

国际组织中的国家话语权*

马荣久

【内容摘要】 国际组织与国家行为体存在密切的互动关系，这不仅体现在国际组织的运行中，而且体现在有关国家保持或增强制度性话语权的对外战略之中。制度性话语权是一种结构性权力，代表一方通过国际制度框架内的规则、程序以及对规则和程序的塑造，以指引、约束他者行动（或非行动）的能力。作为国际组织的成员，各方的地位和角色、话语权和影响力并非均匀分布于国际组织的建立与运行中，各国家行为体能够在不同程度上影响国际组织的制度设计、议程设置和互动理念。在上述承载着制度性话语权的不同层面，国家实力因素显然是造成分布差异的原因之一，而多边外交能力在制度性话语权的形成与分配进程中也发挥着关键作用。国家实力因素的影响往往在某些特定历史时刻譬如当下的“权力转移”进程中尤为关键，多边外交能力则突出表现为国家行为体进行制度谈判的策略和能力。包括中国在内的新兴国家必须高度重视多边外交能力建设，尤其是国际组织中的话语传播能力、制度谈判能力、人员配置能力，保持国家角色定位的客观性与角色实践的主动性。

【关键词】 国际组织 结构性权力 制度性话语权 多边外交能力

【作者简介】 马荣久，山东大学政治学与公共管理学院副教授、全球治理与国际组织研究中心研究员（青岛 邮编：266200）

【中图分类号】 D813

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)04-0090-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202104005

* 本文系北京大学国际组织青年学者论坛参会论文，诚挚感谢与会专家对本文初稿的指导意见。也感谢两位匿名审稿专家以及山东大学全球治理与国际组织研究中心秦亚青教授的建设性意见。

在国际关系研究的传统视野下，国家是国际社会的主要行为体，国际关系研究的核心则是主权国家之间的关系。当代国际社会演进的一个突出特点是众多国际组织的产生与发展，并对国际互动的各个领域产生深刻的影响。毫无疑问，以国际组织为主体，分析国际组织的作用和角色是理解全球政治的重要维度。相关研究指出，全球政治中的国际组织“为世界定规则”^①，地区性国际组织推动“建构安全共同体”^②，而在世界秩序的形成及“再谈判”进程中，国际组织甚至处于核心位置。^③

国际组织与国家行为体存在密切的互动关系，这不仅彰显于国际组织的构建与运行中，而且融入了有关国家的对外战略。研究制度设计的学者们指出，每个参与者寻求最符合其利益的制度设计结果，并将利用自身权力来实现这一目标；国际制度由权力政治塑造并塑造权力政治。^④ 相关研究认为，这一现象反映了国际制度的“非中性”^⑤。而在国家的对外战略方面，大战之后赢得胜利的主导国会运用制度战略来建立国际秩序，即有关国家采用战略性制度安排。尽管这在一定程度上会约束霸权，但却更有助于权力的投射；长远来看则超越了相对权力优势，从而延伸了它在国际体系中的主导权。^⑥ 除了权力、利益及战略层面的考量之外，“效率”“合法性”等也被认为是推动理性的国家行为体与国际组织互动的因素。^⑦ 需要指出的是，新自由制

① Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 1-15.

② [加]阿米塔·阿查亚：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，王正毅等译，上海人民出版社2004年版，第21页。

③ Phillip Y. Lipsky, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 1-22; Tonny Brems Knudsen and Cornelia Navari, eds., *International Organization in the Anarchical Society: The Institutional Structure of World Order*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019, p. 15.

④ Erik Voeten, “Making Sense of the Design of International Institutions,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 22, 2019, p. 152.

⑤ 参见陈琪、管传靖：《国际制度设计的领导权分析》，《世界经济与政治》2015年第8期，第4—28页；李巍、罗仪馥：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》2019年第4期，第28—57页；徐秀军：《制度非中性与金砖国家合作》，《世界经济与政治》2013年第6期，第77—96页。

⑥ [美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，门洪华译，北京大学出版社2008年版，第337—252页。

⑦ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 3-32; [英]伊恩·赫德：《无政府状态之后：联合国安理会中的合法性与权力》，毛瑞鹏译，上海人民出版社2018

度主义者致力于国际制度的探究，其研究旨趣之一就是在此背景下的“国家权力”（state power）问题。^①

在吸收已有研究成果的基础之上，本文拟使用权力、结构性权力以及相关概念作为分析工具，系统探讨国际组织中的权力分布，揭示国际组织中的国家话语权，并以代表性的国际组织（机制）为例具体考察各国参与其中的深度与广度，比较分析有关国家在国际组织中的权力地位和影响力。

约瑟夫·奈（Joseph Nye, JR.）认为，“单靠理论或者历史是不足以解释问题的。那些主张通过叙述事实来理解问题的历史学家，没有告诉我们他们在选择事实的时候所遵循的和隐藏着的原则。政治学家也犯了同样的错误，他们孤立和沉迷于抽象概念的迷津之中，把自己头脑中的构想当作现实。我们只有往返于历史与理论之间才能够避免这样的错误。”^② 秉持这一方法论的要旨，下文将理论逻辑与事实分析相结合，从权力概念的分析入手，阐释国家权力和影响力彰显于国际组织建立与运行中的三个关键节点，在此基础上探讨国家行为体在国际组织中制度性话语权的来源，并简要论及中国增强自身在国际组织中话语权的基本策略选择等。

一、权力、结构性权力与话语权

深刻把握国家行为体与国际组织的密切互动及其规律性，需要恰当的观察视角和必要的理论工具。将权力视为一种广泛的影响力，进而分析其表现形式及权力的多种来源，将为本文的论述提供概念支撑和理论基础。

（一）权力的一般性解释

作为被广泛使用的基本概念，权力经常被设想为某行为体采取某种行动以影响另一个行为体的能力，而这种能力会改变各种特定的未来事件的模式。正如罗伯特·达尔（Robert A. Dahl）指出的，权力在某种程度上意味着

年版，第39—59页。

① Robert O Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder Co.: Westview Press, 1989, pp. 1-20.

② [美]约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》，张小明译，上海人民出版社2002年版，中文版前言，第2页。

“让别人去做某些他们自己不会去做的事情的能力”^①。在这里，无论是否存在偏好和利益的冲突，一种“关系性权力”会在行为体的行动或者行为体之间的互动中直接显现出来，即“国际行为体实现了关于偏好和预期的信息互动，并完成了对各自所拥有的资源和事件控制权的交易，从而获得了解决自身所面临问题的行动能力，同时还实现了对他者行动的影响、控制和支配。”^② 由于影响、控制或支配其他国家行为体的能力常常和某些资源的占有联系在一起，现实主义学者倾向于将权力定义为资源的占有。这些资源包括人口、领土、自然资源、经济规模、军事力量和政治稳定性等。对于无政府体系下的国家而言，权力意味着一国能够依托其拥有的物质资源以实现对外政策目标，尤其表现为“使得他国去做某些否则不会去做的事情”^③。如同结构现实主义指出的，在体系中享有更大权力的国家可以拥有更为广阔的行动和安全余地，并对于进行何种博弈以及如何进行更具有发言权；巨大的权力使其拥有者在体系中具有重大利益，并赋予其为实现利益而采取行动的能力。^④ 然而，难以否认的是，那些拥有一定资源的国家并不总是能够在战略互动或谈判博弈中得到它们想要的结果，或者说，一个国家日益提升的经济和军事实力并不会自然而然地转化为它在国际社会中的权力和影响力。显然，权力不应简单地归结为有可能产生结果的资源；我们还需要超越单纯基于资源或物质力量而直接产生的影响、支配、制约与服从，从广泛而不是狭隘的视野中来思考权力。事实上，很多因素决定了国家权力的来源和形式，有些因素是有形的、直接的，有些因素则是间接的或结构性的。

（二）结构性权力

正如苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）指出的，结构性权力是形成和决定全球各种政治经济结构的权力，其他国家及其政治机构、企业、同样重要的科学家和相关专业人员等都不得不在安全、生产、金融、知识、运输体系、

① Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, 1957, pp. 202-203.

② 马骏：《国际关系中的“权力”问题——关系性权力观的视角》，《国际政治研究》2007年第4期，第146页。

③ Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, pp. 202-203.

④ [美]肯尼斯·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社2003年版，第262—263页。

贸易等结构中活动。^①与此同时，结构还赋予行为体以不同的位置和角色，将不同的能力和权益分配给各主体，并且塑造相关行为体的自我认知和主观利益。^②由于既定结构和结构性外部条件的存在，国家行为体的政策选择范围和行为方式、收益分配和获益的能力等就会受到不同程度的影响。当下学术界日益增多的对于网络（networks）和国际安全结构的研究表明，网络结构中的中心位置能够为一些国家提供许多优势。比如，这些国家利用他者之间存在的“结构洞”（structural holes）、自己作为“中间人”（broker）的非对称优势而获得重要信息和稀缺资源；这些国家因为“结构自主”（structural autonomy）而较少在行动上受限并享有额外的灵活性；与此同时，这些国家能够超越盟友或者伙伴之间单纯的安全关切，进而在经济交换、社会化等更为广泛的互动关系领域拥有更好的谈判筹码、有力的杠杆和更大的影响力。^③

对于国家而言，结构性权力乃是从根本上决定办事方法、影响事态走向的能力，是构造与其他行为体之间互动关系框架结构的能力。不同于关系性权力及其作用方式，结构性权力在其实施过程中通常以间接性、非人格化、弥漫性的方式持续发挥作用。因此，如果有一方在相互关系中也能决定周围环境的结构，无论是制度性的还是规范性的，那么各方在相互关系中的相对权力就会增大或减少。这一情况同时意味着，“如果秩序失衡或互动机制结构不利，即使拥有显而易见的硬权力和软权力，一个国家也会被其他国家的结构性权力所掣肘；与此同理，即使一个国家的硬权力和软权力相对下降，它也可通过有利的结构杠杆在国际较量中取胜”^④。

（三）作为结构性权力形态的国家话语权

① [英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，杨宇光等译，上海人民出版社2012年版，第21页。

② Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 18.

③ Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, "Network Analysis for International Relations," *International Organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, pp. 570-573; Carla Norrlof and William C. Wohlforth, "Raison de l'Hégémonie: Theory of the Costs and Benefits of Hegemony," *Security Studies*, Vol. 28, No. 3, 2019, pp. 437-439.

④ 蔡亮、宋黎磊：《从“和”到“和谐世界”的变奏：中国结构性权力中的知识性权力和外交战略刍议》，《国际观察》2010年第3期，第46页。

在主权国家间的互动关系日益“制度化”的背景下^①，一系列覆盖不同互动领域的国际组织和多边机制已成为结构性权力的重要载体，也是结构性权力在国家之间分配的主要平台。对于国家行为体而言，这种结构性权力尤其体现为国际组织中的国家话语权，即所谓制度性话语权。制度性话语权融合了制度性权力和话语权两个部分，两者相辅相成。制度性权力主要是指通过规则、程序及其所界定的正式或者非正式的制度来指引、约束他者的行动（或非行动）的能力。^② 话语权则意味着一方有能力去影响和塑造他者思考问题或者议程的方式，尤其是有能力倡导和传播一套话语和理念作为集体行动的向导，并借助它们对互动进程中的规范和规则予以解释和再解释。

从历史和现实的角度来看，国际组织和机制的产生和发展，通常反映了国际权力结构的新变化，同时承载着制度性话语权的再分配。一方面，国际组织能够为国家的权力和影响力的发挥提供支撑平台与联系渠道，有关国家只有参与其中，才有机会获得；另一方面，国际组织的建立不仅反映国家权力以及国家之间权力的分配，而且一旦制度建立起来，就更能长久地维系某些国家的特殊优势。因此，那些在国际结构中处于有利地位的国家通常是既有制度框架的提供者和维护者。对于崛起中的国家而言，可以借鉴的思路是，两种方式可用以改变结果：其一是改变可供利用的资源，其二是改变规范行为的制度。^③ 推动新的制度框架或推进既有制度框架的延展，是有关国家提升结构性权力的渠道和建构权力竞争的重要方式。

二、国家在国际组织中话语权的实践路径

国际组织是一种“超越国家边界的正式安排”和“制度化机构”。^④ 在

① Lisa L. Martin, “An Institutionalist View: International Institutions and State Strategies,” in V. Paul and John A. Hall, eds., *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 78.

② Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, p. 15.

③ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley: University of California Press, 1985, p. 14.

④ Lawrence Ziring, Jack C. Plano, and Roy Olton, eds., *International Relations: A Political Dictionary*, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1995, p. 327.

其产生和运行的过程中,有关各方参与的广度和深度以及发挥影响力的程度并不是均匀分布的。具体来看,国际组织中不同参与方的角色和地位突出显示在制度设计、议程设置、理念倡导等三个关键节点,从而为国家话语权提供支撑和实践路径。

(一) 制度设计

相关研究认为,国际制度的创设乃是自主的和自利的行为体之间致力于解决集体行动困境的制度谈判(institutional bargaining)的过程。^①而作为这一过程的产物,不同的国际组织在组织形态、成员资格、议题范围、决策程序、投票规则、适应性与灵活性等制度设计方面显示出不同的特征,进而赋予各参与方不同的权力地位和话语权。如同相关研究所指出的,制度赋予参与者以正式权利与否决机会,并为其提供获取组织资源与信息的特权通道;制度由此锁定政治权力分配,历史上的赢家可以通过制度化来保持其初始优势。^②

联合国是当代世界最为重要的国际组织,其制度设计的核心特征体现于安理会的组成与运作。安理会有15个成员国,包括中国、美国、俄罗斯、英国和法国等5个常任理事国,以及10个非常任理事国。安理会5个常任理事国拥有否决权,即其拥有无限的权力以否定表决的提案或者禁止一项动议的通过。在联合国的历史上,否决权的实际使用及其不断被使用的可能性,都是安理会功能的一个核心特征,也是大国意志的表现。^③

安理会非常任理事国由联合国大会选举产生,最初为6个,1965年开始增加到10个。尽管非常任理事国在安理会不拥有否决权,但安理会作出决定需要获得包括非常任理事国在内的9个成员国的赞成,因此非常任理事国在安理会中仍有一定话语权。此外,非常任理事国和常任理事国在商定安

① Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment," *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, p. 359; and Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, p. 282.

② Tine Hanrieder, "The Path-dependent Design of International Organizations: Federalism in the World Health Organization," *European Journal of International Relations*, Vol. 21, No. 1, 2015, p. 219.

③ 不可忽视的是,否决权的实际使用,即联合国安理会任一常任理事国实际使用手中的“权杖”,有可能同时意味着该国实际权力和影响力的缺乏或衰落。

理会日程和担任安理会轮值主席国方面地位平等。同时，安理会的附属机构，如根据相关决议设立的各制裁委员会的主席都由非常任理事国担任。截至目前，有 50 多个联合国会员国从未担任安理会非常任理事国，而一国担任非常任理事国的次数，大体可视为其地区地位和国际影响力的风向标(见图 1)。

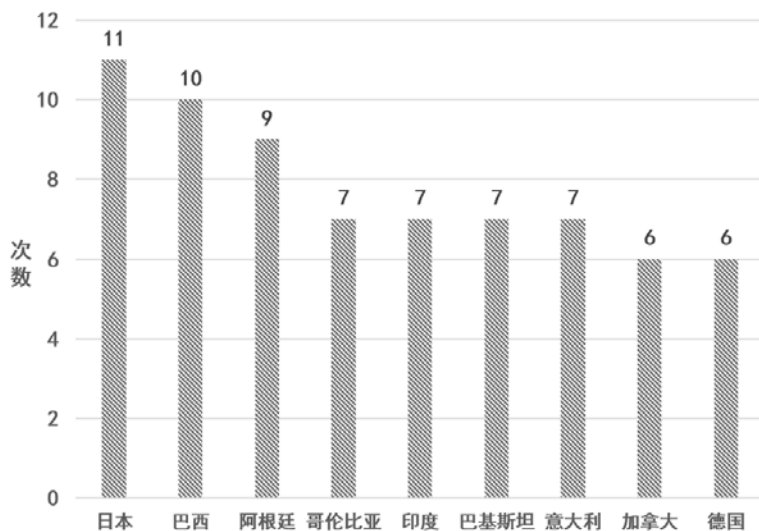


图 1 当选安理会非常任理事国次数较多的国家（1946—2019 年）

资料来源：作者自制。

总体来看，作为制定和执行集体选择时通行的做法，国际组织的表决机制是其制度设计的关键环节，并直接影响到各参与方对有关事项决定权的范围和大小。

不同于“共识”（consensus）或者“一致”（unanimity）的决策规则，多数表决（majority voting）和加权（weighted）多数表决的制度设计通常赋予某一或某些参与方更大的影响力。比如，按照当前《国际货币基金组织协定》（Agreement of the International Monetary Fund）的有关安排，该组织执行加权投票表决制，在涉及重大事项时需要总投票权的 85% 表决通过，由此投票权比重逾 17% 的美国在“协定”的修订、确立新总裁人选等问题上拥有

事实上的“否决权”。另如，亚洲开发银行（Asian Development Bank, ADB）就有关贷款、担保、股票投资、亚行借款、提供技术援助及 ADB 其他业务作出决定时，“每一成员的总投票权包括基本投票权数和比例投票权数……每一成员的比例投票权数应等于该成员持有的亚行股本数”^①。日本是亚洲发展银行的发起国和最大的出资国，其认缴股本份额占比逾 16%，而且历任亚行行长均来自日本，因此日本在该组织赢得了最为突出的影响力与话语权。相关研究还进一步指出，日本政府使用其在亚洲开发银行的“优势”地位，以提供贷款项目为诱饵，对当选联合国安理会非常任理事国的亚洲国家施加有效的政治影响，以服务于实现其更为广泛的政治和外交目标。^②

当前，世界贸易组织（WTO）及其所代表的基于规则的多边贸易体系正深陷困境。造成这一局面的原因，主要在于美国寻求完全以其自身利益和偏好对该组织重新进行制度设计。尽管美国事实上是 WTO 争端解决机制（Dispute Settlement Body, DSB）的赢家，曾一度也是上诉机构的有力支持者，但这一套制度安排在美方看来已经不能保障其利益的最大化。从这个角度来看，特朗普政府所采取的摧毁上诉机构（Appellate Body）的行动，如极力阻挠上诉机构成员的任命，反衬出国际组织的制度设计在国家间权力分配中的先决地位。

（二）议程设置

国际组织在其建立之后，着眼于不断实现其确立的目标与宗旨而进入议程的实施阶段。此时国际组织作为互动的场所与平台可以为各参与方寻求合作以更好应对它们共同关心的问题提供时间和空间上的安排。与此同时，潜在的合作议题通常牵涉到不同国家的利益关切、利害得失、甚至是其对内对外的战略目标和规划，这就为国际组织运行中的议程设置提供了博弈空间。正如罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）指出的，在国际层次上，国家和行为体“在各种论坛展示自己的观点”（shop among forums），并力图使自

^① “Agreement Establishing the Asian Development Bank,” <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32120/charter.pdf>.

^② Daniel Yew Mao Lim and James Raymond Vreeland, “Regional Organizations and International Politics: Japanese Influence Over the Asian Development Bank and the UN Security Council,” *World Politics*, Vol. 65, No. 1, 2013, pp. 34-72.

己关注的问题在国际组织中提出来，通过议程的扩大或缩小追求自身优势的最大化。^①

第二次世界大战之后，国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）以及“关税与贸易总协定”（GATT）等建立起来，美国在其中推进自身认可的议程，即发达国家之间自由贸易和经济合作，从而服务于支撑美国领导的自由主义国际秩序。^② 冷战时期，国际货币基金组织的议事日程深受其最大份额持有国的影响和操控。出于两个阵营对峙和遏制战略的需要，美国可以罔顾基金组织的经济标准而施压贷款项目。因此，作为美国政治上的盟友，如南非、萨尔瓦多、海地等，更有机会获得基金组织的贷款。^③ 20世纪90年代亚太经合组织（APEC）建立起来，作为其中一员并且拥有优势地位的美国推进地区贸易自由化议程，同时寻求亚洲地区主义趋于泛太平洋方向。而在“9·11”恐怖袭击事件之后，美国时任小布什政府推动将反恐议题列入当年的APEC领导人非正式会议，此后各成员方“根据各自具体情况加强反恐合作”^④ 成为亚太经合组织框架下的互动议程。

可以认为，一个国家在国际组织中的权力突出体现为议程设置权，即设计和发起议题，动员支持者，通过采取积极措施（比如单独或联合的政府提议以及其他程序性措施等）使得自己重视或偏好的议题得到充分考虑，从而有机会成为有关各方在制度框架下合作的基点，进而推动确立行动的方向和建立可接受的行动的界限。这样一来，国家的利益诉求和目标偏好就得到有效地延伸和体现。

对于国家而言，制度框架下的议程设置以及对潜在议程的控制同样重要；这不仅意味着什么议题可以进入国际议程并获得优先关注，而且意味着哪些议题被排除于谈判进程和决策程序，或者将会处于边缘地位。例如，在

① [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2002年版，第34—35页。

② 参见[美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，第149—197页。

③ Stom C. Thacker, "The High Politics of IMF Lending," *World Politics*, Vol. 52, No. 1 1999, pp. 38-75.

④ 《亚太经合组织领导人反恐声明》（2001年10月21日），《人民日报（海外版）》，2001年10月22日，第4版。

WTO 及其前身 GATT 所推动的多边自由贸易谈判进程中，尽管在制度设计上各回合谈判需以共识为基础、且每个成员享有平等的表决权，但在实际操作中，该组织最主要的成果都是在一个由少数国家组成的小圈子内的非正式会晤中先作出决定，再扩展到其他成员。历史地看，美国、欧共体、日本和加拿大四方构成了作为决策核心的“四方集团”（Quad），即所谓“绿屋会议”（Green Room Meeting）的最初成员国。“四方集团”一度主导了“东京回合”（1973—1979）和“乌拉圭回合”（1986—1994）的谈判，它们提出议程和草案，并推动一些对发达国家更为有利的协定。^①而发展中国家则在该组织内部长期处于高度不利地位，在实际的决策过程中基本被排除和忽视，很少能成功提出自己的议程。^②

国际组织中的上述现象，正是巴克拉克（Peter Bachrach）和巴拉兹（Morton S. Baratz）所称的“权力的第二层面”^③。正如相关研究指出的，某些政治行为体可能会限制议题考量的范围，压制或掩盖各种替代方案与潜在议题，使有损于其偏好和利益的诉求没有机会进入决策制定过程。巴克拉克和巴拉兹将此种现象称为“不决策”^④。

（三）理念导向

在国际组织这一政治现象产生与发展的历史进程中，人类有关和平与安全、发展与进步、治理与秩序的理念始终发挥着引导和塑造的作用。例如，维护集体安全以及保障基本人权等理念为联合国的创设提供了路线图；“通过在基础设施及其他生产性领域的投资，促进亚洲经济可持续发展、创造财富并改善基础设施互联互通”^⑤，则在协调亚洲基础设施投资银行（AIIB）

① Bernhard Zangl et al., “Imperfect Adaptation: How the WTO and the IMF Adjust to Ahifting Power Distributions among their Members,” *The Review of International Organizations*, Vol. 11, No. 2, 2016, p. 180.

② 张昕：《反霸权还是超越霸权？——世界贸易谈判中的新兴经济体》，《文化纵横》2019年第4期，第52页。

③ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, 1962, p. 948.

④ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” p. 948.

⑤ 《亚洲基础设施投资银行协定》，亚洲基础设施投资银行网站，https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_chinese_bank_articles_of_agreement.pdf。

的构建与运行的多边行动中起到凝聚合作的作用。从上述以及更为广泛的事例来看，就像马克斯·韦伯提出的，“常常是理念（ideas）所创造出的‘世界影像’（world images）——如同铁路岔道上的扳道工一样——决定着行动在利益动力的推动下运行的轨道”^①。显然，作为集体行动中理念的提出者、倡议者或引领者，相关国家将有机会更为有效地发挥影响力；尤其是在存在着多种选择或存在着多种观念的竞争时，谁的观点占据主流地位，谁就在事实上像“扳道工”一样决定着行动的方向。

例如，在发展领域，IMF“界定和重新界定其贷款的条件限制，并且在这个过程中为其成员国界定（和重新界定）什么是健康的经济”^②。值得注意的是，IMF的上述有关行动，其深层动力来自以自由市场为特征的发展理念。这些理念秉承了亚当·斯密自由竞争的经济思想，延续了20世纪80年代英国撒切尔政府和美国里根政府的经济主张，与西方自由主义传统一脉相承。相关研究进一步显示出，IMF的工作人员在草拟贷款项目方案、调研贷款申请国遵从的能力和意愿等具体事务中发挥明显的作用。这些工作人员的职业培训（或教育背景）主要与英、美国家经济部门密切相关，他们做出评估与判断的核心依据是所谓“市场的理性和效率”，他们倾向于与其持有相同或近似理念的合作伙伴（申请贷款的相关国家的官员）进行政策对话，并愿意给予后者以更多的优惠。^③而所涉优惠待遇（preferential treatment）包括以下方面的权衡：贷款相对数额（relative size of loans）的大小，贷款绑定条款数量（number of binding conditions）的多少，以及是否建议减轻或免除借贷国不遵从（noncompliance）行为的相关责任。^④

理念代表人们对事实、因果关系和公正等的看法，并通常借助一套话语体系表达出来。在国际互动的贸易、发展、环境、人权、安全等不同领域，

① Judith Golstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 48.

② [美]迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔：《为世界定规则——全球政治中的国际组织》，薄燕译，上海人民出版社2009年版，第45页。

③ Jeffrey M. Chwieroth, “‘The Silent Revolution’: How the Staff Exercise Informal Governance over IMF Lending,” *The Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 3, 2013, pp. 265-290.

④ Stephen C. Nelson, “Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF’s Lending Decisions,” *International Organization*, Vol. 68, No. 2, 2014, pp. 297-328.

相关理念不仅帮助界定集体行动的目标指向，而且塑造集体行动的具体进程，并对结果产生深远影响。因此，在国际制度框架下的互动进程中，有关国家要想更为有效地扩大自身的话语权和发挥影响力，就需要成为话语体系的构建者、偏好结构的塑造者尤其是共享理念的倡导者。如果某个国家所倡导的原则、规范、规则和决策程序等具有吸引力，那么，在赢得合作的谈判进程中将不需要过多地行使代价高昂的强制性权力或者硬权力。如果某个国家所倡导的理念被广泛接受，成为制度框架下的主导性理念，那么，对于拥有共享理念的其他行为体而言，所谓的“权力关系”，即“A让B去做一些B原本不会做的事情”，就不一定是或不需要是违反自身偏好或利益的现象。换句话说，“通过塑造他者的认知、认识和偏好，使其接受在现存秩序中的角色”，你就能够让自己想要的结果也成为他人想要的结果。在史蒂文·卢克斯（Steven Lukes）看来，这就是权力的第三层面。^①

三、国家在国际组织中话语权的来源

在当代世界，无论是大国还是小国，大多数国家行为体已经是国际组织的积极参与者；然而，正如上文分析的，在制度设计、议程设置以及理念导向等不同层面，有关各方在国际组织中的角色和地位、权力和影响力存在着事实上的差别。这些差别显示出国际社会在一定时期内国家行为体制度性话语权的大小，同时提供了国家间竞争的动力和目标。值得注意的是，国家行为体在国际组织中的影响力和话语权并非一成不变，而有关的变化也在相当大程度上影响其能否实现外交政策目标。

为了理解上述复杂的国际制度现象，我们必须进一步探讨国家行为体制度性话语权的来源。这一问题可能有多种答案，毕竟任何事物或现象往往是多种因素共同作用的结果。要回答这一问题，需要思考国际社会中国家特性的主要方面，如国家所拥有的资源，将潜在的资源转换为实现外交目的的手段或能力，以及影响国家运用这些资源和实力的倾向或偏好的要素。

^① Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p. 11.

（一）国家实力因素

国家实力因素实际上指向基于物质资源的国家之间相对实力变化在制度性话语权分配进程中所产生的影响。这一影响在某一特定历史时刻、譬如当下的“权力转移”进程中往往尤为突出。

第一，基于物质资源的国家相对实力。从较为广泛的国际制度现象来看，一方可支配资源的多少、市场规模的大小等实力因素（actual capabilities）通常在多边制度框架下的谈判进程中发挥作用，即“享有更大权力的国家可以拥有更为广阔的行动余地”^①，从而不仅塑造了制度设计，也在相当大程度上影响着议程设置。

20世纪80年代中期，在欧共体框架下的地区一体化进程中，各成员方在内部市场的管理方面存在实质性的偏好上的差异。比如，英国撒切尔保守政府偏爱在欧共体构建起自由放任主义贸易机制，而法国和德国则与英国的立场截然不同。为了统一市场的顺利建成，各方在谈判的基础上达成《单一欧洲法案》（Single European Act），对决策机制进行改革和重新设计，实行“有效多数表决制”（a qualified majority rule），不再坚持过去的全体一致通过（即国家否决）原则。改革后的制度设计满足了法国和德国最核心的考虑，这两个国家及与其立场接近的比利时、卢森堡、荷兰等三国的反对足以否决它们不赞同的议题；而英国（即使在丹麦的支持下）并不能阻止制定对于干预主义进行改革的法令。如何解释这一结果？欧共体各成员之间的经济实力差异，以及在此基础上形成的非对称的贸易相互依赖，在很大程度上决定了当时欧共体的框架下制度性话语权的分配。正如相关研究指出的，德国和法国的经济力量是非常重要的，是欧共体经济增长的动力，并且在欧洲出口市场上占据主导地位；由于经济上的必要性，希望与法国和德国开展贸易的国家不可避免要被被迫遵循这些经济强国所制定的规则。^②

第二，某一特定历史时刻的国家相对实力。作为一种国际政治现象，国际组织往往产生于人类历史上的某一重大时刻，如国际联盟和联合国出现于

① [美]肯尼斯·华尔兹：《国际政治理论》，第262页。

② Geoffrey Garrett, “International Cooperation and Institutional Choice: The European Community’s Internal Market,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, p. 547.

战争与和平的转折点上。在这些转折点上，国家间的相对实力显示出深刻的变化，而国际组织事实上承载了一部分国家在制度设计、议程设置以及行动理念上的偏好。例如，在二战后重建国际体系的重大时刻，美国具备其他国家难以匹敌的综合实力，有机会和物质条件去引领和构建诸如北约(NATO)、GATT、IMF等一系列涵盖不同领域的制度框架，并在其中持续享有主导性的话语权。就此而言，制度性话语权可以是历史的延续。而在根源上，其产生的基础是某种关系中的优势和创造国际体系的特定时刻。正如相关研究指出的，当国际秩序的规则、制度和规范存在争议时，关系性权力对于创造结构性权力所依赖的结构则至关重要；这种时刻不会频繁出现，创造结构性权力的机会并不常有；而在这些时机之外，改变现有结构的努力被证明是非常难以成功的。^①

第三，权力转移进程中的国家相对实力。针对当前世界正在经历的一场权力转移，有学者认为，在核武器时代，大国战争的可能性更小，因此，权力转移成为一个新旧秩序转换的戏剧性时刻，不存在“从零开始”的地缘政治机会（也将不会存在）。^②这样，所谓权力转移时刻（意指改变或颠覆国际体系的霸权战争）就不会是人们所期待的。当然，在某一特定问题领域，对于作为参与方的各国家行为体之间实力对比的变化，以国际组织和机制等为代表的国际制度体系需要在一定条件下予以包容性回应。正如我们所看到的，在2008年的全球金融危机之后，二十国集团(G20)由一个西方七国财长会议倡议的财长和央行行长会议机制升级为领导人峰会，部分取代西方七国集团(G7)的作用，成为一个至关重要的全球经济治理论坛。由此，全球经济治理领域的话语权更多地转向新兴国家。又如下例所示，伴随着国家经济实力的日益提升，中国和其他新兴国家拥有越来越多的机会塑造相关国际组织中的规则和议程，推进相应的制度性话语权的再分配。

作为履行其核心职责的一项重要活动和议程，IMF通过一种称作监督(surveillance)的正式系统，对成员国政策以及各国、地区和全球经济和金

^① Nicholas Kitchen and Michael Cox, "Power, Structural Power, and American Decline," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 6, 2019, pp. 10-11.

^② G. John Ikenberry, "Why the Liberal World Order Will Survive," *Ethics & International Affairs*, Vol. 32, No. 1, 2018, pp. 17-29.

融发展进行检查,以维护全球经济的平稳运行、防止国际货币体系发生危机。于是,“监督的主要对象是谁、审查哪一些政策领域”显然代表了基金组织框架下议程设置的关键部分。长期以来,美国和其他少数发达国家凭借其拥有的大量投票权主导了 IMF 的监督议程,发展中国家及其汇率政策常常成为 IMF 审查和批评的主要指向。这种明显带有歧视性的议程设置引起包括中国在内的广大发展中国家的不满。2007年6月15日,IMF通过《对成员国政策双边监督的决定》(Decision on Bilateral Surveillance over Members' Policies)后,中国方面对此明确表示,该“决定”未能充分反映发展中国家的意见,IMF应切实实施公平的监督。^①中方的合理诉求在议程设置谈判进程中一度得不到美国等国的积极回应。然而,2008年国际金融危机之后,IMF各成员方经济和金融相对实力的明显变化,尤其是中国在维持全球金融体系的基本稳定、保障基金组织有效运作中发挥着不可替代的作用,日益支撑起中方在 IMF 监督议程设置中的应有话语权。因此,IMF在实施监督问题上的议程得以重新设置,即该组织履行监督职责将采取“一体化”安排,除了会员国的汇率政策,其货币、财政和金融政策也将同时纳入审查范围;而审查的对象不只是发展中国家,发达经济体也成为监督的目标。^②

(二) 多边外交能力建设

上述分析显示国际制度领域一个重要的因果机制,即实力的分配及其变化常常影响有关各方在国际组织中制度性话语权的大小;但难以否认的是,单纯的实力因素并非直接起作用,相对实力的变化也未必能够实现话语权的再分配。相关研究指出,在联合国政治的现实中,一些国家的应得话语权可能大于实际得到的话语权,而另一些国家的应得话语权可能小于实际得到的话语权。^③因此,在各种不同的制度框架下的互动进程中,尤其值得思考的是,国家能力建设尤其是多边外交能力建设在制度性话语权的产生与分配机

① 《我对 IMF “对成员国政策双边监督决定” 持保留态度》, 中国政府网, 2007 年 6 月 19 日, http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/19/content_653827.htm。

② IMF, “Modernizing the Legal Framework for Surveillance—An Integrated Surveillance Decision,” <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/071712.pdf>。

③ 何银:《联合国维和事务与中国维和话语权建设》,《世界经济与政治》2016年第11期,第43页。

制中的关键作用。所谓国家能力建设，一般指向“国家（中央政府）将自己的意志、目标转化为现实的能力”^①，通常包括汲取与使用财政和其他社会资源的能力、调控能力、合法性能力、强制能力等。在多边外交舞台上，国家能力突出表现为国家行为体进行制度谈判（institutional bargaining）^②的策略和能力，有关国家在国际组织中的角色定位以及相应的角色实践。

第一，制度谈判能力。国际制度框架下的合作显然不是一个自然而然的结果，通往“帕累托最优”的路径注定是谈判磋商的征程。从这个意义上说，谈判权充斥于国际组织从产生到消亡的全过程。对于国家行为体而言，谈判权有赖于在寻求共识的过程中进行多方博弈、讨价还价的策略与技巧，尤其是善于把拥有的优势资源转化为谈判筹码。客观来看，作为拥有领导能力的谈判方，其在谈判进程中既要目标明确、立场坚定，又要因势利导，能够在全球（如“南南合作”）或者地区范围内吸引和动员相关议题的支持者和追随者，以促进为实现某一特定的共同目标而采取集体行动。

在“多哈回合”多边自由贸易谈判进程中，以巴西、印度等为代表的新兴经济体不断为自身争取到在贸易规则制定和议程设置领域的话语权。这不仅是因为新兴经济体和广大发展中国家经济和贸易实力的提升，更是得益于这些经济体多边外交谈判能力和策略的保障。首先，尽管彼此在狭隘的贸易利益基础上并非“天然盟友”，但基于对霸权力量及其威胁的共同认知，印度、巴西和中国等新兴经济体形成了良好的竞合关系，各方能够从过往的经历中吸取经验和教训，各自能够做出不同程度的牺牲，从而成功化解来自发达国家对发展中国家分而治之的图谋，在贸易谈判和反霸权斗争进程中成为发展中国家共同战略利益的代表。其次，就谈判策略而言，印度和巴西在“多哈回合”谈判中采取了更加积极甚至激进的斗争方式，主动地参与和领导有关贸易谈判议程设定、建立和维持政治联盟（比如 G20-T、G33），并在谈

① 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社 1993 年版，第 3 页。

② 奥兰 R·扬提出，“制度谈判”是独立自主的行为体为了在它们中间达成关于某种宪章性契约（constitutional contracts）的条款或相互关联的权利与规则的协议而进行的努力；这些行为体期望用这些契约的条款、权利与规则指导彼此之间随后的相互关系；参见[美]莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编：《国际制度》，黄仁伟、蔡鹏鸿等译，上海人民出版社 2006 年版，第 6 页。

判过程中能够提供技术和专家支持等,使得两国在世贸组织内获得的影响力超越了单纯经济实力所能决定的范畴。^①

应该看到,多边外交舞台上的谈判是由具体的外交或涉外事务工作人员来负责实施的,这包括国际组织中的工作人员以及各成员方派出的政府官员或工作人员。就其影响谈判过程和结果的能力而言,相关人士必须在多边场合拥有一定的政治资本,而累积可利用的政治资本则需要不断地致力于提升外交技巧、拓展人脉关系网络,以及赢得被信任和尊重的声誉。^②从更为宏观的人员配置现象来看,在国际机构中的高级职位一直是各国政府的激烈竞争对象,各国政府都希望本国国民担任公职。而一旦担任某些职位,相关官员的行为符合其所在国的利益。与此同时,那些更有能力影响国际组织的国家,也更为成功地使其国民占据高级职位。这是国家权力的重要方面。^③可以认为,国际组织中的人员配置以及谈判人员的素质,尤其在于是否拥有足够数量的受过正规培训并掌握相关知识和技能的人才,都与一个国家在双边外交中的谈判权与领导力密切相关。因此,这是国家能力建设的重要方面。

第二,国家角色定位。毫无疑问,多边外交能力建设是一个长期的和持续的系统工程,并非一朝一夕之功。从这个意义上说,多边外交能力建设的一个重要取向是明确和秉持其国际组织以及更为广泛的国际制度体系中的角色定位。在当代世界,国际社会面临的超越国家边界的问题和挑战越来越多,国际组织倡导多边主义、制定国际规则、提出全球问题的解决方案,在全球治理进程中发挥着不可替代的作用。与此同时,伴随着国家之间互动关系的制度化日益广泛和深入,国际组织承载着国际秩序的维系、发展、变革和调整。从历史和时代发展的客观趋势来看,国家行为体理应积极地融入

^① Kristen Hopewell, *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*, Stanford: Stanford University Press, 2016; Kristen Hopewell, "Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization," *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 311-338; 张昕:《反霸权还是超越霸权?——世界贸易谈判中的新兴经济体》,第54—56页。

^② Jess Gifkins, Samuel Jarvis and Jason Ralph, "Brexit and the UN Security Council: Declining British Influence?" *International Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2019, pp. 1354-1355.

^③ Paul Novosad and Eric Werker, "Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat," Center for Global Development Working Paper No. 376, October 31, 2017, <https://ssrn.com/abstract=2622700> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2622700>.

国际制度和全球治理体系，并成为国际组织和多边机制的参与者、塑造者和建设者。这无疑是全球化时代对于国家角色的客观要求，事实上也为有关国家保持和提升其在全球体系中的结构性权力开辟通道。国家行为体基于利害关系的理性考量，可以从多边主义、双边主义甚至是单边主义等各种互动形式中作出判断，以选择于己有利的互动关系的基本模式。因此，“期望国家行为遵守纯粹的多边主义是不现实的，国家不会背离其利益而行事；而只有在多边主义能够实现它们的目的时（无论那些目的是什么），它才会转而寻求多边主义。”^①然而，所谓“（特定）国家优先”的角色定位，可能受到国内政治因素的干扰，也可能基于国内政治成本的考量，无法保持其明确、连贯和可持续的国家角色，最终将会削弱和损害其在国际社会中的结构性权力和影响力。

国家角色实践总是围绕着其国际组织中的角色定位和再定位而变化，是角色定位进程的直接产物。通过界定自我角色，国家设定了相应的利益目标，并据此明确自己相应的权利和义务。这些权利、义务和利益目标是多边外交政策形成的基本依据，也是国家外交行为的基本指针。对于国家行为体而言，角色实践的主动性，要求其以明确、清晰的利益和目标为前提，以自身实力、影响力以及国际规范为依托，在国际制度框架下的互动进程中善于发挥引领作用，推动有关各方之间的谈判达成一致并最终形成制度，从而为国际社会有效地提供公共产品；角色实践的主动性，同时要求国家行为体不断超越对其狭隘的短期利益的诉求，而是立足于“大战略”层面的统筹、协调、适当兼顾。这种做法旨在以明确、连贯和可持续的行为方式推动国际制度和秩序的构建，从而创设时空条件以实现长远的国家战略目标；角色实践的主动性，还需要国家行为体不断提升自我角色在身份、地位、责任、贡献等方面的定位为他者所接受的程度，妥善应对互动进程中可能出现的、自我与他者之间的角色冲突。概而言之，国家行为体应立足长远，放眼未来，保持角色定位的客观性和角色实践的主动性，在此基础上始终成为制度框架的

^① John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 561-98; and Lisa L. Martin, “Interests, Power, and Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992, pp. 765-792.

构建者、议程的设置者、理念的倡导者。这是国家能力建设的立足点和着眼点，是国家行为体在国际社会中制度性话语权的不竭源泉。

四、中国与国际组织中的话语权

权力在国际关系中一直具有指向意义，然而对于这一概念及其所涵盖的政治现象的认识不能局限于关系性层面，结构性权力显示出权力在其来源和表现形式上的间接性和制度性。在当代国际政治的现实中，国际组织成为结构性权力的支撑平台或承载者。对于国家行为体而言，这种形式的权力具体表现为制度性话语权，在国际组织中彰显于制度设计、议程设置以及理念导向等三个领域。

以制度性话语权为代表的结构性权力及其分布为理解当代国际秩序演进以及“权力转移”的未来图景提供了新的思路，弥补了仅从关系性权力层面认识问题的局限。首先，正如有关研究所指出的，“美国领导的自由主义霸权秩序”（至少）必须适应不那么受制于美国的权力和意图的新多边主义；而世界秩序的建立和管理（将会）更为多样化和去中心化，守成大国和新兴大国、其他国家、全球和地区实体以及跨国非国家行为体都会参与其中。^①其次，在讨论美国霸权衰落或者“自由主义霸权秩序”走向终结时，美国与国际组织和多边机制的关系、美国国际制度行为等显然需要进入研究者的思考范围。进一步来看，美国特朗普政府的“单边主义”以及“退群”行为，事实上绝无助于美国在国际社会中长期占据的、处于主导地位的结构权力，而当下的拜登政府似乎是“卷土重来”。

理解国际组织中的权力分布及其来源，需要研究者思考不同理论观点中围绕权力问题的因果关系要素间的互动。在此，我们需要特别明确相关研究的现实指向意义。以国际组织为中心的多边外交是当代中国外交的重要组成部分。在国家日益发展的进程中，在与国际社会的密切互动中，赢得结构性

^① 参见[加]阿米塔·阿查亚：《美国世界秩序的终结》，袁正清、肖莹莹译，上海人民出版社2017年版，第7、11页。

权力和制度性话语权是中国外交的关键指向，参与、融入乃至构建相关国际组织为此提供了机遇。围绕国际组织的多边外交政策和行为，中国需要积极布局并明确着力点。

第一，提升发展中国家在国际组织中的话语权。从全球层面来看，在世界舞台上发挥显著作用的全球性国际组织，大多是二战后由美国等西方国家主导建立，显示出以欧美大国利益和西方价值观为基础的制度设计与议程设置。由此，在诸多重要的全球性国际组织的治理实践中，一度主要由西方发达国家影响有关国际公共政策的制定和实施。但进入 21 世纪以来，新兴经济体和发展中国家在国际组织中的决策权和话语权有所改观。中国外交需顺势而为，一方面，参与和融入现有的制度安排，尊重现行的原则、规范，通过负责任国家的身体力行，维护一个基于规则的国际秩序；另一方面，积极推动各方对现有国际制度安排进行必要的补充和完善。尤其是当前围绕世界贸易组织争端解决机制的改革、完善全球环境治理和世界公共卫生治理的制度体系等方面。中国应在制度谈判进程中团结新兴国家，携手发展中国家，致力于提升包括自身在内的非西方国家的制度性话语权。

第二，作为我国整体外交布局的优先方向，新时代的周边外交顺应制度框架在周边地区的逻辑延展，因势利导、顺势而为，提升地区制度性话语权始终应作为政策制定与实施的着力点。具体来看，这个着力点应循三条路径，即深入参与和积极构建地区多边制度框架、引领制度框架下的议程设置、倡导与传播共享理念。

从 APEC 到“东盟+”，从上海合作组织到解决朝核问题的“六方会谈”机制，中国主动适应地区经济一体化和制度框架下安全合作的发展趋势，积极参与相关地区组织和机制，并在决策机制、议程设置、以及人员配置等方面拥有发言权和影响力，走出了赢得地区制度性话语权的第一步。从 AIIB 到区域经济全面伙伴关系（RCEP），从南海行为准则的谈判到“一带一路”倡议下制度框架的构建，中国发挥自身优势资源和政治意愿，主动发起、组织和协调集体行动，并愿意承担额外的成本，去创设一系列地区性制度框架与合作机制，构建与其他国家互动的架构与平台，塑造共享的利益、目标和

规范。这必然同样是中国赢得地区制度性话语权的一个重要步骤。

第三，切实增强多边外交能力。需要指出的是，作为提升国家话语权的重要一环，中国在与国际组织的密切互动进程中，必须高度重视多边外交能力建设，尤其是在多边外交舞台上的话语传播能力、制度谈判能力、人员配置能力，始终保持国家角色定位的客观性和角色实践的主动性，从而将以物质资源来衡量的潜力和实力有效转化为以塑造其他行为体预期和行为来衡量的话语权和影响力。另外，从国际组织中各参与方之间互动关系的效果来看，多边与双边相向而行，方能相得益彰，即国家行为体以双边关系推动多边互动、以多边互动深化双边关系，维护、利用和创造制度框架合作中的机遇，妥善应对制度框架互动中的困境。就此而言，中国旨在提升其国际组织中制度性话语权的外交努力，不是与其他国家的“零和”博弈。当然，制度性话语权不是“霸权”，也不是买来的。制度性话语权应是建立在“原则、规范、规则和决策程序”最大程度共识基础上的，是以共享的利益和目标作为基础的，因而是持续、稳定的、被承认和接受的。这些方面应当为中国的多边外交行为提供借鉴。

[责任编辑：樊文光]