

# 中国式现代化进程中的外交机制能力建设

凌胜利

**内容提要：**外交能力现代化是中国式现代化的重要组成部分，也是影响统筹“两个大局”的重要因素。在外交能力的诸多要素中，外交机制能力极为重要，是外交能力建设的制度性保障。完善对外工作体制机制，需要加强外交机制能力建设。这也是促进外交能力现代化，增强海外利益维护，体现中国大国担当等的必由之路。新时代以来，中国通过加强对外工作顶层设计、推动涉外机构改革、完善外交法规和提升国际制度性权力，持续提升了外交机制能力。面对实现中华民族伟大复兴和构建人类命运共同体的重要任务，需持续加强中国外交机制能力，完善外交协调机制、促进外交法规的国际接轨、优化外交机制的科技赋能和增强国际制度性权力。

**关键词：**中国外交 外交机制能力 外交能力 对外工作 中国式现代化

**作者简介：**凌胜利，外交学院国际关系研究所副所长、教授，博士生导师（北京邮编：100037）

**基金项目：**国家社会科学基金一般项目“百年大变局下中国外交能力建设研究”（编号：21BGJ071）

**中图分类号：**D820 **文献标识码：**A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2024.4.1

**文章编号：**2096-0484（2024）04-0001-15

新时代开启新征程。党的二十大报告强调要走中国式现代化道路，其中重要特征之一便是走和平发展道路。<sup>①</sup>这无疑需要发挥外交的重要作用，也对外交能力现代化提出了更高要求。王毅指出，推动外交工作在观念、体制、能力等方面不断革新和提升，是新时代新征程的必然要求，是有效应对世界大变局的必然要求，是更好支撑中国式现代化的必然要求。<sup>②</sup>随着中国国际影响力持续提升，中国外交的作用也不断增强，对于统筹国际国内“两个大局”极为重要，也使得加强中国外交能力建设更有必要。

<sup>①</sup> 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第3版。

<sup>②</sup> 参见王毅：《深入贯彻中央外事工作会议精神 不断开创中国特色大国外交新局面》，《求是》2024年第2期，第6页。

外交能力是主权国家有效制定和执行对外政策的能力，是国家战略能力的重要组成部分，主要包括外交理论创新能力、外交谋划能力、外交机制能力、外交协调能力和外交执行能力等要素。<sup>①</sup> 在外交能力的诸多要素中，外交机制能力建设至关重要。这是外交能力建设的制度性保障，深刻影响着中国参与全球治理、推动构建人类命运共同体的能力。

“机制”在国际关系领域被理解为一整套原则、规范、规则和决策程序，是为实现行为体预期而建立的具有提供信息、管理、执行等基本功能的网络。<sup>②</sup> 外交机制作为国家处理外交事务的主要工作框架，关乎外交目标设置、外交资源汲取、外交事务统筹协调和外交政策执行，是国家对外工作的重要依托。<sup>③</sup> 外交制度是外交机制的重要组成部分。“广义的外交制度是指在一定条件下所形成的有关外交的体系，是由若干外交的制约方相互联系从而构成的一个保障外交活动得以正常运作的完整整体。狭义的外交制度就是指外交部本身及其国外派出机构的制度建设、构建理念或规范及其外交功能。”<sup>④</sup> 也有学者侧重研究外交决策机制，包括外交决策机构的设置、外交决策权限的划分、外交决策的制度等。<sup>⑤</sup> 不过，外交决策机制只是外交机制的一部分。面临新形势新情况，外交机制能力建设也需要不断与时俱进。

基于“大外交”的视角，本文认为，外交机制能力是指确保外交决策、资源调动、外交执行能够合法有序、科学合理开展的机制性因素。其作用在于推动外交决策落实为外交行动，实现外交资源向外交能力的机制性转化。主要包括对外工作的顶层设计、涉外机构改革、外交法规和国际化制度性权力四个方面。

## 一、加强外交机制能力建设的现实需要

当今世界正处在动荡变革期，中国的国际影响更加引人注目。加强外交能力建设，是新时代实现中华民族伟大复兴和构建人类命运共同体的必然要求。2014年11月，习近平在中央外事工作会议上提出：“中国必须有自己特色的大

① 参见凌胜利：《中国外交能力建设：内涵与路径》，《国际问题研究》2022年第2期，第20页。

② 参见：Krasner, S. D., “Structural Causes and Regional Consequences, Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, 1982, Vol. 36, No. 2, pp. 185-205; 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京：北京大学出版社，2017年，第57—63页。

③ 参见赵可金：《统筹外交——对提升中国外交能力的一项研究》，《国际政治研究》2011年第3期，第113—128页；白云真、张旗：《外交能力的概念、方法及其议程》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第2期，第137—144页；孙吉胜：《理论、机制、能力：加强中国外交研究的思考》，《太平洋学报》2020年第5期，第1—13页。

④ 参见白云真：《新中国外交制度的演变与创新》，《世界经济与政治》2009年第9期，第46页。

⑤ 参见宫力、门洪华、孙东方：《中国外交决策机制变迁研究（1949—2009年）》，《世界经济与政治》2009年第11期，第44页。

国外交。我们要在总结实践经验的基础上，丰富和发展对外工作理念，使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。”<sup>①</sup> 为开展中国特色大国外交，党和政府对于外交体制机制的重视不断提高。2021年11月通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，强调要“健全党对外事工作领导体制机制，加强对外工作顶层设计”。<sup>②</sup> 2023年12月的中央外事工作会议，习近平强调，要加强思想理论武装，深化体制机制改革，推动外交队伍建设，不断增强对外工作的科学性、预见性、主动性、创造性。<sup>③</sup>

综上所述，新时代以来，党和国家高度重视中国特色大国外交，不仅确立了习近平外交思想的指导地位，也重视外交能力建设，对完善对外工作体制机制提出了明确要求，这无疑也突出了外交机制能力建设的重要性。总体而言，加强外交机制能力建设，是促进外交能力现代化、增强海外利益维护、体现中国大国担当等的必由之路。

### （一）促进外交能力现代化的本质要求

中国式现代化离不开国家治理体系和治理能力现代化，而外交能力是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，需要不断与时俱进。在外交能力的诸多要素当中，外交机制能力是制度保障，在外交能力建设的过程中起着“承上启下”的关键作用。新形势新任务要求中国外交的体制机制必须有新的调整，外交能力必须有大的提升，各种外交资源和手段更好地形成合力、形成系统，以保障新时代中国外交议程得以顺利推进，确保外交目标得以顺利实现。<sup>④</sup> 这些无疑突出了中国外交机制能力建设的重要性。

中国特色大国外交涉及诸多方面，对其决策、协调、执行等形成机制化安排，可以推动外交能力建设更加科学化和可持续发展。加强外交机制能力建设，是促进外交能力现代化的本质要求。随着国际环境的变化和中国外交的转型，中国外交机制建设也面临不少挑战。<sup>⑤</sup> 当前，中国外交已经不再局限于单一的政府外交模式，而是在向多元多维转变，涉及不同层级、不同部门，很多具体问题经常离不开多个部门协同参与，这就需要提升外交机制能力建设，以更好地

① 习近平：《中国必须有自己特色的大国外交》，载《习近平谈治国理政》第二卷，北京：外文出版社，2017年，第442—443页。

② 参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第60页。

③ 参见《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

④ 参见罗建波：《世界大变局下中国外交能力建设：目标与路径》，《云梦学刊》2022年第1期，第6页。

⑤ Suisheng Zhao, “Top - Level Design and Enlarged Diplomacy: Foreign and Security Policymaking in Xi Jinping’s China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 32, No. 2, 2023, pp. 73-86.

应对外交转型。<sup>①</sup>有学者指出,外交能力建设要从以往囿于传统外交部门的改进,朝向更大范围的开放,加入更多的资源和行为体。<sup>②</sup>这意味着实现中国外交能力现代化需要推动外交机制的与时俱进,将国内政策与外交政策更加紧密结合,以更好地统筹国内国际“两个大局”、协调多元主体,减少体制机制约束,形成合力,同频共振,切实维护国家利益。<sup>③</sup>

## (二) 增强维护海外利益的机制保障

在中国海外资产显著增加、出境人数庞大、外贸依存度居高不下的背景下,加强海外利益维护日益重要。海外利益维护手段涉及政治、经济、外交、军事等多种类型,各有特色、各有所长。由于我国坚持独立自主的和平外交政策,奉行结伴不结盟原则,这也使得通过外交手段来维护海外利益非常适宜,加强外交机制能力也至关重要。<sup>④</sup>

近年来,面对新冠疫情、乌克兰危机、苏丹撤侨等重大考验,如何践行“外交为民”,对外交能力建设提出了更高要求,也需要中国从外交机制建设方面健全完善。具体而言,涉及海外利益维护方面的外交机制能力建设主要包括三个方面的需求:一是在风险评估、安全预警、应急处置等海外利益保护的关键环节加强机制建设,使得海外利益维护的机制更加健全,行动更有效率;二是加强诸多涉外主体之间协调的机制建设,海外利益维护需要形成中央、地方、企业和公民等多行为体的协同,这些都需要加强外交体制机制建设;三是加强比较突出的海外利益维护的机制建设,如面对美国“长臂管辖”对我海外利益的危害,需要在外交机制方面加强应对,既要在国内立法方面对“长臂管辖”进行限制与应对,也需要在国际上加强合作,壮大反对美国“长臂管辖”的力量,形成限制其非法滥用的国际机制。总之,中国海外利益保护面临政治、安全、经济、社会等多种风险,需要从机制建设方面加强应对,从而为海外利益维护增强机制保障。

## (三) 顺应科技发展的时代要求

大数据、人工智能等新科技的发展,为外交机制能力建设提供了有利契机。为适应更加复杂的外交任务,利用大数据、人工智能等对外交机制进行科技赋

① 参见孙吉胜:《理论、机制、能力:加强中国外交研究的思考》,《太平洋学报》2020年第5期,第10页。

② 参见王逸舟:《外交能力试析》,《国际关系研究》2023年第2期,第6页。

③ Zhimin Lin, “Xi Jinping’s ‘Major Country Diplomacy’: The Impacts of China’s Growing Capacity,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 3, 2018, pp. 31-46.

④ 参见杜涛:《对外关系法的中国范式及其理论展开》,《云南社会科学》2022年第4期,第131—141页;蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,《武汉大学学报(社会科学版)》2018年第5期,第130—143页;孙吉胜:《理论、机制、能力:加强中国外交研究的思考》,《太平洋学报》2020年第5期,第1—13页。

能，已是时代发展的必然要求。由于全球化和信息化的浪潮，各国尤其是主要大国的外交事务总量急剧增长，传统的外交决策方法面临越来越多的挑战。对于各国而言，率先适应大数据思维，积极采用科学技术进行外交决策的国家，将在全球的综合国力较量中获得核心竞争力。<sup>①</sup>近年来，世界上主要国家都高度重视外交工作的科技赋能，数字外交<sup>②</sup>方兴未艾，以此推进外交机制建设。数字外交不只是数字工具与传统外交的简单结合，也不应将其简化为一种软实力工具，而应将其视为外交工具、外交模式和外交战略等多层次变革的新阶段。<sup>③</sup>国家可以依靠大数据大幅提高战略决策能力，将软硬实力更好结合起来，对形势判断和对手的了解更加精准、详尽、到位，有助于增强决策的科学性。<sup>④</sup>对于中国外交机制能力建设而言，需要利用大数据、人工智能等科技发展契机，积极推进中国数字外交能力的提升，促进外交机制运转更加智能化，提升外交机制的运转速度和协调效率，从而能够更加迅速有效地应对日益增加和日趋复杂的外交任务，不断增强对外工作的科学性、预见性、主动性、创造性。

#### （四）体现大国担当的现实需求

随着世界进入新的动荡变革期，全球治理的和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字等不断加重，乌克兰危机、巴以冲突等地区动荡给全球治理带来了巨大挑战。尽管国际社会存在大量国际制度，但制度供给不均的现象仍比较明显。一方面，一些领域的制度供给过剩，制度之间不乏竞争，导致制度碎片化现象增加；另一方面，有些领域缺乏制度供给，存在制度真空地带，使得全球治理“无法可依”。此外，国际制度的效力不足现象比较普遍，使得一些领域的国际制度看似供给充分，实则效力不足。这也使得全球治理体系的变革与完善很有必要。不过，全球治理的“建章立制”并非易事，其滞后性使得全球治理真空客观存在，加剧了全球治理的混乱和失灵失衡。<sup>⑤</sup>国际制度存在明显的制度非中性<sup>⑥</sup>，主导力量、价值取向、利益诉求等不同，导致国际制度之间的竞争不可避免。美欧国家不愿新兴国家推动国际制度创新而触动其既得利益与权势，因而执意阻挠、打压后者制度创新的努力。

党的二十大报告指出，我们展现负责任大国担当，积极参与全球治理体系

① 参见陆钢：《大数据时代下的外交决策研究》，《社会科学》2014年第7期，第3—15页。

② 数字外交主要是指数字技术在外交场景中的运用所带来的外交工作流程和外交执行方式的智能化革新。

③ 参见姚璐、何佳丽：《数字外交的变革及其博弈态势》，《现代国际关系》2023年第2期，第60—79页。

④ 参见何亚非：《大数据时代的中国外交》，《领导文萃》2015年第23期，第30页。

⑤ Ling Wei, “Striving for achievement in a new era: China debates its global role,” *The Pacific Review*, Vol. 33, No. 3-4, 2020, pp. 413-437.

⑥ 制度非中性，研究国际制度的专业术语，是指制度并非中立的，制度履约国的利益并非一致，制度主导国会利用国际制度为自己谋利。

改革和建设。<sup>①</sup>近年来,中国在积极参与全球治理的同时,也面临着一定的制度困境,突出表现为既有国际制度对中国国家利益改善以及国家实力向国际影响力转化的限制。<sup>②</sup>现阶段全球治理体系在很大程度上由以美国为首的西方国家主导,在不同程度上阻碍中国在全球治理中的影响力发挥,中国的相关理念与方案甚至受到西方国家的“污名化”抹黑诋毁。通过提升外交机制能力,增强中国在国际制度中的影响力,可以为中国智慧、中国方案争取更多的国际认同与支持。这对于中国深度参与全球治理、推动全球治理体系变革具有深远影响,也利于更好地发挥中国负责任大国的作用,把我国国际影响力、感召力、塑造力提升到新高度。

### (五) 应对大国制度竞争的必要选择

国际制度性权力是外交机制能力的重要组成部分,对于一国通过外交手段实现国家实力向国际影响力的转化具有重要影响。在大国博弈中,制度竞争已成为重要方式。当前,中美战略博弈加剧,美西方国家将国际制度作为维护自身优势、打压新兴大国的武器,从而使国际制度的“工具化”趋势更加明显。这也促使各国更加重视国际制度性权力建设。美国为遏制中国,加大了对中国的制度规锁。一是在既有国际制度中竭力打压中国,不允许中国的国际制度性权力显著改善;二是对于中国倡导创建的国际制度持抵制态度,不仅自己不参与,还阻挠其他国家参与其中;三是在新领域“建章立制”,企图延续其制度霸权,在治理规范方面突出西方价值观,在规则制定方面动员盟伴体系,其目的是弱化和孤立中国。鉴于此,中国需要增强相应的外交机制能力,在国际机制中提升中国的影响,在大国博弈中增强自身能力。

## 二、新时代以来中国外交机制能力建设的进展

新时代以来,中国高度重视外交体制机制改革,从内外两个方面加强外交机制能力建设。具体而言,在对外工作顶层设计、涉外机构改革、外交法规建设、国际制度性权力等四个方面取得了长足发展。

### (一) 对外工作顶层设计显著加强

外交顶层设计是外交机制能力的核心,起到统领全局的作用,能够确保外交机制的总体权力结构清晰、职能分配合理、政策渠道畅通。随着涉外部门的日益增加,加强对外工作的顶层设计有助于理顺和协调不同层次、不同领

<sup>①</sup> 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第2版。

<sup>②</sup> Jianwei Wang, “Xi Jinping’s ‘Major Country Diplomacy’: A Paradigm Shift?”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 3, 2018, pp. 15-30.

域外交机制的关系。新时代以来，中国外交机制能力建设非常注重顶层设计，主要体现在两个方面。

### 1. 加强党对对外工作的集中统一领导

党的集中统一领导，是我国对外工作的最大优势和根本保证。新时代以来，我国一直注重在制度建设方面加强党的集中统一领导。在2014年11月的中央外事工作会议上，习近平指出，全面推进新形势下的对外工作，必须加强党的集中统一领导，改革完善对外工作体制机制。2017年2月，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十二次会议，强调要把加强党对对外工作的集中统一领导，贯彻到对外工作体制机制改革的方方面面，加强战略谋划，强化统筹协调；要明确地方党委对本地区外事工作的主体责任，完善省以下地方党委对外事工作的领导和工作体制；要深化驻外机构管理体制改革。会议审议通过了《关于加强党对地方外事工作领导体制改革的实施意见》《关于改革驻外机构领导体制、管理体制和监督机制的实施意见》《关于改革对外工作队伍建设的实施意见》《关于改革援外工作的实施意见》。通过这一系列改革，对外工作体制机制得到进一步完善。<sup>①</sup> 2018年6月中央外事工作会议上，习近平强调，外交是国家意志的集中体现，必须坚持外交大权在党中央；对外工作是一个系统工程，政党、政府、人大、政协、军队、地方、民间等要强化统筹协调，各有侧重，相互配合，形成党总揽全局、协调各方的对外工作大协同局面，确保党中央对外方针政策 and 战略部署落到实处。<sup>②</sup> 在驻外使领馆也要加强党的建设，更好统筹驻外部门。总体来看，党的十八大以来，召开了三次中央外事工作会议和一次周边外交工作座谈会，健全了党中央统领的外事工作领导体制机制，党中央总揽全局、协调各方的大协同格局巩固完善，为新时代中国外交提供了有力政治和组织保障。<sup>③</sup>

### 2. 改革中央外事工作领导小组为中央外事工作委员会

2018年3月，根据中国共产党中央委员会通过的《深化党和国家机构改革方案》，原中央外事工作领导小组改为中央外事工作委员会，中央外事工作领导机构负责对外工作的决策和议事协调，研究制定、指导实施国家对外战略和有关重大方针政策，负责对外工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。<sup>④</sup> 中央外事工作委员会的设立，有利于更好地统筹协调各部门，更加有效加强外交机制的协调，落实党对对外工作的集中统一领导。

① 参见中共中央宣传部、中华人民共和国外交部编：《习近平外交思想学习纲要》，北京：人民出版社、学习出版社，2021年，第26—27页。

② 参见《坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面》，《人民日报》2018年6月24日，第1版。

③ 参见王毅：《深入贯彻中央外事工作会议精神 不断开创中国特色大国外交新局面》，《求是》2024年第2期，第6页。

④ 参见《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，《人民日报》2018年3月22日，第1版。

总之,党的十八大以来,党对对外工作的集中统一领导全面加强,顶层设计更加科学、战略谋划日益加强、制度体系不断完善、统筹协调更加有力、对外工作大协同更加顺畅,有力地提升了外交机制能力。<sup>①</sup>

## (二) 涉外机构改革稳步推进

伴随外交工作所涉及领域的多样化和外交主体的多元化,建立或调整相适应的职能机构很有必要。新时代以来,我国不断深化涉外机构改革以提升外交机制能力,更好地满足涉外职能需要。

### 1. 设立国际发展合作署

为充分发挥对外援助作为中国特色大国外交的重要手段作用,加强对外援助的战略谋划和统筹协调,推动援外工作统一管理,改革优化援外方式,更好地服务国家外交总体布局,将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合,组建国际发展合作署,作为国务院直属机构。<sup>②</sup> 国际发展合作署主要负责拟订对外援助战略方针、规划、政策,统筹协调援外重大问题并对后续落实情况进行监督。<sup>③</sup> 该机构的设立与运转,不仅促进了中国国际发展合作水平的提升,也展现了中国开放包容的国际合作态度和共同发展的意愿,增强了中国式现代化的感召力。<sup>④</sup> 目前,国际发展合作署将落实全球发展倡议作为重要使命,通过更加精准有效地开展国际发展合作,推动联合国可持续发展议程实现,可以更好地体现中国作为发展中大国的担当与贡献。

### 2. 组建国家移民管理局

近年来,中国出入境人数规模扩大,移民和非法移民问题也更加复杂。为加强移民及出入境管理的统筹协调,更好形成移民管理工作合力,将公安部的出入境管理、边防检查职责整合,建立健全签证管理协调机制,组建国家移民管理局,加挂中华人民共和国出入境管理局牌子,由公安部管理。<sup>⑤</sup> 国家移民管理局负责统筹管理出入境事项,通过增强法治化建设、提升信息化管理能力,以及强化与各国尤其是周边国家的合作等方式,与时俱进调整、优化出入境管理政策措施。<sup>⑥</sup> 国家移民局的设立,加强了对跨境人员的管理机制建设,有助于更好地实现人

① 参见王毅:《高举习近平外交思想光辉旗帜 书写民族复兴壮丽篇章》,《人民日报》2021年10月20日,第9版。

② 参见《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》2018年3月22日,第1版。

③ 参见《新时代的中国国际发展合作》,《人民日报》2021年1月11日,第14版。

④ 参见国合平:《推进新时代中国国际发展合作》,国家国际发展合作署网站,2023年9月9日, [http://www.cidca.gov.cn/2023-09/09/c\\_1212266111.htm](http://www.cidca.gov.cn/2023-09/09/c_1212266111.htm) [2024-03-30]。

⑤ 参见《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》2018年3月22日,第1版。

⑥ 参见《王小洪出席东盟与中日韩移民管理政策高级别研讨会开幕式并致辞》,国家移民管理局网站,2023年6月29日, <https://www.nia.gov.cn/n897453/c1586674/content.html> [2024-03-30]; 《中越启动联合打击非法出入境专项行动》,国家移民管理局网站,2023年7月25日, <https://www.nia.gov.cn/n897453/c1591428/content.html> [2024-03-30]。

员的合法合规流动。

### 3. 调整海洋维权机构

为更好统筹外交外事与涉海部门的资源和力量，不再设立中央维护海洋权益工作领导小组，有关职责交由中央外事工作委员会及其办公室承担，在中央外事工作委员会办公室内设维护海洋权益工作办公室，将维护国家海洋权益工作纳入中央外事工作全局中统一谋划、统一部署。其职责主要是落实党中央关于维护海洋权益的决策部署，收集汇总和分析研判涉及国家海洋权益的情报信息，协调应对紧急突发事态，组织研究维护海洋权益重大问题并提出对策建议等。<sup>①</sup> 统筹海洋维权机构，有助于避免“九龙治水”，在机制设置方面厘清各部门之间的权力与职责，更加清晰有效地维护国家海洋权益。

### 4. 进一步理顺地方外事工作领导体制机制

地方外事工作是党和国家对外工作的重要组成部分，对推动对外交往合作、促进地方改革发展具有重要意义。在中央外事工作委员会集中统一领导下，统筹做好地方外事工作，要从全局高度集中调度、合理配置各地资源，有目标、有步骤推进相关工作。此外，还要明确地方党委对本地区外事工作的主体责任，完善省以下地方党委对外事工作的领导和工作体制。<sup>②</sup> 通过健全和理顺地方外事工作领导机制，可以更好地激发地方外事的活力，增强其对国家总体外交的有效支持。

## （三）外交法规建设日趋完善

外交法规是外交机制运行的规则基础。面对国内外新环境，需要对相关涉外制度、法律等外交法规进行必要调整，以更好实现国际接轨，并促进国内治理与全球治理的协同发展，从而提升外交机制能力。新时代以来，我国在加强涉外立法、政策规章修订等方面都积极有为，取得了较程度的发展，为外交机制能力提升增强了法律保障。

### 1. 加强涉外立法工作

习近平指出：“坚持统筹推进国内法治和涉外法治……要加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。”<sup>③</sup> 近年来，中国涉外法制建设取得了显著进展，通过了《反间谍法》《国家安全法》《情报法》等涉外法律，对一些制度或涉外法律的修订有利于新时期对外工作的开展，也有助于中国更好地利用国际法来维护国家利益。不过，当前需要

<sup>①</sup> 参见《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，新华社，2018年3月21日，[https://www.gov.cn/zhengce/202203/content\\_3635301.htm#1](https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635301.htm#1) [2024-03-30]。

<sup>②</sup> 参见中共中央宣传部、中华人民共和国外交部编：《习近平外交思想学习纲要》，北京：人民出版社、学习出版社，2021年，第27页。

<sup>③</sup> 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期，第2页。

警惕美西方故意歪曲中国相关涉外法律，抹黑中国国际形象。2021年6月，《中华人民共和国反外国制裁法》获得通过，对他国违反国际法和国际关系基本准则，意图推行霸权主义和强权政治，对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内政的行为进行了有力回应。<sup>①</sup> 2023年6月，《中华人民共和国对外关系法》表决通过。该法包含总则、对外关系的职权、发展对外关系的目标任务、对外关系制度、发展对外关系等六个部分。作为新中国成立以来首部对我国发展对外关系作出总体规定的基础性涉外法律，对于整体性推进涉外法治工作战略布局，完善涉外法律法规体系，提升对外工作法治化水平，推进对外工作治理体系和治理能力现代化，具有里程碑式意义。<sup>②</sup>

## 2. 颁布相关涉外政策、条例、管理办法

除了涉外立法之外，我国也不断通过制定各种涉外政策、条例、管理办法等，加强外交法规建设，为外交机制运行提供更好的实施细则。如外事管理领域规章制度建设不断加强，仅外交部外事管理司起草或参与起草的以外交部及以上名义印发的外事管理政策性文件31份，其中中央文件7份，从加强体制机制建设、对外签署协议、规范因公出国、涉外事务管理等方面完善制度建设。<sup>③</sup>《缔结条约管理办法》于2023年1月1日施行，对国务院或国务院有关部门参与缔结条约的职能、权限、程序、责任做了严格规定，为相关部门在缔结条约时依法行政提供了基本遵循。<sup>④</sup> 2023年9月起正式施行的《中华人民共和国领事保护与协助条例》，作为构建中国海外安全保护体系中的重要一环，细化了涉外机构在安全宣传、风险评估、安全预警以及指导培训等方面的权责，对多类突发情况出现时的主体行为进行了规范，为维护中国海外利益与公民权益提供了制度保障。<sup>⑤</sup> 凡此种种，在立法条件不成熟的情况下，通过制定相关政策、条例、管理办法等方式完善外交法规，有助于外交机制的明晰和运转，促进外交工作更好依法依规开展。

## （四）国际制度性权力明显增强

随着全球治理重要性的提升，国际制度的作用更加显著，中国如何在国际制度中发挥更大作用也成为重要的外交课题，这有赖于中国维护、改革和

① 参见《中华人民共和国反外国制裁法》，《人民日报》2021年6月11日，第3版。

② 参见《中华人民共和国对外关系法》，《人民日报》2023年6月29日，第12版；王毅：《贯彻对外关系法，为新时代中国特色大国外交提供坚强法治保障》，《人民日报》2023年6月29日，第6版。

③ 参见《地方外事工作要坚持“党管外事”自觉践行“外交为民”——专访外交部外管司负责人》，新华网，2017年10月13日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/13/c\\_1121798268\\_4.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/13/c_1121798268_4.htm) [2024-04-20]。

④ 参见肖永平：《〈缔结条约管理办法〉的重要意义和主要亮点》，中国司法部网站，2022年11月7日，[http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zcjd/202211/t20221107\\_466848.html](http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zcjd/202211/t20221107_466848.html) [2024-04-20]。

⑤ 参见《司法部、外交部负责人就〈中华人民共和国领事保护与协助条例〉答记者问》，《法治日报》2023年7月15日；《中华人民共和国国务院令 第763号》，中国政府网，2023年7月13日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content\\_6891761.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891761.htm) [2024-04-20]。

创建国际制度的能力的增强。<sup>①</sup> 新时代以来，中国积极推进国际制度的变革与创新，显著增强了国际制度性权力。中国既推动现有国际制度的变革完善，也倡导创建新的国际制度以促进全球治理效能提升。

### 1. 积极推动现有国际制度的变革完善

中国坚持真正的多边主义，强调维护以联合国为核心的国际体系，以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。<sup>②</sup> 多边机构是践行多边主义的平台，也是维护多边主义的基本框架，其权威性和有效性理应得到维护。<sup>③</sup> 中国积极参与全球治理，不断推动国际制度的变革完善。中国支持联合国在维护国际和平与稳定方面发挥积极作用，在国际热点问题上尊重联合国的权威性，反对部分国家的霸权主义和单边主义。中国积极推动国际金融机构的变革以更好地体现代表性，世界银行和国际货币基金组织的份额调整更好地反映新兴经济体的崛起。中国深刻认识到世界贸易组织改革的重要性和紧迫性，坚定维护以世贸组织为核心的多边贸易体制权威性和有效性，推动恢复世贸组织争端解决机制正常运转。

### 2. 中国在国际组织中的影响力显著增强

当前，中国在既有国际组织的影响力显著增强。其一，中国担任的国际组织高官数量不断增加，如联合国副秘书长李军华、联合国粮农组织总干事屈冬玉、世界贸易组织副总干事张向晨等等，体现了国际社会对中国的地位认可，也更有利于中国发挥大国担当。其二，中国在国际组织中的议题设置能力增强，如二十国集团杭州峰会中国推动首次将发展问题摆到了全球宏观政策框架的突出位置。其三，中国具有重要影响的国际组织不断发展壮大，如上海合作组织和金砖国家组织都实现了有序扩员，进一步提升了新兴经济体的国际影响。

### 3. 主导创建亚投行

2014年，中国主导创建亚洲基础设施投资银行，这是中国聚焦基础设施领域的新型国际金融机构的创建，极大地弥补了该领域的资金不足，也得到了世界上100多个国家的响应。目前，亚投行历经十年发展，已经有100多个成员国，汇聚了二十国集团中的16个成员国，充分体现了亚投行的广泛且重要影响，也增强了中国在国际金融领域的影响，提升了中国国际金融制度性权力。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 参见凌胜利：《中国外交能力建设：内涵与路径》，《国际问题研究》2022年第2期，第23—24页。

<sup>②</sup> 参见王毅：《高举人类命运共同体旗帜阔步前行》，《求是》2022年第1期，第6页。

<sup>③</sup> 参见中共中央宣传部、中华人民共和国外交部编：《习近平外交思想学习纲要》，北京：人民出版社、学习出版社，2021年，第161—165页。

<sup>④</sup> Victor Cha, "Collective Resilience: Deterring China's Weaponization of Economic Interdependence," *International Security*, Vol. 48, No. 1, 2023, pp. 91—124.

#### 4. 创建澜湄合作机制

2016年,中国与澜沧江-湄公河六个国家开创了次区域合作机制。在政治安全事务、经济与可持续发展、社会人文合作等多领域开展广泛且深入的合作,形成了领导人会晤机制,创设了澜湄合作秘书处。这有利于深化澜湄六国睦邻友好和务实合作,促进沿岸各国经济社会发展,增进各国人民福祉。<sup>①</sup>澜湄合作机制是中国次区域合作机制的典型代表,有力地促进了中国与次区域国家的合作,增强了中国对于这些国家的感召力。

#### 5. 推动 RCEP 建设

中国秉持开放包容的地区经济合作态度,推动了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式生效。与美国主导推动的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、“印太经济框架”(IPEF)等合作机制不同,RCEP充分考虑国家间差异提供的自由选择空间,以及为欠发达国家提供的差别待遇等,调动了各方的参与主动性,推进了域内国家生产要素的流动,为各国供应链安全和经济复苏提供了机制支持,体现了中国坚持普惠包容的经济全球化、促进亚太地区的发展与繁荣的主张。<sup>②</sup>

#### 6. 积极打造和优化各种对话机制

经过多年努力,中国已经与世界上许多地区建立了对话机制,包括中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛、中国-中东欧国家领导人会晤机制、中国-中亚元首会晤机制、中国-太平洋岛国外长会机制等等。这些机制既是中国与相关国家和地区开展合作的机制保障,也是中国拓展国际影响力的重要平台。中国还打造了博鳌亚洲论坛、“一带一路”国际合作高峰论坛等大型主场外交机制,有力地提升了中国对国际制度的影响力。

### 三、中国外交机制能力建设的推进思路

新时代以来,中国外交积极进取,外交机制能力建设已取得长足发展。但在中国式现代化的新征程中,外交能力现代化仍需继续努力。为了持续推动外交机制能力建设,中国需要在如下方面不断完善与改进。

<sup>①</sup> 参见《澜沧江-湄公河合作五年行动计划(2023—2027)》,中国外交部网站,2023年12月26日, [http://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202312/t20231226\\_11212666.shtml](http://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202312/t20231226_11212666.shtml) [2024-04-20]。

<sup>②</sup> 参见赵书博、胡江云:《高质量实施“区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)”》,《红旗文稿》2023年第13期,第36—39页;沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》,《当代世界》2021年第1期,第44—51页。

### （一）完善外交协调机制建设

对外工作作为一项系统工程，需要强化对政党、政府、地方、民间等主体的统筹，以形成党总揽全局、协调各方的对外工作大协同局面。<sup>①</sup> 要形成强大的外交能力，需要加强国内外资源动员、建立有效的制度、展现强有力的领导以及利用有利的国际形势。

#### 1. 中央多部门协调机制的完善

当前对外工作涉及的部门较多，各部门之间的协调机制需不断完善，减少体制机制障碍。在政治、经济、安全、人文等不同领域，各部门的职能分工有所不同、各有侧重。这就使得协调机制既要分工明确、突出职能，又要避免过度条块化、碎片化，导致协调事项过于复杂、协调效率低下。对于经常开展的对外事务，各部门之间的工作组层面的沟通与对接极为重要，需要形成常态化的协调机制，更好地保障相关工作的快速有序开展。

#### 2. 央地协调机制的优化

随着中国对外交往的不断扩大、主场外交的大力开展，地方政府参与对外工作的作用进一步凸显。地方外事工作在系统性、预警性、创新性方面还有所不足，关键在于如何打破既有体制机制局限，整合我国地方所具有的巨大实力、激活地方所拥有的各种外事网络，促进外事能力的提升。<sup>②</sup> 加强对外工作的央地协调，需要在中央的统一领导下，发挥地方外事工作的灵活性、积极性，尽可能丰富多层次的对外交往。首先，要形成地方外事的合理布局，基于各地方对外交往的特点和优势，支持各地方打造独具特色的对外交往品牌，形成多点开花的局面；其次，对于不同地方之间的对外交往也要加强协调，避免各地方主场外交外事活动之间的重复性、竞争性；最后，央地协调要根据对外交往领域突出主管部门的主体责任和归口管理，其他部门发挥协同作用，形成功能协同、归口管理、分级治理的有机结合。

#### 3. 健全非政府行为体的协调机制

随着中国对外工作涉及领域更加广泛，非政府行为体在其中也发挥着更加重要的作用。非政府行为体主要有社会团体、非政府组织、企业、个人等，在外交领域发挥着不同层次、不同程度、不同功能的作用。这些非政府行为体有自己的利益基础和行为逻辑，对其协调机制应以规范和引导为主。一是鼓励非政府行为体发挥活力，广交朋友，扩大和深耕中国的朋友圈，加强国家交往的民间基础；二是对非政府行为体开展涉外活动要进行必要的规范，坚持国家利益的根本导向，要防止非政府行为在对外交往偏离甚至损害国家利益；三是对

<sup>①</sup> 参见习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，北京：中央文献出版社，2018年，第541页。

<sup>②</sup> 参见李开盛：《地方外事能力概念初探》，《国际关系研究》2022年第3期，第32—34页。

于非政府行为体参与对外工作要保持畅通渠道和协调机制，通过分级分层分领域进行协调，确立机制化的管理。

## （二）促进外交法规的国际接轨

外交法规的国际接轨需要统筹做好两个方面的工作：一方面，根据对外工作形势需要，不断健全和完善外交法规，促进国内治理与全球治理相协调；另一方面，努力扩大中国外交法规的国际影响，增进外界的了解与认可，减少误解与曲解。

当前中国已是举足轻重的世界大国，作为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者，中国的国内治理与全球治理的协调更加迫切。一方面，对于中国倡导的国际法规，需要在规范内化方面加强国内涉外法规建设，以增强中国外交政策的可信度，更好地发挥中国的大国作用。另一方面，扩大外交法规的国际影响，需要注重国际话语权建设。国际话语权塑造和提升的关键，是能够用中国的话语和逻辑向国际社会阐述清楚中国智慧、中国方案的合理性、道义性和合法性。由于语言和媒介等原因，中国国际话语存在局限，在美西方主流媒体中的声音较弱，使得中国的理性声音经常被美西方的偏见、污名化甚至是妖魔化所掩盖，这也使得加强中国国际传播能力建设很有必要。为此，要加强话语塑造、国际传播载体建设、中外媒体与人文交流，增强战略叙事，提升外交法规国际传播的针对性和有效性。

对外交法规的完善，关键在于统筹国际国内“两个大局”，将中国式现代化与构建人类命运共同体相结合。鉴于中国与国际社会的互动不断增加，增强中国外交法规的国际接轨，体现了新时代中国外交中的大国意识、责任意识和担当意识。<sup>①</sup>

## （三）优化外交机制建设的科技赋能

当前科技不断发展，对于外交机制能力建设提供了有利契机。鉴于中国外交任务的不断增加，外交能力建设也需要与时俱进。如领事保护的“供需问题”突出，外交经费投入和使用的局限等，可以通过科技赋能在一定程度上予以缓解。<sup>②</sup> 其一是增强外交决策的科技辅助。提升外交决策的战略性和科学性，需要不断增强外交决策的科技辅助。大数据、人工智能的收集和处理信息能力是外交决策的技术基础，通过制度设计把外交大数据库建立起来，保证大数据库的全面、稳定和准确性。<sup>③</sup> 这些有助于中国外交决策机制在信息收集、方案设计、

<sup>①</sup> 参见蔡文成、牟琛：《论人类命运共同体国际认同的形成机理——以国际规范扩散为分析视角》，《社会主义研究》2021年第6期，第156页；孙吉胜：《理论、机制、能力：加强中国外交研究的思考》，《太平洋学报》2020年第5期，第6页。

<sup>②</sup> 参见夏莉萍：《中国领事保护需求与外交投入的矛盾及解决方式》，《国际政治研究》2016年第4期，第11页；董作壮：《中国外交转型中的外交投入》，《国际政治研究》2016年第4期，第26页。

<sup>③</sup> 参见何亚非：《大数据时代的中国外交》，《领导文萃》2015年第23期，第32页。

政策选择、政策执行和政策评估等方面的能力提升。<sup>①</sup> 其二是增加涉外机构协调的科技助力。涉外机构众多，加强协调至关重要。在国家机关内部完善外交信息共享机制，建立高效统一、快速联动的协作体系。此外，也可推动政府部门与数字企业之间的合作，利用市场力量强化外交系统数字基础设施建设、提升数字外交技术水平。<sup>②</sup> 有了大数据、人工智能等科技支持，可以为政府部门之间及其与智库之间的协调和沟通打造共同的有效平台，提高外交决策协同创新能力。<sup>③</sup> 其三是加强外交日常工作的科技赋能。信息技术特别是人工智能的发展，为外交日常工作带来了便利。在确保外交工作严密性要求的前提下，可以加强外交日常工作的科技赋能，提高外交工作效率。如领事保护加强信息化建设，探索人工智能的运用，从海外风险预警、领事服务机制、领事求助处置等多方面予以加强，可以缓解领事保护人手不足的问题。

总之，科技赋能是外交机制能力建设的时代要求，也是外交机制能力建设的智能之路。

#### 四、结语

在中国式现代化进程中，推动外交机制能力的现代化，是中国外交能力现代化的制度保障。新时代以来中国外交机制能力已取得长足发展，面对国内外形势的变化，中国外交机制能力需要“顺势而为”和“逆势而上”相结合。对此，需注重以下四个方面：一是坚持党的集中统一领导，确保党总揽全局，通过外交机制建设能够坚决贯彻落实党管外交；二是努力破解体制机制障碍，基于“大外交”视角，发挥制度优势，通过机制建设形成外交能力的统筹；三是坚持系统观念，既要统筹协调外交能力的诸多要素，又要加强过程管理，增强外交能力的效用性和持续性；四是发扬敢斗善斗精神，面对国际制度竞争的激烈态势，要不断增强国际制度性权力，增强外交斗争本领，更好体现中国的大国担当。

(收稿日期：2024-04-18，责任编辑：林 昶)

① 参见王存刚、赵阳：《大数据与中国外交决策机制创新——基于组织决策理论的视角》，《外交评论》2015年第4期，第1—18页。

② 参见董青岭：《人工智能与数字外交：新议题、新规则、新挑战》，《人民论坛·学术前沿》2023年第4期，第84页。

③ 参见何亚非：《大数据时代的中国外交》，《领导文萃》2015年第23期，第30—31页。

## Abstracts

### **Diplomatic Mechanism Capacity in the Process of Chinese Modernization**

/ *Ling Shengli* / 1

The modernization of diplomatic capacity is an important part of Chinese modernization and a key factor affecting the coordination of the “domestic and international interests”. Among all elements of diplomatic capacity, diplomatic mechanism capacity is extremely important, which represents the institutional guarantee for the construction of diplomatic capacity. To improve mechanisms and institutions of foreign affairs, it is necessary to strengthen the construction of diplomatic mechanism capacity. It is also the only way to promote the modernization of diplomatic capacity, enhance the protection of China’s interests overseas, and reflect China’s responsibility. In the new era, China has continuously improved the diplomatic mechanism capacity by strengthening the top-level design of foreign affairs, promoting the reform of foreign institutions, improving diplomatic laws and regulations, and enhancing international institutional power. Facing the important tasks of realizing the great rejuvenation of the Chinese nation and building a community with a shared future, it is necessary to continue to strengthen the diplomatic mechanism capacity, improve diplomatic coordination mechanisms, promote the international integration of diplomatic laws and regulations, optimize the scientific and technological empowerment of diplomatic mechanisms, and enhance international institutional power.

**Keywords:** China’s foreign policy; diplomatic mechanism capacity; diplomatic capacity; external relations; Chinese modernization

### **From Amalgamation, Plurality to Consultation: the Evolution of the Concept of Security Community and Global Security Governance**

/ *Qi Haotian* / 16

Security community is an important part of the concept of a community with a shared future for mankind. Reviewing and reflecting on both the theory and practice of security communities, and exploring and interpreting the evolution of the concept, meaning, and global governance of security communities based on the idea of a community with a shared future for mankind and China’s concepts of international security governance, has significant theoretical and practical implications. Through the deconstruction and reconstruction on four levels – structure, thoughts, identity cognition, and practical actions – the concept and practice of consultative security community can be considered as the direction of the evolution of security community. The joint practice and community building of a consultative security community can better adapt to the complexity, diversity, and uncertainty of contemporary international relations and global security. The current historical stage of global economic and security development demands new regulations, internalization, and generation of order. The new community concept and China’s practices of global security governance provide new paths and possibilities for the contemporary and future security governance.

**Keywords:** Security Community; consultative security community; global security governance; Community with a Shared Future for Mankind; Global Security Vision; Global Security Initiative

### **On the Adjustment of Japan-US Alliance: Modernization, Integration and Multilateralization**

/ *Lian Degui* / 37

The Japan-US alliance is changing. At present, the adjustment of the Japan-US alliance is shown in three aspects: First, the modernization of the alliance, the United States has