

# 對外經援與外交政策：

## 北京外援受援國在聯合國投票行為之分析

林 德 昌

(國際關係研究中心副研究員)

### 一、前 言

中華人民共和國乃是世界上，唯一經常提供對外經濟援助給那些平均個人所得較高的國家。此隱含著一個另人深思的問題，為何像中國大陸如此貧窮的國家，會自一九五三年以來，即不斷的致力於提供對外雙邊援助 (bilateral foreign aid) ？爲了要回答這個問題，本文首先提出了一個觀念上的分析架構，並闡述了兩項重要假定 (assumptions)，作為本文分析北京援外政策上的重要理論依據。這兩項假定爲(1)雙邊外援交易乃是援助國用以追求外交政策上的一項工具；(2)雙邊外援交易強調了在援助國與受援國之間，所謂交換與互惠關係之本質。以此二假定爲一觀念上的分析架構，本文擬對兩次發生在聯合國有關台灣與中共的事件加以分析，期能發現在北京的援外政策與其追求外交政策的目標之間，是否具有著密切關係。本文所欲觀察的這兩項事件，分別爲一九七一年發生在聯合國的「中國代表權問題」，以及一九九三年中華民國的致力於重新參與聯合國的活動。此兩個事件被選擇分析的主要理由，在於吾人較易觀察北京外援受援國家的個別投票行為，以及這些國家在聯合國中所採取的外交立場。

### 二、觀念上的架構

#### 1. 追求外交政策上的一項工具

在探討雙邊外援交易的緣起與過程中，援助國的動機經常是最具關鍵性的因素。如果沒有援助國的動機，就沒有雙邊外

援交易行為的產生。基本上，本文強調一個援助國家的援外動機，是具有高度的政治性。再者，此一政治上的動機，亦清晰地反映出了援助國家的追求其外交政策目標。

在國與國之間，雙邊外援關係的展開，總是肇端於援助國的決定提供外援之動機。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。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與外交政策之關係時的一項重要指標。

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。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。<sup>①</sup>然而，要明確指出援助國的真正利益何在，誠非易事。因爲一個國家提供外援給不同的國家，可能有其不同之目標與期望。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의 互動關係，才能評估援助國的真正援外動機。基本上，對於不同的援外活動，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。<sup>②</sup>

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。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。<sup>③</sup>已有相當多的著作和統計數字證據顯示，援助國的追求本身之政治利益，影響了該國對外雙邊援助的地理分佈。例如，麥克欽利（R. D. Mckinley）和利托（R. Little）於研究中指出，在一九六〇年代的美國、英國、法國和德國之援外政策的制定，唯一在統計分析上具有意義的決定因素，乃是這些援助國的追求外交政策目標。渠等在結論中亦強調，「經濟合作暨開發組織」（Organization for Economic Cooperation and Development）的對外經濟援助，乃是一種權力政治上的運用，然而此一真正的援外意圖，卻經常爲促進受援國經濟發展的託辭所掩蓋。<sup>④</sup>

爲了要探討在一九六三年和一九六四年之間有關美國的援外政策，扶瑞斯（Karl von Vorys）蒐集了在眾議院所發表的五十七個有關援外政策辯論的演講（分別由四十五位不同的眾院議員所發表），在經由內容分析後，扶氏發現了兩項美國

註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 US-SR Aid to Developing Countries* (New York: Praeger, 1967), p. 4.

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

註③ Lloyd D. Black, *The Strategy of Foreign Aid* (Princeton: D. Van Nostrand Company, Inc., 1968), p. 18.

註④ 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, No. 3 (September 1978), pp. 235-57; And also "The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and Donor Interest Models," *Political Studies* Vol. 27, No. 2 (June 1979), 236-250.

援外政策的指導原則：促進美國的國防安全，以及遏阻共產主義的威脅。<sup>⑤</sup>麥澤爾(Alfred Mazels)與尼遜克(Machiko Nissanke)也研究發現，援助國利益的模式(donor interest model)提供了從一九七八年到一九八〇年之間，雙邊外援地理分佈的一項最佳解釋。整體而言，解釋雙邊外援交易行為的最主要變數，乃是追求政治上和國防安全上的利益。然而渠等亦指出，在不同的援助國家之間，就會有不同的自我利益變數存在。<sup>⑥</sup>例如，就美國而言，戰略上的考慮則是最重要的；就法國和英國而言，與昔日殖民地的關係，則為主要的考慮因素；但就日本而言，外援則多提供給與其出口市場有密切相關的國家。

## 2. 交換關係

社會交換理論(social exchange theory)假定援助者使用報酬(rewards)，來鼓勵受援者的某種行為表現；而且這些受援者常因其所表現出來的特定行為，而獲得援助者的酬謝。援助者和受援者雙方之行為表現，常受對方行為之影響，因此渠等之行為關係是相互的和交換的。<sup>⑦</sup>簡言之，倘援助者與受援者皆能認知可能獲取之潛在利益，則雙方必然有相當的可能性，展開相互間的交換行為。

布勞(Peter M. Blau)教授指出了交換觀念所強調的一些基本原則：贈予者利用給予對方報酬，而使對方懷有知恩圖報的感覺。為了解除這種受恩之心理，接受者必須伺機提供相對之利益，回饋贈予者。倘雙方皆體認能從對方獲得利益，則每一方將願意繼續相互間的關係，此由是造成雙邊外援的延續動力。<sup>⑧</sup>例如，當一個國家提供他國外援，而冀望對方在聯合國的投票支持，此可說援助國已然運用外援，試圖影響對方在聯合國中的投票行為。因此，社會交換理論亦隱含了權力或影響力的運用。包德溫(David Baldwin)進而強調，此一理論上的涵意與治國理念有互通之處，因為後者強調外援本身不是一種目的，而是達成目的的一種手段。<sup>⑨</sup>

自心理學的觀點而言，贈予者的動機，決定了其與接受者之間互動行為的特性。倘贈予者相信這種交換關係對其有利，其將願意和對方進行所謂的交換行為。<sup>⑩</sup>在採取行動之前，贈予者首需考慮其目標為何？其次，於此一交換關係中，贈予者

註⑤ Karl von Vorss, *The Political Dimensions of Foreign Aid* (Philadelphia: University of Pennsylvania, 1967), p. 3.

註⑥ Alfred Mazels and Machiko K. Nissanke, "Motivations for Aid to Developing Countries," *World Development*, No. 12 (September 1984), pp. 879~900.

註⑦ Sidney R. Waldman, *Foundations of Political Action: An Exchange Theory of Politics* (Boston: Little, Brown and Company, 1972), pp. 15~16.

註⑧ Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967), p. 87.

註⑨ David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p. 293.

註⑩ Peter P. Ekhe, *Social Exchange Theory: The Two Traditions* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974), p. 123.

必先認知可獲得何種利益？在一項交換理論中，贈予者的行為，也是基本上受到其相信會得到對方之回報所驅策。是故，贈予者在決定採取行動之際，早已懷有期望回報之心理，甚至此一回報無法於最近之將來實現亦無妨。<sup>①①</sup>

知恩圖報 (indebtedness) 可界定為受援者內心懷有一種必須回報的心理。根據葛林伯 (Martin S. Greenberg) 的觀點，一旦得到援助者的援助，受援者已然陷於一種知恩圖報的心理狀態中。<sup>①②</sup>此外，受援者亦根據其對援助者需要之認知，來評估對方之援助價值。援助者所付出的代價愈大，以及受援者所收到的利益愈大，則前者愈有可能為後者認知為是慷慨的和利他的。於此一情況下，可能強化受援者知恩圖報的感覺。戈德勒 (Alvin W. Gouldner) 界定互惠行為 (reciprocity) 乃是每一方皆有其責任與權利；而且雙方之間交換關係的準則，是一種穩定的互惠行為。<sup>①③</sup>一方的給予，乃是動機於期望對方的互惠，援助者因而在其決定對他方提供援助時，已有信心得到對方之互惠行為。對戈德勒而言，一種互惠的模式，含有兩項重要的假設：第一，人們應該幫助那些曾經幫助過他們的人；第二，人們不應傷害那些曾經幫助過他們的人。<sup>①④</sup>

從受援者的觀點而言，有四種動機促使其產生互惠。儘管每一種動機本身，皆足以產生互惠之行為，然而受援者互惠之動機，可能是多層面的。第一，互惠行為可能緣於受援者的希望得到援助者在未來之援助；第二，互惠行為是受援者向援助者所表達的一種感激；第三，由於不斷的收到援助者之援助，此可能增加受援者對援助者未來需要的關切；因此，受援者可能會對援助者的需要更為敏感，而於適當時機來臨時幫助對方；第四，互惠行為也可能動機於受援者的希望減少受人恩惠的感覺。<sup>①⑤</sup>根據布勞的看法，儘管交換理論包含著受人恩惠的觀念，但援助者無法限制受援者要如何回報。回報的方式與內容，必須留待受援者本身之審慎考慮。<sup>①⑥</sup>例如，援助者雖可期望對方表達感激之意，然其不但無法與對方交易如何互惠，也無法迫使對方一定要回報。因此，社會交換理論強調，援助者需要信任對方的知恩圖報行為。

一般而言，互惠行為可以被具體的觀察，只要受援國做到下述兩點：第一，如果互惠行為是顯而易見的；第二，如果受援國認知其有機會做出互惠之行為。倘受援國在過去曾作出互惠之行為，而目前情勢極類似於過去，則受援國之互惠行為，

①① Wilton Dillon, *Gifts and Nations: The Obligation to Give, Receive and Repay* (Paris: New Babylon, 1968), p. 45.

①② Martin S. Greenberg, "A Theory of Indebtedness," in *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, edited by Kenneth J. Gergen, Martin S. Greenberg and Richard H. Willis (New York: Plenum Press, 1980), pp. 3-4.

①③ Alvin W. Gouldner, "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement," *American Sociological Review*, No. 25 (1960), p. 169.

①④ *Ibid.*, 171.

①⑤ Greenberg, *op. cit.*, p. 15.

①⑥ Blau, *op. cit.*, p. 93.

將易被觀察。此外，援助國若明白指出對受援國的期望，則受援國之互惠行為，亦必然相當明顯。儘管如此，受援國為了要回報援助國，其必須要認知到下列幾點：1. 受援國有能力回報；2. 援助國也願意接受這種回報；3. 對受援國而言，互惠行為不應付出過高之代價。在國際政治上，倘受援國家發現一個適當的機會，可以支持援助國的外交政策目標時，其極可能採取行動，以回報對方的提供外援。

### 三、一九七一年聯合國的中國代表權席位問題

關於聯合國「中國代表權的問題」，蘇聯自一九五〇年以來，即已開始鼓吹中共政權的加入聯合國。此一問題最早於安理會（Security Council）中被提出，而後被提出於聯合國大會中。於此，觀察一些聯合國決議案的投票記錄，如一九六一年第十六屆大會的一六八號決議案，一九六五年第二十屆大會的二〇二五號決議案，一九六六年第二十一屆大會的二一五九號決議案，一九六七年第二十二屆大會的二二七一號決議案，一九六八年第二十三屆大會的二三八九號決議案，一九六九年第二十四屆大會的二五〇〇號決議案，以及一九七〇年第二十五屆大會的二六四二號決議案，<sup>⑩</sup>皆有助於吾人了解中共外接受援國的投票行為。這些決議案的精神乃是根據聯合國憲章中的第十八條，任何要求改變中國代表權的建議案，均需要獲得三分之二以上的一個多數，才能獲得通過。

根據一九七一年聯合國大會第二七五八號決議案，在那些三十三國的北京外援受援國中，其中有二十八國在一九六四年到一九七一年間，即曾收到北京的援外承諾。另外有五個國家，即寮國、蒙古、敘利亞、匈牙利和古巴，曾在一九五三年到一九六三年間，收到北京的外援承諾。除了中非共和國、高棉和印尼以外，所有這些北京外援的受援國均投票支持北京的聯合國會員資格。

值得注意的是，儘管中非共和國在一九六五年獲得北京一筆四百一十萬美元的外援承諾，但是其卻在一九六六年與北京中斷了官方的外交關係。這兩國之間的正式外交關係，一直要到一九七六年才再告恢復。此可以解釋為什麼中非共和國會在一九七一年投票反對北京，儘管其仍為北京外援的一個受援國。以高棉為例，當時北京所援助的，並非是擁有聯合國席位的龍諾（Lon Nol）高棉共和（Khmer Republic）政府。印尼在一九五六年、一九六一年和一九六五年，均曾收到北京的外援承諾，但印尼卻與中共在一九六七年中斷外交關係。此也許可以解釋其在一九七一年有關中共的聯合國代表權問題上，所

表現出來猶豫不決的態度。

事實上，北京的對外提供經濟援助，已然影響及受援國家的投票行為。此可見諸於北京外援受援國在聯合國中，投票行為的改變。這些受援國家最初在聯合國的所謂中國代表權問題上，不是投票反對北京，就是採取棄權的立場，如表二所指出。

在一九六一年的聯合國決議案中，中非共和國投票反對北京。然而，值得注意的是，中非共和國在一九六五年改變了其投票行為。此可能是因為中非共和國在一九六五年一月十四日獲得了中共四百一十萬美元的援外承諾。<sup>⑩</sup>其後，如同吾人所知，由於外交關係的中斷，使得中非共和國在未來幾年間，均投票反對北京。印尼的情況與中非共和國極為類似。印尼曾於一九五六年和一九六一年，共收到來自中共約四千五百萬美元的外援承諾。此也許可以解釋，印尼在一九六一年的投票支持北京。然而，在印尼與北京於一九六六年中斷外交關係以後，印尼即開始對中共疏遠。

智利和秘魯的投票行為，亦值得注意。這兩個國家一直要到一九七〇年，才改變他們的投票立場，轉而支持北京。北京在一九七一年的兩個援外承諾，可被視為對智利和秘魯改變投票行為的一項酬庸。<sup>⑪</sup>然而，北京可能早在一九七〇年以前，即與智利和秘魯兩國政府接觸並討論有關援外協定事宜。此一情況經常的發生於北京與其受援國之間。例如，以坦桑尼亞的例子而言，北京早已於一九六五年同意承擔修建坦贊鐵路（Tan-Zam Railway）計畫。而在兩年之後，雙方之間的外援協定才告正式簽署。就剛果而言，儘管其在一九六一年投票反對中共

註⑩ 本節中所引述的任何北京援外之日期與金額，均引自 Teh-chang Lin, "The Foreign Aid Policy of the People's Republic of China: A Theoretical Analysis" (Ph. D. diss., Northern Illinois University, 1963).

註⑪ 智利在一九七一年曾獲得北京二百萬美元的無償援助，並於一九七二年獲得中共的承諾六千三百萬美元的無息貸款。而秘魯在一九七一年十一月，獲得了中共的承諾四千二百萬美元的無息貸款。

對外經援與外交政策：北京外援受援國在聯合國投票行為之分析

表一：北京的外援受援國與一九七一年聯合國的二七五八號決議案

阿爾及利亞	亞非利加	利比亞	亞非利加	支反	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
中非	及共	利和	亞國	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
剛赤	道索	幾內	亞納	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
衣衣	內內	匹匹	亞亞	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
迦幾	塔塔	尼亞	亞亞	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
肯馬	里里	尼亞	亞亞	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
茅茅	塔塔	尼亞	亞亞	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持
盧盧	旺旺	尼亞	亞亞	支支	支持	蘇丹	丹亞	支支	支持	尼秘	泊爾	爾魯	支支	支持

支持：支持中共在聯合國的代表權；反對：反對中共在聯合國的代表權  
資料來源：Yearbook of the United Nations 1971, volume 25 (New York: United Nations), p.136.

，但在其於一九六四年收到北京約值二千六百萬美元的兩項援外承諾以後，亦改變了投票行爲，轉而於一九六五年支持北京。

至於巴基斯坦、索馬利亞和坦桑尼亞，他們在一九六一年均對中國代表權的問題表示棄權。然而，這三個國家在一九六五年均改變他們的投票行爲，轉而支持北京。北京在一九六一年到一九六五年間，所提供給這些國家的外援承諾，也許有助於解釋他們投票行爲的改變。巴基斯坦所收到來自北京的第一個外援承諾，是在一九六五年的二月十八日，其中北京的承諾金額是五千六百萬美元。此一外援承諾比一九六五年十一月的聯合國大會第一三〇次會議召開的時間，約早了九個月。關於索馬利亞和坦桑尼亞，前者在一九六三年收到了北京所承諾約二千二百萬美元的外援，而後者亦於一九六四年收到北京四千兩百萬美元的外援承諾。此可以解釋索馬利亞和坦桑尼亞，在一九六五年的投票支持北京。

至於獅子山王國，其對北京在聯合國中的席位問題所採取的立場，是較不確定的，此可由其投票行爲的不斷變化中看出。在一九六一年和一九六六年間，獅子山王國均表示棄權。在一九六五年，其投票支持北京。但從一九六七年到一九七〇年間，獅子山王國改變其投票行爲，轉而投票反對北京。然而在一九七一年的最後一項決議案中，其卻再次的改變投票行爲，轉而投票支持北京在聯合國的代表席位。影響此一投票行爲最後改變的主要因素，可能是在投票前的三個月，即是在一九七一年七月二十九日，獅子山王國收到了來自北京約三千萬美元的外援承諾。

就寮國和茅里塔尼亞而言，北京的援外承諾難以被視爲是改變這些國家投票行爲的一項直接且立即的因素。儘管寮國在一九六四年收到了

表二：北京的外援與受援國家的投票行爲，1961~1971

國 家	1961	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
中非共和國	反對	支持	反對	反對	反對	反對	反對	反對
智利	反對	反對	反對	反對	反對	反對	支持	支持
剛果	反對	支持	支持	支持	支持	支持	支持	支持
印度	支持	缺	反對	反對	缺	缺	缺	棄權
寮國	反對	反對	反對	反對	反對	反對	反對	支持
茅里塔尼亞	反對	支持	支持	支持	支持	支持	支持	支持
巴基斯坦	棄權	支持	支持	支持	支持	支持	支持	支持
秘魯	反對	反對	反對	反對	反對	反對	支持	支持
獅子山王國	棄權	支持	棄權	反對	反對	反對	反對	支持
索馬利亞	棄權	支持	支持	支持	支持	支持	支持	支持
坦桑尼亞	棄權	支持	支持	支持	支持	支持	支持	支持

支持：支持中共的聯合國代表權；反對：反對對中共的聯合國代表權

資料來源：Yearbook of the United Nations 1971, volume 25 (New York: United Nation), 136; Dusan J. Djovich, ed., United Nations Resolutions, series I, Resolutions adopted by the General Assembly, various years (New York: Oceania Publications, 1976).

中共兩筆約一千萬美元的外援承諾，但其一直要到一九七一年才投票支持北京。至於茅里塔尼亞，其在一九六一年投票反對北京。然後在一九六五年以後，改變了投票行爲，轉而支持北京。然而，茅里塔尼亞曾在一九六七年、一九六八年和一九七一年，收到了來自中共約二千四百八十萬美元的外援承諾。是否北京曾在一九六五年之前與茅里塔尼亞有著任何有關外援協定的討論，則是未知數。

從一九六〇年代到一九七〇年代初期，在聯合國中有關中國代表權席位問題，由各項決議案的投票記錄中，均顯示了在北京援外政策與外交政策之間的密切關係。同時，爲了要確保第三世界國家的支持，北京在一九七〇年一年中，即對外承諾了約十一億美元的鉅額外援，創下了北京援外歷史（一九五三—一九九三年）上的最高記錄。<sup>20</sup>凡此皆顯示了北京的利用外援，作爲追求其外交目標上的一項利器。再者，北京外援的受援國家在投票支持中共的聯合國代表權方面，亦說明了北京與其外援受援國之間的交換與互惠關係。

#### 四、一九九三年中華民國的致力重返聯合國

中華民國在一九九三年的致力於重新參與聯合國，乃是另外一個有用的指標，藉以觀察北京的援外和外交政策之間的關係。一九九三年八月六日，七個中美洲國家（薩爾瓦多、瓜地馬拉、尼加拉瓜、哥斯大黎加、宏都拉斯、巴拿馬和伯利斯）提議聯合國大會討論「在臺灣的中華民國」會籍案。薩爾瓦多等七個國家要求將題爲「依照會籍普遍化原則及符合分裂國家在聯合國已建立的平行代表權模式，審視在臺灣的中華民國在國際體系下的特別情況」項目，列入九月二十一日召開的第四十八屆聯合國大會議程；七國並提出決議草案，要求聯大設立「特別委員會」，研議臺灣參與聯合國問題，並作建議。<sup>21</sup>

在這七個國家中，薩爾瓦多、宏都拉斯、哥斯大黎加，以及巴拿馬均未曾接收到北京的任何外援。事實上，這四個國家皆與臺灣有著正式的外交關係。至於瓜地馬拉、伯利斯和尼加拉瓜，則均曾收到來自北京的外援。但是瓜地馬拉和伯利斯各有各在一九七六年和一九八七年收到中共的外援，而且金額皆相當的小。再者，伯利斯與中華民國於一九八九年十月建立外交關係，而尼加拉瓜則與北京於一九九〇年中止外交關係。至於瓜地馬拉，迄今仍承認中華民國。由這些歷史事實可以解釋，何以這七個中美洲國家會支持臺灣的重新參與聯合國。很顯然的，北京的外援無法對這些國家產生任何的影響力與約束力。

<sup>20</sup> 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* (Perth, Australia: Murdoch University, June 1994), p. 10.

<sup>21</sup> 聯合報，第一版，民國八十二年八月十四日。



一九九三年九月二十二日，聯合國總務委員會（General Committee）開會審議中美國七國的建議案。二十九位的總務委員會成員，包括大會主席、七個委員會主席、五常任理事國代表、以及亞、非、拉丁美洲、東歐和西歐等區域集團代表。是項會議的結果，否決了中美國七國聯名提出將「在臺灣的中華民國」會籍問題列入大會議程的提案。其中發言反對的共有十一國，贊成的則有三國。

支持中華民國的三個國家為尼加拉瓜、瓜地馬拉和格瑞納達，渠等目前均承認台北。在會議中發言反對是項提案的十一個國家為中共、巴基斯坦、坦桑尼亞、斯里蘭卡、伊朗、埃及、孟加拉、貝寧、俄羅斯、印度和斯洛伐克（Slovakia）。除中共以外，在發言反對的其他十國中，只有俄羅斯、印度和斯洛伐克等國未曾收到北京的任何經濟援助。而其他的七個國家，則在一九九〇年代初期皆曾收到來自北京的外援承諾，如同表三所指出。此一現象顯示了，在北京的援外承諾和受援國在聯合國中支持中共的立場之間，有著相當密切的相互關係。很顯然的，此導致了總務委員會最後的拒絕了中美國七國的提案。

一九九〇年九月二十三日，北京首先向巴基斯坦境內的阿富汗難民，贈送了價值約三百萬人民幣的物資；次年十月二十七日，雙方簽訂經濟技術合作協定，北京承諾提供無息貸款給巴基斯坦；一九九二年十一月十九日，北京同意巴基斯坦的推遲償還一九八〇年和一九八一年的貸款；一九九三年十二月二十八日，兩國再簽訂一項經濟技術合作協定。在坦桑尼亞方面，一九九一年十二月六日，北京與坦桑尼亞簽署了一項經濟技術合作協定，北京方面承諾提供三千萬人民幣的無息貸款給坦桑尼亞。一九九二年八月九日，北京同意坦桑尼亞和贊比亞兩國推遲償還四項到期的貸款。<sup>②</sup>

一九九〇年十二月十九日，北京與斯里蘭卡簽署一項經濟技術合作協定，北京承諾提供一筆五千萬人民幣的無息貸款；一九九二年三月十五日，雙方再簽訂另一項的經濟技術合作協定。一九九一年四月二十四日，北京向伊朗境內的伊拉克難民提供了人道主義援助。一九九二年八月二十九日，北京與孟加拉簽署經濟與技術合作協定。同年十月二十八日，北京亦提供一批地震救災物資給埃及。至於貝寧，則在一九九〇年到一九九三年之間

表三：北京的外援受援國與援外承諾日期

國 家	北京援外承諾的日期
巴 基 斯 坦	1990年9月23日；1991年10月27日；1991年11月19日；1993年12月28日
坦 桑 尼 亞	1991年12月6日；1992年8月26日；1992年12月9日
斯 里 蘭 卡	1990年12月19日；1992年3月15日
伊 朗	1991年4月24日
埃 及	1992年10月28日
孟 加 拉	1992年8月29日
貝 寧	1990年8月6日；1992年5月27日；1993年9月16日

資料來源：中國對外經濟貿易年鑑，1990～1993。

註② 本節中所提及之北京援外日期與金額，請參見中國對外經濟貿易年鑑，北京，1990～1993。

，共獲得了三次的北京外援承諾。一九九〇年八月六日，北京同意贈送一百萬人民幣的農機具；一九九二年五月二十七日，雙方簽署貸款協定，北京承諾提供一筆無息貸款；一九九三年九月十六日，北京同意提供四千萬元人民幣的無息貸款給貝寧。更有甚者，從一九九三年九月二十七日到十月十三日的聯合國大會第四十八屆常會總辯論中，共有二十三個國家直接或間接的表示支持中華民國的參與聯合國。這二十三個國家包括了薩爾瓦多、尼加拉瓜、史瓦濟蘭、聖克里斯多福、巴拿馬、瓜地馬拉、新加坡、哥斯大黎加、中非共和國、多明尼加、海地、聖露西亞、多米尼克、幾內亞比索、聖文森、格瑞那達、馬拉威、索羅門群島、象牙海岸、尼日、巴拉圭、烏拉圭，以及巴哈馬。在這二十三個國家中，只有尼加拉瓜、中非共和國和烏拉圭等三個國家，曾經在一九九〇年代初期收到北京的外援承諾。一九九〇年十月五日，北京與尼加拉瓜簽署了一項經濟技術合作協定，北京並無償提供一批救災物資。中非共和國則是在一九九〇年四月十七日，與北京簽訂協定，由北京提供經援貸款。一九九〇年十月二十七日，北京提供一筆三千萬人民幣的貸款給烏拉圭。<sup>23</sup>然而，值得注意的是，尼加拉瓜在一九九〇年十一月六日與中共斷絕了外交關係，而非共和國則是在一九九一年七月八日與北京中止了外交關係。

由這二十三個國家的例子中，可以觀察出絕大多數的國家均和北京無密切之外援關係。就利用外援作為一種追求外交政策目標的工具而言，很顯然中共無法憑藉著外援的給予，而影響及這些國家在聯合國中所持有的立場，或是改變渠等之外交行為。因此由一九九三年的聯合國事件中，可以很明顯的觀察出北京的援外地理分佈，與其外交政策目標的追求有著密切的關係。

## 五、結 論

由上述之分析顯然可知，北京的對外提供經濟援助，實際上乃是其追求外交政策上的一項工具；而且藉著外援的提供，北京亦期望收到來自受援國的回報與互惠行為。易言之，北京藉著慷慨與寬厚的援外承諾，而與受援國們產生互惠與交換之行為，從而達成其外交政策目標之追求。對一九七一年和一九九三年兩個聯合國事件之實際觀察與分析，充分支持了本文的主要兩項論點。對中華民國政府而言，此一研究發現應具有相當的涵意。為能突破北京的繼續在國際社會孤立台灣，我政府應妥為運用我國的強大經濟實力，並擬定妥善與制度化的援外方針，對外加強提供經濟與技術合作，以爭取第三世界國家在國際上對台灣之支持。

註<sup>23</sup> 烏拉圭代表在聯合國大會的討論中，僅提出會籍普遍化之原則，間接表示支持中華民國參與聯合國。