# चीन की विदेश सहायता नीति से सबक

*डॉ. संजीव कुमार**

विदेश नीति संबंधी उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सरकारों द्वारा उपयोग में लाए जाने वाले साधनों में विदेश सहायता एक महत्वपूर्ण साधन है। अंतर्राष्ट्रीय सहायता संरचना सुझाती है कि दाता देशों के मोटे तौर पर तीन समूह हैं। प्रथम समूह में ऐसे परम्परागत विकसित देश हैं जो आर्थिक सहयोग तथा विकास संगठन (ओईसीडी) की आधिकारिक विकास सहायता के माध्यम से अपनी सहायता नीति का समन्वय करते हैं। दूसरा समूह तेल समृद्ध देशों का है, जबकि दाताओं का तीसरा समूह उभरती अर्थव्यवस्थाओं का है जैसे कि चीन, भारत, ब्राजील और दक्षिण अफ्रीका। यह लेख विश्व की दूसरी सबसे बड़ी अर्थव्यवस्था और एशिया की उभरती शक्ति चीन के अनुभव पर केंद्रित है, जो आर्थिक सहायता एवं विकास संगठन (ओईसीडी) का सदस्य नहीं है।

चीनी विदेश सहायता दक्षिण दक्षिण सहयोग की श्रेणी में आती है और इसकी अपनी विशेषताएँ हैं। चीन तीन रूपों में विदेश सहायता प्रदान करता है: अनुदान, राज्य वित्त के माध्यम से ब्याज मुक्त ऋण और चीन एग्जिम बैंक के माध्यम से संचालित रियायती ऋण।

## चीन की विदेश सहायता: क्रमागत विकास तथा भौगोलिक वितरण

माओ के शासनकाल के दौरान बाहरी देशों को सहायता प्रदान करने में विचारधारा ने एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। 1970 के दशक के अंत में जब डेंग जिआओ पिंग चीन में सर्वोपरि नेता के रूप में उभरे और उन्होंने आर्थिक सुधार प्रारंभ किए तो वैचारिक लक्ष्य धीरे-धीरे कमज़ोर पड़ते गए। चीन ने अपनी सहायता की मात्रा में अत्यधिक वृद्धि की और 1990 के दशक के बाद से प्राप्तकर्ता देशों में सहायता के क्षेत्रों का विस्तार किया जब चीनी

आर्थिक वृद्धि ने रफ्तार पकड़ी।

वर्तमान में अफ्रीका और एशिया चीनी विदेशी सहायता के दो सबसे बड़े प्राप्तकर्ता क्षेत्र हैं। चीनी सहायता का लगभग 52 प्रतिशत अफ्रीका को मिला जबकि 30.5 प्रतिशत एशिया को मिला। लातिन अमरीका और कैरेबियाई देशों ने कुल चीनी सहायता का 8.4 प्रतिशत प्राप्त किया।[i]

## चीन की विदेश सहायता के उद्देश्य

वर्तमान में, विकासशील देशों को (मिलने वाली) चीन की विदेश सहायता अनेक कारकों द्वारा संचालित हो रही है। आर्थिक और वाणिज्यिक हित चीनी सहायता नीति के प्रमुख संचालक हैं। संसाधनों की अभूतपूर्व आवश्यकता अब चीनी विदेश नीति को संचालित कर रही है। कुछ विद्वानों ने चीनी विदेश नीति को 'संसाधन आधारित विदेश नीति' के रूप में परिभाषित किया है। प्राकृतिक संसाधनों और कच्ची सामग्री की आवश्यकता चीनी विदेश सहायता को संचालित करती है। मध्य एशिया, अफ्रीका और लातिन अमेरिका जैसे क्षेत्र इस संबंध में महत्वपूर्ण हैं। तथ्य सुझाते हैं कि चीनी सहायता का अधिकांश भाग केवल इन्हीं क्षेत्रों को जाता है।

अफ्रीका में चीन ने उन्हीं देशों को रियायती ऋण दिया जो तेल अथवा खनिज संसाधनों से समृद्ध हैं। कुछ अफ्रीकी देश निम्न ऋण पात्रता-मूल्यांकन (लो क्रेडिट रेटिंग) के मारे हैं और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय बाज़ार से निधि प्राप्त करना उनके लिए कठिन है। चीन इन देशों को अपनी शर्तों पर सहायता प्रदान करता है। इसे मोटे तौर पर चीन के 'अंगोला मॉडल' का नाम दिया गया। वर्ष 2009 से 2012 के बीच चीन ने रियायती ऋणों के रूप में अफ्रीका को लगभग 10 अरब अमरीकी डॉलर की वित्तीय सहायता प्रदान की।

हाल के वर्षों में नए उपभोक्ता बाज़ारों की स्थापना चीनी सहायता के पीछे एक अन्य महत्वपूर्ण उद्देश्य रही है। चीनी कंपनियों ने चीनी वित्तीय संस्थाओं की सहायता और राजनयिक समर्थन से अपनी कंपनियों के लिए उपभोक्ता बाज़ारों की स्थापना करने और अवसंरचना के निर्माण के लिए अफ्रीका और एशिया में संविदाएं प्राप्त की हैं।

हालांकि, तथ्य यह भी सुझाते हैं कि अपने पड़ोसी देशों को चीन की सहायता मुख्यत: राजनैतिक तथा रणनीतिक मुद्दों से संचालित होती है। क्षेत्रीय सुरक्षा के संबंध में चीनी चिंताओं ने पूर्वी एशिया में दी जाने वाली इसकी सहायता पर प्रभाव डाला है। तिब्बत का मुद्दा दक्षिण एशिया के देशों से जुड़ा हुआ है। चीनी सरकार राष्ट्रीय सुरक्षा परिप्रेक्ष्य की दृष्टि से इन मुद्दों को महत्व देती है। नेपाल को दी जाने वाली चीनी सहायता के हिस्से में भी हाल के वर्षों में वृद्धि हुई है, क्योंकि नेपाल में तिब्बती शरणार्थी का मुद्दा चीन के लिए महत्वपूर्ण मुद्दा बन गया है।

दक्षिण एशिया में भारत के विरूद्ध संतुलन कायम करने की नीति ने सर्वाधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है क्योंकि दक्षिण एशिया को दी जाने वाली चीनी सहायता का एक बहुत बड़ा हिस्सा पाकिस्तान को मिला है। झिंझियांग में स्थिरता तथा ऊर्जा सुरक्षा की आवश्यकता ने मुख्यत: चीनी सहायता को मध्य एशिया की ओर खींचा है।

ताइवान को अलग–थलग करना चीनी विदेश नीति का एक और महत्वपूर्ण उद्देश्य है जिसने विदेशी ऋण प्रदान करने के चीन के निर्णय पर प्रभाव डाला है। आज भी, तेइस देशों ने चीनी गणराज्य (आरओसी) के रूप में ताइवान के साथ राजनयिक संबंध कायम रखा है। चीन केवल उन्हीं देशों को विदेशी सहायता प्रदान करता है जो 'एक चीन की नीति' को स्वीकार करते हैं और चीनी गणराज्य (आरओसी) को मान्यता नहीं देते। इस मुद्दे ने लातिन अमेरिका और अफ्रीका में चीन की सहायता नीति पर स्पष्ट रूप से प्रभाव डाला है।

आर्थिक अवसंरचना वह क्षेत्र है, जिसमें चीनी विदेश सहायता कोष की सबसे बड़ी धनराशि वितरित की गई थी, जिसके बाद सामाजिक तथा सार्वजनिक अवसंरचना का नम्बर आता है। निम्नलिखित तालिका वर्ष 2010-2012 की अवधि के लिए चीन के विदेश सहायता कोष के क्षेत्रीय (सेक्टोरल) वितरण को दर्शाता है।

तालिका 1: वर्ष 2010-12 की अवधि के लिए चीन के विदेश सहायता कोष का क्षेत्रीय वितरण

| क्षेत्र (सेक्टर) | प्रतिशत |
|---|---|
| आर्थिक अवसंरचना | 44.8 |
| सामाजिक तथा सार्वजनिक अवसंरचना | 27.6 |
| माल तथा सामग्री | 15.0 |
| मानव संसाधन विकास सहयोग | 5.8 |
| उद्यम | 3.6 |
| कृषि | 2.0 |
| मानवीय सहायता | 0.4 |
| अन्य | 0.8 |

*स्रोत*: 10 जुलाई, 2014 को राज्य परिषद सूचना कार्यालय द्वारा चीन की विदेश सहायता पर जारी किए गए श्वेतपत्र से लेखक द्वारा संकलित।

चीन ने वर्ष 2010-12 की अवधि के दौरान अनुदान, ब्याज मुक्त तथा रियायती ऋणों के रूप में बाहरी देशों को सहायता में कुल 89.34 अरब यूआन (12.41 अरब अमरीकी डॉलर) प्रदान किया। चीनी विदेशी सहायता का एक बहुत बड़ा हिस्सा रियायती ऋण के रूप में वितरित किया जाता है। चीन की कुल विदेश सहायता में रियायती ऋण की प्रतिशतता वर्ष 2009 में 28.7 से बढ़कर वर्ष 2010 से 2012 के लिए 55.7 प्रतिशत हो गई है।[ii] यह चीन द्वारा

आर्थिक वृद्धि तथा सामाजिक विकास प्राप्त करने के लक्ष्य वाली अवसंरचनात्मक परियोजनाओं पर जोर दिए जाने से संबंधित है। तथापि, कुछ मामलों में इस सहायता नीति के अनपेक्षित परिणाम भी स्पष्ट हैं।

## परिणाम तथा सबक

क. आर्थिक अवसंरचना के लिए रियायती ऋण अफ्रीका तथा एशिया को (मिलने वाली) चीन की विदेश सहायता के प्रमुख घटक हैं। अप्रैल, 2015 में पाकिस्तान की अपनी यात्रा के दौरान चीनी राष्ट्रपति शी जिनपिंग ने लगभग 10 अरब अमरीकी डॉलर की अवसंरचना के लिए रियायती ऋण की घोषणा की। पाकिस्तान को दी गई सहायता के दो प्रकार के परिणाम निकले हैं। यह सहायता चीनी कंपनियों को वापस मिल जाएगी क्योंकि रियायती ऋणों का निवेश चीनी कंपनियों में होगा और पाकिस्तान की सरकार पाकिस्तान में चीनी कंपनियों द्वारा उत्पादित संपूर्ण बिजली को वापस खरीदने के लिए बाध्य है। यह एक अपेक्षित परिणाम है। अनपेक्षित परिणाम यह है कि (दी गई) सहायता का प्रभावशाली ढंग से उपयोग करने के लिए उपयुक्त सांस्थानिक तंत्र के अभाव में पाकिस्तान को दी गई सहायता वास्तव में इसके राजनैतिक अभिजात वर्ग के ऊपर एहसान है, जो भ्रष्टाचार में आकंठ डूबे हैं। ऐसी सहायता से किसी मनचाहे परिणाम की आशा नहीं की जा सकती क्योंकि व्यवस्था अकर्मण्य बन चुकी है। इसके अलावा, चीन ने पाकिस्तान के परमाणु संयंत्र के निर्माण के लिए भी रियायती ऋण प्रदान किया है। परमाणु अप्रसार के पाकिस्तान के संदेहास्पद रिकार्ड को जानते हुए पाकिस्तान को दी गई यह सहायता उस क्षेत्र में भू-राजनैतिक जोखिम पैदा कर सकती है।

चीन को सुशासन और उपयुक्त सांस्थानिक व्यवस्था वाले देशों को सहायता देने की व्यावहारिक नीति पर विचार करने की आवश्यकता है, ताकि वे धन का उपयोग लोगों के कल्याण तथा विकास के लिए कर सकें।

ख. चीन के विकासात्मक अनुभव अन्य विकासशील देशों के लिए सकारात्मक तथा नकारात्मक दोनों ही प्रकार की महत्वपूर्ण सीख देते हैं। कुछ चीनी विशेषज्ञों ने टिप्पणी की है कि चीनी सहायता अद्वितीय है क्योंकि यह चीन के अपने विकासात्मक अनुभव पर आधारित है। चीनी सहायता अन्य विकासशील देशों में कृषि, गरीबी कम करने तथा अक्षय ऊर्जा सहित विभिन्न ऐसे क्षेत्रों पर भी केंद्रित है, जो चीन की अपनी विकासात्मक प्रक्रिया में सफल रहे हैं। चीन अन्य विकासशील देशों के साथ गरीबी कम करने तथा स्वच्छ ऊर्जा के क्षेत्र में अपनी सफलताओं को साझा करता है। चूंकि वर्ष 2011 और 2014 में चीनी सरकार द्वारा

विदेश सहायता पर जारी दो श्वेतपत्र इस सहायता के मानदण्ड को स्पष्ट नहीं करते, इसलिए विभिन्न प्राप्तकर्ता देशों पर उसके प्रभाव का मूल्यांकन कर पाना कठिन है।

ग. चीन का स्वास्थ्य संबंधी विदेश सहायता उपलब्ध कराने का भी इतिहास है। यह रिपोर्ट दी गई है कि चीनी चिकित्सा दल के 20,000 से अधिक सदस्यों ने विदेशों में सेवाएं दी हैं और 1960 के दशक के बाद से विश्वभर में, विशेषकर अफ्रीका में 24 करोड़ से अधिक लोगों का उपचार किया। तथापि, चीनी स्वास्थ्य प्रणाली पर आंतरिक दबाव है क्योंकि यह स्वास्थ्य संबंधी विभिन्न प्रकार की चुनौतियों का सामना कर रही है।

कुल मिलाकर, चीनी विदेशी सहायता प्राप्तकर्ता देशों में अवसंरचना/बुनियादी सुविधाओं के विकास पर केंद्रित रहती है और स्थानीय श्रमिकों को शायद ही रोजगार देती है, जबकि भारतीय विदेश सहायता प्राप्तकर्ता देशों में स्थानीय लोगों के क्षमता निर्माण द्वारा संचालित होती है। मानव संसाधन विकास को कुल चीनी सहायता का केवल 5.8 प्रतिशत ही प्राप्त हुआ। इसके अलावा, चीन अपनी सहायता की सफलता मुख्यत: परियोजना क्रियान्वयन के संदर्भ में मापता है जैसेकि प्राप्तकर्ता देशों में बनाए गए स्कूलों की संख्या। प्राप्तकर्ता देशों में परियोजना के प्रभाव तथा लोगों के क्षमता निर्माण पर भी ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है। पिछले कई दशकों से क्षमता निर्माण तथा कौशल विकास अन्य विकासशील देशों के साथ भारतीय विकास सहयोग कार्यक्रम के केंद्र में रहे हैं। 1964 में स्थापित भारतीय तकनीकी तथा आर्थिक सहयोग (आईटीएफसी) और इसके स्वाभाविक परिणाम (corollary), एससीएएपी (अफ्रीका कार्यक्रम हेतु विशेष राष्ट्रमंडल सहायता) के साथ-साथ सम्पूर्ण अफ्रीकी ई-नेटवर्क ने प्राप्तकर्ता देशों में लोगों के प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण में महत्वपूर्ण योगदान दिया है।

## संस्तुतियां:

(1) भारत का राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन स्वास्थ्य परिचर्या का एक ऐसा मॉडल प्रदान करता है जो कम संसाधन में स्थापित किए जाने के लिए उपयोगी है। यह मॉडल भारतीय ग्रामीण क्षेत्रों में उपयोगी साबित हुआ है। भारत के अनुभव के बारे में अफ्रीका के देशों को बताया जा सकता है और अफ्रीका में इसकी सफलता के आकलन के लिए एक प्रायोगिक परियोजना प्रारंभ की जा सकती है। इस पहल की सफलता से अफ्रीका में भारत के लिए अत्यधिक सद्भावना सृजित होने की संभावना है।

(2) विश्व भर में इस बात को मान्यता मिली हुई है कि भारत के कुछ निजी अस्पताल अत्यंत उचित मूल्यों पर विश्व-स्तरीय सुविधाएं प्रदान करते हैं। भारत में कुछ परिवर्तनात्मक अस्पतालों ने लागतों को कम करने

के लिए विनिर्माण तथा गुणवत्ता सुधार सिद्धांतों का अनुसरण किया है। नारायण हृदयालय ने *असेन्शन हेल्थ* से भागीदारी करके केमन द्वीपसमूह में एक अस्पताल खोला है, जो कम लागत पर चिकित्सा सेवाएं प्रदान करता है। भारत इन परिवर्तनात्मक भारतीय अस्पतालों को अफ्रीकी देशों में अस्पताल खोलने के लिए प्रोत्साहित कर सकता है। सरकार ऐसी पहलों के लिए प्रारंभ में कुछ वित्तीय सहायता प्रदान कर सकती है।

(3) भारत का औषधि उद्योग मात्रा के मामले में विश्व में तीसरा सबसे बड़ा उद्योग है जो वैश्विक हिस्सेदारी का 10 प्रतिशत है। तथापि, यह कीमत के मामले में विश्व में 14वें स्थान पर है। कम कीमत की हिस्सेदारी का मुख्य कारण विकसित देशों की तुलना में भारत में औषधियों की कम लागत है। विश्व स्वास्थ्य संगठन ने काफी कम कीमत पर वैक्सीन बनाने में भारत के योगदान को माना है। भारत अफ्रीकी देशों को आवश्यक दवाओं तथा वैक्सीनों की आपूर्ति कर सकता है। इससे अफ्रीका को दी जाने वाली भारतीय सहायता की लोकछवि समृद्ध होगी। (दोनों) सरकारों के बीच द्विपक्षीय करार करके बौद्धिक संपदा अधिकार संबंधी मुद्दों को सुलझाया तथा निर्यात संबंधी औपचारिकताओं को पूरा किया जा सकता है।

*डॉ. संजीव कुमार विश्व मामलों की भारतीय परिषद, नई दिल्ली में अनुसंधान अध्येता हैं।*

## समाप्ति नोट

*i 10 जुलाई, 2014 को राज्य परिषद के सूचना कार्यक्रम द्वारा चीन की विदेश सहायता पर श्वेत पत्र*

*ii 2010 तथा 2014 में राज्य परिषद के सूचना कार्यक्रम द्वारा चीन की विदेश सहायता पर श्वेत पत्र*