武漢大學學報(人文科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL(Arts & Humanity)
第70卷 第3期 2017年5月
Vol. 70. No. 3 May 2017. 005～013
DOI:10.14086/j.cnki.wujhs.2017.03.001

对外援助与国家软实力:中国的现状与对策

胡鞍钢 张君忆 高宇宁

摘 要:2015年国际发展援助体系发生了深刻变化。如何理解和应对这些变化与挑战,对我国在国际发展援助体系中是否能够发挥主导作用有着极其重要的意义。当前我国的对外援助虽然增长较快且规模已居世界第4位,但是与我国经济总量、对外贸易、对外投资占世界比重仍有很大的不对称,与我国的国际地位不符并已经成为"走出去"战略的短板。我们认为,我国在坚持"严格尊重、不附带条件、不要求特权"的对外援助准则的同时,应加大对外援助力度,尤其是更加重视人力资源的援助;提高援助标准,加快建立适应国际新形式的官方宽口径对外援助资源统计方式;尽快成立以外交部牵头的国务院直属发展援助机构,开拓国际发展援助的国际合作新领域。总之,我国应以国际合作积极应对传统援助国在新一轮2030年可持续发展目标下提出的挑战。

关键词:对外援助;国家软实力;走出去战略
中图分类号:D829.10 **文献标识码**:A **文章编号**:1671-881X(2017)03-0005-09

国际援助是一个大国增强其国际影响力、国际软实力,用来服务该国外交和国际战略的重要工具,可视为一国的国家投资、国际战略投资、长期投资以及竞争性投资。

我国对外援助积累了60多年的丰富经验,作为对外经济政治的重要工具发挥着不可替代的作用。尽管中国仍处在并将长期处在社会主义初级阶段,且自身仍是世界上最大的发展中国家,但是中国块头大、能力强,有意愿为第三世界做出更大的贡献。事实上,中国一直在开展对外援助,特别是援助最不发达的国家和发展中国家,惠及占世界总数4/5的南方国家,在促进21世纪全球范围内的南北发展大趋同方面做出了积极的贡献。

我们认为,中国已经进入世界舞台中心,全面参与全球治理,并制定了令世人瞩目的"中国走出去"的大计划(我们简称"习近平计划"),其本质就是"共赢主义"。该计划包括以下内容:一是习近平所倡议的"一带一路"愿景和行动;二是习近平直接推动建立的亚洲基础设施投资银行;三是习近平在联合国峰会公开宣布的"中国援助计划"。

"习近平计划"从设想到蓝图,刚刚实施三年时间,其国际影响和作用就已经超过当年实行时间为四年的"马歇尔计划",验证了"得道者多助"的简单真理。为此,我们建议建立中国国际发展署,大幅度提高对外援助,进一步完善"习近平计划"。

一、我国对外援助新趋势

中国早在20世纪50年代就已经成为发展中国家对外援助投资大国,1973年之前国际援助总额曾一度达到国民收入的2%左右,高于西方国家所要求的0.7%。中国尽管是世界穷国,但是在发展中国家有相当大的影响力。对此,毛泽东等人有高度的政治共识。

毛泽东在 1970 年就指出:“无数事实证明,得道多助,失道寡助。这是一条历史的规律。”①一年之后,1971 年 10 月 25 日第 26 届联合国大会以压倒性多数通过决议,恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利。诚如毛泽东所言,“是非洲朋友把我们抬进联合国的”。这是中国对外援助最大的收益,也是最好的例证。为世界上人口最多的穷朋友雪中送炭,才能得道多助。

1978 年之后,中国的对外开放实质上是向西方世界开放,主动采取优惠政策积极吸引西方投资者,从以交穷朋友为主转向交富朋友为主。尽管对外援助绝对数有所扩大,但是随着经济总量的迅速扩大,其相对规模不断缩小。与此同时,中国在发展中国家的影响力和软实力相对下降。从某种意义上看,中国在扩大中国国际影响力、国际软实力方面走了一段不小的弯路,这种情况直到 20 世纪 90 年代末期才有所改变。

根据《中国的对外援助(2011)》白皮书,中国对外援助资金主要包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款三种。中国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,分别占援助总额的 41.4%、29.9%、28.7%。根据《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。若按三年加权平均汇率计算(1 美元相当于 6.5136 元人民币),约合 137.16 亿美元,平均每年为 45.72 亿美元,相当于 GDP(475716.5 亿元,约 73034 亿美元)的 0.063%,即万分之 6.3。

从国际视角看,对于中国对外援助在世界上处于什么地位,具有哪些重要特征,中国政府提供的公开信息还是相当有限的,不便于国际比较。这里我们使用宽口径和国际数据库进行探究,其中的中国对外援助总额包括双边援助(资助和无息贷款、优惠贷款支付)和优惠贷款(见表 1)。

表 1　中国对外援助净总额、总额及其增速占 GDP 比重(2001—2013)②　(单位:百万美元)

年份	双边:资助和无息贷款(1)	双边:净优惠贷款(2)	双边:对外援助净总额(3)=(1)+(2)	多边:中央政府支付给国际组织(4)	对外援助净总额(5)=(3)+(4)	双边:优惠贷款支付总额(6)	对外援助总额(7)=(1)+(2)+(4)	总额占GDP比重(%)
2001	524	126	650	91	741	128	743	0.056
2002	555	135	690	100	790	145	799	0.055
2003	576	138	714	109	823	154	839	0.051
2004	667	161	828	120	948	185	972	0.05
2005	826	202	1 028	133	1 161	236	1 194	0.053
2006	922	362	1 284	149	1 433	409	1 481	0.054
2007	1 278	755	2 033	171	2 204	821	2 270	0.064
2008	1 567	635	2 202	205	2 407	725	2 498	0.055
2009	1 723	1 174	2 897	212	3 109	1 289	3 223	0.064
2010	1 745	1 627	3 372	257	3 629	1 771	3 773	0.062
2011	2 335	1 891	4 227	280	4 507	2 090	4 705	0.063
2012	2 764	2 552	5 316	394	5 710	2 845	6 003	0.071
2013	2 908	3 484	6 393	699	7 092	3 855	7 462	0.079
年均增速(%)	15.4	31.9	21.0	18.5	20.7	32.8	21.2	15.4

从国际视角看,进入 21 世纪以来是我国对外援助事业高速发展的黄金时期③,我国对外援助额增长呈现前所未有的高增长和高弹性,占全球比重不断提高,与美、日等国的相对差距不断缩小,中国已经成为世界第四大对外援助国。

第一,中国对外援助额已经达到世界高增长国家水平。2001—2013 年期间,中国对外援助额从

①建国以来毛泽东文稿:第 13 册.北京:中央文献出版社,1998:97.
②数据来源:HARADA N K A Y. Estimating China's Foreign Aid 2001—2013. JICA-RI Working Paper,2014:1-26.
③《中国的对外援助(2014)》白皮书则称:“近年来,我国对外援助规模持续增长,对外援助事业稳步发展。”

7.43 亿美元上升至 74.62 亿美元，年均增长率高达 21.20%。从同期国际比较看，中国国际援助增长率相当于世界平均增长率（10.22%）的 2 倍、美国（9.30%）的 2.28 倍、日本（5.35%）的 3.96 倍、英国（7.17%）的 2.96 倍、德国（12.32%）的 1.72 倍（见表 2）。2001－2013 年期间，中国对外援助额相当于 2001 年援助规模的 10 倍，而同期世界平均增长速度为 3.21 倍，德国为 4.03 倍，美国为 2.91 倍，英国为 2.29 倍，日本仅为 1.86 倍（见表 2）。

表 2　中国与主要 DAC 援助国对外援助总额（2001－2013）①　（单位：百万美元）

年份	世界 ODA	OECD 的 DAC	美国	英国	德国	日本	中国	中国占世界比重（%）	美国占世界比重（%）	中国/美国（%）
2001	59 609.92	42 509.4	9 599.5	2 741.8	3 493.1	11 602.8	743	1.25	16.10	7.74
2002	69 889.4	50 111.1	12 125.6	3 612.8	4 596.7	9 348.7	799	1.14	17.35	6.59
2003	91 869.48	70 279.9	20 936.0	4 030.4	5 647.4	15 205.6	839	0.91	22.79	4.01
2004	102 764.01	74 923.0	23 520.7	5 619.9	6 115.2	12 991.0	972	0.95	22.89	4.13
2005	123 259.49	97 205.5	27 752.1	8 508.6	9 236.5	17 337.8	1 194	0.97	22.52	4.30
2006	129 967.53	99 214.0	24 292.7	9 291.5	9 477.2	13 561.8	1 481	1.14	18.69	6.10
2007	134 042.85	93 901.3	24 724.5	7 379.3	9 644.4	12 912.3	2 270	1.69	18.45	9.18
2008	158 981.02	116 251.3	31 267.0	7 799.9	12 607.0	17 963.8	2 498	1.57	19.67	7.99
2009	155 567.29	105 073.8	29 747.7	7 599.1	9 452.6	14 898.2	3 223	2.07	19.12	10.83
2010	164 252.43	114 132.0	29 413.5	8 364.1	11 229.9	17 514.7	3 773	2.30	17.91	12.83
2011	172 766.31	113 567.8	29 487.7	8 814.7	12 512.8	16 185.9	4 705	2.72	17.07	15.96
2012	178 193.77	108 011.7	24 961.3	8 983.2	12 252.9	17 304.7	6 003	3.37	14.01	24.05
2013	191 598.37	112 786.8	27 902.9	6 291.6	14 084.2	21 694.2	7 462	3.89	14.56	26.74
2001－2013 年均增长率（%）	10.22	8.47	9.30	7.17	12.32	5.4	21.20			
2013 年增长指数（2001＝100）	321	265	291	229	403	186	1 004			

注：DAC 是指 OECD 发展援助委员会。

第二，中国对外援助额与 GDP 的关系属于高弹性增长。中国对外援助额增长率相当于同期名义 GDP 增长率（15.0%）的 1.41 倍，拥有高增长弹性，即名义 GDP 增长 1 个百分点，名义对外援助额相应增长 1.41 个百分点。这既反映出中国的经济高增长带动了中国在国际援助方面的高增长，也反映出中国对发展中国家的援助不仅具有极强的经济效力，还具有强烈政治意愿。

第三，中国对外援助额占世界比重不断提高。2001 年中国国际援助仅相当于世界比重的 1.25%，而后呈现下降趋势，到 2003 年降至 0.91%，之后呈现迅速上升趋势，到 2013 年已经达到 3.89%（见表 2），超过了英国，居世界第 4 位。与此同时，OECD 的发展援助占世界比重从 2001 年的 71.3%下降至 2013 年的 58.9%，正是中国等“新加入者”才使得全球发展援助额呈上升趋势。

第四，中国对外援助额与美国、日本、德国的相对差距不断缩小。2001 年中国国际援助仅相当于美国规模（居世界第二）的 7.74%，到 2013 年已上升至 26.74%（见表 2）；2001 年相当于日本（居世界第一）的 6.40%，到 2013 年已上升至 34.30%；2001 年相当于德国的 21.3%，到 2013 年已上升至 53.0%。这意味着，中国的国际软实力在明显提高，形成了与西方国家新的竞赛。

第五，我国对外援助遍布世界发展中国家。中国对外援助的受援国地理分布涉及亚洲、非洲、拉丁

①数据来源：HARADA N K A Y. Estimating China's Foreign Aid 2001－2013. JICA-RI Working Paper，2014：1-26.

美洲、加勒比、大洋洲和东欧等地区的大部分发展中国家,对其中最不发达国家(占 52.1%)和其它低收入国家的援助比重始终保持在 2/3 左右。我国对外援助领域很广泛,覆盖了最不发达国家和其它低收入国家的经济基础设施、社会公共基础设施、人力资源开发、贸易发展、环境保护、人道主义以及物资等社会经济发展的方方面面,为这些国家减少贫困和改善民生做出了实实在在的贡献。我国注重在区域合作层面加强与受援国的集体磋商,利用中非合作论坛、中国一东盟领导人会议等区域合作机制和平台,多次宣布一揽子援助措施,积极回应各区域的发展需要。

二、我国对外援助的突出问题:四个“极不对称”

尽管我国已经成为世界第四大对外援助国,但是与其它硬实力指标相比仍显示了四个极不对称。

第一,我国对外援助与对外直接投资占世界总量比重极不对称。2013 年,我国对外援助占世界总量比重为 3.89%,但是,非金融对外直接投资占世界总量比重已达到 9.08%,相当于前者的 2.33 倍(见表 3)。2015 年我国对外直接投资已达 1457 亿美元,占世界总量比重为 9.9%,跃居世界第 2 位;中国对外直接投资存量 10978.6 亿美元,占全球外国直接投资流出存量的份额由 2002 年的 0.4%提升至 4.4%①,预计今后几年这一投资额将突破 2000 亿美元,两者之间更加不平衡、更加不对称。这不利于中国快速地、超大规模地走出去和投资世界。

第二,我国对外援助与出口货物贸易占世界总量比重极不对称。2013 年我国已经是世界第一大出口国,占世界总量比重为 10.05%,相当于同年我国对外援助占世界总量比重的 2.58 倍(见表 3),若按 2015 年我国出口额占世界总量比重(为 13.8%)算,则相当于前者的 3.55 倍,也显示了两者之间的不平衡性、不对称性,尤其是在我国出口持续低迷增长甚至大幅度下降的情况下(按美元计算,2015 年中国货物出口额仅相当于 2013 年),增加对外援助是可以直接促进出口增长的,这也是国际通行的做法。

表 3　中国主要指标占世界比重(2001—2013)②

年份	对外援助	对外直接投资(非金融类)	出口额	GDP 现价	GDP(2011 年国际美元 PPP)
2001	1.25	3.68	3.47	4.02	7.82
2002	1.14	4.22	4.04	4.25	8.30
2003	0.91	4.59	4.69	4.27	8.81
2004	0.95	3.45	5.23	4.46	9.20
2005	0.97	4.05	5.93	4.81	9.78
2006	1.14	3.67	6.56	5.35	10.45
2007	1.69	2.78	7.13	6.12	11.32
2008	1.57	4.52	7.35	7.23	12.06
2009	2.07	6.62	7.59	8.46	13.21
2010	2.3	8.25	8.47	9.21	13.89
2011	2.72	7.45	8.94	10.29	14.62
2012	3.37	8.02	9.54	11.38	15.26
2013	3.89	9.08	10.05	12.43	15.92

注:对外直接投资(净流出、净流入)、出口额、GDP 现价、GDP (2011 PPP)系作者根据世界银行世界发展指数计算得到。

第三,我国对外援助与 GDP 占世界总量比重极不对称。按汇率法,2013 年我国 GDP 占世界总量比重已经达到 12.43%(见表 3),相当于同年我国对外援助占世界总量比重的 3.20 倍;按购买力平价法,

①2015 年度中国对外直接投资统计公报. 2016-09.
②数据来源:HARADA N K A Y. Estimating China's Foreign Aid 2001—2013. JICA-RI Working Paper,2014:1-26.

以 2011 年国际美元价格计算，2013 年我国 GDP 占世界总量比重已达到 15.92%，相当于前者的 4.09 倍。

第四，我国对外援助与我国国际地位极不相称。如果将官方发展援助看作一个国家重要软实力指标的话，以 2013 年数据为例（见表 2），美国为 279 亿美元，相当于中国（74.62 亿美元）①的 3.74 倍；日本为 216.9 亿美元，相当于中国的 2.91 倍；德国为 140.8 亿美元，相当于中国的 1.89 倍；法国为 120 亿美元，相当于中国的 1.61 倍。这与我国作为联合国五个常任理事国之一的地位极不相称，没有与时俱进地将中国的硬实力转化为中国最稀缺的软实力。

由此可知，随着我国主要经济指标占世界总量比重的不断提高，我国对外援助占世界总量比重也在提高，但是有明显的不对称性，也显示了我国硬实力极强、软实力相对要弱的现状。由此显示出中国在实施“走出去”战略方面的确存在着对外投资、对外出口“一条腿长（市场驱动）”，而对外援助“一条腿短（政府驱动）”的情况。正因为此，中国更需要不断提高对外援助占世界总量的比重，使之形成与硬实力更好的乘积关系及更有效的放大效应，这样才能使中国走出去靠两条腿走路，走得更好，更均衡，更有效。

三、我国对外援助是“走出去”战略的短板

“走出去”战略是展示和提升我国国家软实力的重要途径。就目前而言，我国对外援助是“走出去”战略的短板，亟须从以下方面得到弥补。

第一，关于我国对外援助的国际定位。尽管中国对外援助目标明确了是为促进实现国际社会提出的千年发展目标（MDG），受援国主要是低收入国家，但实际上用于无偿援助的比重太低。如 2010 年至 2012 年，中国对外援助金额为 893.4 亿元人民币，无偿援助 323.2 亿元人民币，占对外援助总额的 36.2%；对外提供无息贷款 72.6 亿元人民币，占对外援助总额的 8.1%，两者合计只占 44.3%。相反，优惠贷款比重高达 55.7%。应当说国际发展援助不是市场驱动，主要是提供公共产品，而中国所使用的对外援助将公共产品和准公共产品甚至非公共产品混淆在一起。为此，今后我国的对外援助战略，首先需要明确对外援助的基本定位。《国家“十三五”规划纲要》第 53 章首次给出了这一定位：“为发展中国家提供更多免费的人力资源、发展规划、经济政策方面咨询培训，扩大科技教育、医疗卫生、防灾减灾、环境治理、野生动植物保护、减贫等领域对外合作和援助，加大人道主义援助力度。”应当说这是一个进步，与国际通行的国际发展援助，即提供公共服务、公共产品，实行人道主义的做法一致，也表明大幅度提高无偿援助占对外援助总额比重的需要。其次，在明确“积极主动参与 2030 可持续发展议程”目标的前提下，还需要有具体的规划和量化指标，还需要帮助受援国制定相关的战略规划。再有，还需要明确地把对外援助和贸易、投资、工程承包、自由贸易区建设等结合起来，综合运用各种经贸方式，完善对外援助项目竞争招标制度，最大限度发挥外援资金的综合效益。在这方面中国有独特的资金优势，拥有世界 44%的开发金融机构资产。从世界各大开发性金融机构提供的全球资产统计数据看，世界银行和各大地区开发银行的国际资产共计 7203 亿美元，占世界总量比重的 55.87%；而中国进出口银行和国家开发银行合计为 569 亿美元，占世界总量比重达到了 44.13%（见表 4）。一方面可以单独对国际援助的开发性项目特别是基础设施进行无息、低息长、短期贷款，与提供公共服务、公共设施、公共产品的对外援助，既相对分工，又相互促进；另一方面，也可以与这些国际开发银行进行区域间合作，合作潜力相当大。

第二，关于我国对外援助的机构。我国现有国际援助机构并不适应对外援助的发展趋势，也不利于统筹管理、发挥国际发展援助效率效益。从世界主要经济体的实践来看，均设立有相对独立的国际发展援助机构，如美国国际开发署（USAID）、英国国际发展部（DFID）等。这些机构通常都具有相当大的独立性，在国际援助预算给定的条件下独立负责绝大部分的国际开发项目管理。我国则采取了在商务部内设立对外援助机构的做法，不利于区分具有营利性、商务性的对外投资、对外经营与具有非营利性、公共性的发展援助。

①此数据比官方数据要高得多。

表 4　全球主要开发金融机构全球资产①

开发金融机构资产	资产(10 亿美元)	占总计比重(%)
中国进出口银行	309	23.97
中国国家开发银行	260	20.17
合计	569	44.13
欧洲复兴开发银行	52.4	
欧洲投资银行	66	
美洲开发银行	106	
非洲开发银行	22.9	
亚洲开发银行	115	
世界银行	358	27.77
合计	720.3	55.87
总计	1289.3	100

第三,关于我国对外援助专业队伍。目前,我国对外援助专业队伍人数严重不足,专业能力无法满足日益增长的需求。我国的对外援助资源和项目分散在商务部等 14 个不同的部门,组织架构层次低,专职专业人员少,专业化、国际化程度低,协调各方难,决策效率低,也缺少第三方评估。我国对外援助法规体系缺乏上位法的顶层指导。当中国成为最大的国际发展援助国家时,有必要单独设置国际发展援助机构。因此,建立相对独立、专业化的中国国际发展援助署势在必行。

总之,从各方面比较来看,我国对外援助是实施“走出去”大战略、提升国家软实力的短板,不仅对外援助资金实在太少,而且机构层次实在太低,对外援助队伍实在太小,对外援助能力与中国的大国地位比较而言实在太弱。

四、中国对外援助思路:学习和超越美国

对外发展援助是对所有世界大国都非常重要的国际影响力和软实力。至少从美国的实践来看,有两个重要的案例可供我们借鉴并超越。

一是马歇尔计划。美国在二次世界大战之后进入强国高峰期,及时提出了马歇尔计划,又称欧洲复兴计划(European Recovery Program),是二战后美国对被战争破坏的西欧各国进行经济援助、协助重建的计划。该计划于 1947 年 7 月正式启动,仅持续了 4 个财政年度,西欧各国总共接受了美国包括金融、技术、设备等各种形式的援助合计 130 亿美元,90%以上属于赠款。这对西欧各国的经济重建、基础设施建设等起到了极大的推动作用。后来才有了 OECD 国家的国际发展援助资金和项目,帮助美国极大地提升了国际影响力和软实力。

二是肯尼迪政治外交资产。1961 年由肯尼迪总统下令成立美国国际发展署(United States Agency for International Development,缩写:USAID),总部设在华盛顿,设立专门机构、列支专项财政拨款,直接实施国际发展援助战略,为美国在全球的外交战略服务,更是美国国际影响力及软实力的具体表现。在希拉里·克林顿担任国务卿之际,该署的力量和影响得到更大范围的加强。目前,该署负责管理 200 亿美元左右的官方援助,形成了上万人的专业队伍(包括华盛顿总部 2417 人和驻外正式职员 4557 人),再加上国务院、商务部、司法部、劳工部等 100 多亿美元的官方援助,援助资金总共达到 320 亿美元。该署在全球 67 个国家设有分支机构,与 90 多个国家拥有合作项目。USAID 无所不在,也意味着“美援”无所不在,美国影响力无所不在。

①GALLAGHER K P, KAMAL R, WANG Yongzhong. Fueling Growth and Financing Risk: The Benefits and Risks of China's Development Finance in the Global Energy Sector, Global Economic Governance Initiative Working Paper 002, May 2016.

对外援助能极大地提升一个国家的国际影响力和软实力。早在1978年，邓小平就指出："我们现在还很穷，在无产阶级国际义务方面，还不可能做得很多，贡献还很小。到实现了四个现代化，国民经济发展了，我们对人类特别是对第三世界的贡献可能会多一点。"①1978年，中国国内生产总值（汇率法）占世界总量的比重是1.74%，居世界第10位，人均国民总收入在世界188个国家中居第175位，倒数第13位；2014年中国国内生产总值占世界总量的比重是14.78%，已居世界第二，人均总国民收入在世界214个国家中居第100位，进入世界的47%之上。目前的中国，不仅有能力，更有政治意愿对发展中国家提供更多的更实惠的发展援助，因为对外援助就是"花小钱办大事"。

为此，中国对外援助的基本思路首先是学习美国、超越美国。最重要的是要进一步丰富和完善"习近平计划"，在实施"一带一路"战略的同时及时推出这一计划，不仅要大大超过历史上仅有四年时间的马歇尔计划，而且还要超过美国成为世界最大的发展援助国，使中国援助在发展中国家无所不在。

目前，全球官方援助额占世界国民总收入（GNI）比重只有0.2%（2013年数据）②。欧、美、日无论是经济总量还是贸易总量以及国际发展援助占世界总量的比重都在持续下降，如美国国际援助额占世界总量的比重从2008年的19.67%下降至2013年的14.56%，OECD的DAC在2008年之后几乎无增长（见表2），为中国提供了空前的发展机会，也显示出中国在这三个方面占世界总量比重指标的持续上升（见表3）。他们的退出（指相对世界比重下降）正是中国进入的最佳时机，也是与他们进行国际合作的新领域。

党的十八大以来，习近平同志明确提出全面参与全球治理，公开承诺并支持联合国2030可持续发展议程（见专栏1），也使得中国大力提高国际发展援助名正言顺。中国可以更加从容地走进世界舞台的中心，承担起与我国经济实力、贸易实力、投资实力相一致的国际发展援助责任和能力。这就需要尽快制定更加完善的"习近平计划"（见专栏1）。

专栏1. 习近平在联合国所宣布的中国国际发展援助③

（2015年9月）

中国将设立"南南合作援助基金"，首期提供20亿美元，支持发展中国家落实2015年后发展议程。

继续增加对最不发达国家投资，力争2030年达到120亿美元。

免除对有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至2015年底到期未还的政府间无息贷款债务。

设立国际发展知识中心，同各国一道研究和交流适合各自国情的发展理论和发展实践。

倡议探讨构建全球能源互联网，推动以清洁和绿色方式满足全球电力需求。

设立为期10年、总额10亿美元的中国—联合国和平与发展基金。

在未来5年内，向非盟提供总额为1亿美元的无偿军事援助，以支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。

中国国际发展援助计划是"习近平计划"的重要组成部分之一，既是"一带一路"战略的重要补充、重要抓手，又是增强我国软实力、国际影响力的重要手段、看得见的抓手。该计划有四大目的：一是政治与外交目的，直接服务于中国外交战略和目标，特别是直接服务于国家元首出访、参加国际重大会议、重大活动、重大倡议等；二是国际援助与人道主义，直接服务于援外国别中长期发展战略、发展规划、发展政策，与其主动对接，更加注重帮助受援国增强自主发展能力，集中于减少贫困、医疗卫生、防灾减灾、教育培训、技术转让等核心领域，扩大国际奖学金、助学金规模，招收更多的发展中国家国际学生来华学习，

①邓小平.实现四化，永不称霸.//邓小平文选：第2卷.北京：人民出版社，1983：112.
②World Bank，World Development Indicators 2015，6 Global Links.
③资料来源：习近平：《在联合国大会上的讲话》（2015年9月27日和28日）。

投资下一代人;三是生态环境目的,帮助发展中国家绿色发展、绿色制造、绿色能源、绿色技术,帮助保护其国家森林公园等;四是促进文化交流目的,在世界各国建立中国的央视记者站和新闻中心,资助中国文化团体甚至个人走出去,也资助受援国文化团体走进中国。在此基础上,我国有能力开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作,共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。

总之,中国已经进入朋友遍天下的时代,不仅是世界最大的贸易体,还是 125 个国家和地区的第一大贸易伙伴,未来 5 年,贸易伙伴还会达到 140－150 个国家和地区,在商务贸易活动方面几乎覆盖了世界 240 多个国家和地区。中国贸易已经无所不在,仅“双 11”的跨境电商就覆盖到世界 235 个国家和地区,这就需要中国对外援助在所有的发展中国家特别是最不发达国家无所不在,大有作为。

五、中国对外援助的政策建议

当前,全球发展环境十分严峻,气候变化、粮食危机、能源资源安全、流行性疾病等全球性问题给发展中国家带来了新的挑战,国际经济发展不平衡现象日趋严重,南北贫富差距持续拉大。新形势下,中国对外援助事业任重道远。本着展示国家软实力、提升国家软实力的宗旨,中国对外援助应从以下方面进行不懈的努力。

第一,加强顶层设计,制定我国对外援助中长期规划。明确对外援助中长期目标,可确立追赶和超越美国等国目标,分三步走:第一步,以宽口径统计的对外援助总额,按 2015 年 GDP 美元值计算,超过 150 亿美元,即超过德国,居世界第 3 位;第二步,超过 250 亿美元,即超过日本,居世界第 2 位;第三步,超过 400 亿美元,即超过美国,居世界第 1 位。为此需要构建“世界大国财政”体系,确保中央财政对外交事务、国际发展援助的硬支出,将中国的经济实力转化为中国的软实力。从国际视角看,中国中央财政支出占世界总量比重从 2000 年的 7.45%上升至 2015 年的 13.23%,与此同时,几乎所有的西方国家都呈下降趋势,特别是美国。因此,中国比任何一个世界大国都更有能力构建“世界大国财政”体系,还有中长期计划增加中央财政对中国国际形象、国际影响力、国际软实力的“自我投资”“持续投资”“长期投资”,这正是中国的政治优势所在,而这又可以转化为中国的国际优势。

第二,成立独立的国际发展援助机构(China Agency for International Development,CAID),作为国务院直属机构,具体负责发展援助国际标准和规则制定,推动对外援助和发展能力建设、发展规范设计的一体化和综合,并由副总理或国务委员直接分管,有独立的行政与专业人员编制、预算、定期的评估报告。在世界各国家和地区分设机构,均接受大使馆党组织领导,设立专门办公室并与商务参赞的职能和作用有所区分。建议在 2018 年新一届政府成立之际,正式建立一个更加独立、负责任、高效的中国特色的国际发展署(CAID),利用后发优势,借鉴他国经验和教训,创新自己的管理模式。

第三,建立我国对外发展援助全口径统计体系,在新一轮 OECD 援助统计口径改革 TOSSD 的机遇下,把握主导话语权,突出我国对世界发展援助的显著贡献。我国目前的对外发展援助体系需要更全面和控制不同口径的精确统计,从以往经验来看,我国为南方国家提供的商业性质经济项目虽然不符合 DAC 委员会制定的 ODA 标准,但在很大程度上填补了现有 DAC 委员会成员国家援助涉及面的单一局面,例如大型基础设施建设等,为南方国家及其广大居民提供了切身实惠。我国的经验和创新出的官方发展经济活动应当得到其它援助国的借鉴,我国为世界发展做出的贡献更应该得到国际社会的承认。我国应当把握住此次 TOSSD 改革的契机,加快建立我国自身的全口径统计体系,并且在改革中把握住主导话语权。

第四,人力资本投资应当成为国际发展援助的重中之重。对人投资是一本万利的事业,也是中国与世界各国特别是南方国家最好的跨国桥梁,能起到民间大使的作用。因此,对人力资本投资的投入多多益善。首先是扩大国际奖学金规模,为南方国家设立助学金制度,招收更多国际生、官员、企业家、科技人员、医护人员到中国学习、培训,争取成为世界上吸引南方国家留学人员、培训人员最大的国家。其次,扩大对外援助人力资源规模,继续扩大援外医疗队、援外教育培训,加大资助对外派遣青年志愿者。

第五，开拓国际发展援助的国际合作新领域。客观地讲，我们与美国等国在多个领域是有竞争性的，恰恰在对外援助领域具有广泛的合作基础，“有钱能使鬼推磨”，中国国际发展援助超过美国、日本等指日可待。在我们的调研过程中，美国、英国、澳大利亚等国际发展署都表示愿与中国合作，尤其是与非洲等最不发达的国家进行合作时，甚至可以花钱聘请那些发达国家的专业人员为我服务，为南方国家服务。鉴于中国与 OECD 有良好的合作关系，还可加强与他们之间的国际发展援助专项合作。当然，无论是合作还是竞争，中国仍然“坚持不附带任何政治条件，不干涉受援国内政，充分尊重受援国自主选择发展道路和模式的权利”。这也反映了中国对外援助始终坚守的得道者多助的原则。

Foreign Assistance and National Soft Power: China's Status Quo and Countermeasures

HU Angang, *ZHANG Junyi* & *GAO Yuning* (Tsinghua University)

Abstract: The international development assistance system experienced profound transformation in 2015. To understand and tackle these changes and challenges has significant importance for China to play a leading role in this system. Although China's foreign assistance has grown very fast and become the fourth largest in the world, it still lacks commensurate proportion with China's share of GDP, foreign trade and foreign direct investment in the world. This does not match the international position of China and has become the disadvantage of the "Going out" Strategy. We believe that China should establish the long term program of foreign assistance and increase its total amount, especially those to human resource, under the principle of "respect, non-condition, non-privilege". China should improve the criteria of foreign assistance and create statistical method to adopt new international stand of broad official definition. China should also set up its independent international development agency led by the Ministry of Foreign Affair and expand the field of international cooperation for development assistance. In summary, China should actively cope the challenge of 2030 Sustainable Development Goals to donor countries through international cooperation.

Key words: foreign assistance; national soft power; Going out Strategy

●**收稿日期**：2017-02-20

●**作者地址**：胡鞍钢，清华大学公共管理学院；北京 100084。
张君忆，清华大学公共管理学院；北京 100084。
高宇宁，清华大学公共管理学院；北京 100084。Email：gao_yuning@tsinghua.edu.cn

●**基金项目**：全国哲学社会科学规划办国家高端智库建设专项经费(20155010298)
●**责任编辑**：涂文迁