

中国在非洲的发展援助： 性质、对象、目的及规模

Deborah Brautigam

一 引言

中国对非发展援助已经出现了迅速增长，这或许是我们谈论起中国对外援助时所能取得的唯一普遍共识^①；而研究者们对中国官方援助的性质、主要援助对象、提供援助的理由、援助数额及其影响等问题则都存有分歧。这些问题为何如此重要呢？首先，了解中国对外援助对于理解中国的外交政策及经济方略非常重要，因为这些信息可以告诉我们中国政府如何运用政策工具，并希望借此达到什么样的目的。同时，相关信息还有助于我们更为准确地比较中国与其他援助者及出资者的行动。最后，对于那些关心中国是否会随着自身崛起而转化、改革或维持既有国际准则和秩序的人们而言（Kim, 1999），发展援助更提供了一个特别有趣的研究案例。对外援助的国际秩序和准则，并非被锻造于某个全球性机构之中，而主要是由经合组织（OECD）的发展援助委员会（Development Assistance Committee, DAC）所制定的——中国却并不是该组织的成员国。因此，想要回答关于中国如何影响这些国际秩序与准则的问题，我们就必须可靠地认知中国以捐赠者身份所采取的实际行动。

本文的组织结构如下：首先简要介绍经济发展与合作组织对官方援助所使用的多种分类标准，以便为探讨中国在非洲的资金建立一套通用话语；其

^① 除非特殊说明，本文中的“非洲”指包括北非在内的整个非洲大陆。

次，本文介绍了中国为运作官方资金而使用的多种手段，并且解释了为什么中国在非洲的资金中只有一小部分可以被认为是官方发展援助；然后，本文比较了中国和经合组织发展援助委员会 24 个成员中部分国家的官方发展援助数量，并且通过讨论两个新近发生的案例来说明发展援助与其他经济外交手段之间的差别；最后，本文认为近来许多通过替代性指标来估测和分析中国“对外援助”的尝试，不仅误入歧途，而且得出了许多具有误导性的结论。

二 什么是援助

如图 1 所示，国际发展资金的大厦是由许多种不同的资金流所构成的；而“官方发展援助”（official development assistance, ODA）和“其他官方资金”（other official flows）这两种资金流则与我们的研究目的相关。本文采用发展援助委员会成员国于 1972 年商定的标准定义来界定“官方发展援助”（ODA）这个概念，即：提供给发展中国家（指人均收入低于一个被周期性校正的界限的国家）和那些主要旨在推动受援国福利与经济发展的多边组织的优惠资金（OECD 2008）。属于官方发展援助范畴的资金必须具有本质上的优惠性（即必须包含一定数额的真实政府补贴），而属于官方发展援助范畴的贷款则必须包含不低于 25% 的以 10% 优惠利率计息的补助性成分。尽管只有优惠性的资金与贷款才符合官方发展援助的定义，但各国政府同样可以提供其他形式的官方资金，包括：提供给本国企业以补贴或者担保它们

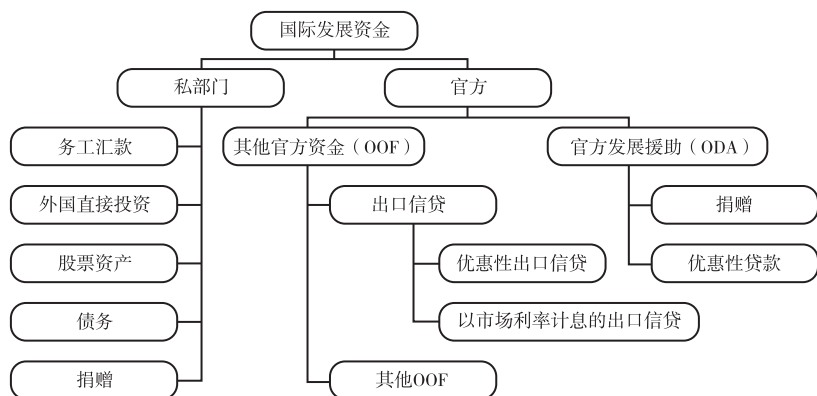


图 1 全球发展资金

对援助接受国进行投资的资金、军事援助以及出口信贷（OECD，2008a，2010）；这些经费被报告为“其他官方资金”（other official flows），简称 OOF。“其他官方资金”包括那些不具备“本质优惠性”（confessional in character），或者补助性成分所占比重低于 25% 的贷款以及“以促进出口作为主要导向的官方双边转移支付”（无论其中补助性成分所占的比例有多高）；同时，依定义，其他官方资金还应包括出口信贷（OECD）。

中国通过直接赠款、无息贷款和固定低息的优惠信贷等 3 种手段向非洲国家提供相当于官方发展援助的资金。这些资金被用于提供面向非洲学生的中国政府奖学金（每年大约资助 5500 名学生）和对体育场馆、政府建筑、电信网络以及其他基础设施的总承包建设，还被用于资助中国医疗队、农业和其他部门的技术援助小组、短期培训项目、青年志愿者以及由中国出口产品构成的实物援助。

尽管中国的对外捐赠和无息贷款由商务部负责，但是中国对外援助的资金却主要由中国进出口银行和中国国家开发银行提供。这两家政策性银行均组建于 1994 年，同属中国政府为支持自身发展目标而建立的一整套职能部门的组成部分。中国进出口银行管理向非洲国家提供的优惠性贷款，然而这只是该银行所有职能中很小的一个部分。一家信贷评级机构在其于 2006 年对中国进出口银行所作的评审中指出：2005 年底，优惠性贷款只占中国进出口银行资产的 3%（Standard 和 Poor's，2006）。中国国家开发银行并不提供优惠性贷款，而且该银行的贷款利率一般比中国进出口银行要高。

对于非洲而言，经济发展与合作组织成员国以“其他官方资金”形式提供的援助一般显著低于这些国家以“官方发展援助”形式提供的资金。然而，中国却并非如此。中国政府向非洲提供的资金主要属于“其他官方资金”而不是“官方发展援助”的范畴，那些来自于中国政策性银行的资金尤其如此。现在，让我们转而对中国在非洲的官方资金进行更为细致的观察。

三 中国在非洲的官方资金：以何种手段提供？

如同上文所提到的那样，中国提供给非洲官方资金由属于官方发展援助范畴的直接赠款、无息贷款和优惠信贷以及不属于官方发展援助范畴的最惠出口信贷、以市场利率计息的买方出口信贷和中资银行的商业贷款构成。同

时，中国通过中非发展基金向中资公司提供证券投资基金以支持这些企业在非洲进行投资，还建立了另一个基金以向非洲中小企业提供总额不超过 10 亿美元的贷款。尽管中非发展基金由于被用于支持中国企业而不能被算作官方发展援助，但如果中国对非洲中小企业提供的资金附带适当的优惠条款，那么这笔资金满足官方发展援助的定义要求。

（一）官方发展援助：直接赠款、无息贷款和债务豁免

直到优惠信贷这种援助手段于 1995 年被引入以前，直接赠款和无息贷款一直是中国向非洲提供官方发展援助的主要手段。中国国务院于 2011 年 4 月发布了关于中国对外援助的第一本白皮书（State Council, 2011）。根据这份报告，大约四成的中国对外援助是通过直接赠款的方式来提供的；然而，这些直接赠款却很少被作为预算援助（budget support）。无息贷款也是中国对外援助的主要手段之一；而北京于 2000 启动的债务豁免项目，则旨在消解那些逾期未偿的无息贷款。该项目已经免除了 255.8 亿人民币（合 37.6 亿美元）的债务，其中的 189.6 亿元人民币（合 27.9 亿美元）为非洲国家所欠债务。尽管债务豁免属于官方发展援助，但如果被豁免的债务最初就是作为对外发展援助贷款（而非出口信贷或者其他非官方发展援助贷款）而提供的，那么这部分金额不能被重复计算为官方发展援助。

（二）官方发展援助：优惠信贷

只有那些大规模使用中国产品（至少 50%）和服务（即中资公司作为建设者）的大型工程（最小规模为 2000 万元人民币，合 240 万美元），才有可能获得优惠信贷。自 1995 年该项目启动以来，截至 2009 年底，中国已经提供了大约 108 亿美元的优惠信贷，这些基本上可以肯定已经落实的信贷被用于支援“位于 76 个国家的 325 个项目，其中 142 个项目已经完成”（State Council, 2011: 5）。以上数字表明，有 56% 的优惠信贷支援项目现正处于在建或者计划阶段，这不仅说明此类项目的数量在最近出现了显著增长，也揭示了为何中国承诺的优惠信贷数额要远高于其实际支付的款额。该白皮书并未给出提供给非洲的信贷在中国全部对外优惠信贷中所占的比率，但却提供了对于各产业信贷的比例：其中 61% 的贷款流向了经济基础设施部门，16% 流向了工业部门，9% 流向了能源和资源发展部门（State Council, 2011: 6）。

中国在非洲的优惠信贷项目已经取得了迅速的增长。截至 2005 年底，中国进出口银行仅为 55 个非洲项目累计提供了 8 亿美元的优惠信贷 (Broadman, 2006)；但仅仅两年之后，该银行在非洲的援助项目已经增长至 87 个，而累计优惠信贷额度也已经增至 15 亿美元。2006 年末，中国领导人宣布中国进出口银行将在 2007 年至 2009 年间对非洲提供 20 亿美元的优惠信贷以及 30 亿美元的最惠出口信贷。这些声明在 3 年之后已经全部落实，而中国政府再次承诺将在未来 3 年内向非洲提供 100 亿美元的优惠信贷及最惠出口信贷，这些承诺将在 2012 年前落实。

中国也对外提供不属于官方发展援助范畴的其他官方资金，与此相关的贷款主要包括三类：买方出口信贷（包括最惠买方信贷）、以市场利率计息的官方贷款，以及为中国企业提供的战略信贷额度。中国进出口银行和中国国家开发银行都提供以市场利率计息的官方贷款，并且都允许出口资金融通。

（三）其他官方资金：买方出口信贷

中国进出口银行向中国出口商提供短期信贷（卖方出口信贷）以帮助这些企业进行对外销售，该银行同时向外国采购商提供长期信贷以支持中国产品和服务的出口。一小部分买方出口信贷以最惠利率提供，利率通常固定为 2% 或者 3%。作为出口信贷，这些贷款并不属于官方对外援助的范畴，尽管从结构上看它们与中国进出口银行以优惠信贷手段提供的援助非常相似。然而，绝大部分长期信贷的计息方式是在伦敦银行同业拆借利率 (London Interbank Offered Rate, LIBOR) 的基础上附加额外利率；就已经公开的数据来看，最低信贷利率为伦敦银行同业拆借利率附加 1%（即 100 个基点）。中国进出口银行行长李若谷于 2007 年宣布该银行将在其后 3 年时间内向非洲提供约 200 亿美元的贷款，据悉此项承诺已被落实。

（四）其他官方资金：以市场利率计息的官方贷款

中国国家开发银行 (CDB) 也以有竞争力的利率提供政策性贷款。该银行传统上主要在中国国内开展业务，但最近几年来也开始向海外拓展。据报导，截至 2007 年 3 月，中国国家开发银行已经向 30 个非洲项目提供了资金，总额大约为 10 亿美元（新华社 2007 年 5 月 14 日消息）。三年半之后，该银行一位官员在接受新华社采访时宣布：截至 2010 年 9 月，中国国家开

发银行承诺提供超过 100 亿美元的资金以支持非洲国家的各种项目，并且已经“向分布在超过 30 个非洲国家的 35 个项目提供了 56 亿美元”（《人民日报》2010 年 11 月 17 日消息）。这反映了中国国家开发银行对非业务的迅速扩张；同时，2010 年的项目数量也说明 2007 年数据所指涉的是承诺额而非实际支付金额。根据新华社 2010 年的采访信息，在目前已经发放的贷款中，获得比例最大的国家是南非、安哥拉和博茨瓦纳。中国国家开发银行并不提供官方发展援助，该银行所发放的贷款一般采用在伦敦银行同业拆借利率（LIBOR）基础上附加额外利率的方式计息，附加额度一般至少为 200 个基点。

（五）战略信贷额度和卖方信贷

中国的政策性银行的另一项业务手段是向中国的龙头企业——即政府确信具备跨国竞争能力的企业——提供战略信贷额度。例如，中国国家开发银行在 2009 年 3 月向中兴通讯公司（ZTE）提供了额度为 150 亿美元的一揽子资金以支持其拓展海外业务；两个月后，中国进出口银行又向中兴通讯公司提供了价值为 100 亿美元的信贷额度。而中兴通讯公司的竞争对手华为技术有限公司也从中国国家开发银行获得了 300 亿美元的战略信贷额度。

这些战略信贷额度创造了一个由卖方出口信贷、买方出口信贷、进口信贷（以供企业进口外国技术）和最惠外国贷款构成的金融平台；利用平台中的各种金融工具，中资企业得以确保其海外业务的稳定——一般通过卖方直接向买方提供供货商融资的方式而实现。例如，中兴通讯公司得以采用伦敦银行同业拆借利率（LIBOR）上浮 150 个基点的利率向埃塞俄比亚政府的千年电信计划提供一笔 15 亿美元的资金（信息来源于 2011 年进行的个人交流）；而华为技术有限公司也向一家巴西企业提供了宽限期为两年的、以伦敦银行同业拆借利率（LIBOR）上浮 200 个基点计息的资金。与其他形式的非优惠信贷一样，这些战略信贷额度显然并不属于官方发展援助。

四 中国在非洲的官方资金：投向何处？规模多大？

中国第一部关于对外援助的官方白皮书只对那些与官方发展援助最为相似的对外援助手段进行了介绍。该白皮书指出，“截至 2009 年底，中国已经提供了总额达到 2562.9 亿元人民币（合 377 亿美元）的对外援助，其中包括

1062 亿人民币（合 156 亿美元）的直接赠款、765.4 亿人民币（合 113 亿美元）的无息贷款以及 735.5 亿人民币（合 108 亿美元）的优惠信贷”；该白皮书还披露：2004 ~ 2009 年间，中国对外援助的平均年增长率为 29.4%（State Council, 2011：3）^①。尽管该白皮书所披露的信息有限，但这却是中国政府第一次如此公开透明地公布其对外援助数额，该数额包括贷款、直接赠款和优惠信贷。白皮书中的信息显示：仅在 2009 这一个财年，中国政府就将其所有对外援助中的大约一半（46.7%）落实到了非洲（State Council, 2011：12），这与中国领导人早先在声明中对非洲国家承诺的援助一脉相承（见表 1）。

表 1 中国领导人宣布的对外援助数额

| 年份 | 领导人 | 援助种类 | 金额 | |
|----------------------|-------|---------------------|-----------|-----------|
| | | | 以人民币计算(元) | 以美元计算(美元) |
| 2008 | 温家宝总理 | 2007 年对非直接赠款 | 23.77 亿 | 3.13 亿 |
| | | 2007 年对非无息贷款 | 7 亿 | 0.92 亿 |
| | | 对非优惠信贷 | n. a. | n. a. |
| | | 1950 ~ 2006 年对非援助总额 | 440 亿 | 58 亿 |
| | | 1950 ~ 2006 年对外援助总额 | 2065 亿 | 272 亿 |
| | | 其中:直接赠款 | 908 亿 | 120 亿 |
| | | 贷款 | 1157 亿 | 152 亿 |
| [对非援助占对外援助总额的 22%] | | | | |
| 2011 | 国务院 | 1950 ~ 2009 年对外援助总额 | 2562.9 亿 | 376.5 亿 |
| | | 其中:直接赠款 | 1062 亿 | 156 亿 |
| | | 无息贷款 | 765.4 亿 | 112.5 亿 |
| | | 优惠信贷 | 735.5 亿 | 108 亿 |
| | | [贷款总额] | 1500.9 亿 | |

n. a. 指不适用。

注：对于 2006 年与 2007 年的数据，人民币与美元的兑换比率按 1 美元 = 7.6 元人民币计算；对于 2009 年的数据，人民币与美元的兑换比率按 1 美元 = 6.8 元人民币计算。数据指总的承诺额度，但不包括债务豁免。

资料来源：Brautigam（2011）；State Council（2011）。

那么，在非洲大陆内部，中国的援助又流向哪些地方呢？表 2 提供了部分解释。图中的白色方格表示某非洲国家在某年度与“台湾当局”保持

① 根据商务部的官方解释，这些数据为承诺额度，而不是实际支付数额（作者 2011 年 5 月 3 日与中国商务部进行的个人邮件交流）。

表 2 关于中国对非新增援助承诺的分年统计 (1960 ~ 2007)

| 年份 | 国家 | 苏 | 丹* | 几内亚 | 加纳 | 马里 | 索马里 | 坦桑尼亚 | 乌干达 | 肯尼亚 | 贝宁 | 布隆迪 | 中非共和国 | 刚果(布) | 赞比亚 | 毛里塔尼亚 | 赤道几内亚 | 埃塞俄比亚 | 喀麦隆 | 尼日利亚 | 卢旺达 | 塞内加尔 | 塞拉利昂 | 乍得 | 刚果民主共和国 | 马达加斯加 |
|------|----|---|----|-----|----|----|-----|------|-----|-----|----|-----|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-----|------|-----|------|------|----|---------|-------|
| 2007 | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | □ | ● | | ● | ● | □ | ● | ● |
| 2006 | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | □ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | □ | ● | ● | ● | ● | | | ● |
| 2005 | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | | | | | ● | ● | ● | ● | | □ | ● | ● | ● | ● | | | ● |
| 2004 | | ● | | ● | ● | ● | | ● | | | ● | | | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | ● | | | ● |
| 2003 | | ● | | ● | | | | ● | | | | | ● | ● | | | ● | ● | | | | ● | ● | | | |
| 2002 | | ● | | | | | | ● | | ● | ● | | □ | | ● | | ● | □ | ● | | | ● | | | | |
| 2001 | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | | | | ● | | ● | ● | | ● | | | | | | ● |
| 2000 | | ● | | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | | | | ● | | | | | | | | | | ● | |
| 1999 | | | | ● | ● | | | | ● | ● | | | | | | | ● | | | | | | | | | |
| 1998 | | | | ● | | | | | ● | ● | □ | | | | | | | ● | | | | | | | | |
| 1997 | | □ | | | | | | □ | ● | | □ | ● | | ● | □ | ● | | ● | ● | | | ● | | | □ | ● |
| 1996 | | ● | □ | | | □ | | □ | □ | □ | | □ | | ● | | □ | □ | □ | ● | □ | □ | ● | | | | ● |
| 1995 | | ● | ● | | | ● | | ● | | | | | | | ● | | ● | ● | | | | | ● | | | ● |
| 1994 | | | | ● | ● | | | □ | ● | ● | | | | □ | | □ | ● | □ | | | | | □ | □ | □ | □ |
| 1993 | | | ● | | | | | ● | | | | | | | | | | | □ | | | | | | | |
| 1992 | | | ● | | | ● | | ● | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1991 | | | ● | ● | ● | ● | | □ | | | ● | | | | ● | ● | ● | ● | | | ● | | ● | | | |
| 1990 | | □ | ● | ● | ● | ● | □ | □ | □ | ● | ● | | ● | ● | □ | ● | ● | □ | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| 1989 | | | | ● | ● | ● | | ● | □ | | | ● | ● | | ● | ● | | | | | ● | ● | | ● | ● | ● |
| 1988 | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | □ | | ● | ● | | □ | ● | | □ | ● | | ● | | | ● | ● | ● |
| 1987 | | ● | ● | | ● | ● | ● | □ | □ | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | | ● | | | | | | | ● |
| 1986 | | | ● | ● | ● | ● | □ | □ | | | ● | ● | | | ● | ● | | | □ | | | | | | | ● |
| 1985 | | ● | ● | | | ● | | | | ● | | ● | | | ● | ● | | ● | ● | | | □ | □ | ● | | □ |
| 1984 | | ● | ● | □ | ● | □ | | ● | | | ● | | | | □ | □ | ● | ● | | | □ | □ | □ | ● | | ● |
| 1983 | | ● | ● | ● | ● | | | ● | | □ | ● | | □ | □ | ● | | ● | ● | ● | | □ | ● | ● | □ | ● | ● |
| 1982 | | | ● | | | | | ● | ● | | | | ● | ● | | | | | | | | ● | ● | | | ● |
| 1981 | | ● | ● | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | |
| 1980 | | | □ | | | | | | □ | | | | | □ | | □ | | | | | | | | | | |
| 1979 | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1978 | | | | | | | □ | | | | | | | | ● | | | | | | □ | ● | | | | |
| 1977 | | □ | | | | | | | | | | | | | | | □ | | ● | | | | | | | ● |
| 1976 | | | | | | | | ● | | | | ● | □ | | ● | | | □ | | | | | | | | □ |
| 1975 | | ● | □ | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | | □ |
| 1974 | | | | | | | ● | □ | | | | | | | □ | □ | | | | | | | | | | □ |
| 1973 | | | | | | □ | | | | | | □ | | ● | ● | ● | | | ● | | | □ | | □ | □ | □ |
| 1972 | | | ● | | | | | | | | □ | ● | | □ | | ● | | | □ | □ | □ | | | | | ● |
| 1971 | | □ | | | | | □ | | | | | | | | | □ | □ | □ | | | | | □ | | | |
| 1970 | | □ | ● | | | □ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1969 | | | □ | | | | ● | | | | | | | □ | | | | | | | | | | | | |
| 1968 | | | ● | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | |
| 1967 | | | ● | | | ● | | □ | | | | | | | □ | □ | | | | | | | | | | |
| 1966 | | | □ | | | ● | | ● | | | | | ● | | | □ | | | | | | | | | | |
| 1965 | | | | | | | | | □ | | | | □ | | | | | | | | | | | | | |
| 1964 | | | | ● | | □ | | □ | | □ | | | ● | □ | | | | | | | | | | | | |
| 1963 | | | | | | ● | □ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1962 | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1961 | | | ● | □ | □ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1960 | | | □ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

续表

| 年份 | 毛里求斯 | 多哥 | 布基纳法索 | 加蓬 | 冈比亚 | 几内亚比绍 | 尼日尔 | 博茨瓦纳 | 科摩罗 | 莫桑比克 | 圣多美和普林西比 | 佛得角 | 塞舌尔 | 利比里亚 | 吉布提 | 津巴布韦 | 莱索托 | 安哥拉 | 科特迪瓦 | 纳米比亚 | 厄立特里亚 | 南非 |
|------|------|----|-------|----|-----|-------|-----|------|-----|------|----------|-----|-----|------|-----|------|-----|-----|------|------|-------|----|
| 2007 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2006 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2005 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2004 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2003 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2002 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2001 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1999 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1998 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1997 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1996 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1995 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1994 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1993 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1992 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1991 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1990 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1989 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1988 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1987 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1986 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1985 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1984 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1983 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1982 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1981 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1980 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1979 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1978 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1977 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1976 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1974 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1973 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1972 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1971 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1970 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1969 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1968 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1967 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1966 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1965 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1964 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1963 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1962 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1961 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1960 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

□ 经济和技术合作协定

● 贷款协定

* 于 1959 年建交

注：数据来自公开资料，可能存在遗漏。阴影部分表示该年该国与中华人民共和国保持外交关系。

“外交”关系，而灰色方格则表示某非洲国家在某年度与中华人民共和国保持外交关系。如我们所见，中国对非洲国家的援助协议一般伴随着双方外交关系的建立而签订。所有与北京保持外交关系的撒哈拉以南非洲国家都从中国获得了援助，尽管中国提供给有些国家（例如南非）的仅仅是诸如修建几所小学这样的象征性援助。不仅如此，通过在下表中对尼日利亚和刚果民主共和国（DRC）的情况进行观察，我们可以发现中国似乎很少向那些拥有丰富资源的国家提供大规模官方发展援助。中国提供的直接赠款和无息贷款非常平均地分布于各非洲国家，而优惠贷款则主要提供给那些具有偿还能力的国家——或是由于受助国家（毛里求斯、纳米比亚、博茨瓦纳）具有中等发达的收入水平，或是由于受助项目建成后具备创收能力。

中国向非洲提供了多少援助呢？通过对中国的预算支出情况以及媒体公告和报导进行仔细分析，加上对中国政府官员的访谈，我们可以对中国向非洲提供的援助数额进行估计（更多细节信息，参见 Brautigam, 2011）^①。图2将中国在2008年向非洲提供的官方援助金额与其他主要捐助国所报告的官方发展援助金额进行了对比。

2008年，中国很可能向非洲提供了大约12亿美元的官方发展援助资金，而同一时期世界银行对非洲的援助金额为41亿美元，美国对非洲的援助金额为72亿美元，法国对非洲的援助金额为34亿美元。2009年，中国向非洲提供的援助可能增长到了14亿美元。以上数据虽然非常贴近现实，但却不仅远小于一些研究者的估计，也远低于其他研究者用以估测中国对外援助数额的替代性指标。中国政府采用有竞争力的商业利率计息的出口信贷额度向许多非洲国家提供资金，以支持中资公司在这些国家获得合同，这在很大程度上与日本早年的对华经济贸易行为类似（Brautigam, 2011）。那么，这种经贸行为的实质是什么呢？我们应当如何理解中国在非洲使用的这些经济手段呢？为什么这些手段不符合官方发展援助（ODA）的定义呢？

在下一节中，我们将讨论此类一揽子协议中的两项，揭示中国资金的运

① 鉴于中国对外援助的年度增长速度迅猛，其所承诺对外援助额度与实际支付数额之间的差别远大于经合组织（OECD）成员国。根据一位中国官员的估计，近些年来，中国进出口银行所承诺的优惠信贷额度大约为已经实际支付金额的两倍，而直接赠款和无息贷款的支付速度一般而言则迅速得多。由商务部所控制的对外援助的承诺额度与实际支付金额则更为接近。如需了解相关估计的细节信息与更多数据，参见 Brautigam (2011)。

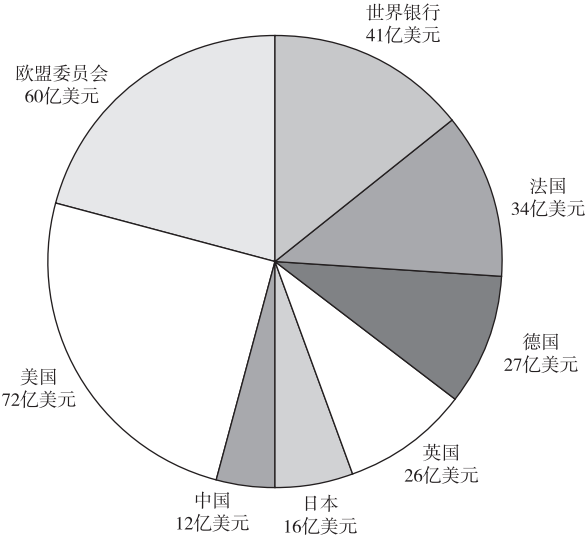


图2 2008年对非官方发展援助

注：图中数据为实际支付金额。经济合作与发展组织（OECD）数据来自该组织发展援助委员会（DAC）的统计，中国数据为作者估测。

资料来源：Brautigam（2011）。

作方式，解释为什么应该理解这些资金的使用条款而不应该将它们全部臆断为“中国对外援助”。有些由中国提供的大规模合作协议被认为是官方发展援助，然而实际情况却复杂得多。

五 案例研究：加纳和刚果民主共和国

（一）加纳的布维大坝

中国水利水电建设集团公司于2007年开始兴建作为加纳政府重点工程的布维大坝。这座在环保方面引起争议的水坝设计发电量为400兆瓦，建设资金来源于与中国进出口银行商定的两笔相互独立的贷款。其中一笔为买方出口信贷，额度为2.92亿美元，偿还期限为12年，优惠期为5年，以通行的商业参考利率（Commercial Interest Reference Rate, CIRR）附加1.075%作为利率进行计息；另一笔贷款似乎是优惠信贷或者最惠出口信贷，额度约为2.7亿美

元，采用2%的固定利率计息（Government of Ghana, 2008; Habia, 2009）。发展援助委员会（DAC）所制定的规则建议对此类混合信贷中的各个组成部分分别进行报告：“其中一部分是相当于官方发展援助的‘软性’贷款，另一部分则属于商业贷款”（Ahmad, 2008）。经济合作与发展组织（OECD）所制定的规则允许采用这种“附带条件的援助”来支持那些无法吸引商业贷款的项目，但要求其成员国对援助的内容及条款进行报告，以便具有同样意向的其他成员国能够提供附带同样条款的资金参与竞争（Brautigam, 2010）。

与中国进出口银行向安哥拉等国发放的一些规模更大的信贷相类似，提供给布维大坝的资金是一笔由资源进行担保的贷款；这笔贷款的担保物并非石油或矿产，而是供出口销售的可可豆（Brautigam, 2011）。James Habia (2009) 的研究揭示了更多细节。中国通用技术公司与加纳可可委员会签订了一笔年销售4万吨可可的贸易协定（其中3万吨为主产期收获的可可，1万吨为间作期收获的可可），协定有效期与贷款偿还期相同——即20年。2008~2009年度，加纳共生产了703000吨可可豆。假设这些可可豆全部用于出口，其中大约有6%会被用于偿还贷款。就算中加双方对可可豆的销售价格进行了协商，相关细节也并未被公之于众；而以货品作为担保的类似贷款协定，一般也只会披露担保货品具体数量而非价格。中国进出口银行行长李若谷声明，该银行以货品作为担保的信贷在估值时，对担保货品按照市场价格进行核算（Brautigam, 2011）。

中国进出口银行同时要求加纳电力公司与布维大坝签署电力购买协议，并将由该协议所产生的净收益存入一个为偿还贷款所专门设立的代管账户。双方初步商定，将未来的每千瓦时电价确定于0.035美分~0.055美分（Habia, 2009）。根据世界银行提供的数据，非洲的平均电价大约为每千瓦时0.13美分，远高于上述该协议中的价格（World Bank）。虽然目前这份电力购买协议中的定价看起来非常合理，但关于该价格在大坝使用过程中将如何进行调整的信息却并不透明（Habia, 2009）。

这个案例说明了许多问题。首先，它显示了中国官员怎样整合不同金融手段以便为一项大型工程提供资金；其中部分资金或许属于官方发展援助的范畴，但并非所有资金都是如此。该案例还有助于我们洞察中国银行确保其贷款安全性的方式；较之采用其他手段，这些方式帮助中国银行获得了更多债务融资。加纳将在今后数年内通过向中国出口可可豆的方式来偿还贷款，

而这些资源显然将无法被用于满足该国的其他需求。至于该协议是否会对加纳人民真正有利，则要等到大坝建成并且以合理的成本进行发电、同时其造成的社会与环境的影响减轻之后才能一目了然。

（二）刚果民主共和国的采矿和重建

2007 年，两家中国工程公司——中国铁路工程总公司和中国水利水电建设集团公司——与刚果民主共和国签署了一项大规模发展协议。在最初的协议中，中资银行确定将向刚果提供两笔相互独立的各 30 亿美元的信贷额度，用于对这个毁于战火的国家进行修复或者重建；该贷款将由两国合资开发的钴铜矿所产生的部分利润进行偿还，而建立钴铜矿的经费也将由中国资本提供。后来，刚果民主共和国的其他发展伙伴出于对该国债务清偿能力的可持续性产生担忧而施加了压力，中刚基础设施贷款方案被削减为单笔 30 亿美元信贷。

最初协议中的两笔贷款原计划资助以下基础设施建设项目：修建 3402 公里铺面道路，其中包括连接刚果民主共和国各主要城市（卢本巴希、布卡武、戈马和金沙萨）的高速公路和桥梁；在金沙萨首都区内修建和重建 450 公里道路；新建或恢复 3213 公里铁路；建立并装备 145 个健康中心、31 座医院、5000 套廉价住房和两所大学^①。出现在一份更为晚近的清单中的项目则包括：重建两座机场和两套配电系统，以及建设两座用于水力发电的大坝^②。

这些贷款有何条款呢？一家名为华刚矿业股份有限公司（Sicomines）的合资企业将被建立起来，刚果方面持有 32% 的股份，主要持股法人为其国有的自然资源开发企业刚果国家矿业总公司（Gécomines）；中国方面则将通过一个主要由两家中资工程公司控制的财团持有 68% 的股份。华刚矿业股份有限公司投资所产生的利润则将被用于偿还该企业开采矿藏所举借的贷款以及与此无关的基础设施建设项目。

① *Convention de Collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'Entreprises Chinoises; China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'infrastructures en République Démocratique du Congo, April 22, 2008.*

② *Convention de Collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'Entreprises Chinoises; China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'infrastructures en République Démocratique du Congo, April 22, 2008.*

对于基础设施建设项目的信贷利率被设定在相当于伦敦银行同业拆借利率（LIBOR）附加 100 个基点的水平上。中刚合资的钴铜矿开采公司估计需要 32 亿美元发展资金，这笔资金中的 11 亿美元由中国财团以无息股东贷款（prêt d'actionnaire）的方式提供，其余 21 亿美元则来自利率固定为 6.1% 的贷款^①。

刚果民主共和国的其他捐赠国对这家中刚合资企业深感忧虑，部分原因在于刚果政府最初承诺对该企业包括矿藏开采成本在内的所有贷款资金进行主权担保。鉴于刚果政府当时正在通过重债穷国倡议计划（Highly Indebted Poor Countries, HIPC）申请对其大量政府债务进行豁免，该国与中国所签订的协议似乎没有让新债权国履行老债权国正在承担的责任。中刚基础设施协议须经刚果民主共和国议会批准；在一次面向议会的讲话中，该国基础设施、公共工程和重建部长指出这笔贷款虽然“并非优惠信贷”，但由于估值时采用的内部收益率（Internal Rate of Return, IRR）超过了 19%，故将“为确保该国清偿债务能力的可持续性提供所可能获得的最佳条件”（DRC, 2008）。而当时并未披露但后来得以澄清的信息却显示：合同中规定，需要进行财务分析以保证中国投资者确实能够获得 19% 的内部收益率，否则该协议就需要进行修订^②。

在经过持续一年的搁置期后，中国与刚果民主共和国同意后者不再对与矿业项目相关的贷款进行主权担保。由国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）主导的刚果债权人集团则同意刚果政府对 30 亿美元的基础设施信贷资金进行主权担保，但不同意其对矿业公司进行担保，而刚果民主共和国则同意不再提出对于第二笔 30 亿美元基础设施信贷的要求。

该协议的问题在于它的非优惠信贷资金条款。国际货币基金组织和世界银行的债务可持续性框架（Debt Sustainability Framework, DSF）是对重债穷国（HIPC）进行债务减免的前提条件，而该框架不允许刚果民主共和国接

① *Convention de Collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'Entreprises Chinoises; China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'infrastructures en République Démocratique du Congo, April 22, 2008.*

② *Convention de Collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'Entreprises Chinoises; China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'infrastructures en République Démocratique du Congo, April 22, 2008.*

受非优惠信贷。中国财团同意负担超出 2008 年 4 月 22 日利率（约 4.4%）的实际贷款利率（即伦敦银行同业拆借利率上浮 100 个基点）^①。考虑到这项调整，国际货币基金组织宣布这笔 30 亿美元基础设施贷款中的捐赠成分在 42% ~ 46%（IMF，2010）。国际货币基金组织在债务可持续性框架下的定义要求针对任何前重债穷国（post-HIPC country）的优惠贷款中所含的捐赠成分不低于 35%。根据该组织的标准，中国提供的基础设施贷款如今已经满足了“优惠信贷”的标准，这使得刚果民主共和国作为重债穷国得以继续享受债务豁免。

然而，国际货币基金组织对于捐赠比例的计算却建立在诸多假设之上；其中最为重要的一点在于，该组织是模拟可能发生的最坏情况来进行计算的。在这种情况下，中刚合资的矿业公司将在 25 年内无法获取任何净利润，而贷款利息则会在此期间不断累加，债务最终将由进行主权担保的政府予以偿还^②。尽管这笔贷款严格来说并不属于官方发展援助，但是高达 42% ~ 46% 的捐赠比例却使其看起来很像“对外援助”；然而，对于这个捐赠比例的计算，却离不开前文提到的那个假设。换句话说，国际货币基金组织的假设造就了一个 25 年的优惠期。这种做法并非不正确，因为除非华刚矿业在 25 年时间内未能获得盈利从而无法偿付基础设施贷款，刚果政府的主权担保并不会陷入风险之中。然而，从这种显然不同寻常的假设出发而对捐赠比例进行的计算，却给人们造成了中国贷款条款宽松大方的印象，但实际情况显然并非如此。

不仅如此，刚果政府已经提议把中国财团为建立华刚矿业而同意向其支付的 2.5 亿美元签约奖金算作财政预算支援（finance ‘au titre d’appui budgétaire’），从而将这笔资金近似理解为捐赠国所提供的预算支援赠款

① *Avenant No. 3 à la Convention de Collaboration Relative au Développement d'un Projet Minier et d'un Projet d'Infrastructures en République Démocratique du Congo du 22 Avril 2008 - 2009, October.*

② 信息来源于作者与国际货币基金组织前高级官员在 2001 年 4 月 7 日和 11 日进行的个人邮件交流。国际货币基金组织进行计算的假设为：“第一，矿业公司无法取得任何净利润，根据协议，负有担保责任的政府将清偿贷款；第二，利息累积递增”（IMF，2010）。然而，关于矿业公司无法获得任何净利润的假设看起来似乎不切实际。若是按照预测的那样假设矿业公司可以盈利，并且采纳国际货币基金组织的优惠信贷比例计算方法（IMF n. d.），作者发现：参照 2011 年 3 月通行的美元商业利率计算，一笔额度 2.5 亿美元、无优惠期、利率 4.4%、偿还期 25 年的贷款当中的优惠成分所占比例仅略高于 20%。

(DRC, 2008)。国际货币基金组织同意在进行相关计算时将全部签约奖金作为基础设施贷款捐赠比例的一个部分，而不将其与华刚矿业挂钩（IMF, 2010）。自然资源开采项目协议中通常涉及签约奖金，而公共工程和基础设施建设项目却并非如此；因此，刚果民主共和国及其传统债权人实际上将复杂的中国贷款协定简化为了它们更为熟悉和可以接受的类型来进行理解。

那么，这笔贷款是否符合发展援助委员会（DAC）对于官方发展援助的定义呢？如果我们用经济合作与发展组织对于优惠信贷的定义来审视这笔贷款，答案显然是否定的；因为中国政府提供的贷款是采用基于作为商业利率的伦敦银行同业拆借利率（LIBOR）进行计息的。依照经济合作与发展组织发展合作理事会（OECD's Development Cooperation Directorate）对于贷款捐赠成分的计算方法（OECD, 2011），这笔基础设施贷款的捐赠成分为 33.8%（假设利率为 4.4%，偿还期为 25 年，无优惠期限，不包含签约奖金）；而即便这种计算方法，也还是建立在一个使贷方显得更为崇高的假设之上：该方法不采用以伦敦银行同业拆借利率（LIBOR）外加 100 个基点的方式来计算这笔贷款的利息，而认定贷款利率不会超过 4.4% 的上限。但实际上，当实际利率高于 4.4% 时，差额部分并不会被贷款银行所豁免，而将由控股华刚矿业的中国财团进行支付；因而，这种利息优惠安排属于商业决定，而非对外援助。

最后，在刚果民主共和国的中国人显然自己也不认为这笔用货品进行担保的贷款属于“发展援助”。位于刚果首都金沙萨的中国大使馆于 2009 年 7 月公布了一份包含所有中国自 2007 年以来提供给该国的发展援助的清单，该清单上只有两笔分别价值 2.5 亿元人民币（合 3700 万美元）与 2.45 亿元人民币（合 3600 万美元）的优惠性贷款，用于华为技术有限公司和中国通信建设集团有限公司所负责的电信项目；另有 3 笔共计 1.2 亿元人民币（合 1800 万美元）的无息贷款（Embassy of China, 2009）。

六 为何我们有时错得如此离谱？

尽管中国近些年来增加了其信息的透明程度，其关于对外援助的官方声明仍然非常有限。与经济合作与发展组织成员国和其他许多不属于该组织的国家不同，中国政府并不向发展援助委员会（DAC）报告其对外援助金额

或其他援助资金额度。这使得许多研究者试图通过媒体报道或者其他公开数据寻求替代性指标以估计中国对外援助的规模；新近出现的两个案例可以揭示为什么这些学术努力有可能会得出具有误导性的结果。

（一）通过媒体报道估测援助额度

美国国会下属研究机构——国会研究服务处（Congressional Research Service, CRS）——的一组研究人员试图通过他们所收集的媒体报道估测中国对外援助的数额（Lum 等，2009）。他们首先假定中国的对外援助活动缺乏规划，认为中国“在缺乏中央决策系统、专门机构使团以及有序资金计划的情况采用专案的方式其对外援助进行管理”。事实上，这些假设都是不正确的。考虑到中国政府仍在实施五年计划，我们或许不难理解：中国的对外援助其实是由一个高度集中的系统所控制的，通过年度预算进行支付，主要由商务部援外司组织执行，并且根据年度计划和运算而非以专案形式进行决策（Brautigam, 2011）。

美国国会研究服务处的研究人员在确定中国的发展援助不符合经济合作与发展组织所确定的“官方发展援助”定义要求之后，就按自己的方法对中国援助进行了宽泛但不可靠的界定。他们认为“中华人民共和国的许多海外经济投资不应该被视为外国直接投资，而应当被计算为对外援助，因为这些投资由双边协议进行担保，从而既不会对参与其中的中资企业带来任何风险，也不会帮助中国企业获得对于海外资产的所有权”。这些研究人员随后委托纽约大学的一组学生为其搜集所有关于中国“承诺提供援助、贷款或者政府支持的投资项目”的媒体报道，并将这些信息整合为一个数据库。这些研究人员由此绘制了一系列表格，将他们所估测出来的数额巨大的中国“对外援助”与经济合作与发展组织成员国的官方发展援助进行了比较。

美国国会研究服务处的研究方法存在两个明显的问题。首先，包括石油企业在内的许多在海外进行投资的中国公司均为国家所有，中国的主要银行亦为国家所有；仅仅因为这些企业与政府有所联系或者因为它们的投资发生在发展中国家，就将这些企业的投资行为笼统地归结为对外援助，既不符合逻辑，也不符合常理。经济合作与发展组织的成员国从未将那些由其国有企业提供的出口信贷、商业贷款和商业投资作为官方发展援助；正如上文所提到的那样，这些来自于政府的资金并不符合“官方发展援助”的定义，因

而被报告为“其他官方资金”，简称 OOF^①。如果我们采取同样方式来界定中国和西方的“官方发展援助”，那么中国在 2007 年仅向非洲提供了 8.5 亿美元官方发展援助（Brautigam, 2011）。

该方法还导致美国国会研究服务处对中国援助的目的进行了具有误导性的分析。例如，因为将“国家支持的投资”（state-sponsored investment）界定为“对外援助”（foreign aid），这些研究人员总结道：“中国提供对外援助的动机主要在于对自然资源的需求”这个结论（CRS, 2009: 5）。尽管自然资源确实是驱动中国在非洲进行投资的首要因素，但中国的发展援助却被平均分配于每个与北京保持外交关系的非洲国家（Brautigam, 2008; 2009）；中国的对外援助关联于外交关系而非自然资源。而且，基于媒体报道而对数据进行计算要求对报道材料的真实性进行仔细调查。正如一家专注非洲的政策风险咨询机构的首席执行官 Remi Bello 所指出的那样，“请牢记，在非洲只有 2% ~ 4% 的谅解备忘录（memorandums of understanding, MOU）最终成为了实际项目”（Zoninsein, 2010）。

（二）将经济合作定义为“援助”

另有一些学者陷入了使用“对外经济合作”（foreign economic cooperation）数据作为替代性指标来估计中国援助的误区（Biggeri 和 Sanfilippo, 2009; Sanfilippo, 2010）。这种将经济合作数据视同对外援助的做法，最早可以追溯到 2005 年；当时，《经济学人》（*The Economist*）杂志宣称中国在 2002 年已经向非洲提供了额度为 18 亿美元的发展援助^②。这份报告中所谓的“官方援助数据”被世界银行和国际货币基金组织所出版的多种材料所采用并

① 具体说来，美国国会研究处所采用的界定标准并不常用，但即便采用这些标准中的任何一条，也不能将经济合作与发展组织成员国所提供的由国家支持的投资界定为官方发展援助。例如，官方双边协议或许会保证一项投资不得被没收，但这并不足以使得此项投资成为“援助”。认为中国公司的投资不会面临风险的这种假设本身就存在问题；即便不对此假设进行纠缠，一国政府对投资企业风险是否进行控制也与该投资是否满足官方发展援助的定义完全无关。没有任何经济合作与发展组织成员国将其对于企业向国外进行投资的帮助计为官方发展援助的一部分。最后，尽管诸如政府贷款这样不以获得海外资产所有权为目标的“投资”不应该被算作对外国进行的直接投资，但除非这些资金满足对于官方发展援助的各项严格要求，否则它们并不能被算作“对外援助”。这些资金应当被直接算作“其他官方资金”。

② 参见：“Forget Mao, let's do business: China and Africa”，刊登于 2005 年 2 月 7 日的《经济学人》杂志。

复述 (Broadman 等, 2006; Wang, 2007); 而实际上中国从未发布过任何关于其 2002 年对外援助的数据, 他们所公布的数字只是表明其给予非洲的对外经济合作资金为 18 亿美元 (Brautigam, 2011: 179)。

那么, 什么是“对外经济合作”呢? 其实, 中国政府每年都在包括《中国统计年鉴》在内的许多年鉴中公布其对外经济合作的数据^①。根据官方定义, 这些数据反映了“由中国工程承包企业所承建的项目”的营业额 (收入), 包括: “第一, 由外国投资者提供资金的海外工程建设项目; 第二, 由中国政府通过其对外援助项目提供资金的海外项目; 第三, 中国使馆、贸易代表处和其他驻外机构的建设项目” (NBS, 2009)。换句话说, 正如笔者在另一部著作里所提到的那样, 这些数据包括:

“中国承建企业在非洲兴建的所有项目, 无论这些项目的出资者是世界银行、非洲发展银行 (Africa Development Bank, ADB)、非洲国家的政府、雇佣中国承建企业的其他公司, 还是中国政府。中国企业赢得了世界银行在非洲的主要建设合同中的大约 1/4, 以及非洲发展银行主要建设项目合同中的大约一半。将中资企业的营业额也算成中国对非洲国家发展援助的一部分, 就如同是将美国对非洲国家的援助额等同于在非洲获得建设合同的贝泰公司 (Bechtel Corporation)、福陆集团 (Fluor) 及凯洛格-布朗-路特公司 (Kellogg Brown Root, KBR) 等美资企业的营业额, 将瑞典对非洲国家的援助额等同于在非洲获得建设合同的瑞典堪雅建筑集团 (Skanska) 的营业额。” (Brautigam, 2011)

20 世纪 70 年代末期, 中国开始转向世界市场, 而中资公司也开始为本国以外的客户承建在非洲的项目。例如, 作为中国官方新闻通讯社的新华社曾经于 1991 年指出, “非洲国家获得了 140 亿美元的对外援助资金, 中国企

① 这些数据可以在《中国统计年鉴 (2008)》中“对外经济合作”部分的“按国别 (地区) 分对外经济合作完成营业额”子目下找到。“对外经济合作”部分同时也包含了一个关于中国公司对外直接投资的子目。许多参考或引用这些数据的研究者声称他们相信经济合作数据包含了对外直接投资数据 (World Bank, 2008: xiii, 7); 鉴于该数据仅仅指涉基于合同的营业额, 我们并不清楚这些研究者基于何种理由做出上述判断。统计年鉴所提供的定义显示: 对外直接投资并未被计入合同完成营业额中, 而是在“对外经济合作”这个宽泛的标题下对其进行了区别于合同完成营业额数据的单独列示。

业希望通过承建由这些资金援助的项目中来获取利润”（参见 1991 年 2 月 26 日的新华社报道）。

在尼日利亚，中国承建商自 1979 年开始获得合同（Brautigam, 2011: 64）。据报道，在 2000 年到 2008 年间，中国工程公司通过在尼日利亚建设的数百项工程获得了总额为 61 亿美元的收入^①。在过去 10 年间，一家知名的中国企业承建了尼日利亚政府不同部门的数十个工程；与之相比，中国政府给予尼日利亚的官方发展援助则相对少得多——据估计从 2000 年到 2008 年的总数额不超过 2.2 亿美元（如果将一笔额度为 2 亿美元的用于通信卫星项目的最惠信贷也算作发展援助的话，这个数字将上升到 4.4 亿美元）^②。

经济合作数据不应该被理解为“对外援助”的另一个证据是：中资企业将其在那些与中国没有外交关系的国家所获得的合同也报告为经济合作，而中国政府并不向这些国家提供任何官方援助或者其他资金。2007 年，此类国家包括斯威士兰、冈比亚、布基纳法索、中非共和国和马拉维，中资公司在这些国家总计获得了 25 笔合同（Ministry of Commerce, 2008: 218）。中国官方统计中还报告了那些在富裕国家中进行的经济合作项目。2009 年，中资公司从与澳大利亚的经济合作中获利 11.5 亿美元，而从与德国的经济合作中获利 5.204 亿美元（NBS, 2010）。中资企业在资源丰富的安哥拉、利比亚、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国等国家中完成了价值数十亿美元的经济合作项目；而中资公司之所以在这些国家开展建设，是因为他们有足够的竞争力来赢得工程建设合同，而不是因为他们正在实施

① 本数据是对 1998 ~ 2009 年间各年度的《中国商业年鉴》所报告的营业额进行简单加和所得到的，并未根据通货膨胀率对数据进行调整。信息来源于中华人民共和国商务部。

② 中国官方对外援助被用于两项农村电话工程、一项钻探工程、抗疟疾训练、禽流感预防、建设 1 所医院、一个疟疾治疗中心和 4 所小学，并且向由世界粮农组织运作的南南合作项目中的 500 名志愿者提供了资助。而至少 50 名尼日利亚籍在华留学生的费用，以及 300 名尼日利亚人在中国进行短期培训和学习的开销，在估计援助金额时则未被计入。2002 年，尼日利亚还从中国获得了价值 2.3 亿美元的非优惠出口信贷，用于建设两座 335 兆瓦的燃气发电站（信息来自作者在 2009 年 5 月与尼日利亚政府官员进行的私人邮件和电话交流）。中国进出口银行于 2007 年承诺向尼日利亚提供的 5 亿美元最惠出口信贷在此期间并未生效，因而没有被计入中资公司的营业额中。中国虽然还许诺向尼日利亚提供那种我们在其他非洲国家所能看到的由资源进行担保的大宗信贷，但这些许诺截至统计时尚未成为现实（Vines 等，2009）。

援助项目。

尽管如此，许多研究者还是将“对外经济合作”数据作为“对外援助”数据的替代指标（Berthélemy, 2009；Bhaumik 和 Yap Co, 2009；Sanfilippo, 2010：602）。在一篇最近发表的论文中，作者试图检验在非洲的中国对外直接投资与中国政府援助战略之间“可能存在的一致性关系”（Sanfilippo, 2010）。这篇文章采用“经济合作”数据作为估计对外援助的替代性指标，并且假定中国政府“或许会利用国际经济合作条款以促使受援国使用中国援助的款项来吸引中国投资者”（Sanfilippo, 2010：602）。但正如上文所指出的那样，“经济合作”数据并不指代中国政府所提供的资金，这些数据只反映中国承建商的营业额或者他们所获取的盈利。虽然这些数据中包含了那些援助项目的额度，但“经济合作总额”并不应该被简单理解作“援助额”的同义词。正如尼日利亚案例所显示的那样，用经济合作总额估计援助总额的做法很可能导致对中国援助规模的显著高估。

研究者们总是希望了解中国对外援助的方方面面，而只有将中国对外援助的金额纳入跨国数据库才能对此进行计量研究，这些想法都是可以理解的；但是，使用经济合作数据作为对外援助的替代性指标所进行的分析，却仅仅只能告诉我们中国企业在哪些地方获得了合同。

七 小结

本文提出了以下问题：什么是对外援助，中国向哪些地方提供援助，中国为何提供援助，以及中国向非洲提供了多少援助。为了回答这些问题，本文首先将对外援助定义为“官方发展援助”（official development assistance），随后讨论了中国政府为促进本国在海外的经济利益以及进行经济外交而采用的多种经济手段。近些年来，中国给予非洲的官方发展援助数额虽然增长迅速，但规模仍然不大；如果将这个数字与其他国家给予非洲的发展援助相比较，我们就会发现中国仍然是一个有节制的中等规模的援助国，尽管我们可以预期该国提供的发展援助数额将在未来持续增长。

中国推动其经济走向全球的努力是通过多种政策工具共同实现的，我们在上文中已经对其中的一些进行了讨论。本文所做的分析显示，较之其他经济合作与发展组织成员国的经历，中国在非洲的经济活动与日本的外向型发

展方式更为类似。中资银行相信他们自己的行动可以将非洲丰富的农产品和矿产品资源与其自身的发展联系起来，他们认为这些资源是财富的源泉，因而并未给予那些以资源进行担保的贷款优惠利率。对于中国人来说，如果将贷款使用于生产性项目，即便是那些因为资源贫乏而使得资产负债表并不好看的国家有时也具备在未来偿还债务的能力，只不过这种能力往往被低估了而已；而对于这些国家偿债能力是否具有可持续性的担心，则有待于将来的事实进行检验。无论是对于需要学习如何策略性地应对那位充满渴望的新发展伙伴的非洲国家而言，还是对于非洲国家那些认为其改善受助国治理和经济政策的努力可能遭遇重挫的传统伙伴国来说，中国与非洲不断密切的关系都带来了巨大的挑战。不过，对于中非关系各个维度更为准确的描述，以及对于中国在非洲发展援助和经济合作真相的透彻理解，对所有利益相关者而言，都将是有益无害的。

参考文献

- Alesina, A. and Dollar, D. (2000), "Who gives foreign aid to whom and why?", *Journal of Economic Growth*, vol. 5 (March), pp. 33 – 63.
- Berthélemy, J. – C. (2009), Impact of China's engagement on the sectoral allocation of resources and aid effectiveness in Africa, Paper prepared for African Economic Conference 2009: Fostering Development in an Era of Financial and Economic Crises, United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), 11 – 13 November 2009, Addis Ababa, Ethiopia, viewed 19 August 2010, < <http://www.uneca.org/aec2009/papers/AEC2009BackgroundPaper.pdf> >
- Bhaumik, S. K. and Yap Co, C. (2009), *Chinese state's economic cooperation-related investment; an investigation of its direction and some implications for outward investment*, William Davidson Institute Working Paper No. 966 (August), University of Michigan, Ann Arbor.
- Bloomberg (2011), "Huawei's 30-billion credit line opens doors in Brazil, Mexico", *Businessweek*, 24 April 2011, viewed 30 April 2011, < <http://www.businessweek.com/news/2011-04-24/huawei-s-30-billion-china-credit-opens-doors-in-brazil-mexico.html> >
- Brautigam, D. (2008), *China's African Aid: Transatlantic challenges*, April, German Marshall Fund of the United States, Washington, DC.
- Brautigam, D. (2010), *China, Africa, and the international aid architecture*, Working Paper No. 107 (April), African Development Bank, Tunis.
- Brautigam, D. (2011), *The Dragon's Gift: The real story of China in Africa*, Oxford

University Press, UK.

Broadman, H. with Isik, G. , Plaza, S. , Ye, X. and Yoshino, Y. (2006), *Africa's Silk Road: China and India's new economic frontier*, 1 November, The World Bank, Washington, DC.

Democratic Republic of the Congo (DRC) (2008), *Contribution of the Minister on the Occasion of the Presentation of the Accords Signed Between the Government of the Democratic Republic of the Congo and the People's Republic of China*, 9 May, Ministry of Infrastructures, Public Works, and Reconstruction, Kinshasa.

Embassy of China (2009), *Aides au Developpement Chine-RDC*, 9 July, Embassy of China in the Democratic Republic of the Congo, Kinshasa.

International Monetary Fund (IMF) n. d. , *Concessionality Calculator*, International Monetary Fund, Washington, DC, viewed March 2010, < <http://www.imf.org/external/np/pdr/conc/calculator/default.aspx> >

International Monetary Fund (IMF) (2010), *Democratic Republic of the Congo: Staff report for the 2009 Article IV Consultation, request for a three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, and request for additional interim assistance under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*, March 2010, International Monetary Fund, Washington, DC, viewed October 2010, < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1088.pdf> >

Kim, S. S. (1999), "China and the United Nations", in E. Economy and M. Oksenberg (eds), *China Joins the World: Progress and prospects*, Council on Foreign Relations Press, New York.

Kuziemko, I. and Werker, E. (2006), "How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations", *Journal of Political Economy*, vol. 114, no. 5.

Lum, T. , Fischer, H. , Gomez-Granger, J. and Leland, A. (2009), *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*, 25 February, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, DC.

Manuela, A. (2010), "Nigeria secures agreement for refineries", *Engineering News-Record*, 16 June 2010.

Ministry of Commerce various years, *China Commerce Yearbook*, Ministry of Commerce, Beijing.

Ministry of Commerce (2008), *China Commerce Yearbook 2008*, Ministry of Commerce, Beijing.

National Bureau of Statistics (NBS) (2009), *China Statistical Yearbook 2009*, China Statistics Press, Beijing.

National Bureau of Statistics (NBS) (2010), *China Statistical Yearbook 2010*, China Statistics Press, Beijing.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) , n. d. , *Glossary*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, viewed 22 May 2009, < www.oecd.org/document/19/0,3343,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1_00.html >

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2008a), *Is it*

ODA?, Fact Sheet, November, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, viewed 6 March 2011, < <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> >

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2008b), Personal email communication with a senior official regarding Ghana credits, 17 November, Data Collections Unit, Statistics and Monitoring Division, Development Cooperation Directorate, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010), *International Development Statistics: Other official flows*, 13 April, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, viewed 6 March 2011, < http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics/other-official-flowsoof_data-00075-en;jsessionid=1f4rgdb5f6jo3.delta >

Standard & Poor's (2006). "Bank Credit Report: Export - Import Bank of China", August 2006.

State Council 2011, *China's Foreign Aid*, April, Information Office of the State Council, People's Republic of China, Beijing.

Vines, A., Wong, L., Weimer, M. and Campos, I. (2009), *Thirst for African Oil: Asian national oil companies in Nigeria and Angola*, August, Chatham House, London.

Wang, J. - Y. (2007), *What drives China's growing role in Africa?*, IMF Working Paper No. 07/211 (August), International Monetary Fund, Washington, DC.

World Bank (2011), *Energy in Africa: Overview*, The World Bank, Washington, DC, viewed 2 April 2010, < <http://go.worldbank.org/ZD42IOATZ0> >

Zoninsein, M. (2010), "Nigeria secures agreement for refineries", *Engineering News-Record*, 16 June.

(陶郁译)