

China's challenge to US; Competition over the status and pattern of foreign aid

Seid Saeed Mirtorabi

Assistant Professor, Department of International Relations, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran; saeedmirtorabi@gmail.com

Abstract

The experience of the past few decades shows that in parallel with the accumulation of economic and political power of countries, foreign aid has been considered by various countries as one of the means of pursuing national interests in the international arena. A new development in the field of foreign aid, especially in the first years of the new millennium, is the strong presence of China in this field, which has attracted much international and academic attention. However, this issue has not yet been studied and considered in the political and academic circles of our country.

The question that the article seeks to answer with a descriptive-explanatory method is how China's strong presence in the field of foreign aid in the first years of the new millennium has affected the position and model of the United States in providing foreign aid? The hypothetical answer to this question is that the rapid expansion of Chinese foreign aid in the early years of the new millennium, along with China's different approach and performance in providing such aid, challenges the position and desired model of the United States in providing foreign assistance. The article shows that the rapid and intense emergence of China in the field of foreign aid, has practically led to the emergence of new ideas in the relationship between foreign aid and foreign policy and the promotion of a favorable pattern of development in international political economy so that we can speak of the rivalry between the Chinese and the US model in terms of foreign aid. It seems that competition in foreign aid should be added to a growing list of rivalry between China and the United States in various fields; A competition that will have severe consequences for the international aid regime and the recipient countries.

Keywords: *US, China, foreign aid, foreign policy, development*

چالش چین در برابر ایالات متحده؛ رقابت بر سر جایگاه و الگوی ارائه کمک خارجی^۱

سید سعید میر ترابی

استادیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران،
saeedmirtorabi@gmail.com

چکیده

تجربه چند دهه گذشته حاکی از آن است که به موازات انباشت قدرت اقتصادی و سیاسی کشورها، کمک خارجی به‌عنوان یکی از ابزارهای عمده در پیگیری منافع ملی در عرصه بین‌المللی مورد توجه کشورهای مختلف قرار گرفته است. تحول جدیدی که در عرصه کمک خارجی به‌ویژه در سال‌های نخست هزاره جدید رخ داده، حضور پررنگ و بلندپروازانه چین در این عرصه است که توجهات بین‌المللی و آکادمیک بسیاری را به خود جلب کرده است. پرسشی که این مقاله با روش توصیفی _ تبیینی در جستجوی پاسخ آن بوده این است که «حضور پررنگ‌تر چین در عرصه کمک‌های خارجی در سال‌های نخست هزاره جدید، چگونه بر جایگاه و الگوی ایالات متحده‌محور موجود در ارائه کمک‌های خارجی، تأثیر گذاشته است؟» پاسخی که به‌عنوان فرضیه به این پرسش داده شده، این است که گسترش سریع کمک‌های خارجی چین در سال‌های نخست هزاره جدید به همراه رویکرد و عملکرد متفاوت چین در ارائه این کمک‌ها، سبب به چالش کشیده شدن جایگاه و الگوی مورد نظر ایالات متحده در ارائه کمک‌های خارجی شده است. مقاله حاضر نشان می‌دهد که ظهور سریع و پرشدت چین در عرصه ارائه کمک خارجی، عملاً سبب طرح ایده‌های نوینی میان کمک خارجی با سیاست خارجی و ترویج الگوی مطلوب توسعه در مباحث اقتصاد سیاسی بین‌المللی شده است، به‌گونه‌ای که می‌توان از بروز رقابت میان الگوی چینی با الگوی مطلوب ایالات متحده در عرصه ارائه کمک خارجی سخن گفت.

واژه‌های کلیدی: ایالات متحده، چین، کمک خارجی، سیاست خارجی، توسعه

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۱/۲۱ تاریخ بازبینی: ۹۹/۰۴/۰۴ تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۵/۱۷

فصلنامه روابط خارجی، سال ۱۲، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۱۸۷-۲۱۶

مقدمه

ایالات متحده و چین در خلال چند دهه گذشته تقریباً مسیری موازی را در ارائه کمک‌های خارجی پیموده‌اند. از منظر اعلامی، برنامه کمک خارجی دو کشور با هدف کمک به توسعه اقتصادی جهان در حال توسعه مطرح شد، اما هر دو کشور از کمک خارجی برای پیشبرد منافع ملی‌شان بهره گرفته و البته راهبردهای متفاوتی را در این مسیر در پیش گرفتند. ایالات متحده در دوره پس از جنگ جهانی دوم با اعلام «برنامه‌های مارشال» و «اصل چهار ترومن» در مسیر ارائه کمک‌های خارجی گام برداشت و از آن پس در جایگاه بزرگ‌ترین کشور ارائه‌کننده این نوع کمک‌ها در سطح جهان باقی مانده است. چین نیز در دهه ۱۹۵۰، در شرایطی که همچنان کشوری فقیر و در حوزه جنوب محسوب می‌شد، عمدتاً به دلایل سیاسی و ایدئولوژیک، شروع به ارائه انواع کمک‌های فنی و اقتصادی به طیف گسترده‌ای از کشورهای در حال توسعه کرد.

تحول جدیدی که در عرصه کمک‌های خارجی به‌ویژه در سال‌های نخست هزاره جدید رخ داده، حضور پررنگ‌تر و بلندپروازانه چین در این عرصه است. یکن به مدد چند دهه رشد سریع اقتصادی و انباشت منابع ارزی، امروز به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین کشورهای ارائه‌کننده کمک‌های خارجی در سطح جهان شناخته می‌شود. مهم‌تر اینکه چین با طرح ایده‌های نوین در عرصه کمک خارجی و بهره‌گیری از روش‌های خاص خود، عملاً رژیم بین‌المللی و غرب‌محور موجود در ارائه کمک‌های خارجی را به چالش کشیده است. این تحول چند سالی است که توجه ناظران مباحث اقتصادی و بین‌المللی را به خود جلب کرده اما در

جمهوری اسلامی ایران هنوز مورد توجه جدی قرار نگرفته است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد مقوله کمک توسعه و کمک خارجی به تدریج به یکی از عرصه‌های جدید رقابت میان ایالات متحده، به‌عنوان قدرت هژمون در حال زوال در عرصه اقتصاد سیاسی بین‌الملل، و چین، به‌عنوان قدرت نوظهور چالشگر، تبدیل شده است.

از نشانه‌های بارز این رقابت می‌توان در تجدید نظر دولت «دونالد ترامپ» در برنامه کمک خارجی ایالات متحده در سال ۲۰۱۸، اشاره کرد. ترامپ که با شعار «اول آمریکا» و توجیه وجود فساد در برنامه کمک خارجی این کشور، پیشنهاد کاهش جدی کمک‌های خارجی ایالات متحده را به‌ویژه برای آفریقا به میزان ۳۵ درصد مطرح کرده بود؛ به واسطه نگرانی‌ها و مقاومت کنگره در برابر کاهش کمک‌های خارجی و در شرایطی که چین به قدرتی پیشتاز در این عرصه تبدیل شده است، عملاً در این سیاست تجدید نظر کرد. به همین منظور، دولت آمریکا در تلاش برای مقابله با نفوذ ژئوپلیتیک در حال رشد چین، در اکتبر ۲۰۱۸، لایحه‌ای را امضا کرد که بر مبنای آن یک سازمان جدید برای ارائه کمک خارجی آمریکا با نام «شرکت تأمین مالی توسعه بین‌المللی ایالات متحده»^۱ ایجاد می‌شود. این شرکت می‌تواند تا ۶۰ میلیارد دلار وام، تضمین وام و بیمه را برای شرکت‌هایی که مایل هستند برای انجام تجارت در کشورهای در حال توسعه فعالیت کنند، اختصاص دهد. جالب توجه است که چند روز قبل از این تحول نیز «شی جین پینگ»، رئیس‌جمهور چین اعلام کرده بود کشورش ۶۰ میلیارد دلار کمک مالی به آفریقا ارائه خواهد کرد که شامل اعطای خطوط اعتباری، کمک‌های مالی و سرمایه‌گذاری خواهد بود (Thrush, 2018).

به این ترتیب به نظر می‌رسد رقابتی جدی میان این دو قدرت عمده بین‌المللی در عرصه ارائه کمک خارجی در سال‌های اخیر شکل گرفته است. به همین منظور، پرسش اصلی مقاله این است که «حضور پررنگ‌تر چین در عرصه کمک‌های خارجی در سال‌های نخست هزاره جدید، چگونه بر جایگاه و الگوی

1. The United States International Development Finance Corporation

ایالات متحده محور موجود در ارائه کمک‌های خارجی، تأثیر گذاشته است؟». پاسخی که به‌عنوان فرضیه به این پرسش داده شده این است که گسترش سریع کمک‌های خارجی چین در سال‌های نخست هزاره جدید به همراه رویکرد و عملکرد متفاوت چین در ارائه این کمک‌ها، سبب به چالش کشیده شدن جایگاه و الگوی مورد نظر ایالات متحده در ارائه کمک‌های خارجی شده است.

بر اساس این فرضیه افزایش سریع کمک خارجی چین و تفاوت رویکرد و عملکرد این کشور در ارائه کمک خارجی، متغیرهای مستقل تحقیق و جایگاه جهانی ایالات متحده در ارائه کمک خارجی و الگوی مسلط این کشور در این عرصه، متغیرهای وابسته به‌شمار می‌روند. در اینجا مقصود از تفاوت در رویکرد و عملکرد چین در ارائه کمک از نظر عملیاتی بدین معناست: ۱. تفاوت در رویکرد توسعه‌ای چین در ارائه کمک خارجی؛ ۲. تفاوت در رویکرد سیاست خارجی چین در ارائه کمک؛ ۳. تفاوت در روش‌های عملی ارائه کمک چین. به‌منظور آزمون فرضیه، پس از تمهید چهارچوب نظری مناسب، به تحلیل این تفاوت‌ها و پیامدهای آنها در کشورهای دریافت‌کننده کمک که به بروز الگوی متمایز چین در ارائه کمک خارجی شده است، پرداخته‌ایم.

۱. الگوهای متفاوت ارائه کمک خارجی

کمک خارجی را می‌توان به‌عنوان انتقال منابع از دولت یا نهاد عمومی یک کشور یا گروهی از کشورها به دولت یا نهادهای عمومی دیگر کشورها به هر منظور یا برای انجام هر هدف یا تعهدی تعریف کرد. انتقال این منابع فقط زمانی به‌عنوان کمک در نظر گرفته می‌شود که شامل عناصری از معامله یا اجبار برای جبران خسارتی نباشد (بالام و وست، ۱۳۹۷: ۲۱۶).

در ادبیات نظری درباره عوامل مؤثر بر اختصاص کمک خارجی دیدگاه‌های متفاوتی مطرح شده است. در یکی از این الگوهای نظری نیازهای کشور دریافت‌کننده کمک به‌عنوان عامل اصلی در تخصیص کمک خارجی، توجیه شده است. این الگو بر این نکته تأکید دارد که کشورهای دریافت‌کننده کمک، عمدتاً با فقر شدید و کمبود منابع روبه‌رو هستند و به واسطه وجود چرخه باطل فقر، امکان

تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی عملاً وجود ندارد. در نتیجه تأمین مالی از خارج (در قالب دریافت کمک خارجی) می‌تواند یکی از گزینه‌های این کشورها برای خروج از این چرخهٔ شوم باشد. بر این اساس، هرچه یک کشور فقیرتر باشد، استحقاق بیشتری برای دریافت کمک خارجی دارد (Hayter, 1981). با این حال این ایده با واقعیات مشاهده شده دربارهٔ کمک خارجی همخوانی زیادی ندارد. اصولاً مهم‌ترین هدف کمک خارجی، کاهش فقر است، اما تأثیر کمک‌ها در کاهش فقر در کشورهای دریافت‌کننده به اثبات نرسیده است. ضمن اینکه کمک‌های خارجی لزوماً به فقیرترین کشورها ارائه نمی‌گردد. این امر بدین معناست که کمک خارجی عموماً با انگیزه‌های سیاسی ارائه می‌شود (لارسون و اسکیدمور، ۱۳۸۳: ۶۶-۲۶۵).

در الگوی دوم، منافع کشور ارائه‌کنندهٔ کمک به‌عنوان عامل اصلی در تخصیص کمک در نظر گرفته شده است (Hayter, 1981). این منافع در قالب راهبردهای اقتصادی، سیاسی و حتی فرهنگی کشور ارائه‌کنندهٔ کمک ظاهر می‌شود. به نوشته «وانگ»: «سیاست کمک کشور کمک‌دهنده، بر مبنای بهره‌گیری از مزایای راهبردی و تجاری‌ای است که در نتیجه ارائه کمک می‌تواند به دست آورد» (Wang, 2013). به همین منظور ایده کمک‌های پیوندی مطرح شده است؛ بدین معنا که کشور کمک‌دهنده همواره شروطی را که متضمن منافع آن است برای ارائه کمک‌های خود ارائه می‌کند. «هدف از اعطای کمک پیوندی، فراهم آوردن فرصت برای تولیدکنندگان کشور اعطاکننده کمک است تا سهم بیشتری از فروشی را به دست آورند که به واسطهٔ کمک خارجی حاصل می‌شود» (لارسون و اسکیدمور، ۱۳۸۳: ۲۷۶).

البته شماری از شروط همراه کمک‌های خارجی برای تضمین اصلاحات بنیادی در مسیر توسعه کشور هدف و تضمین امکان بازگردان مبالغ وام‌ها توسط کمک‌دهندگان بین‌المللی مطرح شده است. با این حال دربارهٔ پیامد وضع این شروط دیدگاه خوشبینانه‌ای وجود ندارد (نک. استیگلیتز، ۱۳۸۷). طبیعی است که کشور اعطاکننده کمک، تنها اهداف اقتصادی و تجاری را مدنظر ندارد. «دولت‌های

اهدا کننده کمک از آن برای اعطای پاداش به دوستان و جلب بی طرفها، اعمال نفوذ بر سیاست‌های داخلی و خارجی کشور گیرنده، تحکیم و تقویت متحدین مورد تهدید و برای گشودن بازارهای خارجی جهت افزایش وجهه کشور اهداکننده کمک در داخل و خارج بهره‌برداری می‌کنند.» (لارسون و اسکیدمور، ۱۳۸۳: ۲۸۲).

البته باید اذعان کرد که ارائه کمک، هم‌زمان متأثر از نیازهای کشور دریافت کننده و انگیزه‌های کشور ارائه کننده است. بدین منظور، صاحب‌نظران در سال‌های اخیر الگوی تئوریک مطالعات قبلی را هدف نقد قرار داده و این رویکرد دو سویه را بیشتر مورد توجه قرار داده‌اند. با این حال باید توجه داشت که «رابطه بین کمک‌دهنده و کمک‌گیرنده هرگز رابطه‌ای برابر نیست» (لارسون و اسکیدمور، ۱۳۸۳: ۲۵۶). و واقعیت این است که میان نیازهای کشور دریافت کننده و انگیزه‌های ارائه کننده کمک لزوماً تعادلی وجود ندارد (Harrigan & Wang, 2011). این تحقیق نیز عمدتاً از منظر انگیزه کشور ارائه کننده کمک‌های خارجی، به این پدیده مهم در حوزه اقتصاد سیاسی بین‌الملل توجه نشان داده و به همین منظور، تفاوت میان الگوهای کمک خارجی ایالات متحده و چین و بروز رقابت میان آنها را تحلیل کرده است.

۲. روند پژوهشی کمک‌های خارجی آمریکا و چین

در دهه گذشته، کمک‌های خارجی ایالات متحده در سطح نسبتاً ثابت ۳۲ میلیارد دلار به حدود ۲۰۰ کشور و منطقه ارائه شده است. کمک‌های رسمی توسعه (ODA) ایالات متحده بر سه منطقه تمرکز دارد: آسیا، اروپا و آفریقا. در حالی که بودجه کلی کمک‌های رسمی توسعه آمریکا از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۶ افزایش ۱۷ برابری داشته است، کمک به کشورهای جنوب صحرای آفریقا تقریباً ۳۰۰۰ درصد افزایش یافته؛ یعنی از ۲۱۱ میلیون دلار به ۵,۶ میلیارد دلار رشد کرده است (Wang, 2016).

در سال مالی ۲۰۱۶، کمک خارجی ایالات متحده، در تعریف گسترده آن، در سطح ۴۹,۴۷ میلیارد دلار و معادل ۱,۲ درصد کل بودجه فدرال بوده است.

حدود ۴۸ درصد از این کمک‌ها به برنامه‌های توسعه اقتصادی دو جانبه اختصاص داده شده است. این برنامه‌ها شامل کمک‌های سیاسی، استراتژیک و اقتصادی است. ۳۳ درصد کمک‌ها برای امور نظامی و امور غیرنظامی در حوزه امنیت ارائه شده است. ۱۴ درصد نیز برای فعالیت‌های بشردوستانه و ۵ درصد برای حمایت از کارنهادهای چندجانبه کمک اختصاص یافته است. این کمک‌ها، هم به صورت پول نقد و هم ارائه تجهیزات، کالاها، ایجاد زیرساخت‌ها یا عرضه کمک‌های فنی بوده است. در دهه‌های اخیر تقریباً همه این کمک‌ها به صورت کمک مالی و نه در قالب وام به کشورهای هدف ارائه شده است (Tarnoff & Lawson, 2018: 3).

دولت «باراک اوباما» هزینه‌های کمک خارجی را حفظ کرد، اما رویکرد دموکراتیک این برنامه را افزایش داد. به‌رحال در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۶، میزان کمک‌های خارجی ایالات متحده (به‌جز هزینه کمک‌های نظامی) از ۵۵٪ درصد بودجه سالانه دولت به ۸۵٪ درصد بودجه افزایش یافت، اما همچنان در مقایسه با رقم ۳ درصدی این کمک‌ها در ۱۹۶۲ بسیار کوچک جلوه می‌کرد (Kilby, 2018: 31).

گزارش کنگره آمریکا در ارتباط با سال مالی ۲۰۱۸، در دولت ترامپ نیز حاکی از آن است که مجموع تعهدات مرتبط با ارائه کمک خارجی در این سال به ۶/۸۹ میلیارد دلار رسیده که نشانگر افزایش تعهدات در این حوزه است و حدود یک درصد کل بودجه فدرال ایالات متحده را در بر می‌گیرد. این تعهدات مربوط به ۱۷۰ کشور و منطقه بوده و به‌طور عمده بر این حوزه‌ها متمرکز بوده است: تأمین صلح و امنیت (۳۳ درصد)، توانمندسازی افراد (۲۲ درصد) و کمک‌های بشردوستانه (۱۸ درصد). همچنین پنج کشور افغانستان (۵/۹ میلیارد دلار)، اسرائیل (۳/۱ میلیارد دلار)، اردن (۱/۶ میلیارد دلار)، مصر (۱/۲ میلیارد دلار) و عراق (۱/۱ میلیارد دلار)، به ترتیب بیشترین کمک‌های ایالات متحده را دریافت کرده‌اند (US Congressional Research Service, 2020: 1-3).

باید توجه کرد که کمک‌های خارجی چین به اندازه کمک‌های دریافتی خارجی این کشور در اوایل دهه ۱۹۵۰، قدمت دارد. در واقع باید گفت که چینی‌ها بسیار زودتر از شوریهایی که امروز کمک‌دهندگان سنتی خوانده می‌شوند، در این

حوزه حضور داشته‌اند. واژه کمک‌دهندگان سنتی در ادبیات مربوط، به کشورهای عضو کمیته کمک توسعه وابسته به سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، اشاره دارد (Johnston & Rudyak, 2018: 433). کمک‌های خارجی چین از دهه ۱۹۵۰ به بعد تحولات عمده‌ای را پشت سر گذاشته است. پیش از سال ۱۹۷۳، چین کمک‌های خود را در قالب مجموعه‌ای از تجهیزات و تحت عنوان کمک مالی به کشورهای هدف ارائه می‌کرد. در طول این دوره، هزینه‌های کمک خارجی چین نسبت به درآمد ناخالص ملی (GNI) به‌طور متوسط ۱،۰۷ درصد بود (Lu & Huga, 2013). یک گزارش مرتبط با مؤسسه تحقیقاتی «لکسیس نکسیس»^۱، حاکی از آن است که حجم مجموع برنامه‌های کمک خارجی و سرمایه‌گذاری مالی دولت چین، بسیار عظیم است و چند برابر بیشتر از برنامه‌های کمک توسعه‌ای هر یک از کشورهای ایالات متحده، اتحادیه اروپا، ژاپن و دیگر کشورهای کمک‌دهنده جهان است. نکته جالب توجه‌تر این است که حجم تعهدی که چینی‌ها در ارتباط با کمک‌های خارجی‌شان مطرح می‌کنند، بسیار بیشتر از مقادیر واقعی کمک هاست. برای مثال تعهدات کمک خارجی چین در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱، معادل ۳ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور و بیش از دو برابر بودجه رسمی وزارت دفاع این کشور بوده است (Wolf et al, 2013: xiii)، در عین حال تنها ۹/۴ درصد از تعهدات چین در زمینه کمک و سرمایه‌گذاری محقق شده است (Wolf, 2013: xiv).

برنامه کمک خارجی چین در سال ۲۰۱۲، ۱۲/۵ میلیارد دلار برآورد شده است که معادل ۱۲٪ درصد از تولید ناخالص ملی این کشور در این سال بوده است. در صورتی که این رقم بر مبنای درآمدسرانه ملی چین در نظر گرفته شود، می‌توان گفت چین امروز به یکی از بزرگ‌ترین و بخشنده‌ترین کمک‌دهندگان خارجی در سطح جهان تبدیل شده است (Li & Wang, 2014). به همین منظور بوده که برنامه کمک خارجی چین در فاصله سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۹، هر سال ۳۰ درصد رشد کرده است (Brautigam, 2011: 205). یکی از دقیق‌ترین مطالعات

در این باره را مؤسسه خدمات تحقیقاتی کنگره^۱ ایالات متحده انجام داده که داده‌های مرتبط با سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۷ درباره کمک‌های خارجی چین را به سه منطقه آفریقا، جنوب شرق آسیا و آمریکای لاتین نشان می‌دهد. در این تحقیق مجموع کمک‌های خارجی چین به این سه منطقه در این مدت، ۷۴/۷ میلیارد دلار برآورد شده است که در آن آفریقا با ۴۴ درصد، آمریکای لاتین با ۳۶ درصد و جنوب شرق آسیا با ۲۰ درصد، به ترتیب بیشترین کمک‌های چین را دریافت کرده‌اند (Wolf, 2013: 9).

دولت چین در ژانویه سال ۲۰۲۱، سومین سند رسمی را درباره وضعیت کمک‌های خارجی این کشور منتشر کرد که نشان می‌دهد این کشور در سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۸، به ۱۲۴ کشور و منطقه کمک‌های خارجی خود را ارائه کرده که از جمله ۸۹۰ مورد تحویل انواع ماشین‌آلات و کالاها و خدمات در حوزه‌های فنی، ساخت و ساز و بهداشتی و دارویی بوده است. همچنین در این مدت ۴۱۴ طرح در زمینه‌های مختلف صنعتی، کشاورزی، زیرساختی، آموزشی و ورزشی را در ۹۵ کشور و منطقه به اتمام رسانده است (China's International Development Cooperation in the New Era, 2021).

یک گزارش تحقیقاتی مرتبط با «کالج ویلیام اند مری»^۲، حاکی از آن است که چین در خلال ۱۵ سال بین ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴، ۳۵۴/۳ میلیارد دلار کمک خارجی ارائه کرده است که به رقم مجموع کمک ۳۹۴/۶ میلیارد دلاری ایالات متحده، بسیار نزدیک است. همچنین این گزارش حاکی است که چین در زمینه حجم کمک‌های سالانه، اکنون از ایالات متحده پیش افتاده است (Morphy, 2017).

۳. تحلیل فرضیه: رقابت الگوی کمک خارجی چین با الگوی ایالات متحده

۳-۱. ارتباط کمک خارجی با توسعه

همان‌طور که اشاره شد یکی از اهداف عمده ارائه کمک خارجی، کمک به روند

1. Congressional Research Service
2. College of William and Mary

توسعه کشورهای دریافت کننده است. بر مبنای الگوی نظری تحقیق، از آنجا که کشورهای اهدا کننده، همواره ایده‌ها و منافع خاص خود را در ارائه کمک مدنظر دارند، به‌طور طبیعی، نگاه ویژه خود را به مقوله توسعه در هنگام ارائه کمک، ترویج می‌کنند. بر این اساس می‌توان گفت ایالات متحده و چین نیز در زمان ارائه کمک توسعه، ترویج الگوهای مطلوب خود را مدنظر دارند که در اصطلاح از آنها تحت عنوان‌های «اجماع واشنگتن» و «اجماع پکن» یاد شده است.

«کوپر رامو» در سال ۲۰۰۴، با انتشار کتابی، الگوی توسعه اقتصادی چین را با عنوان اجماع پکن^۱ نام‌گذاری کرد که به‌سرعت مورد توجه بین‌المللی واقع شد. به نوشته رامو، اجماع پکن الگویی از توسعه است که در آن، توسعه اقتصادی و حکمرانی سیاسی، بر مبنای یک راهبرد توسعه تحت هدایت دولت، به پیش رانده می‌شود و بر حق تعیین سرنوشت و حاکمیت ملی تأکید دارد (Ramo, 2004).

بدین ترتیب می‌توان گفت اجماع پکن در این دو حوزه اقتصادی و سیاسی، با آنچه که در قالب اجماع واشنگتن مدنظر قرار گرفته، به شکل بنیادی متفاوت است. ایده اجماع واشنگتن را که «جان ویلیامسون» در ۱۹۹۰ مطرح کرد، در ابتدا ناظر به علایق بانک‌داران در اعطای وام به کشورهای آمریکای لاتین بود، اما به‌سرعت به‌عنوان ایده‌ای مرکزی برای چهارچوب‌بندی کمک‌های خارجی غرب مورد توجه قرار گرفت. اجماع واشنگتن، در اساس شاهد شروطی است که به حداقل رساندن مداخله دولت در اقتصاد، خصوصی‌سازی کسب و کارها، متوازن‌سازی بودجه و آزادسازی تجارت را دنبال می‌کند. به سخن دیگر، بر اساس ایده اجماع واشنگتن، رشد اقتصادی باید از طریق حفظ باثبات در حوزه اقتصاد کلان فراهم گردد که در چهارچوب آن نیروهای بازار آزاد به خلق ثروت می‌پردازند (Kjøllesdall & Analysebyra, 2010:4).

چین در برنامه کمک خارجی‌اش، اجماع واشنگتن را با چیزی که شماری از ناظران از آن با عنوان اجماع پکن یاد کرده‌اند، به چالش کشیده است. این اجماع بر اصولی همچون «رشد برابر، تغییر مثبت اجتماعی، حق تعیین سرنوشت و کنترل

شدید دولت» استوار شده است (Quadir, 2013: 326). مقصود از رشد برابر و تغییر مثبت اجتماعی این است که مسیر توسعه کشورهای ضعیف همراه با تشدید نابرابری‌های اجتماعی داخلی نباشد و بر خلاف الگوهای لیبرالی توسعه، موضوع توزیع منابع و امکانات اجتماعی برای عموم اقشار به‌ویژه فقرا مدنظر قرار گیرد. همچنین این رویکرد بر مبنای ایده اقتصادی ساختاری جدید استوار شده است که در آن بر اهمیت منابع طبیعی کشورها و تقویت زیرساخت سخت و نرم در مسیر دستیابی به رشد پایدار اقتصادی تأکید می‌شود (Lin, 2011). به نظر می‌رسد رویکرد جمع‌گرای چین در برابر رویکرد فردگرا و لیبرال‌محور توسعه غرب، در این دیدگاه برجستگی پیدا کرده و نمایانگر نوع نگاه کشور کمک دهنده به مقوله الگوی توسعه است. همچنین توانمندی‌های زیرساختی شرکت‌های چینی و ابتکارهای چین در زمینه ایجاد پیوندهای زیرساختی با کشورها و مناطق مختلف و بهره‌برداری تجاری از این زیرساخت‌ها در مسیر گسترش منافع اقتصادی چین، در این رویکرد مشهود است. آبرپروژه «کمربند راه چین» و کمک‌های اقتصادی و فنی پکن به کشورهای شریک در این طرح نیز به همین منظور طراحی و پیگیری شده است.

البته موارد اشتراکی میان اجماع پکن و اجماع واشنگتن به این صورت وجود دارد: کمک از راه روش‌های مشابه ارائه می‌شود، شامل حمایت از اجرای طرح‌ها، کمک فنی، کمک غذایی، بخشودگی بدهی‌ها و کمک بشردوستانه. همچنین در اصول، کمک‌های چین بر مالکیت، همراهی با اولویت‌های کشور دریافت‌کننده و نتایج کمک‌ها تأکید دارد و در اعلامیه پاریس درباره کارایی کمک‌ها، همین موارد مورد توجه قرار گرفته است (Brautigam, 2011: 9).

در چهارچوب ایده اجماع واشنگتن، نهادهای چندجانبه کمک‌دهنده همچون بانک جهانی و خود دولت‌های غربی، کمک‌های توسعه‌ای خود را مشروط به رعایت ضوابط خاصی کرده‌اند که از نظر آنها سبب تحکیم مبانی حکمرانی خوب در کشورهای دریافت‌کننده می‌گردد. هدف از این کار این بوده که از طریق

حساسیت‌زدایی و سیاست‌زدایی، روند اصلاحات در حوزه حکمرانی به شکلی هموارتر پیش برود. با این حال شروطی که توسط نهادهای بین‌المللی کمک‌دهنده برای پیشبرد اصلاحات در کشورهای دریافت‌کننده ارائه شده، انتقادهای گسترده‌ای را به همراه داشته است. بسیاری از ناظران این شروط را غیراخلاقی، در قالب یک قبا برای همه، ناکارآمد و حتی آسیب‌زننده در شرایط مشخصی توصیف کرده‌اند (نک. استیگلیتز، ۱۳۸۷).

در دهه گذشته سیاست‌های کمک به توسعه از سوی ایالات متحده و اتحادیه اروپا در کشورهای در حال توسعه مفید واقع نگردید و چند پیشنهاد کلان در زمینه توسعه که غرب در انواع کشورهای در حال توسعه، مبتکر آنها بود ناکارآمد از آب درآمد. همین کافی بود تا جذابیت این مدل به چالش کشیده شود و اجماع پکن برای این کشورها جذاب گردد، الگویی که به نظر می‌رسد با نیازهای کشورهای در حال توسعه که عمدتاً اقتدارگرا نیز هستند، مرتبط‌تر است (الوند و عسگرخانی، ۱۳۹۴: ۱۵).

رهبران آفریقایی کمک‌های چین را عموماً با رویکردی مثبت و به‌عنوان «رهیافتی جدید به توسعه و تقویت همکاری‌های واقعی جنوب - جنوب» برداشت کرده‌اند (Samy, 2010: 75). حتی این ایده مطرح شده است که چین الگویی برای توسعه کشورهای آفریقایی ایدئال است (Adisuet et al, 2010: 7). اجماع پکن الگویی نوین از توسعه است که تأثیر تجربه چین بر کشورهای در حال توسعه در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین را توصیف می‌کند. رامو پیش‌بینی کرد که اجماع پکن جایگزین برتری برای الگوی توسعه آمریکایی خواهد شد. اجماع پکن الگوی توسعه‌ای را توصیف می‌کند که به چین امکان داده است به سطح بالای رشد اقتصادی بدون دگرگونی بنیادی در حکومت تک‌حزبی حزب کمونیست دست یابد (الوند و عسگرخانی، ۱۴۹: ۱۵).

در این حال شماری از منتقدان بر این باورند که اجماع پکن فاقد بنیادهای اخلاقی است و در اساس رویکردی «پراگماتیک» به توسعه اقتصادی و ثبات

سیاسی است و ماهیت آن به گونه‌ای است که اغلب در میان کشورهای اقتدارگرا و رژیم‌های سرکوبگر پذیرفته می‌شود (Li, 2009: 256-57). گروه‌هایی از جامعه مدنی آفریقا نیز دربارهٔ ایجاد یک رابطهٔ نوین استعماری میان چین و کشورهای آفریقایی هشدار داده‌اند (Samy, 2010: 86). بر خلاف این انتقادات، مطالعات دیگر حاکی از آن است که الگوی چینی‌ها در زمینهٔ تأکید بر همکاری‌های جنوب - جنوب تأثیر مشخصی در تضعیف استانداردهای حکمرانی در کشورهای دریافت‌کنندهٔ کمک نداشته است (Woods, 2008).

اکثر ۹۳ درصد کشوری که وام‌های کمکی چین را در یک دورهٔ زمانی مشخص دریافت کرده‌اند، قادر نبوده‌اند شروط بازارهای مالی بین‌المللی را برای دریافت وام بلندمدت حتی فراتر از نرخ بهره وام، تأمین کنند. برای نمونه باید توجه کرد که بر مبنای محاسبات صندوق بین‌المللی پول، کشورهای درحال توسعه‌ای که مستحق دریافت وام‌های تعدیل ساختار کوتاه‌مدت این صندوق در دورهٔ ۲۰۱۱-۲۰۰۷، بودند، باید نرخ بهره‌ای بین ۴/۷ تا ۸ درصد را آن هم در ازای دریافت وام‌های کوتاه‌مدت صندوق پرداخت می‌کردند (Wolf, 2013: 13). یک گزارش تحقیقاتی منتشر شده از کالج ویلیام اند مری دربارهٔ آثار کمک‌های خارجی چین به آفریقا، حاکی از آن است که کمک رسمی توسعهٔ چین بر رشد اقتصادی کشورهای دریافت‌کننده اثر مثبت داشته است؛ به گونه‌ای که اجرای هر طرح جدید، ۰/۷ درصد به رشد اقتصادی کشور دریافت‌کننده کمک کرده است. البته این وضع برای کمک دیگر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی نیز درست است (Morphy, 2017).

در این حال مشخص شد که چینی‌ها در زمینهٔ پیوند کمک خارجی و مقولهٔ توسعه، بر معیارها و اصولی متفاوت تکیه دارند که عمدتاً بر پایه تجربه خاص چین در زمینهٔ پیشبرد روند توسعه با هدایت دولت استوار است. از منظر پکن این الگو، برای بسیاری از کشورهای درحال توسعه می‌تواند جذابیت داشته باشد و به‌ویژه رشد سریع اقتصادی و شاخص‌های رفاه در این کشور، پشتوانه خوبی برای این جذابیت است.

۳-۲. پیوند کمک و سیاست خارجی

این ایده که کمک خارجی، دست کم یکی از ابزارهای عمده در خدمت اهداف سیاست خارجی کشورهای کمک‌دهنده است، مورد تأیید عموم صاحب نظران مسائل اقتصاد سیاسی بین‌الملل است (لارسون و اسکیدمور، ۱۳۸۳؛ بالام و وست، ۱۳۹۷؛ کوهن، ۱۳۹۲). به همین منظور، ایالات متحده کمک خارجی خود را عمدتاً با هدف تثبیت نظم جهانی و پیشبرد منافعش ارائه کرده است. این کمک‌ها در اساس بخشی از راهبرد گسترده‌تر ایالات متحده در خلال جنگ سرد و در دوران جدیدتر بخشی از راهبرد کلان آن در مبارزه با تروریسم بوده است. رویکرد واشنگتن در این مسیر ایجاد روابط حامی - پیرو با کشورهای دریافت‌کننده کمک، استفاده از کمک برای ایجاد ائتلاف و ترویج برنامه‌های آزادسازی اقتصادی و سیاسی در دیگر کشورها بوده است (Kilby, 2018: 3).

سیاست کمک خارجی آمریکا در چهارچوب پارادایم‌های مختلف ضد دولت‌گرایی، حمایت از راه‌حل‌های نئولیبرال و ایجاد ائتلاف‌های نسبتاً کوتاه مدت استوار شده است. برنامه کمک خارجی ایالات متحده همچنین با نظارت شدید کنگره اجرایی می‌شود؛ نهادی که در تجربه عملکردش درباره مزایای راهبردی کمک‌های خارجی برای آمریکا دچار تردید بوده است. کنگره آمریکا بر خلاف چین، کمک خارجی را به‌عنوان ابزاری برای خرید نفوذ تلقی نمی‌کند. به همین خاطر از نظر واشنگتن، کمک خارجی، تاکتیکی کوتاه مدت در دستیابی به اهدافی همچون حمایت از ائتلاف‌های امنیتی، جلب رأی در شورای امنیت، حفاظت از اسرائیل در خاورمیانه یا ترویج سرمایه‌داری بازاری و در نتیجه ایجاد فرصت‌های جدید برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی این کشور به جای تسهیل مستقیم آن است (Kilby, 2018: 31).

چین برخلاف ایالات متحده، کمک خارجی را در یک نگاه بلندمدت‌تر به‌عنوان ابزاری در تقویت موقعیت و نقشش در جهان می‌نگرد. چین در چهارچوب این نگاه در دهه ۱۹۶۰، از کمک خارجی برای برقراری روابط با دولت‌های تازه استقلال یافته در آفریقا بهره گرفت. رأی این کشورها در به‌دست آوردن کرسی

چین در مجمع عمومی و شورای امنیت از تایوان اهمیت داشت. چین از رأی این کشورها برای جلب حمایت از خود در برابر تحریم‌هایی که پس از حوادث «تیان آنمن» علیه پکن اعمال شد، بهره گرفت (Samy, 2010: 12).

نقطه آغاز برنامه کمک خارجی چین را می‌توان به ایده «جوئن لای» در ۱۹۵۵ برای وارد کردن چین به عرصه جهانی مرتبط دانست. در این سال چین در کنفرانس آسیایی - آفریقایی باندونگ اندونزی شرکت کرد. در این کنفرانس ۲۹ کشور شرکت کننده خواهان پایه‌ریزی ائتلافی فراتر از چهارچوب‌های ائتلافی جنگ سرد بودند تا از راه آن به صورت صدایی هماهنگ از طرف کشورهای جنوب سخن بگویند (Kilby, 2018: 3). از دهه ۱۹۵۰ تا دهه ۱۹۸۰، غرب و به‌ویژه ایالات متحده از کمک خارجی برای ترویج ارزش‌های لیبرال موردنظر خود بهره گرفت و پس از این دهه نیز ترویج ارزش‌های نئولیبرال مدنظر قرار گرفت (Kilby, 2018: 33). در حالی که پکن دو اصل بنیادی را در سیاست کمک خارجی خود دنبال کرده است؛ یکی اینکه چین نباید شروط سیاسی در قبال کمک‌هایش مطرح کند و دومین شرط که مورد انتقاد شماری از ناظران غربی قرار گرفته، اصل «عدم وجود ملحقات همراه با کمک» است و اینکه کمک چین باید استقلال اقتصادی و توانمندی‌های توسعه‌ای کشور دریافت‌کننده را تقویت نماید (Johnston & Rudyak, 2018: 438). رویکرد پکن در کمک به کشورهای آفریقایی در چهارچوب همکاری‌های جنوب - جنوب، توضیح داده شده است (Adisu et al, 2010: 3). چین برنامه کمک خارجی‌اش را در اساس برای تقویت موقعیتش به‌عنوان رهبر جهان جنوب و با رویکرد عدم مداخله در امور دیگر کشورها، احترام متقابل و همبستگی با کشورهای دریافت‌کننده کمک پی گرفته است (Kilby, 2018: 3).

چین برای تحقق رؤیای خود در تبدیل شدن به یک کشور پیشرفته و توسعه‌یافته، نیازمند یک محیط پیرامونی آرام و مسالمت‌آمیز است و این مهم را در اسناد بالادستی خود مورد توجه قرار داده است. این محیط پیرامونی آرام هم برای دستیابی به منابع انرژی و هم برای توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و نیز جلوگیری از شکل‌گیری ائتلاف‌های ضدچینی اهمیت وافری داشته است (دهقانیان، ۱۳۹۷).

۳۰). در دوره اصلاحات پس از «مائو»، رهبران چین پی‌درپی تدابیری در پیش گرفتند تا به احیای موقعیت این کشور به‌عنوان یک قدرت جهانی کمک کنند. آنها همچنین به محض روبه‌رو شدن با پیامدهای ناخواسته برخی سیاست‌ها که می‌توانست تحقق این هدف بنیادی را به خطر اندازد، به اقدام‌های اصلاحی روی آورده‌اند (اوربو، ۱۳۹۳: ۱۲۲).

چین در دوره شی جین‌پینگ (به‌عنوان نسل پنجم و جدید رهبری چین) همچنان به سیاست خیزش مسالمت‌آمیز خود پایبند است که هدف آن، حفظ محیط خارجی باثباتی است که برای توسعه اقتصادی بسیار مهم تلقی می‌شود، اما برای رسیدن به چنین هدفی رویه‌های متفاوتی با دهه‌های گذشته در پیش گرفته است. به‌عبارت دیگر این کشور از سیاست دیرپای به‌جامانده از دوران «دنگ شیائوپینگ» مبنی بر «پنهان ساختن قابلیت‌ها و خرید زمان» فاصله گرفته است و در استفاده از قدرت و نفوذ روبه‌رشد چین برای حفاظت و پیشبرد منافع ملی خود و شکل دادن به محیط بین‌المللی مطلوب خارجی، با اطمینان و ابتکار عمل بیشتری حرکت می‌کند (دهقانیان به نقل از زانگ، ۱۳۹۶: ۶۶).

امروز این ایده مطرح است که چینی‌ها به موازات توسعه قدرت اقتصادی و نظامی خود، در جستجوی تقویت منابع قدرت نرم نیز هستند. به اعتقاد شماری از تحلیل‌گران ابتکارهایی همچون «یک کمربند یک راه»، با هدف بهبود تصویر و مشروعیت چین در سطح بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است (Zhang, 2016). باید توجه داشت که چینی‌ها در قالب این ابتکارها منابع مالی کمکی و سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای را به کشورهای هدف اجرای این طرح ارائه کرده‌اند. بنا بر اعلام چینی‌ها، قرار است حدود یک تریلیون دلار برای اجرای این ابرپروژه تخصیص داده شود.

در ضمن باید توجه داشت که گسترش حضور چین در آفریقا و دیگر کشورهای درحال توسعه از منظر غرب تحولی تهدیدآمیز محسوب شده است و از این منظر چین تلاش کرده است تا از طریق افزایش کمک‌ها به آفریقا، این شرایط را تغییر دهد و تصور تهدیدی که برای غرب در حال شکل گرفتن بوده را تلطیف

کند (Amusa et al, 2016: 3).

۳-۳. تفاوت‌ها در روش ارائه کمک خارجی

روش‌های ارائه کمک خارجی ایالات متحده و چین تفاوت زیادی با هم دارد، به گونه‌ای که شماری از پژوهشگران خاطر نشان کرده‌اند تفاوت شدید این کمک‌ها، سبب شده است مقایسه دقیق میان آنها اساساً کار ساده‌ای نباشد و یا اینکه اصلاً امکان‌پذیر نباشد. باید توجه داشت که تفاوت در روش ارائه کمک‌ها تا اندازه زیادی به تفاوت‌ها در رویکردهای دو کشور در ارائه کمک خارجی هم در عرصه سیاست خارجی و هم در ترویج الگوی مطلوب توسعه مورد نظرشان باز می‌گردد که در بالا به آن اشاره شد. در زیر به مهم‌ترین وجوه تفاوتها در حوزه عملی اشاره شده است:

۳-۳-۱. مرز میان سرمایه‌گذاری و کمک خارجی

کمک‌های خارجی چین، در مقایسه با برنامه‌های کمک خارجی دیگر کشورها، به شکل بسیار موسع‌تری تعریف می‌شود. برای مثال، در شرایطی که اکثر کمک‌های خارجی ایالات متحده، در قالب کمک مالی ارائه می‌شود، برنامه‌های کمک چین عمدتاً در قالب وام تأمین می‌شود. در نتیجه از آنجا که سهم دقیق یارانه دولت چین در کمک‌های رسمی و سرمایه‌گذاری‌های آن مشخص نیست، مقایسه دقیق میان آمار کمک‌های خارجی چین و کشورهای غربی امکان‌پذیر نیست (Wolf et al, 2013: xiv). در این حال تنها ۲۲ درصد از این کمک‌ها، در قالب کمک رسمی توسعه هزینه شده است، در حالی که ایالات متحده ۹۳ درصد از کمک‌هایش را در این قالب ارائه می‌کند. کمک‌های رسمی توسعه، برای تأمین مالی برنامه‌های بشردوستانه شامل کمک غذایی، دسترسی به داروهای ضد ایدز، حمایت از مزارع کوچک، تخفیف و بخشودگی وام‌های رسمی و تجاری و برقراری دوره‌های تنفس بالا برای وام‌ها کاربرد دارد (Morphy, 2017).

کمک‌های مالی خارجی چین این موارد را شامل می‌شود: کمک‌های مالی بلاعوض و وام‌های بدون بهره (که توسط وزارت بازرگانی این کشور ارائه

می‌شود) و وام‌های امتیازی که توسط اگزیم بانک چین پرداخت می‌شود (State Council report, 2014). در بسیاری از برنامه‌های کمک خارجی چین، کمتر از ۲۵ درصد مبلغ (که استاندارد برنامه‌های کمک خارجی است)، شامل کمک مالی است و همچنین در این برنامه‌ها شرط شده است کشور دریافت کننده، دست کم ۵۰ درصد مبلغ کمک را باید صرف خرید کالاهای چینی کند (Wolf et al, 2013: xii). با این حساب می‌توان کمک خارجی چین را به جای کمک رسمی توسعه^۱، تأمین مالی رسمی توسعه^۲ تلقی کرد (Wolf, 2013: 6). با این حال چینی‌ها وام‌های خود را با شرایط بسیار آسان پرداخت می‌کنند و البته مبلغ وام‌ها عمدتاً در اختیار شرکت‌های چینی اجرا کننده طرح‌ها قرار می‌گیرد و نه در اختیار کشور دریافت کننده کمک.

مطالعات درباره وام‌های امتیازی چین نیز حاکی از آن است که این وام‌ها معمولاً یک دوره ۱۵ ساله بازپرداخت و یک دوره پنج ساله تنفس را در بر می‌گیرد و البته تخفیف‌های منظم در بازپرداخت نیز مدنظر است. طبیعی است که این شرایط سهل در اعطای وام، بدین معناست که نهادهای وام‌دهنده به وام‌گیرنده، یارانه اعطا می‌کنند. اعطای این وام‌ها ممکن است همراه با وثیقه باشد (که می‌تواند شامل انواع دارایی‌ها یا دارایی‌های در حال ساخت باشد). همچنین درآمد حاصل از صادرات کالاهای مشخص به چین و یا خرید تجهیزات و خدمات فنی وارداتی از چین نیز ممکن است جزو وثیقه وام‌ها قرار گیرد (Wolf, 2013: 6-7). نبود مرز مشخص میان کمک خارجی و سرمایه‌گذاری دولت چین در کشورهای هدف، سبب شده است در برخی گزارش‌ها، آمار هر دو به صورت تجمیع شده ذکر شود. جدول زیر این مسئله را نشان می‌دهد.

-
1. Official Development Assistance
 2. Official Development Finance

جدول ۱. بزرگ‌ترین کشورهای هدف تعهد چین برای کمک خارجی و سرمایه‌گذاری تحت حمایت دولت

کشور	مبلغ تعهد کمک (میلیارد دلار)	کشور	مبلغ تعهد کمک (میلیارد دلار)
ونزوئلا	۱۰۶	اندونزی	۳۸
ایران	۸۹	آرژانتین	۲۴
نیجریه	۷۲	غنا	۲۲
پاکستان	۶۶	مالزی	۱۴
برزیل	۴۰	تایلند	۱۳

Source: Wolf, 2013: 50

۳-۳-۲. ارائه کمک خارجی بدون شروط پیوندی

ایالات متحده به‌عنوان بزرگ‌ترین کشور کمک‌دهنده در سطح جهان، کمک‌های خارجی خود را بر مبنای شرط‌گذاری و گزینش‌گری ارائه می‌کند (Burnside & Dollar, 2000). این در حالی است که چینی‌ها اساساً کمک‌های خارجی خود را بدون شروط پیوندی ارائه می‌کنند.

به‌طور کلی مهم‌ترین مزیت کمک‌های خارجی چین به کشورهای آفریقایی این است که به شروط سفت و سخت پیوند نخورده است و این امر امکان استفاده از این کمک‌ها را در بخش‌هایی که امکان استفاده از سرمایه‌های غربی وجود ندارد، فراهم می‌کند. غیرمشروط بودن وام‌ها نیز بدین معناست که دریافت کمک چندان متکی به برگزاری جلسات، ارائه گزارش و اموری از این دست که انرژی بسیاری از دولت‌های ضعیف آفریقایی طلب می‌کند، نیست (Adisu et al, 2010: 4).

این ایده که کمک توسعه اساساً باید در خدمت راهبرد توسعه‌ای تعیین شده توسط کشور میزبان باشد، در بیانیه‌های پکن در زمان ارائه کمک‌های تخصصی به دریافت‌کنندگان کمک، مورد تأکید قرار می‌گیرد. برای مثال «لی انشان»^۱ پژوهشگر مطالعات آفریقا در دانشگاه پکینگ^۲، خاطرنشان کرده است که «ما نمی‌توانیم برای آفریقا برنامه {توسعه} تدوین کنیم؛ بلکه ما به تلاش‌های آنها در این مسیر می‌پیوندیم و برنامه‌ای تحمیل نمی‌کنیم» (Johnstn & Rudyak, 2018: 436).

البته مشخص نیست این وضع می‌تواند به حق تعیین سرنوشت کشورهای

1. Li Anshan

2. Peking

در حال توسعه کمک کند یا صرفاً امکانی در اختیار آنها قرار دهد تا از طریق مقابل هم قرار دادن کمک‌دهندگان بین‌المللی، گزینه‌های بیشتری برای خود فراهم کنند. در هر حال نتیجه واقعی هر چه باشد، این وضع نشانگر بروز تغییراتی جدی در رژیم کمک‌های بین‌المللی است. برای مثال می‌توان به توقف مذاکرات دریافت کمک میان صندوق بین‌المللی پول و آنگولا در سال ۲۰۰۶ اشاره کرد. در این زمان آنگولا به دنبال کمک مالی بود و کمک‌دهندگان غربی نیز تا زمانی که این کشور سندی دربارهٔ راهبرد کاهش فقر ارائه نکرد و قراردادی با صندوق دربارهٔ فساد و مدیریت اقتصادی ارائه نکرد، کنفرانس کمک‌دهندگان را برگزار نکردند (Taylor, 2006). اما زمانی که چین تمایلش را به ارائهٔ یک وام امتیازی به آنگولا ارائه کرد که تنها شرط آن قرارداد آتی عرضه نفت آنگولا به چین بود، این کشور از صندوق روی برگرداند. چین در پاسخ به انتقادات دربارهٔ عدم طرح شروط هنگام ارائه کمک، خاطر نشان می‌کند که اساساً شفافیت و پاسخگویی حکومت، نتیجه و نه پیش شرط توسعه اقتصادی است و به همین علت در ارائه کمک به این دو موضوع به‌عنوان پیش شرط نمی‌نگرد.

۳-۳-۳. توسعه زیرساخت در برابر توسعه بخش‌های اجتماعی

ایالات متحده و دیگر کمک‌دهندگان سنتی غربی به سبب مسائل مرتبط با فساد و پیوند زدن شروط از ارائه کمک در حوزهٔ ساخت‌وساز خودداری می‌کنند در حالی که چین هر دو را در ارتباط با آفریقا دنبال کرده است. حدود ۴۳ درصد از کمک‌های چین به آفریقا در حوزهٔ توسعه زیرساخت ارائه شده است (Lume et al, 2009). به نظر می‌رسد شرکت‌های چینی پس از اجرای طرح‌های ساخت‌وساز قادرند در موقعیت بهتری قراردادهای تجاری امضا کنند. ظاهراً انگیزه دیگر ناشی از این درک است که آفریقا به زیرساخت بیشتری نیاز دارد. چینی‌ها بر اساس تجربهٔ خاص خودشان در مسیر توسعه، احساس می‌کنند کشورشان از طریق توسعه زیرساخت‌ها، امکان گسترش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مزایای فناوری آن را به دست آورده است (Gorkin, 2007).

در نقطهٔ مقابل تأکید چین بر توسعهٔ این زیرساخت‌ها، کمک‌دهندگان سنتی

غرب اهمیت بیشتری برای موضوعاتی همچون حقوق بشر، برابری جنسیتی، محیط زیست و دیگر موضوعات بین بخشی مثل توانمندسازی، تقویت توانمندی محلی، مشارکت شفافیت، رهبری و مسئولیت مشترک دارند (OECD report, 2009: 13). در این حال رهبران آفریقایی احساس می‌کنند که رویکرد چین به کمک خارجی، به شکل بسیار ساده‌تری نیازهای اقتصادی کشورشان را برآورده می‌کند.

تعهدات چین در زمینه کمک خارجی و سرمایه‌گذاری مورد حمایت دولت این کشور در حوزه طرح‌های توسعه ذخایر معدنی ۴۲ درصد و در حوزه توسعه زیرساخت‌ها ۴۰ درصد بوده است. ۱۸ درصد باقی مانده نیز در ارتباط با دیگر طرح‌ها شامل بخشودگی بدهی‌ها و کمک‌های بشردوستانه بوده است. در این حال اگر به این واقعیت توجه کنیم که توسعه ذخایر و زیرساخت‌ها عموماً مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند، می‌توان نتیجه گرفت که تمرکز چین در زمینه دسترسی به منابع طبیعی در کمک‌ها، بسیار چشمگیر بوده است (Wolf, 2013: xiv).

همان‌گونه که پیش از این اشاره شد پیوند زدن توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و ایجاد فرصت‌های جدید تجاری برای اقتصاد چین، از اولویت‌های مهم این کشور در سال‌های اخیر بوده است. راهبرد «رفتن به خارج» که دولت چین در سال ۲۰۰۰ م. در پیش گرفت سبب ارائه ابتکارهایی از سوی پکن شده است که با برنامه کمک‌های خارجی این کشور نیز ارتباط مستقیم دارد. از جمله در این باره باید به ابتکار «یک کمربند یک راه»، ایجاد بانک توسعه زیرساخت آسیا و بانک توسعه جدید متعلق به «گروه بریکس» اشاره کرد. چین برای این ابتکارها تلاش دارد چهارچوب‌های نوینی را در زمینه همکاری اقتصادی بین‌المللی دنبال کند.

همان‌گونه که اشاره شد بخش مهمی از کمک‌های خارجی چین در واقع به شکل تأمین مالی خارجی و ارائه وام برای احداث پروژه‌های زیرساختی به شرکت‌های چینی فعال در کشورهای هدف کمک خارجی ارائه می‌گردد. در همین ارتباط باید گفت بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیا (AIIB)، که چین در آن نقشی محوری ایفا می‌کند، ۱/۷ میلیارد دلار در تأمین مالی ۹ پروژه در کشورهای شریک در ابتکار

یک کمربند یک راه، اختصاص داده است. صندوق راه ابریشم نیز که به منظور اجرای همین پروژه ایجاد شده، بیش از ۴ میلیارد دلار برای تأمین مالی این طرح سرمایه‌گذاری کرده است که نشانگر تمایل پکن به بهره‌گیری از سرمایه مازاد خود برای حمایت از پروژه‌های زیرساختی و تقویت پیوندهای اقتصادی با این مناطق به‌ویژه در حوزه انرژی است (Weimin, 2017: 1).

۳-۴. شفافیت و عدم شفافیت

ایالات متحده و دیگر کشورهای غربی کمک‌دهنده، به‌طور معمول گزارش‌های رسمی و شفاف درباره حجم کمک‌های خارجی خود ارائه می‌کنند، اما یکی از موضوعات چالش برانگیز درباره میزان کمک‌های خارجی چین این است که اندازه‌گیری حجم واقعی این کمک‌ها کار ساده‌ای نیست. علت این امر نبود معیارهای مشخص در دسته‌بندی و شناسایی مصادیق کمک‌ها و ضعف شفافیت آمار در این باره است (Xu & Careg, 2015: 3).

کمک خارجی آمریکا عموماً توسط آژانس ایالات متحده برای توسعه بین‌المللی^۱ ارائه می‌گردد و در عین حال، سازمان‌های غیردولتی نیز نقشی فعال به‌عنوان شریک این آژانس در ارائه کمک ایفا می‌کنند. از زمان شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی این بازیگران نقش عمده‌ای در ارائه کمک‌های خارجی غرب ایفا کرده‌اند. با این حال، عموم کمک‌های چین در چهارچوب روابط دولت _ دولت ارائه می‌شود و برخلاف کشورهای پیشرفته، جامعه مدنی چین در ارائه کمک‌های خارجی این کشور نقش چندانی ندارد (Zhang, 2016: 5). در کنار ساختارهای وزارتخانه‌ای دولتی چین، شرکت‌های دولتی این کشور نیز در برنامه کمک‌های خارجی نقش دارند، اما این نقش در زمینه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و عملیات اجرای کمک نامشخص است. احتمالاً می‌توان گفت بسته به طرح کمک و کشور هدف، این نقش می‌تواند به شدت تغییر کند. همچنین شیوه نقش‌آفرینی وزارت دفاع و نیروهای مسلح چین در زمینه کمک‌های چین معلوم نیست (Wolf,

1. Us Agency for International Development (USAID)

(12: 2013). ماهیت پرابهام کمک‌های خارجی چین سبب شده است که ناظران عمدتاً منتقد غربی، چین را به‌عنوان یک «کمک دهندهٔ یاغی»^۱ توصیف کنند. به گفتهٔ این ناظران دولت پکن در پوشش این کمک‌ها از طرح‌های سرهم‌بندی شده و به‌درد نخور در کشورهای غیردموکراتیک حمایت مالی می‌کند (Morphy, 2017).

۳-۳-۵. پیوند میان کمک خارجی و تجارت دوجانبه

برخی مطالعات اولیه نشان داده‌اند که کمک خارجی سبب افزایش فراوان تجارت میان دو کشور پرداخت کننده و دریافت کننده شده است، در حالی که مطالعات جدیدتر نتوانسته‌اند جهت یا اندازهٔ این پیوند را مشخص کنند (Wolf, 2013: 8). کمک خارجی ایالات متحده به دیگر کشورها، نقش مهمی در ایجاد فضای مساعد بین‌المللی برای واشنگتن ایفا کرده و همچنین به تقویت صادرات کالاهای آمریکا و قدرت بین‌المللی آن نیز مساعدت رسانده است. مطالعات تجربی نشان داده است که صادرات آمریکا به کشورهای در حال توسعه پیوند مثبتی با کمک‌های دوجانبه این کشور داشته است. در عین حال صادرات کشورهای دریافت کنندهٔ کمک با کمک‌های دریافتی بیشتر نشده است (Nowak-Lehmann et al, 2013).

با عنایت به ویژگی‌های خاص کمک‌های خارجی چین باید خاطر نشان کرد که در الگوی چینی کمک خارجی، پیوند بیشتری میان کمک و تجارت خارجی وجود دارد؛ چراکه در الگوی رایج کمک خارجی چین، شرط خرید ۵۰ درصدی از کشور مبدأ کمک‌ها، ذکر شده است (Wolf, 2013: 9). مقام‌های چین به‌طور رسمی استفاده از کمک خارجی به‌عنوان ابزاری برای تقویت فعالیت برون‌مرزی شرکت‌های چینی و تقویت توان صادراتی این کشور را تأیید کرده‌اند. «زو هونگ جی»^۲، معاون اگزیم بانک چین، در این باره خاطر نشان کرده که «ما نیازمند گسترش بخشیدن به دامنهٔ وام‌های امتیازی و ترغیب فعال شرکت‌های توانمند و معتبر چین در اجرای برنامه‌های این وام‌ها هستیم. به منظور خدمت به دیپلماسی سیاسی و

1. Rouge donor

2. Zhu Hongji

اقتصادی کشور خود، باید بهترین استفاده را از این وام‌ها برای گسترش بخشیدن به صادرات چین انجام دهیم» (Johnston & Rudyak, 2008: 442). در سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۱۳، سطح تجارت چین با کشورهای دریافت‌کننده کمک، به میزان زیادی افزایش یافت. برای نمونه صادرات چین به آنگولا ۱۱۷ برابر، به گابن ۹۸ برابر و به موزامبیک ۴۹ برابر شد. در آسیا نیز صادرات چین به لائوس ۵۰ برابر، به کامبوج ۲۱ برابر و به میانمار نیز ۱۵ برابر شد. در آمریکای لاتین نیز صادرات چین به پرو ۴۳ برابر و به برزیل ۲۹ برابر شد (Nowak, 2015: 208).

نتیجه‌گیری

چین به مدد چند دهه رشد سریع اقتصادی همراه با حفظ ثبات سیاسی، امروز به قدرتی عمده در عرصه اقتصاد و سیاست بین‌المللی تبدیل شده است. ایده چینی‌ها مبتنی بر «ظهور مسالمت‌آمیز» بدین معناست که بکن به دنبال ایجاد تصویری مثبت از قدرت در حال افزایش خود باشد و هم‌زمان پستر لازم را برای حضور گسترده‌تر در محیط پیرامونی خود فراهم کند. به‌طور کلی ثروت و پتانسیل انباشت بیشتر ثروت، جذاب است و امروز چینی‌ها تلاش دارند از این موقعیت، برای اهداف و منافع کلان خود در عرصه بین‌المللی بهره ببرند و به همین منظور است که حجم کمک خارجی و سرمایه‌گذاری‌های برون‌مرزی آنها به سرعت رو به افزایش گذاشته است.

تجربه چند دهه گذشته حاکی از آن است که به موازات انباشت قدرت اقتصادی، سیاسی و نظامی یک کشور، حجم کمک‌های خارجی و سرمایه‌گذاری‌های آن در بازارهای خارجی رو به افزایش خواهد گذاشت و این موضوعی است که در دوره پس از جنگ جهانی دوم، نخست در مورد ایالات متحده و سپس کشورهای اروپائی و ژاپن مشاهده شده است. به‌نظر می‌رسد چین نیز امروز در همین مسیر حرکت می‌کند. با این همه، تجربه چین از این بابت متفاوت است که حرکت سریع آن در مسیر توسعه اقتصادی، با الگوی لیبرال و نئولیبرال غرب، تفاوت بنیادی دارد و همان‌طور که مقاله حاضر نشان داد این امر

سبب تفاوت جدی در رویکرد و عملکرد چین در ارائه کمک خارجی شده است. از آنجا که پول قدرت هنجاری به همراه دارد و ابزارهایی برای انتشار فرهنگ و ایده‌ها فراهم می‌کند، حرکت سریع و پر دامنه چین در عرصه ارائه کمک و سرمایه‌گذاری در بازارهای خارجی، به معنای طرح ایده‌ها و الگوهای نوینی است که با رژیم بین‌المللی ارائه کمک خارجی که کشورهای غربی و به‌ویژه ایالات متحده از آن حمایت می‌کنند، تفاوت‌های جدی دارد. بدین ترتیب به‌نظر می‌رسد عرصه رقابت جدیدی میان ایالات متحده و چین در حال شکل‌گیری است که هم می‌تواند به شدت بر کشورهای دریافت‌کننده کمک خارجی تأثیر بگذارد و هم مقوله‌های کلان‌تری همچون الگوی مناسب توسعه در سطح بین‌المللی را به شدت متأثر سازد.



منابع

- الوند، مرضیه‌السادات و ابومحمد عسگرخانی (۱۳۹۳). «کارویژه‌های قدرت نرم در سیاست خارجی چین». پژوهشنامه ایرانی سیاست بین‌الملل. س. ۳. ش. ۱. پاییز و زمستان. صص ۱-۲۵.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۷). جهانی‌سازی و مسائل آن. ترجمه: حسن گلریز. چ ۴. تهران: نشر نی.
- اوریو، پائولو (۱۳۹۳). الگوی چینی توسعه: چالش توسعه پرشتاب و هماهنگ‌سازی دوباره دولت و جامعه. ترجمه: سعید میرترابی و اسماعیل ربیعی. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- بالام، دیوید و مایکل وست (۱۳۹۷). درآمدی بر اقتصاد سیاسی بین‌الملل. ترجمه: احمد ساعی و عبدالمجید سیفی. چ ۲. تهران: نشر قومس.
- دهقانیان، محمدحسین (۱۳۹۶). «سیاست خارجی چین در دوره شی جین پینگ». مندرج در: جامعه، سیاست و اقتصاد در چین امروز. گردآوری: ابوالفضل علمایی‌فر. تهران: انتشارات ابرار معاصر.
- دهقانیان، محمدحسین (۱۳۹۷). ایران در آینه سیاست خارجی چین. تهران: انتشارات ابرار معاصر.
- کوهن، تئودور اچ. (۱۳۹۲). اقتصاد سیاسی جهانی: نظریه و کاربرد. ترجمه: عادل پیغامی و دیگران. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- لارسون، توماس و دیوید اسکیدمور (۱۳۸۳). اقتصاد سیاسی بین‌الملل؛ تلاش برای کسب قدرت و ثروت. ترجمه: احمد ساعی و مهدی تقوی. چ ۳. تهران: نشر قومس.
- Amusa, K. et al. 2016. "The political and economic dynamics of foreign aid: A case study of United States and Chinese aid to Sub-Sahara Africa", ERSA working paper, 595.
https://econrsa.org/2017/wp-content/uploads/working_paper_594.pdf
- Brautigm, D. 2011. "Aid with Chinese characteristics", *Journal of international Development*, 23(5).
- Burnside, C., and Dollar, D. 2000. "Aid, Policies, and Growth", *American*

Economic Review, VOL. 90 NO. 4.

- Carey, R., & Li, X. 2016. "The BRICS in International Development: The New Landscape", (No. IDS Evidence Report; 189), Brighton: Institute of Development Studies.
https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/12680/ER189_TheBRICSinInternationalDevelopmentTheNewLandscape.pdf?sequence=3
- China's International Development Cooperation in the New Era .2021. The State Council Information Office of the People's Republic of China, January 2021.
http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbb6d0f72576943922.html
- Harrigan, J., and Wang, C. 2011. "A New Approach to the Allocation of Aid among Developing Countries: Is the USA different from the Rest?", *World Development*, 39(8).
- Hayter, T. 1981 .The creation of world poverty: an alternative view to the Brandt report., London: Pluto Press.
- Johnston, L. and Rudyak M. 2018. China's 'Innovative and Pragmatic. Foreign Aid: Shaped by and now Shaping Globalization., 'Presented at China: Wealth and Power' conference. https://www.researchgate.net/publication/318571464_China's_'Innovative_and_Pragmatic'_Foreign_Aid_Shaped_by_and_now_Shaping_Globalisation_conference_held_in_Canberra,_7-8_April_2016
- Kjøllesdal, K. and Welle-Strand, A. .2010. "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?", *Asian Social Science*, 6.10.
- Kilby, P. 2018. "China and United State as aid donors". *East-West Center, Policy Studies*, No. 77.
- Lin, J. and Wang, Y. 2014. "China–Africa co-operation in structural transformation". *WIDER Working Paper No. 2014/046*, February, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Liu A. Tang, B. 2017. "US and China Aid to Africa: Impact on the Donor-Recipient Trade Relations", *MPRA Paper*, No. 82276.
 Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/82276/>
- Leung, G. C. K. 2011. "China's energy security: Perception and reality".

- Energy Policy*, 39(3).
- Lin, J. 2011. "New Structural Economics: A Frame Work for Rethinking Development". *The Third World Research Observer*, 26(2).
- Liu H., Huang M., 2013. *Research on China's Foreign Aid and International Liability.*, published by China Social Science Publishing House.
<http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>
- Lum, T., et al .2009. China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia. Retrieved from [http:// www. fas. org/sgp/crs/row/R40361.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf)
- Morphy, T. 2017. "Out Some (But Not All) The Secrets Of China's Foreign Aid". *The Guardian*, October 31.
- Nowak, W. 2015. "China's Development Aid Strategies". *Chinese Business Review*, April 2015, Vol. 14, No. 4, 201-209.
- Nowak-Lehmann, F., et al. 2013. "Does foreign aid promote recipient exports to donor countries?" , *Review of World Economics* 149, 505-535.
- OECD report .2009. Aid (ODA) disbursements to countries and regions. Retrieved from <http://stats.oecd.org>.
- Picard L. and Buss T. 2009. A fragile balance: Re-exemining the history of aid, diplomacy and security. Sterling VA: Kumarian Press.
- Power, P. et al. 2012. China's Resource Diplomacy in Africa: Powering Development?. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Quadir, F. 2013. "Rising donors and the new narrative of South-South cooperation". *Third World Quarterly*, 34(2): 321-338.
- Ramo, J. C. 2004. *The Beijing Consensus*. London :Foreign Policy Center.
- Samy, Y. 2010. "China's aid policies in Africa: opportunities and challenges". , *The Roundtable* 99, (406): 75-90.
- State Council . 2014. White Paper on China's Foreign Aid., Beijing: China: Xinhua/Information Office of the State Council.
http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm.
- Tarnoff, C. and Lawson, M. 2018. "Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy"., *Congressional Research Service*, April 25, 7-5700.
- Taylor, I. (2009). *China's new role in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- Thruh, G. 2018. "Trump Embraces Foreign Aid to Counter China's Global Influence". *New York Times*, Oct. 14.
<https://www.nytimes.com/2018/10/14/world/asia/donald-trump-foreign-aid-bill.html>
- US Congressional Research Service. 2020. "U.S. Foreign Assistance", IF10183 · Version 14, Updated May 6
<https://fas.org/sgp/crs/row/IF10183.pdf>
- Wang, H. 2013. "A deeper look at china's "going out" policy", *Centre for International Governance Innovation*. https://www.cigionline.org/sites/default/files/hongying_wang_mar2016_web.pdf
- Woods, N. 2008. "whose aid? whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance". *International Affairs*, Vol. 84(6).
- Xu, J., & Carey, R. 2015. "China's international development finance, Past, present and future". *WIDER Working Paper 2015/130*, Helsinki: UNU-WIDER.
<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2015-130-.pdf>
- Wang, Y. 2016. "The effect of bargaining on US economic aid" . *International Interactions*, 42(3): 479-502.
- Weimin, R. 2017. Infrastructure Connectivity Stabilizer and Propeller for Belt and Road Initiative: Official. Belt and Road Portal, June 23. Available at <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/home/rolling/17000.htm>.
- Wolf, C., et al 2013. China's foreign aid and government-sponsored investment activities. Scale, content, destinations, and implications. Retrieved from http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR118/RAND_RR118.pdf
- Wood, R. 1986. "From Marshal plan to debt crisis". *World Economy*, vol. 355.
- Zhang, Y. 2016. China's Aid and Investment in Africa: A Viable Solution to International Development?., Fudan University. <https://www.hhs.se/contentassets/.../yu-zheng---chinas-aid-and-investment-in-africa-.pdf>.