

中国民间外交、地方外交与 人文交流 70 年

——人民的外交

张 骥 丁媛媛

【内容摘要】 民间外交、地方外交和人文交流是中国特色大国外交的重要组成部分，植根于中国外交鲜明的人民性，在总体外交中发挥了不可替代的重要作用。民间外交在两极格局下成为新中国外交的特殊和先导渠道，并在改革开放后向服务于经济建设转型，民间性更加突出，主体更加多元。地方外交伴随改革开放而兴起，经历了从中央驱动到中央和地方共同驱动的发展过程，“一带一路”倡议为其提供了新的动力。中外人文交流在新时代伴随着中国的和平崛起而兴起，是中国构建新型国际关系的重要维度。70 年的发展历程启迪我们：人民之间的友好交往是中国外交的基础性工作，要坚持人民的主体地位和主体意识；民间外交、地方外交和人文交流始终围绕总体外交的中心任务，其发展演变体现了中国外交向大国外交的转型；国家的发展进步是人民对外交往的基础和保障；要站在构建人类命运共同体的高度为人类作出更大贡献。

【关键词】 中国外交 民间外交 地方外交 人文交流

【作者简介】 张骥，复旦大学国际关系与公共事务学院院长助理、副教授，复旦大学中外人文交流研究中心主任（上海 邮编：200433）；丁媛媛，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)05-0054-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201905003

在新中国外交波澜壮阔的 70 年辉煌历程中，人民之间的友好交往是总体外交的重要组成部分，奠定了国家间关系的社会和民意基础，在总体外交中发挥着不可替代的重要作用。它以民间外交、地方外交和中外人文交流为主要承载形式，形成了对官方外交的重要支撑，甚至在一些特殊时期发挥了对外交主渠道的作用，构成了中国特色外交的独有特征和风格。同时，民间外交、地方外交与人文交流的发展历程也体现了中国与世界关系的发展变革，中国外交主题的发展变革，以及中国人民精神面貌的发展变革。本文在系统总结中国民间外交、地方外交和人文交流 70 年的发展历程和经验的基础上，探讨这一重要外交领域发展进程所体现的中国外交的转型，中国特色外交思想及其对构建新型国际关系的启示。

一、中国外交的人民属性

民间外交、地方外交和人文交流涵盖的领域和内容虽有一定重合，但三种对外交往形式各有侧重，具有各自的主体性。民间外交强调的是民间性，与官方外交相对应，其主体是非官方或半官方的团体、个人。地方外交强调的是地方性，与中央政府外交相对应，地方外交中既有地方政府层面的官方交往，亦有地方层面的民间交往。人文交流不是像前两者那样主要以外交主体来界定，而主要是从交往内容来界定。尽管中外人文交流的主体是人民，但人文交流并不是纯粹民间性的，在官方关系中亦有人文交流的内容。^① 因此，三种对外交往形式不是相互涵盖的关系，而是各自有其不同的功能、主体和内涵。在人民交往领域，多种外交形式的并存和互补体现了中国外交丰富的层次性和灵活性。

民间外交、地方外交和人文交流与其他外交形式相比，体现了非国家力量、非权力因素在外交中的角色和作用，这是现代外交的重要特征，也充分表明 70 年中国外交中的人民主体性。但是既然作为外交方式的一种，就必

^① 张骥、邢丽菊：《深化中外人文交流基础研究》，张骥、邢丽菊主编：《人文化成：中国与周边国家人文交流》，世界知识出版社 2018 年版，第 2 页。

然要以促进国家间关系发展、促进世界和平与友好为目的，要有利于实现国家的外交政策目标、捍卫国家利益，而不是一般意义上的纯粹个体之间的对外交往，^①更不是西方国家一些所谓非政府组织以社会力量为名进行的渗透活动。从这个意义而言，民间外交、地方外交和人文交流是具有一定政治性的外交活动，不能一味只突出其民间性。

中国外交具有鲜明的人民属性。人民属性反映着中国外交的政治基础和社会基础。就政治基础而言，中国外交的人民属性根植于中华人民共和国的政权性质和中国共产党的马克思主义政党属性，是“群众路线”在外交领域的体现。人民性是马克思主义最鲜明的品格，^②依靠人民推动历史前进是马克思主义的基本原理之一。新中国成立后，“人民外交”（后称为“民间外交”）这一外交方式的开创，既是对革命战争时期中国共产党对外交往政治逻辑的延续，也是两极格局下对社会主义政权外交关系政治性的必然要求。

政治基础的人民属性也使得中国在外交关系中能在一定程度上将对对象国的统治集团（统治阶级）与广大人民相区分，这是民间外交得以展开的重要政治前提。这种区分，在新中国成立后的一段时间里，体现为与资本主义国家和其他非社会主义国家在尚未正式建交情况下的民间交往，并以这种民间交往推动国家关系的改善和发展。在改革开放后，则体现为在国家间政治关系存在问题和出现危机时，民间交往得以维持。政治基础的人民属性还体现在外交为民的理念。王毅在总结新中国外交70年经验时，将“外交为民是中国外交的宗旨”作为六大经验之一。^③中国外交始终将服务人民作为出发点和落脚点，强调双边关系的发展要实实在在地惠及双方人民。民间外交、地方外交和人文交流紧密围绕这一宗旨开展。

社会基础的人民属性则反映了现代外交的基本特征。一是“国家—社会”二元权力结构带来的社会力量在外交决策中影响的上升。^④一方面，本国社

① 俞新天：《论新时代中国民间外交》，《国际问题研究》2017年第6期，第41页。

② 习近平：《在纪念马克思诞辰二百周年大会上的讲话》，新华网，2018年5月4日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-05/04/c_1122783997.htm。

③ 《国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，外交部网站，2019年3月8日，<https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/t1644074.shtml>。

④ 张志洲：《民间外交涵义的学理分析》，《国际观察》2008年第5期，第19—24页。

会力量在外交中的地位和作用日益重要；另一方面，作为一种外交形式，民间外交和地方外交必然要服务于国家的外交政策目标，通过对对象国民间和地方开展工作，对其外交决策产生影响。由于各国的社会力量在外交中地位和作用的上升，民间外交和地方外交的影响效果也得以加强。二是外交行为主体扩散，即从国家向次国家（地方）的扩散，从政府向社会组织甚至个人的扩散。改革开放后中国地方外交的兴起正是中央向地方分权的结果。同时，改革开放也激活了广泛的社会力量，一方面产生了大量民间外交的新主体，另一方面也使得广大民众在外交中的活跃性大大提升。三是交通的现代化和信息技术的发展大大便利了人民间的交往。尤其是全球化时代和信息社会的到来，极大地促进了中外普通民众间的直接交流，也使得普通民众参与外交进程的规模达到前所未有的高度，人类迎来了普遍交往的时代。与此同时，大众传媒（尤其是新媒体）也成为民众影响外交决策日益重要的渠道之一。

二、新中国的成立与民间外交的开辟

新中国成立 70 年来，民间外交在中国外交中发挥着特殊的作用，这种特殊作用是由于中国外交所面临的国际环境和外交挑战而形成的，同时也体现了人民在新中国外交中的主体作用。

（一）两极格局下中国外交的特殊和先导渠道

民间外交的形式适应了新中国建立初期所面临的国际环境和打破外交封锁的需要，也是革命外交向主权国家外交转型过程中的重要过渡，成为两极格局下中国对外关系的一个特殊渠道，在建立和发展与非社会主义国家外交关系的过程中发挥了先导作用。

第一，民间外交渠道的开辟。新中国成立后，不仅马上着手创设官方外交，而且几乎同时创立了新中国的民间外交（时称“人民外交”）。^① 由于当时严峻的国际环境，与中国正式建交的国家较少，官方外交的空间和渠道非常有限。社会制度和意识形态的差异也对官方外交形成很大制约。民间外

^① 陈昊苏、张胜军主编：《民间外交与大国崛起》，凤凰出版社 2011 年版，第 45 页。

交从创立起就肩负着打破外交封锁,为新中国争取国际空间的重要使命。正是在这个意义上,周恩来指出,“中国的外交是官方的、半官方的和民间的三者结合起来的外交。”^①因此,新中国的民间外交在国家总体外交中发挥着不同于一般主权国家民间外交的作用。

民间外交成为新中国发展与非建交国家,特别是非社会主义国家之间关系的主渠道,成为推动与这些国家建立正式外交关系的先导力量。在同广大亚非拉新独立国家、周边国家和欧美资本主义国家的关系中,民间外交发挥了开辟渠道、奠定基础、促进官方关系的作用,为建交积累基础。

这一时期,民间外交对总体外交的促进作用相当明显,尤以中日、中美关系为典型。新中国成立后,在日本政府奉行反共、反华政策的情况下,中国采取了将日本人民和日本政府相区别的两分法,寄希望通过民间外交来改善中日关系。周恩来多次指出:“不但人民要来往,人民还要影响政府,改变政府的态度,两国才能友好。”^②中日友好人士和团体在推动经贸合作、文化交流等方面发挥了重要作用,从1952年第一个民间贸易协定的签订,到促进解决归侨问题,再到1956年日中文化交流协会成立,直到推动半官方贸易关系的建立,民间外交为两国关系正常化积累了深厚的社会和经济基础,并在中日间培养了大批友好人士。在中美两国领导人已经做出改善关系的战略决策之际,民间外交成为两国战略信号的传递通道和试探渠道,乒乓外交的“小球”成功撬动了中美关系的“大球”,凸显了民间外交的灵活性和人民之间的友好基础在打开两国关系大门中的突破性作用。

在与社会主义国家和其他已建交国家的关系中,民间外交则发挥着巩固国家间关系的社会基础、促进友好关系、增进相互了解的作用。派出文艺代表团、体育代表团、青年友好代表团进行友好访问是这一时期与这些国家民间外交的重要形式。

第二,民间外交方针的确立。在开辟民间外交的实践中,中国先后形成了“民间先行、以民促官”和“以官带民、官民并举”的方针。建国初期,

① 陈昊苏、张胜军主编:《民间外交与大国崛起》,第46页。

② 外交部、中央文献研究室:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第146页。

面临官方关系瓶颈时，必须发挥民间外交的先导作用，但是民间外交的开展是以促进半官方直至官方关系的建立为目的，而不是单纯的民间行为和普通的民间交往。在这一时期，“民间先行、以民促官”成为开展民间外交的基本方针。20 世纪 70 年代，随着中国恢复联合国合法席位，迎来了建交高潮，中国的国际环境大为改善，官方外交逐渐成为外交的主渠道，“以官带民、官民并举”成为指导民间外交工作的新方针。在这一方针指引下，民间外交发挥的是巩固、服务官方外交的作用，在官方外交的带动下推动双边关系发展，同时，并不因为建立了官方关系而忽视和弱化民间外交。

第三，民间外交组织的建立。新中国成立初期建立的一系列民间外交组织奠定了中国民间外交的基本组织架构，中国人民对外友好协会、中国人民外交学会等成为专门从事民间外交的机构，在民间外交中发挥着主力军的作用。为打破经济封锁，与未建交国家开展经贸往来，还成立了中国国际贸易促进委员会。这些民间外交组织由各界知名人士、文学艺术名家和社会活动家组成，积极开展与各国各界人士的友好交往，一方面在国际上为中国结交了不少重要朋友，另一方面也培养了大批民间外交的中坚力量。

第四，民间外交的局限性。首先，这一时期的民间外交在很大程度上受制于官方关系。在冷战时期的两极格局下，各国政府官方态度的变化影响着民间外交的稳定性。比如中日民间外交的热度与日本政府对台湾问题的态度以及对美国的政策密切相关，经历了由热转冷，再重新兴起的过程。而中美“乒乓外交”的成功也离不开两国外交政策的战略调整。1971 年美国乒乓球队来华访问是在两国政府的大力支持下才最终成行的。其次，这一特殊时期的民间外交确实起到了为新中国外交打开大门的作用，但民间外交作用的有效发挥仍取决于官方的支持。即使是在新中国成立初期的意识形态色彩较重的“革命外交”时期，中国政府仍将以人民为基础、符合国家利益、超越意识形态的民间外交纳入总体外交架构，并积极鼓励其发挥作用。

（二）民间外交的转型

改革开放后，面对国际环境的变化和中国外交中心工作的转移，民间外交从开辟国家间关系向服务经济建设转型，民间性更加突出，同时，随着社

会活力的增强，民间外交的主体更加多元。

第一，民间外交主题的演变。从20世纪70年代初开始，随着中国恢复在联合国的合法席位、中美关系缓和与中日建交，中国的国际环境大为改善，民间外交作为对外交往主渠道的功能开始弱化并向民间性回归。服务经济建设和扩大对外交往成为民间外交新的主要任务。改革开放初期，引进外部资金、技术和先进经验成为对外交往的迫切需要，民间外交进一步打破意识形态束缚，广泛发展与西方经济界、企业界的关系，为招商引资牵线搭桥。国家领导人也参与到与西方经济界、企业界人士的交往中，亲自做他们的工作。

这一时期，中国开始广泛向西方学习，大规模向海外派遣留学人员和考察学习团队成为民间外交的重要形式。中国也广泛邀请国外著名科学家和诸多学界人士访华，推动科技与学术交流。随着中国国门的打开，外部世界也迫切想要了解中国，大量外国人士到中国参观访问，也成为推动外部世界认知中国的重要力量。

与此同时，民间外交仍然在广泛领域通过其灵活性发挥着促进官方关系的作用。包括在推动中美关系发展、中苏关系改善、中日关系巩固等方面做好工作。在发展与未建交国家关系方面，民间外交继续发挥其独特作用，为中国与这些国家关系正常化铺路架桥。特别是在遏制“台独”分裂活动，促进未建交国家正确处理对台关系方面发挥着重要作用。^①

随着中国现代化建设取得一定成就，同时也是在冷战两极格局解体的大背景下，国际社会出现了对中国产生误解甚至敌视的新态势，“中国崩溃论”“中国威胁论”等论调开始出现。促进国际社会对中国的了解和认知，消除对中国的误解和偏见成为民间外交的新使命。为此，民间外交更加注重在“走出去”和“请进来”的过程中展示中国的国情，帮助各国不同群体的人士了解真实的中国。

第二，民间外交主体的多元化。改革开放不仅带来外部环境的大开放，也极大地激发了社会活力，中国人民迎来了前所未有的对外交往机遇，也产生了极大的对外交往的热情和积极性，民间外交的主体大大扩展。一是民众

^① 李小林：《在改革开放的大潮中拥抱世界——改革开放以来的民间外交》，《求是》2019年第4期，第56—57页。

参与外交的范围和机会大大扩展，中外民众之间在经济、文化、体育等领域的交往规模和渠道大大拓展。这其中尤以大规模向海外派遣留学生为突出代表。二是地方开始积极开展对外交往，成为民间外交中的新兴主体。三是社会组织、企事业单位、文艺院团、高校科研机构成为民间外交中的活跃主体。四是大量民间友好组织的建立。例如，中国国际交流协会、中国国际文化交流中心等。五是开始积极参与民间组织的多边国际交流。

（三）政府间关系的稳定器和释压阀

进入 21 世纪以来，随着中国的和平崛起，由于对中国在国际体系中地位上升的不适应，一些国家（特别是一些大国和周边国家）与中国的关系开始出现各种问题和波折。在这一新形势下，民间外交作为政府间关系稳定器和释压阀的作用得以显现。在中日关系由于日本领导人在历史问题上奉行错误立场陷入僵局时，民间外交再次发挥了稳定关系、以民促官的作用。中日双方的友好团体通过互访发表友好宣言、文化交流等形式为改善两国关系提供动力。在中法关系由于人权、西藏问题出现波折时，文化交流和友好人士的互访为改善相互认知和官方关系奠定了民意基础。同样，中美关系历经多次危机却“斗而不破”，除了经贸关系所发挥的压舱石作用外，中美之间紧密的民间交往也发挥了稳定器的作用。

（四）老朋友外交

在新中国的民间外交实践中，还开创了一种特殊的外交形式——“老朋友外交”。这种外交形式充分体现了中国外交重视做人的工作，讲情重义的特点。被称为“中国人民的老朋友”的，既有在任或卸任的国家领导人、政要，也有普通的民间人士，如记者、作家、医生等。据不完全统计，被称为“中国人民的老朋友”的有 600 余人，来自五大洲 120 多个国家。^① 其中最为著名的就是美国前国务卿基辛格，数十年来一直在中美关系中扮演着重要角色，每当中美关系出现问题和危机时，他都会穿梭其间，发挥特殊作用。2014 年，中国政府设立“和平共处五项原则友谊奖”，习近平分别在出访印度和巴基斯坦时向对华友好人士和友好团体颁发这一奖项。2018 年，在

^① 方可成：《中国人民的老朋友》，人民日报出版社 2014 年版，第 III 页。

改革开放40周年之际,习近平向十位外国友人颁发了“中国改革友谊奖章”。他们中既有李光耀、大平正芳这样的前政要,松下幸之助、莫利斯·格林伯格(Mauris R. Greenberg)这样的企业家,也有促进民间人文交流的阿兰·梅里埃(Alain Mérioux)、斯蒂芬·佩里(Stephen Perry)和向世界讲述当代中国的罗伯特·库恩(Robert Kuhn)等人。这些“老朋友”通过自身的贡献或示范作用,在所在国社会构成了对华友好的基础力量,为促进双边关系发展作出了独特贡献。

三、改革开放与地方外交的兴起

地方对外交往是人民直接参与外交的重要载体,是对中央政府外交的重要补充和支撑。中国的外交权集中在中央,地方在外交中的角色和作用受到央地关系的影响和制约。央地关系的演变是形成不同类型地方外交的主要因素。地方外交在改革开放进程中的兴起和发展是自上而下的国家战略部署,而机制平台的搭建则激发了地方外交自下而上的巨大活力和潜力。

(一) 中央驱动下的地方外交

新中国成立后,对外面临外交封锁,对内外交权高度集中于中央。地方既没有客观上的空间,也缺乏主观的动力发展对外事务。一直到改革开放之前,中国各级地方仅有的一些国际交往活动主要是接受中央政府的委托开展,比如20世纪60年代的对外援助工作等。到20世纪70年代末,仅对外缔结了6对友好城市。^① 改革开放以来,通过一系列权力下放和实施对外开放政策,调动了地方政府的积极性和创造性,开启了地方国际化的进程。

改革开放初期,地方参与对外交往的动力主要来自中央的驱动,这其中起重要作用的是中央主动向地方分权。没有中央层面的允许与鼓励,地方国际化进程的启动是难以想象的。^② 中央在涉外领域的制度性分权和政策性分

① 齐怀远:《邓小平的民间外交思想与实践》,王泰平主编《邓小平外交思想研究论文集》,世界知识出版社1996年版,第188页。

② 苏长和:《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究(1978—2008年)》,《世界经济与政治》2008年第11期,第26页。

权^①体现在三个方面。一是 1982 年制定的宪法扩大了地方政府的职责范围。^②特别是在经贸领域，外贸经营权主要下放给了各级地方政府以及隶属于政府的外贸公司。二是财政制度的分权。1978 年至 1992 年，实施企业承包制和财政包干制，放权给地方和企业，大大激励了它们发展经济的热情。三是不平衡的政策性分权。中央授予一定“经济特权”的少数地方政府、经济特区、中心城市率先享受到了开放带来的发展成果，一方面引起了地方在国际化的竞争，另一方面也使得地区间的差距和发展不平衡开始加剧。

因此，在改革开放早期，在地方政府对发展全方位地方外交意识仍较为薄弱的情况下，以沿海城市为主的中央驱动型地方外交得以发展，这种模式也是大部分地方早期开展地方外交的主要模式，并体现出强烈的经济外交色彩。中央总体上发展经济的要求和对内改革、对外开放的战略是这一阶段地方外交开始发展的最主要动因，地方外交集中体现在吸引外资、开展对外贸易等经济领域，首先服务于地方经济建设，进而有助于国家整体的开放与经济发展。

（二）中央和地方共同驱动的地方外交

以加入 WTO 为标志，中国的对外开放进入新阶段，融入世界的步伐进一步加快。同时，经济全球化进程加速推进，进一步推动非国家行为体参与国际事务。这一阶段的地方外交呈现出中央和地方共同驱动的特征。一方面，随着新一轮改革开放的推进，地方在处理对外事务方面获得了更大的自主权，对参与国际合作更加积极主动，对外交往的重点也从单一的经贸合作向人文等领域拓展，参与主体更加多元。另一方面，中央政府加强了对地方参与对外事务的指导和规范，地方外交呈现出机制化、规范化的特点。随着对外开放从沿海向内陆延伸，内地的对外交往和合作也呈现出活跃势头，沿海发达地区则进一步加快了国际化进程，地方外交呈现更加多元化的特点。

2001 年，中共中央、国务院出台了《关于全国外事管理工作的若干规

^① 苏长和：《中国地方政府与次区域合作：动力、行为及机制》，《世界经济与政治》2010 年第 4 期，第 10 页。

^② 陈志敏：《次国家政府与对外事务》，长征出版社 2001 年版，第 318—319 页。

定》。这份被称为“中国外交外事小宪法”^①的文件标志着地方外交进入了新的发展阶段。一方面，在中央政府的统筹下，各地承办了越来越多、层次越来越高的大型国际活动和会议，借助这些国际活动的举办大大促进了自身的经济社会发展。^②其中最为成功的案例就是2008年北京奥运会和2010年上海世博会。另一方面，这一文件也为地方参与对外事务确定了基本原则和规范。党的十七大报告提出要“加强人大、政协、军队、地方、民间团体对外交往，增进中国人民和各国人民的相互了解和友谊”^③，明确了地方外交在总体外交中的地位。

这一阶段，地方自主对外交往的意识和积极性显著增强，也更加注重发挥地方的特色与优势，其显著体现就是城市外交的兴起。随着中国城市经济发展、现代化建设和国际化步伐的加快，城市日益成为对外交往中一个非常活跃的主体。到2009年，中国已有328个城市与世界122个国家的1075个城市建立了1500余对友好城市。^④1992年，中国人民对外友好协会发起成立了中国国际友好城市联合会，并于2000年在北京举行了中国友好城市国际大会，从2008年起，大会实现机制化，每两年举办一次。

这一阶段的另一特征是地方国际化由沿海向内地延伸。对于沿海省份和城市而言，先发优势和开放红利使其走在改革开放的最前沿，成为中国与外部世界相互依赖水平最高的地区，也对内地产生了外溢和示范效应。一些内陆地方开始积极参与国际交往和次区域合作。一方面，它们积极吸收借鉴沿海地方国际化的经验，另一方面也充分发挥自身特色和区位优势，开展与沿海不同特点的地方外交。在西部大开发战略的推动下，西部地方对外开放步伐加快。例如，成都一方面积极改善投资环境，承接中国西部国际博览会等大型国际展会，成为西部对外开放的窗口，另一方面成功利用“美食之都”

① 张历历：《外交决策》，世界知识出版社2007年版，第328页。

② 张鹏：《中国对外关系开展中的地方参与研究》，上海人民出版社2015年版，第108—109页。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》（2007年10月15日），《人民日报》2007年10月25日，第1版。

④ 温宪：《中国民间外交活动丰富多彩》，《人民日报》2009年3月3日，第3版。

“熊猫之都”等地方特色，成为外国政要访华、了解中国西部的重要一站。广西、云南也充分利用区位优势，参与东南亚次区域合作。例如，2008 年首届“大湄公河次区域经济走廊论坛”在昆明成功举行。

（三）地方外交的新动力

十八大以来，随着中国发展步伐的不断加快，对外开放朝着全方位、多层次、宽领域的新格局发展，并向纵深推进。特别是“一带一路”倡议的提出，为地方的开放发展带来了新的空间和动力。国家更加重视地方在对外开放和参与区域及全球治理中的重要作用，更加积极地为地方提供机制和平台。地方对外开放也在更广范围、更宽领域和更深程度上推进，以更加积极主动的作为与总体外交相配合、相促进，形成了多种模式共同发展的新局面。

第一，在国家新一轮的对外开放中，地方外交的地位上升。“一带一路”倡议既体现了国家战略自上而下对地方外交提出的新目标和新要求，又因为其经济外交的属性与地方外交一向重视的经济领域相契合，激发了地方动力，自下而上地服务于国家总体外交的推进。倡议提出后，地方政府主动对接，通过扩大与“一带一路”沿线国家的经贸合作、基础设施建设合作推动地方对外贸易的发展和经济转型升级。包括港澳在内的 33 个省区市及特别行政区都提出了对接“一带一路”的规划，地方新一轮开放改革通过“一带一路”倡议被带动起来。“一带一路”规划中“内陆开放型经济高地”^①的提出有力促进了内陆省份和重点城市以参与区域性国际交往和区域治理为重点的全球性国际活动升级。地方外交中的地区性差距和不平衡开始缩小。

第二，国家也更加积极地为地方参与国际合作、促进国家间关系发展搭建高端平台和机制。一类是双向交流型平台，通过交流对话，互相学习地方治理和发展的经验。中美省州长论坛、中国长江与俄罗斯伏尔加河流域地方领导人座谈会、中日省长知事论坛、中法地方政府合作高层论坛、中非地方政府合作论坛、金砖国家友好城市暨地方政府论坛、“一带一路”地方领导人对话会、中欧地方领导者城镇化主题对话等平台相继建立或升级，其中有

^① 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，外交部网站，2015 年 3 月 28 日，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1249574.shtml。

的成为领导人高访的配套活动。另外还有单向展示型平台，外交部从 2016 年起启动省区市全球推介活动，通过全方位展示地方发展成就和发展机遇，让世界更好了解中国不同的省区市，同时带动地方的对外交往与合作。未来，国家在战略部署和机制平台搭建这两方面对地方国际化的支持还将加强。

第三，地方参与国际交往的动力也更强劲，纷纷将国际化战略作为地方发展规划中的重要组成部分。各地方更加注重国内、国际两个市场的运用，在地方和城市发展战略制定中主动对接国家对外战略，充分利用具有地方特色的外交外事资源，在参与国际交往中更加主动。地方特色、城市精神的展示和地方承办主场外交成为亮点。友好城市创建再创新高，到 2019 年 4 月，中国缔结友好城市（省州）的数量已达 2 629 对。^① 这一阶段，中国的地方外交顺应了全球化产生的地方效应和地方的国际化进程，同时突出了中国特色、地方特色，越来越成熟、积极，与国家总体外交的配合更加密切。不过，地方外交虽然向全球治理等领域有所延伸，但主要议题仍集中于经贸和人文领域。此外，一些地方在推进对外合作方面急于求成，出现了重复建设甚至非理性竞争的现象，中央的总体规划和协调变得更加必要。

四、和平崛起与中外人文交流的兴起

进入 21 世纪第二个十年以来，一种新的对外交往方式开始在中国对外关系中兴起——中外人文交流。回顾历史，以民间对民间为主要形式，以文化、文明交流为主要内涵的中外交往在中国 70 年外交历程中早已有之，但人文交流作为一种主要的对外交往形式在新时代中国外交中兴起并逐渐与政治、经济并列为中国外交的三大支柱，却与中国的和平崛起紧密相关。一方面，中国崛起带来的国力的强盛促使中国进一步认识到在对外交往中文化、文明维度的短板；另一方面，中国崛起带来的文化自信得以使中国人重新反思自身文化、文明的价值^②，并将对于“人”和“文”的强调注入中国对新

① 《地方合作分论坛签署 14 项合作协议》，《北京日报》2019 年 4 月 26 日，第 4 版。

② 张骥：《人类命运共同体的政治外交逻辑》，《复旦国际关系评论》2019 年第 2 期。

型国际关系的理解和构建^①。就这个意义而言，如果没有中国的崛起，中外人文交流不可能成为当前和未来新型国际关系中的一个重要维度。

（一）人文交流的兴起

新时代中国特色大国外交的一个重大成就是中外人文交流的广泛开展。在大国关系方面，中国先后与世界主要国家（国际组织）建立起九大高级别人文交流和对话机制，覆盖了世界主要发达大国、发展中大国和地区代表性国家。2007年，中俄将成立于2000年的中俄教文卫体合作委员会更名为中俄人文合作委员会。2010年，中美在战略经济对话机制、战略对话机制之外，建立起人文交流高层磋商机制。2012年，中英建立高级别人文交流机制。同年，中国与欧盟建立高级别人文交流对话机制。2014年，中法建立高级别人文交流机制。2015年，中国与印尼建立副总理级人文交流机制。2017年，中国先后与南非建立高级别人文交流机制，与德国建立高级别人文交流对话机制。2018年，中国和印度建立高级别人文交流机制。此前，中日双方也就建立人文交流机制进行探讨。^② 这些高级别人文交流机制的建立使得中国的大国外交框架从政治、经济双轮驱动迈向政治、经济、人文三足鼎立。^③ 在与其他国家双边关系和中非、中拉、中阿、中国东盟等多边合作框架中，中国也逐渐将人文交流列为重要领域。在中国倡导的“一带一路”、新型国际关系和人类命运共同体中，人文交流都被作为主要维度和政策重点。2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》，这是中国党和政府首次就中外人文交流工作制定专门文件，此举进一步凸显了中外人文交流工作的重要性。

（二）人文交流的拓展与完善

尽管上述各个机制包含的领域有一些差别，但基本上涵盖了教育、科技、文化、卫生、体育、媒体、旅游、妇女、青年、地方合作、智库等领域。可以看出，中外人文交流是一个内涵更加广泛的外交形式。从主体上而言，既

① 张骥、邢丽菊：《深化中外人文交流基础研究》，第1—2页。

② 《孔铉佑：中日关系需要“四轮驱动”》，人民网，2019年5月29日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0529/c1002-31109305.html>。

③ 张骥：《超越“大国”和“周边”，中国式“全球外交”显雏形》，《东方早报》2015年12月25日，第13版。

有官方甚至国家领导人的参与和推动，有自上而下的路径，也有完全民间对民间自发的或者自下而上的路径，体现了“官民并举”的特点。从“一带一路”倡议提出以来，人文交流蓬勃发展，构筑起民心相通的人文基础。中国与沿线国家互办文化年、艺术节、文物展、图书展，在沿线国家设立了 17 个中国文化中心，与印尼、缅甸、塞尔维亚、沙特等国开展文化遗产合作，还与一些国家开展了援外文物合作保护项目和涉外联合考古项目；设立“丝绸之路”中国政府奖学金，2017 年沿线国家 3.87 万人接受奖学金来华留学，在 54 个沿线国家设有孔子学院 153 个、孔子课堂 149 个，还通过设立“鲁班工坊”开展职业技术教育合作；广泛开展流行病防控合作，派出多支眼科医疗队开展“光明行”活动，在 35 个沿线国家建立了中医药海外中心；积极开展救灾、援助与扶贫，实施了 100 个“幸福家园”、100 个“爱心助困”、100 个“康复助医”等项目；积极扩大旅游合作，与 57 个沿线国家缔结了互免签证协定，与 15 个国家达成简化签证手续的协定。^①

中国不仅在国与国关系范畴中倡导人文交流，还在更高层面上推动人类不同文明间新型关系的构建。在中国倡导的“人类命运共同体”理念中，人文交流是五大维度之一，中国明确主张要“以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越”^②。在“文明冲突”论调卷土重来、民粹主义浪潮高涨的国际背景下，中国以自身实践构筑多边人文交流和文明对话的平台和机制，先后倡导举行了中欧文明对话会、中阿文明对话、亚洲文明对话大会等。

作为一种新的外交形式，中外人文交流仍在探索中不断完善。一是如何更好地发挥中央和地方、官方和民间两个积极性，为地方、民间组织和个人积极参与人文交流创造更好的条件和机制，使人民真正成为交流的主体，使交流真正惠及人民。二是需要超越以强调中国传统文化为对外文化交往主流

① 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，中国一带一路网，2019 年 4 月 22 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86697.htm>。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017 年 10 月 18 日），新华网，2017 年 10 月 18 日，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

的阶段，向世界提供更多当代中国的发展成果和人文成果。^① 三是在中国人民精神面貌已经发生根本性变化的基础上，进一步提升大国国民意识，展现大国国民风范。四是要有效应对一些国家将人文交流政治化的图谋，始终坚持把人民友好和文明交流作为促进国家间关系发展的基础性工作予以推进。

五、70 年的经验、启示与展望

新中国成立 70 年来，随着中国与世界关系的巨大变迁，中国人民与世界的交往方式、交往状态发生了根本性的变化。民间外交、地方外交和人文交流的兴起、发展及成就，为中国的总体外交和世界和平作出了独特贡献，丰富了中国特色大国外交思想，也为人类文明交流互鉴提供了重要经验。

（一）坚持人民在外交中的主体地位和主体意识

“国之交在于民相亲”，人民之间的友好交往是中国外交的基础性工作，人民对外交的参与以及对外交的贡献，是新中国外交的基础性力量。70 年来，中国外交之所以不断取得辉煌成就，中国的“朋友圈”越来越大，中国与各国的友好关系能够经受住各种风险和危机的考验，离不开民间外交、地方外交和人文交流所构筑起来的坚实的民意和社会基础。未来，在发展国家间关系的时候，不仅要重视经贸合作、政治互信，还要继续重视和加强人民间的交往和思想文化的交流。“以利相交，利尽则散；以势相交，势去则倾；惟以心相交，方成其久远。”

作为外交中的非国家力量，无论是社会团体、地方还是广大人民，在 70 年的对外交往过程中展现了强烈的中国主体意识和爱国情怀，对外交流始终以促进国家的发展进步为宗旨，警惕和防范一些外国或国际非政府组织以民间外交为幌子的渗透活动。依法规范非国家行为体的对外交往活动，对于保障民间外交、地方外交和人文交流的健康发展不可或缺，对于外部输入型的非政府外交，要依法加强甄别、管理和引导。

^① 张骥：《何以交流：中外人文交流的路径与源流》，张骥、邢丽菊主编：《人文化成：中国与周边国家人文交流》，第 42 页。

民间外交、地方外交和人文交流的发展演变也体现了中国人民精神面貌的根本性变化。经过 70 年的发展，中华民族已经从一个积贫积弱的民族成为一个走近世界舞台中心的拼搏向上的民族，中国人民从如饥似渴地对外学习到今天能够平等自信地交流互鉴。与此同时，人民的科学文化素质和文明素养还存在着发展不平衡，对世界的了解认知和国际交往能力还存在着发展不平衡，作为大国国民的国际意识和精神风范还存在着发展不平衡。大国之大，不仅在于国土、国力，更需要民心和民智支撑。做好新时代民间外交、地方外交和人文交流有赖于中国人民精神面貌的进一步提升。

（二）始终围绕总体外交的中心任务和核心挑战开展工作

中国的民间外交、地方外交和人文交流是国家总体外交的重要组成部分，在不同时期紧密围绕总体外交的中心任务，为应对核心挑战作出了重要贡献。无论是建国初期打破外交封锁、开拓与未建交国家的关系，还是改革开放后引进西方先进技术、经验和资本，抑或是在和平崛起背景下缓和国家间的紧张关系，人民之间的交往都发挥了先导性和基础性的作用。特别是在国家间关系出现倒退甚至危机的情况下，民间、地方交往和人文交流能为维系和改善双方关系提供渠道和机会，发挥稳定器和释压阀的作用。

民间外交、地方外交和人文交流的发展演变体现了中国外交向大国外交的转型。新中国成立之初民间外交成为对外交往的主渠道是在冷战时期两极格局下面临外交封锁的被动选择，改革开放以后，中国如饥似渴地向西方学习，再到进入 21 世纪，中国在对外交往中创造性地开辟人文交流新渠道，在百年未有之大变局下倡导构建新型文明关系，体现了中国外交从被动走向主动再走向创造的转型，从谋独立到谋开放再到谋复兴的转型，体现了中国外交在新时代条件下的大国担当。

伴随中国和平崛起的进程，国际上出现了对中国新的封闭主义，甚至运用政治手段阻碍和破坏人文交流与民间交往，以及各种形式的“中国威胁论”。面对这样的新挑战，一方面要发扬民间交往的经验和优势，不放松对民意和社会基础的经略，发挥做人的工作的传统和优势；另一方面也要善于、敢于通过辩论、斗争的方式开展人文交流，在斗争中求团结；同时，更为重要的

是,在经济实力和综合国力日益增长的同时,必须高度重视思想文化吸引力、影响力和塑造力的构建。

(三) 国家的发展进步是人民对外交往的基础和保障

70 年的中国外交,是中国人民参与对外交往和国际事务的规模、范围和程度不断扩大和加深的进程。国家的独立自主、改革开放和发展进步为人民扩大对外交往提供了坚实基础。改革开放不仅改善了中国的国际环境,更为重要的是激发了社会的活力和广大人民群众的积极性,打通了中国与世界交往的渠道,民间外交的主体大大增加并日益多元化,地方外交全面兴起,大量民间友好组织应运而生。随着全方位对外开放新格局的建立,地方外交从沿海向内陆延伸,实现了东、中、西部地方全面国际化的进程。中国的和平崛起使得中国人民以前所未有的自信融入全球化时代,开启了中外人民大交往的新阶段,交往主题也从经贸、文化向更广泛的人文领域和全球治理领域扩展。

民间外交、地方外交和人文交流的成功,并非单纯依靠自下而上的力量,它离不开国家在制度、平台、政策和资源上的支持以及总体外交的指引。国家在不同时期的对外开放战略是促进民间外交和地方国际化的最大动力,“一带一路”倡议的提出推动了新一轮中外人民的大交往、文明的大交流和地方的对外开放。国家日益重视发挥社会力量在总体外交中的作用,为民间外交、地方外交和人文交流搭建了不同层次的机制和平台,并在政策和资源上予以充分支持和保障。

(四) 充分调动各类主体的积极性,处理好“官民”“中央和地方”“政经文”三对关系

民间外交在发展历程中先后形成了“民间先行、以民促官”“以官带民、官民并举”的方针和经验。在新形势下,要充分调动政府与民间两个积极性,尤其是要为社会力量参与民间外交提供制度和法治保障,使人民的主体作用得到更好发挥,使得总体外交更加立体多元,对外展现中国开放自信的形象。

另外,也要充分调动中央和地方两个积极性,既要放手地方、提供激励、发挥特色,也要加强宏观指导、统筹协调和法治规范,避免地方利益与整体

利益的错位和重复建设、恶性竞争。地方外交要更好适应中国外交向大国外交的转型，从经济驱动向经济人文并重转型，从吸收引进向双向交流互鉴和积极参与区域和全球治理转型。

在总体外交政策框架中，还要处理好政治互信、经贸合作与人文交流的关系，既不可认为只要有战略合作、经济相互依赖就可高枕无忧，忽视国与国关系的社会和人文基础；也不可空谈人文和民间交往，而不注意夯实政治经济基础。在对外经贸合作大规模推进的同时，要补齐思想文化对外传播的短板。在推进“一带一路”等合作倡议的过程中，要更加重视民心相通对经贸合作的基础作用。

（五）超越权力政治和文明冲突，构建新型国际关系

民间外交、地方外交和人文交流的发展历程体现了中国外交思想中“以人为本”的理念。在国际关系中对“人”和“文”的重视，是中国人对于国际关系的独特思考，体现了对传统国际关系的超越和创新。在百年未有之大变局下，保守主义、封闭主义、民粹主义势力正在一些国家上升，权力政治回潮，“文明冲突论”沉渣泛起，一些国家政府对人民之间的交往设置政治障碍，将人文交流政治化，这些都是国际关系发展和各国人民交往中的逆流。在这种情况下，中国坚持对外开放，支持人民交往，强调文明交流互鉴，为国际关系注入了正能量，对构建新型国际关系作出了创造性贡献。中国还进一步主张“以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越”，构建新型文明关系。中国以自身的实际行动，拓宽人民交往的渠道，实现与世界各国的双向交流，在继续学习、吸收其他文明优秀成果的同时，向世界展示中华文明在新时代的新风貌。

新时代的民间外交、地方外交和人文交流已经不能仅仅停留在促进发展友好关系的阶段，必须站在推动构建人类命运共同体的新高度，为全球治理和人类的发展提供更多、更好的公共产品。中国崛起的历史进程，应该成为推动各国人民大交往、世界不同文明大交流的进程。

[责任编辑：樊文光]