

新时代以来中国共产党 领导对外工作的主要方法探析*

徐 进

【内容提要】 坚持以维护党中央权威为统领加强党对对外工作的集中统一领导是习近平外交思想“十个坚持”的第一条，是中国对外工作的根本政治属性的体现。坚持加强党对对外工作的集中统一领导，是坚持党对一切工作的领导的重要方面，是做好对外工作的根本保证。党对对外工作的集中统一领导是中国外交的最大特色和最大优势。在中国外交的每一个关键节点，党的领导都为中国外交的成功推进提供了政治引领，当前的元首外交是最能体现党对外交工作政治引领作用的形式。对外工作体制机制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央统一领导和部署下，对外工作体制机制改革取得显著成就。在此基础上，党中央可以更加有效地统筹协调对外工作的各个参与主体，形成对外工作大协同的局面。与此同时，对外工作的法律体系和人才体系不断完善，有效保障了对外工作的顺利前行。在新时期中，只有把“党管外事、党办外交”的优良传统发扬光大，才能在错综复杂的国际形势中保持定力、把握主动。

【关键词】 习近平外交思想 对外工作 外交政策 元首外交 外交决策机制 涉外法治

【作者简介】 徐进，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授、中国社会科学院世界经济与政治研究所习近平外交思想研究室主任，研究员、博士生导师。

* 本文系中国社会科学院研究阐释中华民族现代文明重大创新项目“人类命运共同体思想的历史文化根基研究”（2023YZD049）的阶段性成果。

中国共产党是中国特色社会主义的坚强领导核心，是中国人民的坚强主心骨。习近平总书记指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高的政治领导力量。中国共产党是执政党，党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证，是我国政治稳定、经济发展、民族团结、社会稳定的根本点，绝对不能有丝毫动摇。”^① 纵观党的百年发展史，凡是党中央权威和集中统一领导坚持得好，党和人民的事业就兴旺发达；反之，党和人民的事业就会遭受挫折甚至失败。维护党中央权威，是原则性问题、方向性问题，关系到党和国家的前途命运。

党的集中统一领导是中国对外工作根本政治属性的体现。外交是国家意志的集中体现，具有很强的政治性^②。坚持以维护党中央权威为统领加强党对对外工作的集中统一领导，是坚持党对一切工作的领导的重要方面，是做好对外工作的根本保证。党对对外工作的集中统一领导具体体现在三个方面：为中国对外工作的创新发展提供政治引领，为中国对外工作的稳步前进提供组织保障，为中国对外工作适应新形势提供能力支持。

一 党中央集中统一领导是中国对外工作的最大优势和根本保障

中国共产党的领导是中国特色社会主义的本质特征，办好中国的事情关键在党。这是我们党深刻总结党的历史经验、顺应时代发展新要求提出的重大政治论断，为我们把党的全面领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节提供了根本指南。习近平总书记高度重视党对我国社会主义建设的领导作用。他在党的二十大报告中指出：“党的领导是全面的、系统的、整体的，必须全面、系统、整体加以落实。”^③ 因此，我们必须旗帜鲜明地坚持党的领导，在这个问题上绝不能有任何含糊和动摇。

^① 习近平：《毫不动摇坚持和加强党的全面领导》，载《求是》2021 年第 18 期。

^② 中国对外工作和中国外交这两个术语在涵义和实践中均有所重合，但不完全等同。中国对外工作的范围要大于中国外交，包括国家外交工作、党际外交工作、地方外事工作以及各部门涉外工作，但外交是对外工作的核心。在本文中，凡是涉及国家对外政策和国家外交工作的，都使用“中国外交”或“外交工作”；凡是涉及一般性论述党对对外工作领导的，统一使用“对外工作”。

^③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2022 年 10 月 26 日。

坚持党的领导，最根本的是坚持党中央权威和集中统一领导。习近平总书记指出：“党中央必须有定于一尊、一锤定音的权威，这样才能‘如身使臂、如臂使指，叱咤变化，无有留难，则天下之势一矣’。”^① 中国共产党党史和新中国史都表明，党的团结和集中统一至关重要。当党中央有权威时，党就有力量。当党中央缺乏权威时，党的领导就会成为一句空话，党的理论、路线、方针和政策就会执行不力。

党中央对对外工作的集中统一领导是中国外交的最大特色和最大优势。党中央对对外工作的集中统一领导，首先体现在党中央的政治引领作用上，也就是党中央通过理念、制度、宣传等手段对党员和群众的思想、观念和行为等方面产生指导性的影响，以促进党、政府和社会的凝聚力和行动力。在政治引领中，思想引领是先导，路线引领是核心。回顾历史，在新中国外交的每一个历史节点，党中央都为中国外交的推进提供了政治引领，即预先确定新的外交路线，以求凝聚党、国家和社会的思想共识，为下一步的具体外交工作指明方向。

在新中国成立前夕，中共中央分别召开中央政治局西柏坡会议和七届二中全会，这两次会议确立了新中国对外政策的基本原则。1949年9月，新中国对外政策的基本原则被写入《中国人民政治协商会议共同纲领》，党的政策由此上升为国家法律^②。1953年6月28日，中国、印度和缅甸联合提出了“和平共处五项原则”。一时间，和平共处五项原则的印地语译音“潘查希拉”响彻亚非大陆，成为现代国际关系的专门词汇之一。1971年6月1日，美国国家安全事务助理基辛格秘密访华。中央政治局在基辛格秘密访华之后召开中央工作会议，传达基辛格来访情况，为中美关系解冻预先统一党内高层思想。20世纪70年代，世界形势出现了大动荡、大分化、大改组局面。面对这种形势，毛泽东主席于1974年2月提出了“三个世界”划分理论，进一步明确了当时中国外交的主要方向和主要任务，使中国成为维护国际战略平衡与世界和平稳定的重要力量。

改革开放初期，中国对外政策面临方向性调整。1982年9月，邓小平在党的十二大开幕式上发表讲话，将新时期的外交方针归纳为独立自主、不做附庸、对外开放，十二大政治报告将之系统化为独立自主的和平外交政策。1992年10月召开的党的十四大重申和平与发展仍然是世界的两大主题，中国将坚定不移地继

^① 《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社2020年版，第86页。

^② 《当代中国外交》编写组：《当代中国外交》，高等教育出版社2019年版，第14~16页。

续执行独立自主的和平外交政策。党的十四大明确了后冷战时期中国对外工作的发展方向，标志着这一时期中国对外政策的最终定型。

21 世纪以来，随着中国综合国力不断增强，国际社会日益关注中国将以什么方式实现民族伟大复兴，以什么姿态处理与外部世界的关系。以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了和谐世界理念。2006 年 8 月召开的中央外事工作会议和 10 月召开的十六届六中全会将和谐世界理念提升为国家战略。胡锦涛总书记在 2007 年 10 月召开的党的十七大报告中全面阐述了新时期中国外交的大政方针，明确提出了要与各国人民共同推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。

党的十八大以来，中华民族伟大复兴进入实现第一个百年目标的关键时期，与此同时，中国面临的国际环境正在发生深刻而复杂的变化。世界百年未有之大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，世界进入新的动荡变革期。面对复杂的国际环境，党中央积极推进外交理论和实践创新，完善和深化全方位外交布局，倡导和推进“一带一路”建设，深入参与全球治理体系改革和建设，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益，加强党对外事工作的集中统一领导，走出了一条中国特色大国外交新路，取得了历史性成就。在这些历史性成就的基础上，2018 年 6 月召开的中央外事工作会议确立了习近平外交思想的指导地位。这是新中国成立以来中国外交理论建设具有划时代意义的重大发展，为新时代中国特色大国外交明确了前进方向，提供了根本遵循。

当前，对外工作的内涵与外延不断扩展，参与主体多元化、交往渠道多样化，这更需要我们切实加强党中央的集中统一领导，充分发挥中国的政治优势和制度优势，统筹调动各领域资源和力量，形成对外工作合力。同时，外交工作的复杂性、敏感性也决定了越是扩大对外开放，越要加强党的集中统一领导。习近平总书记在 2014 年中央外事工作会议上指出，全面推进新形势下的对外工作，必须加强党的集中统一领导，改革完善对外工作体制机制，强化对各领域各部门各地方对外工作的统筹协调，加大战略投入，规范外事管理，加强外事干部队伍建设，为开创对外工作新局面提供坚强保障^①。时隔四年，习近平总书记在 2018 年的中央外事工作会议上再次强调，外交是国家意志的集中体现，必须坚持外交大权在党中央。要增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决

^① 习近平：《中国必须有自己特色的大国外交》，载《习近平著作选读》（第一卷），人民出版社 2023 年版，第 320~321 页。

维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，确保令行禁止、步调统一。对外工作是一个系统工程，政党、政府、人大、政协、军队、地方、民间等要强化统筹协调，各有侧重，相互配合，形成党总揽全局、协调各方的对外工作大协同局面，确保党中央对外方针政策和战略部署落到实处^①。

二 元首外交为中国特色大国外交发挥引领作用

坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，是党的十八大以来我们党的重大政治成果和宝贵经验，是最根本的政治纪律和政治规矩，是检验党员干部理想信念、政治立场、党性修养和能力作风的试金石。为元首外交做好服务保障工作是党和政府各个对外工作部门自觉践行“两个维护”的实际体现。

元首外交是外交之“首”、外交之“舵”。元首外交可以增进国家间互信，建立起元首间深厚的个人情谊。由此，一些一般外交难以解决的问题可以通过元首之间面对面的交流获得突破，作出决断，从而有利于打破瓶颈，实现国与国关系的长久发展。同时，元首外交也会聚集世界的目光，对一国的国际声望产生积极作用，从而推动一系列国际事务的解决。

中国这艘巨轮要在世界百年未有之大变局中行稳致远，元首外交发挥着极其重要的作用。通过元首外交，中国可以提升和运用自己的话语权，塑造出中国特色大国外交的基本架构。党的十八大以来，习近平主席通过出访以及在各种国际场合与外国国家元首频繁接触，达成了以下外交目标。一是促进了大国关系发展。近年来，习近平主席与美国、俄罗斯等大国领导人在各种场合多次进行会晤，有力促进了中国与这些大国之间关系的战略定位和良性互动。2023年11月，习近平主席在与美国总统拜登在旧金山会晤时提出“五个共同”，即“共同树立正确认知”“共同有效管控分歧”“共同推进互利合作”“共同承担大国责任”“共同促进人文交流”，为中美关系的稳定发展浇筑起五根支柱。2023年3月，习近平主席与俄罗斯总统普京在克里姆林宫举行会谈，并一同签署了《中俄关于

^① 习近平：《坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导，努力开创中国特色大国外交新局面》，载《人民日报》2018年6月23日。

深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，标志着中俄关系再次迈上了一个新台阶。

二是深化了同周边和发展中国家的团结合作。近年来，中国通过请进来和走出去等方式，不断深化与周边和发展中国家的团结合作。在西安，习近平主席主持中国—中亚峰会，各方宣布构建更加紧密的中国—中亚命运共同体。在约翰内斯堡，习近平主席出席金砖国家领导人第十五次会晤，推动金砖扩员迈出历史性步伐，并同南非总统共同主持中非领导人对话会，以实际行动宣示中国永远同非洲国家站在一起。在北京，习近平主席在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上宣布中国支持高质量共建“一带一路”八项行动，助力发展中国家加快迈向现代化。在河内，习近平总书记同越南领导人就携手构建具有战略意义的中越命运共同体达成重要共识，又一次生动诠释了亲诚惠容周边外交理念。

三是有利于传播中国声音和提升中国的国际话语权。近年来，习近平主席利用出席二十国集团、上海合作组织、金砖国家峰会等国际和地区多边机制会议的机会广泛传播中国参与和引领全球治理的政策、立场和方案，使国际社会对中国有了更多期待和支持。在 2022 年党的二十大胜利召开前后，习近平主席出席撒马尔罕上海合作组织成员国元首理事会会议，巴厘岛二十国集团领导人峰会，曼谷亚太经合组织领导人非正式会议，以及利雅得首届中国—阿拉伯国家峰会、中国—海湾阿拉伯国家合作委员会峰会等五场多边峰会，与 40 多个国家的领导人举行双边会晤，实现了新一届中央领导集体对外工作的崭新局面。近年来，习近平总书记相继出席中国共产党与世界政党高层对话会和中国共产党与世界政党领导人峰会，在主旨讲话中系统阐明当代中国共产党人的世界观、价值观、责任观，为各国政党携手应对百年未有之大变局、建设更加美好的世界指明前行方向。

四是为解决热点问题贡献了中国智慧。习近平主席亲自推动沙特和伊朗两国关系的缓和，并达成具有历史意义的复交协议。为推动政治解决乌克兰危机，习近平主席同有关各方领导人保持沟通，劝和促谈。本轮巴以冲突爆发以来，习近平主席多次阐明中国原则立场，呼吁立即停火止战，推动巴勒斯坦问题在“两国方案”基础上早日得到全面、公正、持久解决。

五是夯实了友好合作的民意基础。元首外交既有极具战略性的高层对话，也有饱含人情味的心灵沟通。以心相交、平等待人，重情尚义、真诚亲和，是中国元首外交的人格魅力，也是中国外交的鲜明品格。习近平主席在基辛格博士 50 多年前首次访华时下榻的地方亲切会见并宴请这位百次访华的世纪老人，展现了

中国不忘老朋友的优良传统。习近平主席出访期间多次讲述中国故事，广交天下朋友。习近平主席还多次与希腊学者、孟加拉国儿童、南非大学生、古巴科学家等友好人士通信，用一封封书信连接起真挚情谊，既展现了平易近人、重情尚义的领袖风范，又浇灌友谊之树、播种友谊之花，书写了相知相亲的新篇章。

三 持续推进对外工作体制机制的改革和完善

完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。对外工作体制机制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，也是中国对外工作稳步前行的组织保障，更可以为中国对外工作适应新形势提供能力支持。党的十八大以来，我国对外工作体制机制改革持续推进，党中央的集中统一领导全面加强，顶层设计和制度体系不断完善，有力促进了对外工作的高效运行。

新中国成立以来，党中央不断探索党对外外交外事工作的组织领导方式。1958年党中央成立了中央外事小组，毛泽东主席任组长，小组成员包括负责涉外事务的副总理，以及外交部、中联部、中宣部、公安部、国防部等部门的负责人^①。1981年重建后的中央外事小组更名为中央外事工作领导小组，成为长期以来中国外事议事协调和外交决策的核心，发挥了顶层设计、总体布局、统筹协调和整体推进四大功能。

党的十八大以来，中央逐步理顺对外工作的体制机制，不断规范外交和外事管理工作，持续强化对对外工作的统筹协调。2018年5月，中央外事工作领导小组升格为中央外事工作委员会，其职能包括：对国际形势、我国外交政策和我国外事管理工作中的重大问题进行调查研究；审核中央各部门和地方政府制定的重要外事规定；承办外事协调工作；办理中央各部门和地方政府报送的重要外事问题的请示、报告。另外，为了扭转维护国家海洋权益工作出现的“九龙治水”状况，中央决定将该项工作纳入中央外事工作委员会的职责范围。

这次改革进一步强化了党中央对对外工作的集中统一领导，体现了党中央对加强和优化对外工作决策议事协调机构的高度重视和坚定决心，也意味着外事工作在国家总体战略中的地位进一步提升。一段时间以来，对外工作涉及的部门越

^① 该小组下设的办事机构对外称“国务院外事办公室”。

来越多，部门之间职责重复交叉，央地之间权责不够明晰，常常出现“职责同构”等现象。中央外事委员会的成立按照更加科学化的党政分工原则，实现了对外工作决策权的高度集中统一，外交大权由党中央掌握，从而提高决策效率和落实能力，保障政令畅通，有利于形成工作合力。

这次改革还强化了对外工作的顶层设计和战略定位。中央外事工作委员会由国家主席和国务院总理分别担任主任和副主任，国家副主席担任委员，意味着对外工作在国家总体战略中的地位进一步提升。习近平总书记指出，中央外事工作委员会要发挥决策议事协调作用，推动外交理论和实践创新，为外事工作不断开创新局面提供有力指导^①。

地方外事工作是我国对外工作的重要组成部分。在革命、建设、改革等不同历史时期，地方外事工作不断适应国家需要，为革命胜利、经济建设、改革开放和高质量发展作出了重要贡献。地方外事工作必须在党中央的集中统一领导之下开展，确保党中央的总体外交方针政策落实到位。党的十八大以来，地方外事工作在习近平外交思想的指引下，胸怀“两个大局”，心系“国之大者”，坚持从全局谋划一域，以一域服务全局，形成了多层次、宽渠道、全方位、立体化工作格局，在促进民心相通、增进人民福祉、维护国家利益等方面发挥了重要作用。2017年2月6日，中央全面深化改革领导小组第32次会议审议通过了《关于加强党对地方外事工作领导体制改革的实施意见》，强调要“把加强党对对外工作的集中统一领导贯彻到对外工作体制机制改革方方面面，加强战略谋划，强化统筹协调。要明确地方党委对本地区外事工作的主体责任，完善省以下地方党委对外事工作的领导和工作体制。要健全招录和培养选拔机制，打造一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、纪律严明的对外工作队伍”^②。这份《意见》的出台对进一步理顺地方外事工作的工作流程，健全地方外事工作体制机制具有重要指导意义。

我国历来重视对外援助工作。党的十八大以来，中国对外援助工作与时俱进，援外机制体制得到完善，资金投入力度持续加大，援外监督评估制度发挥作用，这些都推动了对外援助向国际发展合作的迅速转型和提质升级。2017年2

^① 《习近平谈治国理政》（第三卷），第424~425页。

^② 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十二次会议》，载《人民日报》2017年2月7日。

月，中央全面深化改革领导小组第32次会议审议通过了《关于改革援外工作的实施意见》，决定组建国家国际发展合作署。2018年3月，十三届全国人大一次会议决定将商务部对外援助工作有关职责和外交部对外援助协调等职责整合起来。国家国际发展合作署旨在充分发挥对外援助辅助大国外交的重要作用，加强对外援助的战略谋划和统筹协调，推动援外工作统一管理，改革优化援外战略、援外方式和援外资金项目管理，更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”。

四 推动形成和巩固对外工作大协同格局

随着中国对外交往的不断增加以及对全球治理的深度参与，对外工作的主体不断增加，一个由外交部主管、多方参与、相互配合、各司其职的多元外交格局已经形成。在党的十八大报告、十九大报告和二十大报告中，关于涉外事务的论述已经不仅仅停留在国际形势和外交工作部分，而是分布在经济、政治、社会、文化和生态等各个领域，这说明中国的国内事务和对外关系已经形成一盘棋，难以清晰区分边界，呈现出全覆盖的立体化格局。

首先，我国对外工作形式日益多样化，“非传统外交”的作用不断加大。公共外交是促进外国民众和社会了解中国的重要非传统外交形式。为加强对公共外交的领导，外交部将新闻司的公共外交处逐步升格为外交部公共外交办公室，统一管理全国的公共外交工作，并积极探索公共外交新思路、新方法，多层次、多领域、全方位推进公共外交。2013年3月，中国公共外交协会成立，旨在推动中国公共外交事业发展，增进中外人民之间的相互了解和友谊，向世界展示中国文明、民主、开放、进步的国家形象，为中国和平发展营造良好的国际环境。

党的十八大以来，中国公共外交得到进一步发展。习近平主席身体力行地参与公共外交实践。作为惯例，他会在出访国主流媒体发表署名文章。这些文章通常先回顾两国传统友谊，然后阐述两国关系的现状和未来，同时回应出访国媒体和人民关心的重大问题。习近平主席还善于通过引用该国的文学艺术作品来缩小与该国读者的距离感。孔子学院是中国公共外交的一张重要名片。自2004年以来，海外孔子学院数量激增，成为外国人学习汉语、了解中华文化和开展文化交流的平台。

对外人文交流是展现中国软实力、提高国际话语权的有效途径。新时代以来，中外人文交流事业蓬勃发展，不断推动世界范围内的人文交流与文明互鉴。

2017 年印发的《关于加强和改进中外人文交流工作的若干意见》指出，中外人文交流是党和国家对外工作的重要组成部分，是夯实中外关系社会民意基础、提高我国对外开放水平的重要途径。进入 21 世纪以来，中国先后与俄罗斯、美国、日本等十个国家建立了高级别人文交流机制，与上述国家逐步形成了高层支持、官民并举、多方参与的人文交流格局，涉及教育、科技、文化等多个领域。另外，截至 2022 年，中国文化和旅游部还设立了 45 个海外中国文化中心。这些中心通过经常性举办中国文化活动，增进了两国人民之间的相互了解和友谊，促进了两国文化交流与合作^①。

侨务公共外交是中国特有的公共外交形式。侨务公共外交主张“以侨为桥”，各地侨办经常性组织海外侨胞回国参访交流，鼓励他们以亲身经历向当地媒体和民众全面、真实地介绍中国的国情和发展状况。近年来，国务院侨办通过依法维护侨胞权益、构建普惠而长效的为侨服务体系、推动海外侨胞参与“一带一路”建设等措施，推动华人华侨成为侨务公共外交的重要力量。

其次，我国对外工作主体日益多元化，“领域外交”蓬勃发展。政党外交、媒体外交、企业外交、智库外交、城市外交、地方外事成为“领域外交”中比较突出的非传统外交形式。

党际外交扎实推进。中国共产党的对外交往工作是国家总体外交的重要组成部分，是向国际社会展示党的良好形象的重要窗口，也是党员领导干部观察和研究世界的重要平台。做好党的对外交往工作，有利于我们借鉴国外经验，为中央决策提供高质量的咨询服务。目前，中央对外联络部已与世界上 160 多个国家和地区的 600 多个政党和政治组织建立了不同形式的联系，形成了全方位、宽领域、多层次的政党外交新格局。通过党际外交这个平台，外国的政党领导人得以与习近平总书记等党和国家领导人进行面对面的沟通和交流，使党际外交平台发挥了重要的政治引领和战略沟通作用。

媒体外交影响日增。媒体外交的宗旨是提升中国的国际传播力。党的十八大以来，媒体外交呈现出多主体、多途径、多层次、广覆盖等特点。国内主流媒体不断增加海外站点数量，力求形成广泛覆盖、融合交互的新闻网络。社交媒体已经成为外交工作的一个新兴平台。微信、微博等国内社交媒体的海外用户数量正

^① 《中华人民共和国文化和旅游部 2022 年文化和旅游发展统计公报》，https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202307/content_6891772.htm，访问时间：2024 年 11 月 15 日。

在迅速增长，成为媒体参与外交的重要途径。

智库外交方兴未艾。2015年1月20日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。自此，中国智库进入了发展的“快车道”，不少智库在研究和阐释中国内外政策方面发挥了重要作用，政府机构与智库之间也建立了机制化的联系。中外智库交流活跃，一些国内智库还在政府的支持下打造了一系列品牌论坛，比如清华大学与中国人民外交学会联合举办的世界和平论坛、中国国际战略基金会举办的香山论坛、北京大学国际战略研究院举办的北阁论坛等。

城市外交潜力可观。作为地方外事工作的重要形式，城市外交在服务地方经济社会发展、配合国家对外战略大局方面发挥着重要作用。城市外交主要从事三方面活动：中外友好城市的结对与往来；中外城市之间的学习与合作；配合中央政府开展大型国际交流活动。城市外交的基本形态是中外友好城市的结对与往来。据中国国际友好城市联合会的资料，截至2023年9月，我国31个省级行政区（不包括港澳台地区）和525个城市与145个国家的590个省级行政区和1820个城市建立了2950对友好城市（省州）关系^①。中外城市之间的学习与合作大多数是在结对友城之间展开，目的是促进城市的竞争力和可持续发展。合作内容主要涉及城市治理、城市形象与城际合作。

国际上重大的节事活动对提升城市和国家形象效果显著，因此各城市之间对国际活动承办权的竞争非常激烈。北京成功举办2008年夏季奥运会和2022年冬季奥运会和上海成功举办2010年世博会对这两个城市以及中国形象的提升意义非凡。中国其他大型城市也有开展这类活动的潜力和空间。承办国际重大节事活动的城市必须提高公共外交意识，自觉地把自已当成国家形象的代表和载体，这样才能为自身形象和国家形象双双“增添光彩”。

五 切实提高对外工作法治化水平

法律（包括国内法和国际法）是我国开展对外工作的重要依据和进行国际斗争的重要武器。涉外法治工作涉及国内法、外国法、国际法等不同领域，越来

^① 《全国国际友好城市情况综述》，https://www.cpaffc.org.cn/index/friend_city/index/lang/，访问时间：2024年11月15日。

越成为衡量我国对外工作能力的重要内容之一。加强涉外法治建设的重要性、紧迫性愈发凸显。

加强涉外法治建设是全面依法治国的必然要求。党的十八届四中全会首次明确提出要加强涉外法律工作，适应深化对外开放形势和构建开放型经济新体制的要求。党的二十届三中全会提出，涉外法治建设是完善中国特色社会主义法治体系的重要方面。在 2020 年 11 月召开的中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记强调：“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。”^① 2023 年 11 月 27 日，中央政治局会议审议《中国共产党领导外事工作条例》，把党领导外事工作的思路理念、体制机制和成功实践转化为制度成果。该条例对于确保党中央对外方针和战略部署的贯彻执行具有重要意义。这次会议还强调，要加快形成系统完备的涉外法律法规体系，不断提升外事工作的制度化、规范化、科学化水平^②。在同日举行的二十届中央政治局第十次集体学习时，习近平总书记发表重要讲话，深刻阐述加强涉外法治建设问题，为我国今后推进涉外法治工作提供了根本遵循和行动指南^③。

我国宪法中有关涉外领域和事务的原则性条款是进行涉外立法的基础和依据。改革开放以来，为了给各级政府、各类企业和普通公民开展对外交流与经贸合作提供法律保障，我国先后制定了《海关法》《外商投资法》等涉外法律法规^④。近些年来，经济全球化以及我国对外工作的快速发展对涉外法治工作提出了更高更迫切的要求。对于这些要求，党的一些重要会议决议都有回应。党的十八届四中全会首次明确提出要加强涉外法律工作，党的十九届四中全会提出要建立涉外工作法务制度，党的二十大报告强调要加强涉外领域立法。

对于外交事务和对外开放中的涉法问题，需要综合运用各类法律手段，一方面坚决维护国家主权、安全和核心利益，另一方面要积极组织法律人才深入研究国际法改革和运用，提高对外工作法治化水平和对外开放的服务水平。具体而

① 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，载《人民日报》2020 年 11 月 18 日。

② 《中央政治局召开会议》，载《人民日报》2023 年 11 月 28 日。

③ 《习近平在中央政治局第十次集体学习时强调加强涉外法治建设 营造有利法治条件和外部环境》，载《人民日报》2023 年 11 月 29 日。

④ 莫纪宏、徐梓文：《加强涉外法治体系建设》，载《人民日报》2020 年 12 月 25 日。

言，应做好以下两点工作：一是根据习近平法治思想，坚持统筹推进国内法治和涉外法治。近年来，我国进一步完善了涉外安全领域的法律，包括《国家安全法》《反间谍法》《反恐怖主义法》和《境外非政府组织境内活动管理法》等。2019年12月，外交部出台了《关于对赴外国管辖海域开展科学研究进一步加强管理的通知》。2023年1月，国务院颁布的《缔结条约管理办法》开始实施。2024年1月，《外国国家豁免法》开始施行。2023年6月28日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国对外关系法》。这是首部集中阐述我国对外工作大政方针、原则立场和制度体系，对我国发展对外关系作出总体规定的基础性法律。在中国的涉外法律法规体系中，《对外关系法》具有基础地位，发挥指导作用，重在明确对我国对外工作具有普遍指导意义的方针、原则，就对外关系各领域工作作出根本性、原则性规定。制定对外关系法，体现了中方维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，反映了中方对和平、发展、合作、共赢的强烈期待，彰显了中方推动构建人类命运共同体、推动构建新型国际关系、弘扬全人类共同价值的坚定信念，同时也充分展现了中方坚决维护国家主权、安全和发展利益，维护国际公平正义的决心和担当。二是创新推进国际法治领域合作，加快我国法域外适用的法律体系建设。2023年2月，中国发起设立的国际调解院筹备办公室在香港特别行政区设立，这是中国首次发起建立的国际法律组织，也是世界上首个专门通过调解来解决国际争端的政府间国际法律组织。目前有关各方正在就《关于建立国际调解院的公约》进行谈判，希望在未来两三年完成条约谈判并设立该组织。

在百年大变局加速演进的背景下，世界进入新的动荡变革转型期，外交博弈越来越体现为秩序、规则、理念之争，国际法由此成为国际斗争重要手段。当前，各国对国际司法机构的借重上升，表现在一是案件数量增多，更加关注人权、环保、气候变化等国际社会共同利益。特别是气候变化问题司法化加剧，小岛屿国家等通过诉诸全球和区域性国际司法机构争取权益，气候变化法可望在未来几十年成为国际法热门领域。二是国际司法机构管辖门槛不断降低。三是政治外交问题司法化加剧，各国重视利用国际司法机构打“法律战”，政治外交争议被包装成为国际司法诉讼。四是诉诸咨询意见程序成为各国维护权益的重要手段。面对西方国家在国际社会强行推进的所谓“规则”“制裁”及霸凌措施，中国必须学会打国际法律战，运用法律武器维护自身权益，牢牢掌握运用国际法治的主动权和话语权，塑造国际法治建设者的国家形象，进一

步占据道义制高点。

坚持用法治思维和法治方式有理有利有节地开展国际斗争，是党的十八大以来全面依法治国工作的重要内容。通过运用法治手段捍卫国家海外利益，提升在国际舞台上的法治话语权，中国在全球范围内的制度公信力和影响力不断提升。但也要看到，中国在运用法治手段开展国际维权和斗争的能力方面仍然存在短板，未来需加强以下几方面工作：一是尽快完善反制裁、反干涉、反制“长臂管辖”的法律法规，适时将相关规章和政策上升为阻断法，并尽快出台反外国制裁法实施细则，推动我国法域外适用的法律体系建设；二是通过在国家豁免、领事保护、对外投资、对外援助、涉外民商事纠纷解决等领域的立法，切实保护中国的海外利益；三是制定和完善移民、外国人在华工作、入籍归化等方面法律，保证外国人在华合法权益，增强我国人才竞争力和科技创新能力；四是通过立法明确国际条约和协定在国内法上的适用方式和程序，适时通过修宪程序纳入宪法之中。总的工作目标就是加强涉外法治体系建设，既强调执法司法合作的实践面向，把拓展执法司法合作纳入双边多边关系建设的重要议题，延伸保护我国海外利益的安全链；也强调涉外领域立法的基础作用，完善涉外法律法规，推动我国法域外适用的法律体系建设^①。

六 不断加大对外工作人才队伍的建设力度

对外工作人才队伍是全面推进中国特色大国外交的重要驱动力。从事对外工作的干部必须具有很高的政治素质，坚决维护党中央权威，准确理解并忠实执行党和国家的外交政策和方针，时刻忠于祖国、忠于人民，时刻将国家利益放在首位。同时还要有敏锐的政治判断力和政治领悟力，能够正确判断并科学把握快速变化和错综复杂的国际形势，有效应对各种风险挑战。为此，从事对外工作的干部必须具有很高的业务能力。一是需要掌握系统的专业知识和专门的外交技能，精通主管的外交业务领域，成为专才。二是成为百科全书式的人才，具备多方面知识和技能。三是具备统筹国内国际两个大局的能力，能够用好国内国际两种资源，利用国内国际两类规则，以内政为依托做好外交工作，以外交为手段服务国内建设。四是具备高超的语言能力和跨文化沟通能力，用外国人听得懂的语言和

^① 莫纪宏、徐梓文：《为涉外法治提供坚实立法保障》，载《光明日报》2022年4月1日。

方式阐述本国立场、说服谈判对手、讲好中国故事，提升中国在国际社会的话语权。

习近平总书记对对外工作队伍的政治素质和能力水平提出了明确要求：永葆对党忠诚、为国奉献的赤子心；永葆开拓奋进、担当有为的事业心；永葆主动学习、自我革新的进取心；永葆党要管党、从严治党的责任心^①。上述指示对持续提高我国对外工作干部队伍的能力水平指明了方向。

一是强化党管人才原则。加强党对干部和人才的管理是加强党的全面领导的重要组成部分，也是抓好干部人才队伍建设的根本保证。加强党对对外工作人才队伍建设的领导，就要按照党管人才、党管干部原则的要求，规划好对外工作人才队伍发展。既立足现实工作和现有队伍的实际，又考虑未来事业发展的需要。运用先进的人力资源管理技术，构建系统规范、运转高效的人才管理体系，为优秀人才脱颖而出创造良好的制度环境，培养造就一支政治素质好、具有家国情怀和国际视野、专业能力强、综合素质高的对外工作人才队伍。

二是完善人才管理机制。人才队伍建设是个系统工程，涉及人才选用、培养、激励等环节，针对新时代中国特色大国外交对高素质人才的需求，应在坚持党管干部的前提下，完善人才管理机制，确保对外工作人才队伍建设取得良好成效。要不断改革和完善选用、培训、轮岗交流和竞争激励等机制，做到人尽其才，才尽其用，确保整个对外工作干部队伍充满活力。

三是提升外交人才素质和能力。从事对外工作的干部肩负着维护国家利益、促进国际合作的神圣使命。因此，必须挑选“最忠诚、最可靠、最有才干的分子”从事外交工作，并在工作中不断提高从事对外工作的干部的政治素质和业务能力。

结 语

中国在对外工作中坚持党的领导，是由党的性质和宗旨决定的，是历史和人民的选择，也是实现中华民族伟大复兴的根本保证。坚持党对对外工作的集中统一领导，关键在于坚持外交大权在党中央，这是实现党对对外工作集中统一领导的核心原则和根本体现。坚持外交大权在党中央，就要做到提高政治站位，加强

^① 《习近平谈治国理政》（第三卷），第422~423页。

理论武装，不折不扣贯彻落实以习近平同志为核心的党中央制定的对外路线方针政策和各项决策部署，在对外工作中深刻领会“两个确立”的决定性意义，切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，把“党管外事、党办外交”的优良传统发扬光大。

党的集中统一领导是中国外交的最大政治优势，中国特色社会主义是中国对外工作的源泉和根基。只有毫不动摇坚持党对对外工作的领导，坚定不移走中国特色社会主义道路，才能始终保持中国对外工作的政治本色，使之聚焦党和国家的中心工作，在错综复杂的国际形势变化中保持定力、把握主动。

新时代的中国对外工作坚持和运用习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，在习近平外交思想科学指引下，以元首外交为引领，以体制机制改革为保障，以推动形成和巩固对外工作大协同格局为目标，以提高对外工作的法治化水平和加大对外工作人才队伍的建设力度为抓手，以更宽广视野、更开放胸襟、更积极姿态，担当世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，开辟了国际关系理论与实践的新境界，书写了人类政治文明进步的新篇章。

人民群众是我们党的力量源泉，也是中国外交的力量源泉。中国外交始终保持人民外交本色，践行全心全意为人民服务宗旨。外交工作一头连着党和政府，一头连着海外中国公民和国内千家万户，已经成为党和政府关心的重点、人民群众关注的焦点和舆论媒体关注的热点。中国外交始终不能脱离人民，不能忘记人民，不能忘记党的根本宗旨，始终保持人民外交本色，努力开创无愧于人民的事业。

(责任编辑：聂保诚)