# 科技部補助專題研究計畫成果報告
# 期末報告

## 檢視非洲的中華農神

計 畫 類 別 ： 個別型計畫
計 畫 編 號 ： MOST 103-2410-H-004-216-
執 行 期 間 ： 103年08月01日至104年10月31日
執 行 單 位 ： 國立政治大學國家發展研究所

計畫主持人： 劉曉鵬

計畫參與人員： 碩士班研究生-兼任助理人員：林士鐸

報 告 附 件 ： 移地研究心得報告
出席國際會議研究心得報告及發表論文

處 理 方 式 ：
1.公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢
2.「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3.「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中 華 民 國 104 年 12 月 27 日

中 文 摘 要 ： 本書分析劉建軍利用非洲的落後形象吸引農民投資非洲的神話。1980年代以前，中國曾提供無私援助，但中國國內的開發式扶貧經驗使中國人相信能協助窮國同時從己方投資中獲利。在執行上，混合外援與投資不僅改善援助效率，也強化中國在非洲的農企業。相較於中國的混合式援助政策，台灣仍然堅持傳統無利可圖的援助模式以協助「落後」國家的農業。作者主張為改善援助效率並準備他日中國的外交挑戰，台北應考慮參考北京模式進行援外改革。

中 文 關 鍵 詞 ： 中非關係、外援、農業援助、種族主義、新殖民主義

英 文 摘 要 ： This book analyzes the myth of Liu Jianjun, which is created to entice Chinese farmers to invest in Africa by exploiting the image of African backwardness. China used to provide selfless aid before 1980s, but investment-oriented domestic poverty relief experience convinces Chinese of helping the poor countries while profiting from their own investments. In practice, mixing foreign aid with investments not only improves aid efficiency, but also strengthens Chinese agri-businesses in Africa. In contrast to China’s hybrid aid policies, Taiwan still adhered to traditional aid model to help “backward” countries’ agricultural sector without profit. The author argues that to improve aid efficiency and to prepare for next diplomatic challenge from China, Taipei should consider aid reform by following Beijing’s model.

英 文 關 鍵 詞 ： Sino-African relations, Foreign Aid, Agricultural Aid, Racism, Neo-Colonialism

報告預定將會擴大寫成專書，在此僅以與本次田野調查及兩岸比較部份的草稿上傳，前幾章撰寫的中國部份與全部潤稿尚需數週方可完成，大致結構如下。

**前言　　中非經濟合作與劉建軍**
**第一章　中國特色的種族主義**
**第二章　幫助非洲與中國農民的經驗**
**第三章　經驗的運用**
**第四章　農神出現**
**第五章　台灣農神**
**第六章　消失的農墾公司**
**結論　　來者猶可追**
**參考文獻**

## 第六章・消失的農墾公司

**「不要看非洲黑人沒路用，現在全世界都集中往非洲投資，那些國家要如何拉過來？」——前總統李登輝，2013 年 11 月 16 日**

兩岸對抗一直是台灣提供非洲援助的政治理由，隨著北京力量提升，援助經費不足也是台灣失去邦交國的重要理由。除了不斷加碼的援助經費，有沒有其他方式能鞏固台灣的邦交國，以維持起碼的國際承認？目前看起來，台北解決這個問題的方法是與北京妥協，因此馬英九總統執政時期是一甲子以來兩岸難得的外交休兵，台北也因而能在援助競賽中休養生息。

惟很少人問，他日若兩岸外交兵鋒再起，台灣將如何應對。趁這個休養生息的機會，對外援助能做什麼改變？

### 一・　務實的理想主義

2008 年馬英九總統就職後，由於外交上不再與北京對抗，故提出「活路外交」政策。隨著活路外交而來的是援助策略的改變，透過《援外政策白皮書》，指示援外工作「目的要正當」、「程序要合法」及「執行要有效」等原則。就內容而言， 則強調援外工作將以「進步夥伴、永續發展」為主軸。[1]

[1]《援外政策白皮書》內容見中華民國外交部網站（http://www.mofa.gov.tw/Home/TopicsUnitDownLoad/188dd42a-5d15-42de-8b41-e519c2d51ee8），2015 年 8 月 28 日下載。

這個論述四平八穩。 「正當」與「合法」中蘊涵的意義就是將來不再採用金錢外交。其餘的「有效」、「永續」等語，不但是各國提供經濟援助時的準則，在我國援外行為中也不是第一次出現。「進步夥伴」雖無進一步解釋，似乎要將與受援國的關係從「施與受」轉變為較平等的「夥伴」，有北京在 1983 年「平等互利」的味道。

要進一步探究，只能從白皮書中比較突出的名詞，即強調我國在援助上將扮演「務實之理想主義者」（a realistic idealist）著手。要務實又要理想，「務實之理想主義者」變成模稜兩可的概念。 根據馬總統在國合會的演講， 這句話的全文是「國合會不是純粹的慈善單位，而是外交系統的國際合作單位，不能完全不照顧外交目標，但須跟國際人道援助結合。」因此他期許「國合會成為現實的理想主義者，懷抱濟世理想，但援外方法須務實。」[2]

若要尋找「務實之理想主義者」的實際執行內容，以 99－103 年度的《國際合作發展事務年度報告》來看， 我國對非洲國家的援助， 包括援贈財政經費（含協助提升太陽能與電力系統）、醫療衛生、社會建設（含救助與贈送鑒識器材）、經濟建設（教當地人生產高粱酒）、公路整修、教育（提供獎學金、贈送 LED 燈）、農漁建設（如稻米增產）、文化建設（援建文化宮等建築）、協助建立數位與衛星器械等等。[3]

從這些大致的內容來看，提供醫療人員屬於純「人道援助」，和一國經濟發展無關。贈送器材以及一些小規模的建築等屬於對友邦的「財政補貼」，對經濟發展的助益也有限。而獎學金等人才培養工作屬社會發展，但要等到人才養成並對該國經濟發生影響也需很長的時間。而且與其他提供大量獎學金的歐美國家相比，也不容易看出我國明顯的貢獻。

農漁生產對非洲基層的農民有幫助，我國在這方面也有近半世紀的歷史，目前仍然是我國對外援助的主力，占超過一半的計劃及預算。[4]然而如前所述，改善他

---

[2] 馬總統在國合會的演說內容， 見〈總統：轉告受援國台灣總統重視清廉〉，中央社新聞 2008 年 9 月 18 日（http://www.coolloud.org.tw/node/27075），2015 年 8 月 28 日下載。

[3] 歷年《國際合作發展事務年度報告》見外交部網站 http://www.mofa.gov.tw/Home/TopicsUnitArticleDetail/bfb02ad8-c362-4221-93d0-fc6b09d011c4（2015 年 8 月 28 日下載）

[4] 農漁生產包括園藝、農藝、水產養殖、畜牧，2010 年占所有援助計劃比例約 74%，參考〈國際合作發展事務 99 年報告〉（外交部 101 年 1 月 3 日）http://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/17/262/9ec35314-bdad-4bea-ba64-98c15b379611.pdf（2015 年 9 月 28 日下載）。另筆者於 2015 年 10 月 22 日在台北訪問現任國合會副秘書長李栢淳，他估計農漁方面援助約占總預算 55%。

國的農業環境雖然道德理由堅強，但困難重重，國際經驗證實相關援助必將遭遇許多挑戰，這也正是為何北京必需對援助進行改革的理由。

高粱酒計劃是農漁生產中比較新的做法，也重複曇花一現的歷史，容後探討。由於大多數內容仍是捐贈，創新做為有限，證實外援的主要思路仍維持在濟世行善等理想。 到了 2012 年，總統府為馬英九年出訪非洲所製作的「仁愛關懷，鞏固邦誼」網頁中，除了確認政府仍然用「仁愛」來鞏固邦交，在明顯處仍可看到刊登「台灣的農技像神」的新聞。[5]

看來即使過了半個世紀，也有了外交休兵，許多台灣官民對非洲在心態上不但沒有改變，也僅堪比北京改革開放前的思維。試圖利用「神技」來「仁愛關懷」友邦需求，等於期待受援國因為感動而維持邦交，看不出「進步夥伴」的平等關係。在外交休兵時期的援助雖強調「務實之理想主義」，人道理想部份沒有問題，但外交部份如何務實？

馬英九總統在 2015 年 7 月的出訪可能給了答案。他與國安會秘書長及外交部長召開記者會時指出：「中共在國際間影響力越來越大，台灣在許多援助規模恐怕無法比擬，但台灣也有長處，例如幫助小農改善生活，讓當地人民真的感到改變，小也可以很美。」[6] 由於外交休兵，政府援外預算從 2009 年的 6 億美金到 2015 年的 3 億美金，[7] 援助費雖然省下，但有限的經費沒有做大做強，三大外交巨頭還在怪對岸援助規模大，滿足於「小農感到改變」、「小也可以很美」，說明了「務實之理想主義」僅在外交上節省預算，其他特色恐怕尚未建立。

## 二． 敵友意見

對岸援助規模很大嗎? 北京 2014 年公佈最新的數據，2010-2012 年平均每年對非洲地區援助約 25 億美金，[8]但由於援助與投資混合，北京許多投資行為，都被解釋成中國政府的慷慨援助。一個著名的學術研究單位 AidData 就指出，中國僅在本世紀前十年就對非洲提供了 750 億美金的援助。[9] 但是這類單位常常將新聞報

---

[5] 參考中華民國總統府網站專頁〈馬英九總統首訪非洲友邦紀實〉（http://www.president.gov.tw/Portals/0/FeaturesSection/Foreign-visits/President-Ma/2012p01/chinese/domestic_news.html，2015 年 10 月 28 日下載）

[6] 楊雨青，〈總統：外交官脊樑硬起來〉，《中央廣播電台新聞》2015 年 7 月 16 日（http://www.rti.org.tw/m/news/detail/?recordId=203957）， 2015 年 10 月 1 日下載。

[7] 曹伯晏，〈馬砍援外預算照樣遭詐財〉，《自由時報》2015 年 1 月 3 日（http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/844309），2015 年 9 月 29 日下載。

[8] 參考 2014 年 7 月中華人民共和國國務院發佈之《對外援助白皮書》(http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/10/c_1111546676.htm)，2015 年 9 月 29 日下載。

[9] 參考 AidData 於 2013 年 4 月發佈資料（http://china.aiddata.org/content/about_the_project ，2015 年 8 月 30 日下載）。 AidData 有來自威廉瑪麗學院 （The College of William & Mary）、楊

導加總， 未鑽研其中的差別。 而中非援助關係的著名學者，特別對農業有專精研究的 Deborah Brautigam，就反駁這種說法。她估計中國大陸在本世紀前十年，對非洲的援助預算平均一年不到 15 億美元。[10]

如果相信專業並採用外交休兵前的數據來比較， 將這個 15 億除以非洲近五十個邦交國，北京平均每年每國的援助數字約 3000 萬美元。相較之下，若以前述 2009 年為基礎，台灣的援外預算約 6 億美金，大略除以 20 個需要援助的邦交國（教廷不需援助）， 平均也大約是 3000 萬美元。就算是 2014 年的數據，平均每個國家也差不多僅 5000 萬美元。換言之， 雖然兩岸在個別國家投下的實際數字不為人知，但兩者政府資金的差別應不如媒體或一些學者想中的龐大，差別僅在於其運用方式：台灣的資金沒有外溢效果，對岸是用來壯大企業。

由於長期研究中國在非洲農業援助與投資，Deborah Brautigam 自然了解兩岸援助上的競爭，也對台灣在非洲的農業援助也有相當涉獵。她早年不但曾在台灣學習中文，更曾在非洲專業期刊上發表論文，建議非洲國家模仿台灣經濟發展模式，對台灣的態度十分友好。[11]

在訪談中她告訴筆者，在外援上台灣政府角色可以更有彈性，例如擔任台非間的經濟合作平台。她知道台灣在農業科技上是強項，對台灣過去在非洲的示範田如數家珍，因此以前述北京在非洲建的示範中心為例，指出雖然在非洲設置糧食研究中心的工作屬於對非洲的官方援助，但包辦這些援助的是企業科研人員。若做出了研究成果，企業加持後等於替台灣產品在非洲拓展商機，如此在非洲的示範才具備永續性。[12]

要更深入了解台灣與非洲農業援助上的差異與雜交水稻的推廣，林松添也是合適人選。他在 2003 年台灣與賴比瑞亞斷交時，是北京派去接手的首任全權大使。5 年後馬拉威與我國斷交，他又被調往馬國擔任首位大使。由於其能力傑出，目前

---

百翰大學（Brigham Young University）與華府全球發展中心（Center for Global Development）的支持。

[10]有關中國對非援助的虛實，參考 Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (New York: Oxford University Press, 2009)。她不但曾在紐約時報上發表這樣的看法( *New York Times*, Sep 20, 2012），她的部落格也隨時更新與挑戰政學界對中國援非的數據（http://www.chinaafricarealstory.com/2013/10/chinese-aid-how-much.html），2015 年 8 月 30 日下載。

[11]推薦台灣經濟發展經驗給非洲國家的論文，見 Deborah Brautigam, "What Can Africa Learn From Taiwan? Political Economy, Industrial Policy, and Adjustment,"*The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, No. 1 (March, 1994), pp. 111-138.

[12] 筆者於 2015 年 9 月 2 日訪問 Deborah Brautigam，她目前是約翰霍普金斯大學國際學院國際發展系主任(International Development Program, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University)，訪問於其研究室內進行。

擔任中國外交部非洲司司長。台灣在外援對非洲友邦失去吸引力，林大使必定扮演重要角色，吾人亦可將他當作是台灣在國際關係上的敵手。

由於實務經驗，林司長對台灣農業援助十分了解。他形容台灣的農業援助有點像「自娛自樂」，雖然技術展示有利於當地農業，但毫無可持續性。1970 年代北京奪走台北邦交國時，通常都會派新的隊伍承接台灣農業援助，以避免受援國有任何損失。但當今北京的思維與過往不同，完全不考慮繼承台灣模式。[13]

和台灣相同，中國也在賴比瑞亞建立農業示範中心，內容也是稻米，不過差別在於這個示範中心是由專門研發雜交水稻的「袁隆平農業高科技股份有限公司」所承包。該公司在湖南省的鼓勵下，積極拓展非洲市場。[14] 因為若是以賴國農民為基礎研發出合適西非種植的稻種，商機可期。

在馬拉威，台灣的農業技術團曾在當地服務四十年，試圖增產玉米及稻米，而且成效有限。林大使的做法是積極引進中國企業，他直言「援助解決不了發展問題，發展問題還得走投資的道路」，經濟作物因此成為投資目標。原本希望中國的菸草商能投資菸農，但企業發現馬拉威的菸草口味與不符中國市場所需而放棄。然而棉商認為有利可圖，以契作方式與五萬名棉農合作，投資 2500 萬美元在較具經濟利益的棉花廠。林大使如此形容他在馬拉威的工作：
「企業用種子和棉花給當地人，回來以後進行加工。運回來的棉花價格比新疆產的棉花還便宜質量還好，棉花的棉脂可以造沙拉油，裏面的肉可以做動物飼料….非洲農戶原來有地，增加農戶的單位產量，這樣解決了投入不足和沒有市場的問題，中間還提供了技術的指導，這個項目對中非是互利雙贏。這個工廠中有 1300 人就業，一年可以為馬拉維節省外匯三到四千萬。」

無論基於就業機會或合約農戶，與其國內扶貧經驗相同，對中國大使而言這些都是「造血」、「幫助當地人民儘早脫貧致富」。也因如此特色，雖然這 2500 萬的資金是為投資目的而來，即使學術論文也容易將此誤認是官方援助。[15]

---

[13] 1970 年代非洲諸國棄台北轉北京時，多派員取代我國的農技團。參考蔣華杰，〈農技援非（1971－1983）：中國援非模式的成效與個案研究〉《外交評論》2013 年第 1 期，頁 30－49。

[14] 筆者於 2005 年 8 月 25 日於於北京訪問林松添司長。他介紹袁隆平的雜交水稻給賴比瑞亞總統事，見湖南雜交水稻研究中心網站，〈利比里亞總統訪問湖南雜交水稻研究中心〉2006 年 11 月 1 日 (http://www.hhrrc.ac.cn/NewsItem.asp?NewsID=827&FirClass=%E4%B8%AD%E5%BF%83%E5%8A%A8%E6%80%81&SecClass=)。湖南省試圖拓展非洲農業市場的雄心，見湖南省商務廳綜合調研處報告〈抓住機遇，走進非洲〉，2011 年 2 月 1 日 (http://zdc.hunan.mofcom.gov.cn/article/sjdiaoyanbaogao/201102/20110207394142.shtml)。以上皆 2015 年 9 月 30 日下載。

[15]馬拉威與台灣斷交後，中國對該國投資與援助請參考中國網，〈林松添談中非合作論壇十年〉，2010 年 2 月 12 日，http://www.china.com.cn/fangtan/2010-02/10/content_19400535.htm；

筆者曾訪問過該廠所屬的當地員工與棉農，沒有人覺得自己被援助或幫助，只知道來了家中國公司和原在該地的英國公司競爭，他們甚至抱怨工資與收購價格過低。居住環境十分克難的中方人員則表示，待遇和收購則完全按照市場與法定價格。很明顯的，中國人不是來行善，而是來投資，因此需要壓低成本。當地員工的反應和一般企業相同：抱怨連連，卻不肯離職。

這家棉業公司由於成效良好，也承包了北京提供給馬拉威的農業援助：示範棉花技術與培育當地人才。[16] 雖然我國與該國四十年的邦交中也做過類似的工作，但台灣是派高薪的農業專家協助低價糧食的增產，而北京則是派低薪的企業員工協助高價經濟作物增產，成本與獲利程度不同也顯示兩岸在農業援助思考上的巨大差異。

林司長對於中國如何幫助非洲農業，已經到了完全走經濟規律的程度，官方的工作只協助廠商投資並改善投資國的經營環境。對於利用政府平台投資失利的中國企業，感受不到同情或政治考量。前述西方學界重視的幾內亞科巴農場及莫三比克的萬寶農場，他不但毫無宣傳，反而指出其缺點。前者在他眼中是由於前總統孔戴的要求所設立，有政治考量因而在政權更替後形成發展障礙。後者則是投資規模太大，因此都有結構上的問題使獲利不足，而這些企業都必須自負盈虧。

外交對手謹守市場原則，故其對台灣農業援助「自娛自樂」的批評，我方實有檢討必要。國合會前秘書長陶文隆就曾指出「台灣農業合作計畫講究亮點，不重實質，一個計畫每年平均都要投入 30 萬美元，與友邦開發『台灣農場』，但每個受益農民，很少超過百人，農業產值不到當地農業產值的千分之一」甚至「加入援助計畫的農民，連兩代都是貧農。」但「援外計畫建案多傾向農、漁場，以便於展示援外成果，作為宣傳亮點，不重實質。」例如甘比亞，我國自 1996 年開始援助蔬果種植，僅 2010－2013 年間即投資百餘萬美元，但 20 年來，僅開發 3.6 公頃農場，受益農民 90 人。[17]

筆者曾訪問一位來往甘比亞與塞內加爾間的米商 Guile Ngom，他告訴我就他所知，甘比亞 Sapu 區的農民在我國 2013 年撤出後，就已開始食用我國技術團預備用來

---

中華人民共和國駐馬拉維大使館，〈駐馬拉維大使林松添接受馬媒體專訪〉，2010 年 3 月 7 日，http://mw.china-embassy.org/chn/sghdhzxxx/t669669.htm，以上皆於 2015 年 9 月 30 日下載。投資與援助混淆的學術論文見 Paliani Chinguwo,“Chinese Investments in Malawi”, in Anthony Yaw Baah and Herbert Jauch (eds), *Chinese Investment in Africa: A Labor Perspective*, (Brighton,UK: African Labor Research Network, 2009) pp 277-278.

[16]唐曉陽，〈中國對非洲農業援助形式的演變及其效果〉，《世界經濟與政治》，2013 年第 5 期，頁 65。

[17] 洪哲政，〈政府狂砍援外案，五年砍半剩五十個〉，《聯合晚報》，2013 年 12 月 14 日（http://city.udn.com/54543/5037371）2014 年 3 月 28 日下載。

播種的稻種。雖然種子在甘比亞被浪費，但這不表示在非洲沒有我國農業永續經營的潛力。台灣 2005 年撤出塞內加爾已歷十年，由於口感與產量都很好，塞北的農民仍十分珍惜當初台灣在當地推廣的 TCS-10。然而人工選種成效有限，產量下滑不可避免，因此這位米商亟盼尋找從台灣購買良種的商機。[18]

台灣有好的技術，卻不轉化為商機，不但可惜，缺乏經濟連繫也會影響政治關係。國合會資深技術團長黃天行曾提出：「援外的深層意義，是要讓當地人自覺任何東西都有代價，天下沒有白吃的午餐....技術團好意幫助當地農民生產出來的東西，無論再怎麼漂亮，賣不出去，前面的努力都是白費。」有些技術當地公司學了去，也賺了錢，所以「若技術團可以成立民間公司....將是任何新總統上台都不能忽視的重要力量，不僅能鞏固邦誼，也能幫助更多的農民。」[19]

## 三・　農墾公司的摸索

如果一位團長會如此構想，台灣政府當然也有過將農技企業化的想法。外交部在 2003 年前後曾推動將農技團轉型為「農墾公司」，就是修正原由政府出資雇用技術團到非洲工作的傳統，改為成立以營利為目的的公司，政府只提供部份資金，設法與國際開發機構或台非廠商結合，利用我國的技術與人員到非洲國家爭取招標之開發案件。自己營利的同時，不但降低對政府依賴，也促進對方就業與財富，幾乎就是今天《援外政策白皮書》上「有效」與「永續」的實踐。

當時外交部長簡又新在非洲友邦布吉納法索總結「公司化」的目標：[20]
「過去由國合會出錢的那個時代過去了...農業的發展越來越困難，二十一世紀新世紀的開始要有新的觀念...把駐外農技團轉型升級為農墾公司的概念，希望永續發展而且也不增加人民的負擔...農墾公司既可為受援國提供就業機會並創造財富，也可為台灣農業尋找出路，在建立自給自足的合作模式下，將來可形成利潤中心，不再過度依賴政府的預算...農墾公司短期內可為農技團團員提供創業發展第二春的機會，中期可作為國內農業『深耕台灣，佈局全球』的先鋒，引導國內廠商在受援國家中立足甚至獲利，長期而言，也可能有助於農業移民...農墾公司是以知識與技術為核心，強調農技團四十多年的累積技術與經驗...帶動國際性開發機構、台灣廠商或受援國當地廠商的資金，運用受援國的土地及勞動力，共同創造財富與分享成果...除了藉此可與...先進援外國家以及國際非政府組織形成夥伴關係，並且在互惠互利、創造國際合作發展的獲利模式下，減少政府財政負擔，並深化與邦交國的合作機制。」

---

[18] 筆者於 2015 年 3 月 25 日在塞內加爾首都達卡訪問 Guile Ngom。
[19] 王鵬捷，〈駐宏技術團長：援外轉型應重外銷〉，《中央日報》，2010 年 1 月 27 日（http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=101049322），2015 年 3 月 28 日下載。
[20] 黃明興，〈簡又新推動把駐外農技團轉型為農墾公司〉，中央社 2002 年 12 月 4 日瓦加杜古電（http://top81.ws/show.php?f=2&t=71078&m=252836） 2015 年 3 月 29 日下載。

農業移民、引導國內廠商在受援國獲利、佈局全球、降低對政府依賴、促進對方就業與財富，這些設計基本上就是將非營利機構轉型為營利組織，藉少數政府「援助」資金所獲得的槓桿，其獲利之大甚至可能使一些台灣人願意移民到受援國。這幾乎等於是今日北京在非洲農業上開發上震驚西方官學界的策略，如今安在？

布吉納法索成為我國嘗試投資的起點，應從 1980 年代談起。當時該國仍未脫離世界革命心態，仍盼北京基於反殖反帝的革命感情多加照顧，但如前所述，北京政策已開始走向市場化，減少無償援助，故該國「對中國改革開放不甚理解…並未得到預期的大量經濟援助…對中國心存一定疑慮」，即使 1989 年 9 月龔保雷總統成為六四事件後國際抵制下，第一個訪問中國的外國元首，表現強烈的患難情誼，但北京堅守原則，仍未給予大量援助，故該國官員對「未能完全滿足布國經援要求表示不太滿意」。[21]

布國習於受援，又沒有從北京得到足夠的無償援助，解釋了四年後該國將外交轉向台灣。當時布國向歐洲貸款一億美元於巴格雷區建水壩，但建水壩之後仍需耗資數千萬美元開發週遭乾燥地區，才能吸引屯墾人口。因此，我國 1994 年與該國建交的條件之一，就是負責開發水庫的那干貝河（Nakambe）右岸一千二公頃土地。這是中共到了上世紀 90 年代中期，必然不會同意的大規模無償農業援助，也是我國農業援外以來最大的開發案。

由於在右岸開發成效良好，我國技術團在當地聲名遠播，影響力大增。後布國於 1999 年從「伊斯蘭發展銀行」（Islamic Development Bank）貸得三千七百萬美金繼續開發左岸一千五百公頃土地，[22] 自然希望績效卓著的國合會能利用這筆錢進行開發。然而，國合會本身無法收費進行開發，但若有國合會所屬公司，再把銀行資金交給該公司營運，讓已熟悉當地的器械、人員、技術繼續發揮效能，不失為一可行方式。

從當時外交部發言看來，我國開發意願很強，也將是援外史上一大突破。可惜國合會高層擔心投資衍生出複雜的政商問題，最後關頭取消。農墾公司之議雖然作罷，但變成原技術團長方英彥退休，並在卸任前後以其身份之便，將部份技術團的設備轉移成為私人資本，自組「台灣技術管理公司」（Management and Technology Corporation）。 由於其縮寫 MTC 與我國技術團 MTC 相同，公司組成以技術團員為人頭，總經理又是布國熟悉的「團長」，這個 MTC 不但繼續產生

[21]外交部當代中國使節外交生涯編輯委員會，《當代中國使節外交生涯（第六集）》（北京：世界知識出版社， 1995 年）， 頁 289－312。
[22] 王平宇，〈農技團擬改制為農墾公司〉，《自由時報》2002 年 12 月 10 日（http://old.ltn.com.tw/2002/new/dec/10/today-p10.htm, 2014 年 3 月 29 日下載）。

我國主導的形象，也很快獲取布方信任獲得開發案。有了技術團的設備加持，[23] 成為台商的方前團長，官方關係與開發工作都極為熟悉，因此也得以繼續承攬周邊業務。

2005 年我國捐贈的旅館「巴格雷生態旅遊中心」（Centre Eco-Touristique de Bagre），就是由方前團長所承包。2014 年 10 月筆者到該地做實地訪查，就住在該旅館。該旅館外型亮麗，風景絕佳，但幾無旅客。內部設備破舊不堪、缺水缺電、泳池蚊蟲孳生，兒童遊樂區處處銹蝕斷裂，必定會對幼童造成傷害。站在門口中華民國旗幟下「中布合作」的招牌，任何國人都會產生難以言喻的羞愧。

除了飯店，MTC 公司承攬的那干貝河左岸開發區，農民進駐程度與我國官方承包的右岸完全無法相比，但這不表示我國官方援助就事事順利。由於正式援助已於 2010 年結束，如今仍掛著我國旗的養魚場看來像廢墟，另外曾經獲得無數讚賞的稻米生產區域雖然仍是綠油油一片，但台灣與當地的專家都告訴我，這個地方在迅速走下坡。[24]

十月已近收割期，綠油油一片表示太晚插秧，等冬天再收割，收成必定不佳。然而，農民則解釋我國技術團離開前收回許多機具，[25] 接踵而來的機械使用與肥料價格也全都改變，成本增加使收益只有過去的 70%，也因籌資等因素而影響農時。許多農民使用的不再是我國當年的台秈二號種子，因為「農技團移交給布國相關部門後，由於未能有效控制稻種純化以及新育品種繁雜卻未能持續改良，導致現有稻作稻粒結實愈小…（我國的台秈二號稻種）在實際栽種成果以及稻粒飽滿度都不若早期台灣農技團時期的品質。」[26]

眼見國家援助與扶持的私人公司出現如此景像，不禁讓吾人思考，若是對岸執行會是何種光景？就農業而言，北京原則上不太可能做開發完畢後把地送給農民這種無利可圖的「交鑰匙」工程。要做應是由政府提供誘因給大型企業，從整地、生產到出售產品一次承包，以確保後續的種子、肥料與機械等投入持衡。當地農民仍然會有地耕種，但也有合約規定繳交作物量，以確保企業收益。企業獲利的同時，就外交上而言，同樣有豐收的視覺效果。

---

[23] 公有 MTC 將機具移轉到私人 MTC 曾被指控為舞弊。參考〈外交部電駐布吉納法索大使館〉，《外交部電報》第 705 號，民國 99 年 9 月 23 日。

[24] 隨筆者訪問該區的我國是於 2004-2007 擔任駐布吉納法索技術團長的李正宗，李先生也曾參與 1970 年代姑河墾區的開發。當地專家 Amidou Boro 是布國農業部駐巴格雷管理主任，於 2014 年退休。

[25] 農民田野訪問於 2014 年 10 月 4 日進行，農民包括 Sawadogo Marcel, Sorgho Dayende, Domboue Yacouba, Sorgho Nabyoure.

[26] 陶文隆、駱國章、楊永吉，《參加布吉納法索巴格雷地區成長極計劃投資論壇返國報告》（國際合作發展基金會）2012 年 10 月 8 日。

若要做與國家顏面相關如飯店等援建工程，就絕不容移交後破敗。因此，必先召集企業考慮地點與基礎建設等影響獲利的因素，確保興建後會有永續經營的價值，再由政府補助的方式，鼓勵企業競標，之後並主導經營以確保獲利。我國在做法上是把資金交給我國商人，雖有壯大台商的效果，但蓋好後任其破敗，實在與傳統「交鑰匙」工程無異，也丟國家的臉。

但「農墾公司」之策終究是國合會往企業合作思考的努力，只是似乎還需摸索一段時間。前述高粱酒計劃耗資台幣一億一千五百萬，也是一個很好的例子。整個計劃原本是我國於 2008 年在布吉納法索總統家鄉 Ziniare 捐贈酒廠，讓該國利用該國的盛產的高粱製酒營利，屬於傳統援贈「交鑰匙」的思考。然而，該國缺乏產銷經驗，故又變成了建廠的台商在占大多數股權的條件下，與布國商人合資經營。這種先援建再經營的手法，已類似中共在 1980 年代改革外援制度時，取回中方早期援贈機構的經營權。

可惜廠商之前調研不足，布國進口歐洲酒無論規模或價格都非小廠可競爭，且該國並無保護國產酒政策，加上這項投資仍然沾了些政治——布國與台資合夥的廠商乃總統胞弟，願意分紅但無意分擔損失，且「另有考量並涉及敏感事項」，因此不久後台商撤資，酒廠於 2012 年停工。[27]

投資就有輸贏，國合會似乎仍未放棄向投資方向發展的努力。由於對巴格雷地區農情的熟悉，我國技術團雖然已撤出該地，但 2012 年國合會籌劃以新的面貌回到該地。有別於過去的贈予和補貼，這次將出售技術給農民。當時的國合會秘書長陶文隆告訴布國，台灣將「以投資做為援助開發工具」，而策略是成立稻種生產公司。[28]

這個公司雖然會與當地農民組織與國營企業合資，但從國合會對這個公司發展構想來看，會做到管理操之在我。其設計是除稻種生產外，將「朝多元化經營，不侷限於稻種(穀)生產，可擴大至園藝作物、農機代耕、農業資材(如肥料、種子)買賣。另公司將以穀換種、以穀換肥方式與巴格雷地區農民合作，「強化巴格雷地區經濟活動，提高當地農民收入。」。

這其實類似十多年前農墾公司的再生，而且投資的確有助當地經濟，與對岸藉營利讓農民「脫貧致富」的邏輯已十分接近。國合會為了避免公私紛亂，「投資計畫有其退場機制，未來公司獲利並運作上軌道，本會可將稻種公司股份移轉賣給

[27] 歐文凱，《布吉納法索巴格雷地區農業投資考察團返國報告》（國際合作發展基金會投融資處，文號 1025000472），2013 年 11 月 3 日；王金鎮是安崧工程公司總經理，也曾是布吉納法索 Sorghum 酒廠建造者與主要投資人，筆者對他的訪問於 2015 年 10 月 16 日在台北進行。

[28] 以下有關投資巴格雷計劃及引用內容，參考陶文隆、駱國章、楊永吉，《參加布吉納法索巴格雷地區成長極計劃投資論壇返國報告》（國際合作發展基金會）2012 年 10 月 8 日。

巴格雷地區農民組織，以正常商業運作模式，處理股權問題」。台灣援外數十年來所欠缺的精神，就是「正常商業運作模式」，終於出現在非洲。

## 小結

雖然稻種公司看來萬事具備，作者執筆本文時，這個計劃已中止了。看來不管是夥伴關係、務實理想主義或外援與投資結合的摸索，我國都還有很長的路要摸索。和對岸相較，台灣在援助上少了市場考驗，可預見的未來和受援國的關係仍將是援助與感恩的單向互動。這種互動能否禁得起外交休兵結束後的考驗，只能留給時間來證明。

「檢視非洲的中華農神」出國報告

本計劃原名「非洲農民如何繼承亞洲技術」，以我國撤出的稻米技術援助區為主要調查地點。第一次研究時間是 2014 年 10 月，地點是布吉納法索的巴格雷區，當地在我國技術團離開三年後，已出現農時無法配合與肥料成本上升等問題而影響產量。技術團留下的吳郭魚技術中心已破敗，另外以我國人員主導的開發公司，其開發之土地使用狀況欠佳。總體而言，僅三年即明顯走下坡。

2015 年 3 月進行塞內加爾北部聖路易區田野調查時，在達卡遭到塞國海關刁難（本人已投書塞內加爾平面媒體控訴刁難事，以下是其中二家報紙：
http://www.lequotidien.sn/index.php/opinions-debats/mon-experience-de-la-corruption-au-senegal
http://xibaaru.com/actualites/macky-sall-et-le "s-escroqueries-aux-visasun-chinois-expulse-illegalement-lui-demande-des-explications/）
只能向該國來接待的米商了解我國過撤出十年後，原稻種「台中秈十號」的發展狀況。由於前往下一個研究目標甘比亞必定會經過塞國，塞國受阻會影響整個計劃的基本構想，加上研究經費極為有限，因此返國後請求科技部允許將計劃改為「檢視非洲的中華農神」，將中國大陸半世紀來在非洲的農業發展狀況納入比較研究。

2015 年 8 月，前往中國大陸北京外交部檔案館與上海華東師範大學冷戰中心，調閱官方檔案中早期援非紀錄，同時訪問廣受中西學者與媒體注意的劉建軍先生，了解中國農民移民非洲的實況。此外，也赴外交部訪問其非洲司司長林松添與其介紹的相關中非投資基金人員，了解中國對非洲援助與投資狀況。

2015 年 9 月，赴美國訪問著名的中非農業問題專家 Deborah Brautigam 。她已出版 *Dragon's Gift* (Oxford University Press, 2009)，也正出版 *Will Africa Feed China* (Oxford University Press, 2015)，在非洲有多年調查中國農業投資與援助的經驗。由於知道我遠道而來，訪談之外，她也將一些個人調查但未出版報告給我，並給台灣農業援助提供建議。

# 他山之石：台北應如何學習北京對非援助策略？

劉曉鵬
政治大學國家發展研究所副教授

## 前言

2008 年以來，因應新情勢所提出的「活路外交」政策也已 6 年，台灣對非洲友邦提供援助已逾半世紀。援助與非洲友邦的數字， 一直是以兩岸關係的變動為主要思考。 本文除了回顧台灣對非洲的援助成效， 也將以中國大陸的轉型經驗為基礎，提供未來對非援助工作參考。

## 一．抽象的改變

馬英九總統上台後， 強調與中國大陸改善關係，外交上不再與北京對抗，故提出「活路外交」政策。 透過《援外政策白皮書》，指示援外工作「目的要正當」、「程序要合法」及「執行要有效」等原則。就內容而言， 則強調援外工作將以「進步夥伴、永續發展」為主軸。[1]

在「進步夥伴」方面，將依「巴黎援助成效宣言」（Paris Declaration on Aid Effectiveness）原則，建立專業及有效的雙邊援贈機制，與友邦共創繁榮進步；同時政府將與其他援助國、多邊援助組織、國內非政府組織及私部門等建立多元化的援助夥伴關係。在「永續發展」方面，台灣將在「聯合國千禧年發展目標」（United Nations Millennium Development Goals, MDG）架構下，配合台灣發展強項，加強協助友邦達成「扶貧減飢」、「普及教育」、「防止傳染病」、「促進環境永續發展」及「建立全球發展夥伴關係」等發展目標。

「正當」與「合法」是道德名詞，本來就該做到，暗指過去政府從事外交工作不正當不合法之餘， 其中蘊涵的意義就是將來不再採用金錢外交。 其餘的「有效」、「永續」等語，不但是各國提供經濟援助時的準則， 在台灣援外行為中也不是第一次出現。 《援外政策白皮書》中比較突出的名詞， 可能就是指台灣要扮演「務實之理想主義者」（a realistic idealist）。

要務實又要理想， 可能使很多人難以對「務實之理想主義者」有明確的定義。 根據馬總統在外交部提供援助的主要中介機構——「國際合作發展基金會」——的演講， 這句話的全文是「國合會不是純粹的慈善單位，而是外交系統的

[1]《援外政策白皮書》內容請參考中華民國外交部網站
http://www.mofa.gov.tw/Home/TopicsUnitDownLoad/188dd42a-5d15-42de-8b41-e519c2d51ee8
（2015 年 9 月 28 日下載）

國際合作單位，不能完全不照顧外交目標，但須跟國際人道援助結合。」因此他期許「國合會成為現實的理想主義者，懷抱濟世理想，但援外方法須務實。」[2]

## 二． 檢驗「務實之理想主義」

若要尋找「務實之理想主義者」的實際執行內容，以 99－101 年度的《國際合作發展事務年度報告》來看， 台灣對非洲國家的援助， 包括援贈財政經費（含協助提升太陽能與電力系統）、醫療衛生、社會建設（含救助與贈送鹽識器材）、經濟建設（教當地人生產高粱酒）、公路整修、教育（提供獎學金、贈送 LED 燈）、農漁建設（如稻米增產）、文化建設（援建文化宮等建築）、協助建立數位與衛星器械等等。[3]

從這些大致的內容來看，提供醫療人員屬於「人道援助」，贈送器材以及一些小規模的建築等屬於對友邦的「財政補貼」， 對經濟發展的助益有限。而獎學金等人才培養工作雖屬發展援助，但要等到人才養成並對該國經濟發生影響也需很長的時間。 而且與其他提供大量獎學金的歐美國家相比， 也不容易看出台灣明顯的貢獻。

農漁生產看來對非洲基層的農民有幫助， 然而許多學術研究已出，外來技術協助非洲農民增產，往往會遇到成本過高的問題。 而非洲本身又有諸多農民教育水平、政府素質、基礎建設不足、文化、氣候等問題， 加重整體生產成本，難以形成市場效益。 結果常使得農業援助曇花一現， 淪為外來農業補貼，沒有持久效益。[4]

對於台灣長期以來的農業援助， 國合會秘書長陶文隆評道「過去台灣農業合作計畫講究亮點，不重實質，一個計畫每年平均都要投入 30 萬美元，與友邦開發『台灣農場』，但每個受益農民，很少超過百人，農業產值不到當地農業產值的千分之一」甚至「加入援助計畫的農民，連兩代都是貧農。」[5]

---

[2] 馬總統在國合會的演說內容， 請參考 2008 年 9 月 18 日中央社新聞 http://www.coolloud.org.tw/node/27075 （2015 年 9 月 28 日下載）

[3] 歷年《國際合作發展事務年度報告》請參考外交部網站 http://www.mofa.gov.tw/Home/TopicsUnitArticleDetail/bfb02ad8-c362-4221-93d0-fc6b09d011c4 （2014 年 3 月 28 日下載）

[4] 有關非洲農業問題， 請參考 Robert E Clute, “The Role of Agriculture in African Development,” *African Studies Review*, Vol 25, No. 4 (Dec, 1982), pp. 1-20; Sara S Berry, “Concentration without Privatization” in *Land and Society in Contemporary Africa*, eds., R.E. Downs and S.P. Reyna (University Press of New England, 1988), p. 56; Maxwell Owusu, “Agriculture and Rural Development since 1935”, in Ali Mazrui (ed.), *Africa since 1935* (UNESCO, 1999), p. 317；. 劉曉鵬，〈回顧一九六Ｏ年代中華民國農技外交〉，《問題與研究》44 卷第 2 期，2005 年 3、4 月，頁 131-145。

[5] 洪哲政， 「政府狂砍援外案， 五年砍半剩五十個」，《聯合晚報》，2013 年 12 月 14 日（http://city.udn.com/54543/5037371， 2015 年 9 月 28 日下載）

對非洲友邦的「人道協助」與「財政補貼」難以對非洲經濟發展有所貢獻，最家喻戶曉的農業援助難以有效提供友邦經濟發展， 那麼如何做到《白皮書》中所說的「與友邦共創繁榮」？

對於改善愈援愈貧的情形，國合會資深技術團長黃天行曾公開提出：「援外的深層意義，是要讓當地人自覺任何東西都有代價，天下沒有白吃的午餐….技術團好意幫助當地農民生產出來的東西，無論再怎麼漂亮，賣不出去，前面的努力都是白費。」有些技術當地公司學了去， 也賺了錢， 所以「若技術團可以成立民間公司，做到後端外銷這塊，將是任何新總統上台都不能忽視的重要力量，不僅能鞏固邦誼，也能幫助更多的農民。」[6]

## 三． 援助與資本主義

黃團長的意見， 其實也是數十年來援助效率上的爭辯。 半個世紀來， 非洲國家由於諸多內外限制， 使外國提供的援助利用效普遍不彰， 也飽受批評。而外國援助經費多來自政府資金， 由納稅人所提供， 如此國家進行援助時不得不考慮政治，由於政治決定人道，又引來批評。 因此學界對如何運用外來援助促進非洲發展，多有辯論。[7]

其中一個主要結論是傳統的給予式、救濟式援助效用有限。 外來援助應以刺激非洲國家自行發展為主要目標， 而援助資金來自援助國納稅人，亦需考慮出資者的利益。 因此，用援助帶動貿易， 促進商人自負盈虧，搬有運無、刺激經濟動，成為援助的主流手法之一。[8]

這樣的作法， 其本質就是把國家資金用資本主義的手法相結合， 一方面提升資金在受援國的運用效率， 另一方面也可以實際回收付出的投資。 只是問題又回到道德原點： 援助應該是無私， 但若透過追求私利的企業， 其將獲利極大化的本能， 將會剝削接受國， 甚至與販奴與殖民的歷史相連結。 簡言之，援助有其道德背景， 但為了效率， 企業經營又不可或缺， 兩者相互衝突。

---

[6] 王鵬捷，「駐宏技術團長：援外轉型應重外銷」《中央日報》，2010 年 1 月 27 日（http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=101049322，2015 年 9 月 28 日下載）

[7] 援助非洲的辯論請參考 Carol Lancaster, *Aid to Africa: So Much To Do, So Little Done* (Chicago: University of Chicago Press, 1999)；Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin, 2005)；Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* (New York: Oxford University Press, 2008)；Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa* (New York: FSG, 2009).

[8] 用援助帶動貿易的概念， 參考 Dominique Njinkeu and Hugo Cameron, *Aid for Trade and Development* (Cambridge University Press, 2007)。

援助非洲多年的台灣， 也有過企業化的想法。 外交部在 2003 年前後曾推動將農技團轉型為「農墾公司」， 就是修正原由政府出資雇用技術團到非洲工作的傳統，改為成立以營利為目的的公司，政府只提供部份資金， 設法與國際開發機構或台非廠商結合，利用台灣的技術與人員到非洲國家爭取招標之開發案件。自己營利的同時， 不但降低對政府依賴，也促進對方就業與財富， 幾乎就是今天《援外政策白皮書》上「建立專業及有效的雙邊援贈機制，與友邦共創繁榮進步」、「與其他援助國、多邊援助組織、國內非政府組織及私部門等建立多元化的援助夥伴關係」的實務版。

外交部的構想是希望農墾公司既可為受援國提供就業機會並創造財富，也可為台灣農業尋找出路，在建立自給自足的合作模式下，將來可形成利潤中心，不再過度依賴政府的預算。當時的外交部長簡又新在非洲友邦布吉納法索總結「公司化」的目標：「農墾公司短期內可為農技團團員提供創業發展第二春的機會，中期可作為國內農業『深耕台灣，佈局全球』的先鋒，引導國內廠商在受援國家中立足甚至獲利，長期而言，也可能有助於農業移民。」[9]

這個設計基本上就是將非營利機構轉型為營利組織，藉少數政府「援助」資金所獲得的槓桿， 其獲利之大甚至可能使一些台灣人願意移民到受援國。 只是最後由於牽涉到一些法令問題，造成公私不分的爭議， 也使透過企業與友邦「共創繁榮」的想法後來胎死腹中。

時至今日，中華民國繼續在非洲提供「理想主義」式援助。 就政府資金的經濟效益而言， 如果其中還有「利已」的部份， 大約也只剩援助額中的人事經費與設備費用是花在台灣。 此外，從援外預算從 2009 年的六億美金到今年度的三億美金來看， 不願花太多援助費用可能才是真正「務實」之處，[10] 如此看來，除了節約，台灣這幾年的實質意義的轉型十分有限。

## 四． 北京的無私

北京又是如何面對轉型？蘇丹駐中國大使曾告訴中國官方： 「我們蘇丹歡迎外來投資， 如果把貸款算作你們對我們的投資， 我是領情的。 如果非要說這是對我們的援助， 我實在想不通。」[11] 蘇丹大使會想不通， 印證中國過去數十年援外工作向商業化轉型的成功。

---

[9] 黃明興，「簡又新推動把駐外農技團轉型為農墾公司」， 中央社 2002 年 12 月 4 日瓦加杜古電（http://top81.ws/show.php?f=2&t=71078&m=252836, 2014 年 3 月 29 日下載）。

[10]陳彥廷，「國際合作預算連年花不完」，《自由時報》2014 年 1 月 24 日（http://www.libertytimes.com.tw/2014/new/jan/24/today-fo1.htm，2015 年 9 月 29 日下載）。

[11]周弘，《中國援外 60 年》（北京： 社會科學文獻出版社， 2013）， 頁 164。

一般而言， 除了數百年的販奴行為與長期殖民統治，非洲大陸受到政治與經濟剝削之餘， 黑膚色的非洲人還被近代以來的許多知識界定位為落後人種。非洲人在這樣的結構下， 自然產生不平， 也衍生出許多反殖反帝的力量。 反殖反帝的力量， 因此成為非洲國家建國基礎。

而這股力量在 1960 年代爆發， 形成非洲獨立風潮。 當時正逢冷戰， 為數眾多的非洲國家在一國一票的國際社會中， 有一定的影響力， 故非洲也立即成為許多國家爭取的對象。非洲各國在獨立之後，少了殖民母國的支持，立即面臨發展問題。各國爭取其政治支持的方法就是提供發展援助，因此和台灣相同， 中國大陸也在此時開始積極與非洲國家交往。

中華人民共和國的建國基礎類似非洲國家， 也強調反殖反帝， 也因此半世紀前周恩來在在迦納宣佈的對外援助八項原則， 十分重視無私奉獻：（一）中國政府一貫根據平等互利的原則對外提供援助。（二）嚴格遵守受援國的主權，絕不附帶任何條件和要求任何特權。（三）以無息或低息貸款的方式提供經濟援助，在需要時可減輕受援國的負担。 （四）提供援助目的不是造成受援國對中國的依賴，而是幫助受援國逐步走上自力更生、經濟上獨立發展的道路。（五）所援建的項目，力求投資少、收效快，使受援國能夠增加收入，積累資金。（六）中國提供自己所能生產的、質量最好的設備和物資，並據國際市場價格議價，如有不合乎商定的規格和質量者，中國保證退換。（七）所提供的任何一種技術援助，保證使受援國人員充分掌握這種技術。（八）中國所派出的專家，同受援國自己的專家享受同樣的物質待遇，不容許有任何特殊要求和享受。

這八項原則中， 可以看出早年中國對援助展現的誠意， 到了連自己的派遣人員生活條件都要與受援國拉平程度。 如此可以讓受援國將中國人與西方資本主義國家派駐人員做比較， 更顯露其無私程度， 間接為社會主義的大同世界做廣告。 中國媒體常出現的「黑人兄弟」或「非洲兄弟」， 即依這種誠意而來。

## 五． 北京的轉型

但改革開放以後，中國人與西方已無意識形態之爭，毋需再刻意比較，且資本主義的西方不但不是敵人， 甚至是學習的對像。 政治環境改變，北京也開始修正對援助的態度。 鄧小平在 1979 年抱怨中國對許多受援國「熱心過度…使他們躺在我們身上過日子」但也指示「基本上援助的原則還是那八條，具體辦法要修改，真正使受援國得到益處。」[12] 鄧小平的話可以看出中國雖然仍然認為援助必需是無私的，但也知道受援國無法「真正得到益處」， 需摸索新的援助方式。

[12] 楊鴻璽，〈中國對外援助與發展〉，《學習月刊》439 期（2009 年第 11 期上半月），頁 41。

中國大陸在改革開放後支出浩繁，和台灣相同， 探索新外援方式的基本目的就是要省錢。1973 年對外援助額曾佔中國財政支出約 6%，[13] 十年後這個數字成了 0.6%。 省錢是要將資源留給已用， 但為了維持友誼，也要使受援國感受到友誼不變， 錢不夠用終於使得趙紫陽於 1983 年在非洲提出「平等互利、講求實效、形式多樣、共同發展」的論述。 新的四原則與舊的八原則相較， 可以看出中國開始朝互利、實效、多樣化來思考， 重視「共同發展」， 和舊觀念「幫助受援國逐步走上自力更生、經濟上獨立發展的道路」有很大不同。

從思考到執行， 中國又花了十多年摸索。 一方面國務院在 1980 年發佈的的《關於認真做好對外援助的幾點意見》， 要求「對援外工作的管理， 要按經濟規律辦事」[14]。 而對外經貿部也在 1983 年提出《對外經援項目承包責任制暫行辦法》，強調政企分離，讓政府部門所屬公司或國營企業開始競爭外援項目，以期降低成本， 提升積極性。從「經濟規律」到「承包責任」， 反應出中國當時內部對如何從社會主義轉型的摸索，試圖應用在對外援助上。

另一方面， 把援助成果交給受援國的過程也有修正。 過去的援助都是所謂「交鑰匙」， 也就是負責把援建設施蓋好交給受援國即可，而受援國往往在接手之後缺乏管理能力而造成鉅額損失。因此對外經貿部也在 1984 年指示「根據受援國需要， 積極參與經營管理， 中國專家也可應聘擔任領導職務。」[15] 也就是說， 援贈之後中國繼續參與管理， 如此不但能鞏固經援成果， 也有利培養雙方經營人才。

不過 1980 年代起雖然開始有合資合作或公司參與的外援項目， 但整體而言仍屬少數， 無償贈予和非盈利性外援方式仍占主導地位。 隨著國內經濟環境轉換， 援外工作也持續蛻變， 更重視援助效率。

## 六．北京的擴張

1995 年全國援外改革工作會議， 朱鎔基針對非洲國家的援助， 特別指出「需要有一批有志於振興中華的人認真研究非洲」，那麼要如何在非洲振興中華？「要採取鼓勵政策， 推動中國優秀的企業到非洲開展各種形式的經濟合作， 選擇有資源、有市場、有效益的項目，主要是對初級產品進行深加工的中小型項目，在當地建立合資經營企業。」[16]

---

[13] 王燕妮，〈我國對外援助的意義和發展思考〉，《今日中國論壇》2013 年第 12 期， 頁 246。
[14] 中共中央研究室編，《三中全會以來重要文獻滙編上卷》（人民出版社， 1982）， 頁 728。
[15] 石林主編，《當代中國的對外經濟合作》（中國社會科學出版社，1989），頁 70－72。
[16] 齊國強，〈在新形勢下進一步改革援外工作〉《國際經濟合作》（1995 年 11 月）， 頁 4。

而對外貿易經濟合作部長吳儀則針對這個指示，做更詳盡細說明：[17]

「一是國際通行的政府貼息優惠貸款方式。 中國政府提供具有援助性質的優惠貸款， 其優惠利率與銀行基準利率之間的利息差額由國家援外費補貼。 通過政府貼息， 使向受援國提供的貸款利率降低， 條件變得優惠， 具有援助性質。 這樣做的好處是： 第一， 政府援外資金和銀行資金相結合， 能擴大對外援助的規模。 第二， 銀行作為實施優惠貸款方式的執行機構， 能提高援助資金的使用效益。 第三， 推動雙方企業的投資合作， 加強中國同受援國在中國提供設備、材料、和技術方面的合作。

二是積極推動援外項目合資合作的方式。 這是援外的一種新的方式， 其特點是在中國政府與受援國政府原則協議範圍內，雙方政府給予政策和資金扶持，主要以合資經營、合作經營的方式或中國企業獨資經營的方式實施中國對外援助項目。 這樣做的好處是： 第一， 可以把中國政府援外資金與企業資金結合起來， 擴大資金來源和項目規模。 第二， 雙方企業在管理， 技術上長期合作，項目效益與企業利益掛勾， 有利於鞏固項目成果， 提高援助效益。 第三， 受援國能增加收入和就業， 雙方企業都能從中受益。」

由吳儀與朱鎔基的講話中可知， 1990 年代中期後， 對非洲援助正式與資本主義結合， 一方面持續對非洲援助， 一方面透過貼息、投資、貸款等手法，將國家的援助資金與本國商業利益結合。 援助雖然持續， 但向非洲提供資源的同時，用國家資金為槓桿，壯大本國企業在非洲的發展。

接下來全世界看到的， 就是中國在非洲經貿數字直線上升。 且由於中國企業藉由政府支持， 前進非洲四處標案，也使企業更為拙壯， 更使西方世界誤以為中國在非洲到處進行鉅額援助。 事實上， 這些都只是政府支持所產生的槓杆效應： 有了政府少量財政支持， 中國的廉價人力與技術， 更能在非洲發揮效果。藉由新貸款模式、中國企業與受援國企業合作、特別是以援助和投資帶動貿易，不只刺激中國對非洲出口， 還帶動非洲對中國的出口， 使中非貿易中中國甚至處於入超狀態。 因此台非和中非經濟問係最大的差異在於前者是單向的，僅有純援助工作，後者則是雙向的，互尋發展機會。

中國過去十多年來在非洲的影響力， 令世界刮目相看。隨著這些影響力而來的，自然也有對手的批判。隨著中非貿易興盛，中國小廠商隨著大工程發包來到非洲， 繼而在非洲市場到處攻城略地，等於奪取了西方國家原有的市場。故不少西方學者履次拿中國打擊非洲本地產業，輕視勞工權益，或協助專制政權等理由責怪北京。加上非洲出口中國的最大宗是資源， 就其經濟結構而言，短期

[17]齊國強，〈在新形勢下進一步改革援外工作〉《國際經濟合作》（1995 年 11 月）， 頁 5。

內也看不出資源與經濟互惠關係改變的理由，種種因素形成了所謂「新殖民主義」的指控。[18]

然而，貿易是你情我願的行為， 中國商人的存在同時受到許多非洲民眾的歡迎也是事實。評斷一個國家是否獨裁專制是政治問題，本來就不是商人要考慮的。一些中國商人不用當地勞工，就是不想在文化因素上浪費成本，這樣的態度使一些非洲人甚至開始檢討失業問題該反求諸己。 而當非洲本地產業節節潰敗時，出現了價格為窮人所能負擔的消費品，這讓中國商業入侵更讓人難以拒絕。在南非，2006 年曾有勞工團體抗議中國紡織品進口影響其生計，使得雙方政府都被迫在紡織品上設配額，結果竟然引來零售業者的抗議，因為只有中國產品可以降低他們的成本。[19]

幾十年來努力尋找市場，今天無論在非洲沿海、深山、還是內陸小鎮，中國商人也是熟悉的風景，提供所得不高的非洲人廉價產品， 非洲人不歡迎也得接受，這一切， 都是從改變援助型態後開始的。

## 七． 數字槓桿與邦交起伏

北京改變對非洲援助與經貿方式的影響， 可以從 1995 年前後，兩岸在非洲邦交國的起伏來觀察。 一方面台灣仍然在非洲大舉以援助拓展邦交，使布吉納法索於 1994、甘比亞於 1995、塞內加爾於 1996、聖多美普林西比與查德於 1997，分別將外交關係轉向台北。 然而， 中國大陸以改革開放後僅僅十多年的經濟實力， 也足以使賴索托於 1994、尼日於 1996、南非於 1997、中非共和國及幾內亞比索於 1998，也分別與台北斷交轉向北京。

不過對台北而言， 真正的挑戰到 21 世紀才開始。中華人民共和國與非洲的經貿數字， 在 21 世紀迅速上升。 2000 年中非貿易額首次突破百億美元， 2004 年已近 300 億美元 ，到了 2008，已突破千億美元。超過百分之三十的年成長率，代表資本主義與援助策略結合的成功，使得中國許多投資貿易行為， 都被解釋

---

[18]指中國對非洲採用新殖民主義的著作很多， 媒體可參考 *The Economist*, January 21, 2006, p. 34; Alan Beattie, “Loans that could cost Africa dear” *Financial Times* , April 23, 2007; 學術著作可參考 Joshua Eisenman, “China’s Post-Cold War Strategy in Africa: Examining Beijing’s Methods and Objectives” in Joshua Eisenman; Eric Heginbotham; Derek Mitchell, eds., *China and the Developing World* (ME Sharpe, 2007), pp 29-59; Stephanie Giry, “China's Africa Strategy: Out of Beijing,” *The New Republic*, Nov.15,2004, pp19-23; Denis Tull, “China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol 44, No 3 ( September 2006), pp 459-479. 反駁的文章也很多， 除了中國學者之外， 以專業與理論價值而言， 反駁中國在非洲進行新殖民主義的最佳作品應是 Barry Sautman and Hairong Yan, *East Mountain Tiger, West Mountain Tiger: China, the West, and "Colonialism" in Africa* (University of Maryland School of Law, 2006).

[19] Chris Alden, *China in Africa* (London: Zed Books, 2007), pp. 81-86.

成中國政府的慷慨援助。一個著名的學術研究單位 AidData 就指出，中國僅在本世紀前十年就對非洲提供了 750 億美金的援助。[20]

但是專研中非援助關係的著名學者 Deborah Brautigam ， 很快地反駁這種說法。 她估計中國大陸在本世紀前十年， 對非洲的援助預算平均一年不到 15 億美元，[21] 若除以非洲近五十個邦交國， 平均每年每國的援助數字約三千萬美元。相較之下，即使以前述 2009 年為基礎， 台灣的援外預算約六億美金， 大略除以二十個需要援助的邦交國， 平均也大約是三千萬美元。換言之， 雖然兩岸在個別國家投下的實際數字不為人知， 但兩者政府資金的差別應沒有媒體或一些學者想中的龐大， 差別僅在於其運用方式。

台灣提供非洲友邦的主要內容， 除了與經濟發展相關的農業援助、技藝訓練、部份基礎建設及教育資源， 還加了較多的醫療等人道援助。 和中國大陸動輒公路、工廠、與巨型高樓相較，不但氣勢明顯不同， 在非洲帶動的經濟發展也十分有限。 因此，倘若台灣的非洲友邦變心， 也應考量其渴求發展的背景。

中國政經實力在全世界上升是不爭的事實，在非洲的慷慨也被大幅報導，影響所及使部份台灣 1990 年代重金「購買」的非洲友邦 （塞內加爾於 2005， 查德於 2006）再度將邦交轉回北京。 其中最大的損失應該是馬拉威， 該國有別於其他非洲邦交國， 與台灣有四十餘年的邦誼， 也於 2008 年初與台灣正式斷交。莫泰加總統(Bingu wa Mutharika)談到為何要與台灣斷交時說：「要想發展，就必須與中國進行合作…歡迎來投資」[22] 清楚地解釋了中國在非洲的實力不是展現在金援，而在政府與私人協力尋找市場。

## 八． 斷交前後的馬拉威

就以兩岸在馬拉威的不同做法為例， 台灣在馬國推行數十年的農技援助，講究的是玉米與稻米的增產， 但從殖民時代以來， 非洲就被塑造成經濟作物的生產區， 非洲在糧食生產的世界市場中幾無地位， 國內市場也往往不敵進口糧食。 因此台灣農技人員無論如何奔波於轄下三千多公頃的玉米田， 就算使責任

---

[20] 參考 AidData 於 2013 年 4 月發佈資料（http://china.aiddata.org/content/about_the_project ， 2014 年 3 月 30 日下載）。 AidData 有來自威廉瑪麗學院 （The College of William & Mary）、楊百翰大學 （Brigham Young University）與華府全球發展中心（Center for Global Development）的支持。

[21]參考 Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (New York: Oxford University Press, 2009)。她不但曾在紐約時報上發表這樣的看法（*New York Times*, Sep 20, 2012）, 她的部落格也隨時更新與挑戰政學界對中國援非的數據（http://www.chinaafricarealstory.com/2013/10/chinese-aid-how-much.html，2015 年 9 月 30 日下載）。

[22] 穆東、劉金海，「專訪馬拉維總統穆塔里卡」，《新華社》2008 年 12 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/world/2008-12/28/content_10569644.htm，2014 年 3 月 27 日下載。

區的產量高於馬國一般農民平均三倍，但面積也只占馬國國內玉米耕地百分之 0.27，對馬國缺糧的貢獻不到百分之 3.5，[23] 故成就難以突顯，才會被新華社紀錄下過去的外交部長、今天的馬拉威總統 Joyce Banda 對台灣農技援助的奚落：

**「喬伊斯班達女士講起了台灣在她老家援助的一個王米種植項目。『玉米一點沒長過…如果你到這個地方去，你絕對看不出這裏曾有過任何種植項目，人們和過去一樣窮。』」[24]**

北京與馬拉威建交後中國也有「農業援助」，但完全不考慮沒有市場價值的玉米或稻米。主要的「援助」就是將青島紡織廠將其在尚比亞的投資，就近遷到馬國的巴拉卡（Balaka）地區，成為取代台灣的中國式農技援助。中國公司的工作沒有台灣援助工作那麼複雜，建廠後僅派少數幹部(月薪不及一千美元，遠低於我援助人員)，向農民蒐購棉花，雇工將棉花用中國機器紡成初級成品，再銷往中國。

新的紡織工廠事實上是中國政府透過貼息貸款支持的投資，即使在嚴謹的學術論文上，都容易將它誤認為一個二千五百萬美金的援助。[25] 這可能是受到宣傳的影響：因為種棉花的農民很多，中國這個工廠在第一年就可以大肆宣傳，藉著交易關係得以「幫助」五萬農民「消除貧困」與「脫貧致富」。[26] 其他促進就業，增加出口等讚美，更目不暇給。

中國把商務與援助混為一談的同時，農民的反應也不見得像單純接受援助時那麼感激。巴拉卡為傳統產棉區，筆者曾赴該地田野調查，訪談出售棉花給中國公司的農民，他們更多的感受是剝削，尚無「致富」的實質效果，特別是中國公司收購價格比政府定價還低（中國公司的人員則告訴筆者，政府價格高於市場價，故他們拒絕接受，且其他歐美棉花公司的收購價也與中國公司相同)，很少人有「被幫助」的感覺。

和非洲許多其他地方相同，中國商人模仿歐美蒐購者惟利是圖的原則，使他們在社會上受到兩極化的待遇。隨著建交與援建工程而來的，是許多小商人，

---

[23] 《中馬技術合作計劃成果報告》(無公文字號，應為 2003 年左右會議資料)，頁 10，筆者取自於駐史瓦濟蘭技術團。

[24] 劉金海、田野，「探訪中國新建交國－馬拉維」，《新華社》2008 年 3 月 6 日，http://news.xinhuanet.com/world/2008-03/06/content_7730488.htm， 2009 年 3 月 20 日下載。

[25] Paliani Chinguwo, "Chinese Investments in Malawi", in Anthony Yaw Baah and Herbert Jauch (eds), *Chinese Investment in Africa: A Labor Perspective*, (African Labor Research Network, 2009) pp 277-278.

[26] 相關類似新聞很多，惟正式官方態度請參考中華人民共和國駐馬拉維大使館網站與相關訪談 http://www.china.com.cn/fangtan/2010-02/10/content_19400535.htm；http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/fz_605026/1206_605826/1206x2_605846/t623900.shtml； http://mw.china-embassy.org/chn/sghdhzxxx/t669669.htm ，2015 年 9 月 10 日下載)。

他們將中國廉價品帶入偏鄉， 使本地商家無法生存， 本地商人於是迫使政府採取措施壓制中國商人。 然而失去了中國商人也引發馬拉威民眾另一種聲音， 抱怨商品售價太高， 也指責本國商人不努力競爭。[27]

## 結論

尚比亞學者 Dambisa Moyo 針對非洲援助問題指出: 要使窮國經濟成長，不能僅僅投入援助的資金，而要把資源分配到最有生產力的地方。[28] 中國政府透過援助資金，把商人引到非洲去爭原料、設工廠、當小販，只要有利的無所不包，非洲國家投資條件惡劣，資源與商品流通不易，在需求外資若渴的情況下，就算是榨取也有人稱謝。

在抱怨與讚美之間，看出中國對非洲的整體援助與經貿策略，不僅注意已方援助資金要發揮最大效用，也能夠確實提出由援助經費產生的槓桿資金，在受援國產生的具體效用。 由於完全是市場導向思考， 所以在受援國出現的形象可能是善心的施惠者，也可能是自私的資本家。受援國則必需在善意與自私當中，深刻體會「天下沒有白吃午餐」的道理，在產業鏈中自行尋求機會。

反對援助非洲者的理由， 並非在於援助本身， 而是因為非洲解決問題的方式往往就是更多援助。台灣經驗在援助馬拉威或其它非洲國家，常思考如何提供農業技術或財政補貼來幫助受援國經濟獨立。不講圖利，只談善意的協助難有擴張效果。就算給了魚竿也教了釣魚，但受援者卻失去找魚的能力，反而會努力找更多失敗的藉口。

中國的經驗就是用企業效率來運用援助款， 可惜的是台灣外援單位雖然十多年前推動過類似想法， 但受制於本身的定位，不敢與受援國民眾爭利，所以「農墾公司」變成壇花一現。所以直至今日， 外交上只好不斷動用預算去配合非洲國家要求，惟這種協助若無受援國全力配合， 根本無法收效。

因此， 要使台灣與非洲關係可長可久，就須依市場原則制定援助決策， 中國大陸的經驗告訴我們，以公司型式經營外援十分重要，如何發展經濟應是非洲友邦自己的工作，台灣的援助經費頂多幫輸往非洲的技術打折扣，也需以拓展非洲市場為目的。透過商人掌握市場資訊，才能使援助經費達到真正的發展效果。

---

[27] 苑基榮，「馬拉維貿易禁令殃及中國商人」，《環球時報》2012 年 8 月 8 日（http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-08/3003745.html，2015 年 10 月 10 日下載)。其它相關報導亦可參考馬拉威大報 *Sunday Times* 與路透社新聞 (http://www.trademarksa.org/news/cost-chinese-aid-malawi ; http://www.reuters.com/article/2012/09/18/us-africa-china-pushback-idUSBRE88H0CR20120918，2015 年 10 月 10 日下載)。

[28] Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, p. 113.

# 科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2015/12/25

| | |
|---|---|
| 科技部補助計畫 | 計畫名稱: 檢視非洲的中華農神 |
| | 計畫主持人: 劉曉鵬 |
| | 計畫編號: 103-2410-H-004-216- 學門領域: 國際關係 |

無研發成果推廣資料

# 103年度專題研究計畫研究成果彙整表

| 計畫主持人：劉曉鵬 | | | 計畫編號：103-2410-H-004-216- | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 計畫名稱：檢視非洲的中華農神 | | | | | | | |
| 成果項目 | | | 量化 | | | 單位 | 備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等） |
| | | | 實際已達成數（被接受或已發表） | 預期總達成數（含實際已達成數） | 本計畫實際貢獻百分比 | | |
| 國內 | 論文著作 | 期刊論文 | 0 | 0 | 100% | 篇 | |
| | | 研究報告/技術報告 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 研討會論文 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 專書 | 0 | 1 | 100% | 章/本 | |
| | 專利 | 申請中件數 | 0 | 0 | 100% | 件 | |
| | | 已獲得件數 | 0 | 0 | 100% | | |
| | 技術移轉 | 件數 | 0 | 0 | 100% | 件 | |
| | | 權利金 | 0 | 0 | 100% | 千元 | |
| | 參與計畫人力（本國籍） | 碩士生 | 0 | 0 | 100% | 人次 | |
| | | 博士生 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 博士後研究員 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 專任助理 | 0 | 0 | 100% | | |
| 國外 | 論文著作 | 期刊論文 | 0 | 0 | 100% | 篇 | |
| | | 研究報告/技術報告 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 研討會論文 | 1 | 1 | 100% | | |
| | | 專書 | 0 | 0 | 100% | 章/本 | |
| | 專利 | 申請中件數 | 0 | 0 | 100% | 件 | |
| | | 已獲得件數 | 0 | 0 | 100% | | |
| | 技術移轉 | 件數 | 0 | 0 | 100% | 件 | |
| | | 權利金 | 0 | 0 | 100% | 千元 | |
| | 參與計畫人力（外國籍） | 碩士生 | 0 | 0 | 100% | 人次 | |
| | | 博士生 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 博士後研究員 | 0 | 0 | 100% | | |
| | | 專任助理 | 0 | 0 | 100% | | |
| 其他成果（無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。） | | 無 | | | | | |

| | 成果項目 | 量化 | 名稱或內容性質簡述 |
|---|---|---|---|
| 科教處計畫加填項目 | 測驗工具(含質性與量性) | 0 | |
| | 課程/模組 | 0 | |
| | 電腦及網路系統或工具 | 0 | |
| | 教材 | 0 | |
| | 舉辦之活動/競賽 | 0 | |
| | 研討會/工作坊 | 0 | |
| | 電子報、網站 | 0 | |
| | 計畫成果推廣之參與（閱聽）人數 | 0 | |

# 科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估
   ■達成目標
   □未達成目標（請說明，以100字為限）
      □實驗失敗
      □因故實驗中斷
      □其他原因
   說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：
   論文：□已發表 □未發表之文稿 ■撰寫中 □無
   專利：□已獲得 □申請中 ■無
   技轉：□已技轉 □洽談中 ■無
   其他：（以100字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500字為限）
   這個計劃原本是調查台灣在非洲農業援助後的現況，由於遭遇非邦交國的阻礙，改成比較兩岸農業援助策略，對反省我國半世紀來的援外，更有價值。