

東南亞公約現已名存實亡，自亞太理事會成立後，爲此一新地理單元形成聯繫的紐帶，但政治目標不够鮮明，距離防禦聯盟的要求仍遠。十多年來，亞洲以共匪爲首的共產侵略集團，無時不在對亞洲國家進行滲透顛覆，恫嚇分化，企圖從政治作戰上各個擊破，從武裝入侵蠶食鯨吞。而自由亞洲各國的政治背景，現實利益和想法作法，各有不同，乃予敵人以可乘之隙，使亞洲各國多遭共匪的侵略與威脅。最近由於美國急於結束越戰及準備改變亞洲政策，將更刺激侵略者的胃口，亞洲國家將如何秉持集體自救的決心，爲促進區域安全而協力，已屬刻不容緩。尙幸亞洲各國基於此一認識，已普遍提高警覺，且對於促進各國團結合作方面，已從多方面努力，例如：亞洲國會議員聯合會第五屆大會已於本年十一月廿五日在台北揭幕，在爲期四天的會議中，曾廣泛討論美國對亞洲政策的轉變，亞洲集體安全制度，及加強區域經濟合作等問題；此外，世界人民反共聯盟第三屆大會及亞盟第十五屆大會，均於十二月三日至七日在曼谷開會，通過六十多個議案，重要的有「促進國際反共聯合陣線之成立」與「促進亞太集體安全組織之建立」等。東南亞國家協會的外長們，亦於十二月十六、十七兩日於吉隆坡集會，也可說是促進東南亞區域合作的契機，有助於亞洲集體安全體系的形成。

基於整個自由亞洲已面臨來自北平的新威脅，日本首相佐藤榮作於十二月三日向國會演說時曾表示：「中韓兩國的安全一旦受到侵犯，日本自身亦必遭受威脅，在此種情形下，日本自必引用日美安全條約中的先期磋商條款

蘇俄對非洲政策之研究

劉偉鵬

一九六九年十二月二十五日脫稿

壹 引言

一九六〇年聯合國第十五屆大會揭幕時，出現了十六個非洲國家代表。自此時起，這個一向被國際社會忽視冷落的大陸引起了普遍的注意。在國際冷戰日趨激烈的今日，已經擁有四十餘個獨立國家的非洲大陸，無疑已成爲

與美國切取聯繫」。韓國國會亦正敦促其政府，加強努力，以建立亞洲集體安全體系，以對付共匪與北韓的日增威脅。同時泰、馬兩國當局，正爲清剿邊境共黨而會商，這種比過去更爲明朗的政策與行動，必有助於促進各友邦的團結合作。近年亞太理事會雖告組成，但仍未發生預期的效果，值此共匪正利用政治滲透與武裝顛覆積極向亞洲侵略之際，亞洲各國再不容觀望徘徊，甚至希冀置身事外以求自保。

當前策進亞洲集體安全之道，是各國要各盡所能，從而截長補短，互助共濟。今後從經濟貿易交往合作上，致力開發建設，以開發資源，充實國力；從政治文化接觸交流上，增進團結互信，以提振反共鬥志，固屬重要的課題，而形成統一的戰略，採取聯合的行動，以發揮緊急應變、守望相助的功能力，更屬當務之急。以中、韓、越的強勁軍事力量，日本的現代科學技術與工業，東南亞各國的豐富資源，如能互相配合，統籌運用，不但可以阻遏共黨擴張，且可共策繁榮，承担亞洲在新時代中的任務。

盱衡亞洲局勢，亞洲國家目前只有一條由政治合作邁向防衛聯盟的反共之路，太平洋彼岸的友邦正在敦促我們走向這條路，今日世變日亟，大敵當前，我們捨團結一致，共同對敵之外，實已別無其他途徑可循，我們應爲亞太地區集體安全組織而催生。

東西雙方極力爭取，以增強己方聲勢的目標。本文試就蘇俄在各方面的努力做一探討。

在非洲，一切建國所必須的政治資源，都受了下列因素的限制：（一）殖民地時代以前的部落文化。（二）西方對當地的影響不僅時間很短，而且也只能及於表面。（三）歐洲人在潮流所逼之下，突然把政權交給沒有經驗的非洲政治領袖。由於歐洲人撤離的太早，那些曾在外國受過教育的非洲各國領袖

，就決心維持和發展那些獨立國家。他們用開拓貿易和尋求國外投資為手段，企圖達到發展經濟的目的。並用建立國家軍事和警察力量為手段，以維持國內的和平和安全。其最基本的政治問題，就是要建立一個新秩序，使足以代替舊有的殖民地統治，以保護人民的基本權利，並逐漸的改善人民的生活。歐洲人的征服，使非洲獲得了人為的政治團結。但當歐洲人的勢力撤走後，秩序與安全也就難以維持。原有的部落，語文和區域潛伏的離心力也死灰復燃了。一個完整的民族性對於非洲的建國工作是最重要的基礎。非洲各國都應建立一個堅強的中央政府，足以對其境內所有集團貫徹其意志。從民族統一的觀點來看，就是必須徹底剷除部落制度。但非洲各國對這點而努力都還不夠。一方面固然是因為部落制度已經根深蒂固；另一方面，非洲許多部落已經受到外國——尤其是來自共產國家的滲透，形成了一種不能輕易拔除的惡瘤。

其次在尋求外國援助方面，非洲的大多數領袖，都承認繼續接受外援的需要，並相信接受外援不會破壞國家的政治完整。但是許多非洲領袖早已養成了一種對西方的反感。他們之中有些認為，今天繼續依賴歐洲是一種無可奈何的事實，所以時常批評西方人是種族歧視和殖民主義的代表。這種觀念，無疑又給以蘇俄為首的共黨國家造成有利的機會。

在非洲，由於許多組織例如政黨和工會，不是完全不存在，就是力量極為脆弱。所以軍人所具有的政治性任務，是要比亞洲和拉丁美洲更為重要。所有的非洲政治領袖們也知道，軍隊的忠貞和效率實為其統治權的重要基礎。非洲各國的軍事和警察力量，大都有外國的訓練和裝備。由於他們所扮演的角色重要，間接的也使訓練這些力量的國家在無形中取得了政治上的影響力。蘇俄更是利用由其訓練的武裝力量直接的干預一國內政。最近索馬利亞的政變即為一個顯明的例子。蘇俄認為，非洲各國殖民體系的迅速崩潰，是一個歷史性的機會，足以幫助這些國家實行社會主義革命。他們的宣傳，也利用了非洲人對西方的宿怨。一面指責美歐為新殖民主義者，一面大事實施各方面的援助，希圖赤化，控制非洲。其努力的重點置于迦納和剛果，所使用的方法亦為典型的共黨顛覆戰術。

貳 蘇俄的野心和目的

一九六六年三月廿九日至四月八日的俄共廿三屆會議(Soviet Communist Party Congress)做了兩點重要決議：(一)制訂蘇俄協助開發中國家的五年計劃(Soviet Five Year Plan To Developing Country)。(二)支持全世界所有民族自由解放運動。蘇俄所堅持的是要在那些落後國家中，建立一個以今日蘇俄政體為模型的政治制度。他們一面協助這些國家從事驅除西方勢力和殖民主義，也試着推行列寧主義於其間。並深信列寧主義會在這些國家中獲勝。因此蘇俄就使用包括文化、經濟、軍事和社會各方面的援助，幫助許多非洲國家建立一個這樣的政體。試看一九六六年以來，蘇俄對那些落後國家的政策，不僅是建立外交關係，經濟援助和文化交換；另外，在有必要的時候，也曾給那些國家的民族自由份子運送武器，但這些都是基于包括接受蘇俄軍事指導的特殊條件下方才實施的。

亞歷山大·杜林(Alexander Dallin)在他的「非洲與共黨世界」(Africa and the Communist Party)一書中曾指出：研究非洲問題的蘇俄專家們自一九五五年就接到指示，要他們注意：(一)研究非洲，並向蘇俄決策者提出有關該地的資料和建議；(二)以各項相關的訓練，培養蘇俄的非洲事務專家；(三)協助蘇俄的技術人員、宣傳人員、科學家和其它準備到非洲工作者獲取必要的能力；(四)加深非洲人的觀念，使他們認為蘇俄是幾個重要國家中，最關心非洲人的歷史、文化和建設的國家之一。並使非洲人覺得蘇俄最瞭解非洲；(五)設法與在國外的非洲人建立密切關係。

於此，蘇俄正利用一切可能的方法，企圖發動非洲各國國內的全民共產主義革命，及在非洲各國境內，建立一個共產極權政體，使其唯蘇俄馬首是瞻；蘇俄也由此可提高其身價，並增加對西方各國在國際事務上討價還價的

中華民國國際關係研究所
國立政治大學東亞研究所印行

歷史寫下了答案

——「共產黨宣言」——二二〇年

發行人：吳俊才
著者：尹慶耀

資本。

叁 蘇俄迷夢的幻滅

一九六〇年以來，非洲許多國家發生的事件，直接的使蘇俄感到頹喪，也促使了蘇俄對非態度和政策的改變。

一九六〇年剛果叛亂事件發生，蘇俄把它當做是一種非洲人反西方情緒的爆發而大感興奮。但是由於聯合國的介入，使這種反西方情緒，一轉而成支持達成聯合國政策的熱忱。而為聯合國提供部隊的，也是那些被蘇俄一向視為「年青朋友」，並對之寄以極高期望的非洲新興國家，因此蘇俄猶如被當頭澆上一桶冷水。幾內亞在剛獨立那年，它的政府接受蘇俄的援助，受蘇俄的影響極大，看來就像蘇俄的附庸一樣。但是在一九六一年都赫（Sekou Toure）總統上台後不久，就立刻罷黜了蘇俄顧問，因為他覺得不能再忍受他們對國家事務的干預。但是儘管同樣的事件在馬利和迦納也曾發生過，蘇俄却並未灰心。在莫斯科舉行的一次全世界共產黨會議中，他們又把共產主義的理論加以牽強附會，期望非洲國家和領袖能夠接受，並成為其忠實同志。但是這種作法，除了引起那些熱心推行共產主義于非洲的共產黨國家的不滿外，並未使非洲人感到興趣。直到迦納事件的發生，推翻了一個極為傾共的政權恩克魯瑪時，才使蘇俄覺醒了。

由于蘇俄的估計錯誤，在肯亞也曾遭受教訓。有一段很長的期間，蘇俄當局認為，一種所謂非洲社會主義的理論，已經被他們在肯亞、坦桑尼亞和塞內加爾宣傳成功，並也付諸實施了。他們且相信，肯亞的社會主義一變就可成為共產主義。但是事實上歐丁嘉總統（Oginga Odinga）上台不久，就把蘇俄顧問送了出去，並開始重新考慮蘇俄援助，表示蘇俄的一些援助協定實在令人無法接受。

在阿爾及利亞，班貝拉（Ben Bella）為了復興萎縮工業，熱烈尋求外國援助。他對地方共黨或有些許同情，因此蘇俄就認為班貝拉的政府是柔順的，實際上就把他當成了共產黨。於是就命令阿爾及利亞共黨（Algerian Communist Party）加入了班貝拉的民族自由陣線（F.L.N.）。當班貝拉被波瑪地（Boumediene）將軍推翻後，蘇俄所依賴的特殊關係頓告中斷，此事曾大受莫斯科當局的責難。

蘇俄最感失望的，是那些非洲國家未能組成一個聯合對抗西方的團體。當非洲團結組織（Organization Of African Unity）成立的時候，蘇俄會表示熱烈支持，但事實發展證明未如蘇俄所期望，蘇俄的責難也隨之增加了。一九五七年亞非人民團結組織（Afro-Asian People's Solidarity Organization）成立時，蘇俄曾頗表激賞，認為是「我們時代一個有力的行動」及「如同一股洋流將淹蓋兩大洲」。事實上，此組織除了對非洲是「獨立國家的世界」做了一個聲明外，毫無其它成就，更無蘇俄所期待的反西方陣線的產生。

由於種種挫折和失敗，以及對實際情況估計錯誤，尤其是對非洲人的反應未能明確預察，蘇俄就曾對其非洲政策做過全面檢討；但是蘇俄政策的本身是不易修改的，然在情況所逼之下不得不狼狽掙扎。他們知道非洲國內全共產主義革命運動已不可能，因此就開始趨向於在非洲各國內先成立一個團體，作為爭取統治權的基本單位。此團體的組織必須與共產黨的型態相同。另外他們也決定，運用各種援助以加強對非洲各國的控制和影響力。

蘇俄對非洲的援助，因為違反了史達林（Stalin）不能援助非共產集團國家的政策，曾經在思想上與中共造成極大的摩擦。蘇俄雖聲明是因為不能再坐視西方對非洲各國援助所建立的關係，但中共却堅持一切非革命的合作（Non-revolutionary Co-operation），都是修正主義者。因此起而與蘇俄競爭，也是以後雙方翻臉結仇的原因之一。

肆 蘇俄的政治滲透和軍事援助

蘇俄對非洲各國的政治滲透和軍事援助，原是一種一體兩面的事情，蘇俄的對非政策也是置於一切外交政策之上的。依照蘇俄消息報（Tsvetiya）的理論看來，蘇俄成功的運用了聯合國，以獲取非洲各國的同情和好感。例如蘇聯對承認那些殖民地獨立國家的宣言，被十五屆聯大通過。另外，蘇俄的一個不承認那些外國介入國內事務所造成的結果及保護獨立國家的聲明，在廿屆聯大通過。由此蘇俄獲得了非洲國家的讚揚，也藉此抵消了西方各國對非洲的影響力。此外他更以調停印、巴衝突的姿態，表現自己是一個愛好和平的國家。蘇俄政府各部門也奉到指示，謂一旦有涉及非洲各國國內需要時，就必須立刻訓練一批人前往援助。最近蘇俄又訓練一批專業人員包括

設計、教育、健康、地質學及水文學和礦業、油業人員，準備隨時提供必要的援助。

由於原殖民國家的突然撤出，非洲各獨立國家在頓失保護的情形下，亟欲建立起自己的國防和治安部隊。以一個甫告獨立國家的財政和技術基礎，顯然力不從心。於是就必須仰賴外援，不是求助於原殖民國的協助，就是找尋現代化強國藉各項協定的簽署而達到這種目的。這些協定固然使若干國家達成了心願，建立起為數很少的武裝力量；但相反的，這種作法所產生的不良影響，却是那些國家所始料未及的。例如：由蘇俄所訓練出來的武裝力量，不僅在爭奪政權和控制政局的爭執中扮演了一個重要角色，甚至直接地被蘇俄利用來做為一種推翻那些親西方政府的工具。

伍 蘇俄的經濟和技術援助

蘇俄對那些落後國家的經濟援助，可以說是一種為達到該國社會和經濟改變的政治企圖。在此計劃下，被援助國的所有外國公司和資金以及所有經濟事務，均置于政府的控制和指導之下。對外貿易是蘇俄及其附庸集團與非洲國家經濟合作的最重要方式。他們對非洲各國的貸款在償付時，都答應可以貨物償還。蘇俄曾於聯合國貿易發展會議（UNCTAD）第一次在日內瓦集會時宣稱，他準備在一九七〇年時，向非洲各國購買比現時多兩倍的貨物。這些貨物不僅包括原料，也將包括更多的成品。東歐集團（Eastern Bloc）對非洲的財政援助數目並不大，只不過是西方各國援助總額的百分之十。一九五四年至一九六三年間，共產集團允諾援助的總額是五億；但自一九六三年起就逐漸減少了。一般來說，蘇俄的財政援助，年息均在百分之二點五至百分之三之間。償付年限自十五年至卅年不等，多數是以產品為償付標的。但中共的作法稍有不同，他的貸款無息，償付年限也長至五十年。至一九六三年底，蘇俄和東歐各國對非援助，付出的只值允諾的百分之卅。絕大部份的援助，均附有特殊用途的條件。其中只有百分之五用於技術援助，百分之七十用於發展事項。實際上大多數援助均用於發展交通，諸如築路、建港、建飛機場等。蘇俄的目的，顯而易見在於利用經濟密切關係，和對蘇俄的經濟援助的依賴，進而控制該受援國。

蘇俄和東歐各共黨國家，均曾遣送大批專家以協助非洲各國從事各項建

設工作。蘇俄的技術援助，多半含於貸款之中。所以與西方的援助方式比較起來，蘇俄這種有償的作法就差了一點。蘇俄的技術援助，大多集中於阿聯、幾內亞、馬利、迦納、索馬利亞、蘇丹、伊索比亞和阿爾及利亞，大約有十萬餘名專家在那些國家中服務。蘇俄的專家們竭力訓練當地的技術工人，至今大約有十萬名已被訓練完成。另外，約有將近一萬名的學生，在一九六五年被送入蘇聯大學註冊入學。蘇俄並在非洲各國國內，協助建立科學研究院和職業訓練學校，在過去幾年中，約有九十個該種性質的學校設立。

在東歐集團中，有許多行政機構，專司派遣專家到非洲各國的各項工作，例如莫斯科有Technoexport，華沙有PolSERVICE，布拉格的Polytechna，貝爾格勒的Federal Department for International Technical Assistance和東德的Linex GmbH，負責登記、蒐集和運用各項資料，以提供適時適切的技術援助。

陸 合作的新方式——生產合作

最近，蘇俄又尋求與非洲各國新的合作方式。一九六五年提出生產合作（Production Co-operation）的計劃，其目的是想在非洲國家中，組織若干個經濟區域，以便和社會主義國家的市場搭上買賣關係。此一觀念是給予非洲各國經濟和技術的協助，建立組織和工廠，出產蘇俄集團特別有興趣的貨物。換句話說，就是要非洲國家在提供共黨經互會（Comecon）各國原料，在工業產品的作業中扮演一個重要的角色，以便於協助蘇俄集團解決勞工人力缺乏，及燃料和動力缺乏的種種問題。當然蘇俄也自這種合作方式獲得了利益。他覺得自非洲各國進口一些對本身經濟異常重要的貨物，較比在蘇俄國內自己生產還要合算，因為節省了人力的緣故。

另一方面，這種合作方式，自然也對那些非洲國家有利。因為它可以協助非洲各國增加國民收入，提高生活水準和協助他們增進工業和農業的生產。由蘇俄眼光看來，這是一種消除舊有殖民經濟組織，而代之以現代工業化的最有效方法。但是鼓勵非洲國家輸出，以及把它們帶到國際社會分攤勞力的制度上來，是希望它們擺脫資本主義市場，進入共產主義國家的市場中，因而就可以建立起一個較長期的經濟關係。

至今為止，仍看不出此計劃究竟產生何種成效。而實際上也只有波蘭、

羅馬尼亞和東德遵循了此一方向。這個計劃無疑的會使蘇俄基于自己的援助，更簡易的解決了自己的經濟問題，也將會使蘇俄在一新與國家的工業決策部門享有更多的發言權，和整個經濟發展的過程中享有更大的影響力。自整個國際社會看來，這是蘇俄建立一個共產主義國家和落後國家經濟聯合陣線的一個企圖。

柒 蘇俄的訓練援助

自一九六〇年開始，蘇俄對非洲各國的訓練援助開始增加了。蘇俄推測，非洲新生一代的科學家，將可在未來控制，領導他們的國家。他們將較那些幾乎不存在的工人階級更具影響力。這種訓練援助的方式有四種：

(一)那些來自非洲各國的青年學生，可在蘇俄大學和技術學校中就讀。爲了這種特殊目的，蘇俄曾爲外國學生建立了許多專門機構。例如：莫斯科的魯孟巴大學 (Patrice-Lumumba Friendship University) 和布拉格的十一月十七日大學等。

(二)年青的工程師和其它一些專家，則送到東歐國家的一些工廠和研究機構，去獲取實際工作經驗。

(三)前述的訓練工作，也同時在非洲當地由蘇俄協助而建立的工廠中實施。

(四)蘇俄也在非洲各國國內，建立技藝訓練和工具製造機構，以便節省人力和物力。

一九六三至六四年間，約有六千名來自非洲國家的學生在蘇俄求學，另外也有六千名學生到東歐共黨大學中就讀，其中三千人在捷克；一千二百人到東德；南斯拉夫有一千人；波蘭則有八百八十名。在東歐各國登記入學的學生，自一九六〇年的一千八百人升至一九六四年的一萬二千人。單只一九六五年一年中，在蘇俄就讀的學生就有一萬人。由此可見蘇俄此種援助的方式，已經產生了初步預期的成效。但許多自蘇俄學成歸國的非洲學生表示，他們在蘇俄曾經受到嚴重的歧視，甚至在學校中也屢次與蘇俄學生發生衝突，因而對蘇俄存有極大的不滿。

捌 結論

今天的非洲各國，已不再記得殖民時期被奴役、壓迫的仇恨。他們目前所

急於謀求的是，如何站在平等的地位與那些曾經壓迫過他們的國家合作，積極的充實各項建設，提高國民生活水準，邁向現代化國家的坦途。因此，一般學者常把非洲稱爲第三世界 (Third World) 以別于自由和共產集團。事實上非洲許多國家在東、西門爭中，雖然形式上是採取中立政策；但多少都有倒向一方的趨勢，而且又時常會改變他們的方向。非洲的中立主義，也像亞洲的中立主義一樣，並非以一種政治或道義的原則爲基礎，而是一種對世界政治現實的必然反應。一個中立主義的政治領袖，對於一切與其本國利益無直接關係的外在鬥爭，都希望能夠置身事外，更不願意自己的國家變成了兩大權力集團的政治戰場。

一個甫自被保護狀態宣告獨立的非洲國家，一方面對國際政治現況難免認識不清，另一方面當然也是因爲受歐洲人長期奴役、壓迫所積聚下的反感，使他們對西方各國對非洲的任何作爲，都極爲敏感，且深懷戒心，唯恐殖民主義會在非洲復甦，他們又再次的被關入痛苦的深淵。因此非洲各國對西方的態度，目前仍限于摸索、試探的階段。同樣的，這種痛苦的教訓，對西方各國也產生了深遠的影響。在東、西雙方極力爭取非洲的鬥爭中，西方各國顯得萬分尷尬，他們既不願讓共黨佔了上風，又怕因自己的行動過分急進，反而會引起非洲人的不良反應。

在非洲各國反西方、反殖民情緒尙濃的今日，無疑給蘇俄爲首的共黨集團，造成了推銷共產主義的大好良機。而蘇俄的對非政策，顯然的也收到某種程度的效果。非洲各國對共產主義可說是一無所知，而蘇俄擺出的和平和反殖民主義的姿態，確實獲得了不少非洲國家的讚揚。然而在經過長久痛苦教訓後的非洲國家也學乖了。他們知道外援固然是建設國家的基礎；但是對有條件的或那些條件過苛的援助，也一樣有被摒棄之必要。蘇俄雖然對非洲費盡苦心；但非洲人仍對蘇俄存有極大懷疑。尤其是蘇俄對其國內的部份民族尙存有歧視，爲什麼却要幫助非洲人去對抗白人呢？對此感到大惑不解。

緩和非洲反西方情緒，使他們瞭解西方各國的對非政策，是基于一種友好與扶持的態度，進而消除非洲各國對西方的疑懼固屬重要；但是，如何促使非洲各國領袖及人民，瞭解共產主義的理論，和一旦赤化了的悲慘後果，進而使其對共產國家提高警覺，才是自由世界各國目前所亟須努力和研究的最重要課題。