

对外援助立法论纲

曹俊金^{*}

内容提要 对外援助是对外交往的重要场域,制定对外援助法具有现实必要。我国的传统文化、援助实践和法律制度为对外援助法的制定提供了思想内核、制度素材和立法基础。对外援助法是对外援助法律体系的基本法、涉外法律体系的重要组成、中国特色社会主义法治体系的领域法,应发挥宣示、规范、协调、保障、统筹等制度功能。在研究制定对外援助法时,需要关注术语选择、适用范围、法际协调、管理体制、项目管理、公共关系等重点问题,形成相应的立法表达与制度安排。

关键词 对外援助 国际发展合作 对外援助法 涉外法治

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.01.010

目次

- 一、引言
- 二、对外援助法的立法基础
- 三、对外援助法的基本定位
- 四、对外援助法的立法重点
- 五、结语

^{*} 上海政法学院国际法学院教授。本文系2021年度国家社科基金一般项目“新时代中国国际发展合作战略与实现路径研究”(项目批准号:21BGJ070)的阶段性成果。

一、引言

对外援助是我国对外交往的重要场域。党的二十大报告、党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》以及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等对我国的对外援助工作作出重要部署。2025年10月,党的二十届四中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,“支持全球南方联合自强,加大援外力度,提供更多国际公共产品”^①,进一步明确今后对外援助工作的总体方向。

对外援助作为统筹推进国内法治和涉外法治的重点领域,制定一部专门调整对外援助活动的综合性立法(以下称为“对外援助法”)的现实需求愈发凸显。一方面,对外援助法是依法有序、科学高效开展对外援助工作的制度基础。党的二十大发出“全面推进国家各方面工作法治化”的前进号令,党的二十届三中全会再次强调“全面推进国家各方面工作法治化”,内在要求将外交事务等各种类型的国家治理工作纳入法治轨道。^②对外援助作为国家对外事务的重要组成部分、国家治理的具体场域,其法制建设仍然面临对外援助基本法缺位、法律位阶整体较低、法律规范不够健全等问题,影响对外援助工作开展的质效,客观上需要通过制定对外援助法推动对外援助活动管理法治化、科学化、现代化。另一方面,对外援助法是我国为国际社会提供公共产品的国内制度保障。党的十八大以来,我国为破解国际社会发展难题、应对各类全球挑战,先后提出“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议、全球治理倡议等,力所能及地为国际社会注入中国力量,成为赋能型大国。我国持续、高效、有序地向国际社会贡献物质性、精神性、制度性公共产品,需要对外援助法为此提供国内制度上的正当性、稳定性与可预期性,并为发展资源的跨境转移提供具体的操作规范。

立法是科学的过程,要制定一部目标清晰、科学规范、高效运行的对外援助法,形成高效协同的涉外法治体系,需要进行严密论证、稳慎推进。学界关于对外援助法的关注主要经历两个阶段。第一阶段是基于对外援助工作实际需求,为保障援助活动顺利开展,呼吁制定对外援助法,^③并就其价值定位、立法宗旨、篇章体系等开展初步研究。^④第二阶段是以坚持统筹推进国内法治和涉外法治为理念引领,从加快涉外法治工作战略布

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,2025年10月23日中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议通过。

② 参见张文显:《新征程我国法治建设和法治改革的总体布局——对二十届三中全会〈决定〉五大法治命题的学理阐释》,载《法制与社会发展》2025年第1期,第21页。

③ 参见李小瑞:《对外援助的国际法律规范分析》,载《国际关系学院学报》2012年第2期,第96-97页;曾令良:《国际法治与中国法治建设》,载《中国社会科学》2015年第10期,第142-143页;肖永平:《全面依法治国的新阶段:统筹推进国内法治与国际法治建设》,载《武大国际法评论》2018年第1期,第9页。

④ 参见曹俊金:《对外援助法》,中国政法大学出版社2019年版,第108-111页;韩永红:《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》,载《政治与法律》2021年第10期,第89页。

局、加强涉外法治体系建设的高度,主张制定对外援助法,以完善对外援助领域立法体系。^⑤由此可见,学界关于制定对外援助法的必要性已经形成广泛的理论共识。然而,当前关于如何制定对外援助法缺乏全面、系统、深入的研究,对立法的历史渊源、现实基础、基本定位、预期功能、宏观方向、关键制度等方面缺乏必要的讨论。本文主要就对外援助法的立法基础、基本定位及立法重点开展探索性研究,以期为推进相关立法工作提供理论参考。

二、对外援助法的立法基础

法律具有历史性。只有在历史演进过程中,才能获得有关法律理性的较为完整清晰的图景。^⑥我国古代传统外交中存在大量的对外援助活动,在不同历史时期形成了相应的对外援助法律制度。新中国成立后,我国以抗美援朝为起点启动对外援助工作,在 70 多年的援外实践基础上不断演化形成符合现时国情的对外援助法律规范集合。通过对我国对外援助法律进行历史考察,能更好地把握对外援助法的法律理性和立法基础。

(一) 对外援助法的历史储备

我国对外援助历史悠久,最早可以追溯到先秦时期各诸侯国间的相互援助。各诸侯国虽有大小之分,但都处于平等地位,^⑦其相互关系与当前国际秩序高度相似,^⑧援助活动主要表现为救灾援助、^⑨军事援助、^⑩文化技术援助^⑪等。这一时期是我国对外援助法制的起点。一是出现对外援助法律规范。古典礼法传统开创了礼和法两种规范相辅相成的治理结构,礼是“经国家,定社稷,序民人,利后嗣者也”^⑫的规范,涵盖国家制度、社会制度、典章制度和人们的日常行为规范、礼节、仪式等诸多内容,^⑬兼有道德规范和法律规范双重属性^⑭。《周礼》规定“以吊礼哀祸灾”^⑮“若国凶荒,则令赈委之”^⑯,倡导在其他国家发生灾害时进行慰问、提供救济,是对外援助法律法规的起源。二是产生依法援

⑤ 参见莫纪宏、徐梓文:《为涉外法治提供坚实立法保障》,载《光明日报》2022 年 4 月 1 日,第 11 版;刘仁山、张淋鑫:《论中国对外关系法体系的构建》,载《国际法研究》2024 年第 2 期,第 32 页;黄文艺:《涉外法治范畴的结构论诠释》,载《比较法研究》2024 年第 6 期,第 6 页。

⑥ 参见舒国滢:《由法律的理性与历史性考察看法学的思考方式》,载《思想战线》2005 年第 4 期,第 44 页。

⑦ 参见陈顾远:《中国国际法溯源》,商务印书馆 1933 年版,第 29 页。

⑧ 参见冯友兰:《中国哲学简史》,北京大学出版社 1985 年版,第 202 页。

⑨ 春秋时期齐国救济鲁国、秦国救济晋国等均为诸侯国间的灾害救助活动。参见邓云特:《中国救荒史》,商务印书馆 2011 年版,第 398 页。

⑩ 春秋时期齐桓公救燕伐山戎、战国时期齐国围魏救赵属于较为知名的军事援助案例。

⑪ 战国时期,韩国派水利专家郑国到秦国修渠虽具有外交目的,但性质上属于对外技术援助。参见【汉】司马迁著,韩兆琦评注:《史记(评注本)》(上),岳麓书社 2004 年版,第 428 页。

⑫ 【春秋】左丘明著,李梦生注释:《左传今注》,凤凰出版社 2008 年版,第 28 页。

⑬ 参见曾宪义主编:《中国法制史》(第 3 版),中国人民大学出版社 2009 年版,第 32 页。

⑭ 参见栗劲、王占通:《略论奴隶社会的礼与法》,载《中国社会科学》1985 年第 5 期,第 198 页。

⑮ 徐正英、常佩雨译注:《周礼》(上),中华书局 2014 年版,第 403 页。

⑯ 徐正英、常佩雨译注:《周礼》(下),中华书局 2014 年版,第 825 页。

助观念。从援助国来看,帮助他国救患分灾,主观上是出于礼法制度的要求,存在“法律义务感”。^{①7}从受援国来看,遭遇灾患时求援于他国,是遵循古代礼法制度的行为,具有“法定权利感”。^{①8}三是形成早期多边援助条约。春秋时期曾出现多国专门举行会盟商议救助他国灾害的事件,在会盟签订的载书或盟书中包含对遭遇粮荒的国家给予帮助的内容。^{①9}

自秦汉至近代,尽管我国皇朝兴衰变迁、分合交替,时而受到周边国家侵扰,“国际”关系微妙复杂,但很长一段时间都与绝大部分周边国家保持朝贡关系,^{②0}形成“一个以中国为核心的松懈的国际社会”^{②1}。在此期间,除与周边国家维持朝贡往来之外,还经常对周边国家提供多种形式的援助,如物资援助、^{②2}救灾援助、^{②3}军事援助、^{②4}文化技术援助^{②5}等。我国古代外交制度在汉唐时期确立和成型之后,^{②6}对外援助法律规范也逐渐实现从“礼法”向“正式法”的转变,呈现两种表现形态:一是对特定的援助活动或事项专门立法,以敕、令、例为载体,属古代单行立法。例如,留学生法制方面,唐开元三年《令蕃客国子监观礼教敕》记载,“今远方纳款,相率归朝,慕我华风,孰先儒礼……自今以后,蕃客入朝,并引向国子监,令观礼教”^{②7}。又如,救灾援助法制方面,清嘉庆元年,“上谕:‘日本商人每遇风暴,漂至沿海,情殊可悯。其令有司送乍浦,附商船归国。’著为令”^{②8}。二是行政组织法中的援助法律规范,如《大明会典》在“行人司”职责中规定,“凡开读诏敕,奉使四夷,谕劳、赏赐、赈济、征聘贤才、整点大军,及军务祭祀等事,例该本衙门官差遣,不许别衙门侵夺”^{②9},明确“行人司”承担出使周边国家开展包含援助活动在内的诏谕、册封、赏赐等职责。

此外,我国古代的传统文化和思想,具有代表性的如“亲仁善邻”的处世之道、“投桃报李”的传统习俗、“匡时济世”的责任担当、“天下大同”的理想追求等,经过数千年的发展传承,亦对后世的对外援助理念、实践、法律产生深远影响。

①7 春秋时期,狄人攻打邢国,邢国溃败后迁都,“诸侯城之,救患也。凡侯伯,救患、分灾、讨罪,礼也”。参见前注⑫,左丘明书,第112页。

①8 春秋时期鲁国发生饥荒时,臧文仲认为“国有饥谨,卿出告籴,古之制也”。参见【春秋】左丘明:《国语》,岳麓书社2015年版,第42页。

①9 参见王星光:《春秋战国时期国家间的灾害救助》,载《史学月刊》2010年第12期,第16-18页。

②0 中国的疆域、邻国名称存在历史发展变化,本文所称周边国家及其名称仅就提供援助当时而言。

②1 王铁崖:《中国与国际法——历史与当代》,载邓正来编:《王铁崖文选》,中国政法大学出版社2003年版,第229页。

②2 例如,汉代对匈奴提供粮食等物资支持帮助其度过经济难关、维持政权稳定。

②3 古代文献对这一时期的灾害救助案例有诸多记载,如元代向高丽提供粮食助其应对饥荒,明代对因风灾飘到福建的暹罗使船进行救济,清代应朝鲜请求向其出售、援助米谷帮助其应对饥荒。

②4 秦后对外军事援助的案例也时有发生,如唐代应新罗请求攻伐百济、明代援助朝鲜抗击日本侵略。

②5 通过招收留学生、派遣医技能人等多种形式将书籍、历法、技术、文化习俗等传入并造福周边国家。

②6 参见黎虎:《汉唐外交制度史》,中国社会科学出版社2019年版,第9页。

②7 【宋】宋敏求编:《唐大诏令集》,洪丕漠、张伯元、沈敖大点校,学林出版社1992年版,第632页。

②8 赵尔巽等撰:《清史稿》(第16册),中华书局1976年版,第4618页。

②9 【明】李东阳等撰:《大明会典》(第3册),申时行等重修,广陵书社2007年版,第1702页。

从法律的历史维度而言,现行法律都是旧经验与新现实的混合体。^{③①}我国古代有关对外援助的思想、实践与法制是制定对外援助法的重要历史储备,对当前推进对外援助立法工作具有重要意义。第一,有助于塑造对外援助法的精神品格。对外援助往往被视为一种“政策工具”^{③②},如何保持伦理需要与战略需要之间的平衡被认为是中国对外援助面临的最大困扰^{③③}。自先秦时期的“大同”思想、“济世”思想,到“为天地立心,为生民立命,为往圣继绝学,为万世开太平”的高洁品格,再到“天下兴亡,匹夫有责”的挺膺担当,体现传统文化中蕴含着的对和合共生世界秩序的向往。这些传统文化、思想、观念是新时代人类命运共同体理念的思想根脉和对外援助法的理念渊源,也是调和立法目标选择中“义”“利”关系的文化天平。第二,有助于推动对外援助法的规范发展。对外援助法律形态和法制水平在长期的历史演进中虽经历巨大变化,但不同程度地存在着援助活动法制化的观念与实践,援助观念及法制的绵延发展是制定对外援助法的内在驱动因素。同时,古代对外援助法制中一般规范与单行立法相结合的立法体例也可为对外援助法的体系定位、其与配套立法的制度安排分工等提供思路。第三,有助于创设对外援助法的具体制度。数千年的援助活动为制定对外援助法提供了丰富的实践案例和制度素材,其中既有宝贵经验,也有深刻启示。例如,古代多以粮食、物资等方式提供援助,此类非现金援助的做法经当代援助实践证实是合理、有效的,可通过对外援助法上升为法律规范。再如,古代的部分援助活动对国家财政、人力造成较大负担,致使当时的国力遭受巨大损耗,表明对外提供援助需要充分考虑国情、量力而行,应在对外援助法中确立限度援助原则。

(二) 对外援助法的现时基础

新中国成立初期,国家一穷二白,人民生活极端贫困,工农业基础十分薄弱,国民经济几近崩溃。^{③④}但我国积极主动融入国际社会,克服自身困难向其他有经济困难的发展中国家提供力所能及的援助。据《中国的对外援助》白皮书等资料统计显示,目前至少超过160多个国家和30多个国际组织接受过中国的援助。总体来看,当代中国对外援助经历了起步期、调整期、增长期、转型期四个阶段,具有如下特征:第一,援助理念上实现传承和发展。以古代传统文化为基础,从起步期的国际主义援助理念,逐步进化为构建人类命运共同体的援助理念。第二,援助关系上属于平等互利。新中国秉持“国家不分大小、强弱、贫富一律平等”的交往原则,在援助实践中严格尊重受援国的主权,绝不附带任何条件,绝不要求任何特权。^{③⑤}第三,援助规模上予以适时调整。我国辩证看待自身发展与对外援助、“援外”与“外援”、发展与安全等关系,援助规模上呈现快速上升、

^{③①} 参见赵立行:《法律史的反思:法律的历史维度》,载《复旦学报(社会科学版)》2019年第1期,第144页。

^{③②} Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, 2007, p.9.

^{③③} 参见时殷弘:《对当前中国对外经济战略的思考》,载《国际经济评论》2003年第6期,第50页。

^{③④} 参见中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国与世界》,人民出版社2019年版,第3-4页。

^{③⑤} 周恩来同志在1964年1月访问加纳共和国时提出“对外经济技术援助的八项原则”,其中平等互利、严格尊重受援国主权、绝不附带任何条件、绝不要求任何特权是核心原则。参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第388-389页。

迅速回调、稳步增长的变迁轨迹。第四,援助方式上讲求务实创新。从起步期的成套项目援助、技术援助、物资援助、现汇援助以及援外医疗队,逐渐扩展至人力资源开发合作、志愿服务、对外紧急人道主义等多种援助方式,并借助“一带一路”倡议、全球发展倡议等平台不断丰富援助形式。

对外援助法制化是当代中国对外援助的重要特征。第一,对外援助管理的法律化显著提升。新中国成立初期,通过批示、指示、原则、工作要求(通知)等作为援外活动的管理依据;改革开放后,通过制定《对外经援项目承包责任制暂行办法》(已废止)等内部文件,推动援外管理制度化;21世纪初,在原有管理制度基础上研制《对外援助物资项目实施企业资格认定办法(试行)》(已废止)等部门规章,推动援外管理制度法律化;进入新时代,出台对外援助综合性规章、在《对外关系法》中设置对外援助条款,不断提升对外援助领域法制建设水平。第二,对外援助法律规范的数量不断增加。对外援助法律规范经历了从无到有、从少到多的发展过程,逐渐形成以《对外关系法》中的对外援助条款为统领、部门规章为主体、相关法律规范为配套的法律规范集合。第三,对外援助法律规范的功能逐渐转变。随着近年来我国在经济总量、国际地位、法治建设等方面取得重大突破,以实现管理规范化功能为主的法律规范难以满足对外援助活动的新需求,新近创制的对外援助法律规范逐步展现出宣示、保障等功能。综上可见,虽然我国当代对外援助法制建设起步较晚,但已取得显著成就,尽快制定对外援助法,有助于更好地回应对外援助工作和有关国家战略中的法治需求,进一步促成对外援助法律法规体系高质量发展。

当前,制定对外援助法已经具有较好的基础。一是具有成熟的立法理念。人类命运共同体是我国对外交往的基本理念,也是对外援助实践传承发展的理念认同,为对外援助法提供明确的立法理念和清晰的总体目标。二是形成一定的规范和制度基础。任何一部法律的起草都要依赖于一定的规范基础,我国当前已经存在一定数量的对外援助法律法规条款、部门规章、行政规范性文件,能为对外援助法的篇章结构设计、法律规范设计提供参考。同时,我国已形成较为成熟的援助原则、模式、方法、程序与具体管理制度,为对外援助法的制度体系型塑提供了丰富的素材。三是不断提升的立法技术。近年来,我国涉外立法工作取得长足进展,涉外法律法规数量快速增长,截至2025年6月30日,已制定专门涉外法律55部(件),含有涉外条款的法律164部(件),涉外行政法规121部(件),^⑤在此过程中积累了立法经验、提升了立法技术;随着对外援助管理法制化进程不断推进,立法机关、对外援助职能部门在创制和发挥援外规则的国内国际统筹、战略服务保障功能等方面的立法技术逐步成熟。四是存在多维的实践经验。立法需要以一定的实践经验作支撑,纵向来看,制定对外援助法既有历史的立法经验储备,又有现时的立法经验积累;横向来看,既能基于本国制度建设实际汲取直接经验,也可基于他国立法成果总结间接经验。

^⑤ 参见黄惠康、李进璇:《系统梳理我国涉外法律法规名录 推进涉外法制基础理论研究》,载《民主与法制》周刊2025年第31期,第6页。

综上,我国有关对外援助的思想与实践历史悠久,当代援助实践进一步促成了对外援助理念、政策、模式和具体制度的发展,形成反映现实国情的对外援助法律规范集合,为对外援助法提供了高尚的精神品格、丰富的制度素材和优渥的规则土壤。

三、对外援助法的基本定位

明确对外援助法在法律体系中的应然定位,探讨其体系定位和预期功能,能够更好地规划、指引与推进相关立法工作。

(一) 体系定位

1. 对外援助法是对外援助法律体系的基本法

我国法律层面目前没有专门调整对外援助活动的综合法或单行法。《对外关系法》第27条仅就对外援助作原则规定,难以有效统领对外援助法律规范。《禁毒法》《红十字会法》《法治宣传教育法》包含援助条款,但不是专门调整对外援助活动的法律,属相关立法。在行政法规层面,不存在专门调整对外援助活动的综合性法规或单行性法规,仅在《烈士褒扬条例》《军人抚恤优待条例》《国有企业管理人员处分条例》等法规中存在援助相关条款。在法律和行政法规之下,现有《对外援助管理办法》等10部专门调整对外援助活动的部门规章,^{③6}以及若干部委行政规范性文件。《对外援助管理办法》虽为综合性规章,但立法位阶较低,无法形成对其他规章的统领。可见,对外援助领域缺乏一部综合性、高位阶、统领性的对外援助基本法。

对外援助法可填补对外援助法律体系缺乏综合性、统筹性法律的空白,成为这一体系的基本法。一方面,在现行立法体制下,法律一般具有原则性、框架性的特征,一些内容也留待其他立法主体来作出更加具体的规定。^{③7}对外援助法可对宣示性、原则性事项作出规定,对具体制度作出一般性、统领性规定,并经由配套立法制定具体的活动规范,全面统筹对外援助法律体系。例如,对外援助法可建立以政策规划制度、管理体制制度、项目管理制度、项目评估制度、激励保障制度、法律责任制度为核心的制度体系,为对外援助制度体系与配套立法的发展提供制度基点。另一方面,高位阶法律规范可以创制低位阶法律规范,进而形成一个不同级的诸规范等级体系。^{③8}我国仅有一部对外援助基本法并不足以调整所有对外援助活动,应当通过创制或完善单行法、行政法规、规章等配套立法对对外援助制度作出更为具体、详尽的规定。作为对外援助法律体系的基本法,对

^{③6} 其余9部为:《对外援助项目咨询服务单位资格认定办法》《对外援助标识使用管理办法》《国家国际发展合作署行政复议实施办法》《国家国际发展合作署行政处罚实施办法》《对外援助项目实施企业资格认定办法(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)》《对外技术援助项目管理办法(试行)》《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》。

^{③7} 参见汪全胜:《授权立法条款研究——以〈旅游法〉为考察对象》,载《烟台大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期,第32页。

^{③8} 参见[奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆2013年版,第193页。

外援助法可以通过制度部署、授权立法、法律实施等途径,促成该领域行政法规、部门规章的生成,有效推动对外援助法律体系发展。

2. 对外援助法是涉外法律体系的重要组成部分

涉外法治标志着开放大国规范导向的治理能力。^{③⑨}一般认为,涉外法治体系包含涉外立法、执法、司法、守法及法律服务等多个方面。加强涉外领域立法,构建系统完备的涉外法律规范体系,是涉外法治建设的基础性、战略性工程。^{④⑩}

对外援助法的主体、事项、场所、效果等要素具有涉外性,是典型的涉外立法。主体上,不仅涉及中国的政府以及国内的企业、事业单位、智库、个人等境内主体,也涉及外国政府、国际组织以及外国的非政府组织、企业、个人等境外主体。事项上,既调整援外项目在国内的立项、采购等活动,也调整在受援方的项目可行性研究、实施、监督、评估等活动,还调整国际法主体之间援助条约的签订、履行等活动。场所上,按照援外项目的具体类型和实施阶段,不仅涉及国内场所,多数情况涉及国外场所。效果上,受援方获得我国提供的资金、物资、技术等各类支持,对其产生人力、技术、物资、基础设施建设等方面的正向收益。

对外援助法是涉外法律体系的重要组成部分。近年来,《外商投资法》《出口管制法》《反外国制裁法》《陆地国界法》《对外关系法》《外国国家豁免法》等一系列涉外立法先后问世,涉外法律法规体系不断完备。其中,《对外关系法》是我国涉外领域的基础性、综合性法律,在涉外立法领域发挥统摄、总括作用。^⑪《对外关系法》之下,可分为积极建构型涉外立法和消极防御型涉外立法两大体系。^⑫《反分裂国家法》《反外国制裁法》等属于消极防御型涉外立法,《对外贸易法》《外商投资法》以及对外援助法属于积极建构型涉外立法。对外援助法作为对外提供国际公共产品的制度载体、赋能全球发展的大国宣言,在推动中国特色大国外交、引领全球南方合作、构建发展伙伴关系等方面可发挥积极的建设性功能,有助于加强国际友好合作、促进中国与世界良性互动。

3. 对外援助法是中国特色社会主义法治体系的领域法

领域法是一个较新的概念,致力于回应难以在传统法律部门内解决的新兴、交叉领域的法律问题。^⑬对外援助是一个多元交叉的领域,国家利益与国际利益共存,政治、经济、外交、气候、环境、科技、教育、卫生等诸多领域问题汇聚。在全球政治权力分配巨变、经济势力逐渐重塑、全球治理体系多极化情势下,对外援助的赋能性和战略性更为突出,对外援助法必然成为回应该领域诸类复杂交叉问题、满足国家对外特殊需求的领域法。

综合、交叉、立体的援助活动对应着相应的对外援助关系,使得对外援助法难以归入传统的法律部门。一方面,我国现有法律部门主要调整国内法主体之间的关系,对外援

^{③⑨} 何志鹏:《涉外法治:开放发展的规范导向》,载《政法论坛》2021年第5期,第187页。

^{④⑩} 黄文艺:《涉外法治范畴的结构论诠释》,载《比较法研究》2024年第6期,第5页。

^⑪ 参见《全国人大常委会法工委负责人就对外关系法答记者问》,载《人民日报》2023年6月30日,第6版。

^⑫ 参见张龔:《涉外法治的概念与体系》,载《中国法学》2022年第2期,第281页。

^⑬ 参见刘剑文:《论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,载《政法论丛》2016年第5期,第6页。

助法同时调整国内法主体之间、国际法主体之间、国内法与国际法主体之间的多维援助关系,是对传统法律调整对象的超越。另一方面,对外援助关系既包含纵向的援助事务行政管理关系,也包含横向的援助项目合作关系,还包含纵横交叉的援助资源配置关系等,超出行政法、民法商法、经济法等传统法律部门的调整对象范围,需要综合运用不同部门法律规范共同回应对外援助活动的法律需求。对外援助法的领域法定位体现该法与有关部门法、其他领域法之间在调整对象、法律规范方面的交叉关系,进而要求其更好发挥协调功能。

(二) 功能定位

对外援助法要实现何种功能,由对外援助的基本属性、法律的基本功能和涉外法治工作战略需求共同决定。笔者认为,对外援助法应当具有宣示、规范、协调、保障、统筹等功能。

1. 宣示功能

学界关于对外援助的发展目的和发展效果存在争议,^④但其客观上为受援方提供各类支持,是可以促进发展的经济合作活动。我国的对外援助具有鲜明的发展特性,然而国际上有一些观点出于意识形态、政治博弈等复杂原因,对我国的对外援助活动肆意抹黑。比较极端的观点还将我国对外援助偏激地称为“流氓援助”^⑤“剥削式援助”^⑥。面对此类错误言论,应当通过多种方式明确宣示我国对外援助的理念、目标和原则等,予以坚决回击。

2011年以来,我国先后发布3份政府白皮书阐释援助理念、介绍援助政策与实践,属于对外援助的政策宣示。法律具有普遍、强制适用的效力,通过法律宣示更具有正式性、稳定性和实效性。作为对国际社会的“发展法”“贡献法”,对外援助法既可直接、明确地宣示构建人类命运共同体的援助理念、全球可持续发展的制度目标、并辅以相应的制度安排,也可对我国对外援助的发展品格进行权威宣示、对抹黑我国对外援助的言论予以法律回应、对我国赋能型大国的身份实现法律证成。

2. 规范功能

法律与规划、政策等其他制度共同作用于对外援助活动。规范性是法律与其他制度的基本区别,规划和政策等其他制度通过非威慑性的方式对援外工作予以引导、激励以促进对外援助制度目标实现,法律则是以威慑性方式确保其指引、预测、评价与强制等规范功能来促进对外援助制度目标实现。对外援助法的规范功能是法律基本属性的功能表达,也是法律规范功能的具化。

^④ 例如,赞比亚学者莫约指出援助并没有起到促进增长的效果。See Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*, Allen Lane, 2009, p.29. 再如,美国援外专家兰卡斯特认为援助不能保证但有助于促进发展。See Carol Lancaster, *Sixty Years of Foreign Aid: What Have We Learned?*, *International Journal*, Vol.64:799, p.801 (2009).

^⑤ See Moisés Naim, *Rogue Aid*, *Foreign Policy*, No.159:96, p.95 (2007).

^⑥ Marco Rubio, *Making Foreign Aid Great Again*, at <https://usunrome.usmission.gov/making-foreign-aid-great-again/> (Last visited on November 22, 2025).

具体而言,一是通过制度规范制度。对外援助法通过规范援外规划、援外政策等非法律制度的形成与实施,确保此类引导性制度目标的统一性;通过规范援外规章、规范性文件等具有法律性质的制度的形成与实施,确保配套立法具有形式上的合法性、内容上的协调性与效率性。二是通过制度规范行为。对外援助法通过创设实体规范,明确援助对象范围、阐明基本原则、规定援助职能部门的权力与责任、设定实施主体的权利与义务等,规范各类主体的行为限度;通过确定援助资金的使用方式、规定援助项目的法定类型,细化项目研判、决策、商签、实施、监督、评估等程序,确保对外援助工作有序推进。

3. 协调功能

对外援助是一个价值取向多元、法律规范交叉、机构职能竞合的领域,对外援助法应充分发挥协调功能,实现价值、规范与职能的协同。

第一,价值协调。不同的利益主体对法律有着差异化的期待和价值需求,法律价值之间又具有统一性和对抗性,并最终导致理论上的法律价值取向的激烈冲突与法律实践中的价值两难选择。^{④7}安全与利益、安全与秩序、利益与秩序、秩序与人权等冲突是对外援助法律制度中的典型价值冲突。对外援助法应通过立法目的和法律原则形成价值顺位,并在特定场景中以法律规范的方式对价值诉求进行协调,进而满足国家、实施主体、援外人员以及受援方等不同主体的差异化价值需求。

第二,规范协调。对外援助关系纷繁复杂,不同法律规范在援助领域相互交织、相互竞合甚至相互冲突。对外援助法需要根据立法实际,协调对外援助法不同条款之间的内部关系,妥善处理其与有关配套立法的制度配置关系与规范配置关系;也需要结合本领域的特殊性,根据不同场景就部门法、领域法规范的适用作出选择、进行衔接、予以平衡或特别立法,确保各类规范相互协调、高效运行。

第三,职权协调。长期以来,对外援助活动由多个部门共同参与,既需要横向的部委协同配合,也需要纵向的央地统筹推进,这种多方参与的联动机制中难免存在援助职权之间的紧张、摩擦甚至是冲突。^{④8}体制变革要求创制与修改法律,法律确认体制改革成果并回应体制改革需求。通过对外援助法确认援外管理体制改革成果、牵引援外体制改革,可以有效避免援外部门间的职能冲突、职能交叉或职能缺位。

4. 保障功能

对外援助活动的组织实施经历了从“政府包干”到“政府组织、市场参与”的历程。在对外援助法中对市场主体参与对外援助活动作出制度激励、权利保障、风险应对等规定,符合其利益诉求。第一,制度激励。市场主体具有天然的经济理性,通过立法在财政、税收、融资、出入境管理等方面设定诱致性制度安排,对援外人员的荣誉表彰、特殊待遇、职务晋升等作出规定,可以有效调动市场主体、公民参与援外项目的积极性。第二,权利保护。对外援助活动开展过程中包含行政法律关系、民事法律关系、经济法律关系、劳动

^{④7} 参见陈东升:《冲突与权衡:法律价值选择的方法论思考》,载《法制与社会发展》2003年第1期,第51页。

^{④8} 参见曹俊金:《中国气候对外援助:一项制度分析》,载《太平洋学报》2024年第4期,第54-55页。

法律关系、人事法律关系等各类纵横法律关系,通过立法对市场主体参与援外项目采购的公平竞争权、实施援外项目的合同权利、遭受不法侵害时的救济权利等作出规定,对援外人员劳动(人事)权利、接受培训的权利等作出规定,可为市场主体及援外人员筑牢合法权益“防护网”。第三,风险防范。部分受援国政治动荡、武装冲突、恐怖袭击、自然灾害等风险较为突出,通过立法对援外保险、安全培训、风险预警、人员救助等作出规定,可为我国各类援外主体的海外利益保护提供制度保障。

5. 统筹功能

国内法与国际法之间的分野客观存在,统筹国内法律与国际规则既是对两者动态协调、积极互动关系的认识深化,也是兼顾国家利益与人类共同利益的理性表达。对外援助法基于国内视角、关注国际关系、维护国家利益,统筹发展与安全、国内与国际、个体与集体、当前与未来,融通国内法治与国际法治,进而增强我国的国际影响力以及构建符合国家利益和全球发展利益的国际法律制度塑造能力,是典型的“统筹法”。

对外援助法的统筹功能是其内在属性,也是其超越其他国内法律功能的进阶功能。首先,对外援助法可将我国的《缔结条约程序法》《反外国制裁法》等涉外立法以及其他国内各类法律法规等融入其中,为国内立法的域外适用提供契机,进而带动国内法律的国际传播。其次,我国与受援方形成明确的援助意向后,双方通过商签国际援助协定等方式具体推进援助活动。对外援助法可通过对国际援助协定的商签条件与程序作出规定,为国内涉外立法推进国际法发展提供动能与样本。再次,援外项目从洽谈、商签、实施到交付往往需要经历较长的时间,在此期间可能出现国际形势的巨大变化,对外援助法根据援助实际设定变更、中止、解除国际援助协定的法定事由,可为援外职能部门在相应援助条约中预设变更、中止、终止条款提供法律依据,确保援助活动的开展符合我国的安全和外交利益。最后,国际援助条约签订以后,缔约各方均应全面、善意履行援助条约所设义务,但履行条约义务的国内程序和方法由各国自行决定。^④《对外关系法》第31条规定“国家采取适当措施实施和适用条约和协定”,但并未明确何为“适当措施”。我国当前尚未制定实施和适用国际条约的专门立法,在对外援助法中对国际援助条约的实施和适用作出特别规定,明确援外资源配置、实施主体选定、项目实施管理、项目成果移交等内容,有利于促进国际援助条约的全面善意履行。

四、对外援助法的立法重点

对外援助法的定位体现法律的基本属性、总体格局和主要期待,但对外援助法能否有效回应援外工作实际需要,仍应针对具体问题部署具体制度。明确对外援助法立法过程中需要研究的重点议题至关重要,对此应当坚持问题导向,系统梳理对外援助活动和法制运行中面临的主要难题。同时,结合对外援助法的基本定位,注重不同法律间的相

^④ 参见李浩培:《条约法概论》,法律出版社2003年版,第314页。

互协调,创制或优化具体制度以发挥其预期功能,有效回应援外工作中的挑战与难点。现阶段可重点关注以下方面。

(一) 术语选择

当代中国对外援助实践、政策与法律均长期使用“对外援助”一词,2018年国家国际发展合作署(以下简称“国合署”)成立以来,实践、政策与学术研究中常用“国际发展合作”代替“对外援助”指称部分援助活动。这种现状使得包括对外援助法在内的对外援助法律规范在术语使用上存在着“对外援助”和“国际发展合作”两个选项,面临选择困境。

不同概念对应着不同的内涵和外延,对外援助法的术语选择不仅是影响该法基本概念、法律名称、适用范围的先决性、基础性议题,也会对整个对外援助法律体系的术语选择、该法与其他法律的衔接协调产生系列影响。因而,援外术语选择是对外援助法要解决的首要问题,需要深入探讨。

首先,从词义上来看,两个术语内涵不尽相同,“对外援助”已经形成相对固定的法律界定;“国际发展合作”属于新近引进的发展概念,内涵和外延存在较大不确定性。其次,从功能上来看,二者各有优势,“对外援助”具有综合性、包容性,能清晰表明援助关系的主体和内容,“国际发展合作”具有鲜明的发展特征,强调平等主体之间的互利合作。最后,从国际经验上来看,美国《1961年对外援助法》《2016年对外援助透明度与责任法》使用“援助”(assistance)或者“对外援助”(foreign assistance)作为基本术语;英国《2002年国际发展法》虽以“国际发展”(international development)为其法律名称的构成要素,但内容上仍以“援助”(assistance)作为基本术语;加拿大《官方发展援助责任法》将“官方发展援助”(official development assistance)作为基本术语;丹麦《国际发展合作法》和韩国《国际发展合作基本法》虽出现“援助”(aid)一词,但淡化这一表述,将“发展合作”(development cooperation)或“国际发展合作”(international development cooperation)作为其法律名称和法律内容的基本术语。可见,国外立法对援外术语的选择不尽相同,立法中仍需结合我国实际予以确定。

笔者认为,对外援助法应将“对外援助”作为基本术语。一方面,我国官方和民间历来使用“对外援助”一词,包括《对外关系法》在内的所有现行法律、法规、规章均沿用这一表述,若采用“国际发展合作”作为基本术语,不仅需全面修订所有对外援助法律文件、修改《对外关系法》第27条,也需对其他相关法律、法规中的对外援助条款进行修改,将产生巨大的制度适配成本。另一方面,“国际发展合作”的内涵在学术、实践、政策上均未形成共识,其与对外援助、对外经济合作及其他以发展为目的的国际合作(如教育、科技、文化、卫生等各领域的国际合作)的关系仍未明确。《对外关系法》第27条虽在法律层面引入“国际发展合作”,却在“发展领域的国际合作”的意义上使用,与“对外援助”并非同一层次的平行或交叉概念。^⑤若将“国际发展合作”作为基本术语,容

^⑤ 参见曹俊金:《论〈对外关系法〉中的对外援助条款》,载《武大国际法评论》2024年第6期,第11-12页。

易混淆不同性质国际合作活动的界限与关系,不利于明确对外援助法的适用范围,进而给对外援助法与其他法律中的国际合作规范的关系协调带来挑战,可能影响对外援助法的顺利创制与适用效果。

当然,在对外援助法中采用“对外援助”是综合制度适配、立法技术、立法成本等因素作出的理性选择,目的在于满足立法的科学性、明确性要求。这种选择本身并不意味着排斥或者禁用“国际发展合作”,也不可能产生类似的法律效果。实际上,作为具有丰富内涵的新兴发展话语,“国际发展合作”在我国今后国际合作实践与政策中的使用既有必要,也是趋势。

(二) 法律适用范围

国内关于法律的适用范围的争议主要体现在对象范围方面。法律适用的对象范围指哪些行为应当遵守某特定法律的规定、哪些行为不受该法的约束。^{⑤1}明确哪些援助活动应当受到对外援助法调整,是立法过程中的核心问题。

1. 对外援助活动的基本内涵

我国《对外援助管理办法》将对外援助界定为“使用政府对外援助资金向受援方提供经济、技术、物资、人才、管理等支持的活动”^{⑤2}。结合该办法第3条,对外援助包含三个要素:第一,资金来源的公共性,即使用政府资金进行援助的活动;第二,对象的跨国性,援助的对象是“受援方”,主要是与中华人民共和国已经建立外交关系且有接受援助需要的发展中国家,以及以发展中国家为主的国际组织(在人道主义援助等紧急或者特殊情况下还包括发达国家或者无外交关系的发展中国家);^{⑤3}第三,内容的经济性,即以“经济、技术、物资、人才、管理等支持”为主要内容。

上述界定总体符合我国援外实际,但也存在优化空间。一方面,建议将“发展目的”作为界定对外援助的基本要素。经济合作与发展组织以及不少发达国家大都将“发展”作为国际援助的核心要素。以加拿大为例,其在《官方发展援助责任法》中规定“国际援助是指由政府提供的具有促进国际发展……等用途的资金”。^{⑤4}我国的对外援助虽然有别于发达国家的官方发展援助,但发展是我国对外援助的基本面向,理应在概念界定中体现。另一方面,建议优化援助内容的表述。通过“提供经济、技术、物资、人才、管理等支持”开展对外援助符合实际,但“经济”与其他支持存在包含与被包含关系,应在立法过程中予以调整。

2. 特殊援助活动的法律适用问题

明确对外援助基本界定之后,对一些特殊援助活动是否应纳入对外援助法的适用范围,需要深入讨论。

^{⑤1} 参见汪劲、张钰羚:《论我国〈核安全法〉的调整范围》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》2017年第2期,第3页。

^{⑤2} 《对外援助管理办法》第2条。

^{⑤3} 参见《对外援助管理办法》第3条。

^{⑤4} See Official Development Assistance Accountability Act, § 3, at <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.8/page-1.html> (Last visited on November 22, 2025).

首先,民间援助是否应纳入适用范围。民间援助资金是政府援助资金的重要补充,但两者具有不同的法理基础和运行逻辑。《对外援助管理办法》第2条、第19条采用“排除适用+制度激励”的模式,原则限于政府援助,但支持政府以外的私人组织(社会组织、智库等)参与援助活动。其他国家的立法例也大都采用这一模式。那么,是否需要突破现有做法?笔者认为,不宜将民间援助直接纳入适用范围。一是国内公众的援外认知参差不齐,若对民间援助作出系统规定,势必形成相应的权利、义务、责任规则,可能增加立法的复杂性。二是政府援助与民间援助在援助目标、援助资金、援助主体、援助对象、援助决策、援助实施等各方面均存在较大差异,并行规定将大大增加立法难度。可保留现有做法,以政府援助为对象,同时为民间援助预留制度通道,引导、激励民间力量参与对外援助活动。

其次,参与多边援助是否应纳入适用范围。我国参与多边援助的方式主要有两类:一类是向国际组织捐赠、用于国际组织的业务活动;另一类是与国际组织合作开展援助项目。《对外援助管理办法》没有明确提及“多边援助”,但对这两类活动都作了规定。^{⑤⑤}鉴于多边援助具有可广泛动员发展资源、提供多样化援助工具、拓展援助范围与领域、提供政治缓冲等优势,^{⑤⑥}且在援助目标、资金来源、援助主体等方面与双边援助存在相似性,将其纳入适用范围既有立法必要和制度基础,也有可操作性。建议根据我国参与多边援助的不同类型分别作出规定:对于第一类,由于在管理体制、援助方式、援助流程等方面具有特殊性,可考虑设置专门章节,在双边援助之外就援助管理机构、决策程序、资金拨付、使用监督、效果评估等作出特别规定;对于第二类,目前仍处于探索阶段,缺乏制度经验,可先行作出原则性、鼓励性规定,待条件成熟后再创制法规、规章予以规范。

再次,对外紧急人道主义援助是否应纳入适用范围。对外紧急人道主义援助与常规援助既有共性、又有区别,在援助目标、援助原则、管理环节等方面应适用一般规定,但在项目决策、资金安排、物资采购、具体实施等方面都具有紧急性和灵活性特点,客观上难以或不宜在对外援助法中予以全面规定。我国古代曾就留学生招收管理、救灾援助等特定援助事项制定单行法,一些国家也就紧急援助制定了单行法^{⑤⑦}。可借鉴相关立法经验,将对外紧急人道主义援助纳入适用范围,适用援助目的、基本原则、体制制度、管理环节、制度激励以及法律责任等一般规定,并通过单行立法或授权立法,就项目决策、资金安排、物资采购等特殊需求作出专门规定。

最后,军事援助是否应纳入适用范围。尽管军事援助也是对外援助的重要组成部分,且我国历史上也存在着军事援助的实践,但军事援助不宜纳入适用范围。理由在于,我国的对外援助主要是经济技术援助,现有的对外援助法律制度也是以此为基础创制而成,^{⑤⑧}

^{⑤⑤} 参见《对外援助管理办法》第3条第1款、第20条第1款第4项。

^{⑤⑥} 参见曾璐、孙蔚青、毛小菁:《美国多边援助的做法、问题及借鉴》,载《国际经济合作》2019年第6期,第101-102页。

^{⑤⑦} 如日本《国际紧急救援队派遣法》、韩国《海外紧急救援法》等均属于这类立法。

^{⑤⑧} 《对外援助管理办法(试行)》(已废止)第49条规定,军事援助管理不适用本办法;《对外援助管理办法》第50条规定,对外军事援助,按照国家和军队有关规定执行。

将军事援助纳入适用范围缺乏法律规范基础。此外,军事援助属军事法和对外援助法交叉调整领域,但其实施主体系军事机构,虽是援助活动但更是军事活动,长期以来由军事法调整。加之绝大部分国家的对外援助基本法均未规定军事援助,将军事援助纳入适用范围并非国际通行做法。

(三) 法际协调

对外援助法应充分发挥协调功能,处理好与有关法律之间的关系,满足涉外法治和援外活动的特殊需求。

第一,处理好“援外法—涉外法”之间的关系。作为涉外法律体系的重要组成,对外援助法应与对外关系基础法、其他涉外立法形成良性互动。一方面,应就对外援助的基本原则、管理体制、主要方式、基本程序、重要制度、激励保障、法律责任等作出规定,与《对外关系法》进行衔接,强化《对外关系法》的实施。另一方面,应与其他涉外法律法规形成协同,强化涉外法治的战略功能。例如,对外援助法可对受援方、国际组织等实施、协助、支持危害我国主权、安全、发展利益的行为规定“援助制裁”,以与《反外国制裁法》第15条规定的反制措施进行协同。

第二,处理好“援外法—部门法”之间的关系。对外援助法并不是一个“自足”的体系,在依赖行政、经济、民事、刑事等部门的基本法律规范共同调整对外援助活动时,也要充分考虑此类部门法在对外援助领域适用的消极作用——这类法律往往难以顾及援外总体战略考量或管理要求。作为对特定领域、特殊问题进行回应的领域法,对外援助法需要关注对外援助活动本身的特殊性,与各部门有关基本法律做好衔接。例如,由于对外援助法律、行政法规缺位,援外职能部门只能在《行政处罚法》和国务院规定的范围内设定行政处罚的种类和幅度,^⑤导致当前援外行政处罚的种类相对较少、罚款数额相对较低,^⑥援外执法力度相对有限,难以体现过罚相当的行政处罚原则,无法产生有效的威慑功能。这就要求对外援助法对各类援外主体的违法行为规定合适的处罚种类、合理的处罚幅度,满足对外援助活动管理的法制需求。

第三,处理好“援外法—领域法”之间的关系。由于不同领域存在相互交叉,因而即使是就有关专门领域制定的法律,也可能超越本领域而产生“域外”适用效果,为其与对外援助法律规范共同调整援助活动提供契机。例如,援外项目开展过程中涉及建筑工程管理、产品质量、货物通关管理、劳动人事、人身财产保险等具体的社会关系,需要借助其他专门领域的立法共同调整。由于不同领域的立法具有不同的价值取向与制度目标,对外援助法应通过创制协调规范或特别规范,与《建筑法》《产品质量法》《海关法》

^⑤ 2021年《行政处罚法》修订之前,尚未制定法律、行政法规,因行政管理迫切需要依法先以部门规章设定罚款的,部门规章可以设定的罚款数额为不超过3万元,参见《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔1996〕13号);2021年《行政处罚法》修订之后,除特定情形外,部门规章可以设定的罚款数额上调至不超过10万元,参见《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔2021〕26号)。

^⑥ 例如,对外援助项目实施主体实施挪用对外援助资金等违法行为的,在行政处罚方面,国合署仅能给予警告或者通报批评,以及并处最高3万元人民币的罚款,参见《对外援助管理办法》第48条。

《劳动法》《劳动合同法》《社会保险法》《保险法》等其他相关领域立法进行充分衔接与协调。

（四）援外管理体制

我国当前援外管理体制仍存在机构职责规定不够清晰、协调机制不够明确、项目运行管理不够流畅、主管部门组织保障不够有力等问题,对外援助法应为援外管理体制高效运行提供法治保障和制度牵引。

第一,明确援外职能部门法定职责。如前所述,我国的对外援助管理存在横向“部委关系”和纵向“央地关系”并存的体制现实。2018年援外管理体制改革的国合署与其他援外职能部门的关系问题仅作了原则规定,对外援助法应对援外体制改革成果予以确认、细化,明确援外职能部门的法定职责及其界限。具体而言,应当围绕对外援助工作的领导、主管、执行、建议、协助等部门分工,明确规定中央外事工作领导机构为对外援助领导机构,细化其领导职能;明确国合署主管对外援助工作,细化其主管职责;明确商务部、生态环境部、农业农村部、教育部等有关职能部门的执行职责,规定其根据分工推进援外项目实施工作;明确外交部为对外援助建议部门,规定可根据外交需要提出相关工作建议;明确省、自治区、直辖市的对外援助职责,厘清中央和地方的机构关系和职责界限。

第二,确定援外统筹协调机制。为加强部门间职责协同,我国先后确立了两个层面的协调机制,即《对外援助管理办法》第7条确立的对外援助部际协调机制和《对外关系法》第9条确立的中央外事工作领导机构统筹协调机制。^{⑥1}这两个机制在不同时期、不同层面发挥了重要的统筹协调功能,但这种功能相似、平行存在且均依法确立的统筹协调机制容易导致机制运行中的紧张关系。建议在立法时参考以下方案予以解决:第一种是“选择”方案,鉴于中央外事工作领导机构能够对援外工作开展全面、及时、有力的统筹协调,可以将统筹协调职责纳入其援外领导职责,不再规定对外援助部际协调机制。第二种是“协调”方案,若既要发挥中央外事工作领导机构在顶层设计、重大战略决策等方面的统筹协调效能,也要发挥对外援助部际协调机制在“加强横向协作和纵向联动,统筹各部门、地方政府和社会组织力量,集成优势资源”^{⑥2}等方面的功能,可对二者同时作出规定,但应明确各自职责及职责界限。

第三,牵引援外全链条管理。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,“深化援外体制机制改革,实现全链条管理”^{⑥3},意味着优化援外管理中的“决策—执行”“执行—监督”“执行—评估”等机构与职能衔接是深化援外体制机制改革的重要方向。对外援助法应为深化援外体制机

^{⑥1} 中央外事工作领导机构负责对外工作的“决策和议事协调”“负责对外工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实”。

^{⑥2} 参见中华人民共和国国务院办公厅:《新时代的中国国际发展合作》,人民出版社2021年版,第68页。

^{⑥3} 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过。

制改革提供法律方案。一方面,可在现有援外项目管理机构基础上,适度整合援外项目实施力量,组建独立的项目实施管理机构(以下简称“独立实施机构”),通过这一平台统筹实施资源,解决援外实施管理机构相对分散、协调成本较高的问题。另一方面,强化援外主管部门与独立实施机构之间的法律、财务、行政联系,提升援外实施与援外决策、援外监督、援外评估之间的机构衔接效能。

第四,健全援外主管部门的组织机构体系。机构职责与机构配置之间的“剪刀差”对国合署的援外“主管”职能形成巨大挑战。从内部来看,国合署在国内尚未建立派出机构,地方援外工作仍需依托地方商务部门支持;从外部来看,国合署在国外尚未公布独立的驻外机构,援外项目的推进、监督和评估等“现场”反馈,必然需要依赖驻受援国大使馆的协助。对外援助具有很强的政治性、战略性和专业性,需要来自各方面的支持和保障。对外援助法应规定援外主管部门可根据履职需要设立派出机构、驻外机构和专家咨询委员会,为加强援外机构支持体系预设制度空间,缓解机构职责与机构配置间的紧张关系。

(五) 援外项目管理

项目制是援外工作的主要推进方式,我国目前已形成“五纵五横”的项目管理制度,^{⑥4}但仍存在项目类型设置不合理、项目管理制度结构有待优化、项目管理制度供给迟滞等问题,需要对外援助法提供制度“良方”。

第一,优化法定项目类型。《对外援助管理办法》第19条规定的8类援助项目中,有的是援助过程中形成的通俗名称,如援外成套项目就是通常所称的“基本建设项目”^{⑥5},属于工程项目范畴,宜调整为建筑工程项目,与《建筑法》等法律规定的术语相衔接;有的属于资金使用方式创新,如南南合作援助基金项目是利用全球发展和南南合作基金(原南南合作援助基金)开展的援助项目,不宜作为一种独立的项目类型;有的相互之间可能存在交叉,如技术援助项目可能与成套项目、人力资源开发合作项目存在相互交叉,不利于项目分类与援外统计。在立法过程中,应将建筑工程项目、物资项目、技术援助项目、人力资源开发合作项目、志愿服务项目、援外医疗队项目、对外紧急人道主义援助项目作为法定项目类型,并通过立法解释明确各类援助项目的含义、厘清项目界限。

第二,型塑项目管理制度框架。对外援助遍布于经济、社会、文化、医疗、农业、科技等不同领域,项目类型、流程、开展方式又相对复杂,导致项目管理规范庞杂、体系性不强。对外援助法需要从全局性视角就项目管理的基本制度作出规定,形成全面涵盖、体系协调、重点突出的项目管理制度体系。具体而言,应总结我国援外项目开展过程中的经验与教训,整合既有的以建筑工程项目、物资项目、技术援助项目等项目类型为“横向”,以决策立项(包含项目建议、项目可研、决策立项、对外商签等)、项目实施(包含资

^{⑥4} 参见俞子荣:《不平凡的探索与成就——中国对外援助70年》,载《国际经济合作》2020年第6期,第16页。

^{⑥5} 石林主编:《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社1989年版,第102页。

格准入、采购招标、合同管理、资金拨付等)、项目监督、项目评估等项目管理流程为“纵向”,以推进方式、援助领域等为“竖向”,创制立体、全面、完备的项目管理制度体系框架。

第三,授权项目管理配套立法。我国援外项目管理法律制度发展较为滞后,人力资源开发合作、援外医疗队、对外紧急人道主义援助等项目尚未形成专门规章,成套项目、物资项目、技术援助项目、志愿服务项目虽已出台部门规章,但未能根据援外体制改革成果和现实需要及时修订。可在对外援助法中授权制定综合性实施条例、项目管理专门规章,通过创制和实施法律规范推进项目管理配套法规、规章发展。

(六) 援外公共关系

如前所述,目前国际社会关于我国对外援助的动因与正当性仍有不同看法,应当充分发挥立法的宣示、保障功能,培育良好的援外公共关系。

第一,突出援助目标。我国以优秀传统文化为精神内核,深入思考与世界相处之道,创造性提出人类命运共同体理念,以此为基础将自身发展诉求与全球发展目标进行深度链接,基本完成对外援助理念的升华与政策宣示。下一步,可参照美国、韩国等国立法经验,^[66]在对外援助法中独立设置“援助目标”条款,明确宣示“中国开展对外援助重点关注如下目标……”并将帮助受援方减贫、促进全球可持续发展、加强友好合作、推动构建新型国际关系、推动构建人类命运共同体等目标分款列举,强化援助目标的法律表达。在设定具体目标时,应处理好道义和利益关系的辩证统一,^[67]注重发展目标与外交目标的整合,加强国家利益和国际利益的统筹。

第二,明确援助原则。对外援助法应当全面、完整地规定开展对外援助的基本原则,除重申《对外关系法》确认的尊重他国主权、不干涉他国内政、不附加任何政治条件三项政治性原则之外,还应规定自愿援助原则、限度援助原则、合作互利原则、援助实效原则等经济性、技术性、规范性基本原则,将平等自愿、量力而行、讲求实效、合作共进等实践经验法律化,消减公众对援助规模、方向、实效的担忧。

第三,强化制度保障。公共支持是一国推进对外援助的政治基础,一些国家在其立法或类似文件中创设援外公共关系培育制度,提升援助的国内支持。例如,日本《发展合作大纲》规定通过援助信息披露、拓展发展合作海外关系、加强发展合作教育等方式培育援外公共关系,^[68]韩国《国际发展合作基本法》专门设置“促进公众参与的公共关系”条款来巩固援助实施基础。^[69]我国可以“了解—认同一行动”为培育援外公共关系的基本逻辑,在对外援助法中就援助信息传播、人才培养、公众参与等作出规定,提升公众援外认知、优化援助实施基础。

[66] See Foreign Assistance Act of 1961, § 102, 22 U.S.C. § 2151 (2024); Framework Act on International Development Cooperation, § 3, at <https://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=Framework+Act+on+International+Development+Cooperation&x=15&y=22#liBgcolor1> (Last visited on November 22, 2025).

[67] 参见秦亚青:《正确义利观:新时期中国外交的理念创新和实践原则》,载《求是》2014年第12期,第56页。

[68] See Development Cooperation Charter, Part III, § 3, at <https://www.mofa.go.jp/files/100514705.pdf> (Last visited on November 22, 2025).

[69] See *supra* note 66, Framework Act on International Development Cooperation, § 18.

五、结 语

我国正日益走近世界舞台中央,要更好地将中国发展与世界发展相联系、将中国人民利益同各国人民共同利益相结合,坚持统筹推进国内法治和涉外法治,以更加积极的姿态参与国际事务,共同应对全球挑战,努力贡献全球发展。^⑩ 对外援助作为我国向世界提供公共产品的基本方式,具有极其重要的发展价值和战略价值,高质量推进对外援助工作意义重大。对外援助法既是回应援外工作开展的现实需要,更是全面推进依法治国的基本要求。

我国的对外援助法制具有深厚的历史底蕴,为对外援助法提供精神品格、制度素材和规范先例。新中国成立以后,我国秉持国际主义精神,坚持正确义利观,力所能及地为其他国家开展各种形式的援助活动,根据国情实际适时调整援助规模、布局、结构和领域,不断积累对外援助管理和制度建设的实践素材与经验。在长期实践中,我国逐渐探索、稳步推进对外援助的制度化,先后出台一系列调整援助活动的行政规范性文件、部门规章,启动对外援助法制化进程,为对外援助法的制定提供直接的立法经验、当代的规范样本。进入新时代,我国创造性提出构建人类命运共同体的对外交往理念,不断制定和完善专门调整援助活动的部门规章、规范性文件,在《对外关系法》等法律法规专设对外援助相关条款,稳步推动对外援助法制化进程。与此同时,通过对外援助管理体制改革,推动援外工作统一管理,改革优化援外方式,为增进人类共同福祉作出更大贡献。可以说,制定对外援助法的理念基础、规范基础、机构基础等立法基础日趋成熟,应当加强研究,尽快启动起草工作。在研究起草过程中,应当坚持问题导向,重点关注援外术语选择、法律适用范围、援外法际协调、援外管理体制、援外项目管理、援外公共关系等议题,形成相应的立法表达与制度安排。

任何一部法律都是理性的逻辑演绎,^⑪ 作为科学活动的立法过程,是理性分析、科学论证、严谨表达的融合过程。除了本文讨论的问题之外,还有诸多问题有待进一步研究。如,对外援助法的立法模式决定立法的宏观方面,合理的立法模式有助于法律功能的实现,在制定对外援助基本法时,不同国家基于本国实际采用了不同的立法模式,我国应当采用何种模式,需要结合立法需求、立法环境、立法成本、立法能力等因素综合确定。再如,对外援助法的篇章体系结构是否合理,决定对外援助基本制度能否得到科学合理地选择与表达,形成何种篇章体系结构,需要在总结现有对外援助法律文件、遵循当前对外援助制度逻辑基础上加以提炼和型塑。又如,对外援助法律制度体系是对外援助法的内核,决定对外援助法的立法目的与制度功能能否全面兼顾、有效实现,如何建构全面、科

^⑩ 参见中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室编:《习近平法治思想学习纲要(2025年版)》,人民出版社、学习出版社2025年版,第132页。

^⑪ 肖国兴:《论〈能源法〉的理性及其法律逻辑》,载《中州学刊》2007年第4期,第83页。

学、协调、高效的对外援助制度体系,需要以充分调研对外援助立法实际、系统梳理对外援助法律制度为基础予以科学建构。这些问题都是对外援助法论证起草过程中所要解决的基本问题或重要问题,有待深入探讨、专门研究。

可以相信,对外援助法的制定和实施,必定能够进一步充实我国涉外法律“工具箱”,更好维护我国主权、安全和发展利益,不断提升我国涉外法治体系与法治能力,成为推动全球可持续发展、构建人类命运共同体、实现中国世界理想的制度动能。

Abstract: Foreign aid constitutes a crucial domain of foreign exchanges, rendering its legislation a practical necessity. China's traditional culture, aid practice, and legal institutions provide the formulation of foreign aid law with an ideological core, institutional material, and legislative basis. The foreign aid law serves as the foundational law of the foreign aid legal system, a critical component of the foreign-related legal system, and a field law within the system of socialist rule of law with Chinese characteristics. It should fulfill the institutional functions of declaration, regulation, coordination, safeguarding, and integration. During the process of studying and formulating the foreign aid law, attention should be paid to such key issues as terminology selection, scope of application, inter-legal coordination, governance mechanisms, project management, and public relations, so as to form corresponding legislative expressions and institutional arrangements.

(责任编辑:王莉萍)