

# 帶路倡議在非洲

## 政策內涵及其發展概述

### The BRI in Africa: An Overview of Policy and Implementation Developments

何芳林

Fanie Herman

中興大學國際政治研究所

#### 壹、前言

2013 年，中國政府啟動了全球範圍內最野心勃勃的基礎設施項目之一，亦即「一帶一路」倡議（BRI）。據估計，未來 20 年的投資計劃為 8 兆美元，「一帶一路」倡議主要針對非洲、亞洲和歐洲的能源、電信和運輸部門的項目提供資金。

這些基礎設施項目的目的是增加區域連通性和經濟整合。迄今為止，中國已將非洲 55 個國家中的 43 個列為「一帶一路」合作夥伴。大體來說，「一帶一路」倡議的融資方式非常多，舉凡從「包裹式貸款」、混合融資和無息貸款到以全額商業利率資助的項目。

對於非洲而言，「一帶一路」倡議為平衡西方和中國之間的發展合作提供了一種更新的方法。儘管南北合作仍然至關重要，但非洲正越來越傾向於南南合作，例如區域整合的新模式、「非洲大陸自由

貿易區」(AfCFTA) 協議以及與中國的額外貿易和社會合作。

非洲將從「一帶一路」目標行業中受益匪淺。例如，在交通領域，非洲大陸現有道路網絡中只有 28.3% 是鋪設好的；與此同時，非洲每年的基礎設施融資需求在 1300 億至 1700 億美元之間。在能源部門，超過 70% 的人口缺乏電力或烹飪能源。這些問題反映了非洲面臨的發展資金挑戰。「一帶一路」倡議代表了應對這些挑戰的巨大好機會。據估計，中國在非洲的投資中約有 66% 用於交通和能源領域。非洲的另一個關鍵發展問題是區域內貿易疲軟。

值得注意的是，區域內貿易僅佔非洲出口的 17%，而亞洲為 59%，歐洲為 69%。同樣地，在這種情況下，「一帶一路」倡議可以通過為大規模、在某些情況下為跨國基礎設施投資項目提供融資來提供幫助。

## 貳、經濟政策觀點

從經濟政策的角度來看，「一帶一路」倡議可以加快數百萬非洲人的發展並減少貧困，但它必須伴隨著深入的政策改革，以提高透明度、提高債務的永續性，並降低環境、社會和政府腐敗的風險。「一帶一路」運輸走廊在明顯改善參與國的貿易、外國投資和公民生活條件方面，扮演著重要的角色。「一帶一路」走廊沿線經濟體的基礎設施和政策差距，阻礙了貿易和外國投資，但新的基礎設施可以有助於縮小這些差距。「一帶一路」走廊沿線經濟體的貿易估計比其潛在實力低 30%，外國直接投資 (FDI) 估計比其潛在實力 70%。「一帶一路」運輸項目可以透過降低貿易成本來擴大貿易、增加外國投資並減少貧窮。然而，對於一些國家來說，新基礎設施的成本可能會超過其實質收益。

如果全面實施，到 2030 年，「一帶一路」運輸項目可以使非洲的貿易成長 1.7-6.2%。配套的政策改革可以最大限度地發揮「一帶一路」運輸項目的積極影響力，並確保收益得到廣泛分享。對於一些非洲國家來說，改革是從「一帶一路」運輸項目中獲得淨收益的先決條件。如果「一帶一路」走廊經濟體實施改革以減少邊境延誤和放寬貿易限制，它們的實際收入估計會增加兩到四倍。

如果全面實施，該倡議可以使 3200 萬人擺脫中度貧窮，即每天生活費不足 3.20 美元的人。它可使全球貿易成長高達 6.2%，對走廊沿線經濟體的貿易成長高達 9.7%。全球收入可能增加 2.9%。對於低收入走廊經濟體，外國直接投資可能成長多達 7.6%。與此同時，「一帶一路」相關基礎設施的成本可能超過一些國家的潛在收益。

「一帶一路」倡議在非洲要成功取決於三大類政策措施的實施：透明度、國別差距和多邊合作。從項目規劃到預算和採購以及債務水平的公開報告，各個層面都需要提高透明度。非洲國家要想從「一帶一路」中充分受益，就需要共同努力。此外，許多國家需要加強環境標準，採用社會安全網，並改善勞動力流動性。

### 參、簽署諒解備忘錄

簽署「諒解備忘錄」(MoU) 是當前中國鞏固與非洲國家「一帶一路」項目的主要政策推動力。到 2020 年底，中國對非洲 54 個國家中的 52 個進行了投資，並準備進入聖多美普林西比的第 53 個市場。其次，54 個國家中已有 49 個（即超過 90%）已簽署了「諒解備忘錄」。從地理上看，49 個國家中有 22 個（近 50%）位於西非，東非（12 個國家）、北非（9 個）和南部非洲（6 個）佔其他 50%。非洲聯盟（AU）還簽署了關於「一帶一路」合作的諒解備忘錄。

雖然諒解備忘錄不具有法律約束力，但它們使中國在該國的投資正式化，並得到當地政府的適當承認。這簡化了中國公司在這些國家的投資過程。除此之外，簽署的諒解備忘錄可以為具有法律約束力的協議鋪路。只有 5 個非洲國家（厄利垂亞、貝南、馬利、聖多美普林西比、史瓦帝尼）既沒有與中國簽署諒解備忘錄，也沒有



表示支持。

圖：簽署「一帶一路」諒解備忘錄的非洲國家

#### 肆、中國與非洲聯盟「一帶一路」協調機制

2021年12月13日，中非合作論壇第8屆部長級會議(Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC)成功舉辦，中非共建「一帶一路」協調機制首次會議召開。雙方簽署建立合作備忘錄的協調機制，這是《促進一帶一路合作計劃》(Cooperation Plan on Promoting the BRI)簽署後重要一步，標誌著開發項目的共建。新階段將於2022年初生效。新階段的一些特點包括在項目設計中採用「由下而上」途徑；這意味中國和非洲的工程師和專家將在項目建設和建立溝通渠道和網絡等機制方面並肩合作，以共享訊息和專業知識。非洲在「一帶一路」倡議的實施和未來成功中扮演著重要的角色。

2021年底，52個非洲國家和非洲聯盟委員會簽約，「一帶一路」在非洲的前景一片光明。非洲聯盟是非洲最具代表性和影響力的政府間組織，是非洲團結自強的一面旗幟。《促進一帶一路倡議合作機制》(The Cooperation Mechanism on Promoting the BRI Initiative)是中國與區域性國際組織簽署的首份共建「一帶一路」合作文件，聚焦政策、基礎設施、貿易、金融、人際連結等領域，明確雙方合作的內容和重點。

中國與非洲聯盟建立協調機制，將有力推動「一帶一路」與非洲聯盟《2063年議程》對接，為中非共建「一帶一路」項目高質量發展注入新動力。中非共建「一帶一路」協調機制的一個重要特點是，將推動中非「一帶一路」合作的制度化和規範化。各種基礎設施開發項目已在6年內完成，其中一些項目已滿負荷運行並連接戰略經濟走廊，例如肯亞到蒙巴薩，以及連接衣索比亞和吉布地，以貨運為主的鐵路。

然而，這些項目是由中國運營商資助和建造的，當地社區對此表示不滿，他們聲稱在開發和建設過程中沒有徵求他們的意見。新成立的機制現在旨在將包括商人、民間社會團體和政府官員在內的非洲角色的需求和關切與「一帶一路」的戰略佈局聯繫起來。這來得正是時候，因為 6 年來，「一帶一路」在非洲的實施遵循了自上而下的方法。決策由工作組和政府官員在招標過程中未諮詢當地工程公司並進行環境影響研究做出。

從非洲的角度關注發展領域，對於「一帶一路」獲得非洲人的影響力和青睞至關重要。推動中非各領域的務實合作，推動非洲聯盟與中國全面戰略夥伴關係，為下一個十年「一帶一路」建設奠定基礎。《全球發展倡議》(Global Development Initiative, GDI) 是將「一帶一路」倡議與聯合國《2030 年可持續發展議程》和非洲聯盟《2063 年議程》聯繫起來的另一項重要計劃。這些倡議都形成了強大的協同作用。中非共建「一帶一路」協調機制是落實 GDI 在非洲的重要舉措，為中非合作共贏、促進共同發展注入了新動力。幫助中國與非洲國家共享發展機遇，推動「一帶一路」中非合作早日取得更多成果。

儘管受到 COVID-19 的影響，中國已連續 12 年保持非洲最大貿易夥伴的地位。中國對非洲直接投資保持穩定。1100 多個合作項目持續開展，為非洲經濟復甦貢獻力量。除此之外，中非雙方在數字經濟、航空航天、清潔能源、新型基礎設施等新領域的合作也在不斷擴大。在 COVID-19 的背景下，中非合作已成為中非共建「一帶一路」的新名片。中方大力支持非盟實施抗疫戰略，向非洲聯盟國家分批提供物資和疫苗，建設健康絲綢之路，保障生命安全。中國還與非洲聯盟建立了「能源夥伴關係」，並且與《非洲大陸自由貿易協

定》(African Continental Free Trade Agreement, AfCFTA) 秘書處成立了中非經濟合作專家組。

非洲國家發展交通網絡和改善連通性的內在需求符合「一帶一路」倡議的既定目標。因此，許多非洲國家受益於中國為大型基礎設施項目提供的貸款融資，儘管在許多情況下，中國國營企業之間設有擔保機制，中國戰略性地和選擇性地使用了這些機制。

### 伍、相關風險

然而，「一帶一路」倡議也存在著潛在的弊端，因為各國的預期收益並不均衡，在某些情況下甚至是負面的。也有人擔心「一帶一路」項目對非洲債務造成永續性的影響。中國貸款的不透明性是潛在的隱藏債務風險，這使得準確衡量和預測各國的財政永續性變得非常困難。

另一個擔憂是「一帶一路」項目對環境的影響。例如，「一帶一路」項目的廣大範圍往往會帶來人員被迫流離失所以及生物多樣性和生態系統損失的風險。這一點尤其重要，因為該倡議具有長期性質（至少到 2049 年）並且意義重大，可以及時進行影響評估。評估「一帶一路」對非洲的影響具有挑戰性，原因有二。首先，基礎設施投資是近期的，現在要確定其影響還為時過早。其次，沒有關於中國在非洲基礎設施投資的官方、高質量的行政數據。這對中非關係的任何影響評估構成了重大挑戰和局限。

「一帶一路」在非洲的一些風險是建設大型基礎設施項目的成本。該倡議的透明度和開放性也有限，幾個參與國的經濟基礎和治理也很薄弱。一個主要的缺點是債務的永續性。到 2020 年底，非洲 43 個走廊沿線經濟體中的大多數已經面臨債務水平上升，這可能導

致其債務永續性前景在中期惡化。政府也存在無法提供公開透明的公共採購的風險。這增加了沒有選擇最好的公司進行基礎設施建設項目的可能性。

對環境的負面影響是另一個風險。據估計，到 2035 年，交通基礎設施將使非洲的二氧化碳排放量增加 0.3%。然而，這仍遠低於沿線其他碳排放量將增加 7% 的國家。社會風險也存在。與基礎設施建設項目相關的工人湧入可能會帶來基於性別的暴力、性傳播疾病和社會緊張局勢的風險。

非洲國家也認為「一帶一路」存在風險。首先，「一帶一路」倡議下的基礎設施項目可能會變成「白象」項目，被認為是不必要的或經濟上不可行的。相反，這筆錢本可以明智地投資於可能產生收入、創造當地就業機會和開啟經濟轉型的項目。其次，在越來越多的非洲國家，中國因大眾的情緒而面臨反彈。這主要是由於債務增加以及中國控制基礎設施建設和當地經濟的關鍵部門。

無力償還債務和中國政府提出的新要求導致了民間社會的挫敗感。某些非洲國家要麼取消了備受矚目的「一帶一路」項目，要麼正在客觀地重新審視參與「一帶一路」的好處是否大於風險。事實上，四分之一的中國海外貸款遇到了麻煩，這促使中資銀行重新評估其放貸行為。

北京試圖改正路線的第一個跡象出現在 2018 年，當時習近平主席宣布不將「一帶一路」資金用於虛榮浮華的項目。大約在同一時間，儘管越來越多的證據表明相反，中國當局開始重新調整他們的公開信息，並強調未來的「一帶一路」項目將「更乾淨」和「更環保」。



## 陸、結論

多年來，中非經濟聯繫不斷發展。隨著中國「一帶一路」倡議和非洲聯盟「2063年議程」作為區域合作和經濟戰略的一部分，雙方的合作有望開闢更多前景和機遇，造福雙方。

然而，「一帶一路」倡議有其願景和行動計劃、專門針對金融機構的政治戰略以及以政策路線圖為指導的資源分配。換言之，隱晦地言及非洲的多樣性、體制和治理挑戰以及非洲國家在「一帶一路」倡議中的有限作用，顯然是需要採取緊急行動的挑戰。

主要論點是，這兩項舉措都集中在一些優先項目（基礎設施發展、工業化和金融整合）上，這些優先項目代表了可持續性和包容性增長戰略的中心。此外，提高非洲的地位及其在「一帶一路」倡議中的作用將補充非洲發展倡議的新階段。

