

中國及西方對非洲援助的 義與利

孔永樂

人們普遍認為非洲是全球最貧窮的大陸。過去五十多年，學術界及援助機構一直研究及討論非洲的貧困問題。自二十一世紀起，中國致力於增加對非洲的援助措施，再次吸引世界注目。美國及歐洲等西方國家責備中國現今對非洲的援助方式，未能改善非洲人的生活狀況。2008年初，美國著名導演史匹堡 (Steven A. Spielberg，又譯斯皮爾伯格) 高調指摘中國未能於蘇丹問題上顯示出積極行動而辭去北京奧運會藝術顧問一職，更引起全球媒體報導中國對非洲的「扶貧」政策^①。有西方學者指出，美國、法國及英國等國家往往以對外援助^②來加速非洲國家實行民主、自由及人權進程，而中國政府對非洲國家則採取政治「不干預」的政策^③。不過，中國對這樣的評論嗤之以鼻。顯然，在「扶貧」的概念上和方法上，中國與西方可能存在義利之別而判斷截然不同。

本文將首先探討中國及西方自二十一世紀以來對非洲提供援助的情況。近年來，中國政府正在用一種特殊的「安哥拉模式」，將商業的經濟理念結合於援助非洲國家的外交政策。本文將會逐一比較中國與西方國家對非洲國家援助的理念、趨勢及機制，並選擇安哥拉和蘇丹兩國作深入分析。中國對非洲國家的對外援助正在建立一種契機，以拓展中國的商業利益。世界銀行更於2010年4月簽訂一千萬美元金額的合同，首次提供財政支援予中國於非洲大陸的投資項目^④。中國曾為世界上其中一個經濟極度落後的國家，1950至60年代的大饑荒亦令上一代的中國人留下不可磨滅的回憶。自1970年代末實施經濟改革以來，現今中國的國內生產總值 (GDP) 已迅速上升至全球第二名，僅次於美國。因此，分析中國現時對非洲國家實行的經濟援助方式，對於研究發展中國家的經濟改革，也能給予深刻的意義和啟示。

美國、法國及英國等國家往往以對外援助來加速非洲國家實行民主、自由及人權進程，而中國政府對非洲國家則採取政治「不干預」的政策。顯然，在「扶貧」的概念上和方法上，中國與西方可能存在義利之別而判斷截然不同。

一 安哥拉與蘇丹：非自由和脆弱民主體系中的資源

由於地理環境及政治體制上的相似，本文在五十多個非洲國家中，選擇安哥拉與蘇丹進行深入分析，從而比較和探討中國與西方援助非洲的差異。

歷史學家黑利 (Lord Hailey) 指出，「歷史已清晰印記於各處地區的地理特徵上，但沒有哪一處地方比非洲更為真確。」^⑤理解非洲政治，先要從非洲的地理環境開始。對於非洲國家而言，較大的地域領土對國家權力有效覆蓋全國各地帶來了艱鉅的挑戰。例如，財政上已經捉襟見肘的非洲國家，會在較為偏遠的鄉鎮投放較少資源^⑥。故此，國家面積的大小將影響該國運用援助金額於改善地區經濟發展、社會設施的分布，以及其執行的國家政策。

首先，安哥拉和蘇丹的總面積相近，均列非洲面積最大的國家之一^⑦。根據世界銀行的數據，兩國的人口密度亦極為相似，安哥拉每平方公里約居住12人，蘇丹約14人^⑧。剛果民主共和國的總面積和蘇丹相近，不過，其國家人口密度卻是每平方公里約居住24人^⑨。重要的是，剛果民主共和國欠缺另外一個更為明顯的地理特徵：蘊藏豐厚的石油儲備。

安哥拉和蘇丹擁有龐大的石油儲備。2007年，安哥拉石油儲備估計有250億桶^⑩。自2009年起，安哥拉已超越非洲另一產油國尼日利亞成為撒哈拉以南最大的產油國家^⑪。安哥拉並於2006年加入經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)。至2009年，安哥拉每日產油量為190萬噸^⑫。同時，蘇丹的石油儲備估計亦有67億桶^⑬。相比其他非洲產油國家，蘇丹發展石油工業較遲，其未來的石油產量及油田發現或會不斷提升。蘇丹自1999年起才開始輸出石油，至2009年，蘇丹的每日產油量估計已達49萬噸^⑭。進入二十一世紀，能源問題以及石油供應對全球經濟愈趨重要，安哥拉與蘇丹的豐富石油儲備無論對中國或西方而言均是極其重要的戰略資源。美國能源信息署 (U.S. Energy Information Administration, EIA) 在2010年的報告顯示，中國已超越美國成為世界最大的能源消費國家^⑮。面對龐大的石油需求，中國及美國等國家對安哥拉和蘇丹的石油儲備皆極其重視。

進入二十一世紀，能源問題以及石油供應對全球經濟愈趨重要，安哥拉與蘇丹的豐富石油儲備無論對中國或西方而言均是極其重要的戰略資源。2010年，中國已超越美國成為世界最大的能源消費國家。

表1 安哥拉、蘇丹、尼日利亞、中國及美國的政治權利、公民權利及狀況評分 (2010年)

類別	安哥拉	蘇丹	尼日利亞	中國	美國
政治權利*	6	7	5	7	1
公民權利*	5	7	4	6	1
狀況	非自由	非自由	部分自由	非自由	自由

資料來源：www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010，2010年7月21日瀏覽。

* 分數由1至7，1表示權利最高，7則表示權利最低。

除了地理特徵尤其相似外，安哥拉和蘇丹均被自由之家 (Freedom House) 列為「非自由」的非洲國家。非洲另一產油國尼日利亞則被列為「部分自由」(表1)。中非關係研究學者泰勒 (Ian Taylor) 指出，改善非洲的人權狀況一直是歐洲各國對非洲提供援助的主要目的。歐盟於2006年重新簽訂對非洲援助的新方案，但改善人權及基本自由仍然佔其重要地位^⑯。

二 理念之差：西方及中國「對外援助」的定義

由於文化與社會發展的差異，中國與西方國家對援助非洲的基本概念的確有所差別。從中美兩國領導人對「扶貧」的言詞中可直窺其差異。中國前總理周恩來於1970年代談及幫助興建坦贊鐵路時，有感而發：「人世間窮人幫窮人是出於真心真意，不會有甚麼企圖，被幫助者會受惠不忘。」^⑩可見，對中國人來說，對外援助被視為樂善好施的表現，即使是窮人也可以幫助窮人。不過，美國前總統杜魯門 (Harry S. Truman) 則表示：「全球超過一半的人口生活在苦難的狀況。他們的食物嚴重短缺，並受疾病煎熬。他們的經濟生活仍然處於原始及滯後的狀態。對他們和較為富裕的群體而言，他們本身的貧困都帶來障礙和威脅。」^⑪在某程度上，發達國家給予對外援助是希望透過緩和貧窮問題來換取較富裕族群的和平與利益。

事實上，眾多西方學者如蘭開斯特 (Carol Lancaster)、卡明 (Gordon Cumming) 及亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 都一致認為「對外援助」是一個非常模糊的概念^⑫。由於本質上的模糊，中國與西方因此對它有不同的定義及相應政策措施。

理解何謂「對外援助」，先要分析誰在提供援助。在西方範疇內，「對外援助」分為「官方援助」(official aid) 與「非官方援助」(unofficial aid)。官方援助傳統上由雙邊援助 (bilateral aid) 與多邊援助 (multilateral aid) 組成。雙邊援助直接由政府提供，再由接受援助國家的官方機構處理；而多邊援助則由國際組織提供^⑬。非官方援助是透過非政府組織或私人基金會提供援助。現時，官方援助在西方對外援助中佔有最重要的地位，當中以美國、法國及英國最為舉足輕重。2004年，美國、法國及英國分別是世界三大官方發展援助 (Official Development Assistance) 的提供國。對西方國家而言，即使非政府組織自1980年代起急速發展，但官方援助仍然是援助非洲的主要途徑，當中大約有四分之三的援助是雙邊援助，而這些主要提供援助的國家亦主導着OECD等國際組織^⑭。西方對外援助背後的概念或許非常模糊，但執行上卻沒有含糊的界定。

相反，中國對「官方援助」與「非官方援助」的劃分則非常模糊。有時候，國有制或與中國政府有密切聯繫的公司介入援助，由於它們並不是中國在非洲的官方提供援助機構代表，因此，它們不可界定為真正的官方援助。以安哥拉為例，在香港註冊的中國國際基金有限公司參與安哥拉大量基建工程，包括當地機場、國會大廈及公共住宅等^⑮。該公司並不是官方代表機構，但部分資金卻來自中國財政部及中國進出口銀行^⑯。因此，按照西方的劃分，我們亦確實難將它們歸納為非官方援助。蘇丹亦有類似的情況，中國的企業紛紛到蘇丹投資興建國際機場、蘇丹港及在尼羅河上建設淨水站，當中涉及超過九億美元的總投資金額^⑰。明顯地，中國商業公司的介入令中國對非洲援助中「官方援助」與「非官方援助」的劃分愈來愈模糊。不過，此舉卻為中國向非洲各國提供援助時帶來不少空間及機會，讓以利益為先的公司得以進行商業行動。

中國商業公司的介入令中國對非洲援助中「官方援助」與「非官方援助」的劃分愈來愈模糊。不過，此舉卻為中國向非洲各國提供援助時帶來不少空間及機會，讓以利益為先的公司得以進行商業行動。

三 廣義援助、發展援助及「商業援助」

除了定義上的差別外，在官方語言上，中國與西方也存在明顯的分歧。在西方世界，「對外援助」一詞首先出現在1949年²⁸，當時美國總統杜魯門計劃透過重建項目而重新振興第二次世界大戰後的疲弱經濟。不久，OECD便成為活躍的援助機構，監察和落實援助資金和政策。廣義來說，「對外援助」泛指「從一個政府轉移優惠資源到另一個援助機構或民間組織，當中包括商品、技能、技術或貸款，最終這些資源轉移到貧困國家」²⁹。狹義來說，對於「對外援助」一詞，OECD明確指出：「資源轉讓必須是一個補助；或者，如果透過貸款進行，則必須執行寬限期、利率、還款期，以至提供最少百分之二十五的補助」，最終目的必須是「促進非發達國家的發展」³⁰，可見OECD的定義屬於狹義的發展援助。在中國的官方語言上，中國政府或中國提供對外援助的機構並沒有明確定義「對外援助」一詞。專門研究中國對非洲援助的學者雅各布森 (Linda Jakobson) 與傑克遜 (Steven Jackson) 同樣指出，中國對外援助的機制及政策欠缺清晰及透明的指引³¹。然而，從一些整體原則和特徵來看，中國的對外援助和西方也有一些相近的地方。

近年來，中國正嘗試建立一種「商業援助」的模式。特別是在2006年第三屆中非合作論壇中，胡錦濤提出中國對非洲外交政策的八大原則，這種以政府主導大力推動商業公司到非洲國家投資的舉動，在西方國家歷史上極其罕見。

傳統上，中國對非洲的援助可能同時符合廣義的對外援助和狹義的發展援助。中國政府於1960年代曾向幾內亞資助糧食大米³²。在1980年代中國亦向西非國家提供工人及相關技術發展當地農業³³。這些都大致符合廣義援助中「轉移包括商品、技能、技術到貧困國家」的意思。同時，中國亦參與大量的基建工程，包括在非發達國家興建學校、醫院和道路等社會設施。根據OECD的報告，從2002到2006年，中國政府已資助安哥拉興建超過10項大型基建工程。中國自2001年起亦在蘇丹資助12項工程³⁴。顯而易見，西方狹義的發展援助理念在中國亦成慣例。

重要的是，近年來，中國正嘗試建立一種「商業援助」的概念於其援助非洲的方案上。商業元素逐漸滲入於中國對非洲的外交政策上，特別是在2006年第三屆的中非合作論壇中可見³⁵。胡錦濤在論壇上提出中國對非洲外交政策的八大原則，第一項為「擴大對非洲援助規模」，而在第三項中更明確列明「鼓勵和支持中國企業到非洲投資」³⁶。這種以政府主導大力推動商業公司到非洲國家投資的舉動，在西方國家歷史上是極其罕見的現象。畢竟，自經濟學鼻祖斯密 (Adam Smith) 起，西方世界都大致主張私人公司與政府機構分離，以達致人們在利己心的驅使下進行各種經濟活動。慈善組織則負責照顧在自由市場的原則下遭到忽視的弱勢團體。由於慈善組織的資源及規模比商業公司明顯較小，它們的「扶貧」工作往往只是杯水車薪。

現今，中國的非洲外交與國有制的公司互相配合。例如，中國水利水電建設集團公司 (中水電) 是一家由中央管理的大型國有企業。至2007年，在安哥拉18個省份中，中水電在16個省份均有建設水利工程、農業灌溉及交通運輸等項目達30多個³⁷。這種特殊的轉讓援助方式被稱為「安哥拉模式」(當中細節會在本文第五節的機制部分解說)。中國自1978年實行經濟改革以來，建立出一種有別於西方的經濟發展方案。在援助非洲的問題上，中國亦逐漸走出一條獨特的道路。

當然，中西最大的差別在於西方的積極干預與中國的積極不干預。學者蘭開斯特指出，OECD定義中「官方發展援助」的「發展」一詞，包含西方國家運用對外援助以促進非洲政府加快民主發展進程的意涵，特別是在撒哈拉沙漠以南的地區^⑤。雖然中國沒有明確定義「對外援助」一詞，但自從周恩來於1963至64年首次到非洲訪問以來，中國堅持「平等看待」、「相互支持」的原則。如2000年首次中非合作論壇中的「北京宣言」寫道：「中國會在解決非洲衝突方面發揮積極作用」，但堅持「任何國家或國家集團都無權將自己的意志強加於別國或以任何藉口干涉別國內政，或單方面對別國實施強制性經濟措施」^⑥。自1990年代起，中國對非洲的援助更着重於經濟層面，國家領導層亦多次在國際會議上重申中國對非洲加強經濟合作，增加對非洲的經濟援助，擴大投資及進一步開放雙方市場等^⑦。

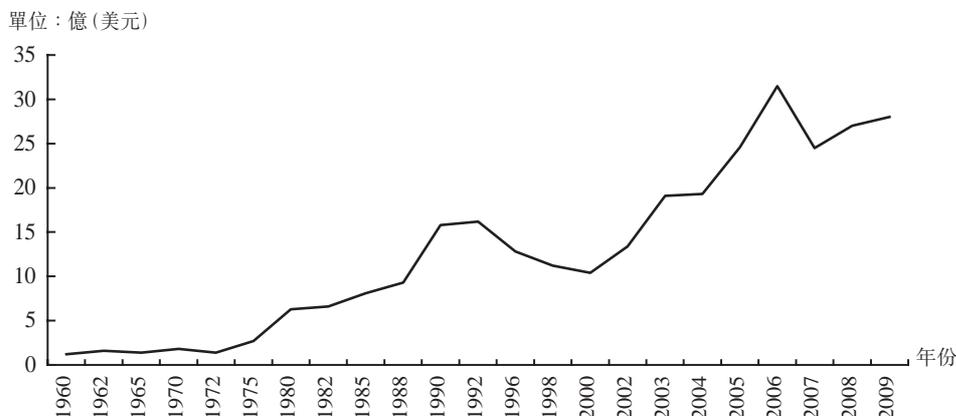
中西最大的差別在於西方的積極干預與中國的積極不干預。OECD定義中「官方發展援助」的「發展」一詞，包含西方國家運用對外援助以促進非洲政府加快民主發展進程的意涵。雖然中國沒有明確定義「對外援助」一詞，但堅持「平等看待」、「相互支持」的原則。

四 趨勢：中國與西方對非洲的援助

明白中國與西方對援助的理念後，我們會對兩者對非洲援助的趨勢有更深刻的理解。在西方歷史中，OECD自1961年成立發展援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 後才積極向非洲國家提供援助。1960年代初期，西方對非洲援助的金額僅達2億美元的水平。到1970年代中期，由於非洲出現大饑荒，西方援助金額大幅升至1990年約16億美元。及後，蘇聯政權於1990年代初解體，西方需要轉移更多資源予東歐，對非洲的援助由高峰時的16億美元降至2000年約10億美元。直至二十一世紀千禧年高峰會議後，西方才重新關注非洲貧困問題，到2009年，援助金額增至28億美元 (圖1)。

而中國對非洲的援助亦有相似的趨勢。1970年代初期，即使國內亦遇上饑荒問題，但中國對非洲的援助並沒有因此而受到影響。中國援助非洲的金額由

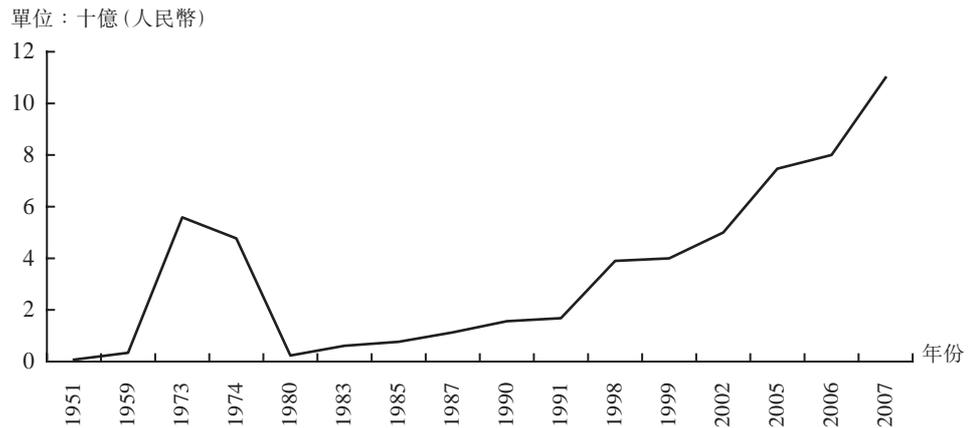
圖1 西方對非洲的官方發展援助趨勢



資料來源：Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. StatExtracts—Aggregate Aid Statistics, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA_RECIP, 2011年1月7日瀏覽。

1950年代初的8億人民幣上升至1970年代初的近50億人民幣。自毛澤東及周恩來逝世後，中國對非洲的援助才有所調整。直至1990年代中期，中國對非洲才再次擴大援助金額至2007年的110億人民幣(圖2)。

圖2 中國對非洲援助的趨勢



資料來源：1951、1959、1973、1974、1990、1991和2005年數據參見Li Xiaoyun, "China's Foreign Aid and Aid to Africa: Overview", www.oecd.org/dataoecd/27/7/40378067.pdf, 2010年3月5日瀏覽；1980、1983、1985和1987年數據參見Ian Taylor, "China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s", *The Journal of Modern African Studies* 36, no. 3 (1998): 444; 1998、1999、2002、2006和2007年數據參見Helmut Reisen and Sokhna Ndoye, "Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders", OECD Development Centre, Working Paper No. 268, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf, 2010年3月5日瀏覽。

西方對安哥拉的援助一直以來並沒有不斷遞增，反而近年的援助回復至1980年代的水平。事實上，安哥拉一直在聯合國開發計劃的全球排名中位於較低水平。更重要的是，西方不斷批評安哥拉政府在改善人權及促進民主的進程上欠缺實幹。

不過，中國與西方對安哥拉和蘇丹的援助趨勢卻勾畫出另外的模樣。西方對安哥拉的援助由1980年代的1.8億美元升至1990年代近4.0億美元。但是，在往後的十年內卻降至2000年的2.0億美元。2001年，安哥拉從OECD獲得的援助金額剛好返回1980年代的數字：1.8億美元。直到2004年，西方對安哥拉的援助才大幅升至10億美元，2005年後又大幅回落，到2007年只有8,500萬美元^⑧。如前文所見，雖然過去四十多年西方對非洲的整體援助金額已大幅提升，但是，除了2004年外，西方對安哥拉的援助一直以來並沒有不斷遞增，反而近年的援助回復至1980年代的水平。事實上，安哥拉一直在聯合國開發計劃(United Nations Development Programme)的全球排名中位於較低水平。更重要的是，西方不斷批評安哥拉政府在改善人權及促進民主的進程上欠缺實幹^⑨。2004年的巨額援助主要基於前一年安哥拉正式結束內戰而需要大量援助進行重建。要深入分析西方持續對安哥拉的低水平援助，我們就需要了解美國對安哥拉的雙邊援助。

除了1990年代初期外，美國一直是眾多OECD國家中對安哥拉的最大援助提供國。根據美國國際開發總署(United States Agency for International Development, USAID)指出，安哥拉「建設民主政府、憲法改革及選舉法規皆因程序的紛爭而放緩」，以及「目前當權者侵蝕民主治理的原則」^⑩。因此，尤其於「鞏固公民社會」類別以增強政治改革一項中，USAID向安哥拉提供的援助由2005年的400萬

美元降至2006年的300萬美元。同時，對安哥拉的兒童健康與愛滋疾病的援助亦由2004年的1,000萬美元降至2006年的700萬美元^④。可見，美國對安哥拉的援助可能因其政府欠缺改革內政問題而有所調整。

相反，中國對安哥拉的援助卻不斷遞增。1983年，當中國正式與安哥拉建立外交關係後，中國已轉讓約2,200萬美元的援助到安哥拉^⑤。自2005年起，當西方對安哥拉的援助遞減時，有報導指出中國從2004到2008年已經運用了450億美元幫助安哥拉政府興建學校、診所與公路等公共設施^⑥。當中，援助包括直接貸款以及出口信託。中國自2006年起已超越巴西和俄羅斯成為安哥拉的最大單一援助提供國。可見，中國對安哥拉的援助與安哥拉政府是否欠缺改善其民主狀況沒有關係。

蘇丹的情況亦非常相似。驟眼看，西方近年來對蘇丹的援助亦不斷上升，看似沒有受其政治欠缺民主改革進程所影響。自2000年起，西方對蘇丹的援助從9,000萬美元升至2008年的180億美元^⑦。不過，我們不能因此而妄下定論，指出西方對蘇丹的援助沒有考慮民主政治等因素。雖然蘇丹是非洲大陸上最大的國家，但它接受的援助金額並不是以該國面積計算。如在2001年，蘇丹接受西方援助達1億美元，但同年面積只有其十分之一的加納卻有高達4億美元的援助^⑧。自2003年起，西方對蘇丹的援助大幅增加主要是因為其西部達爾富爾地區發生大規模衝突。根據OECD的報告，近年來對蘇丹的援助超過六成用於人道工作 (humanitarian actions) ^⑨。當大量援助金額用於短期的人道工作時，我們不能因此而指出西方在援助蘇丹的情況上已忽略當地的民主改革進程。正如在2008年5月，西方在緬甸風災後亦打算提供大量的短期援助用於人道工作，但是這不能說西方長期支持緬甸政府的治理方向。

當大量援助金額用於短期的人道工作時，我們不能因此而指出西方在援助蘇丹的情況上已忽略當地的民主改革進程。正如在2008年5月，西方在緬甸風災後亦打算提供大量的短期援助用於人道工作，但是這不能說西方長期支持緬甸政府的治理方向。

在過去五十年，中國一直對蘇丹維持慷慨的支持。1970年代末，中國已向蘇丹政府提供援助，當時的總援助金額於非洲各國上排名第五，僅次於坦桑尼亞、贊比亞、扎伊爾及毛里塔尼亞^⑩。雖然近年來西方不斷批評蘇丹的政權及人權狀況，但中國並沒有因此而減少對蘇丹的援助。中國已於2001到2005年期間在財政上支持蘇丹政府開發12個探油項目^⑪。2007年，當胡錦濤訪問蘇丹時，更承諾中國決定再向蘇丹政府提供價值4,000萬元人民幣的物資援助，以改善當地人民生活情況^⑫。可見，雖然西方不斷批評蘇丹的政權及人權狀況，但中國仍然對蘇丹提供龐大的援助。

五 機制：中國與西方對非洲的援助安排

理解到中國與西方對「援助」的定義以及近年來兩者對非洲援助的趨勢後，我們將會探討中國及西方轉讓資源到非洲的機制，以查究兩者對非洲援助政策的差異。當非政府組織、媒體及公眾對西方援助非洲的政策制訂有某程度的影響時，近年來愈來愈多中國商業機構及營商概念融入中國對非洲的外交政策之中。明顯地，中國正嘗試建立一套自己的模式來處理非洲的貧困問題。

無疑，蘇丹及安哥拉均是天然資源豐富的國家。不過，兩國的人均國內生產總值 (GDP per capita) 只有440美元及800美元，不少國家因此而擔憂兩國政府還款的財政能力^⑩。為了解決此問題，中國正建立一種名為「安哥拉模式」的機制以確保獲取經濟及戰略上的利益^⑪。簡單來說，就是以基建工程換取天然資源。

在這一機制內，中華人民共和國商務部為中國提供對外援助的最重要機構，其對外援助司負責「擬定並組織實施對外援助的政策和方案，推進對外援助方式改革」，「組織對外援助談判並簽署協議，處理政府間援助事務」和「監督檢查對外援助項目的實施」^⑫。重要的是，商務部還負責透過中國進出口銀行向受援國家發放優惠信貸^⑬。當中國政府向安哥拉政府提供貸款以興建基建工程時，兩國政府之間有所協議，當中，一間中國公司負責基建工程，另一間中國公司則負責開採天然資源的工作，其中大部分涉及石油項目。以安哥拉為例，如前所述，在香港註冊的中國國際基金有限公司參與安哥拉大量基建工程，包括國際機場、國會大廈及公共住宅等。同時，中國石油化工有限公司 (中石化) 則負責開採石油。2006年，中石化與安哥拉政府達成協議，投資超過20億美元於開發石油^⑭。自2007年起，中石化已於當地進行大規模開採。在蘇丹，中國石油氣集團公司 (中石油) 於1996年起亦與當地政府簽署開採石油的協議。同時，上海建工集團則負責興建當地的國際展覽中心^⑮。明顯地，中國對蘇丹的外交政策與安哥拉類似。可見，近年來中國向非洲國家提供的援助中融入大量商業元素，而中國公司亦正配合國家對非洲的外交援助政策而進行相應的投資行動。

不過，西方的機制卻截然不同。以英國的機制為例，四個主要的委員會：海外發展管理局 (Overseas Development Administration)、外交與聯邦事務部

蘇丹及安哥拉均是天然資源豐富的國家。不過，不少國家擔憂兩國政府還款的財政能力。為了解決此問題，中國正建立一種名為「安哥拉模式」的機制以確保獲取經濟及戰略上的利益，就是以基建工程換取天然資源。



中國參與興建安哥拉的新羅安達國際機場

(The Foreign and Commonwealth Office)、財政部(The Treasury)與工商貿易部(Department of Trade and Industry)涉及對非洲援助的政策議定^⑥。不過，當地商業公司的投資活動並不受政府所主導。北京大學潘維教授在其近著中更提出中國現有的經濟模式超越了傳統的「市場與計劃」二分法，現在，西方欠缺中國的大型國企而不能在非洲進行相應的投資項目^⑦。加上，英國的非政府組織如樂施會(Oxfam)、救助兒童會(Save the Children)及行動援助(ActionAid)均會批評英國政客在援助非洲的政策上產生的社會及政治問題。例如，樂施會於2001年2月大力批評世界銀行監察下的多方捐款信托基金(Multi-Donor Trust Fund)欠缺投放資源改善蘇丹南部的情况^⑧。同時，英國媒體如英國廣播公司(BBC)及金融時報(*Financial Times*)等機構均有派駐記者長期報導非洲事務。受歷史文化所影響，西方大眾均傾向支持民主自由的概念。由於中國長期欠缺非政府組織和非官方媒體或群眾帶來的「政治壓力」，因此，中國較容易於非洲國家透過援助的方式而進行相關的商業投資活動，走出一種新的「扶貧」政策方向。

六 總結：援助非洲的新章節

從上文所見，中國與西方對「扶貧」的理念確實存在基本上的分歧，當中的差異使兩者對安哥拉及蘇丹兩國的援助政策有所不同。自二戰後，西方均希望透過援助的方式改善非洲多國民主進程及基本人權等狀況。踏入二十一世紀，中國除了從經濟的改革上走出一條自己的道路外，在援助非洲的政策大方向上，中國政府亦嘗試建立一種「安哥拉模式」，以國內特殊的經濟結構，透過大型國企配合國家對非洲的外交政策而進行相關的投資項目。從龐大轉讓到非洲國家的貸款援助中，透過興建基建工程而換取開採當地的天然資源的權利，從而確保國家經濟及戰略上的利益。當中對非洲政府和當地人民帶來何種好處或壞處仍需要深入研究，但無可否認，中國對非洲的援助經驗已經開拓了世界對發展中國家的援助歷史中新的一章。

受歷史文化所影響，西方大眾均傾向支持民主自由的概念。由於中國長期欠缺非政府組織和非官方媒體或群眾帶來的「政治壓力」，因此，中國較容易於非洲國家透過援助的方式而進行相關的商業投資活動，走出一種新的「扶貧」政策方向。

註釋

① Helene Cooper, "Spielberg Drops Out as Adviser to Beijing Olympics in Dispute over Darfur Conflict", *New York Times*, 13 February 2008.

② 除非特別提及，西方的援助通常指的是提供援助的主要組織——經濟合作與發展組織(OECD)中的成員，如美國、英國、法國及德國。詳細內容見於本文界定西方援助的第二節「理念之差：西方及中國『對外援助』的定義」。

③ Stephen Browne, *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?* (London; Sterling, VA: Earthscan, 2006); Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2007).

④ Alan Beattie, "World Bank Unit to Finance Chinese Investment in Africa", *Financial Times*, 23 April 2010, A4.

- ⑤ Lord Hailey, *An African Survey: A Study of Problems Arising in Africa South of the Sahara* (London: Oxford University Press, 1938), 1.
- ⑥ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000), 145-46.
- ⑦ 蘇丹為非洲面積最大的國家，安哥拉排名第七。
- ⑧⑨⑩ Harry G. Broadman, ed., *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier* (Washington, DC: World Bank, 2007), 62-63.
- ⑪⑫ 姜忠盡、殷會良：〈非洲石油——世界工業強國戰略爭奪的新寵〉，《國際經濟合作》，2006年第11期，頁13-16。
- ⑬ Tom Burgis, "Shell Warns Nigeria of Risk from Reforms", *Financial Times*, 24 February 2010, A9.
- ⑭ 根據美國中央情報局《世界概況》(*The World Factbook*)的資料——安哥拉，<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ao.html>，2011年1月6日瀏覽。
- ⑮ 根據美國中央情報局《世界概況》的資料——蘇丹，<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>，2011年1月6日瀏覽。
- ⑯ 詳細報告可參見U.S. Energy Information Administration, "Annual Energy Outlook 2010: With Projections to 2035", April 2010, [www.eia.doe.gov/oiaf/aeo/pdf/0383\(2010\).pdf](http://www.eia.doe.gov/oiaf/aeo/pdf/0383(2010).pdf)，2010年7月21日瀏覽。
- ⑰ Ian Taylor, "EU's Perceptions and Interests towards China's Rising Influence on Human Rights in Africa", conference paper at an academic conference, "The EU and China: Partners or Competitors in Africa?", College of Europe, Bruges, Belgium, 5 February 2010.
- ⑱ 李同成、金伯雄主編：《中國外交官在非洲》，卷一(上海：上海人民出版社，2005)，頁183。
- ⑲ Stephen Browne, *Aid and Influence*, 15.
- ⑳ Gordon Cumming, *Aid to Africa: French and British Policies from the Cold War to the New Millennium* (Aldershot; Burlington, VT: Ashgate, 2001); Carol Lancaster, *Foreign Aid*; Samuel P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom", *Foreign Policy*, no. 1 (winter 1970-71): 161-89.
- ㉑ Roger C. Riddell, *Foreign Aid Reconsidered* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987), 51-52.
- ㉒ 詳細見於中國國際基金有限公司網站，www.chinainternationalfund.com/projects1.asp，2010年7月22日瀏覽。
- ㉓ GTZ, *China's Engagement in Africa – Opportunities and Risks for Development*, 2008, www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/english/content/ias/pdf/studie_chinas_engagement_in_afrika_en.pdf, 32-36.
- ㉔ [米歇爾] (Serge Michel)、[伯雷] (Michel Beuret)、[伍茲] (Paolo Woods) 著，陳虹君譯：《黑暗大布局：中國的非洲經濟版圖》(台北：早安財經文化有限公司，2009)，頁236。
- ㉕ Herbert Feis, *Foreign Aid and Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, 1964), 52.
- ㉖ Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2007), 17.
- ㉗ OECD, "CRS User's Guide: Basic Concepts – Official Development Assistance, Official Aid, ODA Definition", www.oecd.org/dataoecd/26/14/26415658.PDF，2010年7月22日瀏覽。
- ㉘ 可參見Linda Jakobson, "China's Africa: Drivers and Constraints"; Steven Jackson, "Chinese Official Development Assistance in Africa: New Money, Old Themes", conference paper, the annual meeting of International Studies Association Convention, San Francisco, 26-30 March 2008。

- ⑳ Philip Snow, *The Star Raft: China's Encounter with Africa* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), 144-45.
- ㉑㉒㉓ Deborah Bräutigam, *Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution* (Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.; New York: St. Martin's Press, 1998), 61-100; 45; 45-46.
- ㉔㉕ Helmut Reisen and Sokhna Ndoye, "Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders", OECD Development Centre, Working Paper No. 268, February 2008, www.oecd.org/dataoecd/62/12/40152567.pdf, 2010年7月26日瀏覽。
- ㉖ 黃海波：〈中國對外援助機制：現狀和趨勢〉，《國際經濟合作》，2007年第6期，頁4-11。
- ㉗ 〈中非合作論壇北京峰會隆重開幕〉，《人民日報》，2006年11月5日，頁1。
- ㉘ 〈綜述：在非中國企業贏得當地廣泛讚譽〉（2007年12月22日），新華網，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/22/content_7294055.htm，2010年7月22日瀏覽。
- ㉙ Carol Lancaster, *Foreign Aid*, 15.
- ㉚ 袁武編著：《中國與非洲》（北京：五洲傳播出版社，2006），附錄一：中非合作論壇北京宣言，頁101-105。
- ㉛ 如〈溫家寶：中非合作潛力大〉，《中華工商時報》，2009年11月10日，頁1。
- ㉜㉝ Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. Stat Extracts, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA_RECIP，2011年1月7日瀏覽。
- ㉞ 如Celia W. Dugger, "With Governing Party's Landslide Win, A New Era for Angola?", *International Herald Tribune*, 10 September 2008。
- ㉟㊱ USAID, "USAID Budget Summary: Angola", www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/afr/ao.html，2010年7月23日瀏覽。
- ㊲ *The China Monitor*, issue 17 (April 2007), "China's Involvement in African Infrastructure", www.ccs.org.za/?p=1428; James Traub, "China's African Adventure", *New York Times*, 19 November 2006.
- ㊳ Development Co-operation Directorate, "Aid Statistics, Recipient Aid Charts, Aid at a Glance Chart—Sudan", www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_25602317_1_1_1_1,00.html#S，2010年7月26日瀏覽。
- ㊴ 〈胡錦濤同蘇丹總統巴希爾會談〉（2007年2月4日），中非合作論壇，www.focac.org/chn/zt/hff2007/t294905.htm，2010年7月26日瀏覽。
- ㊵ Anett Shabani, "China's Development Cooperation with Africa: Instruments, Contribution to Development Process, Problems", Diploma thesis, 2008.
- ㊶ 中華人民共和國商務部對外援助司：〈重要職能〉（2008年8月22日），中華人民共和國商務部網站，<http://yws.mofcom.gov.cn/aarticle/gywm/200203/20020300003746.html>，2010年7月26日瀏覽。
- ㊷ 不過，中國外交部亦向商務部提供各受援國家的意見及政策分析，商務部及外交部也有協調與溝通渠道。
- ㊸ "Intrepid Explorers", *The Economist* 386, issue 8571 (2008): 12.
- ㊹ 王芳：〈尼羅河畔的期待〉（2007年2月2日），人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/8198/77604/77613/5359640.html>，2011年1月7日瀏覽。
- ㊺ Gordon Cumming, *Aid to Africa*, 161-63.
- ㊻ 關於潘維的「中國模式」，可參見潘維主編：《中國模式：解讀人民共和國的60年》（北京：中央編譯出版社，2009）。
- ㊼ Barney Jopson, "Fury at Unspent Funds for Sudan", *Financial Times*, 16 February 2010, A6.