



# 新中国民间外交发展的三个阶段

苏淑民

【摘要】民间外交在新中国成立以来大致经历三个阶段：人民外交时期，打开了新中国与外界的联系；民间外交时期，改革开放后超越意识形态广泛缔交并为经济建设创造出良好的氛围；新世纪以来的人文外交时期，其主要任务是传播中华文化，增强中国话语权，为实现中华民族伟大复兴，构建和谐世界贡献力量。

【关键词】人民 民间 人文 外交 【中图分类号】D829 【文献标识码】A



民间外交是新中国外交的一大特色，并与时俱进地不断发展。时任外交部长陈毅曾指出：“灵活运用政府外交和民间外交两种形式，特别是广泛开展民间外交，是新中国在国际关系中的一个创举。”<sup>①</sup>新中国领导人对民间外交一贯非常重视，并且立足于中国的具体国情，紧扣世界形势的变化，适时地提出了各具特色的民间外交思想。毛泽东、周恩来提出了人民外交、“以民促官”思想，邓小平提出民间外交为经济建设服务的思想，21世纪以来提出开展人文外交、构建“和谐世界”的思想，均与时俱进地指导了民间外交事业不断向前发展。

## 20世纪50-70年代的人民外交时期

作为中国特色的外交形式，在改革开放前被称为“人民外交”。新中国成立初期，与其他国家建立外交关系的活动空间有限，中国外交的首要任务是打破西方国家的封锁，打开新中国与外界的联系，扩大中国在世界上的影响。以毛泽东、周恩来为代表的第一代领导集体，创造了“人民外交”这种全新的外交形式，其具体方针是“民间先行、以民促官”，因而，当时民间外交配合政府外交的主要任务是“立足”。

人民外交具有很强的阶级性、政治性和意识形态色彩。“人民”是个政治色彩浓厚的概念，它与法律意义上的“公民”不同，在我国，“人民”是与“敌人”相对应的称谓，毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾问题》一书中对我国内部的“人民”范畴有过非常明确的论述。在国际上，各国“人民”是与统治集团和帝国主义分子相对应的概念。人民外交思想是在马克思列宁主义关于人民群众是创造世界历史动力的思想指导下，总

结中国共产党长期的革命斗争经验而提出的。

毛泽东提出了“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”的著名论断。这其中就包含着人民群众在外交和国际舞台斗争中的决定作用。一方面，人民外交是中国共产党进行国际统一战线战略的具体实践。毛泽东的外交战略思想是“着眼于人民”，“寄希望于人民”，建立最广泛的国际统一战线，依靠世界人民的力量反对帝国主义的侵略政策和战争政策，争取一个和平的国际环境。另一方面，人民外交也是党的群众路线传统在外交领域里的体现，即外交要依靠群众，人民群众是外交实践的主体。国与国之间的友好关系，也只有建立在人民利益的基础上，才能够持久。

早在延安时期，中国共产党就重视大力开展人民外交，当时中共不仅接待了不少同情和支持中国革命的外国朋友，还派出代表团出席国际组织召开的各种会议。20世纪40年代，日本共产党领导人野坂参三在延安与毛泽东等中共领导人达成共识：中共执政后与日共及其领导的“日本人民”发展互利贸易和友好往来，支持日共以广泛的人民统一战线经选举建立“民主日本”的努力。这是“中日人民友好”思想和“人民外交”政策的历史发端。

新中国成立后，政府外交与人民外交几乎同时建立。在外交部成立大会上，周恩来就指出，“外交工作有两方面：一面是联合，一面是斗争。对兄弟国家战略上要联合，对帝国主义国家战略上要反对。”1952年，在对我国驻外使节会议上的讲话中，周恩来提出，“外交是国家和国家间的关系，还是人民和人民间的关系？外交工作是以国家为对象，还是以人民为对象？我们要团结世界各国的人民，不仅兄弟国家的人民，就是原殖民地半殖民地国家和资本主义国家的人民，我们也都要争取。但就外交工作来说，则是以国家和国家的关系为对象的。外交是通过国家和国家的关系这个形式来进行的，但落脚点还是在影响和争取人民，这是辩证的。”在多次实际的外交活动中，周恩来不止一次地指出，“两国人民之间的关系，不能单靠职业外交家来进行，更多地应该依赖两国人民直接地来进行”。

正是在人民外交思想的指导下，新中国成立后，工会、青联、妇联、中国人民保卫世界和平委员会（简称工、青、妇、和）这四大人民团体就积极开展了人民外交活动。1949年12月，新中国第一个专门的人民外交团体——中国人民外交学会成立。1952年5月，中国国际贸易促进会成立，1954年5月，

中国人民对外文化协会成立。这些组织成立后，以民间团体的形式邀请和接待世界各国经济、贸易、文化、艺术、教育、科学技术等方面的人士，以及各国半官方人士（议员、党派领袖等）访华，并组织代表团出国访问，成为新中国对外开展人民外交活动的主要力量。

在这一时期，中国民间外交组织还通过组织群众集会、召开讨论会、发表公开声明等方式，对亚非拉各国人民反帝、反殖、争取民族独立和维护国家主权的正义斗争给予同情和支持，增进了中国人民和第三世界各国人民之间的友谊，为中国同许多第三世界国家建立和发展国家关系打下了基础。

正是由于民间外交的开展，在很多国家中结交了许多在社会声望、学术地位上很有影响的朋友，新中国的外事活动范围才不断地扩展，新中国的影响不断地扩大。应该说，60年代以后，许多国家陆续和中国建交，人民外交奠定了良好基础。其中中日之间的“以民促官”，中美之间的“乒乓外交”，在推动中日、中美关系正常化过程中留下了深刻的印记。

随着中美关系改善和中日邦交正常化的实现，中国与世界主要国家建立了正式官方关系，中国外交的政府间形式普遍建立起来。此后，人民外交的称谓逐渐被民间外交所取代。中国领导人及时提出了“官民并举”的方针，指出开展官方外交可以为民间外交提供更为有利的方便条件，同样，民间外交活动的力度不减，继续发挥其在国家友谊建立过程中的重要作用。周恩来曾指出，民间外交活动的内容和形式要多种多样，应涵盖整个人民群众体系。这实际上提出了中国开展“大外交”、“总体外交”的思想。

## 20世纪70年代以来的民间外交时期

党的十一届三中全会后，我国进入改革开放、建设有中国特色社会主义的新的历史时期。以邓小平为核心的党的第二代领导集体，提出了时代主题由战争与革命向和平与发展转变，中国的首要任务和最大的政治是搞好经济建设，各项工作（包括外交工作）都要服务于这个中心。之后，“民间外交”概念正式使用并广泛流传开来，一些主要人民团体也表示其所从事的对外交往活动为“民间外交”，人民外交完成了向民间外交的转型。

“民间”一词具有中国特色，是与“官方”或“政府”相



对应的称谓，与政治意义上的“人民”不同。随着改革开放战略的实施以及国际社会相互依赖的日益加深，民间外交淡化了意识形态色彩，不同于从属于世界革命的人民外交，开始突出其对具体政治、经济和文化尤其是经济利益的追求，从而成为较为独立的外交形式。

人民外交向民间外交的转型反映了中国外交的思想和形式变化，即从“革命外交”向“务实外交”的转变。这种转变表明，外交指导思想的非意识形态化，阶级斗争意义的人民外交向增进国民交流意义的民间外交的转变；外交对象的非政治标准化，即人民外交的外国对象，从政治意义上的“人民”转变为一般意义的“民间”；外交目标的现实主义利益化，即从试图实现直接政治目的的斗争运动型、“以民促官”型的人民外交，转变为在国家间关系的社会基础培育和全面实现国家利益两个方向上，配合总体外交的战略利益型、可持续发展型的民间外交。

改革开放后，民间外交继续受到高度重视。邓小平曾指出，如果国家之间的外交活动仅以政府作为主体，忽视人民群众在对外交往中的权利地位与作用，那么，国家彼此之间的感情与友谊是难以深厚、牢固的。因此，要通过民间渠道对外开放，要借助并利用国内国际两个市场、两类资源，吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，加快中国的社会主义现代化建设。这一时期民间外交的主要任务是超越意识形态广交朋友以及为经济建设服务，具有开放性、经济性、自发性等特点。

一是不以意识形态划线，广交天下朋友，为国家间关系发展奠定巩固的群众基础。十一届三中全会以后，我国实行全方位的外交政策。邓小平指出，中国“不参加任何集团”，“坚持同所有国家都来往”，“同谁都可交朋友”。在考虑国家关系时，要“不去计较社会制度和意识形态的差异”，“着眼于自身长远的战略利益”。在对外活动中，“左中右、上中下、大中小或三教九流都可来往”。在上述方针指导下，民间外交的渠道大大拓宽，优势得到充分发挥。我国同许多意识形态相异国家的民间交往也日趋频繁，工作对象亦不局限于对口友好组织，发展到政治、经贸、学术和文化等各界。我国民间友好团体也蓬勃发展起来，发挥各自的优势和特点，积极开展民间外交工作。

二是推动对外民间经贸合作，为经济建设牵线搭桥。改革开放以来，各种民间外交机构承担“引进来”和“走出去”的牵线搭桥工作，接待了许多大企业、跨国公司 etc 经济界知名人

士，通过会见国家领导人以及参观座谈等，为发展对华贸易与投资牵线搭桥；同时接待一些在野政界名流率领的经贸考察团，从政治上推动同中国的经贸合作。利用国际友好城市渠道，开展中外经贸合作，也是为经济服务的重要方面。不少省市通过友城渠道在引进资金、科技和人才等方面取得了显著成果。

三是开展民间对外文化交流，搭建心灵沟通桥梁。改革开放以来，民间对外交流的不断扩大和发展更加引人注目，同许多国家和地区的文化交流都是民间项目多于官方往来。尤其是20世纪90年代后期以来，无论是我国派出还是外国来华的艺术表演和展览项目，民间交流所占的比例均达到90%以上。丰富多彩的文化交流活动，如涓涓细流，以其特有的亲和力、吸引力与影响力，搭建起心灵沟通的桥梁，为促进国与国之间关系的发展发挥了积极的推动作用。

## 21世纪以来的人文外交时期

进入21世纪以来，特别是中国举办2008年奥运会以后，人文外交成为中国外交的重点。“人文”一词最早出现在《周易》的《贲卦·象传》中：“刚柔交错，天文也。文明以止，人文也。观乎天文，以察时变；观乎人文，以化成天下。”人文外交兼重“人”“文”，从主体上看，侧重于民间，从内涵上侧重于文化，因而是民间外交和文化外交的统一。

“人文外交”是指通过人员交流，以达到思想沟通和文化传播，提升国家软实力和话语权，实现文化推广目的的外交活动。它既包含了普世性的价值理念，又有着传统中华文化的独特内涵。具体来说，人文外交具有如下特征：

从外交主体上看，“人文外交”强调非官方的民间力量的参与。相对于传统外交而言，它具有更强的民众参与性、互动性和广泛性。从这一点上说，人文外交是具有中国特色的民间外交在新时期的发展。

从方式上看，“人文外交”所关注的内容涵盖对外文化、体育、旅游、民间交流等与普通民众生活更为贴近的领域，因而使当代的中国外交具有了更大的广延性和普遍性。

从外交理念上看，“人文外交”强调世界各种文化的对等交流、共生并存、求同存异。可以说，它直接体现了中国“和平、发展、合作”的外交宗旨与“世界大同”的外交理想。

从外交目的上看，开展“人文外交”意在传播中华文化，

并促使世界更加了解中国，中国更加融入世界，进而“化成天下”，共同构建和谐世界。它的具体运作，必然有助于传播中国的正面形象，进一步提升中国软实力。

与公共外交不同，人文外交的主要目的是为了“化成天下”，传播中华文化，而公共外交主要目的主要是为了国外民众理解支持一国的外交政策。与民间外交相比，人文外交更加凸显了中国文化的特色和传统。

2008年奥运会在北京成功举办，中国外交尽显人文特色，也彰显了中国外交的成熟与自信。同年10月，中国外交部长杨洁篪在中央党校所做的题为“奥运后的国际形势与外交工作”的报告中第一次提出了人文外交概念，指出“要大力开展人文外交，积极扩大对外文化、体育、旅游等领域合作和民间交流，进一步推进海外孔子学院和中国文化中心建设，传播中华优秀传统文化。加强与国外非政府组织、社会精英、智库和专家学者的交流，广交朋友、增进了解，消除误解。通过公众喜闻乐见的形式，介绍中国的真实情况，争取国际社会最广泛的理解和支持。”2009年7月，胡锦涛主席在出席第十一次驻外使节会议的时候指出：“要加强公共外交和人文外交，开展各种形式的对外文化交流活动，扎实传播中华优秀传统文化。”党的十八大报告把人文交流放在战略高度，第一次明确指出“扎实推进公共外交和人文交流”。习近平总书记在2013年12月主持中共中央政治局第12次集体学习时强调，“提高对外文化交流水平，完善人文交流机制，创新人文交流方式，综合运用大众传播、群体传播、人际传播等多种方式展示中华文化魅力”，提高国家文化软实力。习总书记提出的“一带一路”的战略倡议，把民心相通作为“五通”之一，为人文外交又提供了新的发展动力。

人文外交成为当前中国外交的一大亮点，是当代中国外交不断开拓进取的体现，是中国外交理念的一个独创。如果说当年倡导并践行“人民外交”或“民间外交”的做法是新中国外交实践中一个充满智慧的创举，那么，今天提出增强“人文外交”的作用，可以说是“人民外交”或“民间外交”在21世纪的继承、丰富和发展。

开展人文外交是实现“中国梦”的重要举措。21世纪是实现中华民族伟大复兴“中国梦”的关键时期。“中国梦”的核心内涵就是将中国建成一个主张平等合作、互利共赢，奉行多边主义、包容主义，具备一流“硬实力”、“软实力”，成熟、负责任的超级大国。而中国走向大国道路，应该是与软实力建

设同步的强国之路，应该更加注重影响力、亲和力和感召力，开展人文外交是增加中国软实力和话语权的重要途径。人文外交归根结底是为一个国家文明立基的战略，人文基础成为一个国家核心竞争力的源泉。因而人文外交的提出是水到渠成的结果，是中国外交在新的历史条件下面对内外挑战和机遇的必然选择。

人文外交在很大程度上是中国的传统和特色，是中国对世界文化和国际社会的一种独特的贡献，是为国际社会提供的公共产品。中国传统文化是人文外交的根基，人文外交体现了中国传统“和合”文化的精髓。“和合”的精神，是承认、尊重、圆融；“和合”的途径，是沟通理解、和睦相处、共生共长；“和合”的佳境，是“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”，实现“和谐世界”。

开展人文外交符合当代外交发展潮流。当今世界正在发生深刻变化。随着全球化和信息化的发展，全球公民社会的兴起和全球公共空间的形成，外交的公开化和民主化正成为大势所趋，非国家行为体正对外交施加越来越多的影响，国与国之间的关系日益延伸为族群与族群、人与人之间的关系，传统意义上的外交、国际关系也日渐从政治关系、经济关系拓展至文化关系，人文交流与战略互信、经贸合作一起，日益成为国与国关系的三大支柱。

当前，中国在实现中华民族伟大复兴的进程中还面临着不少的挑战：霸权主义和强权政治依然存在；传统的民族和国家间的利益摩擦时有发生；不同社会制度、不同文明之间还存在着各种各样的矛盾和冲突等。这些挑战，既给中国的进步和发展提供了机遇，也为未来中国的“人文外交”施展其魅力提供了广阔的舞台。近年来，我国已经建立了中俄、中美、中欧、中英和中法高级别人文交流对话机制，这些实践活动别具中国特色，充分发挥了中国作为文明古国和文化大国的资源优势，开展人文外交正方兴未艾，大有可为。人民论坛

（作者为北京第二外国语学院政党外交学院副教授、北京对外文化传播研究基地研究员）

责编 / 王坤娜 孙焱（见习） 美编 / 杨玲玲