



在全球化世界中协调中国的对外援助

丹·巴尼克 | 2019年01月03日

中国国家国际发展合作署的成立标志着中国已经意识到其对外援助方法的局限性，且正在采取措施着手解决这些问题。

随着中国的经济足迹遍及全球，由此产生的争论也往往呈现两极分化的态势。西方有部分人士总是充满担忧，担心中国对外援助和投资可能对受援国的治理能力产生潜在的负面影响。而另一些声音则批评中国不愿意以更加透明的方式提供资金援助。与此同时，在2014年至2015年间进行的一系列调查发现，非洲民众对中国在非洲大陆日益增长的影响（包括经济和政治影响）通常持积极态度，认为是有益的。这表明在某些情况下，至少发展中国家的部分群体是接受中国的发展援助理念的。而这场争论的重要性也随着中国对外援助和投资规模的不断扩大而日益凸显。

尽管对中国的做法不乏批评之声，很多分析家却忽略了中国可能正努力调整对外援助的管理方式。2018年3月全国人民代表大会之后，中国成立了国家国际发展合作署（CIDCA），以监督其在全球范围内开展的大规模对外援助和投资活动。这一新机构是国务院（中国的最高行政机构）直属机构，计划将传统上由商务部、外交部承担的职责整合。

如果被赋予这些权限，国家国际发展合作署将能帮助中国更有效地协调对外援助方案，令中国决策者更好掌握援助地的具体情况。然而，这个崭新的机构能否令中国对外援助的支付和采购决策过程更加透明，目前还难下定论。

另一种方式的对外援助

通过投资和援助（主要包括无偿援助和优惠贷款），中国对许多发展中国家产生了巨大的影响。例如，在过去二十年中，许多非洲国家都获得了中国的大量援助，且中国对外援助的前十大受援国中有七个是非洲国家。至于在中国对外投资的大型基础设施项目（价值超过10亿美元）方面，非洲则远远落后于东南亚、前苏联和拉丁美洲国家。中国通过“一带一路”倡议开展的基础设施投资总体规模，估计在1万亿美元到8万亿美元之间。

在对外援助方面，中国与西方的做法有很大不同。中国并不依据“巴黎原则”行事。“巴黎原则”包括为实现更好的援助效果，制定援助政策应遵循的五大基本原则：增加受援国自行确定优先发展事项的自主权；提升援助目标与受援国政策优先事项的联系；提升援助国之间援助行动的协调与配合；提升援助管理水平以实现可测量的成果；援助国和受援国共同对失败负责。与大多数西方国家的发展援助政策不同，中国对外援助并不会在改善当地治理水平、加强妇女权利或打击腐败等方面设定严苛的条件。此外，中国对无偿援助和贷款罕有区分，也未公布向具体国家提供援助的详细信息。

中国采取的整体战略，就是树立一个笃信国与国之间的交往



作者介绍

丹·巴尼克（Dan Banik）是挪威奥斯陆大学政治学教授及环境与发展研究中心（Oslo SDG Initiative）主任，他近年来在中国对非援助和投资方面开展了广泛研究。

应当实现双赢结果的国家形象。因此，当中国在世界范围内做出有关援助和投资项目的决策时，总是一副不质疑受援国政府合法性的样子。中国宣扬其对外援助政策反映了一系列相互联系的基本原则，例如互利共赢、不干涉他国内政、相互尊重和友好原则。在发展援助方面，中国领导人往往特别担心被认为对他国指手画脚，因此中国总是强调发展中国家应当开展经验分享，实现经济自立。

解析中国对外援助存在的问题

尽管中国在对外援助方面的重要地位和创新方法日益瞩目，但确实也面临一系列挑战和限制。这些问题制约了援外项目的有效实施，在某些方面甚至严重影响了经济效果。

一些受援国公民表达的一项主要担忧是，某些项目可能并不适合该国的国情。在撒哈拉以南的非洲以及其他发展中国家和地区，各方越来越质疑本国政府在中国资助下启动某些项目的能力和动机。修建公路和铁路当然皆大欢喜。但是，在当地许多居民仍然身处贫困的情况下建造昂贵的体育场馆和五星级酒店，其益处究竟如何，则受到一些人的质疑。非洲大陆各地社会政治条件和文化传统迥异，中国却在大部分地区推行“一刀切”的模式，这也是被许多人诟病的地方。

另一些人则指责中国在投资决策的条件以及援外项目分配的规模和性质方面缺乏透明度。在世界上很多地方，当地民众和民间组织经常质疑本国政府通过谈判获取中国各项贷款，其背后的逻辑和条件是什么，即便这些都是无息贷款和优惠贷款。这些人希望了解更多关于贷款附加条件、本国负担能力以及政府违约后果方面的信息。近年来，越来越多的国家——包括马来西亚、塞拉利昂和斯里兰卡——公开表达了对中国贷款风险以及可能无力偿还的担忧。

中国政府面临的第三个问题是，其开展投资的很多发展中国家投资环境普遍较差，而中国没有足够多的专业人才来解决所面临的风险和挑战。受援国对中国提出的要求越来越高（包括产品质量更好、长期项目的维护和响应能力更快）。许多全球性问题本身十分复杂，这就要求中国加强与国际机构的伙伴关系，并与其他受援国开展更加紧密的双边合作，这包括大力推动中国近年来一直倡导的所谓“三边合作”。现在，中国建立了若干重要金融机构（例如亚洲基础设施投资银行），中国为推动实施联合国“2030年可持续发展议程”，也更加积极地与多边机构开展合作，因此促进各方共同参与、相互借鉴愈发重要。

面对上述挑战，中国有充分理由做出改变。长期以来，中国对外援助模式一直以简单易行吸引各受援国——不需要耗时长久的规划，不需要收费高昂的顾问，不需要指手画脚的民间组织，也不需要天长日久的承诺，只有专注、快速、务实的解决方案。随着“一带一路”的宏伟蓝图稳步铺开，中国将目标瞄准了其悠久的对外援助历史，希望以此积累软实力，在全球事务中发挥更加积极的作用。然而，要实现预期影响，还需要采取更加负责任的态度，切实改善该国当前的对外援助模式。

改善中国对外援助模式

面对这些挑战，国家国际发展合作署能够采取哪些对策，又应该采取哪些对策？在中国国内，该机构将有助于提升与对外援助和投资有关的规划和协调水平；推动对投资活动的独立评估，以此促进中国更多关注投资的效果；缓和传统上外交部和商务部在援外项目方面的竞争和紧张关系；以更加有效的方式向中国公众解释并说明，为什么在国内存在诸多紧迫问题的情况下，中国仍有必要向国外提供援助。

国家国际发展合作署的一些工作也可能在中国境外产生深远的影响。该机构可以帮助确定全球发展和援助政策的未来方向，促进全球范围生活条件的改善；通过创建全新的国家和全球平台，以更加积极的姿态邀请具有专业知识的各方（包括学者、记者和民间组织代表）共同参与进来，不断提高国内外对外援助相关决策的稳健性和合法性。

整体而言，对受援国当地问题以及经济和行政的挑战了解越多，对受援国国家和地方层面的政治趋势分析越细致，对中国的对外援助事业助益越大。此前，没有一个专门的援助机构专职从事分配决策方面必备的基础工作——包括可行性研究、影响分析和评估——中国在世界各地驻外使领馆的工作人员往往疲于应付。因此，使领馆常常需要通过其他方面——特别是在国外开展业务的中国私营企业——提供必要的信息，以便向中国的决策者说明某个援外项目的必要性。

如果国家国际发展合作署可以吸引国内外的优秀人才加入，并将这些人员派往其设在世界各地的办事处或中国驻外使领馆，特别是中国对外援助项目集中的国家，必将产生重大的影响。这将赋予派驻人员一定的自主权，增强驻外使领馆的能力，并有助于中国更加准确地把握当地的政治环境。中国需要在能力建设方面加大投资，以便降低当前及未来投资相关的风险，在必要时与受援国重新协商贷款偿还条件，并推动建立更加健全、更加协调的对外援助和投资政策体系。

进一步提升公开性和透明度

在这一方面，国家国际发展合作署似乎已经采取了一些措施。2018年11月，该署发布了《对外援助管理办法（征求意见稿）》。根据Marina Rudyak的英译文，该文件虽然以2014年的一份政府文件为基础，但也表明管理办法正在进行重大改革。例如，国家国际发展合作署计划“加强对外援助的战略谋划和统筹协调”，编制“对外援助项目年度预决算”，开展评估工作，“与受援方沟通援助需求并实行政策审核”。该文件还提到，国家国际发展合作署计划制定分国别援助政策，这意味着将放弃“一刀切”的对外援助方式。

即便如此，有些问题可能并非将由该署处理。例如，自联合国通过“2030年议程”以来，中国已多次表示愿意与多边组织（包括联合国机构和世界银行）开展更加密切的合作，确保“一带一路”与实现联合国制定的可持续发展目标相一致。然而，这种合作——为了从长远确保其建设性和可持续性——要求中国政府在其决策和采购程序、援助分配标准、优先援助领域和国家以及实际无偿援助和贷款数额上更加公开透明。在这些问题上，国家国际发展合作署将发挥多大影响尚未可知。

这一点之所以重要，是因为中国对外援助另一亟需解决的问题在于实现更加精准的国家 and 地方援助支出数据的收集、汇总和这类信息的广泛公开。在援外政策方面，以更加清晰的方式，实现更大程度的公开，有望帮助减少中国与其他受援国之间的相互猜疑，并提升双多边援助方之间援外项目的协调和统一。如果中国可以帮助受援国提升管理水平和公共行政效率，并鼓励受援国政府以更加公开透明的方式促进可持续发展，中国的对外援助将对全球发展产生更加深远的影响。此外，透明度的提高将有助于增加援外项目的可预测性，从而帮助受援国政府更好地规划并将各方援助计划纳入其国家决策过程。反过来，这些改善措施还可能有助于提升低收入国家的治理能力。在《对外援助管理办法（征求意见稿）》中，国家国际发展合作署也表示，有意愿就中国对外援助缺乏透明度的批评采取措施。

国家国际发展合作署将对中国援外透明度发挥何种影响，目前尚无法给出明确的答案。如果该机构的使命能够实现，如果该机构能够建立有效的部际协调机制，该机构将有望为提升中国在世界各地的援助和投资项目有效性做出重大贡献。即便在短期内无法完全解决上述所有问题，该机构的成立也标志着中国已经意识到其对外援助方法的局限性，且正在采取措施着手解决这些问题。

清华-卡内基全球政策中心

清华-卡内基全球政策中心汇集来自中国、美国以及世界各地的资深学者和专家，就当今社会面临的全球性挑战开展对话与研究，寻求建设性的解决方案。卡内基通常不以机构身份对公共政策问题发表意见。此处所阐述的观点仅表明作者的个人立场，并不代表本研究院、研究院理事或工作人员的观点。

© 2019 年卡内基国际和平研究院。保留所有版权。

卡内基国际和平研究院

卡内基国际和平研究院在俄罗斯、中国、印度、欧洲、中东以及美国设有政策研究中心，形成了独一无二的全球网络。百年以来，卡内基一直通过提出并分析最新政策思想，与政界、商界、以及公民社会的决策者们进行直接的交流和合作，致力于促进全球和平。卡内基在全球各地的研究中心将协同努力，运用多重国家视角研究双边议题、区域热点以及全球问题，为应对这些问题带来不可估量的贡献。