



深度

评论

李柏升：面对连续断交，台湾援助式外交的未来何在？

由于早期缺乏资本，但为了维持外交又必须提供发展援助，台湾很早就开始了以服务而不是资金为主的发展援助模式。

2019-09-25



台湾汉光演习期间，当地居民在嘉义县南部高速公路附近的屋顶上悬挂台湾国旗。摄：Sam Yeh/AFP via Getty Images

索罗门群岛以及基里巴斯纷纷宣布与台湾（中华民国）中止正式邦交关系并与中国（中华人民共和国）建立邦交。这个断交不意外的，又成为台湾的政治攻防筹码，执政的民进党将这断交视为是中国欺压台湾的又一明证，并且为了应和总统大选的主线，蔡英文总统将整个打压上升到反对一国两制的层次。

相对的，因为蓝营在断交时仍然陷在郭台铭是否要选、韩国瑜是否会被撤换等等问题中，无暇对断交事件给出较为一致且有力的回应。蓝营只能应和北京的说法——这是由于蔡英文不接受九二共识所以外交地动山摇。

事实上，大部分台湾人对于索罗门群岛在哪，大概完全不会有概念，整个断交事件也只是被视为台湾与中国在国际政治上角力的另一个事例。而邦交国持续减少对于台湾的国际地位到底有什么影响，国际法专家宋承恩在两年多前已经[专文处理过](#)，本文就不再赘述。我想提出的，是一个比较少被人讨论的面向——国际发展援助的面向。

通常我们见到的媒体报导都是，中国用承诺比台湾更为大量的国际援助资金，来买断台湾的邦交国。这种报导反应了一部分的事实，但在这种报导当中没有提到的是，台湾其实大多不是用金钱的方式做国际援助。台湾与中国在“买断”邦交国上的竞争，不仅仅是对于台湾的国家地位的竞逐，更是不同发展模式间的竞争。要理解为何会有这种竞争，我们必须从国际发展援助的历史中寻找答案。

马歇尔的遗产与冷战竞争下的国际援助

马歇尔计划这个名词听起来并不陌生，但到底马歇尔计划的实质内涵是什么？简单来说，马歇尔计划就是在第二次世界大战后，美国对欧洲（特别是德国）的一系列低利贷款与基金援助。这样的计划的目标很明确，就是希望借由发展援助来避免重蹈一战的覆辙：一战后由于巨额的赔款以及低落的生产力，德国陷入萧条，而这萧条也是纳粹得以掌权的温床。二战之后，对于基础工业设施以及教育水准都非常高的德国来说，这些资本投入很快就看到了成果，战后德国以令人惊艳的速度重新站起并成为了欧洲的工业心脏。

紧接著马歇尔计划的是美苏的冷战对峙，在这对峙下其中一个重要的竞争，就是拉拢那些在二战后纷纷独立的前殖民地国家。在这样的背景下，经济学家罗斯托（W.W. Rostow）

就提出了发展经济学中最出名的“现代化”理论。这理论基本上是说，不同国家的经济发展是一个线性过程，我们看到的不同发展程度只是阶段性的不同，只要有足够多的资本投入与制度改革，任何国家都可以做到经济发展。

有这样的理论作为支撑，并且配合世界银行、国际货币基金等组织，我们可以看到这种现代化发展模式在非洲、拉美的尝试（以及失败）。这种以资本投入为主的发展模式很快就被证明无法持续，主要的原因在于这些国际援助的资金，投入后没有任何有效的方式做考核与勾稽。这些失败的发展援助基金与贷款，有的变成了威权政府的金库，而有些则变成了沉重的国债。



2019年9月9日，在台北举行的新闻发布会上，台湾外交部长吴钊燮与所罗门群岛外交大使握手。摄：Sam Yeh/AFP via Getty Images

华盛顿共识之后

这些失败的发展经验再加上全球经济增长的放缓，两者作用下让以美国为主的多边发展援助提供者提出了“华盛顿共识”。这个广被批评的政策纲领，开宗明义地就说了经济发展的前提是市场化的制度。也就是在这样的政策纲领下，世界银行、国际货币基金等组织，开始以各国法令修改为条件去发放贷款。

也就是说，为了得到发展援助或是纾困贷款，各国必须要采取各种紧缩政策，包括将社会福利基金市场化、国企私有化等等措施。这些法令修改后，常常没有实质改善各国的政治、经济状况，并且这些紧缩政策常常会扩大既有的不平等，这也是华盛顿共识被批评的主因。

但随著华盛顿共识及之后而来的，也是对发展援助更为健全的管理。例如从最近二十年的很多发展援助、贷款协议中我们都可以看到，世界银行与货币基金都会附上人权、反贪条款等等被视为进步的政策。与此同时，世界银行等国际发展组织也会越来越在乎发展计划造成的在地影响以及环境问题，这些改变也都是随著华盛顿共识而来的。



2019年7月13日，在太子港台湾博览会的一位参展商向台湾总统蔡英文推荐了一个太阳能电风扇。摄：Pierre Michel Jean/AFP via Getty Images

南南合作与台湾的对外援助

另一个动态是南南合作，它的意思是发展中国家去援助其他低度发展国家。近年来最常被讨论的是中国在非洲、东南亚以及太平洋国家的发展援助计划。这些计划被美国为主的国家批评为债务陷阱，他们指责当低度发展的国家接受了来自中国的低利贷款后，如果没有办法偿还，那中国就会直接取得具有战略重要性的港口、铁路的所有权。这种描绘南南合作的方式固然有它的道理，但忽略了一个很重要的面向——南南合作并不是从中国才开始的，而也不是所有的南南合作都是这种“大撒币”的模式。

1960年代，当台湾还是被归类为发展中国家的时候，就开始在非洲进行发展援助。而由于当时台湾也缺乏资本，能提供的通常是技术援助。在各种技术援助当中，最常见的就是农业技术了（这也是为何台湾大学会有一个农业推广系的原因）。当中最为人所知的莫过于人称非洲先生的杨西昆。杨西昆是国民政府的职业外交官，在国民党败退到台湾后，建议蒋介石开启对非洲的援助外交，希望借由这样的援助巩固中华民国的外交地位。

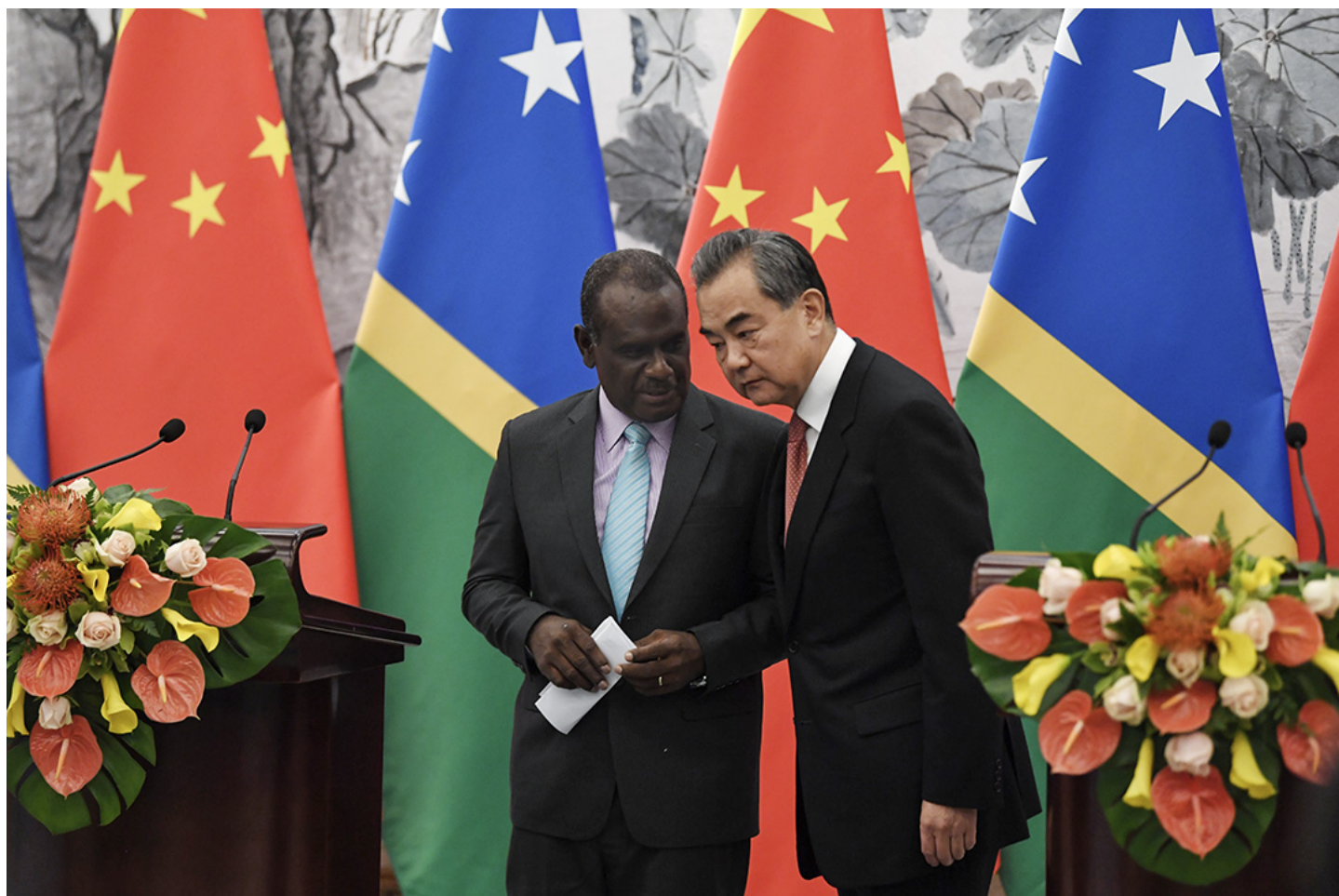
把发展援助视为外交政策的一环并不新鲜，在冷战背景下，美国以及国际组织的发展援助也同样的带有与苏联竞争的意味。比较特别的是台湾发展援助的方式，台湾的援助除了以技术提供为主这个特色外，另外的特色就是“接地气”。

从历史图片中我们可以看到，台湾的农耕队员的穿著与当地入毫无分别，也常常看到他们亲自下田、操作机器的照片。当然，我们可以质疑这些照片都是为了宣传而特别摆拍，但与其他已发展国家的服务队常常西装笔挺的与在田里工作的当地人合照比起来，台湾的技术服务队显得特别没有已发展国家的架子。

确实，在1950年代，台湾的发展程度可能不比非洲国家高太多，但也正是因为发展程度比较接近，台湾的服务队总是宣称可以提供低度发展国家最需要的技术与资源。而美国、世界银行等组织也乐见台湾这种接地气的发展援助模式。对美国而言，有什么比台湾这个发展的模范生去教导其他未发展国家更值得鼓励的呢？

随著台湾的经济发展与技术进步，到了1980年代后，除了农耕队外，台湾也提供医疗服务队等发展中国家亟需的服务，以及直接用资金投入当地开发。如同之前的农耕队一样，台湾的医疗服务队在形象上也非常贴近当地。而从台湾外交部的历年报告来看，即便是资金援助，大部分的项目也都是平价住宅、医疗或是水管等等社会性的建设，较少大规模的交通运输或是经济开发等项目。

在这样的背景下，台湾特色的南南合作走出了与大型国际组织以及其他发展中国家援助非常不一样的路。由于早期资本的缺乏、但为了维持外交又必须提供发展援助，台湾很早就开始了以服务而不是资金为主的发展援助模式。这种服务为主的模式有不少好处，首先是对于提供援助的国家来说，提供技术服务是比较容易管理的，因为服务是直接由本国的专业人员提供，而不会有中间人中饱私囊的问题。另外，服务提供通常比较省钱，因为需要花的钱就是技术人员的薪水而已。但相对的，这类发展援助没有办法帮助受援助对象升级产业，仅能提供公共福利。



2019年9月21日，在联合发表讲话前，中国国务委员兼外交大使王毅(右)与所罗门群岛外交大使Minister Jeremiah Manele交谈。摄：Naohiko Hatta/Pool via Getty Images

发展援助的基本难题与中国和台湾的竞争

无论是在华盛顿共识下的大型援助、投资计划，或是台湾这种小型的服务提供计划，发展援助面对的基本难题都是类似的——本国的政治压力。

例如台湾政府每到审预算时都会面对反对党对于外交援助的批评，而当断交事件越来越多时，国内声音大多是反对各种形式的发展援助的，舆论大多是类似“花那么多钱还是断交了，不如不要给”这样的评论。但大多数人不知道的是，台湾的发展援助模式比起其他国家、组织的资本投入模式来说，已经算是非常有效率了。以外交部的数据来说，用三亿美元维持十多个国家的发展援助关系，比起中国常常一个国家就投入超过一两亿美金是“有效”多了。

而其他发展援助大国例如美国，也会面对同样的国内质疑。例如为了要减少非法移民的人数，美国大量投资发展援助在拉丁美洲国家，提供他们农村的国民各种技职训练，希望他们可以在本国找到不错的工作而不是非法移民美国。这类的计划也是受到各方的政治压力，许多政治人物都认为这些国家都不管好自己的边境了，为何美国还要援助他们？类似的压力在各个已发展国家都是大问题，这并不只是台湾的议题。

而发展援助另一个难题，则是地缘政治与国际竞争。在发展援助方面，台湾与中国在外交承认上的竞争是显而易见的，从萨尔瓦多到吉里巴斯，我们都可以看到中国给出更大笔的投资承诺以及发展援助。但随著中美竞争的白热化，中国在世界各地的发展援助也都被美国官方质疑是债务陷阱，而支持中国的学者则辩护说中国的发展援助是没有附加条款的援助，比起华盛顿共识下要求颇多但效果成疑的多边援助更为优秀。例如萨尔瓦多，在去年与中国建交并接受大量金援与投资承诺后，美国就高度关切萨尔瓦多的动向，并时不时批评中国的外交手段，而帮中国辩护的声音则是批评川普政府对拉丁美洲歧视且漠不关心的态度，才是萨尔瓦多投向中国怀抱的主因。

但在这样地缘政治竞争中被忽略、牺牲的，是发展援助的管理问题。不论是帮中国或是美国辩护的论述，都不会认真看待发展援助的管理问题：例如这些援助到底有没有第三方审核机制？有没有防止腐败的机制？如果发现援助金被滥用有没有惩罚机制？是否有环境友

善、劳动友善条款？这类过去二十年被认为在发展援助上的进步标准，都在日益增温的地缘政治竞争下被忽略了。而过去的经验告诉我们，低度发展国家的政府通常没有管理发展计划的能力，当一个大计划真的落地时，很容易因为管理不善而最后以失败告终。

行文至此，可以发现笔者其实不太担心断交这件事本身。因为在国际政治上，台湾的位置在中美科技冷战的架构下只会越来越重要，而只要台湾继续维持自身的国格主张以及一致的国家行为，等到对的时机时自然有机会跟各国建立正式外交关系。例如国际民航组织今年在加拿大举行的大会，在中国籍的主席强力排除下，加拿大仍然支持台湾出席；以及本周一，台湾驻纽约代表出席川普于联合国的讲话。种种迹象都显示，整体国际政治的格局是对台湾有利的。

但笔者更担心的问题是，在地缘政治竞争下，发展援助将何去何从？是否我们要回到像冷战时美苏两国砸钱买支持的政治格局？当原先台湾援助式外交的对象，如今接连与之断交，对外发展式援助能否从国内政治获得持续的推动力，才是真正重要的问题。

（李柏升，芝加哥大学社会科学硕士、纽约大学国际法硕士生）

评论

台湾外交

中国外交

台湾



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 中国大陆民众的政治信念与政治实践的逻辑
2. 香港人是中华民国的什么人？港人赴台寻求“政治庇护”的两种模式
3. 删帖、退群组、被查手机，那些时刻担忧被解雇的国泰员工
4. 国泰的“战场”不只在香港
5. 915游行：大批市民自发到港岛“行街”，入夜后北角爆激烈民众冲突
6. 李立峰：市民如何看待示威者与警方使用的武力
7. 观众将被鬼魂带往何方：游戏《返校》拍成电影的理由
8. 索罗门群岛与台断交、转向北京，澳洲在南太平洋势力料受牵制
9. 早报：黄之锋、何韵诗赴美国国会听证会，促通过香港人权与民主法案
10. 从北中国遥望香港：平行世界背后的生存和舆论

编辑推荐

1. 雨伞5年后，留下的我们：搵食、抗争还是移民？
2. “政治唐璜”还是“人民之友”？希拉克叱咤法国政坛的一生
3. 行动者手记：去年#MeToo运动中，我所经历的故事
4. 赵永佳：林郑对话之前——“废青论”是如何炼成的？
5. 社区对话：林郑称香港属于今天的年轻人，参与者：用耳朵听，但没有用脑思考
6. 台港陆学生返校后迭起冲突，专访受伤港生：不会退缩
7. 观众将被鬼魂带往何方：游戏《返校》拍成电影的理由
8. 匿名、素人、内部势力：“无大台”运动中的即时信息台

9. 李柏升：面对连续断交，台湾援助式外交的未来何在？
10. 夏日催泪烟中的香港孩子：当他们问迷路还找警察吗？当他们拿起玩具枪……

延伸阅读

王俊评：不意外的断交，淡定台北须看清的事

可以想见，未来两岸之间的外交战势必越演越烈

宋承恩：断交事件后，反思台湾国格主张

台湾从来没有在法理上清楚界定自己的国格，而是容让相互矛盾的声明或实践，堆成一堆碎砖瓦

罗钧禧：蔡英文出访中美洲四国，但它们可能与台断交？

目前台湾剩下的21个邦交国中，超过一半都在拉美——其中11个在中美洲及加勒比地区，另一个是南美的巴拉圭。

索罗门群岛与台断交、转向北京，澳洲在南太平洋势力料受牵制

刘绍华：黑箱官僚的台湾援外，与国民外交的出路

政府中断官方援助，保住台湾的尊严，有其正当性。但是，实际的援助与促进国际往来，却不一定要以邦交之名。

吉里巴斯宣布与台断交，南太平洋岛国“转向”再一例