力。一般認為中共將利用鐵路輸入必要的武器到坦尚二國，藉以援助革命，擴大戰亂。這種看法的可靠性到底如何，似宜就中共的軍援能力與尚比亞的政治立場，分別加以檢討。第一，在過去非洲動亂之中，共產國家固然是主要的武器供應者，但中共所扮演的角色實遠在蘇俄和古巴之後，這項事實已在安哥拉及莫三鼻克充分顯示出來。中共的政策往往是鼓動非洲革命領導人以自助為原則，並以獲得當地人民的支持為主要目標。故大規模軍援非洲叛亂的可能性，似不甚大。其次，中共的軍援必定假道尚比亞再轉入游擊隊手中，而在過去十年中，尚國對於羅德西亞黑人革命運動的立場，則屬模稜兩可。卡恩達在公開場合中固曾聲色俱厲的支持解放運動，但私下則嚴格限制在該國所有牽涉武裝革命的活動。原因是尚國在地理上，與羅德西亞、西南非、安哥拉及莫三鼻克皆為鄰國，又須經由羅

德西亞及莫三鼻克輸出銅礦，其本身安全與經濟利益的考慮，影響了它對民族解放運動的支持，是以大部份的革命份子皆在坦桑尼亞接受訓練。另據倫敦戰略研究所估計，南非軍事力量遠在尚比亞之上，並足以於必要時炸毀坦尚鐵路以中斷任何外來軍援^⑩。尚比亞對此辛苦得來之鐵路及爲築路所負之二億美元之外債，恐不願爲了全力支持解放運動而作孤注一擲。

(二)就中共外援政策而言，它顯然已經吸取坦尚鐵路的經驗，在非洲大陸轉移其經援的方向。目前，伊索匹亞，索馬利亞，盧安達以及幾內亞都接受中共交通人員，進行公路修築。以索馬利亞爲例，中共派往該國的築路人員爲數千餘，投於公路建設的資金，多達五千萬美元。六十年代初期，中共對非經援往往注重小型農技計劃，其中包括稻米播種，輕工業加工以及農業試驗。自坦尚鐵路建築之後，中共已逐漸參預港口修築以及交通建設等工程。

必須特別強調的是，中共熱衷於鉅大援外計劃對中國大陸的經建，必然大有妨害，因爲毛共統治之下的中國大陸畢竟是經濟落後，民不聊生。坦尚鐵路耗資四億美元，動用一萬五千名員工，的確是中共相當大的負擔。有人直稱中共援助坦尚二國，中國人民損失了一條長達一千八百公里的鐵路，如此評論應當是中肯之詞。

對坦尚二國來說，鐵路的功用在目前是很大的。尚比亞的銅礦可以從坦桑尼亞出海，且可經由東非鐵路系統和肯亞及烏干達發展貿易關係。坦桑尼亞南部的農、礦業發展亦將受惠於鐵路的通車。從一九七四年以來，坦國逐漸從臨海地區移進勞工，由政府補助在鐵路沿線建立許多合作農場。中共同時同意提供六千萬美元發展該地區的煤礦工業。

儘管西方觀察家於參觀鐵路之後，對於鐵路設計、行車及管理少有嚴厲批評，但一般認爲坦尚鐵路的前途仍有隱憂。回顧一九六五年之時，世界銀行之所以拒絕支持這項鐵路計劃是基於羅德西亞、莫三鼻克和南非鐵路及港口系統恰好符合尚比亞的經濟需要。換言之，坦尚鐵路的修築牽涉到很濃厚的政治色彩，爲的是防止羅德西亞及莫三鼻克的封鎖。然而，一九七六年以後，非洲情勢有了新的改變：安哥拉及莫三鼻克均已獨立，羅德西亞的黑人統治也是指日可待。在將來的歲月裏，尚比亞的出海道路可經由安哥拉，羅德西亞以及莫三鼻克，坦尚鐵路的營運勢必遭受影響。如果通往上述三地的鐵路暢通，坦尚鐵路將遭到激烈的競爭，或許將出現乏人問津，無貨可載的現象。坦尚二國政府如何維持鐵路營運及償付四億美元的外債將是問題的中心。^⑪

(三)從匪俄在非洲大陸的競爭判斷，坦尚鐵路將是代表何種意義？中共是否有意效蘇俄在索馬利亞之舉，在坦桑尼亞建立軍事基地？由於坦國面臨印度洋，鐵路本身是否會帶來軍事的影響力？匪俄之爭由來已久，也非本文討論範圍。然而在雙方爭執的情勢下，中共顯然在坦國佔了上風。坦尚鐵路往往被認爲是中共的阿斯文水壩，旨在和蘇俄在非洲一爭長短。事實上，中共在坦國的經濟影響力非其他國家可比：無論在貿易、經援或技術合作方面，中共都佔着最重要的地位。根據坦國官方透露，中共是該國的最主要

註⑩ 見戰略研究所年度報告（一九七〇—一九七六）。

註⑪ Martin Bailey 及 Allen Hutchinson 二氏在實地研究鐵路之後有這種看法。見 The Freedom Railway (London: Collins, 1976). 及 Chinese African Revolution (London: Hutchinson, 1974).

外援貸款提供者，為數達三億三千萬美元，而中共技術人員亦深入該國的每一階層。蘇俄在該地區的影響力幾乎是不存在。

論者更進一步強調坦尚鐵路所代表的並不只是單純的匪俄競爭，中共之所以投資四億美元必另有企圖。從軍事觀點看，戰略學者們認為中共係以鐵路為代價，換取達拉沙蘭港口的使用權，作為擴張印度洋海權的長遠打算。中共的協助修造海軍基地，訓練海軍和建立聯合航運公司被認為是為將來發展海軍合作鋪路。但照倫敦戰略研究所的看法，中共在坦桑尼亞的軍事活動，只限於提供武器及訓練軍事人員，目前沒有任何有力證據，足以證明中共軍艦已出現於坦國海岸，或證明達拉沙蘭港口的使用權已為中共海軍所共享。

C.P. Fitzgerald 及 W.A.C. Adie 二氏在研究中國早期向南拓展史和中共外交政策之後，一再強調南中國海以至印度洋將是以後中共向外擴充的目標。^②Fitzgerald 特別注意明代的海外拓展並以它為歷史證據，預言中共將來的海外擴張路線。這種論據，依照現有的資料加以研判，顯然是相當脆弱。首先我們必須重視美國在亞洲的軍事力量，接着考慮蘇俄在印度洋的軍事實力，當然最重要的原因是中共本身海軍力量的落後。就印度洋而言，坦尚鐵路的修建，並不意味着中共影響力的大增，因為鐵路本身和中共海權擴張似乎沒有重要的關連。儘管中共船隻在中國大陸與坦桑尼亞之間，來往頻繁，其主要目的係在鐵路及其他合作計劃之下，運輸必需物品，軍事作用似極有限，若以蘇俄艦隊在索馬利亞享有的權益來衡量，中共在坦桑尼亞海軍的地位，仍然無法相提並論。

四 結論

綜上所言，坦尚鐵路的完工並不代表中共非洲政策的成就，而是呈現出新的轉捩點。回顧過去，中共似乎在坦尚二國極佔優勢，尼瑞爾在十四年內訪問匪區三次，卡恩達也二度訪匪。在以往十年之中，坦尚鐵路一直是問題的中心，也是三方面發展關係的焦點。在鐵路完成之後，坦尚二國究將如何繼續目前的親匪政策，值得非洲政治領袖們深思。誠如以上所言，尼卡二氏是積極的親匪份子，故其外交路線的修正，自非短期內可以實現。然而，我們必須正視的是坦尚二國，亦如其他非洲國家，已經發展出濃厚的民族主義，似乎不可能甘願變成毛共在非洲的新殖民地或勢力範圍。G.T. Yu 氏在研究中共和坦桑尼亞關係之後，曾經指出毛共 and 坦國的外交關係建立在非正式同盟 (Informal Alliance) 之上以追求相互利益為主要目標。^③並認為雙方由於共同的利益，共同的外交政策目標以及意識型態的溝通，而發展出親密的外交關係。但這種外交型態是否足以應付將來國際局勢的衝擊、中共的動亂以及坦桑尼亞政權的更替，唯有等待今後事實的證明。

註② C. P. Fitzgerald, *The Southern Expansion of the Chinese People*. (London: Barrie & Jenpins, 1972). W.A.C. Adie, "China's West Asian Strategies", in Ian Wilson, ed. *China and the World Community* (London: Pau Mall, 1973).

註③ G.T. Yu, *China's African Policy: A Case of Tanzania*, (New York: Praeger, 1974).

—— *China and Tanzania: A Study in Cooperative Interaction* (Berkeley: University of California press, 1970).