

对外提供公共产品，保护海外利益；对内增强决策透明，加大央地协调

# 王逸舟：如何提升负责任大国的外交能力

嘉宾主讲

我有幸承接了国家社科基金课题《新时代大国外交能力建设研究》，结合自己几十年对中国外交的观察和研究，和大家一起探讨未来 5-15 年间，新时代中国外交能力建设需要哪些突破，角色不同，要求也不同，重点审视我们还有哪些不足，寻找短板与软肋。

## 中国外交能力建设的三个历史阶段

过去 70 年，新中国走过的不同历史阶段，分别对中国的外交能力提出了不同的要求。

新中国成立以后，中国从一个近代半殖民地半封建的“东方病夫”，转变成一个独立的大国，在国际上以帮助亚非拉的解放而闻名，成为世界政治的重要一极，国外称之为“第一代中国”。当时的外交事务由将军外交官主导，著名的陈毅元帅、耿飚将军、姬鹏飞将军、黄镇将军、伍修权将军等，都曾奋战在外交一线。这些身经百战、戎马半生的将军，为了新中国的外交事业，又踏上新的征程，把积累的丰富斗争经验充分运用到外交斗争的实践中去，为祖国立下了新的功勋。

改革开放以后，中国外交的特点是为我们的经济建设保驾护航。据统计，1970 年中国国民生产总值仅占全球产值的 3.122%，人均收入甚至不及一些非洲国家的三分之一。因此，善于招商引资的外交家成为中国的外交主力，一方面，引入海外资本、技术、人才与现代化管理经验；另一方面，帮助学生、有志青年、管理人员走出国门，学习他国先进的管理经验，推动开展贸易，为中国经济飞速发展做出了历史性成就。到了本世纪前十年，中国已经成为全球经济的发动机，不仅是全球消费的重要来源，也是全球就业、全球脱贫的主要推手。

进入新时代至本世纪中叶这个阶段，中国肩负为世界贡献中国方案、中国智慧的外交使命。当前，中国外交正以更加从容的姿态、更加自信的步伐走向世界，成为国家主权与利益的捍卫者、大国稳定与协作的促进者、地区融合与发展的建设者、全球开放与合作的领军者、世界和平与安全的贡献者、国际公平与正义的守护者。“一带一路”、非洲发展、气候与环保、海洋安全、全球难民议题等等，都已进入中国新外交的视野。相信未来，中国外交将全力开拓中国特色大国外交新局面，为实现中华民族伟大复兴的中国梦营造更好的外部条件。

## 对外特别关注四大领域能力建设

与美国、俄罗斯这些世界公认的强大、老牌国家相比，在高科技、教育、军事、金融等方面我们还有很大差距，但中国经济发展一枝独秀，“一带一路”形成了全方位、立体化的“海陆空天网”，推动了更大规模的区域间合作；老百姓的拥护和支持是我们的基础和力量源泉；中国具有强大的社会动员能力，这都是中国外交的坚强后盾。

加强外交能力建设，可以从国际国内两个维度展开，国际上要特别关注以下四个方面：

## ■ 肩负大国责任，提供多层次“全球性公共产品”

“国际公共产品”是中国外交最近几年新提出的概念，当美国在事关国际秩序的重大问题上，不断开启“一言不合就退群”模式，中国可以提供更多国际公共产品，展现坚定、自信、负责任的大国形象。

中国可以提供哪些“国际公共产品”呢？首先，自 2012 年以来，中国不断提升在联合国的会费比例，面对世界各地频曝的安全问题，积极参与全球维和任务，中国在 2009 年已经成为五大常任理事国中出兵最多国。根据 2019 年至 2021 年联合国会费与维和摊款分摊比例，中国承担 12% 的联合国会费和 15.2% 的维和摊款，是次于美国的第二大会费国和维和摊款国。

其次，中国不仅在国内不断加强环境保护，建设美丽中国；在国际层面，面对《巴黎协定》也展现了大国担当。中国对新一轮的全球气候方案能做出哪些贡献？中国能否影响推动联合国的中



“

1 月 4 日，北京大学博雅特聘教授、中国国际关系协会副会长王逸舟做客第 142 期文汇讲堂，主讲《要成为强国，中国外交还要哪些能力建设》，复旦大学国际问题研究院院长、美国研究中心主任吴心伯应邀担任对话嘉宾。

演讲音频请登录文汇微电台（App 喜马拉雅·听-搜文汇讲堂 2020）收听。

摄影：本报记者 袁婧 制图：本报记者 邢千里 金梦参与本版整理

”

▲王逸舟指出，不同的大国有着不同的外交目标，所以我们在补短板时，既要借鉴发达国家的经验，又要有自己的特色。

■吴心伯认为，外交的行动力分为两个层次，一是“战略运筹能力”，二是“战术运作能力”。

嘉宾对话

## 中国的“大国外交”是谋求主权、安全和发展利益统一

吴心伯：为了与美国的“大国外交”区分，首先要明确定位。可从两个维度寻找答案。

第一，纵向来看，新中国成立以来，中国外交发生了阶段性的演进。从最初的“安全外交”到“发展外交”，到“谋求主权、安全和发展利益的统一”。

第二，横向和其他大国比较，比如美国。美国真正开始推进它的大国外交是在二战以后，美国国会通过 1947 年国家安全法案，今天美国的外交和安全体制就是在此基础上演变过来的。如果要成为像美国那样的政治军事霸主，就会希望在全球有更多的盟友，更多军事上的投入，建立军事基地。但如果我们的目标是服务于中国与世界的发展，那就需要考虑如何维护经济发展、全球治理，提供更多的“国际公共产品”。

目标明确之后，首先要考虑我们的外交体制在外交决策、外交协调与外交执行方面，与实际工作的需要有多少差距。

其次是外交理念。大国外交对其他国家的外交、国际政治与国际关系都具有一种引领作用。比如在二战结束以后，美国推动建立了联合国，西方又提出了全球治理的概念等等，我们曾提出过“和平共处五项原则”、“搁置争议，共同开发”的理念，现在又提出了“构建人类命运共同体”，它们可以影响其他国家的外交行为。还有一种理念是操作型的，务实、灵活地解决具体的问题。

第三是外交的行动力和执行力。一是“战略运筹能力”，比如尼克松上台以后打开了中美大门，一下子影响了全球的战略格局。二是“战术运作能力”，比如外交队伍在海外是否能接地气，话语传播到了海外对我国外交目标的实现有着怎样实际的效果。

首先请教，我们的大国外交，今后应该朝哪个方向突破？

王逸舟：首先要想清楚我们要什

么，不能照搬照抄。第二，在实际操作层面如何将外交政策落实、使之更加精准。我最近在研究各国外交人士、外交使馆人员的安排。中国的外交人才大多都想成为大使，其实发达国家的外交人员分类比较复杂，但分工明确。第三，“引领性”是我们亟需加强的。比如老牌的海洋强国正是体现在他们对海洋领域重大方案的引领性上，我国在各个领域的经费投入上提升明显，但在一些重要领域的话语权和人才建设上，亟需打破瓶颈。

## 中美关系 40 年的启示：国家利益第一，相互依存互补是动力

去年是中美建交 40 年，您主持了“中美外交风云对话：四十人看四十年”项目，对中国大国外交能力建设有哪些启示？

吴心伯：中美双方各 20 位当事人接受了采访，他们所谈的有三个方面的启发。第一，中美关系能够走过这 40 年，最主要的原因是这个关系的发展符合两国各自的基本利益。这说明，外交关系中，国家利益摆在第一位。

第二，中美建交为我国改革开放提供了非常好的外部条件，小平同志访美签了中美科技合作协议和中美教育与交流协议，而美国看到了中国潜在的巨大的市场，他们愿意投资、贸易、转让技术并接受留学生和学者。这是一个互动的过程，彼此相互促进。

第三，经历过中美关系 40 年风雨的人，都认为这 40 年值得珍惜。这也让我们思考：面对今天的中美经贸摩擦，未来 40 年的中美关系应该怎么发展。

## 抓住关键增长点创造机遇，超越传统的“撞击反射”模式

如果我们弥补外交能力建设方面的短板，是从决策层次、协调层次还是执行层次入手？目前最迫切要完

善的是哪方面？

王逸舟：我曾经做了一个子项目，比较中美外交体制。美国的海外能力开始不是这样的，它的发展呈现出一个“不平滑的增长”面貌：曲线是增长的，但有着关键节点的影响。

二战后美国的外交官只有几百人，现在有好几万人，“马歇尔计划”大大影响了美国战后扶植盟友、重振全球经济的过程，刺激了美国国会、美国白宫以及国务院相关的外交需求。苏联后期的航空事业一度让美国人非常紧张，所以也呈现出大幅度的跳升。“星球大战”和“9.11 事件”也是重大节点。反观我国，“一带一路”的提出，也起到了重要的推动作用。

对比其他大国，我们外交能力建设的发展更像是撞击反射。以前，规划走在实际需求的后面。如今，有了更多的统筹性，这对于外交资源的增长、外交投入的布局有很大好处。历史经验表明，很多重大结果实际都是多种力的平行四边形合力。

吴心伯：确实，历史上很多大国往往是在面临重大挑战和危机的时候迎难而上，最后取得飞跃的成就。例如，中国在 2008 年响应联合国号召打击亚丁湾海盗，此前中国从未有类似经历，现在中国海军在印度洋实现了

常态存在；也是在 2008 年，中国应为应对美国经济危机而加入 G20 峰会，我国现在在最重要的世界经济首脑论坛上起到了核心作用，这是我们提升外交能力方面的重大进步。

## 释放更多层级和部门的活力和创造性，为外交提供良好依托

再请教，今后大国外交越来越多走向海外后，应该怎样让国内发展和建设为外交提供良好的依托？当前我们最大的短板是什么？

王逸舟：这个问题很重要。改革开放给我们一个很重要的启示是，我们要释放各种活力，让各种积极性充分地发挥。历任领导人都强调各方面积极性的发挥。大国的发展是需要统筹规划的，尤其在面对复杂多变的国际形势时，特别需要整体的统筹，让各个层级都能创造性地发挥自己的力量。在外交领域中，外交官和研究学者向上传达具有创造性的意见与建议，最终让决策层在丰富的研究基础上进行决策与创造，一定会对中国外交未来的发展有着更大的作用。



▲5 分钟听众时间：文汇讲堂朗誦班学员开场朗誦雪莱的《西风颂》，左起依次为苏莉莉、顾翎羽、龙慧、侯志伟、张研，耿保生教授指导。

## 有效保障海外利益，增强外交资源力量

中国游客已成为全球最大的游客群体，每年有 1.5 亿人次出境游；在“一带一路”建设向全球铺展中，中国在全球的海外资产已超 6 万亿美元；庞大的海外留学生团体也滋生更多的权

益保护诉求，因此，保护海外财物、人员与建设工地安全等海外利益就显得尤为重要。

美国在全球设立了 600 多个军事基地，十几支航母编队。尽管总人口只有 3 亿，但其外交官数量是中国的 3 倍多，形成了“大马拉小车”的态势，这体现了美国保护海外利益的大能力。

当面对海外势力侵扰中国利益的行为，我们能否进行有效的反制呢？今天，随着中国海外利益的不断扩大，外交官、外交使领馆、海外保障基地、海外代办处等等，正以算术级别不断增长。但是，面对中国海外利

益几何级别的急速增长态势，还是有“小马拉大车”的窘迫。如何改变这样的局面，是我们外交转型中极为艰巨的任务。

## ■ 能源需求加大，保障运输安全通道尤其重要

在对外能源资源安全依赖性不断加深的背景下，中国能否维护海洋、陆地、石油管线、舰队、大规模铁矿石等全球运输生命通道？

目前，中国已成为全球能源进口最多的国家，石油、油气资源、铁矿石进口量全球居首。众所周知，中国的钢产量几乎占据全球的半壁江山，但制钢原料——铁矿石的三分之二都要进口。从总体上看，在 30 种主要的资源中，中国有三分之二都依赖进口。这就使得国际运输通道的安全性愈加凸显。例如，如何应对海盗与劫匪，如何处理沿线国家战乱或当地政权更迭带来的风险，如何将这种不确定性、不稳定性以及脆弱性降到最低，使外部能源的供应能够得到长期、可持续的保障？这是我们需要应对的挑战。

## ■ 掌控话语权，从利益相关者转变为话语引领者

在全球战略关键及热点、难点区域，中国方案够不够？中国的参与程度和话语权如何？

有一位中东特使曾专门来北大跟我讨论，如果创造性地介入中东事务，就要提出解决当地战乱的中国方案。我还见了我们北极事务特使，未来二三十年，随着气候变暖，北极大陆下大量资源的商业开发已可实现，中国需要提前研究北极船体的材料，资源开发的设备，了解北极冰盖下蕴藏的资源储量及构成，这样才能掌握话语权，维护自身利益，为北极保护贡献中国方案。

作为联合国安理会常任理事国中唯一来自发展中的大国，许多国家对中国的期许越来越高。但中国目前对于大多数全球热点问题的发言权仍然有限，这些领域 70% 依然由美国及其盟友主导。从全球层面看，中国的贡献主要集中在经贸领域，在其他领域增强话语权，还需要我们共同努力。

我们需要清醒地认识到，对于全球许多战略关键难点、热点问题的解决，我们还不是引领者，只是利益攸关者，这是未来需要突破的重大方向。近几年，外交部设立了几十位特使派往全球，推动解决气候、难民、海洋等全球性问题。前景可期，但任重道远。

## 可持续健康发展是外交重要依托

中国依然面临着发展的重任，继续推动全方位的改革开放，大力发展经济，这也是中国增强国际影响力的基础所在。提升外交能力建设，需要消解克服体制机制方面存在的短板和软肋，更要不断深化内功，依靠自身强劲、可持续发展的力量。

我们的外交决策要进一步增强透明度，以获得人民群众的充分支持和理解。要注重央地协调，省、市、地方外事工作可以和中央的外交战略有效呼应。举例来说，在打击三股势力方面，西部地方政府就扮演很重要的角色；在海上经贸、渔业，包括自贸区、口岸金融等方面，东部沿海地区就具备某种窗口示范功能，对于中国经贸外交乃至整体对外交往至关重要；跟东南亚、南亚的交流，西南部地区也有很多独特的做法。如何发挥各地区不同的积极性与独特优势，形成金字塔形状的大外交格局，是中国外交发力的资源点。

中国的外交人才队伍如何有效培养，是加强国际组织话语权的关键点；中国的智库如何协同发力也刚刚走出第一步，这些都需要不断加强。

新时代的中国应当是我心目中的仁智大国。中国特色大国外交推动的“强起来”，不只是拳头大，而是在全球解决重大难题中，如何与这个世界同呼吸、共命运，提供中国智慧、中国方案。这个方案的实现一定需要我们用不断的改革开放来补齐自身短板、软肋。从这个意义上讲，希望所有人都是新时代中国外交的参与者，更是这个时代的贡献者，而不是旁观者或见证人。