

# 中国重返联合国五十年：发展历程与演进逻辑\*

张 磊

**摘 要：**中国重返联合国50年来，对联合国事务的参与不断拓展和深化，与联合国的关系历经了从“逐步融入”到“积极参与”再到“全面合作”等不同阶段，现在开始进入“建设性引领”的新时代。新时代中国的联合国外交，以习近平外交思想为指导，通过积极发挥大国作用来推动中国在联合国事务中的理念引领、路径引领和行动引领。纵观历史进程，我们可以发现国家战略与国际形势的互动是中国参与联合国事务的主要动力机制，其演进逻辑路线是从功能结构不断向规范结构发展。中国与联合国在互动中合作，在合作中学习，在学习中提升。由于错综复杂因素的存在，中国与联合国关系也面临诸多严峻挑战。如何创造性、建设性地应对这些挑战，进一步提升双边合作关系，既对中国是一种考验，同时也对联合国和世界的未来产生深远影响。

**关键词：**中国多边外交 联合国 习近平外交思想 中国贡献

**中图分类号：**D82 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2021)05-0026-52

## 一、问题的提出

中国是联合国创始会员国。1949年新中国成立后，由于美国为首的部分西方国家无理阻挠，在相当长时期里中国被排斥在联合国体系之外。1971年10月25日，第二十六届联合国大会以76票赞成、35票反对、17票弃权的压倒多数通过了2758号决议，决定恢复中华人民共和国在联合国的一切权利，同时承认中华人民共和国政府是中国在联合国的唯一合法代表。该决议开启了中国与联合国关系的新篇章，具有划时代的重要意义。重返联合国以来，中国与联合国的关系已历经了50年的风风雨雨，从学习了解和逐渐融入，逐

\* 本文在写作过程中得到了复旦大学张贵洪教授、朱杰进教授的帮助和指点，特表示感谢。本文出现的错漏完全由作者本人承担。

步成为“积极参与者”和“全面合作者”，现在开始以“建设性引领者”的身份在联合国内发挥大国作用，不断推动联合国在国际舞台上发挥越来越大的作用。一方面，中国离不开联合国，因为联合国外交是中国多边外交中举足轻重的组成部分；另一方面，联合国也离不开中国，因为它一直把中国作为自己的“关键性支持者”。2021年恰逢中国重返联合国50周年，如何对这50年的双边合作关系进行全面系统总结并将其提升到理论层面，不仅具有重大的理论意义，更具有非常重要的现实价值。长期以来，联合国问题一直是国内学界密切关注的一个焦点，对联合国研究的成果主要集中在以下几个方面：

第一，主要介绍了联合国的机制、机构及其改革问题。门洪华以国际机制为切入点，详细分析了联合国集体安全领域的决策机制、维和机制、裁军与军控机制的形成与演变，认为联合国集体安全机制是独立性与从属性的矛盾统一体，因为在其演变过程中独立性与从属性这一对矛盾贯穿始终。<sup>①</sup>李东燕对联合国的主要机构及其职能、议事规则等方面进行了全面详细的介绍，指出联合国的组织机构、组织模式、组织战略与时俱进，我们必须以动态眼光来看待联合国。<sup>②</sup>刘建飞认为，60多年前设计的联合国机构与机制已很难适应当今世界形势发展的需要，加上联合国自身存在许多问题，联合国机构改革势在必行，但由于各成员国特别是发达国家与发展中国家在改革问题上分歧巨大，联合国机构改革任重道远。<sup>③</sup>陈须隆从联合国机制与机构改革的动因、性质等角度回顾了联合国改革的历程，认为联合国机制与机构改革的内在矛盾主要体现为成员国个体利益和国际公共利益间的矛盾、时代变迁与联合国机构惰性间的矛盾、民主与效率间的矛盾等方面，联合国改革的出路在于不断淡化成员国间权力冲突的色彩，通过正视结构性矛盾并追求合作共赢的路径来破解改革道路上的僵局。<sup>④</sup>

第二，重点分析了联合国全球治理活动的内容、意义和局限性。金彪介绍了联合国在国际安全、经济发展、环境保护等领域全球治理活动的成果，

① 门洪华：《和平的纬度：联合国集体安全机制研究》，上海：世纪出版集团，2002年版，第421-422页。

② 李东燕：《联合国》，北京：社会科学出版社，2018年版，第2-3页。

③ 刘建飞：《联合国机构改革与中国外交》，载《理论视野》，2006年第4期，第43-45页。

④ 陈须隆：《联合国改革的出路》，载中国联合国协会编：《联合国70年：成就与挑战》，北京：世界知识出版社，2015年版，第428-441页。

认为联合国已具备在全球治理中发挥重要作用的条件，因为全球治理的目标与联合国宗旨高度吻合：一方面，全球治理的对象是联合国长期努力实现的主要目标；另一方面，联合国也是全球治理规制建立、实施和监督的合适平台。<sup>①</sup>祁怀高认为：联合国所发挥的影响在全球安全治理领域主要体现为维和与军控；在全球发展治理领域主要体现为发展与减贫；在全球人权治理领域主要体现为建章与立制。他指出，联合国要继续倡导和强化全球治理理念，不断增强其在各类全球治理主体中的协调能力，逐步提升其在全球治理中的执行能力。<sup>②</sup>石晨霞分析了联合国参与全球治理活动的局限性，认为联合国主要深受以下三种因素的制约而导致其治理效率低下，未能达到人们对它的期望值：一是深受自身机构和经费问题等因素的掣肘；二是深受强权势力的干扰；三是深受其它组织的竞争和挑战。<sup>③</sup>

第三，集中考察了中国与联合国关系的发展过程与意义。陈健分析了20世纪中国对联合国事务参与的发展演变过程，认为中国的联合国外交大体上呈现出从浅到深、从少到多、日益扩大的特点，具体表现为从最初的原则表态、具体超脱到后来的全面参与、积极应对的发展轨迹。<sup>④</sup>张贵洪以联合国在国际秩序和全球治理中面临的挑战为切入点，阐述了中国提出构建新型国际关系的重要意义，指出这是中国联合国外交的重要贡献，是对联合国宗旨和原则的继承和发展。<sup>⑤</sup>蒲传认为中国与联合国关系具有不可替代性，因为通过构建良好关系可以使中国借助联合国舞台获得更广阔的国际政治经济空间，有助于推动中国对外战略目标的实现，更有助于其树立建设性和负责任的大国形象。<sup>⑥</sup>

通过文献梳理，我们可以了解到国内学界对联合国研究的成果呈现出不同

① 金彪：《全球治理中的联合国》，北京：时事出版社，2016年版，第17-20页。

② 祁怀高：《新时期联合国参与全球治理：作用分析与应对思考》，载张贵洪主编：《联合国研究》，北京：社会科学文献出版社，2014年版，第90-104页。

③ 石晨霞：《全球治理机制的发展与联合国的作用》，载张贵洪主编《联合国发展报告（2012）》，北京：时事出版社，2013年版，第89-111页。

④ 陈健等：《中国的联合国外交》，载中国联合国协会编：《联合国70年：成就与挑战》，第12-22页。

⑤ 张贵洪：《联合国与新型国际关系》，载《当代世界与社会主义》，2015年第5期，第103-111页。

⑥ 蒲传：《中国联合国外交的特点及局限》，载《教学与研究》，2009年第6期，第82-87页。

断深入且日益系统化的发展趋势。其中，其对中国与联合国关系的考察内容不仅十分丰富而且具有启发性。当然，这些研究成果也存在一些不足，主要表现为以下三个方面：一是有关中国与联合国关系发展历程方面，说法不一且内容杂乱，有待进一步清晰梳理；二是大部分研究成果都聚焦于对中国与联合国关系的历史介绍方面，对新时代习近平外交思想指导下中国的联合国外交尚缺乏系统的阐释，而且有关材料相对陈旧；三是许多研究成果注重简单描述，分析不足，尤其缺少对中国与联合国关系演进的分析框架的构建和内在逻辑的解释。弥补以上不足之处正是本文努力拓展的方向。为此，本文将立足中国视角，在系统梳理50年中国与联合国关系发展历程的基础上，首先着重阐述习近平外交思想指引下新时代中国与联合国关系的全新内容；其次是构建中国参与联合国事务从“逐步融入”到“建设性引领”不断演进的分析框架，寻找并解释其发展的内在逻辑；接下来是总结中国和联合国关系的鲜明特点和面临的挑战；最后就进一步强化中国和联合国关系提出一些看法和建议。

## 二、中国与联合国关系的发展历程：从“逐步融入”到“全面合作”

在进入新时代之前，中国与联合国合作关系主要经历了以下三个阶段：

### （一）“逐步融入”阶段：1971年到改革开放之前

1971年联大通过的2758号决议恢复了中国在联合国的合法席位。这既是中国与联合国关系的重要转折点，也是中国对外战略的重大调整，从此“中国真正意义上逐步融入国际社会，成为其中一支独立的力量”。<sup>①</sup>

第一，重返联合国为新中国打开外交新局面创造了良好的条件。依托联合国平台，中国外交开始进入新的发展阶段，中国此后被越来越多的联合国机构或组织接纳。例如：1971年10月中国恢复了其在联合国教科文组织中的合法席位；1971年11月中国当选联合国经社理事会理事国；1972年5月中国恢复了其世界卫生组织中的合法席位；1973年中国先后恢复了其世界气象组织、万国邮政联盟、联合国粮农组织中的合法席位；1974年中国恢复了其在国际民用航空组织中的合法席位；1976年中国开始参加联合国难民署

<sup>①</sup> 陈健等：《中国的联合国外交》，载中国联合国协会编：《联合国70年：成就与挑战》，第14页。

工作。<sup>①</sup>到1978年为止，中国在联合国主要机构和专门性机构的席位大多被恢复。此外，中国与其他重要区域性国际组织之间的联系也开始得到不断加强，例如1975年5月中国与欧共体建立了正式外交关系，同年9月中国向欧共体派遣了首任大使。“到1976年，与中国建交的国家达113个，西方国家对中国的封锁禁运的局面开始被突破，为后来中国的对外开放政策创造了有利条件”。<sup>②</sup>总的看，重返联合国在客观上提高了中国的国际地位，并极大地改善了中国所处的国际环境。

第二，中国重返联合国后始终都与发展中国家站在一起，并成为了联合国内反对霸权主义、促进国际正义的主要推动者。中国能够恢复在联合国的合法席位很大程度上与广大发展中国家的大力支持紧密相连。因此，中国在联合国把支持第三世界发展中国家、反对殖民主义和霸权主义作为自己义不容辞的使命。例如在联合国讲坛上，中国不仅猛烈抨击苏联支持印度入侵巴基斯坦，谴责美国扩大印度支那战争，而且大力支持巴勒斯坦人民恢复其民族权利的正义事业，支持非洲人民反对殖民统治和种族歧视的斗争。1974年4月10日，邓小平在联大发言时庄严宣布中国永不称霸。<sup>③</sup>这是中国领导人首次在联合国讲台上明确中国将以第三世界国家一员的身份承担维护发展中国家利益的使命，此举深深赢得了发展中国家的信任与好感。

第三，中国在联合国事务中支持建立公正、合理的国际经济新秩序，促进南北对话，推动南南合作。长期以来，世界经济领域中存在着以控制与被控制、剥削与被剥削为主要特征的不平等的国际经济旧秩序，是导致广大发展中国家无法摆脱贫穷落后的重要原因之一。第六届特别联大通过的《七十七国集团宣言》，呼吁建立公正合理的国际经济新秩序，消除发达国家和发展中国家之间日益扩大的鸿沟。对此中国不仅给予了大力支持，而且还认为国家间政治和经济关系都要基于和平共处五项原则，国际贸易应遵循平等互利与互通有无的原则。<sup>④</sup>在中国与广大发展中国家的努力下，第三世界

---

① 谢喆平：《中国与联合国教科文组织关系演进：关于国际组织对会员国影响的一项经验研究》，北京：教育科学出版社，2010年版，第50页。

② 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年》，北京：党建读物出版社，2019年版，第641页。

③ 《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994年版，第172页。

④ 《邓小平团长在联合国大会第六届特别会议上的发言》，载《人民日报》，1974年4月11日，第1版。



国家在维护本国石油权益的斗争、确认200海里专属经济区、承认各国对领土内自然资源拥有永久主权等方面取得了巨大成就。

总之，拥有世界四分之一人口的中国回归联合国，增强了联合国的普遍性和权威性，使其成为名副其实的全球化国际组织。重返联合国之后的中国在“逐渐融入”时期经历了艰苦的适应和磨合过程，赢得了国际社会更多的支持与理解。但由于当时多种因素的影响，“中国在联合国的工作以发表原则性意见为主，其参与依旧保持着批评意识，彰显象征意义”。<sup>①</sup>

## （二）“积极参与”阶段：20世纪80年代到90年代初

1978年十一届三中全会的召开标志着中国的国家战略从“以阶级斗争为纲”转向“以四化建设为中心”，从相对封闭转向改革开放。与此同时，中国与联合国的关系也开始发生重大调整，从带有疏离感的“逐渐融合”转向“积极参与”。邓小平在会见联合国教科文组织总干事姆博（Amadou-Mahtar M'Bow）时指出：“我们要有条件地吸收世界上一切先进科学技术成果，勇敢地向国际上一切先进的东西学习。和你们这样的组织（联合国）合作将采取积极的态度”。<sup>②</sup>从此，中国的联合国外交不再是双边外交的补充，而是一跃成为了中国外交的重要内容。在此思想指导下，中国开始积极参与联合国各项重要议程。

维持和平与安全是联合国的重要宗旨之一，也是联合国建立的首要目的。<sup>③</sup>上世纪80年代，联合国维持和平行动在促进热点地区安全问题的政治解决方面发挥了巨大的作用。鉴于此，中国开始改变过去将维和行动视为“大国侵略和压迫发展中国家工具”的看法，不仅充分肯定了维和行动的积极意义，而且还开始采取实际行动支持维和行动。1982年，中国开始积极缴纳维和摊派；1984年，中国全面阐述了其对维和行动的立场；1988年提出加入联合国特别行动委员会的请求并被联大接纳；1989年，中国正式提出向联合国停战监督组织（UNTSO）派遣军事观察员的申请并被接受，从此中国开始实际参与联合国维和行动。<sup>④</sup>另一方面，军备控制和裁军也是联合国和平

① 吴建民：《多边外交是构建和谐世界的平台——重新认识多边外交》，载《外交评论》，2006年第8期，第11页。

② 谢喆平：《中国与联合国教科文组织关系演进：关于国际组织对会员国影响的一项经验研究》，第60页。

③ 曾令良等：《国际公法学》，北京：高等教育出版社，2018年版，第157页。

④ 陈友谊等：《蓝盔在行动——联合国维和行动纪实》，南昌：江西人民出版社，1997年版，第240页。

与安全领域一个重要部分。中国在积极支持联合国维和行动的同时，开始赞成大规模裁减常规军备，全面禁止和彻底销毁核武器、化学武器、生物武器和太空武器，认为拥有最大核武器和常规武器的国家应率先大幅度裁军，主张中小国家有权在平等的基础上参与讨论和解决裁军问题。1980年，中国开始参加联合国裁军谈判会议；1983年，中国派出了专职裁军事务大使；1986年起，中国在联合国大会连续五年提出旨在推进核裁军和常规裁军的实质性决议案；与此同时，中国还先后加入了《生物武器公约》《化学武器公约》《禁止核武器试验条约》等重要裁军与军控条约。

在经济与发展领域，中国参加了联合国所有下属经济委员会和经济类专门机构的活动，坚定支持广大发展中国家建立国际经济新秩序的行动。1987年在联合国第七届贸易和发展大会上，中国强调发展中国家与发达国家之间的经济关系必须建立在公正、互利、合作的基础上，发达国家应该为发展中国家的经济发展创造良好的国际环境。在1990年4月召开的联大特别会议上，中国提出了加强国际经济合作的新原则，认为必须由各国人民根据自己的国情来选择本国的发展道路，要尊重各国决定本国经济、社会制度、发展模式的主权。

在国际合作领域，中国开启了与联合国机构合作的进程：1980年1月，中国加入了国际农业发展基金会；1980年3月，中国加入了世界知识产权组织；1980年3月，中国恢复了其在国际货币基金组织中的合法权利；1980年5月，中国恢复了其在水世界银行中的合法权利；1984年9月，中国成为了国际原子能机构的成员；1984年6月，中国恢复了其在国际劳工组织中的合法权利；等等。<sup>①</sup>通过主动参与联合国各项重要议程，中国在联合国内外的作用和影响力与上世纪70年代相比有了明显的提高。<sup>②</sup>以中国与联合国教科文组织（简称UNESCO）的合作为例，UNESCO与中国进行的“政府间海洋学委员会计划”“国际水文计划”等六大政府间合作项目和签署的协议，不仅可以让中国利用这些项目与32个国家的170个研究与资料保存机构开展资料互换业务，而且还可以让中国在北京建立了国际泥沙研究培训中心，通过举办20余

---

① 李铁城等：《联合国简明教程》，北京：北京大学出版社，2015年版，第356页。

② 于洪君：《中国参与联合国事务的历史省察及国际贡献》，载《当代世界》，2015年第9期，第6页。

期国际培训班为36个发展中国家培养了500多名学员。<sup>①</sup>在这个时期，应中国邀请，众多联合国机构来华设立办事处，如国际劳工组织、国际货币基金组织、联合国人口基金、联合国开发计划署等。

总之，“积极参与”联合国事务不仅意味着中国“现代历史上第一次开始全面参与联合国为中心的全球体系，广泛参加各个领域的活动”，<sup>②</sup>而且也对中国的改革开放产生了正积极的影响。

### （三）“全面合作”阶段：20世纪90年代初到21世纪初

20世纪80年代末90年代初，以东欧巨变、苏联解体和冷战结束为标志，社会主义事业在世界范围内遭遇严重挫折，社会主义中国从此开始成为美国心目中的主要潜在战略对手。1992年邓小平发表“南方谈话”，提出要“坚持中国特色的社会主义，集中精力搞建设，加快改革开放的步伐”。同年10月召开的十四大明确了要建立“社会主义市场经济”的改革目标，中国从此进入了改革开放加速推进时期。<sup>③</sup>在对外战略方面，邓小平指出：“我们要坚持独立自主的和平外交政策，不参加任何集团。同谁都往来，同谁都交朋友。谁搞霸权主义我们就反对谁”；<sup>④</sup>另一方面，“我们在国际问题上还是有所作为，按和平共处五项原则办事，在原则立场上把握住。”<sup>⑤</sup>因此，中国在坚持“韬光养晦”的同时，辩证地实施了“冷静观察，稳住阵脚，沉着应付，有所作为”的方针，将联合国视为最重要的多边外交舞台，借此积极开展多边外交，扭转不利局面。当时的联合国也面临着诸多挑战：一方面，联合国制度的设计是建立在二战末期大国对于未来国际秩序安排的特定历史情境基础之上，其权限划分、机制运行等方面都带有深刻的时代烙印，与20世纪90年代国际社会对于联合国的期待存在较大差距；另一方面，作为唯一超级大国的美国一直企图将联合国纳入其战略轨道，希望联合国能够为实现和维持其单极霸权的目标服务。因此，处于重重困境之下的联合国也亟需作为常任理事国的中国给予大力支持。也就是说，“相互支持”构成了这一时

① 谢喆平：《中国与联合国教科文组织关系演进：关于国际组织对会员国影响的一项经验研究》，第67-68页。

② [美]伊丽莎白·埃克诺米等著，华宏勋等译：《中国参与世界》，北京：新华出版社，2001年版，第50页。

③ 吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2004年版，第75-76页。

④ 《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年版，第162页。

⑤ 同上，第363页。



期中国与联合国关系的主旋律，中国与联合国因而开始进入“全面合作”阶段。

在政治层面，中国始终是联合国坚定的支持者。中国领导人积极出席联合国的各类重要活动，在众多外交场合都明确表达了中国对联合国事务的重视和对联合国权威的尊重，这在上世纪90年代以前并不多见。1992年1月，李鹏赴联合国总部出席了安理会首脑会议；1995年10月，江泽民出席了联合国成立50周年特别纪念会议；2000年9月，江泽民参加联合国千年首脑会议，并在会上明确强调了“中国大力支持联合国的立场，指出：“联合国的积极作用只能加强而不能削弱，联合国的权威必须维护而不能损害”；“任何国家或国家集团在处理国际事务中，都不应对联合国采取‘需要时则利用之，不需要时则抛弃之’的态度”。<sup>①</sup>2005年9月，胡锦涛出席联合国成立60周年首脑会议，并向国际社会提出了“和谐世界”的理念，强调要坚持包容精神，共建和谐世界。这一切都表明，中国是一个负责任的大国，是联合国最为重要的一个合作对象。

在安全层面，中国在维和事务领域发挥的作用进一步增大。20世纪90年代以后，中国先后参加了“联合国中东停战监督组织”（UNTSO）、“联合国伊拉克—科威特观察团”（UNIKOM）、“联合国柬埔寨临时权力机构”（UNTAC）等维和行动。据统计，截至2002年9月，中国向联合国维和行动派出了包括军事观察员等在内的人员超过600人次，派出的工程兵多达899人次。虽然中国参与维和行动的历史并不很长，但其参与的规模不断扩大，其参与的程度不断加深。在军备控制和裁军方面，中国所持的“维护世界和平、反对霸权主义和强权政治”的态度和立场始终都非常鲜明，不仅如此，中国还采取实际措施支持联合国军备控制和裁军活动。1992年3月，中国加入了《不扩散核武器条约》；1995年4月，中国重申了无条件向无核武器国家和无核武器区提供消极安全保证，并首次承诺要提供积极安全保证；1996年5月，中国承诺不向未接收国际原子能机构保障监督的核设施提供帮助；同年9月，中国签署了《全面禁止核试验条约》；1998年12月，中国依据《不扩散核武器条约》与国际原子能机构签署了具有法律约束力的自愿保障协议附加议定书。

在经济与社会层面，中国主张和平与发展密不可分。1992年钱其琛在第

---

<sup>①</sup> 《江泽民在联合国千年首脑会议上的讲话》，载《人民日报》，2000年9月7日，第1版。

47届联合国大会上指出：“联合国应充分重视和努力满足发展中国家的经济与社会发展的要求，并把其列为联合国优先努力的事项。”<sup>①</sup>为贯彻这一主张，中国开始以自身发展来带动其他联合国成员国的发展，例如2008到2012年期间，中国对世界经济增长的平均贡献率超过了20%，其增长持续的时间和增长速度都超过了经济起飞时期的日本和亚洲“四小龙”，创造了人类经济发展史上的奇迹。<sup>②</sup>2000年9月联合国千年首脑峰会通过的宣言，设定了包括消除极端贫穷和饥饿、普及初等教育等八大目标，为各国的发展指明了方向。在此背景下，中国将千年发展目标与自身经济、社会的发展有机结合起来，例如：在消灭极端贫困和饥饿方面，中国农村贫困人口数量从1990年的8500万，减少到了2009年的3597万；<sup>③</sup>在普及教育方面，2010年中国小学学龄儿童净入学率达到了99.7%，全国不仅基本普及了九年义务教育，而且还基本扫除了青壮年文盲现象；在促进男女平等方面，中国基本实现了小学和中学教育消除两性差异的目标。<sup>④</sup>

总的看，与之前对联合国事务的“单向度参与”相比，中国在“全面合作”阶段与联合国建立了“双向合作”的良性互动关系，双方互为对方的重要合作伙伴。一方面，中国坚定地支持联合国，更自信地在联合国框架下发出自己的声音；另一方面，联合国也对中国的贡献和作用予以充分认可，在肯定中国是“负责任、讲和平”大国的同时，也希望能够依托中国进一步加强自身在国际事务中的领导力。

### 三、中国与联合国关系的新时代：“建设性引领”阶段

2012年召开的中共十八大标志着中国开始进入新时代。十八大报告提出：“世界多极化、经济全球化深入发展，新兴市场国家和发展中国家整体实力增强，保持国际形势总体稳定具备更多有利条件。”在习近平同志为核心的党中央领导下，中国开始全面推进特色大国外交，逐步形成了全方位、

① 于永达：《国际组织学》，北京：清华大学出版社，2006年版，第146页。

② 祁怀高：《中国发展理念的全球共享与联合国的作用》，载张贵洪主编：《联合国与南南合作》，北京：时事出版社，2015年版，第25页。

③ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China & United Nations System in China, *China's Progress towards the Millennium Development Goals 2010 Report*, 2010, p.10.

④ 《2010年全国教育事业发展统计公报》，载《中国教育报》，2011年7月6日，第2版。

多层次、立体化的外交布局。对于中国来说，无论是维护还是拓展自己的利益，也无论是发展全球伙伴关系还是推进大国协调和合作，都需要充分借助联合国这个平台。正因为如此，中国的联合国外交开始从“全面合作”阶段进入“建设性引领”的新时代，<sup>①</sup>具体体现为“理念引领”“路径引领”和“行动引领”三个层面。

### （一）理念引领

“理念是行动的先导，往往通过行为体之间观念互动的社会过程起作用。”<sup>②</sup>2013年3月，习近平首次提出了人类命运共同体理念，明确指出“人类越来越成为一个你中有我、我中有你的命运共同体”。<sup>③</sup>2015年9月和2017年1月，他又分别在联合国纽约总部和日内瓦总部向国际社会全面阐述了人类命运共同体这一理念。2018年12月10日，习近平进一步强调，中国人民愿同所有其他国家的人民一道，秉持人类共同价值，共同构建人类命运共同体，开创世界美好未来。本文认为，中国提出构建人类命运共同体的主要动机是，立足“世界百年未有之大变局”的现实来对“全球化时代的人类前途命运会怎样”这一重大课题作出深刻回应，其理念内涵不仅强调了世界各国利益交融、命运与共的紧密关系，而且还明确了“推进人类各种文明交流交融、互学互鉴，是让世界变得更加美丽、各国人民生活得更加美好的必由之路”。从这个意义而言，人类命运共同体理念既是对“和平共处五项原则”的继承和发展，更是对《联合国宪章》宗旨和原则的进一步丰富。

### （二）路径引领

深刻的理念需要通过科学的路径转化为实践。人类命运共同体的理念依其内在逻辑而展开，并在此基础上形成了“构建新型国际关系”“加强国际法治建设”“实现整体性国际安全”和“推动可持续的共同发展”这四条科学的引领路径，分别对应于新时代中国关于国际社会的“新秩序观”“新制度观”“新安全观”和“新发展观”。

1. “构建新型国际关系”路径是人类命运共同体理念在“新秩序观”方面的延展，为当代国际秩序的发展指明了方向

---

<sup>①</sup> 关于“引领”的提法，详见张贵洪：《中国联合国外交：从参与型转向引领型》，载《中国社会科学报》，2015年11月26日，第1版。

<sup>②</sup> 郭树勇等：《联合国与中国软实力外交》，载中国联合国协会编：《联合国70年：成就与挑战》，第466页。

<sup>③</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年版，第272页。

新型国际关系的主要内涵是建立“和平发展、合作共赢、互联互通”的国际新秩序。具体而言，构建国际新秩序的基础是各国人民一起维护世界和平、促进共同发展；每个国家在谋求自身发展的同时，积极促进其他各国的共同发展；以合作取代对抗，以共赢取代独占。鉴于《联合国宪章》宗旨中的“发展各国间的友好关系”完全契合于“构建新型国际关系”这一路径，中国有责任在构建新型国际关系进程中发挥引领性作用，不断推动完善以《联合国宪章》为核心的国际秩序和国际体系。

2. “加强国际法治建设”路径是人类命运共同体理念在“新制度观”方面的延展，为当代国际制度的发展指明了方向

“加强国际法治建设”路径之所以与联合国宗旨中的“协调各国行动”原则相吻合，就是因为国际制度的主要功能是在协调环境下形成了行为者之间的合作性均衡状态。<sup>①</sup>例如，联合国通过大会、安理会、国际法院、国际法委员会等机构通过共同推动国际制度建设，不断促进国际法治的发展，为世界各国维持和平与发展提供了制度保障。对此，习近平多次提出联合国要继续高度重视国际关系的法治化、制度化建设，要继续在国际法框架内促和平谋发展等主张。<sup>②</sup>中国认为，国际社会应以《联合国宪章》为国际法治的主要依据，充分发挥联合国安理会在国际法治中的重要作用，维护《联合国宪章》所确立的国际法原则，促进会员国普遍参与和履约，不断提高通过法律途径解决国际争端的能力。

3. “实现普遍性的国际安全”路径是人类命运共同体理念在“新安全观”方面的延展，为国际社会的和平与发展指明了方向

《联合国宪章》的首要宗旨是维持“国际和平与安全”，为此，联合国设立了以安理会为核心的集体安全机制。建立至今，安理会已经通过了2000多项重要决议，涉及武装冲突、大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义等安全问题，为维持二战后世界的总体和平发挥了积极的作用。但由于冷战期间大国特别是某些常任理事国直接或间接地卷入了冲突、冷战后非传统安全问题进一步突出等因素，以安理会为核心的集体安全机制所具有的局限性不断暴露出来，安全问题日益引起联合国成员国的重视。对此，中国提供了“实现普

<sup>①</sup> 苏长和：《全球公共问题与国际合作：一种制度分析》，上海：上海人民出版社，2000年版，第86页。

<sup>②</sup> 毛瑞鹏：《多边主义与中国的联合国外交》，载《国际问题研究》，2020年第5期，第117页。



遍性的国际安全”的建设性方案。例如：在2015年9月举行的联大一般性辩论中，习近平提出了要摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念；2017年1月他在联合国日内瓦总部发表演讲时进一步明确指出，各方应该为建设一个普遍安全的世界而树立共同、综合、合作、可持续的安全观。

4. “实现可持续发展的共同发展”路径是人类命运共同体理念在“新发展观”方面的延展，为国际经济的未来发展指明了方向

发展的基础是合作，与之契合的是《联合国宪章》宗旨之一的“促进国际合作”，即“以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。”<sup>①</sup>2015年9月，习近平在联合国发展峰会上提出，可持续发展的核心是在公平、开放、全面、创新的基础上努力实现各国共同发展的目标。其中，“公平的发展”强调发展机会要更加均等，要提高发展中国家的代表性和发言权，要赋予各国平等参与规则制定的权利；“开放的发展”强调发展成果要惠及各方，各国要共同维护多边贸易体制，共同构建开放型经济；“全面的发展”强调发展基础要更加坚实，要维护社会公平正义，要实现人与社会、人与自然和谐相处；“创新的发展”强调各国要以改革创新来激发其发展潜力，要通过不断强化各自的增长动力来培育新的核心竞争力。可见，中国提出的实现“可持续发展的共同发展”路径，为联合国实现其在发展领域的历史使命创造了重要条件。

### （三）行动引领

路径引领主要解决联合国全球治理的秩序、制度、安全、发展四方面拓展方向的问题。在明确的路径下，中国在联合国事务中通过具体实践的方式来展开行动引领，具体表现为“一带一路倡议的实践”“拓展南南合作框架平台”“关注联合国改革”和“加强对联合国全球治理事业的支持”这四个方面。

1. 在“一带一路”方面，中国通过坚持不懈的努力已将该倡议从抽象的概念转变为具体的实践

2013年9月和10月，习近平提出了建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的合作倡议，希望依靠中国与有关国家既有的双多边机制，

<sup>①</sup> 毛瑞鹏：《多边主义与中国的联合国外交》，载《国际问题研究》，2020年第5期，第117页。



借助行之有效的区域合作平台，与“一带一路”沿线国家共建政治互信、经济融合、文化包容的经济伙伴关系。作为重要的国际公共产品，“一带一路”建设成为了中国与联合国合作的一个重要支点。联合国安理会第2274（2016）号决议、2344（2017）号决议和联合国大会第A/71/9号决议均支持落实“一带一路”等区域发展举措，呼吁国际社会为“一带一路”建设提供安全保障。<sup>①</sup>中国政府与联合国亚太经社会、联合国开发计划署、联合国教科文组织、世界卫生组织等国际组织和机构分别签署了“一带一路”共建合作协议和谅解备忘录。在联合国的支持下，“一带一路”建设进展非常顺利，现在共有140个国家和32个国际组织加入之。<sup>②</sup>联合国秘书长古特雷斯（António Guterres）和许多国际组织的领导人均对“一带一路”建设给予了高度评价。我们有理由相信，在联合国的支持下，中国在实现自身发展的同时也将为世界其他各国的共同发展作出重要贡献。

2. 在“拓展南南合作框架和平台”方面，中国作为最大的发展中国家始终都在发挥关键性的作用

通过对接《联合国2030年可持续发展议程》，中国与联合国及其专门机构开展了合作共建活动；通过积极利用“南南合作”的平台和框架，中国与108个国家和4个地区组织建立了不同形式的伙伴关系，其中战略伙伴关系达93对，形成了全方位、多层次、宽领域、立体化的全球伙伴关系网络。总之，中国与国际社会在各领域的合作呈现出不断扩大和深化的发展趋势，不仅给中国人民而且也给所有合作伙伴国家的人民带来了切实的利益和实惠。<sup>③</sup>

3. 在“关注联合国改革”方面，中国致力于推动联合国全球治理水平的不断提高

“联合国需要改革”既是联合国成员国的共识，也是联合国自身发展的需要。中国对联合国改革总体上持一种非常谨慎的态度：一是承认联合国改革的必要性，但坚持推动改革必须在有序和平稳的基础上开展；二是主张改革要遵循照顾历史、兼顾现实的原则，其目的是要提高联合国和安理会的效

① 参见张贵洪：《中国、联合国合作与“一带一路”的多边推进》，载《复旦学报（社会科学版）》，2020年第5期。

② 杨洁篪：《习近平外交思想指引党的外事工作取得光辉成就》，载《人民日报》，2021年7月3日，第7版。

③ 同上。

率、维护和加强联合国和安理会的权威，而不是削弱其功能和作用；三是认为改革要考虑代表性和地域平衡问题，强调要高度关注广大发展中国家的利益和愿望，改革需要有一个充分和民主的协商过程。

4. 在“加强对联合国全球治理事业的支持”方面，中国作出的努力和贡献最为突出

首先，中国是参加联合国维和行动的常任理事国中派遣维和人员最多的国家；其次，中国率先完成了联合国确立的发展目标，使五亿人口摆脱了贫困，为落实联合国千年发展目标树立了榜样；再次，中国从20世纪80年代初的联合国受援对象转变为了现在最重要的国际援助国，为其他发展中国家提供了各种形式的援助；第四，中国缴纳的联合国会费在所有会员国中是增长最快的一个国家；<sup>①</sup>最后，越来越多的中国公民在联合国机构中担任了中高级管理职务，并以出色的工作表现获得了外国同行和国际社会的好评和信任。

总之，新时代中国开展的联合国外交，无论是从宏观的理念、中观的路径还是微观的行动层面看，已经构建起了一整套科学全面的理论和实践系统，不仅逻辑自洽，而且知行合一。这既是对以往中国与联合国关系经验的科学总结，也是对未来双方关系深入发展的重要指南，更是中国为联合国未来的全球治理改革和发展方向提供了一套具有创造性和建设性的完整方案。

#### 四、中国与联合国关系的主要特点、内在逻辑和面临的挑战

联合国是最具普遍性、代表性和权威性的全球性国际组织，其活动范围涉及国际事务的各个重要领域。<sup>②</sup>那么我们如何看待中国与联合国之间的紧密关系及其主要特点，如何解释双方关系背后的内在逻辑，如何理解双方关系未来发展所面临的挑战？本部分将对这些问题进行深入研究并给出系统的回答。

##### （一）中国与联合国关系的主要特点

自从中国恢复其在联合国的合法席位以来，双方关系总体上持续呈现不断加强的发展趋势和基本特点：

---

<sup>①</sup> 张贵洪：《谱写中国与联合国关系新篇章》，载《中国社会科学报》，2015年9月29日，第8版。

<sup>②</sup> Werner Fled, *International Organizations: A Comparative Approach*, Westport: Praeger, 1994, pp.44-50.

1. 中国与联合国的关系是循序渐进的发展型关系，主要表现为中国对联合国事务的参与不断扩大和深入方面

如本文前述，中国与联合国关系历经了“逐步融入”“积极参与”“全面合作”“建设性引领”等不同阶段，其演进进程大体上是从功能结构向规范结构方向发展，从对直接利益的关注转向对长远利益的考量。双方在互动中合作，在合作中学习，在学习中提升；双方关系“不只是一种单纯的自我调整、被动和单向的过程，也是受影响、改造、修正的正反馈过程。”<sup>①</sup>具体表现在中国对联合国事务的参与不断扩大和深入方面：一是从“单一性参与”到“开展议程设置”；二是从“参与主要机构”到“全面参与联合国系统”；三是从“贡献财政和人力”到“提出理念和倡议”；四是从“国际援助受援国”到“援助国”。<sup>②</sup>再以中国与联合国教科文组织之间的合作为例，双方之间的合作关系也大体上经历了从原有“被动参与”转变为“积极主动”的过程，中国的角色逐步从受援者、学习者转变为资助者和引领者，其在联合国教科文组织中的影响力日益增大。<sup>③</sup>

2. 中国在参与联合国事务方面坚定不移地遵循一些基本原则，其核心行为模式具有较强的稳定性

这些具体体现在中国与联合国关系中的原则主要包括：（1）尊重和维护联合国的权威，肯定联合国在国际秩序中所处的核心地位和在全球治理过程中的主导作用；（2）坚持独立自主的外交政策，维护负责任的大国形象；（3）遵循《联合国宪章》所确立的国际法和国际关系的基本准则；（4）坚持维护国际公平正义，反对霸权主义和强权政治，尊重各国自主选择的发展道路；（5）坚持自身是发展中国家的定位，维护广大发展中国家的合法利益，促进世界经济发展、社会进步和国际合作。上述原则不仅是中国基于和平共处五项原则之上的外交经验总结，更是中国国家利益的高度概括，确保了中国外交的稳定性和可预测性。

① 王逸舟：《磨合中的构建：中国与国际组织关系的多视角透视》，北京：中国发展出版社，2003年版，第39页。

② 张贵洪：《中国联合国外交的转型》，载《中国发展观察》，2016年第11期，第16-17页。

③ 刘铁娃：《中国与联合国教科文组织的合作：从学习者到引领者》，载《社会科学》，2002年第4期，第30页。

3. 中国的联合国外交立足辩证唯物主义，在坚持基本原则的同时，也注重对务实性、包容性和平衡性等因素的综合把握

在务实性方面，中国的联合国外交立足本国国家利益，服从和服务于“两个一百年”奋斗目标，维护国家主权、安全和发展利益；<sup>①</sup>在包容性方面，中国对联合国事务的参与以多边主义为基础，主张联合国全球治理活动应由世界各国广泛参与，坚定支持提高发展中国家在联合国的代表性和发言权；在平衡性方面，中国始终注意把握自身“最大的发展中国家”“崛起中的大国”“国际社会积极建设者”等不同角色定位之间的平衡，<sup>②</sup>把握国家利益与国际责任之间的平衡，把握“和而不同”中“和”与“不同”之间的平衡，把握全球治理中“义”和“利”之间的平衡。

4. 中国为联合国事业作出巨大的贡献主要体现在国际思想、国际制度和全球治理等各个重要方面

(1) 在国际思想方面，中国在国际社会发展的关键时刻，向以联合国为主体的国际社会提出了许多具有战略远见的思想。例如，毛泽东时代形成的“和平共处五项原则”和“三个世界理论”，邓小平提出的“国际政治新秩序”主张和江泽民的“建立互信、互利、平等、协作为核心的新安全观”，胡锦涛提出的“和谐世界”理念，都在联合国内外产生了强烈反响。进入新时代后，联合国现已成为习近平倡导的“构建人类命运共同体”和“新型国际关系”理念的重要实践平台。(2) 在国际制度建设方面，中国不仅致力于维护国际法的公正性和国际制度的合法性、有效性，而且还积极参加联合国国际法委员会等相关机构的工作，加入了几乎所有普遍性政府间国际组织和600多项国际公约及修正案。<sup>③</sup>(3) 在和平与安全领域，中国先后加入了《全面禁止核试验条约》《禁止化学武器公约》等多边军控条约，并忠实地履行国际义务，不仅是安理会常任理事国派出维护人员最多的国家，而且还建立了较为完整的维和培训体系，承担了大量维和人员的培训任务和工作。(4) 在经济与发展领域，中国全面参与了联合国框架下有关建立国际经济新秩序、可持续发展、气候变化、人道主义救援等问题的讨论与合作，成为联合

① 习近平：《坚持亲、诚、惠、容的多边外交理念》，载《习近平谈治国理政》第一卷，北京：外文出版社，2014年版，第125页。

② 俞正梁等：《全球化时代的国际关系》，上海：复旦大学出版社，2000年版，第290页。

③ 王毅：《深入贯彻习近平外交思想 高举真正多边主义火炬》，载《学习时报》，2021年7月9日，第1版。

国解决全球性问题和开展全球治理活动不可或缺的参与方。(5)在社会与人权领域,中国积极参与联合国大会、人权委员会、人权理事会等多边人权机构的工作,推动联合国采取客观、公正的方式处理社会发展与人权问题,为促进全球层面的经济、社会、文化和发展权利发挥了重要作用。

## (二) 中国与联合国关系的内在逻辑

重返联合国50年来,中国与联合国关系大体上经历了从一开始的“逐步融入”转变为了现在的“建设性引领”的发展历程。这是一种实质性的转变,不仅标志着中国国力的不断强大、国际影响力的不断提升,而且也表明了联合国在国际社会中的作用越来越重要和不可或缺。为了让这种良好的合作关系持续保持下去,我们有必要考察中国作为一个“新手”与联合国关系不断递进的转化机理。为此,本文将构建分析框架对中国与联合国关系背后的内在逻辑进行深入系统的解释。

国家与国际组织之间的关系本质上是一种合作关系。<sup>①</sup>“当行为者通过政策协调,将自己的行为调整到与其他行为主体的实际偏好和预期相一致时,合作就会出现。”<sup>②</sup>国家与国际组织都是国际行为主体,在有关国际行为主体合作的众多理论中,本文选择了功能理论与规范理论来考察双方之间的合作关系。从功能视角看,国际行为主体基于历史演进中彼此间的实践行为(沟通、博弈、战略互动、经济往来等),逐步认知双方战略意图和利益诉求,从而形成相对稳定的合作关系。因此,功能视角下的合作关系的基础是以利益为核心的报偿性结构。这种结构强调合作与利益的相关性,即行为体通过合作获得直接、短期的利益回报。<sup>③</sup>这里,我们可以进一步把报偿性结构分为外生变量和内生变量两个层面:外生变量独立于国家体系之外;内生变量则处于国家体系之内。前者的报偿性结构是为了实现国际环境的改善,所获利益直接对当事国在国际社会的处境产生积极影响;后者的报偿性结构直接对当事国的国内社会、经济、政治等方面产生积极影响。从规范视角看,该理论主要聚焦于行为体对合作规范的认同和信任,任务这些观念层面的规则可以加强合作的预期性和可持续性,可以使行为体通过合作获得长期的利益回

① 王逸舟:《磨合中的构建:中国与国际组织关系》,第41页。

② [美]罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社,2012年版,第3页。

③ [美]肯尼思·奥耶著,田野等译:《无政府状态下的合作》,上海:上海世纪出版集团,2010年版,第7页。



报，进而形成预期性结构，即所谓“未来的影响”。<sup>①</sup>这里，我们也可把预期性结构分为外生变量和内生变量两个层面：前者强调行为主体的外在表现；后者聚焦于行为主体的内生共识、观念与外在关系结构之间的互动。<sup>②</sup>也就是说，外生变量层面的预期性结构强调当事国因遵守规范而有利于合作的重复性和持续性；内生变量层面的预期性结构则强调当事国因在学习和社会化过程中将规范内化而形成理念，通过理念传播进而获得更加广泛的信任和认同。<sup>③</sup>以上分析框架可以通过表1表示。

表1 国际行为主体间合作关系演进分析框架

	功能结构	规范结构
外生	国际—报偿性结构（直接性利益导向）	外生—预期性结构（长期性利益导向）
内生	国内—报偿性结构（直接性利益导向）	内生—预期性结构（长期性利益导向）

资料来源：作者自制。<sup>④</sup>

依据国际行为主体间合作关系演进分析框架，本文以中国为视角，对中国与联合国合作关系的不同发展阶段进行深入分析。

### 1. 中国1971年重返联合国后开始“逐步融入”联合国事务

在“逐步融入”阶段，中国的联合国外交立足于“国际—报偿性结构”开展联合国外交工作，其重心在于打破国际孤立和敌对大国的包围。依托联合国平台，中国很快实现了这一战略目标，不仅被越来越多的联合国相关机构或组织接纳，而且还与许多国家建立了外交关系或实现了邦交正常化，打破了西方国家对中国的孤立和封锁，其结果是，中国开始成为国际社会中的一

<sup>①</sup> [美]肯尼思·奥耶著，田野等译：《无政府状态下的合作》，上海：上海世纪出版集团，2010年版，第238页。

<sup>②</sup> 按照亚历山大·温特的观点，国际关系行为主体之间的关系是由各施动者的实践互动建构的，这些互动形成结构，结构又构建施动者的身份和利益，因此，结构与施动者之间是一种相互构成的关系。温特强调认同、信任等观念因素的构建过程，因此，结构的存在、施动者与结构间的相互构建都是在合作进程中产生和存在的。参见Alexander Wendt, “The Agent — structure Problem in International Relations Theory,” *International Organization*, 1987, Vol. 41, No. 3, pp.335–370。

<sup>③</sup> 徐秀军等：《金砖国家研究：理论与议题》，北京：中国社会科学出版社，2016年版，第48–51页。

<sup>④</sup> 本分析框架在构建过程中参考了徐秀军的研究成果，参见徐秀军等：《金砖国家研究：理论与议题》，北京：中国社会科学出版社，2016年版，第50页。

股日益重要的国际战略力量。<sup>①</sup>但是，鉴于当时国内依然存在着“极左”思想的干扰，国家战略重心未能转移到经济建设方面，<sup>②</sup>导致了中国的联合国外交与国内社会、经济发展联系程度相对不高的局面，因而只能局限于“国际—报偿性结构”之中。

2. 20世纪80年代，中国的联合国外交从侧重“国际—报偿性结构”转换到侧重“国内—报偿性结构”

与基于“国际—报偿性结构”之上的国家对外战略不同，基于“国内—报偿性结构”之上的国家对外战略不仅要打开外交新局面，而且还要让国家的外交服务于国内经济和社会发展的需要。十一届三中全会确立了经济建设为国家战略重心的任务；十二大进一步明确了社会主义现代化建设的宏伟蓝图，认为和平与发展已成为世界各国人民的普遍愿望，世界大战一时打不起来。邓小平指出：“我们有信心，如果反霸权斗争搞得不好，可以延缓战争的爆发，争取更长一点时间的和平，这是可能的。我们确实需要有一个和平环境，来实现四个现代化。”<sup>③</sup>在此背景下，中国对外战略从原来的“反霸统一战线”调整为“为国内经济建设和改革开放服务”。中国的联合国外交也集中体现了这种调整。中国通过积极参与联合国事务而为世界和平作贡献的同时，更重要的目的是为国内经济和社会发展服务。例如，“从1980年到1988年，我国获联合国金融机构86亿美元的优惠贷款；从联合国其他多边机构获8亿多美元无偿技术援助；建立600多个技术合作项目，涉及农林牧渔、科技等广泛领域。取得了显著的经济效益，有力地配合了国内经济建设。”<sup>④</sup>值得一提的是，“国内—报偿性结构”与“国际—报偿性结构”并非是一种简单的替代关系，因为两者之间存在明显的累积效应：中国基于“国际—报偿性结构”逐步融入联合国事务并最终打破了被孤立和被封锁的局面，为之后中国基于“国内—报偿性结构”为国内社会经济发展服务创造了必备条件。

3. 20世纪90年代初，中国与联合国关系开始进入“全面合作”阶段，中

① 陈健等：《中国的联合国外交》，载中国联合国协会编：《联合国70年：成就与调整》，第14页。

② 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津：天津人民出版社，2017年版，第27页。

③ 《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994年版，第205页。

④ 石志夫：《中华人民共和国对外关系史》，北京：北京大学出版社，1994年版，第312—313页。

## 国的联合国外交开始侧重“外生—预期性结构”

从功能结构来看，无论是“国际—报偿性结构”还是“国内—报偿性结构”都注重直接利益的获得，而规范结构下的“国际—报偿性结构”和“国内—报偿性结构”都更强调合作产生的预期问题，旨在追求更长期的利益。按照国际关系理论，国际合作在重复博弈状态下，由于报复、信誉等机制的存在，对未来的预期自然会消减机会主义并促进合作，这些重要因素的存在自然会构成国际制度的基础。<sup>①</sup>在“全面合作”阶段，中国的联合国外交更加侧重“外生—预期性结构”，其关注点是致力于通过融入国际制度以获得长远利益。与前几个阶段一样，这一时期中国与联合国关系转化的动力机制主要是国际形势和国家战略之间的紧密互动。一方面，国际上冷战的结束导致社会主义事业在世界范围内遭遇严重挫折，中国所处的国际环境一度恶化；另一方面，中国改革开放开始进入全面加速时期，需要借助联合国平台进一步融入国际制度，因此，主动地学习和运用国际规则为中国争取长期性利益便成为中国联合国外交的主要内容。<sup>②</sup>

4. 党的十八大以来，中国与联合国关系进入新时代，从“全面合作”发展为“建设性引领”，中国的联合国外交从侧重规范结构的“外生—预期性结构”转变为侧重“内生—预期性结构”

与前者相比，侧重“内生—预期性结构”的当事国不仅注重规范的内化和深化，而且更加注重规范内化后形成的理念及其推广，以便获得更加广泛意义上的国际认同和影响力。在此理念的指引下，中国的联合国外交从以往被动的“参与和合作”转换成主动的“理念引领”“路径引领”和“行动引领”，同时还积极开展国际制度的“转制”“改制”和“建制”活动。<sup>③</sup>当然，这一阶段中国的联合国外交重心转换动力机制依旧是国际形势与国家战略之间的紧密互动。在国际层面，以中国为代表的新兴市场国家和发展中国家快速发展，以美欧为代表的西方国家综合实力相对下降，导致整个世界“东升西降”趋势凸显，并呈现出“百年未有之大变局”；在国内层面，中

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·阿克塞罗德著，吴坚忠译：《合作的进化》，上海：上海世纪出版集团，2007年版，第88-93页。

<sup>②</sup> 门洪华：《压力、认知与国际形象：关于中国参与国际制度战略的历史解释》，载《世界经济与政治》，2005年第4期，第17-22页。

<sup>③</sup> 田野：《中国参与国际合作的制度设计：一种比较制度分析》，北京：社会科学出版社，2017年版，第5-7页。

国历史性地解决了绝对贫困问题，并建成了小康社会，距离实现中华民族伟大复兴的“中国梦”越来越近。在这样的动力机制支持下，中国积极倡导和践行真正的多边主义，不仅深入推动全球治理体系的建设，而且还致力于提供解决全球问题的中国方案。<sup>①</sup>这既是新时代中国外交的基本任务，也是中国联合国外交的核心内容。

通过以上考察，本文依照“国际行为主体合作关系演进分析框架”对中国参与联合国事务的转化机理进行了深入的剖析，有利于我们全面理解中国与联合国关系演进的内在逻辑（见表2）。

表2 中国与联合国关系发展的内在逻辑

发展阶段		“逐步融入”	“积极参与”	“全面合作”	“建设性引领”
时期		1971年到改革开放之前	20世纪80年代到90年代初	20世纪90年代初到21世纪初	十八大以来
转化动力机制：国际形势与国家战略之间的互动	国际层面	美苏实力对比差距缩小；美国霸权相对衰落；第三世界崛起	国际和平与发展成为世界人民的普遍愿望；中美关系改善	冷战结束；社会主义事业遇到严重挫折；中国所处国际环境一度恶化	“东升西降”趋势凸显；“百年未有之大变局”产生
	国家战略层面	受“极左”思想等因素的严重干扰，国家战略重心未转移到经济建设方面，中国现代化在曲折中发展	经济建设成为国家战略的重心，坚持改革开放、坚持社会主义道路成为发展的基本点	社会主义市场经济体制确立，中国改革开放进入全面加速期	着眼于“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的“中国梦”，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局
中国联合国外交的主要内容		依托联合国的平台，打破国际孤立和敌对大国的包围	为国内经济建设和改革开放服务	积极融入国际制度，主动地学习和运用国际规则为自己争取长远利益	通过“理念引领”“路径引领”“行动引领”，积极倡导和践行真正的多边主义，深入推进全球治理体系建设进程，并提供解决全球问题的中国方案
解释机制		功能结构：国际—报偿性结构	功能结构：国内—报偿性结构	规范结构：外生—预期性结构	规范结构：内生—预期性结构

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> 王毅：《深入贯彻习近平外交思想 高举真正多边主义火炬》。

### （三）中国与联合国关系面临的主要挑战

由于种种复杂的因素，中国与联合国关系也面临诸多挑战，其中比较突出的挑战有以下几个方面：

1. 强权势力把联合国作为实现自身霸权的工具，在联合国事务中对中国进行打压与遏制，对中国与联合国之间的合作关系产生了消极影响

作为全球最具代表性的政府间国际组织，联合国在全球治理中发挥作用的前提是获取主权国家的支持，特别是大国的支持，这是安理会常任理事国制度构建的依据和运行的基础。现实中，以美国为首的强权势力一直把联合国作为服务其霸权政策的工具，对联合国的正常运作产生了很大的干扰。随着中国对联合国的贡献和影响力的不断增强，美国为首的部分西方国家在多边领域中对中国的打压和遏制随之升级。美国国务院发表的《联合战略计划：2018–2022财年》明确提出：“其他国家增加对多边平台的参与和财政贡献，可能会削弱美国实现关键政策目标的影响力。”<sup>①</sup>随着中国崛起，中美在经济、科技等领域的摩擦增多，在联合国事务中产生分歧的频率也相应增大。在这种情况下，联合国成员国不可避免地面临选边站队问题。有关研究表明，除去殖民化这一议题外，与美国关系密切的国家更可能在联合国其他议题的投票选择中同美国保持一致。<sup>②</sup>这意味着联合国内部的分裂难以避免，不可避免地给中国与联合国之间的合作关系带来负面影响，也会给联合国自身的发展带来更多的不确定性。

2. 联合国在特定领域里所持的某些观点和价值倾向与包括中国在内的广大发展中国家的主张和需求存在一定矛盾

一是中国对于联合国主持下审议的一些国际人权类法案持有不同看法。中国认为：人权普遍性原则必须同各国国情相结合，不同国家由于不同的政治制度、社会发展水平和历史文化条件，其实施人权保护的情况也不同；观察和评价一个国家的人权状况，不能脱离该国国情，更不能按照一个模式或某个国家和地区的情况来简单套用。二是在“保护性责任”问题上，中国与

---

<sup>①</sup> U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development, “Joint Strategic Plan, FY 2018–2022,” February 2018, p.47, <https://www.state.gov/documents/organization/277156.pdf>, 登录时间：2021年5月28日。

<sup>②</sup> Kul Rai, “Foreign Policy and Voting in the UN General Assembly,” *International Organization*, Vol.26, No.3, 1972, pp.589–594.



联合国的观点也存在不同。众所周知,2006年4月,安理会通过的1674号决议正式引入了“保护性责任”这一概念;2011年2月,安理会通过有关利比亚冲突的1970号决议中正式依据“保护性责任”这一概念对利比亚实施武器禁运和经济制裁。<sup>①</sup>中国与广大发展中国家对此持不同看法,认为对“保护性责任”这一提法应持谨慎态度,因为其本身缺乏国际法理论的支持,而保护平民的责任应依据《联合国宪章》来行事,不仅要考虑当事国政府的意愿,更要尊重当事国的主权和领土完整,并不介入当地的政治争端。

3. 新兴大国与传统发达国家之间的矛盾在联合国体系中产生放大效应,对中国与联合国之间的合作关系带来负面冲击

近年来,新兴大国与传统发达国家对于全球治理的议题和途径等问题持不同看法,其背后无疑蕴含着较大的利益冲突和价值分歧,导致中国的联合国外交面临的压力和应对挑战的成本急剧增大。例如,国内问题、双边问题、地区问题一旦被提到联合国,各种利益冲突就会被放大。<sup>②</sup>一是这些矛盾无论是在联合国的日常事务中还是其对重要国际议题的反应上都会有所表现;二是“个别国家和势力从私利出发,推行形形色色的伪多边主义,表面上打着多边合作的旗号,实质上搞小圈子”;<sup>③</sup>三是各种因素叠加之后会在联合国内产生更加复杂的局面,增大了合作的难度,例如,“近些年,联合国安理会理事国之间就决议达成共识的难度明显上升,全球治理格局出现了以发达国家为一集团、以新兴国家和发展中国家为另一集团的‘集团化’倾向”。<sup>④</sup>在此背景下,如何应对这种错综复杂的局面,无论对于中国还是联合国,都是较大的挑战。

## 五、结 语

重返联合国50年来,中国对联合国事务的参与不断拓展,在历经了“逐步融入”“积极参与”和“全面合作”三个阶段后,在习近平同志为核心的

① 刘铁娃等:《联合国与“保护性责任”》,载张贵洪主编:《联合国发展报告(2012)》,第173-177页。

② 李东燕:《联合国改革与中国:基于政治与组织视角的分析》,载中国联合国协会主编:《中国的联合国外交》,北京:世界知识出版社,2009年版,第76页。

③ 王毅:《深入贯彻习近平外交思想 高举真正多边主义火炬》。

④ 毛瑞鹏:《多边主义与中国的联合国外交》,载《国际问题研究》,2020年第5期,第123页。

党中央的领导下，中国与联合国的关系开始进入“建设性引领”的新时代。纵观其发展历程，其背后的演进逻辑在双方互动的推动下逐步从“功能结构”向“规范结构”发展，从“对直接利益关注”向“对长远利益的考量”转向。双方在互动中合作，在合作中学习，在学习中提升。但是，我们应当看到，中国的联合国外交在取得了巨大成就的同时，也面临着不少挑战，需要我们积极应对。

第一，坚决维护联合国的权威，支持联合国在全球治理事务中的核心地位，促进中国与联合国关系持续稳定发展。联合国在维护世界和平、推动世界各国共同发展进程中的作用不可或缺，也不可替代。“锚定联合国为中心的定盘星，世界上只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系；只有一套规则，就是以联合国宪章为基础的国际关系基本准则”，<sup>①</sup>要始终明确中国外交战略的立足点是联合国外交，重要任务是维护以联合国为核心的国际体系。一方面，我们要一如既往地做联合国坚强的后盾和坚定的支持者，维护以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则；另一方面，我们还要确保与联合国之间的合作关系持续稳定地发展下去。一是利用有效资源，吸引更多联合国机构在中国建立总部、分支或办事处；二是支持、培养和选派更多的中国优秀人才投身联合国事业，努力使其成为联合国的重要职员甚至担任高级职务；三是大力加强对联合国和全球治理问题的系统研究。

第二，继续深化与完善与联合国的合作，倡导和践行真正的多边主义，深入推动全球治理体系建设。如何尊重各国的主权同时又避免“多中心”和“碎片化”现象的发生，是全球治理体系建设亟需解决的基础性问题。本文认为，中国应当继续以联合国外交为抓手，以真正的多边主义为着力点，深入推动全球治理体系建设并做好以下几点：一是旗帜鲜明地反对个别大国以冷战思维为特征、以意识形态为划线标准的旨在挑起对抗和分裂的伪多边主义；二是大力加强与联合国在应对气候变化、网络安全、公共卫生等全球性挑战方面的合作，同时积极参与深化减贫、妇女儿童、生物多样性等领域里的国际合作；三是在大力倡导公平、开放、全面、创新发展新理念的同时努力通过南南合作、联合国多边机制等渠道实现“一带一路”建设与发展中国家利益诉求的有效对接和持续推进。

---

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社，2017年版，第449页。

第三，积极主动地发挥中国在联合国为核心的全球治理活动中的重要引领作用，不断为解决全球问题提供中国方案。中国应当把日益强大的综合国力转化为在联合国为代表的国际组织中的国际规制权、话语权和领导权，同时要借助联合国平台来扩展自己在国际社会中更具建设性的影响力。例如，为了更好地发挥“建设性引领”作用，我们一定要以“人类命运共同体”为价值观核心，以实现理念上的引领；一定要通过提倡和推动“构建新型国际关系”“加强国际法治建设”“实现整体性国际安全”和“推动可持续发展的共同发展”，以实现路径上的引领；一定要通过实施“一带一路”倡议，拓展南南合作框架平台，推动联合国改革，加强对联合国全球治理事业的支持，以实现行动上的引领。

总的看，重返联合国开启了中国全面走向世界的进程。50年来，中国对联合国事务的参与，既深刻地反映出中国与世界关系的显著变化，影响了中国自身的发展，也极大地丰富了联合国的理念和实践，不断推动联合国事业向前发展。这说明中国需要联合国，联合国也需要中国。未来，如何进一步提升双方关系，并创造性、建设性地应对各种挑战，既对中国是一种考验，同时也会对联合国和世界的未来产生深远影响。

(作者简介：张磊，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授，博士，上海，200083)

收稿时间：2021年7月

(责任编辑：刘玉)

## 50 Years after China's Return to the UN: Development and Evolutionary Logic

Zhang Lei

**Abstract:** Since its return to the UN 50 years ago, China's participation in UN affairs has been constantly expanded and deepened. Its relations with the UN have gone through different stages from "gradual integration" to "active participation" and then to "comprehensive cooperation". Now, China has entered a new era of "constructive leadership". Under the guidance of Xi Jinping Thought on Diplomacy, China's UN diplomacy, by actively playing its role as a major country, is making efforts to promote China's leadership in terms of ideas, paths and actions in UN affairs. Throughout the historical process, we can find that the interaction between China's national strategy and the international situation is the main driving force for China's participation in UN affairs, and its evolution logic is developing from functional structure to normative structure. China and the UN are cooperating each other through interaction, learning each other through cooperation and improving each other through learning. However, China's relations with the UN, due to complex factors, also face many severe challenges. How to creatively and constructively respond to these challenges and further enhance the bilateral cooperation is not only a test for China, but also has a far-reaching impact on the future of the United Nations and the world.

**Key Words:** Multilateralism in China; The United Nations; Xi Jinping Thought on Diplomacy; China's Contribution to UN