

中国共产党第十八次全国代表大会

改革创新：打造中国外交新机制

Reforming Chinese Diplomacy Through Innovation



清华国际安全论坛研究报告 No.7

清华大学当代国际关系研究院

2014年5月25日

内容提要...

- ◆ 我国领导人首次提出“要推进外交工作的改革创新”，这为增强我国外交工作活力提供了新路径。国际格局的两超趋势要求实施大国外交；我国海外利益的迅速拓展需要全球外交；实现民族复兴的任务需要政治导向型外交；经济社会转型要求外交改革跟上国内治理现代化的步伐。
- ◆ 中国外交需要思想观念的创新。要创造民族复兴的外交理论；培养大国的全球外交意识；创造奋发有为的外交理念。
- ◆ 中国外交需要策略创新。应从回避冲突向直面冲突转变；从维护“战略机遇期”向创造战略机遇转变；从融入国际体系向塑造国际环境转变；从坚持不结盟向建设命运共同体转变。
- ◆ 我国外交需要制度改革。要建立有持续性的改革机制；建立政策评估机制；简化决策程序；建立鼓励创新的激励机制；进行专业化与社会化相结合的改革。

改革创新：打造中国外交新机制

改革开放使我国发展成为世界第二经济大国。然而，由于历史的原因，“改革”的概念长期未能进入外交领域。外交是国家的对外行为，事关重大，权威性强，需要领导人决策，于是改革创新曾被认为不适用于外交工作。2013年，我国领导人首次提出“要推进外交工作改革创新”，这为增强我国外交的活力提供了新路径。为此，本报告将从我国外交改革创新的必要性，如何进行外交思想创新、外交策略创新和外交制度改革四方面提出看法和建议。

一、中国外交改革创新的必要性

虽然“改革创新”的概念长期未正式用于外交领域，但国内外客观环境的巨变促使中国外交工作在过去的30年里也发生了很大变化。例如，外交思想领域提出了“奋发有为”和“新型义利观”，外交政策提出了“惠及周边”，外交礼宾制度进行了大幅简化等。今后，随着国际格局两超化趋势加剧、我国海外利益拓展速度加快、实现民族复兴现实性增强、国内国际两个大局一体性深化、经济和社会的现代治理体系建立，我国外交对于改革创新的需求将不断上升，改革创新日常化的需求正在出现。

（一）国际格局两超化趋势要求中国开展大国外交

中国外交需要从“以弱对强”转向“以大事小”。自1840年鸦片战争失去世界强国地位之后，中国外交长期以来都是利用强国间的矛盾寻求生存空间。这种近现代以来以求生存和发展为目的、周旋于强国之间的长期外交实践，使我国形成了“以弱对强”的外交传统。其表现为追求平等优先于体现主导国的宽容，对礼仪尊严和战略实利两者投入的外交资源比例失衡，不满国际权力分配不公的现象，但缺乏建立责权相等的国际规范的主动性，习惯于在强国之间选边或中立而不愿出头组建新团体。冷战结束以来，我国的“大国外交”是指对世界主要国家的外交，例如对美国、日本、俄罗斯、德国、

法国和英国的外交工作。今后十年，我国将成为世界两超之一，除美国之外，中国与其他国家的实力对比不再是“弱对强”而是“大对小”，我国外交政策客观上也需要进行相应的改变。

首先是综合实力的两超化趋势。今后十年，在中美综合国力将缩小的同时，两国还将同时拉大与其他大国的综合实力差距。上世纪 90 年代初，日本、德国、中国的 GDP 分别是美国的 2/3 强、1/3 和 1/6。2013 年时，日德两国的 GDP 分别降至美国的 1/3 和 1/4 弱，而中国的则升至 1/2 强。今后十年，中美两国将继续拉大与其他大国的实力差距，我国的 GDP 将可能赶上美国，这意味着世界上将出现两个经济超级大国。2014 年中国的国防预算为 8082.3 亿元人民币（合 1300 多亿美元），约等于美国 5700 多亿美元的 23%，而其他大国的国防开支均在 800 亿美元以下。到 2023 年，中美的国防开支将都逾 3000 亿美元，而其他大国则均难达 1200 亿美元。

其次是大国关系的两极化趋势。2014 年的乌克兰危机使得俄罗斯与西方国家的战略关系严重破裂，双方的战略对抗态势已经形成，且在数年内难有改善的机会。西方不断增加的经济制裁势必逼迫俄罗斯与中国加强战略合作。与此同时，日本安倍政府为日本二战罪行翻案和否认钓鱼岛主权分歧的政策正在加剧中日对抗，即使在安倍之后，中日关系短期内也难以恢复到 2010 年“撞船事件”之前的水平。美国强化美日同盟防范中国的策略，将在加剧中美战略竞争的同时妨碍中日关系改善。随着美中两超实力结构的形成，德、法、英、印在中美战略竞争中将日趋采取回避和不介入中美争端的立场，但这与冷战时期美苏军事集团对立不同，正在形成的两超格局将以中美两国为支柱，分别形成俄罗斯背靠中国与北约竞争、中国背靠俄罗斯在东亚与美日竞争的形态。

我国缺乏“以大事小”的现代大国外交经验。今后十年，不仅西方国家将不断要求我国承担更多的“国际责任”，广大发展中国家也期望我国能够提供更多的经济援助和安全保

为了应对随着国际地位不断上升带来的新挑战，我国外交需从“以弱对强”向“以大事小”转变。

护，“中国责任论”有上升趋势。在逐渐形成的两超格局中，我国不但难以坚持不结盟战略，更要面临中小国家以不结盟战略应对我国的局面。故此，为了应对随着中国国际地位不断上升带来的新挑战，中国外交需从“以弱对强”向“以大事小”转变。由于我国近现代史中只有弱国外交经验而无强国外交实践，因此我们只能从中国古代的大国外

交和现代西方强的外交实践中借鉴成功经验，创造出符合当今时代的中国现代大国外交。

（二）中国海外利益迅速拓展需要全球外交

中国海外利益拓展速度加快。自 2006 年我国成为世界最大外汇储备国以来，我国的海外利益拓展速度不断加快。截至 2014 年 3 月，我国的外汇储备已达 3.9 万亿美元。今后十年我国外汇储备增长势头依然存在。截至 2013 年底，我国非金融类海外直接投资累计已达 5257 亿美元，在外汇储备只增不减的压力下，我国的海外投资速度也将加快。2013 年我国内地居民出境人数已达 9818.7 万人次，预计今后十年年均出境人数的增长速度不会低于 7%，这意味着该数字将翻一倍。今后十年，我国海外利益的拓展规模和增速都将是前所未有的。

中国海外利益面临的安全威胁不断上升。伴随中国海外利益的快速拓展，其面临的海外安全威胁也必然上升。中国公民受到战争、政治动乱、反华活动、商业打击、有针对性犯罪和恐怖主义等威胁将加大，自然灾害和突发事件造成的危害也将增多。这些安全威胁要求我国政府能及时采取救助措施，提升我国在全球各地进行紧急救助的外交能力和合作机制成为迫切需要。目前我国维护海外利益的能力已显不足，如不扩大外交队伍规模和提高应对能力，我国海外利益外交保护不足的问题将更加突出。

全球化从经济领域向其他领域拓展不可避免。今后十年，全球化向政治、安全、文化等多领域拓展的趋势不可阻挡，这种趋势既带来机遇但更多的是挑战。1998 年亚洲金融危机和 2008 年全球金融危机的警示是，十年内再次发生重大国际金融危机的风险无法排除。美国虽已开始逐步退出量化宽松政策，但仍将保持金融政策上的单边主义，日本安倍政府、欧洲央行也在大量增发货币。此外，分离主义、恐怖主义、核扩散、网络黑客、宗教极端主义、贩卖毒品、非法移民、走私、金融诈骗等跨国犯罪均有全球化趋势。应对全球气候变暖带来的多种气候异常灾难正在成为国际政治博弈的重要内容。在我国更多利益走向海外的情况下，这些风险和危害都要求我国具备全球性的外交视野和应对能力。如何从全球角度制定我国的双边和多边外交政策，正在成为新的课题。

今后十年，全球化向政治、安全、文化等多领域拓展的趋势不可阻挡，这种趋势既带来机遇但更多的是挑战。

（三）民族复兴任务需要政治导向型外交

实现民族复兴的任务要求外交改革创新。我国外交的战略目标是服从和服务于“两个百年”奋斗目标和实现中华民族伟大复兴。为民族复兴创造条件和实现民族复兴是两种性质不同的战略任务，前者是积累实力，后者如参加比赛。在积累实力阶段我国有避开与世界主导国进行正面战略竞争的可能，但在参赛阶段却无法回避。具体而言，有利于经济建设的和平环境并不必然确保能实现民族复兴。例如，对日本安倍政府否定二战罪行的做法采取绥靖政策，可能有利于维护我国经济建设需要的和平环境，但不利于我国实现民族复兴。因此，实现民族复兴的战略目标决定了我国外交工作需要改革创新。

中美结构性矛盾加剧要求中国外交更多考虑安全战略利益。今后十年，美国防范我国崛起的“亚太再平衡”战略不会改变，美国维护其世界霸主地位与中国实现民族复兴的结构性矛盾将日益深化。2014年初乌克兰危机发生后，俄罗斯以武力将克里米亚从乌克兰分离出来纳入俄罗斯。对此，奥巴马政府明确表示，无论俄采取何种军事行动，美决不会改变以亚太为中心的全球军事部署。美防长哈格尔更是明确指出，美将60%的海军力量部署在亚太的原则不会改变。目前，美在亚太地区部署了33万军队、1800多艘军舰、2000多架飞机，在欧洲则只有6-7万军队。与此同时，奥巴马于2014年4月访问了日本、韩国、菲律宾、马来西亚四国。在访日期间签署的《日美联合声明》中，明确写入美将在中日钓鱼岛冲突上协防日本的立场。访菲期间，美菲签署了为期十年的《加强防务合作协议》，该协议允许美国派出更多军队、军舰和战机到菲驻扎，共用菲军事基地。

提高中国的国际战略信誉需要为中小国家提供安全保护。将经济利益置于外交中的国家利益首位，会阻碍对提高我国国际战略信誉的重视。安全战略信誉是崛起大国增强其国际影响力的核心要素，亦是作为大国的一个本质属性。承担更多国际安全责任，就是向全球和地区提供更多安全公共产品。只有如此，才能增大对国际安全体系的影响力。由于非传统安全的威胁不断上升，我国要提高自身的国际战略信誉，还需要在非传统安全领域提

将经济利益置于外交中的国家利益首位，会阻碍对提高我国国际战略信誉的重视。安全战略信誉是崛起大国增强其国际影响力的核心要素，亦是作为大国的一个本质属性。

供公共产品，如防范金融危机、应对气候变化、打击恐怖主义威胁、防止生化核武器扩散等。

提高战略伙伴关系质量需要增强双边安全战略合作水平。目前，美国、日本、英国、法国、德国、俄罗斯等世界主要大国都拥有自己的盟友。美国的盟友数量更是多达近 50 个，而我国则缺乏“铁哥们”式的战略伙伴。盟友的多少与应对国际危机的能力成正比。为此，我国需从全球战略角度考虑，在全球范围内确定战略支柱型伙伴国。通过逐渐提高我国外交友好关系的质量，有效扩大国际社会对中国崛起的政治支持。

（四）经济社会转型要求外交改革跟上社会治理现代化步伐

利益多元化加大外交改革创新的推力。经济改革加大市场因素的影响力，这要求政府各部门加大改革力度，提升现代治理能力。市场的作用将提高我国民众与国际社会的接触程度，从而增加民众对国际事务及我国对外政策的关注度。与之同步发展的将是利益集团的利益分化日益严重，其对外交决策的影响力不断上升。因此，外交决策需要更高水平的协调能力，在兼顾不同利益集团利益的同时，平衡好不同利益集团的影响，防止个别利益集团对外交决策产生过大影响。保证外交政策的公共属性成为一个现实问题。

网络化使应对意外事件的决策时间被压缩。网络时代信息传播速度加快，全球舆论同步，社会覆盖面广，这使我国外交工作面临着意外事件发生后决策时间不足 24 小时的压力。由于决策时间短，无法做充分的调研、反复细致的专业评估，因此需对应急决策机制进行改革。在网络信息时代，第一线的即时反应已经不可避免。即使快速反应有瑕疵，也无法拖延，因为反应迟滞损失更大。因此，优化决策程序已成为不可避免的趋势。

与世界的深度融合要求我国提出符合人类进步的价值观。目前，对中国的关注已成为国际舆论日常报道的重要组成部分。网络媒体的出现使提高我国价值观对国际舆论的影响变得更加重要。吸取文化大革命的教训，我国对外政策要尽量剔除“左”的意识形态影响，但刻意回避价值观外交却面临着日益不利

我国需向国际社会提出比西方社会更具普世意义的价值观，如公平、正义、文明等，强化中国在世界上的软实力，提升中国文化的亲和力。

的国际舆论环境。要营造能够接受中国崛起的国际舆论氛围，我国需向国际社会提出比西方社会更具普世意义的价值观，如公平、正义、文明等，强化中国在世界上的软实力，提升中国文化的亲和力。我国还需要更积极主动地介入国际事务并提出我国的主张和建议，参与国际安全规则的制定，在更多的国际事务中具有话语权，体现中国的存在。

公共外交的兴起给我国开展民间外交提供了新渠道。对我国来讲，公共外交是一种新型外交方式，其核心是通过公众参与改变国际舆论，而不是通过单纯宣传改变国际舆论。公共外交是对传统外交的补充和发展，根本目标是推进本国外交政策的实施和维护国家利益。公共外交是由政府主导、民间开展的外交活动，因此提高我国民间团体的海外活动能力，使其活动有利于中华民族复兴是一个新课题。没有外交的改革和创新，欲有效提高我国公共外交的能力是很困难的。

二、中国外交需要思想观念创新

任何改革创新都始于思想观念的改变。根据上世纪 80 年代末冷战走向结束的重大国际形势变化，我国外交战略思想从“反霸”观念转向“韬光养晦”。在这一新外交战略思想的指导下，我国较快地摆脱了当时的孤立状态，其后又取得了诸多其他方面的成就。这说明韬光养晦的外交思想符合当时我国所面临的国际环境和自身国际地位。然而这些成就也日益成为一种思想包袱。当韬光养晦被视为圭臬，成为无条件正确的外交原则时，外交工作就难有改革和创新。

当韬光养晦被视为圭臬，成为无条件正确的外交原则时，外交工作就难有改革和创新。

（一）创造实现民族复兴的外交理论

崛起大国需要创造出相应理论支撑其外交战略。用于支撑国家外交战略的外交理论不同于学术研究领域的国际关系理论，其目的在于指导现实的外交工作而非解释国际关系的客观规律。自上世纪 80 年代中期以来，我国学界和外交界的一些人士一直提倡创造中国自己的国际关系理论，但由于未区分这两类理论的功能，因此在如何落实上缺乏共识。事实上，所有大国都需根据国际环境及本国地位的变化不断创造出新的理论来支

撑其外交战略。上世纪 40 年代印度独立后创造了“不结盟”理论，用于指导其应对美苏两极格局的外交战略；美国创造了“遏制”理论，用于指导其建立世界霸权的战略；50 年代苏联创造了“和平竞赛”理论，用于指导其与美国争霸的战略；60 年代我国创造了“三个世界”理论，用于指导我国的“反两霸”战略；80 年代我国又创造了“大三角”理论，用于指导我国的联美抗苏战略；冷战后，美国于 90 年代创造了“民主和平论”，用于支撑其独霸世界的全球民主化战略。进入 21 世纪以来，美国盛行的“软实力”和“巧实力”理论，是用于减缓其霸权衰落速度的战略。当前国际格局出现两超趋势，且我国正逐渐成为两超之一，加之我国政府于 2012 年提出的实现中华民族伟大复兴的战略目标，我国需顺应历史的发展趋势，创造出新的外交理论，用于指导我国实现民族复兴的外交战略。

两超格局下我国需要创造和平竞争理论。当前国际格局已呈现两超趋势，而且包括中国在内，目前世界任何一国都尚不具备改变这种历史趋势的能力。冷战结束后，在“一超多强”国际格局的基础上，我国曾提出过“多极化”理论。国际格局的两超趋势，很可能使多极化理论过时，无法支撑我国今后的外交战略。为此，我国需要创造出新的外交理论。目前正在出现的两超趋势显然与冷战时期的两极格局不同，意识形态不再是国际政治的核心矛盾，核军备竞赛不再是军事矛盾的核心内容，代理人战争不再是战略竞争的主要方式。因此我国需要创建与两超化相适应的外交理论，以指导总体外交。

防止中美战略竞争升级为战争需要完善新型大国关系理论。今后十年，随着中国崛起速度加快，防止中美战略竞争升级为战争成为一个现实的任务。为此，化解“修昔底德困境”

今后中美战略竞争程度将只升不降，因此我国需创造出管控大国战略分歧和冲突的和平竞争理论。

已不再是一个学术问题，而是一个现实的战略问题。为此，我国应创造和平竞争理论，用以指导我国提出的建立“中美新型大国关系”外交目标。过去在韬光养晦思想指导下，我国曾提出过通过加大经济合作化解中美战略矛盾的理论，然而历史已经证明经济合作无法防止中美结构性矛盾深化和战略冲突加剧。巨大的双边经济合作规模不仅未能缓解中美之间的安全战略冲突，就连中日之间的战略冲突都难以防范。今后，中美战略竞争程度将只升不降，因此我国需创造出管控大国战略分歧和冲突的和平竞争理论。

实现民族复兴需要建立有关国际新秩序和构建全球治理的理论。民族复兴是一个赶超世界最强国的战略目标，因此我国需要发展建立国际新秩序的理论。冷战时期，我国

曾提出过此类外交目标，但并未创造出相关理论，即未提出如何建立国际新秩序的路径和方法。随着国际格局两超化日趋明显，建立国际新秩序将不可避免。建立国际新秩序是国际权力的再分配，进行全球治理是国际责任的再分配，两者均要求对现有国际规范进行修订和发展。因此，我国需从权力再分配、责任再分配和建立新国际规范三方面进行理论创新。但这需结合全球化、信息化、网络化、智能化、知识经济发展等时代特征及其未来的发展趋势，从而使这些新理论具有指导制定外交政策的实际作用。

民族复兴理论建设要向我国古代政治思想借力。民族复兴是我国特有国家利益，目前尚无其他国家提出类似政治目标。民族复兴本身就是以我国特有的历史为基础形成的，因此在创造实现民族复兴的理论时，需要充分考虑我国的传统文化和悠久历史。我国古代政治思想中有着丰富的适合我国当前崛起的思想资源，在去粗取精的原则下，从我国古代传统政治思想中汲取营养，是创造民族复兴理论的捷径和必由之路。《管子》说：“夫国大而政小者，国从其政；国小而政大者，国益大。”这种政治领导决定论的认识，对我国理解政治领导力在民族复兴中的重要性，具有很大的启发作用。

（二）培养大国的全球外交意识

我国外交需有大国外交意识。由于鸦片战争之后我国外交长期处于以弱对强地位，因此“弱国无外交”成为我国外交界的共识。这个认识被理解为有三重含义：一是由于我国物质

随着我国逐渐成为一个超级大国，弱国无外交的说法将失去解释外交被动局面的效力，同时也不适用于指导我国对外战略和服务于实现民族复兴的国家目标。

实力不强，因此外交工作维护不了国家利益是理所当然的；二是因为我国是弱国，所以外交上不能采取主动进取的策略，只能采取被动防御的政策；三是由于我国是弱国，故不应承担国际责任，更无必要为周边国家提供安全保障。随着我国逐渐成为一个超级大国，弱国无外交的说法将失去解释外交被动局面的效力，同时也不适用于指导我国对外战略和服务于实现民族复兴的国家目标。实现民族复兴的目标是将我国建设成世界上最强大的国家，因此我国需要培养大国外交意识。当今时代的“大国外交”是指：以不怕事的态度应对各种挑战；以宽容的态度对待经济合作；以敢担当的态度为友邦提供安全保障；以自信的态度推动国际新秩序和新规范的建立。简言之，大国外交是舍小利而谋大势。

大国外交需要敢担当的意识。今后十年，中国的大国地位和大国责任无法掩饰和回避，因此中国外交需强化敢担当意识。这个意识应体现在个人工作和国家政策双层次上。在个人层面，外交工作者应敢于担当，负起责任。在政策层面，我国应主动承担与自身国际地位相适应的国际责任。上世纪90年代初，中国的经济实力不足美国的1/5，综合国力比美国差得更远，而美国是世界唯一的超级大国，其国际动员能力如日中天。在当时的环境下，“不当头”的理念是适合我国外交的。然而，在中美综合实力差距缩小加快、两超化不断发展的情况下，继续坚持“不当头”策略，则给我国带来了巨大的国际责任压力。为推进实现民族复兴的进程，我国外交需勇于参加大国博弈，在涉及国家利益以及全球重大问题上要主动表明立场和提出主张，尤其要在动员国际社会接受我国主张方面加大工作力度。

全球化时代大国需有全球外交意识。我国的民族复兴是一个发展过程，在这个过程中我国需要先成为地区强国，之后才有可能成为世界强国。这种地缘政治进程决定了我国外交需要以周边为重点，然后向其他地区辐射。然而，我国民族复兴处于全球化的特殊时代，我国崛起的结果是成为世界强国而不仅是一个地区强国。在全球化时代，许多国际事务已难以区分是地区性的还是全球性的，例如气候变化、反恐、国际贸易、资本流动、国际投资、航运安全、游客安全、留学、学术交流等事务均已无地区限制。因此，我国外交需要强化全球外交意识，即使是双边和地区政策也要从全球角度进行考虑，特别是有关国际规范的事务更要从全球的角度进行考虑。

（三）创造奋发有为的外交理念

外交工作需要积极有为和主动进取的理念。在韬光养晦思想主导我国外交工作的20多年里，有些外交理念已经根深蒂固。这些理念的适用范围如果得不到澄清，外交领域的改革创新就难以进行。由于韬光养晦的核心思想

在我国海外利益拓展速度加快、面临的安全威胁日益增大的情况下，无为而治的理念只能为无所作为做辩解，而不能解决任何实际问题。

是藏拙，因此“外交无小事”、“不当头”、“无为而治”、“弱国无外交”、“政策连续性”等概念被很多人视为外交工作的基本原则，而忽视了这些理论的有效范围和环境都是有限的，并非是无条件的真知灼见。老子被认为是中国最顶级的哲学家，其无为而治的理念在中国社会深入人心。该理念较为适合藏拙外交，但却不适用于扩大我国国

际影响力的外交。在我国海外利益拓展速度加快，面临的安全威胁日益增大的情况下，无为而治的理念只能为无所作为做辩解，而不能解决任何实际问题。由于我国的实力地位上升加快，树大招风的客观规律意味着我国外交将面临越来越多的意外冲突和困难、风险、挑战。要及时应对这些冲突和困难，尽可能地防范风险和挑战，我国外交应提倡积极有为的理念和主动进取精神。

外交工作需要敢创新的理念。在当今时代实现中华民族复兴是一个全新的事业，国际环境和时代的不同决定了我国要实现这一目标就必须走创新之路。由于新中国建立时我国外交官基本上是从部队调来的干部，缺乏基本的

现代外交已是非常专业化的工作，创新需要相当的知识基础。许多具体外交工作的创新只能由具体工作人员去完成，而无法要求决策者事无巨细地进行创新。

外交知识，因此周恩来同志提出了“外交无小事”的理念，这有助于改变军事干部在战场上通常自主决策的习惯，增强了我国外交政策执行过程中的整体性。在外交工作以藏拙为基本原则的情况下，将防止工作出错作为优先考虑，也有一定的合理性。然而这个原则的长期执行，不可避免地会形成各级外交工作者怕担责任、事事请示、不敢创新的习惯。于是，“无过就是功”思想盛行，而“无功就是过”则没有市场。在现今知识爆炸时代，实现民族复兴不仅需要每位外交干部任劳任怨埋头苦干，还需要他们发挥聪明才智，创造性地工作。现代外交已是非常专业化的工作，创新需要相当的知识基础。许多具体外交工作的创新只能由具体工作人员去完成，而无法要求决策者事无巨细地进行创新。

外交需要不断改革的理念。在我国外交界，保持政策连续性是一种政治正确性。该理念的确有维护国家信誉的作用，但也影响了外交政策的灵活性，特别是妨碍进行重大战略调整。当今人类社会已进入信息化时代，世界已呈现出变化速度不断加快的趋势，一项外交政策适用于具体环境的时间越来越短。与此同时，我国实力地位的快速上升，更是缩短了具体政策的适用时限。今后十年，及时调整政策的重要性将不亚于保持政策的连续性。为此，我国需提倡不断改革的外交理念。“改革”这一概念的本质是改变现状、革除弊端。然而进行改革的首要前提就是承认现状有不足或缺陷，甚至是错误。由于喜功恶败是人的本性，因此只有强调不断改革的理念，才能做到及时评估和调整政策。

三、中国外交需要策略创新

上世纪 80 年代，我国政府认为在相当长一段时间内不会爆发世界大战，因此可以集中精力进行经济建设。这种认识后来被归纳为“战略机遇期”。如果将世界大战不会爆发作为战略机遇期的核心标志，那么自二战结束以来的近 70 年都是战略机遇期。如果考虑到核武器防止世界大战的功能会长期存在，那么这种战略机遇期将会长期存在。随着这一概念的泛化，越来越多的事务被视为是战略机遇期存在的标志，如科技创新速度加快、恐怖主义盛行、美国攻打伊拉克、全球金融危机爆发、日本经济长期停滞，甚至包括乌克兰危机等等。虽然，战略机遇期已经失去了具体的定义，但仍被视为是最大的国家利益，于是“维护战略机遇期”成了外交任务的首位，以其他国家利益为代价维护战略机遇期成了基本原则，于是回避和化解冲突成了外交的基本策略。随着我国实力地位的上升，今后面临的国际冲突将只增不减，回避和化解冲突的策略将不足以应对新的任务和挑战，为此我国需重新思考外交基本策略问题。

（一）从回避冲突向直面冲突转变

今后外交工作的重点将是面对冲突而非回避冲突。随着我国海外利益的规模日益扩大，我国与其他国家发生冲突的可能性将大幅增加，因此外交工作的重点将是如何面对冲突而非回避冲突。国家间的冲突是以双方发生关系为前提的，深化改革开放的政策必然导致我国与他国间的冲突增多。但从另一方面讲，冲突又是促成多种合作的重要条件之一，没有相互冲突，国家间就失去了合作的主要动力和目的。例如，冷战时期的中苏战略冲突促成了中美间的战略合作；2012 年以来的中日钓鱼岛主权冲突促成了中俄在维护领土主权上的合作；近年来西太平洋地区日益严重的海洋权益冲突，促成了该区域国家就防止海上碰撞进行合作，于 2014 年达成了《海上意外相遇规则》。目前，我国已成为世界第一贸易大国，我国与他国间的贸易冲突将呈上升趋势，回避贸易冲突的增加已不可能，因此推进自由贸易协议的谈判就成了主要工作。

国际冲突增加将使预防性合作与积极合作同等重要。当我国与他国发生冲突时，可发展两类战略合作。一类是与第三方进行积极合作，如针对安倍政府否定日本二战罪行的行

当前建立中美新型大国关系的根本目的是管控双方的分歧和冲突，合作共赢是实现这一目标的方法。

为，我国可与韩国进行战略合作，共同牵制日本的对抗政策。另一类是防止冲突升级的预防性合作，如上世纪 90 年代，中美达成战略核武器互不瞄准对方的合作。当前建立中美新型大国关系的根本目的是管控双方的分歧和冲突，合作共赢是实现这一目标的方法。鉴于战略竞争成为今后中美关系的主流趋势，双边合作需要更多地注重预防性合作，因为此类合作具有管控分歧和冲突的最直接作用。在其他国家间发生战略冲突的情况下，我国也可以开展多种国际合作。如当美俄在叙利亚问题上发生战略冲突时，我国强化了与俄罗斯的战略合作。当马里发生内乱、爆发冲突后，我国首次派出安全部队参与国际维和行动，加强了我国与联合国的合作。

全球性冲突增多还可成为推进国际新秩序的动力。全球化进程不断加快，给世界各国带来的冲突也必然增加，贸易规则、减排规则、引渡规则、避税规则等诸多方面都会频繁引发各国之间的冲突。解决此类冲突需要大国提供领导和公共产品。借助我国在世界经济领域影响力不断上升的趋势，我国可在一些非军事冲突领域加大与相关国家的合作，推进国际规范的建立。例如，我国可在中国-东盟自贸区的基础上进一步推进地区经济一体化，深化我国与东盟国家的经济合作。当一些国家在网络安全和太空安全方面发生冲突时，我国可推动国际社会制订加强网络安全和太空安全的合作协议。在地区性冲突频发的情况下，我国可推动周边的东北亚、东南亚、南亚和中亚四个次区域进行区域化合作，并开展我国提倡的全球治理合作。

（二）从“维护战略机遇期”向创造战略机遇转变

战略机遇在于利用而非维护。国际战略机遇的有与无，取决于一国对国际环境和趋势的利用能力，而非是否能维护环境的长期不变。冷战后，美国成为世界上唯一的超级大国，享受着占绝对优势的国际环境，但它也无法保持这种环境不发生改变。这个国际环境变化的主要原因是我国的崛起，这在美国维护环境的能力之外。这意味着任何一国都无力维持国际环境的永久不变，都面临着如何利用不断变化着的国际环境的问题。对所有国家来讲，全球化的基本内容都是相同的，但有的国家利用全球化发展了自己，有些国家却在全球化中被边缘化。2008 年发生的国际金融危机对大多数国家有危害，然而会利用者则能够化“危”为“机”，不会利用者则尽受其害。例如，德国利用这场危机提升了自己在欧洲的主导地位，而法国原在欧洲的影响力却被弱化了。

战略机遇不断出现，关键在于能否抓住。

“战略机遇期”的字面含义是，机遇是外来的且时间有限。然而，客观上国际战略机遇是无固定期限的，并且各种机遇总是伴随着国际政治活动不断出现的。回顾新中国建立以来的发展进程，任何时期我国实际上都有战略机遇，

大国崛起靠的不是一个失不再来的“战略机遇期”，而是靠自身化“危”为“机”的战略能力。有抓住机遇的能力，战略机遇就源源不断，没有这种能力，就永无战略机遇。

甚至在上世纪 50 年代初，我国通过朝鲜战争把中国从一个被西方无视的弱国打成了列强们刮目相看的军事大国。然而，在 50 年代后期到 70 年代末期，我国错失美苏争霸的良好战略机遇，大跃进、人民公社和文化大革命运动使国家陷入贫困。历史表明，大国崛起靠的不是一个失不再来的“战略机遇期”，而是靠自身化“危”为“机”的战略能力。有抓住机遇的能力，战略机遇就源源不断，没有这种能力，就永无战略机遇。

民族复兴需要创造战略机遇。2001 年“9·11”事件后，美国相继发动了阿富汗战争和伊拉克战争，有人认为是恐怖主义将美国的战略重心吸引到了中东，所以我国的“战略机遇期”才得以延长。2014 年乌克兰危机发生后，一些人又希望这场危机将美国的战略重心吸引至欧洲，弱化美国的“亚太再平衡”战略。然而，奥巴马政府非常明确地表示，无论俄罗斯在乌克兰采取什么样的军事行动，美国都不会改变以对冲和防范中国为目标的“亚太再平衡”战略。如果只能靠外部事件延长我国的“战略机遇期”，我国将处于被动地步，因为如果美国不将战略重心转移我国就无法延长“战略机遇期”，这意味着我国就没有崛起机遇了。实现民族复兴的任务要求我国主动地创造战略机遇，这样才有把握国际战略机遇的主动权。宣布东海防空识别区为我国争取到了关于制定防空识别区国际规范的发言权，这是一个成功创造战略机遇的例子。今后我国需要更多地为自己创造战略机遇，而不是守株待兔般地等待机遇。

（三）从融入国际体系向塑造国际环境转变

中国崛起速度越快，国际体系压力越大。

融入国际体系曾是我国长期的外交策略，但是随着实力规模的进一步扩大，我国的国际影响和海外利益的拓展会形成一定的反作用力。崛起困境是一个客观规律，它决定了随着崛起大

崛起大国实力增长与国际体系压力成正比的规律是客观存在且难以改变的，只有依据规律制定策略才能为民族复兴创造有利条件。

国的实力不断上升，其面临的国际体系压力也会不断增大。今后十年，世界上很多国家将不适应我国崛起过程中在更多领域中不断上升的影响力。例如，在我国走向世界第一贸易大国的最后几年中，面临的国际贸易诉讼案数量猛增。我国 GDP 成为世界第二后，面临的减少二氧化碳等温室气体排放的国际压力上升。随着我国政治影响力上升，国际社会对中国在国际争端中表态的期望值也在上升，于是“中国责任论”压力日趋增大。我国海军力量增强，与周边国家的海洋权益争端也在增多。崛起大国实力增长与国际体系压力成正比的规律是客观存在且难以改变的，只有依据规律制定策略才能为民族复兴创造有利条件。

中国实力越强，影响国际环境的作用就越大。目前，我国影响国际环境的力量越来越强，这意味着我国所面临的国际环境的变化越来越取决于我国自己的政策和行为，我国已具备从正反两个方面影响国际环境的能力。因此，我国塑造国际环境的重要性就超过了适应国际环境。从正面讲，我国可通过自身政策促进国际环境向于我国有利的方向发展。例如，加大国际贸易双边货币结算的政策，就有利于人民币走出去，从而为人民币发展成为国际储备货币创造条件。开展和扩大与周边国家的安全合作，特别是大型联合军演，可以改变我国与周边国家的军事关系，增强它们的安全感，促使其从担心向依靠中国崛起转变。我国到发达国家自费留学的人数日增，我国可将国家资助的人文学科类的留学和学术交流的重点由发达国家转向发展中国家。这不仅可以给我国培养迫切需要的发展中国家问题专家，而且可以扩大我国对发展中国家知识界的影响。

融入国际体系与改造国际环境需要并行。

塑造于我有利的国际环境的重要内容之一，是改造那些于我不利的国际环境。对那些故意与

**对那些故意与中国对抗的国家，应
力求挫败其政策以儆效尤。**

中国对抗的国家，应力求挫败其政策以儆效尤。实现民族复兴并非只是将我国建成世界上物质力量最强大的国家，而且还是一个树立我国国际威望的过程。不能挫败敌对力量也就无法树立我国的国际威望。孤立安倍政权和阿基诺政权的目的是孤立日本和菲律宾，而是促使这两国的民众认识到，与中国对抗的战略对他们是弊大于利。这将有助于这两国现政权更迭后，新政府快速改善与我国的关系。中韩关系在李明博时期走向低迷，但朴瑾惠执政后两国关系迅速升温，这个经验说明，双边关系短期恶化并非好事，但如果主动把握趋势，也具有激励下届执政者努力改善关系的作用。

（四）从坚持不结盟向建设命运共同体转变

国际格局的两超趋势使我国执行不结盟政策难以为继。从历史上看，不结盟策略较为适合两极格局下的中小国家。自 1982 年以来，我国之所以能够长期执行该策略，其核心原因是我国长期不具备承担地区性安全责任的能力。在冷战期间，中小国家利用不结盟策略周旋于美苏两个超级大国之间，最大限度地维护自身的国家利益。这一策略也的确适合当时我国的弱国地位。冷战后，国际格局转变为一超多强，不结盟策略的效力明显下降，不结盟运动的影响也因此衰落。2008 年的金融危机使美国的霸权地位相对弱化，中国崛起使两超趋势再现，不结盟运动重新开始活跃。2012 年伊朗主办的第 16 届不结盟大会展现的活力即为例证。然而，今后十年，在两超化国际格局中，我国将不再具有冷战时期的弱国地位，继续实施不结盟策略不但无益，而且可能弊端丛生。今后将会有越来越多的国家以不结盟策略应对中美两国。

大力推进建设命运共同体的策略。由于“结盟”二字被贴上了“冷战思维”的标签，因此很多结盟的国家都采取口头否定、实际加强同盟的策略。例如，普京一方面对媒体讲“同盟体系已经过时”，另一方面却努力巩固以俄罗斯为首的集体安全组织。美国政界人士一方面警告中国搞结盟将导致冷战，另一方面却敦促奥巴马加强与东亚盟国的战略合作。为了适应这种国际策略的变化趋势，我国应加快与周边国家的命运共同体建设。我国应强调其与经济共同体的区别在于前者是以军事合作为核心的全面战略合作，而后者是以经济合作为核心的地区合作。在当今“军事同盟”这个词汇已不适用的情况下，我国应创造性地开展军事一体化或政治一体化的双边或多边合作。

四、中国外交需要制度改革

外交是知识密集型和人力密集型工作，因此外交制度的改革宗旨应是加快工作人员的知识更新速度和增强其工作主动性，从而保持外交队伍具有强大的创新工作能力。外交制度的改革需求，不仅来源于我国实力地位的上升和海外利益的拓展，同时全球化、信息化、知识经济、技术创新速度加快等许多因素，也要求我国对外交制度进行改革。

（一）应建立持续性的改革机制

大国崛起需要长期不断的制度改革，而非一次性的彻底革命。改革与革命的区别在于，前者继承了原有体制的合理方面，改进不适宜的部分，后者则是全面否定原有体制。随着我国综合国力的增长，原有制度的不适应性必然

人的惰性与生俱来，如无制度推动，任何部门都难以长期持续地进行改革。为保持外交改革创新的持续性，我国需要对现有外交制度进行改革。

会经常显现，因此需要不断地进行改革以适应新情况。1978年以来我国的改革经验证明，制度改革领先的领域，其发展速度快于制度改革缓慢的领域。例如，文化大革命之后，我国高等教育于1977年就恢复了高考制度，早于经济领域的改革，因此也最先体现出改革成就。然而，由于此后高等教育的体制改革缺乏持续性和力度，其发展与我国总体经济社会发展的差距就越来越大。改革不仅是我国崛起的主发动机，也是提高外交活力的原动力。然而，人的惰性与生俱来，如无制度推动，任何部门都难以长期持续地进行改革。为保持外交改革创新的持续性，我国需要对现有外交制度进行改革。

外交改革需从顶层设计开始。有序和有效的改革需要采取自上而下的方式，加之外交的行为主体是政府而非社会，因此外交改革需要从顶层设计开始。由于改革这一概念刚刚进入外交领域，因此从事外交工作的各职能部门需要在内部建立一个临时性的改革领导机构，为本部门的改革做顶层设计。由于各职能部门的任务不同，工作对象不同，因此需要根据各单位的具体任务确定改革内容。顶层设计的主要内容是建立什么样的制度来保证工作效率得以不断提高，创新热情得到激发，创新能力得以加强，改革得以持续不断。

创造制度性的改革机制。当一个能够持续地进行改革的机制建立后，改革应成为一种日常工作常态，此时临时性的改革领导机构应结束其使命。如果撤消该机构会影响改革的持续性，则说明不断改革的机制尚未建立起来，改革仍是运动式的活动，而非常态化的工作机制。持续性的改革机制不怕改革方案一时未见成效，因为一次改革不成功可以继续，只要不断地进行改革，工作效率就能提高。这也意味着，临时性的改革领导小组的工作任务，是建立一个能自动进行持续改革的机制，而不是永久性地领导本单位的改革。

（二）建立政策评估机制

调整外交政策应成为国家外交工作的常态。任何外交政策都可能因为某种原因而过时、失效，甚至起负面作用，因此调整外交政策应是国家外交工作的常态。问题的关键不在于政策是否应该进行调整，而在于何时调整，如何调整，调整什么。目前，我国的对外决策

评估工作的一个重要内容是及时调整政策目标，应根据我国实现目标能力的变化，及时将短期无力实现的目标调整为未来的中长期目标，将具备实现条件的中长期目标提前为当下的现实目标。

体系缺乏专门的政策评估机制。政策评估机制应与政策制定和政策执行相结合，即在研究制定政策时进行效果预估，在执行过程中进行效果评估，在执行完任务后进行总结评估。效果预估是效果评估的标准；效果评估是调整政策的依据；总结评估是为了汲取经验教训，避免日后重蹈覆辙。评估工作的一个重要内容是及时调整政策目标，应根据我国实现目标的能力的变化，及时将短期无力实现的目标调整为未来的中长期目标，将具备实现条件的中长期目标提前为当下的现实目标。例如，朝鲜拥有核武器后，实现朝鲜半岛无核化的目标就大幅超越了我国的能力，因此应将这一目标调整为长期目标；而我国成为世界最大外汇储备国时，使人民币成为国际储备货币的能力明显上升，我国应及时出台人民币国际化政策。

外交政策需要退出机制。制定政策评估机制的另一个重要意义在于使具体外交政策有个良好的结局。每项具体的外交政策都要经历决策、执行和结束三个阶段。然而，在多数情

顺利结束一项政策的意义在于可避免该项政策陷入困境或节外生枝的弊端。

况下，如何结束一项外交政策的执行常常被忽视。在进行政策的可行性研究时，不仅需要评估出台一项政策的利弊，还需要制定如何结束这项政策的方案。顺利结束一项政策的意义在于可避免该项政策陷入困境或节外生枝的弊端。在一项政策的执行过程中，也需要评估结束该项政策的时机和条件是否已经具备。外交工作难免要下发大量的文件和规定，定期评估和废除过时的文件和规定，可及时减少旧文件对现行政策的不必要干扰。政策退出机制可增强一项政策在实施过程中的主动性，进退有序，这样其政策效果将好于不了了之的政策结果。

已经制定的中长期外交战略也需要及时调整。制定中长期的外交战略可起到指导外交工作方向的作用。中长期战略的出台为制定当前具体外交政策提供了评估的标准。如果现行外交政策的效果与中长期政策的目标不同甚至相反，就需要重新评估和修改现行政策。由于国际形势的变化很可能与已出台的中长期战略不一致，因此中长期战略并非不可改变。根据形势和工作任务的变化，每5年出台一个中长期外交战略，本身就是对前一个中长期战略的修改。在重大变化发生的情况下，可临时出台新的中长期外交战略，以保证政策调整的及时性。对中长期外交战略的评估，关系到外交战略重大调整的及时性。

（三）简化决策程序以提高效率

应改变工作效率低下的问题。严格的规章制度具有减少工作失误的作用，但同时也会降低工作效率。由于长期以来外交制度的建设更为重视减少失误，因此长期积累下来的制度规定使工作效率难以提升。一方面是工作人员加班加点现象日趋严重，另一方面是决策程序越来越冗长。特别是由于领导干部工作过于繁忙，延长了处理问题的时间，削弱了政策的即时效果。事实上，对于外交工作而言，经常发生的情况是，一个虽有缺陷但及时的决策，比一个正确但滞后的决策更能发挥作用，因为后者的作用几乎为零。因此，为减少工作层级，宜推进机构设置的扁平化，这将有利于缩短工作流程，提高工作效率。

简政放权已经显得非常重要。为了提高外交工作效率，简政放权改革主要是减少参与决策的机构和下放决策权力。会签制度的优点是相关单位均参与决策，从而避免决策过程中的情况盲点。但会签单位过多导致文件长途旅行，往往因无关大局的细节、或无关此事的行政规定、或因相关人员不在岗，而使审批程序缓慢或停滞不前。如何改革会签制度已成为一个非常现实的问题。外交工作事关重大，需由高层领导决策，这一制度需要坚持，但对具体事务应权力下放。领导负责决策的优点是了解全局，决策相对较为周全。然而决策层级过高，将导致事无巨细都由领导亲力亲为，使得各级领导淹没于具体事务的汪洋大海之中，无时间和精力考虑本单位的全局性工作。目前我国每年出国人数近亿，国外领事工作呈井喷式增长。尤其是处理海外领事冲突的决策，已不可能都由上层领导做出，只能由具体负责的工作人员处理。许多事务的决策权下放已成为现实工作需要。

（四）建立鼓励创新的激励机制

要鼓励外交创新的制度建设。在“外交无小事”观念的影响下，外事纪律长期是外交制度设计的核心内容之一。在确保外交工作减少失误的同时，鼓励外交创新的制度建设显得不足。为了减少纪律约束对创新能力的抑制作用，需要建立外交工作创新激励制度。外交创新不应只局限于政策创新，在干部任用、培养人才、海外工作方法、外交礼仪、接待制度、后勤社会化等方面都需要鼓励创新。鼓励创新的制度建设并非是制订奖金发放标准，而是要为创新性工作提供合法的制度保障，提供平台或渠道。

鼓励创新的制度建设并非是制订奖金发放标准，而是要为创新性工作提供合法的制度保障，提供平台或渠道。

激励创新机制应与人才培养和人事制度改革相结合。创新是由具有创新意识、知识和能力的人来进行的，不断更新工作人员的知识是提高其创新能力的基础。由于我国外交人员的数量已无法满足维护我国海外利益的需求，因此绝大多数外交人员缺乏知识更新的时间。有些工作人员甚至长期没时间读一本国际关系的著作，有些人甚至对现代外交的基本原理缺乏了解。现代外交是一个知识密集型的工作，对专业知识的要求较高，因此需要强化工作人员的专业培训制度，使其不断更新专业知识，普遍提高外交工作的创新能力。为了保证工作人员能够定期进行脱产专业培训，我国外交队伍规模的扩大速度应能跟上我国利益的拓展速度。

（五）进行专业化与社会化相结合的改革

将尽可能多的非专业部门社会化。专业化是指职能部门仅从事与专业直接相关的工作，间接相关的事务性工作交由社会去做。一个单位从事的工作领域越多，其专业化程度就越低，因为其人力、物力和财力不得不用于其他事务工作上。外交是涉及多领域的工作，提高外交专业化的重要路径之一，就是将尽可能多的非专业部门进行社会化。向社会采购服务，既可降低成本，又可提高工作质量。我国驻外使领馆可招聘我国留学生、国际机构的中国籍人员以及当地外籍人员，也可从

外交是涉及多领域的工作，提高外交专业化的重要路径之一，就是将尽可能多的非专业部门进行社会化。

国内智库或大专院校借调研究人员到职能部门或使馆工作。这样既可缓解人力不足的困难，还可增加使领馆与所在国的社会联系，增强调研工作的知识基础。

建立符合我国国情的“旋转门”制度。利用社会智库是提高外交政策研究质量的常见方法，我国外交职能部门已日益重视对各种智库的利用，但还缺乏制度化的安排。美国的“旋转门”制度是建立在两党轮流执政的基础上的，这显然不符合我国情况。依据我国的政府体制，可在咨询会的基础上将会议制度化，将与会者合同化；在职业外交人员轮岗制度的基础上，建立在智库进行短期访问研究的制度；在外包研究项目的基础上，增加情况通报制度。根据美国的经验，在创建政府与智库合作的制度时，需要配套相应的保密制度，从而降低“旋转门”制度的泄密风险。

五、结语

世界中心转移是由大国实力对比变化导致的，而大国实力对比的变化方向则是由各大国国内改革的持续性和力度所决定的。今后十年，我国外交工作能在多大程度上服务好实现民族复兴的这个国家目标，很大程度上取决于我国外交改革创新的能力有多大的提高。本报告通过抛砖引玉的方式提出外交改革与创新的问题和建议，意在引起学界和外交界同仁对我国外交改革的关注，并进而通过大家的讨论为提高我国外交改革创新能力献计献策。



改革创新：打造中国外交新机制

Reforming Chinese Diplomacy Through Innovation

本研究报告由王雪莲教育基金赞助