

# 试论现代外交的民主化趋势

赵可金

**【内容提要】** 自威斯特伐利亚体系建立以来,现代外交就具有强烈的精英外交倾向,外交事务高度敏感,广大民众很少有机会介入外交领域。然而,第一次世界大战结束后,外交公开化成为不可阻挡的历史潮流,在现代化、信息化和全球化趋势的推动下,外交民主化也成为当今外交发展的方向。从外交民主化的趋势来看,全球化时代的外交转型日益成为各国外交面临的重要课题。从外交民主化的维度来看,现代外交将走向由职业外交与非职业外交协调合作的新形态。

**【关键词】** 威斯特伐利亚体系;现代外交;全球化;外交民主化

**【作者简介】** 赵可金,1975年生,复旦大学美国研究中心副教授,法学博士。(上海 邮编:200433)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2008)01-00025-10

在人们传统的概念体系中,外交是一个国家中央政府的秘密行为,向来隐身于政治舞台幕后运作。然而,20世纪以来,外交公开化成为不可遏止的历史趋势,公共舆论和社会大众对一个国家对外政策的影响越来越大,外交活动的领域也大为扩充,从纯粹的战争与和平事务扩散到经济、商务、文化、旅游、环境和医疗等领域,为主政者所津津乐道。在今天,任何国家的外交都不可能置强烈的民意于不顾,无论在政策制定、政策执行,还是在重大危机时期,都要充分考虑行动可能引起的社会后果。在制定政策的过程中,不仅需要立足于本国民众可能的反应,也要尽可能考虑其他国家民众的反应。如何在处理好同其他国家政府外交关系的同时,积极开展同民众的交流和沟通,越来越成为新时期一个国家外交日程中的重要问题。

近年来,关于外交民主化与社会化的讨论在国内外学术界日益热烈,多数学者对外交的民主化和社会化持欢迎和鼓励的态度。但是,迄今为止,外交依然被各国政府看做是高度敏感的领域,从外交决策到外交实践,大多控制在一个较小的圈子里。

如何在全球化和信息技术革命背景下,积极适应社会发展的需要,推动外交民主化,越来越成为世界各国共同面临的重要问题。

## 一 现代外交的精英化取向

外交是一个极其敏感且高度机密的领域,外交

David D. Newson, *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996; William C. Hanop, "The Future of the Foreign Service," *Foreign Service Journal*, Vol. 74, No. 5, 1997, pp. 32-37; Strobe Talbott, "Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective," *Foreign Policy*, No. 108, Fall 1997, pp. 69-83; George F. Kennan, "Diplomacy without Diplomats?" *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5, 1997, pp. 198-212; Richard Lanham and William Wallace, "Diplomacy towards the Twenty-first Century," in Brian Hocking, ed., *Foreign Ministries: Changes and Adaptation*, New York: St Martin's, 1999, pp. 16-22; [美]路易斯·戴蒙德、约翰·麦克唐纳著,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;在国内学术界,中国社会科学院世界经济与政治研究所的王逸舟先生最早提出并开展了对外交社会化与民主化的研究。参见王逸舟:《市民社会与中国外交》,载《中国社会科学》,2000年第3期,第28~38页。

权力向来集中于最高领导人手中,古今中外莫不如是。早在中国西周时期,外交权力就高度集中,《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。”《韩非子·有度》中亦言:“忘主外交,以进其余”,除非国君授命,大臣和民众私自“外交”是犯大忌的,即使贵为太子也不行。在西方,中世纪之前的外交行为被王室和宫廷所垄断,故称之为“宫廷外交”,外交事务被看做是国王的私事。正式外交使节产生于15世纪左右的意大利半岛,进而扩散到西班牙、法国、英国等国家。然而,此时的外交使节往往无法维持本国君主的信任,君主们担心他们在外国驻久而被收买,故而大多数使节驻外时间较短,比如,威尼斯的使节大多驻外3~5个月。许多国家的国王(如查理五世、亨利八世等)对驻外使节十分怀疑,都委派自己的亲信担任使节,甚至毫不顾忌地检查他们的书信。此时,驻外使节一般都来自于年轻的贵族或者僧侣,他们精研外交艺术,外交成为贵族和僧侣的垄断领域。不难看出,外交从产生伊始就带有极强的贵族化和精英化倾向,平民百姓很难介入外交事务,外交是有身份的贵族等级排他性的事务,外交的主要目的就是增加了专制国王的财富、土地和声誉,与广大民众毫不相干。

自现代国家产生以来,外交权力也一直高度集中,外交被视为国家元首、政府首脑和少数职业外交官的秘密事务,乃至奥地利的梅特涅(Klemens Wenzel von Mettemich)干脆说:“对外事务与老百姓无关。”具有专制传统的俄罗斯、普鲁士和奥地利的外交大权为国王所独揽已毫无争议,即便是在法国、英国等民主国家的发源地,等级会议也只是在税务和支出方面扮演些许角色,唯独外交事务上基本无法左右国王意志,外交被视为国王的私事,国王经常以个人好恶或者婚姻方式处理外交事务,与民众无关痛痒。即便是毫无封建专制传统的美国,制宪先贤们在设计外交权力的时候,也把共同安全和外交权力委托给联邦,进而授权给总统。总体来看,17世纪以来的现代外交主要是大陆外交,以法国为代表,由红衣主教黎塞留首创,直到1919年变革以前的300年中被欧洲各国普遍采纳。“在17世纪的法兰西,其外交组织方式仍然只居于相当原始的阶段。路易十四在其统治后期,仍然将某些重要

的使命交由将军和牧师处理。1648年召开的威斯特伐利亚国际会议,首次以条约形式确立了常设外交使节制度,还促成了大使馆制度。驻外外交官只有微乎其微的训练职责,具有高度声望的差使差不多只是高级贵族所享有的封建特权。直至18世纪,大多数国家才出现大量频繁从事外交事务的外交工作人员(国内的以及驻外的)。”外交事务由职业外交官处理成为现代外交的典型范式,英国著名外交学家哈罗德·尼克尔森(Harold Nicholson)将其基本特点归结为以下四点:第一,在观念上把欧洲看做是国际政治的中心。第二,在思想上认为组成欧洲协调的大国比小国更加重要,也负有更大的责任。第三,各国都拥有一支训练有素、具有共同职业行为准则的外交人员队伍;各国的外交官往往都是贵族出身,具有相似的履历和目标。友谊、血缘和婚姻把这些欧洲贵族联系在一起,相似的见解和教育把他们统一在一起,并且在外交官中培养了一种同属一个“世界兄弟会”或“贵族国际”的感觉。第四,都认为外交谈判必须始终是旨在达到一定结果的过程,而不是一种插曲,谈判的每个阶段都必须保密。显然,现代外交范式认为,外交主要是一种秘密外交,被看做是外交官们的职业事务,仅仅由一些熟悉内情的政治家了解,交由受过专门训练的外交官处

谷梁赤著,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。

韩非著,秦惠彬校点:《韩非子》,沈阳:辽宁教育出版社,1997年版,第10页。

M. S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy: 1450 - 1919*, London: Longman, 1993, p. 6; [英]詹宁斯·瓦茨修订,王铁崖等译:《奥本海国际法》(第一卷第二分册),北京:中国大百科全书出版社,1998年版,第478页。

[英]哈罗德·尼科松著,眺伟译:《现代外交学》,北京:世界知识出版社,1957年版,第9~10页。

转引自[美]戈登·克雷格、亚历山大·乔治著,时殷弘、周桂银、石斌译:《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29页。

陈钟浩:《外交行政制度研究》,重庆:独立出版社,1942年版,第2~3页。

Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, New York: Norton, 1972, pp. 76 - 77.

[英]安东尼·吉登斯著,胡宗泽等译:《民族 - 国家与暴力》,北京:三联书店,1998年版,第108页。

Harold Nicholson, *The Evolution of Diplomatic Method*, London: Constable, 1954, p. 78; M. S. Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy: 1450 - 1919*, p. 121.

理,社会大众并不清楚本国的外交政策如何制定、外交政策的具体内容以及国家之间关系的复杂变化,并且民族主义的情感把每一个民族成员编织到政治家一手炮制的“战车”上,成为政客谋取个人政治资本的工具。因此,传统上人们一般把外交事务看做是政党政治之外的事务,作为民意代表的议会也认为自己没有能力处理对外事务。社会公众大都厌烦外交,除非爆发了危机,而且一旦出现了危机,公众也是受感情支配而不是受理智支配,故而外交权力集中于政府首脑和职业外交官被视做外交的客观需要。

现代外交的精英化取向还体现在外交使节具有明确的等级划分上。在16世纪之前,外交使节原本并无等级区别。18世纪以来,民族国家大量产生,出现了大国与小国的区别,相应形成了大使(Ambassador)与公使(Resident)的区分,大使是派往大国的使节,公使是派往小国的使节,此种区别也并非职务大小的区别,而是出于对大国的尊敬,赋予大使以更高的职衔。常驻国外代表的任务包括研究驻在国的政治生活、搜集各种情报等。1708年,英国制定出《外交优惠法案》,确立了外交等级制,其主要目的也是为了方便管理。1790年,美国全盘照搬了英国的这一法案。随着自由资本主义在欧洲的发展和公民阶级的壮大,外交组织体制的发育日益完善,特别是法国大革命之后,外交官的等级位次制度得以确立,最终于1815年维也纳会议上通过《关于外交人员等级的章程》,规定了大使、公使、代办三级外交代表制度。这一规章首次对外交代表的等级做出了明确规定,外交代表分为四个等级:(1)大使;(2)全权公使和特命公使;(3)向君主派遣的驻办公使;(4)向外交部长派遣的代办。教皇的外交代表称教廷大使,与大使属于同一等级,教廷公使与全权公使属于同一等级。这一规章逐渐得到国际公认和付诸此后一个半世纪的外交实践。1961年的《维也纳对外关系公约》基本上沿袭了这一划分并沿用至今。世界各国普遍设立了专门的外交机构以及派到外国的外交代表机构,如大使馆、公使馆、代办处等,从事经常性的外交活动。

现代外交的精英化取向由于国家主权观念的弥散和外交主权原则的确立而得以合法化,进而确立起牢固的社会基础。最初提出“主权(sovereignty)”

概念的是法国的政治思想家让·不丹(Jean Bodin)。不丹在1576年发表的《论共和国六书》中将主权看做是国家的本质特征,并将其界定为一个国家“超乎公民和臣民之上,不受法律限制的最高权力”。这种权力是绝对的,即主权者可以绝对地和完全地支配人们的财富、生命以及整个国家的权力;这种权力也是永久的、没有时间限制的,而且这种权力是不可转让的。威斯特伐利亚体系确立之后,主权原则成为支撑外交的核心原则。在主权原则之下,外交人员从君主的私人代表转型为整个国家的代表。尽管对外交有不同的理解,但基本上还是把外交看做是一个国家政府的对外行为,是为了实现国家利益而由政府(特别是中央政府)出面开展的对外交往行为,“是国家为实行其对外政策,由国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等对外活动。外交是国家实现其对外政策的重要手段”。除了中央政府之外,其他行为体均无外交权,驻外大使一般由国家元首任命,作为国家代表直接对最高领导层负责。因此,外交官大多是“政治任命”而非“行政任命”,这在许多国家成为政治领导人安排亲信的重要手段。比如,美国的驻外大使是总统根据“政治分肥”的原则把某些重要国家的使节交给支持者或者一些竞选捐款者,在美国的驻外大使中,约有30%来自于政治任命,多时曾达到49%。

职业外交官的专业化倾向进一步加强了外交精英化的程度,外交业务的专业化与学科化提高了从事外交事务的门槛,更使得普通民众望而生畏,难知深浅。从各国情况来看,外交人员大多是外交和国

光复书局《大美百科全书》编辑部编译:《大美百科全书》(第9卷),台北:光复书局,1991年版,第2页。

[印度]B.森:《外交人员国际法与实践指南》,转引自科兰:《大使馆和外交官》,北京:世界知识出版社,1998年版,第35页。

Jean Bodin, "Six Books on the State," in William Ebenstein, ed., *Great Political Thinkers: Plato to the Present*, Hinsdale, IL: Dryden, 1969, pp. 354 - 355.

辞海编辑部编:《辞海·国际分册》,上海:辞书出版社,1981年版,第212页。

Texans for Public Justice, "43 Pioneer Fundraisers Get Bush Appointments," *News Release* (Austin, TX), March 5, 2002, [http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2004-11/20/content\\_393340.htm](http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2004-11/20/content_393340.htm).

际关系专业科班出身,有的甚至生长于外交家庭,子承父业者比比皆是,强强联手的“外交家庭”更是塑造了一种职业外交体系中特殊的外交文化。此种外交业务的专业化和外交文化的专业化,为普通民众介入外交事务设置了重重壁垒,使得那些即便热心并躬身进入外交系统者,也很快感觉“水土不服”而另谋高就。结果是,多数民众对外交事务不感兴趣,倾向于认为外交事务是一种专门的深奥学问,是超出一般世人经验和理解之外的,往往把外交事务交给内阁和它的专家们去掌握,让他们在自己认为适宜和方便的时候,用一定的方法来保障国家的“权利和利益”。在一些发达国家,外交官的职业化程度非常高,如日本在20世纪70年代中期,其驻外大使90%出自职业外交官,非职业外交官只有四人,且往往被派驻到其认为不重要的国家(如非洲或拉美地区的国家)。在美国和欧洲许多国家,外交“家族化”的现象已经引起学者们的高度重视,他们不仅祖祖辈辈以外交为业,而且家庭婚姻更是停留在外交社群之中。由于外交官大多具有外交特权和豁免权,作为一种荣誉职位,不仅薪水丰厚,外快不断,而且其大使称号伴随终生,受益无穷,历来成为不少西方发达国家政治首脑拿来送人情和牟取政治利益的重要工具。由此表明,外交的精英化所导致的消极因素日益上升。

## 二 外交民主化的动因

外交的精英主义倾向在其发展过程中面临着诸多挑战。自19世纪中期之后,随着现代化、科技革命和民族主义的高涨,具有强烈精英主义倾向的现代外交“法国模式”受到了来自各国内部的巨大挑战,在民族主义、民主主义和信息技术革命的推动下,外交民主化从萌芽到成长,如今已经成为不可阻挡的历史潮流。

民族主义的高涨要求排斥外交队伍中的一切外国公民,强调外交应服从和服务于民族利益,外交的全民族化在客观上形成了对外交民主化的巨大推动力。19世纪后期的民族主义浪潮席卷欧洲,国家政治生活尤其是外交生活日益大众化,无论外交还是内政,都被捆绑到一个伟大的民族主义纲领上,无论是君主、贵族,还是普通大众,都在种种名目不一的

民族主义旗帜指引下组成具有强大凝聚力和向心力的共同体。民族主义要求外交以维护本民族利益为己任,在外交实践中演化成为全民族的外交模式。这一模式的意义在于解构了“法国模式”对王朝政治与大众事务的界定与区分,自此之后,作为王朝事务的外交成为关系到全民族前途和命运的民族国家事务,受到全民族的高度关注。这一从王室事务向民族事务的转型直接腐蚀了“法国外交模式”的根基,使得宫廷垄断外交的基础不复存在,国王和政府必须将外交事务作为全体民众的共同事务处理,不能发生像普法战争那样把普通民众拖入一场战争的事情。民族主义为外交社会化开启了一扇大门,而抢先进入这扇大门的却是外交民主化的激情,这一激情是与近代以来资产阶级革命的民主激情以及此后的民主化潮流共同演奏了一曲交响乐。从这个意义上来说,外交民主化是民族主义的一个副产品,并非其有意为之。

近代资产阶级革命在全欧洲乃至全世界掀起的民主主义运动给外交队伍的贵族特性施加了沉重的压力,要求推进外交民主化的呼声日益强烈。近代资产阶级革命之后,西方各国普遍建立起了民主代议制政府,并认为这是“理想上最好的政府制度模式”。其基本特征是由通过普选产生的议员组成议会,形式上代表民意行使国家权力;议会决议事项均由议员共同讨论并经多数通过;议会享有立法权、财政权和行政监督权。也有学者将这一制度模式

哈罗德·尼科松:《现代外交学》,第21页。

王福春主编:《外事管理学概论》,北京:北京大学出版社,2003年版,第135页。

法国外交模式是尼克尔森提出的一个概念,得到广泛认可。他认为法国外交是处理文明国家之间相互关系的最佳方法,建立了一个制定外交政策的中央集权的权威机构,培养了一支由专家组成的贯彻这种政策的队伍。同时,法国外交模式注重礼仪和尊严,讲究持续和渐进,重视知识和经验,把恪守信义,说话达意和用词精当做为搞好谈判所必须的条件。相关内容参阅周启朋等编著:《国外外交学》,北京:中国人民公安大学出版社,1990年版,第67页、第79页。

[英]J. S. 密尔著,汪暄译:《代议制政府》,北京:商务印书馆,1982年版,第37~55页。

中国大百科全书总编辑委员会《政治学》编辑委员会编:《中国大百科全书》(政治学卷),北京:中国大百科全书出版社,1992年版,第38~39页。

的内容概括为人民主权、代议制、分权制衡和法治政治。事实上,随着立宪君主制的发展,传统的宫廷外交就衰落了。在1815年之后,随着资产阶级政权的建立,原来的王室要么被推翻(如法国),要么已经转型为没有实际权力的象征性君主(如英国),外交权力的重心逐渐从宫廷转向内阁。后来,近代代议制政府形式的兴起在客观上把外交政策的制定权又进一步从君主、国王、内阁和作为其附属的外交人员的手中转移一部分到代议机构手中,行政部门在决定有关外交事务的时候,不能忽视立法机构的意见和态度。尽管行政部门掌握众多资源(如人事、财务和行政权力等),能够摆脱立法机构的监督,但已不能像过去那样光明正大地任意行事,如果行政部门的有关政策得不到民众的支持,许多政策都难以实施。但随之而来的市民社会的兴起和社会多元要求的发展,推动着立法机构在对外事务上的涉足越来越深,进而决定外交的工作重点必须将立法者及其幕后的公众的意愿纳入其中。道理很简单,立法机构的立法者是来自各个选区的,代表选民的利益是立法者最重要的立法使命。在全球化背景下,选民的利益会通过立法者介入到整个政策过程之中,进而对双边关系产生巨大的影响。

代议制政府的产生使得外交权力逐渐受到来自民意机构——议会的制衡,普通民众、利益集团、大众传媒和公众舆论等众多角色开始通过议会或者直接向行政机构施压来实现自己在外交方面的利益,尤其是随着20世纪中期以来西方社会向后工业社会的转变,西方社会的主要矛盾开始由人和自然的关系转向到了人际关系,公民社会部门要求分享政府权力的呼吁对外交的民主化产生了强大的冲击力。应对多样化的后现代主义社会群体的需求成为整个政治合法性的重要支柱,使得外交逻辑日益重视应对多样化群体的政治认同。比如,性观念的解放、新左派思潮的崛起、女权运动的新发展、校园反叛运动、以嬉皮士文化为代表的反主流文化以及环保运动的呼吁,人们对二战后美国社会的道德基础产生深深的怀疑,形形色色的挑战传统价值体系的所谓“新社会运动”风起云涌,对国家的内外政策产生了巨大的影响。如何应对这些群体的需求越来越成为外交事务的重要任务。

在这种新的社会阶段下,现代社会的那种“过

分看重经济成就的取向已经转变为关注生活质量的后现代社会观念。在当今世界的主要发达国家中,原本在工业社会中形成的循规蹈矩、严于律己和成就取向的文化观念转变为注重个人生活方式广泛选择和自我表达的文化观念,以往那种从实利主义哲学出发强调经济和身体安全的价值转变为从后现代主义哲学出发关注个人自我表达和生活质量上”。拉里·戴蒙德(Larry Diamond)总结道:“一个充满活力的公民社会,不但提高了民主政治的责任能力,而且提高了民主政治的代表性和生命力。”公民社会部门的兴起有助于积淀公民为自己的行为决策负责的民主观念(如社会契约论、平等观念等),养成民主习惯,这对于传统上被视做敏感地带的外交事务形成了巨大的压力,外交民主化成为普遍的价值原则。

更加重要的是,理性主义、民主精神与后现代主义的交叠发展,导致佐证传统外交合法性的观念系统发生了重大的变化,民主外交和职业外交一起成为外交合法性的支柱之一。17世纪的启蒙运动和18世纪的理性主义开启了各国民智,推动着人们从中世纪神学灵光的光环中走出来,走进理性主义高歌行进的时代。20世纪以来,世界各国的人们已经不再像以往那样迷信政治官员的贤明和智慧,而是相信民众的理性,民主意识日益勃发,契约民主的观念深入人心,各国人民要求外交政策公开化的呼声不断高涨,形成了一股强大的力量,使得任何政治家都不能回避。在理性主义勃发的社会总体氛围下,民主精神的充分焕发更新了外交所依赖的观念系统。传统外交合法性的一个重要支持是,政府出于外交事务职责分工的需要将外交官区分为不同的级别,每一级别的外交官授予了严格的外交职权,特别强调官僚政治的准确性、纪律性和可靠性,职业外交官按照正式的外交法律和规章制度履行职责,外交

参阅曹沛霖主编:《西方政治制度》,北京:高等教育出版社,2000年版;罗豪才、吴焯英:《资本主义国家的宪法和政治制度》,北京:北京大学出版社,1983年版。

哈罗德·尼科松:《现代外交学》,第55页。

Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Culture, Economic and Political Change in Societies*, Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 29.

[美] 托里·戴蒙德:《民主政治的三个悖论》,载刘军宁主编:《民主与民主化》,北京:商务印书馆,1999年版,第130页。

官之间存在明确的职责分工和权力分层,基于专业化和理性的要求,严格按照程序办事,具有相对独立性,充分体现科学精神、法制精神与理性精神。民主精神的焕发越来越侵蚀着外交官的科层体制约束,要求外交必须为多样化的社会需求服务,身处一线的下级外交官、社会集团和广大民众要求外交走向社会,进入广大公众领域。

第一次世界大战的爆发促使外交模式发生了重大变化,由于战前各国签订的各种秘密协定将各国拖入战争的深渊,最终使“法国外交模式”名誉扫地,法国外交范式向“威尔逊新外交范式”转变。第一次世界大战是人类历史上首次具有世界规模的历史悲剧,给世界造成了极大的损害。战争结束之后,人们痛定思痛,把罪过归咎于那些不负责任的政客身上,认为他们为个人牟取私利而达成各种秘密条约,是导致第一次世界大战的最根本原因,尤其是在欧洲外交舞台上纵横捭阖的梅特涅、俾斯麦等缺乏道德的秘密外交所致。正是出于对战争罪恶的讨伐,职业外交垄断外交事务的传统外交成为众矢之的,人们热切希望能够和旧的外交划清界限,建立一种崭新的外交关系。在这种浪潮中,最为集中的代表就是美国第28届总统伍德罗·威尔逊,他在外交思想史上第一次开启了作为新外交的外交社会化和民主化改革努力,并直接开辟了威尔逊新外交范式发展的广阔前景。

威尔逊带着美国“天定命运”的强烈意识形态色彩,力图把“光明和福音”传播到欧洲大陆,终止欧洲大陆挥之不去的战争梦魇,提出了一系列关于外交民主化的新原则。在1918年1月8日发布的著名的“十四点”中的第一条便是,今后一切“公开的和平约定都必须公开达成”,“外交应当永远坦率地、在公众观察下进行”。威尔逊认为,俄国关于在布列斯特-立托夫斯克与德国举行谈判的立场“最足令人敬佩”,因为“俄国代表主张此次会议,必须公开。使天下万国咸与闻之,不得在黑幕之中,私相授受。此种主张,实具平民主义之精神,大公无私,足为天下法也”。尽管后来美国背弃了约定,并且在外交中真正实现所有的谈判完全公开存在较大的缺陷,但外交之平民精神作为一项外交准则已经获得正义性的支持,成为国际辩论时的一个充满正义感的立论依据。也就是说,普通的公民已经相信,各

国民众都和他们一样,对战争深恶痛绝,他们把破坏和平、挑起战乱归咎于一小撮政客的罪恶和愚行。因此,当时几乎所有人的共识是,引入公众因素,监督这些“坏了心肝的政府官员和无耻政客”,使外交政策制定民主化及外交实践公开化和社会化将会避免战争的梦魇。

其实,威尔逊新外交范式的产生并非威尔逊的先知先觉,而是具有历史发展的客观必然性,它将推动现代外交向着社会化的民主外交方向转型。对于这一道理,国际政治理论大师汉斯·摩根索在《国际纵横策论——争强权,求和平》一书中曾做过独到阐述。摩根索认为:“外交的衰落自第一次世界大战结束时开始。在二十年代,少数杰出的外交家尚能对他们国家的对外政策做出重要贡献。在第二次世界大战之前的十年,外交官在制定对外政策中的作用甚至变得更小,而外交作为进行对外事务的一种技巧,其衰落愈益明显。自从第二次世界大战结束,外交行为已经丧失活力,它的职能衰退到在近代国家体系中绝无先例的程度。”因此,现代外交的衰落和新外交的兴起并非是威尔逊一人之力所能为,也并非是由第一次世界大战完全决定的,而全球化的发展和信息革命的浪潮催生了一个新的社会领域,承载现代外交形态的客观基础发生了重大的变化,对外交民主化产生了决定性影响。20世纪以来,资本主义的发展特别是信息革命的发展,不断加强知识就是力量的社会内涵,权力不再完全由国家垄断,而是扩散到广大的非国家行为体,它们彼此相互连接,创设了一个新的世界秩序网络。权力从国家向非国家行为体的弥散过程动摇了现代外交的权威基础,直接改变了外交的内容。以前国家处理外交的主要内容是战争与和平,现在更多地涉及经济合作、社会交往、文化交流和一些具体的社会事

[英] 爱德华·卡尔著,秦亚青译:《20年危机(1919-1939):国际关系研究导论》,北京:世界知识出版社,2005年版,第3~4页。

参阅王福春、张学斌主编:《西方外交思想史》,北京:北京大学出版社,2002年版,第204页。

[美] 汉斯·摩根索著,卢明华等译:《国际纵横策论——争强权,求和平》,上海:上海译文出版社,1995年版,第663~664页。

Jessica T. Mathews, "The Information Revolution," *Foreign Policy*, No. 119, Summer 2000, pp. 63-65; George Soros, "The Age of Open Society," *Foreign Policy*, No. 119, Summer 2000, pp. 52-53.

务。面对这些对外事务,传统的外交机构已经不能适应新现实的需要,要求增加新职能。同战争与和平的外交职能相比,这些职能更多地强调用新的方式开展。如果说战争更多地强调保密性,经济社会事务则更多地强调开放性,前者更注重国家的安全,后者更注重国家的利益。面临这些新的外交任务,传统外交虽没有变得苍白无力和不合时宜,但至少已经没有能力应付当前时代所赋予它的使命。当然,外交由于面临技术上的限制和官员的控制而难以真正实现民主,真正完整意义上的外交民主化和社会化还有很长的路要走,但外交民主化和国际化的确是一种客观趋势。

### 三 外交民主化下的外交转型

哈罗德·尼克尔森 1961年在《外交》季刊上发表了《外交:过去和现在》的论文,文章认为在 20世纪的前半个世纪里,外交越来越从老式的国际精英的小圈子里向着一种新的或者国际关系的“民主”的概念转变,要求公开解释和“开放”外交。在全球化和信息化飞速发展的时代背景下,外交的民主化已经成为不可阻挡的趋势,任何国家都面临外交转型的问题。问题是外交民主化的确切内涵是什么?应该怎样推进外交的民主化?在全球化时代,外交民主化的渠道和机制是什么?这些都是值得我们深思的重大课题。

在尼克尔森看来,作为一种外交形态,民主外交的基本理论就是:“外交官作为一个文官,应服从外交大臣;外交大臣作为内阁的成员之一,应服从国会的多数;而国会,作为人民的代表机关,应该服从握有主权的人民的意志。”很明显,尼克尔森对外交民主化的看法是置于代议制政府制度框架之下的,把外交民主化看做是外交受到议会(人民的代表)和人民意志的制约,它“显示了对人民的责任感,相对减少政府保密,较大程度地受到立法控制以及相对减少对正式形式和程序的普遍化以及对会议外交的普遍依赖等”。不过,相对于外交民主化的趋势而言,此种看法还过于狭隘、过于停留在民主理论本身,还没有看到更广阔的社会领域的变化。对外交民主化趋势以及由此带来的外交转型的理解,应该放到变动不居的历史-社会-文化空间中进行考

察,才能得出外交民主化的根本发展方向。前面已经讨论了外交民主化趋势是基于全球化、社会变迁和文化转型等复杂因素的结果,如果沿着这一思路继续追问,不难得出外交民主化的方向包括三个方面:

(一)外交价值原则从外交为国向外交为民转变

外交为国家利益服务,这几乎成为外交的金科玉律。然而,在具体外交议题上国家利益是什么,应该如何识别和确立这些国家利益,都是不清楚的。在城墙高筑、边界分明的国家体系里,民众习惯于将确定国家利益的任务委托给政治家和政府,外交也相应地成为他们纵横捭阖的领地。比如,美国的普通民众一般不关心国家外交事务,如《联邦党人文集》中的建国思想家们大声疾呼,建立联邦是“把安全问题作为同确保和平和安定有关的东西,它既可以保证防御外国敌对势力的威胁,也要保证防御由于国内原因而出现的同样威胁”。正因为如此,建立一个联邦,“在一个有效率的全国政府领导下,一个和谐的联邦能为他们提供可以想象的对付外来战争的最好保证”。在此共识之下,民众仅仅关心与自己相关的国内事务,外交事务被看做是政治家和政府的事务。长期以来,总统以维护国家安全为由独揽外交大权,“外交决策相对集中在一个较小的圈子里,由于行政机构的架构是一种等级阶梯的体系,一旦决定得到内阁的支持,就几乎没有更改的可能性”。外交政策和安全政策作为国家机密,一般人很难了解内情。

全球化和信息化时代则根本颠覆了这一前提,

Harold Nicolson, "Diplomacy Then and Now," *Foreign Affairs*, Vol 40, No 1, 1961, pp. 39 - 49.

Henry E. Mattox, "Birth of a New Foreign Service," *Foreign Service Journal*, No 72, September 1995, pp. 38 - 39; Keith Hamilton and Richard Langhorne, eds., *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, London: Routledge, 1996; R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, London: Longman, 1997; Jim Anderson, "The Future of Diplomacy," *Foreign Service Journal*, Vol 74, No 5, 1997, pp. 26 - 31.

哈罗德·尼克松:《现代外交学》,第 66页。

哈罗德·尼克松:《现代外交学》,第 66~67页。

[美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著,程逢如等译:《联邦党人文集》,北京:商务印书馆,1980年版,第 12页。

袁征:《利益集团政治与美国对华政策》,载《当代亚太》,2000年第 6期,第 8页。

国家之间的相互往来程度日益提高。国际政治和国内政治的界限越来越模糊,国际资本、货物、技术和劳务的流通以及经济合作、制裁和援助等外交形式的发展都不同程度地涉及国内的社会福利和价值观念,外交政策越来越受到国内政治的有力影响,由于缺乏国内共识,“传统意义上的纯外交政策已经变成了‘外交中隐含内政’的新型政策”。一方面,国内政治跨出国界扩展到世界领域,国内利益集团开始更多地卷入外交事务,不断推动着外交事务呈现出“私有化”的趋势。比如,1989年以来,围绕对华政策问题在美国国内出现了两个彼此竞争的利益集团联盟,一个是由人权、劳工和政治保守派组成的反华利益联盟,一个是以工商界为核心的支持稳定对华关系的联盟,这两个大的利益集团联盟展开竞争,争夺在对华政策上的影响,它们之间的力量消长是美国对华政策左右摇摆不定的主要原因。另一方面,国际政治也加快国内化,其他国家的有关政策成为一个国家外交决策日程中难以回避的内容,诸如贸易赤字、非法移民、毒品走私、环境保护和能源问题等等,在各国外交政策日程上越来越重要。

全球化的发展所带来的国家利益的分化和碎片化趋势使得外交越来越重视与民众利益直接挂钩,将民众利益打包整理后冠以国家利益的名义指导外交,国家利益也成为众多民众利益多元混合的“万花筒”,而不再保持国家利益整齐划一的一元化格局。民众利益是具体的,更是多样的,外交应该为怎样的民众利益服务是一个值得深入思考的问题。但有一点可以确定,无论什么样的民众利益,在外交过程中都是合理的,都不能采取简单排斥与抑制的政策,即便与政府的外交政策存在冲突,也应该被看做是民众保留的合法权利。外交只能采取以服务多数民众利益为主、兼顾少数民众利益的原则,并在“必要和适当”的范围内予以必要的尊重和补偿。就形式而言,外交政策不再表现为“一刀切”,而是在基本原则指导下提供必要的例外条款或者保留范围。比如,美国国会通过的对外政策法案,往往采取尊重多数意见,并以附案的形式为少数意见提供空间。因此,尽管外交为国家利益服务的本质没有改变,但由于国家利益的内容已经更加贴近民众的多元利益,确定国家利益的过程也相应转变为民众利益保护和调整的过程。一句话,外交为国的原则正

在走向在重视外交为国的同时注重外交为民的原则,这是外交民主化在全球化时代最集中的体现。

## (二)外交组织体制从高度集权向民主管理转变

在很长一个时期内,外交权力是高度集中的,握有主权意志的民众实际上并不享有外交决策的控制权。曾经把德国、奥地利、沙俄、法国和英国民众卷入第一次世界大战的众多条约,战争之前其并不为民众所熟知。外交权力高度集中于少数政治精英群体,特别是集中于一个国家的最高领导人。诚如周恩来总理所说的,外交大权属于中央,“特命全权大使授权有限”,不能越权,更不能越轨。外事工作中一切关于政策的问题,都要事前请示,事后报告,不允许先斩后奏,更不允许斩而不奏和“心血来潮、忘乎所以”等等。一个例子是朝鲜战争期间,麦克阿瑟未经杜鲁门批准,抢先发表声明,抛出扩展朝鲜战争的计划,直接挑战了杜鲁门政府把朝鲜战争局部化的政策,导致了严重的外交后果,引起包括英国、加拿大在内的美国众多盟国的强烈反应。对于麦克阿瑟的越权行动,杜鲁门立即做出免去麦克阿瑟各项指挥权的决定。可见,外交行为在没有得到授权的前提下是丝毫不能妄自行动的。

然而,随着现代化和社会领域的复杂变化,高度集权的外交体制逐渐被打破,政治家和外交决策层不得与其他社会行为体分享某些外交权力。最初打破外交权力垄断的动力来自于外交规范领域。第一次世界大战后,《国联盟约》第18条规定,“嗣后联盟任何成员所缔结的条约或国际协定应立即送秘书厅登记,并由秘书厅从速公布。任何条约和协定未经秘书厅公布之前不产生任何效力。”尽管这一规范并没有得到切实遵守,外交公开化却成为普遍的外交规范越来越受到国际社会支持。这一规范为

Henry Catto and Jessica Catto, "Domestic Diplomacy," *House & Garden*, No. 3, March 1991, pp. 12 - 18

王勇:《美国对华政策中的利益集团因素》,载《战略与管理》,1998年第4期,第113页。

外交部、中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社,1990年版。

陶文钊主编:《中美关系史》(1949~1972),上海:上海人民出版社,2004年版,第37页。

Evan Luard, *A History of the United Nations (Vol 1): The Years of Western Dominations, 1945—1955*, New York: St Martin's Press, 1982, pp. 4 - 6



民众介入外交事务提供了必要的条件。

20世纪60年代以后,随着大众传媒的兴起,公众在大众传媒的帮助下对外交事务越来越关心,尤其是随着国际政治与国内政治之间界限的日益模糊,美国国内社会利益的全球化程度越来越高,公众在外交事务上越来越积极,成为美国外交不可回避的“公众向度(public dimension)”。在高度信息化的时代里,外交政策的决策者在很大程度上依赖享有声望的大众传媒。正如美国国务院一位官员证实的那样:“我们所要做的第一件事就是读报纸,这份报纸就是《纽约时报》,在国务院如果没有《纽约时报》是寸步难行的。”这种看法虽然有些夸张,但的确可以看出媒体在资讯发达的时代对决策者日益重要的作用。

公众对外交事务影响力的上升还来自于获得了合法的制度化渠道,那就是议会外交权在20世纪90年代后的复兴。近年来,各国议会普遍加强了对外交事务的管理。随着宪政体制的完善,各国外交决策必须获得立法机关的批准。相比之下,内阁制国家立法机关的影响小一些,总统制国家的议会外交权则大得多。以美国为例,美国的宪政制度鼓励所谓“宪政意义上的斗争偏好”,为公众施加影响力创造了一个强有力的代议机构——美国国会,国会山庄的535个议员个个“从群众中来”,对民意十分重视,个个都像国务卿似的干预总统外交事务,手伸得很长,眼睛盯住细节不放,但是又不懂合作,反而处处作梗,想给总统带上枷锁,让总统和行政当局对国会臣服。除此之外,美国社会中还存在大量有利于公众对外交事务施加影响的组织,比如,新闻媒体、学术社群、思想库、议题倡导组织、说客以及上层社会中的精英派别群体等,它们中的每一个都努力把自己打扮成“非正式民意代表”的形象,借助国会议员之口或者公众舆论之名,对美国外交事务施加影响,令掌握外交之舵的总统和外交行政部门十分头疼。

公众外交权上升还得益于积极公民精神(citizen activism)的发展,出现了所谓的“参与革命”。近年来,在联邦政府管理范围扩大之后,一些游说集团(如反越战游说组织、环保游说组织、健康保健组织等)如雨后春笋般生长起来。利益集团的兴起为公众介入对外事务创造了组织依托和强大动力。此

后,外交事务和国内事务一样,成为民众关注的焦点问题之一,总统和行政部门的外交行动要想得以推行,必须获得民众的支持和舆论的认可。

不难看出,外交权力已经不再是中央政府和职业外交部门垄断的领地,而是包括政府非外交部门、地方政府、非政府组织乃至广大社会行为体共享权力的格局。当然,这些行为体的外交权力有着各自明确的权限范围,在各自权限范围内参与外交事务,其中,外交部扮演着统揽全局和协调各方的角色,外交部门不仅是“内阁里的第一部”,而且是“准内阁级”的大外交部,其他各个内阁部门在外交领域都受到职业外交部门的管辖,外交部成为统筹国内和国际事务的关键环节,不仅有驻外使领馆,而且有驻地方和部门的派出联络机构。当然,此种管辖并非传统意义上的权力控制,而是在必要权力基础上的民主协商和参与治理。

(三)外交运行机制从政府垄断向社会多元开放转变

外交的民主化是国际政治领域变动的体现和产物。传统上的外交运行机制是政府垄断、封闭运行,呈现为只有政府特别是中央政府才有资格办外交的特征,这是与国际社会无政府状态的特征相适应的。然而,这一格局逐渐被打破。20世纪70年代以来,世界政治出现了从以“民族国家”为基本单位的无政府体系向这一无政府体系与多中心国际体系相结合的“两枝世界政治”过渡。受制于国际政治体系的变革,外交的中心也从一元走向多元。原来,外交是主权国家特别是中央政府的独占领地,现在发生了富有意义的变化:在主权国家的传统外交依然实

David D. Newson, *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996

Doris A. Graber, *Mass Media and American Politics*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1993, p. 362

James M. Lindsay, "Congress and Diplomacy," in Randall B. Ripley and James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, MI: University of Michigan Press, 1994; Gordon S. Jones and John A. Marini, eds., *The Imperial Congress*, New York: Heritage Foundation, 1988; L. Gordon Crovitz and Jeremy A. Rabkin, eds., *The Fettered Presidency*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1989.

James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, New Jersey: Princeton University Press, 1990, pp. 3 - 5.

力犹巨的前提下,次国家行为体、跨国行为体以及超国家行为体都不甘寂寞,纷纷走上前台,与中央政府分享权力,分担职能,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、民间外交和虚拟外交等成为重要的外交方式,呈现为外交多元化发展的格局。

在信息化飞速发展的时代,政府垄断外交已经落后于时代发展的要求。无论是市场经济拓展的新空间,还是跨国公司、非政府组织以及广大公众通过国际交往所逐渐构建起来的巨大网络,都表明即便政府雄心勃勃地打算控制外交事务,在技术上也不可能了。一个国家的政府无法阻挡跨国公司之间的交往,也无法阻碍国际旅游、文化交流和社会往来。诸如波音公司、麦当劳、肯德基、博雅公关公司、美国商会、绿色和平组织和国际禁雷运动等众多社会角色,虽然它们并不是一个国家政府的职业外交官,但同样具有代表国家行事的权利,很难说它们对其他国家的影响力就比职业外交官的影响力小。因此,在全球化时代,总体外交越来越引起学术界和外交界的高度重视。1992年,美国学者约翰·麦克唐纳(John McDonald)和路易丝·戴蒙德(Louise Diamond)建立了多轨外交研究所,将二轨外交的概念发展为多轨外交。他们合著的《多轨外交》一书将外交分为九个轨道,除了政府外交为第一轨道之外,他们把早先的第二轨道外交扩展为非官方性质的八个轨道:非政府/专业人士为第二轨道;商业为第三轨道;平民为第四轨道;就业、培训和教育为第五轨道;社会行动为第六轨道;宗教为第七轨道;资助为第八轨道;传播和媒体为第九轨道。不难看出,确立总体外交的战略格局,积极推进外交社会化,充分发挥众多非政府的社会行为体在外交中的积极性,可以逐渐为外交民主化创造社会条件,并探索多元社会行为体构建“新民主外交”的制度实现形式。

#### 四 结论

早在20世纪中叶,汉斯·摩根索就预言:现代外交必定走向衰落。但是他并没有向人们解释清楚现代外交为什么会衰落以及现代外交将走向何方。一个重要原因是摩根索所生活的时代还没有感受到

全球化和信息技术革命强大的影响力,所以也就无法指明现代外交发展的方向。现代外交的衰落主要由于承载传统外交的客观基础(主要是国际环境、市民社会)、观念结构(主要是政治心理和意识形态)和政府形式发生了变化,导致传统外交的存在基础逐渐流失并风化,最终趋于衰落。当然,此种衰落是一种相对衰落,是现代外交垄断外交事务的格局被打破,并非现代外交将退出历史舞台。未来的外交将是在现代职业外交依然扮演关键角色的同时,外交的公开化、社会化和民主化成为不可阻挡的历史潮流。现代国家都要顺应这一潮流,大力推进外交转型和外交改革。

当然,关于外交民主化的危害也是学者们争论不休的问题。外交民主化的最大危害在于握有主权的人民缺乏责任感,外交是一种关乎整个国家命运的纯粹公共产品,一旦将外交权力赋予民众手中,同时也意味着在民众的肩头将承担起巨大的责任。然而,无数不知名的和无意识的选民很可能产生一种集体不负责任的负面后果,而且此种集体不负责任的状态在大众传媒和某些别有用心之人的蛊惑怂恿下,很可能产生损害公共产品的后果。有的学者批评公众过于无知,对外交事务和集体命运不感兴趣,批评民主化外交程序过于迟缓,缺乏精确性,一旦引入外交领域,将无法驾驭而败坏外交等。尽管如此,这些问题都只表明外交民主化和社会化不是无限度的,而是有其限制条件的,并不反对外交民主化是一个方向。现代国家都必须从本国国情出发,有步骤、有计划、积极稳妥地推进外交民主化的进程。唯有如此,外交民主化才会有助于该国取得更大的外交成就。

[收稿日期:2007-10-31]

[修回日期:2007-11-23]

[责任编辑:谭秀英]

路易丝·戴蒙德、约翰·麦克唐纳:《多轨外交:通向和平的多体系途径》,第4~5页。

哈罗德·尼科松:《现代外交学》,第71页。

Jayantha Dhanapala, *Disarmament and the New Democratic Diplomacy*, Fifty-Third Annual Conference of Non-Governmental Organizations Associated with the United Nations Department of Public Information United Nations, New York, August 29, 2000.

**Modern Diplomacy and the Trend of Democratization****Zhao Kejin** (25)

Since the establishment of the Westphalia System, modern diplomacy had long been dominated by political elites. Foreign affairs were such a highly sensitive area that the public had nearly no way of participation. However, after the end of World War I, opening up became an irresistible historical trend for modern diplomacy. Now, promoted by modernization, globalization and informational revolution, modern diplomacy are oriented towards the democratization process. Therefore, the diplomatic transformation in the era of globalization will gradually become an important project for each country, and modern diplomacy will increasingly take on the new form of coordination between professional and non-professional diplomacy.

**Carbon Budget for Basic Needs Satisfaction: implications for international equity and sustainability****Pan Jiahua** (35)

The approach to fulfillment of basic needs for human development aims at securing necessity emissions while discouraging luxurious and wasteful emissions and meeting the target for climate protection. In this way, both intra- and inter-generational equity can be realized. After discussion and analysis of increases in consumption along with poverty alleviation, urbanization, industrialization and improvement of living standards, the author separates flow from stock emissions as the former is routinely repeated while the latter is stored there for a longer period of time. A definition is made for energy requirement for basic needs and carbon emissions as the emission standard for individuals under given energy mix. This carbon standard is further taken as the basis for defining and calculating a carbon budget for individual consumption and emissions. Conceptual and methodological comparisons are made with other approaches to emission reductions. Discussions are made on its implications for international equity and sustainability if an international climate regime is framed on the basis of the carbon budget approach.

**German Preferences for National Security Policy after the Second World War****Xiong Wei** (43)

Normally speaking, there are two different types of preferences in a country's security policy: autonomous and cooperative. The geopolitics and domestic political culture have played an important role in the formation of such preferences. The national security policy preferences of the Federal Republic of Germany were strongly characterized by cooperative nature, and the openness of geopolitical location and the cooperative political culture are the two major elements in the formation of such preferences.

**Evaluation of the US Foreign Aid Policy towards Africa****Zhang Lijuan Zhu Peixiang** (51)

Foreign aid has become an important part of the world political economy. Arguments on foreign aid have caused a great deal of discussions and some of the theories have become evidences for policy-making on foreign aid. This paper reviews the periodical characteristics of American foreign aid policy, and analyzes the effects of conditional for-