

# 兩岸經濟發展與對外經濟 援助之研究

林 德 昌

(國立政治大學國際關係研究中心  
第四研究所副研究員)

## 摘要

本文試圖從北京和台北經濟發展經驗的角度，探討海峽兩岸對外經濟援助的形成背景及其內容與特色。這些經援的特殊內容，不但左右了受援國政府對台北和北京的選擇，而且也影響了經援的地理分佈。非洲地區由於經濟發展較落後，因此較歡迎北京以自力更生為主的經援特色。東南亞和中南美洲地區由於經濟發展的程度較高，故普遍歡迎台北所提供之具中小企業發展特色的經援。就理論上而言，此亦進一步解釋了兩岸經援的地理區域分佈模式。

關鍵詞：經濟發展、對外經濟援助、兩岸援外競賽

\* \* \*

## 一、前 言

自一九七一年十月，中華民國退出聯合國以來，在國際社會上即已不斷遭到中共的孤立。對於那些試圖與台北建立或加強關係的國家，北京方面均威脅以斷交或降低雙邊關係。因此，台灣為了要重返國際社會，乃採取了務實外交政策，試圖利用雄厚的經濟力量，加強與友好國家的關係，並擴大與其他第三世界國家的經貿合作。因此，對外提供雙邊的官方經濟援助（bilateral official development aid），乃成為台北追求外交政策目標的主要工具之一。

基本上，全球主要已開發工業國家在對外提供經援方面，政治和外交上的考量，乃是最重要的動機，而海峽兩岸在對外提供經援方面亦不例外。因此，在國際政治經濟的領域上，吾人所關切的問題乃在於，援助國政府的經援動機，是要提升受援國的經濟發展，抑或追求本身的外交目標？國際經濟學者和政治學者對於此一論點，長久



以來就各執一端。事實上，姑不論受援國在接受經援之後，能否真正有利於其經濟發展，但至少受援國政府有權選擇其所需要的經援形式。是故，就經濟發展與對外經濟援助的關係而言，實具有下列兩種不同層面的涵義。

首先，援助國政府是否真正關切受援國的經濟發展？受援國在獲得這些經濟援助時，是否確實有助其經濟的起飛與快速發展？其次，援助國本身的經濟發展經驗，亦塑造了其對外經援的重要內容與特色；此外，當受援國在面臨是否應接受經援的抉擇時，其亦必然需考慮到援助國經援內容的特殊性。故就傳統援外理論而言，援助國政府基於外交動機，而對受援國的主動選擇，基本上決定了對外經援的地理區域分佈模式。但值得注意的是，受援國政府在考量應選擇何種經援之際，亦同樣影響了援助國經援的地理分佈模式。

根據上述的理論意涵，本文試圖從北京和台北經濟發展經驗的角度，分別探討海峽兩岸對外經濟援助的形成背景及其內容與特色。這些經援的特殊內容，勢將影響及受援國政府對援助國的主動選擇權，而非僅是被動的接受援助國的經援。此一研究的重要假定（assumption）在於，於現階段海峽兩岸的外交競賽下，台北與北京經援的內容與特色，不但反映了本身的經濟發展經驗，亦有助於解釋雙方援外地理區域分佈模式的差異性。由於外交上的競爭，受援國家經常同時面臨來自台北和北京援外的承諾；就受援國政府的立場而言，基於政治上的考量，其必須在台北和北京之間作一抉擇。儘管一些第三世界國家自國際政治現實的壓力下，必須採取承認北京的立場，但對於其他許多第三世界國家而論，經濟因素的考量遠超過於政治動機。因此，許多第三世界國家面臨來自海峽兩岸援外承諾之抉擇時，其所考量的重點主要在於，何種經濟援助才是真正符合其內部的經濟發展。以此一觀點而言，受援國的選擇援助國，在某種程度內亦影響了經援的地理分佈模式。

## 二、北京的經濟發展經驗

一個援助國家在對外提供經援時，毫無疑問的，其必先考慮本身的經濟發展與政治情況。由於每一個國家的經濟發展程度不同，所追求的外交政策目標亦有所差異，因此各國所提供的對外經濟援助，無論在內容、方式與地理分佈方面，不但有所不同，而且亦反映出援助國本身經濟發展經驗的差異。每一個援助國特殊的經濟發展經驗，透過經濟援助的方式，呈現在每一個受援國政府之前，此乃必然促使受援國政府審慎考慮這些經援的獨特性與適用性。北京對外提供經濟援助的理論基礎，主要係根據本身的歷史經驗發展而出。在一九五〇年代，北京曾獲得來自蘇聯的大量軍經援助。一九六〇年，由於中、蘇共交惡，蘇聯對北京經援的中止，以及所有蘇聯專家的撤退，造成北京積欠了高達十五億美元的外債，此毫無疑問使中國大陸的經濟發展陷入嚴重的困境<sup>①</sup>。因此，北京對外提供經濟援助之主要目的，即是要幫助受援國在經濟發展

---

註① 中國經濟年鑑（北京：經濟管理雜誌社，一九八一年），頁一三二。

上達到自力更生，避免受制於其他國家<sup>②</sup>。

就北京的觀點而言，所謂自力更生經濟政策之重要原則如下：(一)依靠人民的優越和勤奮之勞力，從事經濟上的建設；(二)完全利用國內可資運用的資源，在國內籌措建設所需的資金；(三)依賴本身的努力，而非仿效他國之發展經驗<sup>③</sup>。簡言之，自力更生政策強調在經濟發展過程中，充份利用本國人民和自然資源的重要性，此與當時中國大陸的三面紅旗和大躍進運動的主要精神不謀而合。再者，此一政策亦對帝國主義大加抨擊，因其可能造成一個受援國家過份依賴資本主義國家之經濟援助，而在經濟上無法獨立自主，並在政治上受制於資本主義國家。易言之，按北京的說法，帝國主義國家即是假藉經濟合作之名，以逞其政治目的<sup>④</sup>。因此，在基於上述因素的考量下，北京的自力更生政策，不但可以切斷第三世界國家和帝國主義間的聯繫，而且亦會促成帝國主義國家的崩潰<sup>⑤</sup>。

基於此一自力更生的原則，北京方面指出其所對外提供的經援項目，乃係根據受援國本身的經濟發展需要而定。首先，為了要解決受援國的糧食、衣物和其他日常生活用品等基本生存（subsistence）問題，北京先協助受援國發展農業和輕工業，以及其他重要的基礎建設，如公路、鐵路、橋樑、工廠、房舍和挖井等。為了要協助受援國發展農業和輕工業，北京亦強調利用受援國的現有資源，減少原料的輸出，以及進口昂貴的製成品，否則將會造成受援國對西方國家在經濟上的依賴。對北京而言，這種依賴（dependency）關係的存在，必然有利於帝國主義對第三世界國家的經濟剝削。因此，受援國在經濟發展過程中，若缺乏必需的原料，則北京將會提供適當之協助。

北京在一九六〇年代開始對第三世界國提供成套項目援助時，即是基於這種自力更生的經濟發展觀念。基本上，北京所提供的成套項目工程，從原料、建材、設計、施工，以及勞工的派遣等，經常全由北京一手包辦。在工程全部完工後，北京即將其交由受援國政府獨立使用與操作，而無需繼續仰賴北京或其他西方國家的援助。北京之用意顯然在於，試圖造成一種不願干涉受援國內政的作法。但是，在受援國政府的主動要求下，雙方若需要有更進一步的技術與管理合作，則雙方政府可另行簽訂協定為之。一直到一九九〇年代，成套項目工程依然是北京對外提供經援的主流。

自北京的觀點而言，一個國家在真正達成社會主義和經濟上的自力更生以後，必然可以使受援國的經濟獲得獨立發展，免除對帝國主義國家在經濟上的依賴，並受到不必要的壓榨和控制。因此，北京的對外經濟援助，乃強調尊重受援國人民本身的意願，使免於外在的政經干涉。對第三世界國家而言，在追求民族獨立的過程中，若欲達到政治上的真正獨立，則開發中國家首先要先獲得經濟上的獨立自主。是故，

註② Tseng Yun, "How China Carries Out the Policy of Self-reliance," in *The Foreign Relations of the People's Republic of China* ed. Winberg Chai ( New York: G. P. Putnam's Sons, 1971 ), pp. 226~231.

註③ Yun, pp. 226~231.

註④ 劉道良，「關於自力更生的幾個問題」，中國現代史月刊（北京），一九九一年十二月，頁二九。

註⑤ 石之渝，「中共第三世界外交原則之評述」，問題與研究（台北），第三十二卷第七期，民國八十二年十一月，頁七二。

北京希望藉著改變世界經濟體系，並建立所謂的新國際經濟體系（New International Economic Order），要求已開發工業國家加強對第三世界國家的經濟援助<sup>⑥</sup>，促使受援國自帝國主義的控制之下解放而出，並藉此強化與第三世界國家的政經關係。

總之，對第三世界國家而言，北京強調為了要促進各國的經濟發展和爭取經濟上的解放，最足資依賴的方法，乃在於訴諸各該國本身的努力，並且在平等和相互援助的基礎之上，接受外來經援的協助。此外，北京的對外經濟援助，亦強調依賴受援國人民本身的智慧和優點，並根據各國的特殊環境來發展經濟；如此將可逐漸的使這些國家，擺脫對其他國家在經濟上的依賴。在一九六三年，周恩來所宣佈的對外經濟技術援助八項原則，以及在一九八三年，國務院總理趙紫陽訪問非洲時所揭橥的發展經濟技術合作四項原則，很顯然已含蓋了上述北京的援外理論基礎<sup>⑦</sup>。

不過，值得注意的是，自力更生的經濟發展政策，主要仍多適用於那些經濟發展較落後的第三世界國家。基本上，這些經濟發展落後的國家，在對外經濟關係方面，無論是在進出口貿易，或是在引進和吸引外資方面，多屬乏善可陳。因此，北京所揭橥的自力更生政策，顯然較能迎合這些經濟發展落後國家的實際需要。易言之，北京自力更生政策的是否適用，主要前提仍端賴於受援國家的經濟發展程度而定。

### 三、台北的經濟發展經驗

一九四九年，國民黨政府播遷來台後，對內以安定政局，對外以加強中美關係，維護台北在聯合國之席位為重點。在第二次世界大戰結束後，世界各處殖民地紛紛獨立，在一九六〇年一年內，即有十七個非洲國家宣告獨立<sup>⑧</sup>。此等新興國家，以其數

註⑥ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism* (Berkeley: University of California Press, 1985), pp. 65~69.

註⑦ 周恩來所宣佈的八項原則為：(一)根據平等互利的原則對外提供援助，從來不把這種援助看作是單方面的賜與，而認為援助是相互的。(二)在對外提供援助的同時，嚴格尊重受援國的主權，絕不附帶任何條件，絕不要求任何特權。(三)以無息或低息貸款的方式提供經濟援助，在需要的時候延長還款期限，以儘量減少受援國的財政負擔。(四)對外提供援助的目的，不是造成受援國對中國大陸的依賴，而是幫助受援國逐步走上自力更生、經濟上獨立發展的道路。(五)幫助受援國建設的項目，力求投資少、收效快，使受援國政府能夠增加收入，積累資金。(六)提供中國大陸本身所能生產的、質量最好的設備和物資，並且根據國際市場的價格議價；如果北京所提供的設備和物資，不合乎商定的規格和質量，北京保證退換。(七)對外提供任何一種技術援助的時候，保證做到使受援國的人員充份掌握這種技術。(八)派到受援國幫助進行建設的專家，與受援國本身的專家享受同等的物質待遇，不容許有任何特殊的要求和享受。對北京而言，此八項原則明確地闡述了北京對外援助的性質和宗旨，亦規範了北京援外工作所遵循的具體政策。在一九八三年一月二十三日，國務院總理趙紫陽訪問非洲時，亦在坦尚尼亞宣佈了北京和發展中國家發展經濟技術合作的四項原則。這四項原則分別為，平等互利、講求實效、形式多樣和共同發展。

註⑧ 在一九六〇年獲得獨立的十七個非洲國家分別是喀麥隆（一月一日）、多哥（四月二十七日）、馬拉加西國（六月二十六日）、金夏沙剛果（六月三十日，後改名為薩伊）、索馬利亞（七月一日）、達荷美（八月一日，後改名為貝南）、尼日（八月三日）、上伏塔（八月五日，後改名為布吉納法索）、象牙海岸（八月七日）、查德（八月十一日）、中非（八月十三日）、布拉薩剛果（八月十五日）、加彭（八月十七日）、塞內加爾（八月二十日）、馬利（九月二十二日）、奈及利亞（十月一日），以及茅利塔尼亞（十一月二十八日）等國。

目眾多，故在國際社會中，尤其在以一國一票為主的聯合國內，業已形成一股不容輕忽的政治力量。

但值得注意的是，這些獨立的新興非洲國家，雖然加入了聯合國，多數並與台北建立了外交關係，但在聯合國所謂中國代表權問題上，這些非洲的邦交國，並未明顯表現出對台灣的支持<sup>⑨</sup>。因此台北方面為確保在聯合國之席位，並爭取非洲國家的外交支持，乃考慮到當時的非洲新興國家，因經濟發展落後，亟需外來經濟援助，因此希望藉著技術援助的提供，進一步加強與非洲受援國的關係。由於台灣與大多數非洲國家的經濟發展階段相似，故根據台灣在過去的農業發展經驗，實有助於若干非洲國家的經濟發展<sup>⑩</sup>。

一九六〇年，美國國際開發總署和聯合國糧農組織，開始宣導所謂的綠色革命，強調透過農業和糧食生產技術合作，協助落後國家的經濟發展<sup>⑪</sup>。因此，在一九六〇年底，台北乃開始探討拓展中非貿易發展與農業技術合作的可能性。於此之際，台北草擬了對非技術合作方案，取名為「展開對非洲新興國家工作實施計畫綱要草案」。一九六一年一月，上述草案更名為「展開我與非洲國家技術合作及加強對非宣傳工作計畫草案」，其後復定名為「先鋒案」（Operation Vanguard）。基本上，中非技術合作的範圍，主要是以反映台灣經濟發展經驗的農業技術合作項目為主，其他的合作項目亦包含了水利、林業、漁業、農民組織、鄉村衛生、農業教育、手工藝和食品加工等。

在「先鋒案」付諸實行後，由於受援國家愈來愈多，導致業務不斷擴增，故乃於一九六一年十月，設立「先鋒案執行小組」<sup>⑫</sup>。一九六二年四月十一日，「先鋒案執行小組」改名為「中非技術合作委員會」，強調以台灣農業發展經驗，對非洲新興國家提供技術援助。「中非技術合作委員會」的主要職掌，在於派遣台灣農耕隊及其他技術隊，協助非洲受援國改良農業及加強其他技術合作等。其次，台灣亦邀請非洲友邦與農業有關的官員和技術人員來華考察，俾瞭解台灣農業發展現況。

由於在一九六〇年代，台北相繼與一些中南美洲和亞太地區國家建立技術合作關係，如智利（一九六七年九月）、多明尼加（一九六五年十一月）和菲律賓（一九六四年八月）等國，於是在一九六八年七月，外交部乃將「拉丁美洲農業技術合作小組」改設為「海外技術合作委員會」。再者，自從台北在一九七一年十月退出聯合國後，由於一些非洲國家紛紛轉而承認北京，並開始接受北京的經濟技術援助，因此台北乃

註⑨ 例如，在一九六〇年聯合國大會第十五屆常會表決所謂「中國代表權」案時，當時與台北有邦交關係的非洲國家共有八個，除賴比瑞亞一國投票支持台北以外，其他與台灣建交的新獨立非洲國家均持觀望的態度。其中塞內加爾不僅未投票支持台北或棄權，甚至投了反對票。

註⑩ 芮正皋，我國與非洲國家擴展實質及正式關係之評估（台北：行政院研考會，民國八十年），頁九四。

註⑪ 楊德睿，戰後援外體制與台灣援外政策，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，民國八十二年六月，頁二六。

註⑫ 同年十一月，台北首度派遣赴賴比瑞亞農耕隊（一九六一年十一月至一九七七年三月），協助賴國稻作和蔬菜水果種植，開啟了台灣對非洲農業技術合作的濫觴。

將技術合作的重點，逐漸擴展至非洲以外的地區。由於援助區域範圍的擴大，故在一九七二年十一月十七日，「中非技術合作委員會」和「海外技術合作委員會」乃合併為「海外技術合作委員會」（Committee of International Technical Cooperation，簡稱海外會），統一負責國際技術合作等事宜<sup>⑬</sup>。

台灣派遣農耕隊前往非洲國家，主要係以農業示範與推廣的方式，協助受援國家發展農業，期能使受援國達到糧食自給自足。在示範階段的工作中，主要包括選擇適當地點建立示範農場，引進優良品種並在當地試種，改良栽培方法，並確立適當之耕作制度，開發與利用水力，藉以改善當地農民之生活水準。至於在推廣階段方面，主要工作則包括從事分區示範，並擴大示範面積，鼓勵當地農民參加工作與訓練；並教導農民對簡易農業機械之修理與維護，使接受過訓練之當地農民，接辦示範農場<sup>⑭</sup>。

經過四十餘年來的經濟發展，中華民國邁入新興工業國家之林，且名列亞洲四小龍之一，累積了大量外匯存底。於此之際，中華民國政府亦開始面臨一些來自工業國家和國際經濟發展組織的壓力，尤其是美國和亞洲開發銀行，要求台灣在對外提供經濟援助方面扮演更重要的角色。例如，美國即曾要求台灣參與由其前任財政部長布雷迪（Nicolas Brady）在一九八九年三月所提出的「布雷迪計畫」（Brady Plan），以提供貸款的方式，共同紓解第三世界國家所面臨的債務問題<sup>⑮</sup>。儘管我國未能成功的參與此一計畫，但為將台灣的經濟發展經驗，回饋國際社會，援助友好國家經濟發展，台灣遂於一九八八年十月，正式成立了「海外經濟合作發展基金管理委員會」（簡稱海合會）。其主要宗旨在於加強與友好開發中國家之經濟合作與發展，並冀望達成下列四項目標：第一，協助友好開發中國家發展經濟；第二、拓展與開發中國家之經貿關係；第三，配合台灣的重返國際社會；第四，突破台北之外交困境<sup>⑯</sup>。在「海外經濟合作發展基金管理委員會」設立後，台灣已經從一個受援國的角色，搖身一變成為援助國。再者，台灣亦開始構思如何將技術合作與經援貸款相結合，以發展受援國的農漁業、農漁加工業、輕工業，以及所需配合之基礎建設，如水力、交通運輸與產品運銷體系，人力資源之培訓，以及醫療保健之援助等。一九九六年七月，「國際合作發展基金會」的成立，取代了海合會和海外會，成為我國唯一專責的援外機構，其所追求的政經目標，基本上與海合會和海外會等並無差異。

註⑬ 一九七一年十月，因我國退出聯合國，許多非洲國家轉而與中共建交，並要求北京提供經濟援助。故從一九七一年十月到一九七二年十一月，我國僅向中非一國派遣了技術團體，此乃使得「中非技術合作委員會」的功能大減，遂有合併之舉。

註⑭ 芮正皋，頁一〇〇～一〇二。

註⑮ Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (New York: St. Martin's Press, 1990), pp. 193.

註⑯ 海外經濟合作發展基金管理委員會，海外經濟合作發展基金簡訊，創刊號，民國八十二年一月一日，頁二。

## 四、北京對外經援的內容與特色

北京對外經濟援助的內容，主要有一般物資援助、現匯援助和成套項目援助等三種。一般物資援助，係指北京向受援國提供生產或消費性物資，協助受援國解決財政和物資供應的困難。基本上，此種物資援助皆屬於饋贈性質。現匯援助則是指北京應受援國的特別要求而提供，協助受援國政府解決財政困難和國際支付的緊急需要，此亦屬無償性質。自一九六〇年代以來，在北京對外所提供的經援項目中，成套項目援助可說是最重要的一種。所謂成套項目工程，係指由北京負責設計，派遣專家或技術人員至受援國組織或指導施工，並負責提供成套設備、建築材料和建設費用，建成後並能在受援國獨立發揮作用的工程項目。對於成套項目工程的援助興建，北京通常採取無息貸款或無償援助的方式為之。在一九九三年以後，北京亦開始以政府間的優惠低利貸款方式，協助受援國興建成套項目工程。對中國大陸而言，成套項目工程乃是一種基本建設項目，並充份反映了北京自力更生的經濟發展經驗。

值得注意的是，鑑於過去的援外歷史經驗，尤其是越南和阿爾巴尼亞在一九七〇年代後期與北京的交惡，以及中國大陸內部現正面臨經濟制度的轉型、亞洲金融風暴的影響、國有企業的改革，以及人民幣的貶值壓力，因此北京對第三世界國家提供經濟援助的規模，不太可能會回復到一九六〇年代和一九七〇年代的盛況。不過，在一九九〇年代，收到北京經援的國家仍然維持相當的數目，此一情況意指儘管北京每年的援外預算有所限制，但其仍欲擴展經援關係至任何可能的受援國家，以發展彼此間的政經關係。

自一九九〇年以來，中國大陸因為本身經濟發展需要，以及政府的財力限制，乃開始對提供經援的方式，進行重大改革。一九九五年，北京召開全國援外改革工作會議，決定今後將把援助重點放在受援國的中小型生產性項目和社會福利項目上，並採取由政府貼息，銀行提供貸款，以及雙方企業合資、合作等方式，籌集更多的資金<sup>⑯</sup>。簡言之，中國大陸援外工作改革的重點，主要表現在援外方式和經援資金來源的多元化等方面。再者，這些援外方式與內容的改革，亦反映了一九九〇年代中國大陸經濟發展的進程。

### (一) 政府貼息優惠貸款

由北京所提供之具有援助性質的政府貼息優惠貸款，係由承貸銀行籌集本金，而其優惠利率與銀行基本利率之間的利息差額，則由國家援外機構負責補貼給承貸之銀行。其主要目的在於降低利率，使所提供的經援款項成為具有優惠性質的低息貸款。對中國大陸而言，提供政府貼息優惠貸款的優點在於，將政府援外資金和銀行資金相結合，試圖擴大對外經援的規模，並推動北京與受援國之間的企業投資合作。一九九五年五

<sup>⑯</sup> 中國年鑑 1996（北京：中國年鑑出版社，一九九六年），頁一九四。

月，中共國務院決定開展政府援外優惠貸款業務，並指定中國進出口銀行為承貸銀行<sup>⑯</sup>。

基本上，北京之所以於此時提出政府貼息優惠貸款，亦有其時代背景。首先，中國大陸內部社會主義市場經濟體制已逐漸形成，企業已成為市場經濟活動的主體，同時金融機構在經濟活動中所扮演的角色，亦愈來愈重要。此外，一些開發中國家的經濟體制亦發生重要變革，除開始追求經濟自由化外，企業私有化的過程亦不斷展開。一九九三年十月，在東京所召開的非洲發展國際會議，非洲國家代表普遍要求援助國改進援助方式，並希望在發展生產的基礎上，增加外貿出口和吸引外資；對這些非洲國家而言，這種援助的方式，比傳統政府間的經濟合作更為有效<sup>⑰</sup>。因此，這些開發中國家在接受外來經濟援助之際，亦希望有更多的外國企業投資，以增加受援國的收入和人民的就業機會。於此些背景之下，北京原有屬於單一政府對政府間的援外方式，顯然已無法適應形勢的轉變與需要。一九九四年八、九月間，對外經濟貿易部亦派遣了工作小組赴越南、孟加拉、納米比亞、肯亞和馬利等亞非五個國家，就北京的援外政府貼息優惠貸款方式相互交換意見討論<sup>⑱</sup>。

北京實施政府貼息優惠貸款的主要程序，首先是根據受援國的需要，以及中國大陸本身的經濟能力，雙方政府就貸款額度、期限、利率等項目，簽署所謂的框架協議。其次，根據受援國向北京企業提出使用貸款的項目，經過對外經濟貿易部審核後，推薦給中國進出口銀行。最後，中國進出口銀行在經過項目效益的評估後，與受援國政府指定的銀行，在框架協議範圍內，簽署貸款協議。北京所提供的援外優惠貸款，係屬於一種低息貸款，年利率最高不超過百分之五，通常都是在百分之四到五之間，而貸款期限（包含貸款使用期、寬限期和償還期）為八到十年<sup>⑲</sup>。對北京而言，與受援國簽署優惠貸款之前，要先作好項目可行性研究。由於此類優惠貸款強調保證收回，並由受援國政府負責擔保，因此北京相當重視受援國政府的償還能力<sup>⑳</sup>。

對北京而言，援外資金來源的多元化，使北京在面臨國內資金緊縮時，仍能繼續加強與第三世界國家的經援關係。此外，北京政府貼息優惠貸款的實施，其所支持的項目工程亦較多元化。過去北京所提供的無息貸款，主要是採取成套項目援助、技術援助和物資援助等方式；且其援助項目，多與社會公益性項目有關。但援外優惠貸款，主要乃是強調用之於具有市場、資源和經濟效益良好的中小型生產性項目。對北京而

<sup>⑯</sup> 中國進出口銀行國際業務部，「援外優惠貸款：中國企業跨國經營融資新方式」，《國際貿易》（北京），第一七五期，一九九六年七月，頁六。

<sup>⑰</sup> 張燦鑫，「貫徹援外新方針，開拓援外新局面」，《中國對外經濟貿易年鑑 1994/95》（北京：中國對外經濟貿易部，一九九五年），頁六二。

<sup>⑲</sup> 李國慶，「積極推行援外方式改革，提高援外經濟效益和社會效益」，《中國對外經濟貿易年鑑 1995/96》，頁六〇。

<sup>⑳</sup> 「援外優惠貸款：中國企業跨國經營融資新方式」，前引文。至於一般性的出口信貸，其年利率多為百分之十以上，貸款的最長期限一般並不超過十年。

<sup>㉑</sup> 張燦鑫，「援外工作在改革發展」，《中國對外經濟貿易年鑑 1996/97》，頁七二。

言，這種援外方式的轉變，無疑反映了一九九〇年代中國大陸經濟發展的現實情況。

在一九九五年，北京共與十個受援國簽署了政府貼息優惠貸款的協議<sup>㉙</sup>，其中向塞內加爾承諾了一億五千萬人民幣的政府貼息優惠貸款。江澤民在一九九五年五月的訪問非洲國家、朱鎔基副總理於七月十五日到八月五日的訪問東、南部非洲，以及李嵐清副總理於十月二十九日到十一月十九日的訪問中、西非六國，渠等主要目的之一，就是要向非洲國家說明與解釋北京援外的新方式。故自一九九五年下半年開始推行政府貼息優惠貸款方式以來，迄一九九七年為止，北京已共和三十一個國家簽署了三十八筆的優惠貸款<sup>㉚</sup>。

## (二) 援外項目合資合作

援外項目合資合作，主要是將經援和投資、貿易相互結合的一種援助方式。此不但有利於受援國的經濟發展，亦有利於大陸企業的開拓國際市場。這種援助方式，係由北京提供資金、設備和技術；而受援國則提供土地、原料和勞動力。而後再由雙方企業進行直接合作，以協助受援國發展經濟，培訓管理和技術人才，並加強雙方在管理和技術上的合作。基本上，設立此類合資合作項目，主要是以受援國能生產具有國內外銷售市場的產品為原則<sup>㉛</sup>。北京自一九九二年以來，即開始嘗試與受援國政府進行此類的合作方式。在一九九三年和一九九四年，共有十七個援外項目，就合資合作簽約。以馬里為例，一九九一年馬里政府宣佈將北京所援建的塞古紡織廠實行私有化，並對北京提出企業合資經營的要求。最後，北京政府決定給予資金上的支持，而中國海外工程總公司亦同意自籌部份資金。馬里政府同意將紡織廠的百分之八十股份轉讓給中國海外工程總公司，北京亦同意從馬里政府所積欠的債務中扣除。一九九四年十月，馬里紡織股份有限公司正式宣佈合資企業成立<sup>㉜</sup>。

在實際的運作上，近幾年來，北京援外項目的合資合作，已逐漸形成三種不同的形式。首先，對新建的援助項目，由受援國政府將北京所提供的貸款，轉貸給受援國企業作為項目資本，再由中方企業進行投資，建立雙方的合資企業<sup>㉝</sup>。其次，由已建成的生產性項目，轉為雙方企業間的合資與合作經營；另外一種方式，乃是由雙方政府簽署原則協議，兩國政府在政策或資金上給予支持，由雙方企業直接進行合作合營項目<sup>㉞</sup>。基本上，雙方合資合作的項目，主要是針對初級產品，進行加工的中小型項

註㉙ 這十個受援國分別為喀麥隆、象牙海岸、加彭、迦納、肯亞、馬利、納米比亞、塞內加爾、蘇丹和辛巴威等。

註㉚ 同前註，頁一二八。

註㉛ 黃皓斌，「對非洲國家經濟發展援助的回顧和展望」，《國際貿易（北京）》，第五期，一九九〇年五月，頁四七。

註㉜ 何曉衛，「適應新形勢：改革對外援助方式」，《國際貿易（北京）》，第一七五期，一九九六年七月，頁五。

註㉝ 施振求，「我國對外援助工作在調整改革中發展」，《中國對外經濟貿易年鑑 1993/1994》，頁六四。

註㉞ 李國慶，「積極推行援外方式改革，提高援外經濟效益和社會效益」，《中國對外經濟貿易年鑑 1995/96》，頁五九。

目。一九九五年，中共副總理朱鎔基即主張推動大陸的優秀企業前往非洲，針對中小型項目在當地建立合資經營企業<sup>㉙</sup>。

基本上，儘管北京在一九九〇年代進行了援外方式的改革，但其經援的對象仍是那些經濟發展較為落後的非洲國家。此主要係因無論是政府貼息優惠貸款，抑或援外項目的合作合資，北京所提供之經援內容，仍以基礎建設和中小型勞力密集型的產業為主。是故，不管北京經援方式的是否改變，只要其經援內容不變，則經援的地理分佈模式，勢將仍以經濟落後的非洲國家為主。

## 五、台北對外經援的內容與特色

台灣在過去短短的四十年間，由貧窮到富有，由落後到進步，迄今已在國際社會經濟發展之理論與實務中，累計許多寶貴的經驗。台灣在經濟發展初期，主要以傳統農業為基礎，此後隨著農業加工、輕工業、重工業之發展，已形成今日多元化高科技產業。由於昔日農產品曾佔台灣輸出產品之大宗，並賺取大量外匯，奠定經濟發展之基礎，創造了台灣的經濟發展奇蹟。因此，台北的推動國際技術合作，亦以台灣獨特之發展經驗，作為其他開發中國家經濟發展的借鏡與模式。再者，由於台灣中小企業和其他方面發展的成功經驗彌足珍貴，其亦充份融合在台灣對外援助的內容與方式中，如此不但可使有限的援外經費，作最大效益的發揮，亦可突顯台灣對外援助的獨一性與不可替代性<sup>㉚</sup>。

台灣目前對有邦交國家和友好國家進行國際合作發展之方式，主要有技術援助和政策性貸款等兩種。技術援助又可分為派遣技術團體赴受援國服務（或稱為國際技術合作），以及在國內為友邦人士開辦技術訓練講習課程。前者由外交部委由海外會負責執行，後者則分別由海外會和海合會規劃。在對外提供經援貸款方面，從一九八八年到一九九六年間，則係由海合會執行辦理。在一九九七年七月以後，台灣的對外經援各項工作，始由「國際合作發展基金會」統籌辦理。

依據台北與受援國政府所簽署之技術合作協定，台灣派遣技術團赴受援國家服務，需自行負擔技術人員之薪津、保險和執行計畫所需之設備儀器與材料（如種子、肥料、農藥、農具等）；因此基本上，台灣對受援國所提供的各種技術合作，都是屬於無償援助性質。至於受援國政府，則相對提供房舍、辦公室及僱工等。台灣駐外技術團之工作，係以試驗、示範、訓練、推廣和技術轉移等方式為主。其協助受援國的項目主要包括（一）增加稻作和玉米、大豆、甘薯和落花生等糧食作物之生產；（二）發展蔬菜、瓜果、果樹、花卉及菇類等園藝作物；（三）家禽家畜品種改良、疾病防治及飼料改善；（四）辦理淡、海水魚蝦繁養殖及近沿海漁撈；（五）指導製作各種手工藝品及傢俱；（六）提供醫

註㉙ 黃昭宇，「面向二十一世紀的中國與非洲關係」，《現代國際關係》（北京），第七十九期，一九九六年五月，頁三〇。

註㉚ 周添城，「我國『對外援助』政策的設計與功能：邁向先進國家的國際角色」，《中華民國對外援助政策的理念與發展》，高英茂主編（台北：二十一世紀基金會，民國八十年），頁二六二。

療設備，協助駐在國醫院從事疾病醫療及衛生保健工作。(七)交通建設與規劃；以及(八)高級印刷技術之指導與協助<sup>⑪</sup>。在一九九七年，我國派遣駐外技術團體，以援助項目的前三類為主的農技團最多，共有三十四個國家，佔所有駐外技術團的百分之七十二。其次則為漁技團體，但僅有五團而已。因此，農業技術團隊的派遣，顯然已成為台北推展國際技術合作的主力。

此外，海外會為加強與受援國之經濟發展經驗交流與技術移轉，除定期由技術團於駐在國舉辦各種實務訓練外，並邀請各友邦推薦技術人員來台接受短期專業講習訓練。從一九六二年到一九九七年六月間，來台參加「友邦技術人員專業講習」者，共達二千零二十二人，分別來自九十一個友好國家<sup>⑫</sup>。主要的專業講習班別，包括了動植物檢疫、養豬、植物組織培養、花卉、果樹、玉米栽培、蔬菜、稻作與旱作、漁撈技術、水產養殖和養蠶等項目。此外，為順利推展國際技術合作，海外會亦經常邀請受援國實際負責該項技術合作業務之官員，來台考察相關業務，俾利其返國後能有效達成技術合作效果。因此自一九六二年三月到一九九七年六月，海外會共邀請了八十二國的一千八百二十五位友邦官員來華觀摩考察<sup>⑬</sup>，其主要觀摩項目為農經發展、農產運銷、農會運作、農業貸款、森林利用、農產品加工、加工出口區業務、製糖與其副產品技術、植物園興建、水利工程、灌溉排水系統和管理、山坡地水土保持，以及竹子栽培與利用等。

海合會在對外提供經濟技術援助時，所採用的方式有貸款和技術協助兩種。在對外提供貸款方面，主要係以長期低利優惠貸款和融資，貸款給申請國，以供該國進行為促進經濟發展之開發計畫所需之資金。在貸款的利率方面，主要參考「經濟合作暨發展組織」所屬「開發援助委員會」會員國政府提供經援之情況，並參酌申請國之經濟發展程度而制訂。貸款的償還期限，原則上視每一計畫之資金回收情形，以及案件本身之性質而定，但貸款期限最長為二十五年，寬限期最長為七年<sup>⑭</sup>。

海合會對外所提供之貸款的種類，主要可區分為開發性貸款、轉融資貸款，以及合作融資貸款等三種。開發性貸款包括了開發性個別計畫貸款和部門貸款，其主要目的在於援助受援國的工程項目，如工業園區和加工出口區的興建等。此外，凡由數件金額較小，但性質卻較相近之開發性計畫所構成之貸款，則稱之為部門貸款。值得注意的是，台北協助受援國的興建工業園區或出口加工區，主要都是以中南美洲和東南亞地區為主。再者，在對非洲受援國提供經濟援助時，由於渠等的經濟發展較落後，因此無論是台北或北京，均無法為這些受援國援建加工出口區。此顯然可以看出，受援國經濟發展程度的差異性，亦限制了其本身對援助國提供經援的自由選擇能力。

海合會對外提供的轉融資貸款，多係採取二階段之貸款。第一階段由海合會提供

註⑪ 海外技術合作委員會歷經三十六年來之回顧，頁三一。

註⑫ 同前註。

註⑬ 中華民國八十五年外交年鑑（台北：外交部，民國八十五年），頁四五二。

註⑭ 海外經濟合作發展基金簡訊，第二期，民國八十二年，頁七。

低利貸款給受援國中央或地方政府、非營利團體或金融機構。基本上，這些申請單位若非中央政府，則須先取得該國中央政府的保證。第二階段則由前述申請單位，以轉融資機構的身份，貸款給該國之中小企業。一九九三年，台灣提供越南河內地區的中小企業轉融資案，以及在一九九五年，提供拉脫維亞、捷克和巴拉圭的中小企業轉融資案，均屬於此二階段之轉融資貸款。海合會辦理對友好開發中國家中小企業轉融資貸款業務，其主要目的在以台灣中小企業發展成功之經驗，透過貸款與技術援助方式，協助受援國發展中小企業，增加生產、創造就業及提高國民所得<sup>⑤</sup>。

在國合會成立以後，由於資金有限，故主要是利用台灣中小企業發展之經驗，協助受援國中小企業發展。例如，從一九九六年到一九九七年間，國合會已針對中美洲五國（哥斯大黎加、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜、薩爾瓦多），以及巴拿馬、多明尼加和貝里斯等國，進行「中小企業轉融資貸款計畫」和「中小企業專家輔導計畫」。除提供各受援國中小企業所需融資外，並派遣我國中小企業專家前往各受援國，就中小企業發展政策及廠商經營管理，提供專家諮詢輔導。

從一九九七年八月到一九九八年六月，國合會在推展投融資業務方面，主要重點亦在配合我國農技團農業技術推廣業務，對駐在國農民提供小農貸款，並配合外交部援外政策接受委託辦理相關計畫，與國際機構協商合作計畫。為加強我國農技團各項農業計畫之推廣，確保受援國農民實際運用農業技術，國合會自八十七年度起，開始推動「小農循環基金計畫」，提供農民微額貸款，協助受援國進行參與農業計畫所需之各項投資。國合會在一九九七年，即核准對塞內加爾提供小農貸款計畫；對偏遠地區之貧窮人口提供小型生產活動，如手工業等。一九九八年，亦已規劃對海地和史瓦濟蘭進行微額貸款計畫<sup>⑥</sup>。

迄至一九九七年六月三十日止，國合會已簽約之貸款案件有二十五件，承諾總額約為三億三千萬美元，已撥出約一億八千八百萬美元，並回收本金約六百七十萬美元。已完成撥款程序之貸款計畫金額，計有一億六千八百七十八萬美元；正在進行中之貸款案件，共有十一件，已撥款金額為二千零五十四萬美元。其中，中南美洲地區計有十三件，金額一億五千萬美元；亞太地區九件，金額一億二千八百萬美元；非洲地區二件，金額四千二百萬美元；歐洲地區一件，金額七百五十萬美元；故就金額而論，以中南美洲的百分之四十六最高，其次為亞太地區的百分之三十四。若以援助部門而論，經濟基礎建設佔有總核貸金額的百分之三十八；其次為中小企業轉融資（百分之十六）、工業區加工出口區（百分之十二），以及農業部門（百分之十一）<sup>⑦</sup>。由這些資料統計可以很明顯的看出，反映台灣經濟發展經驗的對外經濟援助，仍然是集中在經濟發展程度較高的中南美洲和東南亞等地區。

註⑤ 海外經濟合作發展基金簡訊，第四期，一九九三年十月，頁二。

註⑥ 早在一九九二年，世界銀行即已成立了 Consultative Group to Assist the Poorest- A Micro Finance Program 小組，負責推動微額貸款計畫。此外，OECD 國家亦決定將援助重點從以往的大型工程計畫，轉向消弭貧窮。

註⑦ 國合會八十六年度報告（台北：國際合作發展基金會：民國八十六年），頁一五～一六。

## 六、結論

由於中國大陸特殊的歷史背景，以及堅持社會主義的意識型態，使其在早期的經濟發展方面，不斷強調自力更生的重要性，並反對資本主義國家的剝削第三世界國家。根據北京所強調的自力更生經濟發展政策，北京的對外經援主張在平等互利的原則下，依賴受援國本身的人力和資源，及其特殊的環境來發展經濟。因此，北京的對外提供經濟援助，在一九九〇年代以前，均強調對受援國提供無償援助和無息貸款，期能和其他的西方援助國家有所區別。一直要到一九九三年以後，北京由於受限於內部經濟發展的需要資源，以及為了要強化與受援國家的經貿投資關係，因此開始強調低利優惠貸款，亦即與受援國政府簽署所謂的政府貼息優惠貸款框架協議。

此外，自一九七〇年代以來，北京在援外方面的重視成套項目工程，亦顯示了中國大陸自力更生經濟發展的經驗。基本上，對北京而言，其所援建的成套項目乃係屬於一種勞力密集型的工程，並根據受援國的需要，而由北京進行援建任務。這些由北京為各受援國所援建的工程項目，多屬基本建設，主要內容包括公共建築、交通運輸、打井供水、水利電力和農牧漁業等。這些項目工程都是中國大陸本身經濟發展經驗的累積，而且亦是在其所能及的範圍內。北京對外援建的成套項目工程，主要集中在非洲國家。非洲國家由於經濟發展普遍落後，在基層建設方面仍感缺乏，因此中國大陸的成套項目工程，仍非常受到非洲受援國的歡迎。此點亦可解釋，何以北京的經援會相當集中在非洲地區，而不是在中南美洲和東南亞地區。值得注意的是，自一九七八年中國大陸開始進行改革開放以來，受到內部經濟發展需求資源的制約，北京乃逐漸由對受援國純粹的提供援建項目，轉變到一種雙方共同合資合作的型式。此一合資合作的方式，基本上只是援外方式的改變，其實質上的援助內容，如成套項目工程，並未有任何重大的改變。

中華民國在提供對外經濟援助方面，主要採取了國際技術合作、經援貸款和技術援助等方式。而中國大陸在對外援助方面，亦採取了成套項目工程、經援貸款和技術合作等方式。基本上，海峽兩岸在提供經援的方式上，並無太大之差異。不過，雙方在提供經援的內容方面，仍是南轅北轍。北京的成套項目援助，不但是其與台北經援的最大不同之處，而且此一援助內容，亦反映了中國大陸本身的特殊經濟發展經驗。但就台北方面而言，中小企業經營的經濟發展經驗，則充份的反映在中華民國對外提供貸款和技術合作等內容方面。如前所述，台北和北京的經援內容與特色，在某種程度上亦影響了雙方經援對象的地理分佈。因此，非洲地區乃成為了北京的經援勢力範圍，而中南美洲和東南亞地區由於經濟發展的程度較高，因此對於反映台灣經濟發展經驗的經援，乃成為渠等所追求的目標。反之，北京的經援內容，則較不適合渠等現階段的經濟發展需要。因此，非洲、中南美洲和東南亞地區的經濟發展程度，以及這些國家在經濟發展上的各別需求，在相當程度上均反映了受援國政府對援助國所提供之經援內容的考量，此亦進一步解釋了海峽兩岸經援地理區域的分佈模式。

# Economic Development and Foreign Economic Assistance Across the Strait: An Analysis

*Teh-chang Lin*

## Abstract

This article attempts to explore the momentum of bilateral aid transaction from a recipient's perspective. Why are Taipei's aid recipients mostly concentrated in Latin America and Southeast Asia, while Beijing's clients are mainly clustered in Africa? The variable of economic development needs to be examined in order to explain the pattern of aid distribution. The disparity of economic development in Latin America and Africa has largely contributed to the aggregation of Taipei and Beijing's aid recipients in these two regions. Furthermore, the different level of economic development across the Strait is also useful to explain why aid recipients select either Taipei or Beijing as their own donor.

**Keywords :** Economic development, foreign economic assistance, aid competition across the Strait

