

四、習近平訪問非洲國家及出席「『中』非合作論壇」觀察

政治大學國際關係研究中心嚴震生研究員主稿

- 「『中』非合作論壇」於 2006 年升格為「峰會」以來，首次由大陸領導人習近平親自出席並主持峰會，顯示渠對非洲及「中」非關係高度重視。
- 中國大陸政府對非洲的區域整合抱持樂觀立場，非洲區域整合將降低中國大陸互動的複雜度。基於此，習近平支持目前非洲聯盟所積極推動的非洲合眾國（United States of Africa）倡議。

（一）習近平訪問非洲國家概況

習近平今（2015）年 11 月底出席在巴黎舉行的「聯合國氣候綱要公約（United Nations Framework Conference on Climate Change, UNFCCC）締約國第二十一大會（Conference of Parties, COP21）」後，又風塵僕僕地前往南非約翰尼斯堡參與主持「『中』非合作論壇（Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC）」高峰會。訪底南非前，習近平先到訪辛巴威，亦在峰會前正式訪問南非。

此係習近平上任以來第二次非洲行，兩年多前他就任後首次出訪，就曾到過坦尚尼亞、南非及剛果共和國訪問，給予外界中國大陸重視非洲的印象。

由於辛巴威總統穆加比的專斷獨行及選舉舞弊，辛巴威遭到西方國家制裁，本是被國際社會孤立的國家。然而，習近平卻沒有因此有所顧忌，維持 12 月 1 日抵達辛巴威，進行為期 2 天的國事訪問，並與穆加比簽署 40 億美元的基礎建設協議，並免除 2015 年到期的 4,000 萬美元債務。

辛巴威當地報紙認為習近平的來訪，如同「為該國持續衰退的經濟運來一劑盤尼西林」。不過，該報導也指出辛巴威的經濟問題嚴重，不太可能因為習近平的魔棒一揮，就可以獲得解決，而習近平也不是聖誕老人，僅送禮物而已，辛巴威的政府也必須改善本身的貪腐問題

及治理失能，才能從中國大陸的援助中獲利。

辛巴威對中國大陸依賴的程度，可由 12 月下旬該國財長宣布人民幣在辛巴威的公開交易及使用，使該國成為中國大陸以外第一個通用人民幣的國家獲得印證。未來穆加比政府還可以用人民幣償還債務，讓它與中國大陸的經貿援助關係更加緊密。

在參加「『中』非合作論壇」前，習近平也對南非進行正式國是訪問，並與該金磚五國成員、亦係中國大陸在非洲最大貿易夥伴，簽署 26 項、總金額 60 億美元的合作協議。習近平與南非總統祖馬也對去年 12 月雙方簽訂的「5 至 10 年合作戰略規畫」的實行情形交換意見，特別針對加速南非的工業化進程、加強經濟特區的合作、加強海洋經濟合作、發展基礎建設、進行人力資源及金融合作等六大區塊討論。由於南非是非洲經濟最發達的國家，因此與中國大陸有較為對等的合作基礎，而南非民主國家的身份，也能夠讓中國大陸與其打交道時，免於外界質疑總是與獨裁政權為伍的刻板印象。

（二）「中」非合作論壇暨第 2 次元首高峰會

此次習近平出訪非洲的重點是主持「『中』非合作論壇暨第 2 次元首高峰會」，這個自 2000 年開始，每三年輪流在中國大陸及非洲舉行的部長級會議，曾於 2006 在北京升格為「峰會」，前 2 次在衣索比亞（2003）及埃及（2009）的部長級會議，中國大陸派總理溫家寶出席，今年首次在非洲升格為「峰會」，因此由國家主席習近平親自主持，顯示渠對非洲的重視。

習近平在峰會的開幕演說中指出，「中」非關係應「堅持政治上平等互信、堅持經濟上合作共贏、堅持文明上交流互鑒、堅持安全上守望相助、及堅持國際事務中團結協作」等五個支柱，以建立一個新的「全面戰略合作夥伴關係」。他也說明「『中』非合作論壇」在未來 3 年要推動的 10 項合作計畫，並強調要以「政府指導、企業主體、市場運作、及合作共贏」為基本原則。這 10 項計畫包括工業、農業、基礎建設、金融、綠色發展、貿易和投資便利化、減貧惠民、公共衛生、人文、和平與安全等各個領域的合作。為確保這些計畫的順利推動，中國將提供 600 億美元的資金予以支持。

在習近平演說之前，中國大陸官方已預備好最新的「中國對非洲政策文件」之中文、英文及法文版本各一份，供與會者參考。

有關「全面推動中非合作發展」的第三部分涵蓋七大重點：（1）增強政治互信、（2）深化國際事務合作、（3）深化經貿合作、（4）加強「中」非合作發展、（5）深化和擴大人文領域交流與合作、（6）促進非洲和平與安全、（7）加強領事、移民、司法、警務領域交流與合作。

這七個重點和習近平演說中的五大支柱有重疊部分，包括「政治互信、經濟合作、文化交流、安全合作、及國際事務」的合作，但基本上這幾個支柱是屬於原則性層次，而「中國對非洲政策文件」則有許多的細節，部份細節出現在習近平的「『中』非十大合作計畫」中。

「中國對非洲政策文件」的「深化經貿合作」部份，涵蓋（1）助推非洲工業化、（2）助力非洲農業現代化、（3）全面參與非洲基礎設施建設、（4）加強「中」非金融合作、（5）促進「中」非貿易與投資便利化、（6）深化資源能源合作、（7）拓展海洋經濟合作，其中前4項即是習近平演說中的前4個合作計畫，第5項及第6項是習近平演說中的綠色發展合作部份，就在政策文件「資源能源合作」的細節中，惟二者次序相反。習近平的第7至第9個合作計畫，則是政策文件「『中』非合作發展」的第2至第4項，包括（2）支援非洲加強公共衛生防控體系和能力建設、（3）擴大教育與人力資源開發合作、（4）分享和推廣減貧經驗。習近平的第10項合作計畫，則是政策文件的「合作發展」的第6及第7項。

基本上，「中國對非洲政策文件」確實提供習近平開幕演說足夠的素材，但顯然他的文膽也在最後時刻作些修正，而演說當然不能過於制式，必須有較能打動人心的一些談話，如「『中』方堅持主張，非洲是非洲人的非洲，非洲的事情應該非洲人說了算」的談話，在現場就獲得許多的掌聲。另外，許多具體的數字如援助的金額或是訓練人員的數目等，並不適合放入原則性的政策文件中，但卻可以在演說中提出，這是可以預期者。

（三）簡析

非洲聯盟（African Union, AU）在今年初的峰會中，以其前身非洲團結組織（Organization of African Unity, OAU）成立的 1963 年為基準，訂立「議程 2063：我們所要的非洲」（Agenda 2063: The Africa We Want），其中包括 7 項非洲人渴望的目標及 14 項具體的行動計畫，要建立一個繁榮、和平及整合的非洲，而在非洲領導人和非洲聯盟的官員心目中，「『中』非合作論壇」將會是達成「議程 2063」的重要推手，這或許是為何南非的「非洲獨立（African Independent）周報」要用「『中國』財神爺眷顧非洲」（Chinese God of Prosperity Smiles on Africa）為其相關報導的標題。習近平當然樂於見到中國大陸扮演這樣的角色，以強化其在非洲大陸的影響力。

此外，中國大陸政府對非洲的區域及次區域整合抱持樂觀其成的立場，因為若是能夠整合，將會降低中國大陸單獨與 50 多個非洲國家進行雙邊互動的複雜程度。基於此，習近平也會支持目前非洲聯盟所推動的非洲合眾國（United States of Africa）。這個合眾國的目標是一個「擁有善治及民主，尊重人權、公義及法治的非洲」（An Africa of good governance, democracy, respect for human rights, justice and rule of law），這和習近平宣稱中國大陸在本（21）世紀中葉要達成的「繁榮、民主和文化先進的現代社會主義國家」不謀而合。

再者，即使中國大陸目前並非採取民主制度，但習近平似乎對非洲民主、選舉等議題，採取開放的態度，這不僅能夠推動和平與安全，也能促成擁有較強政治治理能力的國家。

最後，這次峰會在實施民主制度的南非舉行，同時還極有默契地不邀請遭到國際刑事法庭所通緝的蘇丹總統巴席爾（Omar al-Bashir）與會，也可避免來自西方國家因中國大陸經常和非洲獨裁者站在同一陣線而有的非議及譴責。