

# 建国70年中国对外援助治理体系 现代化:脉络与走向

刘方平

(中南大学马克思主义学院,湖南长沙 410083)

**摘要:**70年来,中国对外援助治理体系与国家治理体系之间始终保持着同向同步的发展脉络。在经历了建立、发展和调整阶段以后,中国对外援助治理体系在新时代进入创新阶段。在70年发展历程中,始终遵循马克思主义国际合作思想、不断契合国家战略方针需要及治理体系变化、坚持以增进国家和人类社会整体利益为落脚点、以全面提升治理能力现代化为核心是中国援外治理体系改革发展的理论逻辑、历史逻辑、价值逻辑和实践逻辑。新一轮国务院机构改革方案为中国对外援助治理体系现代化指明了方向,以科学决策、高效执行、法治监督为特征的“三位一体”式援助治理体系架构已经初步形成,并将在共建“一带一路”倡议和构建人类命运共同体的实践中得到进一步强化。

**关键词:**建国70年;对外援助;治理体系;现代化;“一带一路”

**中图分类号:**D 822

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2019)06-0031-10

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出,新时代我国“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>[1]</sup>。对外援助治理体系是国家治理体系的重要组成部分,新时代推进国家治理体系现代化,对外援助治理体系的现代化自然是不可或缺的。在全面深化改革之际,梳理中国对外援助治理体系的改革发展脉络,总结中国对外援助治理体系改革发展的内在逻辑,明确中国对外援助治理体系的现代化走向,对于进一步提升对外援助治理体系和治理能力现代化,更好地服务于“一带一路”建设和构建人类命运共同体具有重大意义。

## 一、建国70年来中国对外援助 治理体系的发展脉络

总体而言,70年来中国对外援助治理体系的发展脉络可以分为改革开放前后两个时期,但由于改革开放后的援外治理体系是在改革开放前已有体系的基础上发展而来的,所以本研究认为把一些重大的时间节点作为解析70年来援外体系改革发展脉络的切入点可能更加客观。按照这一思路,70年来中国援外治理体系的现代化进程可以分为贸易部门归口治理对外援助阶段、独立贸易部门治理对外援助阶段、贸易部门再次归口治理对外援助阶段、独立综合机构治理对外援助阶段。

**收稿日期:**2019-08-24

**基金项目:**国家社科基金重点项目“习近平新时代国家治理思想研究”(18AKS014);湖南省哲学社会科学基金项目“新时代中国对外援助治理体系创新研究”(18YBQ129)

**作者简介:**刘方平,法学博士,中南大学马克思主义学院讲师,主要从事中国特色社会主义理论与实践研究。

### (一) 贸易部门归口治理对外援助阶段(1952~1961年)

1949年新中国成立后,中国即着手建立符合自身国情的国家治理体系,对外援助治理体系也随之逐步建构起来。1950年,中国开始向朝鲜提供援助,除军事援助外,还包括物资援助和技术援助。在治理机构层面,由于建国初期的援外任务不多,而且多半带有临时性质,因此中国并没有设立相对应的归口治理机构,一般都是由中央政府下达援外任务,根据任务的性质交由相关部门完成,这一时期并没有形成常态化的援外治理机构。1952年,根据中央人民政府的决议,正式成立中央人民政府对外贸易部,叶季壮任部长。对外援助归口中央人民政府对外贸易部,中国对外援助治理体系开始正式建立。对外贸易部成立后,组织下属进出口公司完成援外任务,现汇援助则由财政部统一管理。1954年,中央人民政府对外贸易部改名为中华人民共和国对外贸易部,在国家计划委员会的负责下开展援外工作,其中对外贸易部主要负责援外协议的谈判,国家计划委员会则根据协议内容,交有关行业和部门负责实施<sup>[2]</sup>。随着援外任务的逐年增加,1956年对外贸易部下设技术合作局、成套设备局和对外经济联络部3个正局级单位,具体负责援外工作。

在治理模式上,中国学习和参考苏联对华援助的治理经验,实行总交货人部制。苏联在对华援助方面实行了由一个部门担任主要负责人的治理模式。为保证到货及时,中共中央批准了陈毅、李富春《关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告》,该报告指出:为了确保援外任务的按时完成,拟采用总交货人部制度,国家计委根据援外任务性质、所属行业,指定相关部门担任总交货人<sup>[3]</sup>。所谓总交货人部制是指国家按照援外项目所属的专业性质,指定一个相关部门担任总交货人,由该部门根据援外任务安排,开展选调人员、搜集资料、勘察项目施工现场、编制预算、供应设备和物资、进行设备安装、调试以及培训当地治理人员等工作,即承担所谓的“交钥匙”工程。在治理制度上,随着援外体系的初步建立,中国开始构建与治

理体系相适应的援外治理制度,涉及援外人员、项目、财务、保障等方面。如制定了《中共中央关于中国驻越专家和技术人员若干问题的指示》,提出要反对民族主义,尊重受援国意愿等。在援助方式上,中国援外主要包括无偿援助、物资援助、成套项目援助等类型。在这一阶段,中国援外年平均支出额约为2.98亿元人民币,占每年财政支出的比例平均约为0.78%<sup>[4]</sup>,援外支出保持在合理的范围内。

### (二) 独立贸易部门治理对外援助阶段(1961~1982年)

进入到20世纪60年代以后,随着中苏关系的交恶以及世界民族解放运动的新发展,中国迫切需要打开新的外交空间以缓解国际压力,调整援外治理体系以适应新形势下援外工作任务需要势在必行。1961年3月,对外经济联络总局正式成立,直接负责中国的对外经济技术援助工作,其下设成套设备局、经济合作局和办公室3个局级单位。1963年12月至1964年2月,周恩来总理访问亚非14国,在国际社会上刮起了一股中国外交的“旋风”,援外任务也随之迅速增加。为应对复杂的援助任务,加强协调与管理,1964年中国决定撤销对外经济联络总局,成立新的对外经济联络委员会,下设3个局级单位分别负责对社会主义国家、亚洲地区和非洲地区的援助工作,同时成立设备材料局和技术室为援外工作提供后勤保障服务。1965年,对外经济联络委员会设立华东、华北、东北和中南四大地区对外经济联络局作为派出机构,共同完成援外任务。至此,新中国的对外援助治理体系基本建立起来,它由中央层面援外归口机构、地方层面援外支援机构以及驻受援国领事机构组成。“文革”期间,中国援外任务急剧增长,为强化援外的专业职能,1970年国务院将对外经济联络委员会改组为对外经济联络部,虽然对外经济联络部没有受到国务院精简机构改革的冲击,但该部党委仍然决定响应国务院号召,对其工作人员进行大规模裁减,裁减后的工作人员仅为“文革”前对外经济联络委员会的1/3。其下设机构由原来的11个正局级单位削减至7个,分别掌管对社会主义国家援助、非洲国家援助、经济技术合

作、外国人员来华培训等业务。至此,中国援外治理体系进入全面发展时期。

在治理模式上,除了坚持原来的总交货人部制以外,随着援外项目复杂程度的提高,协作交货部制应运而生。所谓协作交货部制是指,由国家指定一个部门担任总交货人的同时,再指定其他相关部门担任协作交货人,以配合总交货人按时完成援外工作。进入20世纪70年中后期,总交货人部制和协作交货部制越来越不适应援外任务的需要。一方面,援外任务量随着中国恢复联合国合法席位后出现井喷式增长;另一方面,1971年中国进行了体制改革,很多原中央直属企事业单位下放到地方,单靠总交货人和协作交货人来协调和调动分散在全国各地的援外企事业单位已经变得十分困难。为发挥中央和地方的积极性,动员全国力量完成援外任务,实行承建部负责制就显得尤为必要。所谓“承建部负责制”是指承建部对某一援助项目承担建设任务,负责该援助项目的主体性责任,在此前提下,承建部将援助项目的具体建设工作交由地方实施完成。对外经济联络部代表国务院正式向承建单位、设计单位及协作单位所在的省、市、自治区政府下达任务要求,要求地方政府加强对援外施工单位的领导与督查,配合承建部完成援外任务。在治理制度上,援外制度进一步丰富和发展。如《中共中央关于加强对援外出国人员的审查和政治思想工作的通知》、《关于改进援外成套项目设计工作的几点意见》、《对外经济技术援助财务管理制度》等文件相继颁布并实施,推动了援外治理的制度化进程。在这一阶段,中国援外支出保持高速增长态势。1973年,对外援助占中央财政总支出和国内生产总值的比例分别高达6.9%和2.06%<sup>[9]</sup>,而同期OECD/DAC提供的官方发展援助(ODA)占GNI的比重不到0.3%<sup>[6]</sup>。

### (三) 贸易部门再次归口治理对外援助阶段(1982~2013年)

20世纪70年代末,世界格局出现新的变化,党中央敏锐地抓住了这一新变化,做出了改革开放的重大决策。邓小平指出,现在中国还很穷,等到实现了四个现代化,中国“对人类特别是第三世

界的贡献可能会多一点”<sup>[7]</sup>。在改革开放的时代背景下,中国迅速减少对外援助工作量,援外支出占国家财政支出的比重下降到1980年的0.6%,并且在很长一段时间内,中国并没有扩大援外的计划安排。在这种情况下,由一个部级单位(对外经济联络部)负责援外工作显得有些浪费,出现组织平台高,但业务范围小的局面。为建立与社会主义现代化建设相适应的国家治理体系,1982年3月,国务院进行机构整合,原对外贸易部、对外经济联络部、国家进出口治理委员会、国家外国投资治理委员会4个部级单位合并为对外经济贸易部,下设对外援助局和中国成套设备出口总公司具体负责援外工作。1993年对外经济贸易部改名为对外贸易经济合作部,援外体系基本保持不变。2001年,中国成功加入WTO以后,为迎接即将到来的更大范围的对外贸易与经济合作,中央决定进行新一轮机构改革。2003年3月,国务院决定将国家经济贸易委员会及对外贸易经济合作部合并组建商务部,下设对外援助司和国际经济合作事务局归口援外治理工作。另外,地方商务部门和驻外使馆也共同承担着配合国家援外工作的任务。

在治理模式上,为解决总交货人部制和承建部负责制依靠行政命令完成援外任务、援外单位积极性不高等问题,1980年12月,中国开始实施投资包干制。所谓投资包干制是指由国家将对外援助的某个项目交由国务院部委或地方单位负责实施,该单位承担该援助项目建设的主体责任,该包干单位在国家政策法规和援助协议规定的范围内享有自主权。投资包干制实行3年后取得明显效果,坚定了中央沿着这条思路进行改革的信心。1983年12月,对外经济贸易部发布《对外经援项目承包责任制暂行办法》,全面实施承包责任制。承包责任制按照“政企分开、管办分离”的原则进行实际操作,承包单位由原来的各级政府单位改为企事业单位,并且引入竞争机制,用市场经济手段调动援建承包单位的积极性。1993年,中国开始实行更加彻底的总承包责任制,在原来的基础上赋予援外企业“从头到尾”式的主体责任,进一步实现了政企分开,转变了政府职能,提升了援外效率。在治理制度上,中国建立了一套较为完善的

治理制度,如紧急人道主义援助联动工作机制、多部门共同参与的部际协调机制、债务减免制度、援外项目巡检制度、对外援助物资管理办法、援外人员管理制度等。在援助方式上,优惠贷款成为中国援外的主要方式,2011~2014 年间,优惠贷款占中国援外总额的 55.7%<sup>[8]</sup>。在这一阶段,中国援外支出在经历了改革开放初期的断崖式下跌以后,逐步进入到一个稳步增长的区间,但总体而言,援外支出所占财政支出比重仍旧较低。

#### (四) 独立综合机构治理对外援助阶段(2013 年至今)

2013 年,习近平主席提出了共建“一带一路”倡议,得到了沿线国家的普遍欢迎。2015 年,中国政府发布“一带一路”建设愿景与行动文件,“一带一路”倡议正式进入建设阶段。“一带一路”倡议的提出为推动中国援外治理体系的现代化提供了有利契机。共建“一带一路”倡议需要对外援助发挥战略作用,带动沿线各国参与共建“一带一路”。从中国援外的历史来看,对外援助在维护国家安全和利益方面发挥过战略作用,但改革开放以来,对外援助在国家治理体系中的地位和作用逐渐降低,对外援助归口机构由改革开放前独立的部级单位降为改革开放后非独立的局级单位,行政级别的改变表明对外援助在国家整体发展战略中的重要性降低。“一带一路”倡议的提出为对外援助发挥战略作用提供了空间,改革援外治理体系,提升对外援助在国家整体发展战略中的地位,更好地服务于“一带一路”建设显得日益重要。2017 年 2 月,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第 32 次会议上提出,“要优化援外战略布局,改进援外资金和项目管理,改革援外管理体制机制,提升对外援助综合效应”<sup>[9]</sup>,对外援助的改革创新被正式纳入国家整体改革进程中。2018 年 3 月,国务院新一轮机构改革方案正式颁布,为更好地发挥对外援助作为大国外交重要手段的作用,国务院决定将商务部、外交部等部委承担的援外职责整合,组建国家国际发展合作署,作为国务院直属独立机构,统筹管理对外援助工作(参见表 1)<sup>[10]</sup>。国家国际发展合作署的成立标志着中国援外

治理体系有了重大创新,对外援助实现了由原来的贸易部门主导到独立机构管理,兼顾外交、经济等国家整体利益需要的转变,提升了对外援助治理体系的现代化程度。

表 1 中国对外援助主要归口机构变迁

年份	机构名称	行政级别	机构属性
1954	对外贸易部技术合作局、成套设备局	厅局级	非独立
1961	对外经济联络总局	正部级	独立
1970	对外经济联络部	正部级	独立
1982	对外经济贸易部对外援助局	厅局级	非独立
1993	对外贸易经济合作部对外援助司	厅局级	非独立
2003	商务部对外援助司	厅局级	非独立
2018	国家国际发展合作署	副部级	独立

在治理模式上,随着共建“一带一路”倡议的推进,中国一直在探索新的援外模式,这种新型援外模式的立足点在于真正帮助受援国培育起自主发展能力,支持受援国逐步走上自立更生、独立发展的道路。在继续坚持总承包责任制的同时,中国的援建企业与受援国之间正在探索由中方援建企业担任总承包人,由受援国单位负责具体建设的新型援助模式。这种援助模式避免了“交钥匙”工程所带来的一系列问题,如无法有效培育受援国自主发展能力等。进入 21 世纪以来,发展中国家力量的快速提升使得一部分发展中国家在获取外来援助方面,不再聚焦外来资金的多少,而更在意能否通过外来援助提升自主发展能力,并参与到全球治理中来,为本国的发展赢得良好的国际环境。“一带一路”倡议契合了发展中国家参与全球治理的愿望,中国与受援国之间是在平等互利、合作共赢的基础上探索新型援助模式,而不是为了某一方面的私利。在治理制度上,随着“一带一路”倡议的提出,中国援外任务量不断增加,援外支出规模出现高速增长态势。为了更好地提升援助效率,增强援助有效性,近年来中国一直在不断完善援助治理制度,推进援助的制度化、法治化进程。如 2014 年,商务部颁布《对外援助管理办法(试行)》,创新了援外项目实施管理的模式,弥补了援外工作中监督职能不足的缺陷,为下一步中国援外的立法进程提供了借鉴。

## 二、建国70年中国对外援助治理体系的内在发展逻辑

70年来,中国对外援助治理体系从无到有,从中央到地方,从简单化走向体系化,形成了中国特色的发展之路。在这条发展之路上,中国对外援助治理体系经历了分散—独立—再分散—再独立的发展过程。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中提出,“管理上的民主,社会中的博爱,权利的平等,普及的教育,将揭开社会的下一个更高的阶段,经验、理智和科学正在不断向这个阶段努力。这将是古代氏族的自由、平等和博爱的复活,但却是在更高级形式上的复活”<sup>[10]</sup>。中国对外援助治理体系最终走向独立化发展之路,看似是一种回归,但实际上却是在原有的基础上实现了新一轮的改革创新,即在更高级形式上的“复兴”。新时代推进中国援外治理体系现代化,需要从理论层面深入阐述70年来中国援外治理体系发展的内在逻辑。

### (一) 始终以马克思主义国际合作思想为指导是中国援外治理体系改革发展的理论逻辑

马克思认为,“理论一经掌握群众,也会变成物质力量”<sup>[11]</sup>,从而对社会实践产生巨大的推动作用。中国对外援助治理体系之所以在70年发展历程中经历了数次变革,其推动力量就是中国援外始终坚持以马克思主义国际合作思想为指导。对外援助是马克思主义国际合作思想的重要组成部分,马克思认为,各文明国家的联合的行动,是无产阶级获得解放的首要条件之一。无产阶级要想获得解放,必须要联合其他文明国家的无产阶级,共同行动,相互支援。没有其他国家无产阶级的支援,一国无产阶级由于自身力量太过弱小,敌人力量太过强大,不可能获得解放。虽然马克思没有明确提出对外援助的概念,但各革命阶级的联合行动,实质上就是强调相互援助的重要性。“各文明国家的联合的行动”构成了马克思主义国际合作思想的理论基础,随着世界无产阶级革命运动的发展,这一理论经过列宁、毛泽东、周恩来、邓小平等无产阶级革命家的继承和发扬后,成为中国等

社会主义国家开展对外援助的指导理论。建国后中国逐渐建立起自己的对外援助治理体系,这都是在马克思主义国际合作思想的指导下展开的,本质上是为了更好地履行自身的国际主义义务。

改革开放以来,马克思主义国际合作思想得到进一步发展。在外交服务于经济的改革理念下,对外援助成为促进国际合作的有效途径。从合作对象来看,中国对外开放的对象不仅包括发达国家,也包括发展中国家;不仅有社会主义国家,也有资本主义国家,合作的对象非常广泛。从合作领域来看,中国对外开放的领域不仅涵盖了经济、科技,也覆盖了政治、教育、医疗等其他领域,这拓宽了马克思主义国际合作思想的内涵。改革开放后,对外援助治理体系需要服务于国际合作的新形势、新要求,通过援助促进中国与其他国家之间的互利合作,这是对外援助治理体系虽然几经变革,但主要归口贸易部门治理的关键原因。中国特色社会主义进入新时代以来,为了构建新时代中国对外开放新格局,习近平主席提出了共建“一带一路”倡议,为马克思主义国际合作思想注入了新内涵。共建“一带一路”倡议需要对外援助更好地发挥促进国际合作的职能,在推动“一带一路”沿线“五通”方面发挥出更大的战略作用,这是中国援外治理体系再次走向独立化的一个重要原因。总之,马克思主义国际合作思想对中国援外治理体系的改革发展产生了革命性影响,它是中国援外治理体系改革发展的理论之基。

### (二) 坚持增进国家和人类社会整体利益是中国援外治理体系改革发展的价值逻辑

首先,中国对外援助治理体系的改革发展始终坚持以增进国家利益为价值遵循。任何国家的对外援助都不可避免地会带有维护自身国家利益的考虑,中国也不例外。建国之初,对外援助既是履行中国国际主义义务的有效方式,也是维护国家安全、政权稳定的重要途径。例如,中国对朝鲜的援助就带有明显的“唇亡齿寒”色彩。20世纪60年代以后的对外援助则有应对美苏压力,打开新的外交空间的考虑。改革开放后,在平等互利四项基本原则指导下,中国与受援国展开国际合作,实

现共同发展、合作共赢。由此可见,中国的对外援助治理体系自建立以来,始终坚持以增进国家利益为价值遵循。离开了国家利益作为支撑的对外援助则属于单纯利他,根本无法持续。2013年,习近平主席访问非洲期间提出了正确的义利观,即在利益的问题上,要多予少取、先予后取、只予不取。只要受援国所获得的收益大于援助国的收益,这种援助行为就应该得到鼓励和支持,更何况中国长期处于社会主义初级阶段的基本国情依然没有变。中国对外援助治理体系要服从这个大局,照顾到自身所处的阶段性国情特征,只有增进了自身的国家利益,才能为受援国提供更多帮助。

其次,中国对外援助治理体系的改革发展始终坚持以增进人类社会整体利益为价值要求。对外援助从本质上来说是一种帮扶行为,中国作为一个发展中国家,在自身物质基础不丰富的情况下,拿出一部分宝贵的资源援助他国,是希望能够推动双边合作,实现共同发展。从这个角度来说,中国对外援助治理体系的改革发展始终坚持国家利益与人类社会整体利益的统一。在战争与革命年代,周恩来总理就鲜明地提出了“坚持国际主义,反对狭隘民族主义”的观点。改革开放后,中共十二大报告提出,“把爱国主义同国际主义结合起来,从来是我们处理对外关系的根本出发点”<sup>[12]</sup>。进入新时代以来,习近平主席提出了构建人类命运共同体的倡议,认为“世界命运应该由各国共同掌握,国际规则应该由各国共同书写”<sup>[13]</sup>,呼吁世界各国构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界,并宣布了一系列对外援助的新举措,展现了中国作为一个大国的国际担当。70年来,中国对外援助治理体系始终坚持以增进人类社会整体利益为价值要求,不断提升对外援助的有效性,更好地发挥援助资金的作用,真正能够帮助受援国走上独立发展道路,让受援国民众得到实实在在的获得感。

### (三)不断契合中央大政方针需要及国家治理体系的变化是中国援外治理体系改革发展的历史逻辑

会带来对外援助治理体系的变革。改革开放前,战争与革命是时代的主题,中国在这一阶段的对外政策是支援世界无产阶级革命和民族解放运动,并把这种支援看做是对本国社会主义建设的支持。毛泽东提出,如果朝鲜被美国占领,“于整个东方都是不利的”<sup>[14]</sup>。在这种理念指导下,中国迅速建立起了对外援助治理体系,并在“文革”时期形成一个部级单位(对外经济联络部)来统筹管理援外工作的状况。改革开放后,党和国家将工作重心迅速转移至经济建设上来,对外援助治理体系响应中央要求,在1982年、1993年、2003年进行了改革与调整,对外援助治理的归口机构由部级单位降为局级单位(参见表1),以更好地服务国家对外经济合作事业。进入新时代以来,随着共建“一带一路”倡议和构建人类命运共同体方案的提出,需要对外援助发挥大国外交的重要手段作用,中国重新进行援外治理体系改革,组建国家国际发展合作署,统筹治理援外工作,中国援外治理体系重新走向独立化阶段。中国对外援助治理体系的改革发展与中央大政方针紧密契合,这是援外治理体系发展中的一条基本规律,也是其历史逻辑的体现。

另一方面,对外援助治理体系与国家治理体系保持着同向同步的发展脉络。作为国家治理体系的组成部分,对外援助治理体系需要与国家治理体系保持同向同步,这是70年改革发展中的一条历史逻辑。从发展历程来看,国家治理体系的每一次重大调整与改革,都势必要调整各组成单位之间的关系。对外援助治理体系的改革基本都是在国家治理体系调整之后,如果说改革开放前对外援助治理体系的改革稍显滞后的话,改革开放后的对外援助治理体系与国家治理体系改革则基本保持同步。这一点在1982年、1993年、2003年、2018年国家治理体系改革调整中表现的尤为明显。在2018年国务院机构改革方案中,对外援助治理体系被正式纳入国家治理体系整体改革方案中,这是党中央从全局出发,对援外治理体系进行的顶层设计,更加体现出了对外援助治理体系与国家治理体系保持同向同步的发展脉络。

#### (四)全面提升治理能力现代化是中国援外治理体系改革发展的实践逻辑

首先,全面提升治理体系现代化是全面提升治理能力现代化的实践基础。国家治理体系和治理能力的现代化是一个国家治理制度和制度执行能力的集中体现。新时代全面深化改革的总目标既包括国家治理体系的现代化,也包括国家治理能力的现代化,两者缺一不可。就援外工作而言,中国援外70年的改革发展所呈现出的是援外治理体系的现代化,这是提升援外治理能力现代化的实践基础。虽然治理体系和治理能力之间并不能绝对划等号,但从一定程度上讲,落后的治理体系只会增加治理能力的消耗,就算治理能力再高,也会削弱治理能力的效果,从长远来看,会进一步降低治理能力水平。从这个意义上来说,没有治理体系的现代化,就没有治理能力的现代化。目前,学术界对援助治理体系现代化的标准并没有形成共识,但从中国援外70年的改革历程来看,援助治理体系现代化需要与国家治理体系实现有效契合。理顺条块关系历来是中国政府机构改革的核心任务之一,国家治理体系的现代化也包含了援外治理体系的现代化,两者之间应该是一种有效契合的关系。另外,对外援助治理体系在科学决策、依法执行、有效监督等方面应该更加完善,这也是衡量治理体系现代化的重要标准。

其次,全面提升治理能力现代化是全面提升治理体系现代化的实践归宿。任何一项改革的举措都是为了对实践产生影响,而这种影响需要通过治理能力才能实现。全面提升对外援助治理能力现代化是全面提升治理体系现代化的实践归宿,这是因为再现代化的治理体系也需要人的参与,只有提升治理能力现代化才能够对社会实践产生推动作用。就援外工作而言,提升对外援助治理体系和治理能力现代化是为了让援助决策通过援助体系更好地贯彻执行,让决策落实到位,开花结果。通过70年改革发展历程来看,中国一直重视援助治理能力的现代化提升。例如,在每一次重大的治理体系改革调整中,对援外工作人员的管理都是重点提升的对象,援外工作人员的高素质是中国援外取得良好效果的重要原因。根据改革

发展的经验,治理能力的现代化与援助效果之间基本可以划等号。衡量对外援助治理能力现代化的主要标准是援外政策的具体执行效果,如果援助效果达到预期,可以说治理能力是可以满足要求的,反之则不然。另外,援助治理能力的现代化并不等于治理体系的现代化,两者之间不可盲目等同。例如,与发达国家相比,中国援外治理体系的现代化还有很长的路需要走,但这不能说明中国援外治理能力低于发达国家,相反,实践证明中国援外是有效的,得到了受援国的广泛欢迎,为中国赢得了国际声誉。

### 三、中国对外援助治理体系现代化的走向

经过70年的改革发展,中国逐渐构建起了一套具有自身特色的对外援助治理体系。随着国家国际发展合作署的正式组建,中国援外治理体系在朝着现代化方向迈进的过程中呈现出了以决策、执行、监督为架构的“三位一体”式特征。未来的中国援外治理体系现代化改革将有望继续强化这一特征。

#### (一)决策体系的科学化

2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,正式提出了以加强党的领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进党和国家职能优化、协同、高效为落脚点的改革蓝图,并决定组建国家检查委员会,同中央纪律检查委员会合署办公,履行纪检和监督两项职责,这意味着中国的国家治理体系朝着决策、执行、监督“三位一体”方向发展。在新的国家治理体系中,党中央掌握决策权,政府掌握执行权,纪委及新组建的国家检查委员会则统筹监督工作。这一改革思路在援外治理体系中也有所表现。同月,国务院机构改革方案正式出炉,决定组建国家国际发展合作署,统筹管理对外援助工作。长期以来,中国的对外援助治理体系常常陷入“碎片化”状态之中,对外援助的主导部门除了商务部以外,还有外交部、财政部等其他部委,各个部委分别负责本部

委职责范围内的援外工作。为降低协调成本,中国援外虽然建立起了部际协调机制,但援外体系各自为政的现状难免会造成重复援助,浪费援助资源,难以有效形成合力。新组建的国家国际发展合作署作为对外援助的决策机构,在党中央、国务院的统一领导下行使决策职能,能够减少援助决策“碎片化”所带来的影响。

根据国务院机构改革方案的说明,新组建的国家国际发展合作署统一履行以下职责:拟定对外援助的战略方针、规划、政策,统筹协调援外重大问题并提出建议,推进援外方式改革,编制援助方案和计划,确定援助项目并监督评估实施等<sup>[9]</sup>。这种职责设置正式将对外援助的决策职能独立出来,有利于科学决策,避免了决策的部门化、碎片化,更加有利于发挥对外援助作为大国外交重要手段的作用,这种改革思路符合党中央全面深化改革的精神。纵观中国援外70年的改革发展历史,对外援助决策不科学、不合理所造成的问题时有发生。作为一项社会实践活动,对外援助有其特殊的规律,如对外援助不应当成为援助国的财政负担,外来援助不应当对受援国造成援助依赖,援助决策不应当受领导人个人喜好的影响等。“文革”期间中国援外部分决策的不科学导致了相应的援助政策不仅没有达到预期效果,反而透支了国民对援外工作的热情。直到今天,中国的援外政策依然有部分民众不理解、不支持,这是由于部分援助决策不科学所导致的后果。新组建的国家国际发展合作署是作为国务院的组成部门独立存在的,在党中央、国务院的领导下共同行使对外援助的决策职能,有利于对外援助决策的科学化、战略化,这是新时代中国对外援助决策体系的现代化战略走向之一。

## (二) 执行体系的高效化

长期以来,中国对外援助治理体系的执行效率一直保持在较高水准,这与两方面原因有关:一是中国的对外援助是真心诚意帮助受援国。在援助行动中,中国一向言而有信,答应的援助承诺都会在第一时间落实到位。二是执行高效是中国国家治理体系的一项重要特征。援外治理体系作为

国家治理体系的组成部分也具有此项特征。例如,在2017年5月召开的第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平主席宣布中国将在未来3年向参与“一带一路”建设的国家和国际组织提供600亿元人民币援助<sup>[10]</sup>,现在这些援助政策都已经得到落实。另外,在周边国家发生重大自然灾害时,中国往往会在第一时间启动应急预案,向受援国提供紧急人道主义援助,帮助受援国渡过难关,这些都是中国援外执行体系执行高效的具体表现。在多次国际援助行动中,往往中国的援助物资已经抵达受援国,一些国家的援助提案还处在无休止的争论之中,甚至已经承诺的援助物资落实到行动中也会大打折扣,这就是中国援外治理体系的比较优势所在。虽然在治理体系现代化的概念上有不同的争论,但一套臃肿杂乱、效率低下的治理体系是不可能跟“现代化”沾上边的,中国援外的高效率是执行体系现代化的显著特征之一。

国务院新一轮机构改革方案提出后,中国援外治理体系出现了一些新变化。一方面,中国援外决策体系走向独立化,这有利于对外援助决策更加科学;另一方面,对外援助的执行工作仍然由原有部门分工承担,这说明党中央、国务院对现有的援外执行体系还是比较满意的。现有的援助执行体系由国务院相关部委、地方商务部门、企事业单位以及驻外领事馆等组成。在理顺了对外援助决策体系以后,援外政策更容易得到更有效率的落实,这对提升对外援助的有效性,增强制度优势是有帮助的。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中明确指出,机构改革始终以增强党的领导力,提高政府的执行力为要求。在援助改革中,即组建国家国际发展合作署加强决策能力,由国家国际发展合作署统筹各援助单位提高执行能力。中国的国家治理体系不同于西方国家,西方国家奉行“三权分立”制,立法、行政、司法相互监督、制衡,这种治理体系除了具有众所周知的优点以外,也存在着执行效率低下的问题,各权力主体之间相互推诿,增加了协调成本。与西方国家不同,中国援外体系的现代化始终坚持以效率为落脚点,如果一套治理体系被贴上了“现代化”的标签,但是执行效率低下,那么这种现代化也是不符合



中国援外治理体系改革要求的。

### (三) 监督体系的法治化

监督体系一直是中国援外治理体系中的薄弱环节。改革开放前,中国援外重政治效益,轻经济效益的行动逻辑不利于援外监督职能的有效发挥。改革开放以来,随着援外治理体系的制度化推进,对外援助的监督体系也逐步发展起来。对外援助主管机构出台了一系列监督援外项目落实的制度,提升了援助的有效性。2014年,商务部颁布实施《对外援助管理办法(试行)》,从对外援助的立项、执行、人员到法律责任等都作了较为详细的规定,为完善对外援助的监督体系做出了贡献。进入新时代以来,党中央提出了全面建成小康社会的宏伟目标,并坚持法治国家、法治政府、法治社会全面推进,不断开创依法治国的新局面。党中央的这一决策部署为中国对外援助治理体系的改革指明了前进方向,随着“一带一路”倡议和构建人类命运共同体方案的提出,中国援外将会发挥更大的战略作用,对外援助的支出也呈现出快速增长的态势。在此背景下,推进对外援助治理体系的法治化进程,弥补对外援助监督体系的短板,将会进一步增强对外援助的有效性。当前,学术界对制定中国版《对外援助法》的重要性已经达成了基本共识,中国援外要想避免走过去的弯路,需要推进对外援助的法治化进程。

随着国家监察委员会的组建,国家治理体系层面的监督体系已经建立起来,对外援助治理体系作为国家治理体系的组成部分,理应受国家监察委员会的监督,这对弥补援外治理体系监督职能的短板是有帮助的。除此以外,中国援外自身的监督体系也应当与国家监察体系的改革发展保持同步,努力构建起具有中国特色的对外援助监督体系。这种监督体系一方面需要坚持法治监督原则,使对外援助行动在法治的范围内活动,提升对外援助的综合效应;另一方面,监督的主体范围有必要进一步拓宽。对外援助不仅是一项政府行为,而且是一项社会行为,需要接受国内民众的监督。当前,一些民众对援外行为不理解、不支持的行为时有发生,并用“穷大方”“冤大头”等形形色色的

“帽子”加以指责。西方国家利用中国援外不透明的现状攻击、抹黑中国,与国内的一些负面情绪形成内外合力,对中国援外形象带来了负面影响。因此,中国援外需要在加强法治监督的同时,提高援助的透明化程度,争取得到更多人的理解与支持,这对于减少对外援助治理体系现代化的改革阻力,更好地服务于“一带一路”倡议和构建人类命运共同体大有裨益。

## 四、结语

纵观新中国70年改革发展历程,中国援外治理体系与国家治理体系之间始终保持着同向同步的发展趋势,国家治理体系的历次重大调整都会带来援外治理体系的变革。从这个意义上讲,中国援外治理体系的现代化进程实质上就是国家治理体系的现代化进程。在不同的历史时期,改革理念的不同决定了中国援外治理体系呈现出不同的特点,但无论如何调整,中国援外治理体系始终坚持朝着现代化方向迈进的初衷没有任何变化。中国特色社会主义进入新时代以来,面对国际发展环境出现的新变化,习近平主席提出了共建“一带一路”倡议和构建人类命运共同体方案,为全球治理贡献了中国智慧,同时也为中国援外治理体系走向现代化提供了新的契机。2018年3月,伴随着国家治理体系改革的契机,中国援外治理体系出现了重大调整,国家国际发展合作署的组建为提升对外援助的战略职能提供了组织保障。虽然目前的援外执行体系仍由各部门分工负责,但中国援外治理体系中决策、执行、监督“三位一体”式的改革思路已经形成,这种改革方案更加有利于对外援助发挥战略作用,更好地服务于国家整体利益需求。在可预见的将来,中国对外援助治理体系的现代化必将有利于推进“一带一路”建设,为增进人类社会共同利益做出更多贡献。

### 参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(001).

- [2] 黄梅波, 胡建梅. 中国对外援助管理体系的形成和发展[J]. 国际经济合作, 2009, (5):32-39.
- [3] 石林. 当代中国的对外经济合作[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1989.84.
- [4] 张郁慧. 中国对外援助研究[D]. 北京: 中共中央党校国际战略研究所, 2006.165.
- [5] 方毅传[M]. 北京: 人民出版社, 2008.503.
- [6] Development Co-operation Report 2011: 50TH Anniversary edition[EB/OL]. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311011e.pdf?expires=1442370447&id=id&accname=guest&checksum=AD5193B1D73D249D2E6E3C1A572B5304>, 2019-07-01.
- [7] 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994.111.
- [8] 中华人民共和国新闻办公室. 中国的对外援助(2014)[N]. 人民日报, 2014-07-11(022).
- [9] 习近平. 党政主要负责同志要亲力亲为抓改革扑下身子抓落实[N]. 人民日报, 2017-02-07(001).
- [10] 马克思恩格斯选集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995. 179.
- [11] 马克思恩格斯选集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995. 9.
- [12] 中国共产党第二次全国代表大会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 1982.43-44.
- [13] 习近平谈治国理政(第2卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017.540.
- [14] 毛泽东军事文集(第6卷)[C]. 北京: 军事科学出版社, 中央文献出版社, 1993.106.
- [15] 王勇. 关于国务院机构改革方案的说明——二〇一八年三月十三日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上[N]. 人民日报, 2018-03-14(005).
- [16] 习近平. 携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲[N]. 人民日报, 2017-05-15(003).

【责任编辑: 龚紫钰】

## Modernization context and Future Trend of China's Foreign Aid Governance System over Past 70 Years since the Founding of PRC

LIU Fang-ping

(College of Marxism, Central South University, Changsha, Hunan, 410083)

**Abstract:** Over past 70 years, China's foreign aid governance system has been developed in parallel and the same direction with its national governance system. After going through the stages of establishment, development and adjustment, China's foreign aid governance system has entered an innovation stage in the new era. In the past seventy years, China has been following Marxist principles of international cooperation, and constantly adapting to national strategies and governance system changes, aiming to advance the overall interests of China and human society. Taking comprehensively enhancing modernization of governance capacity as the core is the theoretical logic, historical logic, value logic and practical logic of the reform and development of China's foreign aid governance system. The State Council's new round of institutional reform points the way for modernization of China's foreign aid governance system. The "three-in-one" aid governance system, characterized by scientific decision-making, efficient implementation and legal supervision, has taken shape and will be further reinforced in the practice of jointly advancing the "Belt and Road" initiative and building a community with a shared future for mankind.

**Key words:** 70 years after the founding of PRC; foreign aid; governance system; modernization; "Belt and Road Initiative"