

日趨嚴重的非洲外債問題

蕭曦清

(菲律賓聖托瑪士大學國際關係學博士，
現服務於馬拉威共和國)

一、全非積欠外債高達二千三百億美元

一九八九年初，全世界開發中國家積欠外債總額共達一點三兆美元。其中二千三百億美元係全世界最貧窮的非洲大陸所欠。這個數字比一九八七年增加了約三百億美元。相等於非洲所有國家年度總生產值的百分之七十。依據聯合國於一九八八年九月所發表之統計數字，非洲外債總額爲二、一八〇億美元，但依據聯合國非洲經濟委員會(UN Economic Commission for Africa)秘書長阿德達紀(Adebayo Adedeji)，一九八九年二月廿一日在衣索匹亞首都非洲團結組織部長級委員會(OAU Council of Ministers)會議報告爲二千三百億美元，而且，倘處理不當，至一九九〇年將增至三千億美元。

在非洲所欠這二千三百億美元外債之中，約半數即一千一百多億美元係撒哈拉以南地區各國所積欠。據華盛頓一個智囊團——「海外開發委員會」的研究，這些國家單是一九八八年期到而無法償付的外債，約一百二十億美元，這就佔掉了整個非洲大陸全年度外銷總收入的百分之五十，而在幾內亞與莫三鼻克，一九八八年期到的外債，已超出他們全年度的總出口額。①據「非洲國會議員聯合會」統計，非洲外債一九八二年爲一千二百八十億美元，利息爲一百九十億美元，一九八六年，外債爲二千億美元，利息爲二百四十億美元。另據世界銀行統計，非洲十二個最貧窮的債務國積欠約二百五十億美元的外債，單就延期償付利息的損失，一年即達七億美元。

雖然撒哈拉以南的非洲國家所欠外債總額一千一百多億美元與拉丁美洲國家所欠外債的數量作標準予以衡量，仍是小巫見大巫，單就巴西一國而言，其外債已高達一千二百億美元，墨西哥也已積欠近一千億美元的外債。②但絕大多數非洲國家的經濟實力，與若干拉丁美洲國家相比，微不足道。

註① Rory Channing, "Africa Debt Relief Problem Grows", *Malawi News* (Lilongwe, November 12-18, 1988) p. 4.
註② *Christian Science Monitor*, May 7, 1987, p. 12.

世界銀行首席經濟專家費賽爾(Dr. Stanley Fischer)於一九八八年十二月十八日指出：撒哈拉以南各非洲國家政府預算赤字，在一九八〇年代初期，曾一度下降，但在一九八〇年代後期再度惡化，同時通貨膨脹的壓力也愈來愈大，根本失却了償債的能力。^③

即使一些經濟較繁榮的非洲國家也因外債過多而無法撐持。以象牙海岸為例，它在世界咖啡市場，產品外銷排名第三，但早在一九八七年五月即曾宣佈，其所欠八十億美元的外債中，應償付的十一億八千萬美元外債無法如期償還。理由是：「咖啡外銷價格連續五年走低」。

此為象牙海岸自一九六〇年八月獨立以來的首次。此一宣佈使全世界財政專家震驚。

尚比亞每年輸出約七百萬美元，較馬拉威之輸出僅約二百四十萬美元高出甚多，但因外債高築，加上因外債以經濟改革為條件所帶來政治與社會不安及外銷貨品價格低落，尚比亞總統卡翁達(Dr. Kenneth David Kaunda, Oct. 24, 1964獨立以來即任總統)不得不宣佈：尚比亞僅能將外銷所得中百分之十用來償付舊債，他深知此舉將受到所有債權國的不滿與責難，但這是「維持尚國生存唯一的方法」。

償債的負擔對多數非洲國家而言，都是十分沉重。以迦納為例，該國出口收益的百分之六十須用來償付外債本金及利息。

辛巴威總統穆加比(Robert G. Mugabe)引據非洲團結組織(The Organization of African Unity 簡稱 OAU)的資料指出：非洲共有四十六個國家債台高築，外債總額，在一九八二年僅四十億美元，此後直線上升，至一九八六年，已突破二百億美元大關。依此推論，至二〇〇〇年時，非洲外債將高達五千五百億美元。^④另據非洲國會議員聯合會之報告指出，非洲外債至二〇〇〇年將達六千億美元。外債利息亦將增至四百六十億美元。

然則，非洲國家的財政收入是否可望升高？世界銀行資料顯示：大部份非洲國家一九八〇年代的平均收入下降百分之十至百分之十五；經濟專家預測：一九九〇年代，非洲及拉丁美洲的收入將更形下降，而非洲的收入，又低於拉丁美洲五至十倍。該項資料並指出：至一九九五年，甚多非洲國家平均收入將低於一九八〇年的水平，有些國家甚至將低於一九七〇年的水平。

經濟學家認為：如此沉重的外債負荷，使非洲各國政府沒有餘力從事新的成長投資或進口燃料、肥料與零件，來維持出口的幅度。聯合國、世界銀行及歐、美國家的非洲問題專家均認為，此項危機可能使非洲國家經濟「自給自足」的理想目標化為泡影，甚至崩潰。非洲各國政府及西方財政當局更日益憂慮一些赤貧國家的經濟勢將瀕臨崩潰邊緣，引起政治不安，甚至導致政權被

註③ "No End in Sight to Debt Crisis," *Daily Times*, (Lilongwe, Dec. 23, 1988), p. 11.

註④ "Mugabe Appeals for End to Shame of Hunger," *Daily Times*, (Feb. 11, 1989), p. 8.

推翻之虞。

二、外債使非洲兒童受害最深

聯合國兒童基金（UNICEF）於一九八九年一月二十日發表的一篇報告顯示：一九八八年全世界約有五十萬名兒童的死亡與一九八〇年代經濟萎縮有密切關連。這五十萬名死亡兒童中，非洲兒童佔三分之二，約三十四萬人。該項報告指出：由於此一空前龐大的借款，用於不當的投資，加上國際及國內的管理均不善，利息亦高，及外銷產品國際市場價格下降，因此引發債務危機。

一九八六年，非洲「南方委員會」（South Commission）成立，坦尚尼亞前總統尼雷爾（Julius Nyerer）成為首任主席，倡議「不結盟」運動，加強開發中國家間之合作，立意在緩和非洲國家外債所加之壓力。一九八七年初，尼雷爾向聯合國兒童基金提出一項極為嚴肅的問題：「非洲國家是否即使讓兒童挨餓也要償付外債？」當時聯合國兒童基金的答覆極為明確而肯定：「即使兒童成了餓殍，也要償付所欠外債。」

自一九八六年至一九八八年這三年之中，成千上萬開發中國家的兒童，因為他們的國家要如期償付外債而犧牲了他們的福利，終至賠上了他們的生命，而且尚有成千上萬的兒童，因外債拖累，營養不良，身心發育不全，而在醫療、藥品及社會問題上付出慘重的代價。

辛巴威總統穆加比（Robert Mugabo）於一九八九年一月三十日指出：飢饉已在威脅着非洲的生存。因此，他呼籲所有非洲國家務必在這個世紀以內，將此飢饉的恥辱消除。穆加比自辛巴威於一九八〇年獨立起，即領導辛國。九年來，眼見許多非洲國家成千上萬的兒童夭折。據穆加比總統估計：有約七千萬非洲人患營養不良症，其中絕大多數是兒童。爲了在二十一世紀來臨之前消除飢饉的恥辱，他認爲非洲南部地區各國必須共同採取大膽而富創造性的措施，企盼北部非洲各國亦能參與非南地區國家共同努力，期底於成。

非洲甚多國家如蘇丹、安哥拉、莫三鼻克等，內戰頻仍，哀鴻遍野，民不聊生。以蘇丹爲例，在五萬八千名政府軍與三萬名「人民解放軍」對峙下，約四百萬人瀕臨飢饉，單就一九八八年夏季，就有八千人活活餓死，其中絕大多數是兒童。

一九八八年美國緊急賑濟蘇丹飢饉的金額是一千六百萬美元，其中包括三萬二千噸糧食。美國向蘇丹政府提出：假若蘇丹政府願意與叛軍停火，美國將提供二十萬噸糧食，供蘇丹紓解全面性的飢饉。蘇丹政府受了內外的壓力，倡議和談，但叛軍難纏，

而其幕後支持的勢力更是龐大，停火始終是一種奢望。⑤

三、各主要工業國家開始重視

一九八七年六月在義大利東北部威尼斯市（Venice）召開的七個主要非共工業國家（Non-Communist Industrialized Nations）——英、美、法、義、加、日、西德高峰會議，開始將非洲日趨嚴重的外債問題列為最優先討論的重要議題。

在此之前，全世界的注意力只集中在拉丁美洲各國龐大的外債數字上，而對非洲的外債危機視若無睹，甚至談論非洲外債問題也成了國際間的一種禁忌。由於當時最為嚴重的拉丁美洲外債問題甚囂塵上。在同一時期，談論非洲外債問題，無異是把「潘朶拉匣子」⑥打開。

一九八八年七月十九日各主要工業國家在加拿大多倫多市召開的第十四次七國高峰會議上，緩和非洲外債問題的議案再度提出。解決方案包括由債權國考慮將非洲外債的利息延長十五至二十年償付，或將部份貸款改為贈款，或提供另批低利貸款等。

雖然這些國家在緩和非洲國家外債問題上竭盡全力，仍然一籌莫展，而且有愈陷愈深之勢。總部設在衣索匹亞首都阿迪斯阿貝巴（Addis Ababa）的「聯合國非洲經濟委員會」黑人權威經濟學家奈及利亞籍秘書長阿德達紀形容七國高峰會議這些努力都是「隔靴抓癢」（Scratching the surface）而不着邊際。不過，他也說：「任何些許的改進，總比沒有好。」

與絕大多數拉丁美洲國家外債不同的是：拉丁美洲各國所欠的外債大多來自民營國際商業銀行的貸款，而非洲國家的外債中，百分之八十係向世界銀行、國際貨幣基金或已開發國家的政府借貸的雙邊或多邊貸款。

四、無法償債的癥結

非洲外債危機的引發，是由於非洲國家經濟命脈所繫的農、礦產品輸出在國際市場價格大幅滑落與需求微弱及經濟開發援助

註⑤ James Wilde: "Starvation in a Fruitful Land," *Time*, December 5, 1988, pp. 24—25.

註⑥ Pandora's Box——「潘朶拉」(Pandora)是希臘神話中主要人物之一，Zeus 懲罰 Prometheus 偷走天上的火種而命潘朶拉下凡。她因此成為世界上第一個女人。「潘朶拉匣子」乃是潘朶拉下凡時Zeus所賜給她的盒子——當潘朶拉開啓這個盒子時，盒子裏所盛裝的一切災害、患難與罪惡，全部從裏面跑出來，散佈於人間，只有希望還留在裏面，這就是這個世界多災多難的緣由。

停滯不前。這三個問題都與非洲國家拖欠外債無法償付的癥結息息相關，只是目前這些債權國家不想把這三個棘手問題與非洲國家債權問題扯在一起而糾纏不清而已。

非洲國家資源的淨輸入，名義上自一九八五年的一百七十九億美元增加到一九八七年的二百二十九億美元，但實際上，一九八六年及一九八七年都已下降。聯合國非洲經濟委員會秘書長阿德達紀呼籲各工業國家提高非洲產品輸入價格，俾利消除與非洲國家貿易的障礙。據聯合國報告顯示：非洲國家大部份產品出口價格偏低，某些產品一九八七年的價格反而比一九八〇年低。雖然金屬產品如生銅等出口價格已經微昇，但非洲主要產品如農產品等出口價格在公元二千年以前提高的希望甚微，即使偶或提高，由於國際市場漲落不定，價格亦不穩定，對非洲國家累欠外債的償還將毫無幫助。

一九八七年，非洲經濟低於預期之成長率，僅百分之一點五，比一九八六年百分之一點二略有增加，但遠較所預期的百分之二點六成長率為低。

非洲地區因受氣候惡劣、政治不穩、外銷不振、國際援助與投資躊躇不前等不利因素的影響，加上戰亂與難民等問題的衝擊，一九八七年農業成長率僅較一九八六年增加百分之三，較一九八五年增加百分之二點五，而非整體成長。農業成長比率，均遠低於非洲整體人口成長率百分之三。這一數字包括黑色非洲大陸及白人所統治的南非、北阿拉伯（Arab North）與納密比亞（Namibia，亦稱「西南非」）在內。

一九八七年，非洲地區個人平均所得及糧食生產亦普遍下降。據聯合國糧農組織分析估計：非洲四十二個貧窮國家一九八八年度共缺糧四百六十萬噸。其中百分之七十五業經獲自世界各國與國際組織的援助，但仍有二十五國沒有掙脫飢饉，全賴緊急賑濟渡日。

一九八八年，全世界經濟成長率反彈，約達百分之四，即使是最貧窮的黑色非洲大陸，經濟成長率也達到百分之二點五，幾乎是一九八七年的兩倍。可是，不幸的是國民總生產的成長率仍然趕不上高達百分之三以上的人口增長率。

聯合國非洲委員會在其年度檢討中指出：非洲將愈來愈窮。照目前貧窮的趨勢觀察，一九八九年亦將與一九八八年一樣，非洲生活水準將再下降。該委員會執行秘書阿德達紀深入研究後指出：一九八九年一月份非洲人民所得，僅約一九八〇年代初期的百分之八十。

肯亞是全世界人口增長率最高的國家之一，進口貨品不斷增加，而其主要出口產品——咖啡與茶，國際市場價格愈來愈低，構成嚴重的經濟問題，全賴舉債渡日。今後將更加困難，不向外國借貸，便無法生存。

肯亞於一九六三年宣佈獨立時，農業頗為發達，足以使二千一百萬人口溫飽，並有咖啡、茶及水果外銷。人口驟增之結果，房地與農地需求擴大，可耕地所剩無幾。

一九八八年，肯亞拖欠外債高達五十二億三千萬美元。自一九八五至一九八八年，肯亞用外銷所得償付外債之比例，從百分之二十七增加到百分之三十六。單就利息一項而言，已自一九八七年的五億一千萬美元增至一九八八年的五億五千三百萬美元。肯亞於一九八七年勉強支付外債利息三億一千九百萬美元，世界銀行在同一年撥給肯亞的金額僅一千四百萬美元。

觀光事業爲肯亞帶來鉅額財富。一九八八年曾有七十萬外國觀光客赴肯亞觀光，觀光業收入較一九八七年增加百分之八，達三億八千五百萬美元，但對肯亞的經濟復甦仍無濟於事。

西方援助國家在仔細審查過肯亞的經濟計畫之後，對肯亞政府深表同情，曾貸予鉅額款項。有十四個工業國家現已同意在一九八九年再援助肯亞十一億美元，並同意此一款項中百分之四十，可用以資助支付進口，而不固定在某一特定發展計畫上。

然而，經濟學家指出：肯亞人口成長率高達百分之四，在十八年內將增加一倍，達四千四百萬人；外國投資前途黯淡，肯亞民間儲蓄雖多，但多數投資房地產而不願投資工業。單靠外國援助，不足以使肯亞經濟的成長趕上人口的成長速度。肯亞理應力求自力更生，自給自足，但肯亞政府却不知所措。

一九八九年年初，非洲有兩項外銷產品遠景看好，一是咖啡的國際市場價格回升到近兩年來的顛峰，而可可的國際市場價格也自一九八八年八月起回升至最高峰。咖啡價格急劇回升，是因世界各地收成欠佳，再加上咖啡生產的主要國家——拉丁美洲各國內在的諸多問題，市場供應發生恐慌，各國爭相搶購，這一情況發生，提供了非洲咖啡生產國家一個較佳的獲利機會。

巴西一向在國際咖啡市場執牛耳——約佔世界市場咖啡總銷量百分之三十，品質亦最優，有口皆碑，但由於氣候惡劣，一九八九年四月巴西咖啡的收成可能僅及往年的一半，而碼頭工人罷工，更使巴西咖啡的供輸發生了嚴重問題。此外，惡劣氣候同樣使中美洲各國的咖啡收成蒙受不利影響。在此種情況下，西非國家可望在一九八九年度輸出咖啡四十萬噸，較過去數年中每年平均外銷額增加百分之七十五。

象牙海岸一筆最大的咖啡交易是法國公司透過長期秘密談判並經多方努力協調，說是要以此作爲象國經濟復甦之用才達成協議。

象牙海岸人口一千二百萬，每十個人之中，便有一個是賴可可這一行業維生。全國可可總產量百分之四十外銷。象國一九七〇年代及一九八〇年代早期經濟繁榮，全是因其可可產品大量外銷所造成的景象。可是好景不常，自一九八七年以後，可可的國際市場價格下降至十三年來最低。現在情勢好轉，可望上昇至每噸一千六百二十美元。

象國政府爲了保護種植可可的農民，不惜以大量資金貼補可可農，以致大多咖啡農亦將咖啡園改種可可，造成象國一九八八

年咖啡產量大減，較一九八七年下降百分之三十。結果，自一九八八年一月一日至九月三十日，象牙海岸全國咖啡總產量僅十八萬六千七百噸，而一九八七年同一時期，咖啡總產量為二十六萬四千一百噸，相去甚遠，殆非始料所及，^⑧

坦尚尼亞在一九八七～八八年度咖啡、可可、棉花與茶葉等產量均增加約百分之十二。咖啡：一九八六～八七年度為四萬一千噸，一九八七～八八年度增至五萬噸；可可：一九八六～八七年度為一千九百噸，一九八七～八八年度增至二千一百噸；茶葉：一九八六～八七年度為一萬四千噸，一九八七～八八年度增至一萬七千噸。棉花：一九八七～八八年度增至二十二萬六千一百噸。但由於世界市場跌價，致產量與輸出雖均增加，外匯收益却未見增加。

辛巴威一九八八年夏季東部及南部均久旱不雨，造成十九萬七千人嗷嗷待哺，全賴「緊急救濟」維生。預期至一九八九年年中，飢荒將更為嚴重。^⑨

五、國際間繼續提供財經援助

據世界銀行一九八七年年報顯示：一九八七年全年世界銀行曾為支持「自由非洲」地區各國七十八項計畫，先後共貸款二十一億美元。按世界銀行一九八六年對非洲國家貸款總額為二十億零四千萬美元，其中東部非洲與南部非洲一九八七年向世界銀行貸款，較一九八六年減少。按一九八六年為九億一千五百九十萬美元，一九八七年僅七億六千三百萬美元，而世界銀行所支持者之中，僅百分之七為計畫以外之借款。主要原因可能係因一九八六年油價下降，而咖啡價格上揚，故其需要計畫以外的貸款較西部非洲各國為少。

世界銀行協助這些非洲國家的主要目的，乃欲協助這些國家重新調整其經濟結構，循非洲國家經濟重整計畫的步驟，償還外債，達到收支平衡。世界銀行於一九八八年八月貸與查德四千四百萬美元即言明係供查德政府作為進行財政重整計畫之用。

世界銀行於一九八八年十二月批准給予坦尚尼亞一億美元，作為支持坦國經濟復甦計畫之用。世界銀行駐坦國代表處發表聲明，謂此筆貸款旨在支持坦國進行一項工業結構調整計畫，改善經濟資源分配。這是世界銀行在援助撒哈拉以南非洲低收入國家計畫下給予坦國的第二次「迅捷貸款」。第一次此項貸款係於一九八六年下半年開始，至一九八八年底終止。此外，世界銀行並批准一筆為數七百萬美元之貸款，作為支援坦尚尼亞恢復農業及畜牧業長期研究計畫之用。

註⑧ "Ivory Coast Coffee Output Lower in 1987/1988", *Daily Times*, February 9, 1989, p. 11.
註⑨ *Financial Gazette Weekly* (Harare, January 21, 1989), pp. 5-6.

但坦尚尼亞一如甚多其他推行某種性質之社會主義的非洲國家一樣，在經濟復甦的發展方面，乏善可陳。

基於同一理由，國際貨幣基金會於一九八八年九月十九日宣佈同意提供喀麥隆五千零七十萬美元之貸款，作為喀麥隆「經濟改革計畫」之用。喀麥隆因過去連續三年外銷主要產品如石油、咖啡及可可等國際市場價格下跌，經濟財政狀況惡劣，而且每下愈況。

西德於一九八八年八月，與多哥簽署經援協定，由西德提供五千萬馬克，作為多國經建調整計畫之補助經費，協助多哥政府平衡財政，促進經社發展與成長。

西德並於一九八八年九月與幾內亞政府簽署軍事合作協定，由西德政府提供幾內亞價值五百萬馬克之軍用裝備，包括武器彈藥與修築及保養軍用道路之機具。西德亦曾於一九八五至八七年期間，提供幾內亞同等價值之軍品。

加拿大與馬利政府於一九八八年九月上旬簽署協定，由加國政府提供二千一百萬美元，給馬利推行農村發展、修築道路、發展產業。

印度一九八五年的對外援助金額為十二億七千萬美元，可是受惠國主要是與其毗鄰的尼泊爾與不丹。非洲受惠國為數不多，僅坦尚尼亞、尚比亞、辛巴威、莫三鼻克、烏干達、迦納與模里西斯，其援助數額亦極有限。

各國對赤道幾內亞的援助，以法國最多。一九八八年，法國政府共資助赤國一千六百萬法國法朗。在此之前，赤國並曾於一九八七年獲得法國一億七千六百萬法國法朗之「公共貸款」。

法國經濟合作總庫（CCCE）於一九八八年一月同意援助馬利八十億西非法朗，作為馬利政府推行財經改革計畫之補助經費。

此外，法國政府並於一九八八年九月，以價值一千萬法國法朗之軍用物資給象牙海岸作為軍援。這些軍用物資包括重型車輛及精密通訊裝備與光學器材等。

美國於一九八八年八月至九月間，基於相同或相似之理由，先後同意對非洲七個國家提供援助。其一是提供尼日二千二百萬美元，作為尼日推展農業改革計畫及發展私人企業。其二是與馬利簽署援助協定，由美國援助馬利一千二百三十萬美元，作為調整國營企業及開發農村促進畜牧之貸款。其三是與幾內亞簽署協定，由美國援助幾內亞二百萬美元，供幾內亞改善銀行及企業體系與社會福利。此為一九八六年九月美國對幾內亞經援協定中四百五十萬美元中之半數。其四是美國於一九八八年九月以七千萬法國法朗資助喀麥隆政府作為農業重整五年計畫之經費。其五是美國於一九八八年九月十九日以三百萬美元贈款給盧安達，作為盧國進行改革就業政策美國援款一千萬美元中之一部分。其六是美國政府於一九八八年十月同意提供薩伊一千萬美元，供薩伊進口美國稻米與棉花。

美國近年來對賴比瑞亞之援助，多達五億美元，平均每一賴國人民獲美援二百多美元，十倍於賴國從其他國家所獲之援助，也超過美國對任何其他非洲國家之援助。

日本政府曾於一九八八年一月十九日宣佈，它已在一九八八年預算中編列一億五千萬美元，作為援助十一個非洲國家的經費。這筆經費預算是日本於一九八七年六月七個工業國家在威尼斯高峰會議上所作對開發中國家援助的承諾之一部份。此等經費主要在協助十一個非洲國家，用市場導向方式，加強經濟開發，並非用於特別計畫。受日本恩惠之非洲國家包括肯亞、坦尚尼亞、馬拉威、尚比亞、辛巴威、迦納、象牙海岸、索馬利亞、蘇丹、尼日與烏干達。

日本對開發中國家之援助，現已超越美國，成為全世界最大援助國。日本已編列日幣一萬三千四百八十億圓（相等於一百億美元）作為援助第三世界的經費，這對貧困的非洲國家更是極為需要，因而受到普遍的歡迎。

美國至一九八八年九月底的會計年度援外預算為八十八億美元。日本此項援外預算雖是當前全世界最大的數字，但日本海外開發援助計畫的品質，尤其是贈款的比率，仍有待改進。美國援外預算中，百分之九十為贈款，而日本援外預算中的贈款，則僅佔百分之六十。

儘管如此，日本的貸款仍極受非洲各國歡迎。他們趨之若鶩，盼此能對非洲各國在其所承受外債的鉅大壓力下，有些許喘息的機會。

蘇聯暨東歐共黨國家「經濟互助委員會」（Council for Mutual Economic Assistance, COMECON），一九八五年對外援助金額達三十五億美元，其中百分之八十由蘇聯提供，餘數由東歐共黨國家提供。其中以東德、捷克與保加利亞提供最多。此項援款的受惠國中，以古巴、越南及外蒙所獲最多，佔三分之一，尼加拉瓜居次，對撒哈拉以南非洲國家之援助，則僅佔此一總額中百分之四，其中又以給予衣索匹亞者最多，其他依次為莫三鼻克、安哥拉、剛果及馬達加斯加。

此外，在非洲所欠二千三百億美元外債之中，約百分之三係蘇聯所提供。一九八八年初開始，非洲團結組織（OAU）向社會主義國家尋求延緩償債期限，至一九八八年四月與蘇聯達成協議，非洲所欠蘇聯外債總額之半數可延緩償還。^⑩ 中共之對外援助，一九八五年為十六億九千萬美元，受惠國中三分之二為非洲國家，其中又以馬達加斯加、模里西斯與迦納受益最多。

中共援助塞內加爾建一防鹽壩，此壩共耗資二千一百萬美元，其中百分之八十六由中共資助。有此防鹽壩，為數約一萬二千公頃之土地將成為可耕地。

註⑩ *Comité d'Aide au Développement: Annual Report 1986 CAD-OCDE*, pp. 14-21.

中共於一九八八年八月與賴索托簽署一項援助協定，由中共贈款八百萬美元，供賴國興建一座多功能之大型會議大廈。中共援助貝寧(Benin)，在其首都新港(Porto Novo)建一「中國文化中心」，面積四千平方公尺，為三層樓之中國式建築。共耗資一百五十萬美元，歷時一年三個月，於一九八八年九月竣工，舉行揭幕式後，由貝寧政府接收管理。

中共並在同一時期，在模里西斯建一相同的「中國文化中心」，交由模國政府接收。中共援助馬利建一「外交通訊中心」，於一九八八年十月十七日竣工後移交給馬利政府啓用。^⑩中共助辛巴威發展稻穀生產計畫及刺繡訓練計畫，興建絲廠及腳踏車製造廠。辛巴威「解放戰爭」期中，中共每年提供辛巴威足以裝備五千至六千人部隊的武器。自辛巴威於一九八〇年獨立以來，曾向中共採購精密武器，包括噴射戰鬥機等。^⑪

自一九八六至一九八八年，中共曾在八十六個計畫下對四十個非洲國家提供經濟援助。目前中共已設立「中國國際農業訓練中心」，將邀非洲「友好」國家派遣農技人員前往受訓。中共以「非洲國家的支持者」自居，經常在各種國際場合，呼籲已開發國家增加對非洲之經濟援助。^⑫

六、以經濟改革作為貸款條件的商榷

非洲地區，由於殖民主義者過去的長期壓榨剝削、連續不斷的戰爭與旱災、環境退化、外債運用不當及輸出產品價格低落，造成經濟衰退。為了向各方貸款，遏止經濟情勢繼續惡化，並進而促使萎靡的經濟起死回生，使人民獲得較多的糧食，較多的工作機會、較佳的生活、保健與教育機會，自宣告獨立以來，不得不接受西方國家的忠告，做出許許多多影響深遠而且風險極大的「經濟改革」，諸如：將甚多國營企業開放民營或索性售予民間經營、採取嚴峻財政措施，緊縮預算，削減政府員工薪資及行政開支、削減政府對糧食與其他基本民生用品的補助、增加農業發展經費預算、降低幣值，俾提高本國產品外銷的競爭力，促進外銷等。這些改革都是債權國加諸債務國獲取貸款的先決條件。

於是，政府赤字減少，寄生性的官僚體系受到裁併，農產品價格上揚，激發農民糧食產量增加；在許多國度，鄉村居民已因改革計畫的實施而獲益，因而認為這些改革是必要的。非洲國家領袖開始認知：「政府無能」是非洲加速貧困的主要原因。基於

註⑩ 中共「常駐聯合國代表」李鹿野一九八八年九月十五日在聯合國「非洲計畫」辯論會上提出「中共與非洲各國經濟技術合作概況」報告。

註⑪ Speech delivered by President Robert G. Mugabe for Anniversary of Independence of Republic of Zimbabwe, April 18, 1988.

註⑫ 同註⑩。

這項認知，一波波的經濟改革接踵而來。

聯合國秘書處負責「非洲復甦計畫」的路易斯認為因为有了這些改革，現在正是「非洲最具希望的時刻」。一九八六年六月，聯合國一致同意採納一項劃時代的「協助非洲致力於經濟復甦的計畫」。

初步跡象顯示，這些改革已帶來復甦的氣象，尤其是迦納、象牙海岸與塞內加爾等國最為明顯。迦納自一九八三年開始採行經濟改革，其國民個人平均所得連續三年增長率均維持百分之三的強勁成長；國民生產毛額平均增加約百分之六，為十年來所僅見。世界銀行將此「奇蹟」歸功於「經濟改革」。

英國財政大臣 (Chancellor of the Exchequer) 勞生 (Nigel Lawson) 於一九八八年十二月六日在倫敦一項檢討「世界債務危機發展情形」的會議上強調：「國際性財務機構不應在沒有要求經濟改革的情況下貸款給需要援助的國家。」他並說：「總部在華府的國際貨幣基金會與世界銀行的職責與所訂有關貸款條件極為明確，貸款的條件必須嚴格遵守，不當的經濟調整對債務國與債權國均無裨益。」勞生並證實，國際財務機構債務案件的處理，採「個案處理」方式。他說：全球性的債務解決方案諸如既存債務的處理、協助債務國重新調整其經濟結構，使有助於未來經濟的推動等，絕非一蹴可幾，各方均須審慎將事。

世界銀行以責成債務國進行經濟改革為條件，擬定一份「債務紓解計畫」。這項計畫主張提供二百億至二百五十億美元，給十二個債務最重的非洲國家紓解債務壓力，獲得英、法、加、義四國支持，惟獨美國反對，當時雷根政府的態度是：希望債權國與債務國個別自行談判解決。

美國雖在一九八四至八五年世界各國賑濟非洲饑民行動中提供了約三分之一的援款，但自一九八四至八七年對撒哈拉以南地區各非洲國家的援助已減少了一億八千一百萬美元。世界銀行將「非洲經濟復甦計畫失敗」歸咎於美國削減雙邊經援，並主張國際貸款機構應與非洲債務國家善擬償債計畫。現在布希政府對此態度如何，尚是未知數。

一九八八年國際貨幣基金會——世界銀行年會決議：凡屬已實施國際貨幣基金會或世界銀行所擬「經濟改革方案」的債務國家，可在下列三項償債寬限辦法中任擇一至二項：

- (1) 劃銷 (Write off) 一部份債務數字。
- (2) 將利息比率再予降低。
- (3) 將償債期限後延。

該項年會將一致通過將非洲外債問題列為「專案」(Ad hoc) 處理。

一般認為：目前非洲只有繼續推動經濟改革，始可獲更多國際援助。由於主要國際貸款機構與債權國在洽談貸款時均堅持改革要求，別無他途。

美國國務院按採行經濟改革幅度的大小列舉出前十名改革幅度最大的非洲國家，依次爲：迦納、馬達加斯加、馬拉威、馬利、奈及利亞、塞內加爾、索馬利亞、坦尚尼亞、薩伊及尚比亞。假若這些非洲國家將經濟改革徹底付諸實施，則約三分之二的撒哈拉以南國家將拋棄社會主義而實施資本主義。

然而非洲與西方的經濟學家對這些改革是否真正有效仍持懷疑的態度。他們認爲，推動這些改革的國家顯然要在貧困中掙扎之餘，亦要冒相當重大的危險，諸如：這些改革之中，有些措施，如大量裁員及提高糧食價格等，便極可能在政治上造成騷動與反叛的局面。因此，非洲國家的領袖更擔心在改革的壓力下，他們的國家會「爆炸」。以尚比亞爲例：尚比亞早前經常被世界銀行及西方援助國家引以爲榮，認爲是南部非洲地區健全自由市場原則能使一個國家走上自力更生之途的最佳例證——貨幣貶了值，糧食貼補大減，各政府機構裁了不少冗員，財政負荷減輕。農業產量略爲上昇，因此，他們對尚國經濟發展的前途至少是抱持「審慎樂觀」的態度。

然而，曾幾何時，這些措施產生了相反的效果。至一九八六年年底，尚比亞人民的處境已明白顯示與世界銀行的樂觀看法大有差距，尚國主要賴以出口的生銅，價格滑落，因此，尚比亞人民的年所得，自一九七四年以來，減少了三分之二。並從統計上證實，自一九八一年的六三〇美元減至一九八七年的二〇〇美元。尚國政府因債臺高築而削減糧食補助，並把主食小麥的價格提高一倍後，舉國譁然，這些「星星之火」迅速燎及整個尚國原野，一九八七年的一次大暴亂造成十五人死亡，數百人輕重傷，直至卡翁達總統 (Dr. Kenneth David Kaunda Oct. 24, 1964-) 宣佈恢復原價，暴亂始告平息。此一不幸的慘痛事件所予尚比亞人民的感受顯然並非是「新經濟成長產生時的『陣痛』」(Birth Pangs)。

卡翁達總統從現實環境中鐵的事實深深體會到西方式的「經濟改革模式」並不適合非洲實際的環境，既不能改善經濟，甚至連最低的國民所得的下降趨勢的制止也無能爲力。鑒於民心沸騰，都市人民反抗的情緒日益昇高，卡翁達總統不得不以快刀斬亂麻的手法，毅然廢止了與國際貨幣基金會——世界銀行所研擬的「尚比亞經濟改革方案」，該基金會、世銀、英國等西方債權國家因此停止對尚國貸款，使尚國外債與經濟問題更趨嚴重，尚國與英國及與該基金會和世銀等的關係因此惡化。

尚國於一九八七年五月自擬「過渡時期經濟復甦計畫」並付諸實施。自此，尚國政府亦不再償付外債，以致在一九八八年到期的外債高達八千七百萬美元。尚國政府早前曾保證以外銷所得百分之十償付外債，自一九八七年五月停止償付外債後，他們把錢給了那些只要償付少部份便可再予貸款的國家。尚比亞只付了美國國際開發總署一百萬美元，便獲該總署一千萬美元的新貸款。尚比亞已開始東山再起，經濟已呈些許生氣，生銅外銷價格回昇，尚國政府預算已下降，一九八八年秋季，農產品豐收。

尚比亞因欠鉅額外債不還，便將上述情形及尚國政府爲經濟復甦所做的努力向國際貨幣基金會、世銀及英國定時提出報告，使他們相信尚國已在盡最大努力成爲「值得貸款」的國家。尚國政府要求他們同意尚國自擬的經濟計畫，並表示尚國政府願與該

基金會、世銀及英國妥協。世銀因此於一九八九年一月二十三日組團訪尚，實地考察尚國經濟發展實況，尚表滿意。

國際貨幣基金會相繼派特別顧問葛普泰 (Dr. Sen Gupta) 率團訪尚比亞，與卡翁達總統及高級政府官員在尚國北部卡薩巴 (Kasaba) 進行富有意義的會談。葛氏臨行時表示，深信在此項計畫完成後，該基金會與尚國的關係將可恢復正常。但該基金會並未認可尚比亞自擬的計畫，而尚國政府也聲言無意再回頭採取該基金會代擬的任何「改革計畫」。

英國亦於一九八九年一月二十四日派外次查寇爾夫人 (Mrs. Lynda Chalker) 訪尚國。她仍振振有詞地要求尚國及其他非南地區各國在國際貨幣基金會——世界銀行的援助下，實施結構調整計畫，但她旋即又表示：「不論尚比亞所採路線為何，英國對尚國的福祉仍將繼續關切。」

尚比亞於一九六四年獨立前，雖曾是英國的殖民地，但其與英國的關係並非融洽。一九八八年十一月，英首相柴契爾夫人訪非南地區各國，將尚比亞擯除在其日程之外，使平素和藹可親的卡翁達總統大為不悅，從此猛烈抨擊英國的對非政策，造成英國政府內部引起爭論。

查寇爾此行訪尚國，主要在彌補因尚國片面廢止經濟改革而切斷貸款所造成的裂隙，因而與卡翁達總統面談簽署雙邊「技術合作協定」等有關事宜，並表示將提供三千五百萬英鎊 (約六千二百萬美元) 給尚國政府。威信英政府此舉將可使兩國關係恢復正常。

從尚比亞這一「血」的教訓，使非洲國家的領袖憂心忡忡，擔心在其經濟轉型期中是否會有足夠的國際援助，來支持這些國家處於岌岌可危的政府，使其渡過難關。為確保改革計畫奏效，在改革步驟進行至緊急關頭時，國際金融機構及援助國家不但不宜中止貸款，而且反而更須提供大量額外資助。貧窮國家的經濟及政治實力均甚薄弱，承擔不起經濟衰退的煎熬。

即使是平時，為有效推行改革計畫，使其落實，真正使人民受惠，亦有賴於已開發國家依照每一階段的實際需要，提供更多的援助，諸如：捐助糧食、援款興建住宅以安頓赤貧家庭，改善飲水衛生，加強婦女、兒童保健等。

然而，國際金融專家警告稱：屆時國際金融機構及西方國家均未必能提供及願意提供大筆極需的資金，他們若祇冷言冷語推卸責任或祇袖手旁觀而不落井下石已算非常體恤。因此，非洲國家在接受國際金融機構及西方國家進行經濟改革作為貸款之前，如果未獲充足的資金而貿然開始改革，勢將陷入深淵而難以自拔。

剛果駐聯合國大使文多奇有鑒及此，特別呼籲非洲國家在進行改革之前，務須考慮是否已獲取充足之國際援助，在緊要關頭用以抵償改革過程中高危險性代價。這些代價包括：

(一) 糧價大幅提高。目的在刺激農業生產，農人或許因此趨之若鶩，農業生產大增，可是糧價高昂的結果，其他行業界及無業的廣大羣衆必將備感壓力而望「糧」興嘆，再加上中間剝削及不肖商人囤積居奇，人民憤慨填膺，暴亂將一發不可收拾。

貧窮國家一般非農業人口，原本就須把收入中四分之三用於糧食，所剩四分之一，得用以支付穿衣、居住、用水、燃料、公車票及醫藥等。在此種情況下，若再降低其收入，則連基本的日常所需，也被剝奪，而衛生保健與兒童基本教育更將盡付闕如。

(二)就業機會減少。為緊縮政府及公司營運開支，人民就業機會顯著減少。諸如加彭在國際貨幣基金會及世界銀行支持下進行「經濟節約計畫」，現已進入「生產」階段，可望於短期內紓解經濟危機，但加彭政府被迫凍結新進公職人員，國營公司及由政府持三分之一股份的公司亦被迫降低薪資成本百分之十五，因此付出無可估量的「社會成本」。又如迦納政府為了因應世銀的「改革計畫」，將國營可粉出口公司大量裁員，員工被裁汰的多達二萬九千人，而只剩下一萬人。裁汰的比率是三分之二。

(三)通貨幣值下跌。出口產品價格降低，在國際市場的競爭力因此增強，外匯收入增加，可是，本國人民因通貨膨脹，幣值滑落，失去購買力，生活愈趨艱困，對所謂「經濟改革」也就會力不從心，興趣缺缺。如迦納因「經濟改革」，通貨膨脹升到百分之三十九，為了抑止這匹脫韁野馬，迦納政府臨時國防委員會(PNDG)不得不採取緊縮措施，期使膨脹率由百分之三十九降至一九九一年的百分之五。

聯合國非洲經濟委員會秘書長阿達德紀於一九八九年二月廿一日在非洲團結組織部長級委員會會議上亦指出，國際貨幣基金會及世界銀行所擬經濟改革方案，未發生任何實際效用。

七、紓解非洲外債問題的有效途徑

償債問題是絕大多數非洲國家沉重的負擔，以迦納為例，迦國外銷收益的百分之六十用以償付債款。

非洲經濟專家認為促進非洲產品外銷是紓解非洲外債問題的最佳途徑，西方經濟專家則稱：西方國家必須有健全的經濟，才能以非洲人合理的價格收購非洲產品，另一方面，唯有健全的非洲，才能成為西方產品的好市場。

一九八八年九月，國際貨幣基金會在西柏林簽署一項議定書，對最貧窮的非洲國家債務負擔予以減輕，但未提具體辦法。美國因此企盼該基金會於一九八九年四月七日工業國家會議能有所揭示。

一九八八年十二月六日，關稅暨貿易總協定中期檢討會議在加拿大蒙特婁市召開，聯合國非洲經濟委員會執行秘書阿德達紀致辭，呼籲各工業國家廢除關稅障礙，使非洲農礦產品得以順暢外銷，此對促進非洲利益至關重要。此項檢討會共有一百零八個國家參加，日程的重點是擬訂一九九〇年代以後的貿易法規。

阿德達紀為非洲國家外債問題的紓解提出八項方案，其中包括「促進非洲產品外銷」。世界銀行對此項提議深表重視，認為從長遠著眼，促進非洲產品外銷畢竟是最有助於非洲賺取外匯及輸入經濟成長所需資本財及償付外債的可循途徑。

一九八〇年代初期，非洲外銷產品在世界市場飽受打擊。在一九八〇至一九八七年這一時期中，撒哈拉以南國家外銷所得縮減幾近一半，達二百四十億美元。

阿德達紀將「工業化國家同意排除所有關稅及非關稅障礙，作為對非洲開發中國家產品輸入之保護措施，以改善非洲經濟成長與發展之遠景」作為所提八項方案的首項。他認為任何障礙之排除，均不應堅持以「要求非洲國家在貿易上互惠」為條件；對非洲國家科技轉移，亦不應有過份要求，俾其能利用所產原料加工出口，增進其外匯收入。^⑭

尚比亞總統卡翁達也認為國際社會應找出一個可保證以公平穩定價格接受非洲外銷產品的方案。

美國新任國務卿貝克曾於一九八九年一月底就解決貧窮國家外債的方案提出他自己的構想：1. 強調由債權國志願刪減債款數額。2. 各國銀行與世界銀行密切合作，加速資金流通。3. 發動一項新運動，促國際金融機構及工業化國家多予非洲國家低息貸款。

日本與法國為爭取國際經濟合作的領導地位，引發嚴重的歧見。他們各自提出自己的經濟改革計畫，作為援助非洲國家的條件，不顧英美等國的反對，獨行其道。

部份非洲專家認為非洲國家惟有「自求多福」才是根本之途。以辛巴威為例，辛巴威自一九八〇年獨立以來，即成了一個資本主義與馬克思主義共存的國家。基於青年就業問題之迫切，辛國政府現正考慮改變其經濟政策，預期在一九八九年內逐步修訂有關勞資關係及外匯等法規，俾能吸引外國投資。

辛國財長齊則樂(Bernard Chidzero)發表談話，說明辛國既不反對資本主義，亦不反對私人企業。辛國總統穆加比(Robert Mugabe)將訪瑞士並定一九八九年五月親往倫敦參加一項多邊投資會議，向世界各國發出辛巴威竭誠歡迎各國援助與投資的訊息，竭誠爭取各國赴辛國長期投資及予辛國貸款。

辛巴威自執政之沙諾黨(Zanu-Pf)與在野之沙勃黨(PH-Zapu)於一九八八年和解後，政治緊張情勢趨於緩和，國內安全顧慮亦趨減少，但經濟方面，雖一九八八年成長率達百分之五，辛巴威自獨立以來，經濟政策飽受詬病，受到左右兩派的猛烈抨擊，既不能令資本主義者滿意，馬克思主義者也不滿意。由於現任財長齊則樂係財經專家，對財政管理向採審慎態度，故辛國在財政上尚稱平穩。正當非洲其他國家均陷入外債深淵之際，惟獨辛國尚未面臨外債困境。但亦有人批評，自一九八〇年以來，辛國政府迄未能將辛國天然資源資本化及經濟多元化。最大問題在於部份辛國人士認為外國投資含有高度政治冒險性。

另一有關投資問題，是辛國執政黨曾承諾要建立一個馬列主義社會，辛國財長根本無時間研究馬列主義，却信口開河，說馬

註⑭ "Africa Presses for Removal of Foreign Trade Barriers" *Daily Times* (Lilongwe) Dec. 8, 1988, p. 11.

列主義並不妨礙外國來辛國投資。他說資本主義者既然可以往中國大陸及蘇聯投資，何獨不能來辛巴威投資？

另一嚴重問題，是辛國政府在經濟改革方面所扮演的角色，重犯其他非洲國家所犯的錯誤，而且忽視其他非洲國家經濟改革的新趨向。

開明派人士認為：辛巴威在政治管制與經濟管制方面，兩者應予分開，方可避免災難；辛國政府應參與各主要公司企業，方可避免不穩與罷工風潮。基本上，無論是資本主義、馬列主義或實用主義經濟，都不能讓跨國公司或白人社會單獨控制。^⑮

肯亞總統莫夷 (Daniel arap Moi, Aug. 22, 1978) 爲了解外債危機，將於一九八九年二月中旬赴西德及法國作爲期七天之訪問，商談結果，西德政府同意刪除肯亞所欠西德八億馬克的債務；法國政府同意援助肯亞九億先令 (Shillings 或 Shs. 一美元等於六十肯亞先令)，做爲肯亞改善孟巴薩 (Jomo Kenyatta Mombasa) 國際機場及莫夷機場雷達設施之用。

此外，法國政府也在考慮刪除肯亞所欠法國的債務。莫夷將因此於一九九〇年再赴法國訪問，並在國內經濟改革與成長上，證明肯亞是值得援助的國家。^⑯

據一般揣測，一九八九年世界經濟成長將會減緩，而利率將會升高，這將對非洲債務國家極爲不利。

總部設在日內瓦的聯合國貿易暨開發會議 (UN Conference on Development and Trade 簡稱 UNCTAD) 的經濟學家勞倫士 (Roger Lawrence) 認為：非洲國家外債問題的解決，必須採取積極的解決方案。他指責各工業化國家在過去做得太少。勞倫士指出：部份債權國所擬償債時間表爲八至十年，對債務國而言委實太短，不勝負荷。

勞倫士係一九八八年該會議年度報告起草人之一。此項報告要求對非洲貸款之國際金融機構及工業國家應將已貸給貧窮國家的債款刪掉百分之三十。但這些國際金融機構稱：七個工業化國家已有較此舉爲緩和的處理方案。^⑰

美、英、法、加、日、義、西德七國於一九八九年二月二至三日，在華府集會，與布希總統的新經濟班底諮商溝通，討論重點專注於一九八九年「美元升值」與「第三世界債務」問題上。討論結果獲得一項共識，那就是：解決此兩項問題的方案，將是漸進性演化 (Evolutionary)，而非革命性的大改革 (Revolutionary)。

非洲團結組織部長級委員會會議於一九八八年二月二十至二十五日在衣索匹亞首都阿迪斯阿貝巴召開，就「非洲外債問題」與「南非情勢」進行研討。會中草擬「因應外債問題之共同策略」。此項策略要求各已開發國家提高非洲產品輸入的價格，並增

註⑮ "Zimbabwe Rethinks its Economic Policy Choices", *Daily Times* (Lilongwe), January 25, 1989, p.9.

註⑯ "Moi Thanks West Germany for Writing off Kenyan Debts" Press Release, (Kenya News Agency) pp.3-5.

註⑰ "Trillion-dollar Third World Debt Crisis Rears its Head Again", *Daily Times*, Jan. 26, 1989, p.8.

加對非洲的援助，俾非洲國家得以償付外債。

此項會議並配合工業化國家所提由債權國刪減部份債務數字，另給債務國較低利率的新貸款，並重新擬訂償付債款時間表，俾使債務國在財力所及的情形下按期償付債款。

可是，非洲各國領袖認為，除非另有一套整體治本性的嚴謹辦法，平穩增加非洲國家的外匯收入，否則即使「刪減債款」、「延緩償付」、及「低息新貸款」等治標性措施都能順利推行，對非洲外債危機的解救，仍是無濟於事。

非洲債務國家為擺脫重債的羈絆，曾竭盡全力，包括以「賴債」相威脅、邀債權國談判解除或減輕債務等，但均未發生效用。

這次非洲團結組織在「共同策略」上所採取的「共同立場」是：與債權國妥協，依照債權國所提公式，加上「要求債權國給予低利率的新貸款，以恢復其經濟活力。」^⑩非洲團結組織此次部長級會議討論決議的方案，諸如償債問題等，均將交付一九八九年九月在開羅舉行的「非洲團結組織非洲外債研討會」(OAU Seminar on African Debt)討論，使此等重大問題能獲得各方共識。

註⑩ "Africa Seeks Common Debts Strategy at OAU", *Malawi News Weekly*, February 18-24, 1989, p.3.

*

*

*

*