

中國在東非的「一帶一路」倡議

China's Belt and Road Initiative in East Africa

Sabella Ogbobode Abidde

Alabama State University

壹、前言

中國是世界上持續時間最長的文明，且是一個飽受國內、區域和國際政治變幻莫測的文明。1949 年後的中國也永遠是有趣和迷人的國家。這是一個許多西方學者認為在如何促進其經濟成長和發展以及如何參與國際社會方面沒有大戰略的國家。它的外交政策被視為錯綜複雜且缺乏連貫性。

事實上，它的許多領導人並沒有得到應有的尊重。然而，過去三十年的事件證明許多懷疑論者是錯誤的。中國有傑出的、有遠見的、有能力的、愛國的領導人。儘管如此，除了毛澤東和鄧小平之外，沒有人像現任最高領導人習近平那樣出類拔萃、深謀遠慮和全球化。自 2012 年上任以來，中國國家主席習近平以許多人認為不可能的方式推進了中國。例如，「一帶一路」計劃與 20 世紀或 21 世紀的任何世界上的計劃都不同。雖然「一帶一路」倡議並未得到普遍接受，但其影響超越了地理、經濟、政治和社會界限。在非洲尤其如此，54 個國家中有 40 多個國家簽署了該計劃。

貳、一帶一路與中國的大戰略

2013 年，中國國家主席習近平先後宣布了建設「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」（一帶一路倡議）的計劃。一帶一路倡議旨在改善投資、基礎設施以及對非洲、歐洲和亞洲的貿易，以促進更大的全球成長和發展。目前，「一帶一路」倡議似乎不僅是一項經濟倡議，也是中國領導人的外交政策重點。¹儘管人們沒有將中國領導層對「一帶一路」倡議歸咎於別有用心，但仍有必要問：它對北京和中國共產黨（CCP）有什麼意義？

難道中國擔心亞洲、拉丁美洲、非洲和其他地方的低度發展狀況，尤其是基礎設施發展不足，所以他們只是想提供幫助？理論上來說，沒有任何政府（無論它是否民主）本質上是慈善的，他們絕非慈善組織。畢竟人們總是期望獲得政治和/或經濟收益，因此，即便中國的動機確實不那麼純粹，也不能且不應該受到指責。

歷史解讀強烈表明，習近平主席和中共制定以及實施「一帶一路」倡議或源自幾個原因；其中，最重要的原因是藉此讓中國在國際事務中處於領先地位。正如許多學者指出的，在全球事務中超越美國乃習近平主席的目標。隨著我們逐漸接近 2022 年夏季，有跡象表明，在未來 30 年內，中國將在所有重要領域（經濟、軍事和政治影響力）上超過美國。這是中國的目標，也是「一帶一路」倡議的首要原因。

不過，中國的目標和願望會落空嗎？是的！

雖然中國正走在實現全球霸權的道路上，但不能保證真的會在 30-50 年內實現此一地位。對此有幾個原因。首先，美國是一個充滿

¹ Nancy Muthoni Githaiga, Alfred Burimaso, Bing Wang and Salum Mohammed Ahmed, "The Belt and Road Initiative: Opportunities and Risks for Africa's Connectivity," *China Quarterly of International Strategic Studies*, 5:1(2019), pp.117-41.

活力的國家，而且還在繼續成長（儘管其國內有若干邊緣性因素確實會讓這個國家衰落，畢竟，國家興衰乃自然現象），然而，由於該國接受許多高生產力且受過良好教育的移民，因此也確保她擁有無限的才能、技能和更高水準的生產力，這是中國夢寐以求的。另一方面，中國有很多要抗衡的，這些都是可能導致內爆或至少導致其停滯不前的因素，包括：

- （1）內部對香港的異議；
- （2）一黨專政與中共的脆弱性；
- （3）對維吾爾少數民族長達數十年的鎮壓；
- （4）兼併與鎮壓西藏之後遺症；
- （5）有計劃侵吞台灣之挑戰；
- （6）反對派及由此引發的宮廷政變可能導致習近平下台。

當然，中國也很有可能不會內爆或者停滯不前。多年來，儘管許多學者、評論家、外交官和國際社會人士將中國排除在外、無視她、貶低她，但中國仍是一個充滿活力的社會，一個有足夠能力和敏銳度來適應不斷變化的國內和全球挑戰的社會。

參、一帶一路：對非洲有什麼好處

儘管取得了一些顯著且可加以衡量的成就，但在 1960 年代「非洲獨立浪潮」過後，非洲大陸的大部分地區仍然缺乏經濟和政治發展。例如，非洲存在最低的工業化水準、最高失業率，並承受著嚴峻的環境條件和低度人類基本需求。非洲大陸許多地方的生活條件令人憂心和沮喪，貧困率是全世界最高的。在政治上，她的民主和法治水準很不理想。但更能說明問題的是她糟糕的領導和治理水準，以及令人震驚的基礎設施發展水準。雖然非洲大陸不發達有其

歷史原因，即跨大西洋奴隸貿易、殖民主義和其他十幾個原因，但非洲人有很多機會可以扭轉局面。就連非洲的殖民主人似乎也放棄了這片大陸。

但是，中國來了。

中國與非洲的最初接觸可以追溯到幾個世紀前。然而，在殖民時代，中國在爭取獨立的鬥爭中站在非洲國家這一邊，事情開始發生變化。更重要的是，1962-64年，中國總理周恩來訪問了幾個非洲國家，結交了朋友和盟友。幾十年的互利合作使中國成為非洲可靠的合作夥伴。當然，還有「中非合作論壇」(FOCAC)，它鞏固了中國在非洲領導人中的聲譽。自「一帶一路」倡議開始近10年以來，非洲各國政府已全面接受該計劃。

根據 Stacy Links 的說法，「一帶一路倡議已成為更廣泛的中非接觸的另一個『方面』，將非洲納入『一帶一路』的核心軌跡是直截了當的，並產生了一系列項目，並在此過程中為更大的連通性和一體化提供了前進的道路。非洲一帶一路項目的例子包括在東非吉布提州建設港口，連接蒙巴薩和奈洛比的肯亞標準軌距鐵路，以及南蘇丹至衣索比亞拉穆港等跨境基礎設施項目運輸走廊 (LAPPSET)，和連接阿迪斯阿貝巴和吉布地港的標準軌距鐵路。」²

儘管非洲大陸的其他國家從該計劃中受益，但「一帶一路」倡議的重點是東非和非洲之角的國家：即肯亞、埃及、吉布地、坦尚尼亞和衣索比亞。

儘管「一帶一路」或許是善意的，但它提出了需要回答的戰略和實際問題：非洲如何從「一帶一路」中受益？非洲互聯互通可能

² Stacy Links, "Ascertaining Agency: Africa and the Belt and Road Initiative," in Florian Schneider, ed., *Global Perspectives on China's Belt and Road Initiative: Ascertaining Agency Through Regional Connectivity* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2021).

面臨哪些風險？³

從中非合作論壇（FOCAC）中汲取靈感，非洲可能會從「一帶一路」當中受益。之所以如此，是因為「一帶一路倡議代表了一個經濟整合的全球框架，可以顯著降低貨物、服務和人員跨境運輸的成本，同時在其陸地和海洋走廊上建立多國生產網絡。它將廣泛多樣的參與者納入其職權範圍，由中國掌舵，旨在促進其 5 個戰略組成部分：政策溝通、陸地和海洋連通性、貿易便利化、貨幣流通和人際之間的交流。」⁴

而且，「一帶一路倡議具有很強的規範性重點，受三個因素的驅動；第一個是競爭性自由化的努力，它為其他邊緣化地區和跨異質但連續的地理區域的人們提供了增加連通性的機會；二是動員國際組織、地區、國家、省、公司和大學等不同主體，在允許的競爭空間中開發適合用途的項目，利用『一帶一路』平台；第三個則是一帶一路的開放、靈活和實驗性質，自從 1979 年中國向世界順利『開放』以來，中國自身現代化建設取得的成就和成功充分體現了這一點。」⁵

非洲與「一帶一路」的連接可能存在風險。首先是一系列內部問題，包括治理不善、腐敗、浪費、依賴、無能和債務陷阱。例如我們都知道腐敗和浪費在非洲的許多地方很普遍——包括肯亞、烏干達、坦尚尼亞、南蘇丹和奈及利亞。這要求北京制訂限制這些現象的流程和指南。至於外部因素也是許多非洲學者一直害怕的：「一

³ Nancy Muthoni Githaiga, et al, "The Belt and Road Initiative: Opportunities and Risks for Africa's Connectivity."

⁴ Garth le Pere, "China's Belt and Road Initiative: Boosting Trade Opportunities for Sub-Saharan Africa," *The Commonwealth*, September 7, 2017. <https://www.tralac.org/news/article/12103-china-s-belt-and-road-initiative-boosting-trade-opportunities-for-sub-saharan-africa.html>.

⁵ Ibid.

帶一路」只是中國殖民和掠奪非洲自然資源的途徑之一，此外還引誘和束縛他們陷入無休止的債務陷阱循環。

儘管存在令人不安的內部和外部因素，但顯然需要增加對東非和整個非洲基礎設施的投資。非洲的實證研究表明，基礎設施對增長和發展具有積極影響。⁶不介意與債務陷阱和殖民主義相關的恐懼，非洲領導人更喜歡與中國進行雙邊和多邊接觸，而不是殖民他們的歐洲列強。但為什麼非洲領導人喜歡並偏愛中國？原因可以總結如下：

「首先，中國的無條件合作使非洲政府能夠獲得資金、專業知識和發展援助。其次，中國幫助非洲各國政府更快地滿足其人民對服務和基礎設施快速成長的需求。第三，中國現在也在參與非洲的和平與安全項目。中國軍隊參加了 8 次聯合國維和行動，其中 5 次在非洲。第四，中國快速而成功的經濟成長史是非洲可以藉鑑的典範。中國確保政策主權的能力仍然對非洲領導人和學者俱有重要意義和吸引力。」⁷

這種「愛中國」的含義之一是，許多非洲國家將繼續從事不自由以及法外的行動，並在此過程中削弱民主規範和法治。他們將繼續盜竊和管理不善的公共資源。對非洲的很大一部分外國貸款因此被盜或管理不善。沒有跡象表明與「一帶一路」倡議相關的貸款其下場會有什麼不同。在許多非洲國家，公民幾乎無力追究其領導人的責任；司法和立法機構也是如此，它們在很大程度上已成為總統和政府行政部門的惡作劇和無法無天的橡皮圖章。

⁶ Rodgers Mukwaya and Andrew Mold, "Modelling the Economic Impact of the China Belt and Road Initiative on East Africa," Presented at the 21st Annual Conference on Global Economic Analysis, Cartagena, Colombia, June 15, 2018.

⁷ Mehari Taddele Maru, "Why Africa Loves China," *Poverty and Development*, *Al Jazeera*, January 6, 2019. <https://www.aljazeera.com/opinions/2019/1/6/why-africa-loves-china/>

結果，有些人成為終身總統，或建立了總統職位成為家事的制度。儘管中國可能不會判斷或直接將民主和法治作為貸款或提供商品和服務的先決條件；事實是，許多歐洲國家常常另眼相看。換句話說，雖然他們可能公開譴責非洲領導人和精英的瀆職行為，但私底下，他們對非洲經濟和政治空間的腐爛漠不關心。

儘管「一帶一路」倡議盛行，但並非所有非洲國家都對該倡議或其成果感到滿意。在過去的幾年裡，非洲國家對中國項目的「反擊」時有發生。例如，至少發生了十幾起綁架和騷擾在非洲各地從事項目工作的中國工人的事件。例如，在烏干達，當地商人抗議中國商人在首都坎帕拉的存在，指責他們建立了小型貿易企業，而不是成為他們搬到烏干達的認真投資者。查德、肯亞、迦納和坦桑尼亞等地也發生了類似的抗議活動。⁸

Venkateswaran Lokanathan 繼續指出：「非洲國家越來越擔心不斷上升的債務陷阱。中國擁有肯亞外債的 72%，達 500 億美元。對賴索托債務上升的擔憂也越來越多，…非洲政府最近宣布取消或推遲重大項目。2018 年 2 月，尚比亞政府以安全和環境合規性差為由吊銷了一家中國公司經營煤礦的許可證，…引發了對中國的債務陷阱以及尚比亞政府償還現有債務的能力的擔憂。」

除此之外，「一帶一路帶來的問題和挑戰，不僅對政府和當地社區而言顯而易見，而且該倡議也受到了先進工業經濟體的各種批評：該計劃缺乏透明度，並有助於中國出口其威權模式；商業貸款條款正在給發展中國家帶來新一輪的債務危機；並且這些項目的環境和社會保障不足。」⁹

⁸ Venkateswaran Lokanathan, "China's Belt and Road Initiative: Implications in Africa," ORF Issue Brief. Observer Research Foundation (ORF), August 2020.

⁹ David Dollar, "Understanding China's Belt and Road Infrastructure Projects in Africa,"

肆、台灣在非洲的影響

嚴格來說，東非包括了肯亞、塔尚尼亞和烏干達。然而，將東非視為由塔尚尼亞、肯亞、烏干達、盧安達和蒲隆地組成的情況更容易接受。南蘇丹是該地區的最新成員，因此是東非共同體（EAC）的所有成員，其中，多數與中國建立了牢固的外交關係，且受益於中非合作論壇和「一帶一路」倡議。另一方面，東非共同體不承認台灣，也沒有任何形式的外交關係。在非洲大陸的 54 個國家中，只有史瓦濟蘭王國（史瓦帝尼）承認台灣並與其建交。這麼多年過去了，史瓦帝尼不允許中國投資，也沒有加入中非合作論壇和「一帶一路」倡議；其次則是索馬利蘭，它是一個政治實體（一個有爭議的國家），而不是一個公認的民族國家。

作為外交政策的一部分，中國不允許外交或政治雙重承認，因此若想要與中國建立完整的外交關係，各國必須同意與台灣斷絕關係。雖然無法獲得確認這種安排的文件，但很難想像這樣的文件不存在，亦即一份正式協議中寫著「A 國如果要受益於北京提供的全方位政治和經濟產品，就必須不與台灣建立外交關係」，這種安排侵犯了一個國家與其他國家交往的權利，也是台灣難以重新進入非洲的部分原因。這很困難，但並非不可能。

台灣沒有中國投入非洲和其他地方政府的那種金錢和資源。因此，「一帶一路」等項目超出了台灣的經濟和政治手段。然而，在東非和非洲大陸其他地方，台灣可以通過其他途徑重新進入並獲得朋友和外交承認。¹⁰

Global China, The Brookings Institution, September 2019.
https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_bri_dollar.pdf

¹⁰ 討論台灣可以和應該做些什麼，來參與和重新進入非洲，超出了本文的範圍。然

首先是中非合作論壇（FOCAC），現在是「一帶一路」。習近平主席接下來還會有什麼其他計劃或倡議？不管是什麼，可以肯定的是，他和中國領導人心中有三件事：增加中國在全球的影響力、超越美國成為唯一的全球超級大國，並按照自己的形象重塑世界。如果一切計算正確，那麼，中國在這個或未來十年內不必對台灣採取行動。但總有一天，中國會對台灣採取行動。但她能否成功，完全取決於台灣政府和人民。無論哪種方式，都可以從俄羅斯入侵烏克蘭中吸取政治、經濟和軍事教訓。

伍、結論

中國在非洲大陸的存在可以追溯到幾十年前。然而，在過去的30年裡，她建立了重要的政治和經濟聯繫：參與維和任務，提供貸款和投資方案，並幫助非洲大陸的基礎設施發展。中國通過務實和無視西方機構和政府的批評來做到這一切。除了外交關係，中國還通過中非合作論壇（FOCAC）正式與非洲接觸。第一次會議於2000年10月在北京召開。

在第一次峰會後數年，習近平主席提出了將中國與非洲的經濟、政治和安全願望聯繫起來的「一帶一路」倡議。儘管並非所有政府都對「一帶一路」倡議感到開心或滿意，但許多政府已經並且一直堅定地參與該計劃。在許多方面，中國已經能夠為非洲國家和社會做歐洲大國無法做到的事情。最終，中國會成為另一個殖民大國，還是非洲的忠實朋友和盟友呢？

而，就目前而言，足以說她的機會比許多人想像的要好得多。在我看來，台灣似乎已經放棄了非洲、拉丁美洲和加勒比海地區，轉而專注於美國。十年前，很難想像少數東歐國家會看好台灣。

