

徐奇渊

关于中国在国际发展领域的三种误解和三种批评

2017年5月12日，在中国国际问题研究院主办的会议上，美国全球发展中心（CGD）* 发布了关于多边开发银行（MDB）的研究报告，并且介绍了特朗普对美国国际发展政策的调整。笔者参加了会议并做主旨发言，内容包括两方面：

其一，分析西方社会对中国常见的三种批评：（1）在国际发展领域，中国能提供什么（what）？仅仅是钱吗。（2）怎么提供这些钱（how）？标准和规则的问题。（3）为什么提供这些钱（why）？动机的问题。

其二，澄清国外观察者对中国在该领域比较优势的3个误解：（1）高估了中国国家能力。（2）觉得中国的外汇资产很多，中国在资金方面有比较优势。（3）觉得中国和技术方面没有比较优势，只有发达国家才具有技术优势。

下面是根据笔者英文发言所整理的内容，有的部分作了完善，也有部分删节：

非常荣幸参加这个会议，有机会和大家做个交流。刚才，Nancy Birdsall 介绍了 CDG 团队关于多边开发银行（MDB）的研究报告。正好，哥伦比亚大学的 Stephany Griffith-Jones 教授，也带领了一个团队，对 7 家国别开发性金融机构（National development Bank, NDB）展开了研究，我参加了这个团队，并负责关于中国国家开发银行的研究。4月下旬我们刚刚在华盛顿发布了这个报告的初稿。我们这项成果将于今年底在牛津大学出版社出版。所以这

两项关于 MDB、NDB 的研究成果，可以说是姐妹篇，互相呼应（正好 CDG 的主席 Nancy Birdsall 和 Stephany Griffith-Jones 教授也是互粉）。

另外，Scott Morris 刚才也给我们介绍了：在多边开发银行（MDB）政策安排当中，美国白宫、美国财政部的关键人物（key actors）；以及美国政府在国际发展政策框架中的预算削减情况（分国别、分机构）等等。这些信息，有助于我们更好的理解美国那边的国际发展政策。下面我想从两个角度来展开，让美国方面也能更好的了解中国的国际发展政策：一是在国际发展领域，西方社会对中国比较优势的 3 个常见误解；二是关于中国国际发展政策，西方社会中最常见的三种批评。

首先是在国际发展领域，西方社会对中国比较优势的 3 个常见误解。一是觉得中国太有钱了，二是中国技术不行，三是政府力量太强。所以中国在国际发展领域取得的成就，是靠钱、靠政府强推，而不是由于中国的技术有优势。这些观点存在一些误解：

第一，高估中国的资金实力。2015 年 4 月 28 日，日本的安倍首相访问美国，事后美日首脑有个新闻发布会。在会上奥巴马总统提到，中国真是有钱了（China has got a lot of money）。这也是外界很多人对中国的印象，中国政府的外汇储备一度高达 4 万亿美元，现在虽然降到 3 万亿，也仍然是全世界最高的。日本第二多，也不到中国的二分之一。中国大概拥有全世界百分之三十左右的外汇储备。

但是，我们看一个国家到底有没有钱、到底能够动用多少海外资源，应该看这个国家的海外总资产，这是一个更完整的口径。外汇储备，只是一国海外资产当中，政府所拥有的部分。那中国的海外资产总额有多少呢，6 万亿美元，似乎很多。不过，法国是 7 万亿美元，日本是 8 万亿美元，德国将近 9 万亿美元，英国将近 14 万亿美元，而美国则是 24 万亿美元。可见，中国的海外资产当中，官方储备所占比例高，但是实际上中国能够动用的全口径海外资源，远不及美英等国，和美国不是一个数量级。

但是这种结构性的特点（外储占海外资产比例高），决定了中国在国际发展领域，主要是政府发挥作用，并且资金会比较集中于某些地区、某些国家、某些项目上，从而也比较容易受招致国际社会的关注、甚至批评。而西方国家不同，除了政府之外，一些非政府组织（NGO）、企业也有大量的海外存在，而其活动往往是比较分散的，相对而言不容易引起那么大的关注。所以这是第一个误解，实际上中国并不是很有钱。

第二个误解，外国观察者高估了中国政府在国际发展领域的作用，认为中国在该领域的

影响力迅速提升，主要是因为国家能力的使用，甚至有一些阴谋论的观点。而实际上，中国相关部门之间，包括国际发展政策涉及的多个部门之间，一直在协调、合作方面存在着诸多问题。例如，在中国对外援助、国际发展政策领域，商务部、外交部、财政部、包括发改委，这些部门之间的协调就存在一定的问题，使得这方面的政策效果也面临着一些困扰。在这方面也不少的讨论的研究。此外，关于从阴谋论角度猜测中国政策的想法，在后面第二部分我会进一步正面回答。

第三个误解是，西方观察者认为中国在技术方面不行，没有比较优势，所以中国近年来影响力提升，主要还是靠前面提到的砸钱、政府力推。对于这种误解，首先得承认，中国在很多领域，还仍然没有达到全世界的技术前沿水平。但是中国的技术创新和发达国家不同，中国的技术创新，更多是包容性的创新（inclusive innovation）。这种创新的特点是，技术水平、甚至产品质量未必达到世界的领先水平，但这种技术是低收入国家用得起的（affordable）的技术。这种技术是在质量和价格之间做出了某种权衡、折衷（tradeoff）。这是一种好的权衡，现有的技术因此有可能惠及更多发展中国家和低收入群体。有很多中国企业，在这方面都做得很好。这种性价比高，具有普惠性的创新，是中国在国际发展领域影响力迅速提升的重要原因，这已经成为中国比较优势。所以从某种意义上而言，中国靠的是技术优势。

下面再谈一谈，**关于中国国际发展政策，西方社会中最常见的三种批评。**

首先，在国际发展领域，中国能为世界提供什么（what）？一些批评人士认为，中国能提供的仅仅是钱。甚至有一位欧洲人对我的朋友讲，我喜欢的是“中国钱”，而不是“中国人”。我同时严重怀疑，他所说的“中国钱”应该是中国的美元，而不是中国的人民币。他说的也不无道理。现在，中国的国家开发银行总资产已经达到 14 万亿人民币，超过 2 万亿美元，是世界银行资产的 3 倍，是全世界最大的国别开发性金融机构。但是我们也知道，世界银行是知识的银行、是智慧的银行，不但为发展中国家提供发展资金，而且还提供知识、经验，以及发展的理念和模式。

那么反过来看一看，除了钱，中国还能为世界提供什么？现在一些发展中国家的建设当中，已经开始具有很多带有中国特色的因素，工业园区、五年规划、招商引资、甚至是土地财政。但是，关于是否存在“中国模式”、是否存在“北京共识”，这些问题在中国国内也有

很多的争议。我们正在回顾、反思、争论，随着这些问题思考得越来越清楚，中国在国际发展领域也将输出更多的经验、更清晰的理念。中国的国家开发银行，也成立了研究院，并且也正在打造知识的银行和智慧的银行。中国在国际发展领域，将会提供更多资金以外的支持。

其次，在国际发展领域，中国怎么提供这些钱（how）？这就涉及到了标准和规则的问题。比如，人权、政府的良治、透明度、反腐败、环境保护，这些都是西方国家在国际发展领域推行的一些规则和标准。在这方面，中国经常受到一些指责。不过我们看到，中国和西方国家的分歧正在明显缩小。

在亚投行的发起成立过程中，中国真诚地邀请西方国家参加，包括邀请美国、日本参加。中国参与筹备的过程中，亚投行的环评专家、法律问题专家也都是从美国或者世界银行请来的。在气候变化、碳排放问题上，中国的态度也非常积极，去年全国人民代表大会已经批准中国加入巴黎气候协定。中国在这方面的态度，甚至比现在的美国还要更为积极。

最后，中国为什么提供这些钱（why）？这是动机的问题。在中国，不乏一些从阴谋论角度来解读美国政策的人。反过来，在美国和西方社会也有人这样来看中国。一方面，这是西方观察者高估了中国政府的国家能力，另一方面也可能是心理焦虑。

举个例子，过去 10 年不到的时间里，中国人民银行已经和 20 多个国家和地区，签署了金额超过 3 万亿人民币的双边本币互换协议。有的西方学者就猜测，中国和这些国家签署协议，是不是出于国际关系、地缘政治的目的？是不是为了扩大人民币的影响，实现一些政治目的？于是就有外国学者，借用了国际贸易当中常用的引力模型，对中国人民银行是否签署互换协议、以及签署互换协议的金额进行了分析。结果他们发现：签署国家的经济体量、和中国的空间距离、和中国的贸易关系，这些解释变量都是显著的。而非经济因素的变量并不显著。因此，这项研究说明中国签署双边本币互换协议，完全是以市场为导向的行为，并不存在阴谋论所期待的结果。

我就介绍这些，希望这些解释有助于美国学者理解中国的国际发展政策。

*背景介绍：全球发展中心（CGD），位于美国华盛顿，是一家独立于美国政府的智库。2003 年，CGD 开始发布“发展职责指数”（Commitment to Development Index, CDI，也被称为致力发展指数），以评估 21 个 OECD 成员国在全球发展方面的成就。这项评估内容不仅

仅考虑了经济援助，还包括了贸易、投资、移民、环境、安全与技术等政策领域。CGD 的这项评估工作，推动了 OECD 国家更加全面地完善其国际发展政策。在 2017 年初宾西法尼亚大学发布的《全球智库排名报告》(Global Go to Think Tank Index Report) 中，CGD 在发展政策领域排名第 19 位，在国际经济政策领域排名第 26 位。

(徐奇渊博士 中国社会科学院世界经济与政治研究所)

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：shangjianzhuo@163.com