

论当代中国特色国际组织外交的主要特点*

——以世界卫生组织为例

张贵洪 王悦

摘要：国际组织外交是中国多边外交的重要组成部分。在70年的发展历程中，中国的国际组织外交始终以联合国为中心，坚持多边主义和不干涉内政的原则，积极维护发展中国家的合法权益，体现了传承性。近年来，中国的国际组织外交呈现出一些新的特点，开始在国际组织中发挥引领性作用。从建设性参与到引领性参与，标志着中国与国际组织之间的关系实现了转型。未来，在推动人类命运共同体和新型国际关系的进程中，中国的国际组织外交还需要进一步开拓与创新，不仅要提高在国际组织中的议程设置能力，将中国的理念和主张转化为国际组织的议程和规范，而且还要加强国际组织和全球治理人才的培养和输送。在当前的全球抗疫斗争中，中国与世界卫生组织开展了积极合作，集中展现了中国特色国际组织外交的传承、转型与创新。

关键词：新多边主义 中国国际组织外交 引领性参与 世界卫生组织

中图分类号：D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2020)04-0085-113

自新中国成立以来，中国的国际组织外交经历了四个发展阶段，包括初步参与、有限参与、全面参与和转型时期。在这四个阶段中，中国的国际组织外交随着当时的国内政治经济发展和国际形势的变化表现出了不同的特点。但同时，各个阶段的国际组织外交也存在共性，集中反映了中国特色国际组织外交的传承性。

* 本文为国家社科基金重点项目“中国特色国际组织外交的理论与实践创新研究”（项目编号：20AZD099）的阶段性研究成果。

一、中国特色国际组织外交的继承性

国际组织外交是中国总体外交的重要组成部分，前者服从和服务于后者。但中国与国际组织之间关系的发展有着自身的逻辑，其继承性的特点非常突出。

（一）中国特色国际组织外交的发展历程

以中国总体外交为背景，同时根据其参与国际组织活动你能够的情况和特点，中国的国际组织外交自新中国成立以来大致可分为以下四个阶段。

第一阶段：初步参与时期（1949—1970年）。新中国成立时，世界已进入冷战。面对美国的敌视政策，新中国在外交上采取了向苏联和社会主义阵营“一边倒”的政策。这一时期，新中国一方面被排斥在联合国体系之外，另一方面也与社会主义阵营的国际组织建立了联系。

实际上，新中国成立后就立即向联合国提出了要求恢复在联合国的代表权问题。但随着朝鲜战争爆发，美国操纵安理会，^①并先后以“缓议搁置”“重要问题”“双重代表权”等为借口和手段，阻挠新中国恢复在联合国的合法权利。这一时期，新中国主要与华沙条约组织、国际学生联合会、国际妇女同盟等国际组织建立了联系，并一度加入万国邮政联盟，还举办了亚澳工会代表会议和亚洲妇女代表会议。^②

第二阶段：有限参与时期（1971—1989年）。1971年10月25日，联合国大会通过了第2758号决议，正式恢复了新中国在联合国的一切合法权利。这样，经过22年的外交努力和斗争，新中国的国际组织外交开始进入一个新的阶段。

重返联合国为新中国打开外交新局面发挥了关键作用。中国陆续加入了联合国系统机构，但参与的范围和深度都非常有限。从1971年至1978年，中国不仅参加了联合国六个主要机构的活动，还陆续加入了世界卫生组织、世界气象组织、国际劳工组织等专门性机构。但中国在联合国的参与总体上还比较消极和被动。随着改革开放和对外政策的调整，中国在联合国的参与转

^① 1950年7月7日，在苏联代表缺席和新中国合法席位被剥夺的情况下，美国操纵联合国安理会通过了《组织以美军为主的“联合国军”参加朝鲜战争》的决议，具体可参见联合国安全理事会S/1588号决议，[https://undocs.org/zh/S/RES/84\(1950\)](https://undocs.org/zh/S/RES/84(1950))，登录时间：2020年1月21日。

^② 齐鹏飞主编：《中国共产党与当代中国外交（1949—2009）》，北京：中共党史出版社，2010年版，第328页。

向积极与主动。一方面,通过加入世界银行和国际货币基金组织等,接受国际组织的资金和技术援助以促进国内经济建设;另一方面,在维和行动问题上,从“不参加投票、不承担义务”转向“选择性参与联合国维和行动”。从1982年起,中国开始缴纳联合国维和摊款。^①1988年12月,中国加入了联合国维持和平行动特别委员会,从此正式开始参与联合国维和行动。

第三阶段:全面参与时期(1990—2007年)。冷战结束后,中国积极加入全球性和地区性的国际组织以及国际条约,其国际组织外交更加主动积极,无论是参与规模还是参与程度,都体现了大国的责任和作用。截至2007年底,中国已加入130多个政府间国际组织,并与数千个非政府间国际组织保持联系,签署或承认的国际条约已增加至300个,涉及政治、安全、经济和文化等领域。^②在地区层面,中国在推进与欧盟、东盟、非洲统一组织、里约集团和南方共同市场等区域性组织的关系方面取得显著成效。^③此外,中国更富有建设性地参与了联合国活动,不仅每年都派出高级别代表团参加联合国大会,而且还越来越多地就全球治理问题阐明自己的立场,为解决各种热点问题贡献了自己的智慧和力量。^④中国不仅在经济和社会发展以及维和方面表现积极,而且在反恐和联合国改革等问题上也非常主动。^⑤这一时期,中国还开始主办世界妇女大会和万国邮政联盟大会等大型国际会议,并与俄罗斯等国共同创建了上海合作组织。

第四阶段:转型时期(2008年至今)。2008年全球金融危机的爆发标志着国际力量对比开始发生某种质的变化。以20国集团的诞生为标志,发达国家和发展中国家在国际组织中的话语权开始发生明显改变,中国的国际组织外交也开始呈现引领性的新特点。

随着经济力量的不断上升,中国承担的联合国会费和维和摊款持续增

① 秦亚青主编:《实践与变革:中国参与国际体系进程研究》,北京:世界知识出版社,2016年版,第378—379页。

② Ann Kent, "China's Participation in International Organization," in Yongjin Zhang & Greg Austin eds., *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy*, Canberra: Australian National University Press, 2013, p.133.

③ 黄庆、王巧荣主编:《中华人民共和国外交史(1949—2012)》,北京:当代中国出版社,2016年版,第289—291页。

④ 郑启荣、牛仲君主编:《中国多边外交》,北京:世界知识出版社,2012年版,第41—42页。

⑤ 2001年,中国加入了《制止恐怖主义爆炸的国际公约》,并签署了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》;2005年,外交部发布了《中国关于联合国改革问题的立场文件》。

长，现已在联合国会员国中居第二位，仅次于美国。此外，中国积极参与并大力支持联合国在维和、可持续发展、人权、气候变化、妇女、南南合作等方面的议程和活动，倡导人类命运共同体和新型国际关系等理念，设立了中国联合国和平发展基金和南南合作援助基金，捐助了多个国际组织，发起成立了金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行，与30个国际组织签署了共建“一带一路”合作文件。这些举措都表明中国与国际组织的合作已经上升到了一个新的高度。

表1 2008—2019年中国承担的联合国会费和维和摊款比例一览表

年度	会费支付比例(%)	维和摊款比例(%)
2008—2009	2.667	3.15
2010—2012	3.189	3.94
2013—2015	5.148	6.64
2016—2018	7.921	10.25
2019	12.005	15.21

资料来源：作者根据“联合国会员国应缴纳会费数据”和“联合国维持和平的经费筹措”整理，参见<http://www.un.org/zh/members/contribution.shtml>和<http://peacekeeping.un.org/zh/how-we-are-funded>，登录时间：2020年1月21日。

（二）中国特色国际组织外交的基本经验

新中国成立70年，其国际组织外交在不同时期表现出了不同特点，但始终以联合国为中心开展活动，坚持多边主义和不干涉内政的原则，积极维护发展中国家的合法权益，伸张国际正义，履行国际责任，^①体现了中国国际组织外交的传承性，也成为中国外交的特色和优势。

1. 以联合国为中心

中国所坚持的多边主义是有重点的多边主义，而联合国外交则是中国国际组织外交的重中之重。因此，“以联合国为中心”包含多个层面的内涵：一是以重返联合国和努力利用联合国舞台为广大发展中国家伸张正义；二是在联合国框架下解决和平与安全、发展、反恐和科教文卫等领域的重大问

^① 郭树勇：《试论70年来新中国外交的主要特点》，载《国际观察》，2019第4期。

题；三是维护联合国权威，支持和加强联合国在全球治理中的领导地位，凸显联合国及其附属机构在处理国际事务中的主导作用。

中国领导人多次在联合国阐明中国的立场和主张，^①中国政府一贯支持联合国在国际事务、国际秩序和全球治理中的核心地位和主导作用，倡导按照《联合国宪章》的宗旨和原则处理地区或国际争端。进入21世纪，随着非国家行为体的兴起和大量非传统安全和威胁的上升，联合国的地位和权威受到质疑和挑战，但中国始终维护以联合国为核心的国际秩序，认为当代国际秩序的主要机制——联合国的核心地位仍然不可替代。因此，中国采取以渐进与和平的方式改革现有联合国体系中的不合理之处，而不是完全推翻整个体系。可以说，中国视联合国及其附属机构为国际行动合法性的源泉，主张通过联合国体系提出主张、推行倡议和拓宽自身的外交活动空间。^②在参加维和行动问题上，中国“支持联合国发挥主导作用”的态度非常明确和突出。中国只参加经联合国安理会授权的维和行动，并认为这是集体安全行动的必要条件。根据斯德哥尔摩国际和平研究所统计，2009年共有54项多边和平行动，其中21项为联合国维和部队实施，27项是由区域组织实施或主导，其余6项是经联合国认可并由临时国家联盟实施。中国在21项联合国主导的维和行动中参加了13项，除此之外未参加其他任何多边维和行动。^③

2. 坚持多边主义

多边主义是指在广义的行动原则基础上协调三个或三个以上国家之间关系的制度形式，这些原则规定合适的行动，但并不考虑在任何特定事件下各方特殊的利益或紧急情况。^④多边主义反映了中国的对外战略和外交取向，即在开展国际组织外交时倾向于采取以协商和谈判的途径寻求问题的解决方案。^⑤对于中国而言，多边主义不仅是一种外交工具，更是一种重要的价值取向。

不论是在新中国成立初期、改革开放前后，还是新世纪以来，中国的国际组织外交始终在坚持多边主义的基础上加以展开。1971年之前，中国虽

① 1974年邓小平成为首位登上联合国讲坛的中国领导人，江泽民于1995年和2000年、胡锦涛于2005年和2009年、习近平于2015年在联合国纽约总部发表重要讲话，倡导国际新秩序、新安全观和谐世界、人类命运共同体等主张和理念。

② 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21页。

③ 秦亚青主编：《实践与变革：中国参与国际体系进程研究》，第383、389页。

④ [美]约翰·鲁杰主编，苏长和等译：《多边主义》，杭州：浙江人民出版社，2003年版，第13页。

⑤ 门洪华主编：《中国外交大布局》，杭州：浙江人民出版社，2013年版，第153-154页。

被排除在以联合国为核心的多边体系之外，但参加了1954年的日内瓦会议和1955年的万隆会议，成为中国多边外交的初步尝试。1971年，新中国重返联合国，中国开始走向世界，联合国成为中国了解世界和世界了解中国的一个窗口。随着中国陆续加入联合国系统的各个机构，参与联合国的各项事务，中国的多边外交开始正式起航。改革开放后，中国外交进行了重大调整，其中一个重要的方面就是加强与国际组织的合作。在此背景下，中国陆续加入了国际货币基金组织和世界银行等重要国际经济组织，20世纪80年代末开始参与联合国维和行动。进入新世纪，特别是从2001年中国加入世界贸易组织开始，中国的经济逐步融入世界经济，与国际组织之间的合作也成为中国对外开放的重要组成部分，在中国的现代化建设中发挥着十分重要的作用。2001年不仅是中国加入世贸组织的一年，而且也是中国主动创建国际组织的一年。这一年，第一个以中国城市命名的国际组织——上海合作组织正式成立。同年，中国还主办了亚太经合组织领导人会议。2010年上海世博会以城市为主题，向世界展示了中国改革开放的成果。近年来，中国通过主办G20、金砖、APEC、亚信等峰会，创建亚投行、新开发银行等多边金融机构，与国际组织合作共建“一带一路”等，多边外交搞得“有声有色”，已成为中国维护国家利益、参与全球治理和提高国际地位的重要途径。

3. 奉行不干涉内政原则

“不干涉内政”是现代国际法的基本原则之一，同时也是中国的外交传统。不干涉内政原则是指：一个国家的内部重大事务，尤其是政治和安全制度、治理方式及领导人选择这类重大问题，应由这个国家的人民自行决定；外部世界应尊重这个国家及其人民的选择，积极帮助其实现上述目标，但不能代替行使其选择政权和领导人的权利，更不能接管其安全事务或经济大权，因为这是对国家主权的剥夺和对国家内政的不恰当干涉。^①中国对这一原则的坚持突出体现在对外援助和参加维和行动上。

在对外援助方面，“不附加任何政治条件”历来是新中国奉行的一项重要原则。1971年之前中国主要以双边方式进行对外援助，这些援助都是“不附加任何政治条件”的经济和技术援助。^②从20世纪90年代后期开始，中国越

^① 王逸舟著：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京：北京大学出版社，2013年版，第82-83页。

^② 需要说明的是，不附加任何政治条件不等于“不附加条件”。实际上，为保证资金的安全和能够切实用于发展目的，中国每一项援助资金都带有项目用途和还款时限等正常（转下页）

来越重视通过联合国和国际组织进行多边援助。十八大以来，中国强调以平等互信的方式开展多边援助，以构建国际发展合作的新模式。习近平在2015年9月中国与联合国共同主办的南南合作圆桌会议上强调：南南合作是平等互信、互利共赢、团结互助的合作，政治上坚持大小国家一律平等，相互不干涉内政，尊重各国自主选择的发展道路和社会制度，经济上尊重对方意愿，不附加任何政治条件。^①

在维和行动问题上，中国也始终践行不干涉内政原则。在1971年至1980年间，中国既不参与维和行动，也不分摊维和行动款项，因为维和行动同中国一贯主张的“不干涉内政”原则相抵触。但是，1989年中国开始参加维和行动也并不意味着不再坚持“不干涉内政”原则，而是中国对世界形势有了新的认识，参加维和行动不是对“不干涉原则”的否定，而是对这一原则的丰富和发展，是对“新干涉主义”和其他不合理政治经济秩序的纠正。^②在参与了维和行动之后，中国也形成了不同于西方国家的独特模式，即主张以和平方式而非暴力手段解决各种复杂的争端；中国担负的维和任务多半是战后重建工作，因而不会与当事国内部冲突的任何一方直接交火；中国维和士兵和军事观察员始终都保持中立立场。^③

4. 积极维护发展中国家的合法权益

维护第三世界国家的合法权益也是中国开展国际组织外交始终坚持的出发点。中国开展联合国外交初期的一个重要指导思想就是：坚决支持第三世界国家反帝、反殖、反霸和反种族主义的斗争。据此，中国参加了非殖民化委员会和海底委员会，通过联合国这一平台支持广大殖民地争取民族解放和国家独立以及拉美国家争取专属经济区的运动。^④在后殖民时期，虽然大多数第三世界国家都取得了政治上的独立，但在经济上依然遭到不公正对待。面对这一现实，中国倡导建立国际政治经济新秩序，以帮助第三世界国家更

(接上页注②)的管理要求。具体可参见郑宇、李小云主编：《国际发展合作新方向/复旦国际关系评论》第十九辑，上海：上海人民出版社，2016年版，第12页。

① 《习近平出席并主持南南合作圆桌会》，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0927/c64094-27639120.html>，登录时间：2020年1月22日。

② 汪伟民、韩梅梅：《新世纪中美的发展援助政策：比较研究的视角》，载《美国问题研究》，2011年第1期，第55页。

③ 王逸舟著：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，第90-95页。

④ 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4期，第11页。

好地发展。1974年4月邓小平率团参加了联大第六届特别会议，阐明中国关于建立国际经济新秩序的基本主张。^①在中国和其他发展中国家的共同努力下，大会最终通过了《关于建立新的国际经济秩序宣言》和《发展中国家经济合作行动纲领》。^②同年，联合国南南合作办公室（UNOSSC）成立，第三世界国家争取建立国际经济新秩序的斗争初见成效。

冷战结束后，中国继续通过联合国这一平台积极支持第三世界国家。中国领导人江泽民和胡锦涛先后在联合国呼吁推动建立国际政治经济新秩序。^③1995年，中国在联合国项目框架下建立了南南合作网（China SSC Network），以进一步促进发展中国家间的技术和经贸合作。^④通过与联合国开发计划署和联合国工业发展组织等国际机构的对接，南南合作网已经成为中国在21世纪推动南南合作的一个重要平台。^⑤此外，中国还通过与国际组织共建“一带一路”，分领域和有针对性地促进发展中国家之间的合作。鉴于“一带一路”沿线国大多为发展中国家或欠发达国家，中国通过与不同的专业性国际组织签署共建“一带一路”合作协议，在经贸、卫生、气候变化、难民、劳工、粮食和能源安全等问题上积极推动“一带一路”沿线国自身的发展及其相互之间的合作。

（三）中国对世卫组织的支持体现了中国国际组织外交的传承

1971年重返联合国之后，中国与世卫组织的合作逐渐深化。2003年之后，中国不仅在国内开展医疗卫生体制改革，而且还加强了与世卫组织之间的合作关系。

1. 中国始终坚定支持世卫组织的工作

中国支持《国际卫生条例》的修订工作，并在国内实施这一条例。^⑥2004

① 《邓小平在联大第六届特别会议上的发言》，载《人民日报》，1974年4月11日。

② 《关于建立新的国际经济秩序宣言》，联合国大会，1974年5月1日，第3201（S-VI）号决议，[https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3201\(S-VI\)](https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3201(S-VI))，登录时间：2020年1月22日。

③ 《江泽民在联合国成立50周年特别会议上的发言》，载《人民日报》，1995年10月24日；《胡锦涛在联合国成立60周年首脑会议上的讲话》，载《人民日报》，2005年9月16日。

④ 《关于中国南南合作网的简介》，www.ecdc.net.cn/aboutus.aspx，登录时间：2020年1月22日。

⑤ 苏格主编：《国际秩序演变与中国特色大国外交》，北京：世界知识出版社，2016年版，第4-5页。

⑥ 《中国政府声明：〈国际卫生条例〉适用于中国全境》，http://www.gov.cn/jrzq/2007-05-14/content_614312.htm，登录时间：2020年1月22日。

年中国卫生部^①与世界卫生组织就进一步加强卫生合作与交流问题签订了谅解备忘录，并确定了重点合作领域，不仅包括控制艾滋病、结核病等在内的主要传染病，而且还涉及了烟草控制等非传染病领域。^②此外，中国每年都派代表参加世界卫生组织的重要会议和理事机构的活动，例如世界卫生大会、世界卫生组织执委会会议以及世界卫生组织专业技术领域的会议。中国还多次向世卫组织捐款，以支持该组织的工作。^③2016年3月22日，中国国家卫计委与世卫组织签署了《中国—世界卫生组织国家合作战略（2016—2020）》，旨在卫生体系建设、卫生服务和医药监管、重大公共卫生风险导致的疾病和死亡等六大问题上展开合作。^④2017年1月18日，中国与世卫组织签署了《中华人民共和国政府和世界卫生组织关于“一带一路”卫生领域合作的谅解备忘录》；5月13日，国家卫计委主任李斌与世界卫生组织总干事陈冯富珍签署了《中华人民共和国政府与世界卫生组织关于“一带一路”卫生领域合作的执行计划》。^⑤

2. 中国与世卫组织在抗击新冠肺炎疫情问题上密切合作

新冠肺炎疫情在全球蔓延以来，中国与世卫组织开展了全方位的合作：首先，中国向世界卫生组织通报了国内疫情防治工作进展情况。从2020年1月3日起，中国定期向世卫组织主动通报国内疫情最新动态，同时向世卫组织提交新型冠状病毒基因组序列信息，并在全球流感共享数据库（GISAID）发布。其次，国家卫健委与世卫组织建立了定期沟通交流机制，就国内外疫情发展的一些重要问题进行沟通与磋商。疫情期间中国多次参加世卫组织牵头举办的技术交流活动，与世界各国的专家讨论与新冠病毒相关的技术问题。

① 2013年改称为国家卫生和计划生育委员会，简称国家卫计委；2018年又改称为国家卫生健康委员会，简称国家卫健委。

② 《中国多层面参与全球治理“健康中国”成国家战略》，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201701/c7a54d7a666f4cb6b47a312a72c91bb9.shtml>，登录时间：2020年1月22日。

③ 《中国卫生部部长陈竺与世界卫生组织总干事陈冯富珍签署中国政府捐款协议》，<http://www.china-un.ch/chn/dbthd/454418.htm>，登录时间：2020年1月22日；《商务部签署中国政府向联合国世界卫生组织应急基金捐款200万美元的协议》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201510/20151001133146.shtml>，登录时间：2020年1月22日。

④ 《〈中国—世界卫生组织国家合作战略（2016—2020）〉在京签署发布》，http://www.gov.cn/guowuyuan/vom/2016-03/24/content_5057354.htm，登录时间：2020年1月22日。

⑤ 《〈中华人民共和国政府与世界卫生组织关于“一带一路”卫生领域合作的执行计划〉在京签署》，<http://www.nhc.gov.cn/wjw/ttyw/201705/0afb7bb59f0c4800ac41bfc385aaafe7.shtml>，登录时间：2020年1月22日。

再次，中国两次邀请世卫组织专家到国内疫情严重的现场进行考察，为疫情防控提出指导意见。最后，中国于2020年3月和4月先后向世卫组织捐款2000万美元和3000万美元，以支持世卫组织的疫情防控工作和发展中国家的卫生体系建设。^①尽管双方在防控疫情办法等问题上存在不同看法，但世卫组织对于中国成功地控制国内疫情蔓延给予了高度赞赏。^②

3. 对世卫组织始终如一的支持是中国坚定维护多边主义的重要体现

中国对世卫组织的支持体现了中国国际组织外交的继承性：一方面，世卫组织是联合国系统负责国际卫生事务的专门机构，支持世卫组织是我们支持以联合国为中心的国际秩序和全球治理的重要组成部分；另一方面，由于世卫组织对发展中国家的国内卫生事业发展不可或缺，因此，支持世卫组织也就等于我们在支持发展中国家的卫生事业发展，这一点在当前发展中国家的抗疫斗争中表现得十分明显。

二、中国特色国际组织外交的转折性

从1971年新中国恢复在联合国的合法席位，到20世纪80年代末中国开始参加联合国维和行动，再到2001年中国加入世界贸易组织，中国用30年的时间加入了大多数重要的政府间国际组织，构成了中国对外开放和多边外交的重要组成部分。进入新世纪以来，中国开始更加全面和建设性地参与国际组织活动，不仅倡导和支持多边主义和联合国在国际事务中的核心地位，而且还与众多的国际组织开展务实合作，为国际组织作出了许多积极贡献。近十年来，中国的国际组织外交呈现出了一些新的特点，突出地表现在中国在国际组织中开始发挥引领性的作用。从建设性参与到引领性参与，标志着中国与国际组织关系的转型，也是中国多边外交的一个亮点。

（一）建设性参与

从1971年新中国重返联合国，到冷战结束后中国积极参与联合国维和行动，再到新世纪中国大力支持联合国实现千年发展目标，中国的联合国和国际组织外交始终都是一个建设性参与的过程。

^① 《中国疾控中心：我国与世界卫生组织全方位合作 为全球防控新冠肺炎提供技术支持》，<http://health.people.com.cn/n1/2020/0519/c14739-31715194.html>，登录时间：2020年1月22日。

^② 曹辛：《在特朗普攻击世卫组织的情况下 中国应理顺同世卫组织的关系》，<http://www.ftchinese.com/story/001087299?archive>，登录时间：2020年1月22日。

1. 不断加入现有的国际组织

1971年, 新中国恢复了在联合国的合法席位, 翻开了中国与国际组织关系的新篇章, 开启了中国不断加入国际组织的进程。重返联合国后, 中国开始参与联合国大会和安理会等主要机构的工作, 先后恢复了在世界卫生组织、联合国粮农组织、万国邮政联盟、国际民航组织中的席位, 并开始参与联合国开发计划署、贸易与发展会议、环境规划署等机构的活动。改革开放后, 中国明显加快了加入更多国际组织的步伐, 包括1980年加入世界银行、国际货币基金组织、世界知识产权组织、联合国和平利用外层空间委员会, 1983年加入国际劳工组织、世界旅游组织, 1984年加入国际原子能机构, 1986年加入亚洲开发银行, 并开始就恢复在关税及贸易总协定的缔约国地位进行谈判。针对20世纪80年代中国与国际组织的关系, 两位美国学者曾这样评价说: “直到80年代, 中国才全面地同其他政府间国际组织建立网络。在此期间, 中国加入了联合国体系中几乎所有重要的政府间国际组织, 如世界银行和国际货币基金组织, ……中国广泛参与联合国体系的另一个标志是中国签署和加入了许多多边协议和条约。这样, 中国在其现代历史上第一次最终加入了以联合国为中心的全球体系, 并广泛参与国际组织的各种活动。”^①

冷战结束后, 中国的国际组织外交更加灵活和务实。在全球层次上, 中国主要采取了如下行动: 一是开始参与联合国维和行动; 二是首次成为不结盟运动的观察员; 三是与77国集团形成了“77国+中国”机制; 四是加入了《不扩散核武器条约》; 五是批准了《禁止化学武器公约》; 六是签署了《经济、社会与文化权利国际公约》和《公民权利与政治权利国际公约》。在区域性层次上, 中国的国际组织外交依然非常活跃: 1993年加入了亚太经合组织; 1994年参加东盟地区论坛; 1997年形成东盟—中日韩之间的“10+3”机制。这样, 中国“在政府间国际组织中的席位从1977年的21个增加到1996年的51个。……在非政府间国际组织中的席位从1977年的71个增加到1996年的1079个”。^②

另一方面, 中国的国际组织外交在进入新世纪后变得更加积极和富有建设性。中国利用联合国平台, 不断就重大国际事务提出建设性主张。2001

① [美]伊丽莎白·埃克诺米、[美]迈克尔·奥克森伯格主编, 华宏勋等译: 《中国参与世界》, 北京: 新华出版社, 2001年版, 第50页。

② 同上, 第50页。

年中国加入世界贸易组织后，中国与国际组织之间的关系迈上了一个新的高度，具有里程碑式的意义。到2014年初，中国已先后加入了130多个政府间国际组织，几乎加入了联合国系统中的所有重要的政府间组织，参加了300多项多边国际条约。^①此外，越来越多的中国人也走上了国际组织的领导和管理岗位，意义非常重大。

2. 与国际组织开展务实合作

中国不仅在政治上支持联合国，维护发展中国家在国际组织中的合法权益，而且一开始就与国际组织开展务实合作。改革开放后，联合国成为中国引进资金、技术、人才和信息的重要渠道之一，在现代化建设中发挥了重要作用。与此同时，中国与联合国系统合作，为第三世界国家提供知识、技术、人员培训和能力建设方面的支持和援助。从20世纪90年代后期开始，中国籍联合国副秘书长开始分管经济和社会事务。联合国经社部先后在沙祖康、吴红波、刘振民等副秘书长的领导下，与中国在千年发展目标、《2030年可持续发展议程》、“一带一路”等方面互相支持，开展了良好的合作。

开发计划署是中国与国际组织开展务实合作的一个缩影。中国自1972年开始参加联合国开发计划署活动。该署于1979年设立了驻华代表处，并从1982年开始与中国国际经济技术交流中心合作，成功实施了每五年一期的“国别方案”及“合作框架”。截至2017年，双方合作项目已超过1000个，涉及农业、工业、能源、公共卫生、减贫和经济重建等多个领域。中国与开发计划署的合作从最初的技术援助，到2000年后扩大到能力建设、能源和环境等领域，2015年后又把重点投入到南南合作和“一带一路”建设上。正如开发计划署驻华代表罗世礼(Nicholas Rosellini)所说，“除了人道主义救援和恢复工作，我们还看到中国的支持其他发展中国家的工业化和可持续发展过程中的作用”。^②在“一带一路”建设方面，中国与联合国开发计划署于2016年9月签署了共建“一带一路”谅解备忘录，这是中国政府与国际组织签署的第一份共建“一带一路”谅解备忘录，是国际组织参与“一带一路”建设的一大创新。2017年，开发计划署和中国签署了《共同推进“一带一路”建设的行动计划》，进一步加强了可持续发展的合作关系。同时，双方还成立了共同推进“一带一路”建设联合工作组，将共建“一带一路”与落实联

^① 钟声：《多边体系的参与者》，载《人民日报》，2014年2月20日。

^② Nicholas Rosellini, “UN Welcomes China’s Development Role,” *China Daily*, April 25, 2018.

联合国《2030年可持续发展议程》相结合，具有重大的合作示范效应。

3. 为国际组织作出了巨大贡献

中国对世界的贡献不仅表现在推动世界经济增长和落实可持续发展目标等方面，也表现在促进世界和平与安全上，这些贡献很多都是通过国际组织作出的。1971年新中国重返联合国，实质上是代表广大发展中国家进入联合国常任理事会，标志着联合国开始成为一个真正具有普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织。在联合国这个舞台上，中国始终坚定地维护发展中国家的合法权益，与其他发展中国家一起推动建立国际政治经济新秩序。中国一直支持联合国在国际事务、国际秩序和全球治理中的核心地位与主导作用，并以联合国为平台为朝鲜半岛、伊朗、叙利亚等地区热点问题的解决做出了大量努力。对此，中国常驻联合国日内瓦办事处代表吴海龙曾表示，中国已成为对联合国及国际组织贡献率最大的国家之一。^①

参与联合国维和行动是中国为世界和平与安全作贡献的最好案例之一。中国对联合国维和行动的态度和政策经历了“从不参与到参与，从消极参与到积极参与，从被动参与到主动参与，从个别参与到全面参与，从一般参与到深入参与”这样一个发展变化的过程。近年来，中国采取了一系列措施和行动，大力提升对联合国维和行动的贡献和支持力度，而这种贡献是全方位和实质性的，不仅表现在中国承担的维和摊款比例和派遣维和人员规模上，更体现在维和行动的整个过程中。在实施维和行动之前，中国在安理会坚持维和基本原则，以政治解决为根本目标，努力改进安理会授权制度。在国内则组建维和待命部队和常备维和警队，同时还为其他出兵国和出警国提供维和培训服务。在维和行动过程中，中国维和人员由于自身素质过硬和纪律严明而表现出色，因而多次获得联合国的嘉奖。在冲突后重建和建设和平过程中，中国坚持发展与安全并重，标本兼治，以可持续发展促进可持续和平。^②同时，中国还积极参与重建过程，分享发展经验和成果，为当地民众提供力所能及的支持和帮助。

^① 《中国代表说中国已成为对联合国及国际组织贡献率最大的国家之一》，xinhuanet.com/world/2016-02/25/c_1118156054.htm, 登录时间：2020年1月24日。

^② 《马朝旭大使在“建设和平与持续和平：冲突后重建、和平、安全与稳定”安理会辩论会上的发言》，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgyllhg/jjalh/alhzh/jshp/t1619495.htm>, 登录时间：2020年1月24日。

（二）引领性参与

党的十九大报告在总结过去五年的外交工作时指出：“全面推进中国特色大国外交，形成全方位、多层次、立体化的外交布局，为我国发展营造了良好外部条件。实施共建‘一带一路’倡议，发起创办亚洲基础设施投资银行，设立丝路基金，举办首届‘一带一路’国际合作高峰论坛、亚太经合组织领导人非正式会议、二十国集团领导人杭州峰会、金砖国家领导人厦门会晤、亚信峰会。”报告专门指出了多边外交特别是国际组织外交所取得的成就。这些成就表明，中国特色的国际组织外交正面临转型，即从建设性参与转型为引领性参与。引领是中国多边外交的新特点、新亮点，突出表现在理念和合作两个方面。

1. 合作理念上的引领

中国曾在多个国际场合提出过一些理念、主张和原则，例如20世纪50年代的和平共处五项原则，70年代三个世界划分的理论，90年代的新安全观，21世纪初的和谐世界理念，等等。近几年来，我国领导人围绕周边外交、大国外交、发展中国家外交、多边外交和全球治理等重大理论问题提出了一系列新的理念。一些理念已被载入国际组织的正式文件中，并开始引领国际关系实践。

2013年3月，习近平在访问俄罗斯时首次提出了人类命运共同体理念，2015年9月和2017年1月，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的理念。^①人类命运共同体理念与《联合国宪章》精神高度契合，是对《联合国宪章》的传承与创新。

新型国际关系是中国提出的新时代处理国际关系尤其是大国关系的新理念、新思路和新方法，也是中国对改革和完善现有国际秩序的重要理论贡献。新型国际关系以共同利益为基础，以平等包容为指导原则，以相互尊重、公平正义、合作共赢为核心，以打造命运共同体为最高目标。可以说，新型国际关系是中国在国际体系转型期为国际社会提供的“中国智慧”和“中国方案”。在新型国际关系理念的引领下，中国与俄罗斯、欧洲、非洲

^① 这两次讲话分别是：2015年9月在纽约联合国总部发表的题为《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体》的讲话，以及2017年1月在联合国日内瓦总部发表《共同构建人类命运共同体》的讲话。

的关系得到持续健康稳定的发展，也为新型国际关系的建设提供了示范。^①

在国际关系中，中国积极倡导新安全观、新发展观、新文明观。在1995年举行的东盟地区论坛上，中国首次提出了新安全观。经过多年实践的发展和完善，已形成以共同安全、综合安全、合作安全和可持续安全为主要内容的新安全观，并在上海合作组织和亚信会议中得到践行。2015年9月，习近平在联合国发展峰会上提出了公平、开放、全面、创新的发展理念。2017年10月，党的十九大报告又明确了以创新、协调、绿色、开放、共享为核心的发展理念。这些理念是在总结中国发展实践和国际发展经验的基础上提出的，已为许多发展中国家借鉴和分享，在国际发展合作中也发挥了倡导作用。近年来，习近平在多个国际场合向世界阐释了文明多样性、文明交流互鉴、不同文明共同进步等重要思想，呼吁要树立平等、互鉴、对话、包容的文明观。2019年5月，中国举办以“亚洲文明交流互鉴与命运共同体”为主题的首届亚洲文明对话大会。中国倡导的新文明观对于引领人类发展进步具有重要的积极意义。

2013年10月，在周边外交工作座谈会上，习近平阐述了“亲诚惠容”的周边外交理念。这一理念是建立在中国与周边关系的历史和现实基础上的，根植于中国的传统文化智慧，更加突出友善和包容。在这一理念的指导下，我国的周边外交取得了显著成就。一方面，中国以身作则践行这一理念；另一方面，这一理念正日益成为周边地区国家遵循和秉持的共同理念和行为准则。中国与周边国家和地区，特别是东南亚和中亚地区，在利益、责任、命运三方面的共同体意识不断加强。

2015年10月，中共中央政治局就全球治理格局和全球治理体制进行集体学习。习近平在讲话中指出，要推动全球治理理念创新发展……弘扬“共商共建共享”的全球治理理念。此后，他多次阐述了这一理念的重要意义和实践价值。“共商共建共享”的全球治理理念，既是“对中国一贯奉行的独立自主的和平外交政策的继承和发展”，又是“中国积极参与全球治理体系变

^① 邢广程：《中俄关系：构建新型国际关系的成功实践》，载《当代世界》，2015年第5期，第6-10页；程卫东：《中欧建立新型国际关系：认知与实践》，载《世界经济与政治》，2016年第9期，第19-23页；平言：《建设新型国际关系的生动实践》，载《经济日报》，2019年3月30日；张沛霖：《中非关系是平等性、双赢性及互利性的新型国际关系——兼驳西方国家“中国非洲剥削论”》，载《山东工会论坛》，2014年第3期，第132-133页。

革和建设的基本理念和主张。”^①2017年10月，第71届联大首次把“共商共建共享”的全球经济治理理念纳入会议决议之中，说明国际社会对中国这一理念的肯定和接受。

2. 合作实践上的引领

中国一贯主张、支持和开展国际合作。合作是中国外交的关键词和主旋律。中国不仅提出了合作共赢、合作安全等具有引领性的合作理念，并且还积极推动全方位的务实合作。其中，在南南合作、中非合作、“一带一路”国际合作等方面，中国正发挥着引领性的作用。

中国作为最大的发展中国家，在推动南南合作方面一直发挥着重要作用。无论是全球层面的77国集团与中国的“G77+中国”机制，还是跨地区的金砖国家机制和中非、中拉、中阿等合作论坛，以及上海合作组织、中国—东盟合作等，中国的地位和作用都是独特的。近几年来，中国在推动南南合作的内容、方式和力度等方面都有了新的变化：一是中国设立了南南合作援助基金和气候变化南南合作基金；二是向发展中国家提供“6个100”项目支持；三是向联合国粮农组织捐助了5000万美元。可以说，中国在合作实践上的引领为新时期南南合作的内容和方式奠定了坚实的基础。^②2015年9月，中国与联合国共同主办了南南合作圆桌会。这在中国与国际组织关系发展史上是首次，也是中国国际组织外交的一个创新举措。在圆桌会上，习近平宣布中国将设立南南合作与发展学院。这有助于中国在南南合作的实践、理念和理论上发挥示范和引领作用。

另一方面，作为全球公共产品和国际合作的重要平台，“一带一路”建设已成为中国与联合国等国际组织合作的大舞台。“一带一路”多次被载入联合国等国际组织的决议文件之中。^③“一带一路”建设也得到联合国秘书

^① 苏长和：《坚持共商共建共享的全球治理观》，载《人民日报》，2019年3月27日。

^② 中国在推动农业南南合作更加机制化和规范化、推动区域或次区域农业合作以及以需求为导向推动农业南南合作全面发展三个方面发挥主导作用。具体可参见李荣林主编：《中国南南合作发展报告2016：中国对发展中国家的援助与合作》，北京：五洲传播出版社，2015年版，第115-116页；中国通过建立一系列气候变化对外援助项目、向小岛屿国家、欠发达国家和非洲国家等提供用于应对气候变化的资金，以及与联合国开发计划署和环境规划署联合举办“气候变化南南合作论坛”等方式在气候变化南南合作领域发挥了引领作用。具体可参见夏光、俞海、原庆丹等编著：《中国环境政策述评报告（2014年度）》，北京：中国环境出版社，2016年版，第227页。

^③ 参见S/RES/2274(2016)；A/RES/71/9(2016)；E/ESCAP/RES/73/3(2017)；S/RES/2344(2017)，登录时间：2020年1月24日。

长古特雷斯 (António Guterres) 和许多国际组织领导人的高度评价。自2016年4月中国外交部与联合国亚太经社会签署首份中国与国际组织共建“一带一路”合作文件以来,中国政府已与30个国际组织签署了此类文件。^①其中,“联合国、世界银行和国际货币基金组织三个世界上最重要的多边机构,正在‘一带一路’的舞台上发挥着独特的作用。”^②这说明,与国际组织合作共建“一带一路”无论是在合法性上还是在实践性方面都取得了很大进展。

(三) 中国与世界卫生组织的合作展现了中国国际组织外交的转型

新冠肺炎疫情发生以来,中国通过与世卫组织的合作,一直推动并引领着国际卫生合作。

1. 坚定支持世界卫生组织在全球抗疫合作中发挥领导作用

习近平在与外国领导人的通话中,多次提出要发挥世卫组织的领导作用。中国不仅通过实际行动支持其开展全球抗疫合作,而且通过其他国际组织,反对疫情“政治化”和任何试图削弱世卫组织权威的行径。

2. 大力支持联合国积极应对全球疫情

中国与其他会员国共同提交“全球团结抗击新冠肺炎”的联大决议草案,积极推动安理会抗击新冠肺炎疫情,积极响应联合国秘书长古特雷斯提出的“团结合作抗疫”的呼吁和“全球停火”的倡议,以及“全球新冠肺炎疫情人道主义应对计划”等。

3. 通过其他全球性和地区性国际组织积极推动抗疫国际合作

中国同77国集团就新冠肺炎疫情发表声明,强调要加强国际团结,促进多边合作,强化伙伴关系。中国通过东盟与中日韩(“10+3”)机制举行了抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议和外长会议,增强了东亚各国进一步强化合作的意识,不仅提振了合作信心,而且更明确了合作方向,成为地区合作抗疫的典范。在20国集团领导人特别峰会上,习近平提出“坚决打好新冠肺炎疫情防控全球阻击战、有效开展国际联防联控、积极支持国际组织发挥作用、加强国际宏观经济政策协调”等四点倡议。^③这对全球抗疫合作具有引领

① 《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>, 登录时间:2020年1月24日。

② 张旭东:《“一带一路”与三大国际组织的战略对接协作》,载《今日中国》,2017年6月5日。

③ 《携手抗疫 共克时艰——习近平在二十国集团领导人特别峰会上的重要讲话》, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1761878.shtml, 登录时间:2020年1月25日。

性意义。

在全球抗疫过程中，中国明确提出共同构建人类卫生健康共同体的理念，与世卫组织等国际组织开展紧密合作。这充分展现了中国国际组织外交的转型，即从建设性参与到引领性参与。然而，对于中国与世卫组织的良好合作以及中国在国际卫生合作中展示出的引领作用，一些西方国家采取了“政治化”的立场，并在此前提下加以“污名化”。它们认为世卫组织太过信任和偏袒中国。世卫组织之所以这样做，是因为中国利用金钱拉拢世卫组织，其目的是将其变成“中国的卫生组织”。显然，这纯粹是对中国的政治打压和污名行为。从实际数据来看，例如2018–2019年，中国在世卫组织缴纳会费方面排名第三（7.9212%），低于美国（22%）和日本（9.6802%）。^①众所周知，会费只是世卫组织资金来源之一，其他资金则来自于自愿捐款。据世卫组织统计，在2018–2019年规划预算中，最大的20个供资方中，中国的排名只是第16位，而前15位依次是：美国、盖茨基金会、英国、德国、疫苗免疫联盟、联合国人道主义事务协调厅、日本、美国慈善信托基金、“扶轮国际”、欧盟委员会、科威特、瑞典、联合国中央紧急应对基金、澳大利亚和挪威。^②在2016–2017年规划预算中的最大供资方中，中国仅排名第14位。^③可以看出，中国在世卫组织经费来源中所占比重并不高，而美国所占的比例远远高于中国和其他国家。

三、中国特色国际组织外交的创新性

2017年10月，习近平在党的十九大上明确提出：中国特色社会主义已经进入了新时代，要推动构建人类命运共同体，推动构建新型国际关系。2018年6月，他在中央外事工作会议上指出：当今世界正处于百年未有之大变局之中。无论是为了应对“世界之变”，还是为了推动“两个构建”，中国特色

^① 《2018–2019年摊款比例表》，http://www.apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_R9-ch.pdf，登录时间：2020年1月25日。

^② Josephine Moulds, “How is the World Health Organization Funded?” <http://www.weforum.org/agenda/2020/04/who-world-health-organization-un-coronavirus-pandemic-covid-trump/>，登录时间：2020年1月25日。

^③ 参见<http://www.who.int/zh/about/planning-finance-and-accountability-financing-campaign>，登录时间：2020年1月25日。

的国际组织外交都需要在传承和转型的基础上有所创新。

（一）中国国际组织外交创新的主要路径

当前的全球新冠肺炎疫情对人类社会和国际关系产生了重大而深远的影响，因此，后疫情时代的中国国际组织外交必将面临新的挑战和考验，需要进一步调整和创新。我们认为，我国国际组织外交的重点可转向为国际组织提供中高层管理人员、特使顾问、咨询专家等方面，支持非政府组织在联合国取得咨商地位。2019年初，夏煌大使担任了联合国秘书长非洲大湖地区问题特使；2020年初，庞森大使担任了联合国系统驻纳米比亚协调员。这对中国的国际组织外交具有重要的启示意义。

1. 加强周边外交与国际组织外交的结合

我国外交布局历来有周边外交、大国外交、发展中国家外交和多边外交之分。加强四类外交之间的互动和互补，是中国特色大国外交的发展方向。其中，周边外交和多边/国际组织外交的结合尤其重要。

实际上，中国在周边外交与国际组织外交的结合方面具有诸多有利条件，同时也积累了不少经验。^①一是中国周边有多种多样的国际组织，是我周边外交的发展对象和内容；二是在发展与周边国家关系的过程中，国际组织是我开展周边外交的一个重要途径。东盟和上海合作组织已成为我周边外交与国际组织外交相结合的成功范例。众所周知，东盟是中国在地理和文化上的重要近邻，也是政治和安全上的重要平台，更是经济和贸易上的重要伙伴，因此，它必然是中国周边外交的优先发展方向。双方从1991年开始展开对话和磋商，1996年建立全面对话伙伴关系，到2003年确立战略伙伴关系，再到2010年全面启动自由贸易区建设，中国—东盟合作已经成为亚太区域合作中最为成功和最具活力的典范。^②随着中国与东盟签订《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》协议，双方围绕政治安全、经济贸易和人文交流三大支柱，正在共同打造更高水平的战略伙伴关系和更紧密的中国—东盟命运共同体。另一方面，从“上海五国机制”到上海合作组织，中国与俄罗斯和中亚国家在“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”指导下，积极开展政治、安全、经济、司法、文化等多方面合作，

^① 祁怀高：《新中国70年周边多边外交的历程、特点与挑战》，载《世界经济与政治》，2019年第6期，第43—64页。

^② 《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/zyjh_673099/t1540582.shtml，登录时间：2020年1月25日。

践行新型安全观，成为地区安全合作的又一典范。东盟和上合组织的健康发展极大地促进了东南亚和中亚地区的安全和繁荣，成为中国周边外交的两个主要亮点。

未来，周边外交和国际组织外交的结合还有很大空间和潜力有待挖掘。在中国周边，东北亚和南亚地区的安全与发展合作相对薄弱和滞后，我们可以通过多边机制的建设和国际组织的参与，培育其合作意愿，扩大其合作领域，提升其合作水平，从而促使中国周边外交更加全面和平衡地推进。亚太经合组织和亚洲相互协作与信任措施会议（亚信）是中国周边最广泛和最重要的地区论坛，无论在地区安全、发展治理还是周边/亚洲命运共同体建设中都具有重要意义，应成为中国周边外交的重要组成部分。

2. 通过国际组织开展多边援助

多边援助已成为我国对外援助的重要方式之一，国际组织在其中的作用也越来越突出。一方面，国际组织正成为我国对外援助的新途径；另一方面，多边援助也丰富和深化了中国与国际组织之间的合作，成为中国国际组织外交的一个新亮点。

对外援助一直是中国外交工作的重要组成部分。理论上来看，通过国际组织开展多边援助具有双边援助不可替代的优势。^①但从实际情况来看，中国的援外工作传统上以双边为主。现在中国虽然不断加强多边援助，但多边援助在中国总体援外中所占比重还非常有限。^②上世纪90年代后期，中国开始通过国际组织开展多边援助。通过向世界银行、国际货币基金组织、联合国附属和专门机构以及地区性国际组织捐赠资金和参与由这些国际组织主办或支持的具体项目，中国对受援国提供多边援助。近年来，中国通过国际组织进行多边援助呈现出一些新的特点：一是直接向国际组织捐助。例如，中国向世界卫生组织、联合国妇女署、联合国难民署、国际工业发展组织、联合国教科文组织等联合国系统的国际组织提供大量援助。二是设立多边援助基金或援助机构。前者如中国—联合国和平发展基金、南南合作援助基金、丝路基金等；后者如金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行等。三是多边援助的范围不断拓展，从传统的项目援助、人道主义援助、发展援助，拓展

^① 周弘、张浚、张敏：《外援在中国》，北京：社会科学文献出版社，2007年版，第286—288页。

^② 黄仁伟、张幼文、金芳等：《以开放促改革：全球化新趋势与对外开放新阶段》，上海：上海社会科学院出版社，2014年版，第69页。

到了军事和安全援助（如2015年宣布的中国—联合国和平发展基金部分用于支持联合国维和行动，以及中国对非洲联盟的军事援助用于开展能力建设，等等）。四是不断调整和完善援外机制。2018年中国成立了国家国际发展合作署，取代了商务部的援外司。由此看来，多边援助开始成为中国国际发展合作的一种重要手段。

未来，通过国际组织开展多边援助还有待进一步提升和加强。在和平与安全领域，联合国强调预防冲突、维和行动、建设和平、持续和平四个阶段所构成的和平行动。相应地，多边援助应加强对预防冲突和建设和平的关注和投入。在发展领域，多边援助应更多地在联合国《2030可持续发展目标和议程》的指导下进行。在人权和人道主义领域，我们应加强人道主义援助和发展援助之间的关联性。

3. 提高在国际组织的议题示范和议程设置的能力

随着国力的增长，中国开始承担越来越多的国际责任。在减贫、维和、妇女、援助、南南合作、气候变化等领域，中国的贡献和优势比较突出。如何发挥中国在这些议题上的示范作用，并相应提高在国际组织议程设置的能力，是中国国际组织外交的努力方向。

以减贫为例。改革开放以来，已经有7.4亿中国人摆脱了贫困。消除贫困既是联合国的千年发展目标，也是联合国《2030年可持续发展议程》的首要目标。中国是全球最早实现千年发展目标中减贫目标的发展中国家，为全球减贫事业作出了重大贡献。中国在精准扶贫实践中积累了丰富的经验、知识和案例，可为其他国家提供学习和借鉴的机会。中国的国际组织外交应充分利用中国在减贫领域的经验和贡献，在消除贫困的议程设置、规则制定和机制建设中提高话语权和影响力。

例如在妇女问题上，中国作出的贡献十分突出，不仅参加了历届世界妇女大会，而且还在1995年主办了第四届世界妇女大会，并通过了《北京宣言》和《行动纲领》。2015年9月，中国与联合国妇女署在纽约联合国总部共同举办了全球妇女峰会，主题为“促进男女平等和妇女赋权：从承诺到行动”。习近平与联合国秘书长潘基文（Ban Ki-moon）共同主持，习近平在讲话中就妇女发展问题提出重要倡议，并宣布向联合国妇女署捐款1000万美元。可以看出，在国内层面，中国一直坚持贯彻男女平等的基本国策，在推动经济社会发展的进程中不断促进妇女事业的发展和性别平等的发展；在国际层面，中国始终高度重视发挥妇女作用，坚持加强国际交流合作，积极推

动全球妇女事业发展。

未来,中国还应在维和、气候变化、互联互通、发展援助,以及落实联合国《2030年可持续发展议程》等方面继续发挥优势,通过创新国际组织外交思维与路径,把贡献和责任转化为具体的议程。

4. 把中国的理念、主张和方案转化为国际组织的规则和规范

能否将本国的理念和主张转化为国际组织的规则和规范,是衡量一个国家在国际社会中是否掌握话语权的重要指标。近年来,中国积极倡导“人类命运共同体”理念、“共商共建共享”的全球治理理念、“亲诚惠容”的周边外交理念,以及“共同、综合、合作、可持续”的新安全观,“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展观,“平等、互鉴、对话、包容”的新文明观,“开放、融通、互利、共赢”的新合作观等一系列主张,并提出“一带一路”、互联互通、包容发展等一系列倡议。这些理念、主张和倡议得到了广泛的赞赏和接受,但要转化为国际规则和国际规范,还需要大量的努力。

长期以来,中国的国际组织外交呈现出“硬参与大于软参与”的特征,即人力、物力和财力的投入远多于在理念、规则和规范层面的贡献。2008年以来,中国开始致力于改变这一现状,推动中国与国际组织的关系从全面参与向引领性参与转变。例如,2010年利用举办上海世博会的机会,倡议将10月31日上海世博会闭幕之日定为“世界城市日”,得到了全体会员国的支持。这是中国首次在联合国推动设立的国际日,意义重大。此外,中国通过主办20国集团、亚太经合组织、金砖国家、上合组织、亚信会议等峰会,把中国的理念和主张体现在了峰会主题、议程和成果文件中,扩大了影响。

“人类命运共同体”理念先后被载入联合国经社理事会、安理会、联大第一委员会和人权理事会的决议中,得到广泛的传播和越来越多的重视。^①

当然,要把更多的中国理念和主张转化为国际组织的规则和规范,还需要中国在国际组织外交上做出更多的努力,其中包括研究水平和工作能力的

^① “人类命运共同体”被分别载入联合国安理会关于“阿富汗问题”的决议, S/RES/2344 (2017), 2017年3月17日; 联合国大会第一委员会关于“防止外层空间军备竞赛”的决议, A/72/407, 2017年11月3日; 联合国人权理事会关于“促进和保护所有人全——公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利, 包括发展权”的决议, A/HRC/34/L.21, 2017年3月23日; 联合国人权理事会关于“在人权领域促进合作共赢”的决议, A/HRC/RES/37/23, 2018年3月23日; 联合国经济及社会理事会关于“非洲发展新伙伴关系的社会层面”的决议, E/RES/2017/11, 2017年6月8日。

提高。与国别和地区相比,国际组织数量庞大,涉及的事务包罗万象,这就决定了国际组织的理论研究和外交工作具有特殊性,既需要国际关系、国际法这样基础性和通用性的知识和人才,也需要教科文卫、工业、农业、金融等专门和专业的知识和人才。两类知识的结合和交叉人才的培养,决定了未来中国国际组织外交努力的方向。

5. 加强国际组织管理人才的培养和输送工作

近年来,我国高度重视国际组织管理人才的培养和输送工作,一方面是为了适应全球治理和国际化的需要,另一方面也是为了改变联合国和国际组织中中国籍职员代表性不足的问题。这对中国国际组织外交的开展是一个有力的支持,同时也要求国际组织外交开展更多创新性的工作,以互相配合和支持。

2015年10月12日,习近平指出,“要加强能力建设和战略投入,加强对全球治理的理论研究,高度重视全球治理方面的人才培养。”^①此后,从中央到地方,从政府到社会,大家都高度重视全球治理和国际组织管理人才的培养和输送工作。人社部在继续开展国际职员后备人才培训班的基础上,专门建立了国际组织人才信息服务平台,并与教育部共同主办鼓励支持大学生到国际组织实习任职全国高校巡讲活动。国家留基委专门出台了国际组织实习项目和国际组织后备人才培养项目。中国联合国协会则从2011年开始每年举办国际公务员能力建设培训班。上海外国语大学等外语类高校作为国际组织人才培养的主要阵地,利用外语与政治学等多学科交叉优势,纷纷设立国际组织的教学科研机构、项目、专业、学位、课程等,以创新国际组织人才培养的路径。

本文认为,为了更好地加强国际组织管理人才的培养和输送工作,我们需要明确 and 处理好三个关系:一是国际化人才和国际组织人才的关系。国际组织人才是国际化人才的一部分,国际组织人才培养不应局限于到国际组织任职,而应以国际化人才为目标。二是国际组织人才培养与输送的关系。培养和输送具有不同的特点和要求,需要相互配合和协调。与国际组织人才培养的基础性和长期性相比,国际组织人才的输送更有紧迫性和操作性。三是国际化人才专

^① 《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调推动全球治理体制更加公正更加合理,为我国发展和世界和平创造有利条件》, http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/13/content_2946293.htm, 登录时间:2020年1月26日。

业的多样性与国际组织教学与研究的专业性之间的关系。国际组织涉及的事务广泛，需要各类专业的人才，而从学科来说，国际组织属于国际关系学和国际法学的范围，这是国际组织人才培养中的特点和难点所在。

6. 争取更多的国际组织机构落户中国，创建新的国际组织

国际组织机构在一国落户的多少是衡量该国国际化程度和国际影响力的重要指标。无论是争取国际组织机构落户，还是创建新的国际组织，中国都有政治和外交上的资源和优势。但是，这需要中国的国际组织外交开展踏实、细致和专业的工作，同时还在国内要做好立法和行政方面的调整和准备工作。

由于历史原因，很少有国际组织总部设在中国。1997年成立的国际竹藤组织是第一个总部落户中国的国际组织。但是，作为世界第二大经济体和联合国安理会常任理事国，中国在未来开展国际组织外交时应注重吸引更多的联合国机构和国际组织在中国境内设立总部、地区中心和办事处等。

除了争取更多的国际组织落户中国外，主导和创建新的国际组织也是未来中国国际组织外交值得开拓的重要方向之一。目前中国已成功创建了上海合作组织、亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行。这些国际组织的创建不是对现有国际机制的否定，而是对其重要的补充，与现有的国际机制构成平行而非相互竞争的关系。中国应继续尝试主导创建新的国际组织，且应从金融领域扩展到经济社会、人文交流、环境保护、卫生合作等非传统安全领域。此外，从现实情况来看，相较于那些需要正式机制和实体才能成立的国际机构，创建定期召开和具有永久会址的国际峰会或主题论坛是同样重要且难度较小的方式。博鳌亚洲论坛、世界互联网大会、世界工业设计大会、联合国世界地理信息大会等都是成功的范例。通过举办峰会并确立其永久会址，有助于中国在将来条件成熟时推动峰会实现机制化或升级为国际组织。

（二）国际组织的革新与中国世卫外交的加强

新冠肺炎疫情已席卷全球200多个国家和地区，不仅是一次重大的公共卫生危机，而且还是一次重大的经济危机、社会危机和人类危机。^①这对包括世界卫生组织在内的国际组织构成了重大挑战。本文认为，疫情结束后，国际组织将面临革新，以适应一个全新的世界：一是国际组织的权威性和专业

^① 郭树勇：《大危机下的国际合作与外交转向——国际政治社会学的视角》，载《当代世界与社会主义》，2020年第3期。

性需要大力加强；二是要实现国际组织内部运作的透明化和高效化；三是国际组织要在全球治理中发挥领导和协调作用。因此，在国际组织革新的背景下，中国需要不断加强世卫外交，从而为深化中国与国际组织的合作关系提供契机。

1. 继续支持世卫组织在全球卫生治理中的核心领导地位

国际社会期待一个强有力的世卫组织，但其权威性和有效性取决于成员国提供的各类支持。^①新冠肺炎疫情全球大流行不仅导致各国纷纷采取措施加强其边境管控和国内旅行限制，而且还出现了多边主义与民粹主义之间的竞争，这意味着全球卫生治理机制因安全问题而受到强烈冲击。尽管如此，中国应当依然如故地积极向世卫组织提供各种支持，始终坚持世卫组织在全球卫生治理中的领导作用。

2. 继续完善国内的卫生体系建设和传染病防控机制

当前，中国有近世界五分之一的人口和世界较大比重的疾病负担，维持中国人民的生命健康对全世界的公共卫生安全具有重要意义。因此，健全和完善国内的卫生医疗体系本身就是对世卫组织工作的极大支持。

3. 通过世卫组织向其他各国提供援助

无论是为疫情防控还是后续发生的其他公共卫生问题，中国都应更多地通过世卫组织对其他国家提供卫生援助，将中国的资金、技术和经验分享给其他国家，以落实通过国际组织开展多边援助的理念。通过世卫组织提供多边援助的另一个重要意义在于它能够及时快速地了解当前全球卫生治理的缺口，并提供更具针对性的援助，更有效地解决全球卫生问题。这也符合中国与世卫组织签订的《中国—世界卫生组织国家合作战略（2016–2020）》的精神。

4. 支持世卫组织在消除“政治化”和“污名化”方面发挥重要作用

与难民治理问题类似，全球卫生治理问题也具有“去政治化”（depoliticization）的需要，因为一旦卫生问题从一个人道主义和技术性的低政治问题转变为国家之间的政治角力，各国对公共卫生的反应就将日益服从于国内的政治因素，从而对国际卫生合作产生消极影响。新冠肺炎疫情发生以来，美国等一些西方国家通过其主流媒体报道不实消息，将世卫组织倡导全球团结抗疫的努力解读为“以中国为中心”的立场，严重干扰了世卫组

^① 汤蓓：《PHEIC机制与世界卫生组织的角色演进》，载《世界经济与政治》，2020年第3期，第61页。

织的抗疫努力。作为一个在卫生领域具有专业权威的国际组织，世卫组织有必要也有义务在减少恐慌和消除污名方面发挥重要作用。作为坚持多边主义与国际合作的大国，中国应积极在世卫组织这一平台上倡导全球卫生治理的“去政治化”，支持在世卫组织的框架下建立一个以科学研究合作为主的全球疾病预防和应对机制，并以医生、流行病学家、救援人员和公共卫生专家为主为这一机制的运行提供专业政策建议。

（三）共同构建人类卫生健康共同体是中国国际组织外交的一项创新

2020年5月18日，习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上做了题为《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体》的致辞。这是中国领导人首次向国际社会明确提出要把共同构建人类卫生健康共同体作为全球抗疫的核心和目标。这对国际合作抗疫和全球卫生治理具有重要的战略意义和引领作用，同时也显示了中国国际组织外交的伟大创新。

1. 卫生健康共同体是人类命运共同体的核心

近年来，中国在外交实践中进一步丰富和拓展了人类命运共同体的理念。例如：在内涵上提出了利益共同体和责任共同体；在内容上提出了安全共同体和发展共同体；在范围上提出了周边命运共同体和亚洲命运共同体以及中非命运共同体和中拉命运共同体；在全球议题上提出了海洋命运共同体和网络空间命运共同体。这些命运共同体的建设都离不开各国人民的参与、支持和贡献。新冠肺炎疫情的全球蔓延表明，与气候变化和恐怖主义等全球性问题相比，传染病等公共卫生危机直接威胁人类生命和健康安全，对世界构成的挑战更具有基础性、根本性和长期性。因此，无论是利益和责任共同体还是安全和发展共同体，也不论是双边多边还是任何议题的命运共同体，都要把卫生健康作为首要考虑，因为全人类的健康和安全是构建任何命运共同体的基本前提和最高目标。如果没有人的健康，任何命运共同体的意义就将归零。

2. 人类卫生健康共同体理念体现了人道主义的精神和价值

新冠肺炎疫情造成了严重的人道主义危机，也出现了大量侵犯和挑战人权的现象。在疫情发生之初，联合国人权事务高级专员巴切莱特（Michelle Bachelet）就指出，疫情严重威胁着全世界所有人的生命权和健康权。联合国秘书长古特雷斯高度关注人权和人道主义在防控疫情和国际卫生合作中的重要性，认为人民及其权利一定要成为重中之重。疫情发生以来，一些国家和地区发生了把疫情“政治化”和“污名化”以及种族歧视的现象和行为，

其根源就在于这些国家的政府把少数个人的政治利益凌驾于国家利益之上，把国家利益置于人类利益之上。是否真正把人的生命、健康、权利和尊严等放在国家政策和行动的中心，是检验一国领导人和政府是否真心抗击全球疫情的主要标准。如果一国的政府能够以“人权优先、人道为重”，那么就能得到人民的支持，就能赢得国际社会的尊重。在全球抗疫过程中构建人类卫生健康共同体，需要各国把人道主义作为国际共识和最大的公约数。也就是说，要把人民的健康和权利作为一切政策的出发点，要把公共卫生作为全球议程的优先位置。人道主义精神和价值还意味着要帮助那些脆弱的国家和弱势群体，因为那里是全球抗疫的“短板”和“软肋”所在，其卫生和健康水平才是衡量人类卫生健康共同体“成色”的最重要标准。

3. 团结合作抗疫是构建人类卫生健康共同体的当务之急

病毒无国界，但疫情分国界。病毒无差别地扩散到每个国家，威胁着每个人的健康，但疫情在不同国家的蔓延有先有后，程度有轻有重。这正是全球抗疫合作的机遇和挑战所在：一方面，病毒是人类共同敌人，公共卫生安全已不是一个国家或地区的事情，需要全球协作解决；另一方面，各国对疫情的认识和应对不同，还有一些国家的政客利用疫情进行政治操弄和战略博弈。如果说在一般情况下，国家利益和意识形态是国际合作的基础，那么面对“国际关注的突发公共卫生事件”，各国就应该把人的健康和放在首位，并以此为指导开展国际卫生合作。此次疫情表明，公共卫生危机是一种非传统安全威胁，具有“种类的多样性、传播的广泛性、危害的复杂性、事件的频发性、治理的综合性”等突出特点。因此，当务之急是国际社会所有成员都要超越国家利益和意识形态的分歧，积极开展基于人道主义的国际卫生合作，为构建人类卫生健康共同体创造条件。

4. 中国将继续为构建人类卫生健康共同体作出贡献

在世卫大会的致辞中，习近平提出了防控合作的“六点建议”，并宣布了中国为推进全球抗疫合作而采取的“五项举措”。^①其中，“六点建议”为构建人类卫生健康共同体指明了方向和路径，“五项举措”则是中国为构建人类卫生健康共同体所做的表率 and 示范。如果说前者是为人类卫生健康共

^① 《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体——在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞》，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zjyh_674906/t1780241.shtml，登录时间：2020年1月26日。

同体“大厦”的设计图，那么后者就是建筑材料。中国在前期向世卫组织捐助5000万美元的基础上，又为其提供了20亿美元的援助，在一定程度上缓解了因为美国“断供”而造成的全球卫生治理的资金缺口，确保了世卫组织的正常运作。中国在向200多个国家和地区分享抗疫诊疗经验和物资援助的基础上，还设立全球人道主义应急仓库和枢纽，极大地提高了全球抗疫物资供应的效率。中国还承诺将研发的疫苗作为全球公共产品，与世界各国共享。这是世卫组织第一个会员国做这样的表态，为人类卫生健康共同体的建设树立了一个“品牌”。此外，中国还将帮助非洲国家提升疾病防控能力，暂缓最贫困国家的债务偿还，体现了人类卫生健康共同体命运与共的意义，也体现了作为一个大国的担当，更为构建人类卫生健康共同体迈出了坚实的一步。

四、结 语

作为中国特色大国外交特别是多边外交的一部分，中国的国际组织外交坚持以联合国为中心，坚持多边主义和不干涉内政的原则，积极维护发展中国的合法权益，把握百年未有之大变局，与时俱进地服务于国家总体外交，既有传承，也有转型，更有创新，体现出鲜明的前后继承性、转折性和创新性。中国国际组织外交的这些传承性既反映了中国作为社会主义国家和发展中国家的利益和诉求，又体现了中国独立自主的外交精神和价值。随着中国力量的上升和利益的扩展，中国开始在国际组织中发挥引领性作用，不仅提出引领性的理念，并且还开展了引领性的合作。从建设性到引领性，中国国际组织外交始终体现了中国对多边主义的支持和坚守，以及对国际社会的责任和担当。未来，新时代的中国特色国际组织外交还需要通过创新，为推动构建人类命运共同体和新型国际关系服务，为中国与世界的美好未来服务。

(作者简介：张贵洪，复旦大学国际问题研究院研究员，博士，上海，200433；王悦，复旦大学国际关系与公共事务学院，博士研究生，上海，200433)

收稿日期：2020年5月

(责任编辑：刘 玉)

On Main Characteristics of China's Diplomacy Toward International Organizations: A Case Study of China's Diplomacy toward World Health Organization

Zhang Guihong Wang Yue

Abstract: The diplomacy towards international organizations (IO) is a significant part of China's multilateral diplomacy. Over the past seven decades, China's diplomacy towards IO has been adhering to the following principles: multilateralism, UN centrality, nonintervention of internal affairs and safeguarding the rights and interests of developing countries. In recent years, China's role in international organizations has changed from constructive participation to leading participation, marking the transformation of China's diplomacy towards international organizations. In the process of promoting the Human Community of Shared Future for Mankind and new type of international relations, China needs to innovate its diplomacy towards IO, such as increasing the ability of agenda-setting in international organizations, transforming China's ideas and propositions into the agendas and norms of international organizations, and strengthening the talents training and transportation for international organizations and global governance. In the present global fight against COVID-19, China actively cooperates with World Health Organization, demonstrating fully the inheritance, transformation and innovation of China's diplomacy towards international organization with Chinese characteristics.

Key Words: New Multilateralism; China's Diplomacy toward International Organizations; Leading Participation; World Health Organization