

多元化和网络化:新时代民间外交发展研究

于宏源

[内容摘要] 民间外交注重通过民间的交流和沟通来增强人民之间的理解和信任,建立发展超越现实政治经济利益的友谊和合作。这种基于人类文明的共同理念和普世价值的相互交往具有强大的生命力和广泛的社会基础,也为国家间关系和国际合作奠定了稳固的基础。世界政治的新变化对于各国民间对外交往活动提出了新要求,而全球民间外交实践的发展也在此背景下出现了一些不同以往的新形式、新特点,其对我国民间外交理念和实践提出了新的更高要求。民间外交主体既有人民性,也有有限性的特征。随着世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化发展,全球治理的行为主体日益多元化,民间外交影响力不断上升。伴随着改革开放的持续推进与经济社会的快速发展,中国与世界在政治、经济、文化、科技、环境等各个领域的联系、互动与影响不断加深,中国社会的各个方面也越来越多的参与到国家对外交往活动中,且扮演了越发重要的角色。在此背景下,多元化与网络化成为中国民间外交未来的发展方向。

[关键词] 新时代 民间外交 多元化 网络化

[作者简介] 于宏源,上海国际问题研究院比较政治和公共政策所所长、研究员

在国际关系中,外交活动往往扮演着维护稳定、增进交流、促进发展的重要角色。一般而言,官方外交在一国外交中起主导作用,而诸如民间外交等非官方外交形式则处于辅助性的位置。然而,积极开展民间外交在很大程度上却能够有效配合官方外交,并弥补其不足之处。与官方外交相比,民间外交更注重通过民间的交流和沟通来增强人民之间的理解和信任,进而建立发展超越现实政治经济利益的友谊和合作。这种基于人类文明的共同理念和普世价值的相互交往

具有强大生命力和广泛社会基础,也为国家间关系和国际合作奠定了稳固基础。

随着世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化发展,全球民间外交实践的发展出现了一些不同以往的新形式、新特点,而改革开放的持续推进与经济社会的快速发展,也使得中国与世界在政治、经济、文化、科技、环境等各个领域的联系、互动与影响不断加深,中国社会的各个方面也越来越多的参与到国家对外交往活动中,且扮演了越发重要的角色。在此背景下,多元化与网络化成为民间外交在未来的发展方向,其对中国发展新时代民间外交也提出了更高要求。

一、不断演进的民间外交内涵

明确民间外交的含义是更好地理解这一外交形式及其作用的基础。尽管民间外交实践具有悠久历史,但民间外交研究起步较晚,仍有许多基本问题亟待回答,而如何定义民间外交便是重要的基本问题之一。目前,民间外交仍缺乏一个被学界普遍接受的定义。本文认为,如果研究者不能在民间外交定义的具体表述上达成共识,那么我们首先需要做的是明确民间外交的研究范畴,只有在明确研究范畴的前提下,经验研究才能得以开展,我们也才能在经验研究的基础上,更加准确地定义民间外交。

民间外交的研究范畴之所以难以确定,主要是出于以下三方面原因。第一,各国研究者采用的表述方法十分多元化,其指代的对象既有重合又不尽相同,这为学术对话造成了一定障碍。例如,在中文文献中,既有“民间外交”提法,也有“人民外交”提法,^①而英文文献的表述则包括“people-to-people diplomacy”、“citizen diplomacy”、“civil diplomacy”、“non-official diplomacy”、“multi-track diplomacy”等。^②第二,相关研究领域的范畴不断发生变化,这使得确定民间外交与其他

① 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,第25~31页。

② 参见张胜军《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,第14页; Seng Tan, “Non-Official Diplomacy in Southeast Asia: ‘Civil Society’ or ‘Civil Service’?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 3, 2005; James Marshall, “International Affairs: Citizen Diplomacy,” *The American Political Science Review*, Vol. 43, No. 1, 1949。

非政府外交行为之间的关系、边界变得更加困难。例如,传统观点认为,公共外交是指“政府向外国公众提供信息并施加影响的行为”,政府是公共外交行为的主体。在这一意义上,民间外交成为独立于传统政府间外交和公共外交的第三种外交形式。^①然而,近年来公共外交的研究范畴出现明显延伸。“新公共外交”学派的学者不仅承认非国家行为体在公共外交中的主体地位,还将研究的重点转向非国家行为体与国家的合作,以及非国家行为体在增强信息可信性上的作用。^②这使得公共外交和民间外交的边界变得模糊,两个研究领域又出现交叉重叠。第三,相关概念在不同地区的应用有所不同,其所指代的外交行为存在差异。以“二轨外交”为例,该概念由威廉·戴维森(William Davison)与约瑟夫·蒙特维尔(Joseph Montville)于20世纪80年代初提出,泛指第一轨道外交——即由政府官员开展的外交活动——以外的一切国际交往活动,具有非官方(non-official)、非程式化(non-structured)、思想开放(open-minded)、利他主义(altruistic)的特点。^③根据戴维森与蒙特维尔的定义,“二轨外交”指非政府行为体的一切国际活动,这几乎涵盖了“民间外交”的所有内容。此后,该概念又被不同学者不断完善,其过于宽泛的内涵也受到了质疑。^④针对这一问题,达利亚·达萨·凯(Dalia Dassa Kaye)将二轨外交限定为“以问题解决为重点的非官方政策对话,参与者具有某种接近决策圈的渠道”。^⑤他进一步指出,不同地区的二轨外交机制在涉及的议题、享受的官方支持、以及对政策制定的影响力等方面,均存在明显差异。^⑥在东南亚地区,“第二轨道外交”则特指以学术团体为主体的地区合作形式,而以

① 韩光明《公共外交与民间外交的特点分析》,《公共外交季刊》2013年第1期,第65页;张玲、张万洪:《“一带一路”倡议中的民间外交——基于缅甸田野调查的反思》,《上海对外经贸大学学报》2017年第3期,第30页。

② Mark McDowell, “Public Diplomacy at the Crossroads: Definitions and Challenges in an Open Source Era,” *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 3, 2008; Geun Lee and Kadir Ayhan, “Why Do We Need Non-State Actors in Public Diplomacy?: Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy,” *International Journal of Area Studies*, Vol. 22, No. 1, 2015.

③ William D. Davidson and Joseph V. Montville, “Foreign Policy According to Freud,” *Foreign Policy*, No. 45, Winter, 1981 ~ 1982.

④ 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,第14页。

⑤ Dalia Dassa Kaye, “Talking to the Enemy: Track Two Diplomacy in the Middle East and South Asia,” pdf, p. 7.

⑥ Ibid., pp. 11 ~ 13.

非政府组织或社会运动为主体的地区合作形式,则被称为“第三轨道外交”。^①与其他地区相比,东南亚的第二轨道外交具有更强的官方色彩,会议及相关活动由智库等学术机构组织召开,官员多以私人身份参加。

结合以上讨论,本文认为界定民间外交的研究范畴可以从两个方向入手。第一,需要区分民间外交和非国家行为体的一般性的国际交流活动。正如有学者指出的,所谓“外交”,必须体现“国家的作用”,即体现国家意志或有国家参与的成分,例如有国家的政策指导或资金支持等。^②因此,民间外交不同于个人或社会团体一般性的国际往来,它具有明确的补充政府外交、促进政府间合作的意图和作用。^③第二,需要明确民间外交的参与主体。对于这一问题,已有研究明确指出,民间外交的主体不具有“国家外交正式资格”,^④但又往往享有政府支持。根据中国人民对外友好协会副秘书长韩光明的界定,民间外交的主体可以有官方背景的人民团体、地方政府、社会组织、教育机构、新闻媒体和各种民间组织。^⑤在此基础上,本文进一步结合各地区的实际情况,将各地区的城市外交、第二轨道外交、第三轨道外交纳入到民间外交的研究范围。

图1展示了不同研究领域的关系。首先,民间外交与“新公共外交”出现部分交叉重叠。一方面,两者均将非国家行为体视为外交行为的主体或主体之一;另一方面,新公共外交的对象(即信息的受体)主要是外国民众,而民间外交的对象则包括外国政府与民众。其次,城市外交、第二轨道外交、第三轨道外交是民间外交的三种主要形式,其均涉及官方参与或授权的非正式外交行为。需要明确的是,世界各个地区均存在着大量市民社会组织,很多组织试图通过国际活动,挑战国家的现行外交政策,影响国家乃至区域组织的决策。本文认为,类似的行为应纳入跨国社会运动的范畴,不属于第三轨道外交。相反,一些市民社会

① 另一个相关概念是“1.5轨外交”,其与二轨外交的差异非常细微。1.5轨外交的会议及活动往往由政府举办,参与者与二轨外交没有根本不同。参见 Amitav Acharya, “Engagement or Entrapment? Scholarship and Policymaking on Asian Regionalism,” *International Studies Review*, Vol. 13, No. 1, 2011, p. 13.

② Mark McDowell, “Public Diplomacy at the Crossroads: Definitions and Challenges in an Open Source Era,” *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 3, 2008, p. 8.

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,第15页。

④ 同上。

⑤ 韩光明《公共外交与民间外交的特点分析》,《公共外交季刊》2013年第1期,第67页。

组织得到国家或区域组织的承认, 获准参与区域一体化进程, 成为区域一体化进程的有益补充, 才构成了真正意义上的第三轨道外交。综上所述, 本文将民间外交界定为: 包含城市外交、二轨外交、三轨外交等多种形式在内的“非官方(中央政府)的、非赢利性的、有组织的一切涉外活动”。

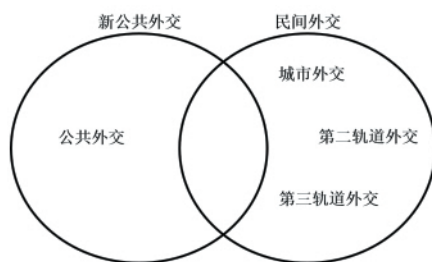


图1 民间外交的研究范畴

图表来源: 作者自制。

二、全球民间外交实践的发展

民间外交是中国外交的一大特色。^① 在诸多中文研究中, 民间外交的概念与理论更多来自新中国成立前后的外交实践,^② 然而, 民间外交的实践却不仅存在于中国, 其在全球各国的对外交往活动中均有一定形式的体现。

进入 21 世纪后, 随着全球化的深入发展, 环境、气候、粮食、能源等全球性问题的解决越来越超出各国能够独自承担的能力范畴, 诸如二十国集团(G20)等网络化的多边合作机制在全球治理中扮演了愈发重要的作用。而“治理”理念的发展、国家层面权力的分散以及技术的进步, 使得更多的非政府行为体参与到国家对外交往活动的实践中来。这些新变化对各国民间的对外交往活动提出了新要求, 而全球民间外交实践的发展也在此背景下出现了一些不同以往的新形式、新特点。

① 李进军《中国特色民间外交: 认识与建议》,《公共外交季刊》2013年第4期,第1~9、124页。

② 张志洲《民间外交涵义的学理分析》,《国际观察》2008年第5期,第19~24页;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,第25~31页。

民间外交的发展与全球治理^①密不可分。作为“全球治理”核心要素的行为体,^②民间外交在这一过程中起到了关键作用。全球治理具有两种趋势:第一个趋势是主体更加多元化;第二个趋势是权威更加分散化。两个趋势都说明参与全球治理的主体发生变化,而主体参与多元化与议题、领域多样化又逐渐发展出网络化的合作治理方式。随着国家间组织、非政府组织、专业团体、跨国公司 etc. 在全球体系中迅速发展,全球治理中的民间外交主体(企业、社会组织等)所起到的作用远比人们所想象的要重要得多,其在创制国际规范方面做出很大贡献。^③理论方面,从最初的基欧汉和奈的“复合相互依存”^④到各种跨国社会运动、跨国倡议网络和协奏式治理^⑤,乃至超越国家中心主义的治理理论^⑥,都讨论了全球治理和相关主体的相互演进问题,特别是从国际法概念、国际治理的合法性等方面。而在实践方面,全球治理背景下多元化与网络化的民间外交则体现为网络化社会组织的国际活动与全球城市外交两个方面。

(一) 社会组织网络化和全球民间外交

社会组织网络化是全球民间外交多元化、网络化发展的重要实践之一,其既表现为非政府组织等社会组织自身进行国际活动并形成跨国网络,同时也包括企业等商业行为体参与全球治理。

首先,各国的非政府组织通过跨国社会运动和跨国倡议网络来影响全球治理。跨国倡议网络(Transnational Advocacy Networks, TANs)作为以活动家为中心、以非政府组织等行为体联合互动的结构,构成了全球治理的重要层次,它通

① 全球治理委员会报告提出,全球治理指的是个体、制度、公共部门与私营部门等管理共同事务并实现多途径整合的过程。参见 The Commission on Global Governance, “Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance,” <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>。

② 蔡拓《全球治理的中国视角与实践》,《中国社会科学》2004年第1期,第94~106页。

③ [美]布鲁斯·拉西特、[美]哈维·斯塔尔著,王玉珍等译《世界政治》(第五版),华夏出版社2001年版,第364页。

④ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译《权力与相互依赖》(第三版),北京大学出版社2002年版,第2章。

⑤ Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance Theory*. Albany, NY: State University of New York Press, 1999.

⑥ 联合国《联合国大会决议 66/288, 我们希望的将来》, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html&Lang=C3。

过提出新议题、影响国家政策、建立和传播国际规范来重构世界政治。例如国际禁雷运动最初起源于加拿大的民间社会组织,他们通过积极与加拿大、挪威、丹麦等中小国家合作,联络这些支持全面禁雷的核心国家发起呼吁,共同制定一项根除遍布世界的所有杀伤性地雷的禁令。在民间外交对全球治理的影响中,各国非政府组织总是积极主动地建构广泛的与媒体接触交流的网络。通过与媒体形成的交流网络,非政府组织能主动地发布各种与全球环境和气候变化紧密相关的信息,其中一些信息会使各国政府尤其是大国政府和国际组织处于尴尬境地。媒体还是研究成果公布的一个渠道,也可以用于吸引注意力以及通过大量的报道或群众集会和抗议的形式使某个议题公开化。当精英成为目标对象时,媒体则试图提供额外或相冲突的信息以便影响政策拟定。增加公共意识或改变公众认知的运动是动员大众意见的一个重要的组成部分。

其次,各国企业也是民间外交的主体,如相关大企业参加的商会和基金会等。如可持续能源商业委员会(BCSE),1992年由来自美国能源效率、天然气、可再生能源板块的商业领袖发起组成的企业及商会联盟,属于非营利组织。它希望为美国的决策者提供指引,为国家及美国商业寻找清洁、可负担且可依赖的能源措施,寻找基于市场的减排方法,提高能源安全和经济效率。而负责任大气政策联盟是一个针对平流层臭氧耗减而在1980年组织成立的工业联盟,由约100个依赖制冷剂、氢氟烃的制造商和企业组成,总部在美国弗吉尼亚州的阿灵顿。如今该联盟作为工业领域的代表,帮助协调美国及全球与工业有关的管理政策,重视臭氧层保护以及气候变化。负责任大气政策联盟致力于为其成员实现有序的转变,找到替换HCFCs和HFCs的物质。

(二) 城市多边和网络建设中的民间外交

除跨国社会组织网络外,全球治理背景下的民间外交新发展还体现为城市多边和网络化建设的提升。作为参与国际事务的重要非国家行为体之一,近年来全球城市的重要性不断提升,诸如日本的东京、法国的巴黎、土耳其的伊斯坦布尔、中国的上海等有较高全球或区域影响力的大都市均开展了一系列多边与网络化建设实践。

步入 21 世纪后 随着全球化进程的深入 ,以多边城市组织建立为标志 ,越来越多的城市开始重视全球安全和发展问题 ,不仅积极参与中央政府的外交政策制定和国际谈判 ,而且纷纷在海外设立类似于驻外使领馆的办事处 ,积极参与多边城市组织 ,城市外交越来越成为一种独立的外交形态。^①

从东京的城市民间外交来看 ,作为日本的首都 ,东京相对于其他城市而言在发展新型民间外交、城市多边及网络化建设方面具有较大的优势。东京是亚洲重要的商业中心之一 ,其资本在 10 亿日元以上的主要公司总计 2926 家(2016) ,约占日本总数的一半;外国子公司 2 422 家(2017) 设立在东京 ,占日本总数的 77%;中小企业数量约为 440 000 ,占日本总数的 10%。同时 ,东京是日本重要的文化中心与旅游胜地。东京具有 400 多年发展历史 ,其具有日本现代和传统文化交织的多彩魅力 ,是访日外国游客热门的旅游目的地与在日外国人的重要居住地。据统计 ,东京在 2017 年吸引外国游客数量达 1380 万;而 2018 年东京外国居民人数也达到 44.1 万人 ,占东京人口总数的 4.6%。在东京外国人数量的上升使得这一城市的民族多样性呈现一定程度的增长 ,为东京的新型民间外交注入来自不同文化的新鲜血液 ,提升了东京与世界的联系。此外 ,东京在各类全球城市排名中位次较高 ,在国际上享有一定知名度与美誉度。东京在 2018 年全球最宜居城市排名中位居第二 ,在 2014 年猫途鹰(Trip Advisor) 世界城市调查中位居第一 ,在 2017 年全球电力城市指数排名中位居第三 ,在 2017、2018 亚太未来城市排名中位居第二 ,在全球金融中心指数(GFCI 23) 排名中位居第五。最重要的是 ,东京还获得了 2020 年奥运会和残奥会的主办权。对于东京而言 ,以多边及网络化为特征的城市外交在很大程度上已成为其城市发展战略的一部分 ,其城市多边与网络化建设的重点包括坚定而一贯的政治领导和加强公众对城市在全球议程中作用的理解两个方面。虽然 ,其城市主导的对外交往活动分双边外交和多边外交两套框架 ,但显然后者是其在未来主要的发展方向。第一 ,东京将其城市多边与网络化建设嵌入了区域机制中。东京的多边城市外交则侧重于在亚洲

^① 赵可金、陈维《城市外交:探寻全球都市的外交角色》,《外交评论》2013年第6期,第61~77页。

主要都市网(Asian Network of Major Cities 21, ANMC21) 框架下开展合作、积极参与多边城市论坛、主办国际会议等方面。第二, 东京重视加强同其他区域及国际城市的交流与协作。近年来, 东京城市外交活动频繁, 市政府官员在2017~2018两年分别出访巴黎、新加坡、平昌、伦敦等城市, 与外国政要会面高达98次。通过这些会面, 东京作为联系的枢纽, 逐步建立起在未来城市多边网络机制中的中心地位。第三, 东京利用其作为日本首都的便利, 重视加强同各国驻日使团的联系。目前, 东京定期向外国代表团介绍包括城市规划、公共交通、备灾、公共卫生等方面在内的 TMG 政策; 与驻东京的外交使团和代表处合作并开展大使年度会议商讨灾害管理。第四, 东京积极承办重要国际会议。2019年日本举办市长峰会(U20)。本次峰会的主题包括可持续发展、社会融合与包容性、经济增长等, 旨在通过交流关于如何应对世界城市面临的全球问题的想法, 为二十国集团讨论做出贡献。第五, 东京注重提出可能引领潮流的创新性议题与理念。目前, 东京已提出了“东京都市政府的自动驾驶计划”、“东京实现包容社会的倡议”等发展理念与方向, 为增进东京的吸引力与推动其城市外交多元及网络化的发展做出努力。总体而言, 东京在城市多元与网络化领域的起步较早, 到目前为止也取得了较为显著的成果。在外交理论与民间外交实践不断发展的背景下, 加之日本历来有重视公共外交、民间外交等多样化外交形式的传统, 东京或借由其承办2020年奥运会的契机进一步提升其城市多边与网络化建设, 谋求在国际事务中更高的话语权与影响力。

巴黎是欧洲的重要城市之一, 同样重视推动新型民间外交及城市外交实践的发展。与东京相似, 巴黎在经济、文化与国际影响力方面同样具有发展新型民间外交的优势与潜力。作为一座充满创造力和号召力的城市, 巴黎致力于可持续发展、创新、提高生活水平和合作共荣, 每年赴巴黎观光的外国游客约8700万人。同时巴黎致力于创新, 并且是2024年奥林匹克主办城市, 主题为清洁和可持续的竞争。目前, 巴黎致力于在国际行动中根据文化交流、体育赛事、国家访问、国际代表团来访等方面的需求, 着重思考创新、城市生态、文化、健康、气候和国际支持, 并重视与其他全球城市的网络化联系。第一, 从城市发展来看, 近年巴

黎政府与墨西哥、韩国、日本首脑会面,谋求构建一个星球峰会。同时,巴黎倡导或发起了多个城市平台,其中包括联合主办了市长峰会,与国际法语协会合作,聚集世界 221 个城市旨在推广法语,通过世界城市和地方政府联合组织(UCLG)、C40 和经合组织冠军市长,来促进包容性增长。第二,从国际合作来看,巴黎一直致力于解决经济发展、城市化、文化、气候与水处理、健康、急救、人权等方面的问题,且每年投入 650 万欧元,建立了 70 多个合作项目。巴黎积极响应联合国可持续发展目标,在急救方面自 2014 年起投入 107.5 万欧元给法国非政府组织救助战争受难者、移民和难民。在健康与流行病治疗上,巴黎支持在非洲的法属国家的儿童计划与物质保护,承诺打击妇女贩运和保护她们,特别是年轻妇女移民免遭性虐待和剥削,在艾滋病治疗上自 2001 年起投入 2900 万欧元。2018 年来自 25 个国家(大部分在欧洲) 19 个组织的 29 个项目得到了巴黎的支持。在供水、卫生、污水处理等方面,提出国际倡议——《供水与卫生》,并每年提供 100 万欧元的预算,在 30 个国家共 70 个项目中总共投入 700 万欧元,有 75 万欧元用于支持家庭废物处理、洁净水获取和卫生等方面的项目。第三,从科技合作来看,巴黎在建筑、道路、交通、住房、遗产、绿色区域、清洁、健康等方面均邀请了多方专家参与,并支持发展与各个组织,包括外交和欧洲事务部、欧洲委员会、法国法兰西开发署的技术和财政伙伴关系。第四,从文化交流来看,巴黎作为欧洲重要的文化中心之一已经与 40 多个国际城市开展文化交流与共同发展,串联 RENDEZ-VOUS 文化交流。此外,巴黎是避难之城,作为难民国际城市网络(ICORN)成员为国际艺术家提供保护。第五,从气候治理来看,巴黎自 2007 年便开始制定气候计划来应对气候变化、空气质量和可持续发展等问题。2015 年,联合国巴黎气候变化大会(COP21)在巴黎举行。通过倡导全球城市联盟、积极参与全球前沿议题的治理以及加强与世界的科技、文化纽带,巴黎增进了与其他全球城市的网络化联系。城市多边与网络化建设,在很大程度上提升了巴黎在国际交往活动中的影响力,从而推动了法国民间外交向更多元、更立体的方向发展。

伊斯坦布尔是土耳其乃至中东地区的重要城市,其 2017 年的生产总值约为

2.5 万亿美元, 占土耳其生产总值总量的 38%。旅游收入约占其生产总值的 35%, 是世界第 8 大最受欢迎城市。伊斯坦布尔拥有 40 座友好城市, 目前已经签订 20 份合作议定书和 23 份谅解备忘录, 对土耳其的国家预算贡献达 44.9%。目前, 伊斯坦布尔的民间外交成果颇丰, 其民间外交的手段符合当代需要的民间外交动态方法, 将伊斯坦布尔成功的城市政策与实践推荐给不发达国家和发展中国家, 并基于合作伙伴关系建立与外国政府与领事团可持续的对话。伊斯坦布尔通过包容性和多维民间外交倡议为世界和平做出贡献并提升伊斯坦布尔的全球形象。其城市合作侧重技术、文化、外交领域, 并且以学习者、发展者和信息提供者的角色参与其中。第一, 在技术方面。作为学习者, 伊斯坦布尔积极借鉴其他世界城市的最佳实践, 对具有最佳实践的城市进行技术访问, 进而对伊斯坦布尔城市生活中的同类实践进行分析、整合和改编; 作为发展者, 伊斯坦布尔分析其自身城市的要求, 考虑其城市的特色, 从其他城市的新技术和经验中获益。作为一个信息城市, 伊斯坦布尔将自身定位为合作的开放城市, 在与其他国际城市分享经验的同时, 提供技术培训, 并在需要的时候供应设备。第二, 文化方面。作为一个多元文明融合的城市, 伊斯坦布尔重视文化适应, 在外国城市组织伊斯坦布尔文化活动, 将其文化表演团体派往外国, 同时举办外国文化活动, 为外国文化表演团体分配文化中心。第三, 在外交方面。作为民间外交的中心, 伊斯坦布尔近年来接待各种外交代表团和每年主办国际活动, 实施对外国中央或地方政府进行外交访问活动, 并组织联合国际活动。此外, 伊斯坦布尔还是世界上第三个拥有最多领事使团的城市。目前, 伊斯坦布尔的民间外交有四个较为明确的发展方向。第一, 作为土耳其重要的地方支柱实施积极外交政策举措; 第二, 民间外交视角超越城市关系; 第三, 积极参与国际地方政府组织; 第四, 与国际组织的密切和可持续合作。伊斯坦布尔的民间外交无疑将进一步为该城市乃至整个土耳其的发展产生重要的影响。虽然, 伊斯坦布尔的国际影响力相对于东京及巴黎较小, 但通过多元化、网络化的城市平台建设, 这一城市在未来将能够在区域乃至全球所关注的议题与领域中发挥更为关键的作用。

三、多元化与网络化:中国民间外交在新时代的特征

在国际民间交往形式不断创新以及中国经济社会继续发展的情况下,近年来中国的民间外交也逐渐出现了多元化和网络化的两重属性。这表现在民间外交主体、内容以及对象的多元化以及实施方式的网络化。官方外交一般侧重于政治领域,而民间外交可涉足的领域则涵盖社会生活的各个方面。民间外交的主体是人,目的是改善民意基础、促进相互理解、塑造良好认知。俞新天提出民间外交主体包括非官方的机构、组织和个人。^①也有学者认为民间外交的主体是人民团体、地方政府、社会组织、教育机构、新闻媒体和各种民间组织。^②因此民间外交的主体具有人民性的特征,即民间外交以人民为主体,将人民作为工作对象^③。民间外交的实施者涵盖了半官方机构和团体,以及企业、社会组织、研究机构、个人等各种主体,活动的领域涉及经济、科技、文化、教育、福利等各个领域,形式灵活多样。与官方外交不同,民间外交的交往对象不受国家关系和外交制度的制约,交流和沟通的主题较少受官方意识形态和既定政策的影响。另一方面,民间外交出现网络化等形式创新。与官方外交不同,民间外交不是通过外交谈判和签订各种条约、协定来规范双方的权利和义务,而是通过不拘形式的平等协商和交流来自愿增进双方的理解和信任,而且双方合作和交流的手段也没有固定的模式。民间外交的主体通过网络和多边平台不断推进全球民间互动和友好关系。

第一,新时代下中国民间外交的特点表现为多元化。作为中国在外交领域的重要创举之一,民间外交本身与公共外交并非是完全互斥的概念。在新中国成立初期,民间外交作为正式外交行为的重要补充,一定程度上另辟蹊径地促进了中国与西方国家官方关系的形成。因此,新中国民间外交的实践本身便体现出非政府的一些力量在外交中的运用。当前,随着发展与开放程度的提升以及

① 俞新天《论新时代中国民间外交》,《国际问题研究》2017年第6期,第40~55页。

② 韩光明《公共外交与民间外交的特点分析》,《公共外交季刊》2013年第1期,第67页。

③ 蔡拓、吕晓莉《构建“和谐世界”的民间力量——关注中国民间外交的发展》,《学习与探索》2006年第6期,第59~64页。

参与全球治理的深入,中国民间外交发展出现了由外交权力下放而出现的外溢现象,即由于非政府行为体与外部世界联系的不密切,中国民间外交由单一政府主导向政府与企业等市场行为体、非政府组织等社会行为体协作进行的转变,中国民间外交的动力机制开始从中央发起、地方配合,向央地互动转变。中国社会组织成为民间外交的主要组成部分。新中国成立初期,中国社团组织是同与中国体制相近的社会主义国家友好往来的重要主体,改革开放以后,社会组织的对外交往活动也逐渐转型,在推动文化和人员交流中的作用突出。^①在参与全球治理过程中,“作为正在崛起中的新兴大国,在提供全球公共产品方面,中国正面临国际社会的更高期待”^②。中国不仅需要民间外交主体在重大国际场合以非官方的形式讲述中国的政策与行动,传播国际合作和全球治理理念,促进中国与世界上的人文交流,也更需要民间外交主体参与全球公共产品的生产与传播。^③

第二,由于新时代民间外交主体的多元化,中国民间外交所关注的领域也出现了扩展与外溢。以中日邦交正常化中的芭蕾外交为例,1972年上海舞剧团在日本进行的《白毛女》等一系列芭蕾舞剧表演活动,性质上虽然属于文化交流活动,然而这一行为本身却更多的强调其所承载的改善中日关系的政治意义。由此可见,传统民间外交主要围绕着政治领域进行,对外交往活动的目标也更多的服务于促进外国民众对本国的了解与好感度的提升,进而为两国的政治关系奠定良好的民众基础。然而,在当今企业、社会组织乃至个人越来越多参与民间外交的情况下,其所关注的议题也在很大程度上被纳入了民间外交的议程。企业最关注经济利益,社会组织及个人可能关注社会发展、知识传播、文化交流、环境保护等,因此这些传统上被视为低级政治领域的议题越来越多地被纳入到中国民间外交关注的范畴,政治议题不再处于绝对压倒性地位,而民间外交的议题同样呈现出多元化趋势。

第三,在新时代中国外交实践中,民间外交向网络化转变体现在注重增强城

① 周鑫宇《全球治理视角下中国民间外交的新动向》,《当代世界》2018年第5期,第32~35页。

② 孙海泳《境外非政府组织因素对中国外交的影响及其应对》,《国际展望》2018年第1期,第51~69页。

③ 刘建飞《新时代中国外交战略基本框架论析》,《世界经济与政治》2018年第2期,第4~20页。

市—企业—社会组织的纽带联系。随着外交权力从中央到地方的逸散以及民间外交中央地协调模式的开展,地方与城市在民间外交中拥有了更多的灵活性与自主权。在这一过程中,地方与城市的创新能力得到充分调动,地方与城市的国际交往动力将从传统的旅游“引进来”、贸易“走出去”,向双向的、更综合的、包括旅游、贸易、城市治理经验分享、社会主体驱动等多元动力发展。在这中间,民间外交愈发呈现出从单向到双向、从双边到多边、从人文到治理、从说服到体验、从活动到机制的特征。同时,民间外交的不同行为体间纽带的加强,也促进不同民间外交项目间的协调配合与信息分享。民间外交研究机构在其中起到了沟通政府、企业、社会组织不同行为体,在政治、经济、文化、社会、生态等不同领域开展民间对外交往活动的桥梁作用。以上海为例,上海运用民间外交中的外交纽带功能,曾几度促进了城市经济社会建设与民间友好关系的发展。例如,上海市市长国际企业家咨询会议的初创成员在国际社会对我质疑的情况下,曾帮助上海开展经济社会建设,其成员单位在上海发展关键阶段给予智力支持和国际声援。上海市对外友好协会及日本联谊会也以白玉兰奖为纽带,团结了日本民间友好人士和团体,并在中日关系面临困难的情况下,运用民间外交中以民促官,以经促政,逐渐增加日本社会对华友好的正能量。2018年,上海承办的第一届中国国际进口博览会同样是其作为外交纽带的体现。在这一重要的国际活动中,上海自身作为主办城市,为各国政府官员、企业家提供了交流与合作的平台,同时也在很大程度上提升了上海在各国交往中的影响力。从科技民间外交网络来看,上海拥有一定的国际科技交流网络。上海对外科学技术交流中心已经与澳大利亚维多利亚州、昆士兰州驻上海代表处,日本大阪府、大阪市、横滨市驻上海代表处,法国罗阿大区驻上海代表处,意大利米兰商会等国际机构建立了稳定而良好的合作关系。从文化民间外交网络来看,上海运用人文、艺术等领域活动为城市对外交往做出了重大贡献。文化艺术是人类共同的语言,在当下及未来的城市交往中,上海将继续发挥其在人文、艺术领域的优势,引领中国的民间外交。上海社会科学院世界中国学研究所主办的青年汉学家项目也增进了汉语文化在全球的纽带联系。

因此,本文认为,自党的十八大以来,中国国家的利益、内涵和外延都在发生

改变,这使得中国拓展国家利益的手段要相应地变得更加多元。当前人民友好已经成为促进世界和平与发展的基础力量,是实现新型国际关系和人类命运共同体的基本前提。民间外交是增进人民友谊、促进国家发展的基础性工作,也是我国总体外交和党的对外工作的重要组成部分。十九大以来中国全方位外交布局深入展开,民间外交作为中国特色大国外交的重要部分进一步发展,形成了全方位、多层次、立体化的外交布局,为我国发展营造了良好外部条件。中国加强同各国政党和政治组织的交流合作,推进人大、政协、军队、地方、人民团体等的对外交往,通过民间外交密切与世界民众之间的联系,从而推动构建人类命运共同体建设。习近平总书记在2018年中央外事工作会议中强调,对外工作是一个系统工程,政党、政府、人大、政协、军队、民间等要强化统筹协调,各有侧重,相互配合,形成党总揽全局、协调各方的对外工作大协同局面,确保党中央对外方针政策 and 战略部署落到实处。^① 总体而言,新时代中国民间外交的发展有着明显的外溢现象,其具有多元化与网络化的特征。多元化主要体现在民间外交主体以及关注议题与领域的多元化,而网络化则表现为多边外交平台的运用以及城市—企业—社会组织的纽带联系增强。这种由政府、市场、社会三者共同推进的多领域民间外交行为,其网络化的结构使得其能够在世界舞台上扮演更为重要的角色、发挥更为重要的作用。

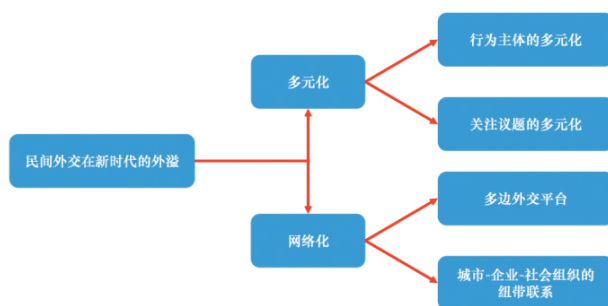


图2 民间外交在新时代的外溢

图表来源: 作者自制。

^① 习近平《努力开创中国特色大国外交新局面》, http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/23/content_5300807.htm。

综上所述,中国发展多元化与网络化的新时代民间外交,是中国自身发展以及参与全球化和全球治理的程度不断深入,并在其中发挥愈发关键作用的必然反映。一方面,随着中国经济社会的进一步发展,生长于中国本土的商业组织与社会组织将显现出巨大活力,中国企业及中国非政府组织走出国门、走向世界进而发挥影响力将极大贡献于中国民间外交实践的发展。另一方面,随着体制改革的进行,中央权力将出现一定下放,而地方自主性与发展活力将进一步增强。因此,城市等次国家行为体也将在新时代民间外交中发挥更为重要的作用。

当前,中国民间外交已出现了多元化与网络化趋势。中国企业等市场行为体与各个领域的社会组织在“一带一路”倡议下进一步的走出国门,上海、北京等一线城市对外交往正有条不紊的展开。在此基础上,多元化与网络化建设必然成为中国未来民间外交的行进方向。具体而言,中国民间外交可能会向以下方向进行新的拓展。第一,中国的民间外交实践,对内将进一步与国家总体对外战略协调,而对外则可能进一步嵌入区域及全球重点议题与治理领域之中。第二,企业等市场行为、非政府组织及普通民众等社会行为体在对外交往中的重要性将进一步提升,与从中央到地方的各级政府相互配合,从不同层次共同参与国际、地区事务与全球治理。第三,城市与地方展开的城市外交,将成为中央政府层面国家外交的重要补充与支持,进一步发挥地方层级在对外交往中的作用与影响。

发展新时代的民间外交是“一个综合性的系统工程”^①,是不断深化拓展的中国改革开放与全球治理的世界潮流共同决定的。在借鉴吸收国际民间外交实践发展前沿经验的基础上,结合中国具体的实际国情,推动民间外交实践中主体、领域多元化以及结构网络化发展,对中国发展多层次、立体化的外交体系无疑至关重要。

① 李进军《中国特色民间外交:认识与建议》,《公共外交季刊》2013年第4期,第1~9、124页。

JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS

(No. 5. 2019)

Contents

China's Diplomacy

3 Diversification and Networking: Research on Development of People-to-People Diplomacy in the New Era

Abstract: People-to-People diplomacy lays stress on reinforcing people's understanding and trust through common people's exchange and communication and establishing and expanding friendship and cooperation beyond the real political and economic interests. Based on the common philosophy of human civilization and universal values, such mutual exchange not only enjoys strong vitality and extensive social coverage, but also lays a solid foundation for inter-state relations and international cooperation. The new changes in world politics raise new requirements for people-to-people foreign exchange activities in various countries. In this context, the development of global people-to-people diplomacy practices also demonstrates some new forms and new features, which sets forth the new higher requirements for ideas and practices of China's people-to-people diplomacy. Players of people-to-people diplomacy have both characteristics of orientation to people and limitation. In the wake of world multi-polarization, economic globalization, cultural diversity and social informationization, players of global governance turn more and more diversified, while people-to-people diplomacy exerts ever-increasing influence. With the continuous progress in reform and opening-up and the rapid development of the economy and society, China and the rest of the world advance the mutual connections, interactions and influences in various fields, such as politics, economy, culture, science, technology and environment. All facets of Chinese society are also increasingly involved in China's foreign exchange activities and play an increasingly important role. In this context, diversification and networking indicate the development direction of China's people-to-people diplomacy in future.

Keywords: new era, people-to-people diplomacy, diversification, networking

About the Author: Yu Hongyuan is Director and Research Fellow at the Institute of Comparative Politics and Public Policy, Shanghai Institutes for International Studies.

Yu Hongyuan

• 155 •