

從「觀念權力」探討美國與中共在非洲的政治競合

The Political Competition in the African continent Between the US and PRC: “Idea Power” Analysis

陳國明 上校

國防大學軍事共同教學中心主任教官

提 要

美國認為民主、和平、安全、繁榮存在正向關係，故每年對全球所有國家（含非洲國家）人權狀況提列報告，對於非洲國家民主選舉的程序、集會、結社等亦有明確標準，而未達標準之國家將被取消經貿優惠資格，顯示未能實現美國期望的民主國家即不符合其國家利益，而強勢扮演改變非洲國家政體「調節者」的角色，以確保美國國家利益。

中共則秉持和平共處五項原則與非洲國家進行交往，更由於中、非有相似的歷史經驗認知，基於同理心間相互扶持的移情作用，中共對非洲國家是以漸進的方式鼓勵非洲國家優先致力於生存發展。至於部分非洲國家間之紛爭，則在國際社會強烈期許下扮演「調解者」角色。美、中對非洲國家都「主觀」希望能「複製」自己國家的經驗，俾從中獲取更大的政治利益——使美國在非洲的權力更鞏固、使中共能進而重建國際秩序。亦即，美國的民主經驗能在非洲國家「實現」；而中共則希望非洲國家不至於「重現」如中共過去般，在國際上遭受不平等對待。簡言之，美國展現明確具體、積極促變的改革；中共則期待潛移默化、循序漸進。

關鍵詞：權力、觀念、政治利益

Abstract

The United States government places a great deal of emphasis on democracy, peace, and security, which will lead to greater prosperity. It therefore uses trade concessions as a leverage to promote freedom, and democracy in countries around the world (including African countries). This means that if a country does not meet the criteria set out by the annual report on human rights, it is deemed undemocratic and therefore do not meet the expectation of the US national interest. In these countries, the US will play the role as a “mediator”, which has the ultimate goal of changing the country’s government system in order to ensure US national interest is served in the region.

China adheres to the Five Principles of Peaceful Co-existence, and does not interfere in the internal affairs of African countries because they share a similar historical experience.

China is support for these countries are based on empathy, which is a more gradual approach to encourage African countries to dedicate themselves first to the policy of survival and development. China could play a role of "conciliator", with the aim to maintain and promote African unity in solving major conflicts through peaceful negotiations. The Sino-African partnership is geared toward the future inclusive of long-term stability, equality and mutual benefit by following the basic principles of sincere friendship, treating each other equally, and cooperation in the areas of common development.

Keywords: Power, ideas, political interests

壹、前言

非洲自1990年代接受第三波民主化浪潮後，超過1/2以上國家經歷自由化和民主化的民主轉型(democratic transition)，建立基本的選舉民主，部分則完成民主鞏固或達到自由民主標準。不過，仍然有些國家在民主化過程中，出現民主倒退的現象，如修改憲法延長總統任期或是取消任期的限制，甚至發生軍事政變等非法取得政權的情形。此外，非洲的民主化進程並未化解該地區的族群矛盾和地域衝突，許多國家族群衝突和內戰持續發生，甚至出現種族滅絕(genocide)悲劇，必須依靠國際維和部隊進駐，才能勉強維持較為穩定的政治秩序。非洲地區的國際組織——非洲聯盟(AU)認為發生戰爭罪行(war crime)、種族滅絕、及侵犯人類罪行(crime against humanity)等嚴重情況時，可以在議決後逕行干預，希望藉由對民主和人權的重視維護，使非洲在國際社會中獲得應有的尊敬。¹本篇將分別從美國推動民主人權價值、促進非洲國家政

體轉型，及中共為持續建構國際政治新秩序的目的之異同，比較雙方為維護在非洲的政治利益所扮演的角色，及其所衍生的利益與行為等為論述重點。

貳、觀念權力觀相關理論探討

世界政治變化的動力，是物質對比的變化，還是觀念的變遷？權力與利益的本質是物質建構還是觀念建構？²建構主義依循著新自由制度主義的研究途徑提出影響國家行為的不僅在於制度，還在於從內在建構國家行為體的新觀點。由於國際政治體系也是社會體系。而具有反思、意圖、意向、歷史、非因果性等屬性。其表現的形式有：正式的規範與制度；非正式的社會共識。其所發揮的影響，如建構行為體的認同與利益；協助行為體解決問題的共同方法；界定行為預期及構建外來威脅等。因此，主權、國際制度、國際關係等，都是知識建構、觀念建構。主流理論的實證主義無法解釋人類意識，建構主義則認為人類意識是社會生活的組成，只

1 嚴震生，〈非洲聯盟和非洲發展新夥伴計畫〉，《問題與研究》（臺北），第44卷第6期，民國94年11、12月，頁60。

2 羅伯特·基歐漢(Robert O. Keohane)編，郭樹勇譯，《新現實主義及其批判》(Neorealism and It's Critics)，頁13。

能以詮釋(interpretation)的方法進行理解(understanding)其相互主體的意義，所以建構主義的角色是強調「詮釋」在國際關係的重要性，即設身處地以行動者的立場去理解其行動的意義。³

一、三種國際體系結構的權力觀

溫特(Alexander Wendt)認為，權力的意義和利益的內容在很大的程度上是由觀念決定的。⁴其認為，權力主要是由觀念和文化情景建構的。⁵所以，觀念是權力，實踐也是權力。⁶無政府狀態是觀念的體現，不是不可變更的客觀事實，主體間的實踐活動形成共有觀念，共有觀念形成文化，文化決定了行為體的身分、利益與行為，以和平與友誼為基本特徵的國際政治文化，可以從根本上改變國際社會成員的衝突行為。⁷另外，建構主義不僅是用觀念、文化和語言等話語看待權力，其目標就是發現權力的泉源，說明了觀念是如何塑造和改變認同。溫特承認國際體系的無政府狀態，更接受國家作為國際體系的主要行為者，但是以不同文化呈現國家角色結構，而推演出三種文化所產生的不同國際體系，及體系中不同內涵的無政府狀態，因而衍生出霍布斯文化(Hobbesian culture)、洛克文化(Lockean culture)及康德文化(Kantian cul-

ture)。⁸在霍布斯文化中，國家之間的身分是敵人；在洛克文化中，國家間的互動是競爭對手，相互間承認主權；在康德文化中，國家間的身分是朋友，朋友間遵循非暴力及互助原則，國家利益是共同安全。所以，不同的體系文化確定國家不同的角色身分，不同的身分確定了不同的國家利益。⁹

由於國際政治體系結構的無政府狀態，使國家間不可避免的陷入「安全困境」中。但溫特指出，權力政治是社會建構的結果，是否具有威脅性是雙方在互動過程中通過共有知識建構起來的，亦即沒有社會互動實踐活動，就沒有是否感受威脅的意識，促成行為體採取行動的意識也不會存在，雙方間在互動過程中因有共同理解，再經由不斷互動以致相對穩定。所以，兩個國家在無政府狀態下互動可能成為朋友，也可能成為敵人，其關鍵就取決於國家採取的行動和對這種行動的理解。當一方發出的訊號被對方理解為威脅，並採取針鋒相對的訊號對應時，雙方必然會同時理解安全均受威脅，而安全困境狀態即算確立。反之，如果雙方互相理解的訊號是友好的，安全困境狀態便不致存在，雙方甚至可以形成安全共同體。由此顯見，若改變實踐活動，就可改變導致安全困境的

3 莫大華，〈論國際關係理論中的建構主義〉，《問題與研究》（臺北），第 38 卷第 9 期，民國 88 年 9 月，頁 96-97。

4 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》(Social Theory of International Politics)（上海：上海人民出版社，2008 年 1 月），頁 97。

5 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 98。

6 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 27。

7 約瑟夫·奈(Joseph S.Nye)著，門洪華譯，《硬權力與軟權力》(Hard & Soft Power)，頁 4。

8 陳欣之，〈新自由制度主義、社會建構主義及英國學派〉，張亞中主編，《國際關係總論》（第二版），頁 100。

9 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 23。

共同意識，因此，權力政治是社會建構的，不是無政府狀態衍生的。¹⁰既然無政府狀態不一定導致權力政治，一切都取決於國家間共有的觀念結構，溫特因而設計霍布斯、洛克及康德文化。¹¹是故，霍布斯無政府狀態的邏輯就是「所有人反對所有人」的戰爭；¹²洛克無政府狀態的邏輯就是「生存和允許生存」，其核心內容是競爭，表現的行為取向就是：相互承認主權、重視絕對收益、降低軍事實力比重；¹³康德無政府狀態的邏輯就是「人人為我，我為人人」，其核心內容強調友誼，在友誼的狀態下並非沒有衝突，而是不會以暴力做為處理衝突的方式，所以會發展出多元安全共同體或集體安全等概念的趨勢。¹⁴

二、認同與角色的影響

建構主義理論中有三個重要的概念：規範、認同和文化。在國際體系方面，建構主義認為體系是由與規範有關聯的結構所組成。認同則區分為整體認同與社會認同，尤其所謂的集體認同，是指自我和他者建立積極的認同關係，在認知上將他者視為自我的延伸，行為體間存在移情連繫就是建立在集體認同基礎上。因此，國家的利益是處於變

化過程中，利益是通過社會相互作用而建構的。建構主義認為，國際政治與國內政治並非各自封閉在自己的領域內，國內政治變化可以改變國際體系。¹⁵

建構主義認為結構對角色具有建構性而不僅僅是調整性影響，結構根據利益和認同建構角色，但結構也被認同的廣泛社會實踐所製造、再造和改變。¹⁶許多事情要取決於國家對共有文化的內化程度深淺，內化的等級又分別產生三種實現文化的途徑，即強迫、利己及合法性。¹⁷以強迫方式再造的文化形式最不穩定，因為角色遵守規範是外力強制作用的結果；以合法性方式再造的文化形式最穩定，因為國家將規範內化為合法性規則，視這些規範為自身本質的一部分；而在利己等級內化下，角色遵守規範不是因為規範具合法性，而是因為遵守規範符合其利益。在強制與利己狀態下的角色只是將規範視為某種實現國家利益的工具，只有在認同合法性狀態將角色納入自己認知下，規範才能塑造角色的核心利益與認同。¹⁸敵人、對手及朋友角色結構，便分別建構霍布斯、洛克及康德文化，不同的無政府文化便有不同的邏輯。¹⁹

10 秦亞青，《權力制度文化》（北京市：北京大學出版社，2005年7月），頁185-186。

11 王公龍，〈溫特建構主義理論的貢獻與缺失〉，《世界經濟與政治》（上海），2002年第5期，頁36。

12 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁260。

13 秦亞青，《權力制度文化》，頁188。

14 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁290。

15 倪世雄，《當代國際關係理論》（臺北市：五南圖書，2003年），頁295-298。

16 王公龍，〈溫特建構主義理論的貢獻與缺失〉，《世界經濟與政治》（上海），2002年第5期，頁35。

17 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁299。

18 王公龍，〈溫特建構主義理論的貢獻與缺失〉，《世界經濟與政治》，頁36。

19 秦亞青，《權力制度文化》，頁187。

三、主觀互證的利益與安全困境

施動者和結構是相互建構、相互決定的，所有結構，無論是宏觀還是微觀，只有在進程中才得以支撐；只有在有意願、有信念的國家施動者給予權力分配意義情況下，權力分配才能夠對國家行為體產生作用。²⁰如果施動者是由社會建構而成，結構不斷地存在於進程中，是否意味社會是高度不穩定的？實際正好相反，因為結構與施動者之間的辯證提出一個假設：文化是一個「自我實現的預言（主觀互證）」(self-fulfilling)。即行為體自己有什麼身分和利益，是反映自我角色的認定；及行為體認為他者可能採取何行動，這是反映對他者身分和利益的認定。例如，冷戰格局的文化形成後，美國與蘇聯就有互相敵視的共同信念，這信念確定既定的身分與利益，其相互間的行為又證實對方是威脅，使冷戰更加對立。這顯示社會共有的知識使互動具有相對的可預測性，也造就穩定社會秩序的自均衡趨勢，亦即，文化具有自我再造的趨勢，也必須具有這種再造能力。²¹

文化降低交易成本，因此有助於解決實際活動無數實踐問題，在文化情景中，自我實現的預言中的自我指的是共同體，而不是個體，因此社會變化必須是共同行動的結果。²²文化是人創造的，是不斷運動的，即使是在自我再造時亦如此。建構主義的結構是動態的，行為體可以建構，也可以分解並

建立另種結構，如國家可以建構安全困境，也可以建構安全共同體。在溫特的國際關係社會建構理論中，施動者是國家，結構是國際體系中的觀念分配或國際體系文化。²³

由於國家所持的社會共有觀念必將造就對外政策行為，所以，如果國家間以相互敵對方式思維，就會形成霍布斯世界；若以相互競爭方式思維，就會創造洛克文化世界。要期望產生共有性質的觀念，便意味任何國家或幾個國家都很難改變體系文化，這就是無政府狀態的邏輯雖是社會建構的結果，但卻極為穩固的原因。所以，集體身分形成也必須使個體國家與國家群體需要協調一致的觀點，如果西方主要國家強迫世界所有國家完全服從其所訂的普世規範將事與願違；而如果其他國家過於強調保護自我的個體，則必然會拒絕接受其他文化的規範。此即源於前者感受到威脅而產生不安全感，而後者因執著於孤立產生負面效應。由此觀之，國家相互承認主權原則便發生雙面的關鍵作用，一則是個體性受到國際體系成員的尊重；一則卻也會慫恿國家以私利的利己思維而破壞友誼。因此，如果國家間可以尊重彼此個體性的主權，同時又將各國納入真正建立的國際共同體的進程，化解個體性與共同體間的矛盾，²⁴不僅國家間可以互蒙其利，也能脫離彼此一直存在的安全困境。

參、美國在非洲的政治利益

20 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 178-179。

21 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 181。

22 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 182。

23 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 20-21。

24 亞歷山大·溫特(Alexander Wendt)著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 33-34。

社會建構主義認為，觀念影響國家的認同，由不同的認同出發，造成不同國家界定不同的國家利益與安全取向，也形成國家的政策。國家利益由認同決定，若無利益，認同就失去動機；沒有認同，利益就沒有方向。因此，國家利益依照不同國家認同所界定，亦受不同的角色認同所界定的利益所驅策。²⁵

美國國家安全戰略的三個核心目標是：促進美國在海內外的安全、強化美國經濟的繁榮及提升海外民主與人權。在促進民主、人權與尊崇法治方面美國認為：要致力於所有國家加強民主與自由市場制度與規範，對於人權的承諾不僅是正義也要務實執行，美國的戰略是植基於保護與擴張全世界的民主。美國還持續努力全世界信守民主原則，並尊崇基本人權及法治。對於因種族衝突發生肅清滅絕嚴重違犯普世人權，亦將致力於強化國際社會預防，或儘可能阻止大規模屠殺事件發生。其目標是擴大民主自由市場的社群，完備的制度及對於人權與民主化的承諾，以支持全球朝向民主前進。²⁶

美國相信，透過美國國家安全戰略的核心目標，能與非洲國家的互動實踐產生相互經驗、相互期待與相互認知，這些認知將確定國家相對於他國的身分定位，由於彼此間

的實踐必然構成國家利益塑造的重要因素，國家經由國際實踐的反饋，重新為自我定位，國家利益更可以在國家互動的過程中，被解構、改變或重新定位。所以，對美國而言，擴大民主成長、推動普世人權及政體轉型，能拉近美國與非洲國家間的認同差距，也符合美國的政治利益。

一、擴大民主成長範圍

在聯合國公布的49個最不發達國家中，非洲國家佔34個，多數國家教育狀況落後，政府公務員及科技人才嚴重不足。提高教育水準、培養廉政公務員，及善於創新的科技人才等，均是非洲國家實現發展的重要工作。²⁷美國認為幫助貧窮與疾病的人民、強化善治的管理政策、協助貧窮國家自立發展策略。使他們成為國際經濟體的一部分，將符合美國國家利益與道德價值認知。²⁸

李普塞(Lipset)在其《政治人》(Political Man)書中論述：經濟發展及社會與文化的副產品是民主政治穩定的前提，從經濟發展指標比較民主國家與非民主國家顯示，民主與高度經濟發展間有明顯關係，亦即財富是民主化的必要條件，經濟發展帶來民主。²⁹美國的學術界和政界也有「沒有任何敵對意識型態敢向自由民主制度挑戰」的共識，亦即，民主國家之間不會發生戰爭，自由民主

25 陳欣之，〈新自由制度主義、社會建構主義及英國學派〉，張亞中主編，《國際關係總論》，頁 96-98。

26 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》(A National Security for A New Century, 1997、1998、1999) (桃園：國防大學，96 年 12 月)，頁 249-254。

27 安永玉，〈非洲發展中面臨的國際機遇和挑戰〉，《西亞非洲》(北京)，2008 年第 7 期，頁 14-15。

28 曹雄源、黃文啓譯，《布希政府時期國家安全戰略》(The National Security Strategy of The United States of America, 2002、2006) (桃園：國防大學，97 年 5 月)，頁 132-134。

29 David Marsh and Gerry Stoker 等著，陳義彥等譯，《政治學方法論與途徑》(Theory and Methods in Political Science) (臺北市：韋伯文化，2007 年)，頁 309。

制度是民主和平的前提與保證，推行自由民主制度將意味世界「永久和平」。柯林頓(Clinton)政府時期對外「擴展戰略(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement)」正是基於「民主國家間無戰事」及「市場經濟可以推動民主化」觀點而制定。³⁰具體而言，美國的安全決定於外國的政體性質，因而提出用擴展戰略取代冷戰時期的遏制戰略，即擴展由實行市場經濟的民主國家組成的自由社會。³¹簡言之，對美國而言，民主將帶來和平，和平保證安全，安全有利於繁榮，而且將就此良性循環。

美國在1998年4月1日宣布建立非洲戰略安全研究中心(ACSS)，目的是促進民主國家安全決策所需的技能，以及非洲國防軍、文領導人，對於民主國家國防政策計畫的具體對話。該中心的功能即在於促進「觀念」與「訊息」的交流，其長程目標是支持區域安全協議與制度發展，預防武裝衝突並削減對美國集體安全威脅。美國認為，欲擴大民主在非洲成長的範圍，就必須不斷推動自由的「觀念」，並使「訊息」充分交流。而非洲與其他地區一樣，轉型的民主政體將見證對於非洲和平、穩定與支持繁榮的成果。³²

二、推動普世原則人權

非洲團結組織(OAU)也1981年6月通過《人權憲章》，並於1986年10月正式生效。³³但由於歷史背景不同、社會經濟發展不均衡，非洲國家所發展的人權觀也各有其特色。傳統的非洲強調社會義務在個人權利之上。非洲社會強調的是，利益分享、歸屬感、安全感與社會正義；強調集體而非個人；強調和諧而非分歧。非洲的集體人權觀並不是對個人人權的否定，而是認為沒有集體，個人權利就不可能實現，個人的發展依賴於社會所提供的基礎條件，又依賴於個人自由發展的能力，兩者相互作用是一個長期的歷程，亦是一個漸進的過程。因此，統一的整體意識強化非洲的集體觀，爭取民族自決權是最高原則，集體人權觀是非洲發展中國家的共同願望。³⁴《非洲團結組織憲章》雖遵守世界人權宣言，但獨立後的非洲各國反而在進行一黨獨裁或軍事獨裁。美國在《2007年度各國人權報告》中即說明非洲各種可喜及令人擔憂的人權狀況。³⁵

對美國而言，任何民主政體必須具有三個相輔相成的基本要素，即：自由公平的選舉程序；尊重法治和負責任的政府機制；發

30 倪世雄，《當代國際關係理論》（臺北市：五南圖書，2003年），頁584-585。

31 西翁·布朗(Seyom Brown)，國防部譯，《掌控的迷思——美國21世紀的軍力與外交政策》(The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in The Twenty-First Century)(臺北市：國防部部長辦公室，民國95年)，頁49。

32 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》，頁186、292、295。

33 胡慶山，〈非洲的人權保障制度——關於人及人民權利的非洲人權憲章〉，《臺灣國際法季刊》（臺北），第1卷第1期，2004年1月，頁81。

34 曾龍等著，〈論非洲的集體人權觀與第三代人權的確認〉，《河北法學》，第25卷第2期，2007年2月，頁168-169。

35 美國國務院國際資訊局，〈2007年度各國人權報告導言〉，2008年3月11日美國國務院民主、人權和勞工事務局發佈，2008年11月25日，〈<http://usinfo.state.gov>〉。

達獨立的公民社會，自由的政黨及媒體。2007年11月在馬利(Mali)首都巴馬科(Bamako)召開全世界「民主國家共同體」(Community of Democracies)第四次部長級會議，已討論民主與發展的相互關係並發布「巴馬科宣言」(Bamako Declaration)，強調公民社會為促進民主所發揮的重要作用。非洲聯盟(AU)亦繼續為推動人權和民主議程發展有關的機構與機制，包括有甫通過的《非洲民主、選舉和治理憲章》(African Charter on Democracy, Elections, and Governance)，並強調非洲各國對政治多元化、自由公平的選舉的承諾。而近期由美洲國家組織(Organization of American States)所發起，由100位具法律、司法、選舉和公民參政改革等專長的人士所組成的網路系統，將和非洲聯盟在美國華盛頓(Washington)舉行會議建立「美洲國家群組織—非洲聯盟民主之橋」(OAS-AU Democracy Bridge)。雙方通過交流將互相觀摩經驗，加強兩個地區的民主制度，使民主憲章的執行更加順利。³⁶諸如此類，均可顯示美國在非洲國家致力於推動人權普世價值及建立公民社會的努力。

三、協助政體轉型領導

1990年「自由之家(Freedom House)」將非洲4個國家確定為自由國家；20個為半自由國家；24個為不自由國家。目前有34個國家為自由國家或半自由國家，只有14個國家為

不自由國家。³⁷民主已使非洲在和平、穩定與持續繁榮方面成為美國較佳的夥伴，因而將擴大非洲民主國家的範圍。如佔1/6非洲人口的奈及利亞(Nigeria)從威權、軍事政權轉向文人、民主選舉的政府，且於1999年完成和平選舉及宣誓就職便是轉型的重要步驟，美國因此協助其成為非洲國家的領袖。³⁸又如非洲政治不穩定、動亂與衝突會影響美國在此地區的發展與利益，為了能無障礙的使用石油及其他天然資源，美國亦協助解決衝突，其作為有：全面執行安哥拉協議(Lusaka Accord)、繼續維持賴比瑞亞(Liberia)脆弱的新政府、支持甫恢復民主的獅子山共和國(Republic of Sierra Leone)政府，以達成和平與轉型為民主政府。³⁹美國也關注肯亞(Kenya)總統丹尼爾·茅伊(Daniel Moi)的任期過長，經其宣布掌權24年後已於2002年下野。對塞內加爾(Senegal)與辛巴威(Zimbabwe)民主援助，證明是成功的。塞內加爾總統阿布都·狄伍夫(Abdou Diouf)已接受選舉敗選，而且將致力政權和平轉移予反對黨領袖阿布都雷·瓦德(Abdoulaye Wade)；南非(South Africa)在結束種族隔離政策後，美國會持續提供經濟、政治、民主與安全目標的雙邊協助，使雙方獲得共同利益。⁴⁰

美國致力非洲國家政體轉型範圍廣泛，如尋求強化司法機構，建立文人力量與法律

36 美國國務院國際資訊局，2007 年度各國人權報告導言。

37 《美國國務院網站》，美國國務院電子期刊 2006 年 9 月——弗雷澤(Jendayi E. Frazer)，〈二十一世紀的美國外交政策（地區性問題）——非洲事務〉，2008 年 4 月 24 日，〈<http://usinfo.state.gov>〉。

38 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》，頁 291-295。

39 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》，頁 185。

40 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期全球時代的國家安全戰略》(A National Security Strategy for A Global Age, 2000) (桃園：國防大學，96 年 12 月)，頁 137-144。

援助計畫，提供軍事人員之人權訓練與裁減正規軍隊之冗員。如柯林頓政府時期以3,000萬美元成立非洲大湖司法議案(Great Lakes Justice Initiative)，與剛果民主共和國(Democratic Republic of the Congo)、盧安達(Rwanda)、蒲隆地(Burundi)等政府合作，藉以支持可靠的司法體系，終止國家的暴力動亂；與盟邦合作以促進剛果共和國的穩定，與民主的奈及利亞成為經濟成長的區域中心。⁴¹對於蘇丹(Sudan)支持國際恐怖主義威脅美國利益，則先藉由聯合國安理會施壓孤立其政權，再展開經濟制裁反制。雖然美國在2006年的《911事件五年之後：成就與挑戰》報告將蘇丹從「不與美國合作反恐的國家」名單中移除，⁴²但2007年的人權報告中依然將蘇丹列為嚴重蓄意侵犯人權的國家，而必須繼續努力使之政體轉型。

美國認為，民主選舉是民主化進程的里程碑，能使國家邁向改革之路，並奠定良政善治基礎。其次，民主政體必須建立具代表性和被監督的機制，如果政府執法不力或缺乏制約，民主將無以為繼。反之，國家若能全力促進經濟增長並注重改善民生，就有可能贏得人民的信任與支援。最後是要建立普遍的公民社會，因為有活動力而開放的公民社會，將有助民主建設步入常軌，並促使公民為國家做出無私的貢獻。為了確保非洲國家能符合美國的期待，美國將衰敗國家與無人治理區域納入民主政府有效掌控之內，將是必然的道路。

四、小結

美國在非洲擴大民主範圍，就是將國內

民主制度與自由價值觀擴展至海外，當非洲國家普遍施行民主後，就是所有民主國家共同的朋友，亦可納入民主共同體進程，而相同價值觀將形成共有的行為與共享利益。正如古丁(Robert Goodin)所稱，民眾一旦獲得選舉權幾乎沒有再度收回的例子。非洲人民如果習慣民主的制度與生活方式，民主將會是非洲國家必然的選擇。如果非洲國家政體轉型後民主制度能在非洲永續拓展，海外國家的民主即是美國國內政治制度的延伸，當恐怖主義無生存餘地時美國的安全即無後顧之憂。但是非洲國家因接受有附加條件的援助，而提早實踐民主循序漸進的進程，則使其民主體質充滿脆弱性與複雜度。如果民主不是從社會經濟結構中自然孕育，則非洲國家的民主其實是西方國家以援助為條件揠苗助長的結果。美國認為民主、和平、安全與繁榮具有正向關係，但非民主國家向民主過渡過程中，民主傳播可能帶給世界和平，卻也可能導致戰爭。在民主、人權與政體轉型等政治利益環環相扣下，美國在非洲扮演一個積極的「調節者」角色，這角色的行為取向決定美國在非洲的政治利益。

所謂調節者，「節」係指規則、節制、調度、約束、限制之謂，美國對非洲國家所形成的權力，均足以使非洲國家被限制在一定的範圍內，接受美國有附加優惠條件而制定的規則，甚至為美國所指揮調度。然而，美國若強迫所有非洲國家完全服從其所訂的普世規範亦將事與願違；相對的，如果非洲國家過於強調保護自我個體拒絕其他文化規範，亦將因執著而被孤立並產生負面效應。

41 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期新世紀的國家安全戰略》，頁190、295-296。

42 曹雄源、廖舜右譯，《布希政府時期反恐國家戰略》（桃園：國防大學，97年8月），頁129。

當非洲國家能融入美國的國際權力體系時，美國與非洲國家間的互動便是競爭對手，亦即彼此相互承認生存主權、重視絕對收益，雙方在互動過程中因有共同理解，以致相對穩定，使成為敵人的可能性降低，但仍因存在競爭關係而屬於洛克文化的型態。

肆、中共在非洲的政治利益

主權是否等同國家利益？為維護有限的主權利益而不惜犧牲更大的國家利益是否值得？當中共調整「不干涉他國內政」的原則時，顯示主權的位階與國家利益間的權衡是相對的。由此亦將催生中共在國際社會「角色」與「認知」的轉變。當中共對自我有受到尊重及地位需求時，其「集體自重」的利益會透過多種方式表達，如果中共要滿足集體自重利益，就必須與國際社會或非洲國家間保持相互尊重與合作，並以正面態度維護自我形象。所以，對中共而言，和平共處、人道救援及透過非洲國家在國際組織中試圖建構國際新秩序，便符合中共的政治利益。

中共學者閻學通認為國家利益包括安全利益、政治利益、經濟利益及文化利益。對中共而言，所謂政治利益就是：維護主權；然後是中共的人權利益；最後是建立合理的世界秩序。在維護國家人權利益上，要推行中共的人權觀，爭取發展中國家的支持，譴責發達國家以民主與人權為由干涉他國內政；在建立合理的世界秩序上，要把握聯合

國改革方向，質疑民主促進和平的觀點，並平衡安理會的代表權。然而，閻學通也強調主權不等同於國家利益，當主權與國家利益衝突時必須清楚的認識維護主權的目的，是在於實現更大的國家利益，而非維護主權本身。如應對人權外交，須瞭解人權外交能為西方國家所用，亦能為中共所用，其關鍵是要明確人權外交的政治目的，並能有效的維護中共的人權利益。⁴³

《2002年中國的國防報告書》中，首次對中共的國家利益有原則性的說明：「…中國的國家利益包括：維護國家主權、統一、領土完整和安全；…不斷提高綜合國力；爭取一個長期和平的國際環境和良好的周邊環境。…採取一切必要手段維護國家利益，同時也尊重別國的利益，主張通過協商和平解決國與國之間的糾紛和爭端。」⁴⁴因此，中共的國家利益觀點是：實現國家利益必須具備獨立自主能力；強調國家利益的合法性與正當性；不排除運用國際機制實現國家利益。

一、實踐和平共處原則

〈中國對非洲政策文件〉中強調與非洲國家建立和發展政治上平等互信、經濟上合作共贏、文化上交流互鑒的新型戰略夥伴關係。更明確闡明其政策總體原則和目標是：「真誠友好，平等相待」、「相互支持，密切配合」、「相互學習，共謀發展」。⁴⁵2005年《中國的和平發展道路》白皮書中亦強調：中共為維護世界和平，在和平共處五項原則基

43 閻學通，《中國國家利益分析》（天津：天津人民出版社，1997年8月），頁191-219。

44 《新華網》，〈2002年中國的國防〉，2002年12月，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-02/14/content_729004.htm>。

45 《中華人民共和國外交部網站》，〈中國對非洲政策文件〉，2006年1月12日，<<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t230612.htm>>。

礎上，將不斷加強與發展中國家合作，在「南南合作」框架下，努力實現優勢互補、共同發展。

2002年非洲聯盟(AU)正式成立，其宗旨和任務是維護和促進非洲大陸的和平、穩定、推行改革、實現發展與復興戰略。⁴⁶非盟所揭櫫的16項原則中有六個原則是以民為本，尊重基本人權的主張，其第16項原則「譴責並拒絕非依憲法規定所產生的政府更替」，無疑是對欲採取軍事政變取得政權的政客發揮嚇阻作用。如果非盟能促成非洲國家步入民主正軌，除了因為政治穩定進而創造良好的經濟發展環境，也能使非洲國家逐步減貧達成善治，甚至有助於西方國家提供更多的協助。⁴⁷

但民主化的過程也會出現：同意與效率、代表性與治國能力及衝突與認同的矛盾。在非洲大陸沒有一個國家是單一民族的國家，在多民族、多宗教、多語言的國家裡，多黨的民主制度是一種利弊參半的制度。在非洲引發民族間的矛盾原因不外是，政治權力分配不均、經濟資源配置不當等。⁴⁸對中共而言，非洲國家民主化是一個進程，其在〈中非合作論壇北京宣言〉中已有明確的體認，「世界的多樣性和『求同存異』原則必須得到維護和弘揚。每個國家在自己的發展過程中都有權根據本國的國情，選擇

自己的社會制度、發展道路和生活方式。由於政治制度、歷史文化背景和價值觀念不同，各國在促進和保護本國人權時有權選擇不同的方式和模式；將人權問題政治化以及在提供經援時附加人權條件，本身就違反人權，應予以堅決反對」；⁴⁹在〈中國對非洲政策文件〉中，更確認「從中國人民和非洲人民的根本利益出發，與非洲國家建立和發展政治上平等互信…的新型戰略夥伴關係，⁵⁰在相互尊重、互不干涉內政原則下，中共與非洲國家建立聯繫關係，進而使中共在非洲獲得更多的認同與支持。當西方國家認為中共面對非洲國家種種問題袖手旁觀時，中共卻認為是尊重他國的利益，所以如前所述，中共「…尊重別國的利益，主張通過協商和平解決國與國之間的糾紛和爭端」是經過論證並符合其和平共處原則的政治目的與國家利益。

二、人道救援多重效應

在中共與非洲國家間交往關係中，蘇丹達富爾(Darfur)問題一直倍受矚目，因為處理達富爾問題關係到中共在國際社會的形象、地位、聲望，在國內則涉及外交政策原則與國家利益的調整與認知，這將更具體影響中共在非洲的利益。因此，本節有關中共在非洲的人道救援效應將以蘇丹的達富爾為例論述。

46 楊立華，〈非洲聯盟：理想與現實〉，《西亞非洲》，2001年，第5期，頁9。

47 嚴震生，〈非洲聯盟和非洲發展新夥伴計畫〉，《問題與研究》（臺北），第44卷，第6期，94年11、12月，頁60-61。

48 李安山，〈非洲民主化與國家民族建構的悖論〉，《世界民族》，第5期，2003年，頁12-16。

49 《中非合作論壇網站》，〈中非合作論壇北京宣言〉，2000年10月12日，〈<http://www.focac.org/chn/wjjh/hywj/t155560.htm>〉。

50 《中華人民共和國外交部網站》，〈中國對非洲政策文件〉，2006年1月12日，〈<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t230612.htm>〉。

蘇丹自1983年5月迄2005年間發生非洲國家持續最長的南北內戰，共導致200萬人喪生，400萬人流離失所，⁵¹2005年1月在聯合國斡旋下，蘇丹政府與南部叛軍「蘇丹人民解放軍」(Sudanese People's Liberation Army，簡稱SPLA)達成停火協議，結束長達20年之內戰。蘇丹共有25個部族，時起衝突，大批難民逃至查德(Chad)境內，造成蘇丹與查德關係緊張。聯合國安全理事會通過1769號決議，同意未來一年在蘇丹達富爾地區部署2萬6千名非洲聯盟混合維和部隊，以透過武力保護達富爾當地平民與人道救援工作者。⁵²

中共對蘇丹達富爾問題的認知是，氣候變遷使該區北部查德與茅利塔尼亞(Mauritania)等國游牧部落遷徙而使人口過度膨脹，由於資源稀缺以致衝突增加。此觀點與聯合國曾於2007年6月在美國《華盛頓郵報》指出「人類活動導致全球氣候變暖是達富爾問題背後的潛在因素」不謀而合。⁵³2004年4月美國強勢介入達富爾問題，並於同年7月經國會調

查認定是「種族大屠殺」；⁵⁴而聯合國亦就此問題組成「達富爾問題國際調查委員會」進行調查，並於2005年1月提交報告認為「蘇丹政府並沒有推行種族滅絕政策，當地是否發生種族滅絕，要由專業法庭在個案基礎上進行評斷」。⁵⁵美國認為中共與蘇丹關係緊密，必須協助國際社會解決蘇丹種族屠殺問題。如果中共對蘇丹達富爾地區視若無睹，將影響其在國際間身為大國的形象、地位與聲望；惟如果介入蘇丹國內部族紛爭無異違反其不干預他國內政的承諾。因此，對於蘇丹達富爾的問題中共即從三方面著手處理：

(一)從繼續與國際社會保持良性互動而言：藉由多種途徑勸和促談，並在聯合國表達對1556及1564號決議立場，強調權衡利益後所採取獨立自主的外交選擇；⁵⁶在1590號決議中明確重申對蘇丹主權、統一和領土完整之承諾，並回顧睦鄰、互不干涉和區域合作原則的重要性；⁵⁷但也在1769號決議派遣聯合國與非盟混合維和部隊之行動，⁵⁸避免

51 賀文萍，〈蘇丹達爾富爾問題與中國的作用〉，《西亞非洲》（北京），2007年第11期，頁7。

52 《中華民國外交部網站》，國家與地區，非洲地區—蘇丹(Republic of the Sudan)國情簡介，2008年12月2日，〈<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=245&ctnode=1131&mp=1>〉。

53 賀文萍，〈蘇丹達爾富爾問題與中國的作用〉，頁6。

54 姜恆昆、羅建波著，〈達爾富爾問題的政治解決進程及對中國外交的啓示〉，《西亞非洲》（北京），2008年第3期，頁5-6。

55 《聯合國網站新聞中心》，〈聯合國報告：達爾富爾沒有發生種族滅絕，但當地罪行的嚴重程度不亞於一場種族滅絕〉，2005年2月1日，〈<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=3066>〉（2008年12月1日）。

56 《聯合國網站》，安全理事會，S/RES/1556(2004)，2004年7月30日，〈<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1556.htm>〉及 S/RES/1564(2004)，2004年9月18日，〈<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1564.htm>〉。

57 聯合國，安全理事會，S/RES/1590(2005)，2005年3月24日，〈<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/05/s1590.htm>〉。

58 《聯合國網站》，安全理事會，S/RES/1769(2007)，2007年7月31日，〈<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/07/s1769.htm>〉。

與以民主、人權為普世價值的其他大國直接衝突，有效回應西方國家對中共的詆毀，並承擔更多的責任與展現和平發展的戰略意圖。

(二)從中共衡量外交政策與國家利益而言：中共不僅未視將達富爾問題為特殊個案，而是將其延伸為未來可能面對挑戰的縮影。中共極力反對以制裁方式處理達富爾問題，主張從經濟發展解決問題才是根本關鍵，亦積極推動由聯合國秘書長所提出分三階段的「安南計畫」。⁵⁹而蘇丹也宣布接受聯合國與非盟部署混合維和部隊行動方案。

(三)從中共必須兼顧在蘇丹的海外利益而言：蘇丹是中共在海外石油投資最大、最完整的國家，含蓋有探勘、鑽井等多項領域，在蘇丹國際石油集團中擁有最大的股份，⁶⁰中共從蘇丹進口原油已佔海外進口石油的3.3%。⁶¹反對制裁就是確保中共在蘇丹長期經營的

戰略，也是保障中共在非洲的整體利益。

當以美國為首的國際社會從人權、人道救援要求中共對蘇丹達富爾問題承擔國際責任時，⁶²中共便面臨不符其政治利益挑戰的困境，但當中共盱衡國際環境權衡國家利益採取符合國際社會期待的回應後，所有加諸其政權的負面評價幾乎適時的稀釋而化解。因此外交政策原則與國家利益衝突時，中共認清問題的本質是在於實現更大的國家利益，而非維護政策原則，其靈活運用外交手段應對形勢發展，調整其在國際社會的角色，亦使其在達富爾地區人道救援上發生多重效應。

三、持續建構國際新秩序

1990年中共在聯合國大會上明確介紹國際新秩序主要內容有：每個國家都有權根據本國國情選擇自己的政治、經濟和社會制度等五項。⁶³其真正的目的是有感於世界趨勢

59 第一為輕度支持階段，聯合國向非盟部隊提供價值 2,100 萬美元的軍事裝備和物資，並派遣近 200 名軍官、警官和文職官員，在非盟部隊中擔任參謀和顧問等職務；第二為重度支持階段，聯合國支援非盟部隊的人員和裝備將達到一定規模；第三為混合維和行動階段，在達富爾完成部署聯合國與非盟混合部隊，部隊將由 17,000 名軍人和 3,000 名警察組成，其指揮權由聯合國掌握。參閱賀文萍，「蘇丹達爾富爾問題與中國的作用」，頁 10。

60 1997 年起中共「中國石油天然氣總公司」（隨後改組為中國石油天然氣集團公司 CNPC）結合馬來西亞國家石油(Petronas)，及加拿大塔里斯曼公司(Talisman Energy Inc.)兩外商共同與蘇丹政府（由蘇丹國營石油公司 Sudapet 代表）合作進行石油探勘、開發及鋪設運輸油管等工程，全部投資金額達 10 億美元，是中共國營公司在非洲最大規模的石油開發項目。本案除塔里斯曼公司佔 25%的投資較明確外，餘均隱晦不明。惟據法國國家科學研究中心(CNRS)專研蘇丹之駐衣索比亞分處主任朴立業(Gerard Prunier)則係少數能夠清晰指出全部份額比例者，其相關研究顯示中共的投資最多：中共的 CNPC 佔 40%，馬來西亞的 Petronas 佔 30%，加拿大的 Talisman 佔 25%，蘇丹的 Sudapet 佔 5%。參閱蔣忠良，「中共之石油戰略與其對非洲關係」，《問題與研究》（臺北），第 42 卷第 4 期，民國 92 年 7、8 月，頁 118-119。

61 田春榮，〈2006 中國石油進出口狀況分析〉，《國際石油經濟》（北京），2007 年 3 月，頁 17。

62 2007 年 5 月美國眾議院外交事務委員會主席蘭托斯(Tom Lantos)對達富爾地區的人道滅絕危機表示極度關注，並與 107 位國會議員聯名寫信給中共國家主席胡錦濤，要求中共立即採取行動遏止達富爾地區悲劇延續，否則將杯葛 2008 年在北京舉行的奧運會。參閱嚴震生，〈美國與中國在非洲的競合〉，「臺美中關係專題研究：2004-2007 學術研討會」，中央研究院歐美研究所，民國 96 年 11 月 30 日，頁 12。

63 梁守德、洪銀嫻合著，《國際政治學概論》（北京市：中央編譯出版社，1994 年），頁 281。

由兩極朝向多極發展，國際關係新舊矛盾相互交織，局部戰爭和地區衝突嚴重威脅世界和平發展。中共認為，東歐劇變蘇聯瓦解後國際力量對比有利於西方，美國更加積極推行霸權主義與強權政治，以人權高於主權干涉開發中國家內部事務，因而迫切倡議建立公平合理的國際新秩序。⁶⁴其特徵就是反對霸權主義與強權政治、強調以和平共處及建立國際政治與經濟新秩序要雙軌進行。⁶⁵

冷戰期間，非洲最顯著的作用莫過於以眾多聯合國席位顯示雙方對抗的聲勢，而非洲就是中共運用推動國際政治經濟新秩序，抗衡美國霸權主義與強權政治的重點地區。無論在國際多邊組織、區域組織、各種議題領域，如人權議題等，⁶⁶都須藉由非洲國家在國際組織全力支持，才能達成中共所亟望的政治目的與利益。而「中非合作論壇」正是中非關係發展的新契機。2000年論壇在北京發表的宣言中，即期望「中非在國際事務中進一步推動『建立國際新秩序』」而鄭重宣

示將尊重《聯合國憲章》與《非洲統一組織憲章》的宗旨和原則、和平共處五項原則以及其他公認的國際關係準則等十項主張。⁶⁷

2006年11月「中非合作論壇」在北京召開峰會後即發表峰會宣言。這些行動計畫在2008年論壇後續行動落實情況報告中顯現，特別是中共強調「非洲國家堅定支持中國挫敗臺灣在第60、61屆世界衛生大會上『參與』世界衛生組織，和在第62屆聯大期間『以臺灣名義加入聯合國』的圖謀，在西藏和北京奧運會等重大涉華問題上給予中國寶貴支援。」⁶⁸另外一個顯例是，中共自1990年以來，每年幾乎都會在聯合國人權委員會上就其國內的人權紀錄作辯護（只有1995年例外），而且每次都成功地阻止這些提案的提出。⁶⁹2004年4月在日內瓦聯合國人權會議上，中共連續第11次挫敗美國譴責中共人權的企圖。⁷⁰中共能成功運作主要原因之一是該委員會的成員國中非洲佔最多數所致。⁷¹由此更顯示其對非洲國家苦心經營，在聯合

64 丁永康，〈中共建構國際政治經濟新秩序分析〉，《中國大陸研究》（臺北），第43卷，第5期，民國89年5月，頁37。

65 丁永康，〈中共推動國際新秩序在非洲的實踐〉，《中國大陸研究》（臺北），第43卷，第11期，民國89年11月，頁77。

66 丁永康，〈中共推動國際新秩序在非洲的實踐〉，頁78。

67 《中非合作論壇網站》，〈中非合作論壇北京宣言〉，2000年10月12日，〈<http://www.focac.org/chn/wjjh/hywj/t155560.htm>〉。

68 《中非合作論壇網站》，〈中非合作論壇北京峰會後續行動落實情況〉，2008年5月，〈<http://www.focac.org/chn/zfgx/t463255.htm>〉。

69 《BBC中文網》，〈中國躲過今年人權論壇檢討〉，2002年4月10日，〈http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1920000/newsid_1922300/1922367.stm〉。

70 《大紀元網站》，〈中共再逃人權譴責〉，2004年4月17日，〈www.epochtimes.com/b5/4/4/17/n512105.htm〉（2008年12月3日）。

71 聯合國人權委員會於1946年設立，每年定期開會，至2004年已是第60屆會議。該屆會期於3月15日至4月23日止。委員會成員有53個國家，包括15個非洲國家、12個亞洲國家、5個東歐國家、11個拉丁美洲及加勒比海國家、10個西歐及其他國家。參閱《臺灣非政府組織國際交流協會網站(The NGOs Association For International Affairs)》，國際會議分享，2004年日內瓦的人權春聚——出席聯合國人權委員會第60屆會議記，2008年12月3日，〈<http://www.nafia.org.tw/htm/share13.htm>〉。

國組織中發揮預期的關鍵成效。

四、小結

中共與非洲國家建立關係並未指導政體該如何轉型，而是尊重其國家發展的歷史與特殊國情，尤其強調生存發展的優先性，進而建立符合雙方利益的新型戰略夥伴關係，持續建構國際新秩序，而非企望促變的民主政體轉型。中共基於與非洲國家相似的歷史遭遇、均為發展中國家、將同樣面臨全球化的挑戰、共同的政治訴求、及對國際關係準則的認同與共識，進而發展出異於美國擴大民主範圍的非洲政策。以中共處理蘇丹達富爾地區問題的態度為例，顯然已受到國際社會的肯定，這意味中共「爭取國際社會認同及承擔國際責任」是對自我身分、角色的調整，亦即中共不以第三世界領導者自足，也不願被視為國際社會的局外人，如果有機會可以使其扮演國際社會紛爭的「調解者」，中共願意承擔國際責任。中共與非洲國家間的政治實踐活動因而形成共有的認識，並決定行為體的身分、利益與行為，最終是以和平與友誼為基本特徵的中、非政治互動現象，從根本上改變國際社會成員的觀感，而與美國在非洲的政治利益形成認知的差異。基於和平與發展是當代世界主流，中共亦透過雙（多）邊關係、區域等組織，主張促進經濟發展，推動南北對話，積極爭取建立公正合理的國際新秩序，以因應更多的挑戰。

所謂調解者，「解」，有剖開、切割、排除、分析之謂，調解係指兩造就爭議事項從中為之調停排解，以期兩造達成合意，以避

免爭訴之謂。中共「和平共處五原則」綱領指導的「互不干涉內政」，亦屬一種切割的形式，其相對的亦將受到對等的互惠與尊重、互不侵犯，進而和平共存。中共對非洲國家的事務因而是抱持同理心的移情作用，協助國家間排難解紛的態度與立場至為明顯。由於中共在認知上將非洲國家視為自我的延伸，行為體間因存在移情連繫而有集體認同的基礎。當中共與非洲國家間可以尊重彼此個體性主權，同時又將非洲各國納入中共建構國際新秩序的進程時，個體性與共同體間的矛盾將漸次化解，雙方可以互蒙其利而脫離安全困境。中共對非洲國家強調友誼，在友誼狀態下的雙方關係並非沒有衝突，而是不會以暴力做為解決衝突的方式。當非洲國家能融入中共的國際權力體系時，中共與非洲國家間將會以近似朋友間遵循互助的原則互動。

伍、美中在非洲政治利益的競合

美國認為非洲需要夥伴關係而非權威式的引導，其策略是促進經濟發展和擴大有效與民主的治理，使非洲國家面臨挑戰時能扮演主導性地位，應對衝突時期的轉型鞏固民主過渡期。⁷²中共則自認為是世界上最大的發展中國家，而非洲是發展中國家最集中的大陸，是實現世界和平與發展的重要力量，在新形勢下，中、非傳統友好關係將面臨新的發展機遇。⁷³

在對非洲政治利益的競合上，美國與中共存在明顯差異的觀點。美國從擴大民主範

72 曹雄源、黃文啓等譯，《布希政府時期國家安全戰略》，頁 142。

73 《中華人民共和國外交部網站》，〈中國對非洲政策文件〉，2006 年 1 月 12 日，<<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t230612.htm>>。

圍呼籲重視非洲人民的人權，並且積極關注政體轉型或鞏固民主；中共卻認為每個國家有不同的發展歷史與國情，必須尊重非洲國家自我發展軌道，為維繫與非洲國家堅定邦誼，中共面對國際社會壓力時，仍堅持從國際組織方面以對等態度取代強勢制裁作為，進而認為從非洲受不平等待遇中，體認持續建構國際新秩序的迫切需要。

一、認知的差異——民主與和平

李普塞認為經濟發展及社會與文化的副產品是民主政治穩定的前提，民主與經濟發展間有明顯關係，財富是民主化的必要條件，經濟發展帶來民主。杭廷頓(Samuel P. Huntington)在《第三波：20世紀末的民主化浪潮》一書中有更具體的說明：財富與民主之間相關意味著民主轉型主要發生在具中度經濟發展水準國家。在貧窮國家，民主化是不可能的；在富裕國家，民主化已經發生過，兩者間有個「政治轉型地帶」(transition zone)，那些處於特定經濟發展水準的國家最有可能走向民主。但杭廷頓也認為財富本身不是關鍵因素，因為如伊拉克、伊朗均是國民生產毛額高於以上水準的產油國家，但並

沒有實現民主化；中南美洲部分國家亦跨過此一門檻，一樣沒有出現民主化。惟杭廷頓還是認為：經濟發展似乎促進社會結構變遷，從而鼓勵民主化的價值觀，因此，社會內部經濟富裕程度決定其公民的價值觀與態度。⁷⁴柯林頓政府時期國家安全戰略指稱「…支撐經濟繁榮與促進民主目標是相互支持的，…民主國家比較不可能威脅美國的利益，也比較可能與美國合作共同處理安全威脅，並促進自由貿易持續發展…。」⁷⁵正符合這種經濟、財富、民主等具有關聯性的觀點。

因此，美國認為民主將帶來和平，和平保證安全，安全有利於繁榮。其對於民主國家政體與非民主國家的評價均有既定的觀察指標，如自由公平的選舉程序；自由的政黨與媒體等。但此種對自由民主與非自由民主政體之區別，是否正是「自我」與「他者」認同的辨識？是「他者」而又施行專制、獨裁統治時，對非洲的民主國家便構成威脅，也間接成為動亂與孳生恐怖主義的溫床，更將構成對美國在非洲利益與安全威脅，於是「他者」便是失敗國家(failed states)⁷⁶、流氓國

74 塞繆爾·杭廷頓(Samuel P. Huntington)著、劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》(THE THIRD WAVE Democratization in the Last Twentieth Century)(臺北市：五南圖書，民國83年)，頁64-69。

75 曹雄源、廖舜右譯，《柯林頓政府時期接觸與擴大的國家安全戰略》(A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995、1996)(桃園：國防大學，97年7月)，頁2-3。

76 失敗國家乃指這些國家的政府已無法有效掌控其國境內的所有領土、政府官員貪污腐敗導致國內經濟無法正常運作、國內相當規模的武裝衝突、高犯罪率無法有效遏制、大量難民流亡失所、及無法和其他國家保持正常關係的國家，這些國家以非洲最多。根據美國智庫——和平基金(Fund for Peace)及「外交政策」(Foreign Policy)期刊所公佈「失敗國家指標」(failed states index)，2007年的失敗國家前20名分別是蘇丹、伊拉克、索馬利亞、辛巴威、查德、象牙海岸、剛果民主共和國、阿富汗、幾內亞、中非共和國、海地、巴基斯坦、北韓、緬甸、烏干達、孟加拉、奈及利亞、衣索比亞、蒲隆地、東帝汶等，其中有12個國家是非洲國家。參閱嚴震生，〈美國與中國在非洲的競合〉，「臺美中關係專題研究：2004-2007學術研討會」，中央研究院歐美研究所，民國96年11月30日，頁2。

家(rogue states)⁷⁷、暴政前哨站(outposts of tyranny)⁷⁸、或非我成員族類。然而，一旦這些非洲國家重視人民自由的權利，國家實現民主政體轉型時，就可以將之納為集體認同的成員，也能夠與之建構利益共同體。如蘇丹是失敗國家，曾被指責資助國際恐怖主義，但又因與美國合作反恐而從不共同合作反恐名單移除；利比亞(Libya)曾經是流氓國家，但在2003年12月底宣布放棄發展大規模毀滅性武器(WMD)，也對洛克比空難受難者家屬作出史無前例的鉅額賠償後，⁷⁹遂自美國支持反恐活動國家黑名單除名，並於2004年獲聯合國解除禁運。⁸⁰2006年5月15日更宣布與利比亞全面復交。這意味民主才能視為朋友，非民主一定不友善。這種以民主為外交的手段除衝擊非洲開發中國家的價值觀，也涉及干涉他國的內政。正當非洲國家人均

所得仍低於跨越民主國家標準門檻前，非洲國家即因接受有附加條件的援助而貿然實施民主，更顯示其民主體質的脆弱與複雜。如果民主不是從社會經濟結構中自然孕育，則非洲國家的民主其實是西方國家以援助為條件揠苗助長的結果。

民主和平論的基本觀點是，民主國家國內政治體制會決定其國際交往的行為模式，所以當非民主國家對民主國家帶來麻煩時，只要將其改造成民主國家則安全就有機會獲得保障。然而，曼斯費爾德(Mansfield)和斯奈德(Snyder)在《民主化與戰爭》一文中曾統計證明，在現實政治中，許多非民主國家在向民主過渡的過程中，其對民主國家更具侵略性和戰爭性。就長遠而言，民主傳播可能帶給世界和平，但就短期而言，卻可能導致戰爭的危險。⁸¹如前述，非洲國家脆弱的民主

77 流氓國家的概念出自於研究國際關係的學者，美國政府在 90 年代一度將阿富汗、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、及巴基斯坦等國列為流氓國家，目前僅有伊朗與北韓適用。參閱嚴震生，〈美國與中國在非洲的競合〉，頁 1。

78 2005 年 1 月美國國務卿萊斯女士(Condoleezza Rice)在給參議院外交委員會審查其提名案的書面報告中，首次提到這個概念，其所指的國家包括白俄羅斯、古巴、伊朗、緬甸、北韓、及辛巴威。參閱嚴震生，「美國與中國在非洲的競合」，頁 1。

79 1988 年 12 月 21 日泛美航空班機在執行法蘭克福—倫敦—紐約—底特律航線，經蘇格蘭邊境小鎮洛克比(Lockerbie)上空發生爆炸，機上乘客 259 人罹難，飛機碎片又造成地面 11 人喪生。1992 年經美、英情報機構調查，確定兩名利比亞人涉嫌製造空難，由於利比亞拒絕交出嫌疑犯，聯合國依據美、英、法等國提交議案，於安理會通過對利比亞實施航空與武器禁運及降低外交規格等制裁。為促使利比亞交出嫌犯，安理會復於 1993 年 11 月 11 日通過凍結利比亞海外資產，並禁止向其出口石油設備之決議。美國指責利比亞支持國際恐怖行動，也凍結利比亞在美國的資產，並撤出五家在利比亞的美國石油公司，1995 年美國又通過制裁利比亞及伊朗的「達馬托」法案。據報告，2002 年 10 月利比亞政府為死難者提供 27 億元賠償，約每人 1,000 萬。以上參閱楊光、溫伯友主編，《國際形勢黃皮書——中東非洲發展報告(2001-2002)》(北京市：社會科學文獻出版社，2002 年 9 月)，頁 139。

80 《中華民國外交部網站》，國家與地區，非洲地區——大利比亞阿拉伯人民社會主義群眾國(The Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya)，國情簡介，2008 年 11 月 26 日，〈<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=233&ctnode=1131&mp=1>〉。

81 張健雄，〈也評民主和平論〉，《世界經濟與政治》(北京)，1997 年第 3 期，頁 11-12。

政體在缺少靈活體制下，擴大民主參與使人民參政意識增強，在願望與期待無法得到滿足時即可能引發暴力與混亂，國家的內戰一但外溢危及鄰國將影響地區的安寧與穩定，甚至可能招致國家間的衝突或國際干預式的戰爭。因此，脆弱的民主政體因國內動蕩，導致人民離鄉背井流離失所形成跨國難民，造成鄰近國家社會混亂，給其他國家帶來不安與威脅，這種民主政體顯然不能導致和平。

美國認為民主、和平、安全與繁榮具有正向關係，但民主國家一定是和平穩定的力量，非民主國家必然導致戰爭與不穩定結果嗎？⁸²所以，民主過渡期可能更容易發生戰爭，而專制反而更具穩定性。⁸³美國為了自己安全是否有權以軍事手段干預他國內政？美國干預他國內政的實例，對非洲國家而言必然會引起擴大民主範圍的戒心，因為名為「擴大民主範圍」其實具有隱蔽干預內政的實質內涵。

相對於中共的非洲政策與其整體外交政策則顯示其一致性。中共堅持和平共處五原則，與所有開發中國家發展友好合作關係，特別強調對非洲國家的交往關係發展。鄧小平曾表示：「每個國家都有自己的情況，各自的經歷也不同，世界上的問題不可能都用一個模式解決」而且特別希望非洲國家「…注意中國不成功的經驗與錯誤」。⁸⁴而2006年

發布〈對非洲政策文件〉亦強調「堅持和平共處五原則，尊重非洲國家自主選擇發展道路，…」，顯示中共外交政策脈絡一貫。正因為中共基於與非洲國家「相似的歷史遭遇、共同的政治訴求、中非均為發展中國家、也將同樣面臨全球化的挑戰、及對國際關係準則的認同與共識」，⁸⁵進而發展出異於美國「擴大民主範圍」的非洲政策。中共與非洲國家間的政治實踐活動因而形成共有的認識，並決定行為體的身分、利益與行為，最終是以和平與友誼為基本特徵的中、非政治互動現象，從根本上改變國際社會成員的觀感，而與美國在非洲的政治利益形成認知的差異。

二、觀念的排序——人權與主權

美國認為，人類對自由的渴望是普世的價值，而人性尊嚴的崇高地位更是「超越國家的疆界」與文化的藩籬。當美國協助自由國家建立民主制度，也就等同致力於建設尊重人性尊嚴與對鄰國負責任的新國家，這些國家必須做到：恪遵基本人權，遵從人民意願；有效確保國內秩序等。儘管美國堅守原則，但作法卻會考量各個政府從專制轉向民主政治不同的差異「因地制宜」。對於有些情況美國則會採取「公開而明顯」的步驟以推動「立即性變革」，有些個案則採取低調作法為將來改革奠定基礎。對美國而言，「人性尊嚴不容妥協是基本要求，而會以言語表態與實際行動致力伸張人性尊嚴」。⁸⁶

82 王逸舟，〈國際關係與國內體制——評民主和平論〉，《歐洲》（北京），1995年第6期，頁12。

83 倪世雄、郭學堂，〈民主和平論與冷戰後美國外交戰略〉，《歐洲》（北京），1997年第5期，頁19。

84 柳瑟青，〈系統研究、深入領會鄧小平外交戰略思想〉，《現代國際關係》（北京），1994年第4期，頁32-34。

85 張永蓬，〈中非國際合作的歷史發展及其特點〉，《西亞非洲》（北京），2007年第11期，頁19-20。

86 曹雄源、黃文啓譯，《布希政府時期國家安全戰略》，頁71。

冷戰結束，中共認為國際形勢整體趨緩，但以美國為首的國家仍推行「人道主義干涉」(humanitarian intervention)的新干涉主義(New Interventionism)，其主要特點就是以「人權高於主權」理論作先導，以軍事力量為後盾干涉別國內政。⁸⁷在面對普世價值的人權議題時中共基本上持肯定的態度，但以其目前的條件而言卻必須有所調整。中共對於人權觀點的申辯亦適用於對非洲國家的人權觀點。2000及2006年在北京召開的「中非合作論壇」所發表的宣言即可發現其一致性，如「人權的普遍性原則和基本自由應得到尊重，…各國在促進本國人權時『有權選擇不同的方式和模式』；將人權問題政治化以及在提供經援時附加人權條件，本身就違反人權…。」⁸⁸

對美國而言，闡揚自由、正義及支持人權，能促進國家利益；⁸⁹但對中共而言，經濟發展及生存權的國家利益高於這些普世價值的利益，如果追求國家利益的目標是所有

主權國家永恆不變的真理，那任何一個國家應該都有選擇何者是國家利益的權利，或者在諸多國家利益選項中進行排序，尤其不應將普世價值的人權當成一種舉世認同的權力而迫使他國就範。正因為對於人權與國家主權有不同權力與利益的觀點，美國與中共在面對非洲國家此項議題的處理就有先後排序之別。如對於蘇丹達富爾地區人道救援問題，美國便認同中共的努力，⁹⁰也顯示美國對於中共能調整其不干涉他國內政作法表達樂觀肯定的態度，如果中共自認為在國際社會上將扮演負責任具承擔國際義務的「角色」，則其在非洲國家所進行的任何「行為」都必須時刻注意國際的觀感。至於處理蘇丹達富爾等問題是否僅止於少數特例，亦或象徵中共政策趨向機會主義式的調整，則應視其意欲扮演的角色與行為，並權衡國家利益而決定。此亦正如同美國不僅重視人權，每年並定期發布各國人權報告，但仍然坐視盧安達的種族屠殺蔓延。美國一方面認為人權

87 丁永康，〈中共推動國際新秩序在非洲的實踐〉，《中國大陸研究》（臺北），第43卷第11期，民國89年11月，頁86。

88 《中非合作論壇網站》，〈中非合作論壇北京宣言〉，2000年10月12日，〈<http://www.focac.org/chn/wjjh/hywj/t155560.htm>〉。

89 曹雄源、黃文啓等譯，《布希政府時期國家安全戰略》，頁71-73。

90 中共對蘇丹達富爾地區、緬甸軍政府等問題的處理態度，亦讓國際社會不滿，甚至認為應以此抵制中共將於2008年舉辦的奧運。雖然中共一貫的說詞是不干涉別的國家內政，惟其不干涉別國內政的作法似已有所調整。2008年3月18日美國主管東亞與太平洋地區事務的副助理國務卿柯慶生(Thomas J. Christensen)在美中經濟與安全審議委員會(U.S.- China Economic and Security Review Commission)發表的證詞說：「有人認為，中國外交政策的主要動機是減弱美國在全世界的影響，這種觀點很難成立。另一點值得指出的是，近年中國的外交活動反映出一種變化，它逾越了以前嚴格堅持『不干涉別國內政』的做法，向著更務實的態度轉變，認識到與國際社會在共同關切的問題上進行合作的價值與義務。這是中國外交政策上一種我們應該肯定並繼續支持的趨向。近年來，中國在北韓無核化、蘇丹、伊朗和緬甸等問題上採取的一些政策在幾年前是難以想像的」。參閱美國國務院網站，〈通過外交途徑影響中國的全球性選擇〉，2008年3月18日，〈<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-chinese&y=2008&m=March&x=20080320171544jbnij0.7592737>〉。

是普世價值甚至強調人權高於主權而介入他國國內事務，但在權衡國家最終利益時依然會猶豫不前。人權或主權的先後排序，端視其是否能被默化為國家利益而定！

三、進程的交疊——促變與漸變

美國致力於建立民主制度與自由市場規範，並認為民主若能真正持久是植基於尊崇人權、信仰自由、資訊自主的媒體、穩定的公民社會，特別是由文人領軍的民主政體才能避免軍事政變或獨裁。因此，美國協助新興民主轉型國家的方式，不僅從教育社會大眾分享民主經驗著手，而且持續政治與經濟資源分配，以堅定的行動支持民主。

美國對於國家利益核心目標是從型塑、回應與未雨綢繆中促進安全；以開放的貿易維持繁榮；再從傳播普世人權觀念與民主原則等提升海外的民主，在安全、繁榮與民主環環連結下使美國國家利益得以永固確保。但在有限資源情況下美國如何面面兼顧又不偏失國家利益的任何一根支柱呢？因此選擇性的處理或干涉非洲國家政體轉型便成為促變進程的重要選項：當需要非洲國家支持反恐以促進美國國家安全時，個別國家政體的擺盪就是次要問題，如蘇丹、辛巴威；當石油穩定的供應有迫切之需時，經濟利益暫時會凌駕政治利益；當民主政治體制的穩定與環境有助於消滅恐怖主義時，自由價值的溢流效應才能使民主生根奠基進而成長轉型。

中共與非洲國家都曾經遭受殖民者侵略，也積極「根除殖民主義遺害和爭取和平的國際環境」，⁹¹ 1954年倡導的「和平共處五項原則」不只適用於非洲，更是中共處理國際關係的基本原則。但在全球化趨勢由主要發達國家引領已呈現政治、經濟、文化等領域的主導地位下，中共與非洲由於同為發展中國家，因能力所限都面臨風險與挑戰。⁹² 而此現象顯示新世紀來臨「世界依然存在嚴重的南北貧富差距」，因而必須「重申現行國際體系中不公正、不平等的現象，對國際和平與安全構成威脅」，所以雙方「強調只有建立公正、合理的國際政治經濟新秩序，才能實現國際關係民主化，使發展中國家有效參與國際決策進程」。⁹³

建構國際新秩序並非始於21世紀，而是鄧小平自1988年底即已倡導推動的重大議題，中共基於和平與發展是當代世界兩大主題的分析，因此透過雙邊關係、多邊關係，加強南南合作，推動南北對話，積極爭取建立公正合理的國際新秩序。⁹⁴ 2000年中非召開合作論壇的北京宣言中，仍然在強調建立國際政治經濟新秩序，足以證明20餘年來中共建構國際新秩序的努力仍有極大發展空間，尤其是從「主張聯合國及其他各類多邊體系進行改革，…充分發揮聯合國大會的『職能』，主張『優先增加非洲國家在聯合國安理會』和其他各機構的代表性與充分參

91 世界知識出版社編，《中華人民共和國對外關係文件集 1954-1955 第三集》（北京：世界知識出版社，1958年），頁263。

92 張永蓬，〈中非國際合作的歷史發展及其特點〉，《西亞非洲》（北京），2007年第11期，頁19-21。

93 《中非合作論壇網站》，〈中非合作論壇北京宣言〉，2000年10月12日，〈<http://www.focac.org/chn/wjjh/hywj/t155560.htm>〉。

94 丁永康，〈中共推動國際新秩序在非洲的實踐〉，頁77、86。

與。」⁹⁵必將面臨更多的挑戰。

由於非洲國家民主政體具高度脆弱性，美國因而認為民主政體鞏固的重要，促進非洲國家政體轉型改變的目標雖一直環繞其國家利益，但也強調所有民主自由國家會同時受益；中共與非洲國家交往重點不在指導該如何政體轉型，而在於尊重其國家發展的歷史與特殊國情，中共希望看到的不是促變的民主政體轉型，而是強調生存發展的優先性，進而聯合能自主選擇、有共同願望的非洲國家，建立符合雙方利益的新型戰略夥伴關係，相互聲援持續建構國際新秩序。美國與中共在爭取非洲國家對政治利益相互認同時，不僅著重其各自國家利益也同時兼顧非洲國家的政治利益，美國與中共的目標是一致的，但達成目標的途徑卻有短期促變與長期漸變之別。美國的意圖與承諾表現在對非洲國家資源持續挹注，並視況因地制宜決定是否採取「立即的變革」；中共對非洲國家則只能採取「力所能及」的援助，並在尊重非洲國家自主原則下緩步推進。促變與漸變何者能為非洲國家所認同，端視行為體間的角色在交流中是否具有更相近的同質性，進而形成共有的政治利益，共有政治利益交集愈多，認同度就愈高，則愈趨近友誼與和平；共有政治利益交集愈少，認同度就愈低，則愈趨向敵意與衝突。

陸、結 論

研究發現，社會建構主義論述的社會互動中，國家是主要行為者，國家的身分決定國家的利益，國家利益決定國家行為，國家

間是否具有威脅性是雙方在互動過程中通過共有知識所建構，亦即沒有互動性的實踐活動，就沒有威脅或被威脅的意識。而國家利益並非是不變的定數，植根於行為體本身自我領悟的認同會決定國家利益，權力等有形的物質能力雖提供認知基礎，但必須透過國家間相互認識才具有意義，在不斷認識中將重塑國家的認同，並據以重新定義國家利益。美國與中共無論其如何選擇扮演「調節者」或「調解者」的角色，其對非洲國家的認識將重新塑造其國家利益，並影響在非洲國家的行為，當利益改變時美國或中共可以選擇退出非洲或退出後再進入，因此利益改變時角色與行為會隨時調整。角色、利益、行為間會相互反饋，觀念則扮演關鍵的地位。中共對非洲的政治利益在於從堅持「和平共處五項原則」出發，進而以強調主權完整、尊重各國國情而接受任何可以促進和平的政體，其所受到非洲國家的反饋幾乎是正面的；美國則不斷推崇人權普世價值，期望並積極促使非洲國家推行民主選舉終至政體轉型，但每年國務院的人權報告未達標的國家非洲仍居多數，政體轉型的過程也持續呈現紛亂與動盪，即使民主選舉已內化為一種政治形式，但統治階層以舞弊或非常規手段繼續領導執政，使非洲許多民主國家仍然名實不符。美國與中共期待在非洲的政治利益是類同的，但角色立基點不同，對政治利益的認識亦不同，歧異的觀念使雙方在非洲所採取的行為也不同。美國與中共都宣稱與非洲國家要建立永固的友誼或戰略新夥伴關係，但非洲國家以其自我利益出發思考的觀

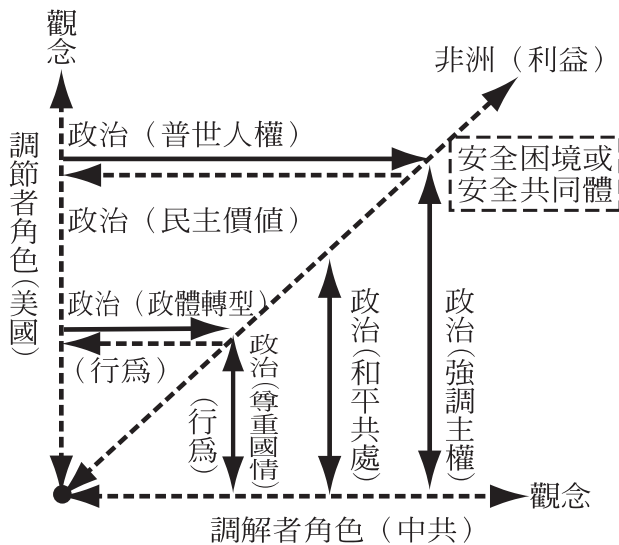
95 《中非合作論壇網站》，〈中非合作論壇北京峰會宣言〉，2006年11月16日，〈<http://www.focac.org/chn/wjjh/hywj/t280366.htm>〉。

點，是朋友或敵人其關鍵就取決於美國與中共所採取的行動，和非洲國家對這些行動的理解，而理解可以建構，也可以解構（如附圖）。⁹⁶

收件：99年01月20日
修正：99年08月23日
接受：99年09月16日

作者簡介

陳國明上校，政戰學校專73年班、政戰學校研究班87年班、國防管理學院戰略92年班、國防大學戰略研究所98年班；歷任排長、連營輔導長、旅處長、聯兵旅政戰主任；現任職於國防大學軍事共同教學中心。



附圖 美、中對非洲國家建構之政治利益示意

資料來源：筆者自繪。

⁹⁶ 筆者經研究發現，美、中兩國對非洲國家所存在的政治利益是由觀念權力觀所界定，觀念的解構或建構是抽象的，在國家利益的虛實之間，筆者以虛線顯示美、中因分別扮演「調『節』者」與「調『解』者」的角色而有不同認知的國家利益。如中共對非洲國家採取強調主權、和平共處、尊重國情的政治行為與態度時，通常較能獲得非洲國家相對的回饋；但美國對非洲國家採取要求普世人權、民主選舉、期待政體轉型的政治行為時，往往較難獲得認同。因此美、中雖然都宣稱與非洲國家要建立永固的友誼或戰略新夥伴關係，但非洲國家以其自我利益出發思考的觀點，是朋友或敵人其關鍵就取決於美國與中共所採取的行動，和非洲國家對這些行動的理解，而理解可以建構、被改變、被重新定位、也可以被解構。因此美、中雙方在非洲國家的政治利益競合也可能介於安全困境與共同體之間游移。