

以敵為師：瞭解中國對非洲的援助

口述作者 ■ 劉曉鵬 / 國立政治大學國家發展研究所教授

文字整理 ■ 蔡秉霖 / 國立政治大學社會研究所

中國與台灣在非洲的外交關係的競爭是相當有趣的主题，而我的研究特別從農業援助的面向切入。援助是中國以及台灣對非洲關係中的重要一環，且在兩岸外交中持續一甲子不墜，也在台灣對外援助資金中佔了非常大的一部分。因此從援助的角度出發可以看出中國、台灣援助方式的特色，以及其未來走向與風險。

我們可以發現在 1980 年代以前中國與台灣一樣在對於非洲的援助僅從「贈與」的角度出發。然而自 1980 年代後，中國由於自身資金短絀，便開始改變援助的方式，而以「援助」之名引入中國資金及企業。然而以這種形式所形塑出的援助模式，往往比單純的「贈與」模式來得持續且長久，這樣的模式當然亦隱含著風險。面對中國這樣外交的形式，台灣在對抗與批判之餘，也有借鑒的空間。

中國的窮國經驗與具其特色的「援助」外交

中國早期對於國內貧困地區發展的協助，也就是所謂「扶貧」多是向貧困地區直接輸入

資金與資源，然而一來國家的資源有限，二來這樣「救濟式」的扶貧方式往往意味著越救越窮——貧困地區並不一定願意「成長」而是選擇繼續「貧困」享受救濟的優惠。因此中國政府逐漸嘗試在貧困地區引入工商投資，透過這種「開發式」的扶貧——開發自然資源或人力資源，藉由提高生產力來促進當地的經濟發展——進而改善當地生活水準。這樣的扶貧經驗在中國從 1980 年代並於 1994 年成為一種政策而全面推展。

這樣的概念因而影響中國對外援助的方針，過去「救濟式」的外援方式往往流於浪費——在資金挹注後僅有暫時的成效，但於受援國接手後便迅速的傾頹——因此中國將投資、營利與報酬的概念置換於援助之中，這意味著資金提供國將持續的介入受援國的組織管理以鞏固經濟援助的成果。乃至於這樣的組織管理透過中國企業的進駐，使援助的資金從中國政府到中國企業手中而非由受援國政府或民間單位控制。

這樣商業利益與援助的結合，使得「援助」不再是單純的撒錢行為，而是意味著「有利可圖」包含了貼息、投資、貸款等手法，於是援助外國的資金，在有著援助的美麗外衣的同時，其實正有著壯大本國企業發展的實質內容。而這樣以營利作為核心的援助，自然不帶有任何的「政治條件」，相比之下，過去西方各國的援助經驗往往會因為政治或人權等因素納入是否援助的考量。

而這種投資方式更因為中國以「開發中國家」的名義自居而更有了道德上的正當性。這樣的道德宣示不論是在 2011 或 2014 中國對外政策的白皮書上都能看到，對其而言，「援助」並非是一種富國對窮國的施捨，而是一種窮國協助窮國的南南合作，窮幫窮的模式，然而這也意味著中國也亟欲透過這種方式擴大其於全球的影響力。

相比下，台灣的援外經驗便幾乎來自過去於冷戰時期接受美國每年約當時一億美金的援助而來，對非洲的援助理念亦然以「富國」對國際社會的感謝與回饋的心態出發。這與中國的自力更生或是「窮幫窮」的經驗便有著極大的差距。

中國的非洲援助

如前述及的救濟式扶貧，中國對非洲的援助便是從「受迫民族」互相幫助的革命情感開始的。而這樣的革命意識也表現在中國外交

官對非洲經濟獨立的關懷上，對西方剝削非洲原物料時有批評。然而這樣的援助並無法從根本上解決非洲本身的諸多限制使其農糧生產成本過高的困境，其效果如曇花一現。

在 1980 年代後，一來中國改革開放使其國內亟需資金而無暇外援，二來國內的扶貧經驗使得這樣對外的援助也在「平等互利」的情況下開始期望得到實際上的經濟利益——是一種「窮幫窮」的實踐。因此過去批判西方剝削非洲的熱情消失，中國開始千方百計的試圖在非洲找尋有利可圖的商業形式，不論是開發森林或原木外銷，這在過去被指責為殖民式的剝削，但現在卻開始被塑造成新時代的經濟合作典範。

申請貼息貸款中的利息是以中國官方資金繳付，然而貸款本身是不折不扣的企業投資行為。雖是投資，但中國企業於非洲所繳的稅金和創造的工作機會，使受援國打消外債，中國企業也進入非洲市場，卻因此成為中國營造與非洲共同發展的活廣告。投資與援助帶動經濟，有益於當地發展，使非洲著名的反中政治人物都必須低頭。總結中國援外轉型的意義就在於謹慎使用外援款項，公帑交由企業評估效率，企業在還款壓力下須依市場原則經營，才可能永續發展。投資與援助結合使北京不悖「窮幫窮」的初衷，精算收支，受援國獲益的同時，中方也要獲益。反之若中方無

法獲益，受援國也無法白拿。

然而這樣的行為卻引起質疑，無論是歐洲或非洲本地學者對此將「商業行為包裝成援助行為」多有批判。投資是商業行為，資本家要自私地考慮獲利，和援助的無私性有根本差異，本來便不應有過多的感謝，然而中國的官方宣傳總是將自己擺在一個援助者和利他主義者的角色。這種國內與國外的平行宣傳，使中國確立了一種非洲人需要被幫助的形象，進一步形成貧窮的非洲人對中國獲利表達感謝的特殊邏輯，使當代中非經濟合作在中國詮釋下，盈利與慈善變成同一回事。

陷阱與挑戰

中國如今常面對著「殖民主義」的批判，這樣的指責往往來自西方，而特別針對的便是中國特色的援助方式。如果將剛剛敘及的脈絡繼續延續，我們可以發現，中國官方對受援國的貸款與融資都不是無償的贈與，或許在免除利息的面向上可以算是一種優待，但終究有需要歸還本金的一天。

因此當借貸國政府無法繳納其所約定的金額時——正如欠債便須還錢那般——借貸國便必須以實物抵債，或以債權轉股權的方式使中國企業取得營運權等方式清償債務。然而若我們將視野放回過去我們可以發現中國於1980年代已有如此處理受援國債務的方式，由於受援國於當時向中國貸款購買的建設或

工廠在移交後普遍效率不佳，無法達到當初預期之經濟效果，為了打消債務，便會讓中國企業取得營運權。而該中國企業因為自負盈虧，在為了獲利下，必然因此提高效率。這種處理受援債務的方式，也是讓中國開始走入第三世界國家的主要策略。

然而這同時也是西方等國對於中國會以「殖民主義」批判的原因，一方面由於中國對於信貸審核的不嚴格，相比於西方國家不論是單純的救濟或者商業投資，往往會對於信用的審核較為嚴格；相對之下，中國會更願意放款給被認為是風險較高或信用較差的地區、國家或銀行，而也因此中國的做法便會被認為是一種提供給貧窮國家的貸款陷阱。

另一方面，這同時也是因為中國的崛起是種試圖建立起國際秩序體制的嘗試，這種情形下，中國的「開發式援助」的行為便不是那麼的毫無政治因素，而是介在純然的商業考量與純然的政治援助之間游移的產物。因為純然的商業行為並不會樂意自己所借貸出去的資金擁有如此高無法收回的風險，儘管就中國的情況而言，其實際運作的資金多半並未離開中國，而是在中國的官、商之間流動，提供給借貸國的是工程服務與建設，然而投資而無法回收的風險依舊存在。因此事實上，真正擔心債務的恐非借貸國，而是身為放貸者的中國。

約從 21 世紀開始，中國逐漸以大規模的貸款帶動其過剩基礎建設產能的出口，若以 20 年的償債期而言，2020 年開始應開始進入償債的高峰期，若借貸國無法順利償債，必然會對中國的金融系統帶來巨大的壓力。以現今的償債方式而言，已遭受到各方的壓力的中國，未來可行的方式便是調整承諾、價格與放款，然而不論是「一帶一路」或過去受到貸款「援助」的非洲國家，多半需要面對其民主制的挑戰。以馬來西亞為例，於 2018 大選後便開始積極檢討過去執政者與中國簽訂下的合作合約，中國面臨到的困境便是不僅沒有收獲友誼，更需要面臨投入數百億美金的資金難以回收的難題。更糟的是中國不只僅有這樣一個合作案，而是許多的借貸國都不斷賴債與要求重整債務或重新簽訂合約。

而中國於近年中非論壇上對於援助的含糊其辭，一方面在吸引西方媒體的砲火的同時，一方面也暗示了中國其「新殖民主義」的無力，這其實便是金錢的問題——不論是借貸或投資的回收風險——均使中國面臨到輸出其基礎建設與秩序體制的障礙。

結語

隨著中國的國力上升，台灣於非洲的邦交與影響力便逐漸下滑——至今僅存一名邦交國（以及一名尚未獲國際普遍承認之國家）。然而我們可以注意到至少在檯面上，中國並

非是一味的撒錢，而是試圖以投資或言「援助」的方式來幫助對方以及取得利益。這樣的中國經驗儘管隱含著某種程度上殖民主義的批判，然而以台灣的國際地位，就算與債務國有所糾紛，亦不會被認為具有殖民的意圖。因此透過擴大市場，影響並提升對方經濟的運作模式，而非僅為純然道德上的援助方式才有可能使受援國走得長久，而這方應為我們鞏固邦交的主要戰略。



作者簡介

劉曉鵬教授為美國芝加哥大學歷史學系博士，目前於國立政治大學國家發展研究所擔任教授，同時也兼任亞

太研究英語碩士學位學程主任。劉教授的研究領域主要為發展援助、全球扶貧、族群研究，以及政治發展。