

中国对外援助:政策演变及未来趋势

黄梅波 任培强

内容提要 近些年,中国对外援助在国际援助领域中迅速兴起,援助范围与规模不断扩大,引起国际社会的广泛关注。但是,由于缺乏信息及交流等原因,国际社会对中国对外援助体系不甚了解,顾虑较多。本文分析了中国对外援助政策演变和当前发展概况并结合当前国内外援助的发展变化,探讨了中国对外援助体系的发展方向,旨在促进对外援助理论研究,提高援外透明度,建立健全对外援助管理体系,加强国际援助交流,扩大与多边援助组织合作。

关键词 中国对外援助 国际援助体系 发展方向

近几年,中国对外援助发展迅速,对国际援助体系产生较大的影响。本文试图对中国对外援助体系做一个整体的分析,厘清中国对外援助的现状与趋势。

一、中国对外援助政策的演变

回顾中国对外援助发展历程,可以看出中国对外援助政策的调整情况,总的来说,中国的对外援助政策具有鲜明的时代特征,符合自身国情和受援国发展需要。建国以来中国对外援助政策发生了以下变化:

(一)意识形态在对外援助中的作用逐渐减弱

建国初期,中国的对外援助工作是在无产阶级国际主义的指导下进行的,即通过援外,反对帝国主义、殖民主义、促进民族解放运动,促进世界和平。20世纪60

年代和70年代,是中国对外援助受意识形态影响最大的阶段,无产阶级国际主义被提高到了极高的地位,其对中国的外援政策的影响也逐步加深。1978年后,中国外交趋于务实,外交政策进行了调整。政治上平等互信、相互尊重主权和互不干涉内政,经济上互惠互利、共同发展成为中国对外政策的主题。

(二)经济因素在对外援助中的作用不断增大

1978年后,随着外交战略的调整,中国在处理对外援助与国内经济建设的关系时,越发侧重于经济建设的需要。一方面,中国政府认识到,对外援助应该考虑本国的国力,尽力而为,量力而行。1980年的全国外经工作会议指出,中国的对外援助要根据国家财力、物力的可能,量力而行。从1983年起,中国开始减少援助

的支出,80年代中期以后,随着国家经济实力的增强,对外援助的规模又开始扩大。另一方面,对外援助逐渐成为推动中国对外贸易和投资的一条重要渠道。中国与受援国之间的贸易额随之增长,对外援助也将越来越多的国内企业带入了国际市场。对外援助与经济建设呈现出相互促进的和谐关系。

(三)越来越侧重能力建设

目前,中国政府更加重视以援助带动发展中国家的自主发展能力,通过培训各类人才和转移合适技术,促进当地经济的可持续发展。比如,与早期的自带承包商和劳工相比,目前中国的海外承包合同除了工程师和技术人员外,更多地雇用当地承包商和劳工,通过“干中学”的方式向发展中国家转移适宜的建筑及工程技术;通过加大培训及中国政府奖

学金计划为他们培养专业人才。据商务部统计,2005-2008年,中国为发展中国家培训3万名技术人员。2009年底,中国政府承诺到2012年再为非洲培训2万名技术人员;为了更好地转移信息技术,中国通讯公司华为先后到安哥拉、南非、尼日利亚、埃及、突尼斯和肯尼亚等国建立区域研究中心,为当地人培训操作互联网和宽带系统所需的技术;等等。

(四)环保因素在对外援助中越来越受到重视

由于中国援建的基础设施、能源设施(发电厂、电网等)等一直以来都是沿用中国或受援国的环境标准,而不是发达国家的标准,因此,中国政府援外项目中环保问题一直为西方社会所诟病。然而,自新世纪以来,中国不断提高环境标准要求。中国国家环境保护部于2008年1月采用了赤道原则(the Equator Principles),显示了中国政府愈发关注环保问题,并直接体现在中国的对外援助上;针对从事对外援助和海外投资业务的中国企业起草了环保指导方针;作为中国对外援助最大的资金融资方,中国进出口银行于2008年7月发布了新的社会和环保评估指导方针,以及中国政府的“绿色信贷”政策,这都反映了中国政府认识到应采取更为负责的对外援助方式,保障受援国的环保诉求。

(五)人道主义援助力度加大

从90年代后半期开始,随着中国经济的快速发展及国际地位的提升,中国向遭遇战乱和自然灾害的国家提供了大量人道主义

援助。遇有重大灾难,中国都快速启动紧急人道主义救援机制,在最短时间内向有关国家提供了紧急人道主义物资援助。中国人道主义救援力度的加大,反映了随着中国经济实力的上升,中国愿意为国际社会的共同发展贡献应有之力,突显中国负责任的国际形象。

二、近十年来的中国对外援助概况

(一)对外援助规模

21世纪后,在经济规模逐渐壮大、综合国力日益增强的基础上,中国加大了对发展中国家的援助,援助规模不断扩大。据《中国对外援助白皮书》公布,截至2009年底,中国累计援助金额达2562.9亿元人民币,其中无偿援助1062亿元,无息贷款765.4亿元,优惠贷款735.5亿元。随着援外战略地位的提升,特别是随着国民经济持续快速增长,中国对外援助支出发展更为迅速,由2004年的60.69亿元人民币增长到2009年的132.96亿元人民币。

(二)对外援助渠道

当前,中国对外援助的绝大部分是通过双边援助进行的。为了更有效地满足发展中国家需求,中国通过考察和审核受援国提出的援助项目,若项目可行,则以双边援助的方式满足受援国所提出的援助要求。截至2009年底,中国累计向161个国家提供了援助,经常性接受中国援助的发展中国家有123个,其中亚洲30个、非洲51个、拉丁美洲和加

勒比18个、大洋洲12个、东欧12个。亚洲和非洲作为贫困人口最多的两个地区,接受了中国80%左右的援助。

除此之外,中国也不断加强多边援助,尽管援助规模有限。中国是世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行和非洲开发银行的成员,也是联合国机构,如联合国开发计划署(UNDP)、联合国粮农组织(FAO)、联合国粮食计划署(WFP)和世界卫生组织(WHO)的成员。中国多边援助一般是向上述组织捐赠资金,并参与由其主办或支持的项目。1981年,中国与联合国开发计划署合作,在华实施发展中国家间技术合作(TCDC)项目,20多年共为其他发展中国家培训技术人员6000多名;自1996年起,中国与联合国粮农组织合作,向发展中国家派遣中国农业专家,截至2009年底,累计向非洲、加勒比和亚太地区22个国家派遣700多名农业专家和技术员;2005年,中国向亚洲开发银行的亚洲发展基金捐赠3000万美元,并出资2000万美元同亚洲开发银行建立中国减贫和区域合作基金,这是发展中国家建立的首个类似基金;2007年,中国首次承诺向世界银行的优惠贷款操作(concessional loan operations, IDA)捐赠3000万美元,等等。

(三)对外援助分配

中国对外援助的主要对象是低收入发展中国家,受援国地理分布比较均衡。中国对其中最不发达国家和其他低收入国家的援助比重始终保持在2/3左右。

2009年,按受援国收入水平划分,中国援外支出39.7%在最不发达国家,23.4%在其他低收入国家,19.9%在中低收入国家,11.0%在中高收入国家,6%在其他国家。

2009年,按援助资金地区分布,中国援外支出45.7%在非洲,32.8%在亚洲,12.7%在拉丁美洲和加勒比,4.0%在大洋洲,0.3%在欧洲,4.5%在其他地区。

近年来,中国加大了对非的援助。截至2009年底,中国与48个非洲国家签署了双边援助协议,与29个非洲国家签署了优惠贷款和优惠买方信贷框架,贷款金额约52亿美元;中国已免除了33个非洲国家截至2005年底到期的154笔债务;中非发展基金已确定投资8亿美元支持31个项目;在非洲开工建设6个境外经济贸易合作区,赞比亚和埃及中国经贸合作区已挂牌;扩大非洲最不发达国家输华零关税受惠商品范围已全部实施;非盟会议中心项目已于2008年12月开工,预计2011年竣工;同时,从2007-2009年底,累计为非洲培训人才1.6万名,派遣104名高级农业专家和367名青年志愿者;农村学校已开工建设92所,竣工移交58所;开工建设13个农业技术示范中心和30所医院;已设立30个疟疾防治中心,向33个国家赠送青蒿素类抗疟药品。

从对外援助的部门分配看,中国对外援助主要集中在农业、工业、经济基础设施、公共设施、教育、医疗卫生等,重点帮助受援国提高工农业生产能力,增强经

济和社会发展基础,改善基础教育和医疗状况。近年来,应对气候变化成为中国对外援助的一个新领域。

(四)对外援助方式

中国对外援助方式主要有三种:无偿援助、无息贷款、优惠贷款。

无偿援助主要用于帮助受援国建设医院、学校、低造价住房、打井供水项目等中小型社会福利性项目。此外,无偿援助还用于实施人力资源开发合作、技术合作、物资援助、紧急人道主义援助等领域的项目。

无息贷款主要用于帮助受援国建设社会公共设施和民生项目。无息贷款期限一般为20年,其中使用期5年,宽限期5年,偿还期10年。目前,无息贷款主要向经济条件较好的发展中国家提供。

优惠贷款主要用于帮助受援国建设有经济效益和社会效益的生产性项目和大中型基础设施,或提供成套设备、机电产品、技术服务以及其他物资等。优惠贷款本金由中国进出口银行通过市场筹措,贷款利率低于中国人民银行公布的基准利率,由此产生的利息差额由国家财政补贴。目前,中国提供的优惠贷款年利率一般为2%至3%,期限一般为15年至20年(含5年至7年宽限期)。截至2009年底,中国共向76个国家提供了优惠贷款,支持项目325个,其中建成142个。中国提供的优惠贷款61%用于援建发展中国家交通、通讯、电力等基础设施,16%用于援建工业,8.9%用于援建能源和资源开发,4.5%用

于援建农业,3.2%用于援建社会公共设施,6.5%用于其他事项。

三、中国对外援助体系的发展方向

经过多年的发展,中国对外援助规模逐渐加大,与其他新兴市场国家,如印度、巴西、南非等一直强调的南南合作援助方式也得到了国际社会的广泛认可。2002年3月达成的《蒙特罗共识》以及2008年11月关于审查《蒙特罗共识》执行情况均表示“支持南南合作及三边合作”,并承认“南南合作的重要性和不同的历史及其特殊性”,是“南北合作的重要补充”。2008年9月《阿克拉行动议程》(Accra Agenda For Action)也明确指出,在国际援助领域中,南南合作是南北合作的有益、有效补充。

对于中国在国际援助体系中的地位和发展的方向,可以明确的是:

首先,作为世界上最大的发展中国家,中国人口多、底子薄、经济发展不平衡。发展仍然是中国长期面临的艰巨任务,这决定了当前中国的对外援助仍属于南南合作范畴,是发展中国家间的相互帮助。今后,中国将一如既往推动南南合作,一方面在经济不断发展的基础上逐步加大对外援助投入,共同推动全球减贫进程。

其次,坚持在南南合作框架下开展对外援助的同时,中国倡导与时俱进、改革创新。中国对外援助将顺应国内外形势的发展变化,积极总结经验,及时调整改革管理机制,创新对外援助方式,不

断提高对外援助工作水平。

(一)加强对外援助理论研究
对外援助是中国对外政策的重要组成部分,它应该有一系列与之配套的原则、规则和措施,而且在未来中国将面临更多更复杂的援助课题。中国作为一个自身在许多方面仍需要援助的国家如何实现对其他国家提供力所能及的援助,如何形成一套较为完整、适合中国国情和经济发展水平的对外援助理论体系?如何使援助更有效?这些都是值得深入研究的问题。这不仅关系到受援国的利益,也关系到中国自身的长期发展。为此,中国应加强对外援助理论的研究。

(二)提高援外透明性

至今,中国尚没有相应的对外援助法律、法规。现有的援外制度体系由一系列规范文件和部门规章构成的。中国的对外援助透明度比较低。为了消除国际社会的顾虑,提高援外透明度,近年来,中国已在公开渠道公开相关的资料,如中国国务院新闻办在2011年4月发表《中国的对外援助》白皮书;商务部援外司在网站不断发布对外援助项目的消息;发行《援外工作通讯》期刊,加强援外宣传等。通过及时发布援外信息,降低外界的顾虑,为中国对外援助发展营造了友好的外部环境。

(三)建立健全对外援助管理体系

尽管,中国对外援助体系不断完善,但仍有许多方面需要改进。例如,援助机构的设立,援助机构之间的协调,人力资源管理,

援外项目的监督与评估等。建立健全的援助体系事关援外工作的实际效果。这方面,中国应吸取西方好的经验,加快援助体系建设。一是优化对外援助机构,加强援外人员建设。根据援外的实际需要,整合管理机构,强化组织保障;充实管理型、专家型人才,提高援外人员素质。二是加强援外管理,提高对外援助效率。特别应强化援外项目的监督和评估制度的建设。

(四)加强国际援助交流

中国除了应加强自身的对外援助体系建设外,还应加强国际援助的交流与合作。为了达成共识,消除西方社会对中国援外的误解,2005年以来,中国积极稳妥地开展了援外国际交流,一方面中国先后派团参加联合国发展筹资问题会议、联合国千年发展目标高级别会议和援助有效性高级别论坛等关于国际发展合作的会议和对话,加强与其他援助方的交流与沟通。商务部还派组赴欧盟、日本、美国等地进行发展援助交流与研讨,相互学习借鉴成功经验。随着国际援外交流的加深,既有利于达成援外共识,也可使国际社会越来越认可中国的对外援助。另一方面,中国也十分重视与新兴市场国家的交流,共同探讨对外援助经验,积极推进南南合作。

(五)扩大与多边援助组织合作

中国当前的援助渠道——以双边援助为主,而多边援助很有限。尽管中国目前的援助效率较高,但从长期看,较容易引起与多

边援助组织职能重叠,浪费援助资源,不利于国际援助体系的长远发展。为了确保国际援助的有效性和可持续性,今后,中国应加强与多边援助组织互动,将注意力集中在自己的比较优势领域,然后彼此合作,集中力量促进尽早实现千年发展目标。

为了提高援助的针对性和实效性,更大地发挥对外援助的作用,中国在开展双边援助的同时,与部分国际多边组织和国家在能力建设、培训和基础设施建设方面开展了充分发挥各自优势的三边合作和区域合作,并取得积极成果。

(作者单位:厦门大学)

参考文献:

黄梅波:中国对外援助机制:现状和趋势,《国际经济合作》,2007年第6期。

黄梅波、郎建燕:中国的对非援助及其面临的挑战,《国际经济合作》,2010年第6期。

国务院新闻办公室:《中国对外援助白皮书》,2011年4月。

Brautigam, D (2009): *The Dragon's Gift, The Real Story of China in Africa*, Oxford: Oxford University Press.

Carol, Lancaster (2007): *Foreign Aid*, Chicago: The University of Chicago Press, pp.13.

Lum, T., H. Fisher, J. Gomez-Granger and A. Leland (2009): *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, Washington DC: Centre for Global Development.