

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

卢 林 著

美国经济外交的 结构和动力

 上海人民出版社

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

卢 林 著

美国经济外交的 结构和动力

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国经济外交的结构和动力/卢林著. —上海:
上海人民出版社, 2017

(美国经济外交研究丛书/潘锐主编)

ISBN 978-7-208-14207-7

I. ①美… II. ①卢… III. ①对外经济关系-研究-
美国 IV. ①F171.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 289159 号

责任编辑 史美林

封面装帧 王小阳

美国经济外交的结构和动力

卢林著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 11.5 插页 4 字数 171,000

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14207-7/F·2426

定价 36.00 元

丛书总序

经济外交具有两层含义:首先,经济是外交的一个内容,经济外交旨在用外交手段解决国家之间经济上的问题。从这个定义出发,经济外交与传统外交是并行的,传统外交是用非武力的方式来代表国家利益,来处理国家之间在政治上和安全上的问题;而经济外交无非是用非武力的方式来代表国家的经济利益,来处理国家之间在经济上存在的问题。换言之,如果外交是相对于国际关系中政府对外交往的话,那么,经济外交就是相对于国际经济关系中政府的对外交往。其次,经济是外交的一个手段(工具),经济外交旨在用经济的手段来解决国家之间政治和安全上的问题。从这个定义出发,传统外交是用非武力的方式来代表国家利益,来处理国家之间在政治上和安全上的问题;经济外交从属于传统外交,是非武力方式中的一种。比如,美国国务院负责经济和商务事务的助理国务卿韦恩在2006年的一个讲话中在谈到通过所谓“转型外交”,即用各种外交工具在世界上促进符合美国利益的变化的重要性时明确指出:“经济外交是这种努力的一个关键部分。”

尽管在欧洲和其他地区对上述两层含义的经济外交均有不少研究,但在美国,学术和政策界对经济外交的研究更多地集中在第二层意义上,即经济外交服务于政治目的,因此,美国对经济外交的研究主要反映在经济援助和经济制裁研究的文献中。对第一层意义上的经济外交,即外交服务于国家的经济利益,美国学术界和政策界更多地集中在美国对外经济关系研究上。

对外经济关系,或国际经济关系在美国主要是一个宏观经济问题。由于美国在战后主要依靠布雷顿森林体系、关税和贸易总协定等多边国际机制来调整西方国际经济关系问题,所以美国学术界和政策界在讨论美国对

外经济关系时,其主要注意力是放在国际贸易和金融体制上的。20 世纪六七十年代以后,随着国际经济体制特别是布雷顿森林体系的式微,对如何改善多边和双边经济协调机制的讨论显著增加,其讨论表现在以博弈论和国际政治经济学为理论基础的国际经济谈判的机制。比较有影响的与经济外交有关的研究包括罗伯特·帕特南(Robert Putnam)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)、约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)和罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)等人的研究。他们似乎已经感觉到经济外交应该被融入到美国对外政策研究的主流中;但对国际相互依赖和国际机制的侧重似乎说明美国主流国际经济政治学者仍然寄希望于国际机制。

近年来,世界经济重心趋向多元,这些对世界经济或区域经济举足轻重的新的经济重心的出现导致了以下一些问题:首先,它们往往不完全在现存的经济协调机制内运作,比如,中国加入世界贸易组织时间并不久远,俄罗斯则刚刚加入,因此,美国无法完全依靠国际机制来协调国际经济矛盾;其次,新的经济重心往往有意修改现存国际机制的一些规则,给美国对国际体制的控制造成了不少麻烦;最后,世界经济实力分布的新变化使美国经济与世界经济的影响从单向影响转变为双向互动。由于美国的经济和发展越来越多地受到外部经济政策的影响,而美国无法完全指望通过多边机制来控制 and 减小这些不利影响,于是,尽管美国在意识形态或理论方面不愿意接受第一层含义上的经济外交,但在实际中,用外交手段来维护美国经济利益已是美国社会和政治中的一个重要主题。

因此全面研究美国的经济外交具有以下现实和理论意义:

第一,随着美国经济及其增长越来越受到外界影响,以及经济民族主义、经济安全等观念的扩展,经济外交将成为美国对外政策中的一个主要部分。

第二,由于经济外交受制于国内政治和地方政治,研究美国的经济外交有助于我们了解美国对外经济政策的国内政治过程和社会问题。

第三,随着经济外交的展开,美国对国际机构和制度的看法也有所转变,从而改变国际机制的变化动力。

第四,由于经济问题的政治化,在对美经济关系中,我们会面临越来越多的经济和政治纠纷。

在美国国内,对全球化的争论使对外经济政策成为每日新闻和政治竞选的一个热点话题。在国内外的政治和经济现实的压力和影响下,对美国经济外交的研究成为现实的和有意义的研究课题。

基于这样的思考,上海市美国问题研究所组成美国经济外交研究丛书编委会,拟以美国经济外交为主题,出版与此相关的著作,以期通过若干年的努力,形成中国学者的美国经济外交研究系列,彰显中国学者的研究实力,展示中国学者的研究成果。

潘 锐

2012年6月

上海市美国问题研究所
美国经济外交研究丛书

美国经济外交的结构和动力	卢林 著	36.00 元
美国国际经济政策研究	潘锐 等著	40.00 元
战后美国对外经济援助研究	娄亚萍 著	35.00 元

目 录

第一章 经济外交的理论和实践·····	1
第二章 美国经济外交及其目标 ·····	37
第三章 美国经济外交的主要环境和驱动因素 ·····	67
第四章 美国经济外交的制度基础和利益结构·····	114
第五章 美国经济外交政策的影响渠道和工具·····	147
参考文献·····	169
后记·····	174

第一章

经济外交的理论和实践

我们的时代是一个全球化的时代。在这个时代中,许多传统的政治、经济和社会观念和理论正在受到新的实践的检验。在这个检验的过程中,新的观念、视角和理论不断涌现,引导我们解决不断出现和面临着的新问题。经济外交问题就是我们所在的全球化时代中的一个需要被重新认识的问题。

经济外交需要被重新认识,不仅仅是因为它已经成为当代国际关系中的一个与处理国家安全和政治关系的传统外交具有至少是同等地位的问题,而且是当代国民经济增长和发展中的一个重要政策层面。当代主要经济大国的国家经济增长,包括就业增长、产业链安全、经济安全,以及国内产业竞争力,无不与国际经济密切相关,因此要满足这些国内经济增长和安全的目标,经济外交成为一个不可忽视的层面。

由于美国经济仍然是当代世界经济中的冠首,它的制造业的国际地位虽然相对下降,但在总体上仍然是全球第一;它的经济技术创新能力,依然在推动着全球经济技术的发展;它的国内市场,依然是许多重要经济大国和经济区域的主要市场;它的货币——美元,还是国际贸易和金融制度中的首选交换媒介,诸如此类,决定了美国依然是主要全球性经济大国和区域经济大国的一个最重要的国际经济环境。美国的国内经济政策以及经济外交政策,依然是这些国家经济外交的不可忽视的政策环境。因此,了解和理解美国的经济外交,具有特殊的意义。

最为重要的是,美国在世界经济中的地位正在面临根本性的变化。美国和其他主要经济大国之间的相对距离显著缩小,美国对其所处的国际经济环境的信心开始动摇,对其自身的经济安全日渐忧虑。在日益分化

的全球经济中,美国的经济领导地位明显下降,在世界经济体系中形成了伯格斯特所谓“领导真空”¹。比如在制造业,美国在一系列重要产业上的国际产业竞争中的冠首地位以及美国国内市场免受国外竞争冲击的状况一去不复返了²,从 20 世纪 70—80 年代以来至今,美国的汽车制造业和家用电器等行业先后面临着日本、欧洲和韩国相应产业的挑战;纺织和钢铁业面临着来自中国的冲击,在移动通讯技术、半导体、个人电脑和太阳能板生产上,必须应付东亚新兴国家的竞争,等等。甚至在美国引为自豪的中高端服务业,比如顾客服务、信息处理和公司财务,法律文书服务等方面,美国公司也开始感受到来自其他国家,特别是其他主要英语国家加拿大、印度等国的竞争挑战。在产业和服务业竞争力相对下降的同时,美国在世界贸易和国际金融中的地位自 60 年代以来也逐渐下降³:巨额贸易逆差严重损害了美元的国际地位,石油美元、欧洲美元,以及贸易美元的大幅增加促使形成了美国本土以外的美元市场,一方面导致国际美元融资不再完全依赖于美国金融市场,另一方面削弱了美国控制美元汇价和美联储控制利率的能力。在这个背景下,美国政府控制自身财政的资源也日渐拮据,财政地位受到严重损害。

美国金融和财政控制能力的下降不仅损害了美国的经济和政治利益,而且殃及其经济伙伴和世界经济。比如 2008 年金融危机的根源,顺藤摸瓜,可以追溯到美国 20 世纪 90 年代的长期低利率,大量的美元流动性以及由此导致的美国对利率调控能力的下降。

面对着经济实力的相对下降,以及日益激励的国际经济竞争,美国政界、商界,学界和舆论界在 21 世纪开始反思其经济发展和商业竞争模式。其中对美国经济外交思路最具长远意义的是,美国国际竞争软力量的核心,即政府—市场相对分离的意识形态,不仅在国际上,而且在美国本土也受到越来越普遍的怀疑。这种怀疑,不仅表现在美国政府在金融和经济危机时大力干预市场机制,而且表现在美国主流舆论越来越愿意接受美国政府在正常经济状态下来干预市场对资源和收益的分配,以及私营企业越来越默认美国政府在商业活动中的现实影响。美国主要的大公司在华盛顿特区的办事处、游说的规模和投入的资源,与中央集权制下的国家中地方政府和大公司在首都城市的办事处的规模和投入相比,大概是有过之而无不及的。

美国政府在市场经济中空前广泛深入的渗透,揭示出一个具有深远理论和政策意义的现实,所谓“华盛顿共识”背后的意识形态真谛,即使在华盛顿,也只是一个神话。冷战结束以来的所谓“历史终结”,最终被证明是历史的开始:社会主义并没有被自由资本主义而征服取代,相反,它在当代资本主义经济最强大的经济中,找到了生根成长的机会。美国的软力量,如同它的硬力量,都已经是今非昔比。

上述发展意味着美国政治和政策界在经济发展中至少不再完全排斥寻求非市场性的发展和竞争出路。近年来所谓经济安全、产业政策,乃至国家竞争力、国家竞争战略等概念开始纷纷进入主流舆论。比如 2008 年,美国竞争力研究的泰斗、哈佛大学的波特批评道:美国政府和商界缺乏一个长期的经济战略,以应付日益激烈的国际竞争。⁴在此背景下,奥巴马政权在“不浪费”面临的金融和经济危机的指导思想下,全面展开对金融和汽车业的政府管制,使美国政策界再一次掀起了关于产业政策的讨论。⁵而在对产业政策的讨论中,经济外交如何配合振兴美国产业竞争力,成为一个引人注目的主题。在这个背景下,美国的产业政策和与之相关联的国内经济和社会目标通过与经济外交的关系,将与美国的对外政策串通一气,不仅仅使产业发展成为美国对外政策中的一个重要内容,而且使对外政策越来越受国内政治和经济过程的影响。其结果是美国对经济风险的感受,会直接反映到它的内外政策中。如同任何怀有不安全感的国家一样,美国的经济外交可能更加带有进攻性,更加不容易妥协。

在这种新的形势下,全面研究美国的经济外交(包括它的原则、目标、过程和机制,以及它的历史和现状),了解美国在国际经济关系中更加依赖国家政策,即经济外交的方式来推动它的国际和国内经济利益,对我们理解当今世界(包括美国)的特点,以及制定政策,特别是对美国的政策,具有重要的理论意义和现实意义。

具体来说,研究美国的经济外交的理论和实践,第一,有助于我们理解全球化对国家治理及其政治动力形成的特殊影响作用。而理解这些特殊影响作用,将是把握和处理当今和未来国际经济、商业竞争,甚至是国际战略关系的一个关键。当代经济发展和各国面临的经济问题与经济全球化固然有不可分割的关系。但我们必须冷静地看到,全球化过程并不是一个全赢

的、不可逆转的过程。全球化本身具有在全球范围内重新分配经济利益和社会负担的效果,因此它必然引起大量的国际经济利益协调和社会负担分配的问题。合理适当的政策,包括经济外交政策,将有助于消减由全球化导致的利益成本分配不均进而导致的内外矛盾;而错误的经济外交,可以激化这些矛盾,甚至导致全球化的倒退。⁶事实上,美国当今面临的许多经济和社会问题,都是全球化在美国影响作用的结果。研究美国的经济外交,将有助于我们在比较广泛的意义上理解当代国际经济市场和国内市场机制的相互作用,理解当代国际政治和经济风险和危机的处理机制问题,以及考察国家如何在政策层面上,在全球化背景下保护国家和国民利益。由于中国经济与美国经济有密不可分的关系,美国的经济外交必然会对中国的经济和对外政策产生重要影响。因此研究美国的经济外交对中国的经济发展战略和对外经济政策有重要的意义。第二,由于经济外交受制于国内政治和地方政治,研究美国的经济外交还有助于我们了解美国对外经济政策的国内政治过程和社会问题,从而有助于我们把握美国对外经济政策的脉搏,制定有效的相应政策。第三,随着经济外交的展开,美国对国际机构和制度的看法也有所转变,从而改变着国际机制的变化动力。了解这些变化,把握美国经济外交的思路和框架,是解决双边经济贸易关系的重要基础。第四,由于经济问题的政治化,在对美经济关系中,我们会面临越来越多的经济和政治纠纷。通过对美国经济外交的了解,有助于我们知己知彼、对症下药,在互利的基础上发展双边经济贸易关系。

第一节 经济外交的研究视角和历史演变

经济外交(economic diplomacy)可以被定义为独立国家之间在跨国经济活动(包括进出口,投资,借贷,援助和移民等)过程中形成的官方的代表、交流、谈判制度和过程。经济外交可以有狭义和广义两种理解。根据狭义的理解,经济外交是国家或经济机构通过跨国代表、交流和谈判来解决国家之间或商业之间的经济纠纷,促进国家经济和商业利益的活动。狭义的经济外交又可因内容的不同而衍生出一些相应的概念,比如商业外交(commercial diplomacy)、能源外交、贸易外交、金融外交、环境外交、公司外交

(corporate diplomacy)、就业外交(job diplomacy)等,它们反映着外交活动的不同侧面。比如,与商业外交的概念相比,经济外交更强调外交与宏观经济的关系,它服务于宏观经济目标,更侧重于公共领域的政策和实践问题;而商业外交则侧重外交与商务之间的关系,它服务于公司的微观商业目标,更注重私营领域的政策和实际问题。一般来说,以上除经济外交以外的其他外交概念,其应用和政策意义远远高于其学术和研究的价值;它们可以被看作经济或商业外交的从属目标而归类到经济外交或商业外交的研究领域。根据广义的理解,经济外交不仅包括了以上狭义定义所包括的经济内容,还包括了经济外交的政治、安全战略的目标。比如,有学者将经济外交理解为实现国家安全战略目标的一种经济权术(economic statecraft)⁷,相应地,不少研究将经济制裁、经济战、经济胁迫等也纳入到经济外交的研究领域。据此,经济外交无异于利用经济和商业手段来实现国家目标,而国家目标不单指经济增长和商业发展等利益,也包括政治和安全性的国家利益。

无论采用什么定义,经济外交是外交权术活动和国际经济交往活动的综合领域,国家的国际经济利益发展与外交制度的建立和演化显然是密切相关的。国际间经济交往为外交活动的展开和外交制度的健全提供了动力和内容,而外交则在治权分离、主权至上的民族国家体系中为经济交往的顺利进行和经济利益的实现提供了稳定的、权威的渠道和制度的保障。

由于经济外交跨越外交和经济两个活动领域,因此,分析研究经济外交不仅仅要包括外交史和外交理论,而且要研究经济发展史和经济理论。在跨学科研究的基础上,经济外交研究必须要将外交活动和经济活动有机联系起来综合考察,以便总结和发现经济外交的历史表现和一般规律性。

一、外交概说

外交可以具有两种意义。⁸广义上说,外交是人类群体之间在交往过程中试图包容不同利益的一种艺术。从狭义上说,外交系指独立于国家政府之间的通过派驻官方代表,与派驻国政府保持经常性交流,代表本国政府与派驻国政府从事谈判,从而维护派出国利益的一整套制度。它包括了外交的原则(比如对等原则),结构设置(比如使节的设置),以及基本过程。外交旨在通过上述过程和活动,来表达和保护其所代表的主权或主权政府在所

在国的利益。外交一词通常意味着用委婉的、不直接冒犯的方式来表达和沟通不同的利益和意见,但外交实践显然并不排斥使用恫吓和威胁来达到预期目的。尽管如此,避免用直接武装暴力冲突的方法来实现和保护所代表的国家的利益,是外交活动的特征和宗旨。

外交是人类政治、社会和经济进步和分化的一个结果,是人类群体之间相互交往和互动的一种特殊形式。

人类既没有利齿坚爪与其他猛兽单独周旋争斗,又没有羽翅毛皮来保护自身抵御自然或天敌的加害,这些自然特征决定了人类为了生存和繁衍,只能依靠群体的智慧和力量。而群体生活不可避免地存在共同利益和意志的形成以及个体行为的协调问题。人类通过发展出在经济上的相互依赖、文化社会生活中的彼此认同,以及抵御来自异类群体的威胁所需要的群体内聚力基础之上的政治统治上层建筑,形成建立了相对稳定的群体组织,比如家族的、血缘的、社区的,乃至国家的等不同层次的群体组织。

正如自然界物理引力不可能无限延伸,人类群体的内聚力也因受到血缘的、家族的、社区的和文化的等社会因素,经济规模效益和需要的特点,自然资源等种种自然经济条件,以及政治权力和控制投射能力的限制而渐渐削弱。比如家族的扩展受到血缘联姻关系的限制,社区的发展受到社会组织能力和资源的限制,国家疆域的范围则与政治制度的控制和保护能力的大小密切相关,等等。这些政治、经济和社会现实决定和影响了群体内聚力大小,从而限制了特定人类组织的有效管理和控制范围。人类群体对各自内聚力强度和有效控制范围的局限性认识,促成了它们对各自生活领地专属利益和管辖权利的承认。

具有同样重要意义的另一个经济和社会现实是:人类从狩猎采集走向驯养种植,形成了对特定自然地理环境(资源和环境)的依赖关系。因此,上述群体内聚的人文因素所导致的分块离散现实及其结果,与群体所在的特定自然地理位置、资源特征和活动范围形成互动,造就了不同群体之间在地缘经济和政治上的特征。而地缘经济和政治特征,与人类群体内部的经济、社会和政治的发展,以及与技术能力的进步等因素之间的相互作用,又不断影响着人类组织内聚力的变化,改变着人们对既定经济利益和政治管辖权力的地域分配及其范围的看法和态度,并且对社会和文化的认同产生潜移

默化的影响。在主权和国家层次上,这种根源于对彼此地域性的经济和社会利益的专属政治权力的承认,就形成了外交活动的基本前提。外交的必要性、原则和制度特点,都直接源于这些基本前提。

社会文化认同和政治权力控制决定了群体内聚力的形成和发展。但是,内聚性在满足了社会文化认同和政治权力的有效控制的要求的同时,与群体日益增长的经济需求形成了矛盾。不同群体的人群由于社会的、经济的、政治的原因,又不断形成不同层次和范围的外部利益或共同目标;为了实现这些外部利益或共同目标,群体之间必须在相互承认彼此治权的基础上,能够进行或暂时的,或经常性的相互沟通和交流。比如,由于人类经济社会生活不断丰富、经济需求不断增加,因此,地域资源的不均衡分布和基于地域经济和政治之上的人为的地理界限,日益成为生活和生产资料交换的一个限制。随着这些交换从偶然的满足逐步演化为经常的必需,群体政治经济和社会利益的跨地域、跨主权和跨国界的扩张,成为人类经济和政治社会的一个主题。在不断增长的跨地域和跨国界的相互需要和交换的过程中,暴露出以政治权力的地域专属限制了人类对生活资料的生产和满足,导致经济交易成本的增加。为了满足对外经济的需要、降低交易成本、减少跨国交易风险,制度化的交流和协调机制应运而生。

历史上,为了满足日益增长的资源需要或扩展既定利益,人类群体,包括主权国家常常相互诉诸武力,用战争来兼并或掠夺其他群体或主权国的资源和物产,或达到自己的目的,实现自己的意志。但战争造成生命和财富的牺牲,其所得往往不抵所失。而且胜负得失常常构成下一轮冲突的根源。为了立于不败之地,国家必须使用大量资源为可能的报复做物质和精神准备,其消耗使许多国家不堪负担。有鉴于此,外交作为不战而胜的方法,就成为一种越来越普遍的选择。如果我们将战争理解为国家之间通过用武力来将自己的意志强加于对手的方式(克劳塞维茨),那么,从功能上说,外交无非是国家之间试图沟通国家意志,维护和发展国家利益的非武力的手段、渠道和制度。

总而言之,外交是人类发展过程中群体之间相互分离和相互需要这两种相互矛盾又相互补充的发展趋势的结果。具体说,当代外交制度就是上述政治权力在国家之间分化集中,以及经济、社会和政治利益的跨越国界延

伸这两个对立趋势所推动下的产物。外交的形成和发展,必须具备这两个主要的前提条件。首先,人类生存和发展必须通过群体组织才能实现。但群体组织的范围受到经济资源、社会文化和政治组织能力等条件的限制。这种限制导致人类群体之间呈现出多中心的,表现为政治疆界的断裂结构。其次,人类群体的生存和发展的需要,随着人口的增长、生活条件的提高,对特定群体的地域环境资源形成了越来越大的压力,推动着群体之间在经济和社会文化方面的互通有无。在这个过程中,外交成为将多中心的断裂结构联系起来的一个重要渠道和制度。如果有一种统一的政治控制的能力能够达到所谓“普天之下莫非王土”的境界,如果有一种统一的人类意识能够将不同族群的人类团结起来,不分彼此,那么现代意义上的外交,就没有存在的理由了。同样,如果人类群体之间果然能达到自给自足、丰衣足食;彼此之间不存在相互需要和依赖;那么,外交也同样无从谈起。人类群体的相互分裂和相互需要使外交应运而生。

作为一种正式的双方和多方交流、谈判和代表的制度和过程,外交实践普遍存在于人类文明之初。相应的外交实践和制度在各古文明国家都以不同的形式存在。比如古希腊和意大利城市国家之间的使节交换十分频繁。在中国,春秋战国时期的各国之间也都存在着不同形式的使节制度和礼仪。此后中国历朝都在不同程度上与周边国家和部族之间互派使节、互赠礼品,或表亲善、或示武威。早期的外交代表常常是君王的家庭成员或亲信,他们代表王室传达重要信息,互赠礼品,甚至在某种程度上表现为结亲联姻等。在某种意义上,这些早期外交代表或联姻常常带有人质的意义,冒巨大的个人风险。不仅如此,在主权概念形成以前的欧洲,外交以及外交代表的派驻不一定意味着双方之间的平等权力关系。“国王与其封臣以及与邻近国王的封臣之间可以互签条约,他们可以接受自己的属民以及其他王子的属民派遣的使节。他们有时也回派其身份事实上如同大使的代表。”有时“臣属的城市之间彼此谈判,互不提及各自的主子”。外交在当时“是在等级社会秩序中不同成员之间进行正式的,特许的交流的一种方式”⁹。这种交流如此频繁,常驻代表制度应运而生。在13世纪的米兰,出现了最早的使馆,留驻意大利北部各城市国的代表。到16世纪,欧洲各国之间互派常驻代表已成习俗。这种制度沿袭到主权国家概念形成、发展,以及主权国家制度的建

立。从此,外交逐步成为主权国家之间的特权制度。事实上,长期以来,外交被视为伴随主权的概念和制度而产生的,是主权国家所享有的一种特权。

当代外交制度的直接来源可以追溯到欧洲三十年战争之后于1648年建立的威斯特伐利亚体系,该体系奠定了当代世俗主权民族国家之间的独立平等地位的基础。它确定了主权至上、主权自决、互不干预彼此内部事务的原则,规定了主权的地理界限;主权之间通过外交和国际法来维持相互之间的和平关系。在这个体系中,独立主权国家之间的关系,通过政府之间互派常驻使节来维持。国家之间的外交关系、互派代表,不仅具有便利相互交往的实际意义,而且具有国际法的意义,以及国家之间政治和法律上相互承认的象征性意义。

如果说,拿破仑战争是继神圣罗马帝国之后欧洲又一次试图建立大一统帝国的努力的话,那么1815年的维也纳体系,再一次重申了欧洲主权独立的原则,它进一步完善和巩固了威斯特伐利亚体系所确立的一系列国际关系原则和外交制度,并且通过一系列均势安排,来保证欧洲主权体系的现状。在外交制度上,维也纳体系规定了一系列外交代表级别。同时,在维也纳会议以后,越来越多地国家开始设立专门的中央政府外交事务部门,对外交事务行使垄断性的管辖权力。主权政府的外交部门,比如许多国家的外交部,美国的国务院等,成为政府主持外交事务的专管机构。

以上威斯特伐利亚体系和维也纳体系所规定的国际关系和外交准则和制度主导了近代国际关系史和外交史。第一次世界大战后一直到冷战结束前后,集体安全的概念开始取代均势体系,逐渐成为维护世界和平和国际安全的一个准则。同时,外交的渠道和内涵也不断丰富,对维护世界和平和安全起着越来越重要的作用。

从历史角度考察,外交制度历经许多重要变化,而且继续面临现实条件变化的压力。比如,由于外交事关国家的安全和关键利益,而早期的交通不便、通讯手段落后,极大地妨碍了国家在重大利益上彼此之间的信息和立场观点的交流。为了弥补这个缺陷,外交代表的实地存在就成为理所当然的选择,而且,这些代表还不能是无足轻重的平民百姓,他们必须或者是黄胄,或者是权贵,必须能够以其自身的身价来担保其代表的真实性、可信性和有效性。在这种情况下,早期的外交代表往往是君王的家庭成员或亲信,常常