

多边主义与中国的联合国外交*

□ 毛瑞鹏

〔提 要〕 多边主义是中国外交理念的重要组成部分。中国的多边主义理念植根于“协和万邦”的传统文化，继承和发展了新中国优良外交传统，体现了中国对国际公平正义的理解及对构建人类命运共同体的追求。联合国是中国实践和维护多边主义的重要平台。进入 21 世纪以来，中国不断加大对联合国的财政、人员和理念贡献，成为支持多边主义的重要力量。在多边主义面临严重倒退风险下，中国推进联合国外交的外部环境趋于严峻，加强话语体系建设、多边外交能力建设和全球伙伴关系建设应成为中国联合国外交的着力点。

〔关键词〕 多边主义、联合国、人类命运共同体、中国的联合国外交

〔作者简介〕 毛瑞鹏，上海国际问题研究院副研究员

〔中图分类号〕 D81

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2020) 5 期 0109-16

当前，单边主义和多边主义的较量日趋激化，维护多边主义已成为稳定战后国际秩序、加强和完善全球治理的当务之急。中国将多边主义作为对外政策的一项重要指导原则，其对多边主义的积极立场赢得国际社会的广泛赞誉。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）称，中国是多

* 本文是国家社科基金项目“特朗普政府的联合国政策及中美互动研究”（项目编号：18BGJ060）的阶段性研究成果。

边主义的一大中心支柱。^[1] 联合国是战后多边主义国际秩序的基础，是中国践行多边主义的主要平台。分析多边主义面临的危机以及中国关于多边主义的立场和对联合国的外交，有助于更好地理解中国外交（特别是参与全球治理）的相关政策立场。

一、多边主义面临挑战

冷战结束以来，联合国等国际组织摆脱两极对抗的桎梏，显示出强大活力，成为国际社会通过集体行动应对全球性挑战的主要工具。作为最具普遍性和代表性的国际组织，联合国是多边主义国际秩序的核心，而《联合国宪章》所确立的宗旨和原则已成为战后国际法的基础。当前，全球性问题层出不穷，愈加需要各国合力加以应对。然而，正如古特雷斯所言，“正当最需要多边主义的时候，多边主义却遭到冲击”。^[2] 民粹主义在世界范围、尤其是欧美国家的兴起，推动这些国家奉行国家利益至上论，对外采取单边主义和保护主义政策，并导致大国竞争加剧，是当前多边主义面临的主要威胁。

其一，民粹主义浪潮危及多边主义的根基。2008年金融危机爆发以来，民粹主义浪潮席卷欧美国家。2016年，英国“脱欧”公投和特朗普赢得美国总统大选，成为民粹主义运动的标志性事件。随后，民粹主义政治势力在欧洲主要国家的选举中大有撼动各国既有政治秩序的势头。^[3] 尽管各方对民粹主义的认知依然存在差异，这一思潮在国家对外政策上的一个突出表现是对全球化和国际合作采取消极态度。民粹主义思潮倾向于将国家利益与国际利益对立，从而倒向保护主义和单边主义。民粹主义思潮的泛滥挑战并可能动摇多边主义理念和秩序的根基。

[1] 联合国：“‘一带一路’高峰论坛：古特雷斯称赞中国为多边主义的一大中心支柱”，2017年5月14日，<https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/2017/05/at-chinas-belt-and-road-forum-un-chief-guterres-stresses-shared-development-goals/>。（上网时间：2020年2月25日）

[2] António Guterres, “Address to the General Assembly,” September 25, 2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly>。（上网时间：2020年2月25日）

[3] 林德山：“欧美民粹主义盛行的根源、影响及应对”，《人民论坛·学术前沿》2019年第17期，第68页。

其二，美国特朗普政府冲击多边机制的运作。多边机制是多边主义发挥作用的主要载体，是多边主义理念和原则得到落实不可或缺的平台。特朗普政府奉行狭隘的国家利益观，以美国利益至上为圭臬，对多边机制采取“合则用、不合则弃”的机会主义政策，严重破坏了多边主义的互惠性基础。有评论就认为，特朗普政府对多边主义的厌恶甚至到了颠覆二战后美国外交政策传统的程度。^[1]2017年以来，美国终止或大幅削减了对联合国难民救济及工程局、联合国人口基金会、绿色气候基金、联合国反恐办公室等机构的资助，并宣布退出教科文组织、人权理事会、世界卫生组织及《巴黎协定》《全球移民契约》《伊朗核协议》等多边机构和协定。此外，美国还阻挠世界贸易组织（WTO）上诉机构新法官甄选程序致使其陷入瘫痪状态。这种拒绝多边主义和轻视国际组织的政策，严重阻碍了多边机制作用的发挥，极大削弱了国际社会通过国际合作应对全球性危机的能力和意愿。^[2]

其三，大国竞争加剧冲击多边主义国际秩序。大国间的协调与合作对于多边体系发挥作用具有非常重要的意义，这可以从冷战期间和冷战后联合国的不同表现得到充分展示。在世界多极化和经济全球化不断深化发展的背景下，建立不冲突、不对抗的新型大国关系显得尤为重要。然而，美国为了维持其霸权地位，不断打压新兴国家，其2017年底出台的《国家安全战略报告》就宣称，美国“重新进入大国竞争时代”，并将中国和俄罗斯视为战略竞争对手。^[3]在此背景下，特朗普政府不顾中美长期形成的经贸合作纽带，对华挑起贸易摩擦，并试图在经济和科技领域孤立中国。2018年以来，主要由美国加征关税引起的贸易限制措施已经对多边贸易体系构成严峻挑战。^[4]这引发国际社会普遍担忧世界会出现“大分裂”，从而“形成两个相互分割和相

[1] Charles E. Morrison, "Tradition, Trump, and the Future of US Participation in Multilateralism," in Christian Echele et al., eds., *Multilateralism in a Changing World*, 2018, p.35, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f3daf8b4-8354-3f53-7a56-8da3f660e28a&groupId=252038. (上网时间: 2020年2月25日)

[2] 毛瑞鹏:“特朗普政府的联合国政策”,《国际问题研究》2019年第3期,第37页。

[3] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. (上网时间: 2020年2月25日)

[4] The World Trade Organization, *Annual Report 2019*, p.106, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep19_e.pdf. (上网时间: 2020年2月25日)

互竞争的世界”。^[1]

其四，新冠肺炎疫情加剧多边主义面临的困境。疫情防控和疫后重建为国际合作提供了更大动力，对国际组织也提出了更高要求。然而，受疫情破坏性影响，欧美国家的内顾倾向强化，其对多边主义的支持和贡献受到更大的限制，突出反映在对全球治理参与热情的减弱，实质贡献下降。美国针对世界卫生组织的停款、退群等消极做法以及挑起的所谓疫情扩散责任的纷争，进一步削弱了国际社会应对疫情的能力，并在更大范围内恶化了多边合作面临的环境。国际社会通过国际合作应对气候变化、难民危机、地区维和、可持续发展等全球问题的能力和意愿受到削弱。

尽管面临巨大危机，维护多边主义仍是世界各国的广泛共识。面对新冠疫情的冲击，多边主义支持力量呼吁，“绝不能将解释危机的话语权交给右翼的民粹主义者，解决全球挑战的办法绝不能是自我封闭和追求本国的自私利益，而应该是团结与国际合作”。^[2]2020年3月的二十国集团（G20）领导人应对新冠肺炎特别峰会就合力应对新冠疫情所造成的危机达成共识，表明国际社会的主流声音依然是致力于通过国际合作和协调维护国际秩序的稳定。近年来，国际社会在舆论营造和实际行动等方面作出了一系列努力，极力挽救了多边主义，主要体现在三个层面。

一是联合国机构层面的努力。多边主义所具有的重大价值得到联合国会员国的普遍重视。在会员国的推动下，联合国机构采取了一系列措施引导国际舆论表达对多边主义的支持。2018年12月，在不结盟运动组织的倡议下，联合国大会通过题为“多边主义和外交促进和平国际日”的第73/127号决议。^[3]国际日的设立无疑有利于营造维护多边主义的良好氛围。2019年4月，联合国大会举行高级别全会隆重庆祝首个国际日。会议“概念文件”呼吁各

[1] António Guterres, “Address to the 74th Session of the UN General Assembly,” September 24, 2019, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/address-74th-general-assembly>. (上网时间：2020年2月25日)

[2] Marc Saxer, “How Corona Broke the System,” *International Politics and Society*, March 23, 2020, <https://www.ips-journal.eu/regions/global/article/show/how-corona-broke-the-system-4180/>. (上网时间：2020年4月25日)

[3] 联合国大会决议，A/RES/73/127，2018年12月9日，<https://undocs.org/zh/A/RES/73/127>. (上网时间：2020年2月25日)

会员国：“必须振兴引领各国走过 70 多年的国际规范和基于规则的体系，以应对日益严峻的保护主义和孤立主义的挑战。”^[1] 此外，2019 年 6 月，联合国大会通过了有关庆祝联合国成立 75 周年活动安排的第 73/299 号决议，将活动总主题确定为“我们想要的未来，我们需要的联合国：重申我们对多边主义的集体承诺”。^[2] 面对新冠病毒在全球肆虐，2020 年 4 月，联合国大会通过关于疫情的首份决议，强调战胜疫情必须依靠基于协调一致和多边主义的全球行动。^[3] 这些都鲜明表达了会员国促进多边主义和发挥联合国核心作用的决心。

二是法国和德国等国家发起“多边主义联盟”（Alliance for Multilateralism）。欧盟将多边主义视为关系自身存续的根本，为此在国际社会积极主张促进多边主义的发展。^[4] 2019 年 6 月，欧盟理事会通过《欧盟加强以规则为基础之多边主义行动的理事会结论》。^[5] 同年 9 月，法国和德国等在第 74 届联合国大会正式发起成立“多边主义联盟”，得到会员国的响应。这一自愿性质的联盟提出三个方面的目标：维护基础性标准；改革现有国际制度；推动强有力倡议，特别是在治理空白和不足的领域。^[6] 发起者将这一联盟作为提升成员国塑造国际体系能力的工具。2018 年 7 月，德国外长海科·马斯（Heiko Maas）在日本的一次公开演讲中就表示：在一个多极化的世界，

[1] UNGA, “Concept Note: High-Level Plenary Meeting of the General Assembly to Commemorate and Promote the International Day of Multilateralism and Diplomacy for Peace,” March 26, 2019, <https://www.un.org/pga/73/wp-content/uploads/sites/53/2019/03/26-March-International-Day-of-Multilateralim.pdf>. (上网时间：2020 年 2 月 25 日)

[2] 联合国大会决议，A/RES/73/299，2019 年 6 月 14 日，<https://undocs.org/zh/A/RES/73/299>. (上网时间：2020 年 2 月 25 日)

[3] 李晓宏、杨俊：“联大通过决议强化抗疫国际合作”，《人民日报》2020 年 4 月 4 日，第 3 版。

[4] Martin Selmayr, “Europe, Multilateralism, and Great Power Competition: A Conversation with Secretary-General of the European Commission Martin Selmayr,” The Brookings Institution, March 6, 2019, p.11, <https://www.brookings.edu/events/europe-multilateralism-and-great-power-competition/>. (上网时间：2020 年 2 月 25 日)

[5] Council of the European Union, “Council Conclusions – EU Action to Strengthen Rules-based Multilateralism,” June 17, 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2019-INIT/en/pdf>. (上网时间：2020 年 2 月 25 日)

[6] France Diplomacy, “Alliance for Multilateralism,” <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/alliance-for-multilateralism-63158/>. (上网时间：2020 年 2 月 25 日)

德国和日本很难独自成为“规则的制定者”，但它们并不满足于仅作为“规则的遵循者”，为此，要通过汇聚力量力争成为“规则的塑造者”。^[1]出于这一考虑，中国、俄罗斯、美国等大国未能获邀加入这一联盟。

三是新兴国家和发展中国家成为捍卫多边主义的重要力量。多边体系是新兴国家和发展中国家通过团结协作维护发展权益和提升国际影响力的重要保障。2019年6月，金砖国家领导人在G20大阪峰会期间举行会晤，明确表示反对单边主义、保护主义和弱化WTO作用的行为。^[2]同年11月举行的金砖国家领导人第十一次会晤再次强调：“我们重申致力于应对多边主义当前面临的重大挑战，维护联合国在国际事务中的核心作用，尊重包括《联合国宪章》及其宗旨和原则在内的国际法。”^[3]2020年9月，中国政府公布关于联合国成立75周年的立场文件，呼吁世界各国，“坚定支持多边主义，坚定捍卫联合国宪章宗旨和原则，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，推动国际关系民主化法治化合理化”，并提出完善全球治理的多重具体举措。^[4]在民粹主义上升、国际合作面临更大不确定性的时刻，新兴国家和发展中国家将加强多边主义作为一项共同的使命，以实际行动有力地维护了国际秩序的稳定。

二、中国关于多边主义的立场

多边主义是国际上广泛使用的用于描述多边国际合作及国家对外政策偏好的词汇，然而不论是在学术上还是在实践中，人们对于多边主义都存在不同的或者说各有侧重的理解。美国学者罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）

[1] Federal Foreign Office of Germany, “Speech by Minister for Foreign Affairs, Heiko Maas at the National Graduate Institute for Policy Studies in Tokyo, Japan,” July 25, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-japan/2121846>. (上网时间：2020年2月25日)

[2] “多国领导人在G20大阪峰会期间表示支持多边主义”，人民网，2019年6月29日，<http://world.people.com.cn/GB/n1/2019/0629/c1002-31203167.html>. (上网时间：2020年2月25日)

[3] “金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言”，新华网，2019年11月15日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c_1125233888.htm?baike. (上网时间：2020年2月25日)

[4] 《中国关于联合国成立75周年立场文件》，外交部网站，2020年9月10日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/W020200910425553975697.pdf>. (上网时间：2020年9月11日)

较早开展关于多边主义的研究，他将多边主义界定为：“三个或更多国家组成的团体内，通过临时安排或制度手段协调国家政策的实践。”^[1]然而，这一定义被认为过于强调多边主义的形式，而忽视了多边主义的本质。美国学者约翰·鲁杰（John Ruggie）提出，多边主义是“在‘普遍性’行为原则基础上协调三个或更多国家关系的制度形式”。鲁杰还就此提出两个推论：一是普遍性原则在逻辑上要求团体内的成员对不当行为范围的认识具有“不可分割性”；二是多边主义在实践中能否取得成功，依赖于它是否会在成员间产生“扩散性互惠”。^[2]由此，多边主义不仅规定成员间的合作形式，而且对成员方共同获益的属性提出要求。

实践中，一些国家和国际组织倾向于将多边主义与特定的社会价值观相联系。这尤以欧盟的观点最有代表性。欧盟强调维护以规则为基础的多边主义，并将之大致等同于以规则为基础的国际秩序。^[3]事实上，在欧盟看来，维护多边主义就是维护自由国际秩序。这正是欧洲国家认为它们与中国在多边主义概念的理解上存在差异的主要原因。然而，正如美国对外关系委员会学者斯图尔特·帕特里克（Stewart Patrick）所指出的，多边主义与自由国际秩序并非是一同含义，“多边主义是指由《联合国宪章》所概述的多边合作的广泛体系，而自由国际秩序则大体上是一种西方的世界秩序观，即‘民主、人权、自由贸易和集体安全制度’”。^[4]

多边主义是中国对外政策中的一个核心概念。中国倾向于将多边主义理解为一个共商的过程，目的是充分反映各利益攸关方的利益和诉求。2019年11月，习近平主席出席金砖国家领导人第十一次会晤时指出：“要弘扬多边主义，其核心要义是，国际上的事应该由大家商量着办，不能由一国或少数

[1] Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol.45, No.4, 1990, p.731.

[2] John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” *International Organization*, Vol.46, No.3, 1992, p.571.

[3] Council of the European Union, “Council Conclusions – EU Action to Strengthen Rules-based Multilateralism”.

[4] Patrick Stewart, “Can an ‘Alliance for Multilateralism’ Succeed in a New Era of Nationalism?,” September 9, 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28174/can-an-alliance-for-multilateralism-succeed-in-a-new-era-of-nationalism>. (上网时间：2020年2月25日)

几个国家说了算。”^[1] 这充分体现了中国主张各国通过国际合作和协调共同参与制定全球公共政策的观点。此外，尽管认识到国际上对多边主义存在不同理解，中国依然强调多边主义具有统一的共识性价值基础，更加强调多边主义所具有的共性。国务委员兼外交部长王毅指出，不管哪个版本的多边主义，目标都是促进世界和平与发展。^[2] 这反映出中国希望多边主义理念能够成为团结各方的纽带，以促成通过国际合作应对全球性挑战。

综合来看，中国对多边主义的理解主要包括以下四个方面：

第一，包容性参与。作为一种制定国际公共政策的方式，多边主义强调决策机制的开放和包容。中国认为，多边主义最基本的道理是，国际上的事情要由各国商量着办，要按大家同意的规矩办，要兼顾各国利益和关切。^[3] 为此，中国主张全球治理应当吸纳各国广泛参与，并在平等的基础上通过对话和谈判来制定相关的规则。在这一理念的指导下，中国坚定支持提高发展中国家在国际事务上的代表性和发言权，支持联合国全面改革，积极推动世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构进行投票权改革。

第二，发挥联合国等国际组织的作用。联合国作为最具普遍性、代表性和权威性的国际组织，是履行多边主义的最佳场所。中国认为，坚持多边主义的关键在于维护好以《联合国宪章》宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，维护好以联合国为核心的多边体系及以WTO为核心的国际贸易体系。^[4] 在《新时代的中国与世界》白皮书中，中国政府高度强调联合国在国际体系中的重要性：“联合国在当代全球治理体系中处于核心地位。《联合国宪章》是维护国际体系稳定、规范国家间行为的重要基石。”^[5]

第三，促进国际关系民主化。中国一贯倡导国际关系民主化，主张国家不分大小、强弱、贫富一律平等。中国相信，多边主义的实现有利于增加中

[1] 杜尚泽：“习近平出席金砖国家领导人第十一次会晤并发表重要讲话”，《人民日报》2019年11月15日，第1版。

[2] 姜波、陈晓航：“王毅出席第十四届亚欧外长会议”，《人民日报》2019年12月17日，第4版。

[3] 钟声：“坚持多边主义是人间正道”，《人民日报》2019年4月12日，第2版。

[4] 同上。

[5] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国与世界》，2019年9月27日，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/41838/index.htm>。（上网时间：2020年2月25日）

小国家参与国际事务的机会，从而更好地维护国际公平正义。多边主义与国际关系民主化的目标相一致，均明确反对霸权主义和强权政治，为此，多边主义有利于更好地保障发展中国家的“发展权”及“和平权”。

第四，推进国际关系法治化。国际关系的法治化建设是落实多边主义的重要途径，一直受到中国的重视。2014年9月，习近平主席在纪念和平共处五项原则发表60周年大会上就提出，推动国际关系法治化，推动各方遵守国际法和公认的国际关系基本原则。^[1]中国强调应维护《联合国宪章》所确立的国际法原则，包括国家主权平等、不干涉内政、和平解决国际争端、禁止使用武力和履行国际义务等。此外，中国认为，适用法律不能搞双重标准、不能亲疏有别；达成的国际协议不能动辄退出。

坚持多边主义是中国对外政策的重要组成部分。中国的多边主义理念，植根于中华优秀传统文化，继承和发展了新中国优良外交传统，体现了中国对国际公平正义的理解及对构建人类命运共同体的追求。

其一，中国的多边主义理念植根于中华优秀传统文化。中国历来强调“和合”理念，主张天下为公，推崇不同国家、不同文化“美美与共、天下大同”。中国古代就有葵丘会盟、张掖会盟等盛举，体现了中国求同存异、尊约守誓、协商共襄的传统政治文化。^[2]传统文化塑造了中国“以和为贵”“协和万邦”的国际观，奠定了中国人理解和支持多边主义的文化基础。

其二，中国的多边主义理念继承和发展了新中国优良外交传统。反对霸权主义、促进国际关系民主化是新中国的外交传统。1954年6月，中国分别与印度和缅甸发表联合声明，提出互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则。1971年恢复联合国合法席位后，中国积极维护国际公平正义，坚持以事情的是非曲直决定自己的立场和政策。改革开放、特别是进入21世纪以来，中国对多边组织的参与度不断提升，成为国际体系的重要参与者和贡献者。进入新时代，中国推动构建人类命运共同体，进一步巩固和发展了多边主义理念。

[1] 习近平：《弘扬和平共处五项原则，建设合作共赢美好世界》，人民出版社，2014年，第11页。

[2] 中国外交部政策规划司：“以习近平外交思想为指引 深入推进中国特色多边主义”，《学习时报》2019年10月25日，第2版。

其三，中国的多边主义理念立足于对世界发展大势的认识。战后国际秩序的基本特征是国际制度作用的凸显，联合国等多边组织成为国家开展磋商的平台，国际规范和国际法得到长足的发展，几乎渗透到国际社会的各个领域。在国家间联系日益紧密的时代，全球性风险越来越相互关联，产生系统性破坏影响的可能性也随之上升。中国相信，多边主义符合各国人民的共同利益，代表了历史前进的方向，多边主义是国际社会合力应对全球性挑战的必然要求。

其四，中国相信多边主义有利于自身的可持续发展。对多边主义的坚定支持在本质上是由中国坚定走和平发展道路的战略抉择所决定的。中国的发展离不开和平、稳定、开放、包容的国际环境，为此，“中国坚持和平发展、坚定支持多边主义，就是要维护好自身的发展环境。”^[1]当前阶段，保护主义和单边主义思潮甚嚣尘上，致使全球治理体系面临巨大挑战。维护多边主义国际秩序、建设开放型世界经济体系，符合中国的长远发展利益，是中国作出的战略选择。

因此，中国高度认同多边主义理念和精神，并转化为行动上的自觉。这尤其体现在中国积极参与联合国事务，支持联合国的权威，力所能及地对联合国作出贡献。

三、联合国是中国践行多边主义的主要平台

自1971年恢复在联合国的合法席位以来，中国始终将联合国作为践行多边主义和开展多边合作的主要平台。进入21世纪以来，中国在财政资助、维和人员、发展理念等方面对联合国的贡献持续上升，显示出对联合国的高度重视和支持。

其一，作出巨大财政贡献。中国将积极承担国际责任和义务视为中国特色大国外交的应有之义。^[2]认真履行会费缴纳义务和在力所能及的范围内增加对联合国的自愿捐款，是中国支持多边主义的具体体现。2000年以来，中

[1] 刘仲华、暨佩娟、罗艾桦：“王岐山出席‘2019从都国际论坛’开幕式并致辞”，《人民日报》2019年12月2日，第1版。

[2] 杨洁篪：“积极承担国际责任和义务”，《人民日报》2015年11月23日，第6版。

国对联合国的财政贡献持续上升，目前在联合国常规预算和维和预算的分摊比例均居于各会员国的第二位。根据联合国大会 2018 年底通过的有关经费分摊决议，2019—2021 年，中国在联合国常规预算中的分摊比例由 2016—2018 年的 7.921% 跃升至 12.005%。^[1] 同时，作为安理会常任理事国，中国在 2019—2021 年的联合国维和预算中的分摊比例由 2016—2018 年的 10.24% 上升到 15.22%。^[2]

此外，中国在力所能及的范围内积极向联合国系统各机构提供自愿捐款。2015 年 9 月，习近平主席出席第 70 届联合国大会，宣布设立为期 10 年、总额 10 亿美元的中国 - 联合国和平与发展基金，彰显了中国致力于通过联合国促进世界和平与发展的决心。根据联合国系统执行局协调秘书处（UNSCEB）公布的数据，中国 2018 年向联合国系统各机构提供的会费和自愿捐款总额达到 13.26 亿美元，在各会员国中位居第七位。^[3]

在联合国 2030 年可持续发展议程的落实阶段，发展筹资成为解决全球发展不平衡和不充分问题的关键。中国积极支持联合国在国际发展合作和落实 2030 年议程中发挥关键协调作用，不断加大对联合国发展系统的捐款。据统计，2013 年以来，中国对联合国发展系统的出资呈现快速增长态势，在不计入用于中国本国发展事业的资源的情况下，年均增长率达到 33.8%。^[4] 中国已经成为向联合国发展系统出资最多的非经合组织发展援助委员会（OECD/DAC）国家。不仅如此，中国将按时足额缴纳国际组织会费视为一项国际责任和义务，并将之纳入相关政府部门的绩效评估体系之中。^[5]

[1] 联合国大会决议，A/RES/73/271，2019 年 1 月 4 日，<https://undocs.org/zh/a/res/73/271>。（上网时间：2020 年 2 月 25 日）

[2] 联合国文件，A/73/350/Add.1，2018 年 12 月 24 日，<https://undocs.org/zh/A/73/350/ADD.1>。（上网时间：2020 年 2 月 25 日）

[3] UNSCEB, “Total Revenue by Government Donor,” January 2020, <https://www.unsceb.org/content/FS-D00-02?year=2018>。（上网时间：2020 年 2 月 25 日）

[4] Mao RuiPeng, “China’s Growing Engagement with the UNDS as an Emerging Nation: Changing Rationales, Funding Preference and Future Trends,” German Development Institute, Discussion Paper 2/ 2020, February 2020, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_2.2020.pdf。（上网时间：2020 年 2 月 25 日）

[5] 中华人民共和国外交部：《外交部 2019 年部门预算》，2019 年 4 月，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zfxxgk_674865/xxgkml_674869/ysxxl_674871/P020190402570648999673.pdf。（上网时间：2020 年 2 月 25 日）

面对新冠肺炎疫情，中国坚定支持联合国和世界卫生组织在疫情应对中发挥领导作用，积极响应联合国发起的全球人道主义应对计划。迄今，中国已经向世界卫生组织提供5000万美元现汇援助，向150多个国家和国际组织提供物资援助，向200多个国家和地区出口防疫物资，还与联合国合作在华设立全球人道主义应急仓库和枢纽。^[1]中国以实际行动展示了对联合国抗击疫情工作的支持。

其二，积极参与联合国维和行动。自1988年正式加入联合国维和行动特别委员会并于同年首次派遣20名文职官员参加联合国纳米比亚过渡时期协助团以来，中国积极参加联合国领导的维和行动，是联合国安理会常任理事国中派出维和人员最多的国家。2013年以来，中国籍维和人员呈现稳定增长趋势，在联合国全部维和人员中的占比持续上升。根据联合国公布的数据，截至2019年12月31日，中国派出的2545名维和人员（其中女性84名）参与了联合国在南苏丹、马里、黎巴嫩、达尔富尔、刚果民主共和国、西撒哈拉、塞浦路斯和中东等八个任务区的维和行动。^[2]中国维和人员出色地完成了各项任务，为维护国际和平与安全作出了巨大贡献。1990年以来，先后有十余名中国士兵牺牲在了联合国维和一线。^[3]为了进一步支持改进和加强维和行动，2015年9月，习近平主席在出席联合国维和峰会时宣布，中国将加入新的联合国维和能力待命机制，率先组建常备成建制维和警队。目前，中国8000人规模的维和待命部队和300人规模的常备维和警队在联合国完成注册，已有6支维和待命分队晋升为三级待命部队。中国已成为联合国维和待命部队中数量最多、分队种类最齐全的国家。^[4]这些重要举措充分表明，中国高度认可和重视联合国维和行动的作用，并致力于通过这一机制为实现国际和平与安全作出应有的贡献。

[1] 中华人民共和国外交部：《中国关于联合国成立75周年立场文件》。

[2] UN Peacekeeping, “Summary of Contribution to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post,” 2019, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/3_country_and_mission_15.pdf. (上网时间：2020年2月25日)

[3] 罗铮等：“战友，你在我心中从未远去”，《解放军报》2018年4月4日，第4版。

[4] 中华人民共和国外交部：《中国关于联合国成立75周年立场文件》。

其三，积极分享发展理念。贡献发展理念是中国支持联合国工作的一个重要方面。理念往往是行动的先导，通过向世界展示和推介发展理念，中国不仅提升了本国在国际组织的影响力，而且极大丰富和推动了全球治理理念的发展和创新。联合国已经成为中国倡导构建人类命运共同体和新型国际关系的重要平台。与强调“美国优先”的狭隘国家利益论不同，人类命运共同体理念在本质上与多边主义高度契合，追求全人类的整体利益和长远利益。同时，与零和博弈思维形成鲜明对比的是，中国将推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系作为外交政策目标。在众多会员国的支持下，联合国大会、安理会、人权理事会等多个机构把构建人类命运共同体、推进合作共赢等理念作为其决议的指导思想。在分享发展理念的过程中，中国明确反对输出发展模式，主张维护主权国家自主发展的权利，各国应根据本国国情选择适合的发展道路。为此，在联合国 2030 年可持续发展议程的落实过程中，中国政府明确提出愿意与世界各国分享中国的发展经验，但同时也强调各国应根据本国国情和发展阶段，将 2030 年议程与国家发展战略深入对接。^[1] 尊重各国独立自主选择发展道路的权利是坚持主权平等原则和构建人类命运共同体的核心内容，也是落实多边主义的客观要求。

四、中国联合国外交的挑战及应对

新时期，在推进中国特色大国外交的理念指引下，中国对联合国的参与和贡献力度不断增强，引导和塑造全球治理体系的能力得到有效提升。然而，近年来，美国等西方国家在多边领域对中国的提防、打压和遏制不断升级，导致中国的联合国外交面临新的复杂环境。为此，推进人类命运共同体理念落地生根、加大多边外交能力建设以及推动南北对话建设全球伙伴关系，应成为中国联合国外交重点突破的方向。

近年来，多边领域成为美国打压和遏制中国的重点之一，中国对联合国

[1] “李克强主持 2030 年可持续发展议程主题座谈会并发布《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》”，中国政府网，2016 年 9 月 20 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-09/20/content_5109892.htm。（上网时间：2020 年 2 月 25 日）

外交面临的困难有所上升。为了维持对多边机制的主导权，美国对新兴国家参与国际组织和增加财政贡献持强烈戒备心理。美国国务院和国际发展署出台的《联合战略计划：2018—2022财年》就表示：“其他国家增加对多边平台的参与和财政贡献，可能会削弱美国实现关键政策目标的影响力。”^[1]美国国会议员也不断提交针对中国与国际组织关系的法案。例如，2019年9月，美国参议员要求国家情报总监向国会提交报告，汇报“有关中国在国际组织扩大影响的目标、范围和手段”。^[2]不仅如此，美国在联合国带头抵制中国倡导的人类命运共同体、合作共赢等理念。2019年9月，美国在联合国大会投票反对“非洲发展新伙伴关系”（A/RES/73/335）和“非洲冲突的原因及促进持久和平和可持续发展”（A/RES/73/336）等决议，其公开理由是这两项决议包含了有关“合作共赢”的表述。^[3]此外，美国还污名化中国籍联合国职员，竭力抵制中国公民担任联合国机构负责人。^[4]美国的遏制措施无疑增加了中国对联合国外交的难度，推进国际关系民主化和提升制度性权力的努力面临更大的障碍。

此外，联合国的政治格局加速演化，分裂和对抗色彩浓厚。有研究显示，近些年，联合国安理会理事国（特别是常任理事国）之间出现了更加激烈的对抗，就决议达成共识的难度明显上升。^[5]2017年，安理会内否决权的使用

[1] U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development, “Joint Strategic Plan, FY 2018-2022,” February 2018, p.47, <https://www.state.gov/documents/organization/277156.pdf>. (上网时间：2020年2月25日)

[2] Congressional Bills 116th Congress, “S.2528 - A Bill to Require the Director of National Intelligence to Submit to Congress a Report on the Purpose, Scope, and Means of Expanded Chinese Influence in International Organizations, and for Other Purposes,” September 19, 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2528?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Todd+Young%22%5D%7D&s=4&r=23>. (上网时间：2020年2月25日)

[3] 联合国文件，A/73/PV.105，2019年9月10日，<https://undocs.org/zh/A/73/PV.105>. (上网时间：2020年2月25日)

[4] Michael McCaul, “The United States Can’t Cede the U.N. to China: U.S. Leadership is Badly Needed at This Month’s U.N. General Assembly,” September 24, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/09/24/the-united-states-cant-cede-the-u-n-to-china/>. (上网时间：2020年2月25日)

[5] “In Hindsight: The Security Council in 2018,” UN Security Council Report, January 31, 2019, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-02/in-hindsight-the-security-council-in-2018.php>. (上网时间：2020年3月2日)

达到6次，是1988年以来的最高值；2019年，安理会正式决定的数量降至67项，是1991年以来的最低点。此外，关于发展议程的研究也显示，全球治理格局出现了以发达国家为一集团、以新兴国家和发展中国家为另一集团的“集团化”倾向。^[1]新一轮联合国改革进程也呈现明显的南北分野。^[2]国际力量集团化将导致国家间关系的固化，进而使国家落入对抗性思维，不利于联合国团结各方力量应对共同的全球性挑战，也不利于会员国灵活地根据事情的是非曲直确定对外政策。为此，中国应努力避免陷入集团对抗的思维和格局之中。

联合国是中国多边外交的主要平台，也是推动构建人类命运共同体的重要渠道，中国未来应着重从话语体系、能力建设、伙伴关系等三个方面加大投入。

中国在联合国话语体系建设的核心是推进人类命运共同体理念落地生根。人类命运共同体理念是中国对全球治理发展的重要贡献，也是构建新时代中国与世界关系的指南。人类命运共同体理念的落地重在回应时代需要。一是坚持人类命运共同体理念与多边主义高度契合的观点。站在新的历史方位，维护多边主义已经成为推进人类命运共同体理念的突破口，应在维护和加强多边主义的过程中提升国际社会对共同体建设的认同感。二是积极构建多边主义的共识性内核，推进多边主义理论发展。尽管各方对多边主义的表述和理解各有侧重，但其内核具有共通性，中国应在广泛吸收各方论述的基础上构建和倡导多边主义的共识性认识。

多边外交能力建设是一项综合性系统工程，当前阶段尤其应提高参与重大国际议程设置的意识和能力。长期以来，中国是国际规范的学习者和遵循者，较少参与规范的制定。例如，20世纪90年代后期以来，联合国内专家小组的数量大幅增加，且在联合国各工作领域发挥着推进国际规范发展的关键作

[1] 王毅：“全球治理体系的改革及基本思路”，中国国际问题研究院网站，2016年9月29日，http://www.ciis.org.cn/chinese/2013-07/18/content_6131097.htm。（上网时间：2020年2月25日）

[2] 毛瑞鹏：“古特雷斯联合国改革议程与中国的建设性角色”，《国际展望》2020年第2期，第36页。

用。^[1] 但中国对联合国专家组的参与总体依然非常有限，应更加主动地参与各类小组的工作，贡献中国的理念和方案。值得关注的是，2015年，在联合国秘书长潘基文的支持下，中国前常驻联合国副代表王学贤大使参加了和平行动高级别独立小组（HIPPO）工作，推动联合国维和行动改革更加平衡地反映发展中国家的诉求。此外，2018年1月由中国资助完成的独立报告《改善联合国维和人员的安全环境》在联合国公布。^[2] 这是中国向联合国提供理念贡献的一种新尝试。中国应更加深入地参与联合国关于和平、发展、人权关系的讨论，推动确立“发展是解决一切问题的总钥匙”“和平即人权”等重要理念。

在联合国推进南北对话，应成为中国构建全球伙伴关系的重要路径。发展中国家是中国开展联合国外交的倚重力量。为了更好地维护自身发展权益和构建更加公正合理的国际政治经济秩序，发展中国家需要在维护国家主权原则、反对干涉内政、坚持自主选择发展道路等一系列重要问题上相互配合、相互支持。同时，面对全球性的威胁和挑战，南北双方需要以更加包容的态度看待彼此的关切和差异，坚持以结果为导向，努力提升全球治理的有效性。积极推动南方国家和北方国家在全球性挑战上的对话，努力促成南北共识，也有利于中国构建全球伙伴关系网络。此外，随着中国在联合国维和行动、发展议程等领域的影响力越来越大，面对的疑虑和质疑也会相应增加，主动与西方国家开展对话，包括参与西方国家设置的一些开放性的磋商平台，有利于增信释疑和更好地团结多边主义支持力量。

【完稿日期：2020-9-12】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] Sebastian von Einsiedel and Alexandra Pichler Fong, "The Rise of High-Level Panels: Implications for the New UN Secretary-General," United Nations University Centre for Policy Research, Occasional Paper 9, January 2017, https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/post/2348/OC_09-Rise-of-High-Level-Panels-26-Jan-17.pdf. (上网时间：2020年2月25日)

[2] Carlos Alberto dos Santos Cruz et al., "Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We are Doing Business," December 19, 2017, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf. (上网时间：2020年2月25日)