

【政策·理论】

中国外交三十年：对进步与 不足的若干思考

王逸舟

摘要：本文是对改革开放以来中国外交进步与转型的一种评估。作者认为，在过去的三十年，中国外交正在形成静悄悄的革命，其演进方向与全球进步的潮流是一致的，即：更加慎重的军事力量的使用；更加看重市场和贸易的因素；更多介入国际组织和法律的制订与实施过程；更加注意外交学习和制度创新；也更加强调外交为民服务和以人为本的宗旨。同时，作者指出了需要改进和加强的一些地方，如：“和谐世界”理念的落实问题；对外部批评的某些态度问题；应对复杂的主权纠纷时的不足问题；外交服务对象多重性的平衡问题；相对美国而言外交应对机制的单薄问题；资源的有限性与涉外安全需求之间日益扩大的矛盾现象；以及外交公信力研讨上的不足；等等。作者在看好中国外交转型的前景的同时，指出了这种转型的任重道远。

关键词：改革开放以来的中国外交 / 外交进步与外交转型 / 外交工作的不足

自1978年邓小平推动改革开放以来，在过去的三十年，中国日益成为当代世界事务的重大参与者、建设者和负责任者，国际关系发生的重大进步多少来自中国的新贡献，国际环境的变迁同样影响到中国的发展。在外交领域，中国正在出现静悄悄的转型与革命，其内容和演进的方向与全球进步的潮流是一致的，即：强调“和平与发展”是当今世界的主题，对军事力量的使用更加慎重，越来越看重全球市场和贸易等提升国力的经济因素；强调“以人为本、外交为民”的理念，与国内大力强调民生的态势相一致，越来越注意对中国公民海外权益的保护；强调“国际社会的共同愿望”的重要性，重视“以联合国为中心”的国际协调过程，越来越积极地介入各种国际组织和法律的制订和执行过程；在强调“国际关系民主化”之必要性的同时，自身也更加注重外交学习与制度创新，越来越认真地在国内推进外交决策民主化（特别是大众参与的进程）。虽然这些动向尚处于“进行时态”，说明中国外交转型无疑

已进入新的长征征程。思考和总结这些进步，对于未来的中国与世界均有重大的意义。

首先能够见到的一点是，最近的三十年里，中国人对国际安全环境有了越来越积极乐观的认知，此前在特殊环境下产生的焦虑心理和造反意识，逐渐被更加自信、开放与合作的态度所替代。旧中国是谈不上得到国际承认的大国外交的，半殖民地半封建主义的国家形态制约了中国在国际舞台的角色，“东亚病夫”的形象提示了内忧外患煎熬下的困境。新中国建立之后，从根本上改变了列强支配和凌辱中国人的局面，一盘散沙的旧中国代之以独立自主的新中国，这才才有了真正意义上的大国外交。然而，建国以后在不同阶段上由于国内外因素的不同影响，中国外交的主题和立场是不一样的。新中国早期的中国外交适合了20世纪50年代前后的特点。一方面是向老大哥苏联学习和政策上的“一边倒”，另一方面竭力保持自主性，把国家主权和安全放在第一位，“革命”与反霸的弦始终绷得很

紧。^①1978年是一个新的起点:从邓小平始,最近几十年来,中国人的世界观发生了截然不同于毛泽东时代的变化,离“战争与革命”的意识及“造反者”的形象越来越远,而与当代多数国家的追求及认同逐渐接近。20世纪70年代末,邓小平指出“世界大战有可能避免”,与极“左”年代的思维拉开了距离,为改革开放事业的启动奠定基础;现在的中国领导人更在此基础上有所发展,把“和平与发展”作为时代主题和观察世界大势的出发点。在最新发布的《2006年中国国防白皮书》里,^②对此就有权威而系统的阐述。例如,白皮书认为:“和平与发展仍然是当今时代的主题,国际安全形势总体稳定的基本态势进一步发展,世界和平与安全面临的机遇大于挑战。”它强调,“世界格局处于向多极化过渡的重要时期,国际战略力量对比严重失衡的局面有望改善;各主要力量既相互牵制和竞争,又相互协调、彼此借重和务实合作。一些发展中大国和区域集团实力增强,发展中国家整体力量上升;与此同时,经济全球化趋势深入发展,科技进步突飞猛进,国际分工体系深刻变动,全球和区域经济合作生机勃勃,国家间相互依存的利益关系逐步加深。传统安全领域的对话不断增多,非传统安全领域的合作深入发展。各国更加重视通过国际协调合作和多边机制解决发展和安全问题。联合国在国际事务中的地位和作用得到维护和加强。世界大战和大国全面对抗在较长时期内可以避免”。它指出:在中国所在的亚太地区,“安全形势保持基本稳定。区域经济发展呈现前所未有的良好态势,平等、多元、开放、互利的地区合作局面正在形成,多边安全对话与合作逐步深化”;“中国的安全环境总体有利”。针对外界对中国国防费用增长的批评和担忧,这本相当于中国党和政府对外重大宣示的文本解释道:“这种增长仍属于弥补国防基础薄弱的补偿性增长,是与国家经济发展相协调的适度增长。20世纪80年代,国家的工作重点开始转移到经济建设上来,强调国防建设服从和服务于经济建设大局,”展现了与国际社会多数成员增信释疑、携手共进的基本态度。显然,作为当代全球化进程的最大和最主要的受益者之一,中国对于世界和平发展的前景,相对于一些国家而言,持有更加乐观看好的态度。一项调查显示,中国大学生对国际时事非常关心,对中国的前途“充满

信心”。^③它从一个侧面反映出中国政府现有立场的社会基础,体现了近几十年的持续和平发展培养比来的大众心理。21世纪初中国人的世界观,已远离了20世纪50年代或“文革”的一代人。

其次,改革开放之后,尤其是最近这些年以来,中国更加乐意履行自己的国际义务,其作为国际成员的意识得到明显增强。试以2006年中国的国防白皮书为例:在这本对外公布的中国国防事业报告中,列举了一系列重要举措,说明中国是国际社会负责任的一员。它指出:中国“认真履行《特定常规武器公约》所附经修订的《地雷议定书》的相关义务。人民解放军积极开展履约宣传教育,落实议定书相关技术要求,已对不符合规定的杀伤人员地雷进行全面普查”;“坚决反对大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散,支持联合国在防扩散领域发挥应有的作用,参加了防扩散领域的所有国际条约和相关国际组织,建立了涵盖核、生物、化学、导弹等相关敏感物项和技术及所有军品的完备的出口管制法规体系,实行严格的出口审批程序,确保有效管控”;^④“1990年以来,中国已参加16项联合国维和行动,共派出维和军事人员5915人次”,“2000年以来,中国向7个任务区派遣维和警察893人次”。假使观察中国在其他领域开展的国际合作,如国际金融合作、国际商务合作与国际能源合作,情况会更加显著。不难察觉,通过最近几十年的栽培和熏陶,在中国外交的理论与实践,以及在中国公众和舆论那里,“国际社会”观念正在逐渐形成和获得重视,拥有了更大的合法性和道义权威:它不只是引导中国外交官行动的要素之一,也越来越多地内化为普通百姓判别政府外交政策成败的一把尺度。还应看到,在近些年中国对外政策实践中,与“和谐世界”指导性理念相关的一系列新方针新提法,通过和平合作、共同发展、文明对话等内容,增强了中国人和中国外交的国际共同体成员意识:1997年前后,中国在与东盟对话过程中,提出“新安全观”思想,包含了“互信、互利、平等、协作”等内容;2005年9月,在联合国成立60周年首脑会议上,胡锦涛正式提出了构建“和谐世界”的倡议;同年12月6日,温家宝总理在法国发表题为《尊重不同文明,共建和谐世界》的演讲,提出推进不同文明间的对话、理解和交流的倡议;在与邻国关系方面,中国领导

人最近几年多次重申“与邻为善、以邻为伴的，致力于睦邻、安邻、富邻”的周边外交方针，^⑤把它作为合作共赢的新发展观；在前述中国政府第五本国防白皮书里，不仅多次提到“国际社会”的概念，而且强调了你对国际社会的承诺，强调中国是维护世界和平、安全、稳定的坚定力量。^⑥总之，从中国主要领导人在外的主要政策性演讲以及国内媒体和公众关于这些政策方针的理解评判等等方面观察，我们可以清晰地见到当代中国人民日益增长的国际责任意识。不管中国对国际承诺的大小怎样、进展如何，也无论关于这种承诺存在哪些内部争论，中国人的合作意愿是显而易见的。

第三，现在的外交领导人更加注重“以人为本、外交为民”方针，社会和公民个人日益成为国家外事服务的中心目标。中华人民共和国建国以来的几十年间，对外关系给人的总体印象是，比较识大体、看大事、讲大局，但不太重微观、不太看小事、不太讲个人。尤其很少把公民个体的需要放到重心和焦点位置。由于国内外各种因素的作用，比如，在毛泽东时代，外交工作特别看重大国关系（先是苏联、后是美国），重视国家主权和民族尊严，强调军事斗争的优先性（“文革”时一个流行的动员口号是，立足于“早打”、“大打”、“打核战争”），追求“解放占全球人口三分之二的劳苦大众”的世界革命目标，要求所有人（无论干部、军人或普通百姓）有义无反顾为之献身的思想准备；中国那一时期的对外经济和其他援助，例如对阿尔巴尼亚、越南等国和非洲一些国家的援建项目，基本上是算“政治账”、不算“经济账”，自豪于国际责任义务的同时，疏于考虑投入回收和等价交换的问题，更不必谈评估其对中国国计民生的潜在消极影响。显然，它与国内当时“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”的极“左”氛围不无关系。改革开放之后，上述局面逐渐得到扭转，在市场化不断推进的新环境里，“言利”不再是可耻害羞的事情，相反成了正当的权益表达，成为国内建设和对外交往的重要考量标准；与之相应，拥有产权和法人地位的企业和自主意识、权利意识得到增进的公民，都在国家新的外交方位里获得利益的代言及合法的追求。无论如何，经济重心的形成是毋庸置疑的。从外交领域分析，这种转向使得新时期中国的外交家们更加注重百姓的实际利益和需要，

比如说，更加看重“黄油”而不是“大炮”，努力学会招商引资、带动国人和货物“走出去”等新手段，同时加大领事保护力度，密切关注中国公民个体的生命和财产安全。^⑦稍微浏览一下中国外交部网站就会发现，有关“领事保护”、“领事新闻”、“领事知识”、“领事论证公证”、“侨务工作”、“公民出国注意事项”及“特别提醒”等内容，占据了不断更新的界面之相当大的空间，它揭示出一个和平崛起的经济大国的动态。中国公民的出国人数急剧增长，出国人员也由过去去主要是外交官、政府官员和其他公干者，变成了包括了与日俱增的出国旅游者、劳务队伍、海外学子、海外移民、各种商务考察团以及负有维和使命的中国军人的庞大队伍。在最近几年，随着以人为本、外交为民等“新政口号”的逐步落实，中国政府的外交风格变得更加务实和注重人性，更加关切普通百姓的生计与愿望，更加适合日益多样化多元化的社会需求。比如，外交部门在保持国家形象和礼宾外交最低必要性的同时，大力削减了国事出访和接待方面的繁文缛节；外交部政策研究司等的主要负责人多次上外交部网站回答中国网民的提问，使这个建立不过几年的网站成为中国政府各部委里点击率最高的网站之一；在前部长李肇星的提议下，外交部新闻司专门设立了“公众外交处”，定期举办“公众开放日”，邀请各界民众代表参观外交部并与部司领导见面。新任外交部长杨洁篪在会见公众代表时特别强调：“外交为民就是外交为人民服务，这包括两层含义：第一，外交为人民的根本利益服务，为经济建设服务；第二，人民是外交的基石和后盾。”^⑧如同“公众外交处”一位官员感慨的那样：“外交部近年来在贯彻以人为本、执政为民方面做了很多工作，外交部现在几乎所有人都有了公众外交的意识，在工作中贯彻‘以人为本’理念的意识也在深入人心。”^⑨

讨论至此，已涉及中国外交转型的最重要内涵之一，即社会的参与逐渐增多，外交决策过程朝着民主化、科学化的方向推进。从建国初期的军人大使^⑩到现在的职业外交家，从捍卫新中国的主权尊严到保障经济建设为中心的不同主轴，从神情严肃、给人以许多神秘感的活动方式到更加开放自信、国事安排与公众外交并重——在不同代际中国外交人的身上，可以感受当今世界人口最多、经济

发展也最神速的这个大国,从革命时期向和平时期、从“英雄年代”向“平民年代”、从“苏联模式”向“国际接轨”的深刻变化,这种变化是在大半个世纪、特别是改革开放以来的几十年间不知不觉实现的,近几年在新一代领导人的引导下,更朝着精致有气质、高级和负责、独立又开通的外交大方向过渡,展示着静悄悄却富成效的中国外交革命历史画卷。其中最重要的引导因素,是不断增多、增强的社会性参与和部门间制衡造成的外交决策民主化进程。所谓“社会性参与”,首先包括公众开放日的定期化(始于2003年9月、到2006年底已有10次),对社会各界开放阅读的部分外交解密档案(涉及20世纪50—60年代的中国对外关系),建立“外交部公众信息网”并每月公布“访问量排名”、“最受欢迎新闻”、“网站访问者来源”以及外交部网站主站和各使领馆分网站的情况;其次还有专家咨询活动的机制化和经常化,把它作为外交决策科学化、民主化的一个重要步骤。笔者作为中国社会科学院的一位国际问题研究人员,亲身感受到最近几年外交部向专家咨询活动的增多。据我有限的了解,这种咨询大体始于90年代后期,特别是1996年“台湾海峡危机”和1997年“亚洲金融危机”后,咨询对象主要是国际问题研究专家、国防问题专家和经贸问题专家。基本上,每遇重大外交危机和国际挑战的紧要关头,乃至每年初外交部各司委规划全年重要安排,以及主要领导人出访重要对象国和国际会议的前夕,都会有不同形式的座谈会、课题布置和咨询活动;成果形态也多种多样(包括简报、讨论纪要、专题报告),成为各司处直到部领导和更高层决策者的参考意见。譬如讲,学者关于美国问题和中美关系发展的意见、关于东亚经济合作及中国参与方式的意见,还有一些关于中国外交战略的建议,都受到外交决策部门的重视。虽然目前尚谈不上已经建立系统完备和成熟的咨询机制,笔者也常常听到“与美国相比中国这方面如何需要改进”的批评或建议,但总体上的进展和成效是毫无疑问的。^①涉外事务的部门间联席会议,则是随着中国加入世界贸易组织(WTO)、八国集团(G8)和二十国集团(G20)对话过程等多边外交(尤其是经贸外交)的增多而逐步设置和加强的。这类联席会议并不全是由外交部牵头和协调,但外交部的特殊地位,则使

它成为最经常和最主要的协调单位之一(其他参与部委还有商务部、发改委、财政部、农业部、安全部、社会科学院等,以及国防大学、军事科学院、国际战略研究基金会等军方单位),且构成中国新阶段内部外交决策的重要特色之一。在中国外交决策实践中,这类联席与协作机制同样是非常新的方式,同样有不同的形态和要求,如一次性的或常年性的,定期的或不定期的,专题的或某个领域的,为领导人的某次出访做准备的或为中国即将面对的某项国际条约做协调的,有文字的或仅仅是口头议论式的,等等不一而足。很自然,联席会议的过程会出现各种意见和矛盾,部门利益与局限性可能带来协调过程的各种困难,何况在中国这一过程刚刚开始,但它最大的好处,不仅是以“兼听则明”的方式减少了中国外交决策可能的误判,而且加大了政府涉外各个职能机构的相互协助、检视和制约力度,推动外交工作朝着进一步的科学化、民主化方向迈进。

由此,也能见证中国外交领域的另一大进步,即:整个外交的学习过程和制度创新在逐渐加速,中国外交的活力得到更多机制的激励和保障。这里所说的“学习”,用国际政治学者的表达,是指外交和国际事务领域发生的观念和信念的改变,也可以指新的思想及其过程的出现;不论哪种情况,它们都应当是对实践中的经历进行观察和重新加以解释的结果。这种可以发生在任何社会机构或系统的学习,会带来政策的改变,完善对于世界的认识,或使人的思维结构变得比较复杂及灵活。^②在前面提到的中国外交的各种进步性改变中,实际上都包含了这种学习的成分:对国际环境的认识更加理性和符合新的时代气质;对应当履行的国际责任有清醒的估计和承诺,“以人为本、外交为民”的口号更是直接受启迪于新的国内大局和要求,而新外交的社会动员、参与和民主化过程也可以视为外交人员“换位思考”的重要来源。人们可以注意到,中国外交和国际战略的新举措里,还有一些并非来自国内,而是出自外部世界(或是某种启示、或是某些压力),它们同样反映出外交学习的成效。例如,中国政府和军队对于地雷使用的态度变化和 policy 调整,便受到“全球禁雷运动”及其背后各国民众吁求的冲击与推动。^③一定程度上,同样道理也可适用于中国对于大规模杀伤性武器扩散问题、国际人权问

题、全球环保运动以及某些与联合国关系密切的国际 NGO 的态度与政策。外交学习决不意味只是自我改变甚至完全放弃原先的立场,它像个人的学习一样,其间充满反思与认定、调整和反调整、简单到复杂、较低层次朝较高层次过渡等等“试验与纠错”的内容;仔细观察和测量中国外交最近三十年的变化,就是一个借鉴消化、扬长避短、不断提高的进化故事,是一部极丰富和有趣的学习史诗。所谓的“制度创新”,指的是一种组织学意义上的新陈代谢,包括新的科层设置和更合理程序的应用,组织机构及部门间联系的加强,与媒体和公众沟通的多渠道更加便捷,以及超越前人的体制安排。从中国外交部门的建制衡量,这些内容已经或正在出现,逐渐朝着机制化、成熟化方向发展,典型事例如外交部与中共中央外办分工协作的安排,外交部国际合作司下新设的分管非传统安全问题多边合作的专门机构,政策研究司下面新设立的战略研究处、公众外交处,领事司新成立的领事保护处,还有近几年新推出的外交部网站和外交解密档案开放安排,等等。不难推导,未来可能出现专门与国际非政府组织沟通的机构,与中国共产党、人大和政协及各地外事口协作的机制,分管八国集团、北约等目前中国尚未加入的组织的接触程序,分管外太空、极地、公海等等规则和开发问题的机构和人员,分管对外援助和志愿者管理的设置,筛选进入外交决策咨询过程人选的组织安排和课题安排,等等。正是在台海危机之后,中国外交部门与军方部门开始重视危机沟通与处理机制,与譬如说美国方面建立起联系的渠道;正是在亚洲金融危机之后,特别是随着中国加入 WTO,中国外交部与商务部、财政部、发改委等经济主管部委不定期的部际联席会议制度得以建立和加强;正是在近几年中国公民海外遇险事故的增加,使得外交部与国家安全部等部门共同协作并强化了对海外风险的评估;正是非洲在中国外交议事日程上重要性的上升,使得商务部、中央银行及外交部门设置了对非援助的部委联席安排。在这些新的制度和规章建立的过程中,人们不难发现典型的反思过程、经验总结、学习安排和观念创新,不难感受中国外交人和外交工作的进步,不难见证中国外交决策的多层化、合理化、精细化演变。这三十年的中国外交制度发生的很多事情,是过去几代人没有见过、甚至

没有想过的巨变,是建立起适合中国和平发展、承担更大国际责任所需要的外交制度创新。

讨论了积极的一面之后,让我重点分析存在的不足,探究进步的盲区与障碍。总体上看,中国外交的进步与转型绝非一蹴而就,即便是改革开放几十年总体进步与发展的过程里,同样有这样那样的教训,同样不得不面对许多的难题。以下所及,仅是笔者有局限的观察和看法,写出来供大家讨论和批评:

首先讨论一下“和谐世界”问题。面对这一概念,国内各方面的热议与外界的不熟悉形成了很大的反差。就我所了解到的情况看,国外除开少数中国问题专家多少对此有所研究,基本上没有多少人知道它,更谈不上呼应中国领导人提出的这一概念。究其原因,不只是因为这一范畴下的具体政策内容尚不明确,更因为现实世界强权政治的逻辑仍然在残酷地左右大众媒体和国家政府当下实际的考虑和追求,因而“和谐世界”很容易被看成是乌托邦之类的东西。所以,真正要落实和推动“和谐世界”倡议,第一位的要素还是取决于中国人怎么去做。在国外某些变形的画面里,中国人不仅没有帮助改善某些地区的贫困和冲突局面,反而是在助长、加剧已有的矛盾。比如,不少外国舆论指责中国满世界找油、挖矿和砍伐,以满足自身庞大经济机器的贪婪需求,却不去顾及原料和能源产地的可持续发展状况;中国的个别企业和个体经营者把国内原有的一些坏毛病带到国外,如制造过程中掺假、仿造,或压低当地雇佣者的待遇,或不遵守当事国的某些法律,等等。一方面中国占有的市场份额迅速提高,另一方面解释工作和互惠方式没有及时跟上,从而使国外不少地方的主流印象是,经济上强势崛起的中国巨人可畏而不可亲。这种比一般经济动物更可怕的扭曲形象,与我们所期待的“和谐世界”的推动者形象,是完全相反的,让人生气和难堪的。这不只是少数与我摩擦甚多的西方国家存在的现象,也是不少曾经把中国比作兄弟的亚非拉国家越来越多的一种议论。改进这一问题,最重要的是如何让中国在国际上的经济行为有更多的“共赢”成分,使我们的需求得到满足的同时也能带动对方的可持续发展(尤其是增强环保、医疗、教育、财会、科技方面的投入和人员培养,不要眼睛只盯着购买人家的石油矿产等原材料,在“市场等价交换”的名义下心安理得地搞

经营,从不思考可能的漏洞、遗害及应承担的责任)。由中国外交和商务部门牵头或协调的出国人员各级培训,以及国内这方面的宣传教育,应当成为未来建设中国软力量的重点建设工程之一。另一个方面涉及更长期的国内体制建设努力:必须明白,正如和谐社会的建设离不开依法治国一样,和谐世界倡议的深入人心,也离不开其法理基础的塑造。就是说,中国必须更加自觉地在国际范围依据国际法办事,带头遵守以联合国体系为中心的那些进步的和主流的国际制度(包括那些迄今为止我们尚未加入的一些重大规制,如国际气候及环保制度、国际劳工及人权标准等),使中国国内的法制化实践与我们对外关系上的法制化实践结合起来。恰似我们倡导的“国际关系民主化”的前景一样,只有把它与国内政治民主化法制化的改革进程结合到一起、同时推进,中国人的倡议才有真正的信用,才会逐渐成为国际关系里普遍的行为准则。中国老话“打铁先要本身硬”,就是这个道理。假使某些企业和个人在国内一向违法乱纪,却要他们在外国当好公民和模范企业,肯定“勉为其难”,即使暂时做到也不可能持续。从根本上和长远上看,“和谐世界”之推进和被世人接纳,应当是中国改革与发展事业的有机组成部分,是综合国力增强和国际形象提升后的“水到渠成”,必然是一个漫长而不易的过程。由此考虑,我们的有关外交宣传口径,必须谨慎、适度,有分寸感。

必须承认,中国的外交政策制定过程对于外部世界的敏感度,虽然较历史上和前一时期有大的增强,相对很多发达国家和发展中世界的大国来说仍然不算太高。外界一些批评和疑惑(包括某些不无道理的看法),很容易淹没在一个主要关心自身问题和需要的舆论海洋里。国际社会对于经济全球化加速时代环境、生态和气候变化的高度关注与紧迫感,对于人权问题特别是一些落后地区悲惨人权状况的严重关切,对于大规模毁灭性武器四处扩散的危险的紧张情绪,对于包括中国在内的大国间愈演愈烈的全球能源竞争的焦虑不安,以及对于中国一些部门、企业和个人的海外扩展活动的不满与抵触,传递到中国后很快变成了大众媒体的普通话题,变成了很少留下政策调整痕迹的“城市季风”。笔者以为,譬如讲,在面对有关削减温室气体排放的全球气候制度(“京都议定书”及后续安排)时,我

们不能仅仅算 GDP 的得失,还应考虑它对提高国人环保意识和改善能耗结构的影响,考虑相对简单的拒绝态度对于国际舆论和中国形象的负面作用。就中国外交部门和外交官而言,如何减少外部信息传递过程的失真和不充分,如何使国民对各种有益的批评有压力感和改进意识,如何尽量使我们的外交工作内容适应新的全球进步时代的趋势、促进国内的改革开放事业,仍然是需要认真考虑的一件事情。我多次指出,大国有大国的优势和盲点:^④ 大国所以能经历千百年沧桑变合而存续,势必有其独特的基因(文化价值、地理区位、政治体系、经济模式、社会方式、语言系统等等),有不为其他国家和体系所轻易影响和改变的硬力量和软力量;与此同时,大国可能不太敏感,可能忽略、轻视甚至无视中小国家和力量集群的批评或建言,可能容易凡事不同于他人、遇事不太与人商量。除开这些一般性的特征之外,中国还有其特殊的禀赋与传统:是世界大国中唯一的社会主义国家,是联合国安理会和核大国俱乐部里独有的发展中国家,是拥有当代全球五分之一人口的东方文明古国,是受过殖民主义、帝国主义侵略和凌辱并对此有深刻记忆的大国之一,加上前面分析过的全球化和市场化进程的最大受益者之一等等色彩,中国与国际体系的关系显得极其纷繁复杂。考虑到这样的背景,中国对于外部信息的感受度和接受度,可能很不同于美国这样的移民大国,日本和英国这样的海洋大国,俄罗斯这样的老牌大国以及印度南非巴西这样的欧式民主嫁接过的后发大国。我们中国人对自己的长处和短处要心知肚明,尤其在面对外界的质疑和信息传播时要有区分、有理性,恰如其分地应对,真正既不自卑也不亢奋:真正强大的中国,应当是一个不受侵犯、享有尊严、善于维护自身利益的强国,同时是一个敏锐注视世界需要、正视自身问题、富有仁慈感、长于解释和舒缓矛盾的大国。

从大的利害关系着眼,围绕边界纠纷和主权问题与一些邻国的摩擦不断、谈判艰难,证明这个问题对于中国的严峻和复杂。不可忘记,中国是世界上邻国数量最多的国家之一,接壤邻国和非接壤的邻国总数近三十个,其中有近一半过去、现在乃至未来同我国围绕领土、边界、海域和大陆架等问题出现过和还将继续出现纠纷,稍有不慎就会引起麻

烦甚至冲突,危及中国自身的建设和周边地区的稳定。过去这些年处理这些纠纷的外交方针基本是正确的和有效的,同时也存在值得思考和改进之处。2005年全国各地大城市乃至港澳地区发生的一连串声势浩大的反日示威游行纪念,对党和政府的对日方针造成严重的压力;形成当时部分社会公众反日情绪的原因,不光有日本右翼在历史问题上的挑衅和少数日本人在华行为的不轨,还应看到多年我对日外交方针效果有限给国内部分民众的负面感受,看到中国国力强盛的同时内部民族主义思潮涌动的影响,看到主权问题(钓鱼岛归属和东海划界问题)在中日关系互动方面的特殊敏感性,看到我们现有外交机制内预警功能和危机处理功能的缺失(我个人觉得,后者尤其值得有关部门反省)。鉴于主权问题不光存在于中日之间,同时也涉及我与东北亚其他国家(如韩国、朝鲜)、东南亚一些国家(越南、菲律宾、马来西亚、文莱和印尼)和南亚个别国家(印度、不丹),外交部门很难有单一的方案和简单的模式应对之,因此,特别有必要尽早组织各相关部门和专家学者(包括国际法专家和地区问题专家),召开综合性的涉我主权解决思路研讨会,使邓小平当年提出的“搁置争议、共同开发”的智慧落实到具体领域和问题上。处理好这一大的挑战,能够使中国的睦邻友好政策在新时期获得新的动力并跨上更高一个台阶。类似分析亦适用于台湾问题:虽然台湾事务不属外交部职责范围,但它的特殊性质早已超越了我国版图内处置纯粹内政事务的范畴,牵涉到国家对外军事、安全、外交、商务和国际组织等等涉外领域,牵涉到我政府各部门之间的信息交换和政策协调等。李登辉、陈水扁之流多次制造的台海紧张形势,干扰了中国国内改革开放和经济建设的大局,从而对相关外交和安全部门预警、危机管理方面的漏洞一再发出严厉的提示,在深层次上迫使中央反思既往涉台政策的有效性部分和须调整部分。在笔者看来,这方面的重大隐患并没有完全根除。撇开台湾岛内的复杂因素和美日等外部大国的干涉企图不谈,从内部反思,涉台部门与外交部门、军事部门在沟通协调方面存在的毛病,我对外涉台斗争中商务、卫生、渔业、体育及地方省市各种利益与需求之统筹兼顾上存在的不足,以及相关政策咨询过程存在的信息不全和研究部

门的“缩手缩脚”现象,都使台湾问题这一关乎中国和平发展的重大问题遇到麻烦。实践证明,如果不意识到问题的严重性和改进现状的迫切性,我们的预测工作就可能误判,外交政策将会一而再地遭受麻烦。顺便指出一点,从外交研究和教学工作角度看,中国外交学界对建国以来(包括改革开放三十年间)有关涉我主权冲突的研究和说明,也相当缺乏和简单化:比如讲,在现有各种版本的当代中国外交史教科书里,基本上没有这方面的讨论,更谈不上深入细致的分析;外交专业的学生们,从课堂上和教材里很难学到关于中苏珍宝岛冲突、中越边境战争和西沙冲突、中国与朝鲜半岛两个国家对于高句丽问题的不同理解、中日海洋权益归属争端以及1996年台海危机等涉我重大事态的知识。这不能不说是一个相当大的缺憾。我们应该改进中国的外交史教材和教学工作,使年轻一代未来处理类似难题时能做得更好。

这里涉及转型时期中国外交使命的多重性和复杂性。对于中国外交决策部门而言,处理好不同重大需求的关系,找到其中的均衡点,不是一件易事,但非常必要。理论上,当代中国外交工作的中心任务,应当是以经济建设为中心,营造有利于中国改革和发展的良好外部环境;但在现实里,外交服务经济的目标趋于多元、变量逐渐增多,尤其以涉我主权问题和国际责任问题日显突出,形成对单一经济中心目标的不同制掣,也使得在三大需求之间寻求动态平衡的思路变得要紧。不必同久远的过去相比,即便观察最近三十年的进程,也可以看出均衡点的微妙动向:在邓小平当政的阶段(20世纪70年代后期至90年代初期),经济建设和发展需求的主导性影响特别醒目,主权争议(及其需求)虽未消解,却保持在一个不太惹人注意的状态,而承担国际责任和义务的需求(和压力)基本上没有出现;在那一时期,军队刚刚从“文革”后期的创痛中走出来,看到国家经济建设百废待举的大局,加之没有太大的外部主权争议,因而大大减少了军费在整个国家预算中的比重,总体上是一种“忍耐”的低姿态。改革开放初期主要需求之间的关系,可以说是,只要经济建设搞上去了,其他可以暂且不计,起码争议不大。在最近的十年多间,发展需求虽仍是外交工作保障的主要内容,却受到其他需求日益

增多的挑战；中日之间的主权纠纷和台湾问题凸显，大国间综合实力的竞争加速，中国的国防和军事现代化建设具备了更好的内部条件，从而大大加快了步伐。在这十年，以亚洲金融危机的出现和消解为起点，中国人的国际意识和承担的国际义务迅速增加，在海外实现的利益与日俱增，同时，国外对于中国强大起来后的追求也有了新的疑惑与猜想，遂有了类似“负责任大国”和“利益攸关者”的各种说法。寻求新阶段均衡点的努力，不能不包含“经济和安全”、“效率和公平”、“权利与责任”、“国内和国际”的对比，远比冷战结束前的状态复杂。从研究者角度观察，比如讲，下述问题就需要仔细评估：未来一段时间，在所谓的“战略机遇期”，到底哪种需求占有更大的优先性和资源配置权利？在世界史上一些大国强国崛起过程适用的“大炮与黄油难以兼得”的逻辑，是否像国内外某些观察家预测的那样同样适用中国情形？在中国日益强盛和崛起的背景下，国内各种民族主义情绪和诉求，世界上和周边的各种刺激性因素及不测事件，会不会导致主导20世纪80—90年代中国外交的“韬光养晦”政策逐渐褪色失效？我们的国防和军事现代化过程，在多大程度上能够避免（还是说不可避免）与其他大国和周边邻国安全利益产生摩擦碰撞？中国已经和将要承担的国际义务，究竟是对主要大国及其主导的规则负责，还是对国际社会和人类的一般利益负责，后两者之间的异同如何判断？作为现有国际体系“参与者、建设者和维护者”，中国是否同时负有批评、修正和改造其中不合理、不公正部分的使命？哪些可以、哪些不可以为定为此类“不合理、不公正”的内容，怎样认定它们？需要的话，类似的问题还可以列出许多，它们从不同侧面证明了中国面对难题的性质，以及中国外交主要服务目标在新时期次序排列的困难。坦率地讲，笔者感觉对这些问题的讨论并不充分，外交办案的繁忙经常掩盖住对深层矛盾的探究。假使说过去“摸着石子过河”的策略是基本可行的话，今天和未来更多要越过的是深不可测的水域，不能不有更多的推理、反问和前瞻。

上面的看法，可以为对美外交做一个注脚。总体上，中国政府的对美外交方针是正确的和有效的，过去几十年取得了巨大成效。然而，我外交政策中对于超级大国美国制造的各种涉我麻烦的应对

策略，以及对于美国主宰的现行国际体系的分析与解释，迄今为止还不太理想。中国公众以及外交、商务部门以外的一些机构和人士那里，存在着似乎不少的批评意见，比如，觉得中国的外交方位过分偏重这个超级大国，对美外交不够强硬，“投赞成票和弃权票太多”。这与中国外交的实际能力以及专业机构的评估有很大的差距，也从一个侧面说明我对美外交的公信力需要加强。的确，从实际操作层面观测，我方主动出牌的成分偏少，而接招应付的时候较多。这从一个侧面反映出我中长期战略规划缺失。好的总体外交不光包含了政府外交、军事外交、民间外交、经济外交、非政府机构外交、公众外交、地方外交、外交培训等不同组成部分，更有着沟通、协调、统筹它们的机制和观念。与美国方面相比，我方可以借鉴和改进的地方很多，如两国军界接触过程表现的不同活跃程度（尤其是向对方发出倡议的主动性），两国议会交流时反映的不同灵活性（特别是同政府立场之必要的区别），两国智库学者作为二轨角色在引导议题上的能力差距，两国大型企业在配合国家大局方面的不同成熟感，两国外交方面的教科书和培训体系之丰富性的差距，以及两国新闻媒体报道对方复杂事态时的精致娴熟程度的差别，等等。它们中，有的可算作美国的“发达、精明、老到”的一面，有的属于我方体制设置上的缺失或认识上的不到位。中美两国不仅在硬实力上有很大差距，软实力方面（包括“总体外交体制”的成熟、丰富和有弹性）距离可能更值得重视。美国的外交/内政体制是值得讨论的对象：不要光看布什团队在伊拉克问题上栽了大跟头，或只讲美国霸权外交在世界上受抵制的一面，还要注意美国政治体制（包括强力部门）各部分的复杂协调关系，注意美国国会外交、各州外交、企业外交和民间外交的微妙平衡作用，注意美国国务院和主流媒体之公共外交的强大渗透力，以及注意美国特有的政治选举带来的“钟摆效应”。面对美国超群的实力、有时蛮横单边有时善用多边的对外政策、它在全球范围的制度性结构性霸权以及它的国内体制的多元性多面性（包括政界、军界、学界、商界之间复杂的“旋转门”机制），再看看作为发展中大国的中国及其相对单纯和单薄的外交体制，经常给人以力不能逮、缺乏“用复杂对复杂”之手段的感受。借用学习

理论的表述,中国外交依然需要提倡“复杂学习”^⑤和体制创新。这里,不难联想到近一时期国内某些部门及企业在海外收购尝试的失败,日益增多的公民海外遇险和财产遭损事件;发生这些令人叹息的事件,除开相关单位和个人的责任外,还多少反映出外交部门和有关机构信息发布方面的不周到、涉外安全评估方面的不充分以及我驻外机构设点布局方面的有待改进之处。总而言之,对比美国等发达国家及其外交体系,当代中国外交的决策和实施过程,仍像一个成长中的系统,需要不断借鉴、改进、提升。不用讳言,美国既是中国外交博弈的主要对手之一,也是我们外交学习的主要目标之一。

此外,现有外交资源的有限与层出不穷的涉外安全需求之间的矛盾,也是新时期中国外交体制面对的一个突出问题。如前所述,在中国外交传统中,国事访问和“礼宾外交”占有相当大一个比重,它是外交部和下属的各个使领馆本身比较容易掌控的,需要的主要是与当事国有关部门的协商及协作。在新的形势下,撇开日益增多的国家政府领导人的接待与出访任务不论,外交部门面临的最严峻挑战、也是最头疼的一件事情,是处理大量新出现的、目前仍在呈现几何数增长的涉外中国公民的人身和财产安全问题,是领事保护范畴下的各类麻烦(移民和难民问题、海外务工者及留学生不测事件的处置、中国公民与不同国家和地区法律及风俗发生冲突时的紧急情况处理、各种涉外刑事民事案件的交涉等等)。最近几年,由于最高领导层的多次过问,也因为中国媒体之国际报道意识的增强,类似东帝汶撤侨事件、中国公民在尼日利亚遭劫持事件、俄罗斯发生的驱逐华商事件、意大利华人商家受歧视事件、巴基斯坦出现的枪击中国工人事件、西班牙鞋城发生的华人店铺被焚烧事件、索马里海域发生的中国船员被洗劫事件等,得以大量报道并受到社会广泛关注。它的出现仿佛是如此的突然,数量是如此的众多,国内反响是如此的强烈,大大超出了中国外交史上任何一个时期,几乎所有人都意识到,中国海外利益的扩展从口号变成真真切切的现实,中国人“走出去”面对的风险由想象转为实实在在的问题。适应了渐进式社会成长的中国外交体制,陡然面对一个在很短时间冒出的巨大挑战,其准备不周和应接不暇是可以理解的。事实上,不用

说中国只是一个发展中国家、有着变革中的外交机制,即便再强大的国家、再发达的外交体系,面对这种复杂的涉外安全事态,都不可能包罗万象、一劳永逸的解决办法。需要做、也能够做到的,是通过某些制度创新和资源的重新配置,在各方面的支持下,尽量降低此类事态的危害性,增强中国人抗拒风险的能力。首先,领导人和公众应学会懂得,并非所有的外部麻烦都有办法消除,机遇和风险是并存的。其次,要建立和强化海外风险的评估体制,建立和强化涉外风险的预警体制,建立和强化多个部门协同作战的危机处理体制,把现有的不完整不充分的一些做法和机构整合起来。^⑥再次,从国际经验看,有经验的国家都比较善于利用各种国际法和国际上的通用惯例,在尊重当事国主权和法律的前提下,为本国公民及其人身财产安全争取更大的权益和更多的保护;从这个角度讲,用更大力度加强我外交人员的法律意识和法理培训,是新时期中国外交决策部门应当优先考虑的事情之一。当然,最重要的,莫过于让出国的中国公民具备进退有度的风险意识、充分的事先考察或投资准备、良好的维权意识和守法态度,这方面,外交、商务、旅游、教育等等部门责任重大,可做的事情很多。如果人们都认识到外交资源的有限与各种需求的无限之间不可避免、日益扩大的矛盾,体制改进的努力会更有针对性和成效。

最后,公信力是应当特别研究的一个新情况。理论上,并不是出台的所有政策,或者受到拥护的政策在所有阶段上,都能获得高的满意度和公信力;也不是所有来自民间和群众的声音,或者所有受到经济学教科书推崇的市场自发力量及需求,均可得到外交政策的背书。我们一再强调“外交部是人民的外交部,外交为人民服务”,但究竟谁是“人民”和如何代表“人民”,在利益不断层化、需求日益多元的社会,是很复杂、而且将越来越难回答的一个问题:“人民”是指人口的简单多数(在中国当然是农民),还是主要指沿海较发达地区和大城市里比较有国际意识的人(如公务员、知识分子和企业白领等)?是泛指国内各界百姓,还是主要指海外侨民、经商、留学、务工、公干及其他有利害关系的群体?当“人民”的某个不同部分(如活跃在中关村一带的年轻网民,或与港台相关机构有联系的“保钓

人士”,或北京上海的著名环保组织,或著名高校的女权思想家和活动家,或替城市民工维权的全国及地方政协代表,或正在 WTO 投诉的浙江温州对欧盟出口打火机的私营企业协会,……),主张对涉及中国的某个国际争端持强硬、妥协或不理睬等大相径庭的立场时,如何判断它究竟代表多大比例的民众,是持续的还是不可持续的要求?④ 外交部门对于民情民意的了解,具体到在“中国人民”抬头下某项出台的政策或外交部发言人的某个表态,主要是通过中央红头文件的学习获得,还是依靠网络上的抽样调查,或者获悉自部门联席会议上其他方面的发言,抑或是来自下属各使领馆的调研报告,乃至外交官个人及其家庭的体验与感悟?其实,真正代表“人民”,比起(譬如说)代表妇女、代表青少年、代表政党、代表军队、代表某个部门、代表某个地区,都要困难得多、复杂得多,但是,既然外交部是一个国家、一个民族、一个中央政府的外交主管部门,它就不得不以总体的利益、全局的考虑、长远的目标为出发点,以“人民”的名义且承接“人民”的委托,不受干扰地制订、执行合乎“人民”长远利益和时代进步需求的对外政策。尽最大可能避免以偏概全、以小代大。尤其在中国新一代领导人更加重视“以人为本、外交为民”理念的这种新背景下,外交的秘密决断和神秘色彩的一面会逐渐减少,而公开的、程序化的、民主科学的成分将越来越多,因此如何更好代表人民、更多赢得公信力,理所当然成为新阶段上中国外交转型的中心任务之一。要使这种政策得到最大限度的理解和支持,需要有更科学、持久的外交学习与制度创新,需要更广泛、通畅的上传下达渠道和协作机制,也需要有了解、争取更大公信力的统筹思路(后一个方面未来可能更紧要而棘手)。这种事情说清楚不易,做起来就更难,基本上是没有完美无缺、各方均满意的解决方案的,但如果因此而气馁,放弃探究“人民”范畴的努力,甚至连想都不想它,问题只会更多。所以,对于外交家、尤其对于外交决策者而言,不能眼睛只盯着具体的外交案子,成天忙于事务性的外事工作,要下决心抽出时间,静下心来思考这类“大事件”:依笔者言,它是中国外交在新时期进步的事半功倍之举。

拥有全球五分之一人口的中国正在和平发展,中国外交正在经历意义深远的转型。这是一场静悄

悄的革命,是当代人类进步最重要的表现之一。人们有理由期待它继续向前推进。

注释:

① 有关新中国建国初期的外交理论与实践,可参见下列书籍:谢益显主编《中国当代外交史(1949—2001)》,北京:中国青年出版社 1997 年版;熊志勇、苏浩著《中国近现代外交史》,北京:世界知识出版社 2005 年版;鲁毅等著《外交学概论》(特别是其中第十一、十二章),北京:世界知识出版社 2004 年版。

② 全文见 2006 年 12 月新华网。

③ 见中国新闻网 2003 年 6 月 5 日报道:“调查显示,中国大学生对新一届中央领导更有信心”。

④ 在 2005 年 9 月 1 日发布的《中国的军控、裁军与防扩散努力》白皮书里,更加全面而详细地介绍了中国政府和军队一些重大主张,如:“核裁军应遵循拿下合理、逐步削减、向下平衡的原则,两个拥有最大核武库的国家对核裁军负责特殊和优先的责任”;“在实现全面禁止和彻底销毁核武器的目标之前,核武器国家应承诺不首先使用核武器,并承诺无条件不对无核国家和无核武器区使用或威胁使用核武器”;“化学武器拥有国应加大工作力度,严格按照《禁止化学武器公约》要求尽早完成销毁其化学武器,接受禁止化学武器组织的有效监督”;“中国坚决反对大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散。应努力通过政治外交手段解决扩散问题,充分发挥联合国等国际组织的核心作用,在现行国际法框架内加强和完善再有防扩散机制”;中国“主张和平利用外空,防止外空武器化和外空军备竞赛”,但现有关于外空的法律文书不足以有效防止外空武器化和军备竞赛,因此新的措施谈判达成更完备的文书。报告的结论是:“当前,中国人民正沿着和平发展的道路,聚精会神搞建设,一心一意谋发展:中国的发展需要一个持久稳定的和平国际环境,中国的发展必将促进世界的和平与进步。中国将高举和平、发展、合作的旗帜,继续致力于推动国际军控、裁军与防扩散进程,永远不称霸,永远做维护世界和平、促进共同发展的坚定力量。”转引自中国军控与裁军协会编:《2006: 国际军备控制与裁军报告》,北京:世界知识出版社 2006 年版,第 329—348 页。

⑤ 可参见胡锦涛在乌兹别克斯坦议会的演讲,题:“睦邻安邻富邻,建言与中亚关系”。新华社 2004 年 2 月 16 日塔什干电讯稿,见当日新华网报道。

⑥ 出处同前,见白皮书“前言”部分。

⑦ 2007 年 3 月 6 日,李肇星在他卸任前的最后一次记者招待会上,特别强调了领事保护问题对于中国外交工作的重要性,指出:“现在在中国外交部一共有 4800 多位干部和员工,有驻外机构 240 多个,所有这些人可以说都直接或间接地负有在境外的中国公民和法人的合法权益提供领事保护的责任。随着中国的发展进步,我们这方面的服务对象

急剧增加。到前天为止我们的统计是：在国外现在大约有67.5万中国劳务人员，从事远洋渔业人员4万多，外派船员15万多。在海外设立的中资机构有1万多家出国旅游的、探亲的、留学的也在增加。中国公民的旅游目的地国已经达到132个。2006年，我们的出境人数达到2452万人次。世界旅游理事会估计，到2020年，中国公民出境人数将超过一亿人次。外交部和我们的驻外使领馆一年来一共处理了领事保护案件三万多起，还实施了从索罗门群岛、东帝汶、黎巴嫩和汤加撤侨的行动。总之，我们要努力把‘以人为本、外交为民’的理念变成领事保护行动。具体措施包括：发挥外交部牵头的境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议的作用，加强预防性领事保护工作，普及领事知识，颁布《中国境外领事保护和指南》，及时提供领事服务。遇到重大案件立即交涉，必要时派出外交部长特别代表或政府工作组赴事发地，协助有关国家依法保护中国公民的合法权益。我们还要根据全国人大代表和全国政协委员提出的建议，研究分阶段推动领事保护立法，规范领事保护工作。”见2007年第7期《世界知识》杂志，第45页。

⑧ 见中国青年报2007年5月20日报道，题为：“外交部‘公众开放日’，杨洁篪阐述中国外交新理念”。

⑨ 来自外交部新闻司公众外交处副处长卫真的说法，援引自人民网2005年8月15日报道“李肇星：外交部是全国人民的外交部——外交公众开放日首次‘走近非洲’”。

⑩ 有关建国初期毛泽东、周恩来安排一批中国人民解放军将领出任驻外大使的史实，可参见徐京利：《另起炉灶——崛起巨人的外交方略》，北京：世界知识出版社1998年版，第189—190页，第265—268页。

⑪ 依笔者对外交部政策研究司一些中青年外交官的观察，他们对北京、上海等地的主要国际问题研究机构和著名学者最新成果的了解，以及对国际大势和中国外交面临挑战的均衡分析，达到了相当不错的水平。本人也从王缉思教授那里听到了类似评价。

⑫ Jack S. Levy, “Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield,” *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring 1994), p. 283.

⑬ 2005年9月1日发布的《中国的军控、裁军与防扩散努力》白皮书里，专门有一段解释中国对于地雷使用的立场。它说：“自加入经修订的《地雷议定书》以来，中国严格履行议定书各项规定，积极开展履约宣传和教育，根据议定书要求制定了一系列新的军用标准，对不符合议定书规定的老、旧地雷进行了全面普查，并分批分期改造或销毁，迄今已销毁了数十万枚老、旧地雷。自1996年宣布暂停出口不符合经修订的《地雷议定书》规定的杀伤人员地雷以来，中国一直恪守承诺”；“中国虽未加入《渥太华禁雷公约》，但认同其人道主义宗旨和目标，不断加强与公约缔约国之间的沟通与交流。中国重视反车辆地雷问题，认为反车辆地雷与杀伤人员地雷

造成的人道主义关切程度不同，处理方式也应有所区别；应充分考虑各国国情和实际承受能力，通过多种途径解决反车辆地雷问题。”中国军控与裁军协会编：《2006：国际军备控制与裁军报告》，北京：世界知识出版社2006年版，第338页。

⑭ 分别见王逸舟：《当代国际政治析论》，“写在前面”，上海：上海人民出版社1995年版，第11—12页；“中国国际关系理论：成就和缺失的几点感受”，《世界经济与政治》，2003年第4期；以及《中国国际关系研究（1995—2005）》，“绪论”，北京：北京大学出版社2006年版，第16页。

⑮ 关于各种社会性制度的“复杂学习”，可参见王逸舟：《西方国际政治学：历史与理论》，第12章“学习进化理论”，上海：上海人民出版社1998年版，第454—484页。

⑯ 2005年12月，中国出口信用保险公司（简称“中国信保”）首次发布了《国家风险分析报告》（上、下两册，中国金融出版社2005年12月第1版）；2006年年底，中国信保再次推出《国家风险分析报告》（上、中、下三册，中国金融出版社2006年12月第1版）。中文长达440多万字的两份报告，一共分析和评估了当今全球190个国家的风险情况（包括政治风险、经济情况及投资和贸易风险等），给出了不同的国家风险参考评级，还简要介绍了中国与这些国家的既往关系（含政治和经济关系）。虽然分析的框架还有可以改善之处，这是中国涉外安全评估史上值得一书的举措，是中国人在新时期走向世界的测量仪之一。不过，阅读之后就会发现，中信保与外交部的职能部门（如领事司）、国家安全研究单位（如现代国际关系研究院）和学术机构（如中国社会科学院）之间的沟通还不够密切，其信息来源和分析深度有局限性。

⑰ 组织学理论表明：现实的决策不是单一理性的过程。国家也不是单一行为体，而是由特定的个人和机构组成的。它们收集并实施每个决定所需的重要信息，进而在特定场合进行最佳的理性决策并予以实施，就这一点而言，它们之间是互不相容的。决策者和机构每天不得不出做数十项重大而常规的决定，很少有时间、信息或能力对造反进行理性评估。即使决策者做出了理性决定，也时常缺乏他们所希望的那样执行这些政策的权力。正如基辛格所说，决策者“陷入了一场无穷无尽的战斗，紧急事务总是被视为重大的。每个政治人物的公众生活，就是在环境的压力中为维护其选择的原则而做的持续斗争”；“不可能每一步都是有序的。事实总是受到怀疑或处于争论中。一些政策，即使都是很好的，也会相互冲突。国家的目标也并非是非精确的。什么是正确的，什么是可能的，什么是国家利益的内容，都会有各种各样的解释”。见[美]威廉·内斯特编著：《国际关系：21世纪的政治与经济》，姚远、汪恒译，北京：北京大学出版社2005年版，第125页。

作者简介：王逸舟，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、研究员。（北京 100732）

原载《外交评论（外交学院学报）》（京），2007.5.10~22