

民间外交与政府外交关系初探

朱蓉蓉

(苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215021)

摘要: 在全球化时代, 外交活动, 不管是民间的或是官方的, 都成为增进与外界联系的最佳桥梁。文章旨在理清民间外交与政府外交之间的关系, 更好地发挥二者在增进国际交流、维护国家利益中的积极作用。

关键词: 民间外交; 政府外交; 国家利益

中图分类号: D801 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2010) 10-0172-04

一、民间外交与政府外交之内涵界定

巴斯顿认为: “外交本身是国家通过正式和非正式的代表以及其他行为者, 运用通信、个别的会谈、交换观点、说服、访问、威胁和其他相关的行动来阐明、协调和维护特殊的和更广泛的利益的手段。”¹ 而外交的具体表现形式不外乎两种: 民间外交和政府外交。

关于民间外交的准确称谓和概念界定, 学术界尚未达成一个统一的认识。在西方一般被称为“公民外交”、“公民间的外交”或“多轨外交”。² 关于“多轨外交”最早是由美国学者约翰·麦克唐纳提出。“多轨外交”具体内涵是指: 政府外交属于第一轨道外交; 纯民间外交属于第三轨道外交; 而介于政府和纯民间外交之间包含了第二轨道外交, 从本质上说第二轨道外交属于民间外交的范畴。它具有增进国际交流、加强政府间的相互信任、缓和国际矛盾、优化国际关系的重要作用。在中国, 存在“人民外交”和“民间外交”两种说法。事实上, “人民外交”是传统社会主义时期有中国特色的党政外交行为; 随着 20 世纪 70 年代特别是改革开放后, “人民外交”逐渐退出政治话语, 而“民间外交”开始取而代之。³ 但是, 不管称谓如何, 这里面都包含了一个关键要素, 那就是“民”。外交是通过国家和国家的关系这个形式来进行的, 但落脚点还是在影响和争取人

民, 这是辩证的。这一点要搞清楚。⁴

周恩来总理对于民间外交在中国的组织化、规模化发展起到至关重要的推动作用。有学者曾指出: 1938 年, 周恩来在武汉建立国际宣传机构, 就是 1949 年以后他领导中华人民共和国发展“人民外交”的前兆。⁵ 对于民间外交我们必须搞清楚三个基本要素: 首先, 民间外交的主体和对象, 是从事国际交流活动但又不在于政府机关担任一定公职的社会人士和其他社会团体。它表明自公民社会发展以来, 民间组织和民间关系逐步参与国家事务, 并且寻求与政府共同对国家和社会事务的治理开展积极而有效的合作。这是民间力量的公民意识的觉醒, 是实现善治的必要手段, 也是民主政治的核心问题之一。民间外交的崛起, 说明民间力量开始注重政治参与, 并通过广泛的对外交流与合作影响或者促进政府决策, 以实现善治。其次, 民间外交的内容是相当广泛的。相对于官方的、正式的政府外交而言, 民间外交的范围是全方位、多层次、多领域的。它可以涉及国际环境的保护、儿童教育的发展、人道主义救助、资源的开发与利用等多方面。民间外交以其独有的方式在维护世界和平和稳定方面起到不可估量的作用。最后, 民间外交的性质是非官方性的。就本来的意义而言, 民间外交是一种非官方的外交。它是一定的公民、社会团体、非政府组织等机构开展的对外交流活动。它不代表官方,

基金项目: 江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目 (08SJD7700002); 江苏省社科联基金项目 (08-B-37)。

作者简介: 朱蓉蓉, 苏州大学政治与公共管理学院副教授, 硕士生导师, 研究方向: 外交史。

¹ R. P. 巴斯顿:《现代外交》, 赵怀普、周启明译, 北京: 世界知识出版社, 2002年, 第 1 页。

² 张胜军:《新世纪中国民间外交研究: 问题、理论和意义》,《国际观察》2008年第 5 期。

³ 刘建平:《中国的民间外交: 历史反思与学术规范》,《国际观察》2008年第 5 期。

⁴ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》北京: 中央文献出版社, 1990年, 第 52 页。

⁵ 罗纳德·C·基思:《周恩来的外交生涯》, 封长虹译, 北京: 中共中央党校出版社, 1992年, 第 122 页。

不具备正式的国家外交资格，不以国家或政府为名义进行对外交往活动。正是这样一个特殊的地位，使得民间外交更具有灵活性和可行性。

传统意义上，外交一般是指国家或政府的行为，指政府间的外交。西方外交学经典著作《萨道义外交实践指南》认为：“外交是运用治理和机智处理各国独立国家和附庸国家之间的关系；更简单地讲，是指以和平手段处理国与国之间的事务。”¹ 英国著名外交家尼科松认为：“外交就是用谈判的方式来处理国际关系，是使和使节用来调整和处理国际关系的方法；是外交官的业务或技术。”² 由此可见，所谓政府外交主要是以国家、政府为主体的，以维护本国国家利益为最终目的，具有官方的、正式的国家外交资格的对外交涉或交往活动。

要正确理解政府外交的理论内涵，必须理清三个要素。首先，政府外交的主体是政府。政府外交以国家、民族为支撑，在对外关系中具有较强的组织性、代表性，并具备绝对的合法性。政府是一个国家一切大小事务的实际执行者，是处理国际事务的主要代表者。而且在正式的对外交流活动中，只有得到官方的认同和许可，由此产生的权利和义务才具有合法性和可行性。因此，在政府外交这种高规格、相对正式的外交活动中，政府是当之无愧的主角。其次，政府外交的最终目的是维护整个国家、民族的根本利益。因此政府外交的政治性、目的性比较强。一个国家不管采取何种外交方式或手段，其目的只有一个，就是维护本国利益。这是进行政府外交活动的宗旨和根本出发点。一个国家需要进行外交活动，是因为通过对外交流能弥补其缺陷和不足，以实现国家的长远发展和民族的振兴富强。每个国家的政府外交都会或多或少夹杂各种目的，必须通过政治博弈，才能使双方利益达到一个平衡点，实现双方的共赢。因此，在政府外交中政治性的博弈过程就是“一场没有硝烟的战争”。最后，政府外交的形式和性质是官方的、正式的、具备国家外交资格的。政府外交代表的是整个国家、民族。政府本身存在的合法性决定了它在对外交往中的正式国家代表资格和它的正当性。

二、政府外交：民间外交的重要支柱

当今世界，政府外交是国际社会相互交往、交流的主流模式，政府外交在推动国际合作、交流，维护世界和平稳定等方面做出了巨大的贡献。

首先，政府外交是提升本国综合国力的助推器。通过政府外交，引进国际一流的技术和设备，有利于文明的发展；推动东西方文明的相互传播，有利于政治

文明的发展；吸收国外先进文化的精华，又有利于社会文明的发展。当然政府外交不仅在这些领域内发挥其作用，更主要的是通过政府与政府之间，高层与高层之间的对话、交流，双方将对未来的合作和发展模式形成一定的共识，有利于一个国家、民族的长远发展。

其次，政府外交是增进国际交流与合作的纽带。随着各国在政治、经济、文化等领域的发展，各国都意识到需要增进彼此的交流与合作，这又离不开一定的载体和媒介，政府由于其权威性、组织性、统一性，相对于其他组织、团体或个人而言，更适合担当这个媒介的角色，利用更多的时间和渠道传播思想，交流文化。因此，政府在增进国际友谊、调和国际矛盾、解决国际争端、维护世界和平与稳定等方面起到至关重要的作用。

再次，政府外交是实现国际社会长远发展的催化剂。一般而言，以政府为主体进行的官方的、正式的外交活动一定是立足于某个国际问题，共同商讨一个长远发展之计。它讨论的话题不仅上升到国际的高度，而且看问题的角度也具有前瞻性。不仅仅满足于目前所取得的成绩，更注重子孙后代，整个民族的长远发展。而各个民族的发展就是整个国际社会的发展。因此，政府外交有利于促进国际社会发展大环境的改善。

正因为政府外交举足轻重的地位，因此它对于民间外交的发展也起到一定的支撑作用。

首先，政府外交是民间外交的合法性保证。有国家就会有政府，而政府的合法性直接决定了国家的合法性，也就决定了这个国家对外活动的合法性。而国家对外活动形式除了政府外交之外，还包括民间外交。从整个意义上说，政府的合法性决定了民间外交活动的合法性。民间外交是以政府外交为依托的活动，离开政府外交，民间外交就没有保障，自然也就无法开展正常的对外活动。通过政府外交赋予民间外交合法性和正当性，才能保证民间外交在对外活动中发挥其应有的作用。

其次，政府外交是民间外交深入发展的基础。政府外交在国际交往活动中起主要作用。政府外交一般是在宏观层面做出某种决定，而更多的细节需要民间外交辅助完成。政府不管人力、物力还是财力方面都是有限的。它的某些局限性决定了其在国际交往中不可能做到面面俱到，成为“全能政府”。政府更多时候起到一个带头作用，为民间外交的深入发展做铺垫。众所周知，宗教问题一直是一个比较棘手也是比较敏感的问题。宗教问题涉及的不仅仅是人的宗教信仰问题，在更多时候宗教问题里面包含了领土争端问题和种族歧视问题。如此敏感的问题，政府不好直接出面干预，一方面可能无

¹ 戈尔·布思主编：《萨道义外交实践指南》，杨立义译，上海：上海译文出版社，1984年，第2页。

² 尼科松：《外交学》，眺伟译，北京：世界知识出版社，1957年，第31-32页。

法彻底解决问题,另一方面可能会滋生其他问题,反而影响国家与民族的稳定。而宗教组织在宗教问题上享有一定的发言权。通过宗教组织与组织之间的沟通,双方会就某个问题达成一致,可以有效避免流血事件的发生,同时也可以和平解决宗教问题。

总之,政府外交以其权威性、合法性和正式性在国际社会的发展中发挥着重要作用。在中国,政府外交统筹着其他形式的外交活动¹,它是各种形式外交活动的基础,更是促进其他外交顺利发展的支柱。

三、民间外交:政府外交的必要辅助手段

相对于政府外交的主体地位而言,民间外交在更多时候起到一种辅助推动作用。作为国家总体外交活动的重要组成部分,积极发展民间外交不管对国内还是对国际社会而言都具有一定的现实意义。

第一,政府失灵决定了必须发展民间外交。在对由政府组织或非营利组织构成的“第三部门”的理论动因进行解释时,美国经济学家伯顿·韦斯布罗德(Burton Weisbrod)早在1974年就提出了“市场失灵”(Market Failure)和“政府失灵”(Government Failure)理论。²尽管他讨论的主题是非政府组织或非营利组织为社会提供公共产品的事,而我们要讨论的是民间外交这种特殊的人类交往类型,但是我们可以发现,民间外交的出现也有“政府失灵”的动因。³当今世界,随着各国经济、政治、文化的相互渗透,导致国际事务日益多样化、复杂化。而政府往往更善于在宏观层面做出具有一定战略高度的决策,但在具体实施上,政府往往由于缺乏足够的人力、物力、财力而对一定范围内的国际事务无从下手,可能导致延误了解决问题的最佳时机。在这种特殊的国际环境下,民间外交可以充分利用本组织、本团体的特点,在被允许的范围内解决一些官方无法解决的问题,发挥政府外交难以发挥的国际职能。同时,政府外交在制度方面可能还存在一定缺陷,导致政府外交无法灵活的应对国际问题,而民间外交以其委婉的活动方式在政府间进行协调,更有利于问题的解决。

第二,民间外交所用的外交成本相对政府外交而言较小。对于政府外交来说,外交的规格、规模决定了外交的形式和成本。理论上来说,外交成本与外交规格成正比关系。当接待的官员级别越高,规模越大,相应的外交成本也就越高。而民间外交属于一种非正式性的外交手段,不需要通过一定形式的规格标准对外交活动进

行一系列规范性要求,接待形式可以相对随意一些,当然成本也就低一些。更主要的是通过低成本的民间外交活动,对积极推动国际事务的解决,会起到正面促进作用,可以说是一种“低投入、高效益”的外交活动。

第三,民间外交彰显一个国家和民族的战略实力。说到底,人民是国家的主人,是这个国家的中坚力量。全球化的深入发展,赋予民众更多外交参与权。我们不仅需要经济、政治领域深入合作,更需要环境保护、人权保护、教育、医疗、文化交流等方面相互渗透,相互影响。而政府在这些领域还不能直接干涉,更多的是通过民间组织从中协调,以促进共同发展。纵观整个国际环境变幻莫测,国际关系更是错综复杂,更需要各国进行更多层次、领域的交流。政府不是万能的,单靠政府单方面的力量还无法满足全部外交工作的需要。因此,更需要各国政府重视民间外交,积极发展民间组织,壮大民间实力,提升国家战略竞争力。

民间外交在国际外交中是不可或缺的一部分,也是本国外交活动的重要组成部分。

首先,民间外交可以有效弥补政府外交缺陷。政府外交由于其固有的模式、手段和方法,在商谈某一国际问题时可能会陷入僵局,而民间外交不受形式、手段等方面的局限,可以更为灵活地解决问题。一般来说,“官民一致”是我国长期坚持的外交方针,以此保证外交言论的客观、公正,保证外交活动对外的一致性。因此,在国际事务中,即使政府处于失灵状态,民间外交依然会坚持政府外交的宗旨,合理有效地解决问题。

其次,民间外交可以客观、真实地反映中国人民的真实心声。一直以来,西方国家对中国的人权问题持抨击、谴责的态度。美国更是多次出版所谓的人权白皮书,对中国的人权问题无端指责。对于这点,中国无论是政府外交还是民间外交都坚持人权问题必须依照各国的基本国情,具体问题具体分析,没有所谓的标准与模板。官方的强烈态度可能会激化西方国家与中国在这个问题上的矛盾,更有可能引起一批反华势力借此机会煽动普通群众反华。因此必须要通过民间外交在文化、政治、思想上的传播,使西方了解中国,向世界展示一个真实的中国,让国际社会倾听中国人民真实的心声。

再次,民间外交有助于政府外交的展开。在中美两国未建立正式外交关系以前,一直处于一种互不理睬甚至相互敌对的状态。但是现实的发展需要,使我们清楚

¹ 熊伟:《关于议会外交的研究:以中国全国人大为重点的分析》,中国人民大学博士学位论文,2008年。

² Burton Weisbrod "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy" in E. Phelps ed, *Altruism Morality and Economic Theory* New York: Russel Sage, 1974 该理论后来又得到了进一步发展。参见王绍光:《多元与统一——第三部门比较研究》,杭州:浙江人民出版社,1999年,第31页。

³ 张志洲:《民间外交涵义的学理分析》,《国际观察》2008年第5期。

地认清一个事实：中国的发展离不开美国的帮助，美国的发展也离不开中国的支持。为了打破这种尴尬的局面，历史上有名的“乒乓外交”成功推动两国打破僵局。通过非官方形式的交流活动，增进彼此的了解和互信，在此基础上推动政府外交的顺利进行。

最后，民间外交有效整合民间资源，服务于国家长远利益。民间外交归根到底还是服从于国家、民族这个大局。通过整合民间资源，壮大民间外交实力，能更好地在国际交流中把握主动地位，争取有利机遇，实现国家的长远发展目标。

总之，民间外交是一个国家外交活动的重要组成部分，它是一支催化剂、润滑剂，可以辅助政府外交顺利实现其国际职能，更好地达到预期的外交结果。

四、两种外交活动未来之发展模式

一国对外交往既离不开政府外交这种官方的外交形式，也离不开民间外交这种非官方的外交方式。有研究者曾经指出：“在中国，官方与民间外交机构只不过是一个屋里两个相通的房间，你进我出是很方便的。”¹ 总体而言，这两者是相辅相成、互相促进的关系。

首先，要进一步深化政府外交的发展，提高外交水平。政府外交作为国际外交活动的主要方式，在国际日常交流活动中，起着举足轻重的作用。政府外交的前瞻性、权威性和官方性，决定了政府外交主导着其他形式的外交活动。自古以来，各国在各种交往活动中都会重视官方的态度。因为，政府在国家中的权威性，决定政府决策的稳定性，进而保证了国家利益的长期性和稳定性。政府对外活动是以国家权威性作为保障，合理、合法。与此同时，政府对外交往的组织性，也决定了对外活动的统一性和完整性。因此，必须要积极推动政府外交的深入发展。

同时，外交水平的提高也是摆在我国政府面前的一个难题。外交水平主要体现在对外交往过程中的方式、方法和手段上。外交水平的高低程度，体现一国外交实力，反映了一个国家能否在对在交往中保持主动性，维护国家利益的能力，同时也直接影响到外交结果能否到达预期效果。一直以来，中国在国际交往中给人的印象是温和的。我们总是抱着温和的态度，以温和的方式去

解决外交问题。过于温和或许会给人一种错觉：中国好说话，中国好欺负。当然，谦逊温和是中华民族的传统美德。但是我们不能过于温和，这反而成为我国对外交往中的“软肋”，使我们一次又一次的受别国的摆布。当然我们不是崇尚武力，以暴力解决问题。而是要在国际交往中表明我国的立场，在主权问题上保持一种强烈的态度。同时要争取其他欧美国家的支持和理解，形成国际舆论圈，反对一切形式的霸权主义和强权政治。

其次，要积极扶持民间外交，进一步开放民间外交的范围。民间外交在我国起步较晚，发展规模不大，水平也不高。但是民间外交在整个外交活动中的积极作用，使我们不能忽视其发展。胡锦涛同志也指出，民间外交是我国总体外交一个不可替代的重要组成部分。² 因此，必须要走出关于民间外交的两个误区。首先，不能想当然地认为民间外交只是政府外交的辅助手段，是一种权宜之计。任何形式的外交活动都是以国家根本的长远的发展为目标。民间外交当然也不例外。民间外交作为国家全部外交活动的重要组成部分，也会根据战略需要，进行一系列的决策。它是服务于整个大局利益的，对于目标实现起到一种积极推动作用，因此可以说是一种进攻性的活动。其次，民间外交必须要把民间力量作为核心，政府在必要时加以引导和支持。政府不能干涉民间外交正常的交往活动，必须保证民间外交在对外活动中的独立自主性。同时必须加强政府与民间的合作与交流，共同推动外交工作合理、有序地发展。

就中国目前的民间外交发展形势来说，民间外交的作用还没有发挥得淋漓尽致。虽然相较于之前，民间外交无论是在广度上还是深度上，都有一定程度的发展，但是民间外交的范围还是主要局限在政治、经济方面，教育、医疗、科技等方面的深度发展还没有完全实现。随着国际形势日趋复杂多变，我们必须进行全方位、多层次的民间外交。

最后，两种外交必须相互配合，共同发展。一方面，政府要在体制和制度上加大对于民间外交的扶持力度，同时也要加强法律监管，确保民间外交在一定范围内合理、合法的展开；³ 另一方面，民间外交要进一步从维护国家、民族利益出发，更好地配合政府外交实现国家利益的战略目标。

责任编辑：焦宝

¹ 符浩、李同成：《经天纬地——外交官在联合国》，北京：中国华侨出版社，1995年，第76页。

² 胡锦涛：《在会见中国人民对外友好协会第八届全国理事会会议代表团时的讲话》，2002年5月29日。

³ 张胜军：《新世纪中国民间外交研究：问题、理论和意义》，《国际观察》2008年第5期。