

新时期中国对外援助战略研究

胡再勇

内容提要 经过六十多年的发展,中国对外援助仍存在一些问题,如缺乏系统的对外援助战略、援助管理机制不完善、援助渠道单一、缺乏有效的评估机制等。在分析中国面临的国内外形势的基础上,本文研究了新时期中国对外援助的政策目标,并对新时期中国的对外援助战略进行了探讨。

关键词 对外援助 政策目标 援助战略

自新中国成立的第二年起,中国就积极开展对外援助,截至2009年底,中国累计已对一百二十多个发展中国家提供了经济技术援助,向三十多个国际和区域组织提供了捐款,累计对外提供援助金额达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。六十多年的持续对外援助有力地配合了中国的外交,扩展了中国的国际影响力,提升了中国的国际地位,维护了国家主权和领土完整,促进了受援国经济的发展,实现了中国和受援国在经济上的互利共赢。

全球金融危机后,国际政治经济格局发生了巨大变化,美国经济实力相对下降,而中国经济实力则相对上升,全球治理模式也实现了由G8向G20的转变,新兴市场经济国家在全球事务中的发言权在上升,同时,中国的周

边环境也在发生变化,在东亚,辅以军事(军事同盟)和经济手段(环太平洋经济合作协定,Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP),美国重返亚洲战略稳步推进,目的是维持美国的全球领导地位、搭亚太经济高速发展的顺风车,同时抑制中国的影响力,而中国则在南海、东海和多个国家存在领土纷争,且久拖不决,风险上升。在这种背景下,中国亟需针对周边环境和国际格局的变化,制定适应新形势的清晰的对外援助战略,并辅以相应的法规体系,以持续有效地发挥对外援助的战略作用。

一、当前中国对外援助面临的主要问题

经过六十多年的发展,中国的对外援助取得了丰硕成果,有力地配合了中国外交行动,维护了中国的政治、经济利益,扩展了

中国的国际影响力,也促进了受援国的发展,但仍存在一些问题,如缺乏系统的对外援助战略、援助管理机制不完善、援助渠道单一、援助有效性缺乏评估机制等。

(一)缺乏系统的对外援助战略

为分析中国的对外援助指导思想 and 对外援助战略,首先必须分析中国对外援助发展的冷战背景,1945年二战胜利后,美国提出了“马歇尔计划”,帮助欧洲发展经济,抵御苏联势力的影响,随着二战后美苏冷战的全面展开,为全面遏制以苏联为首的社会主义的影响,美国的援助进一步扩大,采取了对日本的扶植政策,除日本外,美国还对台湾、南朝鲜、南越进行了援助。1949年1月,美国进一步提出了“第四点计划”,进一步将援助的触角伸向贫困的亚非拉地区,以遏制苏联的影响。为了在冷战中战胜苏联,

美国实施了大规模的对外援助,据统计,从1945年7月至1960年末,美国对外经济援助总额达500.31亿美元。而苏联认为“马歇尔计划”针对的就是苏联,在“两个平行世界”的指导思想上,苏联认为东欧国家是自己的势力范围,提出并实施了“莫洛托夫计划”,即通过与东欧国家签订一系列的贸易和经济协定以加强彼此之间的经济联系,除对东欧国家实施援助外,为争夺全球影响力,苏联也对亚非拉国家提供了大量援助,尤其是对中国提供了大量经济、技术和军事援助。

在美苏冷战的背景下,中国的对外援助具有明显的意识形态特征,中国提出了向以苏联为首的社会主义国家一边倒的外交方针,这就决定了新中国成立后中国的对外援助对象主要是社会主义国家,以及为摆脱殖民地半殖民地争取民族解放的亚非拉第三世界国家和已经实现独立的民族国家。从1950年到1978年,中国的援助对象有66个,其中非洲是中国最大的援助地区,受援的非洲国家(地区)达到45个。在这个时期,中国的对外援助具有明显的政治和安全目的。

需要特别提到的是,1964年1月16日,周恩来总理在访问加纳期间,提出了中国对外经济技术援助八项原则,主要内容是:平等互利;尊重受援国主权,绝不附带任何条件,绝不要求任何特权;中国以无息或低息贷款方式提供援助;帮助受援国走自力更生、经济上独立发展的道路;力求投资少,收效快;提供中国最好的设备

和物资;帮助受援国掌握技术;专家待遇一律平等。这八项原则构成了中国对外援助的指导原则,其中,不附带任何政治条件一直受到受援国的称赞,但也受到西方国家的诋毁。

从1950-1978年,中国对外援助迅速扩展,援助规模总体上不断扩大,但也带来一些问题,如对外援助规模与国力不相称,1953年至1978年,中国对外援助占财政支出的比重平均为3.11%,其中除1958-1960年这三年对外援助占财政支出比重低于1%外,其余23年都高于1%,其中比重超过5%的有6年,分别是1968年和1971-1975年,尤其是1972-1974年更是超过6%,1973年达到6.904%,是历史的最高点,而国际惯例通常为1%。决策体制存在弊端,集体决策机制有时被领导人个人决策所取代,在决定援助对象、援助项目乃至援助金额时,领导个人因素在决策中起着更大的作用。对受援对象缺乏系统评估,导致不当后果,如阿尔及利亚和越南一直是中国主要的援助国,20世纪70年代后期,这些国家推行反华政策,导致双边关系恶化,援助被迫中断。

1979年后,中国对对外援助规模、方式和体制进行了调整和初步改革。改革的原因是世界形势发生了大的变化,中国没有来自外在的安全威胁,中央判断和平和发展是时代的主题,并对“一边倒”的外交方针进行了调整,实行独立自主的不结盟外交政策。同时将工作重点转移到一切以经

济建设为中心,外交工作也不例外,中国将外交工作由经济为外交工作服务调整到外交为经济建设服务。中国还实行了对外开放,强调对外经济关系的重要性,即要充分利用国内国外两种资源打开国内国外两个市场,要积极引进和利用外资。在这种思路下,国家对对外援助进行了调整,即对外援助不能是单向对外的,同时也要接受发达国家和国际组织的经济援助。

根据国内外形势的发展以及对以往援外工作经验的总结,国家提出了援外工作的四项原则,即“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”。实际上,四项原则是八项原则的继承和发展,都强调了平等互利、互相尊重主权,促进发展等内容。但与以往不同:一是新的四项原则更强调对外援助的经济收益;二是强调援助的双向性;三是强调对外援助的形式多样化;四是更强调共同发展。在新的外交方针和四项原则的指导下,1979-1994年,中国对外援助出现了较大变化,突出的一个特点是援助对象扩大,但相对援助金额反而下降。1983年,中国的对外援助对象达到95个,到1994年,中国的对外援助对象达到102个,而对外援助支出占中国财政支出的比重反而较前一个时期下降,由1950年至1988年的平均3.11%下降到1989年至1994年的平均0.60%。

冷战结束后,经济实力日益成为国际竞争力的重要指标,对外援助所追求的政治安全目标逐渐转化为经济利益目标,经济利

益成为各国外交的重要目的。在这种背景下,1995年9月国务院下达《关于改革援外工作有关问题的批复》,对援外工作进行了改革,主要包括,在援助结构上扩大政府贴息优惠贷款的规模和扩大无偿援助的比例;在援助项目上,重点支持受援国的生产性项目;在援助资金上,将政府资金和银行资金结合起来,并适当接受企业资金参与援助;在援助方式上,推动援外项目合资合作。截至2009年底,中国累计向161个国家以及30多个国际和区域组织提供了援助,其中经常性接受中国援助的发展中国家有123个: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。亚洲和非洲接受了中国80%左右的援助。

从中国对外援助的发展历程来看,虽然中国先后提出了一些基本指导原则,但并没有制定清晰的对外援助战略,缺乏清晰的对外援助政策目标,导致对外援助在受援国选择、政策目标实现、援助方式、援助资金等诸方面都存在一些失误。

(二)对外援助管理机制存在问题

随着对外援助的发展,中国的对外援助体系也逐步建立起来,当前,中国的对外援助体系主要由对外援助管理体系和对外援助支持体系组成。中国的对外援助管理体系主要以商务部、外交部和财政部三个部委为主,其余部委和各地商务部共同参与管理,在这些管理部门之间,还建立了一些援外工作联动机制,如商

务部、外交部和财政部三部委援外工作联动机制;商务部、外交部和解放军总参谋部等部门的紧急人道主义援助联动工作机制;商务部、财政部、中国人民银行、进出口银行和国家开发银行等部门的债务减免工作机制等。而中国援外工作的支持机制主要包括两个重要的机构,即商务部国际经济合作事务局和进出口银行,商务部国际经济合作事务局是重要的援外工作辅助管理机构,主要负责对外援助的促进、服务和保障工作,进出口银行是中国的政策性银行,主要负责办理优惠援外贷款。

虽然中国已初步建立起具有中国特色的对外援助管理体系,但管理体系不成熟,仍然存在一些问题:

1.缺乏完整的理论指导

虽然随着国内外形势的变化,中国对对外援助工作和管理及时进行了改革和调整,并对对外援助的基本指导原则进行了创新,但中国至今仍未发展出系统的对外援助理论,对外援助缺乏完整的理论指导。中国的对外援助理论研究力量相当薄弱,既没有对西方援助理论进行系统的梳理,更没有建立起具有中国特色的,适应援外工作的理论体系。

2.缺乏相应法规体系

西方国家大多已建立起系统的对外援助法规体系,对对外援助的原因、对象、目的、提案、批准程序、援助规模、援助方式、年度对外援助总规模占财政支出比重都进行详细规定,这样使得西方的对外援助工作比较透明,对外

援助稳定持续,不会因为领导人的变更而经常发生调整,西方的对外援助在法规的制约下,基本实现了西方国家维护其全球战略利益的总体目标。而中国的对外援助工作主要由一些部门文献和规章制度来约束,缺乏相应的法规体系,这一方面导致中国的对外援助缺乏透明度,导致外界的猜测和批评;另一方面,缺乏法律约束使对外援助的随意性较大,经常发生变化,影响中国对外援助的效果。

3.对外援助管理机制尚不成熟

虽然中国已经初步建立起对外援助管理机制,包括援助管理体系和辅助支持体系,但中国的对外援助管理尚处于起步阶段,很多方面还需要进一步改进。在对外援助决策方面,领导人的个人意愿仍具有相当影响力;在对外援助方面,过于强调对外援助的政治意义,导致企业的经济利益受损,如中铁建援建沙特麦加地铁项目;在对外援助内容方面,尚缺乏科学决策,如2011年日本大地震后,中国对日紧急无偿援助1万吨汽油、1万吨柴油,实际上日本战略石油储备远远高于中国,对日石油援助受到广泛批评;在对外援助主体方面,虽然我国已经建立起对外援助资格认证制度,但对外援助主体缺乏对外援助的经验和意愿,对对外援助的政治认识仍不足;在对外援助效果方面,对对外援助的效果尚缺乏有效的评估机制。

(三)援助渠道问题

当前中国对外援助的特点是

以双边为主, 多边援助渠道没有得到充分重视, 而且非政府组织(NGO)在援助中的作用未得到有效发挥。

1. 多边援助渠道未得到充分重视

新中国成立后, 中国还不是联合国的合法成员, 导致中国的对外援助只能是从双边援助开始, 新中国成立后的 20 年, 中国积极进行双边援助。1971 年 10 月 25 日中国恢复联合国的合法席位后, 中国开始参与联合国机构组织下的多边援助, 1980 年中国恢复在世界银行和国际货币基金组织的合法席位, 1985 年中国加入非洲发展银行, 中国参与多边援助的渠道更加广泛, 目前, 中国参与多边援助主要是向多边机构提供优惠贷款和无偿贷款。目前, 中国主要向联合国的一些机构以及一些国际和区域银行提供多边援助资金, 如联合国开发计划署、联合国难民署、联合国人口基金组织、联合国工业发展基金会以及联合国儿童基金会、世界粮食计划署、国际农业发展基金、世界银行系统、地区发展银行等。

但总体上来看, 中国的对外援助以双边援助为主, 多边援助渠道未得到充分重视。实际上, 双边援助因为政治因素强容易导致受援国的疑虑, 而国际多边援助是在联合国、地区或区域性银行的安排下进行, 拥有多年成功经验, 政治性因素较少, 受援国更易接受。

2. NGO 在援助中的作用未得到有效发挥

NGO 援助是民间的非政府援助, NGO 援助在发达国家得到广泛的使用, 其在对外援助中更易于表达善意, 相对政府援助的政治性因素, NGO 援助更易于被受援国接受。因此, 在政府援助中加入 NGO 援助, 有助于稀释援助的政治性, 而释放援助的善意。

目前, 中国开展 NGO 援助的机构主要是中国红十字会、中华慈善总会、中国扶贫基金会等民间团体以及各类企业等。如 2004 年印度洋海啸和东南亚海啸后, 中国红十字会和中华慈善总会成为政府指定的接受社会捐款的 NGO, 并积极向当地政府提供一些援助, 一些中资企业, 如华为也向当地无偿提供了大规模的电子通讯设备。在巴基斯坦发生地震、洪灾等灾难时, 中国红十字会积极开展援助, 提供包括现汇、食用物资等的大规模援助, 一些中国企业也积极提供援助, 并且规模不小。

但总体上来看, 中国 NGO 的对外援助还很不完善, 还处于培育阶段。随着中国经济实力的增强, 在未来的对外援助战略中, 必须充分发挥 NGO 的援助作用。

(四) 缺乏援助有效性评估机制

虽然商务部已经系统建立起针对具体对外援助项目的有效管理机制, 包括援外项目的考察、设计、设计审查、设计监理、招标、贯标、施工、施工监理、中期质量检查、竣工验收检查、重大工程巡检等措施。但我国还未建立起国家层面的整体对外援助有效性评估

机制, 对外援助是重要的外交手段, 其目的是实现一定的外交政策目标, 对外援助的有效性需要加以评估, 这样才能有针对性地对外援助的目的国、援助方式、手段等进行相应调整, 从而更好的实现对外援助的外交政策目标。

二、新时期中国面临的国内外形势分析

(一) 新时期中国面临的国际形势分析

1. 经济形势

全球金融危机以来, 全球经济回升遭遇波折, 增长格局加速调整, 体现出如下特点: 一是发达经济体经济增速显著低于新兴和发展中经济体, 经济增长格局两级分化, 但增长差距呈缩小趋势; 二是发达经济体内部, 经济增速分化严重, 美国经济复苏明显, 而欧元区则深陷泥潭; 三是新兴经济体内部, 中印虽仍维持高速增长, 但经济增速已不可能重回两位数增长时代; 四是全球经济失衡明显缓解, 再平衡进程预计将持续。

不同经济体增长率差异的持续使得世界经济增长格局持续调整(见表 1)。危机发生前的 2007 年, 发达经济体与新兴和发展中经济体经济增长差异为 6.11 个百分点; 危机期间的 2008 年和 2009 年, 增长率差异分别为 5.94 个百分点和 6.52 个百分点; 危机后的恢复期, 2010 年, 增长率差异为 4.26 个百分点, 2011 年增长率差异为 4.5 个百分点, 而 2012 年增长率差异缩小为 3.7 个百分

表 1: 2007-2012 年主要经济体的经济增长情况

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均值
发达经济体	2.76	0.09	-3.72	3.07	1.7	1.2	0.85
其中: 欧元区	2.99	0.41	-4.25	1.79	1.5	-0.6	0.31
新兴和发展中经济体	8.87	6.03	2.80	7.33	6.2	4.9	6.02
其中: 亚洲发展经济体	11.46	7.74	7.17	9.46	7.8	6.5	8.36
独联体	8.92	5.32	-6.4	4.60	4.8	3.4	3.44
中东和北非	6.66	4.63	2.63	4.41	4.00	4.5	4.47

资料来源: IMF 世界经济展望(WEO)数据库, 2013 年 7 月 9 日。

点。经济增长率差异在经济恢复期明显缩小, 这也是全球经济增长格局变化的重要趋势。

新兴和发展中经济体经济增速显著下滑主要源于外部需求的下降, 其中, 受影响最严重的是中国和印度。从外部环境来看, 全球经济再平衡的要求以及发达国家的财政整顿政策都使得西方国家的进口需求难以在短期内恢复历史高位, 从内部环境来看, 中国和印度严重依赖出口和投资的粗放型经济经济增长模式是以廉价土地和劳动力为基础, 以严重牺牲环境和资源为代价的, 在工资持续增长和环境压力持续增大的情况下这种经济增长模式难以持续, 这也意味着中印的经济增长率难以恢复到过去的两位数增长时代。

金融危机以来, 全球经济增速下滑, 但全球经济失衡状态反而有所缓解, 主要原因是全球金融危机后美国等西方国家内需下降, 直接导致东亚等新兴市场经济国家的出口下跌, 从而导致美国等西方国家以及中国等发展中国家经常账户失衡程度缓解。

实际上自金融危机以来, 除 2009 年外, 发达经济体的出口增

速就持续大于进口增速 (见表 2)。2007-2012 年, 发达经济体出口增速平均为 2.70%, 进口平均增速为 1.88%, 出口超过进口 0.83 个百分点; 而同期新兴和发展中经济体的出口增速平均为 4.77%, 进口平均增速为 6.99%, 进口超过出口 2.21 个百分点, 预计这一再平衡过程在未来会持续。

2. 政治安全形势

政治安全是指国家主权独立、领土完整、国家尊严和社会政治制度不受侵犯。亚太地区是大国最密集的地区, 这些大国间存在共同利益, 但也因历史和地缘政治等因素存在较高的冲突概率。随着东亚在全球经济和政治地位的持续上升, 美国越来越重视东亚地区, 美国高调重返东南亚以及提升美日、美韩等双边同盟关系, 均意在维持美国在东亚地位的主导性优势地位。随着中国经济的持续崛起, 美国越来越重视中国, 希望与中国积极合作, 建立和维持一种有利于美国的国际秩序, 共同解决本地区和全球范围内的各种重大问题, 这是中国的重要机遇, 使中美关系的时空背景更广阔, 中国在美国东亚

地区战略中的价值处于上升态势, 以发展、合作为导向的美国东亚战略与中国地区战略趋同倾向日益明显。

对中国来说, 影响中国在东亚和亚太政治安全的最大因素是美国, 美国对中国采取的是接触和防范政策, 通过接触, 美国一方面可以开拓中国的巨大市场, 分享中国经济快速增长的成果; 另一方面还可以在政治上将中国逐步融入现有以美国为主导的西方国际体系, 诱使中国政治西化, 做美国所谓的负责任的利益攸关方, 但美国同时对美国采取防范措施, 在经济上遏制中国, 防止中国后来居上, 挑战美国在东亚和亚太的战略经济利益, 在政治上遏制中国模式影响力的扩大, 在安全上, 加强在亚太地区的前沿军事部署、升级在亚太的辐轴式双边军事同盟体系, 形成对中国的“半月型”包围圈。同时美国保持对台售武、宣扬美日安保条约适用于钓鱼岛、高调介入南海争端等无不干涉中国主权独立, 威胁中国领土完整, 对中国的国家安全构成重大威胁。

中国在东亚和亚太合作中面临的主要挑战有以下几个方面: 一是美国为保持对东亚和亚太地区的主导性优势地位, 维护美国在东亚和亚太的利益, 势必积极影响东亚、亚太合作进程, 并加强针对中国的前沿军事部署, 干涉中国的东海、南海以及台湾问题, 对中国的崛起进行遏制。如果具有全球影响的中美关系处理不当, 必将影响中国的东亚和亚太战略; 二是随着中国的经济实力

表 2:2007-2012 年发达经济体和新兴及发展中经济体贸易(货物)增速情况

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
发达经济体	出口	6.017	1.764	-13.409	14.091	5.933	1.813
	进口	5.076	0.363	-13.068	13.27	5.022	0.59
新兴及发展中经济体	出口	8.838	3.566	-8.14	13.871	6.336	4.165
	进口	14.145	7.817	-9.539	15.405	9.517	4.575

数据来源:IMF 的 world economic outlook 数据库,2013 年 7 月。

和国际地位持续快速上升,东亚国家对中国的战略疑虑加深,他们既有同中国加强经济合作,获得对华经济合作利益的意愿,又担心中国影响力不断上升主导东亚经济合作,因此,采取大国平衡战略,邀请美国、俄罗斯、澳大利亚、印度等加入东亚合作,以制衡中国。第三是东亚和亚太由于冷战残余以及历史原因存在一些传统安全隐患,而其中很多与中国息息相关,如朝鲜半岛问题、中日东海问题、台湾问题、中国的南海问题、中印边界问题等,这些问题处理不当会严重影响中国参与东亚和亚太合作进程。第四个挑战是非传统安全问题。虽然区域合作有助于共同应对非传统安全,但区域联系的紧密也有助于非传统安全在国家间的扩散和传播,如传染性疾病、经济金融危机、信息安全、走私贩毒、洗钱、武器扩散等,这也是我国参与东亚、亚太区域合作所面临的挑战。

针对东亚和亚太地区受到的政治安全威胁,中国必须始终不渝地坚持走和平发展道路,永远不称霸、不扩张、不对任何国家构成军事威胁。坚持与邻为善、以邻为伴的周边外交方针,积极推动中国东盟自贸区的进一步深入发展,推动建立中日韩自贸区,发展与印度、澳大利亚、美国等国更紧

密的双边经贸关系,推动建立东亚共同体,以共同的经济利益将周边国家紧紧拴住,遏制周边国家对中国的戒心、遏制和包围。同时坚持开放的地区经济合作,不排除美国,不挑战美国的霸权和核心利益,坚持通过与美国进行战略与经济对话化解双边矛盾,防止出现战略误判,共同推动建立持久和平、共同繁荣的和谐亚太。

(二)新时期中国面临的国内形势分析

1. 经济形势

当前国内的经济形势突出体现在两点,一是经济增速下滑明显;二是能源资源进口依存度依然保持在高位。

全球金融危机后,中国经济增速持续下滑,2010 年,GDP 增速为 10.2%,2011 年为 9.2%,2012 年为 7.8%。中国经济增速

下滑的原因有以下几点:一是出口的大幅下滑,西方发达国家进口下降直接导致中国出口增速大幅下滑,2009 年出口下降 16%,2010 年出口增速 31.3%仅属于恢复性增长,2011 年出口增长 20.3%,2012 年出口增速 7.9%,2010-2012 年,出口增速连续大幅下滑。二是投资的结构调整,全球金融危机后的 4 万亿经济刺激计划直接导致中国的经济增长结构性畸形更严重,为进行结构性调整,中国降低了固定资产投资的强度,2009 年至 2012 年,全社会固定资产投资分别增长 30.1%、23.8%、23.6%和 20.3%。三是在房价的迅速抬升过程中,居民的消费意愿受到制约,2009 年社会消费品零售总额增长 15.5%,2010 年增长 18.3%,2011 年和 2012 年分别为 17.1%和 14.3%,消费增长也呈下降趋势。

中国经济增速的下滑,并没有降低中国对海外能源资源的依存度,表 3 给出了 2003 年以来中国石油的产量、消费量、净进口量和进口依存度情况。2002 年以来,中国的石油产量总体上在持续增加,但受制于储存量以及开

表 3:2003-2012 年中国石油产量、消费量及进口量以及进口依存度情况

(单位:百万吨)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
产量	169.6	174.1	181.4	184.8	186.3	190.4	189.5	203	202.9	207.5
消费量	271.7	318.9	327.8	351.2	369.3	376	388.2	437.7	459.4	483.7
进口量	219.5	169.5	220.8	186.9	194.0	211.9	301.1	299.1	282.2	306
出口量	21.95	16.95	22.08	18.69	19.2	21.19	30.11	29.91	28.22	21.95
净进口量	197.55	152.55	198.72	168.21	174.8	190.71	271	269.2	253.98	284
进口依存度(%)	72.7	47.8	60.6	47.9	47.3	50.7	69.8	61.5	55.3	58.7

资料来源:《2013 年 BP 世界能源统计年鉴》和 2004-2012 年《中国统计年鉴》。

采技术,增长较缓慢,远远跟不上消费的增长,2003年至2012年,我国石油产量年均增长2.29%,而消费量年均增长6.72%,消费量增长率超过年产量增长率4.43个百分点,这就需要通过大规模进口来弥补,2003年至2012年,我国石油净进口年均增长5.86%,石油净进口规模由2003年的1.98亿吨增加到2012年的2.84亿吨,目前,石油进口依存度接近60%。

除石油外,随着中国经济的迅速发展,中国对其他石化资源的需求也在持续上升,在《2030年世界能源展望》中,BP预计未来20年内随着GDP增速放缓以及能源强度降低,中国的年均能源消费增幅将由1990-2010年期间的6.6%下降至3.0%。预计未来20年,煤炭消费在中国的份额将从70%降至55%,石油的份额保持在18%,而天然气、核能和可再生能源的份额将上升。在能源进口方面,预计2030年中国能源总缺口将增加8亿吨油当量,石油消费的80%需要进口、天然气消费的42%需要进口,而中国还会成为主要的煤炭进口国,预计煤炭消费的6%需要进口。因此,在未来的经济发展中,需要保证中国化石能源资源的稳定安全供应,并能满足经济发展对化石能源资源的数量需求。

2. 政治形势

全球金融危机后,中国经济增速放缓,房价和物价迅猛增长后仍然在高位运行,制约了普通消费者的消费意愿,使得中国的经济结构调整举步维艰。同时经

过30年的高速发展,中国取得了举世瞩目的成绩,但也带来了相当沉重的问题,如环境严重恶化、贫富差距过于悬殊、道德滑坡等,在这种背景下,中国社会出现了一些不同的声音,如是先分好蛋糕,再做大蛋糕,还是先做大蛋糕,再分蛋糕等的各种争论,而且这些不同的声音背后都有着相当大的群体利益诉求。这些问题需要妥善解决,否则容易引发社会动荡。一国的国内政治形势必然会对一国的外交方针产生影响,从而也会对对外援助产生影响。

三、新时期中国对外援助的政策目标分析

对外援助是一国外交的重要工具,对不同国家而言,在其发展的不同阶段,对外援助的政策目标并不一致。总体来看,对外援助领域经济外交主要有三种政策目标,即经济目标、政治目标和公共目标。其中,经济目标是对外援助的首要目标,主要包括实现援助对象国家或地区的经济、社会发展,改善受援助地区人民的生活水平。对外援助的政治目标是提升援助国国际政治地位和影响力。此外,对外援助还有公共目标,如对受援国的基础设施、教育、医疗卫生等领域进行援助、对发生自然灾害或战争等地区进行人道主义援助等,这些都体现了对外援助公共目标的非营利性和利他性等特点。

同样,中国对外援助也存在这三种政策目标。经济目标是新时期中国对外援助的首要目标,除帮助受援对象实现经济、社会

发展外,通过将对外援助与投资、承包、贸易等经济合作结合起来,实现中国与受援国的互利共赢,此外,通过重建援助、稳定世界和地区经济以及加强对受援国或地区的经济渗透和影响。新时期,中国对外援助的政治目标主要是通过对外援助,巩固在传统势力范围内的影响力,而通过对外军事援助,稳固援助对象国的政府,培养亲本国的势力并不是中国对外援助的主要政治目标。新中国成立后为巩固新生的政权,中国也曾经大规模援助与本国意识形态、经济政治制度相类似的国家,以便共同提升意识形态、经济政治制度等的国际影响力,但现在意识形态在中国的对外援助中已不占指导性地位。十八大后,中国进一步深化改革开放,进一步加强经济建设,意识形态在中国的对外援助中越来越淡化,在这种背景下,公共目标会越来越成为中国对外援助的重要目标,即将援助领域关注于受援国的基础设施、教育和医疗卫生,并加大对发生地震、海啸等自然灾害的国家和地区实施人道主义援助。

结合新时期中国面临的国内外形势以及中国对外援助的三种政策目标,可以更进一步阐释中国对外援助的具体目标,从经济目标来看,将对外援助与承包、投资、贸易等方式结合起来,实现受援国与中国在经济上的双赢,尤其是在对外援助时,将援助资金和优惠贷款、出口信贷等组合起来提供,这样不但可以为大型项目建设提供资金,而且往往会给本国的产品出口提供机会。其中,

中国在选择发展中国家外援对象上,可以有针对性地注重能源资源丰富而经济落后的国家和地区,通过贸易等方式实现受援国的可持续发展,同时实现中国能源资源的供给。从政治目标上来看,首先是通过对外援助稳定周边局势,加强同周边国家的睦邻友好和务实合作,积极开展区域合作,共同营造和平稳定、平等互信、合作共赢的地区环境,为我国发展塑造和维护一个和谐的地区及周边环境;其次,中国现在也具有全球利益,维持稳定的能源资源供应,事关中国经济的稳定持续发展,因此,稳定能源资源供给国的政治局势稳定,也是中国对外援助的政治目标。从公共目标来看,除关注于受援国的基础设施、教育和医疗卫生,并加大对发生地震、海啸等自然灾害的国家和地区实施人道主义援助外,考虑到全球日益受到能源资源、环境、粮食安全、恐怖主义等全球性问题的影响,中国在公共目标领域,也应注重于消除这些全球性问题的影响。

四、新时期中国对外援助战略研究

在新的国内外形势下,有必要对中国的对外援助体系进行反思,考虑构建清晰的适应新形势的对外援助战略、适应新形势的管理体系,并制定对外援助法律体系,从法律层面规定对外援助的原因、对象、目的、提案、批准程序、援助规模、援助方式、年度对外援助总规模占财政支出比重以及评估机制等。

随着经济全球化的深化以及中国对外开放的深入发展,中国的利益遍及全球,如海外华人安全利益、稳定的能源资源供应等,因此,中国的对外援助战略应为维护中国在全球的利益,巩固和增强中国的影响力。

为实现新时期的对外援助战略,首先,需要有计划地选择援助对象,即援助对象的选择必须有助于完成中国的对外援助战略。其次,基于不同的援助对象,选择合适的对外援助方式,当前,中国对外援助主要有八种方式:成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免。其中,成套项目是中国最主要的对外援助方式,占中国外援财政支出的40%左右。成套项目援助是指通过提供无偿援助和无息贷款等援助资金帮助受援国建设生产和民用领域的工程项目。成套项目援助中的全部或部分设备、建筑材料来自援助国,有助于促进援助国的对外投资和贸易。最后,必须定期对对外援助进行评估,以分析外援项目在促进中国对外援助战略上的有效性。

为有效实施对外援助,中国需进一步完善现有援外管理机制,将援外项目提议和审批分开,以有防止对外援助的随意性。总体原则是国务院及其下属部委作为援外项目的提案方及管理方,而全国人大(财经委员会)则应是援外项目的审批方及评估方,这样可以有效约束制定援外项目上缺乏监督导致的随意性,而充分发挥人大的审批权和评估权,使

国务院及其下属部委和全国人大互相制约、互相监督,从而保证援外项目的作用。将援外项目提案和审批分开,有助于防止领导人个人在援外项目上的影响,使援外项目走上法制化轨道,减少援外项目的随意性和盲目性。

最后,必须制定对外援助法律体,从法律层面规定对外援助的原因、对象、目的、提案、批准程序、援助规模、援助方式、年度对外援助总规模占财政支出比重以及评估机制等。制定对外援助法案,有助于增强中国对外援助的透明度,减轻西方国家对对外援助不透明的批评和怀疑。最后,关于评估机制,考虑到对外援助存在三种目标,即经济目标、政治目标和公共目标,制定对外援助评估机制时,必须从对外援助战略的高度进行设计,并考虑到这三种政策目标的差异,全国人大对对外援助项目进行定期评估,将评估意见反馈给对外援助执行和管理机构,并作为审批新对外援助项目的参考。

(作者单位:外交学院)

参考文献

- 胡再勇:能源资源领域的国际格局、变化趋势与经济外交研究,《当代经济》,2012年第10期。
- 言启发、林昱:世界官方发展援助(ODA)比较研究,《世界经济研究》,2006年第5期。
- 黄梅波:中国的对外援助机制:现状和趋势,《国际经济合作》,2007年第6期。
- 赵进军等:《2012年经济外交年度报告》,经济科学出版社,2013年4月。