

戰略瞭望

# 非洲對「一帶一路」之戰略

## 東非國家的現狀與挑戰

### Africa's Strategy towards the BRI: Current Status and Challenges in East African Countries

雷希薇

Letsiwe Portia Rodah Magongo

中興大學國際政治研究所

#### 壹、前言

包括某些位於印度洋沿岸戰略地理位置的東非國家（肯亞、索馬利亞和坦尚尼亞）與一些地中海沿岸國家（吉布地、埃及），都成為「一帶一路」倡議的天然夥伴。<sup>1</sup>在東非，「一帶一路」戰略倡議的進展，從中國企業承建的港口、公路、鐵路聯通等基礎設施建設中可見一斑。本文的目的是確定「一帶一路」倡議在東非的現狀和挑戰。然而，該案例研究將主要集中在吉布地和衣索比亞，因為它們在該地區具有獨特的戰略位置。

---

<sup>1</sup> Jude Wetangula and Michael Mazurewicz, "Market research preliminary report: the construction market in Kenya," Polish Investment and Trade Agency, Nairobi Office, December 6, 2017, [https://www.paih.gov.pl/files/3id\\_plik-31374](https://www.paih.gov.pl/files/3id_plik-31374)

## 貳、一帶一路對非洲政策背景概述

2013 年，中國國家主席習近平公佈名為「一帶一路」(BRI) 的大規模經濟整合計劃，主要目的是通過在亞洲、歐洲和非洲的基礎設施投資來擴大中國的經濟機會；在「一帶一路」倡議下，中國有一個雄心勃勃的目標，即打造世界上最大的平台，促進與世界其他地區的貿易和投資聯繫。此項倡議是中國 1978 年「改革開放」政策的延續。該政策主要側重於將先進技術和投資引入中國，並在 1990 年代「走出去」政策之前實施。通過「走出去」政策，鼓勵並加速中國的國際化。多年來，中國的「走出去」戰略採取多種形式，每一種形式都旨在推動中國融入全球經濟。

繼決定擴大與非洲互動之後，中國政府於 2015 年在「中非合作論壇」(FOCAC) 上承諾提供 600 億美元；2017 年，中國外長王毅訪問非洲，歡迎非洲國家參與中國「一帶一路」建設，接著於 2018 年的「中非合作論壇」峰會 (FOCAC Summit) 上正式將非洲納入「一帶一路」倡議，在《北京宣言》中正式宣布「構建更加緊密的中非命運共同體」。互聯互通與合作是中國「一帶一路」建設的基礎，因此，中國目前的基礎設施建設在非洲跟隨中國的發展模式，將為中國帶來經濟繁榮。

## 參、一帶一路在吉布地的推動

吉布地是一個發展中國家，利用美國、歐盟和中國的外國設施大步推進經濟轉型，目的是減少貧困，並進一步促進國內產業的發展。美國、歐盟和中國認為吉布地的戰略位置是其多面向利益發展的關鍵，致使該國對幾個競爭和強大國家欠下巨額資金，這些國家打算佔據該國的戰略位置，以保障非洲地區及其沿海地區的經濟和

軍事能力。

吉布地的地理位置優越，位於曼德海峽和亞丁灣交會處。過去它已成為美國、法國、日本、義大利以及最近中國的樞紐。該國經濟在很大程度上依賴於通過其繁忙國際港口綜合體進行的貿易，以及從航運中獲得的利潤，土地租賃是政府的重要收入來源。值得注意的是，中國在吉布地的參與象徵它在 2015 年更廣泛地轉向擴大外交政策，中國和吉布地在 2017 年宣佈建立「戰略夥伴關係」乃其中重要部分。

#### 一、中國對吉布地之經濟投資

中國在最合適的時機，擴大了對吉布地的基礎設施投資，以束縛該國與其他國家發展經濟的願望，並鋪平「一帶一路」倡議。吉布地的「一帶一路」倡議代表中國嘗試建立與其在經濟、政治和安全的關係。中國為吉布地重大基礎設施項目支付的金融投資，超過該國積欠美國、歐盟和其他相當多國家的債務。國際貨幣基金（IMF）表示，吉布地的公共外債估計已從 2016 年佔 GDP 50% 上升到 2018 年底的 104%，其中大部分是中國貸款。美國前非洲司令部（AFRICOM）指揮官 Thomas D. Waldhaiser 將軍在 2018 年也估計，吉布地積欠中國約 12 億美元，因此擔心該國未來可能越來越容易受到中國的影響或操縱。

迄今為止，吉布地已從中國獲得 14 億美元貸款，用於擴建古拜特鹽港（Ghoubet salt port）、達默爾喬格牲畜港（Damerjog livestock export port）、亞吉鐵路（Addis-Djibouti Railway，吉布地分攤 4.92 億美元）、吉布地至衣索比亞輸水管道，以及多哈雷貨櫃碼頭（Dolareh Container Terminal），其中，多用途之吉布地港作為衣吉鐵路的終點

站，耗資 5.9 億美元。值得注意的是，衣索比亞是一個內陸國家，人口估計超過 1 億，但 90%正式貿易都依賴吉布地過境，這得益於兩國之間新建的鐵路線。中國企業正在那裡進一步建設非洲最大的自由貿易區，第一期已於 2018 年開放。<sup>2</sup>

除此之外，中國科技公司華為通過其子公司「華為海洋」正通過海底光纜將吉布地和巴基斯坦連接起來，該光纜是華為新的 7,500 英里亞非歐光纜的一部分，由中國建設銀行資助。在巴基斯坦，電纜將透過陸地連接到中國。上述項目引發美國官員的擔憂，認為這些電纜攜帶的數據可能容易受到間諜活動攻擊。目前，中國金融佔該國債務 77%，迫於中國壓力，該國於 2018 年將杜拜港口（DP）世界從其第一個軍事基地隔壁的港口運營中驅逐出去。<sup>3</sup>

雖然一些學者認為，吉布地已經能夠更技巧性地談判其戰略地理，以實現更大的政策自主權。<sup>4</sup>「一帶一路」貸款存在風險，因為這些項目所創造的快速經濟成長和創造就業機會吸引了受援國的政客，即使債務必須長期償還。例如就國際貨幣基金（IMF）而言，吉布地在 2014-17 年實際 GDP 成長平均接近 7%，新的基礎設施項目是主要驅動力。<sup>5</sup>然而，其債務狀況在此期間急劇惡化。

---

<sup>2</sup> Maritime Executive, 2018, "Djibouti Opens Chinese-backed Free Trade Zone," <https://www.maritime-executive.com/article/djibouti-opens-chinese-backed-free-trade-zone>

<sup>3</sup> D. Brautigam, "Acritical Look at Chinese 'Debt-Trap Diplomacy': The Rise of a Meme," *Area Development and Policy*, 5:1(2020), pp.1-14.

<sup>4</sup> S. Le Gouriellec, "Djibouti's Foreign Policy in International Institutions: The Big Diplomacy of a Small State," in J. Warner and T. Shaw, eds., *African Policies in International Institutions: Contemporary African Political Economy* (New York: Palgrave Macmillan, 2018), pp.389-402.

<sup>5</sup> IMF, 2019, "Djibouti 2019 Article IV consultation: Press Release; staff report; and statement by the executive director for Djibouti," <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/23>

## 二、中國對吉布地之軍事投資

2014 年，中國與吉布地簽署一項國防協議，建立軍事基地以服務中國人民解放軍海軍（PLAN），該基地位於連接蘇伊士運河、亞丁灣和印度洋的戰略路線上，乃是繼美國、法國和日本之後，吉布地第 4 個軍事基地。<sup>6</sup>2016 年，中國開始建設「保障設施」，作為海軍休整補給基地。時任吉布地外長宣布，中國已同意簽訂一份為期 10 年、每年 2000 萬美元的合約租用該場地，設施可容納數千人。該基地可以容納大約 10,000 名士兵。

吉布地是中國在該地區獲得戰略優勢，並遏制法國和美國等其他大國的完美選擇。然而，美國官員對解放軍在吉布地的存在表示擔憂，稱其構成美國陸軍之間的摩擦和反情報威脅。隨著中國擴大其經濟利益，該計劃主要旨在確保和保護中國的運輸路線和海上交通線（SLOC）。<sup>7</sup>從軍事基地出發，中國可以用運 8 海上巡邏機（Shanxi Y-8 maritime patrol）覆蓋阿拉伯半島、北非和中非，無需加油，且該港口可停靠吃水深度達 18 公尺的船隻，成為中國航空母艦或最大軍艦 071 型 LPD 的港口。

更值得注意的是，中國進出歐洲的貨輪要經過以海盜為主的亞丁灣。為了補充這些水域正在進行的反海盜行動；中國解放軍（PLAN）將使用吉布地的軍事基地；例如，反海盜行動大約需要 124 天，在此期間解放軍水手需要休息和休養，除此之外，解放軍艦艇將能夠在軍事基地維修和保養他們的艦艇。

---

<sup>6</sup> Jean-Pierre Cabestan, "China's Military Base in Djibouti: A Microcosm of China's Growing Competition with the United States and New Bipolarity," *Journal of Contemporary China*, Vol 29, Issue 125 (2020), pp.731-747.

<sup>7</sup> David Stayn, "China's Maritime Silk Road and Small States: Lessons from the Case of Djibouti," *Journal of Contemporary China*, Vol 29, Issue 122 (2020), pp.191-206.

## 肆、一帶一路在衣索比亞的推動

衣索比亞與中國的雙邊貿易始於 1956 年毛澤東提出的「第三世界團結」時代。近幾十年來，隨著衣索比亞尋求複製中國經濟加速發展經驗，使該國自 2004 年以來連續 13 年保持 7% 以上的 GDP 成長。世紀之交以來，中國對衣索比亞投資快速成長；2011 年，中國進出口銀行（EXIM Bank）和中國土木工程建設集團（CCECC）簽署價值約 38 億美元的「亞吉鐵路」（Addis Ababa- Djibouti Railway）建設合約，便是最重要例證。

### 一、中國對衣索比亞之經濟投資

長達 752 公里的亞吉鐵路，連接衣索比亞首都和吉布地，其中 662 公里在衣索比亞鋪設，90 公里則在吉布地。主要工程任務於 2017 年完成，鐵路於同年稍晚正式開通。2016 年，國有中國鐵路集團有限公司（CREC）與 CCECC 簽訂了為期 6 年運營合約和 2 年技術服務合約，將中國鐵路經驗帶到衣索比亞。這筆交易使中國的鐵路建設和運營能力落實「走出去」政策，從簡單的「中國製造」走向「中國經營」。

除此之外，「成長和轉型計劃 II」（GTP III 2015-2019）旨在將衣索比亞轉變為工業化經濟體，並在非洲創建一個製造業中心，據此在 2016 年讓衣索比亞的 GDP 超過肯亞，成為東非第一大經濟體。因此，隨著鐵路網開通，衣索比亞外國投資激增，從而推動了該國交通基礎設施的進一步發展。

### 二、一帶一路在衣索比亞之挑戰

眾所周知，中國的高度控制促成了亞吉鐵路如期順利竣工。然

而，鐵路的運營面臨一些挑戰：（1）首先是電力短缺成為常態，鐵路設施設備維修困難阻礙了鐵路運行效率。<sup>8</sup>根據技術服務合約，包括鐵路的車輛運營、維修設施和設備，都需要由鐵路所有者亞吉鐵路公司（EDR）提供資金。不幸的是，由於缺乏外匯，EDR 無法購買和維修機車車輛，中國企業不得不提前支付備件費用；（2）其次是客貨不足，使運輸力沒有得到充分利用；（3）資金融資制約了鐵路運營和維護，鐵路投資約 40 億美元，其中 80%由進出口銀行（EXIM Bank）提供商業貸款，由於缺乏外匯，衣索比亞政府難以按時償還對中國的貸款。

除此之外，（4）民族衝突已成為鐵路運營的重大障礙。衣索比亞有聯邦政體，每個州都有自己的地區利益。鐵路使地區緊張局勢複雜化。亞吉鐵路關係複雜、矛盾巨大、歷史積怨深厚，已成為「民族衝突的靶子」；因此，政治穩定將是衣索比亞經濟發展的主要決定因素。不同民族之間的政治分權、利益分配，乃亞吉鐵路陷入困境的根本原因。這條鐵路是總理 Meles 政府支持的重大項目。隨後的政府更迭影響了對鐵路的看法。在 Tigre 統治了 20 多年的政治政權之後，權力現在已從奧羅莫族群（Oromo ethnic group）轉移到 Abiy Ahmed Ali 總理手中。

2018 年 Abiy 上台後，提出改變長期以來投資大型基礎設施建設以促進經濟成長的政策。在 2020 年競選期間，Abiy 希望犧牲亞吉鐵路來滿足沿線居民的需求，因此該項目被政治化並被用作衣索比亞內部精英之間討價還價的籌碼。

---

<sup>8</sup> L. Weng, et al, "Challenges faced by Chinese firms implementing the 'Belt and Road Initiative': Evidence from three railway projects," *Research in Globalization*, 3(2021), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590051X21000393>

## 伍、結語

中國正在向東非國家發放巨額發展貸款，以實現當時的「一帶一路」目標，隨著時間推移，這變成了一個債務陷阱。北京使用債務陷阱外交是系統性的，因為它利用最脆弱的國家謀取利益，以促進其在全球的經濟、政治和軍事利益。北京以優惠貸款形式向發展中國家提供數十億美元的基礎設施項目。中國使用優惠因素，因為他們提供低於市場價值的利率並提供較長的寬限期；其結果是，發展中國家為了發展而陷入債務陷阱，然後向中國投降，從而可能導致主權削弱和戰略資產損失。