

美國新非洲戰略： 變調的援助，激化的衝突

譚偉恩*

2018年12月12日，美國總統川普(Donald Trump)核可了一項關於非洲的外交政策，翌日透過國家安全顧問波頓(John Bolton)以演講的形式將之對外公佈，命名為「新非洲戰略」(New Africa Strategy, 簡稱NAS)。¹在可預見的未來，美非雙邊關係將轉往一個新方向，過程中NAS提供援助給非洲國家的條件將大幅取決於是否有利於美國企業；此外，NAS若干具有針對性的內容將激化美國與中國在非洲角逐影響力的競爭並將之升級為衝突。非洲大陸上一場鷹與龍的較勁看來勢所難免，對在此區域僅剩一個邦交國的臺灣而言，謹慎利用兩強相爭時機，拓展特定議題的實質外交，刻不容緩。

新非洲戰略的主旨和要點

儘管名稱上看是以非洲作為主體的戰略，但NAS真正的

* 作者為中興大學國際政治研究所副教授。

¹ *Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy*, via at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/> (last visited: 2019/03/10).

doi: 10.30382/SSA.201904_(155).0004

核心主旨是透過非洲來滿足美國利益及強化美國安全，因此非洲並非這個戰略真正的主體。波頓明確表示，享有穩定、繁榮、自主和安全的非洲大陸將符合美國的國家安全利益；而 NAS 的內容也清楚點出三項美國的核心利益：(1) 透過強化美國與非洲國家的貿易和商業聯繫使美國與這些國家共同獲益，實現繁榮；(2) 透過打擊激進伊斯蘭恐怖主義和抑制暴力衝突來增進美非兩方的安全；(3) 藉由外援協助非洲秩序穩定，但以有效率和不浪費公帑為進行之前提。²

由此可知，美國接下來對非洲國家的援助將是條件式與選擇性的，同時對於不成功或難以問責的聯合國維和行動也不再支持。在 NAS 架構下，美國僅金援與支持它認為關鍵的國家和特定之戰略目標，而這些國家與目標最終要裨益美國的利益。NAS 的另一項要點就是明確定性中國（內容中還有俄羅斯）為競爭者；更確切地說，中國在非洲積極拓展其政治影響力的諸多作為就是此次公佈 NAS 的主因之一。³ 波頓明言，中國是有意且帶有侵略意圖的鎖定非洲國家在進行各種援助或投資，進而獲得競爭優勢，而這樣的方式大大削弱非洲國家在經濟上的自由度。鑑於 2016 年、2017 年美國均提供高達 80 億美金以上的援助協助非洲國家發展經濟、強化安全，還有抑制糧食危機，但這個地區的恐怖主義、暴力衝突、治理透明度、經濟穩定性幾乎沒有改善，反而還淪為中國與俄羅斯等強權的工具，美國有必要採取新的策略，鼓勵非洲國家的領導人與美國建立公平互惠的雙邊關係，幫助美

² 同上註。

³ 在官方版的 NAS 內容中，中國於 2016 年到 2017 年間對非洲的直接投資總額達到 64 億美元，同時在過去幾年不斷透過大量政府主導或資助的金融計畫與非洲國家進行往來。資料來源同註 1。

國人就業、拓展出口市場以及非洲自己的永續成長。

此外，NAS 不斷明示或默示傳遞非洲國家必須選邊站的訊息。例如明指受到美國支持的薩赫勒五國（毛利塔尼亞、布吉納法索、馬利、查德、尼日）聯合部隊（G5 Sahel Joint Force）不可以將反恐、人口販運、打擊跨國犯罪組織等重要的區域安全工作外包給聯合國或其它國家。另一方面宣揚只有在美國的援助下，受援者才能真正走向自主獨立，免於長期的依賴。

新戰略的缺失：雖有憑據卻極具爭議

有別於一般的區域外交政策，NAS 的針對性與敵視感極強，當中許多內容涉及價值判斷，並特別將中國對非洲國家的援助描述為一種賄賂、收買、債務陷阱、債務外交，或是以模糊的協議內容來誘使這些國家服膺北京當局的需要。波頓更進一步指出，像中國這樣的投資作為是「掠奪式行徑」（predatory actions），將助長受援國官員的貪腐與強化中國對非洲的宰制，與美國的發展計畫和道德標準迥不相同。NAS 同時列舉尚比亞和吉布地等國的債務情況作為佐證，說明其實很多發展中與貧窮國家因為積欠中國大量的債務，而不得不將本國關鍵的基礎設施轉讓給中國使用或管理，不但經濟自主性喪失，也使得美國對這些國家的影響力下降，並間接

導致美國國家安全受到威脅。⁴

觀之中國的海外援助預算，確實在過去十年持續增加，若干文獻顯示從 2000 年到 2014 年，中國投入在「發展合作」(development cooperation) 的經費幾乎與美國不相上下，⁵ 儘管當中多數是以貸款形式，也就是以低利方式借款給發展中國家。實務界與學術界對於中國的外援政策及其效果已展開許多研究，當中雖然不乏和川普總統的 NAS 或國家安全顧問波頓立場相近的論述，但也有不少相左觀點認為，中國的援助對接受國的發展是具有正向裨益。舉例來說，2017 年威廉與瑪莉學院全球研究所的援助資料實驗室 (Aid Data Research Lab at William & Mary's Global Research Institute) 發現，中國的援助對於接收國的經濟成長是有幫助的，而且也沒有對來自西方的援助造成衝擊或產生抵消性。⁶

顯然，NAS 對於中國的指責雖然不是無的放矢，但是否完全屬實與客觀卻極具爭議。而這樣的爭議又可細分兩類；

⁴ 更確切地說，是這些國家的交通基礎設施因為政府無力償還債務，而必須提供給中國使用或是由中國籍的企業接收進行管理。之前斯里蘭卡的漢班托塔 (Hambantota) 港便是一例，而近期吉布地的多拉雷貨櫃碼頭 (Doraleh Container Terminal) 是另一例。這些基礎設施因為具有戰略價值，對美國在區域軍力的佈署或相關行動或多或少構成影響。《時代》雜誌近期也有一些專題報導在談論類似的情況，可參見：<http://time.com/5381467/china-africa-debt-us-security/> (last visited: 2019/03/10).

⁵ 詳見：Naohiro Kitano, "Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update," *JICA-RI Working Paper*, No. 131 (June 2016), via at: https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000005ycy-att/JICA-RI_WP_No.131.pdf (last visited: 2019/09/10).

⁶ 詳見：AIDDATA, Working Paper 46: Aid, China, and Growth (Oct. 10th 2017), via at: <https://www.aiddata.org/publications/aid-china-and-growth-evidence-from-a-new-global-development-finance-dataset> (last visited: 2019/09/10).

一是究竟對美國的國家安全有沒有構成威脅，一是究竟是否妨礙了受援非洲國家的發展。對此，本文將在第三部分依序加以分析和釐清。

強權各有所圖，非洲深受其苦

從川普總統許多對針對中國的言論和措施來看，其認知的美中關係正處於一個競爭白熱化的階段，美國已再無空間容忍中國或對之讓步。相反地，川普認為自己必須帶領美國人正面迎戰，才有可能再度讓美國不凡 (Make America Great Again)。基於這樣的思考，美中角力的場域遍及全球，競爭的議題無所不包，甚至連對發展中國家的援助也難例外。外援角色的提升可以從川普政府設立國際發展金融公司 (International Development Finance Corporation, 簡稱 IDFC) 窺見端倪，這個手握美金 600 億資金的官方法人將負責對發展中國家的能源、交通和水電等基礎設施提供貸款，同時資助美國籍企業到世界各地的發展中國家拓展具有商業性質的援助合作計畫。另一方面，NAS 正式公佈之後，美國的國際發展署 (Agency for International Development, 簡稱 AID) 旋即提出私部門拓點政策 (Private Sector Engagement Policy)，將國際發展的重任轉置於民間私人營業。這也就是說，未來美國的海外發展與援助將是在私部門先行與主事，公部門牽線與協助的模式下進行，而項目更進一步擴延至教育、農業、人道援助、女性賦權、危機與衝突管理等。此種外援政策上的大幅調整是為了讓美國企業與非洲國家建立更多合作關係，進而強化美非雙方的聯繫，制衡 (balancing) 中國目前對非洲之影響力。顯然，NAS 是透過以民間企業為白手套的經濟途徑來達成官方的政治目的，幫助美國扳回目前在非洲影響力

弱於中國之劣勢。

客觀上我們很難確切知道美國的國家安全究竟有沒有受到中國援外政策的威脅，因為一方面欠缺充分的數據資料來進行公允評估，另一方面威脅本身帶有個體高度的主觀認知。在欠缺共同權威的國際關係裡，對於安全稀缺的憂慮或恐懼總是牽引著主權國家盡可能強化對自身的保護，甚至採取防患未然的行為。而從美國國家利益與川普強調美國優先的立場來說，批判中國，甚至將其妖魔化為「掠奪者」，也一點不令人感到意外。⁷

然而，若不考慮美國是否受到影響，中國在非洲的援助與投資究竟對該區域的國家有利與否是一個尚待驗證與見人見智的問題。舉例來說，麥肯錫公司(McKinsey & Company)有不少分析報告指出，意識型態上對於中國在非洲影響力日增的恐懼是不必要的，因為以經濟角度而言，中非貿易互動在過去 20 年持續深化，平均每年成長率在 20% 上下，中國在非洲的直接投資金額也越來越多，而且實際的金額應該比中國官方公佈的還要高出 15% 左右。此外，對許多非洲國家來說，它們境內許多基礎建設所以能順利興建完

⁷ 早在 NAS 以「掠奪」形容中國在非洲的作為之前，美國前國務卿柯林頓(Hillary Clinton)就曾以「新殖民主義」質疑過中國對非洲的援助政策。回顧過去 20 年，中非間的經貿往來增長速度極快，到了 2016 年大約已是美非貿易額的三倍。值得注意的是，早在川普上任之前，歐巴馬(Obama)總統時期的美國對非洲投資就已經明顯地大幅下滑，只不過當時美中關係比現在和緩，雙方競爭也未白熱化。所以，NAS 應理解為美國危機感的體現，在中國已成為非洲最大的貿易夥伴和債權國之後的亡羊補牢之策。不過，NAS 只能代表川普政府對中國在非洲的認知，而不能等同是全美國人對中國在非洲的理解，更無法化約成所有非洲國家對中國的評價。

成，的確是受惠於來自中國的資金與貸款。⁸ 所以，全盤抹殺中國援助對非洲國家發展的貢獻並不公允，也流於片面。學者郭建中和王國臣的研究曾指出，美中對非洲國家的外援皆具有目的性，而非基於國際道義。只不過，中國的援助側重在如何確保其企業海外投資的安全，而美國的援助不局限在經濟利益一個面向。⁹ 西方學者莫憂 (Dambisa Moyo)，赫伯 (R. Glenn Hubbard) 和杜肯 (William Duggan) 等人也早在十年前就先後指出外援可能存在的問題。莫憂觀察長達 50 年的外援歷史，直指上兆美元的資金從富國流入非洲，但其效果並非讓本區域人民的生活水準獲得改善，反而是抑制了經濟成長。赫伯與杜肯則比較了非政府組織的慈善型援助和以資助受援國當地企業的馬歇爾型援助，指出後者才是改善受援國經濟發展的有效方法。¹⁰ 值得注意的是，無論美國或中國顯然都不是馬歇爾型 (Marshall type) 的援助，因此皆在一定程度上對非洲國家長期的經濟成長構成妨礙。

⁸ 例如：Mutsa Chironga, Georges Desvaux, and Acha Lek, “Rethinking the African Business Opportunity,” McKinsey & Company (Nov 2018), via at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/rethinking-the-african-business-opportunity> (last visited: 2019/09/10); Steve Davis and Jonathan Wo, “Making the Most of Chinese Aid to Africa,” McKinsey & Company (June 2010), via at: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/making-the-most-of-chinese-aid-to-africa> (last visited: 2019/09/10)

⁹ 郭建中、王國臣，「中美外援是基於國際道義或現實利益？非洲案例的實證分析」，問題與研究，第 55 卷 1 期 (2016 年 3 月)，頁 35-68。

¹⁰ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa* (NY: Farrar, 2009) ; R. Gleen Hubbard and William Duggan, *The Aid Trap: Hard Truths about Ending Poverty* (NY: Columbia University Press, 2009) .

結論與建議

天下沒有白吃的午餐。任何外援的背後必有其隱而未顯的政經訴求。理想主義者的想像是，如果美中雙方能合作執行對非洲的援助，這塊大陸的現代化程度與人民生活水準會獲得提升，同時飢荒、內戰、恐怖主義等諸多問題會獲得緩解。此種平和的劇本在歷史中的現實不曾發生，美中兩強合作援助非洲的可能性甚微。何以如此？

首先，也是最重要的一點，NAS 傳達一項很強烈的訊息——**制衡中國**。此意謂者對於非洲大陸的援助與投資將是美中接下來較勁的另一個版本；援助已經變了調。此外，中國對非洲國家的許多投資或援助措施均被 NAS 負向表述為是收買與賄賂，這無異在暗喻非洲國家的領導人欠缺判斷能力或是很容易就為利益所惑。然而，此種指控相當偏頗，因為過去許多美國的援助行為在本質上和現在的中國沒有差別，若真要說有什麼區別，也只是形式上美國是民主國家，而中國是共產主義或威權國家，但兩者的投資與援助其實皆是為了自己的國家利益。

其次，NAS 充滿自利屬性，高度映射川普總統的美國優先思維，很難與其它國家有政策上合作空間。換句話說，NAS 是一項將非洲為美國所用的外交戰略，而不是真正以非洲國家需求為主的援助政策。正因為如此，NAS 特別強調雙邊性的投資與貿易協定，透過與個別非洲國家簽定協定來確認合作的成效是有益於美國貿易和商業利益的，而不是把非洲視為一個整體來看。儘管波頓有提到繁榮非洲 (prosper Africa)，但他更強調增加美國人的工作機會、市場擴張、商

品出口。毋寧，若某些非洲國家無法達成上述美國在合作關係中的預設條件時，美國不會輕易與這些「無用的」非洲國家合作，也不太可能會協助這些「失敗的」非洲國家去安定國內的政經秩序。

第三，NAS 希望抑制或消滅非洲地區的激進伊斯蘭恐怖主義及暴力衝突，但方法是派駐美軍和支援當地政府對這些份子或組織加以打擊，而不是配合或支援以聯合國為主的維和行動。美國為什麼與非洲地區的維和行動保持拒離？因為自從中國開始參與聯合國在這個地區的維和工作後，它的軍方與商業影響力也漸漸開始在南蘇丹、剛果、中非等國家擴展，這讓川普對於多邊主義的國際制度再次感到不悅，就像他在貿易上非難中國透過參與 WTO 後「不公平」賺進美國的錢一樣。

總的來看，非洲大陸上一場鷹與龍的較勁已經勢所難免，會有許多此區域的國家不是陷入選邊站的兩難，就是淪為美中兩強利益下的犧牲品。真正會提供非洲國家實用農業發展技術和優化公衛條件的援助國太少，臺灣曾是其中之一，但過去未被珍惜，未來卻有機會在現階段美中競爭下讓飽受其害的那些非洲國家重新考慮與臺灣發展實質性的互動。策略上，無論有無正式邦交，衛福部、農委會、公立醫院、或國家級的投資公司皆可作為涉外機構，視情況與外交部雙軌併行或分進合擊，以實質裨益非洲國家改善特定議題的方式恢復互動或續行交誼。德不孤必有鄰；強權仗其優勢的權力在國際關係中或可避談道德，小國則是應熟稔道義性原則的操作發揮務實外交的槓桿效應。