



公共外交新走向丛书

国际组织公共外交研究

Study on the Public Diplomacy
of International Organization

李华 ■ 著

时事出版社



公共外交新走向丛书

国际组织公共外交研究

Study on the Public Diplomacy
of International Organization

李华 ■ 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际组织公共外交研究/李华著. —北京: 时事出版社,
2014. 10

ISBN 978-7-80232-722-1

I. ①国… II. ①李… III. ①国际组织—中外关系—
研究 IV. ①D822②D813

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 108639 号



出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网址: www.shishishe.com

印刷: 北京百善印刷厂

开本: 650×980 1/16 印张: 19.75 字数: 222 千字

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

绪论	(1)
第一章 全球化、全球政治与全球治理	(7)
第一节 全球化与全球性问题	(7)
第二节 全球政治与全球治理	(22)
第三节 全球治理模式及其限度	(30)
第二章 为世界定规则:国际组织与全球治理	(41)
第一节 流变中的世界与国际组织的流变	(41)
第二节 国际组织功能的理论辨识	(52)
第三节 国际组织与全球治理	(57)
第三章 柔性外交:公共外交与全球政治	(73)
第一节 争论中的公共外交理论	(73)
第二节 从政府外交到公共外交	(88)
第三节 全球事务与公共外交	(95)
第四章 “逆外交”政治:国际组织与公共外交	(103)
第一节 软实力与国家形象塑造	(103)

第二节	政府间国际组织及其公共外交效应	(121)
第三节	非政府国际组织及其公共外交效应	(131)
第五章	争夺全球话语权:大国与国际组织公共外交	(151)
第一节	国际组织的公共外交	(151)
第二节	发达国家的国际组织公共外交	(166)
第三节	发展中国家的国际组织公共外交	(185)
第六章	磨合中的建构:中国与国际组织	(208)
第一节	中国与政府间国际组织	(208)
第二节	中国与非政府国际组织	(217)
第三节	中国与国际组织关系的战略思考	(242)
第七章	向世界说明中国:中国的国际组织公共外交	
战略		(250)
第一节	冷战后中国公共外交的勃兴及其特征	(250)
第二节	国际组织与中国公共外交	(266)
第三节	中国国际组织公共外交战略评估	(282)
参考文献		(295)
后记		(310)

绪 论

20 世纪 90 年代以来，冷战的结束和全球化的发展带来了国际政治结构的深刻变革，国际关系出现了一系列引人注目的新问题、新变化和新趋势，以权力转移、问题转移、范式转移为核心特征的世界转型深刻地影响着世界各国。其突出表现是：国际政治权力开始更多地体现为科技信息、反应灵活的组织能力、政治凝聚力、国际制度和普世性文化等无形的软实力资源，国际政治中权力资源的变化和权力性质的变迁不仅促进了国际关系理论的发展，而且也深刻影响到了外交的形式并改变着外交的内容，软实力成为理解国际关系变化和外交政策的一个新的理论视角。在这一波澜壮阔的历史进程中，以信息沟通、文化交流传播为主要方式的公共外交脱颖而出，不仅成为当代国际关系中的一个显性元素，而且成为国家软实力建设的重要内容和战略路径。

由于历史和文化的原因，在全球化进程中，一个国家的文化价值、制度政策和发展模式的传播常常遭遇文化屏障（cultural barriers）的狙击，文化屏障尽管不一定完全不接受一个国家的影响力，但其过滤作用，往往会使其影响力大打折扣，从而加大国家软实力竞争的难度，这迫使人们不得不认真思考软

实力和国家形象塑造的传播途径。公共外交的本质在于实现国家与国际公众的对话和沟通，手段是国家软实力，终极目标在于通过客观真实地向国际公众“讲述自己的故事”，消除国际公众的误解，提升国家形象的亲和力、美誉度与国际话语权。

由于全球化本质上体现的是一个多维的复杂进程，由此凸显了全球治理的重要性和国际组织的普世性意义。当今国际社会的一个重要特点是国际组织对人类生活的各个方面产生重要影响，任何地区性或全球性问题的解决都离不开国际组织的参与。而主权国家也越来越把国际组织作为实现国家利益、树立国际形象、参与国际事务、发挥国际影响的基本途径。也正是在参与全球治理、为全球制定规则的过程中，国际组织的公共外交功能和平台作用才得到充分展现。

从公共外交角度看，国际组织或者国际机制是全球文化整合的结果，在参与全球治理过程中，它通过整合参与国家的文化，分享彼此在文化价值、制度政策和发展模式上的共识，形成文化的合力，即参与国文化在交流、碰撞、了解、整合之后的文化合力，以多边文化合作的姿态和相应的国外公众建立文化关系，可大大减少由于文化屏障或者文化过滤所造成的对一个国家软实力的衰减。

新自由制度主义认为，影响国家行为的最重要因素是国家偏好，而国家偏好不是固定的和给定的而是变化的、可塑的。国际组织的优势在于通过信息、观念和利益的因素，自下而上地塑造或者改变国家偏好。因为国际组织的参与推动了国际层面合作，影响和改变着国家身份的认同、国家权力的行使及国家利益的计算，为国际谈判提供了政策建议，监督了谈判进程，沟通了谈判信息，便利了谈判代表与国内选民之间的信号

联系。而从性质上来看，不同于主权国家，国际组织属于国际政治中的“第三股势力”——既非政府部门，也非跨国集团，而属于非营利性的非国家行为体，走的也是“第三条道路”，即以向国际社会提供公共产品、追求实现公共利益为主要目标。同主权国家相比，大多数国际组织的形象更加温和，信息渠道更加广泛，运作机制更加灵活。表现在对外关系上，国际组织特有的柔性形态构成其参与国际事务的巨大优势，其独立、中立的非政府形象事实上可以更好地发挥公共外交的作用。从这个角度言之，以国际组织为主体的跨国网络是公共外交的重要资源，政府若是确立好自己与这些网络的关系，一方面能够保证这些跨国网络的信誉，另一方面也可以形成公共外交双向沟通、官民合作的新模式。

目前，世界上绝大多数国际组织，特别是非政府国际组织均没有强力机构和强制手段，但是从其宗旨到活动形式所体现的“柔性”却使国际组织在国际上拥有广泛的号召力和巨大的影响力。首先从其宗旨来看，国际组织多以世界和平、国际合作、人道主义、生态保护等为活动宗旨，强调共同利益、相互协调，在国际社会中具有显著的道德优先性。其次从实践层面来看，包括联合国在内的国际组织大都比较注重塑造自身的中立形象，往往将关注焦点放在政治性并不那么突出的领域，从而不易引起合作者的反感。再次从其组织形态看，国际组织特别重视外在规范和合法程序操作。大多数国际组织是由各国政府经过谈判协商或民众自发组织起来的，其活动所需经费也是来自成员国或组织成员的自愿捐献。最后从其活动形式来看，国际组织或通过国际会议制定国际公约与宣言倡导推广先进理念，或进行广泛的对外文化传播与交流，或实施国际维和、大

规模的对外援助计划等，从而对各国政府和公众施加潜移默化的影响。

国际组织是国家间相互合作、加强联系的国际性机构，是国际交往和接触的重要形式和过程。后冷战时代，衡量一个国家的对外交往能力是否充实、一个政府的对外政策是否成熟，非常重要的一个标志就是看其对国际组织的理解和参与程度。基于此，国际组织公共外交功能的凸显引起了世界众多国家的强烈关注，许多国家政府开始重视与国际组织的对话和合作，并以国际组织为平台开展广泛的公共外交，作为实现国家利益、树立国际形象、参与国际事务、发挥国际影响的基本途径。

作为国际社会日益崛起的重要角色，中国的生存和发展同样离不开国际组织。最重要的是，利用这种国际交往和接触形式参与国际合作，树立负责任的大国形象已经成为当代中国和平崛起进程中不可或缺的重要组成部分。事实表明，在全球化日益发展、国际组织地位和作用愈加凸显的今天，中国要想在竞争日益激烈的国际环境下实现自身发展的战略目标，不仅需要积极主动的进取精神，不断开辟新的领域，加大参与国际组织的力度，同时也需要以认真务实的科学态度，对当今国际组织的性质、功能和角色进行系统全面的认识，对自己在国际组织中的地位进行准确的定位和把握，对中国与国际组织之间存在的问题有一个清醒的认识和理解，对未来国际组织的发展趋势及其走向做出合理的推测和判断，并在此基础上，制定出完整系统的参与国际组织的战略和策略。

由于国际国内形势和特定的历史政治原因，新中国成立后对国际组织的态度经历了从拒绝到承认、从消极旁观到积极参

与、从象征性主张到实质性建设、从注重实际利益到努力寻求双赢的过程，外交实践也相应地经历了从单纯的程序性政府外交发展到政府外交与公共外交并重的转换。这一系列演变从一个侧面真实地反映了中国对外政策理念与国际地位的变化，同时也深刻反映了中国对自己的国际身份定位和国际组织的公共外交功能有了新的认知。

事实证明，中国通过国际组织公共外交实践，正在把一系列全新的观念，特别是具有中国特色的理念成功地带进国际社会。原因即在于中国对国际社会的主张与国际组织所倡导的基本原则在本质上是一致的。中国充分利用国际组织所提供的组织框架和共同规范，不仅在很大程度上增强了中国对外行为的公信力与关系性权力，促进了本国安全和发展利益，同时也对地区及全球事务的治理发挥了积极的作用。在这一过程中，中国逐步确立起负责任的大国形象，提高了中国的国际地位和国际话语。

众所周知，中国崛起是在冷战后国际格局、国际制度处于变动的特定历史时期和外部环境下展开的。中国要在内外制度的变动时期实现崛起，实现中华民族的伟大复兴，无疑给国际关系的现状和未来都带来了崭新的因素，处理得好，则将解决国际体系中大国崛起引发的冲突与合作这一历史难题，意义十分深远。在中国崛起过程中，如何“不断提高外交工作能力和水平，努力使我国在政治上更有影响力，经济上更有竞争力，形象上更有亲和力，道义上更有感召力”，这一重大理论命题，不仅需要我们从内部着眼，更需要从外在环境，其中包括国际组织的功能、作用及中国与国际组织关系方面来加以研究。从长远来看，包括国际组织公共外交在内的新公共外交是中国真

正成为负责任大国的根本要求，也是塑造良好国家形象、提升中国软实力的重要途径。

目前，国内对国际组织的著述已经非常深入，但尚无对中国与国际组织关系做出整体性论述的专著，关于国际组织与中国公共外交方面的论述更是非常少见。笔者本着学习与探索的态度，不避浅陋，尝试前行，试图对国际组织与全球治理、国际组织与公共外交、大国国际组织公共外交及中国国际组织公共外交等几个方面进行阐述和分析，对国际组织的公共外交功能、发展趋势及其走向做出前瞻性评估，进而提出中国参与国际组织公共外交的战略和策略。

由于笔者学识水平所限，兼之时间仓促，不妥之处在所难免，诚望有关专家和广大读者不吝指正，提出宝贵意见。

李华

2014年3月

第一章

全球化、全球政治与全球治理

全球化是一个国界不断受到侵蚀，不同国家之间经济、文化、技术和治理的联系不断加强并且产生出诸多复杂相互依赖关系的过程。作为全球社会发展的重要表征，全球化以惊人的速度全方位渗透到全球经济、政治、文化领域，在促进了全球经济繁荣、政治稳定和文化多样化的同时，也产生了一系列的全球性问题，全球治理及其路径选择因之成为全球化理论研究中必须面对的课题。

第一节 全球化与全球性问题

一、全球化理论及其效应

（一）全球化理论

毫无疑问，全球化已经成为我们这个时代最重要的特征。作为一个客观的自然历史进程，全球化是自人类进入资本主义社会以来就不可避免地产生并日趋发展的客观现象。20 世纪 80 年代以来，西方对全球化的研究得到经济学、政治学、哲

学、文学等多学科领域的强力支撑。托马斯·弗里德曼从经济学视角论述全球化的内涵，即通过金融、信息和贸易网络使整个地球形成一个有机的整体，最终各国的政治当局屈从于国际市场；安东尼·吉登斯从社会学的角度分析认为“全球化包含着空间想象，是一种远距离作用，此作用来自于跨国生产和体现为现代性和传统分界的符号媒体性经验，无论如何也不仅仅是，甚至不主要是关于经济上的相互依赖，而是我们生活中时空的巨变”；^①当代国际政治经济学的代表人物罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈以其首倡的“相互依存”理论来诠释全球化的精粹和微言大意；乌·贝克和哈贝马斯则从文化视角将全球化理解为观念和思想的全球化，指出过去20年的发展历程向人们展示着人与人之间的思想观念已突破空间限制，以一种新的姿态管理和塑造生活，通过想象力将其他来源的思想观念联系在一起，从而超越与世界其他地区的隔绝，实现杜绝全球虚拟。

国内理论界关于全球化的定义呈现出“百花齐放”的态势。俞正梁将全球化视为经济全球化，即世界范围内各国和各地区经济相互融合成整体，按照市场经济的诉求，保证生长要素在全球范围内自由流动和合理配置的历史过程。其低级形式是经济打破国界，从封闭经济走向开放经济的事实以及地区的一体化，而其高级形式是全球一体化。^②王逸舟认为全球化异于西方化，有狭义和广义之分，“前者是指从孤立的地域国家走向国际社会的过程；后者是指在全球政治、经济、文化日益发

① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，北京大学出版社2000年版，第122页。

② 俞正梁：《全球化时代的国际关系》，复旦大学出版社2000年版，第179页。

展的情况下，世界各国之间的影响、合作、互动日益加强，使得具有共性的政治、经济、文化样式逐渐普及推广成为全球通行标准的状态或趋势”。^①而“全球化”首次出现在中国官方语言中是在1996年，当时的外交部部长钱其琛在联合国大会的发言中强调世界经济全球化为发达国家和发展中国家都提供了一次难得的机遇，此等发言掀起了国内学界研究全球化的学术热潮。中国官方话语主要是从经济界定和机遇论角度阐述全球化特征，这种界定与中国以经济建设为中心的改革开放政策完美契合，成为中国内外政策的一面旗帜。

由此可见，国内外理论界对全球化的定义莫衷一是，难以达成一致意见。总的来看，全球化是一个以经济全球化为核心，包含各国、各民族、各地区在政治、文化、科技、军事、安全、意识形态、生活方式、价值观念等多层次、多领域的相互联系、影响、制约的多元概念。同时，全球化也是个煽动力十足的词语，拥护者憧憬它会给整个世界带来空前的进步和繁荣，批评者则预测随着全球化越来越表现出经济、政治和文化一体化的趋势，它会给发展中国家带来贫困、战争，甚至文化的灭绝。有学者甚至断言，全球化的实质乃是西方市场经济、政治制度和文化价值观念向全球的扩张。政治和文化的全球化趋势将会从根本上动摇世界各国的政治价值和文化传统。因此，如何以正确的政策和策略来应对它，以自己的发展和参与将其影响控制在自己所能掌握的范围内，这是摆在世界各国，特别是发展中国家面前的一个极其重要的紧迫性问题。^②

① 王逸舟：《当代国际政治析论》，上海人民出版社1995年版，第10页。

② 石太林：“世界历史：进程与全球化”，《马克思主义与现实》2003年第3期。

（二）全球化效应

1. 经济全球化的扩散效应

经济全球化是指世界经济活动超越国界，通过对外贸易、资本流动、技术转移、提供服务，相互依存、相互联系而形成的全球范围的有机经济整体。经济全球化是当代世界经济的重要特征之一，也是世界经济发展的重要趋势。经济全球化是指贸易、投资、金融、生产等活动的全球化，即生产要素在全球范围内的最佳配置。从根源上说是生产力和国际分工的高度发展，要求进一步跨越民族和国家疆界的产物。

经济全球化的扩散效应主要表现在以下四个方面：贸易全球化、投资全球化、金融全球化和跨国公司生产经营全球化。首先，贸易全球化表现为国际贸易增长率高于世界生产总值增长率、国际贸易规模庞大和世界贸易依赖度高。其次，投资全球化表现为国际直接投资增长率高于国际贸易增长率和世界生产总值的增长率。第三，金融全球化是指一国的金融活动跨越国界日益与国际间的金融活动融合在一起，即资金的筹集、分配和运用超越国家疆界，在全球范围内进行。金融全球化表现在以下两个方面：一是水平的相互依赖关系，即国际资本流动的规模和状况；二是垂直的相互依赖关系，即利率和汇率的国际联动和影响。当代世界金融发展呈现的三大趋势：一是金融国际合作的趋势，出现了各种各样的区域性、全球性金融组织；二是融资证券化的趋势，由传统的通过商业银行筹集资金方式转向通过国际金融市场发行长短期债券的方式；三是金融合作利益增强的趋势，世界金融中心和世界金融市场为各国融资提供了方便，提高了各国金融服务质量和效率，降低了筹资成本。第四，跨国公司生产经营全球化的表现为：在当今约

90% 的国家都有其子公司或分支机构，其足迹几乎遍及全球。

2. 政治全球化的多极效应

政治全球化是从全球化衍生出的一个符合逻辑和契合当今国际政治实际的命题。政治全球化又称全球政治一体化，指政治权利和政治活动跨越国家的疆界。在政治全球化之下，民主、自由、人权等观念在世界范围内获得认同；国际政治机制和国际组织在全球和地区拓展，从而推动国际关系民主化的进程；协调与合作的增多，对抗和冲突的减少，从整体上改变了国际政治放任自流和混乱的状态。

世界日益走向多极化，无论是在全球范围还是地区范围，无论是在政治领域还是经济领域，多极化趋势都在加速发展。随着大国关系不断调整，多个力量中心正在形成，尤其是广大新兴国家的崛起以及各类区域性组织日趋活跃，这种趋势已成为不可阻挡的历史潮流，对促进世界的和平、稳定与发展具有十分重要的意义。政治全球化进程中最初和最直接的表现形式是政治多极化，多极化趋势早在两极格局时期就开始显现出来。“极”的概念是国际政治学领域常见的术语，最初是指具有世界影响力和竞争力的大国。在强权政治盛行的传统国际社会中，多极表现为一种暂时的力量均衡，呈现不稳定的状态，但在经济全球化迅速发展的今天，政治多极化是国际形势的重要问题之一。

在政治多极化进程中，美国、欧盟、俄罗斯、日本、中国等是主要力量，地区集团组织和第三世界国家也参与进来，成为不可忽视的因素。其中，区域性组织（经济性组织和政治性组织）的出现和发展，是多极化的重要生长点。区域集团化形成于 20 世纪 50 年代，发展于 80 年代，成熟于 90 年代。“根

据世贸组织统计，目前世界上各种类型和层次的区域贸易集团和组织已达 100 多个，几乎所有国家和地区都不同程度参与其中。目前，全世界具备一定经济实力和政治影响力的地区集团组织有 40 多个。”^① 南方共同市场（简称“南共市场”）借助欧盟的势力和发展态势，拟定加快一体化的进程。目前“南共市场”的经济联合、政治行动发展滞后，但随着经济实力增强，其一极的效果将逐步表征出来。东南亚国家联盟（简称“东盟”）作为重要的世界地区性组织，近年来在亚太经合组织、世界贸易组织等国际组织中用一个声音说话，在合作关系中的影响进一步扩大，在国际舞台上发挥着越来越重要的作用。南部非洲发展共同体（简称“南共体”），其建立初衷在于通过联合自强，实现减少南非种族主义政权统治的依赖。非洲统一组织（简称“非统”）的作用在于促进民族解放，加强各国团结合作，推动经济发展，调解地区冲突，处理国际问题。

3. 文化全球化的冲突效应

文化全球化是指世界上的一切文化以各种方式，在“融合”和“互异”的同时作用下，在全球范围内的流动。

20 世纪 90 年代以来，随着信息技术、网络技术的发展，文化全球化作为一种客观现象成为不可阻挡的发展趋势，文化全球化的价值意蕴凸显，主要包括：一是实践性。它是指一个国家、一个民族在跨国界的文化交流、文化交往等实践基础上，通过一段时间在文化价值观、文化模式方面的冲突、磨合与整合，而建构起来的新的文化关系、文化模式。在这个意义

^① 张中云：“政治多极化发展的若干问题”，《思想理论教育导刊》2000 年第 9 期。