

Project Syndicate

中国的对外援助

Nov 8, 2021 | NANCY QIAN

芝加哥—自2000年以来中国在双边对外援助上花费了8430亿美元，平均下来相当于每年395亿美元左右，与全球最大对外援助捐赠国——美国——的支出金额相当。尽管两个国家对援外的定义有所不同，但没人会质疑一个事实，那就是于过去20年间在165个国家资助了13427个双边援助项目的中国已经成为了该领域最大的新参与者。此外最近的研究也正在挑战外部观察者以往对中国海外发展计划所持有的负面看法。

批评者指责中国提供援助不是为了帮助世界上的穷人，而是以此实现自身地缘政治目的，还强调这种援助可能对受援国造成伤害。虽然这种批评针对的不仅是中国，但就算是按照援助怀疑论者的标准，中国这类援助粗看之下也显得尤为不靠谱。

首先，为中国这13000多个项目提供资金的是300多家中国政府机构和国有企业，几乎没什么私人实体参与其中，这一事实支持了中国将援助用作政治工具的怀疑。而且与其他大型捐助国不同，中国的发展援助并不以改变受援国的体制或政治为条件。这就更让人担心中国的援助会被引导到错误的方向，无法实现对外援助所谓促进贫困国家可持续经济发展的名义目的。

中国提供援助的模式也不同寻常。该国通常会以贷款形式为大型基础设施项目提供发展资金，利率则为高补贴或参照市场利率。合同一般规定受援国必须将大部分资金花在特定中国企业身上，并由该企业提供项目建成所需的所有原材料和劳动力。

这样一来，受援国无疑会忧虑自身不断增大的对华负债。同时批评者认为中国援助所带来的益处并不明确。输入中国工人来兴建项目可能会压抑受援国的能力建设，甚至对当地劳动者的工资产生下行压力。

但最近多项研究表明这些担忧虽然有一定道理，但表象也是存在一定欺骗性的。无可否认，政治动机确实是中国海外援助的基础，但它们更多的是为了缓解其国内问题而不是为了实现异域统治。最近的一项研究记录了中国政府是如何出于平息国内政治动荡的意愿而去推动该国很大一部分海外援助行动的。例如当国内某地工人爆发抗议行动时，中央政府通常会将援外合同分配给该地的一些大型国有企业。随后这些企业会雇佣更多员工并在几年内向受援国输送劳动力和原材料以建设道路、港口或手机通讯基站。

因此援助在政治上对中国来说是个双赢举措。援助资金有助于降低国内失业率，进而可能有助于缓解社会紧张局势，同时受援国家则会对此感恩戴德。美国的粮食援助也是基于类似的原则：美国政府会在丰年收购小麦，从而为本国农民提供价格兜底，然后将这些余粮作为双边援助输送到贫穷国家。

但近期各项经济研究所带来的最重要启示在于中国的援助其实推动了受援国的**GDP增长**、家庭消费和就业。因此与以往的看法相反，中国对外援助的好处是可以外溢到普通民众身上的。

事实上，虽然许多人或许难以接受这些研究结论，但这些发现也是合乎情理的。大多数经济学家以及世界银行等机构的官员都认同现代基础设施是促进贫困国家经济增长的关键。但最需要这类基础设施的国家往往都是些体制最不健全的国家，而这种不健全又经常是这类国家陷入贫困以及无法自行建设基础设施的原因。

在这种状况下中国的援助可以提供一个好的解决方案。由于中国企业自带工人和材料且不依赖当地供应链，因此它们可以在很大程度上免遭当地的贪污和腐败现象影响。

此外，就算受援国政府毫不关心本国公民的福祉，中国建造的基础设施也能带来广泛的利益。一条连接矿山和港口的新路可以为沿线居民提供交通便利，促进当地发展。为政府目的建造的信号基站可以帮助农民获取更多信息和连结市场。公路或铁路沿线的电线也可以为附近儿童提供学习照明。

随着研究人员加大对这一主题的关注，中国援助中存在的那些无可否认的缺陷将变得更加突出。然而该国的政治动机并不一定是坏的。纵使出于自私的动机，但援助有时可以使穷人受益的事实也是有利于受援国的。毕竟没有哪个捐助国会完全无私地去承诺提供如此大量的援助。

根据研究人员的了解，中国的援助似乎是一个以有意义的方式系统地使受援国得益的罕见发展援助案例。而对该案例的更仔细研究可能会对那些有意提高对外援助效率的别国政策制定者有所帮助。

NANCY QIAN

Nancy Qian, Professor of Managerial Economics and Decision Sciences at Northwestern University's Kellogg School of Management, is Founding Director of China Econ Lab and Northwestern's China Lab.

<https://prosyn.org/brQHINpzh>

© Project Syndicate - 2022