

# 民间外交的内涵与特征： 以新中国的基本经验为考察

中国共产党人在新中国的外交实践中长期使用“人民外交”的提法。随着越来越多的国家与新中国正式建立官方外交关系，政府间外交成为发展和推动国家间关系的主要形式，“民间外交”开始得到越来越普遍和广泛的使用，而“人民外交”及其意识形态色彩则在配合国家总体外交的理论探索和政策调整过程中逐渐淡化。本文基于新中国的外交实践，对“国民外交”“人民外交”“民间外交”“公共外交”之间的区别和联系进行了梳理，厘清了“民间外交”的概念。

■ 张胜军/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.04.004

自古以来，“得民心者得天下”，深谙此理的中国共产党人将之创造性地运用到国际关系之中，广泛开展民间外交活动，为新中国的创建和发展开拓了广阔的外交天地，为增进中国人民与世界各国人民的友谊发挥了重要作用，谱写了新中国民间外交“友好”“和平”和“发展”的辉煌篇章。在当今新的时空背景下，民间外交具有更加重要和全面的意义。然而，民间外交迄今未形成一个得到公认的定义，民间外交与公共外交之间的边界和关系仍不清晰。本文拟以新中国的基本经验为考察，探讨民间外交的内涵和特征。

## 从“人民外交”到“民间外交”

从历史渊源上看，新中国“民间外交”一词与民国时期的“国民外交”和建国初期“人民外交”的概念密切相关。在中国两千多年的封建王朝中，没有国民或公民的概念。近代以来，随着以现代民族国家为基本单位的国际政治秩序在全球范围内确立，表征现代国家之人民权利的国民身份才开

始在中国出现。梁启超十分看重“国民”的重要性，在他看来，只有有了“新国民”才能有“新国家”，他还说“凡一国之能立于世界，必有其国民独具之特质”<sup>[1]</sup>。“国民外交”一词约最早出现于20世纪初，此后国民外交思想得到进一步发展，特别是在巴黎和会和华盛顿会议期间，以及此后的五卅运动和废除不平等条约运动期间，开展了以非对抗性的外交运动、对抗性的外交运动及合作性的个人（或团体）外交活动等，使“国民外交”思想深入到普通国民之中。

中国共产党领导开展的“人民外交”在语意上继承了“国民外交”某些成分，但又高于“国民外交”。这是因为“人民”一词具有特殊的政治意涵，体现的是人民当家作主的人民民主专政性质，所以“人民外交”一词从一开始就具有两层含义：第一，区别于只代表统治阶级或某一政治集团的利益并反映统治阶级或该政治集团主张的外交手段或活动，从根本上说是代表人民利益的外交活动就是“人民外交”<sup>[2]</sup>，人民政府可以从代

表人民的根本利益出发开展“人民外交”；第二，人民独自或自行组成人民团体开展灵活多样的“人民外交”活动。可见，与强调“外交本体实在国民”，“‘民气’为外交之后盾”这种思想的“国民外交”不同，“人民外交”则突出了人民高于一切的主体性，其行为主体不容分割而是辩证统一的。

“民间外交”的正式提出是在1972年中日建交前后<sup>[3]</sup>。随着越来越多的国家与新中国正式建立官方外交关系，政府间外交成为发展和推动国家间关系的主要形式，“民间外交”开始得到越来越普遍和广泛的使用，而“人民外交”及其意识形态色彩则在配合国家总体外交的理论探索和政策调整过程中逐渐淡化。然而，这并不意味着民间外交完全割裂了与人民外交的内在联系。正如曾任国务院副总理兼外交部部长的陈毅所指出的：“中国的人民外交，是通过政府外交和民间外交两种形式来实现的。这两种形式的密切结合和灵活运用，构成了我们人民外交的体系，成为我们对



1971—1972年，中、美两国乒乓球队互邀访问，开启了中美友好交往的大门，这在中美两国关系史上被誉为“乒乓外交”。1971年4月14日，周恩来总理会见应邀前来我国进行访问的加拿大、哥伦比亚、英格兰、尼日利亚和美国的乒乓球代表团全体成员。图为当日周恩来总理和美国乒乓球代表团全体成员合影。前左五是格雷厄姆·斯廷霍文团长。

外工作的最大特色。”<sup>[4]</sup>可见，中国的民间外交是在新中国外交局面打开后继承“人民外交”的新形式，只不过与政府的正式外交有了较为具体的分工，不再要求官方待遇且不具备交涉国家利益的正式外交授权。民间外交正是在该意义上成为国家整体外交的有机组成部分。

### 民间外交的内涵和定义

由于长期以来人们只是约定俗成地称呼民间外交，正式文件中缺少权威的界定，加上中国民间外交事实上是由执政党中国共产党领导下的由人民团体和民间共同参与的对外活动，似乎不完全等同于普通语义上的“民间”，由此引发了诸多对民间外交定义的争议。

笔者查阅了不少国内学界关于民

间外交的“定义”，发现除了少数例外，多数“定义”是从三个维度来界定民间外交的。

第一，从主体上而非性质上区分和强调民间外交的非官方性。有的“定义”为强调民间外交的非官方性，还明确列出了不具有国家外交正式资格的法人组织或自然人如非政府组织、跨国公司和个人等。从民间外交的主体来界定的主要原因是“民间”一词在语义上具有明确的非官方指向，特别是为了与国家间传统上已经高度仪式化和程式化的官方外交进行区分，这样的界定显然是有一定道理的。从民间外交的主体而非对象来加以界定的另一个原因是，民间外交的对象十分广泛，包括一切非本国的其他国家和地区民众、官员、政府机构、社会团体以及国际组织和跨国非政府组

织等。

第二，从国家的角度即从配合官方外交目标或维护国家利益上去界定民间外交。例如，有的“定义”就把民间外交界定为根据多方面的国家利益需要配合政府外交而进行的对外交往活动，甚至还有有的把为弥补本国官方外交行为不足，做那些政府不愿做、不便做或者不能做的事。维护国家利益的提法或许有助于使民间外交更契合当下国际关系实践的现实主义取向，而且从早期民间外交的“以民促官”“民间现行”实践来看，配合官方外交目标更是顺理成章。

第三，为了与民间往来、交流相区分，强调从动机和客观效果上加以甄别。例如，有学者就认为民间外交是指具有明确外交目的的民间对外交往和交流活动，它不同于一般的人员

往来和文化交流，而是特指那些属于民间层次的外交活动，它与政府所从事的官方外交是相对应的，强调的是外交活动参与主体的非官方性质。还有学者强调只有那些主观上具有服务国家利益或政府外交目标的，或者客观上产生了有利于国家利益和官方外交目标效果的民间国际往来、交流和活动才可以称作民间外交。

然而，如果仅从这三个维度来定义民间外交必然是失之偏颇的，因为这三个维度较为孤立和静止地看待民间外交，而没有历史性地认识民间外交的性质和价值，尤其是割裂了民间外交与人民外交的内在联系。

首先，如果只从主体上而非性质上区分和定义民间外交，从事民间外交的主体只能是非官方性的团体或个人，那么，新中国成立以后直到 20 世纪 70 年代之前的人民外交就不是民间外交，而且此后官方或半官方的人民团体所从事大量对外交往、交流活动也不是民间外交，而这明显与事实不符！可见，是否是民间外交行为不能简单地从主体上进行判定，而要考虑其性质，尤其不能割裂民间外交与人民外交的内在联系。其实，如果从民间外交是对人民外交的继承和发展的角度来认识，上述难题就会迎刃而解。

其次，作为国家整体外交的组成部分，民间外交当然有配合官方外交目标或维护国家利益的责任和义务，但如果只是这样理解民间外交的任务或目标则失之偏颇。周恩来总理指出：外交工作虽然是“以国家为对象”，“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”<sup>[5]</sup>。毛泽东、周恩来、邓小平等第一代、第二代领导人多次

阐述了人民外交和民间外交的根本任务是争取人民，通过增进中国人民与世界各国人民之间的友谊推动国家关系的发展，充分说明了在处理人民友谊和国家利益之间关系的时候，我们的态度是辩证的，而非只强调其中的一个方面。

最后，为了与民间往来相区分，而试图从动机和客观效果上加以甄别的做法其实并不具有任何可操作性。且不说我们根本没有办法去判断主观动机是什么，即使所谓的客观效果目前没有任何评价的标准和程序。由于民间往来有促进相互了解和增进友谊的作用，有人据此认为广义上的“民间外交”就是民间往来，但这种看法忽视了民间外交是有组织的行为，显然也是不可取的。

可见，定义民间外交必须切合新中国民间外交的基本经验，深入考察民间外交对人民外交的继承和发展，必须强调人民的主体性及其不可分割的特征，特别是要处理好国家与人民的辩证关系。习近平同志 2012 年 5 月在会见全国侨联第十届全国理事会代表时指出，“民间外交是增进人民友谊、促进国家关系发展的基础性工作，是国家总体外交的重要组成部分”。他还特别强调要树立人民的主体地位，指出“坚持人民主体地位，发挥人民首创精神，着力解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，不断让人民得到实实在在的利益，充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性”。坚持人民的主体地位是充分发挥人民在开展民间外交中的自主创新精神的前提。从该意义上说，新中国民间外交对人民外交的继承和发展就是既要坚持人民的主体地位，又要为发挥人民的自主创新性提供法律

性、制度性和机制性的保障。

据以上分析，笔者认为新中国民间外交 (People to People Diplomacy) 的定义应该就是“中国共产党领导下，通过增进人民之间的友谊，推动国家关系发展的对外交往和交流活动”。这一定义虽然简洁，却宗旨明确、内涵丰富。在定义中明确民间外交是在中国共产党领导之下的表述，符合新中国民间外交的基本经验，避免了从主体上界定民间外交而产生的自相矛盾。实际上，民间外交正是因为有了党的领导而与普通的民间往来区分开来，从而在组织上、制度上和机制上保障了民间外交发展的活力。定义中的民间外交宗旨继承和发展了人民外交思想，正确处理了增进人民友谊与推动国家关系发展的辩证关系，既树立和坚持了人民的主体地位，又为民间外交自觉配合政府外交目标和服务国家利益提供了依据。

### 民间外交与公共外交的 区别与联系

民间外交之所以成为中国共产党在国际关系中的创举，主要是因为中国共产党人在国际关系中坚持人民的主体地位和不可分割性。在以主权国家为最重要行为体的现当代国际体系中，流行的是以国家为本位的思维和学说，甚至现代的外交概念也是在现代民族国家的基础上形成的。然而，在民族国家这一“想象的共同体”内部却存在着对立的政党和利益阶层，“人民”处于分裂状态。与此不同的是，坚持人民民主专政的新中国成立后即制定了立足于人民，着眼于人民，寄希望于人民的外交方针，从历史唯物主义的基本立场出发，成功地将统一战线思想运用于外交领域，从而开

创了特色鲜明的民间外交。在新中国民间外交的实践中，人民从来都是一个整体而不是相互割裂的。所以，以人民为主体才是新中国民间外交的本质。这一本质也正是我们今天分辨和区分中国民间外交与其他外交形式的出发点。

公共外交一词自20世纪90年代初进入中国，进入新世纪后逐渐升温，于2010年前后达到高潮。随着十八大报告明确提出“扎实推进公共外交和人文交流”的要求，国内不少高校成立了公共外交研究机构，2012年底，中国公共外交协会正式成立。应当说，公共外交是新形势下完善我国外交布局的客观要求，是我国外交工作的重要开拓方向。但是，由于公共外交的内容和目标与民间外交有诸多重合和相似之处，关于二者的关系也引发了不少争论，出现了诸多相互矛盾和混乱的观点和看法。如不少人依然从主体上简单地区分二者，认为公共外交是政府所从事的，针对国内外民众的信息、文化的传播、交流活动，而民间外交则是非官方性质的纯粹民间行为。还有观点甚至认为公共外交包括民间外交，民间外交是公共外交一个组成部分，或者民间外交就是公共外交。笔者认为，出现这些观点和看法的根本原因是不能在客观认识民间外交的基础上深入辨析二者的区别和联系。

首先，民间外交与公共外交的理论渊源和性质不同，二者不可混为一谈。如前所述，民间外交是中国共产党和新中国外交的一项创举，它以人民为主体，以增进人民之间的友谊为宗旨，进而推动国家间关系的发展。其理论渊源是辩证唯物主义的基本立场，统一战线思想和人民主体论，性质上是超越国际体系的人民友谊，即

无论国际体系如何变化，人民之间的友谊与和平是永恒的，会持久地推动和改善国家关系。公共外交这一概念则出自美国，性质上没有超出国家外交范畴，历史性地承继了美国冷战时期对外宣传理论，本质上属于特殊的政府行为。但随着信息沟通技术的通畅以及国际交流日益增强的需求，包括中国在内的许多国家开始把公共外交提上日程。可见，公共外交是各国通行的一种外交形式，而民间外交则形成了中国独有的传统和特色。

其次，从行为特征上来看，公共外交通常是政府为了实现一些短期的外交战略或政策目标（如提升国家形象等），而直接或借助非政府行为体机构间接地通过双、多边对话、信息传播、文化交流以及舆论引导等方式，影响或改变国内外民众及各种集团的价值观念。而民间外交的行为特征则是通过各种灵活多样的方式增进人民之间的友谊，致力于从长远上实现夯实国家关系发展的民意基础和社会基础。一般而言，民间外交实现目标的手段往往不是通过短期内影响或改变他人的观念或价值，而是通过争取人民的压倒性力量而实现目标的。二者在行为特征上的区别是十分明显的。

第三，加强公共外交工作不应冲击或冲淡民间外交工作的价值和意义。公共外交具有短、平、快的优势，其效果往往是可以测量和评价的，所以需要建立一个完备的测评体系。民间外交则在实现长远、重大战略性目标方面拥有不可替代的优势，其效果难以短期评估，但其重大意义又远远超过公共外交。所以二者都是我国整体外交体系中不可或缺的组成部分，其作用可以互为补充。实际上，正是由于我国长期重视开展民间外交，才

需要通过公共外交来加强政府在对外交往中的主动性和灵活性，一定程度上补位由于民间外交的工作范围和工作性质所限而可能存在的短板或空档。当然，这些优势和劣势都是相对而言的，民间外交如果做得到位，公共外交工作就可以得心应手。但公共外交做得再好，也不可能取代民间外交的价值和意义。

因此，如果公共外交与民间外交非要做一个区分，笔者认为分工上的区别，而非行为主体上的区别。公共外交需要更多地服务于更为现实和紧迫的国家利益，及时、准确地实现政策信息的传播、交流，并致力于短期内影响或改变他国民众的观念和价值。富于中国特色的民间外交则服务于更为长期和重大的目标，致力于从长远上夯实国家关系发展的民意和社会基础。因此，二者不是对立的关系，而是相互配合的关系，只要充分发挥各自的优势，这些分工其实也是多余的。灵活运用政府外交、民间外交和公共外交相辅相成，对于当代中国而言都是必不可少的。■

（作者系北京师范大学中国民间外交研究中心主任，政府管理学院教授，博士生导师）

（责任编辑：徐海娜）

[1] 《梁启超全集·新民说》第2册，北京：北京出版社1999年版，第675页。

[2] 王玉贵：《试论周恩来民间外交思想》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》，2007年第4期，第116页，见注释1。

[3] 李进军：《中国特色民间外交：认识与建议》，载《公共外交季刊》，2013年冬季号第3期（总第16期），第2页。

[4] 楚图南：《从事人民外交工作的回忆》，载中共中央党史研究室编《中共党史资料》第47辑，北京：中共党史出版社1993年版，第94页。

[5] 中华人民共和国外交部外交史研究室编：《周恩来外交活动大事记（1949～1975）》，北京：世界知识出版社1993年版，第148页。