

中国外交转型与制度创新

张清敏 杨黎泽

摘要 全球化时代的外交在经历复兴，也面临多方面的挑战。随着外交议题向其他领域扩散，外交制度呈现“分散化”和“集中化”两个显著的趋势。通过关注和追踪中国外交部新闻发布会的情况可以发现，发言人回答记者问题的内容和方式方法，从一个侧面反映了外交议题扩散的方向、规律和特点，也折射出新时代中国外交在国家层面上协调需求的增加和外交部职能的转型。中国共产党的领导是中国外交制度的特色和优势，在应对外交转型所面临的挑战时应加强政治领导、统一思想，完善组织领导、突出协调，强调顶层设计、狠抓落实，这些都是当今中国外交制度创新的主要内容和方向。

关键词 外交转型 中国外交 外交职能 外交部新闻发布会 制度创新 新时代

外交自诞生以来，从未像当前这样重要，也从未像今天这样受到广泛关注。外交更加重要，是因为全球化使国家间的联系更加密切，国家间的合作不仅关系各国的根本利益，也与每一个人的切身利益息息相关。外交不再只是职业外交官的专业工作，而成为国家元首和政府首脑亲力亲为的国家大事。此外，新媒体对外交的广泛报道和关注也把外交推向普通公众。公众的广泛关注导致对外交学的更多研究，各种各样的外交应运而生，外交迎来了复兴。^①

外交复兴的另一面是，外交从来没有遇到当前所面临的巨大挑战。面对如雨后春笋般出现的各种形式和领域的外交，有学者指出，“当什么都是外交的时

* 张清敏，北京大学国际关系学院教授；杨黎泽，北京大学国际关系学院外交学专业 2016 级硕士研究生。（北京 100871）

① [英] 斯图尔特·默里：《外交学的复兴》，《国际政治研究》，2012 年第 4 期。

候，外交就什么都不是了。”^①的确，当前给外交下一个明确的定义更不容易了。当今外交所面临的挑战是全方位的，包括外交行为体的增加、外交规范的更新、沟通方式的变化和外交制度的转型等。^②当代外交行为体、规范和沟通渠道的转变，使外交与国际政治的其他领域结合起来，催生了一些新的研究领域，如全球治理、新国际规范的产生以及公共外交等领域，且在这些方面已有诸多研究成果。^③

但是，真正能够体现外交的本质以及当今外交转型所面临的挑战，是以外交部为代表的外交制度所面临的转型和挑战。本文把中国外交的转型放在世界外交转型潮流的大背景下，梳理有关中国外交制度转型的相关研究成果，通过对2010年以来外交部发言人在例行记者会上的答记者问进行内容分析，探讨当今中国外交制度转型的方向、基本特点和政策含义，并在此基础上探讨中国外交制度的优势和创新趋势。

一、外交制度转型的世界性趋势

外交制度的最初形态是驻外使节，随着驻外使节数量的增加，产生了专门为驻外机构服务的外交部。外交部成立后很快成为联络和领导各驻外机构的枢纽，在国际上被公认为授权代表国家对外进行交涉的专职外交执行机构。1963年的《维也纳外交关系公约》第41条规定：“使馆承派遣国之命与接受国洽商公务，概应经与或经由接受国外交部或另经商定之其他部办理。”^④该公约以当代外交普遍规范的方式确立了外交部在各个国家外交制度中的核心地位，外交也因此被认为是“国际关系和国际社会中的国家及越来越多的其他行为体在相互关系中代表自己和自己利益的制度和过程”。^⑤

外交部是各国协调国际与国内关系和矛盾的核心，是外交制度和过程的枢纽和组织保障。在全球享有共同的外交文化和外交规范的情况下，各个国家外

① Shaun Riordan, “Stop Inventing ‘New Diplomacy’”, <http://uscpublicdiplomacy.org/blog/stop-inventing-new-diplomacies>, June 21, 2017; Katharina E. Höne, “Would the Real Diplomacy Please Stand up?” <http://uscpublicdiplomacy.org/blog/would-real-diplomacy-please-stand>, July 5, 2017.

② [英] 布赖恩·霍金等：《外交的未来》，《国际政治研究》，2012年第4期，第65—88页。

③ Iver B. Neumann and Halvard Leira, eds., *International Diplomacy: Diplomatic Institutions*, Vol 1; *Diplomacy in a Multicultural World*, Vol 2; *The Pluralisation of Diplomacy—Changing Actors, Developing Arenas and New Issues*, Vol 3; *Public Diplomacy*, Vol 4. SAGE Publications Ltd, 2013.

④ 白桂梅、李红云编：《国际法参考资料》，北京大学出版社，2002年，第195页。

⑤ Paul Sharp, “Diplomats, Diplomacy, Diplomatic Studies, and the Future of International Relations and International Studies”, *International Studies Review*, Vol 13, No 4, 2011, p. 717.

交制度的构成和基本职能是类似的，作为外交沟通体系的关键节点，外交部的职能包括搜集、分析、传播和储存信息，研究和提出政策建议，政策传导和实施，服务和管理等等。^① 这里要强调的是，从诞生至今，不管其职能如何变化，在国家政治生活中的地位多么重要，外交部从来都不是对外政策（国内多称外交政策）的决策机构。

从世界外交发展大势的角度来看，中国外交的转型和面临的挑战并非一个特殊现象，而是世界各国外交转型的一个缩影。早在冷战结束以后，国际上研究外交学的学者就注意到外交部的“信誉遭到质疑”，并开始研究外交部所面临的挑战和转型趋势。^② 近年来，这种挑战有了新的发展，对外交部的批评更为直接和明确。在西方发达国家，有人说它是“外国人的部”（ministries for foreigners），^③ 还有人提出，外交官的作用很可能消失，因为其许多职能要么为国家元首的直接会晤所取代，要么为日益增多的国际公务员机关所替换。在经济能力有限的发展中国家，外交部庞大的开销成为人们批评外交部的另外一个重要理由。^④

随着中国进一步融入国际社会，中国外交具有更多的国际性特征。中国外交部所遭到的批评和指责在中国既不新鲜也不少见。与国外批评外交部是“外国人的部”相比，国内甚至有人称外交部为“卖国部”。^⑤ 继前些年有人批评中国外交“软”和“缺钙”后，近期又有人批评中国的外交队伍“长期以来被翻译们垄断和把持……外交人事整体面貌是严重营养不良加近亲繁殖，许多外交要员缺乏民族自信和气节，缺少战略头脑和实际工作的能力”，“中国的外交人格被‘翻译外交’彻底扭曲了”。^⑥ 对外交和外交部类似的批评与非议在国内网络媒体司空见惯，屡见不鲜。

外交部遭到的批评在国内外具有共性，因为它们所面临的挑战具有共性。从国际外交制度转型的角度来看，当代外交制度存在着“分散化”和“集中化”

① Brain Hocking, "The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System", in Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice*, Oxford University Press, 2013, pp. 129-130.

② *Ibid.*, p. 123.

③ Brian Hocking, "The End (s) of Diplomacy", *International Journal*, Vol 53, No 1, Winter, 1997/1998, p. 171.

④ I. Dettner, *The International Legal Order*, Dartmouth, 1994, pp. 479-480, 转引自黄德明:《现代外交特权与豁免问题研究》, 武汉大学出版社, 2005年, 第2页。

⑤ Li Nan, "Organizational Changes of the PLA, 1985-1997", *The China Quarterly*, No 158, 1999, p. 322.

⑥ 《候峰: 外交部前些年表现不力的根源——翻译当成外交家的误区》, http://pit.ifeng.com/a/20151128/46427105_0.shtml.

两个显著的趋势。^①所谓“分散化”是指，随着国际交往的范围和频度的扩展以及领域的增加，一些工作范围原本仅限于国内的政府部门开始参与对外事务，而且由于这些部门的业务具有很强的专业性，它们在相关业务范围内具有更多的发言权。另一方面，随着全球化的深入发展，地方政府也开始深入参与国际合作。传统上的外交机构只有在外国的派出机构，而没有在国内的下属机构。如今，外交部作为国家对外政策唯一或主要的落实机构的局面发生了变化，其权力在横向上向其他部委分散，纵向上向地方和基层分散，外交部已经沦为为其他专业职能部门和专业人员提供服务的“后勤协调员”（logistics coordinator）。^②

所谓“集中化”是指，由于对外政策和外交的国内影响及政治含义增大，国家领导人不仅是对外政策的制定者，而且在决策之后也频频从幕后走向前台，成为对外政策的执行者。随着首脑外交尤其是首脑访问与首脑会晤在全球兴起，外交部长丧失了作为首席外交官的光环，国家元首或政府首脑成为各自国家的“首席外交官”。^③

中国外交部在这方面所面临的挑战是一个典型。中国国务院目前共有 25 个部委，其中外交部和商务部是专门负责政治和经济领域对外事务的机构，除安全部外，其他部委都设有国际司、国际合作司（局）、国际交流司或外事司等机构，具体负责涉及各自业务领域的对外交往与国际合作事项，它们已经成为各自领域内的“小外交部”。这些部门而不是外交部，在落实中国在这些领域相关政策的过程中发挥着越来越重要的作用，外交部只是对外政策的一个行为体，且未必是最重要的。^④

外交的集中化趋势在中国外交中也有显著的表现。首脑外交已经成为中国外交的主要形式。江泽民主席在任期内访问了 75 个国家，胡锦涛主席访问了 83 个国家，习近平主席在第一个任期的五年内出访 28 次，访问了 56 个国家和主要国际组织的总部。伴随着首脑外交的日渐活跃，外交部在落实对外政策中的

① Brain Hocking, “The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System”, p. 129; Andrew F. Cooper, et al., eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Cambridge University Press, 2013, pp. 16, 107.

② Andres Rozental and Alicia Buenrostro, “Bilateral Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, et al., eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, p. 237.

③ Sir Jeremy Greenstock, “The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and Other Government Departments”, in Andrew F. Cooper, et al., eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, p. 107; 六集大型政论专题片《〈大国外交〉第二集：中国“首席外交官”习近平扩大中国“朋友圈”》，<http://www.chinanews.com/gn/2017/08-30/8318093.shtml>.

④ Linda Jakobson and Dean Knox, “New Foreign Policy Actors in China”, *SIPRI Policy Paper*, 2010, p. 1.

作用下降，其中一个重要表现是外交部部长在中国政治中的地位趋于下降，由新中国成立初期的总理、到政治局委员再到国务委员，进入本世纪以来，外交部部长只是中央委员。与此同时，中央外事领导小组的地位在上升。1958年最初设立中央外事小组时，组长由外交部长担任，后来是国家主席或总理担任，现在则是直接由中共中央总书记和国家主席担任。随着多个涉外领导小组的成立，外交部在对外关系中只是一个被协调的对象，而非对外政策的协调者。

但是，在对外交转型的研究中，国际外交学界和中国外交学研究者之间存在着严重的脱节。国际上对外交制度的研究很少涉及中国外交制度的内容。研究和关注中国外交的学者，不管是中国学者还是外国学者，在观察和研究中国外交时，似乎也并不在乎其与国际外交学研究之间的沟通和相互参照。例如，早期中国学者较多关注的是中国外交制度自身的变化趋势或中国外交制度的历史演变，^①近年来也逐渐关注中国外交机制和行为体的变化。^②这些对中国外交机制演变和转型的研究，勾勒了中国外交制度的变化轨迹，敏锐地挖掘了中国外交转型的特点，但大多属于就事论事，似乎这些变化只是中国独有的，只发生在中国。

国外学者在研究中国外交的变化时，也有类似的特点。美国学者大卫·兰普顿敏锐地观察到，随着“全球化”的发展，中国外交人员“职业化”程度在提高，参与对外事务的部门更加多元，决策权力逐步“分散化”。他把这些变化概括为“全球化”、“职业化”、“多元化”和“分散化”。^③丹麦学者雅各布森等人则关注到中国外交行为体的增加对政策制定者、研究者以及与中国政府打交道的外国政府的含义。^④但是，这些研究并没有注意到中国外交制度在走向分散化的同时，也存在显著的集中化趋势。近年来这些学者开始注意到，中国外交制度的变化不仅仅体现在制度层面上，而且逐步对中国对外政策的执行产生了影响，在一些问题上形成了多种声音，比如在南海问题上甚至出现了“九龙闹

① 白云真：《新中国外交制度的演变与创新》，《世界经济与政治》，2009年第9期；宫力、门洪华、孙东方：《中国外交决策机制变迁研究（1949—2009年）》，《世界经济与政治》，2009年第11期，第44—54页；赵可金：《当代中国外交制度的转型与定位》，时事出版社，2012年。

② Linda Jakobson and Dean Knox, “New Foreign Policy Actors in China”; 王存刚：《当今中国的外交政策：谁在制定？谁在影响？——基于国内行为体的视角》，《外交评论》，2012年第2期，第1—18页；金灿荣、段浩文：《在中国，谁管外交》，《世界知识》，2012年第4期，第54—55页。

③ David Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978—2000*, Stanford University Press, 1999.

④ Linda Jakobson and Dean Knox, “New Foreign Policy Actors in China”.

海”的局面。^①但是，国内外学术界对中国外交变化的研究，都没有注意到这些变化是一个具有全球性的普遍特点。

近年来国际上研究外交学的学者和国内外研究中国外交的学者之间开始了互动，将中国外交的研究与国际外交学的研究结合起来，把中国外交的转型纳入国际上外交变化的趋势中，并借用一定的分析框架探讨中国外交转型的特点。比如赵可金在梳理国外外交学研究主要理论的基础上提出，“社会广泛参与外交事务的非传统外交逐渐兴起，原来由外交部和外交代表机关垄断外交的格局被打破，越来越多的议题事务被分流到政党、军事、地方政府等非职业外交部门处理”，从而形成了新时期的“非传统外交”。^②如果仔细观察，所有这些被称为非传统领域的外交，简单来说就是没有外交部的“外交”，更明确地反映了外交部所面临的尴尬地位。

总体而言，对于中国外交制度演变和转型的研究成果都反映了中国外交在新时期所呈现的分散化趋势。它们或从宏观层面进行笼统的概括和总结，或采取案例分析的方式提出中国外交转型的发展趋势，但是，至今尚没有对这种特点和趋势的具体实证研究。比如，如果说中国外交在走向多元化、分散化，那么分散到了哪些领域？呈现出什么样的特点？为什么会出现这种现象？这些特点和现象又有什么样的含义？中国在应对这些趋势的时候采取了什么样的措施，进行了哪些制度创新？为了回答上述问题，本文拟以中国外交部发言人在例行记者会上答记者问为对象，采用内容分析的方法，尝试对这些问题进行一个粗浅的回答。

二、外交部新闻发言人制度的缘起与发展

外交部发言人制度的产生是外交制度发展到一定阶段的产物。外交制度形成于文艺复兴后期的意大利，完善于黎塞留时期的法国，其最初的主要形式是宫廷外交或秘密外交。有研究指出，在“权谋术数流行的时代”，君主不仅派出外交官，还有数不清的私人侦探，“在红灯绿酒之下，胭脂粉带之中，施展伎俩，男化女装，刺探消息，为大使之唯一之职能。”^③外交是秘密、阴谋、侦探

^① Linda Jakobson, “China Has Too Many Hands Steering Its Maritime Policy”, *South China Morning Post*, December 29, 2014; David Pilling, “The Nine Dragons Stirring up the South China Sea”, *The Financial Times*, May 17, 2012, p. 9.

^② 赵可金：《非传统外交导论》，北京大学出版社，2016年，第20页。

^③ 刘达人：《外交科学概论》，中华书局，1937年，第50页。

的代名词。

19世纪30年代,西方出现了报纸,有了职业记者,外交遂成为记者们关注的热点,一些外交领域的热点议题成为他们追逐的对象。一些记者不顾时间和场合,不择手段地搜集材料,让一些领导人和外交官不胜其烦。为了应付对新闻具有无限兴趣的新闻记者,美国第七任总统安德鲁·杰克逊(1828—1836年在任)最早设立了总统新闻发言人,作为总统的个人助手,以应对媒体和记者。第一次世界大战以后,美国总统伍德罗·威尔逊把“签订公开和约、杜绝秘密外交”当作外交工作的基本原则,正式设立了总统发言人。总统发言人制度是公开外交的主要表现,也是外交从“旧外交”到“新外交”转变的一个标志。

第二次世界大战结束以后,媒体的影响力越来越大,深入社会的各个角落,对外交议题更为关注。到了20世纪50年代后,各国政府纷纷效仿美国,建立新闻发布制度,设立新闻发言人,^①外交部新闻发言人制度遂成为现代社会发展的产物和当代外交制度的重要部分。自从有了发言人制度,外交就被置于普通公众的关注之下,秘密外交再无可能,外交也不再是一个神秘的行业,真正意义上的人民外交有了可能。

中国外交部发言人制度是中国外交制度中的组成部分,其产生和发展反映了中国外交制度的发展变化过程。中华人民共和国外交部成立初期就有设立发言人的实践。当时中国曾经以外交部发言人名义就某一重大问题发表声明、谈话,在国家领导人出席国际会议的代表团中也设有发言人。如龚澎曾在1954年和1961年两次日内瓦会议上担任中国代表团新闻发言人。^②但这个时期的发言人制度还只是临时性的,中国外交部也没有这样的职位,与严格意义上的外交部发言人不同。

中国外交部发言人制度的设立是改革开放以后的事情,是中国外交制度进一步完善的标志。1982年,时任苏联领导人勃列日涅夫在中亚城市塔什干就苏联对华政策发表讲话,发出了一些积极的信息。3月26日,外交部新闻司司长钱其琛在外交部主楼门厅以召开外交部新闻发布会的方式予以正式的回应,这次发言被认为是改革开放后中国外交外交部发言人制度的肇始。^③1983年3月1日,时任外交部新闻司司长的齐怀远向中外记者宣布外交部从即日起建立发言人制度,至此外交部发言人制度才正式确立。^④其主要职能也更加明确,即“发

① 邹建华:《外交部发言人揭秘》,世界知识出版社,2005年,第62—63页。

② 乔松都:《乔冠华与龚澎——我的父亲母亲》,中华书局,2008年,第137—142、145—149页。

③ 钱其琛:《外交十记》,世界知识出版社,2003年,第4—6页。

④ 邹建华:《外交部发言人揭秘》,第65—66页。

布重要外交活动信息，阐述对外政策，负责国家重要外事活动新闻工作”，“承担国家重要外事活动有关新闻工作”，“收集分析重要信息”等。^①

此后，外交部新闻发言人制度越来越机制化，新闻发布会由确立初期的每周一次，到后来的每周两次，再到现在的每个工作日都举行。^②从第一次新闻发布会的“没有提问，也不回答问题”，^③到后来不仅发布重要的外交活动信息，而且对重大问题随时回答记者的提问，也取消了对记者提问次数的限制，直到没人提问发布会才结束，新闻发布会因此也被称为例行记者会。

中外记者在新闻发布会上所提出的问题，反映了媒体乃至公众对中国外交相关问题的关注。外交部发言人在新闻发布会上对记者问题的回答，是以正式和权威的方式阐述中国政府在相关问题上的立场和观点，发言人针对重大或敏感事件的表态和对记者问题的回答，成为主要媒体报道中国政策的依据。因此，外交部发言人在例行记者会上发布的新闻和答记者问的内容，既是外部世界了解中国对外政策和外交的窗口，也是中国民众了解中国政府在国际问题上立场观点和对外政策的重要渠道，因而也是研究中国对外政策的权威依据。

作为中国外交的积极支持者和热心观察者，我们在追踪和阅读中国外交部发言人答记者问时注意到，近年来，外交部发言人越来越多地以“我没有这方面消息向你提供”、“目前我还不掌握相关情况”、“请向主管部门询问”、“我没有得到这方面的消息”、“我目前没有消息可以发布”等类似的方式回答，这样的回答无疑给外界造成了很多的困惑。以这样的方式回答问题，不少情况下可能是出于外交工作的保密性要求，或是因为问题的敏感性有意回避或使用“外交语言”，如有些问题授权有限或问题太敏感，不允许发言人向记者提供更多的情况或发表评论。另外，发言人也会有准备不到的问题，特别是刚刚发生的事件，发言人上台之前来不及知道，导致发言人有时候不得不对外界说“不知道”，如“我没有这方面的消息”、“我也是刚从报纸上得知此事，还需核实”、“我目前还没有什么细节可提供”、“我们会在适当时间发布”等。^④

作为局外人，我们无从得知外交部发言人在回答记者提问时，哪些是不了解相关信息、哪些是为了有意保密、又有哪些是“外交语言”的运用，但一个

① 《外交部新闻司主要职责》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/xws_674681/。

② 从2011年9月起，外交部例行记者会改为每个工作日一次。中国外交部同美国国务院一样，是世界上仅有的每个工作日都举行例行记者会的两家外交部门。

③ 钱其琛：《外交十记》，第4页。

④ 邹建华：《外交部发言人揭秘》，第145—147页。

显著的趋势是，这种不能提供信息的情况不断增加，俨然成为一种“新常态”，^①这也是引发我们本项研究的直接原因。借用其他领域的概念，我们把外交部发言人的这类回答所涉及问题视为外交部发言人所面临的“信息盲区”，^②这种日益“常态化”的“信息盲区”是否有明显的分布规律？这些特点是否能够反映出中国外交发展的多元化趋势和特点？这是本文所关注的核心问题。

虽然外交部新闻发言人制度开始于1982年，但由于早期发言人所发布的新闻或对记者提出问题的回答没有留下文字材料，或者说这些文字材料并没有公开，我们无法进行更长时间范围的研究。令人欣喜的是，随着现代技术的发展，外交部的信息发布工作更加制度化和透明化，从2010年3月4日开始，外交部发言人发布的新闻和答记者问的材料都公布在外交部官网上。我们注意到，网页上公布的内容与发言人现场发言时的内容有少量的变化，但网页上的文字材料更准确和权威，是学术研究中比较系统的材料，可以作为可靠的研究依据。通过对从2010年3月4日到2016年12月31日外交部发言人答记者问的所有材料进行分析，足以管窥中国外交多元化和分散化的特点。

三、外交部新闻发言人的“信息盲区”及其议题分布

经过对2010年3月4日到2016年12月31日这一期间所有外交部发言人答记者问的统计和归类，我们发现，这个时期外交部发言人在回答记者提问时共有482次不能提供信息或要提问的记者向其他有关部门询问，其中对有关香港、两岸关系和西藏等问题的回答共出现28次。鉴于这些问题的国内性质，中国外交上一贯将国内问题和国际问题严格区分开来，对这些问题的不回答，本身就是一种政治表态，因此本文的分析将这28次排除在外。因此，从2010年3月4日到2016年底，外交部发言人共有454次不能提供记者提问所要求的信息。

从纵向来看，外交部信息盲区的分布有明显的变化趋势：在2010年到2013年间，出现信息盲区的次数曾呈下降趋势，2011—2012年间曾有小幅上升，但变化不大，2013年降至最低水平。此后，从2013年开始，外交部的信息盲区呈逐年递增的趋势，2016年则达到近年来的最高点，如图-1所示。同时，从横

^① Zhang Qingmin, “Evolving Bureaucratic Politics in Chinese Foreign Policy-making”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 4, 2015, p. 453.

^② 盲区本是指雷达、胃镜等探测不到的地方，在现实生活中常用来比喻触及不到或认识不清的方面或领域。见阮智富、郭忠新主编：《现代汉语大词典》（下册），上海辞书出版社，2009年。

向来看，外交部所面临的信息盲区主要集中在经济、军事、朝鲜问题、首脑外交、领事、边界与海洋事务、网络安全、中日关系、恐怖主义和国际热点问题这十个领域，超过总量的 85%，有着明显的分布规律，如图-2所示。

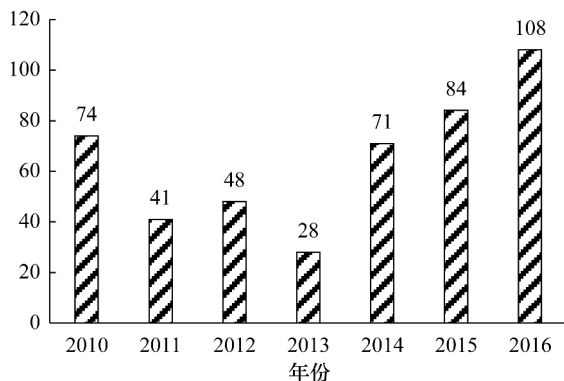


图-1 2010—2016年外交部发言人信息盲区数量统计图

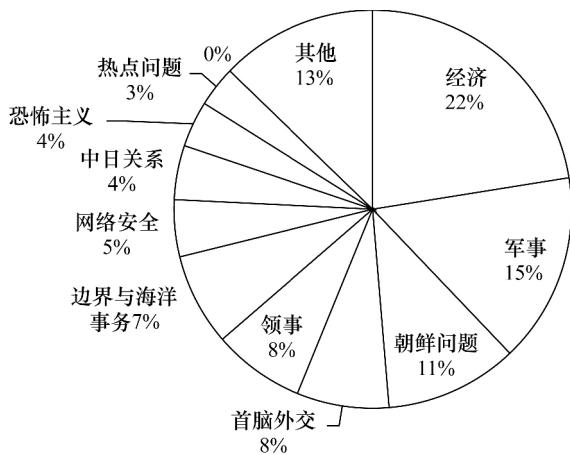


图-2 2010—2016年外交部发言人信息盲区分布比例图

（一）经济领域

外交部发言人信息盲区出现频率最高的是经济领域，共有 103 次，超过盲区总量的五分之一。在经济领域内又主要集中在中国企业“走出去”、商务和金融这三个领域，分别出现过 40 次、29 次和 34 次。首先，在中国企业“走出去”领域的信息盲区包括中国企业在对外投资、中外企业项目合作等方面的内容。比如说 2016 年 12 月 22 日有记者提问：“出于保护环境考虑，阿根廷最高法院昨晚暂停中国企业参与建设的 2 座水电站项目。中方是否了解有关项目情况？是否认为中方企业受到阿方不公正对待？”外交部发言人对此表示，“对于你提

到的这个具体问题，我不了解，但是我可以作个原则性回应。”2012 年伊朗取消与中国企业的水电大坝合同，记者分别于 2012 年 5 月 31 日和 6 月 4 日两次问到，但是外交部发言人都表示“我不掌握相关情况，建议你询问有关公司”。

其次是有关商务领域的议题，共出现过 29 次，包括中国对外双边经贸关系、对外援助、经济合作等内容。比如，2010 年 9 月 16 日有记者问到，“美国要求世贸组织调查中国对原产美国的进口取向性硅电钢征收反倾销税和反补贴税，你对此有何回应？”，2015 年 1 月 22 日有记者问到，“美国商务部将对中国的轮胎和太阳能产品征收高额反倾销关税。美方称中国的一些制造商得到了政府不公正补贴。中方对此有何评论？”，以及 2016 年 9 月 14 日有记者提问，“美国指责中国政府向大麦、玉米等农作物提供了高于世界贸易组织（WTO）标准的‘市场价格支持’，将针对中国‘不公平补贴’向 WTO 提起诉讼。你对此有何评论？”，对于这些问题，外交部发言人的回答均为“这个问题建议你向商务部询问”或“请向商务部进行了解”。

此外，涉及金融领域的议题共出现 34 次，也是一个比较严重的盲区，主要包括国家的货币政策、国际金融合作、财长和行长互访等内容。如 2010 年 9 月 9 日，有记者提问，“日本政府近日称，中国购买日本国债刺激了日元升值，日方将就此事与中方沟通，请证实”，外交部发言人明确表示，“你的问题不属于我们主管范畴。你可以向相关金融部门去了解具体情况。”2011 年 6 月 16 日，当记者问到有关墨西哥央行行长卡斯滕斯的访华安排时，外交部发言人回答，“关于卡斯滕斯行长访华具体情况，请向主管部门了解。”此外还有关于国际金融合作的问题，2015 年 11 月 5 日，有记者问到，“中方正在与委内瑞拉就货币互换进行谈判。你能否介绍有关情况，比如谈判已进行多久、核心问题是什么、是否将在近期达成协议？”，而外交部发言人对此的回答却是，“中方重视和委内瑞拉的友好合作关系，一直本着平等互利和合作共赢的原则，加强同委内瑞拉在包括金融、经济等各领域合作。至于你提到的具体问题，需向有关部门了解。”其中，外交部关于亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）的信息盲区最为典型。

设立亚投行的倡议是习近平主席在 2013 年 10 月与印尼总统苏西洛会谈以及出席 APEC 工商领导人峰会时提出的，其主要宗旨是为了促进亚洲区域的建设互联互通化和经济一体化的进程，并且加强中国与其他亚洲国家和地区的合作。中国的这一倡议得到了多个国家的响应，在不到两年的时间里，亚投行意向创始成员国数量就增加到 57 个。2015 年 12 月 25 日亚投行正式成立后，不断

有新的成员国加入。目前，亚投行共有 80 个正式成员国，涵盖亚洲、大洋洲、欧洲、北美洲、南美洲、非洲六大洲，具有广泛的国际代表性。作为首个由中国倡议成立并主导的多边金融机构，亚投行吸引了国际社会的广泛关注，中外记者多次向外交部询问亚投行的进展情况尤其是吸纳新成员等方面的问题，但外交部发言人前后共 6 次回答“不知情”，具体情况如表-1 所示。

表-1 外交部发言人对亚投行问题的答问

时间	提问	回答
2014. 10. 23	印度将派代表团访华与中方就亚洲基础设施投资银行进行磋商，你能否介绍有关情况？	印度代表团访华就亚洲基础设施投资银行磋商具体情况，请你向中 5 国财政部了解。
2015. 3. 30	亚投行新一轮谈判在塔吉克斯坦进行，你能否介绍有关情况？	关于亚投行有关具体磋商情况，请向财政部直接了解。
2015. 3. 31	有报道称，朝鲜申请加入亚投行但被中方拒绝，你能否证实？	关于第一个问题，我不了解情况。
2015. 4. 2	据报道，西班牙政府已申请加入亚投行。你能否确认？	请向亚投行筹建多边临时秘书处咨询。
2015. 12. 30	菲律宾政府 30 日表示期待成为亚投行创始成员国。中菲南海争议是否会影响菲获得亚投行创始成员国资格？是否会影响亚投行在涉菲项目上的资金使用？	我也是刚听说有关情况，还要进一步核实。
2016. 9. 30	9 月 30 日是申请加入亚洲基础设施投资银行 (AIIB) 的最后一天。据报道，很多国家已经申请加入亚投行。你是否了解具体情况？	关于亚投行的最新情况，我目前不掌握。我愿在了解之后向你提供。

(二) 军事领域

在我们研究的这个时间段内，外交部发言人共 70 次以“不了解相关的情况”等类似方式，回答记者提出的涉及军事领域的问题，具体包括中国人民解放军对外军事合作和中国人民解放军的军事活动两大类，其中，外交部发言人共有 28 次对涉及中国人民解放军对外合作的内容表示不能回答或无法提供信息。近年来，中国人民解放军每年都参与双边和多边的联合军事演习，对于这些演习的情况，外交部发言人多数不能提供信息，或指出可以向军方直接询问，比如中美两军在云南举行联合实兵演练（2016 年 11 月 17 日）和中俄两国联合军演（2010 年 12 月 21 日）等。

还有一种情况是对于中外军事交往的问题，外交部发言人也多不能提供信息。如关于中国与东盟防务与安全对话会（2011 年 12 月 15 日）和美国太平洋

司令部司令哈里斯访华（2015年11月2日）的问题。至少有些情况是真实的表达，而非外交辞令的运用。如2015年11月2日，有记者提出有关美国太平洋司令部司令哈里斯访华的问题，外交部发言人回答说，“我不掌握情况，请向军方了解。”但仅一天之后，有记者提问指出美军太平洋总司令哈里斯在北京大学斯坦福中心的演讲内容，^① 外交部发言人回答“我注意到有关报道”。由此可见，外交部对此确实是不知情，其获取信息的速度明显慢于媒体记者。

除军事合作外，外交部发言人有42次对涉及中国人民解放军军事活动的问题也表示不知情。例如“辽宁舰”编队的动向（2016年12月27日）、中国在永兴岛部署地对空导弹（2016年2月17日）、中国潜艇在日本附近海域的行动（2015年11月5日）、关于中国设立南海防空识别区（2014年12月22日）、中国派遣军机飞赴防空识别区（2013年11月29日）、中国军舰执行巡逻任务（2010年9月21日）等。在面对这些问题时，外交部发言人多次以“请向军方询问”、“建议你向中国国防部作进一步的了解”等方式回答。其中最有代表性的案例是2016年发生的无人潜航器事件。

2016年12月16日，美国国防部发表声明，声称此前一天中国海军在中国南海捕获的一艘无人潜航器为美国所有，要求中国政府交还给美方。^② 17日，国防部新闻发言人在回答记者问时称，2016年12月15日下午，中国海军一艘救生船在南海有关海域发现一具不明装置，经核查，该装置为美方无人潜航器。同时表示，中方决定通过适当方式将其移交给美方。^③ 后经双方友好协商，12月20日中午中美在南海有关海域顺利完成美无人潜航器的移交工作。^④ 在短短数天内，记者多次就这个问题向外交部发言人提问，但外交部发言人多次不能提供记者要求的信息，具体情况如表-2所示。

① “Admiral Harris’ Speech at Stanford Center—Peking University, Beijing China”, Remarks as Delivered on 3 November 2015, <http://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/627100/admiral-harris-speech-at-stanford-center-peking-university-beijing-china/>.

② U. S. Department of Defense, “Chinese Seize U. S. Navy Underwater Drone in South China Sea”, <http://www.defense.gov/News/Article/Article/1032823/chinese-seize-us-navy-underwater-drone-in-south-china-sea>.

③ 《国防部新闻发言人杨宇军答记者问》，http://www.mod.gov.cn/info/2016-12/17/content_4767072.htm.

④ 《中美双方顺利移交无人潜航器》，http://www.mod.gov.cn/topnews/2016-12/20/content_4767292.htm.

表-2 外交部发言人关于无人潜航器问题的答问

时间	提问	回答
2016. 12. 19	美国国防部称事发时中美舰船有过沟通，美国舰船告诉中方舰船潜航器是他们的，但中国海军依然把潜航器拿走了。你认为事情是这样的吗？	我希望我们国防部今天有发布会，你们可以去详细地提问，他们能够给你们权威答复。
2016. 12. 19	你能否确认无人潜航器尚未归还美方？	我能告诉你的是，目前中美两军正在就移交无人潜航器事宜保持着密切沟通。相信这个问题会得到妥善处理。
2016. 12. 19	关于中国捕获美国无人潜航器事件，中方称与美方一直就此保持着沟通，并且会将潜航器返还给美国。潜航器目前在谁手中？中方将何时并将如何归还给美方？	关于这件事，国防部新闻发言人已经回答了记者提问。目前，中美双方正通过两军畅通渠道就这件事进行妥善处理。
2016. 12. 20	中国国防部今天中午发表声明后，美国五角大楼也发表声明称中方非法捕获了美无人潜航器，并要求中方不要采取进一步行动阻挠美方合法行为。中方对此有何评论？	我还没有看到你提到的美国国防部的声明。
2016. 12. 20	中方已向美方归还了无人潜航器，归还地点具体在哪里？是以高调还是低调方式归还？中方是否拆解并研究过该潜航器？	今天中午，中国国防部新闻局已经发布了消息。中美双方经过友好协商，于12月20日也就是今天中午，在南海有关海域顺利完成美国无人潜航器的移交工作。至于有关细节，我不了解。你如关心，不妨直接询问国防部新闻局。

（三）中朝关系与朝鲜核问题

从2010年3月到2016年12月，外交部发言人前后共有49次对记者提出的涉及朝鲜的问题表示不知情，超过盲区的10%。这些问题主要集中在两个领域，一是涉及中朝高层官员互访，有14次，二是与朝鲜发展核武器或核试验相关，共13次。

在被问及有关中朝高层官员互访的问题时，外交部发言人在表示不知情的情况下，同时也表明中共中央对外联络部（简称“中联部”）是主管部门，要记者向中联部询问。比如在2010年3月4日，有记者问“朝鲜劳动党中央国际部部长金永日是否回国了”，外交部发言人在回答时明确表示，“关于金永日国际部长是否已回国，他此访的中方接待单位是中联部，你可以向他们提出这个问题。”此后，还有记者多次问到两国高层官员访问的消息，如在2010年11月30日有记者询问，“中方是否计划派戴秉国国务委员或中联部王家瑞部长作为特使

访朝”，2014 年 5 月 26 日有记者问到，“有无中国官员与朝鲜外务省副相李勇浩在北京会面”，2015 年 6 月 18 日有记者说，“在北京机场看到了朝鲜外相李洙墉，中方是否了解以及是否会与其会见”，2016 年 5 月 31 日有记者提出，“能否证实朝鲜前外相李洙墉正在北京访问”，对此外交部均表示，“我不了解，没有消息向你提供”，“目前没有可发布的消息”或“请关注有关部门发布的消息”。

有关朝鲜发展核试验情况的问题也是一个重要的盲区。从 2006 年到 2016 年，朝鲜进行了五次核试验，引起了国际社会的高度关注，联合国安理会都通过决议对朝鲜核试验进行谴责，并根据相关决议对朝鲜进行了制裁。中国外交部发言人也都在朝鲜核试验后及时表明了中方的立场，对朝鲜不顾国际社会的反对一意进行核试验进行了谴责。中国在朝鲜问题上的立场是明确的，但记者向外交部提出朝鲜是否将要进行核试验的问题，以及外交部发言人有 13 次表示不掌握实际情况的回答，都具有重要的政治含义。限于篇幅，本文只选取部分内容，如表-3 所示。

表-3 外交部发言人关于朝鲜核问题的答问

时间	提问	回答
2011. 2. 17	据报道，朝鲜第二座导弹发射设施已经完成，朝鲜可能将试射远程导弹。中方对此有何评论？	我没有得到这方面的消息。
2013. 1. 14	据韩国《中央日报》报道，日前韩国政府人士称，朝鲜方面已通知中方，朝方拟于 13 日至 20 日间进行核试验。请证实。	我们不了解有关情况。
2015. 4. 23	第一，据报道，中国核专家在与美方专家会见时称，预计朝鲜拥有的核武器数量超过以往。你能否确认？	关于第一个问题，我不了解具体情况。
2016. 6. 21	据报道，朝鲜在东海岸部署了中程弹道导弹并出现准备发射迹象。中方掌握有关情况吗？	我不掌握情况。
2016. 9. 9	中方是否在此次核试前夕收到任何朝方关于此次核试的预警或其他信息？是否与朝方进行了沟通？	我没有这方面的信息可以提供。

(四) 首脑外交

首脑外交指国家元首或政府首脑或国家对外政策最高决策人直接参与双边或多边会谈，包括首脑会晤、通信通话、首脑访问等形式，已成为当代外交的主要形式之一。如本文第一部分所列数据表明，首脑外交已经成为中国外交的主要形式。同时，前文提到近年来中国国家元首出访频率之高、在外交舞台上之活跃程度，把中国首脑外交推进到一个新的高度，这只是首脑外交的一个方面。作为对这些访问的回访，外国国家元首和政府首脑到中国访问的人数也不断增加。2013 年来华访问的外国领导人共有 51 位，2014 年达到了 65 位，2015

年则突破了70位。其中，主场外交是近年来中国外交一大亮点，比如2015年的“9·3”阅兵共有30位国家元首和政府首脑参加，2016年的二十国集团领导人杭州峰会是近年来我国主办的级别最高、规模最大、影响最深的国际峰会，不仅包括二十国集团成员的领导人，还有8个嘉宾国领导人以及7个国际组织负责人与会。2017年的“一带一路”国际合作高峰论坛则是新中国成立以来我国首倡主办的层级最高、规模最大的主场外交活动，共有29位外国元首和政府首脑以及英、法、德、美政府代表，联合国、世界银行等80多个国际组织负责人和各界代表出席论坛，与会领导人充分利用这些场合开展首脑外交。引人关注的是，中共中央办公厅主任和俄罗斯联邦总统办公厅主任在2014年建立了交往合作机制，并保持年度互访，开辟了中俄合作交往的一个新渠道，被媒体广泛称为“办公厅外交”。^①

外交部近二十项职能中高居第一条的是，“承办党和国家领导人与外国领导人的外交往来事务”，说明首脑外交在外交部工作中的重要性。^②其中外交部礼宾司的主要职责之一就是“承担国家对外礼仪和典礼事务，组织协调国家重要外事活动礼宾事宜”。^③在本文所关注的时间范围内，外交部在回答有关首脑外交议题的问题时，有34次表示不掌握情况。涉及最多的是领导人互访的消息，共有13次涉及中国领导人出国访问，其中关于2010年时任国务院总理温家宝访问印度的情况和2015年国家主席习近平出访巴基斯坦的情况被多次问及，外交部都不能提供应有的信息。

2010年，记者先后于10月26日、11月4日、11月18日三次问到有关国务院总理温家宝访问印度的消息，包括是否会于年底访问印度、与哪些印度领导人会见以及具体的访问日程，外交部发言人均表示“目前我还没有这方面的消息。”当年12月5日，温家宝总理开始对印度进行正式访问。在2014—2015年，有媒体记者前后五次问到有关国家主席习近平访问巴基斯坦的消息，外交部也同样表示不知情，如表4所示。其中，2014年9月前后有两次被问到，但由于巴基斯坦当时的国内政治形势，习近平主席原定的访问行程被推迟。^④在2015年外交部发言人则有三次被问到，但均表示“不掌握这方面信息”。此后

① 胡晓光：《中俄“办公厅外交”独一无二，体现高度互信》，《国际先驱导报》，2016年4月5日。

② 《中华人民共和国外交部主要职责》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb__673085/zyzz__673087/。

③ 《外交部礼宾司主要职责》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb__673085/zjzg__673183/lbs__674685/。

④ 《外交部发言人秦刚就习近平主席推迟访问巴基斯坦答记者问》，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt__673021/dhdw__673027/t1188864.shtml。

不久，国家主席习近平于 4 月 20 日至 21 日对巴基斯坦进行了为期两天的国事访问。^①

表-4 外交部发言人关于国家领导人出访问题的答问

时间	提问	回答
2014. 9. 3	有报道称，鉴于当前巴基斯坦局势不太稳定，中方可能调整习近平主席近期访巴计划。中方对此有何回应？	中国和巴基斯坦的关系非常好，两国之间一直保持着密切的高层交往。关于报道中提到的习近平主席访问巴基斯坦的有关情况，我目前没有可以向你提供的信息。
2014. 9. 12	习近平主席即将开始对南亚的访问，能否介绍此访日程、议题等具体细节？	关于具体日程，目前我没有更多细节可以透露。
2015. 2. 4	据巴基斯坦媒体报道，巴基斯坦邀请习近平主席出席巴国庆阅兵仪式。请证实。	我目前不掌握这方面信息。
2015. 4. 7	据外媒报道，习近平主席将于近期访问巴基斯坦，中方能否证实？	中巴是友好邻邦，也是全天候伙伴。习近平主席期待尽快访问巴基斯坦，双方正就此保持密切沟通。我们会适时发布有关消息。
2015. 4. 15	第一，习近平主席将访问巴基斯坦，请介绍具体情况。	关于第一个问题，我目前没有相关的信息发布。

此外，还有 9 次是双方首脑会晤的消息，其中最多的是中日首脑会谈，共有 7 次。2010 年 9 月 7 日，两艘日本巡逻船在相关海域先后冲撞中国渔船，随后日方非法扣押中国渔船并非法抓扣中国船长和船员。中国外交部发言人当天表示，中方对这起事件表示严重关切，已向日方提出严正交涉。^② 对此，中外记者多次问到中日领导人是否会利用国际场合进行会晤，但外交部发言人却一直表示没有相关消息提供。不过仅在两天后，中国国家主席胡锦涛与日本首相菅直人于 11 月 13 日在出席亚太经合组织第十八次领导人非正式会议期间进行了会晤，这是自 9 月 7 日发生钓鱼岛撞船事件以来，胡锦涛与菅直人的首次会晤。^③

① 《习近平访巴之行：情义无价，共赢有方》，http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/24/c_127730682.htm。

② 2010 年 9 月 7 日，两艘日本巡逻船在相关海域先后冲撞中国渔船，随后日方非法扣押中国渔船并抓扣中国船长和船员。中国外交部发言人姜瑜当天表示，中方对这起事件表示严重关切，已向日方提出严正交涉。参见《日本巡逻船在钓鱼岛附近冲撞中国渔船》，<http://world.huanqiu.com/roll/2010-09/1081971.html>。

③ 《中日钓鱼岛撞船事件后胡锦涛菅直人首次会晤》，<http://news.qq.com/a/20101114/000109.htm>。

类似的情况还发生在 2015 年，从有些情况来看，外交部新闻发言人并非使用外交语言而是真正的不了解。如 2015 年 4 月 22 日有记者提问，“日方希望习近平主席与日本首相安倍晋三在印尼出席亚非领导人会议期间举行会晤，中方是否也期待此次会晤？双方将讨论哪些议题？”，外交部发言人的回答是，“目前我没有这方面的信息向你提供”。^①但实际上中国国家主席习近平在当天下午应约会见日本首相安倍晋三，就中日关系交换意见。^②这个案例显示，外交部有时候的确不掌握相关情况，而不是外交辞令。作为负责具体承办首脑外交的部门，外交部对重要的首脑外交活动不了解情况的确让人困惑，说明其在履行自身的首要职能方面存在着机制上的问题。

（五）领事保护

领事保护工作是外交工作的重要组成部分。负责领事工作也是外交部的主要职责之一，具体包括“负责海外侨务工作”、“负责领事保护和协助工作，协调有关部门、地方政府并指导驻外外交机构处理领事保护和协助案件，发布领事保护和协助的预警信息”，“负责协调处置境外涉我突发事件，保护境外中国公民和机构的合法权益，参与处置境内涉外突发事件”等。^③为落实领事保护与协助工作，外交部内设有领事司专门负责，其具体职责包括“办理和参与外国人在中国境内发生的有关案件的相关对外交涉”、“承担海外侨务工作”、“承担领事保护和协助工作”等。^④

随着近年来中国出国人数的不断增加，外交部在领事保护方面做了很多工作。有关中国公民海外安全的案件频发，外交部在海外公民安全领域面临的信息盲区也日益扩大。在我们研究的这个时期内，外交部发言人在回答记者提出的涉及领事业务的问题时，共有 34 次表示不能或没法提供任何信息，其中最突出的是中国公民在海外的安全问题，共出现 15 次，限于篇幅，这里只选取部分内容，如表-5 所示。

① 《2015 年 4 月 22 日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1256905.shtml。

② 《习近平会见日本首相安倍晋三》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-04/22/c_1115057889.htm。

③ 《中华人民共和国外交部主要职责》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zyzz_673087/。

④ 《外交部领事司主要职责》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zjig_673183/lss_674689/。

表-5 外交部发言人关于领事问题的答问

日期	提问	回答
2010. 4. 27	罗马尼亚华人市场近日遭到强拆，中方对此有何回应？	关于第一个问题，我们还在核实有关情况。我们要求罗方切实保障中国公民的合法权益，妥善处理有关问题。
2010. 6. 29	有 19 名中国船员在一艘新加坡货轮上被索马里海盗劫持，请您介绍一下具体情况。目前营救情况如何？	我们对这个消息表示关注，正在设法了解有关情况，并开展营救工作。
2012. 10. 17	据报道，近日西班牙警方以涉嫌犯罪为由逮捕了一些中国人。中方对此有何评论？	中方注意到有关报道，正在进一步了解核实有关情况。中国政府一贯要求在海外的中国公民遵守当地法律，同时也希望驻在国政府依法办事，切实保障中国公民的合法权益。
2014. 5. 6	第一，据悉，一名中国男子 6 日在马来西亚被绑架。中方能否提供最新消息？	关于第一个问题，我们刚刚获悉有关消息，正在抓紧核实了解。
2014. 9. 26	目前在南苏丹有多少中国人？中方将向南苏丹增派多少维和人员？此举是否与保护中国在南苏丹的石油投资有关？	中国在南苏丹有维和人员，也有使馆人员，还有一些中资机构和华人华侨。我目前尚不掌握确切人数。
2015. 5. 20	美国联邦检察官以“经济间谍罪”起诉 6 名中国公民。你对此有何评论？另外，如果美方要求中方配合调查此案，将在国内的有关人员送至美国审判，中方将如何回应？	中国政府对有关事态严重关切，正进一步了解有关情况。中国政府将会确保中国公民在中美人员交往中的正当权益不受损害。
2015. 10. 09	有报道称，坦桑尼亚一家法院起诉一名中国女子涉嫌贩卖象牙，此前也有报道称该法院审判了另一名涉嫌走私象牙的中国女子。你能否证实？中方对中国公民涉嫌在非洲参与走私象牙活动有何评论？	对于你提到的两个具体案件，我不了解情况。
2016. 6. 8	有报道称，一架从开罗飞往北京的飞机在乌兹别克斯坦迫降。你能否证实？能否提供机上中国乘客信息？	我们注意到有关消息，目前正在了解情况。

限于篇幅，我们仅就经济、军事、朝鲜问题、领事和首脑外交这五大领域面临严重的信息盲区进行了单独梳理。除了这五个领域的信息盲区外，外交部在边界与海洋事务、网络安全、中日关系、恐怖主义以及国际热点问题这五个方面也存在着信息盲区，分别出现了 30 次、21 次、20 次、17 次、15 次，这五个方面的信息盲区虽然相对数量较少，但也值得我们关注。外交部发言人对有

关中国与周边国家领土与海洋事务的此类回答共出现 30 次，出现次数最多的是海洋事务，主要包括南海问题（11 次）、海洋权益争端（11 次），陆地边界问题共出现 8 次，包括中印边界问题和中缅边境冲突。

近些年网络安全事件频频发生，网络安全日益成为国际关系中的一个重要议题。与此同时，当媒体记者多次问到有关网络安全方面的问题时，外交部发言人多次回答不知情，此类回答前后共出现了 21 次，主要包括互联网管理、黑客攻击等内容。比如有关美国互联网运营商谷歌公司的消息共出现过三次，分别是在 2010 年 6 月 29 日、2010 年 7 月 1 日以及 2014 年 12 月 29 日，涉及谷歌在华年审、Gmail 邮件系统在中国无法使用等问题。

值得注意的是，中日关系问题也是近年来外交部发言人面临的盲区，共有 20 次被记者问到相关内容时表示不知情，并且在 2012 年达到峰值，共出现 7 次，这主要是由于钓鱼岛问题而引发中日关系全面恶化造成的。2012 年 9 月 11 日，日本政府决定从 2012 年度的预备费中拨出 20.5 亿日元，“购买”钓鱼岛及其附属岛屿的三个岛屿，将其“国有化”，从而引发中日关系全面迅速恶化，因此，外交部无法在第一时间有效获取多个方面的信息，比如中日绿色博览会取消（2012 年 9 月 19 日）、中方延迟了日本货物的通关时间（2012 年 9 月 21 日）、中国加大对涉日进出口货物的检查力度（2012 年 9 月 24 日）、中国四大国有银行行长将不出席在东京举行的 IMF 年会（2012 年 10 月 9 日）等。

恐怖主义并不是近几年才有的，但中国在当前所面临的恐怖主义威胁业已成为安全领域的一个重要议题。有关恐怖主义的信息一共出现了 17 次，其中，2010—2013 年期间出现的次数较少，但近三年来一直居高不下，成为外交部严重的信息盲区之一。时事政治领域是外交部面临的又一信息盲区，当记者多次针对当时发生的国际热点问题提问时，外交部发言人却并不能够掌握最新的进展情况，如利比亚问题（2011 年）、叙利亚冲突（2012 年）、斯诺登事件（2013 年）、埃博拉疫情（2014 年）等。

四、外交部新闻发言人信息盲区的特点和含义

外交部新闻发布会上的记者提问没有限制，记者可以提出任何与中国外交有关的问题。从 2010 年至今，外交部已举办了上千次例行记者会，绝大多数情况下发言人都能给出明确的回答，说明外交部新闻发布工作是卓有成效的，这个制度是受欢迎的，肯定这一点是本文研究的前提。所谓的“盲区”只是其中很小一部分，不能因此否定外交部在信息公开化方面的卓越成就，更不是对新

闻发布制度或外交部新闻司工作的否定。作为研究者，我们对这些盲区的关注只是为了看出外交工作发展的趋势，特别是分散化的趋势，以便更好地改进这方面的工作。

在外交部新闻发言人答记者问过程中，出现信息盲区的领域涵盖了经济、金融、军事、朝鲜问题、首脑外交以及领事保护等十个领域，上文对主要领域的盲区分布总体数量进行了梳理。但是，如果从增长速度的角度来看，如图-3所示，经济领域一直是外交部新闻发言人答记者问时的最大盲区，增长也比较快，但是增长最快的盲区是军事领域，第二位是朝鲜问题，第三是领事领域的问题，第四是经济领域的问题，第五是首脑外交，如图-3所示。虽然军事领域的信息盲区的总数量并没有经济领域的多，但如果按照现在的增长势头，军事领域盲区的数量将很快超过经济领域，说明军事领域将是中国外交未来扩展的最为重要的一个领域。

如果从盲区的性质来看，这些盲区的分布总体上可以分为两种情况，分别代表了外交制度面临的两种挑战：一种是外交议题向其他领域扩展所产生的问题。这些议题本不属于外交部业务范围的事，因而出现了一些盲区。另一类情况是原本属于外交部工作或职责范围内的事，但是随着形势的发展变化，一些新趋势、新情况对中国外交部职能构成了挑战。两类情况具有不同性质的含义，也需要采取不同的方式予以应对。

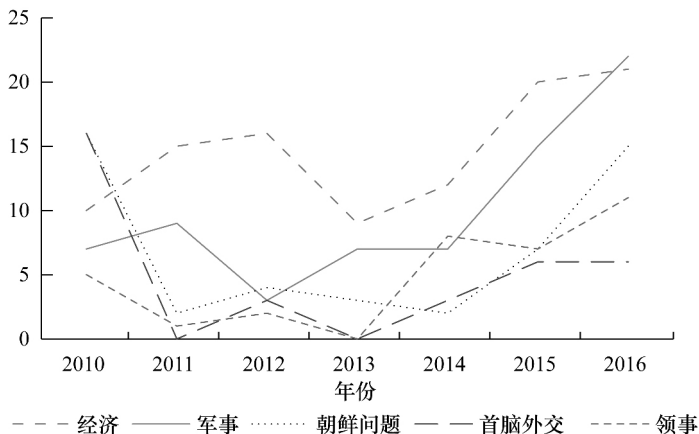


图3 外交部主要信息盲区变化趋势图

第一类挑战是协调方面的挑战，体现在经济、金融、军事外交和党的对外关系等领域。这些领域的问题原来就不属于外交部业务范畴之内，但是由于各种各样的原因，这些领域的议题在中国对外关系中的地位不断上升，成为近年来媒体关注的焦点。记者就这些问题提问，标志着这些领域是中国外交近年来扩散的主要领域。具体来说，经济和军事这两个重要的领域是外交扩散的主要

方向，其中经济领域的经贸合作等问题是存在已久的老问题，因此盲区数量比较大，金融领域的盲区属于最新扩散的领域。至于军事领域的情况，其既有属于旧问题的内容，但也有新的含义。朝鲜问题的情况则反映了当今中国外交的某种特殊性。

经济领域的问题是一个长期和普遍的问题。中华人民共和国成立后，在处理对外关系方面，确立了与许多国家类似的制度，即分别设立负责对外政治事务的机构和负责对外经济事务的机构，前者主要是外交部和中共中央对外联络部，后者最初包括国家经贸委和对外经济和贸易部，现在主要是商务部与国家发展和改革委员会。当前，中国外交部有 29 个内设机构，中联部有 16 个内设机构，商务部共有 31 个内设机构。它们在职责范围上各有分工，具体工作内容也有所不同。外交部的职能主要在国家关系的政治领域，中联部主要职责在党的对外关系方面，商务部具体负责“建立多双边政府间经济和贸易联系机制并组织相关工作”、“承担与进出口公平贸易相关工作的责任”、“负责对外经济合作工作”等业务。^① 发改委也下设国际合作司，具体负责“组织协调推进‘一带一路’建设相关国际合作项目”、“协调推进经济技术合作和重大涉外项目实施”、“参与重大经济外交活动的组织协调和成果落实”等工作。^②

改革开放以来，中国外交的任务发生了转变，即中国外交要为国内经济建设创造良好的国际环境，特别是周边环境，简称外交要为经济建设服务，经济要素或经济业务在中国整体外交布局中的地位和重要性日益突出。近年来，随着中国改革开放的深化和全球化的进一步发展，中国除了积极参与具有经济性质的多边合作机制，如亚太经合组织、二十国集团、金砖国家首脑会晤机制外，还提出了一系列的国际经济合作倡议，包括“一带一路”、亚洲基础设施投资银行、金砖国家银行以及中国与中东欧合作机制。国际经济合作从经贸领域扩展到金融领域是合作进一步深化的结果和标志，而金融领域的国际合作则属于财政部、中国人民银行等部门的业务和职责范围。财政部下属的国际经济关系司、国际财金合作司具体负责金融领域的国际经济合作，包括“代表我国政府参加有关的国际财经组织，开展财经领域的国际交流与合作”、“承担双边财经对话以及多边经济机制和论坛的协调与磋商工作”。^③ 中国人民银行国际司的职责主要是“承办中国人民银行与国际金融组织及各国中央银行等金融组织的官方联

① 《商务部主要职责》，<http://www.mofcom.gov.cn/mofcom/zhize.shtml>。

② 《国家发改委国际合作司具体职责》，<http://wss.ndrc.gov.cn/jgsz/>。

③ 《财政部国际经济关系司》，<http://wjb.mof.gov.cn/>；《财政部国际财金合作司》，<http://gjs.mof.gov.cn/>。

系和业务往来工作”。^① 这个领域是中国外交新近扩散的重点区域。

在许多涉外经济问题上，商务部是主角，外交部需要配合。在国际金融合作方面，财政部是主角，外交部也是配角。外交部既不负责这些领域的问题，从职业传统来看也没有这方面的专业技术和知识。因此，外交部发言人不能回答记者提出的涉及这些领域的问题，是部门分工差异的结果。笼统地说，为国内经济建设创造良好的周边环境是一回事，如何做到服务经济工作则是对外交部的一个挑战。如果认为这些领域的问题不是外交部主管业务范围内的事，可以不了解、不回答，把问题“推回”到其他相关部门，则难以适应当前中国外交全方位和分散化的发展态势。

军事领域的盲区有两种情况，含义各有不同。一是对于军队在对外关系或被称为军事外交领域的信息盲区，另一类则是在中国人民解放军涉外军事活动方面的盲区。前一类情况与经贸和金融领域的问题具有同质性。自1998年的《国防白皮书》使用“军事外交”这个术语后，军事外交就成为中国外交的重要方面，广义上的军事外交可以包括一切涉及国家安全和军队的外交活动，而狭义的军事外交则专指国防机关和武装部队承办或参与的涉外事务。^② 截止到2012年，中国已与150多个国家建立了军事关系，在109个国家设立了武官处，有98个国家在中国设立武官处。^③ 同时根据2013年公布的《中国武装力量的多样化运用》白皮书，自2002年以来，中国人民解放军与31个国家举行了28次联合演习、34次联合训练。^④ 涉及军事领域的问题一般由军方负责，因此，针对相关军事议题的问题就容易成为外交部发言人的信息盲区，并且在近几年呈现不断扩大的趋势。本质上看，这种情况与经贸领域面临的情况是一样的，需要外交部和负责军事外交事务的部门之间加强协调。

第二类军事领域盲区既反映了对外关系中的协调性问题，也提出了军队在国家政治和对外关系中地位的敏感问题。中国人民解放军是中国共产党领导下的一支人民力量，是国家机器的重要组成部分，担负着维护国家主权和领土完整的重要任务。它与政府机构平行，有完善的机构和独立于政府之外的工作程序，与作为政府一个部门的外交部之间并没有公开或明确的协商机构，两者之间缺乏协调所产生的影响已经引起国外中国观察家的关注，^⑤ 以致有观点认为人

① 《中国人民银行国际司简介》，<http://www.pbc.gov.cn/goujisi/144449/144447/index.html>。

② 杨松河：《军事外交概论》，军事谊文出版社，1999年，第1页。

③ 《中国与150多个国家建立军事关系，在109国设武官处》，http://www.qstheory.cn/dd/dd2012/jswj/201207/t20120726_172273.htm。

④ 国务院新闻办公室：《中国武装力量的多样化运用》白皮书（2013），http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2013/Document/1312844/1312844_9.htm。

⑤ 〔美〕大卫·兰普顿：《从邓小平到习近平》，林添贵译，远流出版事业股份有限公司，2015年，第185—216页。

民解放军是一个有着自己“组织利益”的“利益团体”，^① 它“不再避讳那些通过炫耀武力而挑衅周边国家和美国的行为”，^② 是中国“一系列强硬和对抗措施背后主要的或者是唯一的推动者”。^③ 这类在西方比较流行的看法，是对处于党的绝对领导之下的中国人民解放军性质和职能的误解，但的确也反映了国际上对中国人民解放军在对外事务中所发挥新作用的兴趣，甚至是担忧。

在中国国际影响有限的时候，中国人民解放军并没有持续和频繁地参与对外事务，其国际影响也是有限的，它的日常标准操作程序也许并不需要把国际影响和国际上的反应考虑在内。随着中国军队实力的增强，以前并不会产生多大国际影响的一些举动如今则会产生巨大的国际反响，引起一些误解。^④ 例如，中国空军用导弹摧毁一颗过期的卫星，“歼-20”首飞，国防部公布东海防空识别区，日本指责中国用火控雷达锁定日本军舰以及据传中国军火公司在卡扎菲下台前试图向利比亚政府出售武器，都曾经在西方引起热议，引起国际社会对中国军方在中国对外政策中作用的关注。^⑤ 外交部发言人在这些领域的盲区，表明军方和外交部门在这些领域存在沟通不畅的情况，但更为重要的是，涉及军队在国家对外关系和国家战略中的地位问题。在所有国家对外关系的研究中，军事和外交或军队与文官之间的关系始终是一个敏感的问题，历史上主要大国在崛起过程中都曾面临军队和文官之间即人们熟知的鹰派和鸽派之间的分歧，如果不能很好地相互协调，对中国对外关系的发展乃至对中国未来的道路选择都有不同的含义。

此外，外交部发言人答记者问在中朝关系上的盲点，反映了中国对外关系的一个特色和一个难点。一个特色是，中朝关系既是一种国家之间的关系，也是两国执政党之间的党际关系。新中国成立初期，与中国建立外交关系的国家多数是社会主义国家，党的关系和国家之间的关系是一体的。改革开放后，中国共产党第十二次代表大会提出在对外关系中将党的关系与国家关系分开，国家之间的关系主要是外交关系，党的关系则按照相似而不同的原则展开。

① Phillip Saunders and Andrew Scobell, eds., *PLA Influence on China's National Security Decision-Making*, Stanford University Press, 2015, p. 8; Cheng Li, "China's Midterm Jockeying: Gearing up for 2012 (Part 3: Military Leaders)", *China Leadership Monitor*, No. 33, June 2010.

② Linda Jakobson and Dean Knox, "New Foreign Policy Actors in China", p. vii

③ Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior-Part Three: The Role of the Military in Foreign Policy", *China Leadership Monitor*, No. 36, 2012, p. 1.

④ Sun Yun, "Chinese National Security Decision-Making: Process and Challenges", *CNAPS Visiting Fellow Working Paper*, The Brookings Institution, May 6, 2013, p. 18.

⑤ Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior-Part Three: The Role of the Military in Foreign Policy"; You Ji, "The PLA and Diplomacy: Unraveling Myths about the Military Role in Foreign Policy Making", *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, Issue 86, September 2013, pp. 236-254.

近年来，由于中朝双方在国际上的地位和面临的环境不同，两国之间的国家关系出现“不正常”状态。在这种情况下，分别在两国执政的中国共产党和朝鲜劳动党之间的关系成为维系两国关系的重要纽带。2010 年以来，连续两任中国驻朝鲜大使分别是曾经担任中共中央联络部副部长的刘洪才（2010—2015）和李进军（2015 年至今）。^① 中朝高层官员之间的往来也多由中联部来负责，因此两国领导人的互访事宜均由中联部安排，外交部发言人不能提供相关信息非常容易理解。

但是，中朝关系上的第二类信息盲区，即发言人在朝鲜核问题上的盲区则反映了中朝两国国家地位、面临的国际环境、在一些问题上的立场和政策之间的分歧及中朝关系的困难。朝鲜逆历史潮流，坚持发展核武器，遭到包括中国在内的国际社会的一致反对。国际上有不少人认为，北京是国际社会通向平壤的唯一通道，中国是唯一能影响朝鲜的国家，因此希望中国对朝鲜施加压力，迫使朝鲜放弃核武器，甚至有人认为朝鲜成功试验核武器是中国外交的“责任”或“失败”。^② 媒体不断就这个问题向中国外交部发言人提出问题，反映了他们希望从中国了解朝鲜发展核武器的状况，其中也含有某种对中国的期待。

中方坚持不懈地履行自己的责任，努力斡旋，并根据联合国安理会的决议参加了对朝鲜核导活动的制裁，但是，外交部发言人对这些问题的“不了解”，从一个侧面反映出“中国在督促美国和朝鲜承担起应尽责任的问题上缺乏强制力。中国不掌握解决朝核问题的钥匙，在说服朝方停止核项目上也缺乏关键筹码”。^③ 从更深层次来看，朝鲜发展核武器，中国坚决反对朝鲜发展核武器，双方关系已经处于对立状态，正常的沟通似乎已经不复存在。新中国成立以来，朝鲜曾经是中国国家元首和政府首脑访问最多的两个国家之一，但 2011 年以来，两国领导人之间再也没有实现互访。

第二类挑战涉及外交部职能转型，具体表现为外交部发言人在首脑外交和领事保护方面的盲区。外交部发言人在首脑外交方面信息盲区的增加是在这样一种背景下发生的：一是近年来首脑外交在国际舞台上日益活跃；二是媒体对首脑外交高度关注；三是这些盲区并不是偶然的、一时的，而是制度化的，并

① 《驻朝鲜民主主义人民共和国历任大使》，<http://kp.china-embassy.org/chn/dshd/lrds/>。

② 有关这方面的观点可见：Zhu Feng, “China’s North Korean Liability: How Washington Can Get Beijing to Rein in Pyongyang”, *Foreign Affairs*, July 11, 2017; Omar S. Bashir and Louis T. Laverone, “The Wrong Way to Coerce China, Trump’s Misunderstanding of Sanctions”, *Foreign Affairs*, September 13, 2017.

③ 《傅莹撰文：朝核问题的历史演进与前景展望》，<http://www.chinanews.com/gj/2017/05-01/8213207.shtml>。

且呈现上升的趋势。考虑到承办首脑外交是外交部的第一职能，因而这是一个值得高度关注的现象，如果借鉴其他国家在这方面的经验和教训，这些盲区所反映的问题尤其需要认真对待。

在国际关系史上，具体负责落实对外政策的外交部门被架空或被绕过的情况并不罕见。如在美国对外关系史上，尼克松和卡特政府都曾绕过国务院，或者在国务院不知情时做出重大对外决策或处理重大对外事务，并曾一度造成外交制度的混乱。因为制度化和机制化是现代政府制度发展的趋势，而且外交部在处理国家间关系中的地位是得到《维也纳外交关系公约》和国际习惯所确认的，也被世界上绝大多数国家的制度所内化。任何超越制度化的做法都会造成内部对外政策制定过程的混乱，对外发出不同的声音。这方面尤其需要加强协调，明确职责，保证政府制度的有序运作。

此外，领事保护是外交部的职责之一。外交部在领事保护的制度建设上不断完善机制，增加人员和投入。据统计，外交部近年来处理的领事保护案件^①与领事协助案件^②从2010年的3万起激增到2015年的8万多起。5年来，中国成功组织9次海外公民撤离行动，处理100多起中国公民在境外遭遇绑架或袭击案件，受理各类领事保护救助案件近30万起。^③2016年，外交部和驻外使领馆会同各有关部门处置领事保护与协助案件更是达到了惊人的10万余起，平均每五六分钟就有一起。^④主要领事机构对到其领区内的每个中国移动手机用户都发出旅行提醒，每一个中国人危急时可以获得领事协助和保护的电话。当前中国外交部领事司和70多个驻外领事机构在领事保护方面的工作已得到世界的称赞和国内公众的认同。

然而，外交部在领事保护方面仍存在不少信息盲区，说明这个领域的需要还在增加，外交部还需要增加工作力度。从新中国成立到改革开放之前，中国公民出境的总人数只有28万，改革开放以后中国出境人数迅速增长，2014年中国出境旅游首次突破一亿人次。^⑤2016年中国出境旅游人次达到了1.22亿。^⑥

① 领事保护案件指海外中国公民安全和合法权益受到严重威胁或侵害的情况。

② 领事协助案件指中国公民在海外因客观原因或自身原因陷入困境，我驻外机构为其提供协助的案件。

③ 参见六集大型政论专题片《〈大国外交〉第一集：大道之行》，http://www.cac.gov.cn/2017-08/29/c_1121558518.htm。

④ 《外交部领事司：2016年妥善处置领事保护与协助案件10万余起》，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0125/c1002-29049444.html>。

⑤ 《2014年中国出境旅游首次突破一亿人次》，<http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-15/6973744.shtml>。

⑥ 《2016年中国出境旅游达1.22亿人次，人均花费900美元》，<http://www.chinanews.com/cj/2017/01-20/8131035.shtml>。

到2015年,中国在海外160多个国家和地区共有超过2万家企业。^①出境人次的急剧增长和海外利益的拓展,也导致中国公民在海外的安全问题日益突出,涉及中国公民和企业的安全事件持续呈现全球多点同时爆发的态势,且频率高、类型多、分布广、处置难,领事保护与协助任务日趋繁重。^②因此,虽然外交部目前已经建立了全面的领事保护体系,但在出境公民“井喷”式增长的情况下,还是会有一些地方辐射不到。外交部发言人的答记者问在这个领域出现的盲区,并不是外交语言的运用。发言人也没有提出向其他部门询问,而是说不知道需要去核实,因为这些都是外交部自己职责范围内的事。

一般国人是通过自己从外交工作中得到的具体帮助和切身利益,了解外交或外交部的工作的。在媒体的关注下,领事工作成为考察外交部工作的试金石,在这方面的任何遗漏和疏忽都可能成为媒体批评和指责外交部工作的依据。随着走出国门的中国人持续增加,外交部在领事保护方面的任务必将继续增多,领事保护工作的效率、规模、技术也需大力提升,在媒体密切关注下,领事保护工作压力也会更大。唯有进一步改进工作才能解决这方面的问题,从外交部的工作来看,需要不断加强应对突发事件能力的建设。

这两方面的趋势或挑战,需要从不同的层次出发考虑应对方法和解决途径。第一个层次的挑战是国家层面的,即国家应该如何应对外交议题日益分散到其他领域的趋势问题,或者说对于不同领域的外交,如何加强不同部门的协调问题。这是一个大问题,也是一个普遍的问题。应对这个问题,有些国家的解决途径是把外交部和商务部合二为一,因为两者变得越来越难以分开了。但军事和外交之间的协调似乎是一个永恒的问题。针对这种趋势,有学者提出建立符合时代要求的“国家外交体系”(national diplomatic system),^③也有学者呼吁树立“全政府外交”(whole government diplomacy)观念。^④

从现有中国外交的机制和职能来看,外交部现有的职能中包括“组织协调有关我国履行国际公约、协定工作”,“指导、协调地方和国务院各部门外事工作”,“处理和协调关系国家安全问题的有关涉外事宜”。^⑤但是作为传统上唯一的协调和联系内外工作的部门,外交部如何协调外交规范的普遍性与中国外交

① 《中国有2万多家企业在海外投资,90%以上亏损》, http://news.xinhuanet.com/finance/2015-02/09/c_127473411.htm。

② 《2016年度领事工作国内媒体吹风会》, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/2016nlsqzcfh/t1440191.shtml>。

③ Brain Hocking, “The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System”, p. 123.

④ Sir Jeremy Greenstock, “The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service, and other Government Departments”, pp. 115-116.

⑤ 《中华人民共和国外交部主要职责》。

制度的特殊性，如何协调涉及越来越多机构和部门的不断扩展的多领域外交，既没有清楚的党内规范文件或国家法律作为依据，也没有建立起责权清晰的保障机制，因而，这方面需要建立新的制度，或者明确外交部的责任和权力。

第二个层面是外交部本身必须应对的挑战。外交部的主要职能是落实对外政策，在中国就是贯彻执行中央的政策。过去外交部是对外政策的主要执行者，随着外交领域扩展到经贸关系、金融合作、军事合作、党际关系、防范与打击恐怖主义等更加专业化的领域，外交部或者外交部的干部是否具备相关的专业知识与能力来落实有关领域的政策？在负责相关领域业务的部门都发展各自的外事机构、更多参与本领域对外政策的落实时，外交部如何避免沦为仅仅是为其他专业职能部门和专业人员提供服务的“后勤协调员”？这就要求外交部在人员招录、职务晋升、知识储备等方面都应该有前瞻性，并做好针对性的准备工作。

与此相关的问题还包括，虽然外交的本质是和平、是以和平的方式落实国家的对外政策，但是在民族自信心不断随着国力上升而增强的情况下，如何平衡和平的外交手段与法律和军事手段等其他工具，做到既能实现为国内经济建设创造良好国际环境、保持睦邻友好的对外关系，又能避免被指责为“缺钙”和“软弱”？在各个部门都参与对外事务并以自己的方式影响政策、各方观点不一致时，外交部如何更好地代表和维护国家的整体利益？在履行沟通和谈判职能时，外交部与谁沟通和谈判？是外国政府还是中国政府的其他部门？是外国公众，还是中国国内公众？这些问题对外交部来说都日益紧迫，不容拖延。

第三个层面的挑战是刚刚参与到对外关系的部门，或者说负责外交最近扩展或分散到的那些新领域的部门。从政府与媒体或公众之间的关系来看，外交部发言人这么频繁地要求记者向其他部门或相关部门咨询，至少说明其他部门在公开化方面，或者与媒体的沟通方面，还没有外交部那样成熟和完善，也反映出多数记者对相关部门的职能缺乏了解，习惯于从传统视角看待外交问题，一遇到问题就抛向外交部。

这种状况需要从两方面加以调整，一是相关部门要完善制度，不能仅从国内角度考虑自己的政策或在国际上采取行动，在参与对外合作的过程中应该具有国际视野，熟悉国际规范，照顾国际社会其他方面的关切和基本要求，绝不能以“暴发户”心态，仅仅按照国内工作的习惯开展工作。此外，在信息发布方面可以借鉴外交部的做法，增加透明度，在信息提供方面注意时效性。对于媒体来说，要增加对中国的了解，不能以传统的思维方式看待中国外交，要了解部门之间的业务分工，提出问题要有针对性，有的放矢，才能及时得到自己所需要的信息。

五、制度优越性和外交创新

中国外交制度是中国特色社会主义制度的一部分。中国特色社会主义制度的特色也是中国外交制度的特色，这个制度的核心就是中国共产党的领导。中共十九大政治报告明确提出，“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。”^①王岐山在学习十九大报告的文章中提出，一个时期以来，有的人在党的领导上“讳莫如深、语焉不详甚至搞包装，没有前提地搞党政分开，结果弱化了党的领导，削弱了党的建设。习近平总书记对坚持和加强党的领导从来都是充满自信、决不回避退让……无论哪个领域、哪方面工作，无一不是从加强党的领导抓起，最终落脚在强化党的建设上。”^②

作为中国特色社会主义制度的一部分，中国外交制度以中国共产党的领导为核心，首先是中国共产党外交制度。中国外交首先是执政党的外交。在2014年11月召开的中共中央外事工作会议上，习近平提出，“中国必须有自己特色的大国外交……使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。”^③随后《人民日报》发表社论指出，中国外交的“特色”就是“中国外交必须坚持中国共产党领导和中国特色社会主义”。对当前的中国外交工作来说，“这是管根本的一条”。^④中国外交不仅要坚持中国共产党的领导，而且也要为巩固党的领导、维护社会主义制度的安全服务。

中国外交制度的特色，体现在党对外交工作的思想领导、组织领导和制度领导等多个方面。中国共产党对中国外交的思想领导体现在以下几个方面：中国共产党历次代表大会政治报告关于外交工作的内容，明确中国对世界形势的判断和看法，确立一定时期内中国共产党对中国外交工作的指导思想、基本布局和基本原则。此外，中共中央定期召开不同类型的外交外事工作会议，具体部署中国在相关专题上的路线方针和政策。

中国共产党对外交工作的组织领导，表现在中央根据党管干部的原则选拔

① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

② 王岐山：《开启新时代，踏上新征程》，《人民日报》，2017年11月7日。

③ 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年，第443页。

④ 《中国外交必须具有自己的特色——论贯彻落实中央外事工作会议精神》，《人民日报》，2014年12月1日，第1版。

和任命高级外交干部，外交部内部的党务机构确保党对外交执行部门的领导，驻外使馆和代表处的领导不仅是代表国家的大使，也是中国在另一个国家首都所有派驻机构的党委书记。另外，中国共产党还根据“立场坚定、掌握政策、熟悉业务、严守纪律”的原则选择和录用外交部干部。

中国共产党的领导是中国政治制度的特色和优势，也是中国外交制度的特色和优势，更是中国外交取得重要成就的关键和保证。十八大以来，面临外交的多元化趋势，以习近平主席为核心的党中央审时度势，统筹国内国际两个大局，在保持外交大政方针连续性和稳定性的基础上，主动谋划，开拓进取，不仅在外交理念和实践上进行了创新，而且在外交制度上也进行重大创新，做出加强党对外交工作集中统一领导的总部署，为新时期中国外交提供了坚强保障。^①

十八大政治报告在提出要“坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用”的同时，还提出要“统筹改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面工作”。^②十八大以来，习近平总书记在多次讲话中都不断强调，要“统筹国内国际两个大局，夯实走和平发展道路的基础”。十九大政治报告又提出要“深化机构和行政体制改革。统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”。^③这些论述是中国外交的总体指导思想和基本原则。

制度创新的第一个举措就是发挥中国共产党在中国政治中的领导作用，召开相关外交工作会议，在相关外交问题上统一思想，确保外交行动上的协调一致。十八大以来，中央分别召开了三次专门的外交外事工作会议：2013年周边外交工作座谈会、2014年中央外事工作会议以及2015年的全军外事工作会议和第十六次武官工作会议。在周边形势日益复杂化的情况下召开的周边外交工作会议，总结经验、研判形势、统一思想，确定了今后五到十年内周边外交工作的战略目标、基本方针、总体布局，明确了解决周边外交面临重大问题的工作思路和实施方案。^④中央外事工作会议提出了中国外交要有特色的重大理论问题，同时强调必须加强党的集中统一领导，改革完善对外工作机制体制，强化对各领域各部门各地方对外工作的统筹协调。^⑤在军事外交日益活跃条件下召开

① 王毅：《党的十八大以来中国特色大国外交的光辉成就》，载本书编写组编：《十八大以来新发展新成就》（上），人民出版社，2017年，第4页。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，http://www.qstheory.cn/zhuanku/bkxj/2016-02/01/c_1117955640.htm。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

④ 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，2013年10月28日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cekor/chn/xwxx/t1093366.htm>。

⑤ 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），第444页。

的全军外事工作会议，强调军队工作始终是中国外交大局中的一部分，提出要“毫不动摇坚持党对军事外交的绝对领导”。^①

社会主义制度的特色和优势就是集中精力办大事。三次会议规格高、规模大，各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团、中央党政军群有关部门、计划单列市、中央和国家机关及军队有关单位、中央管理的部分企业和金融机构主要负责同志，驻外大使、大使衔总领事、驻国际组织代表和外交部驻香港、澳门公署特派员等参加会议。为此，各地方各部门要认真学习领会、深入贯彻落实这些会议的重要讲话精神，把思想和行动统一到中央决策部署上来。

推动涉外部门的协调机制建设，理顺部门之间的协调与合作，完善相关法律，是外交制度创新的主要内容。成立于1958年的中央外事工作领导小组是中国对外工作最早的协调机构。中央外事工作领导小组在“文革”期间被撤销，改革开放以后予以恢复，在协调党和国家对外政策方面始终发挥着咨询、参谋和协调的功能。冷战结束以来又成立了中央安全工作领导小组、中央海洋权益工作领导小组。2013年11月，十八届中央委员会第三次全体会议决定设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全，以其作为中央关于国家安全工作决策和议事的协调机构，加强对国家安全工作的集中统一领导，以更好地“统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作”。^②此外，随着经济议题在中国对外关系中地位和作用的增加，十八大以来新成立的中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组，对于加强在经济和安全领域的全局统筹、协调与合作也将发挥重要作用。

为了改变在南海问题上“九龙治海”的复杂局面，第十二届全国人大第二次会议通过决议，合并海洋局及其中国海监、公安部的边防海警、农业部的中国渔政和海关总署的海上缉私警察等部门，成立新的国家海洋局，由国土资源部管理，以“整合海上执法力量，提高机构效率”。^③为了加强经济外交工作，外交部在2013年成立了“国际经济金融咨询委员会”。为了就重大外交问题提供法律意见、研究报告和政策建议，外交部还于2015年成立了“国际法咨询委员会”。

在加强制度建设的同时，中国进一步完善了涉外安全领域的法律，使各项工作有法可依。其中包括全国人大2014年通过的《反间谍法》、2015年通过的

① 《习近平接见全军外事工作会议和武官工作会议代表》，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0130/c64094-26476885.html>。

② 《中共中央政治局召开会议研究决定中央国家安全委员会设置，审议贯彻执行中央八项规定情况报告》，《人民日报》，2014年1月25日。

③ 《王峰：重组国家海洋局，整合海上执法力量》，http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/11/c_124442355.htm。

新《国家安全法》和《反恐怖主义法》以及2016年通过的《境外非政府组织境内活动管理法》等，这些法律在统筹新时期中国对内和对外关系中发挥着重要的作用。

强调顶层设计，狠抓政策实施，确保中央战略意图的落实，是十八大以来中国外交制度建设、做好对外关系统筹和协调创新的关键。《习近平谈治国理政》一书收录了习近平总书记在2012年11月15日至2014年6月13日这段时间内的讲话、谈话、演讲、答问、批示、贺信等79篇，其中习近平9次提到“顶层设计”这个概念，要求从“顶层设计角度对中长期对外工作做出战略规划”。进而，还要更加重视政策的有效实施，保证中央政策的贯彻落实、统筹协调的着力点。习近平在中共第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上指出，要防止和克服地方和部门保护主义、本位主义，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。^① 主抓外交工作的国务委员杨洁篪在十八大后撰文强调，在处理对外事务时要“统筹协调、顶层设计、统一指挥、统筹实施”。中央和地方政府、非政府组织和所有涉外机构在发挥各自功能的同时，都必须通过加强合作以实现外事工作的协调一致性，在外交工作中“保障中央对对外工作的领导、决策、管理、处置等各项功能顺利实施，确保中央对外战略意图的实现”。^② 为了在外交工作中落实中央的精神，杨洁篪强调，在具体工作落实中，外交人员“要搞好策略运筹，顺势而为，根据国际形势和外部环境变化，及时调整政策和策略，正确处理对外工作中遇到的新情况新问题”。^③

随着中国综合国力和国际地位的提升，中国正日益走近世界舞台中央，中国外交将更加活跃、更有作为。在刚刚闭幕不久的十九大上，习近平总书记明确提出，“中国将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。”^④ 当前，中国的发展进入到一个新时代，中国外交在转型过程中所面临的问题和挑战亟待解决。同时，新时代也需要新的理论创新、机制创新和实践创新，从而为中国参与全球治理体系改革和建设提供坚实有力的保障。

（责任编辑：吴文成）

① 《习近平：决不允许“上有政策、下有对策”》，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0122/c64094-20289672.html>。

② 杨洁篪：《新形势下中国外交理论和实践创新》，《求是》，2013年第16期，第10页。

③ 同上，第10页。

④ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。