2018年中非合作論壇的意涵

劉曉鵬*

每三年一次的中非合作論壇，第七屆於九月初在北京舉行。這屆論壇在強調中非命運共同體、支持自由貿易與「一帶一路」倡議的北京宣言中結束。其實質做法上，北京提供六百億美金支持「產業促進、設施連通、貿易便利、綠色發展、人力建設、健康衛生、人文交流、和平安全」等八大行動。[1] 對這項行動，反對北京的媒體，特別是許多西方的聲音，批評中國在非洲推行新殖民主義之聲不絕於耳。一方面指責中國在非洲收買支持，另一方面指責這會使非洲國家身陷債務。收買與債務是相對立的概念，因此也值得思考北京的做法是否切中這兩種批評。本文將從這兩個角度切入，除了說明中非北京峰會的實際意義，也提供臺灣檢討與非洲關係之建議。

中共在非洲收買之實

首先，吾人有必要回顧600億美元的組成，特別是比較

* 作者為國立政治大學國家發展研究所副教授。

[1] 《人民日報》，〈中非合作論壇北京峰會隆重開幕，習近平出席發表主旨講話〉，2018年9月4日（http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0904/c1024-30269546.html, 2018年10月28日下載）

doi: 10.30382/SSA.201810_(152).0004

2015 年第六屆論壇的數字。習近平 2018 年宣佈的是：「提供 150 億美元無償援助、無息貸款和優惠貸款；提供 200 億美元的信貸資金額度；支持設立 100 億美元的中非開發性金融專項資金和 50 億美元自非洲進口貿易融資專項基金；推動中國企業未來 3 年對非洲投資不少於 100 億美元」。而 2015 第六屆論壇習近平的承諾雖然也是 600 億美元，其中「50 億美元的無償援助和無息貸款、350 億美元的優惠性質貸款及出口信貸額度 ... 中非發展基金和非洲中小企業發展專項貸款各增資 50 億美元 ...100 億美元的中非產能合作基金。」若再略往前看，2015 年相較於 2012 年胡錦濤承諾的 200 億美元，多了三倍。因此，檢視習近平這次的宣佈，數字雖然和 2015 年無異，但就動機而言，2015 年明顯地想擴大與非洲關係，但 2018 年中方則認為沒有增加資金的必要。

其次，相較 2015 年提出的 50 億美元無償援助和無息貸款，此次贈與的幅度顯得模糊。無償援助當然是贈與，無息貸款理論上不是贈與，但實務上幾年後多會豁免。因此，2015 年的 600 億美元中這 50 億可視為是灑錢或收買，但其他 550 億都是鼓勵貿易與投資，屬借貸性質。而 2018 年說的是 150 億美元「無償援助、無息貸款和優惠貸款」，這個數字看起來變大，但由於加上「優惠貸款」才是 150 億美元，所以難以預估多少比例是屬於灑錢。可以確定的是，比較 2015 年的清晰的贈款數額，中方此次刻意不說清楚，以便留下轉圜空間。

但這個空間看來是傾向更窄，因為 2018 年的數字中透露勉強與不情願的味道。今年 150 億美元無償援助、無息貸款和優惠貸款之外的 450 億資金雖然仍強調經貿與投資，但最特別的是「推動中國企業未來 3 年對非洲投資不少於 100 億

美元」。由於把民間投資都算進去，使這次的 600 億和 2015 年相較，實質上等於減資。換言之，這次數字有灌水之嫌，等於是勉強達到上屆的標準。

中共使非洲國家深陷債務陷阱

瞭解北京勉強把數字達到上屆標準，即可理解中國並未輕視債務的影響。對中國而言，無論是優惠信貸或融資，都需要歸還，其態度可參考環球時報的評論。該報批評東加王國以優惠信貸的方式向中國借了 1.17 億美元卻試圖賴帳，因而指出「有借有還再借不難，有借無還再借免談，沒幾個國家能承受得起信用破產的後果。」[2] 對內公開宣示，對外也有警告意味，這個評論出現在中非論壇前十天，多少也能檢驗就對非洲的放款而言，不同於許多媒體所批評，北京官方對債務的態度十分審慎。

北京不輕易豁免債務，當今展現在全球最熱門的議題就是與斯里蘭卡的借貸關係。該國向中國借款，用該筆款項購買中國基礎建設，之後在營運上缺乏效率因而無法還債，北京又拒絕取消債務，只好將許多中方承建的基礎建設交給中方企業經營抵債。這樣看來，中國似乎刻意把資金借給窮國，再以對方無法償付為由，占有對方建設。這個事件在最近的馬來西亞大選中成為辯論焦點，前政府協助中國推行「新殖民主義」成為政黨輪替的主因之一。

但外界很少注意這是中國行之有年的做法。中國從 1960

[2]《環球時報》，〈陸欠中國錢不想還，還有多少國家要學湯加〉，2018 年 8 月 22 日（http://world.huanqiu.com/article/2018-08/12795160.html, 2018 年 10 月 29 日下載）

年代起對外援助的諸多項目中，由於許多受援國向中國貸款購買中國的建設或工廠，移交後普遍效率不彰，無法營利預期經濟效果。為了打消債務，多以債轉股模式，由中國公司取得營運權，由於該公司必須自負盈虧，為了獲利多半也會提升效率，使失去活力的工廠或建設重現生機。這是中國在1980年代外援改革後處理許多受援國賴債問題的方法，也是讓中國企業走入第三世界國家的主要策略。

早年中國這項策略並未被指責，但隨著中國崛起，今日已成為西方媒體攻伐中國為新殖民主義的基礎，且時有非洲反抗中國的報導。中非北京合作論壇甫結束，西方媒體大幅報導獅子山取消一項機場建設，即為一明顯例子。[3] 然而，無論是獅子山或最近馬來西亞取消與中國的基礎建設合約，戒慎恐懼地態度看待與中國的合約，凸顯的正是他們知道來自中國的貸款並非灑錢，日後必成壓力。

欠債還錢天經地義，但是西方對中國討債行為的批判，似乎特別寬容不負責的借貸者。國際間許多不發達國家由於債信差，不容易獲得融資，由於這些國家仍然需要基礎建設，因此中國可被視為願意借貸給此類信用較差的國家的銀行。這類客戶多半風險高、貪腐多，北京在實際運作也大多沒有讓資金離開中國，而是將借貸的款項直接滙給中國公司，由他們提供給借貸國工程服務。但中國終究是投下重金為借貸國建設，因此還不出錢時必須以實物抵債。如此是陷阱還是使習於借貸的國家對債務負責，見仁見智。在商言商，日常生活中銀行若有類似抵債行為很少因此受責難，但是在

[3] CNN, “Sierra Leone cancels $300 million airport deal with China,” October 11, 2018（https://edition.cnn.com/2018/10/11/africa/china-africa-sierra-leone-airport-intl/index.html, 2018 年 11 月 1 日下載）

政治氛圍中，北京借錢給窮國卻被認為是陷阱。事實上，真正擔心債務的恐非借貸國，而是放貸的北京。

中非論壇的困境與挑戰

中國大規模以貸款帶動出口基礎建設，大約起於上世紀90年代末，以中國一般二十年償債期而言，今後數年將是償債高峰期。未來若發生大規模貸方無法償還的情形，勢必為中國的金融帶來巨大壓力，而目前的逼債方式已遭到各方批判，未來是否能持續進行？因此，目前唯一的方式，就是調整承諾、價格與放款。

習近平這次宣佈的八大行動，和2015年他宣佈的「十大合作」（非洲工業化、農業現代化、基礎設施建設、金融、綠色發展、貿易投資便利化、減貧惠民、公共衛生、人文交流、和平安全）相較，可以看出2015年提升非洲工業與農業目標，在2018年縮短為「產業促進」。產業是一個具廣泛意義的詞，內容不清晰的結果也等於將工作目標模糊化，日後毋需特別檢視中國對非洲農工業的貢獻，中非金融合作與減貧工作消失在這次合作計劃中。更特別的是，在北京宣言中，照本宣科「一帶一路」將帶動非洲基礎建設時，加了一句過去罕見的措辭：「價格合理」。

中國對非洲的援助，多是出於貿易與投資互惠的考量，贈與成份不多，其原則本來就是對欠缺基礎建設的國家，提供資金並輸出中國的過剩產能。隨著「一帶一路」成為中國對外政策，等於大規模複製非洲經驗，也等於大規模與亞非洲債信有問題的國家交往。風險增加之外，中國的建設受到歡迎，主要是由於價格低廉，而在中國政策目標與借貸國償

債壓力下，中國的價格也常被壓低。這種情形下，能期待的就是工程順利完成，即使獲利不高，仍能達到促進經貿的作用。

然而，「一帶一路」沿線所有國家，包括非洲在內，幾乎都有選舉制度，而每次選舉就炒作中國投資與中國形象。這使得「一帶一路」可能面臨的是中國投入大量資金，不但獲利有限，又沒有爭取到友誼，反而不斷面臨賴債的威脅，以及重整債務的請求。馬來西亞新政府最近對許多中方建設停工、重新談判、降價等要求，就是中國目前困境的縮影。中方若不合作，已投入的數百億美金資金難以回收，若妥協降價又擔心其他借貸國群起效尤。

比對上次的十大合作與此次的八大行動，其中的模糊性與部份重要項目消失，凸顯中國不願再對非洲多做承諾，因此也缺乏中國擴大在非洲影響力的證明，更難論證中國試圖實施新殖民主義。而特別提及的價格問題，更暗示中國在輸出基礎建設的規劃上可能遭遇困難，擔憂未來放款回收的可行性。

政策建議

遙想第一屆中非合作論壇於 2000 年在北京舉行時，臺灣在非洲還有塞內加爾、賴比瑞亞、查德、馬拉威、甘比亞、聖多美普林西比、布吉納法索、史瓦帝尼等八個友邦。在這七屆論壇之間，臺灣也失去了七個邦交國，無論官學界的說

法都常是中共灑錢，提出的證明往往是離譜的數字，[4] 也隨著西方媒體想像中國在非洲如何進行新殖民主義。然而，事實證明中國在非洲是受歡迎的，臺灣今天在非洲僅剩史瓦帝尼王國勉強維持邦交就是最佳證明。

中共國力上升是事實，但我方很少注意北京 1980 年代以後的概念中，援助不能一味給予，必須要有利可圖，必須用不同的手段綁定投資與貿易，即使投資計劃中也會配合援助手段。更重要的是，大多數邦交國都有選舉壓力，每一任政府也都有政績與連任壓力，和臺灣相同，最能凸顯政績的，就是基礎建設。我方長期習慣提供的醫療衛生、農業、職訓等項目，一方面政績上難與實體的海港與道路等基礎建設相較，另一方面以人道為思考主軸，就無法透過債務償還或投資貿易，掌握邦交國的經濟。

中國對非洲的影響力，在於透過包括援助在內的各種手段，加強貿易與投資。這個戰略雖然受到許多批評，卻是歷經七屆中非合作論壇之後，外交飽受壓力的臺灣最應思考之處。雖然臺灣非洲友邦幾乎都已離去，但臺灣還有機會在剩下的邦交國增加經濟影響力。審視北京經驗，大舉投資或援助不一定是灑錢，但目的必須是獲利。北京經驗雖然也透露

[4] 2008 年，臺灣失去馬拉威，外交部長黃志芳指出中共金援 60 億美元。日前布吉納法索與臺灣斷交，外交部長吳釗燮亦暗指中共金援該國 500 億美元。參考《自由時報》，〈黃志芳：中國六十億美元利誘馬拉威〉，2007 年 12 月 28 日（http://m.ltn.com.tw/news/politics/paper/178325，2018 年 11 月 1 日下載）；《聯合報》，〈黨政高層：陸五百億美元誘惑終致布國與我斷交〉，2018 年 5 月 25 日（https://udn.com/news/story/11311/3161395，2018 年 11 月 1 日下載）；另見吳部長記者會 (https://www.youtube.com/watch?v=n9LxyQ52bxU，2018 年 11 月 1 日下載，五百億美元是從 7:30 開始）

邦交國賴債的可能性，但以臺灣的地位，即使和他國有債務爭議，也不至於遭到殖民主義的批判。若基礎建設不是我方強項，則應尋找其他如電子或服務業等對方需又適合雙方推動的產業。總之，透過擴大市場，影響對方經濟與政治決策，才應是我們鞏固邦交的主要戰略。