

B. 11

中国对太平洋岛国的援助及其效果

周方银*

摘要： 近几年来，中国对太平洋岛国的援助迅速上升。中国对太平洋岛国的援助不附加政治条件，从岛国的实际情况出发，积极提供符合岛国现实需求的帮助，加强在岛国基础设施、公共设施方面的投入，在渔业、养殖、旅游、医疗、教育、文化等方面加强合作，努力提供岛国需要的技术帮助，同时加大对岛国人员的培训力度，在相对较短的时间内，产生了比较显著的效果，受到岛国的欢迎。在分析现有情况的基础上，本文对未来中国对太平洋岛国的援助提出了政策建议。

关键词： 对外援助 基础设施 广东省 太平洋岛国 中国

随着中国经济实力的提升以及“一带一路”倡议的推进，中国对太平洋岛国的援助在近几年迅速上升。中国提供的援助契合岛国现实需要，实施速度快，覆盖面广，产生了良好的社会经济效果，受到太平洋岛国比较普遍的欢迎。对外援助在拉近中国与太平洋岛国关系、推动双方合作方面具有重要作用。

* 周方银，博士，广东外语外贸大学教授，广东国际战略研究院太平洋岛国战略研究中心主任，周边战略研究中心主任，《战略决策研究》执行主编，主要研究方向为中国外交、国际战略、东亚合作等。



一 中国对太平洋岛国援助的基本情况

中国是世界上最大的发展中国家。过去 30 多年，中国的经济发展取得了巨大成就。在自身快速发展的过程中，中国也积极向其他发展中国家提供多种形式的对外援助，支持和帮助发展中国家特别是最不发达国家减少贫困、改善民生，积极推动世界各国的共同发展。其中，对太平洋岛国的援助，是中国对外援助的重要组成部分。

2010~2012 年，中国对外援助总额为 893.4 亿元（人民币，本文下同），其中，对大洋洲地区的援助占对外援助总额的 4.2%，按比例计算，金额为约 37.5 亿元。由于大洋洲 GDP 总量只占世界 GDP 总量的 2% 左右，其中，澳大利亚和新西兰 GDP 又占大洋洲 GDP 总量的 95% 以上。因此，相对于太平洋岛国的经济规模，岛国在中国对外援助中的地位颇为引人注目。太平洋岛国人口基数很小，与中国建交的 8 个太平洋岛国总人口只有 800 多万，这样，2010~2012 年，中国对太平洋岛国人均援助达到 400 多元。在整个中国对外援助中，这是一个比较突出的数据。

2006~2013 年，中国在南太平洋地区开展了 167 个资金援助项目。2013 年以后，中国对太平洋岛国的援助继续快速上升。2013 年 11 月，第二届中国—太平洋岛国经济合作发展论坛在广州召开，中国国务院副总理汪洋宣布了中方支持太平洋岛国经济社会发展的一系列措施，包括支持岛国重大项目建设，向建交岛国提供共计 10 亿美元的优惠贷款；设立 10 亿美元专项贷款，用于岛国基础设施建设；除基础设施建设外，中国还将重点支持岛国的医疗卫生、农业生产、环境保护、防灾减灾、绿色能源等方面的事业与项目。^①

2014 年 11 月，中国国家主席习近平在楠迪同斐济、密克罗尼西亚、萨

^① 《中国—太平洋岛国经济合作发展论坛广州开幕》，中国新闻网，2013 年 11 月 8 日，
<http://www.chinanews.com/gn/2013/11-08/5480132.shtml>。

摩亚、巴布亚新几内亚、瓦努阿图、库克群岛、汤加、纽埃等太平洋岛国领导人举行集体会晤。习近平主席表示，“中国对发展同太平洋岛国关系的重视只会加强、不会削弱，投入只会增加、不会减少”。^① 明确表示中国对于发展与太平洋岛国关系的积极态度。2015年2月，外媒报道中国“宣布今后几年向太平洋岛国提供20亿美元贷款”，^② 但这一消息并未得到中国方面的证实。

关于中国对太平洋岛国的援助，难以找到准确的统计数据。澳大利亚罗伊研究所推动了一个“绘制中国对太平洋岛国的援助地图”的项目，试图准确评估中国对太平洋岛国的援助情况。^③ 这一评估项目所搜集的资料范围为2006~2013年，根据这一研究，在此期间，澳大利亚依然保持太平洋岛国第一大援助国地位（其对岛国援助的约一半集中在巴布亚新几内亚），中国对太平洋岛国的援助与美国（其对岛国援助的约一半集中在密克罗尼西亚）、日本、新西兰相当。特别是，中国已成为斐济的第一大援助提供国，巴布亚新几内亚、萨摩亚、汤加、瓦努阿图、库克群岛的第二大援助提供国。2013年后，中国对岛国的援助继续快速上升。

值得注意的是，除了国家层面对太平洋岛国的援助，地方层面也在加强与岛国的合作，其中，广东的表现最为突出。2015年6月1日，广东省委书记胡春华率团访问斐济，广东与斐济企业签订合作项目21个，合同金额3.31亿美元。^④ 广东除加强与太平洋岛国的经贸合作外，也积极在力所能及的范围内对岛国开展援助。广东对太平洋岛国的援助，发展迅速、覆盖面广，已经实现巴布亚新几内亚、斐济、萨摩亚、汤加、密克罗尼西亚、瓦努

① 《习近平同太平洋岛国领导人举行集体会晤并发表主旨讲话》，新华网，2014年11月22日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/22/c_1113361879.htm。

② 《外媒：中国援助太平洋岛国对美澳构成最大挑战》，环球网，2015年3月2日，<http://mil.huanqiu.com/observation/2015-03/5791298.html>。

③ 参见罗伊研究所网站，<http://www.lowyinstitute.org/chinese-aid-map/>。另参考 Philippa Brant, “Mapping Chinese Aid in the Pacific”, Michael Powles, ed., *China and the Pacific: The View from Oceania*, Victorian University Press, 2016, pp. 173-175。

④ 《胡春华：进一步拓展广东与斐济合作领域》，南方网，2015年6月2日，http://www.southcn.com/ld/hch/act/content/2015-06/02/content_125455656.htm。



阿图、库克群岛和纽埃 8 个建交岛国的全覆盖；广东省的广州、深圳、珠海、惠州等城市积极参与，使援助项目能够更有效地落实。广东省的做法，在一定程度上开创了中国地方开展对岛国援助的新模式。

二 中国对岛国的援助独具特色，在岛国产生积极影响

随着中国对外援助规模的不断增长，中国政府加强了对外援助项目的顶层设计与统筹规划。2014 年 11 月，中国商务部颁布《对外援助管理办法（试行）》。根据该《办法》，“商务部会同有关部门制订对外援助中长期政策规划和国别援助指导意见”。^①《国别援助指导意见》的出台，将有助于形成中国对太平洋岛国援助的顶层设计与宏观指导，为援助项目在太平洋岛国的有效推进和落实提供政策保障。

中国对岛国的援助具有以下几个方面的特点。

（一）注重对基础设施的投资，解决制约岛国经济社会发展的瓶颈问题

2013 年 9 ~ 10 月，中国国家领导人在国际场合提出建设“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的倡议，南太平洋地区是“21 世纪海上丝绸之路”的自然延伸。加强中国与太平洋岛国的合作，是“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要组成部分。基础设施建设和互联互通是“一带一路”建设的优先领域，由此，基础设施建设被提到了新的高度。

太平洋岛国的一个重要特点是它们由星罗棋布的众多分散岛屿组成，受自然条件的限制，大部分岛国基础设施颇为落后，相互之间交通不便，岛国在交通、通信、电力、能源等基础设施方面存在很大不足。中国对岛国的许

^① 商务部：《对外援助管理办法（试行）》，第八条，中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/201501/20150100878235.shtml>。

多援助与合作项目，对于改善太平洋岛国的基础设施、便利岛国人民生活起了重要作用，也带来岛国人民生活方面直观可见的变化。

以斐济为例，2010年6月，中国政府同意向斐济政府提供一艘多功能船，用于斐济主岛和近海岛屿之间运送冷冻鱼、冰鲜鱼及干杂货，依照合同规定，该船满载排水量400吨，载货量50吨。2010年10月，中国与斐济重新启动索摩索摩水电站项目，中方将为斐方建造装机容量700千瓦的小水电站，以缓解当地电力短缺问题。2010年12月，中斐签署关于中国向斐济提供4条公路项目优惠贷款的政府间框架协议。2011年4月，中国优惠贷款援建的斐济政府数据中心正式启用。2011~2012年，中国提供优惠贷款的多个斐济公路项目开工，并分别于2013~2014年竣工通车。2013年4月，中国援建的斐济基务瓦村海岸防护工程竣工，该项目于2012年11月开工，2013年5月完成交接。工程在施工过程中和完工后经受了多次大潮和飓风的考验，阻止了海水频繁侵袭，促进了海岸泥沙淤积，受到斐各政府部门和当地村民的广泛赞誉。^①

（二）对岛国的援助覆盖范围比较广泛，不厚此薄彼，契合岛国实际需求

中国对岛国的援助总体相对均衡，并没有明显偏向某一个国家，而是从岛国的实际需求出发，有针对性地提供多方面的援助，推动岛国经济社会发展。

由于当前中国是斐济的第一大外援提供国，容易让人形成一种印象，就是中国在对岛国提供援助的过程中更多地偏向斐济，这其实是一种误解。即以澳大利亚罗伊研究所所做的“中国对太平洋岛国的援助地图”项目的数据来说，2006~2013年，中国对斐济的援助为3.33亿美元，但对人口少得多的一些岛国，中国的援助金额相对来说也较为可观，如萨摩亚为2.08亿

^① 相关内容见中国驻斐济大使馆经济商务参赞处网站，<http://fj.mofcom.gov.cn/article/zxhz/zzjg/>。



美元、汤加为 1.39 亿美元、瓦努阿图为 2.24 亿美元。^①

以人口只有 20 多万的瓦努阿图为例，中国为帮助瓦努阿图的灾后重建和经济社会发展，开展了诸多援助项目。2011 年 12 月，中国援建瓦南太平洋大学埃马路斯分校法语校区扩建项目在维拉港举行奠基仪式，该项目于 2013 年 10 月完成。2012 年 7 月，使用中国援外优惠贷款在瓦努阿图建设的南太地区首个电子政务系统正式启用，该项目由华为公司实施，历时 2 年完成。2012 年 12 月，由中国政府援建的瓦努阿图国家会议中心对外施工合同签字，该项目于 2013 年 8 月开工，2016 年 1 月竣工。2013 年 12 月，中瓦签署中国政府向瓦努阿图政府提供优惠贷款框架协议，该笔贷款用于瓦努阿图塔纳岛和马勒库拉岛道路改建项目，该项目于 2015 年 4 月开工。2014 年 1 月，中瓦就中国政府帮助瓦努阿图政府实施马拉坡学校扩建项目签署换文。2014 年 9 月，中瓦签署《中国政府帮助瓦努阿实施太平洋小型运动会体育场馆建设项目》的换文。2014 年 11 月在楠迪召开的中国—南太领导人峰会上，中瓦签署瓦努阿图卢甘维尔国际码头改扩建项目文件。2015 年 10 月，中瓦就中国向瓦首都中心医院和桑托岛北方医院分别派遣第 11 期和第 17 期医疗队，中国向瓦提供储水罐等项目签署换文。2015 年 11 月，中国援瓦努阿图总理府办公楼扩建项目施工合同签字，该项目于 2016 年 5 月开工。2016 年 4 月 8 日，中国援助瓦努阿图 2017 年太平洋小型运动会体育场馆开工。^②

中国的很多援助项目都契合太平洋岛国的现实需求。如 2016 年 5 月，中国向瓦努阿图提供一批大型储水罐，这批储水罐将及时分发给最急需的边远地区，在厄尔尼诺现象导致瓦部分地区旱情严重的情况下，这批储水罐在帮助瓦开展抗旱救灾工作中可以发挥重要作用。又如中国援助斐济的菌草技术合作项目，经过几年努力，在斐济成功生产出菌草菇，结束了斐济不能生产食用菌、药用菌的历史。菌草种植有助于解决饲料短缺问题，推动当地畜牧业的发展。

① 参见罗伊研究所网站，<http://www.lowyinstitute.org/chinese-aid-map/>。

② 中国驻瓦努阿图大使馆经济商务参赞处网站，<http://vu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201108/20110807697891.shtml>。

（三）积极发挥地方和民间力量，开拓多种合作渠道

在开展对岛国援助的过程中，中国地方政府也发挥了重要作用，其中，广东的作用颇为突出。自 2007 年以来，广东省与太平洋岛国开展了多方面的合作与交流，广东省通过组织医疗团组“送医上岛”、组织文艺团组“送戏下海”，在太平洋岛国产生了良好的影响。

岛国地区医疗条件普遍不佳，不少国家医院、医护人员和医疗设备远远不能满足当地人的需求。2014 年 7 月，由中国援助的斐济纳乌瓦医院启用，可覆盖斐济近 3 万人口，是斐济中部地区最大的现代医院之一。广东还积极在太平洋岛国实施“送医上岛”项目，多次派遣医疗代表团在斐济、瓦努阿图、萨摩亚、所罗门、汤加、密克罗尼西亚、巴布亚新几内亚、马绍尔群岛等国进行巡诊，免费看病问诊、赠医送药，受到当地人民欢迎。

广东省于 2008 年和 2011 年共派出 3 个文艺代表团“送戏下海”，在太平洋岛国访问巡演。代表团邀请当地政府高层和普通民众观看演出，向岛国人民展示中华传统文化和岭南特色文化。特别是 2011 年，两个文艺代表团同一时段分别访问南太 7 国，在太平洋岛国掀起了一股“广东旋风”。2014~2015 年，广东省文艺代表团、深圳艺术团分别赴汤加、斐济、密克罗尼西亚、瓦努阿图、库克群岛等地开展演出，增进了双方的交往、了解与友谊。

广东省的一些城市也积极开展与太平洋岛国的合作，提供力所能及的援助。2015 年 11 月，惠州决定在萨摩亚设立奖学助学金，并向萨摩亚教育机构援建 20 个电教平台和 3 间计算机实验室，惠州华罗庚中学与萨摩亚中学结为姐妹学校。其他类似事例还有不少。

中国对太平洋岛国援助的重要特点是不附加政治条件，在互利的基础上开展合作，从岛国的实际情况出发，积极提供符合岛国现实需求的帮助，加强在岛国基础设施、公共设施方面的投入，在渔业、养殖、旅游、医疗、教育、文化等方面加强合作，努力提供岛国需要的技术帮助，同时加大对岛国人员的培训力度，在相对较短的时间内，产生了比较显著的效果，受到岛国



欢迎。萨摩亚总理图伊拉埃帕在2015年2月表示，“在传统援助国不愿涉足的许多领域，萨摩亚积极寻求中国的帮助，我们认为，这些领域对萨摩亚的发展和建设至关重要”。^①

三 对下一步开展援助工作的建议

在对太平洋岛国的援助中，澳大利亚、新西兰、美国、日本是传统的援助大国，中国参与这个进程相对较晚，但表现出某种后来居上的势头，显示了中国积极帮助岛国发展、努力承担自身国际责任的担当。与此同时，中国对岛国的援助还有值得加强和改进之处。对于下一步中国对太平洋岛国的援助工作，我们提出以下建议。

第一，更清晰地阐明中国对岛国援助的目标、方向与原则，避免岛国对中国相关援助的意图和目标产生不必要的误解。在中国对太平洋岛国援助迅速上升的情况下，部分岛国人士容易产生一个问题和困惑，即“中国想从中得到什么”。加上某些西方媒体的推波助澜，有时可能在国际上把好事说成坏事，把中国提供的对岛国具有重要价值的援助说成是别有所图。因此，有效地解释和说明中国对岛国援助的目标、原则与方式，显得颇为重要。2014年商务部颁布的《对外援助管理办法（试行）》第四条明确指出，“对外援助应尊重受援国主权、不干涉受援国内政，致力于减轻与消除受援方贫困，改善受援方民生和生态环境，促进受援方的经济发展和社会进步，增强受援方自主发展能力，巩固和发展与受援方的友好合作关系”。这是从大的方面对中国对外援助的目标、原则的阐述，但具体到对岛国的援助，还需要在一定程度上加以具体化。

其中的一个重要方面，是说明对外援助本身是符合中国的对外关系原则，并进而在更高的层次上是符合中国国家利益的行为，但它所追求的不是

^① Michael Powles, ed., *China and the Pacific: The View from Oceania*, Victorian University Press, 2016, pp. 25 - 26.

狭义的、排他性的利益。同时，中国对岛国的援助也是有明确限度的，以避免因为中国对岛国援助的迅速增长，使部分岛国人士对中国未来援助的规模及其可获得性形成不适当的预期。

第二，对岛国援助应细水长流、注意节奏、保持总体平稳，实现援助的长期可持续性。太平洋岛国普遍希望实现经济发展和民生改善，但其经济结构单一，大部分消费品和工业用品需从国外进口，人力资源基础薄弱，经济可持续发展能力较弱，即使从长期看，其市场容量也比较有限。由于其规模有限，起点较低，总额不是很大的援助也可能带来岛国社会经济面貌的较大变化。但同时需避免形成岛国对国际援助的依赖，而对其自我发展的能力产生消极影响。另外，由于对岛国的很多援助采取的是优惠贷款的形式，在援助不能直接提升岛国政府财政能力的情况下，外援的迅速增长可能会在其后一个时期形成较大的还债压力。以汤加为例，截至2014年6月30日，汤加政府债务达3.68亿潘加，占GDP的44%，其中外债达3.39亿潘加，而汤加2/3外债来自中国。^① 外债占GDP比例如此之高，一旦进入债务偿还期，将对汤加形成很大的财政压力。随着中国政府同意汤加政府还债期推迟五年，汤加的债务压力大大缓解，但汤加希望将这些贷款转为赠款的努力没有获得成功。

第三，在援助过程中，加强多方合作，更好地发挥不同合作平台的作用。在太平洋地区，澳大利亚、新西兰从传统和现实上都与岛国有着十分紧密的联系，对岛国有着更直接和深入的了解，它们可以在中国对岛国提供援助的过程中发挥建设性的作用。2012年8月，中国、新西兰和库克群岛就为库克群岛主岛拉罗汤加岛合作实施供水项目达成共识，2014年2月，该项目正式启动。这一项目受到新西兰和库克群岛的欢迎。在合作中采取这样的三方合作模式，有助于增进传统援助国和受援国对中国援助的了解、减少其对中国的疑虑，也有助于发挥中国、新西兰、库克群岛各自的优势，实现

^① 《汤加王国2014/15财年预算情况》，中国驻汤加王国大使馆经济商务参赞处，2014年7月21日，<http://to.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201407/20140700668192.shtml>。



优势互补。未来中国可进一步探索“中国、岛国加第三方”的三方甚至四方合作模式，以更好地发挥对外援助促进太平洋岛国经济社会发展的作用。

第四，加强教育合作与人文交流，扩大对岛国人员的培训规模，这有助于加固中国与太平洋岛国合作的民心基础，避免岛国对中国了解和认识的表面化。2005~2011年，瓦努阿图共200余名政府官员、技术专家参加了中国援外培训项目，这些培训班或研修班通常为期2~3周，培训主题根据瓦努阿图具体要求设置，涉及宏观经济发展、投资促进、公共管理、气候变化、食品安全、灾害预警和救助管理、医疗卫生、农产品生产加工等众多领域。^①2013年以来，浦东干部学院连续举办多期“斐济高级公务员研修班”，产生了良好效果。2015年以来，广东外语外贸大学连续举办机制化的“太平洋岛国青年领袖研修班”和“太平洋岛国高级公务员培训班”，受到岛国青年领袖和高级公务员的热烈欢迎。加强教育、培训、人员交流、人文往来，有助于更好地增加中国与太平洋岛国的相互了解，为经济合作、援助项目的实施创造更好的社会环境与民心基础。

^① 中国驻瓦努阿图大使馆经济商务参赞处网站，2011年8月17日，<http://vu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201108/20110807697891.shtml>。