

中共建黨百年下的援外政策

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國從貧困的共產國家，歷經改革開放，成為世界僅次於美國的第二大經濟體，目前中國已是全球最大的發展中國家，向其他發展中國家提供援助降低貧困及改善民生，具有諸多戰略與政治考量，除期望「建成社會主義現代化強國」及實現「中國夢」，也藉此鞏固習近平的領導地位。當前中國在經濟發展的支撐下，正邁向建黨百年的時刻，預料未來的對外援助仍將維持成長，以下將探討其援助對象及政策背後所透露的國家安全利益重心。

貳、中國對外援助的意涵

在探討中國對外援助之前，應先釐清國際發展合作、南南合作、政府開發援助（official development assistance, ODA）等類似概念。中國的「國際發展合作」，根據中國國務院 2021 年出版《新時代的中國國際發展合作》報告定義為在南南合作的框架下，透過對外援助等方式在經濟社會發展領域開展的多雙邊國際合作；「南南合作」主要是發展中國家之間的合作；「一帶一路」則是中國開展國際發展合作的重要平台及手段；「政府開發援助」依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）定義是用於促進開發中國家經濟發展與福利的政府援助。¹

¹ 《新時代的中國國際發展合作》，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 1 月 10 日，<https://reurl.cc/NZ4bnm>；“Official Development Assistance (ODA),” OECD, April 2021, <https://reurl.cc/dxLEZk>.

「對外援助」依 2021 年《對外援助管理辦法》，係「使用政府對外援助資金向受援方提供經濟、技術、物資、人才、管理等支援的活動」；受援方主要包括有外交關係且有受援需要的發展中國家、以發展中國家為主的國際組織，惟在人道主義援助等緊急或特殊情況下，亦可包含發達國家或無外交關係的發展中國家。援助資金區分：一、無償援助：協助他國社會福利及人力、人道、技術與物資援助；二、無息貸款：主要用於各國公共建設；三、優惠貸款：提供具經濟效益的基礎建設及機電設備等 3 類，貸款利率低於人行基準利率金；來源則透過「中國進出口銀行」於市場籌措。

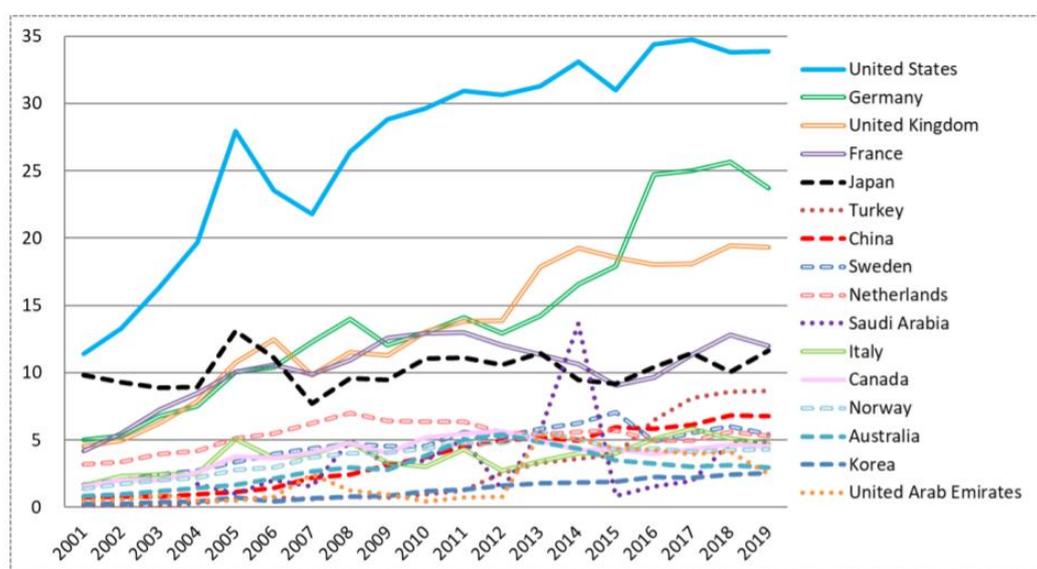


圖 1、全球對外援助國前 12 大國 (US\$ billion)

資料來源：Naohiro Kitano and Yumiko Miyabayashi, “Estimating China’s Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures.”

有關實際援助金額，根據中國國務院 2021 年公布《新時代的中國國際發展合作》報告統計，2013-2018 年共約 2,702 億人民幣（約 420.3 億美元）；日本「國際協力機構」（Japan International Cooperation Agency）發布的資料，中國於全球對外援助金額的排名

位居第 7 (如圖 1)，自 2013 年迄今應達 460 億美元。²針對近年推動的「一帶一路」，美國威廉瑪麗學院 (College of William and Mary) AidData 研究實驗室推估，自 2013 年迄今中國向全球 165 個國家的 13,427 個基礎設施項目提供資金或貸款，總額達 8,430 億美元，³各方資料落差大。

參、中國對外援助的歷程

早期的中國對外援助對象以社會主義國家為主，1950 年是北韓與越南；1956 年轉向非洲；1964 年周恩來發表對外援助八項原則；1978 年改革開放後，除發展中國家的經濟合作，也擴及最不發達國家的援助；1993 年中國運用償還的貸款資金設立援外合資合作項目基金；1995 年透過新設立的「中國進出口銀行」進行對外援助的中長期低息優惠貸款，⁴2013 年中共十八屆三中全會把「一帶一路」升級為國家戰略；2014 年中國出資 400 億美元，成立「絲路基金」向「一帶一路」沿線國家提供融資；2016 年成立「亞洲基礎設施投資銀行」。2018 年成立「國家國際發展合作署」，擬訂對外援助戰略方針、規劃、政策，統籌協調援外事務、專案及監督評估實施情況等。

檢視中國 120 個受援國，其中非洲有 53 國、亞洲 30 國、中南美洲 22 國、大洋洲 9 國、歐洲 8 國。由於中國對非洲援助金額占所有對外援助的 44.65%，同時中國也是非洲國家第一大貿易夥伴國。⁵

² Naohiro Kitano and Yumiko Miyabayashi, "Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures," Japan International Cooperation Agency, December 14, 2020, <https://reurl.cc/YjVOGn>.

³ Malik, A., Parks, B., Russell, B., Lin, J., Walsh, K., Solomon, K., Zhang, S., Elston, T., and S. Goodman, *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects* (Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2021), <https://reurl.cc/73RKmN>.

⁴ 《中國的對外援助 (2011)》，中華人民共和國中央人民政府，2011 年 4 月 21 日，<https://reurl.cc/2oWK59>；〈周恩來發表中國政府對外經濟技術援助八項原則〉，中國網，2009 年 3 月 18 日，<https://reurl.cc/n57YEI>。

⁵ 〈中國連續 12 年穩居非洲最大貿易夥伴國地位〉，人民網，2021 年 9 月 26 日，

目前非洲共 54 個國家，53 個受援國均為中國邦交國，也遵守「一中原則」，未與臺灣發展官方關係和官方往來，而唯一未受援助的史瓦帝尼，則是我在非洲的唯一邦交。

肆、中國對外援助的戰略目標

習近平主政下的中國以實現中華民族偉大復興的「中國夢」為主要發展目標，即希望在 2021 年全面建成小康社會、2049 年要建成富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國，在 2035 年基本實現社會主義現代化。其中，對外援助政策目標如次。

一、藉以擴大國際影響力及外交支持

改革開放後的中國，享有極為龐大的經濟實力，貿易活動在全球各地增多，使中國累積充足的金融基礎。2013 年提出「一帶一路」建設，加強對開發中國家進行援助計畫。截至 2021 年 4 月，中國已經與 171 國家和國際組織簽署 205 份「一帶一路」合作協議。同時也舉行 2 次「一帶一路」國際合作高峰論壇，分別發佈 279 項和 283 項務實合作成果。⁶2016 年，中國率先發起成立「亞洲基礎設施投資銀行」，⁷美其名是提供發展中國家基礎設施建設融資，但實際上卻是統整各國經費資源，並透過在亞投行投票加成的優勢，訂定符合中國外交利益的融資計畫。2018 年，國務院成立「國家國際發展合作署」，負責對外援助戰略方針、規劃、政策研擬，針對援外政策統籌協調及提出建議，推進援外工作改革，以擴大在發展中國

<https://reurl.cc/r1K68r>；《新時代的中國國際發展合作》，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 1 月 10 日，<https://reurl.cc/NZ4bnm>。

⁶ 「中國與聯合國：第 74 屆聯合國大會中方立場文件」，中國外交部，2019 年 9 月 18 日，<https://reurl.cc/82qz4M>；〈繼續高質量共建「一帶一路」〉，人民網，2021 年 4 月 22 日，<https://reurl.cc/OkVz7R>。

⁷ 「亞洲基礎設施投資銀行協定」，中國外交部，2016 年 2 月 19 日，<https://reurl.cc/gznNbQ>。

家的影響力，⁸尋求外交政策的支持。

二、重塑有利於中國的國際新秩序

對於中國近年對外關係，美國 2017 年公布《國安戰略》（*National Security Strategy*）報告指出，「中國做為修正主義國家，積極與美國及其盟友競爭，並希望在印太地區取代美國，擴大『國家主導的經濟模式』（state-driven economic model），重新形塑有利於中國的新秩序」。現任國安會印太協調官坎博（Kurt Campbell）與國防部印太助理部長拉特納（Ely Ratner）兩人於智庫任職期間曾撰文認為，美國總認為憑藉外交及經濟交往，可促使中國朝向美國喜歡的開放與自由發展。但是現實上，「中國希望改變國際規則，甚至取代美國地位，無意順應現有國際秩序」。⁹在國際組織中，非洲國家是支持中國最有力的後盾。中國加入聯合國及周邊組織均獲得多數非洲國家的大力支持。¹⁰然而，當前中國已是全球 GDP 總量第二、第二大經濟體、最大商品出口國，但仍運用自身「發展中國家」定位獲取優惠的貿易條件，並運用在「南南合作」架構實施的國際發展合作，加強雙邊貿易互賴，以圖將所有發展中國家緊密結合，藉此形塑有利於自身的國際秩序。

三、提供開發中國家走向現代化的參考範例

基於中國自認即將進入社會主義現代化強國，習近平在 2017 年 10 月「十九大報告」裡，對中國特色社會主義作出解釋；即「中國特色社會主義道路、理論、制度、文化不斷發展，拓展了發展中國家走向現代化的途徑」，他稱，「給世界上那些既希望加快發展又希

⁸ 劉方平，〈習近平對外援助重要論述的研究〉，《馬克思主義研究》2018 年第 9 期，頁 38-45。

⁹ Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, March/April 2018, <https://reurl.cc/MkMWmL>.

¹⁰ 「中國對非洲政策文件（全文）」，中國外交部，2015 年 12 月 5 日，<https://reurl.cc/Rb9R7x>。

望保持自身獨立性的國家和民族提供了全新選擇，為解決人類問題貢獻了中國智慧和中國方案。」¹¹此一論述有別於美國學界普遍尊崇的「現代化理論典範」(modernization paradigm)即經濟和社會的發展會帶來政治的自由化和民主化，¹²例如韓國與台灣在冷戰時期均為接受美援的國家，其後也都進行政治改革，並轉型為民主國家。反觀中國模式徹底反擊西方「和平演變」攻勢，在維護自身政治體制下持續發展，也可提供發展中國家經驗與參考。¹³這導致美國認為經濟發展會導致政治改革的想法流於一廂情願。

伍、中國對外援助的挑戰

習近平提出在 2049 年實現「中國夢」論述，強調「中國夢」是和平、發展、合作、共贏的夢，中國承擔大國責任，幫助其他發展中國家促進經濟社會發展，並願意尊重和支持發展中國家的發展道路，中國自改革開放以來，對於國際援助「從接受轉為施予」可謂巨大成就，但後續的挑戰在建黨百年之際更值得關注。

一、「援助外交」重返大國競爭與對抗

中國以國家隊採單打獨鬥的方式進行對外援助，除可保持不透明，也讓外界無法窺探。相較來看，美國對外援助則採取公開且跨國合作方式，副總統彭斯 (Mike Pence) 在 2018 年亞太經濟合作會 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 上，與日本首相安倍晉三及澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 發表「聯合聲明」稱，三國

¹¹ 〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利：在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，中華人民共和國中央人民政府，2017 年 10 月 27 日，<https://reurl.cc/Zjl85W>。

¹² Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford: Stanford University Press, 1993); Gordon White, "Democratization and Economic Reform in China," *The Austrian Journal of Chinese Affairs*, No. 31 (January 1994), pp.73-92.

¹³ 《新時代的中國與世界》，中國國務院新聞辦公室，2019 年 9 月 27 日，<https://reurl.cc/kLrnE9>。

將共同提供融資，協助印太國家建設基礎建設。¹⁴2021年6月舉行G7高峰會，成員國領袖宣布建立「重建更好世界」(Build Back Better World)倡議，承諾在2035年前提供40兆美元給開發中國家，以投資改善氣候變遷、衛生與健康安全、數位技術和性別平等。¹⁵顯然大國競爭也擴及到援助競爭。彭斯在演講也認為，區域國家在與中國進行基礎建設合作時應該有所警覺，不要「以主權為代價，傷害國家獨立」。同時他也指出，美國與日本等國提供貸款幫助區域國家基礎建設，應該是更好的選擇。

二、不施壓受援國政經改革恐難以達成開發效益

美國對外援助政策長期以來往往尋求受援助國應承諾建構民主治理、經濟改革、公民社會等目標；¹⁶例如川普於2019年10月5日曾簽署美國國會通過的「建設法案」(Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act)，將對印太國家的開發援助融資擴大到600億美元，即要求融資國須落實透明度、反腐及責任，避免黑箱等改革，以體現美國價值及協助各國發展基礎建設。相反地，中國對外援助對象以軍事政體、失敗國家(failed states)、脆弱國家(fragile states)為主。若根據美國和平基金會(The Fund for Peace)「2021年脆弱國家指數」(Fragile States Index 2021)評估，幾乎所有非洲國家都屬脆弱國家(fragile states)。¹⁷正如中國援

¹⁴ “Joint Statement of the Governments of Australia, Japan and the United States of America on the Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific,” Japan Ministry of Foreign Affairs, November 17, 2018, <https://is.gd/FawqCX>.

¹⁵ Steve Holland and Guy Faulconbridge, “G7 rivals China with grand infrastructure plan,” *Reuters*, June 13, 2021, <https://reurl.cc/EZGgEg>.

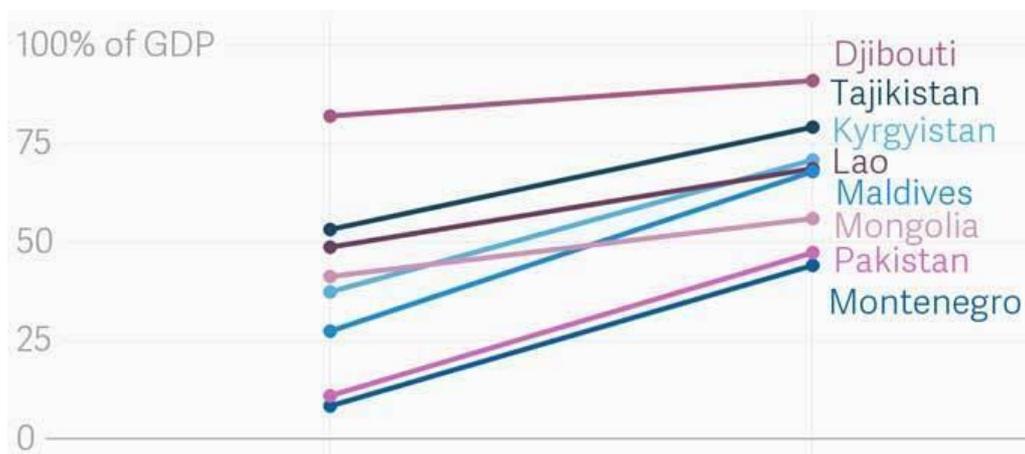
¹⁶ “USAID Policy Framework,” United States Agency for International Development, April 10, 2019, <https://reurl.cc/52vqoG>; James M. Roberts, “13 Recommendations for Reforming America's Foreign Aid,” Heritage Foundation, October 25th, 2017, <https://is.gd/GWxsRH>.

¹⁷ “Fragile States Index Annual Report 2021,” The Fund for Peace, May 20, 2021, <https://reurl.cc/82bR9X>.

助所強調「不干涉內政、不附加任何政治條件」，¹⁸僅著眼於維護既有雙邊關係，這類援助究竟可產生多大開發效益值得懷疑。

三、易使受援國家陷入「債務陷阱」

中國的對外援助活動仍維持不透明，一些外媒也報導，部分「一帶一路」計畫存有賄絡、談判不透明、落入私人口袋、介入他國政治鬥爭等問題，¹⁹甚至造成脆弱國家更加脆弱，失敗國家更加失敗的狀況。不過，中國利用「債務陷阱外交」(debt-trap diplomacy)使受援助國債務高漲(圖2)，英國媒體BBC更譏為放高利貸(high-interest loans)，²⁰導致部分「一帶一路」專案的調整，例如馬來西亞總理馬哈迪(Mahathir Mohamad)曾取消東部沿海鐵路、油氣輸送管線工程案；巴基斯坦希望重新談判「中巴經濟走廊」(China-Pakistan Economic Corridor, CPEC)計畫；²¹緬甸皎漂港(Kyaukpyu Port)建設經費也由73億降至13億美元。²²



¹⁸ 〈王毅談中國對外援助和國際發展合作的四個堅持〉，中華人民共和國外交部，2021年4月27日，<https://reurl.cc/DZ4boR>。

¹⁹ Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," *New York Times*, June 25, 2018, <https://is.gd/v0HA0Y>.

²⁰ Celia Hatton, "China: Big spender or loan shark?" *BBC News*, October 1, 2021, <https://reurl.cc/ARd6Ye>.

²¹ Press Trust of India, "Imran Khan seeks 'significant shift' in infrastructure projects under China-Pakistan Economic Corridor," *First Post*, October 23, 2018, <https://is.gd/mQx8jV>.

²² Daniel Kliman, Rush Doshi, Kristine Lee and Zack Cooper, "Grading China's Belt and Road," *Center for a New American Security*, April 8, 2019, shorturl.at/qyK67.

圖 2、2016 年「一帶一路」國家債務狀況

資料來源：James M. Dorsey, “China struggles with Belt and Road pushback,”

Modern Diplomacy, September 16, 2018, <https://reurl.cc/L7NQgx>.

陸、對外援助的軍事意涵

2021 年《對外援助管理辦法》規定，「對外軍事援助，按照國家和軍隊有關規定執行」，即證實對外援助包含軍事項目。事實上，外界對中國對外軍事裝備轉移及援助少有資訊，根據瑞典斯德哥爾摩研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）定期發布的武器轉移統計，中國的金額達 200 億美元，為全球第五大，其中印太地區約為 80 億美元，主要是提供巴基斯坦、孟加拉、緬甸等軍事裝備，²³中國也對斯里蘭卡轉移 1 艘護衛艦，該國參與「一帶一路」倡議，無力支付貸款及利息，將漢班托塔港（Hambantota）及周圍 15,000 英畝土地出租 99 年予中國，目前該港已成為中國潛艦補給停靠要地。另外，中國第一個海外保障基地吉布地曾受中國人道援助，共軍「和平方舟號」醫療船以人道援助名義定期出訪太平洋島國、中南美洲等國，同樣遭質疑背後的軍事目的。這些顯示中國海軍在落實 2019 年《新時代的中國國防》報告向「遠海防衛」轉變的要求，並搭配對外援助政策協助達成其軍事目的。

作者林柏州為國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，曾任國防部戰略研究中心副研究員、國防部《國防情勢雙週報》執行編輯、中央日報社政治組記者。

²³ “SIPRI Arms Transfers Database,” Stockholm International Peace Research Institute, March 12, 2018, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

China's Foreign Aid at the 100th Anniversary of the Chinese Communist Party

Po-Chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

China is the world's largest developing country and second largest economy. China actively promoted international development and cooperation. China's foreign assistance has kept growing. This article reviews the development of China's foreign aid and presents the strategic goals of China's foreign aid, including expanding China's international influence, seeking support from other countries in international organizations, shaping a Beijing-dominated international order, and providing alternative model for other countries. In fact, this article finds that China's foreign aid has produced some effects and trends, including the competition and confrontation of aid diplomacy among major powers, causing failed countries to fall into a "debt trap," and not pressure recipient countries to reform to ensure close bilateral relations. In addition, China may hide military objectives in its foreign aid policy.

Keywords : foreign aid, One Belt One Road, international development and cooperation, China's dream, Xi Jinping