

學術論文

川普政府「新非洲戰略」之初探： 修辭與現實

A Preliminary Exploration of Trump Administration's New Africa Strategy: Rhetoric and Reality

楊一達 *I-Kwei Yang*

國立政治大學外交學系博士候選人

Ph.D. Candidate of Department of Diplomacy

National Chengchi University

摘要 / Abstract

美國國家安全顧問波頓 (John Bolton) 於 2018 年 12 月 13 日時，在華府智庫傳統基金會 (Heritage Foundation) 揭示「川普政府的新非洲戰略」(The Trump Administration's New Africa Strategy)，並點名中國大陸在非洲擴張之經濟與掠奪性之作法已對美國產生威脅。鑒於川普「新非洲戰略」中對中國針對性之修辭，強調中國在非洲大陸之發展已獲得超越美國的競爭優勢並對美國產生威脅，本文試圖從美國與中國在非洲經濟與外援之數據來觀察川普「新非洲戰略」中之「修辭」(rhetoric) 與中國在非洲經濟發展之「現實」(reality) 之間是否有「差距」(gap)。本文首先解析川普「新非洲戰略」中之內涵與其針對中國在非洲對美國造成威脅之修辭。其次帶入美國與中國對非洲大陸之貿易、投資與外援等數據進行分

析。本文最後觀察出美國在非洲大陸的經濟實力持續領先中國。而中國整體在非洲之經濟發展沒有獲得超越美國之優勢，也沒有遏制美國對非洲國家的投資與援助。川普「新非洲戰略」中針對中國在非洲大陸對美國產生威脅之修辭需要更進一步的驗證。

On December 13th 2018, the U.S. National Security Advisor John Bolton unveiled the Trump administration's New Africa Strategy in the Heritage Foundation and highlighted China's economic expansion and predatory practices as a threat to the U.S. With respect to the rhetoric used in Trump's New Africa Strategy emphasizing China has gained a competitive advantage over the U.S. and threatened the U.S., this article attempts to incorporate statistics of U.S.-Africa and China-Africa economic and foreign aid performance to observe whether there is a gap between the rhetoric of Trump's New Africa Strategy and the reality of China's economic development in Africa. First, this article would analyze the content of Trump's New Africa Strategy and its rhetoric claiming China has threatened the U.S. in Africa. Secondly, statistics and data of trade, investment and foreign aid from the U.S. and China to the Africa would be integrated for analysis. At last, the article observes that the U.S. is still taking the lead in Africa. China's overall economic development in Africa has not gained the advantage over the U.S., nor has it inhibited the American investment and foreign aid to African countries. The rhetoric of Trump's New Africa Strategy claiming that China is posing a threat to the U.S. in Africa needs further examination.

關鍵字：川普政府、新非洲戰略、修辭、現實

Keywords: The Trump Administration, New Africa Strategy, Rhetoric, Reality

壹、前言

檢視美國對非洲之外交，傳統上因缺乏如英法殖民歷史之淵源，在戰略地理位置上非洲大陸又相對次要，導致非洲地區一直不受到華府（Washington, D.C.）的重視。¹但在冷戰期間美國為了與蘇聯全面性對抗，開始加深對非交流，在非洲建設軍事基地，推廣自由民主價值。²然而隨冷戰結束，非洲大陸再次歸位至華府關注之邊陲。³1993年，柯林頓（Bill Clinton）政府執政初期時因美軍在摩加迪休（Mogadishu）的軍事行動事件造成輿論壓力，美軍退出索馬利亞（Somalia）。⁴其也影響了1994年盧安達（Rwanda）種族大屠殺爆發時華府不採取行動介入之選擇。⁵這兩項事件嚴重折損美國在非洲推動民主、繁榮的訴求與形象。⁶柯林頓在第二任時認為非洲的根本問題在於經濟，並在2000年時通過《非洲成長機會法案》（The African Growth and Opportunity Act, AGOA），以免除額度與稅金之方式，增加非洲紡織產品對美國出口。⁷但因《非洲成長機會法案》帶有改革與民主價值之條件，並非每一非洲國家均可受益，加上大部分國家內部基礎建設缺乏，限縮了產業升級能力，只能停留在低階技術生產階段，亦削弱《非洲成長機會法案》的效果。⁸小布希總統（George W. Bush）執政

¹ 嚴震生，〈美國對非洲外交政策的回顧與展望〉，《問題與研究》，第41卷第6期（2002年），頁125-150。

² Michael Clough, *Free at Last? US Policy toward Africa and the End of the Cold War* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1992).

³ *Ibid.*, p.1.

⁴ Gilbert M. Khadiagala, "The United States and Africa: Beyond the Clinton Administration" *SAIS Review*, Vol. 21, No. 1(2001), p. 261.

⁵ Samantha Powers, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide* (New York: Basic Books, 2002), p.378.

⁶ Gilbert M. Khadiagala, *op. cit.*, p. 261.

⁷ Adewale Banjo, "U.S. Development Diplomacy in Africa: From Bill Clinton to George W. Bush," *African Journal of Political Science and International Relations* Vol. 4, No. 4(2010), pp. 142-143.

⁸ *Ibid.*, p. 145.

初期時也未將非洲納入佈局，但因 911 恐怖攻擊事件與反恐戰爭需要，非洲的戰略地位如同冷戰時期再次提升。⁹歐巴馬（Barack Obama）政府時期，華府對非洲地區的重視可能尚不及小布希時代。¹⁰歐巴馬總統在公開場合致詞時提及非洲的次數也遠低於小布希總統。¹¹歐巴馬在 2013 年推動的「非洲能源」（Power Africa）計劃，更被媒體評論效率緩慢與成果不彰。¹²川普政府執政第一年時高舉「美國第一」（America First）的價值，大幅削減外援預算，並在聯合國大會（The United Nations General Assembly）演講時錯把「納米比亞」（Namibia）唸成「納比亞」（Nambia），被評為不關心非洲。¹³

然而隨著美國國家安全顧問波頓（John Bolton）於 2018 年 12 月 13 日時，在華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）揭示「川普政府的新非洲戰略」（The Trump Administration's New Africa Strategy），並點名中

⁹ 嚴震生，〈美國對非洲外交政策的回顧與展望〉，頁 125；Roshen Hendrickson, *Promoting US Investment in Sub-Saharan Africa* (London: Palgrave Macmillan, 2014), p. 85.

¹⁰ Ann Mezzell, "US Policy Shifts on Sub-Saharan Africa: An Assessment of Contending Predictions," *Air and Space Power Journal-Africa and Francophonie*, Vol. 1, No. 4(2010), pp. 79-96.

¹¹ *Ibid.*, p.86.

¹² Ron Nixon, "Obama's 'Power Africa' Project Is Off to a Sputtering Start," *New York Times*, 22 July, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/22/world/africa/obamas-power-africa-project-is-off-to-a-sputtering-start.html>; Pilita Clark, "Barack Obama's Power Africa initiative makes slow progress" *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/96dac28a-49c9-11e6-8d68-72e9211e86ab>.

¹³ Adam Taylor, "How Namibia Responded to Trump Inventing a Country Called Nambia," *The Washington Post*, 21 September, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/09/21/how-namibia-responded-to-trump-inventing-a-country-called-nambia/?noredirect=on&utm_term=.3fd682c29263; Neil Baron, "Trump's 'America First' policies are going to put America way behind," *The Hill*, 15 August, 2018, <https://thehill.com/opinion/international/401983-trumps-america-first-policies-are-going-to-put-america-way-behind>.

國大陸在非洲「掠奪性之作法」(predatory practices)已對美國產生威脅，¹⁴非洲國家在華府決策圈的戰略地位似乎提升。國際評論皆認為此戰略之提出旨在抗衡中國於非洲深化之發展。¹⁵中非事務專家雷凱麗(Cornelia Tremann)表示川普政府「新非洲戰略」(New Africa Strategy, NAS)與非洲無關，反倒關乎中國，因其顯示美國認為在非洲面臨最大威脅不是來自移民或極端主義，而是來自中國。¹⁶《波斯灣國家分析》(Gulf State Analytics)資深顧問卡拉西克(Theodore Karasik)認為非洲大陸已成了中美抗衡的新戰場。¹⁷《大西洋月刊》(The Atlantic Monthly)也指出波頓的發言承認了美國過去在非洲發展的缺席，使中國有機可乘；而在當下一系列中美交鋒的議題中，非洲將成為中美影響力爭奪戰的新前線。¹⁸奈及利亞(Nigeria)前駐美大使凱許(Joe Keshi)受訪時更表示，川普的新戰略了無新意，因

¹⁴ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy," *The White House*, 13 December, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.

¹⁵ Maria Danilova and Cara Anna, "Trump's New Africa Strategy Takes Sharp Aim at China, Russia," *AP NEWS* (2019/1/8), <https://www.apnews.com/8481ba1ead434041b199acff1550d92>; Abdi Latif Dahir, "The Trump administration's Africa Policy is All about Countering China's Influence," *Quartz Africa* (2018/1/7), <https://qz.com/africa/1495859/bolton-unveils-trump-africa-strategy-to-counter-china-russia/>; Salem Solomon, "New Africa Strategy Pits US Against China, Russia," *VOA News* (2018/1/7), <https://www.voanews.com/a/new-africa-strategy-pits-us-against-china-russia/4700613.html>.

¹⁶ Cornelia Tremann, "The new US Africa Strategy is not about Africa. It's about China," *Lowy Institute* (2019/1/8), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/new-us-africa-strategy-not-about-africa-it-s-about-china>.

¹⁷ Theodore Karasik, "Why Africa is the New Big-power Battleground," *Arab News* (2018/1/8), <http://www.arabnews.com/node/1421266>.

¹⁸ Krishnadev Calamur, "Africa Is the New Front in the U.S.-China Influence War," *The Atlantic* (2019/1/10), <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/12/trump-national-security-adviser-unveils-new-africa-strategy/578140/>.

非洲大陸長期以來位處華府外交順序最末位，而如今只是在原冷戰架構的對抗名單內多了一個中國。¹⁹

鑒於川普政府「新非洲戰略」對中國針對性之修辭 (rhetoric)，強調中國在非洲大陸經濟勢力之擴張，掠奪性之作法與對美國可能造成之威脅，中國在非洲大陸之發展似乎已「獲得超越美國的競爭優勢」(gain a competitive advantage over the United States)。²⁰本文試圖從中國在非洲大陸發展之現實 (reality) 找出具體根據來觀察川普「新非洲戰略」中對中國之修辭是否對中國在非洲現實之解釋是合理的。換言之，在川普「新非洲戰略」中之「修辭」與中國在非洲經濟發展之「現實」之間是否有「差距」(gap) 係本文探討之重點。

貳、川普「新非洲戰略」之緣起、目的與內涵

一、川普政府「新非洲戰略」之緣起

川普政府「新非洲戰略」的提出代表美國對非洲之政策調整。事實上，川普執政初期並不重視非洲大陸。他曾計畫縮減派駐非洲國家的美軍數目與削減高達 30 億美元的外援預算，²¹包括計劃解散由尼克森 (Richard Nixon) 總統於 1971 年成立，致力促進美國私人企業前往發展中國家投資的「海外私人投資公司」(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)，²²

¹⁹ Channels Television, “Amb. Joe Keshi Says Trump's America Not Interested In Africa,” *Channels Television—YouTube* (2019/1/15), <https://www.youtube.com/watch?v=YRc34-X5mUw>.

²⁰ John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy.”

²¹ Ryan Browne, “US to Reduce Number of Troops in Africa,” *CNN* (2019/1/9), <https://edition.cnn.com/2018/11/15/politics/us-reduce-troops-africa/index.html>.

²² Todd Moss, “The Trump Administration Budget Wants to Shut Down OPIC. Instead, Super-Size It” *Center for Global Development*, (2019/1/9), <https://www.cgdev.org/blog/trump-administration-budget-wants-shut-down-opic-instead-super-size-it>; OPIC 被認為功能不彰，可以被一般的商業銀行所替

與撤銷預留援助非洲「伊波拉」(Ebola)病毒災情的 2.52 億美元。²³川普也曾在私人場合以歧視性言語指涉非洲國家，導致「非洲聯盟」(African Union)要求川普道歉。²⁴輿論紛紛認為川普「美國第一」(American First)的價值背後就是「非洲最末」(Africa Last)。²⁵但隨著主流媒體開始關注美中勢力在非洲的消長與美國可能拱手將非洲大陸讓給中國的危險，²⁶川普政府對非洲大陸的看法有了轉變。

美國「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)繁榮發展項目主任隆德(Daniel Runde)在2018年「建立新美非夥伴關係」(Creating a New U.S. and Africa Partnership)研討會中公

代。美非貿易額從2011年的1250億美元減少到2012年的990億美元和2013年的850億美元。美非貿易額在2016年下探337億美元，比2015年的369億美元減少了8.5%。請參閱 Yun Sun, "American and Chinese trade with Africa: Rhetoric vs. reality," *The Hill* (2019/1/9), <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/214270-american-and-chinese-trade-with-africa-rhetoric-vs-reality>; Giancarlo Cavallo, "U.S. Trade with sub-Saharan Africa, January-December 2016," *U.S. Department of Commerce, International Trade Administration*

(2019/1/10), <https://www.trade.gov/agoa/pdf/2016%20US-SSA%20Trade%20One-Page.pdf>.

²³ ED Yong, "Ebola Returns Just as Trump Asks to Rescind Ebola Funds," *The Atlantic* (2019/1/10), <https://www.theatlantic.com/science/archive/2018/05/ebola-returns-to-the-congo-just-as-trump-decides-to-rescind-ebola-funds/560012/>.

²⁴ Nicole Gaouette and David McKenzie, "African Union, African UN Envoys Demand Trump Apology," *CNN*, (2019/1/9), <https://edition.cnn.com/2018/01/12/politics/african-union-demands-trump-apology/index.html>.

²⁵ Ty McCormick, "Trump's America First Budget Puts Africa Last," *Foreign Policy* (2019/1/9), <https://foreignpolicy.com/2017/03/22/trumps-america-first-budget-puts-africa-last/>.

²⁶ Reuben Brigety, "A Post-American Africa: The U.S. Is Falling Behind," *Foreign Affairs*, (2019/1/9), <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-08-28/post-american-africa>.; David A. Andelman, "Watch out Trump, China is taking Africa from under your nose," *CNN*, (2019/1/9), <https://edition.cnn.com/2018/08/10/opinions/look-out-trump-china-is-stealing-africa-opinion-intl/index.html>.; John Campbell, "Trump's Dangerous Retreat from Africa" *Foreign Policy* (2019/1/9), <https://foreignpolicy.com/2017/11/03/trumps-dangerous-retreat-from-africa/>.

開表示美國需要改變對非洲的政策與調整外援之方法。²⁷雖然美國平均每年對非洲「官方發展援助」(Official Development Assistance, ODA)支出 90 億美元,但是回收的成果似乎不如中國。²⁸隆德直言:「美國不能總是把非洲國家視為一個需要給予贈款、援助與改革的地區,而應該學習中國經驗,將非洲看作一個充滿商業機會的地方,鼓勵企業前往商業投資」,因為非洲國家真正需要的不是贈款,而是貿易機會、投資與發展。²⁹前美國商務部助理部長沃爾許(Erin Walsh)也表示美國將調整以援助為主的美非關係,未來將以非洲國家之實際需求為導向,發展商業合作,深入非洲與中國競爭。³⁰

美國國會在 2018 年 10 月通過的「善用投資促進發展法」(Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act)係川普政府調整美國對非洲政策的第一步。透過該法案,原隸屬於國務院之下的「海外私人投資公司」(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)將與「美國國際發展署」(United States Agency for International Development, USAID)下的「發展信貸授權部門」(Development Credit Authority, DCA)進行整合,並新成立一個更大規模的「美國國際發展金融公司」(The U.S. International Development Finance Corporation, USIDFC),加強美國在海外貸款與推動貧困地區發展的能力。³¹原本預計裁撤的「海外私人投資公司」脫胎換骨,不但沒有解編,反而增加 600 億美元資金做為後盾,³²可以更靈活的以商業融資方式吸引私

²⁷ Daniel F. Runde, "Creating a New U.S. and Africa Partnership," CSIS (2018/1/9), <https://www.csis.org/events/creating-new-us-and-africa-partnership>.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ 美國之音,〈美參院通過國際發展投資法案與中國一帶一路直接抗衡〉,《美國之音中文網》,(2019/1/9 瀏覽), <https://www.voacantonese.com/a/pompeo-senate-build-act-20181004/4599377.html>。

³² Daniel Bases, "U.S. Development Agency Looks to Boost Funding to \$60 Billion," *Reuters*

人公司前往落後地區投資。美國智庫「大西洋理事會」(*The Atlantic Council*)資深研究員赫魯比(Aubrey Hruby)不諱言表示,「美國國際發展金融公司」之成立是為了確保美國企業在非洲可以獲得與中國競爭的能力,扭轉美國近50年在該等地區「商業外交」(commercial diplomacy)競爭中處於劣勢的狀態。³³從2017年削減美國對非洲國家的外援支出與解編「海外私人投資公司」之計劃到2018年通過「善用投資促進發展法」並將「海外私人投資公司」擴大經營,轉型為「美國國際發展金融公司」,加碼600億美元資本,吾人可看出川普政府對非政策從消極轉變為積極。

二、川普政府「新非洲戰略」之目的

根據波頓的論述,美國「新非洲戰略」的目的在於維護美國在非洲的三項核心利益:(一)發展美國在非洲的經濟與商業利益(二)持續打擊伊斯蘭極端主義與恐怖活動(三)在對非援助及聯合國(United Nations, UN)「維和行動」(Peacekeeping Operations)事務上將更有效率的使用美國納稅人的每一分錢。³⁴整體來看,「新非洲戰略」維持川普政府一貫「美國第一」的方向。在執行面上,三項核心利益當中有兩項係針對外援政策之調整所提出,也呼應美國國會通過的《善用投資促進發展法》與「美國國際發展署」新頒布之《民營部門接觸政策》(Private Sector Engagement Policy, PSE)。

川普的「新非洲戰略」對中國在非洲之發展有明顯的針對性,修辭中顯現出美國與中國在非洲大陸的經濟實力似乎出現消長。在演講中,波頓

(2019/1/9), <https://www.reuters.com/article/us-usa-development-opic/u-s-development-agency-looks-to-boost-funding-to-60-billion-idUSKCN1M501M?il=0>.

³³ Aubrey Hruby, "New Agency will Boost US Investment in Emerging Markets," *The Financial Times* (2019/1/9), <https://www.ft.com/content/66ca8112-9aed-11e8-9702-5946bae86e6d>.

³⁴ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy."

表示中國是美國在非洲的競爭者。³⁵美國認知到中國在非洲全面擴張的經濟與政治影響力，已為美國帶來壓力，甚至在重點項目的發展上已「獲得超越美國的競爭優勢」。³⁶波頓更以「掠奪性」(predatory)之修辭來描述中國在非洲大陸之活動：

中國正在利用賄賂、不透明的協議和債務外交戰略來控制非洲國家，使之滿足北京的要求與政策目標。中國企業充斥腐敗風氣，不符合美國發展計劃中環境與道德之標準。如此「掠奪性」(predatory)的動作是中國整體戰略中之一環，背後隱藏著想要宰制全球的目標。³⁷

波頓認為：「中國掠奪性的做法阻礙了非洲大陸的經濟增長，威脅了非洲國家的財政獨立，遏制美國投資的機會，干擾美國軍事行動，並對美國國家安全利益構成重大威脅」。³⁸波頓在「新非洲戰略」的整場演講共 17 次提及中國，大幅強調中國在非洲的發展與對美國產生的挑戰與威脅，呈現出美「中」勢力在非洲消長之局面。³⁹

美國對非洲外援政策之調整也是「新非洲戰略」試圖與中國在非洲競逐經濟發展之目的之一。波頓認為雖然美國對非洲的人道救援及援助上提供了大量的資金與人力，但並沒有達到預期效果。⁴⁰美國的援助沒有制止恐怖主義與激進主義之擴散，有效阻止其它如中國與俄羅斯等國家利用非洲來增加自己的經濟利益，也未成功在非洲建立穩定社會、透明的治理，以

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Zhang Chao, "The Trouble With Trump's New Africa Strategy," *The Diplomat* (2019/1/12), <https://thediplomat.com/2018/12/the-trouble-with-trumps-new-africa-strategy/>.

⁴⁰ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy."

及整個地區的發展。美國今後不會容忍這種沒有效果的援助模式。⁴¹因此，「新非洲戰略」將優先推動兩項政策，進而調整美國對非外援之方向。首先，「繁榮非洲」(Prosper Africa)計劃將搭配《善用投資促進發展法》(Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act)與《民營部門接觸政策》(Private Sector Engagement Policy, PSE)致力促進美國企業投資非洲各國。美國也鼓勵非洲國家的領導人擺脫債務與外來的控制，選擇更高品質、更透明及永續發展的美國投資計劃。再來，美國將會重新評估「維和行動」，重新編制某些成效不彰的行動，甚至終止任務。波頓強調，美國未來將不會全面性的援助非洲各國，而是優先選擇對美國有助益的援助項目。⁴²美國更不會再援助經常在國際社會與美國唱反調或損害美國利益的國家。⁴³

二、川普政府「新非洲戰略」之內涵

(一)《善用投資促進發展法》：重振美國對非之商業競爭力

透過《善用投資促進發展法》來重振美國對非洲大陸之商業競爭力係「新非洲戰略」的重要內涵。美國《善用投資促進發展法》是少數美國國會以兩黨合作於2018年高票通過之法案。⁴⁴美國白宮聲明指出，《善用投資促進發展法》的通過是川普總統對美國援外改革的重要一步，確保美國納稅人的每一分錢都花在刀口上，讓美國對外的發展合作不只是贈款之給予，而要提高私部門對新興經濟體的投資，達到商業性的互惠。⁴⁵更重要

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ David Pilling and James Politi, "US Senate Passes \$60bn Foreign Development Bill," *Financial Times* (2019/1/10), <https://www.ft.com/content/14400aa2-c743-11e8-ba8f-ee390057b8c9>.

⁴⁵ The White House, "Statement from the Press Secretary," *The White House* (2019/1/10), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-35/>.

的是，其也提供新興經濟體另一種有別於「附帶隱藏條款的國家指導發展方案」(state-directed initiatives that come with hidden strings attached)之合作方式。⁴⁶

依該法案，「美國國際發展金融公司」需要配合美國外交政策，促進美國私人企業與貧困地區國家經濟發展與合作。⁴⁷在政府協助下，「美國國際發展金融公司」可運用工具包括：1. 提供私部門貸款或信用擔保，作為私人企業前進高風險區域的資金後盾；2. 提供「保險」或以「再保險」的方式與其它保險人分保，讓有意願投資的公司可以降低虧損風險，提高合作意願；3. 提供技術協助，包括與當地政府之協調與溝通；4. 設立特別專案項目，簡化複雜公務與跨部門之流程，提高私人企業與政府部門間的行政效率；5. 設立企業基金，支援企業不足之資本。⁴⁸另外，「美國國際發展金融公司」在本質上帶有商業獲利的性質，它可以投資人身份要求實體股權或經濟利益之回報，也可發行憑證、債券，收取服務費用。

《善用投資促進發展法》內文也提及八項政策聲明。⁴⁹1. 「美國國際發展金融公司」尋求與私部門建立以市場需求為導向的合作關係，集結私人資金投資落後地區、改善貧窮、發展經濟與維護美國的外交利益；2. 支援的項目以強化美國企業的競爭力與該地區的公共建設為首要目標，強調整體過程透明；3. 在不影響自由市場運作機制下協助私人公司克服在當地國家可能遇到的問題；4. 清楚定義經濟與社會發展之目標；5. 將与其它

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ 115th United States Congress, "S.2463-BUILD Act of 2018," *Congress.gov* (2019/1/10), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>.

⁴⁸ *Ibid.* 並參閱 Aubrey Hruby, "New Agency will Boost US Investment in Emerging Markets," *Financial Times* (2019/1/10), <https://www.ft.com/content/66ca8112-9aed-11e8-9702-5946bae86e6d>.; George Ingram, "How the BUILD Act Advances Development," *Brookings* (2019/1/10), <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/07/10/how-the-build-act-advances-development/>.

⁴⁹ 115th United States Congress, "S.2463-BUILD Act of 2018." *Congress.gov* (2019/1/10), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2463>.

各相關部門及機構進行整體協調與合作，有效利用整合資源與資訊，非單打獨鬥；6. 「美國國際發展金融公司」在合作機制上嚴格要求公開透明、環境保護與關注合作國家清償債務能力的可持續性；7. 透過引進私部門，協助援助接受國家轉型為自立自足；8. 同時兼顧美國的外交政策與發展及受援國家的需要與優先利益。

整體來說，《善用投資促進發展法》調整了美國自《非洲成長機會法案》推動以來缺乏商業投資與互惠互利的合作模式。其解套了原「海外私人投資公司」對外進行商業融資的限制，賦予新成立的「美國國際發展金融公司」600億美元預算，使其可靈活使用信用貸款、債務融資、保險與專案補助款等工具，輔助美國私人企業在非洲的競爭力。⁵⁰

（二）《民營部門接觸政策》：美國外援政策之轉向

「美國國際發展署」（United States Agency for International Development）於2018年12月12日揭示的《民營部門接觸政策》代表美國在外援政策的執行面上轉向側重經濟發展與鼓勵民間企業之參與。事實上，從2017年8月9日「美國國際發展署」署長格林（Mark Green）就任演說中可以看出端倪。格林表示：「對外援助的目的應該是結束其存在的必要性」。⁵¹也就是，美國將會調整先前排除商業性投資與贈款比例高的「官方發展援助」，以更節省納稅人稅金為方向，推動私部門資金的投入，協助受援國家轉型成自力更生為首要目標。

《民營部門接觸政策》開宗明義的表示，「國際發展」（International Development）的未來不應靠傳統外援，而是靠私人企業驅動，以市場需求為導向，在可以產生共享利潤條件下，永續經營。⁵²其中私部門的參與，更

⁵⁰ Aubrey Hruby, "New agency will boost US investment in emerging markets."

⁵¹ Mark Green, "Remarks by Ambassador Mark Green, the 18th USAID Administrator," USAID, (2019/1/10), <https://www.usaid.gov/video/welcome-administrator-green>.

⁵² USAID, "Private Sector Engagement Policy" USAID (2019/1/10), https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/usaid_psepolicy_final.p

是終止受援國家對外援倚靠之關鍵。私人企業投入外援工作可提供受援國資金、增加當地工作機會、解決貧窮問題、改善受援國的公民生活、提供技術轉移、刺激當地經濟與加速受援國經濟轉型。《民營部門接觸政策》也指出美國當前外援機構本身之侷限，未來必須透過與私人企業共同合作，方能永續發展。⁵³格林也表示，「美國國際發展署」需要調整自我的定位，多方建立與私部門合作的管道，因為私部門的參與將是「美國國際發展署」未來運作的核心原則。⁵⁴《民營部門接觸政策》也明確指出未來會整合外援事務與經濟發展。⁵⁵屆時外援事務將不單純只限於贈予及協助，而需接軌美國自身的經濟發展，達到互利。

整體來說，各界對川普政府「新非洲戰略」力求深化美國與非洲之商業關係持正面評價。⁵⁶但對於波頓指出中國對美國造成威脅與二元對立化美「中」在非洲的發展則持保留態度。美國「國會山報」(*The Hill*)認為新戰略本身有濃厚的中國懷疑論。⁵⁷「金融時報」(*Financial Times*)表示美國把非洲視為對抗中國的平台。⁵⁸前美國非洲事務助理國務卿卡森(Johnnie Carson)在訪談中指出波頓特別針對中國(與俄羅斯)的論述讓人有重返冷戰的感覺。⁵⁹卡特中心(The Carter Center)前副主席史崔姆洛

df.

⁵³ USAID, *op. cit.*, pp. 4-8.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Witney Schneidman and Landry Signé, “The Trump administration’s Africa strategy: Primacy or partnership?” *Brookings* (2019/1/12), <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/12/20/the-trump-administrations-africa-strategy-primacy-or-partnership/>.

⁵⁷ Michael Shurkin, “Trump’s Africa Strategy warrants Skepticism,” *The Hill* (2019/1/12), <https://thehill.com/opinion/international/422131-africans-are-rightly-skeptical-of-trumps-plans-for-the-continent>.

⁵⁸ David Pilling, “US sees Africa as a stage in its confrontation with China,” *Financial Times*, (2019/1/12), <https://www.ft.com/content/3a05facc-0a04-11e9-9fe8-acdb36967cfc>.

⁵⁹ Michele Kelemen, “Trump Administration Announces New Plan to Promote U.S. Businesses In Africa,” *NPR*

(John Strelau) 同樣認為「新非洲戰略」不需帶入對抗中國的修辭，因為美國需要與中國合作而不是對抗中國。⁶⁰隨著「新非洲戰略」之提出，非洲大陸從華府關注的後段位置躍升至美「中」競爭的前線熱點。

參、川普政府「新非洲戰略」修辭下之中國作為

中國在非洲大陸擴張的經濟影響力、掠奪性作為 (predatory practice)、對美國所造成之威脅與「遏制美國之投資」(inhibit opportunities for U.S. investment) 係波頓在「新非洲戰略」中強調之修辭。⁶¹事實上，美國副總統彭斯 (Mike Pence) 與前國務卿提勒森 (Rex Tillerson) 都曾公開以「掠奪性作為」或「掠奪性貸款」(predatory loan) 等修辭批判中國在非洲地區擴張之經濟能量。⁶²2018年美國「國防戰略」(National Defense Strategy) 報告書也使用「掠奪性經濟」(predatory economics) 來警告各國。⁶³

(2019/1/12), <http://news.wsu.org/post/trump-administration-announces-new-plan-promote-us-businesses-africa#stream/0>.

⁶⁰ John J Strelau, "Trump's Africa Strategy Should Have Cast China as a Regional Partner, Not a Global Adversary," *The Conversation* (2019/1/10), <http://theconversation.com/trumps-africa-strategy-should-have-cast-china-as-a-regional-partner-not-a-global-adversary-108901>.

⁶¹ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy."

⁶² Sunday Observer, "US Vice President warns about Hambantota Port," *Sunday Observer* (2019/1/10), <http://www.sundayobserver.lk/2018/10/07/us-vice-president-warns-about-hambantota-port>.; U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Affairs, "China in Africa: The New Colonialism?" 115th Cong., 2nd sess., (2018), p. 35; Aaron Maasho, "Africa should avoid forfeiting sovereignty to China over loans: Tillerson," *Reuters* (2019/1/12), <https://www.reuters.com/article/us-usa-africa/africa-should-avoid-forfeiting-sovereignty-to-china-over-loans-tillerson-idUSKCN1GK114>.

⁶³ U.S. Department of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, *U.S. Department of Defense*, (2018/12/20), <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

依據「新非洲戰略」提及中國之修辭與解釋，中國在非洲大陸讓美國備感壓力之作為可分「動機」與「方法」兩大面向。

一、中國前進非洲發展之動機

波頓在「新非洲戰略」中指涉中國掠奪性作為背後的動機是想要在非洲大陸獲得與擴張「政治影響力」(political influence) 與提升中國的「全球控制力」(global dominance)。⁶⁴這樣的論述在美國學界並不陌生。中國問題專家藍普頓(David M. Lampton)也懷疑中國正在使用大量的外援與投資來換取非洲國家給予政治上的回報與特權。⁶⁵中國在非洲想要獲得的政治影響力可以分成三個層面。一種是尋求非洲國家在外交政策上的支持，例如中國的南海政策與「一個中國原則」。⁶⁶其次是要求非洲國家在國際組織的投票與發言上支持中國。⁶⁷第三種影響力則鎖定非洲國家的政治

⁶⁴ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy."

⁶⁵ David M. Lampton, *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds* (Berkeley, CA: University of California Press, 2008.)

⁶⁶ Yun Sun, Julius Agbor and Jessica Smith, "China's New Leadership and Sino-Africa Relations" in *Foresight Africa: Top Priorities for the Continent in 2013*, *The Brookings Institution*, (2019/1/3)

https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Foresight_Sun_2013.pdf;

Xu-xin, "African Countries Back China's Approach to South China Sea Dispute," *Xinhua* (2018/12/23), http://www.xinhuanet.com/english/2016-07/09/c_135500830.htm;

Barry Sautman and Hairong Yan, "Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa," *African Studies Review* Vol. 50 No. 3 (2007), p. 87.

⁶⁷ Georg Strüver, "What Friends are Made of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China," *Foreign Policy Analysis* Vol. 12 No. 2 (2016), pp. 170-191; A. Dreher, A. Fuchs, B. Parks, A. Strange and M.J. Tierney, "Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset," *AidData Working Paper* No. 46. (Williamsburg, VA: AidData, 2017); Jonathan Kirshner, "The Consequences of China's Economic Rise for Sino-U.S. Relations: Rivalry, Political Conflict, and (Not) War," In Ross and Zhu, eds., *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Relations* (Ithaca: Cornell Press, 2008), pp. 238-259.

菁英，以行賄或收買進行拉攏，造成當地官員的腐敗與貪污。⁶⁸

除了政治影響力，波頓認為非洲的礦產能源也是中國前進非洲大陸掠奪的原因之一。⁶⁹過去三十年中，估計中國礦產品需求占全球的 40%至 50%，為了確保供應，中國已成為許多原物料市場上的主要進口國，更投資許多礦物出口國家。⁷⁰中國在 1993 年成為「石油產品」(oil product) 的淨進口國，1996 年成為原油的淨進口國。⁷¹中國在鋁、鋁土礦、氧化鋁、鋅、鉛等戰略物資上都是淨進口國。⁷²有鑑於此，石油與礦產似乎是中國前進非洲大陸佈局之主要考量之一。⁷³中國援助非洲的基礎建設乃為更快速開採與運送戰略物資回中國。⁷⁴

波頓在「新非洲戰略」中也暗示中國有全球統治的野心，更呼籲非

⁶⁸ Thorsten Benner, Jan Gaspers, Mareike Ohlberg, Lucrezia Poggetti and Kristin Shi-Kupfer, "Authoritarian Advance: Responding to China's Growing Political Influence in Europe," *Global Public Policy Institute and Mercator Institute for China Studies* (2018), pp. 1-51.

https://www.merics.org/sites/default/files/2018-2/GPPI_MERICS_Authoritarian_Advance_2018_1.pdf; Ann-Sofie Isaksson and Andreas Kotsadam, "Chinese Aid and Local Corruption," *Working Paper No. 33 AidData* (2016), pp. 1-57.

⁶⁹ John Bolton, "The Trump Administration's New Africa Strategy," Filmed [December 2018] YouTube video, 50:37. Posted [December 2018].
<https://www.youtube.com/watch?v=pFNpuRJgqmY>.

⁷⁰ Sean Xun, "The Mineral Industry of China," *2014 Minerals Yearbook* (2019/3/12), <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2014/myb3-2014-ch.pdf>.

⁷¹ Guy C. K. Leung, Raymond Li, and Melissa Low, "Transitions in China's Oil Economy, 1990-2010," *Eurasian Geography and Economics* Vol. 52 No. 4 (2011), p. 483.

⁷² Sean Xun, "The Mineral Industry of China," p. 8.

⁷³ Africa Oil and Power, "China Makes Inroads into African Energy," *AOP* (2019/3/19), <https://africaoilandpower.com/2017/07/13/china-makes-inroads-into-african-energy/>.

⁷⁴ Robert I. Rotberg, *China into Africa: Trade, Aid, and Influence* (Cambridge: Brookings Institution Press, 2008), p. 73; Ana Maria Gomes, "On China's policy and its effects on Africa," *Committee on Development, European Parliament* (2019/1/10), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0080+0+DOC+XML+V0//EN&language=en>.

洲國家必須要掌控自身的未來與命運，而不是受制於另一國。⁷⁵如此論述呼應了許多認為中國與前西方殖民者並無區別，在資源掠奪上都帶有「殖民主義」(colonialism)野心之說法。⁷⁶英國前外交大臣史卓(Jack Straw)於2006年曾評論中國在非洲的行為與150年前英國的行為相同，係為了掠奪天然資源進入非洲大陸。⁷⁷2008年「經濟學人」(*The Economist*)以「新殖民者」(The new colonialist)之標題來形容中國在非洲大陸之活動。⁷⁸前美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)於2011年參訪「尚比亞」(Zambia)時也提醒非洲國家需要小心中國的新殖民主義。⁷⁹《中國即將崩潰》(*The Coming Collapse of China*)作者章家敦在2018年的美國國會聽證會中認為中國正在非洲大陸進行一場新型態的殖民計畫，對非洲國家與美國之利益

⁷⁵ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy."

⁷⁶ Pádraig Carmody, *The New Scramble for Africa* (Cambridge: Polity Press, 2011); Xiaochen Su, "Why Chinese Infrastructure Loans in Africa Represent a Brand-New Type of Neocolonialism," *The Diplomat* (2019/1/20), <https://thediplomat.com/2017/06/why-chinese-infrastructure-loans-in-africa-represent-a-brand-new-type-of-neocolonialism/>; Emmanuel Igbinoba, "China, Africa's New Colonial Master?" *Global Journal of Management and Business Research* Vol.16 No. 5 (2016), pp.46-55; Kathleen Caulderwood, "China Is Africa's New Colonial Overlord," *International business Times* (2019/1/20), <https://www.ibtimes.com/china-africas-new-colonial-overlord-says-famed-primate-researcher-jane-goodall-1556312>; Brook Larmer, "Is China the World's New Colonial Power?" *New York Times* (2019/1/20), <https://www.nytimes.com/2017/05/02/magazine/is-china-the-worlds-new-colonial-power.html>.

⁷⁷ Tom Stevenson, "Chinese moves spawn a new order," *The Telegraph* (2019/1/20), <https://www.telegraph.co.uk/finance/2945957/Chinese-moves-spawn-a-new-order.htm>.

⁷⁸ The Economist, "The new colonialists," *The Economist*, (2019/1/20), <https://www.economist.com/node/10853534>.

⁷⁹ Reuters Staff, "Clinton Warns Against 'New Colonialism' in Africa," *Reuters* (2019/1/20), <https://www.reuters.com/article/us-clinton-africa/clinton-warns-against-new-colonialism-in-africa-idUSTRE75A0RI20110611>.

形成威脅。⁸⁰

二、中國在非洲之作為

論及中國在非洲作為之修辭，川普的「新非洲戰略」批評中國利用賄賂、充斥著腐敗的投資、不透明的協議、以及債務陷阱來控制非洲國家，阻礙美國在非洲之經濟發展。⁸¹其中「賄賂、腐敗與不透明之協議」暗指中國「流氓援助」之作為。而「債務陷阱」則是近年來批判中國在非洲發展的熱門題目之一。

中國往往被指控透過不透明的運作模式賄賂「流氓國家」(rogue states)、協助非民主與貪污的政府及獨裁者以換取自然資源與金屬礦物之掠奪。⁸²委內瑞拉(Venezuela)前貿易部長納伊姆(Moises Naim)認為中國的外援並不關心受援國長期之發展，而僅是為了鞏固國家利益與推動意識形態工作。⁸³納伊姆斷言：「若是中國繼續成功的推動中國式外援，其將營造一個更腐敗、混亂與專制的世界」，因為中國並不會要求受援國推動民主政體或消除貪污等「條件」(conditionality)。⁸⁴中國提供貸款、贈款或

⁸⁰ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Affairs, “China in Africa: The New Colonialism?” 115th Cong., 2nd sess., (2018), pp. 7.

⁸¹ John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy.”

⁸² Kurlantzick, Joshua. *Charm Offensive: How China’s Soft Power is Transforming the World*. (New Haven: Yale University Press, 2007), p. 223; Julia Bader, “Propping up dictators? Economic cooperation from China and its impact on authoritarian persistence in party and non-party regimes,” *European Journal of Political Research* Vol. 54, No. 4 (2015), pp. 655-672; Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010); Denis Tull, “China’s engagement in Africa: Scope, significance and consequences,” *Journal of Modern African Studies* Vol. 44 No. 3 (2006), pp. 459-479; Indra De Soysa and Paul Midford, “Enter the Dragon! An Empirical Analysis of Chinese versus US Arms Transfers to Autocrats and Violators of Human Rights, 1989-2006,” *International Studies Quarterly* Vol. 56 No. 4 (2012), pp. 843-856.

⁸³ Moisés Naím, “Rogue Aid,” *Foreign Policy* 159, (2007), pp. 95-96.

⁸⁴ *Ibid.*

投資時往往「不附加任何條件」(no strings attached)或是帶有比西方國家較少的政治條件，例如「一個中國原則」。⁸⁵其對於投資過程中合作國產生負面之外溢效應並不重視，也不會要求受援國推動「良善治理」(good governance)。⁸⁶因此，中國在非洲大陸的發展合作被批評可能導致非洲國家民主倒退，強化威權政府對抗西方民主的實力。⁸⁷也因此，中國更被指控破壞經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)之發展援助委員會(Development Assistance Committee, DAC)援助的努力與威脅美國推動民主自由的價值。⁸⁸

波頓在「新非洲戰略」中也以尚比亞與吉布地(Djibouti)虧欠中國的債務為例，指控中國透過貸款與債務陷阱來增加非洲國家的債務負擔以實現其戰略槓桿。⁸⁹中國的行為正在威脅非洲國家的「財政獨立性」(financial independence)。⁹⁰「債務陷阱外交」(Debt-trap diplomacy)近年來成為批

⁸⁵ Thomas Lum, Hannah Fischer, Julissa Gomez-Granger, and Anne Leland, "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia," *Congressional Research Services Report* (2019/1/20), <https://fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>; Eric Gabin Kilama, "The Influence of China and Emerging Donors Aid Allocation: A Recipient Perspective," *China Economic Review* No. 38 (2016), pp. 76-77; Steve Hess and Richard Aidoo, "Beyond the Rhetoric: Noninterference in China's African Policy," *African and Asian Studies* No. 9 (2010), pp. 358-363.

⁸⁶ Ian Taylor, "China's oil diplomacy in Africa," *International Affairs* Vol. 82 No. 5 (2006), p. 946.

⁸⁷ Steve Hess, "Chinese Leverage and Democratic Backsliding in Sub-Saharan Africa," *Transylvania University* (2019/1/20), <https://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/0%20-%20Chinese%20Leverage%20and%20Democratic%20Backsliding%20in%20SSA.pdf>.

⁸⁸ Chris Alden, "Red Star, Black Gold" *Review of African Political Economy*, Vol. 32, No. 104 (2005), pp. 415-419; Ngairé Woods, "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance," *International Affairs* Vol. 84 No. 6 (2008), pp. 1205-1221; Moises Naim, *op. cit.*, pp.95-96.

⁸⁹ John R. Bolton, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy."

⁹⁰ *Ibid.*

判中國在非洲大陸發展的熱門議題。⁹¹例如正逢 2018 年 9 月 4 日中非合作論壇（Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC）在北京召開時，美國駐華大使館刊出哈佛大學有關「債務陷阱外交」之報告，暗指非洲已落入中國的債務陷阱。⁹²該報告作者帕克（Sam Parker）和切菲茨（Gabrielle Chéfitz）認為債務外交係中國欲達到戰略目標的政治技術。⁹³美國前國務卿提勒森曾公開指責中國讓非洲國家債務增加，加劇財政壓力。⁹⁴隨著「一帶一路倡議」（Belt and Road Initiative, BRI）之推動，「全球發展中心」（Center For Global Development）認為中國大型基礎建設的融資使受援國陷入巨大的債務風險。⁹⁵在一帶一路框架下的重點融資國家如吉布地、埃及（Egypt）、衣索比亞（Ethiopia）與肯亞（Kenya）都可能面臨債務危機。⁹⁶

⁹¹ Sam Parker and Gabrielle Chéfitz, “Debtbook Diplomacy: China’s Strategic Leveraging of its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. Foreign Policy,” *The Harvard Kennedy School’s Belfer Center* (2019/1/20), <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Debtbook%20Diplomacy%20PDF.pdf>; Alan Beattie and Eoin Callan, “China Lends Where the World Bank Fears to Tread,” *Financial Times* (2019/1/20), <http://fa.ftchinese.com/story/001008349/ce>; World Bank, “IDA Countries and Non-Concessional Debt: Dealing with the Free-Rider Problem in IDA14 Grant-Recipient and Post-MDRI countries” (World Bank: Washington DC, 2006), <http://documents.worldbank.org/curated/en/459861468138861852/IDA-countries-and-non-concessional-debt-dealing-with-the-free-rider-problem-in-IDA-14-grant-recipient-and-post-MDRI-countries>.

⁹² 古莉，〈美國使館微博轉哈佛報告介紹“債務陷阱”〉，《法國國際廣播電台》（2019/2/22 瀏覽），<http://trad.cn.rfi.fr/auteur/%E5%8F%A4%E8%8E%89/>.

⁹³ Sam Parker and Gabrielle Chéfitz, “Debtbook Diplomacy: China’s Strategic Leveraging of its Newfound Economic Influence and the Consequences for U.S. Foreign Policy.”

⁹⁴ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Affairs, *China in Africa: The New Colonialism?* 115th Cong., 2nd sess., (2018), p. 35.

⁹⁵ John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” *CGD Policy Paper*, No. 121 (Washington DC: Center for Global Development, 2018), pp. 1-39.

⁹⁶ John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective” *CGD Policy Paper*, No. 121 (Washington DC: Center for Global Development, 2018), p. 8.

即便中國會提供債務減免，但不過是九牛一毛。⁹⁷

肆、論中國在非洲經濟擴張之現實

一、中非經濟合作之歷史淵源

中國並不是在近十年因為能源需求才進入非洲大陸。⁹⁸雙方的經貿往來有歷史之根基，可追溯至宋朝（960-1279）。⁹⁹現今在坦尚尼亞（Tanzania）、索馬利亞等國家都挖掘出宋朝的銅錢。¹⁰⁰根據出土的中國陶瓷與古錢幣，學者也認為明朝的鄭和曾航行至索馬利亞的摩加迪休（Mogadishu）與坦尚尼亞的桑吉巴（Zanzibar）一帶進行貨品交換。¹⁰¹著名非洲問題專家李安山認為鄭和的遠航奠基了早期的中非商貿關係，更活絡了當時整個印度洋地區的貿易。¹⁰²

中國與非洲國家的官方經濟合作在1960年時獲得大幅度的成長。¹⁰³當時中國與迦納（Ghana）、幾內亞（Guinea）、馬利（Mali）、索馬利亞（Somalia）、肯亞（Kenya）、蘇丹（Sudan）、阿爾及利亞（Algeria）、摩洛哥（Morocco）都已簽屬經濟合作協議，包括「貿易協定」（Trade

⁹⁷ *Ibid.*, p.21.

⁹⁸ Deborah Brautigam, "China in Africa: Seven Myths," *Real Instituto Elcano* (2019/3/13), <https://core.ac.uk/download/pdf/42966826.pdf>.

⁹⁹ Ian Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise* (New York: Routledge, 2006), p.16.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Gao Jin Yuan, "China and Africa: The Development of Relations over Many Centuries," *African Affairs*, Vol. 83, No. 331 (1984), p. 245; Bing Zhao, "Chinese-style ceramics in East Africa from the 9th to 16th century: A case of changing value and symbols in the multi-partner global trade" *L'Afrique orientale et l'océan Indien : connexions, réseaux d'échanges et globalization* (2019/3/11), <https://journals.openedition.org/afriques/1836>.

¹⁰² 李安山，〈論鄭和遠航在中非關係史上的意義〉，《東南亞研究》，第6期（2005年），頁89。

¹⁰³ Jan S. Prybyla, "Communist China's Economic Relations with Africa 1960-1964," *Asian Survey* Vol.4 No. 11 (1964), p. 1137.

Agreement)、「友好條約」(Treaty of Friendship)與「經濟技術合作協定」(Economic and Technical Cooperation Agreement)。¹⁰⁴美國經濟學者皮里培拉(Jan S. Prybyla)指出中國與非洲國家在1960年時的經濟合作有四項特點。¹⁰⁵(一)當時大部份的經濟合作主要以中方提供貸款(包含信用貸款)之方式進行。(二)儘管協議標明出貸款數字,但實際兌現之金額會因借貸國之情況而有所調整。皮里培拉以馬利為例,指出原本在1961年時中國承諾借貸1,600萬美元,但因為馬利本身的債務情況,截至1964年僅有八分之一的款項兌現。¹⁰⁶換言之,中國實際借出的貸款數字會小於「協定」公佈之金額。另外,因顧及回收本金之風險,中國在貸款之過程中會考慮到借貸國本身的債務狀況。(三)除了金融與貨物之往來,中國與非洲國家的官員、專家與技術人員也會定期交流與培訓。

三、中非貿易之擴張

中國與非洲國家之間的進出口貿易在過去的50年間有巨幅的成長。依據美國中央情報局(Central Intelligence Agency)於1966年發表的調查報告,中國與非洲國家在1960年至1964年的貿易總額平均約7,600萬美元(請參閱表一)。中國與非洲的雙邊貿易總額從1961年的5,700萬美元穩定成長至1964年的1億800萬美元。

表一：中國與非洲雙邊貿易統計(1961-1964)

年度	1961	1962	1963	1964
中國對非洲出口 (單位:千萬美元)	2.9	3.1	3.4	5.4
中國對非洲進口 (單位:千萬美元)	2.8	2.2	5.4	5.4

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

中非貿易總額 (單位:千萬美元)	5.7	5.3	8.8	10.8
---------------------	-----	-----	-----	------

資料來源: Central Intelligence Agency, "International Trade of Communist China, 1950-65," *General CIA Records* (October 21, 1966), pp. 52-53 (2019/3/13)
<https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp79t01049a003300110001-2>.

中國與非洲各國的雙邊貿易總額從 1962 年的 5,300 萬美元至 1992 年已達到 17 億 2,000 萬美元，成長了 32 倍，每年平均穩定成長一倍。¹⁰⁷中非的貿易總額在 2000 年時首次突破了 100 億美元（請參閱表二）。但相較於同年度美國與非洲的貿易總額 385 億美元，中國與非洲的經濟合作尚未成熟。¹⁰⁸2008 年時中非總貿易總額衝破千億美元大關，並且首次微幅超越美非當年的貿易總額（請參閱表二）。2010 年時，中非貿易總額累積 1,240 億美元，相較於同年美國的 970 億美元，中非的貿易能量開始拉大與美非貿易的距離。2013 年時中非貿易總額突破 2,000 億美元，而當年的美非貿易總額維持在 1,300 億美元左右。¹⁰⁹2014 年中非貿易總額為 2,150 億美元，係目前歷史上的最高點，也大幅超越同年美非貿易 1,290 億美元之總額。中國與美國在非洲大陸的貿易量產生了明顯的消長。

表二：中國/美國與非洲雙邊貿易統計 1998-2016（單位：10 億美元）

年度 國家	1998		2000		2002		2004		2006		2008	
	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國
對非洲 出口總額	3.02	11.1	4.9	10.9	6.74	10	13.2	13	25.7	19	49.3	28

¹⁰⁷ Johns Hopkins China-Africa Research Initiative, "China Exports to African Countries," *Johns Hopkins China-Africa Research Initiative* (2019/3/18), http://www.sais-cari.org/s/TradeData_04Mar2019.xlsx.

¹⁰⁸ United States Census Bureau, "Trade in Goods with Africa," *U.S. Department of Commerce* (2019/3/13), <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html#2000>.

¹⁰⁹ Johns Hopkins China-Africa Research Initiative, "China-Africa Annual Trade Data," *China Africa Research Initiative* (2019/3/13), <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>.

對非洲 進口總額	0.77	15.8	5.54	27.6	5.4	10	15.5	23	28.6	46	55.8	72
對非洲 進出口總額	3.79	38.5	10.4	38.5	11.8	20	28.7	36	54.4	65	105	100
年度	2010		2012		2014		2015		2016			
國家	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國		
對非洲 出口總額	57.8	27	80.3	31	101	37	150	26	88.0	21		
對非洲 進口總額	66.9	70	112	97	114	92	38.8	26	39.9	27		
對非洲 進出口總額	124	97	192	128	215	129	190	52	127	48		

資料來源: Johns Hopkins China-Africa Research Initiative, "China-Africa Annual Trade Data,"
China Africa Research Initiative, <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>.

從 2014 年至 2018 年，中國持續保持非洲大陸最大雙邊貿易夥伴的地位，並且大幅超越美國對非洲之貿易總額（請參閱表三）。依據中國商務部的資料，中國 2018 年與非洲國家總貿易額為 2,041.9 億美元，較 2017 年大幅增長了 341 億美元。其中中國對非的出口為 1,049.1 億美元，進口為 992.8 億美元，皆係近三年之高點。

表三：中國/美國與非洲雙邊貿易統計 2014-2018（單位：10 億美元）

年度	2014		2015		2016		2017		2018	
國家	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國	中 國	美 國
對非洲 出口總額	106.15	38.09	105.66	27.123	92.3	22.27	94.74	22.061	104.91	25.965
對非洲 進口總額	115.74	34.608	70.36	25.388	56.9	26.536	75.26	33.411	99.28	35.821
對非洲 進出口總額	221.8	72.698	179	52.511	149.2	48.806	170	55.472	204.19	61.777

資料來源：駐非盟使團經濟商務處，〈2018 年全年我與非洲貿易數據〉，《中華人民共和國商務部》，<http://africanunion.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201901/20190102830225.shtml>；駐尼日利亞使館經商參處，〈2017 年我與非洲全年貿易數據〉，《中華人民共和國商務部》（2019/3/13 瀏覽），
<http://africanunion.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201801/20180102703211.shtml>；商務部西非亞洲司，〈2016 年中非貿易數據統計〉，《中華人民共和國商務部》，
<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/swfalv/201704/20170402557489.shtml>；西非亞洲司，〈2015 年中非貿易數據統計〉，《中華人民共和國商務部》，
<http://africanunion.mofcom.gov.cn/article/jmjg/zwqtjmjg/201605/20160501320185.shtml>；駐尼日利亞使館經商參處，〈2014 年中國與非洲貿易額首次突破 2200 億美元〉，《中華人民共和國商務部》，
<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/swfalv/201501/20150100877417.shtml>；The United States Census Bureau, "Trade in Goods with Africa," U.S. Department of Commerce (2019/3/13), <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html>。

相較於美國近五年（2014-2018）對非洲大陸之貿易往來，吾人可發現美國整體對非洲的雙邊貿易量大幅落後中國（請參閱表三）。依據美國商務部之資料，美國在 2018 年對非洲的貿易總額為 617 億美元，而中國則是 2,041 億美元。美國從 2014 年至 2018 年平均每年對非洲出口的貿易額為 270 億美元，每年從非洲進口的貿易平均額為 311 億美元。中國在同一時期平均每年對非洲的出口貿易額約 1,013 億美元，而平均每年從非洲進口約 834 億美元之貨品。

三、中國對非洲投資之增長

在中國整體對外投資的版圖中，非洲大陸並不是中國直接投資金額最多的地區（請參閱表四）。依據《中國統計年鑑 2017》的資料，亞洲係中國對外投資金額最多的地區，共計 1,100 億美元，其次為歐洲的 180 億美元，再來是拉丁美洲的 140 億美元。中國在 2017 年直接投資非洲的金額約 40 億美元，投資金額低於同年的北美洲與大洋洲。從表四可得知，中國對外投資非洲金額最高的年度在 2008 年，共計約 50 億美金。但是在同年，中國在亞洲整體投資了 430 億美元，大幅高過投入非洲的金額。這說明當前許多西方媒體宣稱中國對非洲投資龐大（gargantuan）之金額與實際

並不吻合。¹¹⁰

表四：中國按地區對外直接投資淨額（單位：百萬美元）

年度	亞洲	非洲	歐洲	拉丁美洲	北美洲	大洋洲
2006	7663	519	597	10474	258	126
2008	43547	5490	875	3677	364	1951
2010	44890	2111	6760	10538	2621	1888
2012	64784	2516	7035	6169	4882	2415
2014	84988	3201	10837	10547	9207	4336
2015	108370	2977	7118	12610	10718	3871
2016	130267	2398	10693	27227	20350	5211
2017	110039	4105	18463	14076	6498	5105
總淨額	594548	23317	62378	95318	54898	24903

資料來源：China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2018,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2016,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2015,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexeh.htm?COLLCC=2632750517&>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2014,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm?COLLCC=2632750517&>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2012,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexeh.htm?COLLCC=2639788348&>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2010,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2008,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexeh.htm>;

China Statistic Press, “China Statistical Yearbook 2006,” *National Bureau of Statistics of China*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexeh.htm>.

從 2000 年以降，中國對非洲大陸直接投資之能量逐年增長。事實上，在 2000 年以前，非洲地區並不受到各國投資之重視，全球每年平均投入非洲

¹¹⁰ Matt Davis, “How China is transforming Africa into the next factory of the world,” *Big Think* (2019/3/15), <https://bigthink.com/matt-davis/chinas-growing-influence-in-africa>.

之金額不到 50 億美元。¹¹¹從 1991 年至 2000 年，投資非洲最多金額的前五大國家為美國（共計 95 億美元）、法國（共計 64 億美元）、英國（共計 56 億美元）、荷蘭（共計 11 億美元）、日本（共計 5 億美元）。¹¹²中國在 2000 年以前排不進投資非洲金額的前五大國。但是依據聯合國貿易發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）發佈的「世界投資報告 2018」（World Investment Report 2018），中國在 2016 年時躍升全世界第四大對非洲大陸之投資國，共投入 400 億美元（不包括香港的投資）。¹¹³同年第一大對非投資國還是美國（共計 570 億美元）、其次為英國（共計 540 億美元）、第三為法國（共計 490 億美元）。¹¹⁴

觀察當前情勢，中國對非洲大陸之投資相較美國來說較為穩定成長（請參閱表五）。如表五所示，中國在 2011 年時對非洲大陸投資存量為 160 億美元，排名全世界第五大對非洲投資國。2016 年時，中國對非洲投資達到 400 億美元，投資存量成長了 2.5 倍。反觀美國，雖然 2011 年與 2016 年係全世界第一大對非洲投資國，但是投資存量無明顯成長。依據美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission）於 2018 年發表之報告，美國從 2010 年至 2016 年整體對非洲大陸之投資已呈下跌趨勢，減少 12%。¹¹⁵

¹¹¹ Joann Peterson and Wen Jin “Jean” Yuan, “U.S. Trade and Investment with Sub-Saharan Africa: Recent Developments” *United States International Trade Commission* (2019/3/15), <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4780.pdf>.

¹¹² Chantal Dupasquier and Patrick N. Osakwe, “Foreign Direct Investment in Africa: Performance, Challenges and Responsibilities” ATPC Work in Progress No. 21 (2019/3/14), https://www.researchgate.net/profile/Patrick_Osakwe/publication/223326317_Foreign_direct_investment_in_Africa_Performance_challenges_and_responsibilities/links/5a2d0813a6fdccfbbf876769/Foreign-direct-investment-in-Africa-Performance-challenges-and-responsibilities.pdf?origin=publication_detail.

¹¹³ United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report 2018* (Geneva, United Nations, 2018), pp. 55.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Joann Peterson and Wen Jin “Jean” Yuan, “U.S. Trade and Investment with Sub-Saharan Africa: Recent Developments” *United States International Trade Commission*

表五：2011年與2016年對外直接投資非洲存量排名（單位：十億美元）

排名	2011	排名	2016
1	美國 (57)	1	美國 (57)
2	英國 (54)	2	英國 (55)
3	法國 (52)	3	法國 (49)
4	南非 (23)	4	中國 (40)
5	中國 (16)	5	南非 (24)
5	新加坡 (16)	6	義大利 (23)
5	印度 (16)	7	新加坡 (17)
6	義大利 (13)	8	印度 (14)
7	瑞士 (11)	9	瑞士 (13)
8	中國香港 (7)	9	中國香港 (13)

資料來源: Joann Peterson and Wen Jin “Jean” Yuan, “U.S. Trade and Investment with Sub-Saharan Africa: Recent Developments” *United States International Trade Commission*, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4780.pdf>.

若是以美國約翰霍普金斯大學中非研究所（The China Africa Research Initiative at the Johns Hopkins University）的檔案來分析，中國對非洲大陸的投資存量自2003年至2017年呈現大幅度的增長，而美國雖然維持對非最大的投資國，但投資能量在近年也呈下滑趨勢（請參閱表六）。從表六所示，中國在2003年時對非洲的投資存量為4.9億美元。2005年時中國對非洲投資存量突破15億美元，更在2010年時衝破百億美元之投資存量。2017年時，中國對非洲的投資存量已到達430億美元，為14年來的新高。反觀美國對非洲之投資，2003年的存量已到達190億美元。2014年為美國投資非洲大陸存量之最高點，共計690億美元。但其存量於2015年開始下跌至520億美元。2017年美國對非的投資存量為500億美元。

表六：中國/美國對非洲直接投資流量與存量 2003-2017（單位：百萬美元）

年度	2003		2004		2005		2006		2007	
	中國	美國	中國	美國	中國	美國	中國	美國	中國	美國
流量	74	2,700	317	1,600	391	2,600	519	5,200	1,574	4500
存量	491	19,800	899	20,400	1,595	22,800	2,556	28,200	4,461	32,600

年度	2008		2009		2010		2011		2012	
	中國	美國	中國	美國	中國	美國	中國	美國	中國	美國
流量	5,490	3800	1,438	9,400	2,111	9,200	3,173	5,100	2,516	3,700
存量	7,803	36,700	9,332	43,900	13,042	54,800	16,244	57,000	21,729	55,800

年度	2013		2014		2015		2016		2017	
	中國	美國	中國	美國	中國	美國	中國	美國	中國	美國
流量	3,370	5,000	3,201	2,400	2,985	800	2,398	2,100	4,104	300
存量	26,185	60,900	32,350	69,000	34,694	52,000	39,877	51,700	43,296	50,300

資料來源：Johns Hopkins China-Africa Research Initiative, “Chinese FDI Flow to African Countries,” *China Africa Research Initiative*, <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>.

四、中國對非洲之「援助」

中國的對外援助在廣義上符合經濟合作暨發展組織之發展援助委員會的定義，但是在實務操作上較為彈性，靈活結合贈款、貿易、投資與優惠貸款。¹¹⁶根據開發援助委員會之定義，對外援助分為「官方發展援

¹¹⁶ Axel Dreher, Andreas Fuchs, Brad Parks, Austin M. Strange, Michael J. Tierney, “Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa” *International Studies Quarterly* Vol.62, No. 1, (2018), p. 183; Deborah Brautigam, “Aid with Chinese Characteristics: Chinese Foreign Aid and Development

助」(Official Development Assistance, ODA)與「其他官方援助」(Other Official Flow, OFF)。¹¹⁷前者強調所有資金必須保有 25%以上的贈與成份 (grant element)，而後者則不需要帶有 25%以上的贈與成份，並得以操作出口信貸 (Export Credit)，以商業利益為導向。¹¹⁸中國在援助非洲國家的實務上，同時保有「官方發展援助」與「其他官方援助」之形式，但在比例上大幅策重具有商業利益性質的「其他官方援助」。¹¹⁹美國威廉瑪麗學院 (The College of William & Mary)「援助數據」(AidData) 資料庫主任帕克斯 (Bradley C. Parks) 表示研究顯示中國僅有 23%的援助資金屬於「官方發展援助」，77%的資金為具有商業導向的「其他官方援助」。¹²⁰而美國的外援正好相反，93%的外援支出屬於「官方發展援助」。¹²¹從中國 2011

Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime,” *Journal of International Development* Vol.23 No.5 (2011), p. 754.

¹¹⁷ William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward” *OECD Development Co-operation Working Papers*, (2019/3/16), <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Evolution%20of%20ODA.pdf>; OECD, “DAC in Dates: The History of OECD’s Development Assistance Committee 2006” *OECD* (2019/3/13), www.oecd.org/dac/1896808.pdf.

¹¹⁸ 「官方發展援助」包括贈款 (grant)、捐款 (donation) 與贈與成份不低於 25%的優惠貸款 (concessional loan)。其有三個必要條件：(1) 為各國政府或官方援助機構所提供，(2) 以支持開發中國家經濟發展與社會福利為目的，不包含軍事援助與間接形式之援助，(3) 除了無償增款外，每筆貸款必需有 25%以上的贈與成份。換言之，「官方發展援助」不包含帶有商業性質之貸款與信貸。「其他官方援助」在本質上不同於「官方發展援助」，包括不具備 25%以上贈與成份之貸款、以促進出口為導向的官方雙邊轉移支付與出口信貸。請參閱 OECD, “DAC Glossary of Key Terms and Concepts,” Organisation for Economic Co-operation and Development (2019/3/16), <http://www.oecd.org/dac/stats/dac-glossary.htm#OOF>.; OECD, “Is it ODA?” OECD (2019/3/16), https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.659262!/file/Is_it_ODA.pdf.

¹¹⁹ Deborah Brautigam, “Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, and how much?” In *Rising China: Global Challenges and Opportunities*, Jane Golley and Ligang Song, eds. (Canberra: Australia National University Press, 2011), pp. 205.

¹²⁰ Tobin Hansen, “Brad Parks on China’s Foreign Aid,” *Asia Experts Forum* (2019/3/15), <http://asiaexpertsforum.org/brad-parks-chinas-foreign-aid/>.

¹²¹ *Ibid.*

年發表的對外援助白皮書來分析，中國強調其外援不只是給與贈款，而是幫助受援國提高自主發展能力，使之發展與利用其本身資源，逐步走上自力更生。¹²²中國把外援視為發展中國家間的相互幫助，在過程裡追求中國與受援國可同時獲利。這樣帶有商業性質的互換與傳統西方外援大國強調的贈與（grant）及「官方發展援助」有所不同。¹²³

中國並不是在 1996 年成為原油的淨進口國之後才開始對非洲大陸進行外援。從 1950 年以降，中國一直保持著對非洲國家援助的管道與項目。根據美國中央情報局（Central Intelligence Agency）在 1971 年的調查報告，中國從 1954 年至 1970 年援助非洲地區總計約十億美元之金額，其中包括信用貸款 8.1 億美元與贈款 1.9 億美元。¹²⁴1970 年時，中國估計投入 7.1 億美元的經濟援助至非洲大陸，其中約 4 億美元係以無息貸款之方式建造中國援助非洲的里程碑，坦尚鐵路（Tanzania Zambia Railway）。¹²⁵該筆貸款之還款方式可以受援國礦產或棉花出口中國之方式來替代。¹²⁶從 1970 年至 1975 年中國更是提供了非洲大陸 27 億美元的信用貸款。¹²⁷由此可知，中國在 1970 年就開始在非洲大陸推行「其他官方援助」，並接受以「貸款換商品」（loans-for-commodities）之方式來降低援助風險。

¹²² 國務院新聞辦公室，〈中國的對外援助白皮書〉，《國家國際發展合作署》（2019/3/15 瀏覽），http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064_2.htm。

¹²³ Annalisa Furia, *The Foreign Aid Regime: Gift-Giving, States and Global Dis/Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2015); Kelly Cristiane da Silva, "Aid as gift: an initial approach," *Mana* Vol. 14 No. 1 (2008), pp. 141-171.

¹²⁴ CIA, "Aid and Trade Activities in Communist Countries in Less Developed Areas of the Free World" *General CIA Records*, (2019/3/16), <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP90-00596R000600020006-8.pdf>.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Martin Bailey, "Chinese Aid in Action: Building the Tanzania-Zambia Railway," *World Development*, Vol. 3, No.7& 8 (1975), p. 590.

¹²⁷ CIA, "Intelligence Report: The New Chinese Aid Offense, 1970-75" *General CIA Records*, (2019/3/15), <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T00608R000500200022-2.pdf>.

非洲國家在中國對外援助之規劃裡占有重要地位。根據 2011 年中國發表之《中國的對外援助》白皮書，2009 年中國對外援助資金按地區分佈之比例：非洲占 45.7%，亞洲占 32.8%，拉丁美洲與加勒比地區占 12.7%，其他地區占 4.5%，大洋洲占 4.0%，歐洲占 0.3%。¹²⁸2014 年中國又發表了《中國的對外援助(2014)》白皮書，內容公告 2010 年至 2012 年中國對外援助資金按地區分佈比例：非洲地區占 58.1%，亞洲地區占 30.5%，拉丁美洲與加勒比地區占 8.4%，大洋洲地區占 4.2%，其他地區占 3.4%，歐洲占 1.7%。¹²⁹非洲大陸不但保持中國外援資金投入最多的地區，在比例上甚至增加，表示中國對非洲國家的重視。

鑒於中國官方外援之數據並非完全透明，在其規模與金額上之評估多有出入，但唯一可確認的是中國外援非洲大陸之能量逐年擴大。2011 年的《中國的對外援助》白皮書揭露截至 2009 年底，中國累計對外提供援助金額達 2,562.9 億人民幣（約 383 億美元），並且在 2004 年至 2009 年的外援資金平均年增長 29.4%。¹³⁰2014 年的《中國的對外援助》則公佈 2010 年至 2012 年中國對外援助金額為 893.4 億元人民幣（約 133 億美元）。¹³¹另一方面，美國紐約大學(New York University)在 2008 年時發表報告認為中國在 2002 年至 2007 年對非洲大陸援助之金額為 330 億美元。¹³²該報告指出非洲係中國援外資金投入最多的地區，且金額逐年大幅度增加。¹³³美國

¹²⁸ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國的對外援助 2011〉，《國家國際發展合作署》（2019/3/15 瀏覽），http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064_2.htm。

¹²⁹ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國的對外援助 2014〉，《中國政府網》（2019/3/15 瀏覽），http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content_2715467.htm。

¹³⁰ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國的對外援助 2011〉。

¹³¹ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國的對外援助 2014〉。

¹³² Thomas Lum, Hannah Fischer, Julissa Gomez-Granger and Anne Leland, "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia," *Congressional Research Service* (2019/3/16), <https://fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>.

¹³³ 2002: 1000 萬美元，2003: 8 億美元，2004: 22 億美元，2005: 29 億美元，2006: 90 億美元，2007: 179 億美元。參閱 Thomas Lum, Hannah Fischer, Julissa Gomez-Granger and Anne Leland, "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin

著名非洲研究學者博黛蓉（Deborah Brautigam）則以統整中國財政部主導的對外援助支出、中國進出口銀行主管的優惠貸款與中國政府免除受援國債務金額之方法，提供另一種計算中國 2001 至 2009 援外非洲資金之方式（請參閱表七）。

表七：中國對非洲外援之金額 2001-2009（單位：百萬美元）

年度	對外援助	優惠貸款	免債	總計
2001	250	64	375	689
2002	266	86	375	727
2003	278	117	375	770
2004	242	158	375	775
2005	273	213	375	861
2006	309	347	375	1031
2007	440	565	375	1380
2008	515	921	375	1811
2009	600	1501	375	2476

資料來源：Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (New York: Oxford University Press, 2009), p. 170.

依據博黛蓉的計算，中國從 2001 年至 2009 年總共投入 105 億美元在非洲地區進行援助，對比美國紐約大學計算 2002 年至 2007 年金額 330 億美元顯得較為含蓄。依表七可看出中國在 2006 年的外援非洲金額突破 10 億美元。北京在當年也首次發表《2006 年中國非洲政策白皮書》。¹³⁴整體中國對非洲國家之援助金額大幅增長，其中優惠貸款之額度更是從 2001 年的 6,400 萬美元上升至 2009 年的 15 億美元。根據中國 2011 年的《中國的對外援助》，61% 的優惠貸款係投入非洲的交通、通訊、電力等基礎設施。¹³⁵這也看出中國在非洲進行基礎建設能量之擴張。

根據美國威廉瑪麗學院「援助數據」之資料，中國整體對外援助之金

America, and Southeast Asia” (2009), pp. 8.

¹³⁴ 中華人民共和國國務院，〈中國對非洲政策文件〉，《中國政府網》（2019/3/15 瀏覽），http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_212161.htm。

¹³⁵ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國的對外援助 2011〉。

額已拉近與美國整體對外援助金額之距離（請參閱表八）。雖然從 2000 年至 2014 年，美國整體對外援助總額為 3,940 億美元，領先中國的 3,540 億美元，但兩國對外援助之能量已十分接近。中國在 2000 年時整體對外援助總計 26 億美元，2005 年時接近 100 億美元，2009 年時更是達到 696 億美元，漲幅驚人。2010 年至 2014 年中國的外援金額呈現下修之趨勢，但依舊維持每年至少 360 億美元的支出。細部觀察，美國「官方發展援助」之金額大幅領先中國。反之，中國在「其他官方援助」之金額則是超越美國七倍之多。這反應兩國在對外援助之模式上強調不同重點。美國重視贈與，中國偏好互惠。最後，若是對比中國對外援助之總額與「官方發展援助」及「其他官方援助」之支出會發現尚有約 570 億美元屬於隱性支出，因其不能明確歸類。「援助數據」稱之為「不明官方金融」（Vague Official Finance），無法以經濟合作暨發展組織對援助之定義進行分類。¹³⁶ 牛津大學的伍德（Ngaire Woods）教授認為包含中國在內不屬於經濟合作暨發展組織之開發援助委員會的外援提供國家正在進行一場有別於傳統外援模式的改革浪潮。¹³⁷ 這些國家沒有義務遵循開發援助委員會限定贈與成份之條件，可以採取更為整合性的外援模式，結合贈款、貸款、補貼、技術協助、出口信貸、貿易與投資。也因此，在中國官方外援數據不完全公開下，單以經濟合作暨發展組織之開發援助委員會定義之範疇來研究中國之外援容易產生誤解與落差。

表八：美國與中國對外援助金額之比較 2000-2014 (單位：十億美元)

年度	對外援助總額		「官方發展援助」		「其他官方援助」	
	美國	中國	美國	中國	美國	中國
2000	13.4	2.6	11.2	1.3	2.2	1

¹³⁶ Aiddata, "What's Included in China's Official Finance?" Aiddata (2019/3/16), <https://www.aiddata.org/china-official-finance#first-panel>.

¹³⁷ Ngaire Woods, 'Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance,' *International Affairs* Vol. 84 No. 6 (2008), pp. 1205-1221.

2001	13	5.4	10.6	2.2	2.4	3.2
2002	14.8	5.5	12.7	2.8	2.1	1.6
2003	25.6	6.2	21.8	1.7	3.8	3.8
2004	25.3	6.5	24.2	2.3	1.1	2.3
2005	29.9	9.6	29	2.3	0.9	5.8
2006	23.1	18.7	22.5	6.3	0.6	7.5
2007	23.9	18.5	23.5	5.7	0.4	10
2008	29.2	12.8	28.7	2.5	0.5	6
2009	33.8	69.6	31.5	7.5	2.3	56.6
2010	37.2	30.6	35.9	4.3	1.3	20.5
2011	34.2	52.7	31.1	13.8	3.1	30.2
2012	31	41.7	27.4	11.9	3.6	25.2
2013	30.7	36.7	27.8	9.6	2.9	18.4
2014	29.4	37.3	28.4	6.9	1	24.1
總計	394.5	354.4	366.3	81.1	28.2	216.2

資料來源: Aiddata, "China's Global Development Footprint," Aiddata, <https://www.aiddata.org/china-official-finance#first-panel>.

伍、結論

川普政府「新非洲戰略」中對中國在非洲經濟實力之擴張與對美國在非洲發展產生之威脅等「修辭」是否合理解釋中國在非洲大陸發展之客觀「現實」係本文探討之重點。本文首先介紹川普「新非洲戰略」之目的與內涵。川普政府計劃透過「新非洲戰略」來鞏固美國在非洲大陸的商業能量，以「善用投資促進發展法」與「美國國際發展金融公司」加強美國在海外貸款與商業融資之能力，厚植美國私人企業在非洲地區與中國競爭之能力。川普的「新非洲戰略」也調整了傳統以「官方發展援助」為主的外援方向，未來預計加強美國在非洲各國的「其他官方援助」。根據波頓在「新非洲戰略」中之「修辭」，美國與中國在非洲大陸之經濟發展似乎產生活長，中國在非洲之發展已獲得超越美國的競爭優勢，而中國在非洲掠奪性之作法已對美國造成威脅。

透過美國與中國在非洲大陸之貿易總額、投資存量與外援支出等數據觀察得知，中國雖然在與非洲各國的貿易總額、投資與外援支出等表現上呈現大幅增長之趨勢，整體來說美國在非洲大陸的經濟實力還是領先中

國。在對非洲大陸直接投資之存量上，美國從 2003 年至 2017 年都穩定保持領先。在對非洲大陸外援支出的表現上，美國以 2000 年至 2014 年總計之 3,940 億美元，領先中國同時期的 3,540 億美元。其中，在「官方發展援助」之支出上美國大幅領先中國 2,850 億美元。美國與中國在非洲大陸之經濟表現沒有呈現明顯之消長。換言之，中國整體在非洲大陸之經濟發展沒有獲得超越美國之優勢，也沒有遏制美國對非洲國家的投資與援助，對美國在非洲之發展也無明顯威脅之跡象，因美國依然維持其投資非洲地區與援助非洲國家的領先地位。川普「新非洲戰略」中針對中國之修辭並不完全符合中國在非洲大陸發展之現實。至於川普「新非洲戰略」中對中國在非洲掠奪性之作法與其產生威脅之修辭，未來需要以各別非洲國家案例之方式進行更細部的分析與檢視。

責任編輯：賴文媿

