

国 | 际 | 问 | 题 | 学 | 术 | 文 | 库

ZHUANYEXING GUOJI ZUZHI YU DANGDAI ZHONGGUO WAIJIAO
JIYU QUANQIU ZHILI DE FENXI

专业性国际组织与当代中国外交 基于全球治理的分析

熊李力 ◎ 著



 世界知识出版社

ZHUANYEXING GUOJI ZUZHI YU DANGDAI ZHONGGUO WAIJIAO

JIYU QUANQIU ZHILI DE FENXI

专业性国际组织与当代中国外交

基于全球治理的分析

熊李力 ◎ 著



世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

专业性国际组织与当代中国外交：基于全球治理的分析/
熊李力著. —北京：世界知识出版社，2010.9

(国际问题学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5012 - 3925 - 2

I. ①专… II. ①熊… 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 (2010) 第 182013 号

书 名 专业性国际组织与当代中国外交：基于全球治理的分析
Zhuan'yexing Guoji Zuzhi yu Dangdai Zhongguo Waijiao:
Jiyu Quanqiu Zhili de Fenxi

作 者 熊李力

责任编辑 柏 英

特约编辑 林 昶

责任出版 刘 喆

出版发行 世界知识出版社

通讯地址 北京市东城区干面胡同 51 号 (100010)

投稿邮箱 guojiwenti@yahoo.com.cn

照排印刷 北京景山教育印刷厂

经 销 新华书店

开本印张 880 × 1230 毫米 1/32 8.5 印张 2 插页

字 数 220 千

版次印次 2010 年 9 月第一版 2010 年 9 月第一次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5012-3925-2

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究

2010年度对外经济贸易大学

学术著作出版资助

丛书出版说明

在浩如烟海的学术专著中，国际问题研究类是涉及面广的一类。它以国际政治、国际关系、国际经济文化等为主要研究对象，分支众多。

世界知识出版社自成立之初，就致力于国际问题读物的出版。经过70多年发展历程，不仅以出版世界知识普及读物见长，而且成长为出版国际问题学术专著的一支生力军。尤其在改革开放新时期，本社不仅出版了许多老一辈知名专家学者的代表作，也出版了大批中青年新秀的成名作、处女作。内容涉及国际战略与安全研究、中外关系研究、俄罗斯研究、日本研究、美国研究、拉美研究等领域。

为了进一步繁荣这类图书的出版，本社决定编辑出版“国际问题学术文库”。本丛书旨在推动国际问题的基础理论研究和应用对策研究，追踪国际形势的热点和难点问题，深入研究国别与地区问题，探索变化规律，提出对策建议，等等。相信这对中国的外交政策研究、外事业务开展也有重要参考价值。

本丛书的编辑出版，还旨在进一步团结国际问题研究的作者队伍，为莘莘学子学位论文的出版搭建平台，通过有计划、有步骤地对重大国际问题进行研究来推动这一领域的教学工作，促进国内外学术交流，等等。欢迎广大作者不吝赐稿。我们将在编辑出版工作中倾注全部的热情。

世界知识出版社
国际问题研究编辑室

序 言

当前国际体系正在经历着延续和变革的双重作用和交互影响。一方面,既有国际体系仍具有强大的自我维持和整合功能,断言体系变革的最终完成为时尚早;另一方面,许多新变量的介入使得国际关系的性质在某些方面正在和已经发生了深刻变化。这就导致了国际体系内部出现了各种矛盾、困惑,增加了世界未来走向的不确定性。主权国家范式和去中心化力量之间的相互拉锯即当前国际体系延续与变革的双重作用和交互影响的具体表现之一。

国际体系的变革不仅反映在力量结构的变化,同时也体现为力量性质的转变。二战结束以来,随着全球化进程的深入,对地区事务和国际事务发挥影响作用的不仅有各国政府及其政治家,而且还有国际组织、工商企业、新闻媒体、非政府组织,甚至是个个人。简而言之,主权国家不再垄断对国际事务的影响,新的力量和角色在全球化潮流的裹挟之下,在复杂世界的某一领域确立边界、拓展影响,从不同层面和不同程度地实现对国家权力的侵蚀和分割。

由于世界事务的复杂化趋势,各种非政府组织和地方性力量往往能够凭借其专业性知识、发达的信息传递网络和组织化的动员策略在某一领域建立起有时超过主权国家的影响力。它们声称全球化和公民社会的成长使得主权国家范式已经过时,所有基于国家中心建立起的规则体系和价值信念都需要受到质疑。在去中

心论者看来，国家追求权力、安全和财富的宏大目标，既不道德，也非终极价值。

正是主权国家物质欲的无限膨胀，导致了世界上绵延不断的冲突、战争和灾难，甚至以牺牲公民生命和权利为代价来实现国家的自我满足。因此，全球治理的路径在于破除国家主权的绝对主义神话，消解国家的无上权威，建立起以保障个人权利为核心和始于基层民主力量推动的全新政治模式。^① 伴随着全球治理主体的多元化及其影响力的不断提升，习惯于国家间外交的中国外交面临着无可回避的严峻挑战。

专业性国际组织是最早出现的一类国际组织。第二次世界大战结束以后，各种专业性国际组织在国际关系的各个层面迅速发展。然而，冷战期间，由于超级大国两极对峙格局的束缚，专业性国际组织尤其是政府间专业性国际组织的作用受到一定限制，成员国之间的协调也受到制约。冷战结束以后，随着超级大国两极对峙格局的瓦解，专业性国际组织成为协调成员国之间关系的重要机制。

近年来，能源、环境、资源、粮食、债务、贸易保护、人口、难民、毒品等全球问题越来越显突出，正成为国际社会关注的焦点。特别是这些问题早已超出国界向全球扩散，并在不断恶化，使人类的生存与发展面临着前所未有的严峻挑战。解决问题已经不是一国或几国力所能为，必须依靠世界各国在全球范围内的协调和组织工作。

上述全球问题大多涉及各专门领域，具有极强的专业性。这

^① 有关国际关系研究的去中心化思潮参见 Robert Cox, "Social Forces, States, and World Order: Beyond International Relations Theory", Robert Cox with T. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

就需要各专门领域内的专业性国际组织在全球问题的处置中承担越来越多的责任、发挥越来越大的主导作用。时至今日，众多专业性国际组织已成为参与全球治理的重要主体，在国际关系中的地位日益重要，影响不断扩大，成为中国发展对外关系所必须面对的一个重要对象。如何应对专业性国际组织的发展并充分利用这一重要资源服务于中国的国家利益，显然已成为中国外交面临的重大时代课题。

熊李力所著《专业性国际组织与当代中国外交：基于全球治理的分析》一书，以专业性国际组织和中国外交为主题，以全球治理为基本理论框架，探讨了专业性国际组织在全球化时代国际关系中的地位和影响。同时，本书联系中国外交的现实，提出了政策性的建议，总体设计合理，结构完整均衡，在问题的梳理和理论分析框架的建构方面做了有益的尝试，有较大的学术贡献。

首先，本书从全球治理理论出发，理论分析与案例分析相结合，较为深入地分析了专业性国际组织与全球治理的主体、客体、目标及途径之间的关系，进而对其在当代国际关系中的地位、作用及制约因素等进行了分析，特别是对非政府专业性国际组织的特点和作用进行了比较分析，为建立一个对专业性国际组织适用的理论分析框架方面做出了有益的尝试。

其次，在对涉及相关学术领域学术成果进行系统梳理和分析的基础上，本书成功地运用了历史—逻辑分析、个案分析、层次分析、比较分析等方法，对专业性国际组织在当代国际关系中的地位、作用及其局限把握准确，对于“非典”危机期间中国公共管理的弱点的分析是恰如其分的，对于中国与专业性国际组织合作成效给予充分肯定。本书的分析言之有据，具有比较好的说服力，指出了中国与专业性国际组织的合作路径，

其三，本书结合最新实际，以国际红十字组织为切入点分析非政府专业性国际组织与中国的合作，以世界卫生组织为例分析政府间专业性国际组织与中国的合作，这种个案分析具有典型意义。通过这种个案分析，本书充分论述了中国与专业性国际组织的合作规律及存在的问题。通过对这两种类型的专业性国际组织与中国的合作进行案例分析，不但详细说明了这些专业性国际组织的影响力，而且更重要的是阐明一个观点，即中国与此类国际组织的合作是有益的。

其四，本书以当前国际组织中的非经济类专业性国际组织为分析研究的主要对象，这在当前对国际组织的分析研究中侧重一般性的政治行政类国际组织，而对非经济类专业性国际组织的研究仍处于起步阶段和研究边缘位置的情况下，具有很大的创新意义。本书分析了中国与此类专业性国际组织合作关系的发展变化，具有重要的理论价值和现实意义，在学术界也具有鲜明的前沿性。

其五，本书结合对中国外交的研究进程和成果，将专业性国际组织作为一个整体引入了当代中国外交的研究范畴，从理论和实践两个方面分析了中国与专业性国际组织的合作路径及其制约因素，并较为深入地分析了专业性国际组织与当代中国外交的互动关系及其对中国外交的战略意义，并提出了一些富有价值的合理建议，非常有助于深化当代中国外交的研究和指导中国外交的实践。

最后，本书广泛参考相关的中英文参考资料，对于现有文献资料的掌握和评价是比较全面的，对相关的研究现状把握准确、了解全面，引用资料充分恰当、翔实可靠，并在书中作了详细注释。这也有助于对专业性国际组织感兴趣的读者以此为基础，继

续深入研究。

本书作者熊李力是我在中国人民大学国际关系学院指导的博士研究生。长期以来，他勤于思考、谦虚好学，早在就读硕士研究生阶段即已引起我的关注。他对专业性国际组织的研究始于2003年“非典”危机期间，当时他对世界卫生组织在危机处理中的作用产生了浓厚的研究兴趣，在此期间与我交流颇多，参与了我主持的国家社会科学基金项目“SARS危机与中国外交”的研究工作，并以此为基础先后启动了硕士学位论文和博士学位论文的相关研究。

本书的原稿即作者的博士学位论文，能获得对外经济贸易大学学术著作出版资助并被纳入世界知识出版社的“国际问题学术文库”，作为导师我对此感到十分欣慰。本书立论严谨、论证充分有力、文笔流畅，体现了作者较强的科研能力、扎实的理论基础、较高的专业知识水平及文字素养。这与他多年来勤奋严谨的态度和学风是分不开的。我相信他在未来的教学与科研工作中将继续取得优异成绩，也相信本书的出版对学术界有关国际组织和中国外交的研究具有积极的促进作用。

金灿荣

2010年7月28日

于京西小南庄



目 录

导 论

1

第一章 全球治理层面的专业性国际组织

44

第一节 全球治理的兴起

44

第二节 从治理到全球治理

45

第三节 专业性国际组织与全球治理的功能分析

50

第四节 专业性国际组织与全球治理的制约因素

59

第二章 非政府专业性国际组织与中国的合作

——以国际红十字组织为切入点

74

第一节 国际红十字组织与中国的人道救助事业

79

第二节 特有的优势

79

第三节 独到的影响

94

第四节 内在局限和外部制约

104



第三章 政府间专业性国际组织与中国的合作

——以“非典”危机中的世界卫生

组织为个案

111

第一节 世界卫生组织与中国的公共卫生事业 111

第二节 “非典”危机前期的合作波折 119

第三节 “非典”危机暴露的内部制约因素 130

第四节 “非典”危机后期的合作进展 139

第五节 从危机到契机 147

第四章 中国与专业性国际组织深化

合作的路径

153

第一节 认知视角的转换 154

第二节 国家主权行使权的有限让渡 162

第三节 信息公开机制的完善 169

第四节 台湾问题的适度淡化 175

第五章 外交战略层面的专业性国际组织 193

第一节 国际机制的视角 193

第二节 软权力的视角 203

第三节 多边外交的视角 211

结 论	225
-----	-----

参考文献	241
------	-----

后 记	255
-----	-----

导 论

国际关系已不仅是主权国家间的关系，还包括大量的非国家间联系和交往。总体而言，尽管国家间关系仍然主导着国际体系的结构和进程，但主权国家已不再垄断国际关系的所有领域。冷战结束以来，随着经济全球化的深入发展，各专门领域内的全球问题趋于尖锐，众多专业性国际组织在解决全球问题中的作用日益重要，中国与专业性国际组织的合作也因此被推到了中国对外交往的前台。本书通过研究专业性国际组织在当今国际关系中的地位与影响，进而分析中国与专业性国际组织的合作关系的发展变化，最终探索专业性国际组织对当代中国外交具有的战略意义。

第一节

问题的提出及研究的意义

一、核心概念的界定

国际组织按其宗旨权限和主要职能，可分为综合性（也称一般性）和专业性（也称专门性）国际组织。也有学者将国际组织按基本性质和活动范围分为三类：从事政治、经济、社会等各

方面的活动、具有较广泛权限的一般政治性国际组织（如联合国、非洲统一组织）；仅就某一特定领域进行活动、只具有较专门权限的专门性国际组织（如世界卫生组织、国际民用航空组织）；仅对某一地区的国家开放、职权仅限于该地区事务的区域性国际组织（如欧洲经济共同体、东南亚国家联盟）。这种划分法虽与本书不同，但对专业性国际组织的定义基本相同。^① 前者的宗旨、活动领域和职权范围分布较广，具有政治、经济、文化、军事等诸多方面的职能。后者只具有专门化的行政性或科技性的职能，主要进行科技、教育、卫生等专业技术性活动。例如，联合国、非洲统一组织属于综合性国际组织；世界卫生组织（WHO）、石油输出国组织（OPEC）属于专业性国际组织。专业性国际组织是从事经济、社会、文教等行政或技术方面单一活动的国际组织，其活动主要限于某一专门领域，而不兼有多方面的任务。^② 简言之，专业性国际组织就是以推进某一专门领域国际合作和管理为主要职能的国际组织。

专业性国际组织根据其主体构成情况，可分为政府间专业性国际组织与非政府专业性国际组织两大类。前者由各主权国家根据政府间国际协议建立，其成员是各主权国家政府，非政府成员一般只具有观察员、联系员或准成员地位。后者绝大多数不是由主权国家根据政府间国际协议建立，其成员主要是来自全球各地的非政府组织和公民个人，他们一般不代表自身所在的国家参与

① 刘金质、梁守德、杨淮生：《国际政治大辞典》，中国社会科学出版社1994年版，第31页。

② 蒲传：《当代世界中的国际组织》，当代世界出版社2002年版，第224页。

非政府专业性国际组织的活动。^① 据 1992—1993 年度《国际组织年鉴》(Yearbook of International Organizations) 统计, 全球共有各类国际组织 32 068 个, 综合性国际组织 14 147 个, 其中政府间综合性国际组织 1 690 个, 非政府综合性国际组织 12 457 个; 专业性国际组织 17 921 个, 其中政府间专业性国际组织 3 188 个, 非政府专业性国际组织 14 733 个。^②

联合国专门机构^③当属各自所在专门领域影响最大的专业性国际组织, 它们是根据协议同联合国建立关系或根据联合国决议而成立的那种对某一特定专业部门负有国际责任的专业性国际组织。^④ 联合国专门机构虽然是联合国系统的一部分, 有些甚至在组织名称中带有“联合国”字样, 但它们同联合国之间并不是简单的隶属关系, 都是具有独立法律地位的专业性国际组织, 有其本身的组织约章、组织体系、议事规则和经费来源, 并且有权与各国及其他国际组织签订条约。联合国专门机构各有自己的成员国、立法及执行机构、秘书处和预算, 总部也分设在世界各地。有些专门机构, 如国际劳工组织 (ILO) 和万国邮政联盟 (UPU), 成立时间比联合国还早。

联合国专门机构在诸多专门领域开展活动, 涵盖工业、农业、贸易、金融、航空、海事、邮政、电信、气象、教育、科学、文化、卫生、劳工等。根据与这些专门机构订立的协定, 联

① 也有少数特例。如国际红十字组织, 虽然其历史可以追溯到 1863 年, 但其国际法依据是 1949 年的日内瓦四公约, 这些公约都属于政府间国际协议。

② 钱文荣:《关于多边主义、多边外交的几点理论和政策思考》, 载《世界经济与政治》2001 年第 10 期, 第 16 页。

③ 联合国一共有 16 个专门机构, 详细情况参见联合国网站 <http://www.un.org/chinese/aboutun/uninbrief/agencies.html/>。

④ 蒲传:《当代世界中的国际组织》, 当代世界出版社 2002 年版, 第 227 页。

联合国承认专门机构的职权范围，专门机构承认联合国有权向它提出建议并协调其活动，定期向联合国提出工作报告，双方互派代表参加彼此的会议，但没有表决权，由联合国经济与社会理事会负责协调联合国与专门机构的关系。尽管这类专业性国际组织的数量在整个专业性国际组织中所占比例极小，但它们对于各自所在专门领域的国际事务往往具有极大的发言权。值得一提的是，综合性国际组织虽然职能广泛，但并非无所不包，联合国一般不讨论已明确规定由各专门机构负责的事务。^①

二、问题提出的背景

专业性国际组织的历史，可追溯到 1804 年成立的莱茵河委员会（the Rhine Commission）。该委员会的主要职责范围是管理莱茵河的航行、税收等有关事项，其成员为莱茵河沿岸各国，各成员国分别委派代表，并共同任命一名行政首长。莱茵河委员会定期开会，成员国通常各有一投票权，但某些场合也根据各成员国内的河流长度实行比例投票制。^② 此后，在欧洲又出现了“多瑙河委员会”（the Danube Commission）等类似的国际河流管理机构。在现代交通工具普及之前，国际河流一直是国家间的交通要道，因此，国际河流的管理首先成为沿岸各国政府关心的共同问题，这可谓今日各种全球问题的雏形。

19 世纪中期以后，随着科学技术的进步和国际交往的频繁，出现了大量处理和协调各种行政或技术事务的国际组织，专业性国际组织得到较快发展，其中最突出的是国际电信联盟

① 张贵洪：《国际组织与国际关系》，浙江大学出版社 2004 年版，第 18 页。

② 梁西：《现代国际组织》，武汉大学出版社 1984 年版，第 202 页。