

# 鷹飛龍舞：從李克強四國行 看美「中」在非洲的競逐

Soaring Eagle and Dancing Dragon: An Examination of U.S.-China Diplomatic Competition in Africa from the View of the Four-Nation Trip by Li Keqiang

嚴震生 (Yen, Chen-Shen)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

## 壹、前言

2014年5月初，世界三大經濟體（中國大陸、美國及日本）負責外交事務的第一把手，不約而同都在非洲訪問。美國國務卿凱瑞 (John Kerry) 造訪衣索比亞、南蘇丹、剛果民主共和國及安哥拉；大陸外長王毅陪同李克強總理到了衣索比亞、奈及利亞、安哥拉和肯亞四國；日本外相岸田文雄 (Kishida Fumio) 則是前往喀麥隆舉行「第五屆東京非洲發展國際會議，Tokyo International Conference on African Development，簡稱 TICAD V」的第一屆部長級會議。

每五年一次的 TICAD 始於 1993 年，是日本援助非洲的重要平臺，由於有聯合國開發計畫署 (United Nations Development Programme，簡稱 UNDP) 的支持，因此比較像是聯合國授權、日本主辦的有關非洲如何發展的大型國際會議。然而近年來大部分的焦點是 2000 年於北京成立，每三年舉辦一次的「中非合作論壇」(Forum on China-Africa Cooperation，簡稱 FOCAC)，因為 FOCAC 的光環和實際功效，似乎早已超過 TICAD。日本首相安倍 (Abe Shinzo) 似乎有意和大陸在非洲競逐影響力，在去年 6 月於橫濱舉辦有 41 個非洲國家元首或政府領袖參與的 TICAD V 後，今年首次踏上非洲大陸，出訪象牙海岸、莫三比克和衣索比亞，接著又在喀麥隆首都雅溫德舉行的 TICAD V 部長級會議，有來自 52 個非洲國家的 20 位外交部長與會。

雖然日本近年來在非洲著力甚深，值得探討，但本文將不對「中」日經營非洲的策略進行比較，而是專注於美「中」雙方在這個地區的競逐。美國原來有 2000 年通過的「非洲成長暨機會法」(African Growth and Opportunity Act，

簡稱 AGOA) 和每年舉行一次部長級會議的「AGOA 論壇」(AGOA Forum)，但今年 8 月將首次在華府舉行的「美非領袖高峰會」(U.S.-Africa Leaders Summit)，和大陸較勁的意味十足。凱瑞的出訪當然有替這個峰會暖身的作用，李克強的出訪則顯示北京積極固樁。

## 貳、冷戰及後冷戰期間的美「中」與非洲

大陸在非洲的經營始於 1960 年代的周恩來出訪，當時為了要進入聯合國，展開與臺灣的外交競逐，甚至在文革動亂期間，仍然投入大量的人力及財力，協助興建坦尚鐵路 (TanZam Railway)。這期間也有不少尊崇中國社會主義及毛澤東思想的非洲學生、知識分子及左派政治人物，帶著朝聖的心態前往大陸讀書訪問，接受意識形態的洗禮。

由於大陸在改革開放之前，經濟尚未起飛，能提供非洲的援助有限，但是部分非洲國家對這個社會主義陣營的朋友在仍處一窮二白的時代，就力挺它們的反殖民運動及爭取獨立建國，因而心存感念。即使大陸在改革開放後的 1980 年代致力於大國外交的推動而忽略非洲，也未對既有的友誼造成衝擊，讓北京在九〇年代重返非洲後，能夠順利強化雙邊關係，無論是援助的提供或資源的取得，都成為國際社會的焦點。

美國和大陸在非洲有一共同的優勢，就是兩者都沒有殖民過這個地區，因此無須如英法等歐洲強權，背負剝削非洲人民的殖民歷史重擔，它們對這個地區的援助，不具贖罪性質，而是為意識形態及經濟利益。美國不僅未曾殖民非洲，還曾支持在美國獲得自由的黑奴重返先人之地，建立了少數非洲長期獨立的賴比瑞亞。二次戰後，美國對非洲脫離殖民統治 (de-colonization) 的立場也從未動搖，但東西冷戰也讓華盛頓將這個圍堵共產主義的戰場，由東亞、東南亞、中東、歐洲，一直延伸到非洲，讓後者成為意識形態競逐之地。

冷戰時期，美國先是圍堵中共，隨後在七〇年代利用「中」蘇分裂，大打「中國牌」，以制衡蘇聯。雙方在 1979 年建交後，雖然並非盟友，也不是夥伴，但卻在非洲共同支持安哥拉和莫三比克的叛軍，對抗背後力挺政府軍的蘇聯及其代理人的古巴。這是美「中」在非洲曾經具有共同利益的一個經驗，但在冷戰結束後，美國關心的議題如民主、治理、人權及內戰衝突，甚至是恐怖主義，都因為大陸堅持「不干涉內政」(non-intervention of internal affairs) 的原則，而沒有合作的空間，而大陸沒有任何條件的援助方式和獨特的發展模式

所衍生的「北京共識」(Beijing Consensus)，更挑戰美國所推動的「華盛頓共識」(Washington Consensus)，因為非洲國家無須做出任何後者依據新自由主義(neo-liberalism)所要求的財政、貿易和市場等各樣的經濟改革，照樣可以獲得來自大陸的援助。

## 參、美「中」領導人的出訪非洲

大陸外長自 1991 年開始，每年初第一個出訪的行程就是非洲，二十多年都未間斷。這段期間內，國家領導人中江澤民及胡錦濤兩位國家主席在任內分別出訪非洲三次和四次，去年新上任的習近平主席首次出訪就是非洲的坦尚尼亞、南非和剛果共和國；李鵬、朱鎔基、和溫家寶三位總理也都分別到此訪問兩到三次，這幾位大陸國家領導人和政府首長總共到了非洲三十多個國家，外長則是去了所有的邦交國。

反觀美國總統柯林頓(Bill Clinton)、小布希(George W. Bush)和歐巴馬(Barack Obama)都僅造訪非洲兩次，且出訪的都是比較端得上檯面的民主楷模或是治理表現尚可的國家，三位總統到了十個國家，若加上國務卿每兩到三年的出訪，至少還有一半的非洲國家未獲得美國的青睞。凱瑞國務卿在忙完亞太、中東及歐洲的行程後，終於在上任一年多後，來到非洲大陸。歐巴馬則是在去年習近平出訪非洲三國後，也作了他第二任的首度非洲行，訪問的三國中有兩個與習近平的行程重覆，毫不掩飾地與北京互別苗頭。然而，真正引起注意的還是白宮在今年 1 月宣布要舉行的「美非領袖高峰會」。

第六屆的 FOCAC 部長級會議明年將在南非舉行，依照慣例，李克強總理將代表出席，但他今年就先到非洲訪問，顯見美國在非洲較為積極的作為受到北京方面高度的重視。雖然凱瑞和李克強兩人四國行又有兩國是重疊的行程，但是基本上凱瑞的行程比較重視的是非洲的和平、人權與民主治理，而李克強則是強調「中」非的經貿和援助關係。由於李克強在訪問奈及利亞期間，發生了該國兩百多位高中女生遭到劫持的不幸事件，但受限於「不干涉內政」的外交原則，李克強所能表達的僅是大陸願意在情資方面提供協助，而未能如法國召開一個小型的「非洲峰會」，向綁架女生的奈國恐怖組織博科聖地(Boko Haram)宣戰，錯失一個展現大陸除了對非洲的資源及市場有興趣外，還關心一般人民身家安全的機會。

## 肆、李克強的四國行

大陸總理李克強在 5 月 4 日至 5 月 11 日走訪衣索比亞、奈及利亞、安哥拉、肯亞四國，這是他就任總理以來首度到非洲訪問，也是繼去年習近平擔任國家主席後立即出訪坦尚尼亞、南非及剛果共和國後，大陸領導人再次來到非洲大陸，顯示北京當局對這個區域的重視。

若是按照慣例，三年一度的「中非合作論壇」將在明年於南非舉行，而過去兩次在非洲舉行論壇的部長級會議時(2003 年衣索比亞、2009 年埃及)，大陸總理溫家寶都曾與會，因此明年李克強就將出訪南非。為何在一年多前的今天，仍然安排了非洲四國行？此行程的安排究竟欲達成何目的？其顯示的意義又為何？

首先，去年 11 月剛當選衣索比亞總統的穆拉圖 (Mulatu Teshome) 是一位與中國大陸有極深淵源的政治人物。他曾到北京語言大學學習中文，並在北京大學取得學士、碩士及國際法博士，也曾擔任過衣索比亞駐「中」大使，是一位有十多年在大陸生活經驗的「中國通」，當然也和北京政界建立相當深厚的人脈。儘管衣索比亞是內閣制的國家，總統僅是象徵性質的國家元首，但在強人總理梅勒斯 (Meles Zenawi) 去年過世後，穆拉圖享有一定的政治份量，讓李克強總理都要選擇先到衣索比亞訪問。

其次，在李克強抵達前，美國國務卿凱瑞已在非洲多日，他造訪了衣索比亞、南蘇丹、剛果民主共和國及安哥拉，其中南蘇丹是臨時加入的行程。美國國務卿和美國總統出訪非洲時，挑選的國家有不同的考量。總統常去的是端得上檯面的民主國家如南非、波札那、塞內加爾、迦納等，但國務卿是要傳達訊息、處理衝突、化解危機，因此即便是非民主國家，或是內戰衝突的地區、或是自由人權與普世價值的標準有極大差距的政權，也不能因而略過。李克強和凱瑞的非洲行程中，衣索比亞和安哥拉是兩人都造訪的國家，雖然不見得為故意的安排，但仍讓外界有互相較勁的觀感。

最後，李克強在奈及利亞參加了第二十四屆世界經濟論壇非洲峰會，並以《共同推動非洲發展邁上新臺階》為題，發表演說，不僅介紹大陸本身的經濟成長，還高言大陸有意協助包括連結非洲各區域現有鐵路的高鐵網在內的基礎建設，進行深度的「中」非多項合作。李克強在演說中毫不避諱地暢談大陸在非洲的企圖心，而他所率領人數高達 129 人的訪問團，就是此高調經營的證明。這兩個層次都不是凱瑞或是岸田的訪問可以比擬。北京方面安排龐大代表團出訪非洲的另一目的，或許是對美國總統歐巴馬將於今年 8 月 5 至 6 日於華府召開美國與非洲國家領導人的首次峰會有關，提醒非洲領袖中國大陸對非洲的重要性。

## 伍、外界的觀察

雖然李克強出訪非洲引起的國際社會關注程度，不如習近平去年的非洲行，但我們仍然看到一些對他此行意涵的觀察及回應。曾擔任紐約時報駐上海辦事處主任、現任哥倫比亞大學新聞學院教授、同時也是《中國的第二個大陸：看百萬移民如何在非洲建立一個新帝國》(China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa)的作者法蘭奇(Howard W. French)，在接受網路期刊《外交官》(The Diplomat)訪問時，對李克強的出訪非洲表達了他的觀察和看法。<sup>1</sup>

首先，他認為將大陸看成非洲的救星(savior)或是魔鬼(demon)都對瞭解大陸在非洲的經營無益。一個本身經濟快速成長的大陸，願意和非洲大規模拓展貿易並推動大型基礎建設，對那些本身治理較上軌道、知道如何作政策論述及計算國家利益的非洲國家而言，應是有利的。反之，若是在地國政府腐敗無能，而大陸在非洲在當地又是以開發能源及礦藏為主要目的時，則後者不遵守管制、不尊重環境、或是用較粗糙手段對付獨立的工會等不良記錄，不僅對這些國家長期發展無益，反而有可能帶來更大的傷害。

其次，非洲人對「中國人」的看法也隨國家而異。法蘭奇認為在人口較少的納米比亞，突然來了幾千名有可能壟斷建築業的「中國人」，確實會引發焦慮，但對非洲人口最多的奈及利亞而言，儘管「中國人」的數目相當龐大，但在一億六千萬的奈及利亞人中，卻是微不足道，也不會引起太多爭議。不過，他指出非洲人對大陸的「雙贏關係」及自稱為「開發中國家」等官方語言，是有所保留。另外，在那些以開發礦藏及能源為主的國家中，當地人對「中國人」還是有許多質疑，不過這也是他們對其他外國人的態度，就是後者往往是與當地領導人共謀剝削小老百姓、掠奪自然資源，當然「中國人」也不例外。

再者，在龐大的投資利益和資源需求的情況下，大陸是否還能如過去一樣，強調「尊重主權與領土完整」(respect for sovereignty and territorial integrity)及「不干涉原則」，法蘭奇認為他從來不認為所謂的不干涉政策是絕對的，幾年前在尚比亞總統選舉時的表態就是一個例子。未來大陸勢必會如其它強權一般，必須保護在非洲的「中國人」及「中國」利益。

第四，在問道西方有條件的援助是否能夠持續、是否應該與大陸共同協助非洲的發展時，法蘭奇認為各國有自己提供援助的方式，但部分非洲政府並不喜歡這些條件，反倒是一些人民可以原則上支持這個做法，他們最不希望看到

<sup>1</sup> Justin McDonnell, "Howard French on Africa, 'China's Second Continent'," *The Diplomat*, May 8, 2014, <http://thediplomat.com/2014/05/howard-french-on-africa-chinas-second-continent>。

的就是自己的領導人揮霍珍貴的援助。

最後，在非洲國家發展逐漸上軌道時，它們的治理必須更透明，是否會因此更願意和已開發的工業國打交道？法蘭奇認為西方已開發工業國在非洲的經營時間遠遠超過大陸，後者目前仍在追趕中。他並指出善治通常是來自非洲公民社會的驅使，因此西方國家應和非洲公民社會合作，以改善當地的治理。

《外交官》另外在 5 月 9 日有一篇有關名為「約翰凱瑞對李克強：非洲資源和超級霸權」(John Kerry vs. Li Keqiang: Africa's Resources and the Superpowers) 的美「中」競逐之分析。<sup>2</sup> 該文雖然提出筆者早已注意到的凱瑞、李克強及岸田文雄幾乎同時在非洲的罕見現象，但認為外界所關注的還是美國和大陸在非洲影響力的消長。專欄作家龍尼 (Tyler Roney) 指出人權團體批判凱瑞，認為他不應該訪問罔顧人權的衣索比亞、剛果民主共和國及安哥拉，但大陸卻可以完全無需面對這個難題。

當凱瑞在非洲忙於鼓吹民主及人權之際，李克強卻可以大談大陸在非洲的投資。不過，儘管北京將自己定位為開發者 (developer) 而非殖民者 (colonizer)，但大陸掠取非洲能源及輸出大陸勞工的做法還是遭到非議。此外，大陸的企業也因勞工政策不當，導致在查德和尼日等地的罷工行動。凱瑞所追求的是民主和穩定，而大陸則只在乎賺錢，它開發為硬道理的主題歌，對非洲人來說卻是相當悅耳，也難怪李克強的高鐵網等基礎建設的談話，在缺乏外來投資的非洲地區是如此受到歡迎。

英國皇家國際事務研究所 (The Royal Institute of International Affairs) 的非洲專家韋恩斯 (Alex Vines) 認為李克強的出訪，再次提醒世人大陸在當代非洲的重要角色，無論是「中」非雙方貿易額 (2013 年時超過兩千億)、或是安哥拉的石油進口 (僅次於沙烏地阿拉伯)，非洲都是大陸經濟成長及發展的重要夥伴。不過，韋恩斯指出大陸在非洲投資的擴大，事實上也讓北京相當頭痛，因為並非所有大陸的企業都代表或尊重官方的對非政策，不少因為勞資衝突或未注意在地國的社會及環境規範，而引發爭議。

在韋恩斯的心目中，安哥拉是李克強訪非的重點，不僅因為大陸是安哥拉最大的石油出口目的地，後者也是大陸在非洲最大的貿易夥伴。<sup>3</sup> 同時，安哥拉更是除了幾內亞、奈及利亞和辛巴威外，北京在非洲的四個「戰略夥伴」

<sup>2</sup> Tyler Roney, "John Kerry vs. Li Keqiang: Africa's Resources and the Superpowers," *The Diplomat*, May 9, 2014, <http://thedi diplomat.com/2014/05/john-kerry-vs-li-keqiang-africas-resources-and-the-superpowers>。

<sup>3</sup> Alex Vines, "Premier Li Keqiang in Africa: The Importance of Angola for China," *Chatham House, The Royal Institute of International Affairs*, May 6, 2014, <http://www.chathamhouse.org/expert/comment/14134>。

(strategic partner) 之一。當地的大陸企業工作人員和個體戶商人超過二十五萬，在人口不到兩千萬、且失業率極高的安哥拉確實會引發關注，這是李克強在魯安達 (Luanda) 要和大陸企業及當地華人舉行座談的主要原因。

美國亞洲學會 (Asia Society) 的《中參館》(China File) 網站在 5 月 7 日刊登了三位媒體人對李克強出訪非洲四國的看法。<sup>4</sup> 來自南非、目前在上海工作的穆薩夸 (Tendai Musakwa) 開宗明義地表示，日益擴大的「中」非關係對大陸的好處超過非洲國家，特別是北京已達到取得非洲資源和市場的重要目標。非洲方面的情形則是好壞參半，非洲國家快速的經濟成長絕對和大陸有關，非洲和大陸的貿易由兩千年僅占整體對外貿易的百分之四，成長到目前的百分之十六，但在大陸自非洲進口的項目中，百分之八十是天然資源，而大陸在非洲的直接投資中，超過一半是在石化部門，讓國際貨幣基金會擔心非洲會因為過度仰賴對大陸的原物料出口，而對其永續發展形成風險。

在政治方面，非洲領導人非常重視和北京的關係，因為後者給予他們相當的尊重，也強調各國的主權完整。然而這個緊密關係會引發國內反對黨、公民社會、非政府組織的批判，指責執政者對大陸違反勞工法令及破壞環境保護的行為，未能作出適當的回應。在人類發展方面，「中」非緊密關係的結果也並非全部正面。在教育、公衛、及農村開發方面的進展，不能抵銷大陸企業及商人對當地製造業工作機會流失所造成經濟流動之銳減。

來自美國的麥克勞林 (Kathleen McLaughlin) 同意大陸在取得資源和商業利益方面確實達到預訂的目標，但在地緣政治上並不成功，因為它並未贏得非洲一般老百姓的民心，基本上它的魅力攻勢 (charm offensive) 是失敗的。大陸在非洲投資上億金額興建基礎建設及醫院，以強化它的「軟實力」，但是對當地法令的缺乏瞭解，以及和在地人民互動不足，讓它的援助不太「到位」。非洲市場不僅充斥廉價的大陸製造次級消費品，甚至還有仿冒藥品。這些當然不是大陸政府所允許的，但是無法阻止其進入非洲對它整體形象還是造成很大的傷害，也無法透過孔子學院的設立，證明中國文化高過西方文明。她認為李克強若是真的想要處理大陸在非洲「成長的煩惱」(growing pains)，就應認真思考如何管理這些不當行為，避面它們傷害大陸的信譽。

另一位來自南非金山大學的傳播學者范史達登 (Cobus van Staden)，則是認為李克強的出訪應該讓外界更該檢視非洲各國的政府。他認為大陸並沒有和非洲人有直接的關係，北京關注的是與非洲各國政府的關係，因此它和非洲人的關係必須從非洲人民與非洲政府的關係來看。包括安哥拉在內的部分非洲政

<sup>4</sup> Tendai Musakwa, Kathleen McLaughlin and Cobus van Staden, "How Is China Doing in Africa?" May 7, 2014, <https://www.chinafile.com/How-China-Doing-Africa>。

府，很懂得利用它與北京的關係來發展經濟，並從其它捐贈者獲得更多的援助，來強化威權執政黨的政權。另外，衣索比亞政府也善用大陸製造的商品和來自大陸的技術，但卻是使用大陸製的監控設備對抗人民。最後，肯亞政府最近對抗大陸參與的非法象牙走私，證明若是選民對政府施加壓力，非洲執政者確實會對大陸掠奪其資源採取具體行動。

李克強首站造訪衣索比亞時，曾在首都阿迪斯阿貝巴 (Addis Ababa) 的非洲聯盟總部演說中，提出推進「中」非合作的六大進程：產業合作、金融合作、減貧合作、生態環保合作、人文交流合作及和平安全合作，並藉此打造「中」非合作升級版。他在奈及利亞首都阿布加 (Abuja) 的世界經濟論壇非洲峰會演說中，將此六個合作項目稱之為六大工程。事實上，在他出訪非洲前，李克強也曾在北京接受非國家聯合媒體的訪問，提到其中幾個合作項目，包括減貧合作、產業合作、投資暨金融合作、人力資源合作、生態環境合作、教育合作等，大抵與六大領域的合作重疊。由李克強不斷重覆經濟以外的合作，就可看出中國大陸似乎承受了來自國際社會的壓力，必須在減貧、生態環保、教育人力資源、人文交流等方面，有更多的投入。

不過也有人觀察到李克強在非洲談到在此大陸興建高鐵網及航空網等基礎建設，雖然這不能完全排除地緣政治的考量，但基本上是高度的經濟投資和就業機會之創造。然而，我們可以從一些評論家的分析中看出，儘管大陸在非洲的經營受到在地國家和國際社會的高度重視，但是似乎沒有獲得來自非洲人民應有的支持，因此它的軟實力似乎未如預期中的奏效，因此大陸這種和非洲執政階級建立關係，但和一般人民仍有距離的現實，是它必須繼續努力的方向。

## 陸、結論

在與美國競逐方面，歐巴馬 8 月的美非高峰會中，有幾位非洲國家領導人未獲邀請出席，那些因為軍事政變而遭非洲聯盟停權的國家如幾內亞比索、中非共和國、馬達加斯加和埃及的領導人已確定被排除在外，聲名狼藉的蘇丹的巴席爾 (Omar al-Bashir) 和辛巴威的穆加比 (Robert Mugabe) 亦未受邀。總之，美國雖然重視它與非洲國家的關係，但仍在民主與人權上作了選擇性的立場堅持，反觀大陸的不干涉內政原則，不僅有時會因和威權統治者站在同一陣線而遭到公民社會及反對黨的不滿，讓它失去強權在國際事務上應有的高度，有時還間接影響到其國家利益。大陸躋身世界超強，若是一直躲在干涉內政的原則後面，而不能在非洲的治理方面有所影響，勢必會衝擊到它經營非洲的成效。