

新中国外交机制的发展、特色和挑战

张清敏

内容提要：国家外交制度是国家政治制度的重要组成部分，受国家对外关系状况的影响。新中国外交制度产生和演变的过程，反映中国与外部世界的关系，体现中国现代国家治理体系的发展。其特色和优势是中国共产党在这个制度中的核心地位和对外交工作的绝对领导，将政治素质放在第一位的人才选拔和使用政策，以及对外语能力的特殊要求等。这些特色是新中国外交制度的特色，也是新中国外交取得成就的关键和制度保障。随着中国外交越来越活跃，人们对外交机构产生诸多不同的看法和认识，其中有些看法是因对外交的本质和功能缺乏全面了解或误解造成的，更多的则反映了既有外交制度和外交执行机构职能所遇到的现实挑战。外交部门需要与时俱进，主动做出调整，转换职能，才能适应中国外交发展的需要。

关键词：外交制度 外交职能 中国外交 中国外交特色

外交制度的最初形态是驻外使节。随着驻外使节数量的增加，产生了专门为驻外机构服务的外交部。但外交部随后很快成为联络和领导各驻外机构的枢纽，在国际上被公认为授权代表国家对外进行交涉的专职外交执行机构。《维也纳外交关系公约》第41条规定：“使馆承派遣国之命与接受国洽商公务，概应经与或经由接受国外交部或另经商定之其他部办理。”¹ 外交部是现今各国协调国际与国内关系和矛盾的核心，是外交制度和过程的枢纽和组织保障，因而也是外交学研究的一个重要参考点。

张清敏 北京大学国际关系学院教授。

1 白桂梅、李红云编：《国际法参考资料》，北京大学出版社，2002年版，第195页。

当前,作为外交制度核心的外交部,其“信誉”开始遭到“质疑”。¹有人说它是“外国人的部(foreigners' ministry)”,²更有人称之为“卖国部”;³有人认为“外交官的作用很可能消失”,⁴也有人对中国外交人员的素质提出批评,说他们“缺少战略头脑和实际工作的能力……人格被‘翻译外交’彻底扭曲”⁵。在对外交和外交制度诸多批评观点中,有些是因为对外交本质和职能的误解而产生的,有些则反映了当代外交所面临的现实挑战。本文拟梳理新中国外交制度的发展和特色,探讨外交机构所面临的挑战。

一、新中国的外交制度形成和发展

新中国外交制度产生和演变的过程,从一个侧面反映了中国与外部世界的关系,以及中国现代国家治理体系的发展历程。外交制度包括专职外交执行机构,即外交部;常驻代表机构,包括驻建交国家的外交代表机关、常驻国际组织的代表机关和驻外领事机关;以及外交人员的培训和选拔制度。

新中国外交制度产生和演变的过程,不仅反映中国与外部世界的关系,也体现中国现代国家治理体系的发展。

外交部 外交部是新中国政府最早成立的一个部。1949年10月1日中华人民共和国宣告成立,11月8日即成立了中央人民政府外交部。为了与旧政府的屈辱外交一刀两断,周恩来指出,“我们绝不能依靠旧外交部的一套人马办外交,必需‘另起炉灶’,创建新型外交队伍。”根据这个原则,新中国从三个来源选择干部组建新的外交部。一是建国前就从事外事工作的原中央外事组的干部和长期做地下工作、统战工作的干部;二是从全国各大军区、各大行政区调来的领导骨干;三是从文科大学选择的毕业生。⁶

外交部在不同国家的地位有所不同。新中国外交部自成立以来一直位居国务院各部之首,历任的11位外交部长中,前7位都是在新中国成立前就参加工作的老革命。中共中央政治局常委周恩来总理兼任外长达9年之久。随后的外交部

1 Brain Hocking, “The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System,” in Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press, 2013, p.123.

2 Brian Hocking, “The End(s) of Diplomacy”, *International Journal*, Vol. 53, No. 1 (Winter 1997/1998), p. 171.

3 Li Nan, “Organizational Changes of the PLA, 1985-1997”, *The China Quarterly*, 1999, No. 158, p. 322.

4 I. Dettner, *The International Legal Order*; Dartmouth, 1994, pp.479-480, 转引自黄德明著:《现代外交特权与豁免问题研究》,武汉大学出版社,2005年版,第2页。

5 候峰:“外交部前些年表现不力的根源”, http://www.21ccom.net/articles/gsbh/article_20140514105964.html, 登录日期2016年4月24日。

6 甘步师:“周恩来与新中国外交队伍建设”, 裴坚章主编:《研究周恩来——外交思想与实践》,北京:世界知识出版社,1989年版,第302—315页。

长多数是政治局常委。外交部长的地位是外交部在中国政治体制中地位的体现。

新中国外交部宣布成立的时候只有173人。当时设立了办公厅、六个地区业务司、专事政策咨询和条约法律的两个委员会。¹ 随着外交局面的打开，外交业务增多，外交部的规模不断扩大，内设机构也发生了变化。到改革开放后的20世纪80年代中期，外交部的司局级单位增加到21个，² 冷战结束时的1991年增加到24个，³ 至2015年已经增加到了29个。⁴ 一些机构，存在一段时间后或予以合并，或予以撤销，新增加的一些业务部门的重要性在增加，机构扩大了，人数也随之增加，外交部的人数由建部初期的170多人增加到目前约5000人。

与此同时，外交部的职能也在扩展。从能够获得的材料看，冷战结束初期的1991年外交部的职能有9项，⁵ 到1994增加11项，⁶ 到2015年则增加到19项。⁷ 其基本职责仍然是为中央制定对外政策“提供情况和提出建议”，“代表国家和政府办理外交事务”，“贯彻执行”和“调查研究”等。其他责任还包括：“国家对外礼仪和典礼事务”“领事工作”“海外侨务工作”“国际军控、裁军、防扩散等领域工作”“国家重要外事活动、外交文件和文书翻译工作”；组织“有关条约、协定的谈判”；“管理外国驻华外交、领事机构”；“领导”驻外外交机构及驻香港、澳门特派员公署工作。⁸ 不断增多的职能反映了中国的国际地位的上升，参与国际事务状况的变化，国际责任的增加。与此同时，人们对它的期待也在提高。

驻外机构 驻外机构是外交制度中最早的外交机构。与大多数国家一样，新中国的驻外机构包括三部分：一是驻其他国家首都的大使馆，二是驻国际组织的代表机构，三是驻外领事馆或总领事馆。

中华人民共和国成立初期，与新中国互相承认并协议建立外交关系的国家有17个，中国的驻外大使馆也只有17个，到1950年中国驻外大使馆增加到50余个，1979年增加到111个。冷战结束后，一批新的国家获得独立，与新中国建立

1 罗亦粟：《炳公佚事——忆外交家王炳南》载《当代中国使节外交生涯》（第六辑），世界知识出版社，1999年版，第31页；裴默农：《周恩来与新中国外交》，北京：中央党校出版社，2002年，第68页。

2 中华人民共和国外交部外交史编辑室主编：《中国外交概览，1987》，北京：世界知识出版社，1987年，第457页。

3 国家机构编制委员会办公室编：《中国政府机构》，北京：中国人事出版社，1991年版，第221—222页。

4 外交部当前的机构设置，见http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/，登录日期2016年1月10日。

5 国家机构编制委员会办公室编：《中国政府机构》，北京：中国人事出版社，1991年版，第220页。

6 国务院办公厅：《外交部职能配置、内设机构和人员编制方案》国办发（1994）2号。

7 外交部当前的机构设置，见http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/，登录日期：2016年1月10日。

8 《中华人民共和国外交部主要职责》http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zyzz_673087/，登录日期2016年2月14日。

外交关系的国家到2009年新中国成立60年时增加到171个。截至2015年底,中国驻外机构中有165个大使馆,在巴勒斯坦国以及未建交的海地、巴拿马、多米尼加分别设立了4个代表处或办事处。¹

在恢复在联合国合法席位前,中华人民共和国被排斥在所有官方国际组织之外。1971年恢复在联合国合法席位后,新中国即派出了驻联合国的代表。至今中国已经参与了所有主要的国际组织,在联合国总部(纽约)、联合国日内瓦机构系统(含世界卫生组织等)和联合国维也纳机构系统(含国际原子能机构等)、世界贸易组织、联合国禁止化学武器组织、欧盟、东盟、非盟有8个常驻代表团。此外,还有驻联合国亚太经社委员会和国际海底管理局总部有两个代表处。

中国国内并未见关于驻外机构职能的特别规定,作为外交部领导的机构,外交部的职能逻辑上也是驻外机构的职能。《维也纳外交关系公约》规定了驻外机构的五大项功能,概括起来包括“代表”“保护”“谈判”“观察”和“发展”。²在全球化背景下,除了第一个职能外,其他职能都在减弱。随着首脑外交的兴起,保证国家元首或政府首脑乃至其他政府高层互访的顺利进行,并为之提供服务。称为驻外机构的一个新的任务。

随着中国海外利益的拓展,领事保护工作重要性的日益增加对外交体制的内外机制都产生了影响。2006年外交部在领事司内设立领事保护处,处理中国海外公民和法人合法权益的保护工作。一年后,领事保护处升格为领事保护中心,由领事司领导担任保护中心主任。³到2015年年底,中国在40多个国家设立95个总领事馆。领事保护成为外交工作体现“执政为民”、“以人为本”理念的主要体现,也成为普通公众感知外交工作的主要渠道。仅在2015年,外交部和驻外使领馆就处理了8万多起领事保护案件,平均每天处理235起,每6分钟就有1起。此外,还在各方面配合下成功解救了在海外被绑架的55位中国人,从战火纷飞的也门和遭受强震的尼泊尔安全撤离了6600多名同胞。⁴

选拔和培训机制 为了保证外交制度的运作和对外政策的落实,需要素质高、业务好、能力强、政治可靠的外交人员。对外交官的选拔和培训,是外交工作得以展开的人力保证,也是外交学研究中一直关注的一个方面。

20世纪50年代初期,外交部以中国人民大学、北京外语学校、北京大学东语系为干部轮训和进修基地。1955年,经国务院批准成立外交学院,专门为外交部培训干部。1959年,北京外语学校和北京俄语学院合并成立北京外国语学院,

1 《驻外机构》http://www.fmprc.gov.cn/web/zwjg_674741/zwsg_674743/yz_674745/, 登录日期2016年2月14日。

2 白桂梅、李红云编:《国际法参考资料》,北京大学出版社,2002年版,第189—190页。

3 夏丽萍著:《领事保护机制改革研究》,北京出版社,2011年版,第323—325页。

4 《王毅在十二届全国人大四次会议举行的记者会上就中国外交政策和对外关系答中外记者问》,《人民日报》,2016年3月9日,第3版。

每年优先向外交部输送毕业生。冷战结束前，中国外交部的干部主要来源于这些院校。¹

冷战结束以后，中国加快了融入国际社会的步伐，一批外交人员进入退休年龄，外交队伍开始了有计划、有步骤的更新换代和良性循环。从20世纪90年代初开始，外交部开始实行严格的考录机制，“凡进必考，公平竞争，择优录用”。20世纪90年代后期，招录生源扩大到更多的高校，被招录的人员首先需要通过国家公务员考试，然后再参加外交部组织的业务考试和综合考核，两者都通过才能进入外交部。如2015年外交部计划招录的193名公务员，包括外交业务类职位173人和行政技术类职位20人。其中外交业务类职位招录外交学、国际关系、外语、新闻、法律、经济金融及其他文科和理工科相关专业考生，行政技术类主要招录财会、投资经济、建筑学、工程管理等专业考生。²

除了每年扩大招录范围，从更多来源吸收新鲜血液外，外交部还采取措施改变外交人员的阅历、经历和知识结构单一的状况。一是从本系统每年选派100多位业务好、素质高的人员出国（境）长期或短期进修，包括攻读硕、博士学位，鼓励青年干部根据自身情况进行业余在职学习。二是选派一批较高级别的外交干部到一些地方政府部门挂职锻炼，增加他们对中国国情的了解。三是从全国各地招收一定级别的官员充实外交队伍，经过短期的培训和过度直接担任大使，其中一些人员已经走上了领导岗位。

新中国诞生以来，中国的外交机构的规模不断扩大，机制更加完善和全面，驻外机构不断增加，职能和责任更加多元和具体。外交人员的素质、来源和经历、知识结构的专业化和多元化状况都在制度化。外交机制的变迁是研究中国对外关系和外交实践一个新的视角。

二、新中国外交制度的特色

在全球享有共同的外交文化和外交规范的情况下，各个国家的外交制度的构成和基本职能是类似的。具体包括：外交沟通体系的关键节点职能；搜集、分析、传播和储存信息的职能；研究和提出政策建议的职能；政策传导和实施职能；服务职能；管理职能，等等。³但是，由于不同国家的历史背景，社会制度和社会

1 Lu Ning, "The Case of the MFA—Its History, Cadres' Corps, and Political Culture", chapter 3, *The Dynamics of Foreign-Policy Decision-making in China*, Westview Press, 1997, pp. 40-75.

2 《外交部干部司孙祥华副司长就2015年公务员考试录用工作回答网友提问》，见中国外交部官方网站：http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/gbclc_603848/wytwtd/t1200328.shtml，登录日期2016年2月10日。

3 Brain Hocking, "The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System", in Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press, 2013, pp. 129-130.

政治经济发展状况不尽相同，各个国家的外交制度也不尽一致。新中国外交制度具有当代外交制度的共性，同时也具有显著的中国特色。

新中国的外交制度是在中华人民共和国成立后建立起来的。冷战的国际环境对新中国的外交制度产生和初期发展都造成了巨大的影响。由于不同时期中国与国际社会关系状况的变化，具体对外政策目标的不同，对外任务的大小繁简有异，外交制度也随之发生变化和改革。如外交部所属机构的废止、合并或新建，驻外机构的增加，外交人员培训机构的建立、废除和恢复等，都是动态的，变化的。中国外交制度不仅具有一般外交制度的共性，也有其特殊性。

外交制度是国家制度的一部分。有中国特色的社会主义是中国的根本制度，新中国外交制度是这个制度的一部分。在2014年11月28—29日召开的中央外事工作会议上，习近平提出，“中国必须有自己特色的大国外交……使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。”¹ 随后《人民日报》发表社论指出，中国外交的“特色”就是“中国外交必须坚持中国共产党领导和中国特色社会主义。”对当前的中国外交工作来说“这是管根本的一条。”² 概括来说就是，中国外交不仅要坚持中国共产党的领导，而且也要为巩固党的领导，维护社会主义制度的安全服务。中国外交制度的特色，可以具体阐释为以下几个方面：

国家外交制度以党的领导为核心，这是中国外交最突出特色。中国的外交制度是中国共产党外交制度，中国外交首先是执政党的外交。中国共产党历次代表大会政治报告关于外交工作的阐述是不同时期中国外交的指导原则。中国共产党中央定期召开使节工作会议、中央外事工作会议、周边外交工作会议等全国性外交外事工作会议，这体现了执政党在思想上对外交工作的统一领导。中央外事领导小组、冷战结束以来成立的中央安全工作领导小组、中央海洋权益工作领导小组，以及中央国家安全委员会等机构，是中国外交和外事工作的总体协调机构。中央根据党管干部的原则选拔和任命高级外交干部，外交部内部增设的党务机构则确保党对外交执行部门的领导，驻外使馆和代表处的领导不仅是代表国家的大使，也是所在机构党委的书记。

中国共产党的领导是新中国外交最根本和最突出的特色。

中国共产党对中国外交的集中和统一领导，不仅是中国外交制度的特色，也是中国外交制度的优势。如新中国成立后对尚未建立正式外交关系的日本有计划有步骤地组织和推动的民间外交，改革开放后以商务部（对外经济贸易部）主导的以服务于国内经济建设为中心经济外交，中国人民解放军对外开展的军事外交，以及日益活跃的文化外交、公共外交、体育外交、卫生外交、环境外交

1 《中央外事工作会议在京举行》，《人民日报》，2014年11月30日第1版。

2 《中国外交必须具有自己的特色——一论贯彻落实中央外事工作会议精神》，《人民日报》，2014年12月1日第1版。

等，无不都是中国共产党领导下的总体外交的一部分。¹“外交无小事，大权在中央”，不仅体现于对外政策的制定，也体现在对外政策的执行上。

中国共产党对外交制度的绝对领导，也体现在党自身的外交机构方面。中国共产党的对外关系是新中国的对外关系的先驱和重要组成部分。在新中国成立初期，中国共产党与苏联、东欧等其他社会主义国家执政党的关系是国家关系的重要部分，多数情况下两者是密不可分的。如王稼祥在担任新中国第一任驻苏联大使的同时还以“中共中央代表”的资格与斯大林领导下的苏联共产党中央（联共中央）“接洽有关两党之间的事务”。²如今中国共产党的外交是“国家总体外交的重要组成部分”，中共中央对外联络部（中联部）是“中国共产党负责对外工作的职能部门”，在发展与世界各国党的关系上发挥着重要作用。³

中国共产党领导下的党政合一制度的优势在中国的首脑外交中得到充分的体现。简单说，首脑外交是指国家元首和政府首脑开展的外交。中国的国家主席既是国家元首，又是中国共产党的总书记，还是中国共产党中央军事委员会的主席。根据《中华人民共和国宪法》，“中华人民共和国主席代表中华人民共和国，进行国事活动，接受外国使节”，更多具有代表国家的象征意义，根据现代外交规范在外交活动中享元首的礼遇。党的总书记是包括外交在内的中国各项事业的领导核心，具有实际的决策权。这样的制度安排提高了中国首脑外交礼宾规格和实际外交效力，把外交的形式和内容密切地联系在一起。

“政治第一”的人才选拔标准是新中国外交制度的又一特色。中华人民共和国成立之后，根据“另起炉灶”原则选拔和组建的外交队伍，是一支在党的绝对领导下，用马列主义毛泽东思想武装起来的队伍，是一支立场坚定、忠实执行党的方针政策、纪律严明、有战斗力的队伍，“是一支文装解放军”。⁴周恩来对外交人员提出了“站稳立场、掌握政策、熟悉业务、安守纪律”的要求，把政治立场放在对外外交外事干部要求的首位。对于具有外交知识和经验且欲为新政府的外交服务的旧政府的外交官，充分利用他们的外交知识和经验，聘任他们为顾问，或参与对新外交人员的培训，但不把他们作为一线的外交官。

新中国成立后派出的首批大使人选集中体现了外交干部选拔“政治第一”的特色。建国之初首次派出的15位驻外大使或公使中，12位是从中国人民解放军中选调的将军，因而被称为“将军大使”。1955年至1972年，又有9位将军出任

1 《习近平：坚持党对军事外交的绝对领导》，《解放军报》，2015年1月29日。

2 《毛泽东致斯大林的信》（1949年10月20日），廉正保、王景堂、黄韬鹏编：《解密外交文献：中华人民共和国建交档案（1949—1955）》，北京：中国画报出版社，2006年1月版，第24页。

3 宋涛：《部长致辞》，见：中共中央对外联络部官方网站 <http://www.idpc.org.cn/gywb/bzzc/>，登录日期2016年2月14日。

4 甘步师：《周恩来与新中国外交队伍建设》，裴坚章主编：《研究周恩来——外交思想与实践》，北京：世界知识出版社，1989年版，第302—303页。

大使。¹与一些国家领导人将驻外大使职位作为对在政治上的支持者回报的做法有所不同，新中国的大使人选始终是把政治标准放在第一位，因此常常被称为“五星红旗下的大使”或“红色大使”。²

外交工作对翻译的重视和依赖是新中国外交中具有阶段性的特色。英国资深外交家萨道义（Sir Ernest M. Satow）³在其《外交实践指南》中说，对于一个合格的外交官来说，“掌握外语知识应居首位”。⁴掌握外交通用语言是外交官必

重视和依赖翻译
是新中国外交具有阶段性的特色。

要和基本的条件和要求，而非充分条件。新中国成立后的特殊环境和根据“另起炉灶”原则选拔的中国外交官，特别是高级外交官，几乎没有外交工作经验，多数也没有外语基础和能力，在工作中形成对翻译的依赖，凸显了翻译工作的重要性。在制度上，翻译室一直是外交部非常重要的司局级单位，对干部的外语能力有更高的要求。⁵对翻译的依赖或需要是新中国外交特定历史阶段的产物，外交官的晋升主要取决于其政治素质和总体的外交业务能力，而非仅仅依靠外语水平和外语能力。新中国成立以来产生的11位外交部长中，只有唐家璇、黄华、李肇星和杨洁篪具有专职翻译的工作经历。

三、新中国外交制度所面临的挑战

近年来国内部分公众和学者对中国外交机构屡屡提出批评，是当代中国外交面临诸多挑战的一种现象。这些言论，有些完全是因对外交的本质和功能缺乏全面了解或误解造成的；更多的则反映了既有外交制度和外交执行机构职能所遇到的现实挑战。

对外交的本质和功能缺乏了解的主要表现，是混淆了对外政策和外交的区别。对外政策（foreign policy）是由最高领导人制定的，外交（diplomacy）是通过和平的方式来落实这种政策。外交部并不是对外政策的最终制定者，而只是对外政策决策机构的参谋，外交部只以这种方式参与对外政策决策过程。⁶外交部长对政策制定的影响，取决于其在核心决策机构的地位，对外政策决策者是否考

1 马保奉：《将军大使“岗前培训”回顾》，《人民日报》（海外版），2014年6月14日。

2 沈建、沈力编著：《五星红旗下的大使们》，南京：江苏人民出版社，1995年3月版。

3 萨道义（Sir Ernest Mason Satow, 1843–1929），英国近代著名学者型外交家，曾长期出使日本，1900—1906年出使中国。退休后所著《外交实践指南》（*A Guide to Diplomatic Practice*）一书出版后被誉为国际外交界“经典”，多次再版，最新版本2011年由英国剑桥大学出版社出版。

4 [英] 戈尔—布思主编：《外交实践指南》，（杨立义等译），上海译文出版社，1984年版，第115页。

5 丛文滋：“回忆周总理对外事翻译工作的指导和关怀”，载于裴坚章主编：《研究周恩来——外交思想与实践》，北京：世界知识出版社，1989年版，第316—327页。

6 鲁毅等主编：《外交学概论》，北京：世界知识出版社，2004年7月版，第95页。

虑和接受外交部门提供的信息、情报和观点等，并不取决于外交部。

外交的功能在于落实政策，而不是制定政策。英国外交家尼科尔森（Harold Nicolson）曾指出，“对外政策建立在对国家总体需求理解的基础上……外交不是一种目的，而是一种手段；不是一项宗旨，而是一种方法。”¹ 国家的利益和目标是多多元的，落实对外政策手段也是多样的。外交是落实对外政策的主要手段，但非唯一手段。在对外政策的决策者确定了政策目标后，是用军事（非和平）的还是外交（和平）的手段，抑或使用法律的还是经济的手段去实现这个目标，完全取决于决策者。外交的本质是和平，是通过和平的方式来落实旨在追求国家利益的对外政策。虽然新中国的外交官也曾被称为“不穿军装的解放军”，但不能期待外交官去打仗，因此不能用“软”或“硬”来评价外交。

误解外交的本质和职能的结果是，一些人把对外政策自身的缺陷归咎于落实对外政策的外交能力的不足，或者把外交手段的问题当作对外政策的失败。也有一些人把外交与国家实力，特别是军事实力联系起来。国家实力是外交的重要资源和后盾，但绝非外交的前提条件。中国在国际上一贯主张任何国家，不论大小、贫富，一律平等，反对一些大国仰仗实力动辄使用武力的霸权主义行径。由于对外交本质和职能的误解，一些人把国家的强弱和实力与外交手段联系起来，错误地把“弱国无外交”当作外交的铁律，在中国国力上升的大背景下，一方面批评中国外交“软弱”和“缺钙”，另一方面宣扬实力外交。这不仅不符合当代外交规范，也不符合中国政府的一贯政策主张，将有步我们常常批评的霸权国家后尘之虞。

**当代外交制度
“分散”和“集中”
的趋势对传统外交构
成挑战。**

除了部分国民的上述误解造成的困难之外，中国外交或者是中国的外交部也的确面临诸多现实的挑战。总的来说，这些挑战来自当代外交制度“分散”和“集中”两个趋势。²

所谓“分散”的趋势是指：随着国际交往的范围、内容、幅度、频度的扩展，一些原本工作范围仅限于国内的部门的业务和责任开始受到国际方面因素的影响，它们的工作也具有更多的国际性的含义。它们更多地介入到对外事务中，由此形成外交制度的跨机构扩散。这种趋势在中国的表现是，当前中国政府的各个部委以及各级政府部门都设有自己的国际合作机构或外事部门，而且相关的人员规模和资金预算不断扩大。它们已经成为各自领域内的“小外交部”。主要是这些部门，而不是外交部，在落实国家在这些领域相关政策的过程中发挥着越来越重要作用。

1 Harold Nicolson, *The Congress of Vienna: A Study Allied Unity, 1812-1822*, New York: The Viking Press, 1946, pp. 164-165.

2 Brain Hocking, “The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System”, Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, p. 129; Andrew F. Cooper et al. eds., *The Oxford Handbook of Diplomacy*, p. 16 & p.107.

这种分散化趋势也表现在驻外机构。中国驻外机构的5000多人中,有一半人员已经不再是由外交部派出,而由其他部门派出。比如,商务、军事、教育、文化等部委在一些重要国家的首都或城市都设立了自己的办事处或代办处。这些驻外机构直接与驻在国的对口部门就相关业务领域展开沟通、谈判,直接向各自的派出部门汇报,是国家相关政策的主要政策执行者和参谋者。这种发展趋势对驻外机构提出了新的更加专业化的要求。

所谓“集中化”的趋势是指:由于外交的国内影响和政治含义增加,首脑外交在全球兴起。¹ 中国的情况就是这种国际趋势的表现之一,这种情况导致中共中央及其各个涉外领导小组发挥越来越重要的作用,外交权力和职能向上“集中”。

外交制度的分散和集中对中国外交部的协调职能构成了挑战。当前中国外交部的职能包含“组织协调有关我国履行国际公约、协定工作”;“指导、协调地方和国务院各部门外事工作”;“处理和协调关系国家安全问题的有关涉外事宜”。² 但是作为传统上唯一的协调和联系内外工作的部门,外交部如何协调外交规范的普遍性与中国外交制度的特殊性,如何协调好党际关系与国家间关系,如何协调涉及越来越多机构和部门的不断扩展的多领域外交,既没有清楚的党内规范文件或国家法律作为依据,也没有建立起责权清晰的保障机制。

针对这种趋势,有学者提出了建立符合时代要求的“国家外交体系(national diplomatic system)”建议,³ 也有学者呼吁树立“全政府外交(whole government diplomacy)”观念。⁴ 近年来中共中央相继设立的涉及主要对外政策领域的多个协调小组,主管领导要求外交工作“内外兼顾、通盘筹划、统一指挥、统筹实施,要求中央和地方、政府和民间、涉外各部门牢固树立外交一盘棋意识,各司其职,形成合力。”⁵ 这些都是整体外交概念在外交制度上的反映,是朝全政府外交方向迈出的重要步骤。但并不能因此就认为中国外交所面临的统筹和协调问题已经得到根本的解决,因为解决这些问题的关键不在于“房顶搭屋”,成立更多的机构,而在如何理顺跨部门协调的关系。过多的机构只会使协调更加复杂。

不管是否能够建立起一个新的“国家外交体系”,在一个“全政府”参与的总体外交体系中,外交部的职能和应发挥什么的作用都愈益显得尴尬。具体来

1 Sir Jeremy Greenstock, “The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and other Government Departments”, Andrew F. Cooper et al eds., *The Oxford Handbook of Diplomacy*, p. 107.

2 《中华人民共和国外交部主要职责》, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zyzz_673087/, 登录日期2016年2月14日。

3 Brain Hocking, “The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System”, Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*.

4 Sir Jeremy Greenstock, “The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and other Government Departments”, Andrew F. Cooper et al eds., *The Oxford Handbook of Diplomacy*, pp.115-116.

5 杨洁篪:《新形势下中国外交理论 and 实践创新》,《求是》,2013年第16期。

说,外交的本质是和平,是以和平的方式落实国家的对外政策。但是在民族自信心不断随着国力上升而增长的情况下,如何平衡和平的外交手段和其他工具,如法律和军事手段,做到既能实现为国内经济建设创造良好国际环境的对外政策目标,保持睦邻友好的对外关系,又能避免被指责“缺钙”“软弱”,已经成为当代外交急迫需要解决的问题。

外交的主要职能是落实对外政策,在中国来说就是贯彻执行中共中央的政策。随着外交领域的扩展,外交议题越来越专业化。例如,当可持续发展、全球卫生、环境保护、生物多样性、气候变化、清洁能源、核安全、防范与打击恐怖主义、自由贸易、经济外交、金融安全、打击跨国犯罪等专业议题越来越成为对外政策议题的时候,外交部或者外交部的干部是否具备相关的专业知识与能力来落实有关领域的政策?在负责相关领域业务的部门都发展各自的外事机构,更多参与本领域对外政策的落实时,外交部如何避免沦为仅仅是为其他专业职能部门和专业人员提供服务的“后勤协调员(logistical coordinator)”?¹这不仅是中国外交部面临的问题,也是当今世界上其他国家外交部门所面临的问题。

外交部的职能还包括“调查研究国际形势和国际关系中全局性、战略性问题,研究分析政治、经济、文化、安全等领域外交工作的重大问题,为党中央、国务院制定外交战略和方针政策提出建议”(第二条);“按照外交总体布局,就对外贸易、经济合作、经援、文化、军援、军贸、侨务、教育、科技、外宣等重大问题向党中央、国务院报告情况、提出建议”(第三条)。但是,在各个部门都参与对外事务并在以自己的方式影响政策,观点不一致时,外交部代表谁的利益?如何避免被称为“外国人”的部,甚至“卖国部”的尴尬?与此相关的问题还包括,在履行沟通和谈判职能时,外交部与谁沟通和谈判?是外国政府还是中国政府的其他部门?是外国公众,还是中国国内公众?这些问题对外交部来说都日益紧迫,不容拖延。

当前外交部的职能还包括“发布重要外交活动信息,阐述对外政策”。这是当代外交与旧的秘密外交的一个显著不同。从1982年首次进行新闻发布后,新中国外交部的新闻发布越来越制度化,新闻发布成为外交的一个窗口。在现代信息技术条件下,媒体和公众对所有部门都提出适时提供信息的要求,很多部门都设立了自己的新闻发布制度。外交部发言人越来越经常地以“我没有这方面的消息可提供”或“请你咨询其他部门”来回答媒体提出的问题。随着现代通信技术的发展,特别是基于互联网技术和智能终端而方兴未艾的自媒体的出现,在外交部其他业务司随时需要与公众和媒体沟通,以最快的速度提供信息时,外交部的新闻发布制度甚至新闻司是否有必要继续存在,似乎并不是一个不可想象的问

1 Andres Rozental and Alicia Buenrostro, “Bilateral Diplomacy”, Andrew F. Cooper et al eds, *The Oxford Handbook of Diplomacy*, p. 237.

题。按照同样逻辑，如果中央政府各个部委的国际合作机构和外事部门都成为各自领域内的“外交部”，那么既有形式的外交部的存废就不再是一个耸人听闻的问题了。因为外交史显示：外交部本身就是从国内机构分离出来的，在没有专门的外交部之前，近现代外交制度已经存在了约200年。¹

人们并不需要担心外交是否会消失，² 因为外交在这个全球化时代越来越重要了，外交在迎来新的复兴。³ 适应外交发展的外交制度也将继续发挥重要的作用。但是，作为这个制度核心的外交部的命运也许另当别论。面临各种批评和压力，外交部所需要不仅是人员和经费的增加，而是需要直面挑战，积极转型，重新定义自己的职能，并根据新形势的需要做出与时俱进的调整。只有这样，外交部才能在复兴后的外交中找到自己的位置。

为适应外交的复兴，外交部需要直面挑战，与时俱进。

1 Brian Hocking ed., *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Macmillan Press, 1999, "Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role," pp. 1-15; Brian Hocking et al. "Whither Foreign Ministries in a Post-Western World", *Clingendael Policy Brief*, No. 20, April 2013, pp. 1-7.

2 Brian Hocking, "The End(s) of Diplomacy", *International Journal*, Vol. 53, No.1 (Winter, 1997/1998), pp. 169-172.

3 [英]斯图尔特·默里,《外交学的复兴》;《国际政治研究》,2012年第4期;[英]布赖恩·霍金等:《外交的未来》,《国际政治研究》,2012年第4期。