

# 日、中對非洲外交援助政策之比較

---

## Japan and China's Assistant Diplomacy in Africa: A Comparative View

楊志恆 *Yang, Chih-heng*

台灣大學政治學系博士

*PhD. of Department of Political Science,*

*National Taiwan University*

### 摘要 / Abstract

日本與中國是亞洲兩個經濟與政治大國，從冷戰結束以來，兩國的外交都以成為亞洲乃至於全球的政經大國為目標。日本設定的目標是以成為聯合國安理會常任理事國為努力方向，而非洲國家又占聯合國三成的會員，近年來以成為日本積極推動以結合國際組織及先進工業國的援非外交方式，加以拉攏的對象。相較之下，中國由於與非洲國家建立關係較早，又同屬開發中國家，有著深厚的「兄弟情誼」。不過，近年來也面臨先進工業國家大量援助非洲之衝擊，中國與非洲關係也面臨著被弱化的挑戰，因而也調整援非外交的內涵。中國的援非方式基本上是以中國自己之力提出的，但隨著不同的國家發展戰略目標與利益調整其援助政策，以鞏固與非洲國家既有的外交關係。除了援助方式不同，日本的援助還配合著歐美國家要求受援國進行同時進行民主、人權、良治等方面的改革，中國的援助政策就強調不干涉內政原則。究竟日本以國際合作但附加條件方式的援助政策，抑或中國以一己之力

不附帶條件的援助政策，孰對非洲的開發較具成效，這是本文想要比較探討的主要課題。

Japan and China are the big two economical and political powers in Asia. Both of them are now struggling for the political leader of the Asia and the world since the cold war ended. For Japan, to become a permanent member of the Security Council of the United Nations is its objective in the recent decade. Under such circumstance, African countries occupy 30% seats in UN are the main subjects of Japan's assistance diplomacy naturally. In comparison, China started developing relations with Africa much earlier. Furthermore, both China and African countries are developing countries. Their relations were often described as "brotherhood." Yet in recent years, as the developed countries such as the Group-8 began to assist African countries with more financial aid, the China-Africa brotherhood was weakened, which in turn constituted a great challenge to China. China cannot but to adjust its contents of foreign-aid diplomacy to African countries. On the other hand, Japan and China adopted different strategies to African countries: Japan often set some conditions in assistance and cooperate with international communities such as G-8 group and the UN, while China provided aid unitarily and set no conditions. Which strategy is better for African countries? This is key issue and will be analyzed in this paper.

---

**關鍵詞：**援助外交、東京非洲開發會議、中非合作論壇、部落主義

**Keywords:** Assistance Diplomacy, Tokyo International Conference on African Development, the Forum on China-Africa Cooperation, Tribalism

## 壹、前言

日本與中國是亞洲兩個政經大國，但是在全球的層次上日本卻只能被稱作第二大經濟體，政治的影響力卻不及中國。其主要關鍵在於中國在 1971 年 10 月取得聯合國安理會常任理事國地位，日本雖不斷向國際社會做出貢獻，充其量也只能爭取到非常任理事國的地位。由於聯合國安理會常任理事國具有政治大國地位的意義，因此，儘管日本政府在外交上不願暴露出其成為聯合國安理會常任理事國(以下簡稱「入常」)的意圖，但在其成為第二大經濟體後，追求「入常」成為政治大國地位的確是日本外交的重要戰略目標，對聯合國的外交工作也一直居日本外交日程的首位。回顧中國之所以能夠在 1971 年取代中華民國成為聯合國安理會常任理事國，非洲國家的支持是非常重要的關鍵，尤其是中國總理周恩來在 1955 年親自參加及促成「萬隆會議」的召開，以迄 1963 年底訪問非洲十國，期間開啓的非洲外交工作使得中國的非洲邦交國從 0 增長到 25 國。<sup>1</sup>1971 年聯合國表決中華人民共和國取代中華民國的聯合國席位案時，以 59：55 通過，來自非洲的 25 票居關鍵角色。<sup>2</sup>

當然，日本在 2006 年爭取「入常」失敗的原因很多，但是非洲國家不支持是重要原因之一，也是日本政府認為值得努力的外交空間，其重要性也已經浮現在日本的外交議程中。根據日本外務省出版《外交青書 2008》，有關日本對非洲外交部份就指出：(一)非洲已經是世界關注的課題，國際社會負責任的國家都應盡力貢獻力量共同來解決；(二)聯合國成員約有三成是非洲國家，加強與非洲各國關係可以強化外交基盤；(三)非洲資源豐富將來是個大市場，各國都期待與非洲深化經濟關係。<sup>3</sup>而對中國來說，即便是在 2006 年慶祝開展非洲外交關係五十周年，其與非洲國家的關係也不是平穩毫無問題。尤其是協助

---

<sup>1</sup> 尹承德，〈周恩來總理與中非外交〉，《國際問題研究雙月刊》，第 6 期(2006 年)，頁 1-6。

<sup>2</sup> 楊志恆，〈中共外交的策略與原則〉，《中國大陸研究》，第 42 卷第 10 期(1999 年)，頁 29-44。

<sup>3</sup> 日本外務省編集，《外交青書 2008》(時事畫報社：2008 年)，頁 99。

非洲的發展現在已經逐漸成爲國際社會關注的議題，先進工業國家高峰會議 (Group 8) 近年來幾乎是年年把非洲問題列爲各國領袖討論的焦點。此一情勢的發展對中國而言，似在警告其非洲外交工作已經不能再像是周恩來時期，訴諸支援非洲人民獨立解放的革命感情所能滿足。相反地，最近對非洲的援助外交工作，也因中國開展的經貿關係採取的是著重資源開發、廉價商品傾銷，不重視當地民生和發展等問題，已被宣染成是在非洲進行「掠奪資源」而導致中國在非洲的國家形象受損，弱化了對非洲的影響力，使得中國不得不檢討與調整其援助非洲的外交內涵。<sup>4</sup>

就在中國於 2006 年 11 月 4 日在北京舉辦「中非合作論壇北京高峰會」，以調整其援助非洲外交後的一年半，日本在今年 5 月 28-30 日也在橫濱舉辦與非洲開發有關的世界最大層級的「東京非洲開發會議(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)」政策論壇。就日本首相福田康夫在會議時的演講內容來看，儼然是與中國國家主席胡錦濤在 2006 年的講話較勁。然而，就兩國的援助方式比較，中國還是強調不附帶政治條件的援助方式，日本的援助方式和歐美國家類似，強調非洲國家政府必須同時採取一些政治改革的措施。兩者的區別在於中國自從 1955 年舉行的「萬隆會議」以來，一直強調其不干預或干涉他國內政的外交原則。毛澤東甚至親自確定援外方針的「八項原則」，其中第二、四項即強調嚴格尊重受援國的主權，決不附帶任何條件，以及強調援助目的不是造成受援國對中國的依賴。<sup>5</sup>日本的援助根據其外務省訂定的府開發援助(Official Development Assistance 以下簡稱 ODA)四項原則，其中第二與第四項即強調受援國不得使用於軍事用途，以及要求受援國推行政治民主化、市場經濟及保障人權等與歐美國家相同標準的原則。<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> 羅建波，〈中國對非洲外交視野中的國家形象塑造〉，《現代國際關係月刊》，第 7 期(2007 年) 頁 48-54。

<sup>5</sup> 鍾非，〈毛澤東的外交戰略思想為中非友好合作關係訂定堅實基礎〉，收錄於中國外交部外交史研究室編，《毛澤東外交思想研究》(北京：世界知識出版社，1994 年)，頁 280-293。

<sup>6</sup> 〈政府開發援助(ODA)大綱〉，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou\\_html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_html) (September 3, 2008)

姑且不論非洲國家能否在亞洲這兩大政經大國援助下脫胎換骨成爲經濟發展後起之秀，事實上，日、中的援助非洲外交 不論是援助方式或內容都有深遠的外交戰略意涵，其對我國的援非外交而言，更具有啓發的意義，值得比較分析。

## 貳、日本援助非洲外交之動機與作為

### 一、日本援非外交的動機 -- 「入常」中心論

嚴格說來，日本對非洲外交的重視相當晚，開始有系統地推出援助非洲計畫是從冷戰結束以後的事，比起中國是要晚很多年，一直到 2001 年 1 月 7-13 日，森喜朗訪問南非(South Africa)、肯亞(Kenya)、奈及利亞(Nigeria)才有第一位現任首相正式訪問非洲，日本學者稱這是劃時期的訪問。<sup>7</sup>至於訪問的動機應該是與「入常」有關。森喜朗在南非的演講中就表明，現代的非洲問題已經不是單一的地區問題，而是國際社會全體必須有一個緊密合作體制共同來應對的全球性問題。非洲問題不解決，二十一世紀的世界是無法安定與繁榮。他更進一步強調，基於這樣的認識，非洲問題解決的合作將是日本全球外交最優先的課題。<sup>8</sup>而就在森喜朗第一次訪問非洲尤其是訪問南非之前不久，才在 2000 年 9 月 7 日於聯合國總部的「千禧年高峰會」上發表演說，呼籲聯合國應該進行安理會的改革，要求聯合國應該擴大常任理事國及非常任理事國的席次，尤其是讓開發中國家也能成爲安理會常任理事國。因此，<sup>9</sup>森喜朗的非洲之旅及提出的援助計畫，不能不被聯想到是與「入常」有關。

事實上，日本基於「入常」的外交目的而援助非洲的動機，還可以從 2006 年 5 月 1 日小泉純一郎首相訪問非洲得到進一步印證。小泉是在森喜朗之後第

<sup>7</sup> 小田英郎，〈非洲與國際社會—冷戰後的 10 年〉，《國際問題月刊》，第 499 期（2001 年），頁 1-15。

<sup>8</sup> 同前註，頁 1-15。

<sup>9</sup> 森喜朗於 2000 年 9 月 7 日聯合國總部參加「聯合國千禧年高峰會」演講內容，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems\\_0907.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems_0907.html) (June 12,2008)

二位正式訪問非洲的現任首相，這次他特地選在「非洲聯盟(African Union)」總部所在地衣索比亞(Ethiopia)首都亞的斯亞貝巴(Addis Ababa)發表演說，<sup>10</sup>他的演說內容主要在強調日本對非洲的援助外交之貢獻，尤其是對非洲的政府開發援助(ODA)自 2003 年 9 月第三屆「東京非洲開發會議」以來已經倍增，以及日本推動的「人間安全保障」計畫對傳染病、愛滋病、瘧疾、禽流感等對非洲的貢獻。不過，在演說的最後，小泉還是不忘向「非洲聯盟」呼籲，聯合國安理會的結構必須因應時代的變遷予以調整，應該要有非洲的代表在裡面，日本希望與非洲各國共同合作來推動聯合國安理會的改革。<sup>11</sup>而這已經是日本在 2004 年 9 月 21 日與巴西、德國及印度聯合發表聯合國改革聲明，推動安理會常任理事國應該增加非洲及亞洲各兩國，中南美洲及歐洲各增加一席的提案之後，2006 年 7 月聯合國總會開始審議安理會改革案的前夕。<sup>12</sup>雖然這個改革案最後在 2006 年 9 月的聯合國大會沒有獲得三分之二會員國的支持而無法送交聯合國總會討論成爲棄案，但是日本已經將成爲常任理事國列爲外交的目標，認爲這是日本國家利益的實現、取得與其國際貢獻相稱的地位、扮演參規劃國際和平與安全維持重要的角色等等的最重要途徑，日本未來將更積極推動。<sup>13</sup>

其實，不論是森喜朗或是小泉純一郎，在訪問非洲的時候都一再強調，日本將以「東京非洲開發會議」爲平台，開展對非洲的援助外交。根據日本外務省出版「外交青書 2008」，有關日本對非洲外交部份就一再重申：日本將積極推動與非洲開發有關的世界最大層級的「東京非洲開發會議」政策論壇，並以

---

<sup>10</sup> 「非洲聯盟(African Union)」的前身即爲「非洲團結組織(Organization of African Unity)」在 2002 年改名而來。

<sup>11</sup> 小泉純一郎於 2003 年 9 月 29 日於第三屆東京非洲開發會議基調演講內容，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_kai/egs\\_06/africa\\_gs.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_kai/egs_06/africa_gs.html) (June 12, 2008)

<sup>12</sup> 小泉純一郎於 2006 年 9 月 21 日在紐約聯合國總部與南非、德國、印度首腦共同發表「關於聯合國改革南非、德國、印度、日本首腦會合共同新聞聲明」，  
[http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint040921\\_sei..html](http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint040921_sei..html) (June 12,2008)

<sup>13</sup> 日本外務省有關聯合國改革外交政策說明「聯合國安全保障理事會改革:為何日本不能成爲安保里長任理事國」，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un\\_kaikaku/j\\_rijikoku/j\\_rijikoku/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/j_rijikoku/j_rijikoku/index.html) (June 12, 2008)

這個論壇為基軸，積極展開對非洲的外交。<sup>14</sup>

## 二、「東京非洲開發會議」的緣起

### (一) 第一次到第三次會議概要

「東京非洲開發會議」是日本在 1993 年主導倡議的政策論壇，根據日本政府的說明，成立的背景是因為 1990 年冷戰結束後，國際社會對非洲的關心度降低，為了提醒世人再認識非洲的重要性而成立的。當時的倡議這個論壇的理念是希望非洲國家能夠「自助努力(auto-self)」，使非洲自身的能力強化，並促使非洲國家自己提出開發的課題，國際社會再予以援助。<sup>15</sup>這個論壇每五年舉行一次元首高峰會及部長級會議，它是日本及國際社會與非洲各國對話的平台。第一次會議在 1993 年 10 月 5-6 日在東京舉行，有非洲 48 個國家，12 個提供援助的國家，以及歐洲共同體(European Community)、8 個國際組織等參加，該次會議計有五位非洲國家元首參加。當時日本首相細川護熙提出三點援非外交的政策，(1)將在未來五年間與聯合國合作，提供 700-750 億美元的 ODA 給非洲國家進行政治與經濟的改革；(2)日本的援助將以「人才」及「環境問題」為中心，積極提供支援；(3)積極促進與非洲的交流增進相互的了解，構築良好的朋友關係。<sup>16</sup>在會議結束發表的「東京宣言」三點聲明強調，一是認為儘管非洲問題的解決障礙很多，國際社會有必要對非洲積極的支援；二是援助的進行應依非洲各國的民主化與政府的良治等之因應為援助之優先順序；三是非洲應學習亞洲國家的經驗進行開發，以及採取南南合作方式推進，日本將積極扮演亞非合作的橋樑角色。該宣言最後也呼籲非洲國家應負責任地、坦率地、積極地改善自己的缺點，適應時代的變遷。<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> 日本外務省編集，前掲書，頁 99。

<sup>15</sup> 同前註，頁 102。

<sup>16</sup> 細川護熙於第一屆東京非洲開發會議基調演講內容，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/05/eos\\_1005.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/05/eos_1005.html) (June 12, 2008)

<sup>17</sup> 非洲開發會議(TICAD I)的概要，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc\\_gaiy1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_gaiy1.html) (June 12, 2008)

第二次會議是在 1998 年 10 月 19-21 日在東京舉行，這次是由日本與聯合國、聯合國開發計畫及「非洲全球聯合會(Global Coalition for Africa)」共有 80 個國家及 40 個國際組織，22 個 NGO 團體參加，參加的各國元首共有 15 位。會議主要是通過「東京行動計畫」，設定在：(一)教育、保健、人口、貧困的支援等的社會開發援助；(二)以民間為中心的工業農業開發，以及政府外債問題解決的經濟開發協助；(三)政府的良治、紛爭的預防及後續的開發等三個領域的具體合作指標之建立。在這次會議中提出立即採取行動的 370 項計畫，日本政府也承諾將協助引導民間企業到非洲進行投資。<sup>18</sup>由於 1998 年日本受亞洲金融風暴之影響，日本政府財政困難無法大舉經援非洲，因此，日本首相小淵惠三在會議演講中提出的援非外交政策，主要集中在提供非洲國家人才培育的協助，以及推動「南南合作」模式，並尊重各國開發的主體性；日本歡迎國際社會共同參與援助並願促成與非洲合作夥伴關係架構之建立；實現非洲解決和預防紛爭促進政治的民主化等。<sup>19</sup>

第三次會議是在 2003 年 9 月 29 日到 10 月 1 日在東京舉行，共有 89 國(非洲國家有 24 位元首參加)、47 個國際組織(包括 20 位領導人)，以及 1000 多名國際人士參加，在當時號稱是日本外交史上最大規模的國際會議。會議中發表了「TICAD 十周年宣言」，其內容主要重申這個會議的宗旨與各國持續對非洲開發的承諾，並提出過去十年來這個會議已經達成喚醒非洲各國及國際社會重視非洲面臨的挑戰；以及非洲國家為主，國際社會為夥伴關係的合作模式；擴大發展夥伴關係等三項共識以及未來繼續朝向：(一)由非洲國家領袖與人民參與開發過程；(二)維持和平與政府的良好治理；(三)維護以人為本的安全保障；(四)尊重非洲各國不同的文化與歷史背景的發展方式，國際社會對非洲各國也應相互尊重與信賴的新夥伴關係。<sup>20</sup>小泉純一郎首相在發表演說時也強調援助

<sup>18</sup> 第二屆非洲開發會議(TICAD II)的概要與評價，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc2\\_gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc2_gaiyo.html) (June 12, 2008)

<sup>19</sup> 小淵惠三於第二屆東京非洲開發會議基調演講內容，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/pres/enzetsu/10/eos\\_1019.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/pres/enzetsu/10/eos_1019.html) (June 12, 2008)

<sup>20</sup> “TICAD Tenth Anniversary Declaration,”

非洲的三個支柱：(一)「以人為中心的開發計畫」，在未來五年日本將提供 7 億 5000 萬美元的基礎生活設施改善援助，包括給水、醫療環境改善、教育設施的整備，糧食援助等；(二)「經濟成長與消滅貧窮計畫」，協助非洲稻作改良、促進日本企業對非洲的投資貿易，政府在未來五年將實現約 3 億美元的投融资協助，另外也將對重債的貧困國家放棄約 30 億美元的債務；(三)「和平的維持計畫」，日本將積極參與聯合國在非洲莫三鼻克(Mozambique)以及剛果(Democratic Republic of the Congo)、安哥拉(Angola)、蘇丹(Sudan)等的和平維持合作計畫等。<sup>21</sup>

## (二) 第四屆開發會議的戰略意義

### 1、第四次會議日本的援非計畫

今年 5 月 28-30 日在日本橫濱市舉行第四屆會議，這次會議日本已經擴大主辦單位，強調除日本外，聯合國、聯合國開發計劃(UNDP)、世界銀行都加入共同主辦，共有來自 51 個非洲國家領袖及代表，以及 34 個其他地區國家代表，75 個國際及區域組織和來自非洲、亞洲的民間部門代表、學術單位與民間組織參加。

今年會議的主題是「邁向活力的非洲(Towards A Vibrant Africa)」，討論的主題主要有三大類：(一)成長的加速化；(二)「人間安全保障」的確立；(三)環境、氣候變化問題的對處等三項重點。針對這三項主題，日本首相福田康夫在開幕致詞時就向非洲各國提出日本的政策方向，以及呼籲各個國際組織代表共同努力。這次會議的目的根據福田首相的演講內容，日本政府希望能達成下列幾項目的：<sup>22</sup>

#### (一) 在成長的加速化方面：

福田提出 1.加強非洲基礎設施的整備，日本也將在未來五年內提供 40 億美元

---

<http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad3/declaration.html> (June 12, 2008)

<sup>21</sup> 小泉純一郎於第三回東京非洲開發會議基調演說內容，

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/15/ekoi\\_0929.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/15/ekoi_0929.html) (June 12, 2008)

<sup>22</sup> 福田康夫於第四屆東京非洲開發會議開幕演說內容，

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk\\_0528.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk_0528.html) (June 13, 2008)

的借款計畫；2.促進民間投資，日本也將引進日本企業的直接投資，以及技術與經營方法的轉移，以充分利用非洲豐富的資源，並作為非洲經濟成長的引爆劑；3.提高農業生產值，日本將以其豐富的農技經驗，在灌溉設施、作物品種改良等領域提供非洲各國指導，目標在十年內將非洲目前稻米生產量的 400 萬噸的一倍。

(二) 衛生醫療保健方面：

1.醫療人才培育。據日本的統計，非洲醫療人才目前尚不足 150 萬人，今後五年之間日本將協助培育非洲十萬個保健醫療人才；2.人口問題的控制。非洲人口問題一直是困擾經濟發展、社會安定的根本課題，貧困、教育、性別平等、環境等問題都因之而起，這些問題須與各國加強溝通才能徹底解決開發的瓶頸問題；3.傳染病保健與控制問題。愛滋病、肺結核、瘧疾等的對抗。日本將結合本國的研究專家派往非洲的大學、研究機構協助非洲各國的疫情研究與控制，日本將與非洲各國的科學技術部門共同主辦研討會，克服醫療與傳染病技術上的問題。日本也將繼續推動「野口英世非洲獎」活動，鼓勵非洲各國研究黃熱病。<sup>23</sup>4.水資源問題，水資源問題一直是非洲國家重大的民生問題，日本將倡議組成水問題專家的「水的防衛隊(The Water Security Action Team, W-SAT)」，針對非洲地下水開發、水道管理、輸送等問題協助各國解決供水問題。而為了落實這些計畫的實施，日本政府已經決定逐漸增加對非洲的 ODA 額度，預計五年後的 2012 年增加到目前的兩倍。

(三) 環境、氣候變化問題方面：日本將配合今年 7 月在北海道洞爺湖舉行的 G8 高峰會的決議，在排出削減與經濟成長兩大原則下協助非洲國家的經濟成長，日本已經計畫在未來五年提供 100 億美元配合 G8 會議協助非洲及開發中國家實施排出削減政策。

福田最後指出，日本的這些計畫的基本思考點就是希望非洲「自立與共

---

<sup>23</sup> 野口英世是日本研究黃熱病病原體專家，1927 年 10 月前往非洲進行黃熱病研究時，不幸自己在安哥拉感染黃熱病，1928 年 5 月 21 日殉職，為紀念他對非洲傳染病預防研究的貢獻，日本政府在 2006 年設立「野口英世非洲獎」，2008 年 5 月 28 日舉行第一屆頒獎。

生」，日本自戰敗以來也一直受到國際友人的援助才得以發展起來，日本願本著過去的經驗，協助非洲自助自立，這就是當初推動成立「東京非洲開發會議」的目的。而在本次會議結束發表的「橫濱宣言」主席聲明也大致與福田提出的日本政策主張一致，顯示出日本對整個會議的主導性，也將開啓日本新的非洲外交局面。

### 三、第四次會議凸顯之意涵

事實上，在先進國家中有完整的援助非洲計畫的國家不多，美國與日本是兩個主要國家，歐洲國家因過去殖民時代的關係，較著重過去殖民地國家的援助，美國與日本沒有這種歷史包袱，反而較能客觀地提供全面性援助。不過，美國的援助也因為考慮政治因素，尤其是與政治民主化、政府有效管理能力、人權等因素。<sup>24</sup>因此，不見得所有非洲國家都願意接受與配合，尤其是那些飽受戰亂與貪腐的國家政府，他們為維持其專制政權，壓制反對勢力，轉而向中國求援。

整體而言，第四屆會議是具有下列兩項戰略意涵：

#### (一) 與中國的「中非論壇」較勁的意涵

其實本次會議不只是對日本的外交深具意義，對美國而言，也有抑制中國擴張非洲影響力的戰略意涵。美國這次是透過世界銀行理事長佐立克(Robert B. Zoellick)出面，與日本共同舉辦這次會議。尤其是中國在 2006 年 11 月在北京主辦的「中非合作論壇暨北京峰會」的盛況，讓日本感受到中國外交戰略的威脅。<sup>25</sup>因此，不論如何這次會議的盛況不能比中國差。

#### (二) 提高日本對洞爺湖 G8 峰會的主導性

當然，日本選在這個時候舉辦第四屆會議也有為其在 7 月舉辦北海道洞

---

<sup>24</sup> 杜小林，〈冷戰後美國對非政策的演變、特點及趨勢〉，《現代國際關係月刊》，第 3 期(2005 年)，頁 11-15。

<sup>25</sup> 加藤青延，〈中國的外交戰略將會成為日本的威脅嗎？〉，《東亞月刊》，第 474 期(2006 年)，頁 44-51。

爺湖 G8 會議提升主導性的意涵，本次 G8 會議援助非洲是議題之一，日本將可以將「橫濱宣言」與 G8 會議非洲議題討論的結論相結合，進而使日本的非洲外交與先進國家的援非外交接軌，搭歐美的非洲外交之便車，這對日本的非洲政策而言，等於多了先進國家的背書，日本對非洲的影響力之提升自不言而喻。

### 參、中國有系統援助非洲外交之開展及其作為

中國有系統地、有長期性規劃推動援非外交時間上是比較晚，根據中國外交部的說明是在 2000 年 10 月推動成立「中非合作論壇」。其成立背景據中國官方的說法是因為進入二十一世紀，維護和平、謀求穩定、促進發展已成為各國人民的願望，為進一步加強中非在新形勢下的友好合作，共同應對經濟全球化挑戰，促進共同開發，根據部分非洲國家的建議，中國政府倡議召開中非合作論壇北京 2000 年部長級會議，得到了廣大非洲國家的積極響應。<sup>26</sup>這個論壇是中國與非洲友好國家建立集體磋商與對話平台，是南南合作範疇內發展中國家之間的合作機制，其特點是：(一)務實合作—以加強磋商、擴大合作為宗旨，重在合作。(二)平等互利—政治對話與經貿合作並舉，目的是彼此促進，共同發展。<sup>27</sup>

#### 一、第一、二次「中非合作論壇」概要

第一次「中非合作論壇」部長級會議於 2000 年 10 月 10-12 日在北京舉行，共有 44 個非洲國家的八十餘名部長參加，其中有多哥(Togo)、阿爾及利亞(Algeria)、尚比亞(Zambia)、坦桑尼亞(Tanzania)等 4 國領袖，以及 17 個國際

---

<sup>26</sup> 中國外交部對於「中非合作論壇成立的背景」說明，  
<http://www.focac.org/chn/gylt/t155268.html> (2008 年 6 月 14 日)

<sup>27</sup> 中國外交部對於「中非合作論壇的特點」說明，<http://www.focac.org/chn/gylt/t155269.html>  
(2008 年 6 月 14 日)

與地區組織的代表、中非企業界人士與會。第一屆會議的主題有二，分別是：面向二十一世紀應如何推動建立國際政治經濟新秩序、如何在新形勢下進一步加強中非在經貿領域的合作。<sup>28</sup>會議後發表了「中非合作論壇北京宣言」十項主張包括：(一)尊重「聯合國憲章」與「非洲統一組織憲章」的宗旨和原則、和平共處五項原則及其他公認的國際關係準則；(二)堅持和平解決國際爭端的原則；(三)尊重和加強聯合國安理會在維護國際和平與安全方面的首要作用，積極推動聯合國及國際金融機構改革；(四)人權的普遍性原則和基本自由應得到尊重；(五)倡導互利合作、共同開發的原則；(六)歡迎非洲國家加強次地區合作，通過建立非洲聯盟進一步鞏固非洲團結等的努力；(七)讚賞非洲國家和國際社會對愛滋病、瘧疾和其他傳染疾病的鬥爭，以及為消除貧困所做出的努力和採取的行動；(八)歡迎一些中等收入國家為免除非洲國家的官方債務所做的努力，以及其他方面的捐助行動表示讚揚；(九)進一步鞏固和拓展中非在各層次、各領域的合作，在南南合作的框架下建立長期穩定、互利的新型夥伴關係；(十)決定在本次論壇會議通過的「北京宣言」和「中非經濟和社會發展合作綱領」的原則基礎上，大力推動中非在經貿、金融、農業、醫療衛生、科技、文化、教育、人力資源開發、交通運輸、環境、旅遊等領域的合作，促進中非共同發展。<sup>29</sup>

在第一屆會議中，中國國家主席江澤民與國務院總理朱鎔基都發表講話，其中朱鎔基提出了五項具體的援非外交措施，包括：(一)繼續擴大進出口貿易，進一步開放市場，消除關稅壁壘，鼓勵中國企業在同等條件下優先進口非洲國家商品，努力實現中非貿易平衡；(二)積極發展投資合作。中國將提供專項資金和採取其它鼓勵措施，支持有實力，有信譽的企業，以境外加工貿易、資源開發等多種形式到非洲國家投資、興辦有市場、有效益的項目，開展跨國

---

<sup>28</sup> 中國主辦「第一屆部長級會議」說明，<http://www.focac.org/chn/gylt/dyjbzhy/t155389.html> (2008年6月14日)

<sup>29</sup> 2000年10月第一屆會議發表「中非合作論壇北京宣言」內容，<http://www.focac.org/chn/wjjh/hywj/t155560.htm> (2008年6月14日)

經營。中方也同樣歡迎非洲企業來中國投資經營；(三)進一步完善援助工作。中國對非洲的援助不帶有任何的政治條件，不謀求任何政治特權。中國將繼續在能力所及的範圍內向非洲國家提供援助，包括提供無償援助、優惠貸款援助和無息貸款援助；(四)拓寬多領域合作。不斷擴大雙方在農業、交通、醫療衛生、自然資源開發等方面的合作，加強金融、信息技術等領域的合作，特別是人力資源開發和科技、教育領域深化合作。中國將設立非洲人力資源開發基金，幫助非洲培訓各類專業人才；(五)共同推動非洲債務問題的解決。雖然非洲欠中國的債務遠不構成非洲債務的主體，但減免債務是國際社會履行相關責任和義務應採取的行動，中國願為減輕非洲債務負擔做出最大的努力。<sup>30</sup>

第二屆會議是在 2003 年 12 月 15-16 日於衣索比亞首都亞的斯亞貝巴舉行，共有 44 個中國非洲邦交國的六位總統、三位副總統、兩位總理、一位議長，以及非洲團結聯盟主席、70 位各國部長及國際組織負責人等參加。會議的主題是「務實合作、面向行動」。會議通過了「中非合作論壇—亞的斯亞貝巴行動計畫(2004-2006 年)」(Addis Ababa Plan 2004-2006)，規劃對今後三年中非在政治、經貿和社會發展等各個領域的合作。<sup>31</sup>中國在這項行動計畫中也提出了六點承諾：(一)將在中非合作論壇框架下，繼續增加對非援助；(二)加強中非人力資源開發合作，計畫三年內為非洲培訓各類人才一萬人；(三)開放市場，對非洲最不發達國家部份商品進入中國市場給予免關稅待遇；(四)拓展旅遊合作，增列衣索比亞、肯亞(Kenya)、坦桑尼亞、贊比亞、毛里求斯(Mauritius)、塞舌爾(Seychelles)、津巴布韋(Zimbabwe)、突尼斯(Tunisia)等 8 個非洲國家為中國公民自費出國旅遊目的地；(五)舉辦以非洲為主的「相約北京」國際藝術節和「中國文化非洲行」活動；(六)增加民間交流，倡議 2004 年在中國舉行「中非青年聯歡會」。<sup>32</sup>中國總理溫家寶在會議中也發表旨在鞏固其與非洲政

<sup>30</sup> 朱鎔基於第一屆中非合作論壇部長級會議閉幕式講話，「加強團結合作 實現共同開發」，  
<http://www.focac.org/chn/wjjh/zyjh/t155573.htm> (2008 年 6 月 14 日)

<sup>31</sup> 中非合作論壇第二屆部長級會議文件 <http://www.focac.org/chn/gylt/dejbzhy/t155406.htm> (2008 年 6 月 14 日)

<sup>32</sup> 中非合作論壇第二屆部長級會議中國政府在「亞的斯亞貝巴行動計畫」中的重要承諾，

治關係的「四點建議」：(一)相互支持，推動傳統友好關係繼續發展；(二)加強磋商，促進國際關係民主化；(三)協調立場，共同應對全球化挑戰；(四)深化合作，開創中非友好關係新局面。這四點之中尤其強調中國與非洲的傳統關係以及在聯合國為非洲發言的立場。溫家寶也提出對「非洲人力資源開發基金」增加 33%的資金投入，重申今後三年為非洲培養、培訓一萬名各類人才等具體項目。<sup>33</sup>

## 二、第三屆「中非合作論壇暨北京峰會」及其戰略意義

### (一) 第三屆會議內容

2006年11月4-5日，中國在北京舉辦「中非合作論壇」第三屆部長級會議，同時也召開第一次的領袖高峰會，中國宣稱這是中非外交史上規模最大、級別最高、與會非洲國家領導人最多的一次盛會，總共有48位國家元首和政府首腦齊聚北京。峰會結束時還通過「中非合作論壇北京峰會宣言」，以政治文件的形式宣示建立新型戰略夥伴關係，以及通過「中非合作論壇—北京行動計畫(2007-2009年)」。<sup>34</sup>據中國官方指出，這次峰會強調的中非新型戰略夥伴關係的「路線圖」已經浮出水面，新的夥伴關係的熱點就是推動貿易和投資。中國總理溫家寶在會中強調，為了全面提高中非合作水平的主張，中非企業代表簽署了十四項合作協議，金額共計約19億美元，同時也成立了「中非聯合工商會」。<sup>34</sup>

為了凸顯中國對這次峰會的重視，以及強調中非新型的戰略伙伴關係，中國國家主席胡錦濤在北京峰會開幕時就提出五個領域的合作，八項政策措施作為今後援助非洲外交的合作基礎。五個領域包括：(一)深化平等互信的政治關係；(二)拓展互利共贏的經濟合作；(三)擴大相互借鑑的文化交流；(四)推動均

---

<http://www.focac.org/chn/wjjh/zyjh/t155407.htm> (2008年6月14日)

<sup>33</sup> 溫家寶總理在第二屆部長級會議開幕式上提出的發展中非關係的四點建議，

<http://www.focac.org/chn/wjjh/zyjh/t155405.htm> (2008年6月14日)

<sup>34</sup> 中非合作論壇北京峰會暨第三屆部長級會議「中非簽19億美元合作協議 中國-非洲聯合工商會成立」[http://www.focacsummit.org/zxbd/2006-11/05/content\\_5152.htm](http://www.focacsummit.org/zxbd/2006-11/05/content_5152.htm) (2008年6月14日)

衡和諧的全球發展；(五)加強相互支持的國際合作。八項政策措施包括：(一)擴大非洲援助規模，到 2009 年使中國對非洲的援助規模比 2006 年增加一倍；(二)今後三年向非洲國家提供 30 億美元的優惠出口買方信貸；(三)為鼓勵和支持中國企業到非洲投資，設立中非發展基金，基金總額達 50 億美元；(四)為支持非洲國家聯合自強和一體化進程，援助建設非洲聯盟會議中心；(五)免除同中國有外交關係的所有非洲重債窮國和最不發達國家截至 2005 年底到期的政府無息貸款債務；(六)進一步向非洲開放市場，把同中國有外交關係的非洲最不發達國家商品零關稅待遇受惠商品由一百九十項擴大到四百四十項；(七)今後三年在非洲國家建立 3-5 個境外經濟貿易合作區；(八)今後三年為非洲培訓培育一萬五千名各類人才，向非洲派遣一百名高級農業技術專家，在非洲建立十個有特色的農業技術示範中心，為非洲援助 30 所醫院並提供 3 億元人民幣無償援款幫助非洲防治疾病，用於提供青蒿素藥品及設立 30 個抗虐中心，向非洲派遣三百名青年志願者，為非洲援助 100 所農村學校，在 2009 年之前向非洲留學生提供中國政府獎學金名額由目前的每年兩千人次增加到四千人次。<sup>35</sup>

## (二) 第三屆會議的戰略意義

按例，「中非合作論壇」是三年舉辦一次的部長級會議，但是，2006 年 11 月舉行的第三屆會議就相當特殊，中國還同時邀請了非洲和他有邦交的 47 國元首與政府首腦到北京參加高峰會，同時，還宣布中非將建立新型的戰略夥伴關係，就時間背景而言相當耐人尋味。其實，非洲一直都需要援助，也希望國際社會能不斷給予經濟援助，不過，援助國並非毫無目的地提供，都有其戰略意圖。整體而言，中國會選在這個時候舉辦中非高峰會的背景有下：

### 1. 國際社會明顯加大對非洲重視程度

對中國而言，二十一世紀的開始是一個相當重要的國際新局，在非洲方面中國就認為國際社會加大了對非洲的關注和投入。首先，先進工業國家集團

---

<sup>35</sup> 中非合作論壇北京峰會暨第三屆部長級會議「胡錦濤在中非合作論壇北京峰會開幕式上的講話」，[http://www.focacsummit.org/zxbd/2006-11/04/content\\_4979.htm](http://www.focacsummit.org/zxbd/2006-11/04/content_4979.htm) (2008 年 6 月 14 日)

(G8)加強了與非洲的合作，從 1999 年起八國峰會就開始討論減免貧窮國家債務問題。在 2001 年義大利熱那亞(Genoa)召開的峰會首次邀請非洲領導人參與對話，決定與非洲國家共同制訂幫助非洲發展的計畫，以幫助非洲國家擺脫貧困、走向持久發展的道路。此後每次峰會都邀請幾位非洲領導人進行對話，專門討論非洲和平安全、發展、防治愛滋病等問題。2005 年在英國召開的峰會還承諾，2010 年前每年新增對非援助 250 億美元，並減免包括 14 個非洲國家在內的 18 個開發中重債窮國約 400 億美元債務。美國及英、法、德、意承諾到 2010 年對非援助增一倍，歐盟到 2010 年對非洲官方援助每年增加 100 億歐元，日本與加拿大在 2008 年增加對非援助一倍。<sup>36</sup>由於國際局勢的變化，先進工業國的援助金額不斷加碼，導致非洲國家的對外政策日益凸顯現實主義色彩，對中國的態度也受到影響，部分非洲國家人民對中非關係產生疑問，這種懷疑可分為兩個層次，一是懷疑中國援助非洲的動機也像歐美國家一樣是剝削非洲資源的新殖民主義行爲；二是藉著歐美國家的援助金額加碼，也要求中國提供更多的經濟援助。<sup>37</sup>

## 2. 中國企圖扭轉過去援非外交的積弊

中國宣稱自 1956 年開始對非洲的援助外交工作，先後向 53 個非洲國家提供各類的援助，項目多達九百多項，其中最爲中國感到得意的是坦尚尼亞到尚比亞鐵路的興建，至今仍被譽爲援非的典範。中國對非發展援助主要採取無償援助、優惠貸款、無息貸款形式，此外，最近還免除了 31 個非洲國家的 105 億人民幣債務。<sup>38</sup>不過，中國的援助並沒有使其與非洲國家關係更加親密，反而是在二十一世紀起對中國的疑慮有升高的趨勢。中國的學者將這種現象的原因歸納爲下列三項因素：

### (1) 擔心中國重新走西方國家的老路，對非洲進行控制

---

<sup>36</sup> 王鶯鶯，〈對非洲形勢與國際地位的再認識〉，《國際問題研究雙月刊》，第 6 期(2006 年)，頁 19-24。

<sup>37</sup> 王洪一，〈中非關係進入新階段〉，《國際問題研究雙月刊》，第 6 期(2006 年)，頁 14-18。

<sup>38</sup> 同前註，頁 14-18。

中國是把這種現象歸因於西方輿論炒作「中國威脅論」，包括中國以其發展模式向非洲推廣，將動搖非洲現在的政治模式之「政治體制威脅論」、把非洲作為中國商品傾銷地，嚴重衝擊當地落後的經濟體系，造成大量失業的「經濟威脅論」、中國援助安哥拉、蘇丹等不民主政權導致這些國家擁有更強的軍事實力鎮壓反政府勢力，削弱當地局勢項和平發展的可能性，加劇非洲人民的苦難的「軍事威脅論」等等。<sup>39</sup>

### (2) 中國商人的不良行為引發非洲反感

這是由於中非關係迅速發展，在非洲的人員不斷增加，不法商人坑蒙拐騙的事件不斷增多。冒牌醫生行醫、不肖商人以低劣質的廉價商品，利用非洲商品的稀少欠缺和制度鬆散的漏洞，大量出口假冒劣質品、尤其是中國的一些公司在非洲承包的工程中也出現豆腐渣工程問題、一些工程甚至長期不能完工等。<sup>40</sup>

### (3) 非洲非政府組織興起及其對中國援助的批評

根據中國學者的研究，冷戰後非洲民主化不斷地推進，非政府組織蓬勃發展，聯合國於 2004 年修定後的「非洲非政府組織名錄第三版」收錄的有較大影響力的非洲非政府組織就達 3776 個，這些組織被稱為是非洲公民社會的代表，並被國際社會寄予厚望監督非洲各國政府和關心弱勢族群，他們的參政意識也相當強。他們積極關注中國對非洲的援助、貿易和投資對非洲的發展和民眾生活的影響。不過，中國認為這些非政府組織大多受到西方輿論和觀念的影響，對中國的非洲外交認識存有許多偏見和誤解。尤其是對中國企業的投資認為中國不重視對非洲社會責任，首先是安全生產的漠視，導致礦災、高危險的產業重大事故頻頻，如 2005 年 4 月 20 日發生在贊比亞的銅礦瓦斯爆炸造成五十多人死亡；其次，中國企業偏好使用本國勞動力，從中國大量引進勞工，提供給非洲的就業機會不足；第三，對非洲社會回饋不足，與中國企業在非洲的

---

<sup>39</sup> 同前註，頁 14-18。

<sup>40</sup> 同前註，頁 14-18。

獲利不成比例等。<sup>41</sup>

雖然這些因素中國政府都把它們歸因於是正常的國際貿易摩擦，以及中國企業的個體行為、西方國家蓄意操作輿論影響非洲非政府組織對中國的援非外交之認知等等，但是，這些因素都已經引起外界對中國的對援非政策的曲解，以及對中國國家形象的貶損，必須認真對待。<sup>42</sup>爲了化解非洲國家的疑慮以及改善國家形象，中共在2006年初發佈了「中國對非洲政策文件」，主動向非洲國家闡明二十一世紀中國對非洲政策的發展走向，同時也開始注重與非洲地區的非政府組織接觸，向其展現中非經濟合作的成果，中國還特別在2006年於上海舉辦非洲發展銀行理事年會，邀請部分非洲非政府組織代表參加，並就中國對非洲的投資和援助問題展開討論。因此，2006年11月舉行的第三屆「中非合作論壇」部長級會議暨北京峰會，在戰略上是負有穩住中非五十年外交關係成果，以及創新中國援非外交的國家形象之使命。

### 肆、日、中「國家利益論」的援助模式比較

中國可以說是第一個亞洲國家援助非洲的國家，不過，隨著國際環境的變遷，第一個並不能保證能與非洲國家保持最親密的關係。事實上，隨著非洲國家對於援助內容的需求之質與量的提升與擴大，以及援助的方式之不同，非洲國家對於援助國的關係定位也不同。當然，援助國的國家利益應該是主導援非外交的動力，非洲國家能否因受援助而發展起來，還得靠自己的努力，這點也是所有援助國共同的期待。以日本爲例，援助非洲政策是與「入常」外交政策息息相關；中國則是把鞏固對非洲及第三世界國家的領導地位，及因應國際社會提高對非洲的重視與援助，鞏固中非關係作爲援非政策的目標。到底那一國的援非外交能夠產生實質的外交影響力，不但攸關國家利益之維護，事實上，

---

<sup>41</sup> 羅建波，〈非洲非政府組織與中非關係〉，《現代國際關係月刊》，第4期(2008年)，頁10-15。

<sup>42</sup> 羅建波，〈中國對非洲外交視野中的國家形象塑造〉，頁48-54。

也將影響到這兩個亞洲大國在二十一世紀的全球地位。以下將針對日中兩國的援非外交政策做一比較，進而評估其可能之成效。

## 一、日、中援外政策與其國家利益

### (一) 日本的援外政策與其國家利益

日本的援外政策在 1950 年代迄 1960 年代是與二次大戰賠償性質的資金提供有關，期間也有提供日援貸款出口日本的機械與工廠設備，帶有促進貿易的商業性質，因此受到國際的批評。自 1965 年起，日本從世界銀行的借款國轉變成資本提供國以後，日本就開始提供 ODA 給開發中國家，不過，到 1972 年止，日本的援助幾乎全部集中於亞洲地區，特別是東南亞地區，此時日本的外援金額約為 4 億 8000 萬美金。<sup>43</sup>日、中建交後又逐漸轉移到對中國大陸。而在 1972 年發生石油危機導致歐、美國家經濟成長緩慢，歐、美要求日本應分擔援助的責任，因此，1973 年起日本及大幅提高援外金額，且將援助的範圍擴大到中東、非洲、中南美洲。1977 年日本在巴黎舉行的國際經濟合作會議上發表自 1978 年起五年間將倍增政府開發援助的目標，不過，這一時期日本經濟成長快速，在 1980 年就已經超出預期的 28 億 4800 萬美元的目標。此後日本不斷提出五年期的援外目標，且都提前達到目標，金額也都超過預期。1984 年時，日本的外援金額已達 43 億多美元，僅次於美國為世界第二大經濟援助國，而且援外的管道也開始轉向積極透過參與世界銀行、亞洲開發銀行、非洲開發銀行等全球或是地區開發金融機構的合作方式進行。日本在國際社會的地位也因此不斷提高。<sup>44</sup>

很明顯地，從 1978 年起的日本援外政策是強調金額不斷地翻升，彰顯其國際經濟地位，但自 1987 年起，不但重視量的增加，日本政府開始重視援助內容與方式的改良，包括充實無償資金援助與技術協助、加強與國際機構的合作、採取降低利率等方式，其中無償資金的提供在 1987 年開始對非洲的援助。

<sup>43</sup> 張隆義，〈日本援外政策之研究〉，《國際關係學報》，第 14 期(1999 年)，頁 105-126。

<sup>44</sup> 同前註，頁 105-126。

直到 1997 年金融風暴發生，日本因長期財政惡化與經濟不景氣，日本政府再檢討經濟援助的內容與方式，1997 年 6 月，日本經濟企劃廳提出設立免利息貸款，延長貿易保險期間，引進民間企業參與對外經濟援助，同時開放政府援外的資訊提高透明度。通產省也建議在財政困難情況下，援外的項目應偏重環境保護方面與日本較拿手的領域，以強化日圓貸款，活用日本的技術，讓受援助國能看得到日本的貢獻。1998 年 1 月，外務省也提出充實國別援助計畫。1999 年 8 月，外務省在 1999-2003 年的五年援助計畫政策上提出四點重點目標，分別是：(一)將政府開發援助定位為日本對開發中國家的援助不僅是日本的責任，也是確保自身安全與繁榮必要的工作，提升日本在國際上的信賴與評價，在廣泛意義上是增進國家利益，今後日本的援助將減少對國際機構的援助，加強兩國之間的援助，使日本的援助效果在外交上的作用更加明顯；(二)將開發中國家分成八個地區，依其特性有不同的援助政策，以符合日本國家利益的戰略援助目標；(三)確立受援國「良好的統治」使其人權保障、資源公平分配及行政能力等民主化措施將為援助方針；(四)提高援助的效率，除加強與受援國間的政策對話及事前調查外，加強實施階段的監督與事後的評估。<sup>45</sup>

2002 年 8 月 29 日，日本內閣會議又通過「政府開發援助大綱」改革案，強調對外援助配合外交政策的戰略性、機動性，以及對日本國民說明的透明性，以及實施的効率性。<sup>46</sup>2005 年 6 月 12 日，日本政府為了落實改革案的實施，也將原有的「國際合作機構(Japan International Cooperation Agency)」的運作方式加以改革，使其整合原來由外務省、國際合作機構、國際合作銀行的多重馬車領導的業務，統一在內閣官房長官的領導之下，更能落實援外的戰略性、機動性、透明性及効率性。<sup>47</sup>根據參與日本 ODA 改革方案設計的拓殖大學校長渡邊利夫指出，日本在 2007 年的 ODA 金額約 76 億美元比 2006 年銳

<sup>45</sup> 同前註，頁 105-126。

<sup>46</sup> 日本外務省，〈政府開發援助(ODA)大綱〉，  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou\\_html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_html) (September 5, 2008)

<sup>47</sup> 日本外務省，〈新時代的 ODA 實施體制運作〉，  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/jica/taisei.html> (September 5, 2008)

減 30.1%，已經退居美國(約 270 億美元)、德國(約 122 億美元)、法國(約 99 億美元)及英國(約 79 億美元)之後，排名世界第五位，但畢竟 ODA 仍是日本外交力的泉源，日本應在新的運作機制下善用 ODA 來為日本的外交與安全利益做出更大的貢獻。<sup>48</sup>事實上，從日本政府對 ODA 的政策內容與援助方式的改革軌跡來看，日本政府除了還是強調對國際社會的義務與貢獻外，更明顯的是它越來越與日本的外交戰略、國家利益結合。

## (二) 中國的援外政策與國家利益

中國的援外政策基本上是配合其外交戰略而訂定。從 1950 年起中國對外援助標榜的是，善盡無產階級國際主義義務的外交戰略，強調中國在獲得革命勝利後應當援助正在爭取解放的國家人民之鬥爭工作。<sup>49</sup>由於中國內部在過去近六十年間歷經多次的政經環境的變革，不同時期的領導人有不同的外交戰略，因此，援外政策也有所不同。從 1950 年到廿世紀結束，中國的外交戰略大致如後。

在毛澤東時期中共的外交戰略主要有二，一是援助新興獨立國家的無產階級取得政權，以對抗原來的殖民母國，擴大社會主義政權的陣營以對抗美國為首的西方國家；二是突破美國為首的民主自由國家的封鎖與孤立。到了 1980 年代初，鄧小平穩定掌權以後，認為世界局勢已趨緩和，和平的力量之增長已經超過戰爭力量的增長，這個和平力量主要來自第三世界國家的追求穩定發展，因此，他在外交政策做了戰略性調整，尤其是援外政策改以對亞、非、拉國家的貿易開展、技術交流、興辦企業等方式合作，促進彼此的民族經濟發展，同時也配合中國大陸的經濟發展需要。<sup>50</sup>到了江澤民時期剛好也是冷戰結束，中國的外交戰略此時強調的是要創造一個適合中國經濟發展的國際環境，同時又可以發揮他作為一個大國在全球事務中的作用。此時期中國的外交戰略是積

---

<sup>48</sup> 渡邊利夫，〈日本 ODA 平議〉，《東亞月刊》，第 495 期(2008 年)，頁 10-21。

<sup>49</sup> 何曉衛，〈走向 21 世紀的我國對外援助〉，收錄於中國經濟合作學會編，《跨進 21 世紀的國際經濟合作》(北京:中國對外經濟貿易出版社，1997 年)，頁 511-512。

<sup>50</sup> 元成章、何中順，《時代特徵與中國對外政策》(北京:科學經濟出版社，1998 年)，頁 196-198。

極改善與大國關係，以及發展與周邊國家的睦鄰友好關係。<sup>51</sup>不過，此一時期中國已經警覺到其未來經濟發展將受制於能源及各種礦產原料之不足，因此，在援外政策上也開始調整對項，尤其針對具有潛力生產豐富資源的開發中國家。當然，此一時期的援外政策也有針對中華民國外交，防範這些開發中國家與台灣建交的目的。<sup>52</sup>

至於各個時期的援外政策，在毛澤東時期中國的援外政策主要是遵循著「八項原則」，具體作法上是以無息或低息貸款方式提供經濟援助；幫助受援國建設，力求投資少、收效快，使受援國政府能夠增加收入，累積資金；提供中國所能生產的質量好的設備和物資，並根據國際市場的價格議價等。<sup>53</sup>此外，對於一些尚未取得獨立的國家，中國甚至同這些國家的民族解放組織建立關係，並對他們大力支持與援助，甚至提供軍火援助。<sup>54</sup>到了鄧小平掌權時期，由於中國已經成為聯合國安理會常任理事國，在聯合國又以第三世界國家代言人的角色自居，因此，這個時期除了繼續以傳統的雙邊方式援外，也積極透過聯合國的途徑替開發中國家爭取聯合國相關的援助機構之計畫。另外，也進行援外方式的改革以鞏固援助的成果，包括：(一)參與經營管理，如1983年針對中國援建的坦、尚鐵路由中國的專家參與管理；(二)合作經營管理，即根據受援國要求，中國專家應聘擔任企業的負責人，全面負責經營管理，企業自負盈虧；(三)代管經營，由受援國政府委託，中國派專家代替對方管理企業，全面負責企業經營及盈虧；(四)租賃承包，即受援國政府請中國公司租賃企業負責經營與盈虧；(五)合資經營，即在項目完成後由中國提供流動資金和部分生產原料投資入股，雙方再按股份分擔風險與分享營利。<sup>55</sup>到了1995年江澤民主政時期中國又對援外政策進行調整，這次的調整主要是順應中國內外經濟環

---

<sup>51</sup> 同前註，頁204。

<sup>52</sup> 同前註，頁204。

<sup>53</sup> 張光，《中國的外交政策》(北京:世界知識出版社，1995年)，頁93。

<sup>54</sup> 同前註，頁89。

<sup>55</sup> 田增佩，《改革開放以來的中國外交》(北京:世界知識出版社，1993年)，頁167-168。

境而發，改革主要有五項：<sup>56</sup>(一)將援外與互利合作結合，即將援外不僅是支持中國大陸企業多搞一些合資企業或多得到一些承包工程，還必須不失時機地拓展國際市場，調整中國與已開發和開發中國家市場均衡分佈的合理市場結構；(二)彈性調整援助款的方式，即對落後國家以援助款為主，並盡可能滿足其對援款方式之選擇要求，該送就送，利率該降就降，政策和方式將靈活運用；(三)提供政府低息貸款，貸款利息可根據國別、政策和項目效益情況靈活選擇，利率控制在 0.75~3%之間，貸款期限 10~15 年甚至更長，並可利用貸款部分款項解決合資合作資金問題，提高對方企業與中國企業合作的意願；(四)提供政府貼息貸款和舉辦合營企業，即針對那些靠外援過日子的最落後國家，著重以貼息貸款鞏固其企業一些尚可恢復的項目，考慮將其債務股份化，再用中國援助建設之股份作為中國公司的投資，由中國公司負責償還債務，鼓勵兩國企業合資合作；(五)援外管理體制力求機構職能分工合理化，程序精簡化。

中國的援外政策從毛澤東標榜的履行國際義務，到江澤民時期重視回收的經濟效益之軌跡相當明顯。進入二十一世紀，在胡錦濤主政時期由於日本、美國及歐洲國家的援外政策的競爭壓力，以及過去重視經濟效益的回收累積的弊端，中國已經調整援助政策的內容，就如前面闡述「中非合作論壇」所提到的，已經不再強調對中國的經濟效益，但是，也相當明確地傳達給受援助國家政治與外交信息。中國援外政策的目的又朝以配合其外交戰略的國家利益為重點轉向。

## 二、對援非外交困難的認知

把胡錦濤在 2006 年 11 月舉行的「中非合作論壇北京峰會」開出的援非條件與日本首相福田在最近的第四屆「東京非洲開發會議」提出的內容相比較，可以發現是有許多相同之處，但也有不同的地方。整體而言，日中兩國對非援

---

<sup>56</sup> 章昌裕，〈關於新形势下發展援助問題的探討〉，收錄於中國經濟合作學會編，《跨進 21 世紀的國際經濟合作》(北京:中國對外經濟貿易出版社, 1997 年), 頁 534。

助外交最大的共同點是，兩國都體認到非洲的開發困難重重，也很難預料能否成功。不過對於非洲開發的困難之處，關鍵因素日中兩國看法則是有別。

### (一) 日本的認知

基本上，日本對非洲國家開發援助的成效並不抱持樂觀的態度，原因在於非洲的「部族主義」影響經濟資源的分配相當深刻。<sup>57</sup>非洲向來是以農業為主要經濟活動，人民與土地關係非常密切。但是部族之間為了土地所有權而發生的部落間衝突，從未間斷，以最近幾年受國際社會矚目的剛果(Democratic Republic of the Congo)種族衝突問題來說，住在剛果北基姆魯(Nord-Kivu)的盧安達(Rwanda)後裔圖特希斯族(Tutsis)與剛果原住民南德斯族(Nandes)、南戈斯(Nangas)族為了土地所有權衝突時起，許多圖特希斯族甚至逃回盧安達尋求保護，而且盧安達政府背後也支持在剛果的圖特希斯族的武裝勢力來保衛土地的所有權。此一事件最後導致了剛果與盧安達關係惡化，以及1994年的種族屠殺事件。<sup>58</sup>類似的情形在非洲許多國家都存在，尤其是當土地發現蘊藏豐富的石油資源時，政府更會強力介入部族之間的衝突，而政府往往又為部族所操控，每次選舉事實上也等於是部族之爭，既得利益的部族為了掌權，選舉舞弊層出不窮，無法有安定的開發環境。最近明顯的例子就是蘇丹的達富爾(Darfur)地區的動亂，甚至導致近乎內戰的衝突。<sup>59</sup>在這樣的環境下，非洲國家在過去以來接受的經濟援助，就產生升了如下附圖的經濟資源分配模式。

這種發展的模式之所以難改變主要是非洲國家的統治者對部族集團的政治操作，寡頭支配經濟資源，使得政府機能無法為全民服務，尤其是扮演國家發展的推動者功能。而且，非洲國家的政府本身又無法有效地解決部族利益的妥協問題，因此，只能靠著超越國家層級的區域組織如「非洲聯盟(African

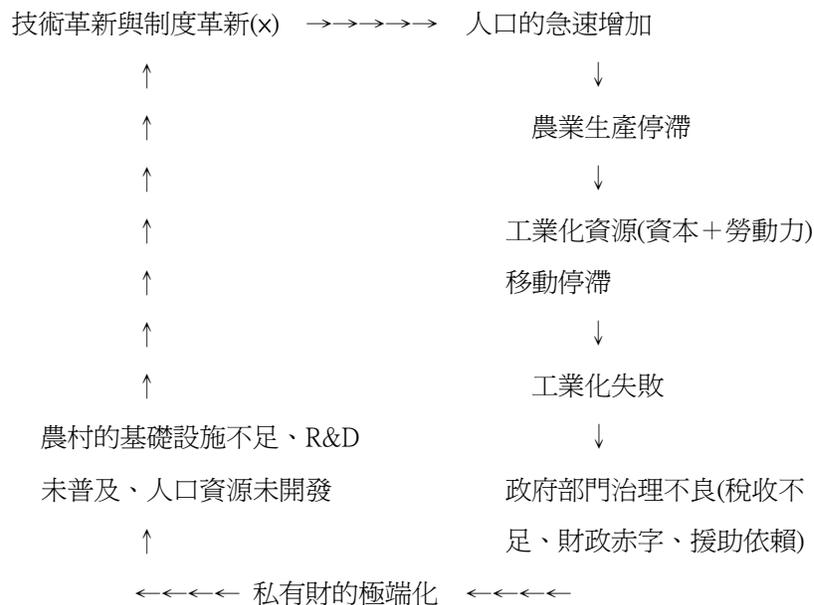
<sup>57</sup> 高橋基樹，〈現代非洲的部族主義再考—從經濟的資源分配的觀點〉，《國際問題月刊》，第460期(1998年)，頁35-53。

<sup>58</sup> Severine Autesserre, "The Trouble With Congo—How Local Disputes Fuel Regional Conflict," *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3(2008), pp.94-110.

<sup>59</sup> Andrew S. Natsios, "Beyond Darfur—Sudan's Slide Toward Civil War," *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3(2008), pp.77-93.

Union)」甚至更高的聯合國之介入，才能較為公正地處理這種因資源分配不均導致的部族利益衝突，以及種族糾紛、國家之間的紛爭。而這樣的認知也導致日本政府對非洲的援助方式，偏好採取與國際組織合作的方式。

事實上，從下面的附圖中不難看出，從流程圖中的工業化資源移動停滯→工業化失敗→政府部門治理不良→私有化的極端化，這一大環節其實就是非洲開發的最主要障礙，也是「部族主義」的溫床。日本的學者共同的想法是，這個部份因為「部族主義」作祟使得非洲國家政府的「公共政策空間」變得非常狹隘。<sup>60</sup>



圖一、非洲經濟資源分配惡性循環模式圖  
資料來源：高橋基樹，「現代非洲的部族主義再考」<sup>61</sup>

其實，據日本學者的研究，最早提出這種看法的還是非洲奈及利亞的社

<sup>60</sup> 青木一能，〈非洲諸國的民主化及其課題〉，《國際問題研究月刊》，第 460 期(1998 年)，頁 35-53；高橋基樹，前引文，頁 35-53；遠藤 貢，〈在傳統社會與現代之中的非洲〉，《國際問題研究月刊》，第 499 期(2001 年)，頁 52-66。

<sup>61</sup> 高橋基樹，前引文，頁 35-53。

會學家艾肯(Peter Ekeh)，其在 1975 年發表的「殖民主義與兩個公共領域 (Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement.)」論文，他所謂的兩個公共領域，一是部族集團的範疇，另一個是殖民國家試圖協助他們建立的現代化國家之「市民社會(civil society)」為範疇之公共領域。<sup>62</sup>以目前國際社會對非洲國家政府的職能之看法，他們應該是以滿足現代國家「市民社會」的公共需求為目的，遺憾的是，事實並非如此，非洲傳統社會的「部族主義」因素依舊存在，這也使得各國政府本來應該為所有人民服務的公共政策空間，被扭曲成為部族利益的寡頭壟斷，以及陷入經濟資源分配不公的惡性循環，最後導致經濟開發計畫的失敗。

## (二) 中國的認知

相對於日本及西方國家對非洲開發困難的認知，中國從 1950 年代周恩來推動援非外交以來，就不斷地標榜不干涉內政、不附帶任何政治條件，以區隔其與西方國家援非外交的不同之處。<sup>63</sup>至於日本及西方國家所強調的部族主義因素，中國也沒有忽略其影響力，中國的學者甚至認為部族主義在一定程度上惡化了族際關係，進而對民族國家建設進程產生嚴重的破壞性影響，甚至導致政治的敗壞，兩者是有因果關係。部族主義先是使非洲國家的社會陷入分裂不和狀態，既而是對非洲國家的政權之「合法性」提出挑戰，這又使得非洲國家政治發展上選擇一黨制，最後導致不同部族反抗甚至分裂，紛爭不斷。<sup>64</sup>不過，中國學者有這種觀點可能是受到西方國家觀點的影響，<sup>65</sup>他們認同西方國家對非洲經濟援助的困難之處是在部族主義作祟，但是，這種認知目前仍非中國的主流看法，中國官方一直不提這一點，仍然強調不干涉非洲國家內政原則。不過，近來學者重視的部族主義因素不無修正周恩來過去以「兄弟情誼」的無條

---

<sup>62</sup> 遠藤貢，前引文，頁 52-66。

<sup>63</sup> 劉渝梅，〈軟實力與中非關係的發展〉，《國際問題研究雙月刊》，第 3 期 (2007 年)，頁 16-21。

<sup>64</sup> 張宏明，〈多維視野中的非洲政治發展〉，(北京:社會科學文獻出版社，1999 年)，頁 44-89。

<sup>65</sup> 中共學者持這種看法者引用的參考資料大都是西方國家學者的論著或媒體報導。

件援助之可能。蓋中共官方雖仍舊以「萬隆會議」精神，強調無附加任何政治條件於援非外交，但實際上是已經在「中非合作論壇」會議中邀請「非洲聯盟」，以及非洲幾個次區域組織參與討論，甚至聯合國的組織也在邀請之列。同時中國也支持國際組織對非洲國家因部族紛爭引發的衝突之預防措施，包括派遣維和部隊到蘇丹等情形，可以看出中國也開始認同援非外交成果是與非洲的「部族主義」有關。

### 三、援助政策與方式的比較

從前面日本的 ODA 政策與中國的援外政策可以清楚地看出，都有它的時代背景，以及外交戰略上的意涵，最重要的是都間接或直接與其國家的利益有關。兩國援助政策不同之處主要仍在於援助方式，茲比較如下：

#### (一) 「國際合作」與「一己之力」方式之不同

就日本而言，在二次世界大戰後期就被憲法規定不得再軍備，因此，國家在安全方面的利益更仰賴靈活外交手段之運用，而 ODA 作為外交力的泉源，其政策內容與運用方式很自然地朝向配合國家安全利益結合，而且援助方式也和日本外交樣，強調與國際社會尤其是歐、美大國的合作方式進行。這種與大國的合作的方式不論是透過國際合作機構進行，抑或加強雙邊性的援助方式，都是經過與各國的討論協調後進行，就像在 G8 高峰會的討論一樣，共同確定援助的原則與重點，甚至援助的條件等。這種合作方式也逐漸拉近了共同援助國的外交利益甚至國家利益，一旦日本的國家利益特別是安全受到威脅時，這些援助的夥伴國會和他站在同一陣線，在國際上支持日本。最明顯的例子就是近幾年中國一直遊說歐洲主要國家支持解除對中國的武器禁運政策，但都在日本首相親自訪歐游說反對下，最後都支持日本的說法，認為對中國解禁武器輸出將導致中國軍力提升威脅到東亞及日本安全，因而繼續維持目前的禁運政策。

至於中國的援外政策更是明確地配合不同時期的外交戰略。從鄧小平時期起還將援外政策納入國家發展經濟建設的整體戰略中。援助的內容事實上除了毛澤東時期較強調革命情感與國際主義外，也都是同時對中國經濟發展有利的項目。不過，不同於日本的是中國從毛澤東到現在的胡錦濤，其援助不論是借助於其在聯合國地位協助開發中國家取得援助計畫，抑或本身的援助，從前述各個時期中國的援助政策中，都可以看出是以中國自己的財力、物力進行援外。這種方式的好處就是能將援助的成果或效益，由中國獨享；相較於日本的方式，透過國際合作援助的成果或效益當然是大家分享，日本的貢獻度當然就不是那麼地明顯。相反地，援助成果若是負面的，責任也很明確，須由中國自己承擔，日本的方式就可能是由各國共同承擔。

#### (二) 「附帶政治性條件」與「不附帶政治性條件」之不同

由於日、中政府對非洲的援助困難認知有別，日本在援非外交上一開始就是採取國際合作的路線，採取的援助標準也與國際社會尤其是美國、歐洲國家相同。在1992年6月，日本內閣會議通過的政府開發援助章程時，就訂定了四項原則，包括：(一)追求發展必須與環境保護相結合；(二)避免被用於軍事目的或是使國際衝突惡化的用途；(三)開發中國家應將援助優先用於他們自己的經濟與社會發展；(四)應致力於推動政治民主化及引進市場經濟體制和保障基本人權及自由。日本政府還擬訂了優先項目，依次為全球性的問題如環境和人口問題、基本人權問題、人力資源的開發與合作。這些原則與措施都已在1993年及1998年的兩次「東京非洲開發會議」中提出。<sup>66</sup>其中有關第(二)與(四)項具有政治目的，由其是針對那些曾經以軍事手段取得政權，或者是利用軍事武力支持鄰國的反政府組織等之國家政權，接受這種外交援助等於是限制使用軍事手段的干預。而有關推動政治民主化，引進市場經濟和保障人權

---

<sup>66</sup> Kano Yamamoto, "The U.N. and Africa: Directions for Cooperation and Issues For Japan," *Japan Review of International Affairs*, Vol.13, No.2(1999), pp.114-130.

等，對有些非洲國家而言等於是把那些獨裁政權政府，或者是以舞弊方式取得選舉勝利進而長期獨攬政權的政府推翻。這些國家接受外交援助的話，等於是接受政治監督。

相對地，中國的外交援助對政治性條件就顯得相當尊重受援國的現狀，這種方式對於不論是獨裁抑或民主的非洲國家都能接受，自然是較能廣結朋友。當然，中國不附帶政治條件也並不代表毫無條件，中國對於援助的經濟效益還是有期待，只不過是當援助的經濟效益達不到時，中國經常是轉嫁成受援國的政治回報。這一點可以從中國可以彈性處理受援國的償還債務期限、利率等的手段看出，中國甚至最後會以解除債務一筆勾銷來博取受援國的政治回報。由其是當中國在政治上有求於非洲國家支持時，經常在關鍵時刻採取這種手段。例如在 2004 年 3 月 20 日聯合國秘書長安南(Kofi Atta Annan)宣布有關安理會常任理事國兩個改革方案前三個月，中國在 2003 年 12 月舉行的第二屆「中非合作論壇」會議上，一口氣解除了 31 個非洲國家 156 筆 105 億人民幣的債務，就是相當明顯的例子。這種「養兵千日，用在一朝」的方式，著實言在一般的民主國家是做不到的。蓋這些國家的外交援助預算都要送到議會審議，必須透明化及負擔政治責任，但在像中國這樣的專制國家就沒有這種包袱，可以做得到。

### (三) 對援助監督機制的重要性重視程度不同

其實，不論是日本或是中國，乃至於任何國際組織對於非洲的援助，最關心的是對非洲國家接受援助後的監督。日本政府採取的方式是透過與國際社會的各種組織之多邊機制，包括聯合國下的世界銀行、聯合國開發計畫，並積極推動聯合國對非洲援助的監督機制，例如對非洲發展過程的規範之制定、推動以聯合國為核心角色的預防和解決衝突，和平與安全的維持，難民的援助和保護，民主選舉的進行以及其他與安全有關的事務，以維護非洲穩定的發展環

境，以及監督非洲國家對援助計畫的執行等。<sup>67</sup>而從第三屆「東京非洲開發會議」起，日本除了繼續推動聯合國的監督機制外，日本又將最近幾年 G8 峰會推動的援非計畫結合起來，透過這個先進工業國集團大型的援非計畫產生的誘因，要求非洲國家必須遵守一些援助的規範，包括政府的良治、重視人的安全權利等，來監督非洲國家使用援助資源的方式。

至於中國方面則仍像往常一樣，強調與非洲之間的雙邊性援助關係，頂多是請非洲地區的跨國組織參與計畫並扮演監督者角色。中國的援助方式基本上是以自己一國之力提出的，也以中國大陸的市場為非洲經濟發展的出路，這種方式其實是把非洲的發展與中國的經濟發展綁在一塊，監督工作就由參與援助的中國政府有關部門或企業來承擔。不過，監督的目的主要是評估援助項目的經濟效益，較少涉及政治性效益的評估，像是日本重視的人權、民主、良治等。而且經濟效益性監督結果，最後總是以政治方式解決。整體而言，這種監督方式是較為消極。

#### (四) 援助政策與國家利益的實現度「日低中高」

最後，就日本與中國援非外交對其國家利益之實現程度而言，日本以「入常」案為目標的援非政策若以 2006 年 9 月該案成為棄案的角度來看，是不成功的。當然，日本現在是把「入常」的戰線拉長，並更積極推動援非外交，因此，判定他是失敗也言之過早。不過，根據中國學者的看法，日本欲藉著援非外交以及與南非結為「入常」聯盟，以期獲得非洲國家的完全支持是不可能實現。主要是非洲國家對聯合國安理會案已經有了自主性的立場。早在 2005 年 7 月 13 日，「非洲聯盟」就提出了統一的「非盟方案」，要求聯合國給予非洲兩個常任理事國席位和五個非常任理事國的席位，同時還堅持新增的常任理事國應該具有否決權。非洲國家對這一方案也表現出空前的一致，認為安理會討

---

<sup>67</sup> Ibid., pp.114-130.

論的案子有 60% 以上是非洲問題，但安理會一直沒有非洲國家席位。<sup>68</sup>「非洲聯盟」提的這個案子中共並沒表示支持與否，但是，美國是表示反對，美國甚至對日本與印度、南非及德國的「四國聯盟」推動的「入常」案也不支持。<sup>69</sup>因此，日本欲藉著援非外交來推動「入常」案，在未來實現的可能性並不高。

至於中國的援非外交對其國家利益之實現，事實上，在中國的援非外交之文件或領導人的重要講話，言必稱遵守聯合國憲章，中國已經是安理會常任理事國了，且既有的聯合國運作機制對中國也相當有利，安理會改革不改革實非中國國家利益所在。其實，中國身為聯合國安理會常任理事國應該很清楚，根據聯合國國際開發計畫署發表的報告指出，按照目前的速度，撒哈拉以南非洲需要很長的時間才能達到聯合國預定的發展目標，到 2147 年才能將貧困人口減一半，到 2129 年才能實現普及教育的目標，到 2165 年才能實現兒童死亡率降低三分之二。在 2005 年 1 月聯合國發表的投資發展報告中也指出，在今後一百多年內，非洲多數國家難以實現聯合國確定的「千禧年發展目標」。<sup>70</sup>這些數據資料相信中國非常清楚，聯合國評估的實現目標又太遙遠，根本沒有那個國家能夠把它的國家目標之實現與援非外交掛鉤，中國批評有些國家對非洲的關心只是表面現象，其實是將非洲當成是爭權奪利的棋子。<sup>71</sup>其實，中國何嘗不是如此，而且比起日本推動的「入常」目標之援非外交，中國維護在聯合國的利益及鞏固對非洲的政治影響力之國家利益而援助非洲，其心態也是一樣在爭權奪利。整體而言，以目前中國援助非洲的內容來看，要反制歐美及日本對中國在非洲地位的打壓並不難，不過，中國將來若想要在政治上動員非洲國家來反對歐、美、日國家在國際組織會議的提案，恐怕也不像以前那麼地容易

---

<sup>68</sup> 徐偉忠，〈非盟在「增常」問題上的立場透視〉，《現代國際關係月刊》，第 8 期(2005 年)，頁 48-49。

<sup>69</sup> 同前註，頁 48-49。

<sup>70</sup> 同前註，頁 48-49。

<sup>71</sup> 同前註，頁 48-49。

了。非洲國家很可能採取的是都不得罪任何援助國立場，但也不拒絕任何的外交援助。

## 伍、結論

事實上，面對像是八大工業國家的大舉援助非洲計畫，中國是開始憂心其與非洲國家關係的變質，中國市場再怎麼大也敵不過美國、歐洲市場，再者這些經濟發展先進國家的援助內容在質上也比中國高，例如人力資源的培訓，歐美及日本還是非洲國家嚮往學習的對象。因此，從2006年6月溫家寶訪問南非時就宣布了幾項重要的援非外交的措施，企圖扭轉劣勢，包括：(一)自我限制出口產品的數額，尤其是紡織品，幫助非洲國家進行紡織品工業的結構調整，以提高其產品的競爭力；(二)鼓勵中國企業加大對非洲國家投資，重視培育非洲國家的產業。中國已經宣佈將在非洲建立3-5個境外經濟貿易合作區，第一個在2007年2月4日在尚比亞首都盧薩卡建立，其目的是通過銅礦的開採、冶煉和加工合作來帶動機械、輕工、建材、家電等行業的發展，提高贊比亞的加工能力與出口能力。<sup>72</sup>

當然，不論是那一種援助方式非洲國家都表示歡迎，尤其是對那些缺乏開發資源的國家也會產生一些成效。不過，最近這種情形隨著非洲國家相繼發現優質的石油資源，以及西方國家積極尋求合作開採石油因素，開始面臨新考驗，且向中國有利的方向發展。像中國支持的蘇丹政府就對於國際社會提供援助所附帶的呼籲其改進人權、治理方式等條件置若罔聞，但是政權也相當穩固，就是明顯的例子。這種情形還使得一些曾經擔任過美國政府負責處理蘇丹事務的官員，甚至主張美國政府應該改變過去不與蘇丹政府接觸合作的方式。<sup>73</sup>這種主張目前尚不為美國政府所採用，但是恐將對美國、歐盟以及日本的援

---

<sup>72</sup> 羅建波，〈中國對非洲外交視野中的國家形象塑造〉，頁48-54。

<sup>73</sup> Natsios, *op. cit.*, pp.77-93.

助方式產生負面的影響，也將使得非洲國家在不附帶政治條件的「中國模式」或是與美歐相同附帶政治條件的「日本模式」之選擇時，有更大的討價還價外交空間。

總之，各國都是一樣，將援外政策當作外交部門的重要一環，都是作為與經濟上比自己落後國家打交道的禮物，但是，也都同樣地賦予援外政策相當大的外交使命。尤其是像日本被限制使用軍事武力作為國家外交後盾的國家，更仰賴援外政策作為國家安全保障戰略的支柱。現在，日本的外交政策很明確地將參與聯合國列為最優先的日程，其能夠運用來爭取國際社會支持，尤其是非洲國家的支持，也只有經濟援助這項籌碼，因此，可以肯定的是在可見的未來，日本不但會改進 ODA 政策的執行方式，也會提高 ODA 的金額。而在執行方式方面，新成立的國際合作機構將直屬內閣官房長官，作為新運作機制的指揮協調中心，層級不但提高了，且首相更可以直接指揮。可以看出，日本的援外政策將再日本的外交扮演更重要的角色。相對地，中國的援外政策也一樣再進行改革，不但盡量在改革過去強調經濟效益的回收時期所產生的積弊，也開始提出新的援助項目與提高經濟援助金額。中國的目的除了要鞏固與非洲國家的既有邦交關係外，事實上，現在也面臨著美國及歐洲國家不斷增加對非洲援助金額的壓力。而日本現正逐漸把援外交點轉移到非洲，且在其「外交青書」中也表明爭取非洲支持與參與聯合國的政策掛勾。中國如果還要繼續維持杯葛日本成為安理會常任理事國案的話，那麼在非洲的援助政策將不免要與日本的援助非洲政策較勁。

整體而言，日本推動了四屆的「東京非洲開發會議」，以及中國舉行了三次的「中非合作論壇」部長級會議及一次的「北京峰會」，其所提供的非洲援助不能說不多，但比起非洲開發所需要的援助，仍差很遠。因此，如果以目前的非洲發展情形來看，非洲的開發應該還是在起步階段，仍有待各國繼續在援非外交上加碼。其實，日中兩國的政府都已經注意到了，援助非洲成效之所以不彰，原因很多，但日本認知的「部族主義」因素作祟，中國也逐漸默認此一因素的重要性。而由「部族主義」所產生的土地所有權紛爭，以及經濟資源分

配不公問題，又是非洲國家內部衝突不斷，社會動盪的主因。因此，即便是偏好雙邊援助合作模式的中國，也逐漸能接受超越國家的組織介入。事實上，要解決「部族主義」所衍生的問題，也的確是需要國際社會共同合作，以超越援助國的個別的國家利益的視野，來解決長久以來因部族的土地所有權問題引發的種族屠殺、難民以及軍事動亂等，讓在土地上的原住民或新移民者在重分配下有自己的耕地，有安定的住所，也才能有安定的環境，各國提供給非洲的開發援助計畫也才能真正落實生根。

聯合國是作為調解各國「部族主義」糾紛最適當的國際機構，它可以對各地的軍閥進行交涉，派遣維和部隊維持秩序，協助其與該國政府的談判，以及向國際社會請求捐助給公正的非政府組織，使其更有財力運作對非洲國家接受的開發計畫進行監督，要求當地政府配合。過去，聯合國的功能偏重於非洲民主國家選舉的監督工作，此項任務固然有必要，但民主選舉之所以經常引發暴動，主要還是在於部族利益的衝突無法獲致公正的解決。<sup>74</sup>因此，未來聯合國應考慮調整其介入非洲的角色，這一點就日、中這兩個高度重視聯合國功能的援助國而言，應該都能接受。

至於對我國外交的啓示，我國在非洲的邦交國過去我方提供的援助計畫內容國人知之甚少，亦鮮少做效益評估，一旦中國提供的經濟援助條件優於我方，邦交關係就亮起紅燈。當然，我國與中國在非洲的外交競爭是導致我方不願將援助計畫透明化的主因。但是，鑒於國際社會對非洲的援助逐漸公開化與透明化，且逐漸重視聯合國及非政府組織對援非計畫的監督功能，我方的援非外交也應該有所調整，跟隨國際社會主流的步伐，以國際社會追求之目標為我之目標較宜。

而從日本與中國過去援助非洲的經驗當中，有些是我方可以借鑑的，有些則是值得我方深思修正既有的援助政策。在借鑑方面，主要是援助方式，我國可以考慮學習日本的方式，主要原因是我國兩岸之間的外交尚處於邦交關係的

---

<sup>74</sup> Autesserre, *op. cit.*, pp.94-110.

「零合賽局」，只要這樣的格局存在一天，我國在非洲的援助政策勢必會被中國解讀為「挖牆腳」。而且，以我國的經濟力量要與中國作援助金額的競賽也不可能佔優勢。因此，較合宜的援助方式還是透過國際機構合作的方式，當然，我國可以在某些較具優勢的項目多付出一些援助金額，多貢獻一些良策，進而主導該項援助計畫的執行，達到對受援國的實質貢獻及提高國際能見度。如果能有成效的話，也能對我國要爭取參與這些國際機構具有加分的效果。另外，一旦中國在國際社會對我有不友善的措施時，要求國際社會為我國仗義執言，我方也會較有理有據。

其次，就反省我國既有援助非洲政策方面，很明顯地，以過去我國對非洲的援助與中國是針鋒相對的局面，我們可以從日本與中國的援助競爭經驗看出，非洲國家是不得罪任何一方，也不會偏袒任何一方，對援助國而言等於是「不贏不輸」的僵局，這種結果就是過去我國在非洲付出很大，但仍無法突破的原因。換言之，我國可以考慮精進援助非洲的計畫內容，以成果導向，讓援助計畫確實能在非洲受援國起到實質的改善作用，再以此經驗擴散到其他國家。這是一種自然的交朋友方式，由非洲國家主動找上門要求協助，就可以減低與中國外交上敵對競爭的緊張關係。我國目前可馬上做的就是改進少數與我有邦交國家知援助計畫，創造其為非洲發展之典範，使這些援助計畫受到非洲各國及國際社會的肯定與重視，這才是我國開展非洲外交空間的最佳途徑。

至於非洲國家既有的問題，包括「部族主義」問題、政治民主化、良治、人權問題等，這些問題盤根錯節，須要有相當大規模的援助計畫才可能讓非洲國家願意採取配合的改革措施，也必須透過國際組織的力量才能做有效的監督。我國在這方面若要有所貢獻的話，也只能採取國際合作途徑，不能過於計較短期的成效，不過，可以讓同是重視民主、人權、良治的我國在國際社會上深化與民主先進大國的共同價值觀與友誼，累積反制中國在非洲對我的外交孤立的能量。