

## 第六章 結論

### (一) 新現實主義考量的非洲政策

1949年迄今中國大陸對非洲政策幾經變化，造成這些變化的關鍵事件分別為毛澤東的逝世、天安門事件的爆發與中非合作論壇的成立，而這三個關鍵事件所分隔的四個時代呈現其非洲政策的方向受國內外結構因素影響。毛澤東在位時，中國大陸的非洲政策完全符合封閉體系外交政策的特徵，政策不但標榜反帝國主義與反殖民主義，更由毛澤東一人而決，例如文化大革命雖使中國大陸的非洲政策受挫，但亦需等到毛澤東表態後，中國大陸的非洲政策方得以消彌過度左傾的過失。

而毛澤東逝世後，隨著鄧小平在路線爭辯中的勝利，中國大陸的非洲政策開始轉以經濟利益為主，產生兩個比較明顯的變化：其一、逐步減少因意識型態、或支援激進政體而生的經濟援助，俾將資金挹注於國內經濟發展；並且開始將經濟援助與勞務合作掛勾，藉此尋求海外市場，以滿足國內經濟發展的需求。而天安門事件爆發後，中國大陸因受歐美國家制裁，而被孤立於國際社會之外，其亦因此再度重視非洲，甚至重新評估非洲國家對其的重要性，並將其對非政策與國際關係民主化的論述結合，以過去的交往歷史為基礎，試圖藉此打破國際社會的封鎖；此外，其重新界定經濟援助型態，並結合產官資金，在進行經濟援助的同時滿足國內企業尋求海外市場的需求。

而2000年第一屆中非合作論壇的開幕代表著中國大陸對非洲政策的重大轉折，在過去的中非關係中，中國大陸將自身定位為發展中國家，但由於中非合作論壇為以中國大陸為主角的多邊機制，故中非合作論壇的開幕意味著中國大陸已將自身對非洲國家的定位提升為崛起中的大國，其與非洲國家交往的自信心也隨之上昇，外交手段也日趨成熟、世故。

而隨著中國大陸在2001年3月藉由第十個五年經濟發展計畫的公布，正式提出其國家能源戰略後，能源的獲得已成為其對非洲政策的重心，但三大石油企業的投資直到2003年方大舉進入，此外在2000年以後，中非雙方的貿易額度不

斷提高，且中國大陸輸入非洲的前二十大宗貨物多以輕工業或農產品為主，故非洲實為中國大陸的龐大市場。而除了能源與市場兩項經濟目的之外，其非洲政策至少還含有兩個政治目的：其一為打壓中華民國的國際空間，其二為軟權力的擴張。而能否確保能源穩定輸入攸關中國大陸經濟能否持續成長，亦攸關中國共產黨的執政地位是否穩固，故能源的獲得為其非洲政策的首要考量。相較之下，軟權力的擴張與兩岸的外交競逐對其來說雖然重要，但停止擴張影響力或兩岸外交休兵均不會傷害中國大陸政府捍衛人民福祉的能力，故此應僅止於極端重要利益，故現階段中國大陸對非洲外交的利益優先順序、手段如圖 6-1 所示。

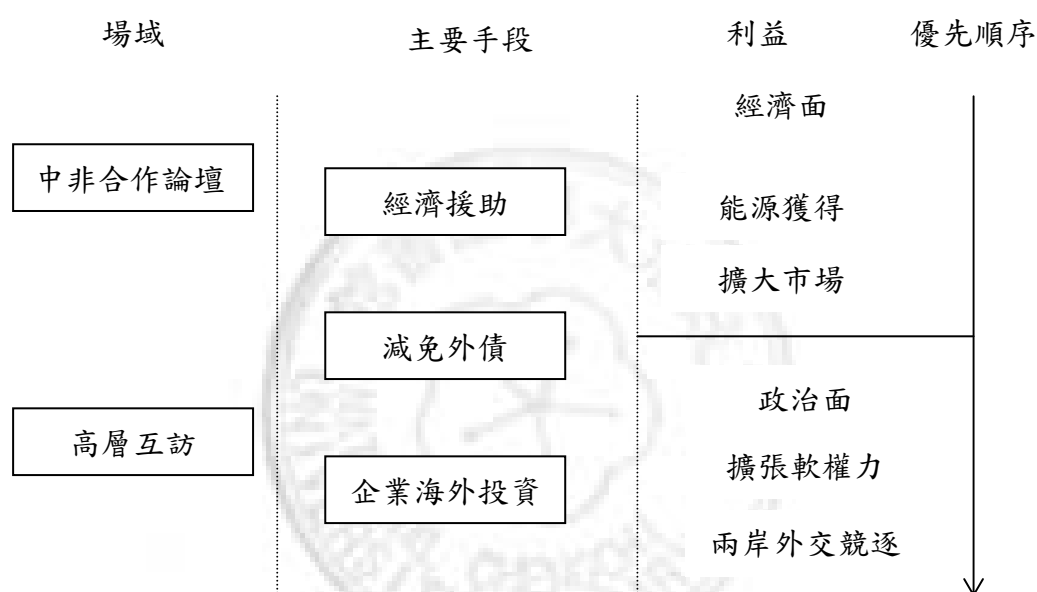


圖 6-1 現階段中國大陸對非洲政策之利益與手段

資料來源：作者自製

如圖 6-1 所示，中非合作論壇與高層互訪為中國大陸對非洲外交政策主要的執行場域，而其主要手段可區分為三種：包括三大石油企業與一般企業在內的企業海外投資、減免非洲國家的債務與行之有年的經濟援助，但必需注意的是中國大陸政府並非各別獨立運用這三種手段，而是交雜運用，例如中國大陸在中非合作論壇便同時釋放三者。

但必需注意的是中國大陸解除非洲國家債務的條件限制已隱含有政治目的存在，對中國大陸來說，「解除外債」的意涵與經濟援助相同，均為外交工具性質，其並不在意非洲國家能否因部分外債的解除而增加經濟發展的籌碼；其次，由中國大陸企業在非洲的投資佈局來看，其企業的海外投資仍以能源獲得或市場

交易為主，較少進入低度開發國家，自無協助非洲國家經濟成長的目的在內；再者，三大石油企業承包能源設施建設工程多半出於原油輸入或開採等其他考量，並非出於商業或技術轉移等考量；最後，近年中非貿易額度大量增長實因非洲輸入中國大陸原油量的增加與中國大陸產品的大量進口，每年自中國大陸進口的貨物多以紡織、輕工業產品為主，這些產品並無助於非洲國家進一步發展工業，甚至可能延滯其輕工業的發展；最後，中國大陸對部分非洲國家侵害人權的案例漠不關心，此或因其不干預內政的原則所致，但其早年對蘇丹、奈及利亞、近年對剛果共和國、辛巴威侵犯人權案件的漠視，仍可證明其非洲政策的目的是在於己方的相對利得，而非促進雙方的絕對利得，故其非洲政策實屬新現實主義範疇。

## （二） 重商主義與中國大陸對非洲能源外交

本研究認為中國大陸對非洲能源外交有六個特徵：第一，2004 年後，中國大陸黨政高層出訪非洲均為三大石油企業帶回新的投資機會或合約，且三大石油企業均為國營事業，亦即中國大陸政府實為其對非洲能源外交的唯一行為者，而三大石油企業則為中國大陸政府的代理人與政策的執行者。第二，中國大陸政府分別在多邊外交與雙邊對話兩個層面扮著保護者的角色，藉由長期經援非洲打下的良好基礎與近年透過中非合作論壇或領導人出訪等方式創造其獲取能源的良好環境，未有明顯證據顯示其透過種種方式干預地主國內政，或造成地主國對其的經濟或政治依賴。

第三，三大石油企業在非洲的投資重點為探勘權與開採權的取得，其真正目的為在確保獲取原油的同時，多元化能源輸入來源，亦符合其能源安全政策強調多元化與減少國際能源價格波動而來的額外成本。第四，三大石油企業對非洲產油國家的投資呈現探勘、開採與原油獲得三者集中化。第五，三大石油企業在非洲的投資實以奈及利亞、阿爾及利亞、蘇丹與奈及利亞等四國為中心，向外擴散爭取開採與探勘權。

第六，三大石油企業對承包能源設施工程興趣缺缺，目前雖已為奈及利亞、阿爾及利亞、蘇丹與奈及利亞等 4 國承建 8 項工程，但這些國家均有輸入原油至中國大陸，其對承包工程的態度應非商業考量，而是藉此換取原油進口，例如 1997 年，中石油幾乎同時獲得蘇丹石油開採權與建設喀土穆煉油廠的合約、2006

年5月，中石油同時收購卡杜納煉油廠與獲得奈及利亞供應原油的合約，但值得注意的是非洲國家亦可能藉此作為給予原油開採合約的籌碼，要求三大石油公司協助建設相關基礎設施。故中國大陸對非洲能源外交與其與非洲國家的互動應可如圖6-2所示。

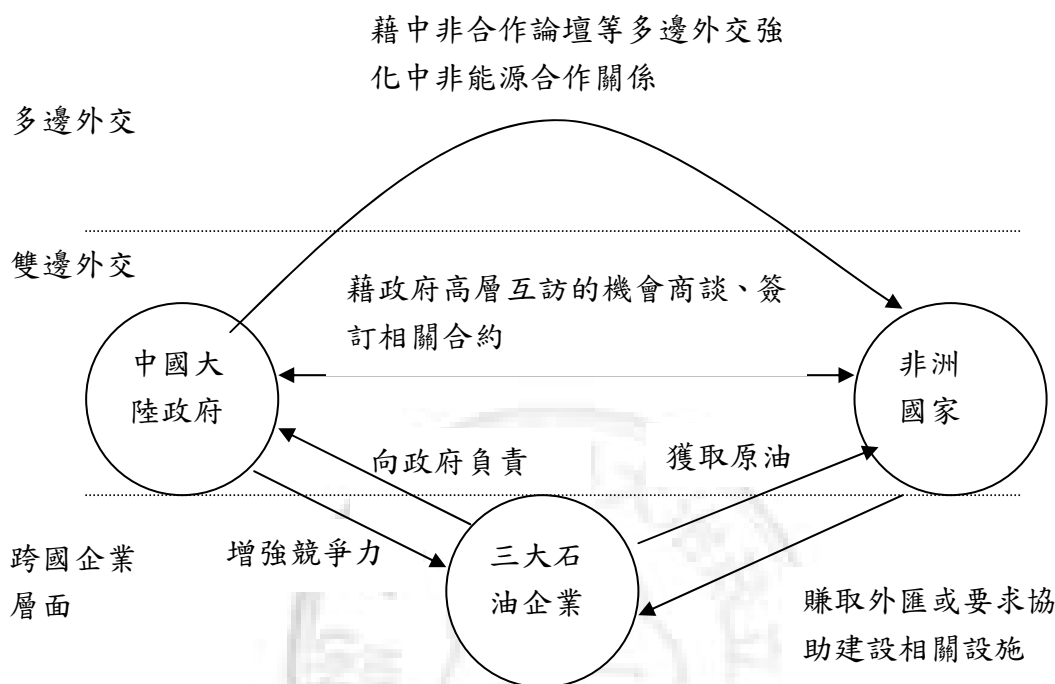


圖 6-2 中國大陸對非洲能源外交運作模式

資料來源：作者依研究內容自行整理

而中國大陸對非洲的能源外交究竟是否如西方世界所言為資源掠奪的新殖民主義？本研究基於下列四點理由認為目前其對非洲能源外交應為強調藉由經貿活動培植國力增長的重商主義：其一，無論是由三大石油企業的組織結構，或中國大陸國務院制訂的投資條例來看，三大石油企業的自主性均低，在2001年之前其與中國大陸政府的關係較近似上下隸屬的政治關係，但在2001年修正案公布後，三大石油企業跟中國大陸政府的關係卻較近似委託與被委託的關係，亦即由政府決定投資大方向，三大石油企業負責與對方商談合約細節，再者三大石油企業在非洲的投資行為亦相當符合中國大陸的能源安全政策，換言之，其投資仍以官方政策作為準繩。

此外，中國大陸黨政高層出訪非洲均為中國大陸三大石油企業帶回新的投資機會或合約，亦即中國大陸政府實為其對非洲能源外交的唯一行為者，而三大石油企業則為中國大陸政府的代理人與政策的執行者。但由另一個角度來說，中國

大陸政府亦扮演著三大石油企業保護者的角色，透過雙邊會談或多邊場域協商等方式，增加三大石油企業在非洲的國際競爭力。

第二，中國大陸在 1990 年代曾透過提供武器的方式換取當地的原物料供應。但近年其創造投資環境的方式主要是透過其與非洲國家的雙邊訪問與中非合作論壇，並未有明顯企圖干預地主國內政或造成地主國對中國大陸的經濟依賴；此外，中國大陸黨政高層亦利用其出訪非洲的機會為三大石油企業獲取新的石油合約。故中國大陸政府並非經由干預地主國內政的方式營造投資環境，而是在外部釋放利多拉攏非洲國家，並藉出訪非洲的機會為三大石油企業爭取合約，故並不帶有新殖民主義的色彩，反較偏近重商主義。三大石油企業非洲的投資實以原油探勘與開採為主，並未積極承包相關煉製、運輸設備的建造，自 1990 年代迄今，三大石油企業僅在蘇丹、阿爾及利亞、奈及利亞、利比亞等四國承包煉製、運輸等工程，且 8 件工程中有 4 件在蘇丹進行，此或因其技術尚未成熟所致，但上述四國均為中國大陸的原油輸入國，亦即中國大陸可能有以工程建造換取原油輸入的企圖，故對非原油輸入國的工程建造興趣缺缺。

第三，三大石油企業在非洲的投資顯示現階段中國大陸對非洲的能源外交著重開採與探勘，原油的獲得反屬其次，且對承包非洲國家的能源設施建設興趣缺缺，故其對非洲的能源外交應僅止於金錢的交易，較少、甚至幾乎完全沒有技術轉移的成分在內，故其對非洲各產油國家的能源產業發展並無明顯助益，但仍不至於延滯非洲國家的經濟發展。

第四，若考量中國大陸與非洲的貿易內容，則由於中國大陸出口至非洲的貨物以非生產財為主，且在其出口至非洲的生產財中，對非洲工業發展助益較大的工業產品或設備所佔比例較少；且非洲出口至中國大陸的產品實以原油為主，並未如中國大陸學者所言般非洲出口至中國大陸的貨品相當多元化；且中國大陸與非洲貿易額度的增長應肇因於非洲出口至中國大陸的原油數量激增，故中國大陸與非洲的貿易額度增長並無助於非洲國家的經濟發展。

### （三） 中國大陸對非洲能源外交與其對非洲發展的影響

整體來說，中國大陸對非洲能源外交對非洲國家的發展好壞參半，就原油價格來說，非洲原油出口的最大貿易國為美國，歐洲次之，而在中國大陸增加自非

洲進口的原油，與其展開對非洲油田的佈局後，非洲出口油價亦隨之上昇，因此，中國大陸對非洲能源外交不但造成非洲出口油價的飆漲，可能也增加了非洲產油國家與歐美國家在原油出口價格上的談判籌碼。

其次，中非雙方的貿易額雖逐年增長，但由雙方的進出口貨物結構來看，非洲國家因中非貿易額度增長的獲利恐怕相當有限，其一，中非貿易額度雖逐年增長，但造成這種驚人增長速度實緣於非洲輸入中國大陸原油的大量增加與中國大陸加工產品的大量進口；其次，中國大陸出口到非洲市場的貨物雖多為輕工業產品，工業產品雖有逐漸增加的趨勢，但相關生產財的比率甚低，仍不足以成為促進非洲國家經濟發展的基石。

第三，中國大陸長年忽視非洲人權問題，其在聯合國大會第三委員會的相關表決中均為消極態度，且屢屢為蘇丹投下反對票，種種作為不但顯示中國大陸的非洲政策實以經濟利益為主，並未考量到其身為對非洲國家影響力最大的國家，或如左立克（Robert Zoellick）形容的「負責任的利害關係人」（responsible stakeholder），其應正視因國力增長而來的責任，在非洲地區扮演更積極的角色，盡可能遏阻非洲地區的種族衝突與族裔清洗，避免當地政治環境過渡動盪。若中國大陸不願承擔隨其對非洲國家影響力大增而來的責任，則未來若爆發不斷的種族衝突與恐怖活動，將使非洲地區的政治環境更形動盪，不但不利於區域穩定，更將增加中國大陸在非洲的投資成本，故無論是其承擔應有責任的考量，或考量其未來投資成本，中國大陸均應在非洲扮演更積極的角色，協助遏阻非洲的種族衝突。

#### （四）見微知著？美「中」在非洲的可能衝突

無可否認的是，目前美國仍是當前國際體系權力結構的唯一霸權，但隨著中國大陸經濟的快速發展，與近來解放軍在軍事事務革新（revolution of military affairs, RMA）取得驚人成就，中國大陸無疑是崛起中的霸權。在歷史上的霸權交替過程中，新舊霸權終將一戰以決定霸權誰屬，但現今國際體系的運作特徵已迥異於過去，最明顯的特徵便是相互保證毀滅（mutually assured destruction, MAD）、核子武器與複雜相互依賴（complex interdependence）等事實與概念的出現，致使國家行為者在作為與不作為之間多所考量，驟然爆發大規模衝突的可能

性亦遠較過去低落。

單就歷史經驗而言，美國與中國大陸的衝突似乎在所難免，但美國與中國大陸的衝突規模與緊張程度似乎又將受限於當前國際體系的運作結構，若單以非洲地區來看，或可呈現未來美國與中國大陸衝突的可能型態。目前美國與中國大陸對非洲問題的差異可歸納為政治與經濟兩層面。

就政治層面來說，自美國提出「負責任的利害與共關係人」的說法後，美國便不斷期盼中國大陸能在各層面、各種不同事務上更積極地協助維持國際社會的秩序或建制的運作，以非洲問題為例，美國政府便認為身為對蘇丹影響力最大的國家與蘇丹最大的石油出口地區，中國大陸應更積極地制止蘇丹在達富爾地區（Darfur）的屠殺，但中國大陸國務院外交部代表卻以中國大陸並非在蘇丹最大的投資國為由拒絕之。<sup>1</sup>換言之，美國與中國大陸在非洲政治問題上的歧異乃源於雙方對中國大陸扮演角色的認知不同，美國認為中國大陸應更積極地促進非洲和平，而這也是中國大陸對非洲政策中最讓歐洲國家詬病的一點，亦即中國大陸並沒有意識到他在非洲的角色已隨著其實力的增長而改變，其應更進一步調停、遏阻非洲的種族衝突。

其次，中國大陸近年於全球各地掀起的石油爭奪戰亦使歐美國家憂慮，其表現出來的近程影響在於全球油價的上漲，但更重要的是其石油外交凸顯的零合遊戲風格，致使歐美國家感到難以合作，且由於歐美籍的石油公司多以佔據現有產量較佳的油田，未來中國大陸會否因其國內能源需求，進一步收購、逼迫歐美籍企業的海外油田，進而造成歐美國家，特別是美國與中國大陸的能源競爭實值得進一步憂慮、觀察，以美國在非洲的投資為例，美國籍石油公司目前在赤道幾內亞、奈及利亞與安哥拉均有投資，而中海油在赤道幾內亞於 2006 年獲得原油探勘與供應合約、奈及利亞為三大石油公司在非洲的最大投資國之一，而中石化在安哥拉的投資甚多，甚至與安哥拉 Sonangol 公司協議投資建立煉油廠，若考量油田有限的因素，實值得關注未來美「中」是否會因此在非洲爆發衝突。

但整體來說，因為中國大陸對非洲國家的人權、種族衝突與族裔清洗等問題不聞不問的態度並非一朝一夕，而是自和平共處五原則以來中國大陸外交政策的

<sup>1</sup> 陸以正，中美下一個衝突點：蘇丹的達富爾區，96.06.04 中國時報第 A13 版。

一貫原則，但過去卻罕見美國高調批評中國大陸對非洲問題的態度，此也許可能肇因於中國大陸實力的提昇，但不可否認的是，美國批評中國大陸對達富爾事件處理態度的動機亦可能有欲藉此打擊中國大陸與蘇丹雙邊政治關係的考量在內。亦即美國與中國大陸在非洲的政治歧異應非單純的政治因素，而是因包括能源爭奪在內等經濟問題而生的爭論，故短期內美國與中國大陸最大的問題應不在於政治層面的霸權轉移，而來自於經濟層面，包括能源爭奪與貿易問題等；若延續此推論，未來美國與中國大陸若爆發衝突，衝突的層面應僅止於經濟與能源的爭奪，且未必免經濟秩序崩潰與能源價格高漲，亦不太可能爆發大規模的武裝衝突，較可能的型態應是經濟層面的戰爭，而非如兩次世界大戰般席捲全球的大規模戰役。

