

国际组织与中美战略竞争^{*}

——演变、态势和影响

张贵洪 余 姣

【内容摘要】 过去 70 多年，中美之间经历了战略对抗、战略和解、战略合作和战略竞争的曲折过程。国际组织既是中美战略竞争的重要舞台和工具，也是对双边和地区战略竞争的拓展和延伸。中美在国际组织中的战略竞争的演变，体现了两国力量对比和国际地位的变化，反映了两国在国际组织中的角色和作用转变，也体现了两国关系对国际体系变革的影响。双方在国际组织中的战略竞争，美国仍居主导地位，但中国也取得局部优势。国际组织是中美全面战略竞争的新空间和新领域，也是影响中美关系未来发展的关键因素。作为世界上最大的两个经济体和联合国安理会常任理事国，中美之间的战略竞争是影响国际格局和国际秩序的决定性因素。而中美在国际组织中的战略竞争更直接地体现在和影响到国际规则的重塑、国际秩序的重建、国际领导权的重组和全球治理体系变革的走向。中国将践行真正的多边主义，积极发挥在国际组织中的建设性和引领性作用。

【关键词】 国际组织 中美战略竞争 国际秩序 全球治理

【作者简介】 张贵洪，复旦大学国际问题研究院联合国与国际组织研究中心主任、教授（上海 邮编：200433）；余姣：复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D813

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2020)05-0044-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202005003

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“中国特色国际组织外交的理论与实践创新研究”（20AZD099）的阶段性研究成果。

中美关系是世界上最重要的双边关系。中美之间是合作，还是竞争、冲突，已成为影响当今国际体系是否稳定的主要因素之一。美国已明确将中国视为最主要的战略竞争对手，制定并实施以战略竞争为核心内容的对华政策。^① 中国则主张中美关系要“对话而不对抗，合作而不冲突，开放而不封闭，融合而不脱钩”，“即使是竞争，也要有边界，基于公平公认的国际规则”^②。中美在国际组织的战略竞争不仅体现了两国在利益、观念和价值上的分歧，也关系到国际规则、国际秩序、国际领导权和全球治理的未来。开展良性竞争，避免恶性竞争，扩大合作领域，防止走向对抗和冲突，应该成为中美关系的发展方向。

本文主要从三个部分展开论述。首先，从冷战、冷战后和 21 世纪的历史发展脉络，梳理中美在国际组织中的战略竞争的演变过程，并分析这种竞争的特点和结果。其次，对特朗普政府时期和拜登执政以来中美在国际组织中的战略竞争的若干态势进行分析。再次，就中美在国际组织中的战略竞争对国际规则、国际秩序、国际领导权和全球治理的影响进行探讨。

一、中美在国际组织中的战略竞争演变

中国和美国是具有全球影响力的大国，战略合作和竞争始终贯穿中美关系发展的全过程。中美在国际组织中的战略竞争大致可以分为两个阶段。

第一阶段是从 1949 年新中国成立到冷战结束，中美关系经历了从战略对抗到战略和解再到战略合作的过程。新中国成立后采取“一边倒”的外交政策虽然使国家获得了发展机会，但也在一定程度上造成了外交上的不平

^① Briefing Room, “Interim National Security Strategic Guidance,” White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>; Briefing Room, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” White House, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>; U.S. Department of Defense, “Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy,” March 28, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF?source=GovDelivery/>.

^② 《汲取历史的智慧，照亮前行的道路——王毅国务委员在“上海公报”发表 50 周年纪念大会上的讲话》，外交部网站，2022 年 2 月 28 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zjh_674906/202202/t20220228_10646127.shtml。

衡，致使中美长期处于战略对抗之中，朝鲜战争是这种对抗的表现和结果。20 世纪 60 年代末 70 年代初，国际环境和中美面临的主要外部威胁都发生了很大变化。1979 年，中美建交不仅使双边关系得到全面发展，而且两国在地区和全球层面开展了战略合作。

第二阶段是冷战结束后至今，中美大体上经历了从战略摩擦到战略合作再到战略竞争的过程。随着苏联的解体，中美共同的战略对手消失，而新的战略合作基础又没有建立起来，中美之间在人权、台湾、贸易等问题上出现战略摩擦。^①但是在进入 21 世纪之后，中美两国开始在全球反恐、应对国际金融危机、朝鲜核问题、伊朗核问题、利比亚问题等多个地区安全问题上开展战略合作。美国支持中国加入世界贸易组织，两国在联合国安理会、亚太经合组织、二十国集团等全球和地区性国际组织中也开展了良好的合作。然而，特朗普政府执政后，美国将中国视为主要战略竞争对手，发动贸易战。继任的拜登政府大体上延续了其前任政府的对华政策，战略竞争成为中美关系的基本特征。

无论是冷战时期还是冷战结束后，国际组织都是中美战略竞争的重要场所和对象。这突出表现在新中国重返联合国过程中的外交斗争、中美在联合国人权委员会的较量、新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴发后中美在世界卫生组织（以下简称“世卫组织”）的政治角逐等事例中。在此过程中，战略竞争的特点和结果、中美在其中的地位和策略表现出很大的不同。

第一，中美在中国重返联合国过程中的外交斗争。从 1949 年新中国成立到 1971 年中国重返联合国，中美在联合国内外进行了激烈的政治、外交和军事斗争。新中国成立后第一时间提出要求恢复在联合国的合法席位，但美国操纵联合国，否决相关提案，先后提出“缓议搁置”和“重要问题”案等，以各种手段阻挠恢复新中国在联合国的合法权利。直到 1971 年第 26 届联大，美国仍伙同一些国家提出“逆重要问题案”和“双重代表权案”，企图制造“两个中国”。但联大以压倒性多数通过第 2758 号决议，决定恢复中华人民共和国在联合国的一切权利。另外，这一时期中美在联合国围绕朝

^① 1993 年银河号事件、1999 年中国驻南联盟使馆被炸事件、2001 年南海撞机事件都是这种战略摩擦的体现。

朝鲜战争和中国在联合国的席位问题的战略竞争中，美国明显处于优势和攻势，中国则处于劣势和守势。尽管重返联合国具有重大意义，但中国在联合国的地位和影响还非常有限，美国和西方国家主导着联合国大部分的决策和议程。美国还利用输出管制统筹委员会（也称“巴黎统筹委员会”）等国际组织对包括中国在内的社会主义国家进行禁运和贸易限制，通过组建东南亚条约组织等对中国进行围堵。

第二，中美在联合国人权委员会的较量。冷战结束后，人权问题成为中美在联合国开展战略竞争的重要领域。中美围绕制裁与反制裁、最惠国待遇、美国国务院人权报告等开展斗争。人权委员会则成为中美人权斗争的主战场。从1990年开始，联合国人权委员会通过了大量针对发展中国家的国别人权决议。美国等西方国家曾多次在联合国人权会上提出所谓“中国人权状况”的决议草案，主要涉及公民人身自由、政治自由、宗教自由等权利，以及少数民族、妇女儿童权益等问题。^① 中国政府反对把人权问题政治化和工具化，坚持全面的人权观，认为美国的做法是“出于国内政治的需要，企图利用人权问题干涉中国内政”^②，并提出对美国提案“不采取行动”的动议。中国还通过争取亚非拉发展中国家对中国动议的支持，与西方发达国家开展人权对话，从而使追随美国作为涉华人权提案的共同提案国越来越少。与此同时，中国在人权会上屡次挫败美国反华提案。

2006年人权理事会取代原来的人权委员会之后，中美在人权领域的战略竞争呈现新的特点。首先，中美人权对抗的攻守态势发生变化。尽管美国继续在涉藏、涉疆、涉港等所谓人权问题上指责中国，但是中国逐渐在人权问题上掌握主动权。中国从2001年开始每年发布《美国的人权纪录》，2013年起每年发布《美国侵犯人权报告》，针对美国国内存在的种种人权问题进行反击，并通过《反外国制裁法》进行反制。其次，中国建设性地开展人权对话和人权外交。中国提出的全面、多元、包容的人权观，以及构建人类命运共同体、以人民为中心、以发展促人权等理念得到越来越多国家的支持。

^① 韩云川：《中美人权之争》，宁夏人民出版社2003年版，第96页。

^② 《外交部发言人孔泉就美国决定提出反华提案发表谈话》，外交部网站，2004年3月23日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgylhg/jsyflz/rqsw/t80348.htm>。

中国还在人权理事会单独或共同提交“发展对享有所有人权的贡献”“在人权领域促进合作共赢”“促进和保护经济、社会、文化权利和消除不平等问题”等决议。再次，除了人权委员会和人权理事会，联合国大会第三委员会也是中美人权斗争的重要场所。拜登政府执政后，在人权问题上利用多个平台进一步加强对华施压。美国一方面重返联合国人权理事会，另一方面首次举办所谓“民主峰会”，并在成员更为广泛的联大第三委员会对中国人权状况进行抹黑。

第三，中美在世卫组织的政治角逐。疫情暴发后，中美在世卫组织的斗争反映了两国在国际组织中战略竞争态势的逆转。作为联合国框架下负责国际卫生事务的专门机构，世卫组织是国际卫生合作的主要平台，也是全球卫生治理的主要机制。自疫情暴发以来，世卫组织对中国的防疫政策和抗疫成绩给予了高度评价。中国坚定支持世卫组织的工作及其在全球抗疫合作中的领导作用。相反，美国则不断指责世卫组织缺乏透明度和处置不当，要求对其进行全面审查和改革，并一度“断供”和宣布退出世卫组织。中国在世卫组织则发挥了建设性和引领性作用，积极倡导人类卫生健康共同体理念，并通过分享经验、创新机制、提供援助为构建人类卫生健康共同体作出贡献和示范。^① 中国积极参与世卫组织指导下的国际卫生合作，在二十国集团、金砖国家合作机制、亚投行等跨地区国际组织，同 77 国集团、东盟、非盟等发展中国家组织开展多边合作，加强国际卫生合作伙伴关系。中国还与世卫组织共同打造“健康丝绸之路”，为共建“一带一路”开辟了新的合作空间，也为完善全球公共卫生治理提供了新思路。^②

冷战时期、冷战结束后以及 21 世纪以来中美在国际组织中的战略竞争的演变，体现了中美力量对比和国际地位的巨大变化，反映了两国在国际组织中角色和作用的重要转变，也说明了两国关系极大地影响着国际体系的变革。冷战时期，中国国弱民穷，是典型的发展中国家；美国则是经济上的发达国家和国际政治上的超级大国。中美虽然都是安理会常任理事国，但两国

① 张贵洪、李因才、邱昌情、程子龙：《国际合作视域下的全球抗疫》，黄山书社 2021 年版，第 259 页。

② 和音：《“健康丝绸之路”为生命护航》，《人民日报》2020 年 3 月 24 日，第 3 版。

无论是在联合国和国际组织中的地位 and 影响，还是利用国际组织进行战略竞争的手段和能力都相差悬殊。冷战结束后，中国的国力不断上升，对国际组织的贡献和影响也有极大提高；而美国掌控和主导国际组织的能力有所下降，利用国际组织实现其国家利益和战略目标的效果也有所下降。中美在国际组织中的战略竞争出现“中升美降”的现象和趋势。进入 21 世纪特别是近十年来，这一趋势更加明显且有所加快。特朗普政府时期美国宣布退出 10 多个国际组织、国际机制、国际条约，涉及国际安全、经贸、人权、文教、气候变化等领域，成为多边主义的负能量。^① 相反，中国维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。^② 中国不仅推动成立了上海合作组织、亚洲基础设施投资银行、金砖国家合作机制及其新开发银行、联合国全球地理信息知识与创新中心、联合国教科文组织教师教育中心新型国际组织，提出“一带一路”倡议、全球发展倡议和全球安全倡议等，而且与国际组织开展了务实和富有成效的合作，成为多边主义的正能量和最重要支柱。^③ 中美在国际组织中的战略竞争已发生某种质的变化。

二、中美在国际组织中的战略竞争态势

中美开展全方位战略竞争是从特朗普政府执政后开始的。特朗普政府时期，中美战略竞争主要集中在双边层面。美国重点在贸易、科技、金融、舆

① 美国宣布退出的国际组织、国际机制和国际条约包括：2017 年 1 月，美国宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》；2017 年 6 月，美国宣布退出应对全球气候变化的《巴黎协定》，并于 2020 年 11 月正式退出；2017 年 10 月，美国宣布退出联合国教科文组织；2017 年 12 月，美国退出《移民问题全球契约》谈判；2018 年 5 月，美国退出《伊朗核问题全面协议》；2018 年 6 月，美国退出联合国人权理事会；2018 年 10 月，美国退出《维也纳外交关系公约》中涉及国际法院管辖问题的相关议定书；2019 年 8 月，美国正式退出《中导条约》；2020 年 5 月，美国启动退出《开放天空条约》程序；2020 年 7 月，美国宣布退出世界卫生组织。

② 参见《习近平在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上的讲话》，外交部网站，2021 年 10 月 25 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202110/t20211025_9980825.shtml。

③ 赵嘉鸣、马小宁、张慧中：《“中国是多边主义的最重要支柱”——访联合国秘书长古特雷斯》，《人民日报》（海外版）2018 年 4 月 10 日，第 3 版。

论、外交等领域对华开展竞争，搞对华脱钩。尽管这一时期国际组织尚未成为中美战略竞争的重点，但美国已开始有所行动。在地区层面，美国开始重视和加强美日印澳“四国机制”（QUAD）；在全球层面，美国的一些“退群”行为也是基于中国因素。这一时期，美国利用国际组织开展对华战略竞争的方式和特点包括三个方面。一是退出国际组织，理由是国际组织被中国控制，失去了权威性和公平性，典型的例子是美国宣布退出世卫组织和人权理事会。二是阻止中国对国际组织的所谓“渗透”，如反对来自中国的候选人担任世界知识产权组织总干事，阻止中国倡导的理念载入国际组织的相关文件。三是在国际组织干涉中国内政，主要是无端指责中国在香港和南海等的政策和行动。

拜登执政后，总体上继承了前任政府对华战略竞争的政策，但在国际组织与中国开展战略竞争的策略和路径有较大变化。一是重返国际组织，与中国直接竞争。与特朗普政府不断“退群”相反，拜登政府非常重视国际组织在对华战略竞争中的作用，因此重新“入群”。2020年1月20日，拜登就任总统第一天就宣布重新加入世卫组织和重返《巴黎协定》；2021年10月14日，美国又重返人权理事会。二是建立新的国际组织和机制，对华实施围堵式竞争。拜登政府上台后，不断强化“印太战略”，深化美日印澳四国安全合作，启动“印太经济框架”（IPEF），组建具有浓厚“盎格鲁—撒克逊”色彩的美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS），打造“亚洲版北约”，在中国周边形成一个包围圈。三是维护并加强传统的国际组织。拜登政府非常重视与盟国的团结和协调，将涉华议题纳入七国集团和北约的议程和文件中。2021年6月，七国集团峰会根据拜登提出的“挑衅性提议”，建立名为“重建更美好世界”（B3W）的全球基础设施计划，试图与中国的“一带一路”倡议相抗衡。^① 2022年4月，北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）称北约的新战略“将首次考虑中国在全球舞台上日益增长的影响力和胁迫性政策”^②。即使俄乌冲突发生后，美国也并没有改变将中国作

^① “Carbis Bay G7 Summit Communique: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better,” June 13, 2021, <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3.pdf>.

^② 陈思佳：《北约新战略将“首次考虑中国影响力”》，观察者网，2022年4月6日，

为主要战略竞争对手的政策。

从特朗普政府四年和拜登政府近两年的对华政策和行动来看，国际组织成为中美战略竞争的新空间和新领域。中美战略竞争涉及军事安全、政治、外交、经济、科技、意识形态等领域，并且日益从双边和地区层面向全球层面扩展。中美围绕国际组织的战略竞争呈现以下主要态势。

第一，联合国是中美在国际组织进行战略竞争的重点。美国把联合国视为自己的“主场”，是美国利益和价值观的倍增器。^① 在 2018 年前后，中国在联合国日益增长的影响力开始引起以美国为代表的一些西方国家的重视和警觉。一些欧洲学者对中国在联合国人权理事会、联合国经济和社会事务部、联合国开发计划署、联合国工业发展组织、《联合国气候变化框架公约》秘书处和安理会等机构的利益和影响进行研究。^② 美国学者认为，中国利用联合国系统来追求目标，并且中国有足够的资金和外交意愿来填补美国留下的空白，因此主张美国在多边组织中与中国进行竞争并争取获胜。^③

拜登政府执政之后，其外交政策和行动的优先目标之一是重建美国在联合国和其他国际组织中的领导力。在其执政之后，美国通过主办全球抗击新冠疫情峰会，推动安理会通过气候与安全的决议，重新发挥美国在全球抗疫和气候变化领域的影响力。美国还重返多个联合国机构，并且美国人成功竞选了多个领导和管理职位，包括凯瑟琳·拉塞尔担任联合国儿童基金会执行主任。^④ 2022 年 2 月俄乌冲突爆发后，美国单独或联合其他国家在联合国安理会、大会、人权理事会、国际原子能机构、国际民航组织、国际海事组

https://www.guancha.cn/internation/2022_04_06_633466.shtml。

① Jeffrey Feltman, “China’s Expanding Influence at the United Nations and How the United States Should React,” Brookings Institution, September 2020, <https://www.brookings.edu/research/chinas-expanding-influence-at-the-united-nations-and-how-the-united-states-should-react/>.

② Maaike Okano-Heijmans, and Frans-Paul van der Putten, “A United Nations with Chinese Characteristics?” Clingendael, December 2018, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-12/China_in_the_UN_1.pdf.

③ Daniel F. Runde, “Competing and Winning in the Multilateral System: U.S. Leadership in the United Nations,” Center for Strategic and International Studies, May 2020, <https://www.csis.org/analysis/competing-and-winning-multilateral-system-us-leadership-united-nations>.

④ Office of Press and Public Diplomacy, “Fact Sheet: Restoring America’s Leadership at the United Nations in President Biden’s First Year,” United States Mission to the United Nations, January 20, 2022, <https://usun.usmission.gov/fact-sheet-restoring-americas-leadership-at-the-united-nations-in-president-bidens-first-year/>.

织、国际法院等采取一系列行动，以孤立和打击俄罗斯，并显示其在多边机构的领导力。

第二，联合国同样是中国多边外交的重点。党的十八大以来，中国领导人在联合国等国际场合提出一系列理念、主张和倡议。从人类命运共同体理念到推动构建人类卫生健康共同体，从全球发展倡议到全球安全倡议，充分展现了中国维护和践行多边主义的坚定决心和实际行动，集中体现了中国多边外交政策的精髓。提出理念和倡议成为中国在联合国发挥影响力和引领作用的重要方式。中国对联合国等国际组织的贡献和支持也不断增加。2019年，中国成为联合国第二大会费国和维和摊款国。中国还推动设立中国—联合国和平与发展基金和南南合作援助基金，设立可持续发展大数据国际研究中心，并向联合国机构提供资金以支持其相关议程和工作。中国已与包括联合国在内的 32 个国际组织签署共建“一带一路”合作文件。^① 近十年来，越来越多的中国人担任联合国系统机构的领导人和高级管理职务，其中包括四个专门机构的正职领导人。^② 通过这些倡议、项目、资金和人员，中国在联合国的形象和地位得到极大提升。但是，与美国在联合国建立和维护领导者地位不同，中国在联合国的追求是成为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者。^③

第三，中美在国际组织的战略竞争中，美国仍居主导地位，但中国也有局部优势。俄乌冲突使西方国家的内部分歧和矛盾暂时得到搁置与缓和。以美国为代表的一些西方国家加强了团结和协调，共同实施并不断升级对俄制裁。在美国的倡导和推动下，已初步形成美国领导，由诸多双边同盟、美英澳三边安全伙伴关系、美日印澳“四国机制”、美英加澳新“五眼联盟”、七国集团、北约构成的一个抗衡中国的国际组织网络。一方面，七国集团和

① 《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，中国一带一路网，2022年2月7日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

② 中国人担任联合国系统机构的领导人和高级管理职务的主要包括：联合国工业发展组织总干事李勇（2013年6月—2021年11月），国际民航组织秘书长柳芳（2015年8月—2021年7月），国际电信联盟秘书长赵厚麟（2015年1月至今），联合国粮食及农业组织总干事屈冬玉（2019年8月至今）。

③ 《中国联合国合作立场文件》，新华网，2021年10月22日，http://www.news.cn/2021-10/22/c_1127986136.htm。

北约等美国主导的传统和西方国际组织的凝聚力有所加强。在欧洲，传统中立国瑞典和芬兰加入北约，北约将进一步向东拓展。在亚洲，北约的触角伸到了中国的周边地区。2022年4月，北约外长会首次邀请日本和韩国参加，韩国成为首个参与北约网络防御组织的亚洲国家。北约的“全球化”和“亚洲版北约”正加速形成，甚至北约的“亚洲分部”呼之欲出。另一方面，在“印太战略”的驱动下，AUKUS和QUAD等美国主导的小多边集团有扩大和深化的趋势。2018年5月，美军太平洋司令部更名为“印太司令部”，美国还专门设置了“印太事务协调员”一职。2022年5月，拜登访问韩国和日本期间，又启动“印太经济框架”作为“印太战略”的经济支柱，成为对华战略竞争的一个新工具。美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）称，此举将有效反制中国。美国还积极拉拢欧盟和东盟国家参与QUAD。

面对美国推动建立的遏华、反华国际组织网络，中国需要积极谋划具有自身特色的国际组织战略和网络。近年来，中国积极开展多边外交，在国际组织的话语权、影响力和决策权得到提升。中国还主导成立了若干新的国际组织，吸引了多个国际组织机构落户中国，利用主办国际组织峰会的机会提出中国倡议和方案，大力培养和输送国际组织人才。但中国的多边外交工作需要形成合力，建立有效的国际组织战略和网络。为适应中美战略竞争的需要，中国国际组织战略的重点是争取在国际组织中的主导权并扩大影响力。为此，需要把中国在国际组织的已有优势和贡献转化为决策权和话语权，同时尽快弥补中国在国际组织中职员规模小和机构总部、高层管理、特使顾问少等方面的短板。另外，中国需要积极组建以发展中国家为主的国际组织网络。这个网络主要包括三个层面：核心层是金砖国家合作机制和上海合作组织，同时包括亚洲基础设施投资银行和新开发银行等，中国在其中应占据主导地位；中间层是东盟和非盟等，中国已经与这些地区组织建立了比较稳定的合作伙伴关系；外层是七十七国集团和联合国贸易与发展会议等，包括130多个发展中国家。相对于美国主导的国际组织网络所拥有的军事和经济优势，中国谋划建立的这个国际组织网络成员广泛，有政治和文化优势，特别是在联合国还具有投票优势。

第四，国际组织是影响中美战略竞争未来走向的关键因素。由于疫情的影响以及大国战略竞争的持续，中美之间的双边互动已越来越困难。中美两国都面临大量紧迫的国内问题，但多边事务仍然是这两个最大经济体和全球性大国对外政策的重要方向。国际组织不仅是中美开展战略竞争的场所和手段，也是决定中美战略竞争走向合作还是冲突的关键因素。

亚太还是“印太”，体现了中美两国在国际组织进行战略竞争的不同取向。中国周边是中美之间开展地缘政治和国际组织双重竞争的重心。中国是典型的亚太国家，背靠亚欧大陆又面向太平洋。陆海兼具、以陆为主的地理特征决定了中国非常重视和积极参与亚洲和亚太地区的国际组织和机制，如上合组织、东盟、东亚峰会、亚信会议、亚太经合组织和博鳌论坛等。此外，中国还主导成立了亚洲基础设施投资银行，加入了《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），并申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA）。而作为两洋国家的美国一直以来主要通过双边同盟制衡亚洲陆上强国，其参加的亚太地区国际组织主要是亚太经合组织。强化“印太”概念，拉上印度，同时整合其在亚太地区的传统盟友，丰富“印太战略”的合作领域，加快其组织化和制度化建设，是美国通过国际组织或机制进行对华战略竞争的主要目的。

“一带一路”倡议与“印太战略”体现了中美两国在国际组织进行战略竞争的不同逻辑。“一带一路”重点在欧亚大陆，坚持共商、共建、共享原则，突出互联互通和战略对接的发展逻辑，采取合作共建的路径。“印太战略”则关注两洋地区，强调所谓“自由开放原则”、遵循地缘政治和战略竞争的安全逻辑，采取依赖同盟、伙伴的路径。“一带一路”与“印太战略”的竞争意味着中美之间的竞争正在从利益和影响力层面转向规则和秩序层面。^① 军事安全和经济发展是战略竞争的两个方面。“印太经济框架”的推出表明，美国利用国际组织对华战略竞争已从军事安全为主向安全和经济并重的方向转变。中国在亚太地区利用和参与国际组织主要体现在经济发展方

^① 张贵洪：《“一带一路”倡议与印太战略构想的比较分析》，《现代国际关系》2019年第2期，第26页。

面，如何在多边合作中加强军事安全合作是中国在与美国战略竞争中需要弥补的短板。

同盟还是伙伴，体现了中美在国际组织进行战略竞争的不同特性。冷战时期，美国在西欧建立了北约，在亚洲建立了多个双边同盟关系，“从而构筑起以美国为中心的全球同盟网络”^①。拜登政府执政后，把扩大和强化同盟作为对华开展战略竞争的主要手段。美国不仅在军事安全领域，而且在贸易、科技、供应链等领域也组建各种同盟。与针对第三方和对抗性的同盟不同，强调平等和共赢的伙伴关系是中国国际组织战略的主要特性。金砖国家合作机制和上合组织从成立之日起就是一种结伴不结盟、合作不对抗的新型伙伴关系。中国与东盟和非盟已建立全面战略伙伴关系。中国参与的 RCEP 等也都是一种伙伴关系协定。

三、中美在国际组织中战略竞争的影响

作为世界上最大的两个经济体和联合国安理会常任理事国，中美之间的战略竞争的影响是全球性和根本性的。中美围绕国际组织的战略竞争更直接地体现在和影响到国际规则、国际秩序、国际领导权和全球治理。

第一，中美在国际组织的战略竞争影响到对国际规则的遵守和重塑。国际规则是国际社会成员共同遵守的行为规范，主要体现在国际法、国际条约和国际协议中。国际规则体系是国际秩序的前提和全球治理的基础。现有的国际规则体系主要是由以美国为首的西方国家制定并居主导地位。随着国际关系的嬗变和全球性问题的凸显，包括公共卫生和国际贸易在内的现有国际规则中不合理的部分需要改革和完善，而人工智能、数字技术、物联网等新技术和极地、深海、网络、太空等新兴领域需要制定新的国际规则。因此，对国际规则的遵守和重塑是国际合作和全球治理的应有之义。问题的实质是，国际规则不应由少数国家制定和解释，而应由所有会员国通过联合国和

^① 于铁军：《专题研究：美国的全球同盟体系与同盟战略》，《国际政治研究》2022年第2期，第9页。

其他国际组织共同来决定和实施；国际规则要体现大多数国家而不是少数国家的利益和诉求；国际规则要包容不同意识形态和政治制度的国家，而不是以少数国家的价值观念作为判断和衡量的标准。

中美之间围绕利益、制度和价值的战略竞争，在国际组织中主要体现为规则竞争。中美规则竞争主要包括三个方面。

一是中美都指责对方不遵守甚至破坏国际规则。中美都坚称自己是国际规则的遵守者和践行者，同时指责对方是国际规则的破坏者。近年来，美国主要指责中国不遵守世贸组织规则等。中国则主要批评美国毁约、退群，将国内法凌驾于国际法之上，干涉别国内政，发动战争侵犯他国主权，其所作所为严重违反包括《联合国宪章》在内的国际法规则。^①

二是现有国际规则的话语权之争。美国是现有国际规则的最大受益者，也掌握着制定国际规则最大的话语权。从国际贸易和金融到国际安全和人权，主要的国际规则都是在美国领导下制定的，但美国对国际规则采取实用主义态度，利则用，不利则弃。特朗普政府时期，美国退出了多个国际组织或国际条约。美国至今未加入《联合国海洋法公约》《经济、社会及文化权利国际公约》《儿童权利公约》和《生物多样性公约》等重要的国际公约。中国也是现有国际规则的主要受益者，但更多情况下是国际规则的学习者和接受者。中国加入了 490 项多边条约，并且是 13 项多边条约的保存国。^② 当前，中国对国际规则的话语权和影响力不断增强。中美之争主要表现在美国要竭力维护在现有国际规则中的特权和领导权，中国则努力改革和完善现有国际规则，使之更好地体现包括中国在内的广大发展中国家的利益和诉求。

三是制定新国际规则的主导权之争。规则竞争是国际竞争的高级形式。国际规则的话语权和主导权是国家软、硬实力的体现，也是维护国家利益和提高国际地位的制度性保证。争夺新技术和新兴领域制定国际规则的主导权，将成为中美战略竞争的重要方向。在关键和新兴技术领域，美国仍保持着人才、资金、创新等优势，而保持这些领先优势的关键是掌握制定国际规则的主导权。中国则保持着强劲的追赶势头，不断缩小与美国的差距，并且

① 《美国破坏国际规则事例》，《人民日报》2021 年 4 月 17 日，第 7 版。

② 外交部条约数据库，<http://treaty.mfa.gov.cn/web/index.jsp>。

在局部领域取得优势。在网络、太空、深海、极地等新空间和新疆域，存在着规则赤字的现象。谁能引领和主导国际规则的制定，谁就能在这些新领域占得先机。近十年来，中国积极参与制定多个新兴领域的治理规则，如深度参与全球数字规则的制定，积极参与网络和太空等全球公域国际规则的构建。在跨境金融支付、外空技术合作、互联网域名分配、开发性金融等新兴领域，中国通过替代、叠加、转换、规避等改革路径，与美国开展国际制度竞争。^①如果说在现有国际规则中，美国占据话语权优势，那么在新的国际规则制定中，中国的主动性和主导权已明显增强。

第二，中美在国际组织中的战略竞争影响到国际秩序的维护和重建。2022年5月26日，美国国务卿布林肯在发表对华政策演讲时称中国为“对国际秩序的最严重的长期挑战”，因为中国是唯一具有重塑国际秩序意图和能力的国家，为此要通过“投资（本国）、协同（盟友）、（与中国）竞争”的对华战略，以维护基于规则的秩序。^②这是美国对中国和国际秩序的误解和误判。事实上，作为世界上的两个大国，中国和美国是现有国际政治经济秩序的主要受益者。

美国想继续成为国际秩序的主导者。美国把国际秩序视为对华战略竞争的重要工具，认为“一个强化的、日益多边化的国际秩序可以继续为美国和其他国家提供重要的工具来塑造和限制中国的崛起”^③。但是，美国主导下建立的自由主义国际秩序受到了多方面挑战，包括美国自身承担责任的意愿和能力的下降，以美国为代表的一些西方国家的内部问题和危机，非西方国家的大量增加和民主化诉求，无法有效应对全球性问题等。冷战时期，以联合国为核心的国际秩序因为东西方对抗而受到严重破坏。冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，但其未能承担起维护、改善和重建国际秩序，并使之

① 朱杰进、孙钰欣：《新兴领域国际制度改革的路径选择》，《太平洋学报》2022年第5期，第13—25页。

② 《本届政府对中华人民共和国的方针》，美国驻华大使馆和领事馆网站，2022年5月27日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>。

③ Michael J. Mazarr, Timothy R. Heath, and Astrid Stuth Cevallos, “China and the International Order,” RAND Corporation, June 21, 2018, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2400/RR2423/RAND_RR2423.pdf。

更加公平、合理和有效的领导责任。相反，美国的霸权和单边行为以及对新兴大国的遏制严重损害了国际秩序的基础。美国要成为国际秩序的主导者，就要在遵守国际法和国际规则方面做出示范，就要承担起维护国际安全和促进全球发展的大国责任，就要与其他大国一起为国际社会提供更多、更好的公共产品，就要为中小国家的发展提供更多的支持和帮助。

中国希望成为国际秩序的改良者。联合国实现了从基于权力的秩序到基于权力与规则并存的秩序的转变，这是人类进步和文明的体现。但不可否认的是，这个秩序存在不合理的地方，如霸权往往取代和超越规则，权力分配不公，中小国家缺少话语权，未能有效应对全球性挑战等。因此，中国一方面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，另一方面又为改革和完善全球治理体系，构建更加公正合理、稳定有效的国际秩序而提出一系列倡议、主张和方案。从人类命运共同体和新型国际关系到“一带一路”，从全球发展倡议到全球安全倡议，都体现了中国为推动国际秩序的转型所作的努力和贡献。

有学者认为，由于以美国为代表的一些西方国家在国际规则、制度和力量分配上的决定性优势，“中美战略竞争在中短期内不会使国际秩序处于新的转型期”，并且，“只要中美两国不陷入全面的战略对抗和地缘政治分裂，国际秩序就不会发生根本性转向”^①。但是，正如东西方对抗和美苏争霸是冷战时期国际秩序的组成部分和主要特征一样，中美战略竞争有可能成为影响未来国际秩序的主要因素。而中美在国际组织的战略竞争更直接关系到国际规则的制定权、全球治理的话语权和国际秩序的主导权。

第三，中美在国际组织的战略竞争影响到国际领导权的重组。二战结束后，美国主导成立了联合国等国际组织，确立了在战后国际秩序中的领导地位。冷战时期，美国又领导西方国家与以苏联为首的社会主义国家进行对抗。以苏联解体和东欧剧变为标志，美国又取得了冷战的胜利。1991年，美国在联合国的授权下领导多国部队取得海湾战争的胜利，美国的领导地位和领导力达到了顶峰。但是，冷战结束后，美国领导北约多次发动战争，干涉别

^① 朱锋：《国际秩序与中美战略竞争》，《亚太安全与海洋研究》2020年第2期，第21页。

国内政，其霸权主义和强权政治行为严重削弱了自身的威望和领导地位。2001年的“9·11”恐怖袭击事件、2008年的国际金融危机、2020年开始暴发的新冠肺炎疫情，都使美国的国力受损，其领导意愿和能力有所下降。特别是在特朗普政府时期，美国屡屡毁约、退群，主动放弃在国际组织中的领导权和责任，与多边主义背道而驰。

美国从维护其世界霸权地位和全球领导权的目标出发，将中国视为主要的威胁和挑战。在特朗普执政时期，美国发动贸易战，与中国脱钩，开展对华战略竞争。但是，“美国优先”的战略和单边主义政策在维护美国利益的同时也削弱了其国际领导力。拜登执政后，美国重拾多边外交，重返世卫组织和人权理事会等多个国际组织，更积极主动参与联合国事务，从而在一定程度上恢复了其国际领导地位。与此同时，美国一方面利用对俄制裁的机会加强七国集团和北约等传统西方国际组织的内部团结，另一方面通过不断充实和提升“印太战略”框架下的合作，与中国开展激烈的竞争，以展示其全球领导力。

与美国不同，成为国际社会的领导者从来不是中国外交政策的目标。1974年4月，邓小平作为中国领导人第一次出席联合国会议。他向国际社会声明，中国不做超级大国，也永远不称霸。1990年12月，邓小平又提出，“我们千万不要当头，这是一个根本国策。”^①在这两次中国与外部世界关系处于关键的时刻，邓小平的两次表态既为中国外交定调，也为中国与世界的关系指明了正确的方向。随着中国成长为世界第二大经济体，其对世界的贡献越来越大，在国际组织中的影响力也不断提升。在推动维和行动、可持续发展议程、气候变化治理等联合国重大议程上，中国的贡献和表现具有示范意义。中国提出的一系列倡议、主张和方案在全球问题的解决和治理中发挥着引领性作用。通过主导成立上海合作组织、博鳌亚洲论坛、亚洲基础设施投资银行、金砖国家合作机制及其新开发银行，与联合国合作设立多个机构，^②中国显示出一定的领导力。

^① 《关于利用时机解决发展问题》，《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第363页。

^② 自2015年以来，中国与联合国合作在华成立的机构包括：可持续发展大数据国际研

中美在国际组织中的战略竞争的重要影响就在于，一方面，美国试图维护、恢复、重建其国际领导力；另一方面，中国在局部领域和地区显示出一定的领导力，发挥了引领性作用，但并不是领导者，更不具有全面的领导地位。国际领导权的重组还将是一个漫长的过程。

第四，中美在国际组织的战略竞争影响全球治理体系变革的未来走向。二战后全球治理体系的基本特征是霸权治理，以美国为代表的一些西方国家倡导成立并领导和主导全球经济治理体系。在以国际货币基金组织、世界银行和关贸总协定为代表的全球经济组织中，这些西方国家控制和分享决策权、话语权和领导力，这是由这些国家在世界经济中的绝对优势地位所决定的。苏联和东欧国家通过华约组织等在政治上、安全上、战略上与以美国为代表的西方国家进行对抗和争夺，但经互会等经济组织并不能在经济上对西方主导的经济治理体系产生较大影响。20 世纪 50 年代后兴起的不结盟运动和七十七国集团等提出建立国际政治经济新秩序的主张，虽然在政治上形成相对独立于东西方的“第三世界”，但经济上并未能从根本上挑战西方主导的全球经济治理体系。二战后的全球安全治理主要体现在安理会及其授权部署的维和行动。安理会由初期的 11 个国家扩大到后来的 15 个国家，其中 5 个常任理事国拥有绝对权力。冷战时期尽管西方阵营内部和东方阵营内部各自存在合作，但东西方之间的对抗仍是主流。

冷战后，全球治理体系出现变革和转型的趋势。变革和转型的一个重要特征就是霸权的衰落和合作的兴起，或者说，从由实力决定的权力型全球治理体系向以解决问题为导向的合作型全球治理体系转向。以千年发展目标、2030 年可持续发展议程以及气候变化治理为代表，联合国推动和主导的全球治理取得重大进展。这些合作既不是以美国为代表的一些西方国家主导的，也不是安理会 5 个常任理事国决定的，而是在会员国广泛协商、许多国家集团多次谈判、非国家行为体积极参与的情况下开展的。大量新兴治理组织和机制，从二十国集团、金砖国家合作机制及其新开发银行、亚投行等组织型和机构型的治理机制到 RCEP、CPTPP、DEPA 等协议型和伙伴型的治

究中心、联合国教科文组织教师教育中心、联合国工业发展组织上海全球科技创新中心、世界粮食计划署联合国全球人道主义应急枢纽、联合国全球地理信息知识与创新中心等。

理机制，其特征是没有霸权型的国家主导，而是以解决某类问题或应对治理赤字为目标而由各国协商推动。即使在全球安全治理领域，也出现去霸权化的倾向，传统的联合国维和行动向治理型的和平行动转型。预防冲突、建设和平、保持和平更需要“非权力型”的资源、能力和手段，而不是“权力型”的军事和经济力量，非国家行为体的作用也更加突出。在非传统安全问题治理中，各方合作的意愿和能力比霸权国自身的意愿和能力更为重要。

中美两国在国际组织领域的战略竞争一定意义上决定了霸权治理和合作治理这两种治理模式的未来走向。美国学者提出，“中国正越来越多地利用其经济、政治和制度力量，从内部改变全球治理体系。”^①但是，事实是美国习惯于霸权治理，并努力在与中国的战略竞争中维护这种治理模式；中国则不断探索和发展合作治理，并寻求与美国在不冲突、不对抗、合作共赢中实现合作治理。

结 束 语

在大国战略竞争不断加剧的背景下，国际组织日益成为中美战略竞争的特殊而新型的领域。中美在国际组织的战略竞争既是两国利益和力量的体现，又具有制度和价值竞争的特点。与双边和地区竞争相比，中美在国际组织的战略竞争呈现很多新的特点。在战略竞争中，美国在综合实力上仍处于优势，但随着中国力量的不断上升，美国的优势在下降。这种力量对比的变化在国际组织中已得到体现。对此，美国一方面开始限制中国在国际组织中日益上升的影响力，另一方面则通过国际组织与中国开展战略竞争。

中美战略竞争无疑具有全球性和全局性的影响。在力量对比和国际环境不断变化的时空条件下，中美如何在国际组织中开展以规则、秩序、领导权和治理为核心内容的战略竞争是两国面临的共同挑战。对中美在国际组织的战略竞争进行梳理和分析，对其未来走向进行前瞻性的研判，不仅是学界需

^① Kristine Lee and Alexander Sullivan, “People’s Republic of the United Nations: China’s Emerging Revisionism in International Organizations,” Center for a New American Security, May 14, 2019, <https://www.cnas.org/publications/reports/peoples-republic-of-the-united-nations>.

要深入探讨的重大课题，也是中国特色大国外交的迫切需要。

基于此，中国应坚持真正的多边主义，支持联合国等国际组织在维护现有规则和秩序的基础上进行改革和完善，更好地发挥中国在国际组织的建设性和引领性作用。同时，中美要致力于从全球视角处理双边关系。一方面，中美应利用国际组织在协商与合作方面的独特优势，积极管控竞争，使竞争的破坏性最小化，避免零和、破坏性强、无底线的恶性竞争。另一方面，中美应积极利用有限的合作空间打造良性的竞合关系，共同完善全球治理。中美在应对许多全球性挑战上的根本利益是一致的，双方需要在尊重对方核心利益的基础上借助国际组织在抗击疫情、应对气候变化、加强经贸合作以及人文交流等方面使中美关系保持健康、稳定。这不仅有益于中美两国以及两国人民的发展利益，也有利于世界的总体稳定与繁荣。

[责任编辑：石晨霞]