

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 對外經援動機之研究

doi:10.30390/ISC.199312_32(12).0006

問題與研究, 32(12), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(12), 1993

作者/Author：林德昌

頁數/Page：63-76

出版日期/Publication Date：1993/12

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.199312_32\(12\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199312_32(12).0006)



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



對外經援助動機之研究

林德昌

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

在國與國之間，雙邊外援關係的展開，總是肇端於援助國 (the donor) 決定提供外援之動機。倘援助國缺乏任何動機，則雙邊外援之交易，根本無從開始。理論上，不同的外援動機，將會影響到援助國對受援國之選擇。援助國的外援動機，一般均具有高度之政治性。此政治動機，也清晰地反映出援助國的外交政策目標。易言之，一國之所以選擇某一外援對象，主要是受到其本身所追求外交政策目標的影響。這些被選擇的受援國，由於是一種非常具體的觀察證據，乃成爲吾人在研究與分析經援助外交政策之關係時的一項重要指標。

本文將從理論與實際的層面，探討雙邊外援交易行爲的各種可能外援動機。此外，筆者亦擬提出一項假設，即一個援助國，無論其爲「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development)、「石油輸出國家組織」(Organization of Petroleum Exporting Countries)，抑或「經濟互助委員會」(Council of Mutual Economic Assistance) 等組織的成員，基本上渠等之外援助動機都是以政治取向爲主，並確實反映了其本國之外交政策。

二、雙邊外援動機——一項理論上之爭議

倘一個援助國的外援助動機，皆能在任何特定時期內被辨識出來，則吾人可以很容易地解釋援助國的外援決策，以及外援對象的選擇，亦易於觀察在援助國和受援國之間的交換和互動關係。

然而，在諸多援助國之間，長久以來普遍存在著一種爭論：即外援助機何在？以及何種動機才是真確的外援助機？此一爭論牽涉到雙邊外援之本質問題，例如外援是一種目的，抑或是一種為達成目的而使用的手段？爲了要了解雙邊外援交易之動力與過程，有必要先釐清此一爭論。

大體而言，一個國家的政府在提供他國外援之際，皆期望完成一些有利於本國之利益目標。由此可見，在決定給予外援之規模與層次上，援助國對自我利益的評估與考慮是相當重要的。例如，根據藍道委員會（Randall Commission）的研究指出，除非外援本身有助於加強美國的安全，否則任何未來之外援無法被認爲是正當合理的。^①

然而，要明確指出援助國的真正利益何在，誠非易事。因爲一個國家同時提供外援給不同的國家，可能有其不同之目標與期望。其次，不同的決策者，在排列這些目標與期望的先後重要性上，亦必然有所差異。再者，每一個提供外援的國家，在不同的時地，也會試圖去達成不同之目標。在此一情況下，只有在觀察且分析了援助國真正的給予那些國家外援之後，觀察兩國的互動關係，才能評估援助國的真正外援動機。

在國際政治經濟學上，一個援助國爲何要對他國提供外援，經常被視爲一種動機來研究。根據懷特（John White）的看法，動機就是一種情緒（emotion）的反應。希望（hope）、懼怕（fear）和渴望（desire），這些都是動機。在任何特定的國際情勢中，有關這些情緒的表現或流露，使得吾人得以識別援助國所欲追求的目標。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，因爲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而異。^②

一般而言，一個國家提供他國外援之主要動機有四：經濟發展動機、人道主義動機、貿易動機，以及政治上的動機。值得注意的是，援助國的動機，大都是多層面的，並沒有所謂任何單純的經濟發展、人道主義、貿易或政治上的動機。此外，必須強調的是，所有援助國之外援助機，皆與該國之政治動機有密切之關係。同理，一國亦無法單憑純粹之政治動機，而提供他國外援，主因是援助國與受援國之間仍可能存在著經濟和貿易關係而間接地促成援助之動機。茲將上述四項援外動機分述如下。

三、經濟發展動機

① Commission on Foreign Economic Policy, *Report to the President and Congress* (Washington D.C., 1954), p. 8, cited in Leon Tansky, *U.S.*

and *USSR Aid to Developing Countries* (New York: Praeger, 1967), p. 4.

② John White, *The Politics of Foreign Aid* (New York: St. Martin's Press, 1974), p. 35.

絕大多數的對外經濟援助，其所標榜之目標，皆係欲加速受援國本身之經濟發展與成長。這種對外經濟援助，也經常被視為提昇受援國經濟發展的主要方法之一。自經濟發展的角度觀之，對外經濟援助的一項主要假設是，若無外來的經濟援助，則受援國的經濟成長，不但緩慢、痛苦，而且不易實現。^③

然而，在對外經濟援助和經濟發展之間，並沒有一種直接且正面的相互關係存在。例如，皮爾森委員會 (Pearson Commission) 即曾指出，儘管有著外來經濟援助，但與受援國在過去所收到的外援之金額多寡，及其經濟成長速度，兩者之間的相互關係是異常的微弱。^④此外，根據麥克賽爾 (Raymond Mikesell) 的研究，有一些國家曾經歷了快速的經濟發展與成長，然渠等並未獲得大量的外來資金援助；也有一些國家的經濟發展與成長的持續，係早在大量外來資金流入之前即已發生。另一方面，大量的經濟援助流入，亦經常無法對受援國之經濟發展有明顯之助益。麥克賽爾乃宣稱對外經濟援助並不是促使他國加速經濟發展的一種必要的、充分的條件。^⑤

一九七六年，世界銀行通過一種滿足「基本人類需要」(basic human needs) 之政策，作為對開發中國家提供外援的依據原則；翌年，美國亦跟進採納之。此一政策的重要意義，乃在於強調應先滿足窮困人民基本生活需要的重要性。因此，各國外援所應關切的重點，應在於如何援助貧窮落後國家之人民，解決有關健康、糧食和居住等問題。然而，從真正付諸實行的成效來看，滿足「基本人類需要」的外援政策，大體而言仍未全然實現。例如，在一九七九年，世界銀行所提供之對外經濟援助中，有一半以上集中在十個國家；而在這十個國家之中，只有兩個國家——印度和印尼，屬於所謂的低收入國家 (low-income economies)。在同一時期，由美國所提供的對外雙邊經濟援助中，約有一半以上集中在十個國家，而其中只有四個國家，包括印度、印尼、孟加拉和巴基斯坦，屬於低收入國家。^⑥從這些例子可以看出，儘管經濟發展經常被揭櫫為提供外援的正當目標，但事實上，一個國家的外援動機，乃是遠超過經濟發展之上。^⑦

漢廷頓 (Samuel P. Huntington) 認為在美國外援決策過程中，內部經常有爭論存在。部份美國人士強調，雖然經濟發展本身應該是美國外交政策上的一個高度優先目標，但是對外經濟援助不應該反映美國的外交政策。因此，渠等認為經濟發展

註③ Birla Institute of Scientific Research Economic Research Division, *Does Foreign Aid Help?* (New Delhi: Allied Publishers Private Limited, 1981), p. 1.

註④ *Partners in Development: Report of the Commission on International Development* (New York: Praeger, 1969), p. 8.

註⑤ Raymond Mikesell, *The Economics of Foreign Aid* (Chicago: Aldine, 1968), p. 258.

註⑥ Frances Moore Lappé, Joseph Collins and David Kinley, *Aid as Obstacle*, quoted in *South* (October, 1980), p. 11.

註⑦ Anne O. Krueger, Constantine Michalopoulos, and Vernon W. Ruttan, *Aid and Development* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1989), p. 68.

本身就是外援之目的。然而，漢廷頓指出這種論調有如下諸多缺點：^⑧

(一)、此一論調對於經濟發展整個問題的看法，過於簡單化；因為每一個提供外援的國家，在特定之時期，對某一特定之國家，都會懷有特殊之興趣。

(二)、漢廷頓指出，倘吾人認為經濟發展與任何政治目標均無關連，則此即是全然地強調外援與政治決策者的判斷與決策無關。事實上，為了經濟發展而提供的外援，與政治可能有相當密切的關係；反之，一些因政治因素而提供的對外經援，可能也會與經濟發展目標息息相關。^⑨

(三)、漢氏宣稱，儘管吾人或許可以將經濟發展從政治性的目標上區別開來，但援助國政府之興趣，仍然遠超過對受援國單純經濟發展之關切。例如，除了經濟發展之外，援助國仍然期望去鼓勵受援國，邁向一種穩定的政府，創造有利的環境，使其得以鼓勵經濟發展，合理的回應大眾之期望，並且在相當範圍內，容忍政治異議人士。顯然地，這些目標包含了援助國之政治性考慮。然而，值得注意的是，援助國的外援方案，鮮有直接對外宣稱其目標是要鼓勵擴大受援國的人民政治參與，以及建立一個更負責任的政府。為避免這種政治上的敏感性，一個提供外援的國家，一般均使用一種間接的途徑來達成這些政治性目標，如發展教育，建立工會與合作組織，從而促成中產階級的興起；就長遠而言，此亦有助於擴大受援國人民之政治參與。^⑩由於這些敏感因素的存在，多數提供外援的國家，並不願太明確的強調這些政治動機；反之，渠等所要標榜的乃是那些冠冕堂皇的經濟發展目標。^⑪

四、人道主義動機

基本上，以人道主義動機為主的對外經援，主張外援只是單純的被用來幫助受援國之人民疾苦，而非為了要加強援助國的其他政治或貿易上的目標。外援之人道主義動機的一項基本原則是，受援國必須能夠自由的根據本身之意願，向世界上的任何商品供應國，購買其所需之物品與服務項目；然而，受援國的這些決定和行動，對援助國而言，必須是可以接受的。^⑫

註⑧ Samuel P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, No. 1, Winter 1970~71, p. 167.

註⑨ *Ibid.*, p. 169.

註⑩ Joan M. Nelson, *Aid, Influence, and Foreign Policy* (New York: The Macmillan Company, 1968), p. 19.

註⑪ *Ibid.*, p. 18.

註⑫ Patricia Adams and Lawrence Solomon, *In the Name of Progress: The Underside of Foreign Aid* (Toronto: Energy Probe Research Foundation, 1985), pp. 161~62.

對於支持人道主義外援助機之人士而言，渠等強調外援僅應使用於使受援國人民受益，而非用之以遂行援助國政府本身的內、外政策目標。但是，此一標榜人道主義動機之外援，亦有其本身之問題存在。因為根據上述之論點，凡具有人道主義動機之外援，實應具有普遍性之原則。但是，誠如亞當斯（Patricia Adams）所言，一個提供外援的國家，應該拒絕援助那些顯然違反國際人權法案（International Bill of Human Rights）的國家。^⑭很顯然地，此一說法早已隱含了一個國家在提供他國外援之際，所作的政治性考慮。此外，摩根索（Hans J. Morgenthau）也認為，儘管外援之人道主義動機，其本身是非政治性的，但事實上，此一類型的外援也是在一個政治性的範疇中運作，且其亦具有政治上的功能。一國政府給予他國的人道經援，可能亦含有政治上的影響力。^⑮

另外一個有關外援人道主義動機之問題，乃是道德觀念。自一九六〇年代以來，國與國之間的官方雙邊經濟援助，都一直奠基於一種道德原則上，即一國有道德責任來對他國提供援助。^⑯對於那些強調外援的道德責任者而言，渠等相信有責任去援助那些需要幫助的國家，尤其當援助國有力量提供他國援助，以及貧窮國家亟需他國幫助之際。^⑰

對於援助國基於道德責任提供外援，以解決第三世界國家的發展問題，此一論點亦受到批評。其爭論的重點在於，國與國之間的雙邊關係，應該全然取決於對國家利益的考慮。^⑱然而，瑞德爾（Roger Riddell）認為道德和國家利益是一種錯誤的二分法。瑞氏認為，對國家利益的考慮，乃是在決定應否提供外援？給那一個國家？數量多少？那一種型式的外援？在提供外援之際所作的道德考慮，亦包含了對上述問題之斟酌。因此，國家利益與道德觀念，應同時成為評估外援之基礎。簡言之，對國家利益的考慮，雖然在外援決策上是重要的，但是第三世界國家本身的需求，也提供了一個重要的道德依據；因此，以這種道德觀點為基礎而提供的對外援助，事實上，是和國家利益的追求相輔相成的。^⑲

五、貿易動機

對援助國而言，用以增加外援之貿易利益，最直接和最明顯的方法，則是將外援本身附加上許多條件：在資源使用方面

註⑭ 國際人權法案強調人類平等與天賦之權利，每個人皆有其自由、經濟、社會、文化和政治上的權利。Ibid., pp. 175-176.

註⑮ Hans J. Morgenthau, "Preface to a Political Theory of Foreign Aid," Robert A. Goldwin, ed., *Why Foreign Aid? Two Messages by President Kennedy and Essays* (Chicago: Rand McNally & Company, 1963), p. 72.

註⑯ Roger C. Riddell, *Foreign Aid Reconsidered* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987), p. 3.

註⑰ Ibid., p. 61.

註⑱ Ibid., pp. 65-73.

，援助國要求受援國使用其所提供之外援，以購買援助國之物品和服務；在目的之使用方面，由援助國政府指定興建之項目（projects）、產品，或是外援金額的如何使用及分配。一般而言，這兩種型式的附加條件，經常為援助國所合併使用。近幾年來，援助國亦有增加使用混合資金（mixed credits）的趨勢。這些資金同時包含有對外經援的成分，以及一種貿易性的資金貸款，作為一種貿易條約的簽訂，以減少雙方交易費用。^⑧簡言之，援助國之貿易動機，乃是要確保其在提供外援之際，儘可能的從這些對外經援中獲取貿易上的利益。

實際上，貿易動機亦無法與援助國的政治和經濟發展考慮相脫離。貿易動機必須在援助國全盤的政治環境中運作。有些人認為，對外援附加一些條件，以及援助國的追求多重外交政策目標，常導致人們對外援成效之懷疑。但仍然有些人指出，這種實際上的雙邊外援交易，對受援國而言，應可予以容忍，因為可讓更多外援流入本國；反之，若外援僅是為了解經濟發展因素，則外援的流入，必將大為減少。因此，在實際的情況下，一個國家所收到的外來經援，真正以促進經濟發展為名目的款項可能不多；但此已無關緊要，因為援助國出於政治動機而使受援國獲得更多之外援，此對受援國未來之經濟發展，亦必然有所裨益。^⑨

六、政治動機

經由上述之討論，一個國家是否應該提供他國外援，乃是一種與援助國外交政策息息相關的問題。因此，布萊克（Lloyd Black）指出，對外經濟援助的基本目標乃是具政治性的。^⑩筆者在此要強調的，提供外援的四種外援動機，乃是相互關連的，而其中又以政治動機為最重要。

有相當多的統計分析研究指出，一個提供外援國家對其政治利益的考慮，已然影響及該國雙邊外援之地理分佈。有許多學者已嘗試去測試一些假設，試圖解釋外援分佈之模式。例如，麥克欽利（R. D. McKinley）和利托（R. Little）已然指出，解釋美、英、法、德四國外援分佈的情形，唯一在統計上具有意義的決定因素，乃是這些國家在追求外交政策上的利益；這兩位學者在結論中亦指出，「經濟合作暨發展組織」會員國的雙邊外援分佈，實質上乃是一種權力政治的表徵，而表面則以經濟發展的託辭加以掩蓋。^⑪

註⑧ Anne O. Krueger, *op. cit.*, pp. 73-78.

註⑨ *Ibid.*, p. 82.

註⑩ Lloyd D. Black, *The Strategy of Foreign Aid* (Princeton: D. Van Nostrand Company, Inc., 1968), p. 18.

註⑪ R. D. McKinley and R. Little, "The German Aid Relationship: a Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models of the Distribution of German Bilateral Aid 1961-1970," *European Journal of Political Research*, Vol. 6, pp. 235-57. And also "The US Aid Relationship: a Test of the Recipient Need and Donor Interest Models," *Political Studies*, Vol. 27, pp. 226-50.

另根據佛瑞斯 (Karl von Vorys) 的分析，在一九六三年和一九六四年美國參議院的五十七場演說中（其中包括四十五位不同的演說者），有關外援法案之辯論，可歸納出幾項經常被提及的外援目標：1. 促進美國的國家安全；2. 對抗共產主義的威脅；3. 刺激經濟發展；4. 為美國拓展與他國友誼；5. 加強自由世界的安全與福祉；6. 遂行美國的外交政策。^②在另外一項研究中，亦有類似之結論出現。在一九六三年和一九六四年間，美國的一些重要政治領袖，曾發表了十四篇支持美國外援政策的演講。其中有二個最常被提及的外援目標：1. 支持未開發國家的獨立；2. 自由世界的安全與福祉；3. 促進全球的安全與穩定。^③此很顯然的顯示出，追求國家利益已是美國外援政策的最重要目標。

麥澤爾 (Alfred Mazels) 和尼森奇 (Machiko Nisanke) 亦發現，援助國追求國家利益之模式，在一九七八年到一九八〇年之間，對於雙邊外援的分佈，提供了一個合理的解釋。渠等認為解釋雙邊外援動力的主要多數，乃是政治和安全上的考慮。至於不同的援助國家，則存在著不同的自我利益。例如，對美國而言，戰略上的考慮是最重要的；對法國而言，與昔日殖民地之關係，則列為最優先考慮；至於日本，關切的是與其有貿易關係的國家。^④

即使吾人承認對經濟發展、人道主義或貿易上的考慮，也許是一國對外提供援助的主要動機之一，然而在此仍然有一項問題存在，即幾乎每一個提供外援的國家，所選擇的外援對象，都是集中於某些特定之國家。因此，錢尼 (Hollis B. Chenery) 強調，倘欲評估與解釋美國對外經援之動機與期望目標，僅能集中分析美國與各個特定受援國在某一特定時期之關係。^⑤這種強調外援之地理分佈，不僅凸顯了援助國的戰略或政治上的考慮，而且也指出了在援助國和受援國之間的一些歷史性關係。此可用來解釋援助國在選擇外援對象時的政治動機。事實上，此為援助國在外援決策形成過程中的第一個步驟。

七、外援政治動機之實例

大體而言，無論是西方或東方的援助國，皆有本身之政治性動機。由對受援國的選擇，清楚地反映了援助國的政治動機。自方法學上的觀點而言，觀察某一特定時期內，受援國與援助國之間的關係，不僅可了解援助國在外援決策上的政治動機

註② Karl von Vorys, *The Political Dimensions of Foreign Aid* (Philadelphia: University of Pennsylvania, 1967), p. 3.

註③ *Ibid.*, pp. 3-4.

註④ Alfred Mazels and Machiko K. Nisanke, "Motivations for Aid to Developing Countries," *World Development*, 12, September 1984, pp. 879-900.

註⑤ Hollis B. Chenery, "Objectives and Criteria for Foreign Assistance," Robert A. Goldwin, ed., *Why Foreign Aid? Two Messages by President Kennedy and Essays* (Chicago: Rand Mc Nally & Company, 1963), p. 45.

，而且可了解援助國所追求的外交政策目標。本節試圖說明援助國之外援分佈，為何總是集中在幾個特定的國家上，甚至一些標榜經濟發展動機的援助國亦不例外。

首先，要討論的是「經濟合作暨發展組織」會員國。以澳洲為例，表一很清楚地指出，巴布亞紐幾內亞一直為澳洲多年來援助的主要國家，其所收到的澳援，在一九八〇年代，約占澳洲全部外援中的三分之一。然而，值得注意的是，巴布亞紐幾內亞是一個中等收入的國家（middle-income economy）。^{註27}其他的國家，如印尼、孟加拉和馬來西亞，亦經常收到澳洲外援。儘管澳洲的外援政策，亦顯示了對人道主義和貿易利益的關切，但基本上，戰略上，以及地緣關係上的考慮，才是澳洲外援分佈的主要考慮原則。另外一個也關心南太平洋情勢的國家是紐西蘭。主導紐西蘭外援決策的最主要因素，乃是其向以南太平洋島嶼國家的監護者自居，尤其是那些與紐西蘭有特殊之歷史、政治和種族關係者。^{註28}紐西蘭的主要外援對象有，庫克群島（Cook Islands）、西薩摩亞、吐瓦魯（Tuvalu）、尼耶（Niue）、印尼和斐濟等國，其中只有印尼屬於低收入國家。

至於奧國，其外援規模相當小。儘管奧國外援主要以貿易上的考量為重，在一九八〇年代，其雙邊外援對象仍集中在地中海沿岸的一些中等收入和中上收入國家（upper-middle-income economies）。^{註29}這些國家包括阿爾及利亞、埃及和土耳其等國。比利時的外援宗旨，主要是要援助貧窮的非洲國家，包括那些與其有特殊之歷史關係者。^{註30}比利時的雙邊外援總額中，有百分之四十以上集中在中非的薩伊、盧安達和蒲隆地，這三個都屬於低收入國家。

就愛爾蘭而言，外援是一種傳達友好訊息的象徵。愛爾蘭本身的外援規模，均較其他「經濟合作暨發展組織」會員國略遜一籌，其半數以上的雙邊外援，主要提供給三個在南部非洲的低收入國家，包括賴索托、坦尚尼亞和尚比亞等國。瑞士雙邊外援所標榜的人道主義原則，係於一九八五年簽署通過，其中特別強調受援國自助的重要性；此外，這些受援國也必須尊重人權，並願改善一些不合理的經濟和社會狀況。^{註31}瑞士雙邊外援的主要對象，包括印度、坦尚尼亞、尼泊爾、盧安達和馬達加斯加等國，皆屬於低收入國家。

在「經濟合作暨發展組織」之中，加拿大、丹麥、芬蘭、挪威、瑞典和荷蘭的外援政策，主要強調雙邊外援的經濟發展

註27 巴布亞紐幾內亞的個人平均國民所得，在一九八九年為八百九十美元。World Development Report 1991: The Challenge of Development, Published for the World Bank (New York: Oxford University Press, 1991), p. 204.

註28 Stephen Browne, *Foreign Aid in Practice* (New York: New York University Press, 1990), p. 200.

註29 *Ibid.*, p. 164.

註30 *Ibid.*, pp. 168-69.

註31 *Ibid.*, p. 211.

表一：「經濟合作暨開發組織」會員國之雙邊外援對象

年代 國別	1979~80	1981~82	1983~84	1985~86	1987~88
澳洲	巴布亞紐幾內亞 (43%) 印尼(7%) 孟加拉(2%)	巴布亞紐幾內亞 (38%) 印尼(6%) 孟加拉(4%)	巴布亞紐幾內亞 (35%) 印尼(6%) 孟加拉(3%)	巴布亞紐幾內亞 (30%) 印尼(6%) 馬來西亞(6%)	巴布亞紐幾內亞 (27%) 印尼(7%) 馬來西亞(4%)
奧地利	印尼(23%) 土耳其(12%) 印度(4%)	阿爾及利亞(24%) 黎巴嫩(5%) 馬來西亞(5%)	阿爾及利亞(23%) 埃及(11%) 馬來西亞(5%)	阿爾及利亞(39%) 埃及(9%) 土耳其(3%)	中國大陸(10%) 阿爾及利亞(98%) 土耳其(9.6%)
比利時	薩伊(27%) 盧安達(6%) 蒲隆地(5%)	薩伊(22%) 盧安達(5%) 蒲隆地(4%)	薩伊(18%) 盧安達(5%) 蒲隆地(3%)	薩伊(22%) 盧安達(5%) 蒲隆地(4%)	薩伊(20%) 盧安達(5%) 蒲隆地(3%)
加拿大	孟加拉(7%) 巴基斯坦(5%) 印度(3%)	孟加拉(7%) 巴基斯坦(5%) 印度(5%)	孟加拉(6%) 印度(3.8%) 巴基斯坦(3.7%)	孟加拉(4%) 巴基斯坦(3.3%) 印度(3.2%)	孟加拉(5%) 巴基斯坦(2.7%) 印度(2.4%)
丹麥	坦尚尼亞(8.3%) 孟加拉(6%) 印度(5%)	坦尚尼亞(9.3%) 孟加拉(6%) 印度(5%)	印度(9%) 坦尚尼亞(8.4%) 孟加拉(5%)	坦尚尼亞(13.8%) 孟加拉(8%) 印度(5%)	坦尚尼亞(6.9%) 印度(4.3%) 肯亞(4%)
芬蘭	坦尚尼亞(17.1%) 越南(7.9%) 尚比亞(7.9%)	坦尚尼亞(12.3%) 越南(8%) 尚比亞(6%)	坦尚尼亞(12%) 肯亞(6%) 尚比亞(5.9%)	坦尚尼亞(8.7%) 尚比亞(5.4%) 肯亞(4.3%)	坦尚尼亞(9.7%) 尚比亞(4.8%) 肯亞(4%)
法國	瑞優尼恩(12.6%) 馬蒂尼克(12%) 新喀多尼亞 (4.2%)	瑞優尼恩(13.4%) 馬蒂尼克(10%) 新喀多尼亞 (4.2%)	瑞優尼恩(9.3%) 馬蒂尼克(7%) 法屬玻利尼西亞 (4.6%)	瑞優尼恩(8.5%) 馬蒂尼克(7%) 法屬玻利尼西亞 (4.5%)	瑞優尼恩(8.1%) 馬蒂尼克(6%) 法屬玻利尼西亞 (4.7%)
西德	土耳其(10.2%) 埃及(3.5%) 孟加拉(3%)	土耳其(7.5%) 印度(5.8%) 印尼(5.1%)	印度(4.9%) 埃及(3.7%) 印尼(3.4%)	印度(4.6%) 印尼(3.8%) 埃及(3.1%)	土耳其(5.6%) 印度(4.6%) 埃及(3.7%)
愛爾蘭		賴索托(11.6%) 蘇丹(3%) 坦尚尼亞(2.6%)	賴索托(10%) 坦尚尼亞(6.4%) 尚尼亞(3.9%)	賴索托(6.5%) 坦尚尼亞(5.5%) 尚尼亞(5.1%)	賴索托(7.3%) 坦尚尼亞(6.3%) 尚尼亞(5.7%)

義大利	索馬利亞(3.8%) 衣索匹亞(1.4%)	索馬利亞(5.4%) 馬爾他(4%) 莫三鼻克(2%)	索馬利亞(8%) 莫三鼻克(3%) 衣索匹亞(3.1%)	衣索比亞(6.7%) 索馬利亞(6.2%) 蘇丹(4.5%)	莫三鼻克(7%) 索馬利亞(7.3%) 衣索匹亞(6.2%)
日本	印尼(9.8%) 孟加拉(7%) 泰國(6.3%)	印尼(11%) 南韓(6.7%) 泰國(6.2%)	中國大陸(8.2%) 印尼(7.1%) 泰國(5.9%)	中國大陸(8.2%) 菲律賓(8%) 印尼(5.8%)	印尼(12%) 中國大陸(6.6%) 菲律賓(6%)
荷蘭	印度(8.4%) 蘇利南(5.9%) 印尼(5.8%)	印度(8.2%) 蘇利南(6.8%) 印尼(6.8%)	印尼(6.3%) 印度(6%) 荷蘭安提拉(5%)	印度(6.5%) 印尼(6%) 荷蘭安提拉(4.4%)	印尼(7.7%) 印度(6.2%) 坦尚尼亞(3.4%)
紐西蘭	庫克島(14%) 斐濟(8.5%) 西薩摩亞(7.7%)	庫克島(16.2%) 印尼(8.9%) 尼耶(7%)	庫克島(12.2%) 尼耶(7.1%) 西薩摩亞(6.6%)	庫克島(22.8%) 西薩摩亞(5.5%) 尼耶(5.5%)	庫克島(8.9%) 尼耶(5.8%) 西薩摩亞(4.1%)
挪威	坦尚尼亞(9.2%) 孟加拉(6%) 印度(5.2%)	坦尚尼亞(9.9%) 孟加拉(5%) 肯亞(4.7%)	坦尚尼亞(9%) 孟加拉(4%) 肯亞(3.8%)	坦尚尼亞(8.5%) 孟加拉(5%) 莫三鼻克(4%)	坦尚尼亞(8.2%) 莫三鼻克(4%) 尚比亞(3.8%)
瑞典	坦尚尼亞(10%) 越南(9.1%) 印度(8.4%)	坦尚尼亞(9.1%) 越南(8.2%) 印度(6.2%)	坦尚尼亞(8.3%) 越南(7.5%) 印度(6.6%)	坦尚尼亞(8%) 印度(6.3%) 莫三鼻克(5%)	坦尚尼亞(6%) 莫三鼻克(5%) 印度(3.4%)
瑞士	印度(9.4%) 坦尚尼亞(4.4%) 孟加拉(4%)	印度(6%) 尼泊爾(5.4%) 盧安達(4.3%)	印度(7%) 尼泊爾(3.1%) 馬達加斯加(3%)	坦尚尼亞(3.5%) 印度(3.3%) 盧安達(2.6%)	印度(3.9%) 馬達加斯加(3%) 印尼(3.1%)
英國	印度(10.9%) 孟加拉(5%) 坦尚尼亞(3.3%)	印度(11.2%) 蘇丹(3.4%) 肯亞(3.3%)	印度(11.9%) 肯亞(2.8%) 蘇丹(2.6%)	印度(9.9%) 孟加拉(3%) 蘇丹(2.5%)	印度(6%) 孟加拉(3%) 肯亞(2.7%)
美國	以色列(18.6%) 埃及(14%) 土耳其(3.4%)	埃及(13.4%) 埃及(11.8%) 土耳其(3.6%)	以色列(14.1%) 埃及(13%) 薩爾瓦多(3%)	以色列(19.1%) 埃及(12.8%) 薩爾瓦多(3%)	以色列(12%) 埃及(9.4%) 薩爾瓦多(3%)

* 括弧內代表援助國在該時期所給予外援援百分比。

資料來源：DECD, *Development co-operation: Efforts and policies of the Members of the Development Assistance Committee*, various years.

目標，並且關切開發中國家窮困之人民。基本上，加拿大的雙邊外援政策，係取決於下列四項原則：1. 幫助落後的國家與貧困之人民；2. 以促進經濟發展為最優先目標；3. 拓展開發中國家與加拿大雙方之友誼；4. 發展人類基本生存的能力。加拿大的雙邊外援策略，亦明示了受援國必須尊重人權的前提。^②如此一來，此已然包含了政治動機在內。在一九八〇年代，加拿大的外援活動，主要集中在南亞的三個低收入國家，包括孟加拉、印度和巴基斯坦。

丹麥的雙邊外援政策，亦強調援助貧窮落後國家之發展問題的重要性。四分之一以上的丹麥雙邊外援，主要集中於孟加拉、印度和坦尚尼亞等三個低收入國家。這些國家能夠獲得丹麥外援之可能主要因素，在於歷史上與丹麥的基督教傳教關係。^③至於芬蘭的雙邊外援動機，則大體與丹麥雷同。不過，芬蘭的雙邊外援強調兩國之間的一種合作行為，而不僅是一種單純的資源轉移，此乃使外援成為芬蘭外交政策上的主要工具之一。^④芬蘭的雙邊外援對象，集中在坦尚尼亞、越南、尚比亞和肯亞等四個低收入國家。

荷蘭政府視其對外經援，為一種追求世界和平的工具。荷蘭政府認為要解決第三世界國家的貧窮問題，富裕的國家應予提供援助，因為這個問題為全球緊張關係之來源。^⑤因此，荷蘭的外援政策乃致力於改善全球之貧窮問題。^⑥荷蘭雙邊外援的主要對象，有印度、蘇利南和印尼等國。其中，蘇利南屬於中上收入國家。^⑦至於挪威的外援政策，主要強調下列數點：維持人類基本生存的自然資源、改善貧困人口之生活狀況、經濟發展與成長，以及促進國際和平與合作。近年來，挪威已不斷強調國際合作的重要性，尤其是有關全球環保問題。^⑧坦尚尼亞、孟加拉、印度、肯亞和莫三鼻克等低收入國家，皆為挪威在一九八〇年代的主要外援對象。

在「經濟合作暨發展組織」中，瑞典可謂是一個不但與冷戰毫無關連的國家，而且亦是一個過去無帝國主義歷史的國家。因此，其雙邊外援的動機，排除了歷史關係和戰略上的利益考慮。對瑞典而言，其外援目標強調：追求經濟和社會上的平等、受援國在政治和經濟上的獨立、民主政治的發展、鼓勵人民的政治參與、維持人類基本生存需要的自然資源和環境、以及經濟上的發展與成長。^⑨瑞典的雙邊外援地理分佈，主要集中在南部非洲和南亞的幾個國家，包括坦尚尼亞、印度、越

^{註①} *Ibid.*, pp. 170~71.

^{註②} *Ibid.*, pp. 173~76.

^{註③} *Ibid.*, pp. 177~79.

^{註④} Bruce Dinwiddy, ed., *Aid Performance and Development Policies of Western Countries* (New York: Praeger, 1973), p. 74.

^{註⑤} Stephen Browne, *op. cit.*, p. 198.

^{註⑥} World Development Report 1991, *op. cit.*, p. 205.

^{註⑦} Stephen Browne, *op. cit.*, p. 203.

^{註⑧} *Ibid.*, pp. 206~7.

南和莫三鼻克。這些國家都面臨了嚴重的發展問題，以及大量的貧窮人口問題。^①

此外，就德國、法國、英國、義大利和美國而言，渠等之雙邊外援不僅在於鼓勵受援國之經濟發展，而且也是追求外交政策上的一項主要工具。在「經濟合作暨發展組織」中，西德是第三大提供雙邊外援之國家。儘管西德之雙邊外援動機，主要係基於貿易上的考慮，但是一個強烈的政治動機——拒絕東德之國際地位，亦是西德外援決策的重要依據。^②在此一原則下，西德對發展的觀念，充分地反映了其對本身意識形態之堅持，其條件為受援國必須仿照西德而非東德之政經體系，以解決發展問題。西德雙邊外援的主要對象，包括土耳其、埃及、印度和印尼等國，其中土耳其和埃及屬於中低收入國家。

法國的雙邊外援政策，與其外交政策息息相關。法國將外援視為一種外交上的工具，用以加強法國與受援國之間的政經關係。由於歷史關係的存在，使得法國成為援助下撒哈拉非洲的主要國家，法國亦因此而具有特殊之責任感。^③此外，法國也援助南太平洋島嶼，包括法屬波里尼西亞（French Polynesia）、馬蒂尼克（Martinique）、新喀多尼亞（New Caledonia）和瑞優尼恩（Reunion）。令人驚訝的是，在這四個受援國中，法屬波里尼西亞是一個高收入國家，而其他三個則是中上收入國家。^④

英國的外援政策與法國極為類似，皆取決於歷史上的殖民關係。英國雙邊外援的模式，不可避免地反映了英國與其他大英國協會員國之間長久的歷史關係。由此點觀之，外援乃是英國追求外交政策上的一項工具。^⑤在獨立的大英國協會員國中，凡對英國更具有戰略價值者，抑或與英國有軍事聯盟關係者，皆有獲得大量英國外援之傾向。在一九六五年到一九七〇年間，英國的雙邊外援主要對象，包括馬拉威、奈及利亞、印度、巴基斯坦、烏干達、肯亞、迦納、馬來西亞和圭亞那等國。^⑥自一九八五年以來，收到最多英國外援的國家是印度，其次為孟加拉。^⑦至於義大利，其外援與外交政策有著密切之關係。義大利政府亦尋求基本人權之保障與實現，滿足民生基本需要，鼓勵糧食之自給自足，環境保護，以及自立之經濟發展。義大利絕大多數之外援，皆集中在非洲地區，其中兩個最大之受援國，為衣索匹亞和索馬利亞。^⑧

註① *Ibid.*, p. 209.

註② Lloyd D. Black, *op. cit.*, p. 91.

註③ 多數之法國外援主要分佈在昔日之法國屬地或殖民地。這些國家共收到約百分之九十四的法國雙邊外援。 *Ibid.*, p. 90.

註④ World Development Report 1991, *op. cit.*, p. 271.

註⑤ Bruce Dinwiddie, *op. cit.*, p. 41.

註⑥ Judith Hart, *Aid and Liberation: A Socialist Study of Aid Policies* (London: Victor Gollance Ltd., 1973), p. 184.

註⑦ Stephen Browne, *op. cit.*, p. 216.

註⑧ *Ibid.*, p. 192.

美國是目前少數幾個援助國中，很明顯的將戰略上的考慮置於其雙邊外援政策之上。自第二次世界大戰以來，美國在冷戰中扮演一個領導角色，並以全球自由與民主的防衛者自居。因此，在一九六〇年代以前，美國的雙邊外援規模相當龐大，約占全球外援數額之一半；此外，在外援和內政利益之間的緊密關係，亦使美國的雙邊外援政策隱含著政治、戰略和貿易上的動機。這些外援動機，目前仍引導著美國的雙邊外援政策。

在一九八〇年代，美國雙邊外援的主要對象，包括以色列、埃及、土耳其和薩爾瓦多等國家，此乃因雷根政府強調從政治和戰略層面來考慮外援決策。在上述四個受援國中，埃及、土耳其和薩爾瓦多屬於中低收入國家，而以色列則屬於高收入國家。顯然地，在美國和此四個受援國之間，有著一種相當重要的戰略關係存在。^④

自一九七〇年代末期以來，日本的外援政策從政治和戰略層面上的考慮，已逐漸凌駕經濟發展目標的考慮之上。^⑤一般而言，日本所強調的雙邊外援目標有五項：經濟發展、國家聲望、內部團結、和平外交與國防安全。^⑥在一九八〇年代，日本的雙邊外援絕大部份集中在亞洲國家，如印尼、孟加拉、泰國、中國大陸和菲律賓等國。

另外一個提供外援給開發中國家的重要國際組織是「石油輸出國組織」。儘管「經濟合作暨發展組織」會員國所提供的雙邊外援金額是最龐大的，但在與各國之國民總生產毛額比例的對照下，「石油輸出國組織」會員國所提供的雙邊外援，在比例上則較多。然其外援之地理分佈，則不若「經濟合作暨發展組織」會員國來得廣泛。大體而言，「石油輸出國組織」會員國在選擇援助對象時，皆含有非常濃厚的政治動機。這些阿拉伯國家在雙邊外援決策上，歷史、宗教、文化和地緣關係等皆是重要的考慮因素。是以近年來，僅是回教國家就已收到約五分之四的所有「石油輸出國組織」會員國之雙邊外援。^⑦

毫無疑問地，以東歐國家為主的「經濟互助委員會」，其所提供之外援，及在選擇外援對象方面，亦皆有強烈的政治動機。這些共產國家集團之外援動機，基本上是出於對冷戰的戰略考慮，以及加強共產主義的對外擴張。^⑧在「經濟互助委員會」中，有七個提供外援的國家，包括蘇聯、保加利亞、捷克、東德、匈牙利、波蘭和羅馬尼亞。其中蘇聯提供了最多的雙

④ Allen Wallis, *Economics and Politics: The Quandary of Foreign Aid* (Washington D.C.: United States Department of State, Bureau of Public Affairs, 1983), p. 2.

⑤ William L. Brooks and Robert M. Orr, Jr., "Japan's Foreign Economic Assistance," *Asian Survey*, 25, March 1985, p. 339.

⑥ Dennis T. Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy* (Massachusetts: Lexington Books, 1986), pp. 112-13.

⑦ OECD, *Aid From OPEC Countries, Efforts and Policies of the Members of OPEC and of the Aid Institutions by OPEC Countries* (Paris: OECD, 1983), p. 31.

⑧ H. J. P. Arnold, *Aid for Development: A Political and Economic Study* (Pennsylvania: Dufour Editions, 1966), pp. 150-51.

邊外援，其餘依次為保加利亞、捷克和東德。所有蘇聯與開發中國家的經援關係，多基於蘇聯在政治上的考量。^⑤儘管共有六十個國家曾收到蘇聯的外援，但是約有四分之三的外援，仍集中在「經互會」中的古巴、外蒙古和越南。在一九八〇年代，蘇聯亦增加對阿富汗、柬埔寨、印度和巴基斯坦的外援。^⑥

八、結 論

從上述援助國之外援行為之探討可知，每一個援助國皆表現出其鍾愛於某些特定之援助對象。易言之，每一個援助國皆有其動機或考慮因素，以選取受援國。儘管多數「經濟合作暨發展組織」的會員國，宣稱渠等之外援宗旨係要援助促進最貧窮落後國家的經濟發展，但此一外援宗旨卻有其偏見存在。因為這些援助國的外援對象，總是僅集中在一些特定的低收入國家，如莫三鼻克、印尼、坦尚尼亞、孟加拉、印度、盧安達、肯亞、尚比亞和巴基斯坦等國。此因而凸顯了兩項值得注意的問題。1. 何以其他的低收入國家，如寮國、馬拉威、查德、蒲隆地、烏干達、馬利、貝南、中非共和國和迦納等，無法獲得這些援助國的青睞？2. 何以那些有較高之平均國民所得的國家，仍可收到大量的外援，如以色列？對這兩項問題的解答，顯示了援助國提供外援之政治動機的重要性。簡言之，儘管外援實際上是一種具有多重目標的工具，然而政治動機卻一直主宰著援助國雙邊外援之動向。

*

*

*

⑤ Marshall I. Goldman, *Soviet Foreign Aid* (New York: Frederick A. Praeger, 1967), pp. 186~87.

⑥ Stephen Browne, *op. cit.*, p. 227.