

# 协商性外交：全球治理的新外交功能研究

赵可金

**[内容提要]** 全球化改变了外交存在的环境，外交不仅是国家建设的重要功能之一，也成为国际体系和国际社会的功能之一。从国际环境的变化来看，国际制度与全球公民社会的兴起，分别从顶层和基层改变了现代外交赖以立足的生存环境，15世纪以来先后经过意大利人、法国人和英国人设计的现代外交正在发生制度性转型，外交的国际法原则和游戏规则开始受到严峻挑战，正在走向一种新的形态，即协商性外交，协商性外交将挑战国家主权平等、不干涉内政、内外有别等传统外交游戏规则，构建一种不同于国家外交体系的新外交体系，此种外交体系将以维护国际公平正义为宗旨，强调国家与国家之间、国家与非国家行为体之间以及非国家行为体之间的积极对话和审慎协商，共同推动国际体系和国际秩序向着公正合理的方向发展。

**[关键词]** 全球化 现代外交 协商性外交 全球治理

## 一、导论

全球化改变了外交存在的社会环境。自威斯特伐利亚体系确立以来，整个世界以主权国家为基础，构建了国家共同治理的秩序。外交作为主权国家的职能，其存在的环境主要是其他国家的政府和国际组织构成的国际社会，而职业外交官则是处理国际事务的主体。

然而，随着全球化的发展，跨国公司、全球媒体、宗教跨国运动、国际非政府组织、甚至普通个人都成为国际社会中影响力日益重要的角色。步入20世纪后，国际组织和国际制度日益发展，多边外交成为当代外交发展的强劲潮流。<sup>①</sup>20世纪中后期以来，

以国际非政府组织为主导的全球公民社会也纷纷走向全球治理舞台，呼吁分担责任，重构世界秩序，进一步冲击了现代外交体系，公共外交、媒体外交、网络外交、环境外交、宗教外交等一系列新的外交形式不断走向成熟，外交越来越成为国际体系和国际社会的功能之一。<sup>②</sup>如何从外交环境的变化考察外交功能的发展，进而考察外交形态的变革，特别是考察国际体系变化带来的外交功能的新变化，是本文的主题。

## 二、20世纪以来的“制度化运动”

20世纪以来，西方国际关系呈现出制度化和组织化的趋势。其中，推动这一趋势的重要理念就是多边主义。一方面，多边主义

可以被看作一种国际互动方式,所谓的地区多边主义或全球多边主义基本是指这种意义上的多边主义。另一方面,从国际互动层面理解的多边主义不是从一个国家的对外政策战略,而是从整体角度强调多边的制度结构,考虑国家之间的互动方式,尤其是考虑制度性因素对国家之间互动的影响,故可以称之为制度性多边主义。<sup>③</sup>从制度的作用来看,从国际体系层面理解的多边主义,实际上是一种制度框架中的多边主义。多边主义在国际社会生活中的兴起体现为20世纪以来国际制度力量的崛起,对于这一趋势,有不少学者称之为“走向制度化运动”。著名法学家戴维·肯尼迪(David Kennedy)认为,“走向制度化运动”指的是向正式的国际组织方向发展。<sup>④</sup>

其实,人类社会的发展史从本质上就是一个不断组织化和制度化的过程,人类社会一直处于制度化的过程之中。令人困惑的是,近代以来的制度演进以民族国家制度的确立为标志发生了一次断裂——国家内部有严密的权力等级制度,但国家之间缺少严密的制度约束,进而呈现出无政府状态。此后,不少学者就想当然地认为国际无政府状态就是一种无秩序和制度缺失的状态。实际上,“无政府状态=无制度状态”的假定是错误的。人们无法否定的一个事实是“尽管不存在任何合法的权威可以实行强制,国际舞台上的行为者都承认游戏规则,尊重正式的和非正式的调节机制,接受义务约束,遵守合作惯例,而且可以预见的方式行事。”<sup>⑤</sup>在明确主权的最高权威地位之后,1648年的威斯特伐利亚和会确立了召开大规模国际会议以处理国家间事务的制度。1815年的维也纳和会正式确立了国际会议解决国际问题的制度。著名的英籍匈牙利经济史学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)在其名著《大转型:我们时代的政治和经济根源》一书中指出,19世纪的欧洲是由四个制度支撑的,即均势体系、金本位制、自我管制的市

场和自由的国家,而且这四项制度是维系1814年到1914年“百年和平”的支柱。<sup>⑥</sup>从19世纪中叶以来,管理国际事务各个方面的国际制度迅速发展,在交通、电信、邮政、司法等领域逐步建立起了一系列国际组织机构。特别是第二次世界大战之后,以联合国为核心的各种国际组织、国际条约、非政府组织大量产生。在1909年,全世界只有37个政府间国际组织和176个非政府国际组织,到2002年,全世界的政府间组织增加到2600多个,国际非政府组织增长到将近7080个。<sup>⑦</sup>如果算上没有正式组织机构的国际制度,这一数字会更多,而且目前一直处于增长之中。在某种意义上,国际制度改变了国际社会的发展方向和进程,使国际社会逐渐处于一种制度化的有序状态之中。

关于国际制度的理论的历史更是源远流长。从17世纪“有组织的和平主义思潮”和国际法思潮,到当代的功能主义、新功能主义、联邦主义、政府间主义,一直到20世纪70年代的国际机制理论、80年代的国际体制理论和90年代的国际制度理论以及无政府治理理论,贯穿其中的一条不变的线索就是如何为国际社会寻找到一条可行的、渐进的、通过国际制度进行治理的发展途径。<sup>⑧</sup>不过,关于国际制度的概念,学术界却众说纷纭。“国际制度”概念在1975年由恩斯特·哈斯(Enst Hass)和约翰·鲁杰(John Ruggie)提出,但在使用中却引起了较大的混乱,甚至被一些学者批评为“赶时髦”。<sup>⑨</sup>1982年,部分西方学者曾就该术语的定义专门开过一次讨论会,会后由美国学者斯蒂芬·克拉斯纳负责起草该术语的定义,他认为,国际制度是“在一定的国际关系领域中汇聚了行为体期望的一组明确或含蓄的原则、规范、规则和决策程序”<sup>⑩</sup>。不过,该术语同其他相关术语的关系仍存在模糊之处。从一些西方学者对国际制度定义的讨论中可以看出,国际制度的定义分为狭义和广义两种。狭义的国际制度主要指的是规范国

际某一领域的行为规则，而广义的国际制度则是指有关国家在某一问题上进行合作或协调的机制。笔者认为，现有的国际制度应该从广义上界定，即指的是存在于国际社会约束行为者的“游戏规则”，具体来说，国际制度主要包括三个组成部分：一是正式的国际制度，它们由国家精心设计，具有明确的规则，并为一定目的服务，能够监督行为体的行为并对其作出反应。例如，在联合国系统中就存在着大量国际法原则和规则；二是非正式的国际制度，特别是国际惯例。这是指具有隐含规则的非正式制度，这些东西尽管没有明确的制度形式，但能够塑造行为体的预期，使行为体能够彼此理解，并自愿协调它们的行为；三是保证国际制度得以贯彻执行的运行机制，主要是不同政府间达成的确保国际法原则和国际管理得以实施的明确规则，这些规则经过政府同意，构成了适用于国际关系特定领域的制度。<sup>①</sup> 比如在人权、气候、核不扩散、金融、海洋等领域存在的国际机制。

从国际制度的产生来看，最初的国际制度是在双边主义的框架中产生的，但许多是在单边主义的主导下形成的。比如维也纳和会产生了遵守 1815 年领土安排和维护现状的最后决议，它是一个建立带有制度色彩的多边主义的案例，但是它的达成更多地依靠不同国家之间的秘密外交。第一次世界大战之后诞生的国际联盟，是第一个具有实质意义的多边主义制度框架，尽管它在一定程度上是在美国主导下形成的。西方学者普遍认为，一战和国联的成立是西方外交的一个重要转折点，其最重要的标志就是强调国际法和国际规则的重要性，施行高透明度的多边外交。二战结束以来的联合国、国际货币基金组织、世界银行、关税及贸易总协定等国际制度的核心就是多边主义，不仅如此，一些地区性的国际组织和国际制度，比如欧洲共同体、东盟、美洲国家组织、非洲统一组织等，都是典型的多边主义制度。20 世纪

70 年代以来，国际制度中的多边主义日益兴盛，这直接带来了作为新外交形态的多边外交的兴起，并成为 20 世纪中后期各国外交的重要组成部分。

值得指出的是，已有的大多数国际组织和国际制度的一个明显特点是它们都是建立在国家主权基础之上的。不管是双边主义的产物，还是单边主义或多边主义的产物，已有的大多数国际制度都是政府间合作的产物，主要体现主权国家的利益和要求。这是 20 世纪以来所产生的国际制度的根本特征。学术界将此种国际制度框架内的多边主义称为“老多边主义”（The Old Multilateralism），它是一种“自上而下”的多边主义。老多边主义又被称为“自由国际主义”（Liberal Internationalism），主要体现在威尔逊主义指导下建立的国际联盟、罗斯福首创的联合国以及国际货币基金组织和世界银行等制度、联合国宪章规定的有关原则上，比如维持国际和平与安全、发展国家间友好关系、推动在经济、社会和文化事务上的国际合作以及促进人权等。从老多边主义所涵盖的内容来看，有两点应特别引起注意。一是老多边主义的功能。诚如约翰·鲁杰提出的“深层组织化”原则（deep organizing）所指出的那样，老多边主义的功能是双重的：一方面它可以平衡强权国家，一定程度上维护了国家主权和不干涉内政等原则；另一方面它还可以强化组织平等的观念、制度文化的权威以及某些行为的规则等。二是老多边主义尤其突出国家中心的特征，对于国家间的平等以及推动国际政治民主化具有十分重要的意义。因此，老多边主义的外交从根本上算不上一种新外交，其核心逻辑仍然是主权国家的意志和利益，并不反映国际体系的意志和利益。<sup>②</sup>

### 三、全球公民社会与“制度性危机”

20 世纪中后期全球公民社会的兴起，是

冲击现有外交环境的最根本力量。全球化发展和全球公民社会兴起,对以老多边主义为主导的国际制度产生了巨大的冲击。越来越多从事多边主义研究的学者开始注意到这一问题,他们认为,在许多方面,老多边主义外交即使不能说已经完全过时,至少已经在很大程度上面临失效的威胁。特别是随着发展中国家和非政府行为体复杂性的增加,通过国际组织这一制度形式进行多边合作的“俱乐部模式”(club model)——它体现的是富国主导制度设计的“内嵌式自由主义”(embedded liberalism)——由于“民主赤字”而逐步丧失了合法性,越来越难以维持。<sup>⑬</sup>对此,约翰·鲁杰的看法最具代表性,他指出“简单而言,战后建立的国际制度,包括联合国在内,是为国际世界而建立的,建立国际制度的主要目的在于减少国家之间的外部摩擦;然而我们今天的挑战是设计涵盖范围更广的全球治理的形式。”<sup>⑭</sup>

鲁杰的观点在学术界还是颇有市场的,不少学者就此提出了自己的看法。比如西班牙学者阿隆索(José Antonio Alonso)就认为,有五个因素推动了国际制度的变迁:一是全球化的发展要求更深入的国际合作;二是全球不平等结构要求给予发展中落后国家必要的关注;三是国际公共资源的管理;四是普遍的人权保护和社会权利关注要求国际制度变革;五是全球公民社会部门的参与热情及其组织的一系列活动。<sup>⑮</sup>在上述五个因素的推动下,老多边主义正向着新多边主义转型。罗伯特·基欧汉、安德鲁·F.库珀(Andrew F. Cooper)等人也分别从理论和案例分析的角度就全球公民社会兴起对国际制度的影响进行了有意义的分析。尽管不同的学者对此所持的观点并不完全一致,但他们大都认为,全球公民社会的崛起显然是导致老多边主义及由其主导的国际制度面临合法性挑战的一个重要原因。

接下来的问题是,随着全球公民社会的发展,现有的国际制度究竟面临着哪些合法

性的挑战?笔者认为,现有的国际制度主要在以下三个方面存在着合法性缺陷。

首先,由于现有的大多数国际制度忽略和漠视全球公民社会部门的参与,使得国际制度存在程序合法与分配结果不公平的悖论,致使国际制度成为某些大国牟取私利的工具。大多数国际制度的程序合法性基础是主权国家的支持,特别是某些大国的支持,一旦一些大国出于自身利益的考虑而拒绝支持国际制度,国际制度的合法性便不复存在;同时,一旦这些大国为了谋求霸权或者意识形态利益而操纵国际制度,国际制度便成为这些大国谋求私利的工具。即使这些大国并不具备这样的意图,由于弱小国家在各项指标上均不及发达国家,如果发达国家将某些标准设置为国际制度认可的普遍标准,对弱小国家也是不公正、不合理的。<sup>⑯</sup>这些问题是20世纪70年代以来发展中国家与发达国家争论的焦点,也是国际制度合法性缺陷的关键所在。

其次,国际制度代表性的不足和责任感的缺失,使得国际社会的边缘群体和弱势群体的利益无法表达。人们常常提出这样的质疑:国际制度所作的决策究竟应该向谁负责?由于国际制度内部不存在权力的分割,也就没有相应的权力制衡,所以在这一方面往往缺乏有效的监督机制,而且那些国际组织的官员的责任感与国家公务员相比还是相距甚远。<sup>⑰</sup>与责任感相关的是代表性问题,这在联合国的双层结构中表现得很明显:一层是由形式上平等的国家组成的联合国大会,另一层是由一小部分政府组成的安理会。<sup>⑱</sup>如果要使联合国更加民主,这两层都需要加以改革。联合国大会是世界各国政府表达意见的论坛,但这里所实施的“一国一票”原则未必就合乎民主,因为按照这样的模式,一个马耳他公民所拥有的投票权是一个中国公民的一千倍,<sup>⑲</sup>这与“一人一票”的原则是相背离的。安理会的组成结构在联合国成立的初期是具有代表性的,但随着成员国数量

的不断增加，地区性乃至世界性大国的崛起，原有结构已经无法全面反映出当今的世界政治格局，因此安理会的代表性亟待加强。事实上，在相当多的国际场合，国际制度的决策不是靠投票决定而是靠主要国家之间的共识来决定的。有学者曾批评世贸组织的决定往往是由美国、欧盟、日本和加拿大（“四巨头”）主导，通常只有约 20 个国家参加休息室磋商会议的决策。国际制度的此种不合理的制度规则不仅将弱小国家的利益排除在外，更剥夺了一些弱势群体和边缘群体表达利益的机会。众所周知，国家的政策是少数服从多数的民主程序的结果，少数派的利益很难在国家的框架内得以体现，即使在一个民主国家中，身处少数地位的公民虽然拥有投票权，但仍会被多数票压倒。由于国际制度大多以主权国家作为基础行为体，在制度设计上缺乏对边缘群体和弱势群体的关照，因而失去了在它们那里的合法性基础。

再次，国际制度缺乏强制力导致执行机制的软弱，最终使得国际制度成为一纸空文。已有的大多数国际制度存在的一个最大问题就在于缺乏主权国家那样的强制力作为后盾。通常情况下，人们接受且赞同国内社会制度的约束，原因主要在于国家拥有政府，政府具有绝对的权威和强制力。然而，在当前的国际社会，国际制度的实施并不存在一个最高的公共权力机构，而是依靠私人机构（个人、组织或主权国家）的行动来维护。在更多的情况下，各个国家一般并不从公共利益的角度来考虑制度的“司法行政”问题，而是从国家自身利益最大化的逻辑出发，使得国际制度的条文名不副实，如果各国对践踏国际制度条文的行为置若罔闻，国际制度将寿终正寝。

国际制度的上述合法性缺陷在全球化背景下日益突出。随着全球化的发展，国际公共事务大量增加，对国际制度的冲击也日甚一日，各个国家从自身利益最大化出发处理

国际事务，最终导致了国际制度的合法性危机。而全球公民社会部门的兴起，推动着国际制度的合法性缺陷转变为合法性危机。21 世纪初爆发的伊拉克战争表明，以推翻另一国家的政权为目标的军事行动再度动摇了人们对国际秩序的基石国家主权和不干预内政原则的信念，打击了人们对国际社会中有解决全球冲突机制的信心。<sup>②</sup>时下正在讨论的叙利亚问题和联合国改革问题，从根本上来讲也是当前国际制度面临合法性危机的一个重要征兆。

总之，由于国际制度存在强烈的权力政治色彩和先天性的“民主赤字”、“正义赤字”、“执行短缺”等问题，这些决定了国际制度从一开始就潜伏着合法性危机，全球公民社会的崛起和全球化的发展只不过使得危机表面化和严重化而已。从现有的国际关系理论来看，无论现实主义、自由主义，还是建构主义，甚至其他还不成气候的理论，对此都没有提供有效的答案。国际制度的合法性危机，向国际体系提出了寻求新外交职能的迫切要求。

#### 四、治理性外交

尽管外交可以追溯到古希腊神话时期，但多数世界史学家认为，现代外交是在新的国家体系中与现代战争一起产生的。<sup>③</sup>15 世纪以来，经过意大利人、法国人和英国人的设计，国家之间确立起依赖职业外交官开展职业外交的范式，所有双边事务都通过职业外交代表机构协调和处理，国与国的交往采取“整体打包”的方式，由职业外交部门和外交官代表国家一揽子解决，推动外交关系的整体发展。<sup>④</sup>此种外交的双边主义思维与国际关系发展的“深度”和“广度”密切相关，当双边关系发展的深度和广度还停留在政治关系发展的初级阶段时，两国关系的发展会更依赖于此种“整体打包”的方式。

然而，全球化和信息化的发展使得维系

职业外交范式的国际政治环境发生了巨大变化。一方面,双边关系的发展已经深入到经济、社会、文化、科技、环保等深层领域,诸如金融危机、商品倾销、恐怖主义等低级政治问题越来越成为外交议事日程中的关键问题,单纯依赖外交部门已经无法有效解决这些问题;另一方面,以国际禁雷运动和国际刑事法庭为主要代表的全球公民社会部门走上了国际政治的舞台,它们将自己的政策议题带到了国际政治中,改变了国际政治的性质,传统的政府间外交范式对此已经不敷为用。政府间外交范式受到上述来自内外两个方面的力量冲击,呈现出一种新的趋势,即外交议题多样化、专业化和部门化趋势。<sup>②</sup>

因此,强调机制化的治理外交成为一种重要思维。所谓机制化,是指现代外交的发展日益依靠外交部门与其他专业政府部门比如经济、贸易、教育、劳工、司法、国防等部门建立顺畅的工作运行机制,从而有效整合各政府部门的资源和能量,以适应外交议题多样化、专业化和部门化的趋势。为了应对这些转变中的问题,美国政府早在克林顿政府第一任期内就创设了负责全球事务的助理国务卿职位,主管国务院内部处理跨功能领域事务的几个机构,这些努力提高了这些部门处理专业性外交事务的能力。从第二任期开始,副总统阿尔·戈尔公布了一个更大的计划,将军备控制和裁军署、美国新闻署合并进国务院,通过国务院和国际发展署的部分功能合并,将这些机构的主要职能融入美国外交政策的网络之中。<sup>③</sup>同时,全球化还增加了吸纳其他政府机构和部门处理海外事务的需要,而且要求外交部门与之加强系统合作,特别是在经济、防务和司法领域。与之相适应,跨国问题的数量、等级以及复杂性和协调安排要求改进对外交官的培训机制,特别是加强他们在国际金融、劳工、环境科学和司法领域的专业知识,这就是外交新思维中的机制化。

所谓治理外交,是指不仅国内各外交部

门要加强机制化合作,双边关系的发展更要强调通过建立机制谋求共同利益的增长,它是以议题领域为驱动的外交,而非以国家规格为驱动的外交。以中美关系为例,最初中美关系更多依赖《中美联合公报》来指导和规约双边关系的发展,随着90年代以来中美关系的深入,不仅双边关系走向机制化,比如建立了中美元首会晤机制、中美战略与经济对话机制、中美人文交流高层磋商机制等90多条对话渠道,而且中美关系越来越借助联合国、G20、亚太经合组织等多边机制协调政策与立场。尽管中美的政治体制不同、文化传统各异,但随着双边关系的深化,两国非政府组织、政府组织和各个领域的合作互动日益机制化,中美关系的发展已经越来越依靠实际运转的交往机制,而非仅仅依靠中美之间的战略定位,这是双边关系发展的新基础和平台。这些机制的共同特点是限定于某一特定的问题领域,围绕处理具体外交事务议题而建立了一套共同的国际行为原则、准则、规范和决策程序。目前,国家与国家之间的关系发展普遍产生了大量的类似机制,外交越来越成为一种机制化的合作行为。在全球化的时代,国家越来越强调共同利益和通过建立一系列机制来妥善处理具体外交事务领域中出现的矛盾和摩擦,这就是以“治事”为主要内容的治理外交。

治理外交作为全球化时代外交新思维的重要内容,相比传统外交具备四个重要特征:一是治理外交的理念针对的是具体的对外事务,而非特定的政府和一定级别的外交官员,无论存在矛盾和摩擦与否,都不表明两国关系存在什么重大起伏;二是治理外交必须建立机制,是一种机制化外交或者法治化外交。只要两个国家共同确立了外交机制,双方必须将其作为行为的最高准则,任何一方的背信弃义行为都将被视作不具合法性的外交行为;三是治理外交强调打破政府部门垄断外交的格局,注重引入公民社会部门的合作,建立新型伙伴关系,构成一个围

绕特定议题的外交工作团队；四是治理外交的行为基础是合作逻辑与共同利益，而不是像传统外交那样过于强调相对利益，坚持零和博弈的游戏规则。

随着全球化的发展，治理外交必将得到进一步加强，许多对外事务已经与国内事务密切联系在一起，越来越要求创设适当的机制将这些事务整合起来。一国同意遵守共同规则的同时，也需要获得其他国家遵守共同标准的承诺，比如在劳工法律、知识产权、环境保护、飞行安全和公共健康等领域。为此，一个国家必须与外国相应部门建立同样的机制和共识，以妥善协调有关标准。其他国家之所以愿意接受这些标准，并非仅仅因为他们寻求进入该国市场，也不是需要与主要世界大国建立良好的关系，而是因为它们认识到建立在这些标准上的公正和开放的体系是它们从全球化现象中获益的关键。这些合作有助于妥善解决经济发展、人口控制、自然资源等问题，这是不以任何国家的意志为转移的客观趋势。

## 五、协商性外交

在全球化、信息技术革命和全球公民社会崛起等力量的冲击下，民族国家的地位产生了动摇，政治忠诚、合法性、货币以及军队等权力受到其他行为体的挑战，权力的扩散十分明显。<sup>⑤</sup>面对新外部环境的挑战，作为国际制度功能的外交必然有所反应。从未来全球时代国际制度的合法性基础来看，外交功能发展的一个极其重要的方面就是如何将全球公民社会部门的利益要求通过制度化建设纳入国际制度框架之中，确立起与其相应的协商性外交功能。<sup>⑥</sup>

协商性外交是协商民主功能的外部化成果。20世纪中后期以来，在反思民主理论的基础上，欧美政治思想界提出了协商民主的理论。尽管叫法不一，比如“交流的民主”（communicative democracy）、“对话民主”

（dialogic democracy）、“共识民主”（consociational democracy）等，但强调的意思都大同小异，都看到了在代议制民主的基础上充分考虑社会协商和交流对话对于民主价值实现的重要性。哈贝马斯认为“协商政治的成功并不取决于一个有集体行动能力的全体公民，而取决于相应的交往程序和交往预设的建制化，以及建制化商议过程与非正式地形成的公共舆论之间的共同作用。”<sup>⑦</sup>由此，哈贝马斯指出，协商民主乃是这样一种程序主义的民主观，其核心在于：“民主程序通过运用各种交往形式而在商谈和谈判过程中被建制化，而那些交往形式则许诺所有按照该程序而得到的结果是合理的。”<sup>⑧</sup>它一方面表现为议会中的商谈制度形式，另一方面则表现为政治公共领域交往系统中的商谈制度形式。而那些非正式的意见形式，则通过立法过程贯彻在制度化的选举抉择和行政决策当中，由此，交换权力转换成了行政权力。<sup>⑨</sup>不难发现，哈贝马斯并没有完全抛弃代议民主制的基础，而是在代议民主制度肢体上补充了协商民主制度的增量部分，提出了协商民主的理念，并主张建立非政府的话语民主制度。协商民主不仅反映在国内事务治理中，也体现在国际事务治理中，全球治理需要确立由国家、次国家和非国家等众多行为体参与的一系列程序和规则，确立新的外交规范。近年来，在对外干预（部分反映着浓重的和平利益）、经济自由主义（如反映在有关《北美自由贸易协定》和《关贸总协定》批准事宜的争论当中）和环境事务（美国的非政府组织位于迫使世界银行能够对社会和环境产生反应的压力前沿）问题上，各国的公众舆论持续发生纷争。重要的是，将这些地方和跨国机构连接到一个全球性的政治进程当中，使它们与劳工组织和全球公民社会的其他进步因素关联起来，将会有助于为一种“新多边主义”奠定基础。这在1992年里约热内卢地球峰会和1995年哥本哈根世界社会峰会中得到了部分反映。<sup>⑩</sup>概括

来说,全球公民社会的兴起要求要求协商性外交体系朝着以下四个方面努力。

第一,反西方外交体系。当今世界,经济全球化的进程主要是由西方强国引导和推动的,国际社会各个领域的制度也主要是由西方强国制定的,基本上反映的是西方国家的利益,具有明显的亲西方属性。联合国、WTO、IMF、世界银行以及一些区域性合作机构等国际组织在维护世界和平和促进经济社会发展方面又无力承担起应有的责任。这些国际机构,或者缺乏应有的权限而行动能力不足,或者被发达国家把持而只专注于在世界范围内推进自由化。这些国际组织对贫困和边缘化等紧迫问题的解决或不予重视或无能为力。<sup>⑧</sup>要想解决国际制度中存在的有利于发达国家的不合理安排,首先要增强制度的法治化水平和对后发国家的支持和帮助,特别是要增强多边主义的逻辑。要在现有国际制度的基础上,适当增加发展弱国、小国、贫国的话语权和影响力,将国际制度建立在各国平等协商、确保共同利益的基础上,促进世界和平和全球经济相对均衡、稳定和顺利的发展。特别是在国际制度的普遍原则上,应当逐步明确在坚持国家地位平等和多数原则的基础上,保护少数国家的合法权利。最后,所有这一切都必须建立在明确的法理原则基础上,任何国家都不得超越国际制度所规定的边界。应当将国际制度建设成为一个处理国际事务的法治共同体,各个国家保留默认的权利,仅仅将公开承诺的权利让渡给国际制度及其行政机构。

第二,反国家外交体系。现有的许多国际制度存在的一个重大的缺陷是,成员资格由主权国家垄断,非国家行为体和次国家行为体没有表达意见的机会。非政府组织特别是全球公民社会的发展,要求国际制度打破原有的国家垄断成员身份的格局,创设包容广泛成员资格的制度元素,提高国际制度的社会化水平。1968年,联合国经社理事会通过了1296号决议,正式赋予非政府组织以

咨商地位,联合国的其他机构和其他一些国际制度中也逐步增设了这一规定。比如欧盟在1992年签订的《马斯特里赫特条约》新创立了欧洲联盟公民身份,条约规定,拥有欧盟任何一个成员国国籍的人都被视为欧盟公民。在条约中,关于公民在一体化进程中的地位的那一章被置于核心的地位,它保证了每一个欧盟公民在地区选举和欧洲议会选举时的选举权与被选举权,承认所有欧盟公民在欧洲联盟中的自由迁徙权和居留权,并且保证在没有他们自己国家的外交代表的欧盟以外的国家,为所有欧盟公民提供外交和领事保护。随后的《阿姆斯特丹条约》将欧盟公民身份进一步具体化,在维护欧盟公民的基本权利方面又朝前迈进了一步。像欧盟一样,增加公民社会部门的成员资格,是协商性外交的一个重要方向。

第三,反秘密外交体系。政治透明度是关乎国际制度合法性和效率的重要因素,特别是一些公民社会部门,由于长期从事某一领域的事务,在信息搜集、专题研究和专业知识方面具有天然的优势,对于维持国际制度的合理性和合法性意义重大。要保证公民社会部门的此种优点在国际制度中得以体现,一个最重要的措施就是提高国际制度的透明度和决策公开化程度。同时,提高透明度和公开化还有利于公民社会部门开展监督,意味着决策、规则的制定和实施过程中的所有争议和推理都应公诸舆论,减少某些大国和强势利益集团操纵国际制度牟取私利的机会和空间。公开化和透明度是协商性外交的重要原则。

第四,反政府外交体系。要弥补国际制度缺乏强制力保障的缺陷,唯一可靠的办法就是扩大社会参与,通过创设便于社会部门开展游说、抗议、表达意见、提供咨询的制度平台,广开言路,利用社会集体的力量监督国际制度的行政执法事务,以此增强国际制度的有效性和民主化程度。相比之下,在事关公共事务的问题上,非政府组织通过游

说施压、舆论鼓噪和“道德制裁”等手段所达到的监督效果，有时候要比政府部门的监督更加有效。

总之，国际体系和国际制度的外交，离不开对全球市场经济和全球公民社会部门能量的疏导和引入。在这种所谓“混合多边进程”中，非政府组织不同于国家行为体，“它们深入到了国家内部，同时又超越了政府的界限，诉诸于跨国的团体、联盟、专家和价值认同”<sup>②</sup>。只有在制度上通过改革现有制度和创设新制度等方式，将全球公民社会等非国家行为体的能量引入国际公共事务的治理，国际制度的合法性问题才能根本解决。概括而言，作为国际制度功能的协商性外交形态很可能是政府间国际制度、非政府制度和国家制度相结合的产物，在每一个环节上都形成了完整的制度约束。当然，由于国际制度内部存在着国家间的权力角逐和利益矛盾以及与之相关联的复杂社会矛盾，制度的变迁始终不会终结，只能从一种形态转变为另一种形态。

## 六、结论

作为国际体系和全球治理的职能，协商性外交的兴起很可能意味着外交的一场革命。外交日益脱去其长期固有的国家利益代表的功能，逐渐发展出以维护国际公平正义为宗旨的代表职能。此种外交职能的利益基础是全球公共利益，表现形式是国家行为体、次国家行为体、跨国家行为体和非国家行为体之间的复杂对话和审慎协商，此种对话和协商将建立在明确的国际制度、规范和规则的“程序性权威”的基础上。同时，协商性外交将打破主权国家垄断国内事务治理的格局，在经济、社会、环境等非主权性治理事务上，主权国家将不得不面对来自他国政府、国际组织、非政府组织形式多样的介入，与其进行基于国际规则和规范基础上的协商，将是主权国家不得不发展出的外交功

能，这是国际体系变革和全球治理发展的客观要求和大势所趋。

当然，协商性外交的兴起，并不意味着替代以主权国家为中心的现代外交职能。在涉及主权的事务上，以职业外交官群体为中心的现代外交体系依然扮演着主导性的角色，政府外交体系之间的交流和对话依然是外交的核心和支柱。强调协商性外交，只不过是在政府外交体系基础上发展出一种新的外交体系，此种外交体系是政府组织与非政府组织之间的沟通桥梁。在同一外交议题上，比如气候变化议题，一国政府既要同其他国家的政府基于秘密外交的原则积极对话，协调政策立场，也要与国际组织和国际非政府组织基于协商外交的原则积极沟通，审慎对话。只有将政府与政府之间的政府外交体系、政府与非政府以及全球非政府组织之间的协商外交体系结合起来，才能真正提升一国外交的国际影响力。未来的外交形态，将呈现为官方外交与协商外交一体两翼的格局。■

## 注 释

- ① James P. ,Jr. Muldoon ,Joann Fagot Aviel ,Richard Reitano and Earl Sullivan ( eds. ) ,*Multilateral Diplomacy and the United Nations Today* ,Cambridge: Westview Press ,2005 , second edition p. 15.
- ② Paul Sharp, “For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations” *International Studies Review* ,Vol. 1 ,No. 1 ,1999 ,p. 34. James Der Derian ,*On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement* ,Oxford: Basil Blackwell , 1987 p. 91.
- ③ 秦亚青《多边主义研究:理论与方法》,载《世界经济与政治》2001年第3期,第9页。
- ④ David Kennedy, “The Move to Institutions” *Cardozo Law Review* ,1987 ,Vol. 8.
- ⑤ [瑞士]彼埃尔·德·塞纳克伦斯《治理与国际调节机制的危机》,载联合国教科文组织编《国际社会科学杂志》1999年第1期,第93页。
- ⑥ Karl Polanyi ,*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* ,New York: Beacon Press , 1944 p. 1.
- ⑦ [英]戴维·赫尔德等《全球大变革:全球化时代的政

- 治、经济与文化》,社会科学文化出版社2001年版,第74—75页。
- ⑧ 苏长和《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社2000年版,第297—300页。
- ⑨ Susan Strange, “Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis” in Stephen Krasner (ed.) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 338—339.
- ⑩ Stephen Krasner (ed.) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.
- ⑪ Robert O. Keohane *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview Press, 1989, pp. 3—4.
- ⑫ John Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution” in John Ruggie (ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 350. John Ruggie, “Multilateralism at Century’s End” in John Ruggie (ed.) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, London: Routledge, 1998, pp. 102—130.
- ⑬ [美]罗伯特·O.基欧汉、约瑟夫·S.奈《多边合作的俱乐部模式与世界贸易组织:关于民主合法性问题的探讨》,载《世界经济与政治》2001年第12期。
- ⑭ John G. Ruggie *Douglas Gibson Lecture*, Ontario: Queens University, 2000.
- ⑮ José Antonio Alonso, “Globalisation, Civil Society and the Multilateral System” *Development in Practice*, Vol. 10, No. 3 & 4, 2000.
- ⑯ [瑞士]彼埃尔·德·塞纳克伦斯《国际组织与全球化的挑战》,载联合国教科文组织编《国际社会科学杂志》2002年第4期。
- ⑰ Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, “Introduction” in Joseph S. Nye Jr., John D. Donahue (eds.) *Governance in A Globalizing World*, Washington: Brookings Institution Press, 2000, p. 27.
- ⑱ [日]猪口孝、[英]纽曼、[美]基恩《变动中的民主》,吉林人民出版社1999年版,第290页。
- ⑲ Joseph S. Nye Jr., “Globalization’s Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable” *Foreign Affairs*, 2001, p. 176.
- ⑳ 张胜军《全球结构冲突与美国霸权的合法性危机——解读伊拉克战争后的世界政治》,载《美国研究》2003年第3期。
- ㉑ Harold Nicolson *The Evolution of Diplomacy*, New York: Collier, 1962, pp. 20—21; M. S. Anderson *The Rise of Modern Diplomacy: 1450—1919*, London: Longman, 1993, p. 6.
- ㉒ Harold Nicolson *The Evolution of Diplomatic Method*, London: Constable, 1954, p. 78.
- ㉓ Stanley Hoffmann, “Classic Diplomacy in the Information Age” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4, pp. 137—141.
- ㉔ Strobe Talbott, “Globalization and Diplomacy: A Practitioner’s Perspective” *Foreign Policy*, No. 108, 1997, pp. 69—83.
- ㉕ Hendrick Spruyt *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- ㉖ Alejandro Bendaña, “The New Democratic Diplomacy: Civil Society as Partner with the United Nations and Governments” Presentation at the DPI—NGO Conference, “Global Solidarity: The Way to Peace and International Cooperation” United Nations, New York, August 28—30, 2000.
- ㉗ [德]哈贝马斯《在事实与规范之间》,三联书店2003年版,第368页。
- ㉘ 同上书,第377页。
- ㉙ [德]哈贝马斯《包容他者》,上海人民出版社2002年版,第289页;另参见哈贝马斯《在事实与规范之间》,三联书店2003年版,第372页。
- ㉚ Stephen Gill *Power and Resistance in the New World Order*, London: Palgrave, 2003.
- ㉛ 贾都强《全球化与建立国际经济新秩序》,载《当代亚太》2001年第4期。
- ㉜ 联合国开发计划署《2002年人类发展报告:在破碎的世界中深化民主》,中国财政经济出版社2002年版,第100页。

[赵可金:清华大学国际关系学系副教授]

(责任编辑 宋阳旨)