

社会变迁背景下的中国外交决策评析

张清敏

内容提要 中国社会所发生的深刻变化,是对外开放、外交上走出去的结果,反过来又对中国外交产生着重要影响。在外交决策机制上,首脑外交频繁而活跃,外交机构水平和垂直双向扩展,公众参与意识增强。外交决策过程也呈现出新变化,出现了一些新特点,如首脑外交不仅在外交决策、而且在对外政策宣示和执行过程中也发挥着关键作用,外交决策在指导思想强调总体外交,在实践中突出协调和机制建设,公众参与愈益成为影响外交工作的一个重要因素。凡此种种表明,影响外交决策的因素越来越多,决策需要内外兼顾,更加规范化,从而达成更加稳定的决策结果。

关键词 中国外交 社会变迁 外交决策

改革开放二十多年来,中国发生了前所未有的深刻变革。从国际上看,国力上升,影响扩大,中国与世界的联系更加密切;从国内来看,人们生活水平提高,精神生活更加丰富多样,政治参与意识增强,社会经济和政治生活更加多元化。这些变化既是外交上实行对外开放后,中国参与国际体系、融入国际社会的结果,反过来又进一步影响着中国外交的方方面面。本文拟就社会变迁所引起的中国外交决策机制和决策的变化进行一些粗浅的探讨。

一、首脑外交:频繁而活跃

中国外交成为当今国人关注的热点,在很大程度上,是由于新闻媒体特别是中国中央电视台对中国领导人出访以及接待外国领导人来访所进行的广泛和高规格

* 张清敏,外交学院外交学系副教授。(邮编:100037)

的报道。这也从最直接和直观的一个方面反映了中国外交的一个变化:外交活动频繁,首脑外交活跃。

“首脑”一般包括国家元首如主席、总统、国王,和政府首脑如总理、首相等。他们是国家的最高领导人,也是内政外交的最后决策者。根据美国学者普利施科在《首脑外交》一书中的概括,广义上的首脑外交,“包括总统参与对外政策的制定和实施的所有方面。这种外交包括:由总统制定、发表政策和使之规范化;总统通过信件、电报、电话和热线与其他国家领导人个人的通讯;总统任命成百名特使,作为他个人的代表在最高一级别与别国政府打交道;接待对本国进行正式或非正式访问的外国领导人;为参加礼仪大事、协商和谈判而进行的出国周游或短途旅行;以及总统参加在本国或外国召开的国际会议等。”^①由于历史的原因,首脑外交在中国外交史中并不重要。第一代领导核心的毛泽东一生仅出国两次,第一次是苏联,第二次仍是苏联。国家主席刘少奇出访的次数也是有限的,且仅局限于周边国家。1982年,中国恢复设立国家主席一职后,国家主席李先念和杨尚昆代表国家的出访和参加的其他国事活动虽然有所增加,但仍然是有限的。

冷战结束以后,全球化快速发展,世界的联系越来越密切,现代化的通讯和交通工具得到广泛运用,国际上多边外交凸显,首脑会晤频繁,影响不断增加,成为国际政治中最吸引人们眼球的活动。另一方面,随着中国国际地位的提高,对外交往的增多,适应形势的发展和外交工作的要求,中国国家主席(国家元首)或总理(政府首脑)亲自出访和参加国际活动越来越多。特别是各种各样的多边首脑会晤,如联合国系统内的各次峰会、亚太经济合作组织(APEC)领导人非正式会晤、东亚的年度峰会(10+3和10+1)、亚欧峰会、上海合作组织框架内的政府首脑和国家元首的年度会晤等,为中国开展多边首脑外交提供了平台和契机。如江泽民主席2000年出席由150多个国家的元首或政府首脑参加的联合国千年首脑会议,在会上发表重要讲话,参与各国领导人的分组讨论、安理会首脑会议、安理会常任理事国首脑会晤等活动,与发展中国家领导人共进早餐,会见美、俄、法、日、意、古巴、约旦、乌克兰等国家的领导人。胡锦涛担任国家主席以后的首次出访,便在十天内访问了俄罗斯,出席了上海合作组织首脑会议,参加了圣彼得堡300周年庆典,在法国埃维昂参与发达国家与发展中国家的南北对话,并与俄、美、日、法四国首脑分别举行了会晤。频繁和活跃的首脑外交在中国总体外交中地位突显,扮演着更为重要的角色。适应形势发展变化的要求,2004年的十届全国人大二次会议通过了宪法修正案,把宪法第八十一条修改为:“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;根据全国人民代表大会常务委员会的

^① [美]埃尔蒙·普利施科:《首脑外交》,世界知识出版社1990年版,第17页。

决定,派遣和召回驻外全权代表,批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。”^①值得注意的是,该条款经修正后增加了“进行国事活动”一项,以根本大法的形式确立了首脑外交的地位,赋予国家元首进行国事活动、开展首脑外交以宪法地位,标志着首脑外交将会在未来的中国外交中发挥越来越重要的作用。

在形式上,除了以多边国际会议为代表的多边首脑外交外,国家最高领导人的出访,以及他们代表国家邀请和接待其他国家最高领导人的来访,或两国最高层通过其他方式所进行的直接沟通,即双边首脑外交,是首脑外交的又一个主要形式。在范围上,实行中国共产党领导下的多党合作制的社会主义中国,中国共产党最高领导人的对外交往是任何其他国家的政党,无论是执政党、还是在野党所不能比的。更何况中国的国家主席同时又是党的总书记,一些出访是以党的总书记的身份进行的。此外,中华人民共和国全国人民代表大会,及其常设机关全国人民代表大会常务委员会,作为中国的“最高国家权力机关”,其最高领导人即委员长的出访或参加重要国际会议等,这些都应该属于“首脑外交”的范畴。也就是说,国家主席、政府总理、全国人民代表大会常务委员会委员长,在一定程度上,还有全国人民政治协商会议主席,他们所参与的外交活动一起构成了具有中国特色的“最高层外交”(diplomacy in chief),即首脑外交。^②从这个范围看,一些统计更能显示中国“首脑外交”是非常活跃的。如在 2003 年,中国国家主席胡锦涛、全国人大常委会委员长吴邦国、国务院总理温家宝和全国政协主席贾庆林访问了 22 个国家;2004 年,他们则出访了 34 个国家,成为该年度中国外交中最重要、最有影响的内容。^③中国最高领导人在走出去的同时,还积极请进来,如在新世纪的第一年 2000 年,中国就接待了 23 位国家元首、13 位政府首脑,4 位国家副元首、16 位政府副首脑,此外还有 32 位外长访华;^④2004 年则接待了 29 位国家元首、23 位政府首脑,42 位外交部长。而从 1955 年到 1965 年的 10 年时间内,有 18 个国家的领导人(其中并非都是国家元首或政府首脑)对中国进行了访问,这在当时已经非常突出了。^⑤历史地比较,首脑外交在当今中国外交中的地位,以及其频繁程度就更显著。

① 《中华人民共和国宪法》,引自中国政府网:http://www.gov.cn/ziliao/nfg/2005—2006/14/content_6310_6.htm。

② 中文译文“首脑外交”,其原文为“Diplomat in Chief”,Chief 是“首领”或“领袖”的意思,直译为“首席外交官”,或“主要外交官”。在美国,总统是唯一可以被这样称呼的人,而在实行多党合作和民主集中制的中国,可以这样称的人应不止一个。见 Elmer Plishchke, *Diplomat in Chief, the President at the Summit*, Westport: Praeger Publishers Division of Greenwood Press, Inc. 1986。

③ 《外交部长李肇星答记者问》,《人民日报》2005 年 3 月 7 日。

④ “2000 年由外交部接待的国宾及重要外宾访华访问外地情况统计”,<http://www.mfa.gov.cn/chn/ziliao/lbzs/t21327.htm>, 2003 年 7 月 17 日。

⑤ 谢益显主编:《中国当代外交史》,中国青年出版社 2001 年版,第 166 页。

二、外交机构：水平和垂直双向扩大

外交机构的变化,首先表现为外交队伍的不断壮大。这与中国国际地位的提高和国内的社会变迁是密切相关的。举例来说,开始实行改革开放的 1979 年,与中国建立外交关系的国家只有 111 个。而冷战结束后,由于苏联和前南斯拉夫等国家的解体,国际关系主体增加,到 2004 年与中国建交的国家已达 163 个,再加上中国参加的 50 多个国际组织,到 2005 年初,中国向全世界其他国家派出的驻外机构达 235 个,驻外人员达 5600 多人。^① 外交队伍的壮大不仅仅体现在最高领导层和外交部系统内部,而且还“外溢”到其他许多部门。如随着中国对外军事交往的增加,截止 2004 年中国已与 150 多个国家建立了军事关系,在 100 多个驻外使馆设立武官处,有 85 个国家在中国设立武官处。^② 随着对外经济交往的增加,不仅商务部在开展对外经济交往的过程中作用更加突出,而且国务院各个部委都有自己的国际合作司和处,它们在涉及各自业务领域内的国际合作方面发挥着举足轻重和不可替代的作用,而且这种作用越来越重要。这种变化被西方学者称之为“机构的多元化”。^③

外交机构的扩大,究其原因,一是中国参与国际体系、融入国际社会的结果,二是国际合作的内容更加多样化的结果。随着中国参与更多的国际机制,中国根据自己所承担的条约义务,需要调整原有的一些法律和政策,增加和调整一些外交和外事机构。如自 1980 年中国开始参加联合国裁军会议后,为了更有效地参与裁军和军控领域的对外合作,20 世纪 80 年代外交部在国际司下设立了一个处,而随着中国的裁军业务量的增加,该处遂升格为一个单独的军控司。随着非传统安全在“9·11”事件后成为国际关系中的热点,外交部又新设立了非传统安全办公室和涉外安全事务司,负责执行涉及非传统安全领域的对外方针政策,主管有关调研工作,协调和处理相关涉外事务。其他部委内涉外机构的增加也源于同样的需求。如为了承担对国际濒危物种贸易公约的义务,林业部设立了珍稀动物进出口管理办公室。为了更有效地利用全球环境基金、落实蒙特利尔公约中管理援助发展中国家的信息和技术,国家环保局成立了外经办。中国加入世界贸易组织后,原来的经贸部改为商务部,下面还成立了世贸司。随着中国参与联合国维和活动的增加,中国国防部开始参与派出维和观察员和工程部队的工作。随着中国对外派出维和警察,中国公安部也参与到与维和有关的国际事务之中。如 2000 年成立的中国维

① 《外交部长李肇星答记者问》,《人民日报》2005 年 3 月 7 日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《2004 年中国的国防》白皮书,北京,2004 年 12 月。

③ David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978—2000*, Stanford, California: Stanford University Press, 2001, pp. 12—13.

和警察培训中心在业务上接受公安部国际合作局指导,它不仅与联合国维和行动部以及英国、挪威等国家的维和培训中心和有关机构建立了长期稳定的合作关系,派员参加英国、挪威、瑞典、芬兰等国家举办的国际维和警察培训班,以及在德国、加拿大、泰国等国家举办的国际性会议和维和研讨会,而且还接待了包括联合国秘书长安南在内的联合国系统内的官员,以及美国、英国、德国、加拿大、挪威等 18 个国家的维和官员和专家来访。^①

外交工作内容和细节的多样化和专业化,是外交机构“外溢”或多元化的主要原因。同时,这一过程对外交人员的专业知识和技能提出了更高的要求。中国外交越来越需要既懂得外交业务、又有专业知识的复合型人才。在中国驻外机构工作的 5600 多人中,外交部派出的只有 3200 人,其余 2500 人则并非来自外交部系统。如参与国际农业领域的合作需要既有农业知识、又懂外交业务的专业人员,国际司法合作需要既懂法律又通外交的专业人员,而参加特定的国际组织和国际公约后,更需要具备相应专业知识、了解这些组织运作机制的专业人员。江忆恩对中国参与国际裁军进程的研究表明,正是在中国参与裁军的过程中,中国形成了一个裁军专家群体,而参与国际环保机构合作的过程则培育了中国关于环境保护的专家群体。这些专业人员在涉及本领域的外交决策过程中作用也在增加。适应这些发展变化的要求,外交部不仅采取措施加强对外交人员的国内培训,与国内著名大学联合培养在职的硕士和博士研究生,甚至从地方抽调一些中高层干部充实到外交队伍中,而且每年都派出一些优秀的中低层外交官到英美著名的国际事务学院学习深造。

外交机构在中央政府的不同部门水平扩展的同时,也在垂直方向往地方延伸,即兰普顿所说的“非集中化或分散化”(decentralization)。^②在改革开放前,中国与外界的联系很少,在地方尤甚。改革开放后,中央明确提出“地方外事是构成中国外交不可分割的一个重要组成部分,需要支持中央政府的外交工作”。^③各省、自治区和直辖市,都把发展对外贸易作为各级政府的主要任务,提出各自的国际化发展战略,依据自己的地缘优势、资源优势和政策创新,加大参与国际分工,加强与周边国家和地区的经济技术合作。为此,各级地方政府不仅扩大和加强了对外经济贸易机构,而且还加强了属于“地方政府对外事务的职能部门和地方党委及其外事工作领导小组的办事部门”的地方政府外事办公室的建设和业务工作。地方外办工作任务大增,人员编制和规模不断扩大,它们在地方政府和外交部的双重领导下,接待国外代表团对本地的访问、推动地区旅游和其他活动,促进对外贸易,吸引外国投资,通过建立姊妹城市等形式发展本地方与外国地方的友好合作关系,帮助

① 《中国维和警察培训中心简介》, http://www.gdga.gov.cn/gab/gabsynr/t20050203_34868.htm。

② Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, pp. 19—24.

③ 李先念:《加强地方外事工作》,《李先念文选 1935—1988》,北京:人民出版社 1989 年版,第 425—430 页。

和支持地方的建设和发展。现在地方外事已成为中国对外关系的重要组成部分,成为促进中国与世界联系的重要纽带。如仅在 1995 年,作为内陆的贵州省就接待了 52 个外国驻华使节和国际组织驻中国机构的代表。^①截至 1999 年底,中国与五大洲 100 多个国家建立了 937 对友好城市关系(包括友好省州关系)。^②当然,由于开放战略是从沿海到内地逐步展开的,不同地区对外开放的时间早晚有别,与外界的联系程度有所不同,从开放政策中所获得的直接效益也有一定差异。此外,由于中国幅员辽阔,周边地区的情况各有不同,在对外联系和交往方面不同的地区也就有了本地区的特色和特殊需求。虽然地方政府不能与外国政府签署协定,但是在中央政府与外国政府谈判签署边界协定的过程中,边疆省或自治区的外办则发挥着重要作用。在边界协定签署后的勘界过程中,特别是近年来随着中国与周边国家关系的改善,边界地区的政府外办在边界的管理方面发挥了更为重要的作用。^③一些沿海地区及特定地区由于地缘上的原因,可能倾向于中央政府确立对发展本地区更有利的对外政策。

三、公众参与意识增强

公众对外交的关注和参与意识增强,这是与社会变迁中媒体的变化紧密相连的。在过去,一个省只有有数的党报,寻常百姓家不可能拥有电视,刊物也非常有限,传媒的作用仅限于“宣传”。如今这种状况已经发生了根本性的变化。到 2003 年,中国有 2262 家电视台,2119 种报纸,9074 种期刊,1123 家出版社,每年出版 190391 种书籍。^④此外,中国不仅拥有世界最大的固定电话网,移动电话用户在 2003 年达 2.69 亿部,也居世界第一位。互联网自 1994 年 4 月 20 日登陆中国以来,在中国得到了爆炸式的发展。中国互联网络信息中心 2004 年进行的第 14 次中国互联网络发展状况调查显示,截至 2004 年 6 月 30 日,中国的上网用户总人数已经达到 8700 万,是 1997 年 10 月该中心第一次调查结果的 140.3 倍。^⑤各种媒体的迅速发展,把计划经济下的“宣传”变成了市场经济下的信息和文化产业。^⑥这一社会变化,为公众参与外交提供了可能。

首先,网络的广泛使用大大拓宽了人们获得信息的渠道。信息的全球化,意味着信息可以穿透任何边界,在短时间内迅速在全球范围内传播,世界不同国家和地

① 《贵州年鉴(1996)》,贵阳:贵州人民出版社 1996 年版,第 164 页。

② 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,长征出版社 2001 年版,第 321 页。

③ Peter T. Y. Cheung and James T. H. Tang, "The External Relations of China's Provinces", in Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, pp. 106—107.

④ 中国国家统计局:《中国统计年鉴 2004 年》,中国统计出版社 2004 年版,第 844—846、853 页。

⑤ 中国互联网络信息中心(CNNIC):“第十四次中国互联网络发展状况统计报告”,2004 年 7 月 20 日。

⑥ 俞新天:《中日国内政治对外交政策的影响》,《日本学刊》2001 年第 6 期,第 24 页。

区的人们获得的信息几乎是同时和一样的,中国人获取的信息大量增加了。这是物质生活水平提高的结果,也是精神生活水平提高表现。其次,网络和媒体还为中国公众表达自己在外交议题上的观点和要求,提供了更加安全和自由的途径。唐家璇在接受采访时表示,“越来越多的群众通过不同的渠道,就当前国际形势和我们的外交工作表达他们的看法和建议”,“体现了人民群众的积极参与意识。”^①如在美国轰炸中国大使馆和中美撞机事件发生后,国人对美国的霸道行径义愤填膺,遂通过网络以不同的方式表达了对美国霸权行径的激愤情绪,这种情绪被西方学者称为“平民民族主义”(popular nationalism)。近年来中日关系陷入僵局,普通民众对日本政府歪曲历史的种种做法也表现出极大的愤慨。特别是 2005 年春天,在联合国秘书长安南提出安理会改革的计划后,日本政府踌躇满志,试图成为常任理事国。为反对日本成为联合国安理会常任理事国,由海外华人发起的互联网签名活动,产生了广泛的国际影响。一些人(他们并非这次互联网活动的组织者)将有 4600 万人签名的、反对日本成为安理会常任理事国的请愿书,在先后递交给中国政府、日本驻华大使馆后,于 2005 年 7 月 1 日送交联合国秘书长安南。^②

第三,这种参与意识突出地表现在事关中国切身利益的外交热点问题上,成为影响中国外交决策的一个因素,中国领导人在处理这些热点问题时不得不考虑公众的这些意识。如在 20 世纪 60 年代初期,中国与许多邻国的边界纠纷问题得到了解决,当时并没有多少议论,由于人们对情况并不十分了解,在当时的社会环境下也无暇顾及。然而对当今中日之间围绕钓鱼岛问题的争端,中国公民通过不同的方式表达了中国人民的坚定立场。早些年只有港台有一些“保钓(鱼岛)”民间团体自发乘渔船驶往钓鱼岛,来宣示中国对钓鱼岛的主权。但从 2003 年开始,大陆的保钓民间人士也采取了类似的行动,并于 2004 年成功登岛,借此宣示了中国对钓鱼岛的主权。这种通过互联网和手机短信等现代通讯工具而表达的意见和主张,被西方称为“网络民族主义”(internet nationalism),表达了普通民众对国际事务的极大关注,对中国政府在特定问题上的政策期待和要求。它们已经引起国内外学者的广泛关注,其对中国外交的影响也成为学界研究的一个热点。^③

四、决策过程的新变化

从总体上说,“外交无小事”这句常常用来形容中国外交(决策)的话仍然是可用的,“中国外交仍然受到严格的政治程序的控制,外交部以外的部门,更不用提

① 《人民的理解与支持是搞好外交的强大后盾——采访外交部长唐家璇》,《世界知识》1999 年第 19 期。

② Peter Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy*, University of California Press, 2004.

③ Peter Gries, “Chinese Nationalism: Challenging the State”, *Current History*, September 2005, p. 252.

个人和民间力量仅能起到边缘性的影响。”^①这一特点是研究中国外交决策的学者们的一个共识。在重大的外交决策上尤其如此。^②如中国加入世界贸易组织谈判过程中的关键协议——《中美关于中国加入世界贸易组织问题双边协议》，是在中美两国领导人的亲自参与下达成的。中国入世谈判组组长龙永图表示，协议的签署“确实体现了两国领导人特别是中国高层领导高瞻远瞩的领袖风采和决策能力，从而使长期困扰中美关系的‘入世’问题在世纪之交的重要历史时刻得以解决。”^③经贸部部长石广生在协议签署后表示，“这个协议的谈判和达成是在两国领导人的亲自关怀和领导下进行的”。^④中美两国政府发表的中国加入世界贸易组织问题的双边协议新闻公报强调，“中美两国代表团表示，中美两国政府和领导人，江泽民主席和克林顿总统，都高度重视这一谈判。”^⑤在具体和日常的对外事务的决策过程中，中国也建立了“一套行之有效的管理体制，确保了中央政府在对外关系上的主导权，并保证了地方政府的国际行动不至于损害中央政府的对外政策目标。”^⑥尽管许多部委都具有国际合作司或外事司，地方省市也都有自己的外办，但他们的工作都被称作外事，或国际合作，而非外交。但是，历史地看，最近一些年来，中国外交政策的决策过程的确出现了一些值得注意的新特点。

首先，最高领导人不再仅仅是外交政策的决策者，而且越来越多地从决策的后台走到外交的一线，成为重要外交政策的直接宣布者，甚至某些时候成为重要外交政策的亲自执行者。

活跃和频繁的首脑外交，不仅仅具有礼仪上的象征意义，而且往往具有政治含义。最高领导人讲话所包含的往往是国家重要的政策主张，通过他们在重要外交场合讲话的方式对外界公布，可以提高中国政策的影响力，推动国际和地区性热点问题的解决，对世界的和平与稳定发挥更加重要的作用。从双边来看，国与国之间的关系说到底是人与人的关系，通过首脑外交所建立起来的国家最高领导人的个人友谊，是国家间关系的重要纽带之一；最高领导人彼此间的信任和良好的个人关系，可以最大限度地挖掘合作潜力，直接谋求国家利益，推动和发展中国与其他国家的友好合作关系。更为重要的是，首脑之间的直接交往不仅可以避开一些纠缠

① 王逸舟：《全球政治和中国外交》，世界知识出版社2003年版，第180页。

② Zhao Quansheng, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism", *ANNALS of the American Academic of Political and Social Science*, vol. 519, pp. 158—175; Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, p. 19.

③ 龚雯：《中国“入世”的重大突破——访外经贸部首席谈判代表龙永图》，《人民日报》1999年11月17日。

④ 《石广生就中美签署双边协议发表谈话指出协议符合中美两国利益》，《人民日报》1999年11月16日。

⑤ 《关于签署中国加入世界贸易组织问题双边协议中美两国政府发表新闻公报》，《人民日报》1999年11月16日。

⑥ 陈志敏：《次国家政府与对外事务》，第323页。

不清的技术细节,直面问题的核心,更直接和明确地进行直接的谈判和政策沟通,甚至以个人之间的情谊化解看似不可调和的利益冲突。如中俄两国国家元首和政府首脑之间的定期会晤,不仅是中俄良好关系的标志,而且每一次会晤都推动了两国关系的向前发展。近年来中美关系摩擦增加,两国最高领导人的接触势头却不减,仅 2005 年胡锦涛主席和美国总统布什在不同的场合就曾六度会面,两人在两国关系的重要时刻,或者在国际上发生重大事件的时候,经常性地通过电话热线保持直接联系,就相关问题交换意见。两国最高领导人之间这种频繁的联系已经成为中美关系大船的“压舱石”,维系着两国关系的平稳发展。

其次,指导思想强调总体外交,实践上突出协调和机制建设。

兰普顿在谈到中国外交机构多元化的影响时说,“一个国家对外联系越多,参与外交决策的机构也就越多,利益可能受到决策结果影响的国内机构也随之增加。这些发展需要中央领导层(以及像经贸部一样的部委)花费更多的精力来调解不同的利益,并寻求协调、调解政府的不同部门和社会机构。”^①如中国复关和入世的谈判,由当时的对外经济贸易部牵头,而参与的则包括经贸部、外交部、国家计划委员会、国家经贸委、司法部、农业部、信息产业部、国务院法制办、海关总署、国家工商管理总局等多个机构和部门。为了落实 2000 年中非合作论坛的协议,推动中非关系的发展,中国成立的论坛后续行动委员会由 22 个部级单位组成。2004 年召开的对发展中国家经济外交会议,参加者不仅包括中央各涉外部门驻发展中国家的使节和经商参赞,而且还包括各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团、中央有关部门、国务院有关部委、解放军四总部和“有关单位”的负责同志。^②在利益更加多元化的情况下,越需要统揽全局,指明方向,集思广益,科学决策,协调各方。20 世纪 90 年代后期,中国领导人多次提出“大外交”、整体外交或综合外交的概念,强调和要求在对外交往中树立大局意识、全局观念。许多部门的领导在谈到或撰文阐述其本部门的对外政策时,总是强调他们的外交工作是总体外交的一部分,是为外交大局服务的。近年来,中国领导人更进一步提出,“进入新时期,外交工作日益成为涵盖政治、经济、科技、文化、安全等领域的一项系统工程”,形成了“总体外交”的“特色”,因此“必须统筹各渠道、各层次、各领域的对外交往”,在对外交往上“做到善谋全局,善谋长远”。^③

在实践上,协调性要求的增加首先表现在外交部职能的某些变化上。以前外交部是仅有的几个对外政策的执行机构。现在出现了两个趋势:一是其他部门越来越多地参与涉及具体政策的制定和实施,特别是涉及专业技术领域的对外交流

① Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, p. 16.

② 《全国对发展中国家经济外交工作会议在京召开》,《人民日报》2004 年 9 月 3 日。

③ 唐家璇:《不断提高应对国际局势和处理国际事务的能力》,《求是》2004 年第 23 期,第 5 页。

与合作,使外交部失去了原来在外交政策实施过程中的独有“特权”。另一方面,外交部又增添了若干新的职能或角色。本文将这些新的角色和职能概括为三个,包括协助者(facilitator)、协调者(coordinator)和把关者(gate keeper)。所谓协助者,主要是指随着首脑外交的活跃,最高领导人承担了一些具体的外交政策实践者的角色,外交部及其驻外使馆原来的这一部分工作减少了。但外交部和驻外使领馆需要在首脑出访前做大量的前期准备工作,在首脑出访或参加多边首脑会晤期间,外交部和驻外使领馆也需要做大量和细致入微的后勤和协助工作,来保证首脑外交的顺利和成功举行。

所谓协调者,是指协调不同部门的观点和政策主张,保持外交政策的理性决策和有序执行。参与外交决策和外交实践部门的增加,“就需要征求、消化、商定、平衡不同的观点和主张,使决策过程放慢”。^①这个过程推动着各种协调机制的建设。中央外事工作领导小组被认为是最高层的外交协调机构。在次一层级的机制建设方面,外交部既是需要协调的部门之一,也是一个协调的牵头部门。在近年来颇为引人关注的领事保护工作,就提供了一个典型。截至 2004 年底,中国累计设立海外中资企业 8000 多家,海外中资机构 1900 多家,援外项目组 130 个,在外从事援建、投资、承包工程、劳务合作、医疗援助等业务的人员总数达 60 多万人,远洋渔业船员和管理人员 4 万余人,分布在近 200 个国家和地区。^②从 1978 年到 2003 年,各类出国留学人员总数达 70.02 万人,目前(2004 年),有 52.74 万中国留学生遍及 103 个国家和地区。一方面,这些变化既是中国得益于改革开放政策和全球化进程的社会变迁的重要表现,另一方面,走出国门,从事各种经济、教育和文化活动,也大大增加了人身损害和财产损失的风险。为了适应驻外领事保护的需要,中国由外交部牵头,建立了包括驻外使领馆、驻外机构和代表处相配合、协调的机制,建立了境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度和国外应急协调处理机制。^③后来,外交部把其他有关部委也吸收进来,进一步完善了这个机制。目前中国的领事保护工作已经形成了包括预警机制、应急机制、服务机制和磋商机制的完善机制。^④仅从 2003 年 1 月到 2004 年 6 月 10 日,中国公民在海外受到领事保护的重大事件就有 37 起之多。^⑤

所谓把关者,包括两个方面的内容,一是对地方外事工作提供业务上的指导,

① Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, p. 13.

② 石洪涛:《中国将建立五项机制保护海外公民安全——专访外交部领事司副司长魏苇》,《中国青年报》2005 年 12 月 27 日。

③ 张亮、王莉:《纵论国际风云 畅谈外交为民——李肇星外长接受本报年终专访》(2004 年终报道),《人民日报》2004 年 12 月 15 日;《外交部长李肇星答记者问》,《人民日报》2005 年 3 月 7 日。

④ 石洪涛:《中国将建立五项机制保护海外公民安全——专访外交部领事司副司长魏苇》。

⑤ 《近年来我公民在海外受到领事保护重大事件一览表》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/lsfw/lxw/t143714.htm>, 2004 年 6 月 12 日。

二是在协调中央政府各个部门的工作时,确保其他部门的对外政策和活动,在政策上是正确和权威的,在具体操作上是准确和全面的。在对外交往中,各个负责对外合作的部门对本部门和本领域的工作是熟悉的,对中央总体政策的把握也没有问题,但他们缺乏的往往是整体观念。仅举一例。2004 年 9 月,外交部外国记者新闻中心组织 23 个国家、28 家机构的 58 名外国驻京记者赴河北廊坊,采访中国维和民事警察培训中心。在回答“中国是最大的发展中国家也是联合国安理会常任理事国,中国参加维和行动所做的贡献是否太少?”这一问题时,该中心上级主管部门的一位负责人说:“2000 年初,我们开始向联合国任务区派出民事维和警察”,“在短短不到 5 年的时间,中国参加了 6 次联合国的维和行动,并首次派出成建制的防暴队,这说明我们已经在为联合国的维和行动做出越来越多的贡献。”他的回答是没有错误的,但这次活动的组织者、外交部发言人刘建超随即补充,该负责人所介绍的“只是民事警察参与的维和行动。中国参加联合国维和行动一共是两部分,一方面是民事警察,另一方面,中国人民解放军也向联合国派遣维和人员。从 1990 年开始到现在,中国人民解放军参加了联合国的 13 项维和行动,并派出 2782 人次的维和部队、军事观察员和工兵连。”^①这样的情况不是一种偶然的現象,外交部的把关就更显得重要。

第三,公众对外交工作的参与意识,成为冷战结束后中国外交所不得不考虑的一个要素,中国外交越来越受到原来用于研究西方国家内政与外交关系的“双层博弈”影响。^②也就是说,中国领导人在制定政策时,越来越受到国内公民参与意识的限制。虽然中国并没有民意调查机构对公众在外交议题上的立场和态度进行有规律的调查,媒体和舆论对中国外交直接的影响还不明确。而且,由于经历不同,教育水平有异,知识结构有别,不仅不同人群表现关注的方式不同,信息来源不同,具体出发点不一样,在同一问题上也可能有各种各样的看法和观点,在某些问题上甚至存在着截然相反的观点和争论。但随着中国经济的迅速发展,中国国民的自信心不断增强,在“中国与世界强国国民之间的心理位置正处于迅速而微妙的调整阶段”,一位海外学者不无忧虑地指出,“原本十分正面的自信心的增长,很多时候竟演化为非理性的民族主义情绪膨胀”,“在中国崛起的背景下,这样的民族主义情绪很快就被其他国家解读为‘中国威胁论’”。^③这对中国外交是极其不利的。对于这种情况,外交工作在对外的同时,也需要对国内公众进行解释,加以引导。在这方面,中国外交部近年来采取了很多新的举措,如完善发言人制度,建立、完善和扩大外交

① 《外交部组织记者采访赴海地中国维和防暴警察分队》, http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-2009/30/content_2041705.htm。

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, *International Organization*, vol. 42, no. 3 (Summer 1988), pp. 427—460.

③ 邱震海:《民族主义:中国和平崛起的隐忧》,《联合早报》(新加坡)2004 年 6 月 26 日。

部和个使领馆网页的版面,充分利用网络渠道开展外交实践者和决策者与公众的在线交流,设立公共外交处,以“走进外交”为主题,举办“公众开放日”活动等。

另一方面,不管是通过媒体表现出来的公众舆论,还是通过网络表现出来的不同认识和主张,都是国内社会变革的结果和表现。对此,中国领导人在制定外交政策时都是非常重视的。李肇星外长在与网民交谈时表示,“外交官也是人民的一部分。中国政府的观点是从民间言论中汲取营养,又反过来为人民和国家的利益服务。”“外交部也愿意接受全中国人民的监督、帮助,离开了全国人民的帮助和支持,我们是不可能完成自己的任务的。”有些观点,如“关于中国外交的‘软’、‘硬’之争,就能促使我们经常反省和深思。”通过网上的“交流,多从网友当中学到一些东西,使我们的工作增添一点新意,特别是能够使老百姓得到实际好处的思路。”^①当然,各种公众舆论在不同的时候也可能限制中国领导人在对外政策制定过程中的选择余地。如在入世谈判过程中,经贸部谈判小组不仅需要与世贸中国工作组和一些国家进行双边谈判,还要花费大量的时间和精力来协调国内不同机构的立场,从而限制了中国谈判代表在入世谈判中的选择余地。^② 另一方面,也完全可以把公众情绪当作对外工作中“讨价还价”的杠杆,在对外采取强硬立场时更加理直气壮。在日本“争常”问题上,中国政府为了维护两国关系的氛围,从来没有明确表示过反对日本成为安理会常任理事国的立场。但是中国公众通过网络签名以及大规模示威游行,发起了反对日本成为联合国安理会常任理事国的抗议活动。2005 年 4 月 13 日,温家宝在访问印度时即明确表示,“最近在日本的一些邻国包括中国出现了民间自发的针对日本谋求成为联合国安理会常任理事国的示威活动,亚洲人民这种强烈反应应该引起日本当局的深刻反省。只有尊重历史、敢于对历史负责、能够赢得亚洲和世界人民信任的国家,才能够在国际事务中发挥更大的作用。”^③ 尽管没有证据表明两者之间的因果关系,但人民政府在制定对外政策时是不会不考虑和听取人民的声音的。

随着经济全球化的深入,中国与世界各国交往的广度和深度大大拓展,经济、政治、文化、教育、科技和旅游等各方面的联系日益加强。中国的发展越来越离不开世界,中国的发展也越来越对世界产生着深刻的影响。在外交政策的制定过程中,既需要加快熟悉并善于运用国际规则和国际惯例,同时又需要考虑和照顾国内不同部门、群体对外交的期待和要求。影响外交决策的因素越来越多,决策过程需要内外兼顾,需要一个更加规范化的过程,形成的政策也会更加稳定,这些特点会更加明显。

① 《外交部长李肇星与公众网上交流》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t56830.htm>, 2003 年 12 月 23 日。

② Margaret M. Pearson, “The Case of China's Accession to GATT/WTO”, in Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, pp. 337—371.

③ 《温家宝会见国际媒体记者》,《人民日报》2005 年 4 月 13 日。