

# 非传统外交：外交社会化 及其后果<sup>\*</sup>

赵可金

**【内容提要】** 外交是一种古老的政治工具,自从有了国家,就建立了外交制度。自18世纪以来,在意大利、法国和英国的共同努力下,由职业外交官垄断外交事务成为传统外交的主导范式。然而,全球化和信息技术革命催生了社会因素的崛起,外交社会化成为20世纪以来世界外交发展不可阻挡的趋势。国内外学术界对外交社会化也做出了各种回应。根据它们对外交转型的态度划分,形成了传统学派、新生学派和改良学派三个学派。不过,所有对外交社会化的解释均有一个共同的缺陷,就是过于关注某一力量中心对外交社会化的中观和微观影响,缺乏对宏观和系统外交转型的研究。如果将多种社会力量的外交参与综合起来,就会发现创造了一种不同于传统外交的非传统外交,如何统筹协调传统外交和非传统外交将成为各国外交面临的重要任务。置身于世界外交社会化的大潮中,中国应积极进行顶层设计,建设传统外交与非传统外交比翼齐飞的总体外交格局。

**【关键词】** 外交;传统外交;非传统外交;外交社会化

**【作者简介】** 赵可金,清华大学社会科学学院国际关系学系副教授,法学博士。(北京 邮编:100084)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2013)02-0099-19

<sup>\*</sup> 本文是国家哲学社会科学基金重大项目“我国的公共外交研究:战略与策略”的中期成果(项目编号:11&ZD063)。感谢《世界经济与政治》杂志的匿名审读专家提出的意见和建议,文中错漏由笔者负责。

## 一 导论

外交是一项古老的政治工具,也是当代国际体系中最久远的常设制度。在西方,自威斯特伐利亚和会确立起现代主权国家体系以来,国家成为国际关系中最主要的行为体,外交一直就是“国际关系的发动机”<sup>①</sup>或“国际关系中的主要制度”。<sup>②</sup>外交被法国人设计成职业外交官职业化的秘密活动,外交对于维护国际稳定的重要性被严重削弱,局限为严重脱离复杂国际交往实践的上流社会精英游戏,职业外交官垄断外交事务成为传统外交的主导范式。然而,随着全球化和信息技术革命引发的跨国关系网络扩大以及多边国际制度的兴起,当代外交正在发生历史性的转型,外交日益突破政府和职业外交官垄断的藩篱,跨国公司、全球媒体、利益集团、非政府组织、宗教团体、慈善组织、思想库甚至普通个人的外交积极性和参与度都空前高涨,外交社会化趋势日益强劲。

面对外交社会化的趋势,外交和国际关系主流学术界的回应却乏善可陈。尽管曾经有伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)在第一次世界大战后极力呼吁外交公开化等议题,但在萨道义(Ernest Mason Satow)、杰夫·贝里奇(G. R. Berridge)、基尚·拉纳(Kishan S. Rana)等传统外交学派的学者眼里,国家中心、职业主义、高度集权成为外交的主要特征。<sup>③</sup>在美国人眼里,外交很少受到以理论研究见长的学者重视,甚至很多人将外交(diplomacy)混同于外交政策(foreign policy),最典型的如著名战略家亨利·基辛格(Henry Alfred Kissinger),他在《大外交》一书中径直把外交等同于外交政策和对外战略。很多美国学者更关注大战略、制度设计、冲突与合作等宏观战略和政策,对外交实践等微观问题不感兴趣,将其归类于职业外交官的外交技艺。<sup>④</sup>受此种潮流影响,在冷战期间,外交受到国际关系学者的冷落,外交学不受重视,甚至很多人讥讽“外交无学”,只是一些迎来送往的外交礼仪、规矩和繁琐的国际

① Raymond Cohen, “Put Diplomatic Studies on the Map,” *Diplomatic Studies Program Newsletter*, May 4, 1998.

② Martin Wight and Hedley Bull, *Systems of States*, Leicester: Leicester University Press, 1977, p. 113.

③ Donna Lee and David Hudson, “The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy,” *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 3, 2004, pp. 343–360; Kishan S. Rana, *Foreign Ministries: Change and Reform*, Paper presented at the International Studies Association, Montreal, 2004; G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, London: Palgrave, 2002.

④ Geoffrey Wiseman, “Bring Diplomacy Back In: Time for Theory to Catch up with Practice,” *International Studies Review*, Vol. 13, No. 4, 2011, p. 712.

法条文。<sup>①</sup>

冷战结束以来,随着贸易摩擦、人权保护、恐怖主义、气候变化、人道主义援助等议题开始成为各国政府外交政策面临的重要问题,以英国学派为代表的一批欧洲学者开始关注外交社会化问题,批评传统学派偏离了冷战后世界外交问题的现实,认为当今世界外交的本质在于它不仅是现代国家的一项职能,更是“国际社会”的一种制度,外交研究应更多从国际法学家有关国家体系运行的思考中获得启发,他们更看重国际社会中存在的共同外交文化,即各国外交人员所共有的理念和价值观,外交是国际社会的一种经常性制度实践。<sup>②</sup> 在北欧学派和欧洲大陆学者看来,外交更是涵盖了更多的社会行为体,把国际组织、跨国公司、非政府组织、宗教组织、人文团体、网络群体等都看作是外交主体,在人道主义救援、冲突调解、危机管理等领域承担着部分外交使命。<sup>③</sup> 同时,由于非国家行为体奉行迥异于传统国家行为体的外交逻辑,更加关注环境保护、人道主义援助、人权保障、社会责任等价值议题和认同政治,这也推动了外交宗旨和逻辑的非传统化发展。美国学者虽然不大重视把非国家行为体看作是外交的主体,但也越来越强调非国家行为体作为外交的对象,近年来美国学界对公共外交、网络外交的强调反映了这一倾向。<sup>④</sup> 总之,国际学界普遍认为,外交社会化可能推动外交学研究正迎来“令人欣喜的复兴”,“再没有比现在更好的研究外交的时代”。<sup>⑤</sup> 在他们看来,外交社会化可能会推动一种更加平等的、网络化的和稳定的非国家行为体外交范式的出现,让非国家行为体成为新外交秩序中的行为主体,以发展一种致力于人权、援助、发展和环保议题目标的外交知识。因此,如何看待全球化时代外交社会化的趋势,如何评估这一趋势的理论潜能,这一趋势的未来走向及其与传统政府主导的职业外交的关系如何?围绕这些问题,本文将做出初步回答。

① James Der Derian, “Mediating Estrangement: A Theory for Diplomacy,” *Review of International Studies*, Vol. 13, No. 2, 1987, p. 91.

② Iver Neumann, “The English School on Diplomacy,” *Discussion Papers in Diplomacy*, No. 79, The Hague: Netherlands Institute of International Relations, 2002, pp. 2-6.

③ Paul Sharp, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 32-46.

④ B. J. C. McKercher, ed., *Routledge Handbook of Diplomacy and State*, London: Routledge, 2011; Geoffrey Allen Pegman, *Contemporary Diplomacy: Representation and Communication in a Globalized World*, Cambridge: Polity Press, 2010.

⑤ Paul Sharp, Geoffrey Wiseman, David Crieckemans and Jan Melissen, “The Present and Future of Diplomacy and Diplomatic Studies,” *International Studies Review*, Vol. 13, No. 4, 2011, pp. 709-728.

## 二 当代外交的社会化趋势

环顾世界,当代外交社会化已经成为不可阻挡的历史趋势。无论是“阿拉伯之春”中爆发出来的令人吃惊的社会参与能力,还是中国、日本、韩国与俄罗斯关于岛屿争端引发的声势浩大的社会抗争运动,抑或全球气候变化等全球性问题引发的国际舆论关注和社会抗议,都无不表明社会行为体已经成为各国外交不得不重视的对象。

### (一) 多元化

尽管各国对外交的认识和界定存在差异,但在国家中心主义偏好上却长期存在共识。在此种范式下,“外交是国家实现其外交政策的重要手段”。<sup>①</sup>除了一个国家的中央政府和最高统治者,任何其他机构和其他人所开展的对外活动均不能称之为“外交(diplomacy)”,《春秋·隐公元年》中曾言,“寰内诸侯非有天子之命,不得出会诸侯。不正其外交,故弗与朝也”。<sup>②</sup>除非国君授命,私自“外交”是犯大忌的,即使贵为太子也不行。在西方国家,“外交”大多来自希腊语的“diploma”,如英语中的“diplomacy”、法语中的“diplomatie”、俄语中的“Иностранные”,其原义是指古希腊君主或元老院派遣使节时所颁发的证明其身份的“双重折叠”的特许证书,或这种证书的“副本(diploma)”,意思是证书、文凭,<sup>③</sup>这一含义内含着必须有最高统治者的授命,才能称之为“外交”。显然,自外交概念产生之日起,就具有强烈的国家依赖,唯有国家尤其是中央政府才有权开展外交,地方政府和非国家行为体无权独自开展外交。

这种由国家特别是中央政府垄断外交的一元化格局自20世纪以来逐渐被打破,19世纪之前那种受牛顿力学世界观影响的非集权、自我调控的均势体系被世界大战所打破,支撑欧洲经典外交体系的那些条件和规范受到侵蚀,“对外事务越来越落入大众选出的国家领导人之手,他们对国内政治动态和公众舆论潮流更为敏感”。<sup>④</sup>各国政府无法阻挡的各种社会行为体比如国际联盟、联合国、国际货币基金组织(IMF)、世界银行、欧盟、世界贸易组织(WTO)、大众性政党、特殊利益集团、社会运动、跨国公

① 《辞海·国际分册》,上海:辞书出版社1981年版,第212页。

② 谷梁赤,顾馨、徐明点校:《春秋谷梁传》,沈阳:辽宁教育出版社1997年版,第2页。

③ 黄金祺:《概说外交》,北京:世界知识出版社1995年版,第6页。

④ 戈登·克雷格、亚历山大·乔治著,时殷弘等译:《武力与治国方略——我们时代的外交问题》,北京:商务印书馆2004年版,第395页。

司、地方政府等越来越活跃地出现在外交舞台上。在各种地区和国际问题上,一些非国家行为体的影响力甚至比政府外交的影响力还要大。面对国家、超国家、次国家和非国家行为体日益频繁的互动图景,任何外交理论家都无法解释为什么国家的对外活动是外交,而其他行为体的对外活动不是外交。更加令学者们头疼的问题是,越来越多的跨国公司、全球性媒体均在海外设立类似于驻外使领馆的代表机构和办事处,它们纷纷尝试运用过去国家外交的方法服务于其全球经营战略。比如沃尔玛公司用卫星和计算机系统管理着14个国家6 000多个商场和10多万家供应商,2010年的销售收入超过400亿美元。<sup>①</sup> 这些公司不仅重视参与本国政府的外交,而且重视开展与东道国政府的外交公关,重视与当地民众的沟通,履行社会责任,营造一个良好的国际经营环境。环顾世界,沃尔玛的案例已经不是特殊现象,几乎任意一家跨国企业都已建立起了覆盖世界各地的驻外机构网络,并自觉不自觉地运用类似于国家外交的工具。无论就其职能而言,还是就其影响力而言,它们的行为越来越具有外交意义。显然,仅仅将外交看做是国家和中央政府的行为已经是一种落后的外交观,全球化时代的外交日益成为一种多元化的外交,国家、跨国家、次国家和非国家行为体均已经成为外交主体,参与到外交事务中来。

## (二) 专业化

自15世纪以来,各国外交形成了职业外交官主导外交的范式,包括外交主管机构和外交代表机构。18世纪,欧洲各国开始在政府部门序列中,设立专门负责主管本国外交事务的外交部。1589年,法国国王授权单独建立一个外交部门,临时管理全部涉外事务;1626年,黎塞留(Armand Jean duPlessis de Richelieu)在法国正式设立了第一个外交部,并设立了对国务秘书一职,但外交事务还是与其他官僚机构混在一起,外交部除了处理对外事务外,还兼管诸如驿站、邮政总督和大西洋海军等与外交无关的事务。<sup>②</sup> 英国和美国的外交部门则起步更晚,英国1782年才建立外务司(the Foreign Office),1790年把外务司迁到唐宁街单独办公,美国直到1789年才建立了国务院。一直到18世纪,“有关外交政策和外交管理应由‘外交部长’领导的单一的外交部负责的建议才在欧洲成为普遍的准则”。<sup>③</sup> 19世纪中叶以后,在西方国家的影响下,中国、日本、土耳其、印度等东方国家也效仿建立了现代意义上的外交部。为了保持外交的统一性、连贯性和稳定性,目前各国的外交部一般设有

① 王勇:《在中央企业“走出去”工作会议上的讲话》,国务院国有资产监督管理委员会网站, <http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258237/n258854/13603116.html>。

② 杰夫·贝里奇著,庞中英译:《外交理论与实践》,北京:北京大学出版社2005年版,第6页。

③ David Bayne Horn, *The British Diplomatic Service 1689-1789*, Oxford: Clarendon Press, 1961, p.1.

部、司、处三个级别的组织行政结构。尽管各国的外交部繁简不一,内部构成也千差万别,但作为一个完整的执行部门,基本上都是依靠上述三个团队各司其职,联合行动,构成一个运转协调、行动高效的职业化外交执行体系,领导着一支庞大的驻外外交官队伍。长期以来,外交系统官员大多出身于外交世家,带有极强的贵族政治色彩,被称为“贵族国际”、“世界兄弟会”。此外,外交官开展外交更多依靠长期的职业实践形成的经验,形成了内部根深蒂固的“部门性”官僚文化。如英国外交部曾被认为有亲阿拉伯情绪,现在又被指责有亲欧洲表现;而日本的外务省在战后一直被认为具有强烈的亲美情绪。<sup>①</sup>外交官的职业化造成的封闭性亚文化成为各国外交的一个显著特征。

然而,随着全球化和信息化的发展,经济、环保、人权、援助等新议题大量涌向外交官案头。在外交议题多元化和外事多元化潮流下,外交部既要集中处理核心国家利益和关键外交职能,又要关注专门性的涉外具体事务,外交出现了“专业化”的倾向:一方面,外交事务越来越专业化,每一次外交办案仅依靠职业外交官已经越来越不敷为用,必须大量吸纳技术官僚进入外交团队。比如在有关军备控制的外交谈判中,就必须吸纳核武、化武、生武、导弹等领域中的专家参与,特别是从军方的专业部门吸收人才参与;在有关 WTO 事务的谈判上,也必须大量吸收该领域中的专家参与,只有将职业外交官和技术官僚结合起来,外交事务议题才能得以顺利解决。另一方面,外交事务之间的部门权力竞争越来越激烈,外交事务彼此画地为牢,责权利界限模糊,直接引发了外交运行领域中的步调不一致和协调不力的问题。比如在对外军售问题上,外交部并不了解军方对外出售武器和敏感用品的情况;在地方对外事务领域,中央政府也并不完全掌握地方政府的国际行为活动。

为了应对这一外交专业化的挑战,各国都在加强非外交部门的国际或者外事司局的职能,吸纳技术专家、业界人士、意见领袖等参与外交事务。比如在美国,除了国务院外,还有许多主要致力于对外事务的机构,被统称为“外事共同体 (foreign affairs community)”,包括商务部、财政部、国防部、交通运输部、环境保护部、美联储等在内的众多机构都与外国的同行以及许多不同的外国机构进行直接交流。“由于远程设施需要雇佣外国公民,迫使军方不仅需要与这些外国公民谈判,也要与他们的劳工组织、当地社区、东道国的劳工部、福利部、财政部、有时还包括外交部打交道。”<sup>②</sup>此种外交与外事的混合,令外交部加强与其他部门的协调变得极为迫切。针对此种要求,各国

① 杰夫·贝里奇:《外交理论与实践》,第3-5页。

② Smith Simpson, *Anatomy of the State Department*, Boston: Houghton Mifflin, 1967, p. 89.

普遍把加强跨部会的统筹协调提到突出位置,通过各种策略来加强对涉外事务的管理。概括起来,主要存在四种办法:一是外交部和外贸部合并为外交与贸易部。“全世界有超过一打国家运用澳大利亚和加拿大模式,由一个联合的部门来处理外交和外贸。”<sup>①</sup>还有1999年,美国克林顿政府将军控与裁军署、美国新闻署和国际开发署合并进国务院中。此种要求所有涉外事务都统归外交和领事馆,来自其他政府部门的事务都要整合到外交部处理的策略,容易加重外交部的负担,让外交部事无巨细,承担一些管不了、管不好的事情,最终不利于对外关系局面的拓展。二是设立专门的外事协调机构。英国通过设立内阁办公室(Cabinet Office),建立由外交部直接负责、通过使馆促进贸易和投资的新联合结构。<sup>②</sup>日本设立首相外事办公室,加强对外事委员会的协调,并确保外交部的高官担任关键职位。美国设立国家安全委员会,在国家安全委员会中协调国务院、国防部、中央情报局、参谋长联席会议等涉外机构。三是扩展外交部的管理权限。墨西哥以审查所有国际条约的特权来加强外交部对外事管理的权力,比如拟议中的高官出访必须事先通知外交部。四是建立由外交部担任领导的覆盖政府各个部门、各个层级的跨部会政策协调委员会,加强外交部的国内政治基础,加强外交部与媒体、非政府组织、学者和其他人的联系,提升外交推动政策日程的能力。<sup>③</sup>今天,大多数国家的外交部都必须和其他专业部门和非官方的社会行为体共享资源,形成伙伴关系,充分发挥职业外交系统的职业优势和专业部门的专业外交优势,共同履行外交职能。

### (三) 公众化

长期以来,外交具有国家中心主义偏好,被视为政府垄断的舞台,是“代表派出国政治立场和国家利益的机构和活动”。在19世纪的外交舞台上,公众被认为是外交事务上的沉默羔羊。奥地利帝国首相梅特涅甚至公开宣称,外交与普通公众无关。同时,普通民众一般也不关心外交,不愿意卷入与之无关的对外事务,除非与他国发生战争,或者出现了备受关注的危机,公众一般都不会涉足外交事务,政府也不愿意将外交事务的内情告知公众。然而,这一格局在20世纪以后逐渐被打破,包括跨国公司、媒体、思想库、利益集团和非政府组织在内的诸多行为体在外交事务上发动了一场“参与革命”,各国外交日益无法回避外交的所谓“公众向度”,公共外交成为国际社会高

① Brian Hocking, ed., *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Basingstoke: MacMillan, 1999; Justin Robertson, ed., *Foreign Ministries in Developing Countries and Emerging Market Economies*, Halifax, International Insights: A Dalhousie Journal of International Affairs, Vol. 14, 1998.

② 基尚·拉纳著,罗松涛、邱敬译:《双边外交》,北京:北京大学出版社2005年版,第55页。

③ 杰夫·贝里奇:《外交理论与实践》,第16-22页。

度重视的热点议题。

人们对于公共外交的呼吁始自冷战高峰时期的 20 世纪 60 年代,无论是欧美国家的国际传播和文化交流攻势,还是波兰团结工会和一系列非政府组织的跨国运动,还有绿色和平运动、国际红十字会和红新月运动、国际禁止地雷运动等,都表明传统上游离于外交之外的公众运动和社会组织日益成为不容忽视的新生外交力量。2001 年,九一一恐怖事件发生之后,公共外交得到了以美国为代表的西方各国政府、媒体、思想库和学界的重新关注。美国政府每年投入十多亿美元配合反恐战争,掀起了全球公共外交的高潮。加拿大、英国、法国、德国、荷兰、挪威、澳大利亚、韩国、日本、印度、卡塔尔等国的外交机构及其思想库都提出了开展本国公共外交的政策建议,纷纷加大了对公共外交的投入,许多国家的驻外使领馆设立微博,与公众开展对话交流,提升国家软实力。

在实践中,公共外交还有一种是非官方行为体积极主动地参与外交过程,试图凭借自己的资源和努力,开展致力于影响政府外交政策和国家间外交关系的活动,被荷兰国际关系研究所的简·梅利森(Jan Melissen)称为“新公共外交”,强调关系构建的领域。<sup>①</sup> 比如各种非国家行为体游说他国政府的游说外交、非官方行为体围绕官方政策议题开展非官方对话的二轨外交以及由此延伸开来的多轨外交等。美国学者玛格丽特·E.凯克(Margaret E. Keck)和凯瑟琳·辛金克(Kathryn Sikkink)在《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》一书中提出了一个“跨国倡议网络”的概念,她们将来自五湖四海的活动家组成的、以道德理念或价值观为核心、活跃在国际舞台上的网络称为跨国倡议网络。<sup>②</sup> 倡议网络中的行为体包括国际和国内的非政府研究和倡议组织、地方社会运动、基金会、媒体、教会、商会、消费者组织和知识分子等,它们之间是平等地、自愿地结合在一起,组织的活动是通过民主和非强制的方式展开的,主要目标是提倡某种事业、道德观念和规范来促进各国政策的变革。1992 年,美国学者约翰·麦克唐纳(John MacDonald)和路易丝·戴蒙德(Louise Diamond)提出了“多轨外交”的思想,将外交分为九个轨道,除了政府外交为第一轨之外,把早先的第二轨道外交扩展为非官方性质的八个轨道,包括非政府/专业人士的第二轨道,商业第三轨,平民第四轨,研究、培训和教育第五轨,社会行动第六轨,宗教第七轨,资助第八

<sup>①</sup> Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft power in International Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 3-10.

<sup>②</sup> 玛格丽特·E.凯克、凯瑟琳·辛金克著,韩昭颖、孙英丽译:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,北京:北京大学出版社 2005 年版,第 9-11 页。



轨,传播与媒体第九轨。<sup>①</sup>近年来,西方各国外交逐步将重点转向影响知识分子、社区民众、大众传媒和非政府组织,加强对外援助,调整外交机构体系,重点转向中国等“新兴国家”,推动这些国家实现社会转型,社会因素在外交中受到前所未有的重视。不难看出,在社会因素影响上升的背景下,推进外交社会化,充分发挥众多非政府的社会行为体在外交中的积极性,并探索多元社会外交的实现形式,成为外交思想发展的重要内容。

### 三 关于外交社会化的学术回应

在外交理论中,社会因素常常被学术界所忽略。面对当代外交发生的新变化,外交学界始终落后于实践的发展。阿巴·埃班(Abba Eban)就曾经指出:“没有一个世界政治领域像外交治国术那样表现出实践和理论之间的巨大脱节。原因在于那些专门研究这类治国术的人没有得到理论的引导,而注重理论的人还没有去关注外交。”<sup>②</sup>克里斯特·琼森(Christer Jonsson)从国际关系理论各个流派的角度解释了外交研究在国际关系理论中被“边缘化”的各种原因,即国家中心论和外交工具论等。<sup>③</sup>外交理论的经典传统几乎是先入为主地将外交部和驻外领馆所从事的代表、报告和沟通国家利益的行为看做是外交,而排斥所有的非职业外交部门、非政府部门、公民社会组织和跨国公司等等所从事的跨国交往行为,否认其为外交行为。然而,那些专门从事外交事务的职业外交人员不仅不肯公开外交事务的秘密,而且对研究外交没有表现出足够的热情。

关于外交社会化及其后果的研究,已有的外交学主流学派<sup>④</sup>——传统学派(the traditional school)、新生学派(the nascent school)和改良学派(the innovative school)——提出的解释具有一个共同的缺陷,那就是过于关注某一力量中心对外交社会化的影响,过于专注于某一外交变化的微观和中观研究,缺乏对外交社会化诸多力量之间互动的整体性影响,缺少对全球外交社会化的宏观研究,从而无法从根本上

① 约翰·麦克唐纳、路易斯·戴蒙德著,李永辉等译:《多轨外交:通向和平的多体系途径》,北京:北京大学出版社2006年版。

② Abba Eban, *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern Age*, New York: Random House, 1983, pp. 384-385.

③ Christer Jonsson and Martin Hall, *Essence of Diplomacy*, New York: Palgrave MacMillan, 2005, pp. 12-19.

④ Stuart Murray, “Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy,” *International Studies Perspectives*, Vol. 9, No. 1, 2008, pp. 22-39.

把握全球外交社会化的方向。传统学派固守国家中心论,坚持外交是一个国家中央政府和职业外交官垄断的领地,不承认主权国家之外的任何行为体的外交地位,认为外交仅仅是政府间处理政治、军事和其他事务的渠道,甚至认为社会经济、人道援助、环境保护等并非是外交事务,唯有政治和外交历史才是外交关注的中心,把外交视做一种只有职业外交官才能处理的特殊技巧。<sup>①</sup>对传统学派而言,并不存在什么外交逻辑的根本变化,所变化的只不过是观察外交的视角从个体轴心转向结构轴心,国际体系结构比国家本身对一国外交而言更重要了,外交成为国际结构的一种功能和属性。<sup>②</sup>因此,在传统学派眼里,世界外交总问题是国家力量消长带来的“权力转移”或“结构转型”,<sup>③</sup>对一国外交而言,应对这一问题的核心依然是如何制定一项正确的大战略和外交战略,无须关注体制外的社会经济变化和技术变革,更不必对非国家行为体的日益活跃而担忧。

新生学派批评传统学派偏离了冷战后世界外交问题的现实,认为当今世界外交的本质在于一种不同于传统外交的替代外交已经出现。<sup>④</sup>这种替代外交方式不再把外交仅仅看做是国家的工具,而且也是包括国家和非国家行为体在内的任何政治组织的功能性机构,跨国企业、全球性媒体、名牌大学、宗教和其他文化机构开始学习利用外交方式拓展自己的发展空间,在海外设立分支机构,建立伙伴关系网络,开展跨文化交流和沟通。在这种外交环境下,“真正的挑战(对外交研究而言)是拓展新的概念化和

---

① Donna Lee and David Hudson, “The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy,” pp. 343–360; Kishan S. Rana, *Foreign Ministries: Change and Reform*, 2004; G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, 2002.

② Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.

③ Jecek Kugler and David Lemke, eds., *Parity and War: Evaluations and Extensions of “The War Ledger”*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996; Ronald L. Tammen, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York: Chatham House Publishers, 2000; Douglas Lemke and Ronald L. Tammen, “Power Transition Theory and the Rise of China,” *International Interactions*, Vol. 29, No. 4, 2003, pp. 269–271.

④ Costas M. Constantinou, *On the Way to Diplomacy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996; Jovan Kurbaliga, ed., *Modern Diplomacy*, Valetta: Mediterranean Academy of Diplomacy Studies, 1999; Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995; Peter B. Evans, Harold K. Jacobsen and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkley: University of California Press, 1993; Shaun Riordan, *The New Diplomacy*, Cambridge: Polity Press, 2003; John Hoffman, “Reconstructing Diplomacy,” *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 4, 2003, pp. 525–542; Richard Langhorne, “Current Developments in Diplomacy: Who Are the Diplomats Now?” *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 8, No. 2, 1997, pp. 1–15; Michael Bruter, “Diplomacy without a State: The External Delegations of the European Commission,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, 1999, pp. 183–205.

分析外交的方式,以识别、解释和理解外交实践的此类变革”。<sup>①</sup> 即便是在传统的政府间外交领域,成功处理冲突和缔造和平的外交知识已经不再局限于政府官员手中,更不能依靠政府职业外交渠道来获得了。<sup>②</sup> 在新生学派看来,外交社会化不仅要求外交体系要转型,而且外交概念和理论都需要重建。<sup>③</sup> 国家及其主导下的传统外交已经越来越成为和平国际体系的障碍,造成国际秩序不合理的根源。因此,新生学派积极推动外交社会化,倡导打破国家主导的外交环境和外交规范,把非政府组织、跨国企业和跨国社会运动纳入外交秩序中来,任何国家都不会避免外交转型。<sup>④</sup> 总之,新生学派极力推动一种更加平等的、网络化的和稳定的非国家行为体外交范式的出现,让非国家行为体成为新外交秩序中的行为主体,以发展一种致力于人权、援助、发展和环保议题目标的外交知识。然而,新生学派显然高估了非国家行为体的能量,也对非国家行为体参与外交的负面因素估计不足,既无法解释为什么国家及其外交依然具有顽强的生命力,也无法解释为什么非国家行为体在外交上的表现不一定比国家好、比政府外交更有效。新生学派没有找到可信赖的有效的非国家行为体外交实现的形式,故而尽管多年来极力倡导,但成果十分有限。

相比传统学派和新生学派在外交转型上各执一端,改良学派对外交转型采取了折中的立场。在改良学派看来,对外交采取国家中心主义和非国家行为体中心主义的立场都是极端的,国家和非国家行为体之间在外交事务上不可截然分开,两者在不同的环境下各自具有处理外交事务的优势。<sup>⑤</sup> 因此,改良学派强调要打破非此即彼的思维定势,把国家外交和非国家外交结合起来,外交系统要通过制度创新,吸纳非国家行为体进入外交过程,打破等级森严的金字塔形外交体制结构,将外交改造成为网络化、多边化、对称化的开放系统。<sup>⑥</sup> 同时,改良学派还认为,要创造适应外交环境变化的新规

① Brian Hocking, “Privatizing Diplomacy?” *International Studies Perspectives*, Vol. 5, No. 2, 2004, pp. 147-152.

② 约翰·麦克唐纳、路易斯·戴蒙德:《多轨外交:通向和平的多体系途径》,第2-5页。

③ John Hoffman, “Reconstructing Diplomacy,” p. 541.

④ Shaun Riordan, *The New Diplomacy*, p. 10; Richard Langhorne, *Diplomacy beyond the Primacy of the State*, Diplomatic Studies Program, Leicester University, No. 43, 1998, pp. 1-2; James Der Derian, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Basil Blackwell, 1987, p. 2.

⑤ Andrew Fenton Cooper and Brian Hocking, “Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-Calibration of Diplomacy,” *Global Society*, Vol. 14, No. 3, 2000, pp. 361-376.

⑥ Paul Sharp, “For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations,” *International Studies Review*, Vol. 1, No. 1, 1999, pp. 33-57; Paul Sharp, “Making Sense of Citizen Diplomats: The People of Duluth, Minnesota, as International Actors,” *International Studies Perspectives*, Vol. 2, No. 2, 2001, pp. 131-151.

范,在不动摇国家主导外交格局的情况下,在国家主导的传统外交外围建立非政府组织、跨国公司、社会运动参与的非传统外交地带,推动传统外交与非传统外交比翼齐飞的格局。相比之下,改良学派不像传统学派那样固守政府外交的格局,根本不承认非传统外交行为体在外交事务中的参与和影响,也不像新生学派那样漠视传统外交固有的能量,把非传统外交视做压倒一切的范式。因此,改良学派可以视做一种折中的立场,更强调外交制度的渐进性改革,逐步将社会因素纳入到外交秩序和外交体系中来。

20世纪90年代以来,随着全球化、区域化和信息革命的推进,全球外交社会化步伐进一步加快,国际外交学界已经开始将注意力集中于如何构建适应时代要求的新外交形态上。以美国、英国、德国等国家为代表已经掀起了研究外交社会化的一个热潮,一大批智库推出了大量的论证报告。比如美国战略与国际研究中心于1998年10月发表的《再造信息时代的美国外交》报告书,阿巴·埃班的《新外交》、肖恩·赖尔登(Shaun Riordan)的《新外交》等一系列著作关于外交未来命运的研究,认为和民族国家一样,外交也会终结。还有更多分析交通和通讯技术对外交影响的研究,关于媒体外交、网络外交等问题的研究迅速兴起。所有这些研究都在学术界和政界引起了强烈的反响。<sup>①</sup>不难看出,西方外交学界在努力弥合外交理论落后于外交实践发展的裂痕,包括国际问题研究学会(the International Studies Association)等学术组织都在努力搭建平台,举办关于外交学的年会,吸引青年学者加入外交学学科建设的团队,并推动跨学科的研究和交流,越来越重视缩小外交学研究和国际关系、国际问题研究的差距,努力搭建外交学和社会学之间的桥梁。

#### 四 非传统外交的兴起

在全球化和信息化时代,外交社会化释放了几乎所有领域跨国流动的外交能量,外交不仅涵盖原有的政府与政府之间的传统外交,而且拓展为社会广泛参与外交事务的非传统外交,日益呈现为一种涉及各层次、各领域和各方面的大外交格局。在此种变革的洪流中,不仅由外交部和外交代表机关垄断外交的格局被打破,越来越多的议题事务被分流到议会、政党、军事、地方政府等非职业外交部门处理,而且越来越多的非国家行为体和次国家行为体(比如跨国公司、大众传媒、思想库、非政府组织等)走

<sup>①</sup> 有关虚拟外交研讨会的详细资料,请参考“虚拟外交首页(Virtual Diplomacy Home Page)”,网址:[http://www.usip.org/oc/virtual\\_dipl.html](http://www.usip.org/oc/virtual_dipl.html)。《再造信息时代的美国外交》报告书全文则刊载于美国战略与国际研究中心网站上,网址:<http://www.csis.org/ics/dia/diadraft.pdf>, October 9, 1998。

上纵横捭阖的外交舞台,成为外交事务无法阻挡的社会力量,逐渐创造了一种新的外交形态:非传统外交。

非传统外交是与传统外交相比较而言的。从外交形态上来说,传统外交是以政府主导的、由职业外交官执行的、以执行外交政策为目的的外交形态,其基本特征是国家利益至上性、高度政治性、职业主义和等级化。非传统外交是一种由政府部门参与的、非职业外交官执行的、以实现多样化社会公共利益为主要目的的外交形态。具体来说,非传统外交和传统外交存在六个方面的区别(如表1所示)。<sup>①</sup>

第一,在外交目标上,传统外交要求巩固主权和安全目标的主导地位,非传统外交要求不断拓展发展目标和责任目标。尽管有不少学者开始质疑主权和安全目标作为一国外交目标在全球化背景下的正当性,但主权和安全依然是当今国际政治最为稳定的原则和基石。<sup>②</sup> 发展、人权、环保、反恐等一系列政策议题主要还是依靠现代国家在特定的领土范围内解决。所谓的人道主义干涉和维护人权的全球性努力,在实施的过程中如果完全抛开主权国家及其制度内容,很可能将导致更严重的动荡和不安。近年来,国际社会在解决南斯拉夫科索沃问题、非洲索马里问题、利比亚问题、中东问题以及波斯湾地区的伊拉克问题等方面,无不印证了这一观点。无数事实充分表明,面对全球范围内出现的普遍性议题,干预必须是一种“极端的例外”,而非统治的常态规范。<sup>③</sup> 建立在特定领土范围内的现代国家及其传统外交机构依然在相当一段时期内维持着主导地位,全球范围内的许多普遍主张和价值都需要由这些机构代理实施。

表1 传统外交与非传统外交的比较

形态指标	传统外交	非传统外交
目标	主权、安全	发展、责任
代理机构	政府、职业外交官、军队	企业、媒体、非政府组织、智库、大学等
价值原则	国家利益至上	社会公共利益
组织体制	等级化、职业主义	网络化、动员化、社会化
运行机制	法治化、规范化	专业化、道德化
产物	条约、谈判、危机管理等	对话、协商、协议、机制

① 非传统外交与传统外交比较的第六点是外交产物,两者实际上差别不是很大,只不过表现形式不同,笔者在此不做专门论述。特此说明。

② Hendrick Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

③ 时殷弘:《严格限制干涉的法理与武装干涉利比亚的现实》,载《当代世界》,2011年第11期,第18-19页。

在承认传统外交目标的基础上,非传统外交强调不能忽视社会行为体的多样化外交目标诉求。比如企业国际化带来的海外利益和社会责任问题、大政府兴起带来的“保护的责任”问题、非赢利组织倡导的“公益政治”问题以及跨国社会运动推动的“社会伦理”问题,都成为现代外交不容忽视的问题。即便是作为处理对外事务的专门外交机构,在制定对外政策时也必须努力寻求公众、媒体、民意代表乃至国家元首的广泛理解和接受。<sup>①</sup> 从传统外交机构的角度来说,外交工作要想得到首肯,除了执行代议机构和最高行政首脑的外交政策和指令外,还必须寻求社会各界的理解和支持,争取达成广泛的社会共识。如果说外交机构的这一“身份张力”在以往还只是停留在行政运行层面的话,在非国家行为体迅速崛起的今天和未来,这一矛盾已经成为结构性的制度矛盾。

随着非传统外交的兴起,建立传统外交机构与包括公民社会机构在内的非传统外交机构之间的在目标诉求上的协商制度已经成为越来越紧迫的一个问题。同时,这种协商不仅停留在行政协商制度的层面,而且涵盖了社会协商和政治协商制度的层面,在议题的设定、方案的拟订、政策的合法化以及政策实施和评估的全过程,都必须大力加强协商外交建设,这是全球化时代的一个客观趋势。

第二,在外交代理者上,传统外交依靠政府部门、军事机构和职业外交官处理外交,而非传统外交扩展到由企业、媒体、智库、大学以及其他非政府机构开展外交。从现实主义实力外交原则的角度而言,非政府组织看上去并不具备民族国家的外交工具、手段和物质实力,但这并不意味着来自草根层面的公民社会部门外交能力的缺失。美国学者玛格丽特·E.凯克和凯瑟琳·辛金克在《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》中对公民社会部门的新外交活动进行了分析,提出了所谓的“回飞镖效应”理论:如果国家与其国内行为体之间的交流渠道被堵塞,国内的非政府组织绕过政府,直接寻求国际盟友的帮助,力求从外部对其国家施加压力。这种情况在人权运动中最为明显。<sup>②</sup> 在相当多的情形下,公民社会部门的这种活动开辟了一个广阔的外交空间,这一空间是任何国家行为体都无法完全控制的。

由于在全球公共事务治理过程中,政府已经无法像以往那样在处理国际事务时将社会部门抛在一边,更无法阻挡全球公民社会独自开展的“新外交”活动,那么明智的做法是放弃以往外交制度系统充斥的秘密作业文化,主动与其他社会部门建立合作关

<sup>①</sup> George F. Kennan, “Diplomacy without Diplomats?” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, 1997, pp. 198–212.

<sup>②</sup> 它们通过信息政治、象征政治、杠杆政治以及责任政治等策略形成对政府对外事务的压力。参见玛格丽特·E.凯克、凯瑟琳·辛金克:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,第15页。

系,并对之采取开放与合作的态度,在外交决策之前与企业、非政府组织、学术界、媒体乃至公众进行讨论,这将大大促进广泛的社会参与,有利于发展出存在广泛共识的外交决策方案。尤其是具有专业知识背景的专家网络的参与应该成为一种常设机制,确保随时获得来自专家的深入而精辟的意见支持,逐步实现所谓的“住所外交官计划(diplomat in residence)”。在未来开放的外交制度体系中,外交部门要在文官制度基础上,建立所谓的协商预备文官制度,广泛招揽各领域的专家作为预备外交官,通过整合来自环境、移民、医疗等领域的专业人力资源强化外交人员的素质,提高处理对外事务的工作水平。

第三,在价值原则上,传统外交坚持国家利益的原则,而非传统外交则强调社会利益与国家利益并重。长期以来,处理外交工作一直围绕着一个为谁服务的问题而争论不休,这决定着一国外交的性质、立场、目标、策略等一系列问题,是一个全局性的问题。确定这样一个根本性的问题,需要对一国社会的性质、社会发展的主要矛盾和主题有一个总体的把握。传统外交观认为追求国家利益、服务国家利益是外交唯一的目的。法国学者雅克·沙泽勒(Jacques Chazelle)认为,“外交意味着国家致力于实现其对外政策的一系列手段和特殊活动”。<sup>①</sup>周恩来说,“外交官是不穿军装的解放军”,是“文装解放军”,捍卫国家利益和实现对外政策是外交的目的,外交不过是实现国家利益的工具之一。尽管学界在外交实现国家利益还是服务对外政策上存在分歧,<sup>②</sup>但外交的工具性特征却是毋庸置疑的。

全球性问题引发了全球性意识与全球价值的确立,这一重要发展有力地超越了束缚公民社会全球化的国界障碍,促进了公民身份的全球化,人民标准逐渐超越国家标准。正像联合国秘书长安南所说:“全球化的世界就像一艘小船……如果有人生病了,所有的人都会面临感染;如果有人愤怒了,其余的人很容易面临伤害。”<sup>③</sup>在此背景下,国家利益的内涵和外延都在发生重要的变化。尤其是经贸交流、社会往来和国家间敏感性、脆弱性的上升,摆在国家面前的议题越来越复杂多样,议题与议题彼此交错,形成了一种“议题网”的格局。身陷议题网的国家如何判断和甄别在具体议题上的国家利益,越来越成为一个专业化且难以解决的问题。中国共产党第十八次全国代表大会报告强调,“人类只有一个地球,各国共处一个世界”,面对世界经济的复杂形势和全球性问题,任何国家都不可能独善其身、一枝独秀,要确立“人类命运共同体”

① Jacques Chazelle, *La Diplomatie*, Paris: Presses Universitaires de France, 1962, p.9.

② 陈志敏、肖佳灵、赵可金:《当代外交学》,北京:北京大学出版社2008年版,第9页。

③ 转引自杨力伟:《全球化的两种面孔》,载《开放时代》,2003年第3期,第121页。

意识,倡导与国际社会“同舟共济,权责共担,增进人类共同利益”,共同建设一个更加美好的地球家园。这是新时期中国对国际利益认识的升华,强调外交不仅要服务国家利益,还要维护共同利益和社会利益,“维护国际公平正义”。因此,外交转型应该牢牢把握国家利益格局变化的方向,统筹好本国利益、他国利益和全人类共同利益,努力增强外交服务多样化利益的能力。

第四,在组织体制上,传统外交是一个等级化的科层体制,而非传统外交则是一个网络化、扁平化和团队化的体制。传统外交体制是科层化的官僚体制,主要由外交部及其附属机构和驻外使领馆负责处理国际关系和对外政策的各个方面,其他政府机构在涉外事务中或者根本无所作为,或者必须接受外交部门的直接指导,或者干脆委托外交部门出面。政府部门内部在处理对外事务上缺乏有效的沟通机制,外交事务的专业化色彩十分突出,一个国家政府的对外事务基本上采取整体打包的方式授权给外交部门处理,这是传统外交的一个重要特征。

但是,随着全球化的发展,外交与人类生活的各个方面联系更加紧密,以往的外交往往局限在一些有限的问题上,比如战争与和平的缔造、边界和领土问题的处理以及商业航海、移民引渡等问题。而现代国家之间的关系中所处理的事务已经涉及人类生活的各个层面:从外层空间和海底资源管辖权到环境污染、从生化武器到恐怖主义活动等。<sup>①</sup> 特别是随着议题的网络化,从事国际事务的部门和机构越来越多,整个国际决策和外交体系变得越来越扁平化和多样化,负责外交事务的中层部门人员越来越少,外交事务研究、咨询、决策部门的人数和基层外交事务的人数越来越多。外交部仅仅成为这一复杂体系中的一套机构,以至于外交官们也预期到了“外交政策”(时代)的结束。<sup>②</sup> 比如在最惠国待遇问题上,许多事务已经大大超出了外交部门的业务范围,至于环境保护、反对恐怖主义、印度洋海啸和卡特里娜飓风等自然灾害的应对等问题,更不是外交部门一家能够应付的。在应对类似的外交议题上,由于许多公民社会部门卷入其中,基于相关事务的专门化特点,现代外交制度要求充分考虑专业化的领导,不受限于特定的外交程序和严格的标准。在此情形之下,建立灵敏的跨部门沟通与协调机制已经越来越重要,否则决策分散的现象将导致混乱。特别值得指出的是,建立跨部门的沟通与协调机制的关键是建立运行机制的规范。因为建立跨部门机制的意图在于充分发挥各自优势的基础上,实现彼此的优势互补,而

<sup>①</sup> Peter A. Toma and Robert F. Gorman, *International Relations: Understanding Global Issues*, Monterey: Brooks/Cole Publishing Company, 1991, p. 183.

<sup>②</sup> Renee S. Talbott, “Globalization and Diplomacy: A Practitioner’s Perspective,” *Foreign Policy*, No. 108, 1997, p. 81.



不是造成权力和职能重叠,乃至推诿扯皮,降低效率。这就要求在职、权、责等方面明确权责划分,使得各个部门能够各司其职,纲举目张,形成相对稳定的组织架构和顺畅的运行机制,即使在面临突发事件和国际动荡局面时,这一协调机制也能够确保从容面对。

另外,由于跨部门机构和机制的逐步建立,外交制度的形态也逐步从金字塔形的结构向着团队化和扁平化的结构变迁。所谓团队化,是指外交事务的处理不再是按照行政级别自上而下地展开,而是根据不同的外交议题由外交部门主持,通过计算机网络将各个来自不同地区、不同领域的专家加以联结,进而形成一个外交团队予以处理。所谓扁平化,是指减少行政管理层次,裁减冗余人员,从而建立一种扁平化组织结构。比如美国国会在1997年4月通过了《1998年外交事务改革与重组法案》,裁撤了许多机构合并到美国国务院中,并对国务院的组织与人事进行重组,强化美国外交政策的一元性与协调性,被学术界看做是改革的重要一步。<sup>①</sup>与制度性的改革相联系,政府外交部门应该逐步大规模地从其他政府部门如商务部、农业部、教育部、卫生部、国防部等借调人员,改变其传统的封闭文化,以适应现代外交议题专业化和多样化的需求。特别值得指出的是,外交制度系统应该建立一个全面性的“组织内部网络”,以整合外交部门内部各组织机构之间的信息和智慧,提高外交制度的资源整合能力。

第五,在运行机制上,传统外交注重法治化和规范化,非传统外交更注重专业化和道德化。特别是由于非传统外交部门关注的议题具有多样性、专业性、变动性等特点,要求外交制度建设中逐步增加学习型外交与服务型外交的基本理念,改善外交人员培训和选拔制度,不断增强传统外交和非传统外交平等对话和寻求共识的能力。20世纪80年代以来,随着信息革命、知识经济时代进程的加快,传统的外交组织模式和管理理念特别是外交官员的专业知识和技能已越来越不适应环境。尤其是全球公民社会部门往往在某一特定议题领域具有扎实的专业基础和充分的信息储备,甚至许多代表都是某一领域的权威专家。这就要求外交官员除了语言训练和地区研究之外,还必须接受其他领域诸如经济、法律、环保、传染病、军备控制等专业知识的训练。<sup>②</sup>大多数人习惯地认为,外交官员一旦通过了选拔考试而被录用,就可以在工作中学习任何

<sup>①</sup> Alphonse F. Porta, "Reorganization: Is the Best Yet to Come?" *Foreign Service Journal*, Vol. 74, No. 10, 1997, p. 5; William C. Harrop, "The Future of the Foreign Service," *Foreign Service Journal*, Vol. 74, No. 5, 1997, pp. 32-37.

<sup>②</sup> Costas M. Constantinou, "Diplomacy: From Statecraft to Handicraft," in Costas M. Constantinou, *On the Way to Diplomacy*, pp. 69-94.

需要的知识和技能,这一点是十分错误的,也是外交官素质长期得不到提高以至于越来越无法适应新形势要求的重要原因。<sup>①</sup>

在这样的大背景下,以美国麻省理工学院教授彼得·圣吉(Peter M. Senge)为代表的西方学者,吸收东西方管理文化的精髓,提出了以“五项修炼(自我超越、改善心智模式、建立共同愿景、团队学习、系统思考)”为基础的学习型组织理念。所谓学习型组织,是指通过培养弥漫于整个组织的学习气氛、充分发挥员工的创造性思维能力而建立起来的一种有机的、高度柔性的、扁平的、符合人性的、能持续发展的组织。<sup>②</sup>这种组织具有持续学习的能力,具有高于个人绩效总和的综合绩效。建立学习型组织对于外交机构来说更为重要。因为外交事务涉及面广、情况变化快、涵盖不同国家和文化,需要外交部门时刻加强学习,以适应变动不居的社会现实。同时,随着国际交往面的拓宽和利益的多元化,外交服务的对象越来越分散和多样化,越来越要求外交强调社会本位、民本位,外交管什么不管什么,全看社会和公民是否需要,并以此来作为政府职能定位的依据,它与传统的以官本位、权力本位为特征的管制型政府相比较,是两种不同的管理理念和管理方式。这就要求外交将建立服务型外交作为新时期改革的一个目标选择。在实践中,已有越来越多的国家政府认识到建立服务型外交的必要性,着手改革以往“重管理、轻服务”的外交管理方式,将保护国内外特别是海外公民权益问题放到突出位置,增强外交服务公民的能力和水平。

## 五 结论

置身于全球化时代,随着国际影响力的上升,中国外交正在步入一个瓶颈期,如何通过外交调整和改革突破瓶颈,成为中国外交面临的核心问题。然而,中国外交面临的问题并非是一个孤立的问题,而是世界外交转型总问题的一部分。只要一个国家选择进入国际体系,就必然受到这一全球外交转型的影响,这是外交社会化的必然结果。在全球化和信息革命的推动下,多元化、专业化和公众化成为不可阻挡的趋势。

围绕外交社会化趋势,国际外交学界展开了热烈的讨论,尽管对外交转型的意见不尽相同,但均意识到外交无法回避来自日益扩大的社会参与的影响,一种不同于传

<sup>①</sup> Larry Wholers, “Learning from Success,” *Foreign Service Journal*, Vol. 74, No. 11, 1997, pp. 34–39.

<sup>②</sup> 彼得·圣吉著,郭进隆译:《第五项修炼——学习型组织的艺术与实务》,上海:上海三联书店2003年版。

统外交形态的非传统外交形态越来越成为当今外交体系的重要组成部分。与传统外交相比,非传统外交最大的一个改进就是增加协商外交制度,职业外交机构改变了以往的封闭等级文化,而以平等、协商和寻求共识的文化,与跨国公司、全球性媒体、非政府组织等非传统部门建立起伙伴关系和合作关系,从而构建了协商外交的制度框架,在外交目标、代理者、价值原则、组织体制和运行机制等一系列领域进行有意义的整体性重构,推动外交从传统外交范式转型为传统外交与非传统外交并重的总体外交范式。在可见的未来,能否在外交逻辑上应对这一历史性的时代挑战,将直接决定着一个国家外交能力及其合法性的未来。

在这一转型过程中,每个国家都应顺应潮流,立足国情,创造性地走出一条有特色的外交转型之路。党的十八大报告强调,“我们将扎实推进公共外交和人文交流,维护我国海外合法权益。我们将开展同各国政党和政治组织的友好往来,加强人大、政协、地方、民间团体的对外交流,夯实国家关系发展社会基础”。<sup>①</sup> 十八大对公共外交、人文交流、海外权益以及社会基础的强调,均触及了外交社会化的核心,这意味着在未来的十年,中国外交需要在传统外交基础上,加强顶层设计,推进制度创新和制度改革,构建更加适应全球化时代需要的新外交体系。

[收稿日期:2013 - 01 - 07]

[修回日期:2013 - 01 - 20]

[责任编辑:主父笑飞]

<sup>①</sup> 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,北京,2012年11月8日。