

非洲國家國有化政策及其影響

劉偉鵬

壹 前言

國有化(Nationalization)，顧名思義是國家將原本屬於外國人或本國私人的產業，藉國家命令的方式，給予或不給予賠償，收歸國有或國營。這名詞早在一九六〇年非洲國家尚未獨立前即已出現，而曾經採取過這種徵收私人財產措施的國家亦不在少數。這個措施如果依政治思想的基礎來分，有些國家對其國內產業是極徹底的國有國營，根本不允許有私有私營產業的存在，例如共產集團國家。在那些允許有私人產業存在的國家，有時也有將私人產業予以國有化的情事，例如屬於壟斷性，或損及民計民生，或國家處於緊急狀態時，都是國有化措施採行的原因。因此，國有化運動在共產集團來說，是其政權產生及存在的充分和必要條件，至於對民主國家來說，却是避免危難所必須採行的一種應變措施，都有其存在的理由。然而，在非洲各國獨立後國有化不僅成為非洲各國元首競相採取的熱門運動，甚而產生所謂「非洲式國有化」，或者「非洲社會主義的國有化」等名詞；這些都是今日非洲的領導者，對國家政策沒有固定的依據，對經濟措施也沒有明確的認識下所出現的產物。非洲一向被視為第三世界，許多非洲政治領袖也一向標榜自己已在東、西兩大集團中的中立地位，因此既無政治思想的基礎，就不應視國有化為國家存在的必要條件；再者，非洲國家有內憂外患威脅的並不多，即使有也沒有必需採行這種政策的理由。但是，國有化不僅在許多非洲國家實行過，且成為研究非洲政治一種不容忽視的主題，因為這個政策不僅關係着非洲從殖民地成為獨立國家轉變中的心理態勢，也與其政治趨向有着密切的連帶關係，進而非洲國家採行國有化政策後的結果，以及對其經濟發展的影響，都有其研究的必要。

非洲國家國有化政策及其影響

貳 非洲實行國有化的原因

對於非洲國家的元首來說，國有化政策的實施，政治性遠超過在經濟上的需要。非洲經過長時期的殖民統治，在心理上早已造成對殖民勢力的不滿，並且在壓制下造成對國家主權的極度敏感，他們把外國人在本國境內擁有產業，視為對國家主權的一種蔑視，這種蔑視對獨立的非洲人來說是無論如何所不能忍受的。一九六六年五月八日，阿爾及利亞總統包米迪在廣播中就曾說過：「國家工業化的努力，必須基於對礦產的充分利用，在國家獨立四年後的今天，許多礦產仍由外資所控制，這將是國家經濟建設的最大損害」。因此，他在短短的幾日內就宣佈將十一座礦場國有化，一九六七年在他把標準和美孚兩個石油公司的採油權收回後說：「這二家公司從未承認過阿爾及利亞的獨立」，依事實來看，包米迪當時毫無將這些礦場或公司予以收歸國有的理由，這只是一個新興國家濫用主權，表現其為獨立國家的行為。其次，再以坦桑尼亞的情形而論，尼瑞爾總統採行國有化政策也沒有充分的理由，他認為國有化的實施是非洲社會主義政策實施的關鍵；因此，為了推行他的非洲式社會主義，就不容許有外資企業的存在，這也是一種不易讓人接受的說詞。

其次，在久經殖民統治的非洲一旦獨立後，對於殖民勢力懷着極深的仇恨，這種仇恨在許多人的心目中已經根深蒂固，絕不是殖民勢力撤走後就能隨之煙消雲散的。因此，國家雖然獨立了，但殖民時期留下的許多經濟體制，尤其是許多大規模的產業，以及許多已開發或半開發的礦產却仍掌握在外人手中，也是非洲獨立國家不能忍受的因素之一。就以非洲國家採取國有化措施的實例來看，許多國家的國有化政策很顯明的有受外界教唆的跡象，那

些在獨立後仍與西方維持友好關係的國家，很少有採行國有化政策的，唯有若干受到國際共黨滲透的國家，也正是推行國有化最激烈的國家。例如布市剛果和坦桑尼亞，都是在與共黨接觸不久後，即開始將外國產業收歸國有，這是共黨利用非洲人民脆弱心理，離間非洲國家與西方友好關係的陰謀，目的在使其與西方關係惡化，外資不來，造成唯唯，俄馬首是瞻的控制良機。

許多非洲的政治領袖把自己國家在經濟上的主權視為與政治上的主權同等重要，因此國有化這個名詞，遠在一九六〇年四月亞非集團在幾內亞首都康納克里集會時，就已經通過為在開發中國家的一項合法政策。但是儘管如此，也有許多非洲領袖並不贊同這項措施，例如塞內加爾總統桑果就曾說：「開發中國家的國有化政策之所以那麼盛行，完全是因為許多領袖認識不清，這些領袖並不把國有化當做是緊急補救的措施，却反而到處尋找國內是否有可以予以國有化的產業，而且國有化對外資來說簡直是殺雞取卵的辦法。」

由此看來，國有化對非洲國家來說是一種由殖民時期過渡到獨立國家間的時代產物，它不僅是非洲新興國家試行主權的措施，也是國際共黨用以分化非洲國家與西方友好關係的誘餌。

叁 非洲國家國有化的型式

一九五六年，埃及總統納塞收回蘇伊士運河，是非洲國家採行國有化政策的開端。自此而後，阿爾及利亞和坦桑尼亞立即效法，至一九七〇年年底止，非洲曾實施國有化政策的國家計有埃及、幾內亞等十三國，其行使國有化措施的總數不下六十餘次。如果就其行使的方式來說可得四種型態：

(一)徹底的國有化，如果以西方資本主義的觀點看，就是不論給予或不給予賠償，將其種原本屬於私人或外國的產業予以徹底的收歸國有，納塞收回蘇伊士運河就是用的這種方式。

(二)經過由國家設立的商業機構，實際介入與商業競爭，而並不強制徵收已存在的私人企業。這種方式的目的是藉國家龐大的財源及各種便利為基礎，全力發展公營企業，而使同種的私人企業受到打擊，甚至不克維持而自動宣告停業，迎納在恩克魯瑪時期就採行過這種變相的國有化方式。

(三)由國家出面，促使外資企業邀請當地政府成為股東之一，分享該企業的收益，這也就是尚比亞總統卡翁達的構想，一般則稱之為「百分之五十

一」的觀念。一九六九年尚比亞宣佈銅礦國有化時，並不是將所有的銅礦產權收回，卡翁達總統曾說：「我要求礦主邀請政府加入為股東之一，也就是希望各礦主能把所有股份的百分之五十一交給政府。基於國家元首的要求，外資如果想保留僅有的財產只有聽從，這是非洲國家國有化政策的另一型態。

(四)前述三種國有化的方式都是經由國家出面，一九六二年肯亞的肯亞達總統所採取的國有化政策，却是經由國民着手。他授權國會對境內外資企業做一限制，限制外資企業必須將股份的百分之五十交給肯亞國民，那些即將成立的外資企業，其股份的一半必須是由肯亞人所擁有，否則即構成非法組織企業的條件，肯亞政府可依法取締或制裁。

以上四種國有化的方式，在型態上雖然不同，但實際目的却都在限制境內外資，其中徹底的國有化政策固然是對外資的打擊，但是以國家金融力量迫使外資企業無法生存，也是對外資的極大打擊，恩克魯瑪在採取這種方案後，許多在迎納境內的外資企業，無論是否受到國營企業的排擠或刁難，都紛紛自動關閉，以示對當地政府的抗議。至於政府以把持外資企業百分之五十一的股份控制外資，是略為緩和的國有化政策，外資企業在當地政府的控制下，畢竟也要受到許多的牽制而不能放手施為，對該國來說未嘗不是保護國家財源的有效措施，但究竟有多少外國資本願在當地政府的控制下做有限的運用則大有疑問，這種明為保障國家經濟，實為半國有化的政策，畢竟缺少為公眾接受的法理根據。最後，肯亞政府所實施的政策，是以政府法令規定，而由國民參與外資企業，是幾種國有化措施中較為合理的一種。這種方式不僅在肯亞行使過，目前有許多半工業國家也採取這種措施，它的好處是不會打擊外來投資，收益也由本國與外資分享，既可避免外資企業壟斷市場，又達到了培植本國資本的目的。

肆 非洲國有化實施情形

如果就一九六〇年非洲獨立後的十年中來看，非洲曾實施國有化政策的計有：埃及、幾內亞、布市剛果、摩洛哥、金市剛果、獅子山、迎納、阿爾及利亞、坦桑尼亞、突尼西亞、尚比亞、肯亞、奈及利亞及利比亞等十四國，如果以總數計則有五十八次之多，其中以埃及和阿爾及利亞最多，均為十四次，如再以國家的政策分，以與俄、匪接近的國家居多，現將重要者分述於後：

埃及是非洲實施國有化政策的第一個，一九五六年納塞片面收回了蘇伊士運河，是非洲第一個國有化運動。一九六〇年五月，由於外國報紙駐埃及的記者所發的電訊激怒了納塞，也爲了加強對公共輿論的控制，納塞宣佈對所有報紙、雜誌、期刊的國有化政策。同年年底，由於埃及駐金市剛果的大使被驅逐出境，納塞懷疑是比利時政府教唆所致，因而把所有比人在埃及的產業收歸國有。接着在次年二月，又宣佈所有的棉花買賣需由政府經營。七月，埃及最大的私人船業公司海迪維（Khedivial Mail Line）被政府強制徵收，此外並有廿家銀行及五十家保險公司被迫停業。年底，所有外人所擁有的土地，共計約十四萬英畝也被迫放棄。在以後的幾年中，所有在埃及的輕、重工業，較大型的商业也紛紛被迫放棄，這是非洲採行國有化措施最多也最徹底的國家。

阿爾及利亞於一九六二年獨立後就頒布了一項法令，授權地方政府接管所有的工商企業。當時由於法國殖民統治時期，阿爾及利亞的各種企業多半都由法人所經營，因此阿爾及利亞此舉顯然是想收回一直爲法人所控制的工商業。次年，阿爾及利亞政府將六十餘座觀光旅館及飯店收歸國營，並徵收了法國在當地的三家報紙，此外法人所擁有的百萬英畝土地也於十月間被迫全部放棄，一九六六年，又徵收了十一座歐洲人所有礦場，以後並陸續的徵收了外資的石油、化學和食品工業不下百餘種。

幾內亞獨立後，首先將全國礦場收回，接着就徵收了法人經營的幾內亞電力公司和幾內亞最大的運輸公司 Jules Burkio。一九六二年，所有的保險公司、鋁業公司在政府的命令下被迫停業。

布拉薩市剛果在一九六四年三月宣佈將剛果航空公司，水力及電力公司收歸國營，並在一九六九年四月徵收了所有私人鐵路及土地。

坦干伊喀和尚吉巴於一九六四年聯合成坦桑尼亞後，在尼瑞爾總統領導下，大肆推行其非洲式的社會主義政策，他先後徵收了五十家由阿拉伯人和亞洲人經營的企業，一九六七年二月，所有在兩地的銀行、保險公司，以及外資所經營的輕工業也都被迫停業了。

除了以上五個實施國有化較爲激烈的國家外，還有若干國家也有國有化措施，例如迦納在一九六一年把國家命脈產物——可可收歸國營，摩洛哥在一九六六年徵收了外資的糖業、礦業及出口貿易公司，並收回了廿五萬英畝

原爲外國人所擁有的土地；金市剛果於一九六六年至六八年宣佈鐵路、保險業等的國有化；此外尚有尚比亞、奈及利亞、利比亞、獅子山王國等也都曾採行過國有化的措施。有些研究非洲問題的學者把非洲自一九六〇年以後的十年，戲稱爲：「爭相表現主權的十年」，並且認爲這十年也是外國資本在非洲最暗淡的一年。

伍 實施國有化措施的影響

採行國有化措施的非洲國家，雖然在表面上似乎不費吹灰之力的獲得了大筆產業，也嚴重的打擊了原本壓榨他們的外國資本，但這只是很短暫的美景，缺乏政治眼光的政治領袖却未想到國有化政策對外資，也就等於對國內經濟建設發展的長遠不利影響，誠如塞內加爾總統桑果在其非洲現狀一書中所說的：「國有化無異是殺雞取卵，它阻止了外國投資，而這正是非洲國家所最需要的」。

在一般採行國有化措施的政治元首心目中都認爲，由國家來經營主要的工商業，將可使資源做更有效的運用，也可以造成國民更多的就業機會，相對的，其收益顯較由外人經營爲大。由事實證明，這是一個極端錯誤的看法，就目前曾經實施國有化政策的國家而言，這種一廂情願的想法不僅並未促成經濟成長的景象，反而却爲經濟建設造成許多不利的影響。一九六七年坦桑尼亞政府關閉了所有的外國銀行之後，曾引起軒然大波，英國的國家銀行也是被迫關閉的銀行之一，其總裁阿丁頓爵士曾說：「銀行是扶植工、農、商業的基礎，有它才有資金的來源，自坦桑尼亞獨立後，外國銀行雖然獲取不少的利潤，但坦國的收獲顯然更多，關閉外國銀行誠然是對其本國經濟的重大打擊。」此外他並認爲，外國企業所僱用的專門人材，實際上就等於是訓練當地人民學習某種特殊技能的師資，關閉外資企業也就等於斷絕了當地人民學習的機會。

一九六九年尚比亞總統宣佈了全國銅礦國有化之後，立刻發生了一種所有採取這項措施的通常結果，即當地人民無法立刻接替工作，尚比亞銅礦的國有化，使全國出現了一千五百個技術工作人員空缺，却無法找到有經驗的人員填補，更不幸的這些空缺非但無法填補，而由於銅礦國有化措施的影響，許多外資企業紛紛自動結束，技術人員離境後，使整個尚比亞的工商業幾乎陷

於停頓的狀態。上述的情事在金市剛果也會發生過，一九六七年，剛果政府收回了由二千五百名比利時技術人員所經營的卡坦加聯合礦業公司，才發現以本國現有的人力、技能實無法使其繼續生產下去。這些事件都足以證明非洲元首為打擊殖民勢力而逞一時之快却無法預見其產生的不良反應，剛果即為此喪失了六億美金的收入。又如阿爾及利亞產油遠比利比亞為早，但時至今日其石油生產僅為比利比亞的半數，這應歸因於一九六七年將外資探油、採油權的國有化。再以迦納和埃及而言，恩克魯瑪國有化措施實行後，所有國營企業的收益均不及以前的一半；納塞收回蘇伊士運河或許是一項成功，但是其餘的顯然也都失敗了。國有化實施的結果除了造成人材的匱乏之外，最主要的還是對外國投資的打擊，任何資本家在選擇投資場所時都必需先考慮安全性，其次才是獲利的多寡，面對國有化措施此起彼落的非洲大陸，任何資本家都會躊躇不前，這不僅使非洲國家的企業無法振興，國民就業率也無增加的機會，連帶影響的自然是非洲國家迫切需要發展的經濟建設。

陸 結論

國有化，無論是否有法理上的依據，也不管是否為大多數人所接受，顯然勢必在非洲各國繼續發生。在所有實施過國有化政策的非洲國家中，以阿爾及利亞、埃及、幾內亞、坦桑尼亞和尚比亞實施的次數最多，範圍也最廣，因此似乎可尋出一個跡象，即這些國家均為激進的左傾國家，也都是受俄、匪影響較多的國家。匪、俄在全球顛覆、破壞的陰謀無所不用其極。非洲國家在久經殖民統治而解放後，盲目的反殖民主義構成了一個政治性及經濟性的弱點，這正是俄、匪苦苦尋求的滲透良機。國有化並非非洲所獨創，亦非僅見之於非洲，然而非洲國家對此政策的認識不清，運用不當，除招致了對本國經濟的打擊，更為匪、俄陰謀所利用。匪、俄為分化非洲國家與西方的關係，除竭力支持非洲反殖民情緒外，並勸誘非洲領袖清除國內任何具有殖民色彩的事物。國有化政策之所以流行於今日非洲，實為匪、俄陰謀煽動有以致之，這項措施如果為非洲普遍採行，非但非洲國家與西方關係將趨惡劣，而外資不來，非洲國家却急需援助，只有轉向匪、俄求援一途，這正是匪、俄夢寐以求的結果。由上述看來，西方國家不能不察，非洲的政治領袖尤當痛切反省，以避免再有為逞一時之快而將國家前途斷送的情事發生。

——上接第72頁——而且完全採用武鬥，使他們「威風掃地」。這項「決定」又規定：「對於有貢獻的科學家和科學技術人員，應該加以保護。對於他們的世界觀和作風，可以幫助他們逐步改造」，但是，這些人在「文革」期間，也毫不例外地遭到或多或少的批判和鬥爭。類此兩面手法的實例，不勝枚舉。

因此，大陸知識份子與毛共之間，始終存在着相當的矛盾，而這些矛盾，正隨着時間的發展，愈來愈深刻，愈尖銳。毛共對於知識份子，二十年來祇有利用和鬥爭，沒有信任和善待，而知識份子如今業已澈底覺醒，對於毛共祇有憤恨和反感，不再有任何幻想。他們在遭受殘酷鬥爭和無情打擊之餘，如今正痛定思痛，怨憤莫名，縱被起用，決不致誠心誠意為匪效力。例如偽清華大學的教師，有的覺得「自己是再教育對象，沒資格轉變學員的思想」，因而「只講數理化，不管革命化」，敷衍了事；有的則處於「推一推，動一動」的地位，消極抵抗。又如偽哈爾濱師範學院的教師，認為「當教師，沒有功勞還有苦勞，沒有苦勞還有疲勞，辛辛苦苦却犯了錯誤」，於是得出「人之患，在好為人師」的結論；如今他們則「怕學生難處，課堂難上，教師難當；怕再犯錯誤，怕受批判」，於是「想離開教育戰線，跳出教師隊伍」（註五）。在如此情況下，毛共的「一批二用」政策，顯難收到預期的效果。

毛共與知識份子之間的矛盾既然如此尖銳複雜，彼此的關係是很難改善的，因而毛共對知識份子的政策，根本不可能有大幅度的改變，以往是「又利用、又鬥爭」，如今是「邊使用、邊改造」，本質沒有什麼不同。

當然，如果只從表面情勢來看，「紅衛兵」的造反狂潮已經過去了，學校已紛紛「復課」了，知識份子亦已逐漸被起用了；但是，如果從本質上深一層而論，「文革」所要解決的問題並沒有解決，所要消除的矛盾並沒有消除，所要克服的危機並沒有克服，而只有在新的態勢下愈加嚴重的發展滋長起來。這些問題、矛盾、以及危機的存在和發展，對毛共自然有威脅性。在這重重威脅下，毛共對知識份子的政策，沒有和緩的理由。如果說稍有放寬，則祇是暫時免予武鬥和戴高帽遊大街的侮辱而已。

註一 五十八年五月二十三日毛共「光明日報」。註二 六十年一月十五日毛共「光明日報」。註三 錢偉長文章於六十年二月二十三日在香港「文匯報」發表，同月二十五日「大公報」轉載。註四 華羅庚文章於六十年二月十三日在香港「文匯報」及「大公報」同時發表。註五 五十八年十月二十二日毛共「光明日報」。