冷戰與臺灣援外經驗

專刊序

近年諸多政治地理以及國際關係研究認爲冷戰爲外援提供了重要的背景脈絡與動力。由於在二戰之後，越來越多的外援便與各式各樣的政治條件掛鈎，這些政治條件試圖創造特定類型的國家，推進或鞏固援助國的安全與策略目標。冷戰使得國際援助成爲理解國際關係架構不可或缺部分。在冷戰期間，外援讓許多國家（特別是美、蘇兩大強權）得以建立戰略影響範圍與聯盟，投射其經濟、政治與文化力量，追求其外交政策目標，並贊助（或反對）各種革命。它也讓援助國得以訓練和規範受援國，並推廣特定的政治體制和發展模式。在這個特定的歷史時空脈絡下，受援國成爲「現代化競賽」的試煉場，因爲進行全球競爭的強權爲了贏得民心，試圖闡述和實踐他們對革命、進步和發展的不同理念和路線。在一定意義上，外援成爲一種政治權力的工具，一種區域戰略的武器，被廣泛地用來對抗冷戰中敵對陣營。進一步來說，外援被視作爲用來贏得盟友和戰略聯盟，爲追求更廣泛的外交政策目標創造有利的環境，以及贊助（或反對）不同類型的革命，並且援助者能夠推進他們尋求國際認可的努力，或者限制敵對方的類似努力。

在冷戰期間的多種援外經驗中，美國決策者基於對抗共產主義在地緣政治上可能產生的骨牌效應，受到現代化理論家和戰略家的影響，相信共產主義無法威脅經濟健全的國家。發展的任務在於提供一種能夠與共產主義的吸引力相互競爭的價值體系，以鞏固盟國或地緣上重要地區國家的影響範圍。而如何展示有效的發展戰略使受援國得以擺脫貧窮，並對抗國際共產主義的擴散和威脅，便成爲了冷戰時期美國對外援助在不同區域和國家的重要考量。對外援助不久便演變成獎勵盟友和防範威脅的工具，並追求支配、安撫、保護、強化或改造受援國等宏觀的地緣政治經濟目標。其中，臺灣在 1950 年代末期接受美援而實現加速發展和工業化的成功經驗，便成爲達成這些目標的最佳示範。這個成功經驗也讓臺灣逐步地從受援國轉身成爲美援對外的幫手，或者成爲直接的援助國。

臺灣大學學術期刊資料庫

這個專題聚焦於臺灣在冷戰時期從事對外援助的歷史經驗，所處地緣政治的脈絡，以及在追求自身政治經濟利益和意識形態上盟友展現的能動性。既有臺灣學界的國際關係和外交史研究相對集中於臺灣與美國、日本以及部分西歐等第一世界國家之間的折衝與斡旋，有關臺灣在冷戰時期與第三世界，特別是在拉丁美洲、東南亞以及撒哈拉沙漠以南的非洲國家之間的外交與援助的研究，則仍處於「低度發展」的狀態，較爲缺少學界的關注和投入。然而這個階段其實正是臺灣在冷戰時期開始積極扮演對外援助的角色，並且在中華人民共和國與美國建交、冷戰後期階段這個角色更是日益突顯——也就是除了直接關乎臺灣生存發展的美國爲主的第一世界國家之間的各種正式的邦交活動，和非正式的軍事與政治互動，藉此與蘇聯、中國爲主的社會主義陣營的對抗外；臺灣與處在美蘇兩大強權之外，卻經常陷於美、蘇、中鬥爭的第三世界國家的積極交往援助與拉攏，就成爲冷戰時期臺灣在國際外交與援助上顯著而重要的特色。這個專題的目標在於透過跨國歷史檔案的基礎與研究，重新探究此一時期臺灣如何在面臨日益險峻的國際關係和外交戰場中，仍然在國際冷戰架構下的空隙中，透過自身經貿文化發展成就累積的各種軟實力，積極謀求參與第三世界國家的發展計畫，藉以突顯臺灣的存在以及所扮演務實外交的角色。

臺灣作爲接受美援計畫成功發展的模範生，同時也是政治上的盟友，在經濟發展逐步有成果之後，卻在國際政治上，因來自中華人民共和國在國際組織以及邦交國的挑戰而遭遇極大威脅，這使得臺灣開始積極透過對外援助尋求擴展在國際舞臺的活動空間。此等「強經濟、弱外交」的基本格局，使得在冷戰時期臺灣的對外援助經驗有著非常特殊的戰略考量與展現形式——一方面透過經濟援助可以「協助」以美國爲主的自由民主陣營拉攏第三世界國家，進一步強化與美國結盟的關係；另一方面，在與中華人民共和國的國際政治鬥爭中，特別是危及政治承認的邦交問題時，對外援助就成爲臺灣方面重要的戰略武器。

在此脈絡下，有關臺灣在冷戰時期參與國際援助的研究，主要是透過兩個論述與敘事架構中來理解：其一是東、西方（或者美、蘇）爲主的冷戰對抗架構，這是一般討論大國外交強權對抗結盟的敘事架構。其二，臺灣對外的援助，除了必須置入冷戰這個大架構之中來檢視，還必須看到更直接對抗的國共兩岸分斷體制架構，也就是中華民國（ROC）所在的臺灣與中華人民

臺灣大學學術期刊資料庫

共和國（PRC）之間在國際上的外交鬥爭。換言之，一方面是美、蘇之間全球冷戰對抗的基本格局，另一方面則是國共內戰（或者 ROC vs PRC）的延續。

從臺灣的視角來看，這兩個敘事架構經常重疊，也就是美、臺聯合對抗中（蘇），臺灣有時作爲美援的代理執行者，或者美、臺兩個力量加乘，用以抵擋共產主義的區域擴散，避免地緣政治上的骨牌效應。然而，這兩個架構並非恆常重疊，尤其是在 1970 年代開始美國爲了大的冷戰對抗蘇聯的格局，進行和中（共）抗俄（共）的戰略佈局，相對地，就限縮了美國對於臺灣在越戰的援助項目與介入形式。事實上，冷戰時期臺灣的外交與外援，很大程度上主要是在兩岸分斷對抗（ROC vs PRC）的架構中來理解，冷戰這一較爲普遍性的解釋框架，即是透過這個框架具體而微的體現。

在這樣的思考下，這個專題出版了三篇的論文，其中褚榮瑩的論文處理了兩個國家──臺灣與尼加拉瓜，皆是處在大國博弈的外交變局中，嘗試重新塑造自身地緣政治重要性的兩個小國，臺灣在 1979 年桑定革命結束後，決意持續與左傾的尼加拉瓜政權維繫邦交，除了是與中華人民共和國在外交賽局競爭的延續，清楚表現出小國在外交上採取的現實主義；更關係到臺灣如何持續維繫和擴張，自身於 1970 至 1980 年代在中美洲國家領導菁英圈中編織成的一張「友臺」人際網絡，臺灣農技團在當時對尼加拉瓜的統治高層聯繫和社會發展扮演了十分關鍵和富有彈性的援助角色。

郭金芳與郭憲偉的論文則是關注於一個過去較少被學界觸及的運動外交領域，特別是冷戰時期臺灣運動援外──運動教練的輸出，反應臺灣與美國的關係，以及與中華人民共和國的對峙局面。在這過程中，臺灣在爭取外交承認與國際空間的過程，受援國在外交可能轉承認的態度與最終決策，影響臺灣運動援外的運作。事實上，臺灣運動援外的冷戰經驗，造就了一批「類外交人才」的教練，他們曾在「南方」任教國的第一現場爲國家服務，讓國際看見臺灣的文化實力。

最後廖彥豪與徐進鈺的論文則是以冷戰時期在美國援助架構下臺灣援助越南興建西貢加工區的經驗爲主要個案，說明臺灣如何在透過越戰時期加工出口區援外輸出的經濟技術合作和經貿外交的國際援助手段，逐步帶動和拓展臺灣的產業資本和工程顧問的海外網絡擴張。這個案例除了展現了「臺灣的越南經驗」如何成爲冷戰時期經貿外交的發韌雛型，以及促使我們重新思考越戰的東亞意義與臺灣角色外，也顯示了當時臺灣的高雄加

臺灣大學學術期刊資料庫

工區發展模式，即便在 1970 年代初期臺灣退出聯合國後，仍透過美國與臺灣的對外援助協力模式對外推展輸出，使得「臺灣的高雄經驗」成爲冷戰時期加工區作爲地緣政治圍堵與經濟冷戰對抗現象的關鍵角色。

作爲一個專題，從這三篇論文的經驗研究內容來看，可以看到臺灣在冷戰時期從美國受援國的模範生轉變爲美國在不同區域援助計畫的重要協力國，同時臺灣對外援助的計畫項目也從農業援助往外擴展到其他領域。與過去相關研究比較聚焦在聯合國中國代表權競爭視野下在非洲國家的臺灣農技團有別，廖彥豪與徐進鈺跟褚縈瑩的文章探討的研究案例，則是將對外援助的區域視野擴展到東亞島鏈的越南，及冷戰後期臺灣外交與援助的重心區域──拉丁美洲。這個階段同時也伴隨著援助模式的改變，美國從對非洲區域國家的先鋒計畫以專項援助計畫支持臺灣，轉變成讓臺灣作爲專家顧問團協助受援國向美國提出區域性和國家型的援助計畫，並偕同受援國合作執行推動的中介協力者角色。

其次，從臺灣自身發展經驗的階段性和對外援助的工作項目的轉變來看，廖彥豪、徐進鈺和郭金芳、郭憲偉的文章分別指出，在脫離前一時期傳統農技團外交的視野之外，我們也看到臺灣在 1960～1970 年代經濟和工業與整體國力發展後，對外援助和經貿外交的合作推展和發軔。相對於晚近把臺灣的經貿外交設定在是 1980 年代中後期國民黨執政的蔣經國後期與李登輝主政時期才逐步開展的看法，這個專題的研究成果特別指出在 1970 年代開始後，在臺灣才剛取得經濟發展果實就遭逢國際外交困境時，當時經建和外交官員的積極性和靈活度，以及臺灣在東南亞和拉丁美洲區域國家展開不同層面的經貿外交與經濟援助計畫，也成爲了後來 1990 年代開始李登輝主政時期經貿外交（及運動等軟實力領域）與區域外交工作模式的歷史基礎。

這個專題的出版就是希望拋磚引玉，跨越學科領域的範疇和藩籬，邀請更多不同研究領域和區域案例的研究者，透過不同取徑的研究方法，與跨國機構檔案的交互運用，共同投入與探索冷戰時期臺灣發展與對外援助的相關研究課題，一同描繪下一個世代臺灣「冷戰研究」的可能議程和路向。

臺灣大學學術期刊資料庫