

“一带一路”倡议与对外 援助制度之完善*

曹俊金

【内容提要】 对外援助是中国与其他国家间进行政治、经济合作，实现政策、民心互通的重要政策工具。中国在推进“一带一路”倡议过程中，需要不断扩大对外援助规模。对外援助需要在“一带一路”倡议推进过程中发挥先锋、先导作用，从战略上与“一带一路”倡议相对接，在资金上向“一带一路”沿线国家倾斜，并通过构建援外制度来推动“一带一路”倡议的顺利实施。目前，中国存在援外制度不健全、援外基本法缺位、援外管理体系不协调等制度问题。在“一带一路”倡议实施过程中，如何落实援外战略、调整援外资金结构和数量、提高对外援助实效等都对中国的对外援助制度提出新的挑战。当然，“一带一路”倡议也为完善对外援助制度提供了新的动力和契机，中国可尽快出台《对外援助法》，理顺对外援助管理体系，加强对外援助绩效评估，通过制度完善提升援助实效，为“一带一路”倡议的顺利推进奠定坚实基础。

【关键词】 一带一路 对外援助 对外援助法 发展援助

【作者简介】 曹俊金，上海杉达学院法学系讲师，华东政法大学博士研究生

【中图分类号】 D822.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)03-0054-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201603004

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部老师的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

习近平主席于2013年9月、10月出访时先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的倡议（即“一带一路”倡议）。2015年3月28日，国家发改委、外交部、商务部经国务院授权联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（以下简称“愿景与行动”），这成为中国深入贯彻“一带一路”倡议的“行动方案”。对外援助是中国与其他国家间进行政治、经济合作和实现政策、民心互通的重要政策工具，“一带一路”倡议的启动必然对中国的援外活动提出更高的要求。本文拟就“一带一路”倡议对中国援外工作带来的制度压力及援外制度的完善问题进行探讨。

一、“一带一路”倡议与援外工作的关系

“一带一路”倡议的提出标志着中国国际政治、经济战略的重大调整与创新，也是中国与其他发展中国家实现共同发展的重要手段。在当前背景下，中国提出“一带一路”倡议主要是出于两方面的考虑：一方面是基于地缘政治的考虑。长期以来，中国在外交上奉行“韬光养晦”政策，回避了许多不利因素，为中国的发展赢得了宝贵的时间。但在此过程中，中国很少成为国际规则和国际议程的主导者，经常以被动参与者的角色适应国际制度的变迁。随着国际政治和经济地位的提升，许多国际矛盾和冲突已经不容中国继续采取回避政策，尤其是在以美国为首的部分国家对中国实行经济围堵的情况下，中国必须要立足本国利益来参与、影响甚至主导符合自身利益的国际制度建设，否则中国未来的发展将受到更大的制度限制。“一带一路”倡议的重要作用之一便是要化解这种现实危机，以此来应对美国军事上平衡、围堵和遏制中国的战略，同时它对于确保中国继续坚持和平发展、和平崛起的政策至关重要。^①另一方面则是基于促进全球发展的考虑。在全球共同发展领域，经过国际社会十几年的共同努力和推动，在反贫困问题上取得了一定

^① 黄靖：《“一带一路”、和平崛起与中国应注意的问题》，载《亚太安全与海洋研究》2015年第1期，第52-59页。

成就，但人类发展目标的实现仍然需要国家间的通力合作。如何通过相互合作与帮助实现共同发展已经成为国际社会的一致目标，《联合国千年发展目标》、《阿拉克宣言》以及《变革我们的世界——2030年可持续发展议程》等都对此予以强调，发展是当今世界无可争辩的时代主题。与“跨太平洋伙伴关系协定”（The Trans-Pacific Partnership, TPP）以及发达国家制定的其他经济规则相比较，“一带一路”倡议最大的不同在于其倡导的共同发展理念，即通过发展中国家伙伴间的互助、合作实现持续、包容、共同的发展。

可见，中国提出的“一带一路”倡议有效融合了国家发展利益与国际发展利益的双重需求，因而不仅得到国内社会及舆论的支持，也受到了国际社会的关注。需要指出的是，在“一带一路”沿线国家中，大多数国家的经济发展和基础设施均较为落后，尤其缺乏开展基础设施建设与消除贸易与投资限制的能力和财力，当然也有一部分属于经济较为发达的国家。《愿景与行动》将政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等作为“一带一路”沿线各国合作的主要内容，但其中的部分工程因规模较大需要大量资金投入，而部分沿线国家缺乏相应的财政、人力与技术资源，尤其是其中的设施联通、贸易畅通以及民心相通的实现一定程度上依赖于中国在资金、人力、技术方面的援助，所以援外工作就显得非常必要。

例如，基础设施互联互通是“一带一路”倡议的优先领域，中国可以充分发挥技术成熟和人力成本相对低廉的优势，帮助其他发展中国家建设交通、通讯、电力等基础设施项目，^①用以支持受援国的交通运输建设、能源供给能力提升，并推动其社会的信息化发展，^②这些基础设施项目的建设是贸易互通的基础。又如，中国与“一带一路”沿线国家大多具有良好的政治互信和经济合作基础，也取得了较好的经济合作效果，当然在中国利用天然的地缘优势进一步推动与沿线国家的贸易与投资合作过程中，既存的贸易与投资限制制约了中国与沿线国家开展更深入的贸易与投资合作，同时也制约

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》白皮书，新华网，2011年4月21日，http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c_121332527.htm。

^② 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》白皮书，新华网，2014年7月10日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201407/10/t20140710_3135434.shtml。

了这些国家通过经济合作实现增长。中国对“一带一路”沿线国家提供的援助可以帮助其消除与贸易和投资相关的限制因素，提升中国与这些国家之间的经济合作水平。此外，民心互通是设施联通与贸易畅通的基础与保障，特别是在地缘关系复杂、部分国家政局不稳定、投资摩擦较大等问题突出的情况下，中国应当通过民心相通来促进投资合作。除了通过帮助“一带一路”沿线国家建设基础设施、促进民生改善之外，中国还可以通过帮助沿线国家培养专业技术人才、提供技术援助，开展教育、医疗、减贫开发等各类发展和人道主义援助，为深化各层面的经济合作奠定深厚的民意基础。

中国正是秉持“合作—发展”的理念开展对外援助，并在此基础上配合“一带一路”倡议的实践，得到了沿线国家的欢迎与支持。“一带一路”倡议不仅可以保证在新的经济格局下中国的经济合作获得新突破、经济实力得到持续增长，同时也能推动沿线国家乃至发达国家在内的世界各国实现互利共赢。援助理念与援助方式的差异，决定了中国的对外援助与发达国家提供的对外援助相比存在一定优势。此外，与发达国家的对外援助相比，中国的经济发展水平与其他发展中国家更为接近，在技术、设备、人员方面差距更小，在基础设施建设方面具有比较优势，因而在经济合作与发展援助基础上，更容易使其他发展中国家形成自身“造血”功能，助其摆脱贫困。

因此，作为国家对外战略重要工具的对外援助，可以对“一带一路”倡议的落实发挥先导作用。而且，对外援助工作的成果很大程度上也会影响“一带一路”倡议的实施效果。

经过六十多年的经验积累，中国在对外援助领域已经探索出一套具有中国特色的、以构建全球伙伴关系为目的的援外模式，如果能够将对援助与“一带一路”倡议相对接，进一步发挥对外援助的重要作用，则能够有效推进“一带一路”的实施。但也应看到，中国对外援助工作长期在政策的指导下开展，制度建设存在明显滞后，导致公众对政府的实际援外工作不了解、不支持。在“一带一路”倡议推出之前，援外制度存在的问题就已对援外工作提出了挑战，这些问题也可能对“一带一路”倡议的未来落实产生影响。

随着“一带一路”倡议的推进，必然要求对援外战略进行相应的调整、

增加援外资金并调整其结构，并将对外援助的实际效果与“一带一路”倡议的对接相联系，这些工作的完成很大程度上都依赖于国内制度的贡献。可以说，中国的援外工作不仅承受着援外制度不完备所带来的传统压力，而且在“一带一路”开展过程中，还面临着新的制度压力，这将对今后开展援外工作提出巨大挑战。要避免“一带一路”倡议推进过程中的“锋线危机”，应当重新审视我国对外援助制度，分析其传统制度压力以及在“一带一路”倡议落实过程中面临的新压力，并以此为基础探讨援外制度改革的方向。

二、中国援外工作面临的挑战

（一）对外援助制度不完善导致援外工作受到质疑

对外援助活动是政府的对外交往行为，是国家权力行使的重要组成部分。然而，权力在社会关系中代表着能动而易变的原则。在权力未受到控制时，可以将它比作自由流动、高涨的能量，而其结果往往具有破坏性，在权力统治不受制约的地方，它极易造成紧张、摩擦和突变。^① 由于中国有关规制援外工作的约束性机制并不完备，导致公众对援外活动（如 2011 年对日本“3·11”特大地震的援助、2011 年向马其顿援助校车等）存在争论与质疑，焦点集中在对外援助的合法性、合理性、对外援助的管理以及对外援助的程序等问题上。这些争论反映出公众对完善对外援助法律制度的强烈要求，以及对相关职能部门开展援外工作的质疑。

作为一种正式规则以及正式的社会控制机制，^② 法律除了发挥其定分止争的功能之外，其社会控制功能更值得关注：一方面，法律通过制定和维系规则的运行，限制私人的权利，防止社会陷入无序状态；另一方面，法律限制国家权力，避免因权力滥用而产生的冲突和紧张。法律制度在权力的扩张与限制中实现均衡，这不仅是法律制度本身持久运行的保障，也是权力本身

^① [美]E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社 2004 年版，第 373 页。

^② 参见[美]史蒂文·瓦戈：《法律与社会》（第九版），梁坤、邢朝国译，中国人民大学出版社 2011 年版，第 13 页。

得以长期合法存在的保证。完善的对外援助法律制度限制了政府利用援外资金的随意性，同时也赋予其援外职能及援外资金使用的正当性。援外制度的确立和完善成为援外资金使用正当性的前提，也为民意与公众的普遍支持提供了基础。今后要在“一带一路”倡议背景下开展对外援助活动，更应通过完善援外制度保证援外活动的顺利推进，减少因制度不完善而引发公众对援外工作的质疑。否则，随着对外援助资金的进一步增加，容易产生较大的舆论压力，反而不利于对外援助工作的开展，也不利于“一带一路”的推进。

（二）援外基本法缺位制约援外制度完善

对外援助相关职能部门已逐渐意识到制度建设的重要性，先后出台了一系列规定来规范援外活动。但是，中国目前还没有出台综合性的对外援助法，只有规章意义上的对外援助规范性文件，这导致援外制度体系化不强，各类规章杂乱，援外制度之间无法相互衔接。认识到这一状况，同时为了配合“一带一路”倡议的开展，商务部出台了《对外援助管理办法（试行）》以理顺对外援助制度体系。该办法的出台和实施强化了中国对外援助的管理能力，有助于完善中国对外援助的规划和落实机制，也在很大程度上启动了中国对外援助的思维更新。^①但部门规章在效力层级、效力范围及立法技术方面存在的问题导致援外制度无法得到有效供给。例如，以部门规章为主体的援外制度效力层级比较低，致使援外活动的战略重要性无法得到应有的重视，使援外实效大打折扣。又如，中国的援外工作形成了由商务部牵头、多部门联动的工作机制，然而，由商务部起草的《对外援助管理办法（试行）》仅适用于商务部门的对外援助工作，并不包含其他部门协作实施援外工作的制度规范，也不存在约束其他部门完善援外相关制度的效力。

援外工作是一项集战略、制度、实施于一体的综合性、多元性工作，援外工作不仅需要实施层面的制度供给，同样需要战略层面与职能协作层面的制度供给。对外援助基本法的缺失导致战略协作制度与援外匹配制度的缺失，而这种制度供给危机的应对则依赖于对外援助基本法。可以说，当前援外基本法的缺失在一定程度上已经阻碍了援外制度完善与部门间援外工作

^① 张春：《中国对外援助需有大国气度》，载《社会观察》2015年第1期，第41-43页。

协调的进程。如果要有效发挥援外工作在“一带一路”中的先导作用，就必须通过制定对外援助基本法，以法律的形式将对外援助的战略决策、执行机构及职能分配、提案、审批程序及援助总额与国内生产总值（GDP）或财政收入的比例等内容予以规定，使对外援助具体制度实现有法可依、有理可循，从而提升落实“一带一路”的制度能力。

（三）援外管理体系问题影响援外工作效果

从建国初期到目前，中国援外实施机构几经变迁。在不同的历史时期，国家分别成立对外经济合作总局（1956年）、对外经济合作委员会（1964年）、对外经济联络部（1969年）、外经贸部（1982年）负责对外援助工作。2003年组建商务部以后由其主管对外援助工作，并形成以商务部统筹、其他部委在各自职责范围内承担相应工作的援外工作机制。这一工作部署在以经济援助为主的援外工作管理中具有很强的合理性，但也应当认识到其目前面临的一些问题，特别是履行援外职能的部门职权界限划分不够明确，容易产生执行机构多部门化、职能交叉重叠、对外援助随意性较大等问题。^①

因此，中国需要通过制定援外基本法，并逐步完善援外制度，从而理顺当前援外管理体系中存在的问题。具体而言，需要通过对外援助立法来确定对外援助活动的最高议事、协调机构，制定对外援助战略，作出对外援助决策；同时也要明确授权援外活动的具体执行机构，使职能部门之间分工明确，合作流畅，实现制度协同效应，有效推动“一带一路”的实施。

三、“一带一路”对援外制度带来的新压力

（一）落实“一带一路”与援外战略的制度压力

战略是指“为了达到目的而以最佳方式利用资源的行动规划”^②，对外援助战略往往服务于一定的政策目标或国家重大战略。纵观中国的对外援助

^① 参见曹俊金：《完善我国对外援助立法之探讨》，载《天津法学》2014年第3期，第66-72页。

^② [美]詹姆斯·施莱辛格：《国家安全的政治经济学》，韩亚军等译，北京理工大学出版社2007年版，第10页。

历史,一直以来主要是出于国际道义、立足于构建国际伙伴关系来开展援助活动,并没有形成明确的、功利性的对外援助战略或有针对性地服务于政策目标。“一带一路”是在中国国际经济地位发生重大转变以及应对国际经济新挑战的背景下提出的,而对外援助作为重要的外交工具,应当服务于“一带一路”倡议的开展。即对外援助应当从战略上与“一带一路”进行对接,推动其实施,充分发挥援外工作的先导作用。^①

援外战略对接“一带一路”倡议是援外工作服务国家重大战略的体现,中国援外职能部门也开始从国家中长期援外战略以及国别援外战略的制定出发,来配合“一带一路”倡议的开展。然而,无论是“一带一路”倡议,还是与其对应的对外援助战略,尽管从宏观方面决定了对外援助法律制度的方向与内容,但“一带一路”倡议与对外援助战略目标的实现则取决于援外法律制度的实施效果。没有与对外援助制度相匹配的援外战略无异于空中楼阁,目标高于实际,口号多于落实,“一带一路”及援外战略的每一步推进都会对中国的援外工作产生较大的制度压力。因此,要充分发挥对外援助对“一带一路”的先锋、先导作用,不仅需要制定与“一带一路”相匹配的援外战略(例如可从战略目标、援助计划、援助资金、援助优先范围、援助方式等方面与“一带一路”倡议全面对接),也应据此制定相应的援外法律制度加以落实,以便更好地服务于“一带一路”倡议的推进。

(二) “一带一路”倡议新增援外资金形成的制度压力

为配合“一带一路”倡议的开展,中国对外援助资金无论是在资金的分配上还是在援助数额的总额上都出现了不同程度的调整。一方面,中国援助资金的分配将从分散走向适度集中。原来中国的对外援助资金分配在地域范围上较为均衡,基本符合中国构建全球伙伴关系的特点,但与“一带一路”倡议的要求并不完全吻合。商务部相关负责人在2014年年底《对外援助管理办法(试行)》出台时曾强调,新增援助资金主要向“一带一路”沿线国家和周边国家倾斜。这将逐渐改变中国之前对外援助资金使用区域相对分散

^① 商务部新闻办公室:《商务部召开〈对外援助管理办法〉解读媒体吹风会》,商务部网站,2014年12月8日,<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201412/20141200824824.shtml>。

的现状，使对外援助资金的使用更具针对性，以符合中国的战略利益。从中国近期关于重点援助区域的援助举措来看，对外援助资金分布已经呈现出较为明显的地域性特征，如 2015 年底中国宣布为中非合作提供 600 亿美元的资金支持，2016 年 1 月习近平主席在访问中东时决定向中东国家提供 550 亿美元资金支持以促进地区工业化进程；尽管援外资金在其中仅占较小部分，但这类对外援助活动的开展对“一带一路”倡议的推进具有重要意义。可以说，中国援助资金的分布已经逐渐与中国的总体战略布局相呼应。

另一方面，要做到政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，则必然需要增加对外援助的资金数额。作为“一带一路”合作模式的倡议者和最大的发展中国家，中国在建设基础设施互联互通中必然要发挥更大的作用。目前，中国已着手打造国内外融资平台，为“一带一路”的基础设施建设提供资金保障。例如，中国倡议成立的亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）与“一带一路”倡议提出的“基础设施互联互通”在战略层面具有高度的契合性，将成为“一带一路”基础设施建设的重要资金来源。除亚投行之外，中国还推动金砖国家共同投资成立新开发银行，以便为“金砖国家以及其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目筹措资金”。^① 这些新机构不仅在一定程度上能够为新兴经济体和发展中国家的基础设施建设提供资金，还能动员更多的社会资金和国际资金来弥补基建资金缺口，从侧面为中国“一带一路”提供了资金保障。^② 此外，丝路基金的宗旨也是通过为“一带一路”沿线国家的基础设施、资源开发、产能和金融合作等项目提供融资支持，促进中国与“一带一路”沿线国家的共同发展与繁荣。^③ 要快速、有效推动“一带一路”沿线国家基础设施建设，势必需要进一步扩大中国的对外援助规模，通过援外资金形成资金杠杆，撬动社会资本参与“一带一路”基础设施建设。

^① 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，新华网，2014 年 7 月 17 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm。

^② 参见张海冰：《新开发银行的发展创新》，载《国际展望》2015 年第 5 期，第 20-31 页。

^③ 参见丝路基金有限责任公司官方网站，<http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19854/19858/index.html>。

但援外资金地域分配的调整将影响援外资金的总体平衡,鉴于非“一带一路”沿线国对中国政治经济合作的重要性,对这些国家的援助资金也会只增不减,长此以往,随着援外资金总体比例的调整,必将大幅提升援外资金的总预算。实际上,无论是“一带一路”的推进还是今后中国全球伙伴关系的构建,中国在国际发展中作出更大的资金贡献都是一种必然。^①因此,援外资金总额的增加对援外资金预算、拨付和执行都会造成一定的制度压力。

法律超越政治是法治的体现,税收的使用过程是民主的进程,政府行使职能必然要依靠公共支出。从援外资金的预算管理和拨付上看,为了有效限制过度而无效的公共支出,许多国家的宪法都规定公共支出需要事先获得议会的批准以获得合法性,英国、美国等国家甚至还就相应的政府财政行为颁布拨款法案,中国也逐渐从预算制度上制约公共财政的随意使用问题。《中华人民共和国预算法》(2014年修订)规定在预算编制时应当参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定程序征求各方面意见后进行编制,且中央预算由全国人大审查、批准。^②对外援助战略中新增对外援助资金的预算编制及后续审查、批准,都成为考量援外资金能否得到合法、充分供给的前提。

尽管对外援助战略为了配合“一带一路”倡议的开展,对援外资金的分配及总额的增加制定了相关计划,但援外战略相对具有一定的宏观性和原则性,对在具体落实中存在的制度压力及落实过程中出现的突发情况并不具有全面的预见性。这就决定了商务部门及其他对外援助部门在预算编制时应当全面考虑本年度需要使用的援外资金,不得随意进行调整,包括政府的援助承诺也应当编制在对外援助预算中。这类临时性的援助金额可能数额较大、且在援助预算编制时无法预计,因而必须留足相应的预留空间,这就为今后的援外预算编制提出了更高的要求。在预算执行阶段,各级政府、各部门应当按照前述业已批准的预算予以执行,如果需要增加或减少预算总支出,则应当作出预算调整方案,并经本级人大批准后执行,从援外预算资金总额的

^① 参见张春:《中国参与2030年议程全球伙伴关系的战略思考》,载《国际展望》2015年第5期,第115-127页。

^② 参见《中华人民共和国预算法》(2014年修订),第三十二条、四十三条。

增加及结构的调整程序而言，需要经过各方的论证以及全国人大的审查。这些程序性工作可能导致错过最佳的援助时机，因而可以考虑设立援外资金预算调整“快轨程序”，既能保证援外资金预算、拨付与执行的合理性与合法性，同时也能较好地应对出现的新情况、新挑战。

可以说，中国对外援助资金供给在“一带一路”倡议实施过程中并不是最大的问题，关键在于援外资金如何在现有的制度框架下合理、灵活、有效地进行预算、拨付与执行，以保证援助实效。这不仅需要使援助资金按照预算制度进行运作，也需要通过制度创新来保证援外预算执行的灵活性，当然，更需要预算绩效管理制度的保障来实现公共支出的有效性。

（三）援外评价机制粗陋造成实效压力

对外援助的实效在“一带一路”倡议推进中具有极其重要的地位，因此，对外援助工作是否有效成为影响“一带一路”能否顺利开展的重要因素。

法律不仅应成为行为是否合法的标尺，也不能仅仅作为合约是否有效的判断，法律更应当对实效加以规范。政府的行为是否能够产生预期效果，并不依赖于其本身及其职能部门的“自觉”，而是取决于法律对政府行为的“验收”，这是将绩效评价机制从私营部门引入政府公共管理领域的根本原因。政府绩效管理主要发挥两方面作用，即通过绩效管理和绩效评估方法检验和评价政府部门的管理成效，并据此对政府管理加以改进和提高。^① 因此，尽管由于政府公共管理目标的复杂性和综合性导致政府绩效的测量存在一定的难度，但绩效作为政府重塑的工具、实施变革和改善公共管理的工具、衡量和评估的工具，政府绩效管理对于政府治理而言意义重大。

中国对外援助绩效评价机制已经初具雏形，《对外援助管理办法(试行)》设专章就援外项目的监督与评价问题作出了规定。财政部发布的《对外援助支出预算资金管理办法》以及商务部针对不同援外模式制定的援外规章也就援外资金使用的监督评价作出了规定，还就援外项目实施的监督评价作出了规定。但若深入分析、审视上述规章中的监督与评价规范，可以发现，中国的对外援助监督与绩效评价制度并不完善，主要存在监督与绩效评价的可操

^① 参见刘旭涛：《政府绩效管理：制度、战略与方法》，机械工业出版社 2003 年版，第 3 页。

作性不强、缺乏专业和独立的监督及评价部门、缺乏援助实效评估程序等问题。^① 在今后的工作中要不断细化、补充监督机制与绩效评价制度，明确援外活动的监督机构，健全监督机制；逐步建立独立的绩效评价机构，制定绩效目标，设定绩效标准，建立绩效指标体系，完善绩效评估程序，建立实效评估结果的反馈与应对机制；等等。

对外援助工作如果缺乏援外制度的保障，援外战略就无法落到实处，对外援助资金也难以得到保障。因此，无论是从服务“一带一路”倡议的角度，还是从援外战略实施与援外资金拨付的层面而言，都需要依赖于援外制度保障。但从目前的实际情况而言，对外援助制度建设存在的问题将制约对外援助战略作用的发挥，进而影响“一带一路”倡议的推进。由此可见，援外制度问题的发现和解决是“一带一路”倡议实施过程中不可或缺的方面。

（四）“一带一路”倡议已开启援外制度完善的阀门

从制度建设上而言，在中国的援外制度本不完善的情况下，随着“一带一路”倡议的推进，对外援助工作的开展将承受更大的压力，制度上的短板也亟须弥补。但从积极的方面看，一方面，中国开始着手研究制定系统、全面的援外战略，特别是注重援外战略与“一带一路”倡议的对接，有效发挥对外援助工作的先锋、先导作用。另一方面，近年来中国逐步完善对外援助制度，特别是商务部近几年出台了许多与对外援助相关的规章，如2014年出台的《对外援助管理办法（试行）》，对商务部的援外职责、方式等进行了梳理；2015年出台的《对外援助项目实施企业资格认定办法（试行）》合并了原来商务部发布的关于成套项目与物资项目企业资格认定的规定，使援外企业的资格认定规则更为完善、更具可操作性；2015年12月以来先后出台或修订的《对外技术援助项目管理办法（试行）》、《对外援助物资项目管理办法（试行）》、《对外援助成套项目管理办法（试行）》分别针对不同的援助模式进行规制，以提高援助效果。此外，为规范对外援助项目的采购行为，商务部还出台了《对外援助项目采购管理规定（试行）》。

当前中国政府及援外主管部门逐步完善了对外援助制度，以缓解“一带

^① 参见曹俊金、薛新宇：《对外援助监督评价制度：借鉴与完善》，载《国际经济合作》2015年第4期，第20-26页。

一路”倡议开展过程中对援外工作带来的制度压力，这些努力有目共睹。但不可否认的是，中国援外工作的开展仍面临着由于制度疏漏而形成的制度压力，并将承受“一带一路”倡议的推进给援外工作带来的新的制度压力。因此，为了进一步规范援外活动，提升援外工作的有效性，使其实际成果更好地服务于“一带一路”倡议，必须完善中国对外援助制度，避免出现“锋线危机”。

四、完善援外制度建设 助推“一带一路”倡议

（一）出台援外基本法：援外从政策走向法律

制度是由一些国家、组织或个人设计的、形塑人们互动关系的约束机制，制度的目的是通过提供规则来减少不确定性。^① 缺少制度约束的权力同样是不确定性的源泉，这种不确定性带来的直接后果是援外资金的滥用并造成公共财政浪费。中国在政策指引下开展的对外援助活动虽然在灵活性方面有优势，但缺乏必要的透明度和稳定性，同时也对援外制度的形成产生了阻滞作用。任何一个社会都存在多种行为规范，把哪种规范奉为最高准则是确定这个社会是法治社会还是非法治社会的重要标准之一。^② 政策在历史上和现实中对中国的经济、社会发展都发挥着很大作用，也在中国法治建设初期弥补了法律的不足，但政策不是法治社会的特征，更不能替代法律的作用。同样作为正式的制度，法律在效力位阶、稳定性、透明度以及强制执行力方面都高于政策，是国家制度建设的基本架构。

早在 2007 年就有人大代表提出提案，建议尽快制定“对外援助法”，但由于当时立法条件尚不成熟，因而对外援助法一直搁置至今。^③ “一带一

^① 参见[美]道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，格致出版社 2008 年版，第 3-4 页。

^② 尹春丽：《论依法治国与依法治权》，载《安徽大学学报》（哲学社会科学版）1998 年第 4 期，第 74-78 页。

^③ 参见全国人大外事委员会：《全国人大外事委员会关于第十届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》，2007 年 9 月 24 日。该报告于 2007 年 10 月 28 日由第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过。

路”倡议的推行要求对外援助发挥必要的先锋、先导作用，很多情况下只有援外工作做好了，其他工作才能相继跟进。完善的制度建设是对外援助工作有效开展的根本保证，同时也是规范对外援助的决策与管理、有效调整援外战略的基础性框架。“一带一路”倡议的成功，需要援外制度的成功；援外制度的成功，则需要将援外制度从政策指引转向法律调整，因此，应当响应十八届四中全会的精神，做到依法援外；借助“一带一路”倡议的全面推行，尽快出台《对外援助法》，并在此基础上完善援外的各项制度。

（二）理顺管理体系：援外从半集中管理走向集中管理

中国当前的援外管理体制是 60 多年援外经验的总结，有其合理性：由于商务部负责国际经济合作事宜，而经济援助属于经济合作范畴，因而由商务部作为主管部门；经济援助与外交、政治、军事紧密相关，因而由外交部就援外事宜与有关单位协调，向党中央、国务院报告情况并提出建议，作为商务部援外工作的重要补充；财政部负责制定具体援外预算、管理援外经费并监督经费的使用；这样一种部门之间的分工协作显然是比较合理的。另外，科技部、卫计委、农业部分别承担与其职能部门相关的援外项目，这种半集中管理的方式既明确了商务部作为援外的主管部门，也有利于发挥各个职能部门的专业优势，降低具体援外项目实施的难度。但这种“九龙治水”的半集中管理模式也造成了援助工作的低效，部门间相互推诿现象很容易导致国家经济战略、外交战略及其他各项战略的不协调。

实际上，在食品安全领域，职能部门“多头治理”的情况也曾备受诟病，但随着食品安全管理体系的改革和相关法律的修订，目前的食品安全管理体系已经有了较大改善。^① 因此，在对外援助管理体系改革方面，可以借鉴食品安全管理体系改革的模式，通过《对外援助法》设立对外援助委员会，由

^① 《中华人民共和国食品安全法》（2015 年修订）规定由国务院设立食品安全委员会作为食品安全议事协调机构，规定食品药品监督管理部门对食品生产经营活动实施监督管理，统一了原来分散的食品安全监督管理权，并明确食品安全国家标准的制定部门。详见该法第五条规定：国务院设立食品安全委员会，其职责由国务院规定。国务院食品药品监督管理部门依照本法和国务院规定的职责，对食品生产经营活动实施监督管理。国务院卫生行政部门依照本法和国务院规定的职责，组织开展食品安全风险监测和风险评估，会同国务院食品药品监督管理部门制定并公布食品安全国家标准。国务院其他有关部门依照本法和国务院规定的职责，承担有关食品安全工作。

负责对外援助工作的相关职能部门共同参与，主要负责分析国际政治、经济形势，研究部署对外援助战略，指导对外援助工作，协调对外援助职能部门间的摩擦。此外，可以通过《对外援助法》明确对外援助工作的主管部门，从其他国家的经验来看，^① 对外援助工作一般由一个独立的部门完全集中管理为宜。具体而言，将各部委的对外援助职能分离出来成立独立的对外经济合作发展部，也可以通过由商务部主导设立一个独立的对外援助机构专门负责对外援助事宜。对外援助管理从半集中治理走向集中治理是提高对外援助管理效率的保障，同时也是保障战略实施和协调的重要途径。如果没有高效运行、统一部署的对外援助管理机构，那么中国的对外援助工作始终是“一带一路”倡议推进中的“不确定因素”。

（三）注重援外实效：援外从资金走向绩效

自开启对外援助以来的 60 多年里，中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4 000 亿元人民币的援助，随着“一带一路”的推进，中国对外援助的规模必将进一步扩大。援助资金的扩大并不意味着援助效果的提升，援助实效才是对外援助的核心与灵魂。援助实效一般通过绩效评价来衡量，而绩效评价则依赖于对外援助评价机制的建立。根据《预算法》的规定，全国人大财经委应向人大提交关于中央和地方预算编制及执行的审查结果报告，该审查报告应当包括对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。按照财政部 2015 年 5 月 21 日发布的《中央部门预算绩效目标管理办法》，今后应当按照援外预算时设定的绩效目标组织预算执行，并设立相应的绩效指标体系，根据绩效目标与绩效指标体系开展绩效自评与绩效评价工作。至于援外工作的绩效评价机构设置问题，中国目前尚未予以明确，商务部的规章中一般规定由商务部开展监督评价，但并未进行细化。从发达国家的情况来看，各国都十分注重援外活动的效果评估，并通过独立的专家评审团进行评估或者设立专门的援外评估机构进行评估。

对援外绩效进行考核实则是对援外资金的“投入—产出”情况进行比对，

^① 在援外机构设置上，许多发达国家采取了“集中式管理”的模式，如美国设立了国际开发署（United States Agency for International Development）主管援外工作，英国则成立了国际发展部（Department for International Development）承担官方发展援助职责。

可以通过加强援外项目的管理与考核有效防止国家资源的浪费,进一步提升中国的软实力与话语权。但是,国内关于对外援助工作绩效评价的研究刚刚起步,实践中关于援外活动的绩效评价也不够深入、公开,在援外绩效评价机制的实体和程序规则方面基本是空白。当然,可喜的是商务部发布的规范性文件已经对援外项目的绩效评价作了规定,但尚未提及对援外工作的整体绩效进行评价,国别援助的绩效评价问题也未在官方文件中公布,可见中国的援外绩效评价机制仍需要向前推进。“一带一路”倡议实施过程中要实现基础设施联通、贸易畅通以及民心相通,就必须重视援助实效,否则将会使东道国对中国企业和公民产生反感。因此,应当健全中国的对外援助绩效评价机制,真正做到从强调援助资金阶段过渡到注重援助绩效阶段。

(四) 服务发展大局: 援外制度反哺“一带一路”倡议

对外援助在对外政策层面的热度和在公民社会遭受的冷遇,形成了对外援助高调发展、低调援助的局面。援外基本法的缺位、制度短板问题导致援外制度建设不充分、援外职能部门分工不明,进而导致对外经济援助与外交战略无法产生协同效应。“一带一路”倡议作为国家层面的重大对外战略构想,融合了政治、外交、经济等各个方面的合作理念,成为对外援助制度建设的重要引擎,直接推动《对外援助管理办法(试行)》的出台,也为《对外援助法》的出台和对外援助制度的完善提供了契机。

援外制度改革必然要关注对外援助的顶层设计、理顺管理体系、评价援助绩效、注重援助实效,这些方面的改革也必然会带来相应的援外制度红利,实现中国对外援助的政策目标。完善对外援助制度建设,就是要使对外援助活动真正在“一带一路”倡议建设中发挥先导作用,为中国企业“走出去”做好“开路先锋”,反哺“一带一路”倡议大局。我们期待一个完善的对外援助制度,能够成为“一带一路”倡议最可靠而有力的“锋线”。

[收稿日期: 2016-02-20]

[修回日期: 2016-04-07]

[责任编辑: 樊文光]