

VÖRÖS ZOLTÁN

# Kína nemzetközi segélyezési politikája

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.9

---

## ABSZTRAKT

A kínai segélyekről szóló kutatások és elemzések széles skálán mozognak, és ellentmondásos eredményeket mutatnak. A Kínai Népköztársaság fokozatosan vált globális donorrá, növelve ezzel szerepét a világ színpadán, de tevékenységének megítélése továbbra is kettős, a pozitív hatások mellett a kritikák is szép számmal vannak jelen. A kínai segélyezés története az ország külpolitikai érdekeinek is a története, de azt is fontos megérteni, hogy a kínai segélyek gyakran összekapcsolódnak Kína gazdasági érdekeivel, és a projektek mögött álló motivációk gyakran és szándékosan összetettek. A tanulmány bemutatja Kína segélyezésének történetét, elemzésének nehézségeit és e nehézségek ellenére pár olyan hatást, melyek segíthetnek megérteni a kínai fejlesztési együttműködések következményeit a fejlődő országokra és a globális fejlesztésre nézve.

**KULCSSZAVAK:** nemzetközi segélyezés, Kína, segély, BRI, fejlesztési együttműködés

---

Az egykor maga is segélyre szoruló Kínai Népköztársaság az elmúlt évtizedekben globális donorrá, a nyugati szereplőkkel<sup>1</sup> vetekedő szereplővé nőtt. Bár a kínai adatok és számok továbbra is kevésbé átláthatók, a 2020-as évekre már világosan látszik az elköteleződés, a saját elképzelések erősítése és a nyitottság is a fennálló globális intézményrendszerrel való együttműködésre – sőt, a kínai segélyek hatásairól is több tapasztalattal rendelkezünk. Nem új keletű azonban a segélyezés mint külpolitikai lépéseket támogató tevékenység kínai részről, sőt Peking az 1970-es évek első felében a kormányzati kiadások hat-hét százalékát fordította segélyekre. A kínai segélypolitika ugyanakkor nem arat(ott) osztatlan sikert, főleg a nyugati donorok és média részéről (Ye, 2022: 73; Sun, 2014; Mandon–Woldemichael, 2022) figyelhető meg kritika, mely elsősorban a segélyek hatásait emeli ki. Nem egyértelmű ugyanakkor a kínai segélyezés

megítélése: a sajátos (és mint látni fogjuk, a nyugatitól annyira nem különböző) kínai hozzáállás ugyanis előnyökkel is jár, ráadásul a legújabb kínai törekvések tovább erősítik azt a megközelítést, melyet az 1990-es évek vége óta használnak.

A tanulmány előbb a kínai segélyezés történetét és szakaszait mutatja be, hogy érthetővé váljon az állam felfogásának és szerepének változása a nemzetközi segélyezéssel kapcsolatban. Ez segíthet megérteni azt a közeget, amelyen belül aztán áttekinthetjük azokat az okokat, melyek miatt nehéz vizsgálni Peking ez irányú tevékenységét, megteremtve a lehetőséget a kínai segélyezési politika sokirányú értelmezésére – tehát pozitív és negatív megítélésére. Végül a kínai tevékenység (sokszor nehezen) látható hatásait tekintjük át, akár a fogadó országokat fenyegető veszélyekről, akár a kínai megközelítés előnyeiről van szó.

## A KÍNAI SEGÉLYEZÉS TÖRTÉNETE

Kína nem új és nem feltörekvő szereplő a nemzetközi segélyezésben (Ye, 2022: 75), a pekingi segélyezés ugyanis, kapcsolódva az ország külpolitikai érdekeihez, melyek kezdetben a Szovjetunióhoz kötődtek, majd a Szovjetunióval szemben határozták meg az országot, a kommunista Kína létrejöttét követően rögtön, már az 1950-es években elindult, és nagyjából három szakaszra bontható – bár Min Ye megjegyzi, hogy Kína álláspontja szerint segélypolitikája a kezdetek óta konzisztens, változatlan maradt (Ye, 2022: 77).

- A segélyek kezdetben a szomszédos kommunista államokat, majd a Szovjetunióval való szakítást követően a globális szereplőket is célozták, elsősorban az újonnan függetlenedett országokat, amelyek rászorultak a segélyekre, de emellett nemzetközi elismertséget is biztosíthattak a kelet-ázsiai államnak: a segélyezés nemzetközi kontextusa ebben az időszakban tehát Kína nemzetközi szerepének erősítése, a szocialista államok között a saját utas politikának a definiálása volt, mely végül, ha az ENSZ-en belüli helycserét, a Kínai Köztársaság, Tajvan szervezetből való kiutasítását és Peking érkezését nézzük, sikerrel is járt. A kínai segélypolitika (első) aranykorának mindenképpen az 1970-es évek tekinthető, a fogadó államok száma harmincról hatvanhatra nőtt, és a segély átlagos mértéke a kormányzati kiadások 5,88 százaléka volt, 1973-ban elérve a 6,92 százalékos csúcspontot (Ye, 2022: 75). Ebben az időszakban a segélyek különböző adományok mellett (*grant*) kamatmentes hiteleket jelentettek.
- Az 1980-as évektől, a gazdasági növekedés beindulását követően változás következett be a segélypolitikában, és a segélyek aránya a kormányzati kiadásokhoz képest egy százalék alá csökkent. Változott továbbá a segélyek formája is, elsődlegesen a gazdasági együttműködések irányába, amelyek gazdasági lehetőségeket teremtettek Kína számára is. A segélyek arányának csökkenése is mutatja, hogy ez az időszak – nagyjából másfél-két évtized – volt az, amikor Kína nem épített az előző évtizedek politikai-gazdasági kapcsolataira, nem használta a partner ki-fejlesztést, és a saját gazdasági céljait helyezte előtérbe. A kontextus itt elsősorban

a saját gazdasági növekedésre való fókuszálás, a lehető legvisszafogottabb nemzetközi szerepvállalás, a szűk régióban a békés megoldásokra törekvés volt, melyet lehetővé tett a bipoláris világ végéhez való közeledés és a gazdaság részleges liberalizálásán keresztül a beilleszkedés a globális-kapitalista rendszerbe.

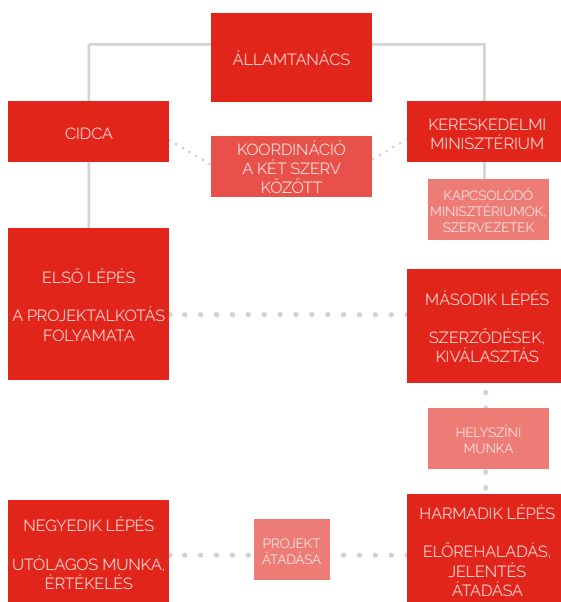
- A harmadik időszak már a gazdasági növekedés azon időszakát jelentette, amikor az exportorientáció és nyersanyagéhség a piackeresésről szólt. Peking ekkor tért vissza a korábbi évtizedekben kiépített partnerségeihez. Az 1990-es évek második felére, végére, illetve a 2000-es évek első éveire tehető váltás elsődlegesen a hazai állami vállalatokat tette érdekeltté a segélyezésben azzal, hogy a kínai kormányzat az ország nemzetközi szerepét és jelenlétét erősíteni hivatott *globális nyitás* stratégia részévé tette a kínai segélypolitikát. A segélyezés azon sajátossága, hogy kapcsolat volt a segély és a kínai gazdasági haszon között, nem változott, de az állam ösztönözte a kínai állami tulajdonú vállalatokat (*State-Owned Enterprises, SOE*), hogy jelentősebb szereplőként szálljanak be a nemzetközi segélyezés és fejlesztés folyamatába. Ezt kedvezményes, tehát a piacinál kedvezőbb hitelek biztosításával igyekezett elérni, így segítve e vállalatok nemzetközi térnyerését, hogy jelentősebb szereplőkké válhassanak – utalva arra is, hogy a gazdasági növekedés sikerei mellett már a nemzetközi imázs is fontossá vált. Mivel Kína megkövetelte, hogy az általa finanszírozott projektekből a berendezések, anyagok, technológiák és szolgáltatások legalább fele részben kínaiak legyenek, ez további jelentős lökést adott a kínai állami vállalatoknak – de az állam jelentősebb szerepvállalása a segélyezés összegeiben is megjelent (Bohoslavsky, 2016: 9), napjainkra már a legjelentősebb segélyező országok között van Kína. E napjainkig tartó folyamat tehát a nemzetközi gazdasági célokat szolgálta, az exportorientált gazdasági modell igényeit támogatta az unipoláris pillanat által meghatározott, többnyire stabil nemzetközi rendszerben. Noha az elmúlt években a motivációk változtak, és a gazdasági célokat politikai elképzelések is kiegészítették, az ország szerepének és imázsának erősítése továbbra is jelen van, a 2020-as évekre pedig egyre bátrabban jelenik meg Peking önálló, az Egyesült Államok által dominált folyamatoktól, intézményektől (például Világbank) eltérő, különálló kezdeményezésekkel – utat nyitva a multipolaritás irányába.

Tehát bár logikájában e harmadik időszakhoz kötődik például az Övezet és Út kezdeményezés (*Belt and Road Initiative, BRI*), megjelenése új fejezetet nyithat a kínai segélyezésben, lényegében kiegészítve a gazdasági célokat a geopolitikai, geostratégiai víziókkal. A BRI hatással van a kínai segélyezésre és a többi fejlődő országgal való általános együttműködésre, s noha a szigorúan vett segélyek nagyon csekély szerepet játszanak a BRI-ben, a Hszi Csin-ping kínai elnök által 2013-ban definiált kezdeményezés mára meghatározónak tekinthető Kína globális kötelezettségvállalásaiban, beleértve a fejlesztési együttműködéseket is (Lynch et al., 2020: 11, 12). E tekintetben pedig fontos megérteni a hagyományos nyugati és a kínai gondolkodást a nemzetközi segélyezésről.

Az utóbbi években tovább erősödött Peking elköteleződése a nemzetközi segélyezés iránt. 2018-ban hozták létre a Kínai Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Ügynökséget (*The Chinese International Development Cooperation Agency, CIDCA*), hogy még hatékonyabbá tegyék a nemzetközi fejlesztési-segélyezési tevékenységet. Ezt megelőzően az ország segélyeit a Kínai Államtanács, a Kereskedelmi Minisztérium és a Külügyminisztérium kezelte. Utóbbinak a feladata a stratégia meghatározása és a külső kötelezettségvállalás volt, míg a Kereskedelmi Minisztérium külföldi segélyezésért felelős főosztálya kezelte Kína kétoldalú segélyezési tevékenységének legnagyobb hányadát (Cheng, 2019).

Az új struktúrában is jelentős szerepe van a Kereskedelmi Minisztériumnak, de a projektek indításáért, a stratégiáért, a megvalósíthatósági tanulmányokért a CIDCA felelős. A technikai tervezésben már a minisztérium is részt vesz a projektek jóváhagyását követően (1. ábra). Fontos kiemelni, hogy a CIDCA költségvetése az adminisztrációt teszi lehetővé, a segélyekre szánt büdzsé a Kereskedelmi Minisztériumhoz van allokálva (Lynch et al., 2020: 4).

1. ábra: Kína kétoldalú segélyezésének folyamata



Az adatok forrása: Lynch et al., 2020: 4

Nem csupán a struktúrában történt változás: a nemzetközi segélyezésről szóló, 2021-ben kiadott „Fehér könyv” (PRC State Council, 2021) összefoglalta a korábbi stratégiai dokumentumokat (a 2011-es és 2014-es Fehér könyveket), és hosszasan reflektált a kí-

nai segélyezéssel kapcsolatban felmerült kritikákra is. Kristen A. Cordell kiemeli, hogy a 2021-es Fehér könyv három fontos mérföldkövet jelöl ki az ország azon törekvésében, hogy vezető fejlesztési partnerré váljon: az előbb említett ügynökséget, mely ugyanakkor csak kezdeti és önmagában nem elegendő lépése a reformnak, ahogy Cordell Cheng Chenget idézi; a partnerországokkal és multilaterális szervezetekkel fenntartott kínai fejlesztési kapcsolatokat, építve a 2018-as és 2019-es BRI-fórumokra, amelyeken az ENSZ, a Nemzetközi Valutaalap és más multilaterális szervezetek magas szintű résztvevői vettek részt; végül a BRI egybeesését memorandumokkal, egyetértési megállapodásokkal, „amelyeket Kína különböző partnerekkel kötött, és amelyek száma az évekbe szökött, a 2016-os hatvannégy ilyen megállapodás 2020-ra száznegyvenre növekedett” (Cordell, 2021).

A Fehér könyv tehát megerősíti azt a tézist, mely szerint a BRI központi szerepet fog ellátni a kínai segélyezésben, és a dokumentumból az is világossá válik, hogy Kína valóban jelentősebb módon szeretne beleszólni a globális folyamatok irányításába, és nagyobb befolyást keres a nemzetközi térben (Vörös, 2022). Az is látszik, hogy a nemzetközi segélyezést és fejlesztést, valamint a BRI-t összekötné a nemzetközi kooperáció és a multilateralizmus eszméjével és az ENSZ-szel is (PRC State Council, 2021). A dokumentum konkrét terveket is kiemel, alátámasztva a globális elköteleződést és szerepet: „[A Fehér könyv az] ENSZ-hez kapcsolódó speciális szervekkel, köztük az Egészségügyi Világszervezettel, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetével, valamint az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Segélyezési Ügynökségével való kidolgozottabb együttműködésre szólít fel. Nem véletlen, hogy ez a három szervezet az, amelyből az Egyesült Államok Donald Trump elnöksége alatt kilépett” (Cordell, 2021).

A kínai segélyezés történetéhez kapcsolódik, és a nemzetközi elköteleződést erősíti, mutatja be, hogy Kína csatlakozott (Mandon–Woldemichael, 2022: 4) a G20 adósságszolgálat-felfüggesztési kezdeményezéséhez (*Debt Service Suspension Initiative, DSSI*), melynek „keretében hetvenhárom alacsony jövedelmű ország számára vált lehetővé, hogy felfüggeszse a bilaterális kormányzati kölcsönök” visszafizetését (Póra, 2022: 163–164).

## A KÍNAI SEGÉLYEZÉS VIZSGÁLATÁNAK NEHÉZSÉGEI ÉS SAJÁTOSÁGAI

A kínai segélyezés történetének rövid áttekintését követően a segélyezés valós vizsgálata során három problémával is szembe kell néznünk, melyek nehezítik a nemzetközi kontextus megteremtését, és lehetőséget adnak különböző, egymással sokszor ellentétes értelmezésekre. A problémák felsorolása előtt érdemes kiemelni, hogy Peking nem is feltétlenül törekszik az értelmezések tisztázására.

### *Értelmezési különbségek*

Az első komoly kihívás, hogy a nemzetközi, nyugati államok által erőteljesen befolyásolt definíció (például a szakirodalomban és a gyakorlatban is leginkább alkalmazott és hivatkozott, az OECD [Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, *Organisation*

for Economic Co-operation and Development] által használt) és Kína segélyezéséről alkotott véleménye messze áll egymástól, így a direkt összehasonlítás viszonylag nehézkes (Bräutigam, 2011: 752; Lynch et al., 2020: 1). Bonyolítja, hogy a nemzetközi segélyezés (természetesen folyamatosan változó-táguló) definíciója szerint „a nemzetközi fejlesztési segély (Official Development Assistance, ODA) olyan koncessziós, azaz a piaci viszonyoknál kedvezőbb feltételű erőforrástranszfer a donor és a recipiens között, amely fejlesztési, illetve szegénységcsökkentési célokat szolgál” (Szent-Iványi, 2009: 69). A „mérhetőség, illetve a nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében” kritériumrendszert is kialakítottak: „...ahhoz, hogy egy fejlett és egy fejlődő ország közti transzfer ilyen segélynek minősüljön, az alábbi három kritériumnak kell hogy megfeleljen:

1. hivatalos, azaz kormányzati szektorok között történjék az erőforrás-átvitel;
2. fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgáljon; valamint
3. legalább 25 százaléka vissza nem térítendő adomány legyen” (Szent-Iványi, 2009: 69).

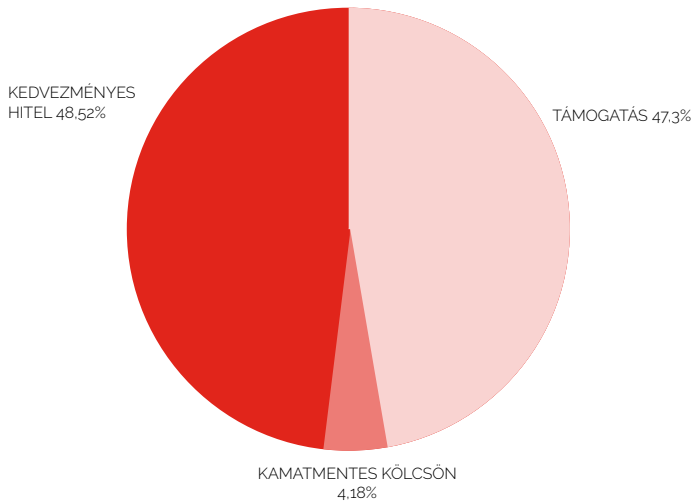
Az OECD szerint más állami kiadások is elszámolhatók ODA-ként, például az adósságelengedés, nemzetközi szervezetekhez történő befizetések, békefenntartásra folyósított kiadások és ösztöndíjak (Szent-Iványi, 2009: 69–70), ebből kifolyólag tehát elmosódik a segély és a fejlesztési együttműködés közötti különbség – amire a későbbiekben ki kell térnünk.

Kína nem tagja az OECD-nek, és nem követi annak fejlesztési segélyekre vonatkozó definícióját és gyakorlatát,<sup>2</sup> de beszélhetünk hasonlóságokról, például arról, hogy az ODA definíciója mellett Kína segélyezését is meghatározza a kedvezményes jelleg (Bräutigam, 2011: 755). A kínai segélyekről szóló Fehér könyvek a külföldi támogatás három típusát határozzák meg:

- vissza nem térítendő támogatás;
- kamatmentes kölcsön;
- kedvezményes hitel (Lynch et al., 2020).

A vissza nem térítendő támogatást elsősorban a segélyezettek társadalmi szükségleteinek kielégítésére használják fel, többek között a szegénység csökkentésére és humanitárius segítségnyújtásra, melyeket kiemel a 2021-es Fehér könyv is, különösen az ENSZ-szel való együttműködést érintve (PRC State Council, 2021). A kamatmentes kölcsön elsősorban a fogadó államok alapvető gazdasági igényeire reagál, idesorolhatjuk az infrastruktúrát, valamint az ipari és mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó beruházásokat (Lynch et al., 2020). A kedvezményes kamatozású kölcsönt elsősorban a gazdasági hasznot hozó termelési projektek támogatására használják, itt is említhetjük az infrastrukturális projekteket, valamint műszaki és elektromos berendezések biztosítását (Lynch et al., 2020).

2. ábra: A kínai külföldi támogatások három kategóriájának megoszlása 2013 és 2018 között



Az adatok forrása: PRC State Council, 2021

Ezt tekinthetjük tehát a kínai nemzetközi segélyezés vázának, struktúrájának, mely *többé-kevésbé megfelel* a nyugati definíciónak (Lynch et al., 2020), de van néhány alapvető különbség a tekintetben, hogy Kína mit is határoz meg segélyként, milyen transzfereket csoportosít az említett kategóriákba: márpedig a katonai támogatást, sportlétesítmények építését s a közös vállalkozásokhoz és együttműködési projektekhez nyújtott támogatott kölcsönöket is idesorolja, amelyek nem tartoznak az ODA (hivatalosnak tekintett) fogalmába (Bräutigam, 2011: 756).

A kínai nemzetközi segélyezés, fejlesztési együttműködés nyolc formában figyelhető meg:

1. teljes projektsomagok (más néven „kulcsrakész” vagy infrastruktúra-alapú projektek);
2. árutámogatás (azaz más országokba exportált berendezések, áruk és anyagok, köztük főként irodaszerek, gépészeti, ellenőrző berendezések, szállító járművek, használati cikkek, gyógyszerek és gyógyászati cikkek);
3. technikai együttműködési projektek (ipari termelés és menedzsment, mezőgazdasági növénytermesztés és -nemesítés, kultúra és oktatás, sport és testnevelés, orvosi és egészségügyi ellátás, tiszta energia, valamint tervezés és tanácsadás);
4. együttműködés a humán erőforrások terén (képzések, többnyire fejlődő országok szakembereinek);
5. kínai orvoscsoportok küldése;

6. sürgősségi humanitárius segítségnyújtás;
7. önkéntes programok (kiemelt szerep például a nyelvtanároknak);
8. adósságelengedés (Xu, 2016; Sun, 2014; Lynch et al., 2020).

Érdekes sajátossága, bizonyítéka a kínai sokszínűségnek, mely tovább nehezíti a tisztánlátást, hogy Peking vegyíti és keveri a támogatások típusait, akár egy projekten belül is. „Lehetséges, hogy egy kórházprojektet az 1. fázisra nyújtott támogatás és a 2. fázisra nyújtott kamatmentes kölcsön kombinációjával adományoznak, és kedvezményes kölcsönökkel támogatnak [...] adott esetben a személyzet oktatását ismét ingyenes képzés keretén belül adományozzák, nehezítve a tisztánlátást a kérdésben” (Lynch et al., 2020: 2).<sup>3</sup>

#### *Adatok összehasonlíthatatlansága*

Az első problémához szorosan kapcsolódik, hogy az egymástól különböző módszerek és felfogások, valamint a részletekbe menő kínai adatok hiánya miatt az összehasonlítás és az értékelés is nehézségekbe ütközik. Az ország „csak összesített éves adatokat tesz közzé a külföldi segélyekről, az összetételre vagy a források kedvezményezett közötti elosztására vonatkozó részletek hiánya nemcsak az adatok egészének érvényességét vonja kétségbe, hanem széles teret biztosít a spekulációnak, sőt a manipulációnak is. Ennek eredményeképpen Kína hivatalos adatait ritkán használják, és a meglévő empirikus elemzésekben a becslések széles skáláját láthattuk” (Ye, 2022: 74). A helyzet a 2010-es években némileg javult, amikor egy segélyallokációs kutatás eredményeként 2013-ban három amerikai kutatóintézet létrehozta az AidData adatbázist, amely nyilvános forrásokból építkezve kezdte lehetővé tenni a kínai segélyek tudományos jellegű vizsgálatát (Vári, 2016: 73). Az adatbázis legfrissebb verziója 2023 év végén vált elérhetővé (Custer et al., 2023).

#### *Különböző felfogások és a kritikák*

A harmadik kihívás a nemzetközi segélyezés hagyományos problémájához köthető, és a felfogások közötti különbségekről szól, nevezetesen hogy hosszú évtizedek óta hierarchikus donor-fogadó állam együttműködésről beszélhetünk, amelyben többnyire a donorok határozták meg, mit várnak el a segélyekért cserébe. Az ilyen paternalista felfogással szemben a Dél–Dél kapcsolatokat kiemelten ápoló kínai külpolitika baráti-partneri viszonyt preferált, amelyben a fogadó államok érdekei meghatározóbbak lehetnek a segélyezés, fejlesztés folyamatát tekintve, és egyfajta párbeszéd alakul ki a fogadó államok igényeiről. De ahogy Ye kiemeli, ebben a relációban is megjelennek és megjelenhetnek a donor állam egyéni érdekei (Ye, 2022: 74). Ezt az is alátámasztja, hogy a sokszor hangoztatott feltétel nélkülségről elfeledkezve Kína csak azzal működik együtt, aki nem fogalmaz meg emberi jogi kritikákat vele szemben, és az „egy Kína” elvet vallja (Ye, 2022: 78). Ez viszont visszavisz bennünket ahhoz a kérdéshez, hogy Kína miképpen is gondolkodik a nemzetközi segélyezésről: ez irányú tevékenységét csak részben tekinti hivatalos fejlesztési segélynek (ODA), a Dél–Dél kooperáció részeként, partneri kapcsolatként is gondolkodik a kérdéstről – sokszor eltérő arányokkal.



Mindenesetre ezen a ponton érdemes kiemelni két dolgot: először is azt, hogy ugyan a sokszor hangoztatott feltételnélküliség valóban nem jellemzi a kínai segélypolitikát, a partneri kapcsolat azonban kiemelten fontosnak tartja a fogadó államok igényeit is, tehát nem csak a kínai érdekek mentén zajlanak együttműködések. Erre kiváló példa Peking afrikai államokkal való együttműködése a FOCAC-on (*Forum on China-Africa Cooperation*) belül, ugyanis a folyamatos egyeztetések a kontinens államai igényeinek megértésére koncentrálnak.

---

A sokszor hangoztatott feltételnélküliség valóban nem jellemzi a kínai segélypolitikát, a partneri kapcsolat azonban kiemelten fontosnak tartja a fogadó államok igényeit is, tehát nem csak a kínai érdekek mentén zajlanak együttműködések. Erre kiváló példa Peking afrikai államokkal való együttműködése a FOCAC-on (*Forum on China-Africa Cooperation*) belül, ugyanis a folyamatos egyeztetések a kontinens államai igényeinek megértésére koncentrálnak.

---

Másodszor: nem szabad elfelejteni, hogy a nyugati donorok esetében is megfigyelhető a tartózkodás a kritikus államokkal szemben – erre példa, hogy Jeruzsálem Izrael fővárosaként való elismerését követően az ezt a lépést elítélő ENSZ-közlési szavazáson Donald Trump amerikai elnök konkrétan megfenyegette a határozatot megszavazó államokat, hogy a jövőben ne reménykedjenek amerikai segélyekben. Ez rávilágított, hogy a kínai aktivitás nem annyira különbözik a nyugati szereplők hasonló tevékenységeitől, látható tehát, hogy a „nyugati donorok [is] szinte a kezdetektől megláták a segélyekben mint hatalmpolitikai eszközben rejlő lehetőségeket is” (Szent-Iványi, 2009: 39).

A kínai és a nyugati segélyek összevetésekor tehát kiemelhető, hogy a néminemű különbségek ellenére a motivációk és érdekek nem állnak olyan messze egymástól. Az összehasonlíthatatlanság egyrészt abból következik, hogy Kína nem közöl elégséges adatot, és nem érdekelt a segélyviszonyok tisztázásában, másrészt a zavart fokozza a segély és

a fejlesztési együttműködés közötti fogalmi kavarodás: a Kína által nyújtott finanszírozás nagy része a fejlesztési finanszírozás kategóriájába tartozik, de nem a segélyek közé. Ezt a tényt a kínai kormányelemzők bizalmasan elismerik, bár a kínai szakirodalom folyamatosan elmosza a két kategória közötti különbséget (Sun, 2014). A nagyobb kép ugyanakkor azt mutatja, hogy globálisan is „egyre elterjedtebb a fejlesztési segély helyett a fejlesztési együttműködés kifejezés használata, ami a segély kifejezés egyoldalú jellege helyett az adományozó és a fogadó ország közti egyenrangú, partneri viszonyt hivatott jelezni” (Szent-Iványi, 2009: 68–69).

A kínai Fehér könyv címe: *China's International Development Cooperation in the New Era* [Kína nemzetközi fejlesztési együttműködése az új korszakban] (PRC State Council, 2021) árulkodik a kelet-ázsiai állam felfogásáról, egyértelműen jelezve, hogy Peking a tágabb értelemben vett megközelítést alkalmazza, és a segélyezés szót egyértelműen

a fejlesztési együttműködés szinonimájaként használja, ami mutatja, hogy a valóságban egyre inkább elmosódik a két fogalom jelentése közötti különbség (Szent-Iványi, 2009: 68–69).

E fejlesztési együttműködési felfogáson belül Kína, ösztönözve az állam ügynökségeit, szervezeteit és kereskedelmi egységeit, magabiztosan „keveri és kombinálja a külföldi segélyeket, a közvetlen befektetéseket, a szolgáltatási szerződéseket, a munkaerő-együttműködést, a külkereskedelmet és az exportot. A cél a kínai projektek megvalósíthatóságának és rugalmasságának maximalizálása a kedvezményezett ország helyi realitásainak való megfelelés érdekében, de ez megnehezíti annak meghatározását, hogy a finanszírozás mely része minősül – vagy minősülhet – segélynek. Az egyik meglehetősen meggyőző elmélet szerint valójában a kínai kormány fizeti meg az Afrikának nyújtott kedvezményes hitelek és a hasonló kereskedelmi hitelek kamatlábai közötti különbséget. Ezért valójában csak a kamatlábak közötti kis különbség minősülhetne kínai támogatásnak” (Sun, 2014).

Vári Sára is kiemelte a kínai segélyezés Afrikára gyakorolt hatásainak vizsgálatakor, hogy „a kínai segélypolitika nehezen elválasztható a kereskedelem- és a beruházáspolitikától, a három terület összefonódása megmutatkozik a segélyezés céljaiban, eszközeiben és formáiban, valamint intézményrendszerében egyaránt. Úgy gondoljuk, hogy az összefonódás részben azzal magyarázható, hogy a kínai–afrikai fejlesztési partnerségi együttműködés egyik célja a piacszerzés, és hogy Kína részben azért nyújt segélyeket az afrikai államoknak, hogy a fejlődő piacokért folytatott nemzetközi versenyben előnyök-höz jusson más versenytársakkal szemben” (Vári, 2016: 79).

De vajon valóban csak a saját érdekeit tartja szem előtt Peking a segélyezési, fejlesztési együttműködési döntések során?

## A KÍNAI SEGÉLYEK HATÁSAI

A már említett nehézségek miatt a kínai segélyekről szóló beszámolók és bizonyítékok nem egyértelműek, találhatunk pozitív és negatív hatásról beszámoló tanulmányokat is. Ahogyan más országok vagy szervezetek által nyújtott segélyekkel kapcsolatban is kiemelhetjük, a hatásvizsgálat a befogadó országokat tekintve széles skálán mozog, ha figyelembe vesszük a gazdasági, társadalmi, politikai, biztonsági és környezeti szempontok egyikét vagy mindegyikét. Az eredmények széles skálán mozgásának oka, hogy – amint azt a problémák között már kiemeltük – nem rendelkezünk elég információval Peking segélyezési rendszeréről és a segélyek mértékéről, elosztásáról (Mandon–Woldemichael, 2022: 22), valamint hogy a kínai segélyezés nemzetközi megítélése kapcsán szélsőségekről beszélhetünk: az ország segélyezési tevékenységét és összességében a nemzetközi aktivitását vagy gonosznak, vagy erényesnek tartják – gonosznak, „mert Kína önző törekvését képviselik a természeti erőforrásokért, és károsítják Afrika törekvény erőfeszítéseit a kormányzás javítására és a fenntartható jövő építésére; vagy »erényesnek«, mert hozzájárulnak a hosszú távú gazdasági fejlődés megalapozásához az infrastrukturális projektek és

a bevételteremtés révén” (Sun, 2014). A „kínai »másfajta« segély valóban a nyugatitól eltérő gyakorlata mind annak tartalmát, mind a segélyezés normarendszerét tekintve teszi könnyűvé a kínai »előrenyomulást«, hiszen az afrikai fél egyszerűbbnek, elérhetőbbnek láthatja annak elfogadását, egyúttal pedig okoz kellemetlenségeket a nyugati politikai szereplők számára” (Tarrósy, 2016: 81).

Érdeemes kiemelni, hogy a szélsőséges megközelítések ugyanarról a Kínáról, ugyanazokról a fejlesztési együttműködési megállapodásokról szólnak, vagyis az érem két oldalát mutatják. Egyrészt Kína sokszor azokban az országokban jelent meg, vagy olyan projekteket támogatott, melyeket a nyugati donorok nem minősítettek vagy ítélték támogatandónak, tehát lényegében betöltötte az általuk hagyott vagy kreált vákuumot, és segítette a fejlődő államok fejlődését. Másrészt viszont Kína nem foglalkozott a hosszú távú következményekkel, a rövid távú célok sokszor felülírták és felülírják az ilyen megközelítést – például olyan stadionfejlesztések vagy infrastrukturális beruházások esetében, melyek mondjuk gazdasági szerződésekért cserébe népszerűséget hoztak ugyan helyi politikusoknak és pártoknak, de gazdasági terhet raktak az országra. Erre kínálnak példát a Costa Rica-i, a zambiai vagy éppen az elefántcsontparti nemzeti stadionok (több tucat további ilyen létesítmény mellett), amelyeknél a hitelek mellett a kihasználatlanosság és a nem mindig megfelelő minőség kéz a kézben járnak, növelve az államok adósságát, melyet tovább nehezítenek a magas fenntartási költségek, adott esetben újabb befektetéseket igényelve. Vagy beszédes példa az addisz-abebai villamos, mely ugyan az első ilyen beruházásként a szubszaharai Afrikában nagy (pozitív) visszhangot váltott ki, de sem a közlekedési problémákat nem oldotta meg, sem profitot nem generált, ráadásul a rendszer fenntartása érdekében újabb hitelfelvételbe sodorta Etiópiát – a stadionoknál jelentkező problémákhoz hasonlóan.

A kínai segélyek gazdasági jellegét érő kritikák mellett, azokhoz szorosan kapcsolódva megjelenik a korrupció és a már tárgyalt (sok esetben nem valódi) feltételnélküliség demokráciára gyakorolt hatása is. Kína az „alternatívák biztosításával finanszírozási forrásokat nyújt az önkényuralmi rezsimeknek, és aláássa a hagyományos adományozó országok és szervezetek azon erőfeszítéseit, melyek során demokratikus reformokat követelnek és jó kormányzást várnak el a segélyezés feltételeként” (Yuan et al., 2022: 24). Megfogalmazódik az a probléma is, hogy a kínai segélyezés nem átlátható, a folyamat sok pontján felmerülnek kérdések a források elosztását és elköltését illetően (Yuan et al., 2022: 24–25).

Pierre Mandon és Martha Tesfaye Woldemichael a sok ellentétes vélemény miatt, a helyzet tisztázása érdekében metaregressziós elemzéssel statisztikailag értékelték különböző megállapításokat, és arra jutottak, hogy nincs jelentős eltérés a kínai hatások esetében a nyugati donorok segélyezéséhez képest, az eltérő vélemények a különböző módszerekből, földrajzi sajátosságokból fakadnak. A szerzők megállapították, hogy ugyan statisztikailag elhanyagolható mértékben, de a kínai segélyek átlagosan pozitív hatást gyakoroltak a gazdasági (egy főre jutó GDP-növekedés; az éjszakai fényintenzitás mint

a gazdasági tevékenységet jelző közvetítő; Gini-index) és társadalmi (HDI; háztartási szintű egészségügyi és oktatási eredmények, például a csecsemő- és gyermekhalandóság adatai és az átlagos oktatási évek száma) eredményekre, és átlagosan negatívan hatottak a kormányzásra (a korrupcióval kapcsolatos percepciók; a polgárok kormányzatba vetett bizalma), de szintén statisztikailag elhanyagolható mértékben (Mandon–Woldemichael, 2022).

A kínai segélyszervezetek számára még mindig mindennapos, hogy meghatározzák a Kínából származó beszerzések minimális százalékos arányát (Bräutigam, 2011), és úgynevezett kötött segélyt alkalmaznak, tehát elvárják kínai vállalkozások részvételét a megvalósításban. Szintén a feltétel nélküliség hiányát jelzi, hogy azon fejlődő országok, amelyek bírálják Kína és az emberi jogok viszonyát, vagy túl közel kerülnek Tajvanhoz, nem számíthatnak támogatásra Pekingtől: az előnyök csak Kína barátainak járnak (Ye, 2022: 78). Mindezek mellett Ye az AidData adatait használva kiemeli, hogy Kína nagyobb eséllyel ad segélyt azon államoknak, amelyekkel kiterjedtebb a bilaterális kereskedelme, és azoknak is, amelyek nagyobb nyersanyagtartalékokkal rendelkeznek, de fontos hangsúlyozni, hogy a szegény országok kiemelt támogatása a fejlesztési együttműködés segítő szándékát is mutatja (Ye, 2022: 83).

A segélyek hatásainak van még egy pénzügyi-gazdasági vonatkozása, mely nem kifejezetten az adományokhoz, sokkal inkább azon hitelekhez köthető, melyeket Kína kedvezményes jelleggel biztosít a partnerállamok számára. 2017-ben merült fel Nyugaton az „adósságcspda” vagy „adósságcspda-diplomácia” kifejezés, melyet egyre gyakrabban használnak kritikaként és félelmet keltve Kína nemzetközi szerepvállalásával kapcsolatban, arra utalva, hogy Peking szándékosan finanszíroz kudarcra ítélt projekteket, kihasználva gazdasági dominanciáját, hogy hozzáférést szerezzen stratégiaileg fontos ágazatokhoz és infrastrukturális létesítményekhez (Vörös–Tarrósy, 2024). Később több szerző (Bräutigam–Rithmire, 2021; Singh, 2020; Eszterhai, 2021) arra a következtetésre jutott, hogy e feltételezés inkább mítosz, mint valóság, önmagában nem beszélhetünk szándékos adósságcspda-diplomáciáról, és az általuk vizsgált Srí Lanka-i projekt esetében nem Peking volt az ötletgazda, valamint hogy az eladósodás inkább elhibázott gazdaságpolitikai döntésekből, mintsem a kínai hitelekből fakadt. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kínai hitelekkel kapcsolatban nem merülhetnek fel pénzügyi kockázatok, és „el kell ismerni, hogy [...] általában véve jogos okok vannak a kínai szerepvállalással kapcsolatos fokozott aggodalomra” (Tarrósy, 2020: 10).

A sikeres donorszerep mellett Kínának várhatóan kihívásokkal is szembe kell néznie a következő években, mert „a kínai hitelek [nem mindegyik tekinthető a tanulmány által vett segélynek] 55 százaléka elérte a visszafizetési határidőt az alacsony és közepes jövedelmű országok esetében, és az AidData becslése szerint ez az arány 2030-ra 75 százalékra emelkedik” (Connelly, 2023), s ez a szerep már nem biztos, hogy annyira népszerűnek bizonyul egy olyan időszakban, amikor egyre több ország néz szembe gazdasági nehézségekkel – melyek az elsők között a hiteltörlesztéseket fogják befolyásolni.

## ÖSSZEGZÉS

A Kínai Népköztársaság segélypolitikájának mindenkori működését tekintve biztosan állítható, hogy talán az első három évtizedet leszámítva, amikor erőn felül, ideológiai céllal segélyezett, az ország nem kívánta és kívánja elválasztani politikáját a gazdasági érdekeitől. Az 1980-as évektől, de kiemelten a kilencvenes évek közepe óta szorosan összekapcsolja a fejlődő államok segítségét a saját gazdasági szempontjaival, ugyanakkor kiemelten támogatja a legszegényebb államokat is.

Kína segélyezési tevékenysége tehát némiképp eltér a nyugati donor államokétól. A felajánlott partneri kapcsolat és a kevesebb feltétel, elvárás lehetővé teszi számára, hogy a fogadó államok szemében vonzó donor legyen, és adott esetben hatékonyabb, de legalábbis megoldásra törekvő és pragmatikus, különböző típusokat vegyítő segélyezést folytasson – már ami a gazdasági és társadalmi következményeket illeti.

A Kína részéről sokszor hangoztatott feltételnélküliség nem helytálló, és bár láttuk, hogy nyersanyagban nem gazdag államok is részesülhetnek kínai segélyekben, a kínai érdekek támogatása ekkor is elvárás, akár Peking imázsára, akár az „egy Kína” elvre gondolunk.

Összességében elmondható a kínai segélyezésről (még ha nem is felel meg minden definíciónak), hogy Peking jóhiszemű és segítő szándékú tevékenységet folytat – de nem önzetlen. A gazdasági érdekek továbbra is figyelemre méltó mértékben jelen vannak ebben: Kína a helyi piacokat, nyersanyagokat, beruházási lehetőségeket és a kínai munkaerő számára fennálló lehetőségeket kiemelten fontosnak tartja – a segélyek pedig egyengetik e gazdasági megfontolások útját. Nem véletlen, hogy a 2021-es Fehér könyv összeköti a segélyezési és fejlesztési politikát a BRI-vel. A gazdasági érdek ugyanakkor a nyugati államok segélyezési tevékenységében is mindig jelen volt, így ebben a tekintetben nem beszélhetünk óriási eltérésekről.

Végezetül ki kell emelni, hogy Kína a nemzetközi fejlesztési együttműködésnek komoly szerepet szán az ország pozíciójának és imázsának kialakításában, és egyre inkább normatív, szabályalkotó szereplőként tekint tevékenységére – ami nem a nyugati donor államok módszereihez való közeledést, hanem a saját megoldások prioritizálását és folytatását vetíti előre.

## Végjegyzet

- 1 A fejlett, magas jövedelmű országok, amelyek közül kiemelkednek az Egyesült Államok és az európai szereplők, de ideérthetők azok az ázsiai államok is (például Japán), melyek szintén a fejlett államok közé sorolhatók.
- 2 Bár kiemelt partnere az OECD-nek, és együttműködik a DAC-cal a Kína–DAC Tanulmányozó Csoporton (*China-DAC Study Group*) keresztül.
- 3 Ezzel szemben az Egyesült Államok segélyezése átláthatóbb módon zajlik. A tanulmány nem állítja, hogy a nyugati államok segélyezési gyakorlatában a saját stratégiai célok ne lennének jelen, de például Washington segélypolitikája világosabb és strukturáltabb a támogatás nyújtásának és kezelésének módja tekintetében is. Ráadásul a segélyezés során kifejezetten nagy hangsúlyt helyeznek az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra. Különböző segélytípusok vegyítése természetesen ezen esetekben is elképzelhető, de világosan bemutatott és ezáltal átlátható formában.

## Ábrajegyzék

1. ábra: Kína kétoldalú segélyezésének folyamata. Lynch et al., 2020.
2. ábra: A kínai külföldi támogatások három kategóriájának megoszlása 2013 és 2018 között. PRC State Council, 2021.

## Felhasznált irodalom

- BOHOSLAVSKY, JUAN PABLO (2016): Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to China, Geneva, UN Human Rights Council, [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.60.Add.1\\_AEV.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.60.Add.1_AEV.docx) (letöltve: 2024. 02. 26.).
- BRÄUTIGAM, DEBORAH (2011): Aid ‘with Chinese characteristics’. Chinese foreign aid and development finance meet the OCED-DAC aid regime, *Journal of International Development*, 23 (5), 752–764. DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- BRÄUTIGAM, DEBORAH – RITHMIRE, MEG (2021): The Chinese ‘Debt Trap’ Is a Myth, *The Atlantic*, 2021. 02. 06., <https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- CHENG, CHENG (2019): The Logic Behind China’s ForeignAid Agency, *Carnegie*, 2019. 05. 21., <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (letöltve: 2024. 02. 26.).

- CONNELLY, ABIGAIL (2023): AidData releases extensive report on China's overseas development finance program, *The Flat Hat*, 2023. 11. 14., <https://flathatnews.com/2023/11/14/aiddata-releases-extensive-report-on-chinas-overseas-development-finance-program/> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- CORDELL, KRISTEN A. (2021): Chinese Development Assistance. A New Approach or More of the Same?, *Carnegie*, 2021. 03. 23., <https://carnegieendowment.org/2021/03/23/chinese-development-assistance-new-approach-or-more-of-same-pub-84141> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- CUSTER, SAMANTHA – DREHER, AXEL – ELSTON, THAI-BINH – ESCOBAR, BROOKE – FEDOROCHKO, RORY FUCHS, ANDREAS – GHOSE, SIDDHARTHA – JIAHUI LIN, JOYCE – MALIK, AMMAR A. – PARKS, BRADLEY C. – SOLOMON, KYRA – STRANGE, AUSTIN – TIERNEY, MICHAEL J. – VLASTO, LYDIA – WALSH, KATHERINE – WANG, FEI – ZALESKI, LINCOLN – ZHANG, SHENG (2023): Tracking Chinese Development Finance. An Application of AidData's TUFF 3.0 Methodology, Williamsburg, VA, AidData at William & Mary.
- ESZTERHAI VIKTOR (2021): Srí Lanka esete a kínai adósságcsapda-diplomáciával – mítosz és valóság, *KKI Elemzések*, 2021/20. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.E-202110>
- LYNCH, LEAH – ANDERSEN, SHARON – ZHU, TIANYU (2020): China's Foreign Aid. A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers, CGD Note, Center for Global Development, 2020. 07. 09., <https://www.cgdev.org/publication/chinas-foreign-aid-primer-recipient-countries-donors-and-aid-providers> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- MANDON, PIERRE – WOLDEMICHAEL, MARTHA TESFAYE (2022): Has Chinese Aid Benefited Recipient Countries? Evidence from a Meta-Regression Analysis. IMF, Working Paper, 22/46. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400200670.001>
- PÓRA ANDRÁS (2022): Vita a nemzetközi szuverénadósság-kezelésről, *Külgügyi Szemle*, 21 (3), 162–187. DOI: [https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.7](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.7)
- PRC STATE COUNCIL (2021): *China's International Development Cooperation in the New Era*, Beijing, The State Council of the PRC, [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html) (letöltve: 2024. 02. 26.).
- SINGH, AJIT (2020): The myth of 'debt-trap diplomacy' and realities of Chinese development finance, *Third World Quarterly*, 42 (2), 239–253. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1807318>
- SUN, YUN (2014): China's Aid to Africa. Monster or Messiah?, *Commentary*, Brookings, 2014. 02. 07., <https://www.brookings.edu/articles/chinas-aid-to-africa-monster-or-messiah/> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- SZENT-IVÁNYI BALÁZS (2009): *A nemzetközi fejlesztési segélyezés hatékonysága*, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Doktori dolgozat.

- TARRÓSY ISTVÁN (2016): *Afro-ázsiai dinamikák. Tanulmányok ázsiai államok afrikai szerepvállalásairól*, Pécs, Publikon.
- TARRÓSY ISTVÁN (2020): China's Belt and Road Initiative in Africa, Debt Risk and New Dependency. The Case of Ethiopia, *African Studies Quarterly*, 19 (3–4), 8–28.
- VÁRI SÁRA (2016): A kínai fejlesztési együttműködés Afrikában az ezredfordulót követő évtizedben, *Külgazdaság*, 60 (9–10), 71–94.
- VÖRÖS ZOLTÁN (2022): Kínai geopolitika a 21. században: a globális világrend megkérdőjelezése?, *Eurázsia Szemle*, 2 (1), 8–28.
- VÖRÖS ZOLTÁN – TARRÓSY ISTVÁN (2024): Investment perspectives, indebtedness and local perceptions about China across IGAD-countries, in ZÁHOŘÍK, JAN – YLÖNEN, ALEKSI (szerk.): *The Horn of Africa since 2018*, New York, Routledge (megjelenés alatt).
- XU, HONGCAI (2016): Introduction of China's foreign aid policy. Paper for Aid as External Economic Policy: Cases of Japan and China, 2016. 02. 22., Tokyo.
- YE, MIN (2022): The Dragon's gift: an empirical analysis of China's foreign aid in the new century, *International Trade, Politics and Development*, 6 (2), 73–86. DOI: <https://doi.org/10.1108/ITPD-06-2022-0010>
- YUAN, JINGDONG – SU, FEI – OUYANG, XUWAN (2022): China's evolving approach to Foreign Aid, *SIPRI Policy Paper*, (62). DOI: <https://doi.org/10.55163/WTNJ4163>



## China's International Aid Policy

### ABSTRACT

Research and analysis on Chinese aid ranges widely and shows contradictory results. The PRC has gradually become a global donor, increasing its role on the world stage, but the perception of its activities remains ambiguous, with a fair number of critics alongside positive effects. The history of Chinese aid is also a story of the country's foreign policy interests, but it is also important to understand that Chinese aid is often linked to China's economic interests and the motivations behind projects are often and deliberately complex. This paper presents the history of China's aid, the difficulties of analysing it and, despite these difficulties, some of the implications that can help us understand the impacts of China's development cooperation on developing countries and global development.

**KEYWORDS:** international aid, China, aid, BRI, development cooperation

**VÖRÖS ZOLTÁN** | A politikatudomány habilitált doktora, a Pécsi Tudományegyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Karának egyetemi docense és a PTE Digitális Oktatás- és Tanulástámogató Központjának igazgatója. Oktatóként és kutatóként a nemzetközi kapcsolatokkal, a biztonságstudományok szakértőjeként Kína kül- és biztonságpolitikájával, valamint gazdasági felemelkedésének világméretű következményeivel foglalkozik.