

中国对外援助为什么会遭到前所未有的质疑

张中祥

摘要 中国对外援助在有效帮助受援国减少贫困、改善民生、增强自主发展能力上发挥了重要作用。但近年来,随着中国经济实力增强和国际影响力提升,中国对外援助的透明度与有效性遭到了前所未有的质疑。客观、公正地讨论中国对外援助的相关争议和质疑,不仅有利于反驳中国大量对外援助对受援国经济发展促进作用下降的论调,而且可以证明中国对外援助会削弱受援国获得西方援助和贷款有效性的指责是缺乏实证依据的,更可以揭示中国对外援助总额似乎与美国相当这种错误认识背后的原因。考虑中国对外援助仍属于南南合作的范围,中国对外援助范围应以发展援助标准高度优惠的政府开发援助为宜;同时,根据新的援外形势,中国应认真总结自身对外援助的经验教训,优化对外援助结构,提高对外援助透明度,强化对援外项目的监管和评估,借鉴西方发达国家援外法律制度的合理成分,尽快建立符合中国国力、体现南南合作特点、具有中国特色的《对外援助法》,使对外援助在有效帮助受援国的同时,能真正作为大国外交的重要手段服务于国家战略与核心利益的需要。

关键词 中国对外援助;政府开发援助;受援国;经济合作与发展组织(OECD)

中图分类号 F125.4 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)03-0179-06

基金项目 国家自然科学基金重大项目(71690243)

近年来,中国对外援助对受援国经济社会发展的作用不断扩大,但随着中国经济实力的增强和国际影响力的提升,质疑中国对外援助的各种观点不断呈现。客观、公正地讨论中国对外援助的相关争议和质疑,对进入新时代的中国具有重要的现实意义和指导作用。

一、引言

自 1950 年起,中国在致力于自身发展的同时,便开展对外援助活动,特别是向其他发展中国家提供力所能及的援助,并与受援国一道共谋发展。近 70 年来,中国对外援助在有效帮助受援国减少贫困、改善民生、增强自主发展能力等方面的作用举世瞩目,但也因对外援助缺乏透明度而常常遭到质疑。对于中国对外援助,不仅国内存在“中国还有数千万贫困人口,需要把扶贫作为三大攻坚战任务来抓,为什么还要给其他国家撒钱的‘穷大方’‘冤大头’”的民间情绪^[1](P36-37)^[2],而且有些西方媒体和国家戴着一副有色眼镜,质疑中国借对外援助来扩大自己的影响或换取不平等利益^{[2][3]}。这些质疑伴随中国经济实力的增强和国际影响力的提升,有愈演愈烈之势。那么,究竟应如何客观地看待中国对外援助呢?

笔者认为,公开、公正、客观地讨论中国对外援助的相关争议和质疑,即时回应中国对外援助是否对受援国经济发展有促进作用、是否削弱受援国获得西方援助和贷款的有效性、为何中国对外援助总额与美国相当等富有争议性的关切,并提出了相应的对策建议,对进入新时代的中国对外经济发展具有重要的指导意义。

二、中国对外援助总额是否与美国相当

中国的对外援助的确与当年苏联对中国的援助和美国等西方国家的援助有所不同,甚至形成鲜明对比。这种不同不仅直接表现在援助金类型和用途上,而且也间接体现在技术援助上。据美国威廉玛丽学院对外援助数据库(Aid Data)统计,从2000年到2014年中国对138个国家或地区共承诺了4304个援助项目,合计3510亿美元。从对外援助项目的去向国家看,中国对外援助项目大部分去了非洲。同期,美国给全球其他国家共提供了3946亿美元的官方融资^[4](P6-14)。这组数据反映了中国作为发展中国家在本身还有许多贫困和民生问题需要大量资源的情况下,对广大发展中国家仍提供实实在在“真金白银”的援助,支持和帮助受援国减少贫困,改善民生,发展经济,与受援国一道共谋发展。

尽管美国人均GDP已超过6万美元,中国人均GDP才接近1万美元,但中国对外援助总额却美国对外援助总额相接近。这一现状引发世界的关注。要客观地分析中国对外援助总额,就必须区分中国对外援助总额中不同类型资金的用途。根据上述数据库的分类,对外援助主要有三种不同类型的资金:(1)符合3510亿美元的发展援助标准且高度优惠的“政府开发援助”(Official Development Assistance,下文称“ODA”)。除赠款外,它还包括不以商业利益为考虑、在利率和偿还期限上极为优惠的贷款。(2)以促进出口和双边贸易为目的的官方贷款——“其他官方资金”(Other Official Flow,下文简称“OOF”),其贷款的赠款部分低于25%。出口信贷、政府股权、证券投资及债务重组等非优惠性质的官方交易都符合“其他官方资金”标准的项目。(3)无法归类的官方资金(Vague Official Finance,下文称“VOF”),即属于官方资金但又缺乏足够信息将其归类到前两类的资金^[4](P2-8)。按照这个分类,虽然从2000年到2014年中国的对外援助总额与美国相当,但严格意义上发展援助标准高度优惠的ODA只占官方援助总承诺的21.6%左右,而美国ODA的比例占官方总援助额高达92.8%^[4](P14)。可见,中国的对外援助绝大部分不是赠款,更多是以出口信贷按优惠贷款利率提供给受援国。这些援助主要投向基础设施项目,不少要求要购买中国设备,以人民币计价,用石油或其他资源偿还。2010年,中国为阿根廷提供100亿美元的贷款,其实是一个为中国的铁路公司在阿根廷投资10个独立的铁路项目提供的信用额度贷款,贷款金额有效地留在中国^[5]。国家开发银行贷给委内瑞拉经济和社会发展银行206亿美元贷款的一半金额以人民币计价,从而锁定委内瑞拉购买中国设备和雇佣中国公司^[6]。通过这种借贷方式,为中国企业创造新出口市场的政策目标服务。

目前为止,国务院只发布了2011年和2014年两版中国的对外援助白皮书。按照中国自己对外援助的定义,在2011年首次发布的《中国对外援助2011》白皮书中界定把对外援助分为无偿援助、无息贷款和优惠贷款三类^[7]。前两类可被纳入ODA,以低于中国人民银行公布的基准利率的优惠贷款而产生的利息差额由国家财政补贴。中国对外援助数额,尤其是按国别细分的援助金额,大体上仍属于国家机密。中国政府之所以守口如瓶,一方面有政治外交方面的考量,另一方面是因为担忧触发“中国还有千万贫困人口为什么还要给其他国家撒钱”的民间情绪。据2014年7月中国政府第二次发布的《中国的对外援助2014》白皮书,2010年至2012年,中国对外援助金额为893.4亿元人民币,其中对外提供无偿援助占比为36.2%,用于帮助受援国建设社会公共设施和民生项目的无息贷款占比为8.1%,用于帮助受援国建设有经济社会效益的生产型项目、大中型基础设施项目以及提供较大型成套设备、机电产品等的优惠贷款占比为55.7%^[8]。

由于对外援助不透明性导致中国对外援助数据的不可获性,上述中国官方和Aid Data两类统计数据并没有可比性。不过美国对外援助绝大部分是ODA,这样就可以用于经济和文教卫生等一些软件方面的发展上。与欧美国家对外援助不同,中国对外援助中看重相关援助项目能使双方受益。从这个意义上讲,中国还是发展中国家,对外援助希望给中国和受援国都带来直接的经济利益。而以ODA为主的美国援助以看不见的能力建设为主,既对受援国带来直接的利益,又符合美国国家核心和战略利益,还

不太容易像仍以能够看得见的基础设施建设为主的中国对外援助项目那样被民众感知,从而招来国内和受援国民众和国际社会的广泛质疑。

三、中国对外援助对受援国经济发展是否有帮助

对中国对外援助作用的质疑主要体现在以下几个方面。

首先,质疑中对外援助对当地经济发展的作用。既然中国提供的大部分融资援助都与自身经济利益相关,质疑对受援国经济发展的促进作用并不明显的论调也随之而来。美国外交关系委员会资深研究员、美国国务院负责南亚事务的前副助理国务卿 Evan Feigenbaum 在《外交政策》发文称,中国对外援助从不过分关心减少贪污,提高透明度^[3]。对哈萨克斯坦的 100 亿美元贷款,对土库曼斯坦的 40 亿美元贷款以及对塔吉克斯坦的 6 亿美元贷款,对推动这些国家的改革或改进经济决策几乎没什么效果,对政府治理的提高就更没什么作用了^[3]。尽管现有文献对这方面的系统性研究并不多见,但根据德国海德堡大学的学者 Axel Dreher 与哈佛大学威廉玛丽学院的合作者使用 AidDate 数据进行研究后发现,中国政府开发援助促进了受援国的经济增长。对受援国来说,在项目实施两年后,每增加一个中国政府开发援助项目,就可以使当地经济增长增加 0.7 个百分点;中国 ODA 援助金额翻一倍,可以使受援国经济增长增加 0.4 个百分点^[4](P19-20)。不同于上述基于 Aid Data 数据库从 2000 年到 2014 年中国对 138 个国家或地区承诺的 4304 个援助项目的分析,朱丹丹和黄梅波基于 Aid Data 数据库从 2000 年到 2011 年中国对非洲 16 个受援国援助的面板数据,研究了中国对外援助对受援国经济增长的影响^[9](P24)。他们采用两步回归法分析发现,中国对外援助存在明显的倒“U”型“门槛效应”,即当中国对非洲的平均援助不超过 974.5 万美元时将会促进非洲的经济增长,但超过 974.5 万美元后则会阻碍其经济增长。为了避免对外援助过程中可能出现的“拐点”问题,中国应根据受援国自身发展现实和需求,把握合适的对外援助额度,以此促进受援国经济增长^[9](P28-29)。

其次,质疑中国对外援助对当地经济影响的时效。在对受援国经济增长影响的时效上,与经济合作与发展组织发展援助委员会(Development Assistance Committee,下文称“DAC”)开发援助项目比,中国政府开发援助项目对受援国经济增长影响是短期的,影响表现在项目实施后的 3 年内。而经济合作与发展组织 DAC 和美国开发援助项目对受援国经济增长影响在项目实施 6 年后仍然明显^[4](P21)。

第三,质疑中国对外援助其他经济社会效益。由于中国对外援助大部分是优惠出口信贷和大额信贷,而这些贷款主要用于帮助受援国建设有经济社会效益的生产型项目、大中型基础设施项目,且多提供大型的成套设备或机电产品等能够看得见的配套产品^[8],因此,中国对外援助容易引起国际关注。同时因为中国对外援助大多是基础设施建设项目,技术援助的成分较少,而且不少都是由中国企业来实施的,主要是雇佣中国工人,并采购中国的成套设备,对受援国当地就业增加和技术援助的效果不明显。这点在上述 Dreher 等学者的研究中得到印证,他们研究发现,不管资金来自中国,还是经济合作与发展组织,优惠性较低、更市场化导向的“其他官方资金”并不能促进受援国当地的经济增长^[4](P21-27)。

四、中国是否应从委内瑞拉危机中吸取对外援助的教训

中国对外援助的大部分是优惠出口信贷和大额信贷。尽管中国的贷款没有附加政策条件,但为了降低贷款风险,中国银行多会要求借款受援国从中国购买设备和雇佣劳工,并有时与之签订石油出售协议作为某种附属实物担保^[10](P51)^[11](P342)^[12](P699-700)。通过这种借贷方式,中国贷款给一些信用不那么好的借款方。这似乎能够解释为什么中国国家开发银行能够向委内瑞拉提供 206 亿美元的贷款,浮动利率仅比伦敦银行间同业拆借利率高 50 至 285 个基点,远低于主权债务市场上 935 个基点的借贷成本^[13](P9)。中国通过这种贷款换取委内瑞拉的油气,因此,委内瑞拉自 2007 年起共从中国获得了 500 亿美元的融资。

需要指出的是,首先,这种用贷款换取资源(包括油气)的交易并非没有风险,因为合同可能因当地政权更迭而作废。其次,由于石油本身并不是贷款的附属担保,如果借款方威胁切断石油供应,贷款方将无法获得额外的石油或石油收入来弥补可能的损失^[10](P53-54)。第三,若大宗商品价格下跌,就会引起当地宏观经济整体下行,当油价为每桶120美元的时候,偿还500亿美元贷款仅需要每日出口100万桶石油,但若油价位于每桶40美元的时候,情况就大为不同了,则日均出口量就需要提升到300万桶。委内瑞拉等国当年在油价还处于高位时与中国签订石油换贷款协议,没有预料到国际油价会从2014年下半年开始断崖式下跌,以致不得不偿付两到三倍于以往的石油收入来满足贷款偿还的需要。伴随石油价格大幅下滑,这个资源丰富的南美国家深陷经济危机之中,正在为多年的经济管理不善付出惨痛的代价,但他国难以归还的价值高达数百亿美元的中国债务,无论从地缘政治上还是从经济上,对中国都是一个巨大损失。

正因为上述原因,这使得中国以大宗商品为抵押且通过用贷款换取资源的向许多风险评级较高的发展中国家提供的对外援助面临重大宏观经济风险。这种宏观经济新风险也为中国今后签署贷款换油气协议的对外援助敲响了警钟^[10](P54)。更何况受援国现在很少出售优质资产,即使出售,受援国政府也会通过各种方法阻止中国国有石油企业购买当地油田,中国国有石油企业可能也无法公平地中标。因此,在这些限制下,用贷款换取油气的交易是中国多元化其石油供应的次优选择^[11](P343)^[12](P699-700),特别是在与经济结构过于单一、财政完全或主要靠资源出口收入的低收入国家签署大额以出口资源偿还贷款协议时,中国要慎之又慎^[10](P54)。

五、对外援助范围是否要局限于发展援助标准

当前中国对外援助仍然属于南南合作的范围,以后还是要把对外援助范围局限在经济合作与发展组织发展援助委员会制定的“发展援助标准高度优惠的ODA”比较好。这是因为:首先,中国在领导人国事访问期间对外宣布的很多对外援助,只有很少一部分才是ODA或是免费赠款,而更多对外援助则是以优惠贷款、优惠买方信贷和优惠卖方信贷组合在一起而构成的混合信贷。这些信贷额度与赠款援助承诺后来被逐步谈成的项目,其结果均笼统地统计在对外援助里,这一方面被国内有些人误以为在全世界撒钱,另一方面难免落下像“中国一直声称自己是发展中国家,结果对外援助比发达国家还多”这样的口舌之争。其次,根据上述Axel Dreher等学者的研究,优惠性较低的“其他官方资金”,也就是中国对外援助的大头优惠贷款,并不能很好地促进受援国经济增长^[4](P21-27)。事实上,当地受援国对中国对外援助的期望日趋多元,由对单一物资的需求转移到对技术转让、基建支持和发展能力建设等方面的需求,国际援助模式也从简单项目建设模式向发展援助模式转变,注重对受援国经济长期增长能力的培养^[14]。因此,中国应根据新的援外形势变化对对外援助范围做相应的调整。

更为重要的是,那些在中国领导人国事访问期间对外宣布的对外援助信贷额度承诺,后来被逐步谈成的对外援助项目,大多都是由央企国企来完成,在实施过程中其可行性和经济性分析做得并不好。因为对一些商业对外援助项目而言,强调其战略意义并不等同于可无视其商业逻辑,否则,其必然丧失可持续发展的基础。因此,援助项目与受援国实际需要脱节,部分项目效益不彰,影响不佳,造成资源浪费等等诸如此类的问题屡见不鲜。同时,由于这些中国国有企业可以在国内获得资本来弥补海外亏损,这就产生了这些国有企业对国家资金使用不负责任的想法。同时,对外援助之前长期主要由商务部管理,容易给外界以口实,认为中国援外项目隐含商业动机。因此,国家也有必要明确区分援外项目和商业项目^[1](P37)^[14]。

因此,把中国对外援助范围限制在发展援助标准高度优惠的ODA上,因为ODA支持的援外项目重在利他,而商业项目更重视其商业逻辑和可持续发展的基础,可以避免资金浪费,并提高资金使用效率。

六、中国对外援助是否要服务国家战略和核心利益

与美国等西方国家的对外援助不同,中国公开表示提供对外援助时不会干涉别国内政。美国《纽约时报》在报道中国与阿根廷的合作项目时曾指出,与世界银行和泛美开发银行不同的是,中国并没有在贷款上附加短期条件,也不推动紧缩措施^[2]。尽管中国对外援助是无条件的,但却缺乏透明度,而美国等西方国家和多边开发金融机构的对外援助都附带有政治透明性等要求^[10](P51)^[13](P18-20),如能拿到中国援助的国家就不能再从西方和国际开发金融机构获取类似项目。因此,西方国家也会经常拿这一点来诟病中国的对外援助,指责中国是“流氓捐助者”,无视援助规则,延迟了这些受援国的改革,恶化了受援国政府治理环境,加剧了当地腐败。但上述 Axel Dreher 等学者的研究却发现,中国大量资金援助并没有削弱当地获得西方援助和贷款的有效性^[4]。

中国对外援助仍将秉持不像西方那样附加政治条件的原则,但绝非不考虑国家利益需要,而是要充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用,服务于国家外交总体布局。因此,中国在对外援助中应该对一些发展的和软性的东西更加重视,但这又会与中国不干涉别国的外交政策相悖或发生矛盾。以优惠贷款建设的中缅油气管道项目为例,中石油在中缅油气管道项目上的确在履行社会责任上花费了巨额“真金白银”,但并未在缅甸收到预期效果。究其原因管道沿线需要帮助,但由于中国不干涉别国的外交政策,中石油在公益项目中仅是出资方,具体实施则交由缅甸方面来做,导致学校、医院建在了远离项目途经地的其他城市,而深受项目影响的地区却未得到应有的实惠,在投资过程和运行中遇到麻烦,并吃了大亏。因此,笔者认为,为了保护中国在高风险国家能源资源领域的大量的投资和资产,有必要重新审视我国对外援助所秉持的基本原则^[10](P59)。

最大程度上维护国家利益是美国对外援助的底线,更是其对外援助的首要目标。随着中国国力的进一步增强,对外援助的规模会越来越大,现有体制中存在的职能重叠和相互不协调的问题越来越严重,国家国际发展合作署正是应对援外新形势的需要而于 2018 年 4 月挂牌成立,在最大程度上维护中国国家利益,该署承担“战略谋划”和“协调”任务,整合分散的重要援助决策,协调具体执行机构的工作,提高对外资金使用效率。中国应借鉴西方发达国家援外法律制度的合理成分,尽快建立符合中国国力、具有中国特色、能体现南南合作特点的《对外援助法》,增强援外管理制度的系统性、权威性和合法性,优化对外援助结构,提高对外援助的透明度,发挥企业、个人、民间组织的重要作用,强化对援外项目的监管和评估,使对外援助在有效帮助受援国改善民生,增强自主发展能力同时,能真正作为大国外交的重要手段服务国家战略与核心利益的需要。

参考文献

- [1] 万宏蕾. 中国对外援助都用在哪儿. 瞭望东方周刊, 2016, (2).
- [2] 张红. 中国对外援助从不搞“猫腻”. 人民日报(海外版), 2018-05-21.
- [3] Feigenbaum E. Beijing's Billions. *Foreign Policy*, 2010, (20).
- [4] Dreher A, Fuchs A, Parks B.C., et.al, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. *Aid Data Working Paper*, 2017, (46).
- [5] Hall S. China to Invest in Argentine Railways, *Wall Street Journal*, 2010-07-13.
- [6] De Córdoba J. China Oil Deal Gives Chávez a Leg Up. *Wall Street Journal*, 2011-11-09.
- [7] 国务院新闻办公室. 中国的对外援助, 2011, (4).
- [8] 国务院新闻办公室. 中国的对外援助, 2014, (7).
- [9] 朱丹丹, 黄梅波. 中国对外援助能够促进受援国的经济增长吗?——兼论“促贸援助”方式的有效性. 中国经济问题, 2018, (2).
- [10] 张中祥. 如何应对“中国能源威胁论”——国有能源企业海外投资收购中的政策性银行支持. 人民论坛·学术前沿: 下, 2016, (11).

- [11] Zhang Z.X. Why Are the Stakes So High? Misconceptions and Misunderstandings in China's Quest for Energy Security //H. McKay and L. Song (eds.), *Rebalancing and Sustaining Growth in China*, Australian National University E-Press, Canberra, 2012.
- [12] Zhang Z.X. The Overseas Acquisitions and Equity Oil Shares of Chinese National Oil Companies: A Threat to the West but a Boost to China's Energy Security? *Energy Policy*, 2012,(48).
- [13] Gallagher K.P., Irwin A., Koleski, K. The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America.[2019-03-01]<http://ase.tufts.edu/gdae/pubs/rp/gallagherchinesefinancelatinamericabrief.pdf>.
- [14] 王磊,殷悦. 我国对外援助面临的挑战与对策建议. 学习时报, 2016-09-26.

Why is China's Foreign Aid Being Challenged as Never Before?

Zhang Zhongxiang (Tianjin University)

Abstract China's foreign aid has played an important role in effectively helping recipient countries to reduce poverty, improve people's livelihood, and enhance their ability to develop independently. However, the lack of transparency and the high level of China's foreign aid and its effectiveness, which are inconsistent with the status of developing countries, have been questioned in recent years as China's economic strength and international influence have increased. This article discusses the disputes and doubts surrounding China's foreign aid objectively and fairly. There is a lack of empirical evidence against the accusation that China's massive foreign aid has not been able to promote the economic development of recipient countries and to weaken the effectiveness of Western aid and loans. It is pointed out that China's total foreign aid is equivalent to that of the United States. In fact, it is caused by confusing funds for different purposes. Considering that China's foreign aid is still in the scope of South-South cooperation, it is recommended that the scope of foreign aid should be limited to government development assistance with highly preferential development assistance standards. According to the new foreign aid situation, China should conscientiously summarize its own foreign aid experience and lessons, optimize the foreign aid structure, improve the transparency of foreign aid, strengthen the supervision and evaluation mechanism for foreign aid projects, and learn from the rational components of foreign aid legal systems in Western developed countries. The "Foreign Aid Law", which conforms to China's national strength, has Chinese characteristics, and reflects the characteristics of South-South cooperation, enables foreign aid to serve the recipient countries effectively while serving the national strategy and core interests as an important means of great-nation diplomacy.

Key words China's foreign aid; government development assistance; recipient countries; OECD

■ 收稿日期 2019-03-08

■ 作者简介 张中祥, 经济学博士, 天津大学马寅初经济学院教授、博士生导师; 天津 300072。

■ 责任编辑 肖光恩