

中非全面發展關係下台非民間關係的開展

謝力登

助研究員

中研院民族所

新冠疫情後非洲投資：策略、布局與挑戰國際研討會

政治大學跨界創新與前瞻論壇

2022年4月27日

研究背景

- 我的個人研究背景：社會文化人類學家，2013-2018年在坦尚尼亞花加起來17月作田野，研究對象是中國商人與坦尚尼亞人之間的關係。
- 今天演講研究的背景：我去年被中研院歐美所吳建輝副研究員邀請參與研究計劃團隊，關於台灣在非洲、拉美、太平洋，和歐洲的經濟外交。
- 研究報告《The Economic Impact of Engagement with Taiwan—A Comparative Study》將快發表

The Economic Impact of Engagement with Taiwan— A Comparative Study

- 研究計劃主要的問題為「台灣的外交夥伴如果跟台灣斷交，跟中國建交之後，對方國的經濟表現是進步、沒有改變，或後退？如果外交夥伴跟台灣維持關係，不跟中國建交，如何？」
- 如果對全研究報告有興趣，可以去：
<https://engagingtaiwan.wixsite.com/engaging-taiwan>
- 我今天要分享我文章部分的部分內容。

Chapter 5: Economic Development And Africa's Diplomatic And Grassroots Relations With China And Taiwan

- 在團隊中我負責回答的研究問題是：
- (一) 「與中國更密切的外交關係是否對非洲國家已改善的經濟表現有所貢獻？」
- (二) 「與中國更密切的外交關係是否限制了非洲國家與台灣發展關係的空間？」
- (三) 「在政府與政府之間沒有聯繫的情況下，台灣企業和公民社會行為者是如何促進台灣與非洲國家之間的非正式關係？」

研究方法

- 本論文以現有的經濟數據，和對這些國家和中國的進程關係評論之二手文獻為依據，並著重於與台灣之關係的影響
- 此論文亦廣泛採訪 16 位曾在數個非洲國家工作過、或是生活過，並且在促進非正式官方外交關係中，曾經扮演關鍵角色的臺灣商人、公民社會行為者
- 我也訪問了一些在台灣的非洲代表處及貿易辦事處之代表

研究結論

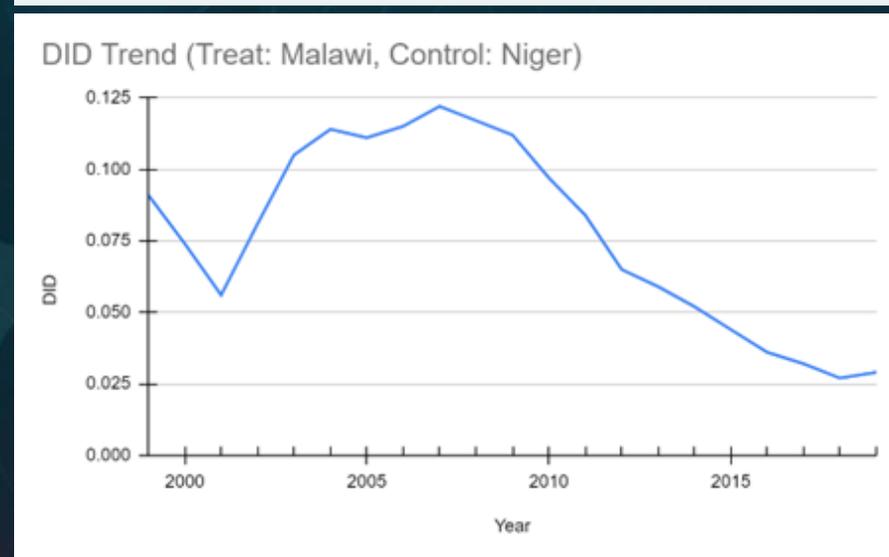
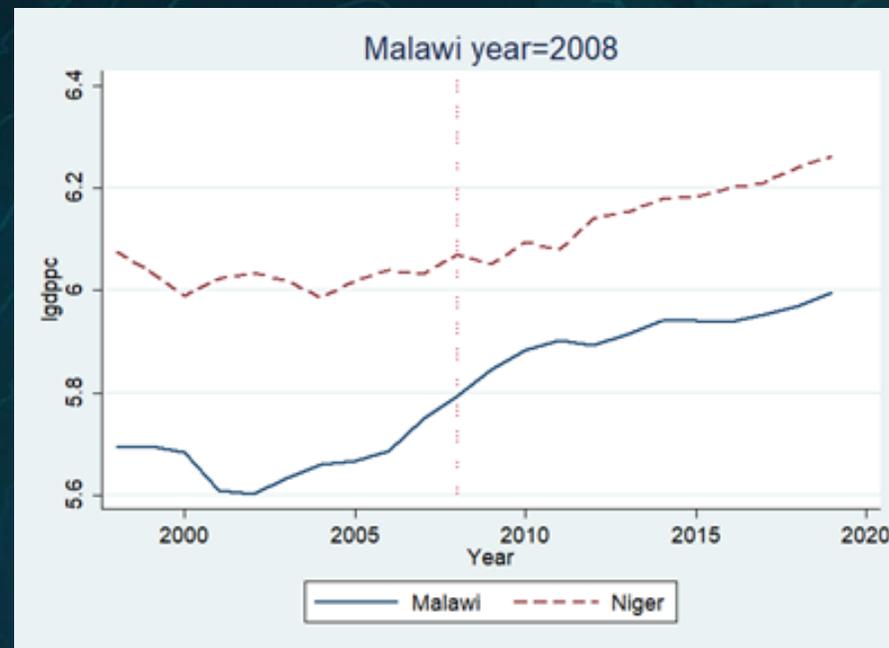
- (一) 即使與中國有較密切的外交關係，並不能直接轉化帶來更好（或更糟）的整體經濟成長表現，因為還有很多其他影響經濟表現之因素。
 - 但是，確實揭示了激勵非洲國家和公眾對培養關係的期望及焦慮。
- (二) 同樣地，經濟程度上較仰賴中國者，並沒有一定代表國家政策空間因而縮小，也就是說，在一定程度上，也許增加了與台灣的非正式關係之空間。
- (三) 對台灣而言，其實維繫台灣與非洲之間非正式關係的關鍵角色，是來自台灣和非洲國家間人與人之間的關係所促進的經濟和社會關係

(一) 承認中國後，對經濟成長有貢獻嗎？

- 常理一般會假設各國承認中國，是為了能提升經濟成長
- 為了測定改變外交關係是否影響經濟表現，研究計劃團隊的同事陳錦稷和陳玲瑜已將非洲、拉丁美洲以及太平洋地區國家進行了差異中之差異法 (Difference in Differences: DID) (Wu. et al, forthcoming)。
- 實際上 DID 的結果好壞皆有，有些案例中，承認中國似乎“有助於”經濟表現，但在其他案例，承認台灣似乎亦“有助於”經濟表現
- 為什麼與中國或台灣之關係似乎在某些情況下有所幫助，但在其他情況下則無濟於事？與中國的外交關係是如何改變一個國家與中國的經濟關係？

個案研究：馬拉威

- 2008年，在馬拉威與台灣斷交得以與中國建交不久後，據稱其總統賓古·瓦·穆薩里卡告知全國說這能幫助馬拉威脫貧致富（Mweninguwe, 2017）。馬拉威當時選擇轉換外交關係是否有助於馬拉威的經濟成長？
- 根據差異中之差異法（DID）之分析方法（Wu et. al, forthcoming），在（不）承認之前及之後，將人均GDP增長趨勢與尼日爾（此分析方法中的控制國）相比，發現馬拉威在與中國建交後的六年期間，其經濟表現開始趨緩，為什麼？

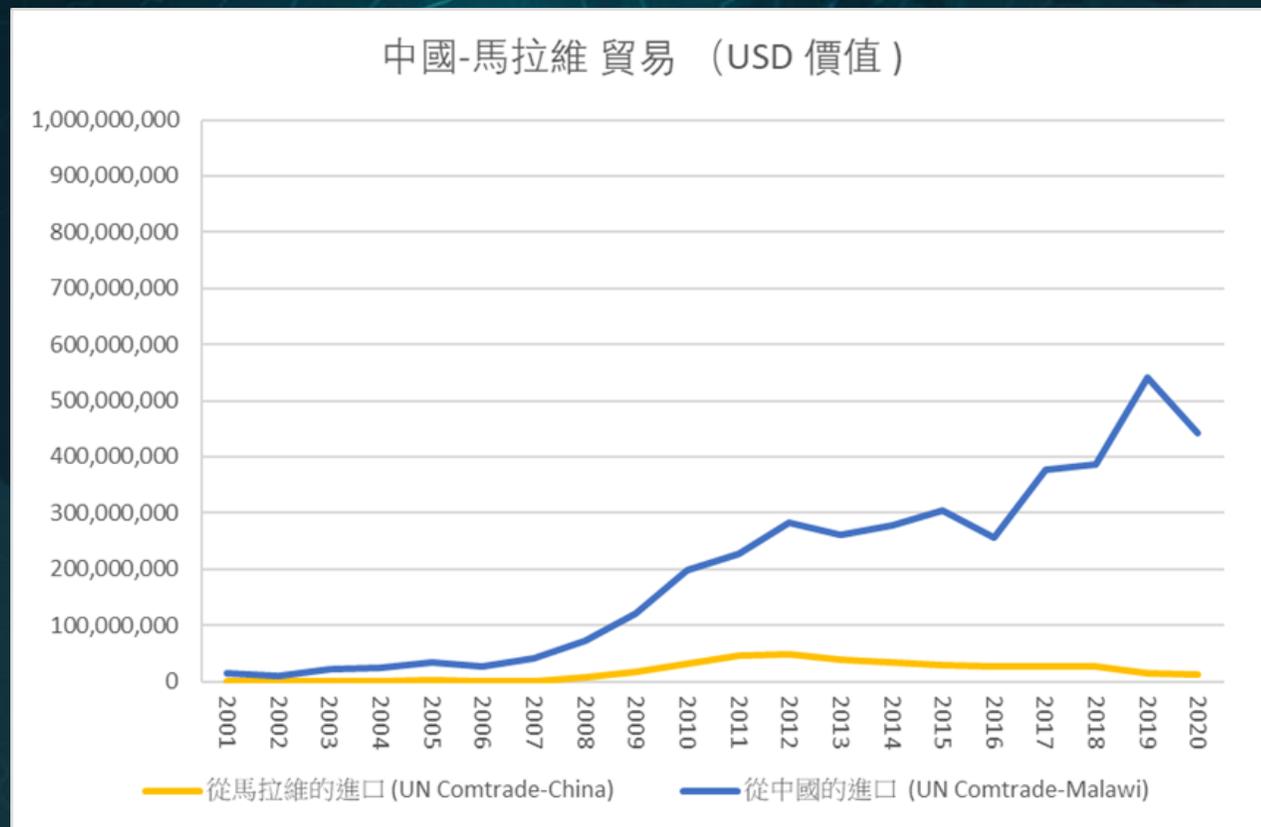


經濟因素：貿易

- 一方面，已知中國的製造業商品出口與非洲製造業的下滑相關（Giovannetti & Sanfilippo，2016；Marukawa，2017）
- 另一方面，中國對原物料的需求則導致商品價格上漲，因而改善了原物料出口國的經濟表現（Taylor，2015）
- 與中國建立邦交可能會增加其國家對中國的出口量，但也可能更快地增加其國家對中國的進口量。

個案研究：馬拉威

- 第一個轉換外交關係的影響就是貿易量的增加
 - Ndzendze (2019) 認為，對各國而言，承認台灣可能會是個昂貴代價，將使他們失去能打入更大的中國市場之機會，而出口量提升之榮景，則可能是各國承認中國之動機
- 儘管如此，馬拉威對中國的進口量增加了更多



經濟因素：投資

- 對於尋求經濟多元化的國家，中國的外商直接投資一直集中在建築和製造業（Sun等，2017；Marukawa，2017）。
- 像是機械設備等的資本商品，也是佔了從中國進口的之商品的居多部分，同時亦有助於當地製造業（Munemo，2013；Wolf，2017）

個案研究：馬拉威

- 2008 年後，中國在馬拉威的外商直接投資有所增加，但一直到 2013 年，才出現較高水平的外商直接投資存量。儘管如此，早期中國在馬拉威的外商直接投資量能集中在製造業（Thindwa，2014 年，p.51-52），在 2005 至 2012 年間，創造了 13,796 個職缺，根據 Thindwa（2014 年，p.60）的說法，這是一個“顯著”數字，但仍低於一些承諾過的數字（例如 300,000）

經濟因素：金融

- 向中國貸款做為基礎建設項目融資則更具爭議性，因為它在許多國家造成了無法支撐的債務負擔。
- 而另一方面，為了長期的經濟成長，改善基礎建設和持續融資仍然是必要的（Ryder & Fu，2021年）。
- 為了有資格獲得國家級投資和融資，則必須與中國成為外交夥伴，而不是與台灣。例如，通常在三年一度的中非合作論壇期間，會宣布經濟政策與承諾，但只有承認中國的國家才會被邀請。

個案研究：馬拉威

- Mweningure (2017) 寫道，馬拉威欠中國的債務“是許多馬拉威人最擔憂的事”。然而，儘管在過去十年馬拉威的債務上升，其政府報告表示在 2019 年只有 9% 的債務是欠中國的，而這一數字在 2021 年已降至 6%。

政治經濟脈絡

- 與中國更密切的關係對經濟之影響並非一元的，還必須謹記中國並不是唯一一個能影響經濟表現的相關因子。
- 數據顯示，承認中國對改善馬拉威的經濟表現來說是很有限的。
- 其他的因素：2011年，幾個主要的西方贊助者，以貪污為理由，暫停了他們對穆薩里卡政府的援助。在當時，西方援助之經費佔了40%的馬拉威國家預算來源（Banik & Chasukwa，2016，p. 147）

中國因素的政治

- 當時，少了金援則造成了經濟危機，其中一部分與缺乏外匯有關，這反過來又導致了反政府示威。
- 在反政府示威期間，在 2008 年後為數更多的中國貿易者，成了迫害或暴力的目標，最終導致在中國大使館支持之法律途徑下，限制了外商的經營範圍在只有一些城市之內（Nkhoma，2020）

中國因素的政治

- 2008年跟中國建交時，馬拉威總統強調這能幫助馬拉威脫貧致富（Mweninguwe，2017）。
 - 10年後（2018），有記者寫馬拉威“還是貧窮”。政府強調多種因素。
- 在轉換外交狀態時之馬拉威，許多非政府組織及政府機構直接向中國大使館尋求金融資助，這致使了外交大使代表公開表示中國並不是一個“奇蹟履行者”（Nkhoma，2020，p. 694）。
- 這個例子證明了一個重要的事實：與中國外交關係的經濟影響或缺乏影響，可能不如一般輿論對於與中國關係以及經濟狀況之間的關係之看法和敘述那麼相關。

中國因素的政治

- 然而，中國外交官、非洲領導人，尤其是媒體報導，經常誇大投資承諾和專案提議之效果，。因此，與中國較密切的外交關係能帶來經濟成長這樣理所當然之理由，其實有時可能使得中國與非洲領導者陷入與現實落差過高的期望。

非洲國家爲什麼選中國

- 結論中國（或台灣）對非洲“好”或“懷”，太簡單了。其實要提問，非洲領導和選民的要求和期待是什麼，還有外國人到底可以提供什麼？
- 學習中國發展模式，台灣發展模式，新加坡發展模式，馬來西亞發展模式等等。
- 如果承認中國這個決定並不是帶動經濟成長之直接保證，而是政府和政治家表現（或表演）“經濟發展”的機會，給選民看到政府有在做事，像是修建道路、建學校、設立工業區。
- 可是同時，也不能說“只是表演而已”，基礎紮根還是很重要。是時間管的問題：too early to know.

- 在這個情況之下，如果台灣能在國外的實際需求上，展現真正的實質幫忙，是有機會培養關係的。
- 但是，不只是國家經濟發展有關的決定，也有複雜的當地政治脈絡。

（三）非洲與台灣之間的民間基層經濟與社會關係

- 強調台灣與非洲之間政府之於政府的關係，可能對於宣示台灣的主權具有重要意義。
- 但以國家政府為中心的做法，將會低估人與人的關係的重要性，在促進台非關係中之作用。
- 同時，政府外交實現，對“關係”的原則不同於民間人對人關係的原則。

政府關係的有限

- 與中國一樣，一直以來，台灣與非洲的正式高階關係主要就是與統治者和政治精英的密切關係。
- 這使得台灣的外交關係特別容易受到個別領導人一時的心血來潮，或受到領導人的政治變化之影響。
- 使台灣變得脆弱的另一個原因是，這將和台灣關係的合法性，與統治者的合法性相連了起來。Rich 和 Banerjee (2015) 統計發現，過去越不民主的非洲國家，則越有可能承認台灣。
 - 如果史瓦帝尼將民主化，台灣的立場如何？

台非民間關係的重要性

- 在後殖民時代的非洲，台灣是最早的“華裔”行為者之一。儘管中國華人移民人數遠超於此，但一些台灣人因為較早移居，於是在當地所謂的“華人圈”中，被視為傑出人物。如：南非，加納，坦尚尼亞，烏干達。
- 在缺乏外交關係的情況下，仍在非洲保持著聯繫。
- 最多人去了南非。至少多達 50,000 人 (Park, 2017) -75,000。
- 根據中華民國僑務委員會的數據，2020 年在整個非洲大陸，共有 10,000 名台灣人，在 28 個非洲國家，經營著 400 家企業。

台非民間關係的重要性

- 在台灣國家不能去的地方，也替台灣的外交政策提供了社會資本和專業知識。
- 民間關係可以使台灣和非洲的關係多元化，深化雙方的知識。
- 多元化的關係其實更穩定有利。

台非民間關係的發展

- 許多臺商，在沒有仰賴台灣政府的情形下，建立了屬於他們的企業、生活和關係。
- 他們藉由當地人脈，在那些台灣從未發展外交關係的國家內，建立家業、出人頭地。
- 更近期而言，年輕一代的台灣人則已經透過非政府組織（從台灣立足，或為國際型的，兩者皆有）、教堂、台灣的佛教慈善組織（像是慈濟，和阿彌陀佛關懷中心）在非洲建立起關係。

台非民間關係的發展

- 來自非台灣外交夥伴國家的非洲學生，也有透過大學與外國非政府組織的合作關係，來台進修。如：長榮大學永續發展國際學士學位學程。
- 其他組織，像是 Wow Africa，已經建立了媒體平台，用以喚起且改善台灣對非洲的認知與誤會
- Tsou (2020) 列出了來自台灣的 18 個不同的非政府組織，它們在非洲的衛生健康、社會福利和農業領域，都很活躍。
- 社團法人台灣非洲經貿協會 (TABA), 非洲駐台經貿聯合辦事處 (ATEF); 那類組織之作為包含與非洲代表、外交部和僑委會合作，組織了貿易代表團和研討會，以促進貿易投資。

台非民間關係對台非外交關係的歷史貢獻

- 與台灣政府官員相比，台灣私人行為者在非洲的流動性和進出自由度更高，這意味著其中一些人與當地高級官員有個人人脈網絡。
- 烏干達前台商會林政良會長：透過談判，讓當時要前往台北參加 2017 年世界大學運動會的運動員。
- “非洲王”- 他在 1980 年代率領商業代表團，開始在非洲做生意，建立發展出尤其廣泛密麻的人脈網絡。
- 當貿易辦事處在阿布賈被驅離時，奈及利亞臺商會協助尋找新地點。
- 最先前往索馬利蘭的是台灣路竹會（TRMC）的義診志工（Tsou, 2020, p. 23）。
- 莫三比克在台北經營了數年的貿易辦事處（經由一位 1990 年代全家移民至南非和莫三比克，並在那長大的台灣人之努力而成）。

台非民間關係如何斷交之後維持關係

- 台灣私人行為者偶爾會在外交中斷後採取動作以維持關係，例如向滯留在台灣的學生提供學費和生活費支出。
- 在非洲的專案計畫也是如此。2008年後，當台灣終止在馬拉威的計畫資助時，是屏東基督教醫院及其院長，接手提供經費，並讓台灣成立的愛滋病彩虹門診持續營運（Liu，2021）
- 相比之下，中國私人行為者也一直都在中非關係中擔任重要的一環。以布吉納法索舉例來說，在2018年政府轉換外交關係的前幾年，就有依中國批發貿易商和布吉納法索商人之間的關係交情，建立了有利於外交關係的選區（Mohammad，2018）

民間行動者對官方外交的批判、建議

- 儘管民間關係可以為外交關係的發展提供支持；台灣商人和民間社會人士認為，發展經濟、發展民間關係，實際上可能比發展外交關係更有利於台灣。
- 政府採用‘傳統’的做法，使用民間關係和田野專業還不夠
- 然而，他們表示希望政府能夠對私人行為者提供更多支持。
- 反之，恰如幾位受訪者所提，政府應該為投資者提供實質誘因和支持，並考慮各種方法，與其他國家之第三方合作，以共同協力支持不同計畫。

民間對官方外交的批判、建議

- 對於以直接支持企業來干涉“自由市場”一事，台灣政府猶豫不決。不同於中國政府跟國有公司的關係，雖然小型中商的經驗類似。
- 根據一位非洲官員的說法，真正的挑戰是在缺少足夠資訊的情況下，台灣商人對於前往非洲投資，可說是非常小心翼翼。
- 另一位官員則觀察到，比起他們在台灣遇到的情況，中國投資者往往能得到更多關於非洲的資訊。

台灣在非洲的品牌？

- 然而台灣自己沒辦法使用與中國相同之規模與其競爭。
- 在非洲的台商也沒有一定得將自己放在與中國商人直接競爭之位置。
- 反之，他們認為自己正在開發一個能提供較好品質之產品與服務的利基市場。
- 多位受訪者指出，在銷售台灣的廠房設備機器這個領域，就品質與服務層面，是可以與中國資本產品之上游供應競爭的。

民間對官方外交的批判、建議

- 指出政府太多重心在外交夥伴上，而不是在非洲各處建立關係。
 - 如：NGO和教育機構申請外交部或ICDF的時候，除了跟外交夥伴或有代表處的國家之外，可以補助的計劃有限。
- 感覺政府與非洲經濟關係的想象還在“援助”需要被援助的對象，而不是用“商業”的角度切入，以非洲人為客戶。
- 有些台灣商人，尤其是那些在非洲長期深耕的台商，強調他們擁有豐富專業知識。

非洲知識和研究

- 可以提問，台灣為什麼沒有專研非洲的專門研究機構？
- 儘管在 1990 年代台灣增加了一些些非洲外交夥伴，但情況仍然如此。
- 與台灣對東南亞研究之發展相比較，才具有啟發性。
- 第一個非洲研究中心是僅由一位在國立中興大學以農業知識培訓背景出身的陳加忠教授於 2018 年成立。

外交關係對等原則與民間長期關係原則的矛盾

- 最爭議的就是，當各國與台灣斷交，或是對台灣施加難題時，皆一直以對等原則出發，作出標準外交回應。
 - 如：暫停留學生的獎助學金。
- 外交官員的看法：台灣提供獎學金并不是charity.
- 商人，民間行動者的看法：畢竟即使在正式斷交後，這種人機關係仍有利於台灣。
 - 留學生還會變成台灣企業的客戶，商業夥伴。
 - 無論他們的政府不承認台灣，留學生還會變成台灣的朋友。
 - 留學生對台灣讓他們繼續學的感恩比獎學金被暫停發起的感情好。

台非民間關係對雙方知識交流的重要性

- 雖然台灣不太可能創立一個為求重新建立正式關係的遊說團，但創立一個對台灣友好的選民區，可能可以在其他方面幫助台灣。
- 像其他地方一樣，多數在非洲的人們，並不了解中國與台灣之間的衝突的微妙之處。
- 保持溝通管道暢通至少可以確保人們在一定程度上有機會從一般台灣人的口中，聽聞關於台灣的故事，而不是從西方或中國媒體。

民間關係的有限

- 同時，也不要太浪漫化民間經濟外交關係。
- 因為台灣和非洲國家在國際經濟的位子不同（如：GDP per capita), 剝削和張力關係的可能性存在。
- 如：私人招募留學生機制，尤其是那些以私立大學為首的學校，他們一再以虛假的教育承諾，引誘外國學生來到台灣，再讓他們成為被壓榨剝削的工廠勞工（Yang, 2022）
- 這可是對台灣的聲譽造成非常大的損害，密切監督教育交流是必要的。

A world map is visible in the background, rendered in a dark teal color. The map is centered on the Atlantic Ocean, showing the continents of North America, South America, Europe, and Africa. The background of the slide features a vertical gradient from red on the left to dark blue on the right.

謝謝聆聽

dsheridan@gate.sinica.edu.tw