

布吉納法索與中國建交之決策分析

Reasons behind Burkina Faso's Switching to Recognize Mainland China

江德曼

Thiombiano Dramane Germain

中山大學亞太事務英語碩士學位學程

壹、前言

1971 年，中國被接納為聯合國安理會的唯一代表。這導致台灣退出聯合國，隨後許多國家將外交效忠從對中華民國轉向對中華人民共和國。此後，台灣面臨越來越多的外交孤立。時至今日，15 個國家仍與台灣保持外交關係。近期承認中國的國家包括 2016 年聖多美、2017 年巴拿馬、2018 年布吉納法索、多米尼加共和國和薩爾瓦多，緊隨其後的是 2019 年的吉里巴斯和所羅門群島以及 2021 年的尼加拉瓜。與台灣和中國的外交關係是相互排斥的，這意味一個國家只能承認中華民國或中華人民共和國。在這種外交對立的背景下，大多數國家承認中國，而台灣卻很少被承認。在非洲，55 個國家中，只有一個國家承認台灣，即史瓦帝尼王國。因此，在台灣於非洲影響力減弱的背景下，本研究試圖了解布吉納法索這個與台灣保持 24 年關係的國家，其轉變立場的重要原因。只能用支票外交來解釋這種情況嗎？還是有其他因素被忽略了？

貳、搖擺於兩岸之間的布吉納法索

布吉納法索是西非的一個內陸國家，其名字來自 2 種傳統布吉納法索語言（Mooré 和 Diula）的組合，意思是「正直的國家」。該國以前稱為上伏塔（Upper Volta），後由 Thomas Sankara 重新命名，以反映其多語言的特徵；經濟以農業為基礎，80%人口從事農業，自然資源不多，棉花和黃金佔該國出口收入的 3/4。

布吉納法索與台灣的關係一直很坎坷。獨立一年後，上伏塔（當時的布吉納法索）於 1961 年承認中華民國（台灣），背景或因該國第一任總統 Maurice Yameogo 之親西方和反共政治傾向。1973 年在 Lamizana 將軍領導下，該國轉而承認北京，動機是周恩來承諾向該國提供 4800 萬美元的援助。¹這一承認是繼北京作為中國唯一合法代表加入聯合國安理會之後；布吉納法索和非洲其他國家決定順應歷史進程，承認中華人民共和國，儘管最初曾與美國一起投票反對中國加入聯合國。²

中國與布吉納法索的合作側重於農業、基礎設施和工業發展方面的培訓。與中國的外交關係持續了近 20 年，歷任 5 任總統，直到 1994 年第五任總統 Blaise Compaoré 才又轉向台北。鑑於 Compaoré 乃天安門事件後最早訪問中國的國家元首之一，這一舉動令人驚訝。³許多因素影響了 Compaoré 決定將轉向承認台灣：除了 1980 年代末實施的宏觀經濟政策對經濟產生負面影響，CFA（非洲法郎）貶值加上中國不願提供更多貸款和援助也是原因之一。

¹ Jean-Pierre Cabestan, "Burkina Faso: Between Taiwan's Active Public Diplomacy and China's Business Attractiveness," *South African Journal of International Affairs*, 23:4 (2016), pp.495-519.

² Xavier Aurégan, "Le Burkina Faso et les deux Chines," *Outre-Terre*, 4(2011), pp.381-90.

³ Ian Taylor, "China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s," *The Journal of Modern African Studies*, 36:3(1998), pp.443-60; P. Englebert, *Burkina Faso: Unsteady Statehood in West Africa* (Routledge, 2018).

1994 年，中國外長訪問了布吉納法索以外非洲國家，成為該國決定承認台灣的最後一根稻草。對 Compaore'來說，承認台灣將為該國帶來應對經濟問題急需的財政資源；台灣在農業、技術援助、基礎設施建設、醫療援助、教育等領域提供了大量援助。儘管與台灣援助有關的爭議很少，但台灣合作基金與總統辦公室直接相關仍引發質疑，這是因為 Compaore'想自己控制這些援助流向嗎？

2018 年 5 月，布吉納法索時隔 26 年再次轉而承認中華人民共和國；有人認為，此舉是由於民選總統 Roch Marc Christian Kaboré'偏愛中國之故，但鑑於他當選後仍與台灣維持 3 年以上關係，所以這似乎不太可能，也表明他親中國的可能性很小。

例如，2017 年 1 月，布吉納法索拒絕中國以 500 億美元與台灣斷絕關係的提議；正如該國外交部所宣示的，「台灣是我們的朋友和夥伴，我們很高興且認為沒有理由重新考慮這種關係」，這有力地表明了布吉納法索維持與台灣關係的強烈意願；那麼，一年後的 2018 年 5 月突然轉而承認中國的原因又是什麼？

參、政權更迭與經濟利益考量

布吉納法索現任總統 Kaboré 與其前任 Compaoré 不同，他並不是堅定支持台灣的人。就任總統後，他沒有對台灣進行任何正式訪問，這與他的前任 Compaoré 曾 10 次訪台不同。與中國建立關係也得到主要反對黨領袖、進步與改革聯盟（UPC）Zephirin Diabré 的支持，後者是一位經濟學家以及與中國建立關係的堅定支持者。在前任 Compaoré 期間，台灣與布吉納法索關係非常牢固，但在 Compaoré 遭民眾起義趕下台，這種關係就不太確定了。即使 Michel Kanfando 的過渡政府與台北保持聯繫，兩國關係仍然很危險。

過去有證據表明，非洲政權更迭與新領導人轉向承認中國之間存在很強的因果關係；尼日、利比亞、南非等國家是政權更迭導致台灣被取消承認的有力例子。這可以解釋為政權更迭可能導致政治精英、自由媒體等以理性自利為特徵的競爭性政治。因此，新領導層將滋生積極預期，認定「與中國的新關係將導致貿易增加並獲得國內選舉紅利」；他們的行動也是出於對「不承認人口規模較大的中國而承認較小且經濟停滯不前的中華民國的國內根源和社會分佈的機會成本的回應。」⁴

在與布吉納法索的關係中，台灣通過對 Ouagadougou 的官方援助投入巨額資金，在 1994-2012 年間達到 3.48 億美元，⁵平均每年向這個國家提供 2300-2400 萬美元；2014-2015 年的預算為 4200 萬美元。該預算包括項目資金和實物禮物（如電腦）。

作為非洲領土和人口最大的盟友，布吉納法索得到台灣大力援助；台灣對該國援助是其總援助預算的重要組成部分。例如在2014年，布吉納法索獲得台灣整體官方發展援助（ODA）7.5%，總額遠超過了中華人民共和國在1973-94年提供的援助，後者在36個項目中僅花費了2200萬美元。

然而，中國與該國的經濟合作遠比台灣重要。缺乏貿易和商業交流是台灣與布吉納法索關係的致命弱點。即使與台灣仍有外交關係，瓦加杜古與中國的貿易和商業關係也比台灣更重要。2016和2017年，台灣與布吉納法索貿易額分別為800萬和600萬美元（表1），與已經是瓦加杜古重要貿易夥伴的中國（表2）貿易額達到驚人的5.25

⁴ also see Michael Tomz, "Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach," *International Organization*, 61:4(2007), pp.821-840.

⁵ Jean-Pierre Cabestan, "Burkina Faso: Between Taiwan's Active Public Diplomacy and China's Business Attractiveness."

億和5.28億美元（表2），建交後貿易額又微增至2018年的5.58億和2019年的5.33 億。

兩國間缺乏牢固商業關係可以解釋為台灣擁有生產高科技、電子產品和化學產品的工業和發達經濟體，但布吉納法索的經濟主要是農業和傳統產業，致使促進兩國商業合作的嘗試失敗；相對地則甚至在建交之前，中國就是布吉納法索第 5 大貿易夥伴（僅次於瑞士、馬利、新加坡和象牙海岸）和第 4 大供應國（次於象牙海岸與多哥、法國）。⁶棉花等農產品長期以來一直主導著中國與布吉納法索的貿易，除此之外，黃金、腰果、香蕉、藥用植物、黃金、鋅、錳和芝麻等其他商品對中國出口也持續增加。布吉納法索主要從中國購買汽車、拖拉機、電氣和醫藥產品、糧食、鋼鐵等製成品。由此可見，與中國交流對布吉納法索經濟發展的影響越來越大。⁷

因此，經濟動機可以解釋布吉納法索對中國的舉動，因為其外交部長在與台灣斷絕關係後規定，做出這一決定是為了「捍衛布吉納法索及其人民的利益」，並「建立更好的伙伴關係以鞏固其社會- 經濟發展」，⁸這說明了學者 Rich 和 Banerjee 的假設，即「經濟利益現在似乎在激勵非洲國家與中國建立關係」。⁹

⁶ The Observatory of Economic Complexity (OEC), <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bfa/#Exports> (accessed 09 September 2020).

⁷ Sawadogo, Boureima, Maimouna Hama Natama, Emma Tapsoba, Kassoum Zerbo, and Nana Juliette. "Impact de l'expansion économique et commerciale de la Chine sur la croissance et l'emploi au Burkina Faso: une analyse en équilibre général calculable (Impact of Economic and Trade Expansion of China on Growth and Employment in Burkina Faso: A Computable General Equilibrium Analysis)." *Partnership for Economic Policy Working Paper 2015-03* (2015).

⁸ ChinaPlus, "Burkina Faso breaks diplomatic ties with Taiwan: FM", <http://chinaplus.cri.cn/news/politics/11/20180524/135526.html>, 24 May 2018

⁹ Timothy S. Rich and Vasabjit Banerjee, "Running Out of Time? The Evolution of Taiwan's Relations in Africa," *Journal of Current Chinese Affairs*, 44:1(2015), pp.141-161.

表 1：布吉納法索對台灣進口與出口統計（千美元）

	2015	2016	2017	2018	2019
進口	12,467	8,486	8,672	5,528	5,938
出口	1,486	1,074	7	474	9
總計	13,953	9,560	8,679	6,002	5,947
平衡	-10,981	-7,412	-8,665	-5,054	-5,929

資料來源：http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx

表 2：布吉納法索對中國進口與出口統計（千美元）

	2015	2016	2017	2018	2019
進口	374,569	483,108	518,412	544,875	519,430
出口	64,696	42,055	9,809	13,132	13,757
總計	439,265	525,163	528,221	558,007	533,187
平衡	-309,873	-441,053	-508,603	-531,743	-505,673

資料來源：http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx

肆、地緣戰略、安全問題和同儕壓力

從另一角度看來，布吉納法索是個內陸國家，沒有出海口，這意味著它依賴鄰國與外界進行貿易和商業活動，為進口石油、食品和其他商品得支付更多費用且等待進口商品的時間更長，貿易也比沿海國家少。¹⁰作為一個貿易依賴於沿海鄰國的國家，布吉納法索有時會受到其國內政策和內部問題的影響。例如，在鄰近的象牙海岸

¹⁰ The World Bank, "Landlocked Countries: Higher Transport Costs, Delays, Less Trade," <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2008/06/16/landlocked-countries-higher-transport-costs-delays-less-trade>, 16 June 2008.

爆發內戰後，布吉納法索不得不從阿比尚（Abidjan，它用於進出口的主要港口）轉向迦納、多哥和貝南等國港口，且當貝南和尼日撤回與法國波洛萊（Bolloré）公司連接布吉納法索、尼日與貝南的鐵路建設合約並將其交給中國時，布吉納法索也認為有義務效仿，否則將面臨以更高成本建造鐵路的後果。

除此之外，自 2016 年 1 月以來，布吉納法索一直在努力解決安全問題。¹¹首都瓦加杜古（Ouagadougou）在 2016 年 1 月、2027 年 8 月和 2018 年 3 月遭受 3 起襲擊。該國屬薩赫勒（Sahel）地區，該地區還包括馬利和尼日，自 2012 年以來，伊斯蘭團體在該地區一直相當活躍，使該國面臨武裝團體反覆襲擊其北部、東部和東北部地區，導致 1000 多所學校關閉，難民逃離家園和村莊。

這種壓倒性的局勢，加上需要區域合作以確保安全，迫使布吉納法索改變立場。在安全威脅背景下，薩赫勒地區國家組建名為「薩赫勒五國集團」的聯合安全部隊以應對武裝襲擊的威脅。這支部隊在國際上得到充分認可，但資金不足，並且在國內缺乏改革以使其完全適應反擊武裝襲擊；由於缺乏美國等大國支持，它在打擊地區武裝襲擊方面效率並不高。

在此情況下，中國願意為聯合部隊提供財務支持，但這在布吉納法索與台灣還沒斷絕關係之前並不可能。正如在與「薩赫勒五國集團」（包括茅利塔尼亞、尼日、馬利、查德和布吉納法索）討論提供資金的圓桌會議上，中國特使雖明確表示，不會因為布吉納法索而不提供資金支持，但該國與台灣的關係仍是獲得急需資金財務支

¹¹ Faith Karimi and Sandra Betsis, "Burkina Faso Attack: At Least 29 Dead, Scores Freed after Hotel Siege," *CNN News*, <https://edition.cnn.com/2016/01/16/africa/burkina-faso-hotel-terrorist-attack/index.html>, 18 January, 2016.

持的潛在障礙，對五國集團和整個地區來說都是如此。¹²

因此，地緣政治局勢以及安全威脅和鄰國壓力或可解釋布吉納法索承認中國的舉動；正如該國外交部長 Alpha Barry 所說，「世界的演變以及我們國家和地區的社會經濟挑戰，促使我們重新考慮我們的立場」，¹³Khan-Mohammad 很好地說明了這一點，「非洲國家，尤其是布吉納法索，做出自己的選擇，他們這樣做是因為他們看到了與中國合作的真正優勢」。¹⁴

伍、結論

討論台灣與非洲的關係，通常會從「支票外交」角度分析，這暗示著非洲國家被中國或台灣爭取承認，且中國和台灣都在努力挖走對方的盟友以獲得認可。這場比賽的一個重要內容是使用金錢來獲得各國的承認，因此有「美金外交、金錢外交、支票外交」的說法。然而，選擇承認中國或台灣的問題，不能僅通過支票外交的棱鏡來看待，在國家層面（國內層面）和國際層面還必須考慮其他因素。正如布吉納法索和甘比亞案例所強調的那樣，導致立場轉變的動機其實很複雜。

中國與這兩個國家的經濟關係超過了與台灣的關係，這一事實也可以解釋這種承認中國的舉動，然而，兩國都出現貿易逆差，這意味著出口產品的數量不如從中國進口的產品。與中國經濟關係的

¹² Oana B. and Eloïse B., "Explaining China's Latest Catch in Africa," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/01/explaining-chinas-latest-catch-in-africa/> 16 January 2019.

¹³ Thiam Ndiaga, Jess Macy Yu, "Taiwan loses second ally in a month as Burkina Faso cuts ties", *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/ozatp-uk-burkina-taiwan-idAFKCN1IP1V4-OZATP>

¹⁴ Salem Solomon, "Once Influential in Africa, Taiwan Loses All But One Ally" *VOA News*, <https://www.voanews.com/africa/once-influential-africa-taiwan-loses-all-one-ally> , May 26, 2018.

積極方面源於這些國家的國民可以從中國獲得廉價產品。以布吉納法索為例，可以說「支票外交」在走向中國的過程中僅僅發揮了次要作用。2014 年 Compaoré 政權被民眾起義推翻後，台灣與布吉納法索的關係仍在繼續，後者甚至一度拒絕中國提出以 500 億美元換取承認的提議，然而，由於無數聖戰分子在該國和薩赫勒地區發動襲擊，導致在該地區建立聯合軍事力量打擊恐怖主義之目標越來越不安全。在區域同儕壓力下，布吉納法索不得不轉向中國，這也是中國為資金不足之聯合軍隊提供財政援助的前提條件。

與布吉納法索相比，Jammeh 統治下的甘比亞更是支票外交的典範。這表明非洲部分領導人如何充當國家公共財掠奪者。Jammeh 威權統治的特點，是由個人壟斷向甘比亞提供的外國援助和貸款；正如布吉納法索前總統所做的那樣，對台援助與總統府直接掛鉤並由總統府管理。Jammeh 將台灣援助作為其政權的財政命脈，不僅個人動用了軟貸款和財政援助，還從事洗錢活動，以支持 Omar al-Bashir 的蘇丹政府。

Jammeh 反覆無常的外交政策，導致他在要求以現金提供經濟援助但遭拒絕後，與台灣關係緊張；他改變立場的決定是突然的，且完全基於個人決定，其他原因則可能是馬英九領導下的台灣與中國之間的「外交休兵」默契，後者讓兩岸關係升溫，並使得「提供不附加條件的財政援助」變得無關緊要，因此，逐步取消支票外交和台灣拒絕提供沒有項目基礎的財政援助，可能是 Jammeh 與台灣斷絕關係的原因。如同甘比亞外交官含蓄暗示的一般，「台灣不再需要甘比亞了」。

