

外交学

全球化时代现代外交制度的挑战与转型

赵可金

(复旦大学 美国研究中心 上海 200433)

摘要:全球化是当今时代的一个重要特征。全球化的发展,国际政治与国内政治的界限日益模糊,对现代国家制度产生了强有力的冲击。作为现代国家制度的重要组成部分,现代外交制度的转型在所难免。通过考察全球化特别是全球公民社会发展对现代外交制度的影响,可以把握现代外交制度转型的方向。本文在考察外交制度的概念、现代外交制度的形态以及全球化对现代外交制度影响的基础上,得出结论:新民主外交将是现代外交制度转型的方向。

关键词:全球化;全球公民社会;外交制度;新民主外交

中图分类号:D80 文献标识码:A 文章编号:1003-3386(2006)06-0069-09

美国总统乔治·W·布什在2001年刚刚上台不久,前国防部长和国家安全事务顾问弗兰克·卡鲁西(Frank Carlucci)拜访刚刚宣布任命的国务卿科林·鲍威尔,建议他对国务院实施以信息技术和现代管理实践为主要内容的改革。无独有偶,数日之后,前参议员民主党人格里·哈特(Gary Hart)和共和党人沃伦·鲁德曼(Warren Rudman)提出了一份改造美国国家安全结构的蓝图,认为,“(国务院)如果不进行重要的改革,美国的权力和影响将不复存在。”^{[1](P28-44)}这两项提议实际上道出了多年以来美国学者对美国外交制度的批评意见,大多数美国学者批评国务院的固守呆板和教条主义,比如高度集中的决策程序、极度机密的外交行动和早已过时的技术,认为国务院已经不能适应新时期的挑战。其实,这一问题并非只是美国的问题,而是当今世界所有国家外交制度面临的共同问题。

全球化是当今时代的一个重要特征。随着全球化、信息化和现代化的发展,对包括现代外交制度在内的现代国家制度总体产生了深刻的挑战,现代外交制度所必须处理的社会事务却与日俱增,此情此景之下,现代外交制度的合法性受到严峻挑战,外交制度的改革与转型越来越成为摆在世界各国

面前的一项重要日程。

现代外交制度的概念和内涵

外交制度是一个仁者见仁、智者见智的概念,强调指称对相关涉外事务的处理体系,注重外交价值、体制和相关准则的整合,是一个标明外交进步趋势的范畴。

学者在使用外交制度的时候,往往强调外交决策过程、行政过程所形成的原则、准则和具体的行为约束。比如黎虎教授所著《汉唐外交制度史》认为,外交制度分为决策制度和管理制度两个层面:“外交决策制度是外交制度中最首要和核心的问题,指特定历史时期外交方针政策的制订过程,即决策的方式、层次、程序、参与决策的成员、决策依据等。”^{*}而外交管理制度是外交制度的主体,就是以外交事务的管理(外交政令的制订和执行)为其主要职责的机构和以外交事务的管理为其辅助职能或与外事活动有所关联的一些机构。^{[2](P12-13)}金正昆教授在其《现代外交学概论》中认为:“外交制度,是外交活动得以进行的制度上的保障。简单地说,所谓外交制度,是指在一定的历史条件下所形成的有关外交的体系,是由若干外交的制约方面互相联

收稿日期:2006-09-11

作者简介:赵可金,男,复旦大学美国研究中心助理研究员,博士。

系从而构成的一个保障外交活动得以正常运作的完整的整体。⁴³外交准则、外交惯例、外交机构,都是构成外交制度的基本内容。⁴³(P59-61)陈雁副教授认为,“外交制度是指一个国家处理对外事务、国际关系的各种惯例、条约和法规,是规范国家机关与公务人员进行外交活动的言论和行为准则的总和,是物化为规则的外交史。”⁴⁴(P10)

综合上述意见,从外交作为“主权国家采取和平手段处理国家间关系和国际事务”的基本含义以及制度作为“游戏规则”的基本含义出发,外交制度应该是一个国家采取和平方式处理国家间关系和国际事务的游戏规则的综合,既包括作为统帅外交行为灵魂的外交价值原则,也包括具体处理对外事务的组织体制,还包括外交行为的一些相对稳定的行政准则等。具体来说,外交制度包括三个层面的内涵:一是外交价值原则,主要是相对稳定的处理外交的基本指导方针,包括意识形态、国家信念、国家战略目标等,这些制度或者由宪法明文规定,或者虽然没有明文规定,但已经为社会所共同接受,是一种相对不变的根本价值取向。比如是追求和平与发展,还是追求战争与革命?奉行社会主义,还是奉行资本主义?实行独立自主,还是实行依赖结盟等等。二是外交组织体制,也就是立法机构、行政机构以及司法机构之间在外交问题上的权力分配关系和领导隶属关系,在外交决策中所扮演的角色。此种外交制度构成是外交问题的核心处理机构,主要包括权力结构和决策体制两个方面。三是行政程序和行政准则,主要是指外交执行机制和程序,所有的外交法令和原则进入执行过程之后,通过哪些渠道落实,具体执行环节中的相关程序和规定的制度化程度如何,都是行政机制的内容。总体来看,外交制度的三个层次是彼此紧密联系,相互联结的,外交价值原则是外交制度的灵魂和支柱,是决定外交组织体制和行政机制的“指挥棒”,价值原则的改变将带来组织体制和行政机制的巨幅调整;当然,外交组织体制和行政机制也具有一定的相对独立性,对于外交价值原则具有修正和补充功能。

现代外交制度萌芽于古代,形成于18世纪的欧洲,“外交活动的制度化是文艺复兴的一个发明,此后很长时间也一直是欧洲的一个特征。”⁴⁵(P457)最初的驻外常使节的任务仅仅是“演说家”和“观察家”。1648年的《威斯特伐利亚和约》确立了欧洲外

交的秩序,也奠定了欧洲现代外交制度的基础。最完整的外交制度体现在1961年4月18日批准的《维也纳外交关系公约》以及联合国制定的有关处理国家间政府关系的准则,包括国家元首、外交部、外交使节、国际条约、国际交往行为等有关国际法的规定⁴⁶。具体而言,所谓的现代外交制度包括三个方面内容:一是国家主权独立、平等的价值原则。主权独立和平等是国际法的基本原则,国家之间以相互承认平等地位作为确定彼此关系的基础,一个国家的内政不容其他国家和政治体侵犯,故而主权独立和平等原则是现代外交制度的基础。二是科层化的金字塔形组织体制和职业外交官。外交系统是一个层级分明和位阶明确的科层化金字塔组织体制,专门负责主管本国外交事务的部门是外交部,其官员由政府首脑指定亲信来领导,使命是贯彻执行本国外交政策,处理本国日常外交事务,这一职业外交体制已得到普及,外交官也从不固定的其他官员兼任逐步确定为职业外交官。三是法制化和专业化的职业外交运行机制。现代外交制度的基本精神就是法治精神,外交工作在性质上属于代表国家的严肃政治行为,必须符合国家的明确法律并遵守国际法的相关准则,必须遵循专业化的外交惯例。总之,现代外交制度是现代国家(modern state)整体规划的有机组成部分,一个置身于国际社会的正常国家,都必须建立符合国际惯例的现代外交制度,遵循其特定的运行规律,不管这一国家是何种类型的国家。

全球化对现代外交制度的挑战

随着全球化的发展,现代外交制度遭遇了日益严峻的挑战。针对全球化时代现代外交制度所面临的挑战,学术界的研究集中在两个方面的主题上:一是研究信息技术革命对现代外交制度的冲击,侧重于将用信息技术改造现代外交制度,建设所谓“电子外交”或者“虚拟外交”(virtual diplomacy),比如美国战略与国际研究中心(CSIS)于1998年10月发表的《再造信息时代的美国外交》报告书,在系统评估全球化、信息技术革命、新媒体以及非国家行为体等因素对现代外交体系冲击的基础上,提出了一项变革外交制度的战略:外交文化必须进行大修以实现更可接近和更具参与性;必须抛弃和更新过时的技术手段以实现外交更有效和更适当;更大范围的国际与国内行为体应当被包含在协商和实施

过程之中。这一战略设计及其更具体的改造国务院系统的行动计划在学术界和政界引起了强烈反响。

另外一些学者关注的主题是批判现代外交制度存在的问题,着力阐释全球化时代给现代外交制度提出的严峻挑战。比如马特斯(Henry E. Mattox)、汉密尔顿(Keith Hamilton)与朗霍尔(Richard Langhorne)、巴森(R. P. Barston)、安德森(Jim Anderson)、哈洛普(William C. Harrop)、塔伯特(Strobe Talbott)、凯南(George F. Kennan)及朗霍尔与华勒斯(William Wallace)等人进行了细致的研究。上述学者认为,在信息流通自由、议题复杂、国际行为者多元的国际社会中,现代外交制度面临诸多考验,必须加以调整以因应新时代的需要。面对挑战,近年来,世界各国都越来越重视研究现代外交制度的改革问题,以美国、英国、德国等国家为代表已经掀起了研究外交制度改革一个热潮,一大批智库推出了大量的论证报告。

在外交制度改革研究的热潮中,全球公民社会的兴起对现代外交制度影响是一个不可回避的因素。在国际学术界,美国学者詹姆斯·罗西瑙、马修·伊万杰里斯塔、约瑟夫·奈等是较早关注全球公民社会对现代外交影响的学者^{[71](P232-228)}。在国内,王逸舟教授是国内对此问题从国际关系意义上最早展开研究的学者^{[8](P151-189)}。从学者们的研究来看,大部分学者承认随着经济全球化和科技一体化以及信息业的迅猛发展,全球公民社会在国际事务中获得了日益增长的发言权,越来越成为政府外交的一个重要伙伴。特别是越来越多的非政府组织行为体包括跨国公司和公民社会部门开始直接参与到联合国世界峰

会的政治过程之中,在目前全球24000个非政府国际组织中,其中1000多个获得联合国的“咨商地位”,此种被称为“多庄家路径”(multi-stakeholder approach)的安排为自下而上的政策发展过程打开了方便之门。此种革新打破了传统的秘密外交原则,引入了诸如公开、透明和全球谈判中的广泛共识原则。这对于现代外交制度来说,无疑是引起了一场新的革命,它对现代外交制度的挑战是具有根本性和实质性的。具体来说,全球公民社会对现代外交制度的挑战,主要体现在以下三个方面:

第一,从外交对象而言,全球公民社会的兴起,在全球范围内掀起了一场“结社的革命”,越来越多的公民社会部门卷入到对外政策的制定过程之中,使得一个国家的外交对象越来越广泛,单纯处理与其他政府的外交关系已经不敷为用,要求对外交运行机制进行调整,建立公共外交组织和体制,以容纳全球公民社会的参与,在政府间外交的基础上大力开展公共外交。

根据加拿大外交学家戈丹·史密斯(Gordon Smith)的界定,传统外交是一项通过说服的实践增进国家利益的艺术。然而,今天的时代,无论就外交的环境还是内容,都发生了极大的改观。

从外交的环境来看,外交谈判的对象不仅仅停留在外交官的范围,由于信息传播和媒体技术的发展,几乎所有获得信息和受到某议题影响的人都是要说服的对象,如果外交谈判仅仅说服外交官,而没有获得民众和舆论的支持,也不可能获得圆满的解决。

从外交内容上来看,由于全球化的发展和经济议题地位的上升,国家利益内涵扩大化了,复杂化

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>。信息时代之美国外交再造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/didraft.pdf>>, 9 October 1998。

参见Keith Hamilton, and Richard Langhorne, eds., *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration* (London: Routledge, 1996). R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, 2d ed. (London: Longman, 1997). Jim Anderson, "The Future of Diplomacy," *Foreign Service Journal* 74 (May 1997): 26-31. William C. Harrop, "The Future of the Foreign Service," *Foreign Service Journal* 74 (May 1997): 32-37. Strobe Talbott, "Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective," *Foreign Policy* no. 108 (Fall 1997): 69-83. George F. Kennan, "Diplomacy without Diplomats?" *Foreign Affairs* 76 (September/October 1997): 198-212. Richard Langhorne, and William Wallace, "Diplomacy towards the Twenty-first Century," in *Foreign Ministries: Changes and Adaptation*, ed. Brian Hocking (New York: St. Martin's, 1999), 16-22.

Gordon Smith, "Reinventing Diplomacy: A Virtual Necessity," *Virtual Diplomacy Series* (February 25, 1999). Available at <http://www.usip.org/oc/vd/vdr/gsmithISA99.htm>, accessed July 30, 2001.

了。原来的外交议题无非是战争、和平以及签订条约和领导访问等等。现在,全球经济、跨国移民、环境危机、恐怖主义、毒品走私、跨国犯罪、武器扩散、网络黑客等统统进入国家利益的范围,成为外交必须面对的问题。

作为对外事务实施手段的外交,成为国内事务在国际关系中的延伸和集合,日益受到来自国内社会和国际社会的民间力量的影响,越来越多的国内国际公民社会行为体比如利益集团、大众传媒、思想库、跨国公司、国际NGO等不甘寂寞,走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。于是,外交发生了富有意义的变化:在主权国家的传统外交依然实力犹巨的前提下,次国家行为体、跨国家行为体以及超国家行为体都不甘寂寞,纷纷走上前台,成为外交不可忽视的主体和对象,首脑外交、议会外交、政党外交、经济外交、军事外交、公共外交、多边外交、环境外交、虚拟外交等外交方式成为重要的外交方式。此种外交对象多样化的趋势,在外交制度建设上的重要要求和体现就是强化了其他政府部门与外交部门的联系,如何优化重组外交职能,对跨部门和跨单位关系的制度化限制,显然成为外交制度改革的一个重要内容。

第二,从外交主体的角度而言,全球公民社会的兴起及其对外交事务的参与革命,对现代外交制度的冲击在于,在当今时代,单纯依赖政府部门办外交或者依赖部分领导人和政治精英的英明谋略已经无法适应新形势的要求,外交制度民主化成为一股不可阻止的历史潮流。

众所周知,外交历来是一个神秘的领域,或者说是一个比较封闭的领域,用很多研究者的话说,它属于一种特权,“全部国际关系可以描绘成显赫人物或者由他们构成的集团的决策过程”^{[9](P15)}。在相当长的时期内,广大民主在对外事务上成为“沉默的羔羊”,除非发生战争、社会危机或者人们对统治者的不满形成高涨的公共舆论,否则外交事务一直是政府和政治家的“权力领地”。然而,此种格局在20世纪70年代以来逐渐被打破,公共舆论和公民社会在外交事务中的参与日趋活跃,特别是在冷战结束后这一趋势得到更加强劲的发展,对外政策不再是外交和国防机构及其首脑人物的领地,公民社会部门对各国对外事务的影响力大大上升,最突出的例子是环境保护组织、国际禁雷运动^{[10](P85-101)}、国际刑

事法庭等组织的影响力日益上升,受到各国的普遍关注。

面对对外事务中日益强大的公民社会力量,政府的外交工作不能视而不见,原来支撑传统外交的18世纪的社会条件和国际环境已经逝者如斯,如果不能与时俱进而固守政府间外交的逻辑,依赖政府间的讨价还价和谈判解决外交问题,已经是非常落后的文化行为。如何将公民社会部门纳入外交制度框架之中,也是外交制度改革的一个重要内容。外交制度必须通过组织结构和功能的改革,以提高外交制度的民主化水平并增强外交制度的容纳能力,将公民社会部门的热情和力量整合到政府外交的大棋局中,唯有如此才能适应公民社会日益兴起的挑战。

第三,从外交宗旨来看,相比政府间外交强调权力和利益的特点,与全球公民社会开展外交关系更突出赢得它们的认同和支持,其注重形象定位与认同政治的逻辑迥异于政府间外交的逻辑,故而要求不仅要进行外交运行机制和组织体制的改革,外交的价值原则都必须进行适当的调整。

长期以来,主导政府间外交关系的逻辑是国家权力和国家利益的原则,国家的对外行为围绕增加权力、维持权力和显示权力运转。但是,在公民社会领域,单凭利益原则是无法解决所有问题的,因为大多数公民社会的成员对一个事关自己利益的问题并没有深刻的认识,还必须借助于人文精神的原则。

在国家与国家之间的相互认知上,无论人们的认识多么全面,对于外国感性世界的接触毕竟有限,而传媒使人们的感觉器官和表达器官得以延伸,使人得以在广阔的外部世界自我伸张,媒体为人们营造了一个超出自身感受的拟态环境,即拷贝世界^{[11](P99)}。这个拷贝世界具有两方面的特殊性:一是它已经经过了媒体的过滤,具有一定的主观选择性和价值倾向性;二是受众在接受拷贝信息的时候,由于没有切身体验,而是“用自己已经熟悉的经验和已经建立的信念幻想着这些信息”,“拷贝世界可能比感性世界更深入、更默契的作用于人的心里,转化为生活意识、个人意见和舆论。”^[12]于是,不难发现,外国公众在形成形象的过程中是不可能完全按照利益的原则运作的,在媒体的制作环节、公众的接受环节都充满了特殊的人文精神造就的意

识形态和价值观念的过滤。如果一个国家没有对这些意识形态和价值观念进行必要的澄清,必然会在国家形象方面发生巨大的偏差,进而对另一国家的对外政策形成消极的影响。大众传播的发展和通讯技术的革命,为文化和教育交流、信息沟通创造了条件。一个国家可以依靠跨国传播和文化交流,纠正外国受众心目中的一些错误的印象和认知,塑造良好的国家形象。

一个国家在开展对公民社会部门外交从国家形象的角度出发,从更广阔的人类价值和人性视野,开拓国家外交行为合法性的新空间。这是一种新的外交理念和价值原则,它不是仅仅从狭隘的国家利益思考问题,而是从更广阔的全人类利益的角度思考问题,更关注民众的呼声和社会的要求,这是政治文明化和进步化的表现,也是全球时代的一个制度性要求。

新民主外交: 现代外交制度转型的方向

面对新的外部环境对外交提出的挑战,现代外交制度的转型成为大势所趋。既然如此,我们应该从何种意义上来准确估量全球化、信息技术革命以及全球公民社会等因素对外交制度重构的结果呢?我们认为,所有这些变化最具历史意义的影响在于推动外交制度在代议民主外交制度的基础上增加了协商民主外交制度的崭新内容,呈现为一种被称之为“新民主外交”(the new democratic diplomacy)的制度形态^[13]。

具体来说,现代外交向新民主外交制度转型主要体现在以下五个方面:

第一,在政府间外交依然居于主导地位的基础上,构建国家与包括跨国公司、公民社会部门在内的非代议机构之间的协商外交制度越来越成为国家外交制度建设的重要环节。

尽管有不少学者开始质疑作为主权国家外交制度实现形式的代议民主外交机构在全球化背景下的正当性,但主权依然是当今国际政治最为稳定的原则和基石^[14]。发展、人权、环保、反恐等一系列政策议题最主要的还是依靠现代国家在特定的领土范围内得以解决。所谓的人道主义干涉和维护人权的全球性努力,如果完全抛开了主权国家及其制度,很可能导致更严重的动荡和不安。近年来,国际社会在解决科索沃问题、索马里问题、中东问题以

及伊拉克问题等方面,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,建立在特定领土范围内的现代国家及其代议民主外交机构,依然是在相当一段时期内维持着主导地位,干预必须是一种“极端的例外”,而非统治的常态规范。

在承认代议民主外交制度主导地位的基础上,对跨国公司、公民社会部门的外交能量也不能忽视,而且还在与日俱增。现代外交制度在设计上集中体现了照看海外利益、处理领事事务、外国政府和相关部门开展交流以及搜集信息情报等需要,将外交制度和机构设计成为国内外外交领导机关特别是行政机构的附属物和延伸,要求海外机构无条件对行政首长负责,驻外大使授权有限。在今天看来,此种设计已经越来越不现实,作为处理对外事务的专门外交机构,不可能不得到公众、媒体、民意代表乃至国家元首的广泛理解和接受^{[15](P198-212)}。从代议民主外交机构的角度来说,要想外交工作得到首肯,除了执行代议机构和最高行政首脑的外交政策和指令外,还必须与广大社会各界寻求理解和支持,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,在全球公民社会迅速崛起的今天和未来,这一矛盾已经成为结构性的矛盾。建立代议民主外交机构与包括公民社会机构在内的非政府组织之间的协商制度已经成为越来越紧迫的一个问题。同时,这种协商还不是仅仅停留在行政协商制度的层面,而是涵盖了社会协商和政治协商制度的层面,在议题的设定、方案的拟定、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制度建设,这是全球公民社会兴起之后的一个客观趋势。

第二,政府垄断外交权力的格局逐渐被打破,来自草根层面的公民社会倡议的所谓“新外交”活动令现代国家对之不敢忽视,外交制度框架成为开放的多元外交大合唱,在合作中将公民社会部门的“新外交”整合到国家总体外交的制度框架之中。

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缺失。美国学者玛格丽特·凯克和凯瑟琳·辛金克(Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink)在《跨越国界的活动家》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他们的政府,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。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,外交活动成为“多元外交的大合唱”。

知识就是力量,由于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系,在合作中将其纳入新的外交制度框架。具体来说,政府外交部门要对非政府组织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。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)。

另外,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,由于全球公民社会部门的介入,不仅意味着“新外交部门”的兴起,而且要求传统外交部门创建新的协调模式,整合彼此日益渗透的跨部门外交事务,进而推动着传统外交部门从科层化体制逐渐向着扁平化和团队化方向转变。

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对外事务的各个方面,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,这是现代外交制度的一个重要特征。

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,现代国家之间的关系中所处理的事务已经涉及到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^{[16](P183)}。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^{[17](P81)}。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事情。在应对类似的外交议题上,由于许多公民社会部门卷入中间,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。

值得特别指出的是,建立跨部门的沟通和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,而是往往根据不同的外交议题,由外交部门主持,通过

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。参阅:[美]玛格丽特·凯克和凯瑟琳·辛金克著:《跨越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,韩昭颖、孙英丽译,北京:北京大学出版社2005年版,第15页。

Gordon Smith, "Reinventing Diplomacy: A Virtual Necessity," Virtual Diplomacy Series (February 25, 1999). Available at <http://www.usip.org/oc/vd/vdr/gsmithISA99.html>, accessed July 30, 2001.

计算机网路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》,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,被学术界看作是改革的重要一步^{[18](P5)}。

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比如商务部、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,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。

第四,全球公民社会兴起的一个最直接的制度后果,就是公共外交制度建设的日益加强,国家的外交制度成为传统外交制度与公共外交制度比翼齐飞的格局。

从外交理念的角度来说,当今的时代是传统外交和公共外交交映成辉、共同发展的时代。在今天,一个国家在处理对外关系的时候,不仅要重视与其他国家政府之间的官方关系,更要重视与其他国家民众之间的非官方关系和半官方关系。现代外交的大棋盘已经形成为“一体两翼”的格局,即现代外交已经发展成为政府间外交和公共外交的两条臂膀。

公共外交的兴起,意味着现代外交制度中增加公共外交的制度。值得注意的是,公共外交体制和制度具有相对的独立性,这一点经常为人们所忽视。以美国为例,从1999年10月美国新闻署并入国务院之后,美国的公共外交的确受到极大影响,特别是国务院等级分明的官僚体系以及慢腾腾的运作速度,与公共外交的要求不协调。公共外交机制并入国务院之后,立即对高度的集权和等级机构感到不适应。特别是并入国务院之后作为国务院的一个组成部分,就不能处理其他政府部门或者独立部分的公共外交事务,也不能接受捐赠,获取信息的来源渠道变得狭窄了。正如美国新闻署的一名工作人员所说的那样:“那些在新闻署工作的人们进入国务院,立刻感觉到从一个发送信息的机构进入了一

个制造信息并且保守秘密的机构。”^{[19](P4)}美国公共外交咨询委员会2000年报告很明显地告诉人们,国务院体制下的公共外交,“产生了复杂的效果”^{[19](P4)},尽管它们也承认一年时间还看不出这一问题的“最终结论”,但很明显它们对公共外交的前景是不乐观的。

公共外交制度的独立性问题,除了自身要求之外,还要考虑一个国家的政体特点、外交惯例以及政府机构的总体状况等因素。一般来说,内阁制国家,适合于采取在外交部内建立公共外交领导机构的做法;总统制国家,适合于采取公共外交领导机构单列的做法。因为内阁制的国家除了内阁总理之外,实际掌握外交权力的还有国家元首和政党领袖等,如果将公共外交部门脱离外交部容易导致“两张皮”的问题。总统制的国家外交大权掌握在总统手中,一切外交决策指令来自于总统及其辅助部门,单列不仅不会造成脱节问题,而且更容易增强公共外交部门的积极性和灵活性。不管如何设置,有一点是明确的,即公共外交领导部门必须具有旗下的相对独立运作的组织机构和经费支持,不能“借树开花”,借助政府间外交部门处理公共外交事务。

第五,由于公民社会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,不断增强外交官员与全球公民社会部门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^[20]。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需要掌握的知识和技能,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的要求的重要原因^{[21](P34-39)}。

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^[22]。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、情况变动快、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应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。

结 论

总之,全球化、信息革命和全球公民社会的发展,从根本上要求外交制度未来发展的方向是超越现代外交制度,这是不可阻挡的历史潮流。置身于全球公民社会兴起的时代,任何国家都必须高度重视外交行政逻辑的这一发展,并采取相应的改革措施,逐步将新的外交行政逻辑纳入到总体外交运行机制中来。在可见的未来,能否在外交行政逻辑上应对这一历史性的时代挑战,将直接决定着—个国家外交局面及其合法性的未来。

从全球化和公民社会发展的需要来看,新民主外交将是外交制度转型的方向。当然,新民主外交并非取代现代外交制度,而是现代外交制度的补充和发展。与现代外交制度相比,新民主外交制度最大的一个改进就是增加协商民主的外交制度,职业外交机构改变了以往的封闭等级文化,而是以平等、协商和寻求共识的文化,与公民社会部门建立起伙伴关系和合作关系,从而构建了政治协商和公共参与的外交制度框架。当然,不同国家由于具体国情不同、外交规模和制度建设水平各异,在外交制度转型的具体做法和策略方面也必然各具特点,每一个国家在推动外交制度转型方面都应该立足于本国实际需要,走出一条符合国家发展需要的制度转型之路。

参考文献:

- [1] Shery J. Brown and Margarita S. Studemeiste. Virtual Diplomacy: Rethinking Foreign Policy Practice in the Information Age[J]. *Information & Security*, 2001, Vol.7.
- [2] 黎虎. 汉唐外交制度史[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 1998.
- [3] 金正昆. 现代外交学概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.
- [4] 陈雁. 抗日战争时期中国外交制度研究 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2002.
- [5] [英]佩里·安德森. 绝对主义国家的系谱[M]. 刘北成, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2001.
- [6] [英]詹宁斯·瓦茨. 奥本海国际法: 第一卷, 第二分册[M]. 王铁崖, 等译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1998.
- [7] Michael W. Doyle and G. John Ikenberry. *New Thinking in International Relations Theory*[M]. Westview Press, 1997.
- [8] 王逸舟. 全球政治和中国外交 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2003.
- [9] Fredrick S. Dunn. *The Scope of International Relations*[A]. Stanley Hoffmann. *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice Hall Inc., 1960.
- [10] M. A. Cameron. *Global civil society and the Ottawa process: lessons from the movement to ban anti-personnel mines* [J]. *Canadian Foreign Policy*, 1999, Vol.7, (No.1).
- [11] 沙莲香. 社会心理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.
- [12] 刘乃京. 文化外交——国家意志的柔性传播[J]. *新视野*, 2002, (6).
- [13] Alejandro Bendaña. *The New Democratic Diplomacy: Civil Society as Partner with the United Nations and Governments* [Z]. Presentation at the DPI-NGO Conference? *Global Solidarity: The Way to Peace and International Cooperation* United Nations, New York, August 28-30, 2000.
- [14] Hendrick Spruyt. *The Sovereign State and Its Competitors*[M]. Princeton University Press, 1994.
- [15] George F. Kennan. *Diplomacy Without Diplomats*[J]. *Foreign Affairs*, 1997, Vol.76, (No.5).
- [16] Peter A. Toma and Robert F. Gorman. *International Relations: Understanding Global Issues*[M]. Brooks/Cole Publishing Company, 1991.
- [17] S. Talbott. *Globalization and Diplomacy: a practitioner's perspective*. *Foreign Policy*, 1997, (No.18).
- [18] Alphonse F. Porta. *Reorganization: Is the Best Yet to*

- Come. *Foreign Service Journal*, 1997, Vol.74, (Oct.); Also WilliHarrop. *The Future of the Foreign Service*. *Foreign Service Journal*, 1997, Vol.74, (May).
- [19] United States Advisory Commission on Public Diplomacy. *Annual Report*, 2000.
- [20] Coatstas M. Constantiou. *Diplomacy: From Statecraft to Handicraft*. In *On the Way to Diplomacy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- [21] Larry Wholers. *Learning from Success*. *Foreign Service Journal*, 1997, Vol.74, (December).
- [22] [美]彼得·圣吉. *第五项修炼——学习型组织的艺术与实务*[M]. 郭进隆译.上海: 三联书店, 2003.
- (实习编辑 林民旺)

The Challenge and Transformation of Modern Diplomatic Institutions in Globalization Time

ZHAO Ke-jin

(Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Globalization is a very important characteristic of our times. With the development of globalization, international politics and domestic politics have been intermixed and the institutional system of modern states has also been changed greatly. As one of the important parts of modern state system, the transformation of modern diplomatic institutions has become an inevitable trend of our times. Through exploring the impact of globalization, especially the rise of global civil society, on modern diplomatic institutions, we can grasp the future direction of diplomatic institutions. Based on examining the concept and formation of modern diplomatic institutions and the influence of globalization on the institutions, the paper comes to the conclusion: the new democratic diplomacy will be the transformational direction of modern diplomatic institutions.

Key words: globalization; global civil society; diplomatic institutions; new democratic diplomacy