外交学  
**Diplomacy**

**授课教师**张骥 教授（[zhangji@fudan.edu.cn](mailto:zhangji@fudan.edu.cn)）

陈志敏 教授（[zhimin\_chen@fudan.edu.cn](mailto:zhimin_chen@fudan.edu.cn)）

**助教**全薏霖

**课程邮箱**  
[fdu\_diplo@126.com](mailto:fdu_diplo@126.com)

**目录**

[第一讲 外交的本质 3](#_Toc212037769)

[一、外交定义 3](#_Toc212037770)

[（一）外交的狭义定义 3](#_Toc212037771)

[（二）外交的广义定义：总体外交 4](#_Toc212037772)

[二、外交属性 4](#_Toc212037773)

[（一）外交主体 4](#_Toc212037774)

[（二）外交客体 4](#_Toc212037775)

[（三）外交执行者 4](#_Toc212037776)

[（四）外交基础和目的 4](#_Toc212037777)

[（五）外交方式 5](#_Toc212037778)

[（六）外交的行动和过程特性 5](#_Toc212037779)

[三、外交与相关概念 5](#_Toc212037780)

[（一）外交与对外政策 5](#_Toc212037781)

[（二）外交与国际关系 5](#_Toc212037782)

[（三）外交与国际政治 5](#_Toc212037783)

[（四）外交与外事 6](#_Toc212037784)

[（五）外交与武力 6](#_Toc212037785)

[（六）外交与谍报 6](#_Toc212037786)

[四、外交在当代世界的意义 6](#_Toc212037787)

[第二讲 外交历史 6](#_Toc212037788)

[一、古代外交 6](#_Toc212037789)

[（一）中国的古代邦交 6](#_Toc212037790)

[（二）中国的古代外交 7](#_Toc212037791)

[（三）世界其他地区的古代外交 7](#_Toc212037792)

[（四）古代外交的特点 7](#_Toc212037793)

[二、近代外交 8](#_Toc212037794)

[（一）专职外交机构的建立 8](#_Toc212037795)

[（二）主权国家外交的成型 8](#_Toc212037796)

[（三）法国外交模式 8](#_Toc212037797)

[（四）新的威尔逊模式 8](#_Toc212037798)

[三、外交的新环境 9](#_Toc212037799)

[（一）行为者的多元化 9](#_Toc212037800)

[（二）民主化的影响 9](#_Toc212037801)

[（三）相互依赖的深化 9](#_Toc212037802)

[（四）国际外交体制的强化 9](#_Toc212037803)

[（五）核时代的外交 9](#_Toc212037804)

[（六）交通和通讯革命 10](#_Toc212037805)

[四、新世界和新外交 10](#_Toc212037806)

[第三讲 外交原则与惯例 10](#_Toc212037807)

[一、外交原则 10](#_Toc212037808)

[（一）主权平等原则 11](#_Toc212037809)

[（二）互不不干涉内政原则 11](#_Toc212037810)

[（三）和平解决国际争端原则 11](#_Toc212037811)

[（四）承担国际义务（责任）原则 11](#_Toc212037812)

[二、外交礼仪 11](#_Toc212037813)

[（一）外交礼仪的基本规则 12](#_Toc212037814)

[（二）外交礼仪的常见形式 12](#_Toc212037815)

[三、特权与豁免 12](#_Toc212037816)

[（一）有关特权与豁免的理论 12](#_Toc212037817)

[（二）有关特权与豁免的法律 12](#_Toc212037818)

[（三）特权与豁免的内容 13](#_Toc212037819)

[第四讲 中国的外交制度 13](#_Toc212037820)

[一、中国外交的基础性制度 13](#_Toc212037821)

[二、外交制度与内政制度之间的关系 13](#_Toc212037822)

[三、外交制度体系 14](#_Toc212037823)

[（一）外交领导体制与决策机制 14](#_Toc212037824)

[（二）外交部 16](#_Toc212037825)

[（三）外交制度的改革与创新 16](#_Toc212037826)

第一讲 外交的本质

2025.9.10 / 2025.9.17

一、外交定义

我们正在使用诸多与“外交”有关的概念：首脑外交、多边外交、穿梭外交、经济外交、军事外交、议会外交、政党外交、民间外交、主场外交……

埃德蒙·伯克在1796年提出：外交（diplomacy）即谈判（negotiation）——这是外交的传统定义；国家间的谈判显然是外交的核心内容。

外交是对外关系或外交事务的科学，更确切地说，是谈判的科学或艺术。

——夏·德马唐斯

教授认为，外交是政治，是科学，是艺术；好的外交，就是将政治、科学与艺术相统一。

（一）外交的狭义定义

外交的常规定义（即狭义上的外交）是主权国家通过和平方式对国家间关系和国际事务的处理。

外交是以主权国家为主体，通过正式代表国家的机构与人员的官方行为，使用涉及交涉、谈判和其他方式对外行使主权，以处理国家关系和参与国际事务，是一国维护本国利益及实施其对外政策的重要手段。

外交指任何主权国家为主体，通过和平方式，对国家间关系和国际事务的处理。

——《外交学概论》

外交是运用智力和机智处理各独立国家的政府之间的官方关系，……；或者更简单地说，是指以和平手段处理国与国之间的关系。

——欧内斯特·萨道义

外交，通常是指主权国家通过其官方代表，在遵守国际惯例的基础上，为维护自身的利益，采用约定俗成的和平方式，与其他主权国家或由主权国家组成的国际组织所进行的正式的、官方的交往与沟通，以便有效地处理国家关系、参与国际事务。

——《现代外交学概论》

《外交决策》对外交的定义强调了外交活动的政治性质。

外交是指由主权国家中央政府的元首、政府首脑及正式代表机构（外交部）的代表等进行的为保障国家安全与发展、提高国际地位，以和平方式处理和其他国家的关系及参与国际事务的高层次政治活动，它是维护本国利益和贯彻对外政策的重要手段。

——《外交决策》

《外交定义》还特别强调：“外交专指一国中央政府与外国的中央政府及由各个国家中央政府组成的国际组织之间所进行的高层次的政治活动。”反对使用“经济外交”、“军事外交”、“文化外交”、“民间外交”等概念，而只能界定为“经济对外交往”、“军事对外交往”、“文化对外交往”等。总之，这个定义的关键点在于：

* 外交主体都是主权国家；
* 外交执行者是正式代表国家的机构与人员，尤其是专职外交部门；
* 外交目的是为了实现本国的对外政策目标或国家利益；
* 外交方式是各种和平手段；
* 外交活动的性质是政府间的官方交往，特别是在政治性事务领域的官方交往。

（二）外交的广义定义：总体外交

巴斯顿《现代外交》定义外交为：

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利益的手段。

——《现代外交》

黄金祺在《外交外事知识和技能》中提出，外交包括“小外交”和“大外交”。“小外交”主要是指各国外交部所属的专职外交人员和机构负责处理的严格意义的外交，而“大外交”则是由其他领域和部门的负责人和负责对外事务的人员所从事的广义外交。

像议会、政党、军事、经济、文化、教育、科技、旅游和体育部门以及地方政府所进行的对外官方往来，还有属于人民外交范畴的民间往来就都属于“大外交”。

——黄金祺《外交外事知识和技能》

外交定义之所以被广义化，就在于国际外交主体和外交议程的双重多元化，外交变为由官方外交和非官方（包括半官方）外交两大部分组成，并以前者为核心。

二、外交属性

（一）外交主体

外交主体是主权国家和国家联合体（sovereign states and IGOs）。国家联合体建立在主权国家相互联合的基础之上，是主权国家的派生物，如UN、WTO、EU等。绝大多数各国的次国家或地方政府都不是外交主体；跨国公司和国际非政府组织也是如此。

（二）外交客体

对一个外交主体而言，所有其他的外交主体都是其外交客体。一国的外交主要是与其他国家和国际组织之间的交往。各个外交主体也在重视发展与各种非国家行为者的交往，如非政府组织、跨国公司、他国的国民等等。

（三）外交执行者

官方外交执行者包括正式代表国家的机关和官员，通常包括国家元首、政府首脑、外交部长及其他经正式授权的代表，如驻外使节等；正式代表国家的机构包括中央政府、外交部和常设驻外使团。非官方外交执行者即不能正式代表国家的半官方、非官方机构和个人，如议会、政党、地方政府、社会团体和民众。

（四）外交基础和目的

外交是遵循有关国际法律规范的合法活动，外交的基础就是相关的法律规范和原则、外交惯例，如《联合国宪章》《维也纳外交关系公约》。外交的目的是为了实现国家或国家联合体的对外或国际政策，外交是对外政策的一种手段和途径。

（五）外交方式

和平方式是外交的一个根本属性。也有观点认为，武力的非暴力使用，如经济制裁、武力威胁，也可被视为特定的外交方式，即胁迫外交。

（六）外交的行动和过程特性

有关政策和战略的内容主要是对外政策或战略研究的范畴。对外政策的制定和实施，包括外交代表，信息收集（调研），谈判，保护本国利益，促进国际合作。

三、外交与相关概念

与外交有关的一些概念如下：

* **国际关系（international relations）：**各行为主体之间的相互关系
* **对外关系（foreign relations）：**一国与其他行为主体之间的关系
* **对外政策（foreign policy）：**一国的外交决策者依据对国家利益的认知所决定的一系列处理对外关系的政策方针以及据此采取的相关行动。
* **对外关系处理（conduct of foreign relations）：**一国对外政策的决策与实施
* **对外政策实施（implementation of foreign policy）**
* **沟通、交流（communication）：**国家间的相互沟通
* **谈判（negotiation）：**国家间就争议问题寻求共同解决方案的过程

（一）外交与对外政策

对外政策与外交是两个关系非常密切但又相互独立的范畴。对外政策是一种政策，它规定外交主体处理对外关系的目标、战略和手段，而外交是行动和过程，是对外政策的具体实施过程。

好的对外政策是外交主体对外政策成功的前提，但外交是对外政策成功的保证。如果没有优质外交的配合，对外政策就无法达到其初衷。外交是对外政策的手段，但对外政策的手段并不仅仅是外交，还有武力等其他手段。

（二）外交与国际关系

外交总体上在国际关系之内但也与国际关系有所区别的一个特殊领域。外交在国际关系的背景下发生，其结果构成国际关系的重要组成部分。外交的特殊性在于，外交是外交主体（国家和国家联合体）的和平对外活动，其出发点是单个外交主体，而国际关系关注国际体系的全局。外交是行动，而国际关系主要关注国际行为体之间形成的关系。外交只涉及和平行动，而国际关系还包括战争等非和平行动和关系。外交学既要研究外交规律，也要探讨外交艺术，而国际关系学更主要的是揭示国际关系的运行规律。

（三）外交与国际政治

外交和国际政治的关系是很密切的，甚至是相互依存、相互包容的。但两者还是有区别的。“外交”一般指的是国家政治，所谓“内政外交”。所谓外交指的是一个国家或一个国家集团同外界打交道时的政治，办外交时所依据的政策便是“外交政策”，即对外政策，一般来说是政府行为。国际政治偏指国际关系中体现出的政治，“国际”政治是客观存在，而不是一国政府的行为。一国政府针对国际政治的现状和趋势所做出的回应就是“外交”了。

——陈乐民主编《西方外交思想史》

（四）外交与外事

中国古代常常用外事来指代外交。在中国，一切涉外工作和涉外部门，都可以泛称为外事。外事有广义和狭义之分，广义外事指一国中央政府以及政党、议会、军队、地方和民间团体的对外交往活动，狭义外事在目前仅指中央政府之外的各种机构和团体所从事的对外交往活动。

（五）外交与武力

外交与武力的相似性在于，两者都是对外政策的手段，都能够对其他行为者施加影响，其能力的建设都需要时间和资金投入。两者的差异性在于，外交是和平的，通常合法，同时具备非强制性和强制性，是台面上的斗争；战争是暴力和流血的，很少合法，总是强制性的，是战场上的斗争。

（六）外交与谍报

外交和谍报总是结伴而行。外交和谍报都负有收集别国的情报和影响别国事态发展的任务，这是它们的相同点。它们的不同点在于，外交依靠的是合法公开手段，而谍报则使用非法秘密手段。

四、外交在当代世界的意义

外交是国家间处理相互关系的文明方式,且变得日益重要；外交决定战争与和平；外交建构一个更美好的世界；外交是主权国家不可或缺的特性。外交是中国实现和平发展的首要手段。

第二讲 外交历史

2025.9.17 / 2025.9.24

一、古代外交

（一）中国的古代邦交

外交在周朝时代是指各诸侯国未经周朝天子的允许而私自对外交往，即所谓“境外之交”，含有“里通外国”，相互勾结的意思

为人臣者无外交，不敢贰君也。

——《礼记·郊特牲》

中国古代的邦交体制包括：

* **盟会制度：**两国或多国君主通过举行隆重仪式进行结盟，常常推举一国为盟主。订立的盟约有盟书为证，并载有违约须受处分的规定。
* **朝聘制度：**一国君主派大臣、使节出访另一国，以达到修好、庆贺、吊唁、通报情况、解答质疑、探听虚实和谈判的目的。
* **道礼信的规范：**《春秋左传注》曾记载：公元前647年，晋国饥荒，向秦国求救，秦国大夫百里奚说：“天灾流行，国家代有，救灾恤邻，道也，行道有福”。
* **纵横家、游说家的大量涌现：**“合纵”外交的苏秦。“合纵”即“合众弱以攻一强”。张仪继而倡导“连横”，即“事一强以攻众弱”。

（二）中国的古代外交

“朝贡体制”强调中国在天下体系中的主导地位，朝贡以确立臣属关系，但也获得政治（合法性）、经济（厚往薄来）和安全利益（安全保障）。

有学者提出古代中国以务实王道理念规范以中国为中心的东亚外交体系。务实王道理念在王道（孟子：排除功利）和霸道（韩非：排除道德）之间，主张守成比扩张更为关键，强调以德服人、经济诱人、武力威慑相结合，如郑和下西洋；但也存在强权的诱惑。

（三）世界其他地区的古代外交

1. 古印度

《摩奴法典》强调外交和谈判的意义：“要努力通过谈判、收买、离间来瓦解敌人；可并用或分用这些办法；不必诉诸战争。”也重视外交使节的作用：“战争和和平系于使节。因为和睦敌人的是使节，离间盟国的是使节；决定破裂或和好的大计由使节处理。”

2. 古希腊

以城市为中心的城邦国家间，为了生存、商业利益、争夺霸权，城邦外交推动了使节制度的发展；这些使节手执本国君主或元老院发给的经过折叠的证明其使节身份的文书，即“diploma”。形成了公认的外交原则：如通过仲裁解决争端，不经宣战不能开战，使者不可侵犯，战俘可以交换或赎回等。

（四）古代外交的特点

现代外交的许多基本制度、规范和方法在古代就已经具有了雏形，出现了某些公认的外交规范，一些国家设立了处理外交事务的机构，各国派遣使节，进行谈判，缔结盟约，有时也举行双边或多边首脑峰会等等。

古代外交的特点包括：外交受地域限制，多为地域性外交。外交延续性不够，多为间隙性外交。外交实体生生灭灭，外交关系时断时续。外交制度化水平低，属非制度化外交。有关的外交关系规范并不完备，也未能得到遵守；各国大多没有专门的外交机构；尚未出现常驻使团制度，外交常常是服务于战争的辅助性外交。

二、近代外交

（一）专职外交机构的建立

15世纪中期，意大利城邦国家开始在外国设立常驻外交使团，奠定了现代职业外交官制度。1648年《威斯特伐利亚和约》再以条约的形式确认了常驻外交使节制度，促使职业外交官与驻外使馆在欧洲各国广泛出现，并走向规范化、制度化。1815年维也纳和会《关于外交人员等级的章程》，确立了外交使节分为大使、公使、代办等三个等级的制度。各国分管外交事务的专职外交部的建立晚于外交代表机构的出现。

（二）主权国家外交的成型

布丹的对内主权理论指出，国家“超乎公民和臣民之上，不受法律限制的最高权力”。格劳秀斯的对外主权理论指出：所谓主权，就是说它的行为不受另外一个权力的限制。

1648年签订的《威斯特伐利亚和约》催生了主权国家这一新的也是唯一的外交主体，合约建立了以国际会议方式和平解决国际争端的模式。

（三）法国外交模式

法国外交模式是根据法国大主教黎塞留的外交实践，并由Callieres加以总结，后为欧洲各国在第一世界大战前的三个世纪中所采纳的外交模式。

1. 法国外交模式的五个特征

* 欧洲应为视为各大洲中最重要的一个
* 大国应比小国更为重要
* 大国对小国的行为和小国间的和平负有共同的责任
* 各国在欧洲其他国家建立常设的职业外交使团
* 各国遵守外交谈判应为连续的和保密的原则

2. 法国外交模式的优点

根据英国外交实践家和学者Nicolson的看法，法国模式的优点在于：

* 它最适合于“文明国家”间的外交交往
* 它是礼貌的和尊严的
* 它是连续的和渐进的
* 它重视专业知识和经验
* 它考虑到国际政治的现实
* 信用，清晰和准确是外交官的基本素质

（四）新的威尔逊模式

威尔逊模式的新特点包括：

* 反对秘密外交，主张公开外交
* 反对均势外交，主张加强国际法和国际联盟来保持和平
* 反对强权外交，主张国家平等
* 批评职业外交，提倡外交的政治化和民主化

Nicolson认为，这种新的外交模式忽略了旧外交模式中的一些优点，并放大了就外交模式中的一些缺点：

* 它削弱了确定性
* 它带来了机会主义而不是连续性
* 它贬低专家而重视业余外交家
* 它忽视了国际政治现实，过于理想主义

三、外交的新环境

当代外交新环境的特征包括：

（一）行为者的多元化

* 国家数量的增加
* 政府间国际组织数量的增加
* 非政府组织数量的增加
* 跨国公司数量和实力的增加

（二）民主化的影响

* 外交决策和实施的困难
* 外交官的政治任命问题
* 公众和媒体对外交不断扩大的影响

罗伯特·普特南提出了双层博弈理论：一国的国际谈判者总是处在相互缠绕的两个层次的博弈之中——

* **层次一：**与他国谈判者之间的博弈
* **层次二：**获得国内各个利害方（constituencies）的批准（ratification）

一国谈判者的作为受到本国相关利害方的制约，这就要求谈判者采取战略性行动，达到原本无法实现的目标，如“束手战略”——宣称自己赢集较小，较多让步无法获得国内批准；又或者通过加入国际条约或协议，推进政府在本国内的改革目标。

（三）相互依赖的深化

* 日益增多的外交议程
* 日益增多的国内参与者
* 复杂的联系政治

（四）国际外交体制的强化

国际外交体制的强化，有如1945年《联合国宪章》、1961年《维也纳外交关系公约》、1963年《维也纳领事关系公约》等。

（五）核时代的外交

核时代的外交特征包括：

* 核战争不再能够成为对外政策的工具
* 防止核战争发生的外交日益重要
* 核威慑外交，核裁军和防止核扩散外交的兴起

（六）交通和通讯革命

交通和通讯革命给外交带来的变化有：

* 时间和空间的压缩
* 国家领导人成为外交舞台的中心
* 职业外交官作用下降
* 穿梭外交和多边外交的勃兴
* 赋予公众对外交事务的知情权，激发对外交事务的参与，催生公众外交
* 大众传媒进一步扩大的影响

四、新世界和新外交

* 外交成为对外政策的主要手段
* 各种职能外交的兴起
* 多边外交的盛行
* 首脑外交的盛行
* 公众外交的盛行

第三讲 外交原则与惯例

2025.10.11

一、外交原则

外交原则包括：

* 主权平等
* 互不干涉内政
* 和平解决国际争端
* 国际责任原则

中国也提出了和平共处五项原则：

* 相互尊重主权和领土完整（Mutual respect for each other's Sovereignty and territorial integrity）
* 互不侵犯（Nonaggression）
* 互不干涉内政（Noninterference in each other's internal affairs）
* 平等互利（Equality and mutual benefit）
* 和平共处（Peaceful co-exist）

（一）主权平等原则

《联合国宪章》第一章第二条第一款明确指出：

本组织系基于各会员国主权平等之原则。

——《联合国宪章》

1970年10月联合国大会一致通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》对之作出了进一步的阐发：

各国主权平等之原则各国一律享有主权平等。各国不问经济、社会、政治或其他性质有何不同，均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国。主权平等尤其包括下列要素：（a）各国法律地位平等；（b）每一国均享有充分主权之固有权利；（c）每一国均有义务尊重其他国家之人格；（d）国家之领土完整及政治独立不得侵犯；（e）每一国均有权利自由选择并发展其政治、社会、经济及文化制度；（f）每一国均有责任充分并一秉诚意履行其国际义务，并与其他国家和平相处。

——《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》

（二）互不不干涉内政原则

《联合国宪章》第一章第二条第七款规定：

联合国无权干涉本质上属于会员国内部管辖之事务，而会员国也无必要将本质上属于本国内部管辖之事务提交联合国。

——《联合国宪章》

（三）和平解决国际争端原则

《联合国宪章》第一章第二条第三款和第四款规定了会员国应和平解决国际争端，互不使用武力或以武力相威胁。

（四）承担国际义务（责任）原则

《联合国宪章》也规定各国具有义务去达成宪章第一章第一条所载明的联合国宗旨：维持国际和平及安全；发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系；促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言、或宗教、增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。为此，各国除了负有义务去尊重他国主权、互不干涉内政及和平解决国际争端外，也需承担宪章所规定的各项其他国际义务和责任。

以上四种原则是四位一体的，没有一种原则是绝对的，没有约束的；统筹把握的度是国际外交的争议焦点。

二、外交礼仪

“礼者，敬人也。”外交礼仪，就是在外交场合中，用以向交往对象显示尊敬友好之意，同时用以维护自身形象的合乎标准的行为规范。外交礼仪展示外交官的良好教养和风度，维护本国的良好形象，对交往对象及所代表国家表示尊敬友好之意，服务于本国的对外政策。

（一）外交礼仪的基本规则

1. 维护形象

仪容干净清洁卫生，举止优雅得体，表情庄重友善，服饰整洁到位，谈吐礼貌机敏。

2. 礼宾有序

礼宾的顺序一般是：

* 按来宾职位高低
* 按来宾所在国家正式名称的拉丁字母顺序
* 按来宾正是抵达目的地的时间先后顺序
* 按来宾正式确认来访的时间先后顺序
* 不正式进行排序

3. 规格对等

规格对等主要指身份对等、礼遇对等。

（二）外交礼仪的常见形式

外交礼仪的常见形式有迎送、会见、宴请、文体招待会、参观游览、庆贺、吊唁、慰问等。

三、特权与豁免

（一）有关特权与豁免的理论

外交特权与豁免即外交代表机构及其人员在接受国所享有的特殊权利和管辖豁免。关于特权与豁免，历史上发展出了三种理论。

**代表性说**认为，外交代表是派出国主权者的化身，因此主权者所享有的豁免应扩展至其外交代表。**治外法权说**认为，外交代表不光不受驻在国的司法管辖，其馆舍不在驻在国的领土之内，而被视作派出国的领土。**职务必要说**认为，外交特权和豁免是外交代表安全、忠实和成功履行外交使命的必要条件，外交人员不受驻在国的干涉，对驻在国无所企求、无需担心，拥有履行其职务所必需的权力、时间和独立意志。

确认此等特权与豁免之目的：特权与豁免的目的不在于给予个人以利益，在于确保代表国家之使馆能有效执行职务。

——《维也纳外交关系公约》序言

（二）有关特权与豁免的法律

目前主要的有关特权与豁免的法律有：

* 1961年的《维也纳外交关系公约》
* 1963年的《维也纳领事关系公约》
* 1969年的《特别使团公约》
* 1973年的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》

（三）特权与豁免的内容

使团所享有的外交特权与豁免有：

* 使馆馆舍不可侵犯
* 使馆档案和文件不受侵犯
* 通讯自由
* 馆舍免税
* 行动自由
* 使用国旗国微
* 获得馆舍

外交人员所享有的特权与豁免有：

* 外交代表人身不可侵犯
* 寓所和财产不受侵犯
* 管辖豁免
* 免纳关税和免验
* 免纳捐税

第四讲 中国的外交制度

2025.10.11 / 2025.10.15 / 2025.10.22

一、中国外交的基础性制度

1. 党管外交的根本制度——中央外事工作领导体制。
2. 外交权在中央。地方服从中央、地方服务中央与地方自主性；中央实行“集体决策、分工负责”的原则。
3. 大外交体制。涉及部门间关系与统筹协调。
4. 功能主义——现代外交机构与外交体系。外交本身的功能性要求、外交的对等性。

党的领导是中国外交的灵魂。独立自主是中国外交的基石。天下为公是中国外交的胸怀。公平正义是中国外交的坚守。互利共赢是中国外交的追求。外交为民是中国外交的宗旨。

——王毅

二、外交制度与内政制度之间的关系

目前，在中国的外交制度与内政制度关系方面，国家治理的理念从封闭治理走向开放治理，国家治理的主题从内政主导型向内外统筹型转变，国家治理的范式从国家治理为主向国家治理与全球治理有机统一转变。

内政制度深刻影响外交制度，外交制度也对内政制度有影响。我们常说统筹“国内国际两个大局”“国内国际两个市场”“国际国内两种资源”“国际国内两类制度”。中国在改革开放的过程中，以开放促改革，开放又倒逼改革，形成了从反对国际制度、接受国际制度、改革国际制度到维持国际制度、创造国际制度的中国道路。十九大报告将我国定义为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。我国对国际制度的贡献包括主权制度、和平共处五项基本原则、新型国际关系等。我国秉持天下为公的理念，于内政是为人民服务，于外交即是人类命运共同体。

三、外交制度体系

（一）外交领导体制与决策机制

虽然外交是权力高度集中、保密的专业的“黑箱”过程，但透过外交决策的制度性安排，我们能勾勒出中国外交决策的基本过程。外交制度的发展趋势是民主化、制度化、专业化、科学化。我国外交决策机制在民主化、制度化、专业化、科学化方面取得了重大进步，实现了从个人决策向集体决策的转变，建立和完善了外交决策制度，建立和加强了外交决策和协调机构，逐步建立起外交决策咨询机制，强化了外交决策执行机构。

1. 决策机构

外交决策权在一国的最高领导。权力的法律来源是宪法和政府组织法。外交决策体制的构成由国家的政治决策体制的性质所决定。例如，总统制国家决策权在总统，议会制国家决策权在总理（首相），社会主义国家决策权在党的最高领导（集体）；也有非正式领导，其决策权在政治权威。

我国的外交决策权（对外战略方针政策、涉外重大问题重大事件、涉外危机管理、重要外交人事安排的最高决策）在中央，实行“集体决策、分工负责”原则。中国共产党中央委员会、政治局和政治局常务委员会是中国外交政策的最高决策机构；中央外事工作委员会负责对外事工作的分工和协调。《宪法》《国务院组织法》以及港澳《基本法》规定了我国的外交决策权。

我国外交决策机构是中央外事工作委员会。中央外事工作委员会与国家政治体制高度同构，进行议事协调，以全体会议和办公会议运行，行为主体多元化、利益复杂化，主要议程和经历集中在协调不同部门之间的利益和工作；外交部只是其中一个比较重要的部门，其它部门在外交决策中的作用日益增长。

中央外办是外交的决策、执行枢纽，其功能包括协调、调研、建议、督促落实、拟定规定、办理请示报告等。

我国外交决策机制面临的挑战有：

* 对外事务和议程大量增长；
* 内政外交间的相互作用和影响不断强化；
* 外交行为主体多元化、利益结构复杂化；
* 海外利益和国际责任不断拓展；
* 涉外紧急事件和外交事态频发。

更详细地说：

1. 外交决策涉及的领域和范围空前拓展：科学决策越来越依赖专业的知识和意见；
2. 外交事务涉及的国家、地区和治理范畴空前拓展：区域国别研究、全球治理和国际组织研究；
3. 外交与内政、外交与安全的联系空前紧密：统筹国内与国际两个大局、发展与安全两件大事；
4. 大国外交需要更加注重战略思维和顶层设计，更加注重影响力和塑造力，迫切需要外交元理论和大战略的供给；
5. 外交决策的舆论环境空前复杂，国内、国际对中国外交政策的关注空前提升；互联网和新媒体的发展使舆论对决策的传导作用和影响更加迅捷和直接，外交政策的执行也更需要良好的国内外舆论支持。

2. 决策行为体

常见的外交决策行为体包括领导人、领导集体、决策咨询机构、外交部、其它部门、议会、地方政府、利益集团、公众、媒体等。

利益集团（压力团体）包括经济利益集团、军事工业综合体、单一议程利益集团、外国利益集团等。

对中国而言，与外交政策有密切关系的经济部门（特别是相关行业、大型国有企业等）和地方政府的利益诉求、政策需求会通过作为中央外事领导小组成员单位的相关主管部门输入到外交决策的过程。

中国国务院有跨部门协调机制，如涉外紧急突发事件协调小组、境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议等。此类机制之所以设立，重要原因就在于海外权益扩展，外交行为主体多元化。

3. 外交决策咨询机制

中央外办和外交部等部门已经形成了在重大外交决策前进行调研和咨询的惯例。我国的外交决策咨询机制有：

* **政策研究部门：**中央政策研究室、外交部政策规划司、中联部研究室、部委的政策研究机构、中国人民解放军战略规划部；
* **官方专业政策咨询机构：**外交部外交政策咨询委员会（主要职能是就国际形势和外交工作提供咨询意见并适当开展对外活动）、大使委员（涵盖重要国家和组织的荣休资深大使）、专家委员（涵盖了重要学科领域）、出访调研、国内调研和专题咨询等形式、中央军委战略规划咨询委员会、全军外事工作专家咨询小组；
* **人大、政协外委会的咨询功能：**现任或荣休资深大使、现任或荣休高级将领、国际问题专家学者或是现任的重要涉外官员、大型企业负责人；专题调研、国际形势务虚会、研讨会等形式为中央决策提出建议；
* **官方的专业国际问题研究机构（智库）：**中国国际问题研究所、上海国际问题研究院、中国现代国际关系研究院、当代世界研究中心、国务院发展研究中心、中国社会科学院系统、中央党校国际战略研究所、军事科学院、国防大学；
* **半官方/非官方专业政策咨询机构：**国家创新与发展战略研究会（中国和平崛起发展道路的探索，科技创新、经济发展、社会治理、文化建设、国际战略等领域）、和平崛起利益共同体社会治理中国国际经济交流中心（国际经济问题）、中国国际战略研究基金会（对外政策研究中心、危机管理研究中心、台湾问题研究中心、防务政策研究中心、企业发展咨询中心、国际智库论坛）；
* 其它机构，如重点高校和研究机构。

（二）外交部

外交部的职责包括：

* 政策建议和实施
* 看门，统一管理对外交往
* 协调其他部门
* 处理与外国使团的关系
* 领导驻外使团的工作
* 开展公众外交和公共关系
* 对各地各部门的对外交往提供协助

（三）外交制度的改革与创新

* 最高外交决策机构实体化，提升战略谋划和统筹协调功能
* 加强和完善外交决策咨询体制，改善政策研究，增加外交政策供给
* 改革外交执行机制，适应大国外交需求
* 创新外交人事制度，加快外交人才培养，增加高层次外交人才供给
* 加强外交立法和外交监督，更好发挥全国人大外事委员会、全国政协外事委员会作用

未来，我国外交制度的改革与创新的重点在于外交体系和能力现代化、建立大国外交体制、加强战略谋划、使外交人员兼顾功能性需求和政治性要求。