

學術論文

不干預原則的終結：中國對盧安達、烏干達與剛果政策之比較（2000-2014）

The End of Non-intervention: A Comparative Assessment of Chinese Activity in Rwanda, Uganda and the Democratic Republic of the Congo (2000-2014)

Sterling Recker

南伊利諾大學愛德華茲維爾分校講師
*Instructor of Department of Political Science
Southern Illinois University Edwardsville*

摘要 / Abstract

中國在外交政策對不干預原則行之有年，其與二戰後國際組織建制相似，為本篇所欲討論的其中一點。中國的不干預原則經常是爭議的來源，原因為，中國被批評藉由與獨裁政權及當地軍閥連結獲取經濟利益，而忽略被侵犯的政治與人權。同時這也是自 1940 年代以來與多數國家建立重要關係的政策之一，且不能夠被視為與二戰結束後，確立的國際組織制度對國家主權認定有所區別。本文主要討論中國不干預原則的政策近似於自 1945 年以來國際組織制度所提倡的國家主權承認。除此之外，筆者認為我們必須再次檢視不干預原則本身的概念，當中國持續加重經濟領域的投

資，儘管是以不同的方式進行，但卻使盧安達與 DRC 產生政治和經濟形勢的轉變。本文探討中國在持續培育與該地區的統治政權的關係上，其利益是否也能夠隨著大湖區國家的政治而移轉。

China has a well-established history of non-intervention when it comes to its foreign policy, one that this paper argues is similar to that of the international organization regime that was established after World War II. China's non-intervention is often a source of criticism, suggesting it allows China to reap the economic benefits of doing business with autocratic regimes and local warlords while ignoring political and human rights abuses. At the same time, the policy is one that has established important relations with numerous governments since the 1940s and must not be considered as significantly different from recognition of state sovereignty that has defined the international organization regime since the end of World War II. This essay argues that China's non-intervention policy is similar to the recognition of national sovereignty promoted by the international organization regime since 1945. Further, I argue that we need to revisit the concept of non-intervention itself as China continues to invest heavily in economic sectors that are changing the political and economic landscape of Rwanda and the DRC, albeit in different ways. This essay explores whether or not Chinese interests will be able to remain removed from the politics of the Great Lakes countries as they continue to cultivate relations with the ruling regimes of the region.

關鍵字：不干預原則、和平共處、主權承認

Keywords : Non-Intervention, Peaceful Co-existence, Recognition of Sovereignty

壹、前言

中國長期以來相較於和已開發國家的關係，其與發展中國家保持更緊密的聯繫。1960 年代，正值非洲國家爭取認同的時期，是非洲政府首次與毛澤東政權建立緊密的關係。¹作為回報，若干個非洲國家獲得中國在基礎建設上的增加投資，至今多數仍舊以活動中心、公家機關等類型存在。1966 年中國大革命打斷了中國與非洲之間的連接，然而在 1967 年新任領導上任再次串起雙方的互動，縱然過程進度緩慢。時至 1990 年代，中國在對外援助上獨立，並增加對非洲的貸款與援助。²自此開始，中國的投資源源不絕，並在 2000 年後在重要的石油與礦物產出國家，像是安哥拉和剛果民主共和國（Democratic Republic of the Congo, DRC），中國的投資有特別顯著的提升。³

本文聚焦於盧安達與剛果個案的兩個重點是：（一）中國不干預原則政策與聯合國及布列敦森林體系理論上是相同的，然而卻經常受西方批評；（二）且中國若為在其投資的區域中獲得長期的投資回饋，則必須放棄不干預原則的政策。筆者認為許多批評中國以不干預原則作為投資的途徑，就和在 1980 年代結構調整時期的聯合國與世界銀行相同。在這兩種情況下，當捐助人聲明其對國內事務不干預原則的政策時，大湖區各國的國家政府受投資與外部援助所吸引，並且能夠同時維持專制政權。

DRC 和盧安達兩國與中國投資者之間有緊密的聯繫，在盧安達致力於成為發展模範的同時，DRC 卻持續陷入無政府狀態與衰敗的國家情勢當中。這兩個國家擁有幾項重要的差異點，盧安達小並擁有強大的政府，而 DRC 的政府力量薄弱，無法在許多領土上維繫其主權。這些在盧安達的投

¹ George Yu, "Africa in China Foreign Policy," *Asian Survey*, Vol.28, No.8 (1988)

² Julia Bader, "China, Autocratic Patron? An Empirical Investigation of China as a Factor in Autocratic Survival," *International Studies Quarterly*, Vol.59 (2015), pp.23-33.

³ Anshan Li, "China and Africa: Policy and Challenges," *China Security*, Vol.3, No.3 (2007), pp.67-93.

資顯著的特點是，其目標主要在公共基礎建設與農業計畫項目，而在 DRC 中主要吸引投資的為石油和礦產工業。換句話說，DRC 的投資回饋潛力更高於盧安達，然而盧安達國內東部省分持續的政治動盪所造成的風險也不容小覷。

中國的不干預原則在 DRC 的案例中更具爭議性且顯而易見，也因此中國的不干預原則被詬病為必免遭受譴責的行為，原因在於其在世界上最危險且高度不透明的國家之一，與不具道德的行為者進行商業上的往來。不管如何，在兩件案例中，若中國考量到從貿易中換取長期的受益，則最有利的是軟化其不干預原則。DRC 是中國期待盧安達能夠仿效的典範，維持專制政權但在經濟上發展的國家。筆者以為，對於不干預原則中國站在一個十字路口上，並將可能面臨未來局勢的挑戰。

盧安達經常被譽為改革成功與計畫周詳的經濟發展典範，自 1994 年的大屠殺和隨後一直持續至二十一世紀的動盪，其表現遠遠超過其他非洲國家。若政治沒有與經濟改革並進，則繁榮的財經發展便不能夠完全惠及盧安達貧窮的人們。然而，盧安達是後大屠殺年代中成功的案例，但 Paul Kagame 政權若繼續鎮壓政治反對黨派，並不斷騷擾傾向導致社會動亂的公民社會團體行動，這項成就並不會持續。中國商人在追求投資該國家時將會明智的考慮這些因素。他們擁有能力促進中國政府以在不影響其財經目標以共同利益下戰略性的介入。盧安達與 DRC 在歷史、政治以及種族組成極為相似。DRC 儘管大於盧安達，但也能由此為忽視社會不平等和政治低度發展的中國投資者，以盧安達後大屠殺的政治格局窺測未來。

筆者在這所指的介入，其經濟性大於政治性；儘管如此，依舊可為中國的資本帶來些微的變化，在專制較弱的環境下期投資相對較安全。舉例來說，Joseph Nye 主張在後 9/11 時代美國的軟權力與硬權力同等重要。⁴以中國的角度來說，對於低度開發國家的軍隊培養和政治結盟，其更傾重於

⁴ Joseph Nye, "Soft Power and American Foreign Policy," *Political Science Quarterly*, Vol.119, No.2 (2004), pp.255-70.

經濟效果，但筆者以為在大湖區的政治、經濟和安全彼此密切相關，且當這些因素的其中一項不穩定時通常也會導致整個大湖國家的其他因素的不穩。

貳、中國與國際組織的不干預原則有何不同？

排除國家國內事務為國際關係的重要的基本原則。⁵二戰後建立的全球體系聯合國與布列敦森林體系，將不干預原則設為基本的原則，確立全球獨立民族國家的正當性來源。全球的國際組織主要關心的是在兩個看似相對的理念下，如何在尊重各國家的主權同時，維繫全球的穩定。不干預原則的設立宗旨在於確保全球和平和民族國家能夠確保按照自己的意願管理其國內事務的權力。⁶這與中國不干預原則政策涉及非洲的立場有怎麼樣的不同？

中國在 1949 年首次採行不干預政策，做為提倡「和平共處」(peaceful coexistence) 做為國家主要外交政策的原則。許多觀察員指出，該項政策就中國和外國觀察員的原先解釋，不曾將其釋義為一項絕對不干預的政策。過去已有多次中國涉入外國領土以維護或提升其自身的利益的經驗。1960 到 1970 年代期間，由於非洲各國政府當時採取以社會主義為導向的發展政策，中國透過干預，以同盟的建立來對抗由蘇聯與美國兩個對立政權主導的世界。

與今天不同的是，像是 DRC 這樣的國家對中國利益造成威脅的本質不同。過去在中國與西方國家之間意識形態的裝腔作勢，轉而變成由複雜的衝突，包括族群和在非洲的資源豐富地區窮困人口的政治糾紛。DRC 同

⁵ Mu Ren (任慕), "China's Non-intervention Policy Meets International Military Intervention in the Post-Cold War Era: Focusing on Cases of Illegal Intervention," *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol.13 (2014), pp.127-155.

⁶ Madison Condon, "China in Africa: What the Policy of Nonintervention Adds to the Western Development Dilemma," *Praxis: the Fletcher Journal of Human Security*, Vol.27 (2012), pp.5-25.

時也是世界上不穩定國家的其中之一，其肇因於政府軍隊與非政府軍隊之間在東半部區域持續不斷的戰事。

經濟全球化迫使中國與美國和歐洲競爭世界各國的市場。事實上中國對大湖區的興趣與所有政府追求的全球戰略相同，透過獲取在南半球國家的資源以保護國家自身利益。DRC 中的採礦業投資，中國絕不會是唯一或最大。澳洲、瑞士、加拿大以及南非在國家東半部，他們的利益更加佔有優勢和行動力，不穩定的統治二十年，是本章主要關注的。以中國案例是非常困難的，因其過去乃至現在的所作所為皆與西方國家大相逕庭。

值得關注的是，盧安達和 DRC 擁有許多不同之處，在解釋中國在該區域的投資的類型、層級以及委託。盧安達為眾多非洲小國中的一員，而 DRC 則為大國之一。這項事實的本身對於各自的歷史都起到很大的影響。盧安達的 Kagame 政府自種族大屠殺後，已能夠建立並維持其對盧安達的治理，很大部分起因於其能夠發揮在地理上的影響力，然而 DRC 政府的失敗則是由於其國家大小以及無力將其權力擴及至首都金夏沙郊外區域。每個國家的地理環境會直接與其政治和經濟發展的歷史相關。根據盧安達的報告，該國每年的礦業像是銀鐵礦等的收益份額都在增加。這類收益的部分原因為中國進出口銀行及其附屬公司對基礎設施建設的大量投資。基礎建設投資同樣出現在 DRC，但由於嚴重的腐敗和持續動盪，使其在 DRC 市場中要想提升其淨利率更加困難，也因此許多國家之間的差異被歸咎於政治治理。

盧安達的經濟計畫受 2000 年通過的 2020 願景計畫 (Vision2020) 所指導，該計畫為發展的框架，其將使盧安達在 2020 年邁入至中等收入水平，通過側重於讓年輕世代從農村移往城市並進入職場像是觀光和商業。中國一間大型公司在吉加利 (Kigali) 建設一棟斥資 1.6 億美元的高檔酒店，旅遊和商業這些類型住宿都已處於高需求的狀態，而盧安達將成為

區域樞紐。⁷酒店特別提供投資者捐獻「2020 願景計畫」的機會，是為盧安達政府鼓勵發展事業的政策。

DRC 對於其未來並沒有相似的指導方針計畫。該國因國內和區域間衝突持續混亂，且無法獲取所有來自於豐富自然資源的利益。金夏沙政府通常被認為是非法的，起因於其對 *Orientale, Kasai* 遙遠的東部地區以及 *Kivu* 區域的治理和影響力不足。也因此 *DRC* 的報告中顯示，尤其在東部區域，對於在盧安達邊境中國的投資和參與更加嚴苛緊張。其中一項原因在於 *DRC* 和中國雙方皆缺乏透明度。礦產經濟像是鑽石、錫以及如今的柯但鐵礦在整個非洲地區一直被秘密掩蓋，這些資源通常與走私貿易相互伴隨。自 *DRC* 東部產生的稅收並非運用於國家的穩定和發展這一點是無可辯駁的，在由中國金出口銀行活性資金的集中地區，乞求能夠找出在不法地區進行貨物與金錢交易的參與者。

參、中國不干預原則與國際組織主權承認之比較

國內和區域政治將能否迫使中國在未來 5-10 年更積極投入？若答案為是，將會如何呢？而在政策修改上會以何種方式與國家對國外市場的追求目標相配合？

未來 5 年，大湖區各國家的區域政治經濟將會迫使中國與該些國家的政治更加緊密，或承擔失去對現有投資項目利益刀風險。中國的與國際組織的干預關鍵的差異點為在於盡可能地不跨足政治，因為這將可能導致中國在該區域的投資持續受到批評。然而，根據 *Bader* 的論述，中國持續的干預（參與）並不會強化或削弱專制政權，⁸不同於冷戰時期美國的政策將其用作獎勵和懲罰的制度，而成為戰勝蘇聯的關鍵。

⁷ “Rwanda Woos Chinese Investors,” <http://allafrica.com/stories/201405290480.html>

⁸ *Bader, op. cit.*

自從二戰過後布列敦森林體系以及聯合國的建立，全球體系已經預測到對主權民族國家的尊重與承認。維持政府合法性的唯一途徑是讓國際體系承認該國政府，很少有外來國家透過國際組織干預管理國家事務的正當性。此一觀點有太多的爭議和例外的案例，但能夠確認的是自 1945 年後已經數次發生國家主權的侵犯行為。一項對國際組織最明顯的挑戰在於，西方各國對這項概念缺乏協調與一致性。在中國的例子中，其不干預政策自 1970 年代開始有小小的改變。

個人並非為會牴觸國內政策的干預提出理由。不應有任何理由去期待中國自身會有逐漸涉入各國政治的一天，因為其結果對於任何人的獲利起不了效用。取而代之，中國企業應該鼓勵對一般基層的主動行動進行投資，例如像是在其積極活動區域的小額信貸企業與人類發展。可以被視為類似於蓋茲基金會的「一個兒童，一台平板」(One laptop per child) 的計畫，以慈善事業擴大筆記型電腦的分布，運行 Windows 軟體並確保未來 Windows 系列產品的市場。換句話說，中國的利益理應在發展經濟利益計畫方針的同時對社會和政治發展上做出貢獻。

其中一項大型計畫出現在大湖區，為建設標準規格的鐵路，該鐵路將連接蒙巴薩、肯亞至盧安達吉佳利，並橫跨烏干達到南蘇丹。這項計畫的建設由中國港灣公司辦理操作，並預計提高 60% 的區域貿易。⁹該計畫是極具意義與效力的，尤其是對肯亞、烏干達、坦尚尼亞以及盧安達政府，致力於追求創造一個東非貿易區，包括共同貨幣以及減少成員國之間貿易壁壘。然而，這項計畫帶來的好處並非如預期，當初的政治承諾只是空談。這樣的情況在非洲習以為常，在非洲內部相互競爭的利益會因此而急速惡化成暴力衝突。

非洲的農業發展上對中國而言也是極為重要的。然而，這部分通常伴隨著土地衝突，且通常是貧困農民與政府之間衝突的焦點。中國的利益主

⁹ Whitney Schneidman, "Here's How Chinese Investors are Rebooting Their Approach to Africa," <http://qz.com/318985/heres-how-chinese-investors-are-rebooting-their-approach-to-africa/>

要可以兩個部分，首先，若投資與購買土地導致居民流離失所，我們能推測當地人民與中國投資客的衝突將減低長期效益。投資者與政府應透過既定且透明化的合法機構購買土地，以避免惡化衝突。這將有益於雙重目標，最小化潛在地主們的衝突，並提供投資者所需法律支援以調解爭端。

再者，投資者藉由可借重當地人民在土地、氣候與習俗取的大量獲益，如伴隨土地的購買與當地人民在管理與勞工結構上進行合作。這將會強化當地的整體價值，透過提供當地人民基本工資的收入，同時提供非農業機會予以因買賣或徵收喪失土地的農民們。

中國在盧安達的投資多集中於城市與資訊及通訊科技為核心的計畫，故上述的土地議題就與此較無關聯性。大部分的投資為在首都吉加利建設飯店，因而創造飯店業及服務業的就業機會；這些就業機會讓許多學生會於當地大學就讀相關領域以準備進入職場。此種投資類型與盧安達政府的「2020 願景計畫」合作，鼓勵非農業就業做為減低土地壓力與增加國內 GDP 之戰略。與此同時，即使這並非傳統定義上的干預，中國的投資類型無疑形塑了盧安達未來的政治和經濟機制。

中國在 DRC 的發展受制於當地下滑的社會經濟及政治條件。這正是將我們帶回對中國關於政策的批評。中國在 DRC 東部執行計畫，而該區為政治及經濟機制低度發展定義社會及族群關係，中國的利益被指控為對絕望及邊緣化人口視而不見。DRC 東部的情況緩慢改善中，但為避免退步，退役軍人及失業人口需要經濟機會。中資企業創造就業機會將能緩和貧窮，並降低失業青年加入動搖國家安定的叛亂團體之機率。即使低薪資至少也能提供一個重建區域的基礎，並開始漫長的重建。這不單只是中國的機會及責任，區域內所有企業及政府更應共同分擔。

肆、結論

姑且不論中國不干預政策的說法，其與定義國際組織的不干預政策理論及實踐幾乎完全吻合，且定調於康德的永久和平論及威爾遜十四點議程。明顯的差異在於中國是主權民族國家，而國際組織代表民族國家的集合體、且必須為國際政策建立不同標準。儘管如此，中國在盧安達及 DRC 的投資對雙方有利有弊，正如過去的國際組織及西方政府之影響。

以往與近幾年的對中非外部干預主要差異在於二戰後區分為資本與共產主義的意識形態刻板印象。非洲的大湖地區體現世界的複雜性。用區域政治取代族群政治，我們能夠在對中東的干預得到相同的論點，如該區的石油為主要商品吸引投資客及對戰亂區域的關注。

如同過去國際組織形塑國際秩序一般，現下中國也擁有某種形塑大湖區域政治的機會。關鍵考量點在於盧安達及 DRC 兩國因各自的獨特地理環境與政治政策而產生差異性。兩過皆擁有受比利時殖民的共同歷史，但自從 1990 年代中期兩國各自邁向不同的軌道。當盧安達極力想成為衝突後（post-conflict）和大屠殺後（post-genocide）的社會及經濟狀況，DRC 則持續沉淪而成為失敗國家。無論如何，中國必須銘記盧安達大屠殺前的族群政治至今仍未消弭；他們只是被 Kagame 政權壓制罷了。我們可期望的是，盧安達不會重演歷史悲劇，然而忽略當今國家政治情勢將在未來危及投資計畫。

（譯者：李伊婷）