

# 新中国商会外交的特点与成就

■ 成亚曼 / 文

商会作为重要的社会中层组织，是市场经济发展的产物。商会和中国外交的渊源可追溯至 20 世纪初，新式商会刚建成便立即投入外交领域，在动荡的局势中，商会外交显得异常坚韧与活跃。新中国成立后，商会经过改组改建，形成了以“工商联”和“贸促会”为两条主线的新商会体系，同各国的贸易团体展开了广泛的合作，为当时正在遭受西方经济封锁和禁运的中国找到了外交突破口。改革开放后，尤其是中国加入世界贸易组织后，商会的国际交往职能日益凸显，已发展成为活跃在中国外交舞台上的重要力量。

## 何谓“商会外交”

商会是随着商品经济的产生和发展而逐步兴起并演变成成熟的。自 17 世纪初法国最早成立商会以来，<sup>[1]</sup> 这种组织形式迅速传播到其他商品经济比较发达的国家。随着全球贸易的兴起，国际商会于 1919 年应运而生，总部设在法国巴黎。中国早在唐宋时期就已经具备相当规模的“行”或“行帮”<sup>[2]</sup>，这类商业组织的存在符合了中国人同乡而聚、同业而集的社会运行方式，主要形式包括同业公会、商人会馆、公所、帮会等。由于中国资本主义商品经济出现得较晚，现代意义上的商会直到 20 世纪初才在中国出现<sup>[3]</sup>。同旧商会相比，新式商会在

组织体系上更加完整和规范、法律地位更加明确、组织运行方式更加民主和公开。1949 年之后，根据社会主义基本性质的要求，分散的各类民间商业组织经过改组改建和统一整合后，成立了新的商会组织体系。

商会的活动和交往范围是由贸易的业务拓展范围决定的。随着全球市场的兴起，商会的活动不再囿于主权国家边界，而是愈加频繁和深入地参与国际交流与合作，同时服务于主权国家的经济利益和外交战略。商会为了在全球市场中寻找更优的发展空间和合作伙伴而迈出国门，同别国的政府、商会、企业或个人开展交流与合作，这在贸易全球化深入的时代成为许多商会理性选择的结果。在这些交往活动中，商会作为半官方或非官方机构的商业组织发起和参与，以主权国家外交政策为原则和目标，同各国政府或组织进行的正式交往活动，称为商会外交。商会外交常常就相关商业问题交换看法，寻求问题的解决方案，对推进主权国家间的关系产生直接或间接的影响。它是商业和外交的交叉产物，是政府和商会在外交领域互动的过程，是主权国家“大外交”<sup>[4]</sup>的重要组成部分。

## 新中国商会外交的主体结构

新中国成立后，西方国家对中国实行了经济上的封锁和禁运政策，中

国的对外交往和国际合作因此受到严重阻碍。当时的中国政府决定组建一个能尽快打开对外交流和合作通道的组织机构。在这种背景下，中国国际贸易促进会（简称贸促会）于 1952 年 5 月应运而生。贸促会是带有商会组织性质和特点的民间组织。贸促会的建立与中国外交的目标紧密相连，自建国至今一直活跃在中国外交前沿，完成了许多重大外交使命。

中华全国工商业联合会成立于 1953 年，简称全国工商联，又称中国民间商会，是中国共产党领导的面向工商界、以非公有制企业和非公有制经济人士为主体的人民团体和商会组织<sup>[5]</sup>。全国工商联是具有中国特色的民间商会，它对内是中国共产党进行统一战线工作的重要人民团体，其主要对象是私营工商业者；对外是全国性的民间商会组织，与各国全国性质的商会及港澳台地区的商会组织为对应机构。作为辅助中国政府治理的全国组织，工商联将外交纳入主要任务范围<sup>[6]</sup>，伴随着国家政策和外交目标的变化经历了中国商会外交的全过程。

改革开放以后，各种同业公会、进出口商会、地方商会、专业性商会等迅速发展起来，突破了原有整合的商会体制，发展出多元庞杂的商会组织架构。比起全国工商联和贸促会在改革开放前的外交，这些形式多样、

规模不等的商会组织进行的对外交往更多带有民间交往的性质,对外交往的领域更加具体和专业,交往的目标更多偏向经济贸易,交往的对象也扩展到国外的政府、商会、企业、个人等多个层次。商会从“贸促会”和“工商联”的双线,发展到由众多行为体参与的外交网络,此间半个多世纪的历程是与跌宕起伏的中国政府外交相伴相生的。

### 新中国商会外交的特点与成就

随着国内大政方针的调整和外交重点的变化,商会外交的目标有很大不同,参与外交的方式也随之调整。把握商会外交的特点是理解新中国商会外交史的核心。

**特点一:落实国家政策,助力政府外交。**商会并不是经济实体,它的职责核心在于为企业服务。当政府总体外交方针有利于维护本国商业利益、改善商业环境、保护本国工商业者时,政府外交目标就与商会利益达成了一致。作为商业领域的组织者和领导者,商会实际上协助了政府的治理,因而商会通常都在主权国家相应的外交政策规范之下开展外事活动,受到政府的指导和约束,遵循政府外交方针。

新中国商会在国际交往中紧密配合政府的行动,落实国家外交政策。1956年4月,应邀以观察员身份出席国际商会亚洲与远东事务委员会第五次会议的中国代表、中国国际贸易促进委员会副秘书长舒自清在万隆会议上宣布,由于会议委员会也邀请了台湾政府的商会代表,中国代表团向会议提出抗议,并且决定不参加会议。<sup>[7]</sup>此时的中国依旧在外交上面临着严峻的形势,历史上的弱国形象影

响着其他国家对中国态度,蒋介石政府凭借在大陆统治时期的对外联络关系同共产党政府在国际舞台上争夺着外交空间,中国商会在这种不友好的国际环境下与中国政府的目标是一致的,都是要获得国际社会对新政权的尊重和支持。商会代表团在各国的同行业和对等组织中积极寻求合作和支持,拓展外交空间,争取国际社会的理解和尊重。

**特点二:延伸时空维度,扩展外交范围。**商会外交虽然受政府的规范,但绝不仅是政府外交的跟随者。商会作为外交系统的中层组织,是企业商人的联合,具有部分民间性质,因而可以更加灵活和频繁地开展外交活动,其外交形式也更容易调整,表现在外交实践上,商会往往能够在国家间正式外交关系之外同别国展开交流,也能够在政府间对话正式开始之前成为国家间交往和合作的主要渠道,在时间和空间的延展性上都具有独特的优势。同时,商会承接了政府外交的部分权威性,在外交实践中往往是国家间正式交往的前奏和基础。

新中国建立之初,需要在零基础上逐步发展和建立同其他国家的正式外交关系,商会能够不囿于此,开展广泛的外交活动,显示出政府外交之外的优势。在中美正式建交以前,中国贸促会一直是两国间贸易的中方窗口。商会凭借经贸交往的优势,先后同日本、奥地利等国的有关团体签订了民间贸易或经济关系的协定,同有关组织相互在对方首都设立商务代表处,为日后的建交奠定了坚实的基础,典型的就包括同菲律宾、奥地利、日本和澳大利亚等国家的建交过程。

**特点三:弥补政府缺失,稳定政策波动。**国家的外交方针往往受到国

际形势变化、国内政权更迭、政府人员换届、突发紧急事件等冲击和影响,使得政府外交政策在一些情况下产生巨大的波动或短时间的空白,此时作为外交中层组织的商会可以通过自身的外交努力保持甚至适当修复国家间的外交关系,保留国家之间的对话和合作渠道,充当政策波动和关系变化的“缓冲层”。以商会为桥梁建立起来的复杂交织的国家间关系有助于政府外交的绩效提升,能够促进平稳、连续和相互依存的国家间关系。1966年起,由于受到“文革”的冲击,该时期的商会外交带有明显的极左外交思想特征。尽管如此,中国商会的驻外机构在特殊政策环境下表现出了维持国家对外关系的独特作用。由于当时的政府外交严重脱离正常轨道,驻外外交人员被陆续召回,政府外交机构基本无法开展正常的外交工作,商会所维系的经贸关系在国家对外交往方面就显得异常宝贵。尤其是在“文革”后期,商会外交获得了全面的发展,中国商会代表积极落实“三个世界”思想,逐步打开了中美关系的大门,有效发展同西方国家的关系,正式接待了墨西哥国民商会等几十个外国商会组织的正式访问,中国商会也经常赴波兰、荷兰等地交流访问,这些活动客观上为改革开放之后的外交提供了有利的环境。

**特点四:人员构成多元,外交方式灵活。**许多商会的前身就是有着近百年历史的传统商会,历来和海外经济界、企业家有着长期交往和密切联系,便于同海内外工商社团和工商界人士联系和合作。因而商会长期以来一个重要外交角色就是充分运用这些有利条件,广交朋友、加强联系、增进友谊。商会外交的参与者多是商

业人士、企业管理者和商会领导人等非专业外交人士,他们的身份背景更加多元化;比起政府外交人员的谨言慎行,商会外交参与者更容易通过参观、访问、交谈、联系等非正式方式开展交流合作。商会往往可以利用人员构成方面的优势,以多样而灵活的外交方式开展民间外交。

以促进海峡两岸交流为例。各地商会开展的民间外交形式多样,包括组织在台湾有亲友的成员召开各种座谈会、茶话会、赏月会、联欢会等,阐述政府方针政策,听取意见,加深了解,增强团结;做好来访的台湾同胞和有关人士的接待工作;积极协助落实对去台人员亲属的政策等。

通过民间渠道加强对外宣传工作,也是商会的一项重要外交内容。在对外联络和经济合作交往活动中,商会把宣传中国建设、改革的成就和宣传国家对外开放政策、“一国两制”方针的工作摆在重要位置,充分运用民间渠道的优势把接待交往与宣传工作结合起来,特别注意运用事实和典型事例的宣传。

**特点五:性质地位独特,外交平台重要。**随着商会组织之间交往的日益频繁及商会在外交方面影响力逐步提升,国际间形成了一些以商会为主体的外交机制,商会在活跃的多边外交中具有不可替代的重要地位。中国商会通过参与国际商会、世界贸易组织及亚太经合组织等国际组织加快了融入世界贸易体系的进程。<sup>[8]</sup>在中国申请加入国际商会的八年历程中,中国贸促会与国际商会成立了双边合作委员会,举行了多次双边高级会晤,使得国际商会成员认识到接纳中国人会对于国际经贸事业的必要性和紧迫性。1994年11月,中国170家创始

会员正式以中国国家委员会的身份和资格加入国际商会。中国加入世界贸易组织之后,商会以“继续为国家的外交、外经贸战略服务”为主要目标,在国际合作及争端解决中的主体地位进一步显现,外交灵活性和独立性增强,商会外交从政府性向民间性拓展。

近年来,中国商会逐步从单纯加入和参与国际多边机制向尝试举办和主导一些重要的国际会议转变,提升了中国商会的国际影响力和外交话语权。2002年,国际商会(ICC)亚洲地区会议在北京召开,该会议由国际商会和国际商会中国国家委员会共同举办,是中国商界与国际商界进行的重要对话和交流。2010年上海世界贸易博览会的召开为中外商会的交流合作提供了更为广阔的平台。中外商会高峰论坛等由中国主办的商会合作平台是尝试创立商会外交机制的成果。

### 商会外交对中国新外交的启示

正处于转型时期的中国外交面临多重复杂的使命,外交服务于经济的目标趋于多元化,变量逐渐增多,国家层面的外交已经无法完全地顾及各阶层、各行业的利益;中国迅速强大的经济实力必然要求中国新外交能够对国际上各个层面的外交要求给予有效的回应,这就同时需要中国运用“智慧和想象力”形成外交转型过程中的“巧力”,推行更加注重合作、协调、共赢的新外交,发展出符合国情、立足现代、面向未来的创造性和前瞻性外交。

面对新情况下的新使命,中国外交必须突破原有的政府外交单线模式,充分发挥商会等中层社会组织的作用,建立立体式的外交组织体系,由政府外交负责国家间外交关系的方

向、调整和发展,由各级商会分散外交压力、逐级落实外交政策,通过中层组织将国家宏观外交与企业分散的涉外交往紧密联系起来,形成上下联动的立体式外交体系,尤其是在当今的国际舞台上,很多国际机制更适合由商会出面参与,增强商会的外交能力有助于中国灵活对等地参与国际事务,促进外交更好地为世界和平服务,为国内经济发展服务,为中国新型国际形象服务。■

(作者单位:香港中文大学政府

与行政学系)

(责任编辑:魏银萍)

[1] 陈清泰. 商会发展和制度规范 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1995:1-37.

[2] 陈清泰. 商会发展与制度规范 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1995:11.

[3] 洪振强(2004年)研究认为,最早明确提出在华设立商会的是通晓中西的钟天纬(1889年),后通过郑观应(1895年)、张謇(1896年)和吴桐林(1897年)等人力主创办商会的努力,从创办方法和组织系统上突破了单纯的商人结群思想,推动了中国政商界对于商会的认识。洪振强. 近代中国对商会的早期认识述论 [J]. 安徽史学, 2004, 2:52-60.

[4] 黄金祺. 什么是外交 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2004: 3. 外交可以分为狭义外交和广义外交,前者指的是国家元首、政府首脑和外交部系统从事的外交,也称严格外交,俗称“小外交”;而广义的外交可以包括一国政党、议会、军事、经济、文化等政府部门和地方政府部门,以及民间各个领域旨在促进国家间关系和以主权国家为主体所进行的一切“心中有国”的对外交往,俗称“大外交”。

[5] 中华全国工商业联合会. 中国商会发展报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.

[6] 中华全国工商业联合会第十次会员代表大会总会 [S]. 2011-03-11.

[7] 国际商会亚洲与远东事务委员会在万隆开会,我国代表舒自清抗议会议对我国的不良态度 [N/OL]. 人民日报, 1956-04-07.

[8] 孙学凌. 坚持改革开放,团结工商业界发挥新时期工商联的积极作用——在中华全国工商业联合会第六届全国会员代表大会上的工作报告 (1988年11月27日)。