

MODERN
DIPLOMACY

现代外交

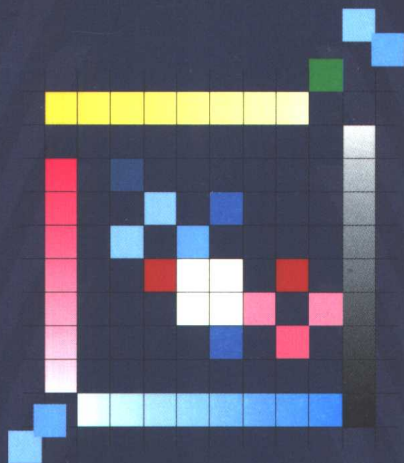
〔英〕R.P.巴斯顿 著

世界知识出版社

MODERN DIPLOMACY

现代外交

〔英〕R.P.巴斯顿 著



第二版

Second Edition

世界知识出版社

现代外交

第二版

[英] R.P. 巴斯顿 著
赵怀普 周启朋 刘超 译

世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代外交/(英)巴斯顿著;赵怀普,周启朋,刘超译.
—北京:世界知识出版社,2002.9

书名原文:Modern Diplomacy

ISBN 7-5012-1777-7

I. 现... II. ①巴...②赵...③周...④刘...

III. 外交—概况—世界 IV. D8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 050622 号

图字 01-2001-5054

©Addison Wesley Longman 1988,1997. This translation of
Modern Diplomacy, Second Edition is published by
arrangement with Pearson Education Limited.

现代外交(第二版)

Xian Dai Wai Jiao

责任编辑

沉 思

责任出版

刘林琦 赵 玥

责任校对

陈可望

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同 51 号(100010)

网 址

www.wapbook.com

经 销

新华书店

排 版

世界知识出版社电脑科排版

印 刷

北京双桥印刷厂印刷

印 数

1—3000

开本印张

850×1168 1/32 12.75 印张 298 千字

版次印次

2002 年 9 月第一版 2002 年 9 月第一次印刷

定 价

26.00 元

版权所有 翻印必究

献给我的父亲和母亲

译 者 的 话

本书作者 R.P. 巴斯顿是英国当代著名的外交学专家，曾执教于英国兰开斯特大学、基尔大学和伦敦经济学院，现为加的夫大学教授。他也曾在英国外交与英联邦事务部任职，有着丰富的外交经验。

本书是作者根据他长期积累的材料写成的，旨在对构成当代外交的各个要素进行分析。本书在 1988 年初版，1997 年经作者修订增补出版第二版。新版中叙述的史实已延伸至 1996 年，而且增加了新的章节，包括环境外交、调停、正常化过程以及环境谈判和国际协议的案例。其内容较初版更为充实，反映了作者治学态度的严谨。本书的读者对象是大专院校国际关系和外交学专业学生，也可作为国际法、国际经济课程的补充阅读材料，对从事外交、国际法和国际经济事务的专业人士也具有重要的参考价值。但书中有些观点与我们的不尽相同，有些地方不符合事实，希望读者阅读时注意。

本书中译本是根据新版原文翻译的。参加翻译的有：周启朋（第一、十一章）、刘超（第二、四、十四、十五章）、赵怀普（序言，致谢，第三、五、六、七、八、九、十、十二、十三章，结论）。全书由赵怀普统稿。

本书得以翻译出版，特别感谢世界知识出版社和外交学院的大力支持。由于译者水平有限，译文难免有谬误之处，恳请识者指正。

译 者

2002 年 7 月

序 言

本书旨在分析构成当代外交的一些主要成分。自本书的第一版出版以来，国际体系内出现了一些重要的变化，涉及参与外交的角色、程序和外交的内容。在修订本版时，尽了最大的可能把这些变化及其他发展考虑进来。此外，增加了新的关于多边外交及其案例、调停以及正常化过程等章节。通过修订本书的这样一个机会，也使我能够对书中使用的一些概念，例如谈判过程、问题的认知及会议类型等进行进一步的思考，同时，发展了诸如正常化过程等其他概念。本书由四个主要部分组成。第一部分分析了 20 世纪 60 年代以来外交的性质的变化，具体内容涉及外交的组织、代表、外交函电及评价。第二部分对谈判和外交的方法进行了考察。在第三部分，通过国际金融关系、贸易、环境、安全、调停和正常化对外交进行了探讨。最后的部分探讨了国际条约及协议的运用和发展。

R. P. 巴斯頓教授
加的夫大学
1996 年

致 谢

在本版及前版书的准备过程中，基尔大学的詹姆斯（Allen James）教授对书的内容所做的评论使我受益匪浅。此外，与伦敦经济学院国际关系系的同事们，包括利弗（Michael Leifer）教授、哈利迪（Fred Halliday）教授、希尔（Christopher Hill）教授，以及亚胡达（Michael Yahuda）、唐兰（Michael Donelan）、泰勒（Paul Taylor）和西姆斯（Nicholas Sims）等进行的讨论，非常有助于澄清我的一些想法。经济和社会研究机构（ESRC）为海洋法研究提供的资助对我的帮助相当大，它不仅支持了我在该领域的研究，而且帮助我形成了关于多边会议外交的想法。我还要感谢一些国家的外交部及外交官。特别感谢英国外交与英联邦事务部，（美国）国务院，法律、条约及海洋事务处，杰克逊（Richard Jackson）大使，外交学会（Foreign Service Institute）会长，以及尼勒（John Kneale）（加拿大外交事务协会）、史密斯（Robert Smith）博士（国务院）、安迪生（David Anderson）（外交与英联邦事务部）和沃森（Maxwell Watson）（国际货币基金组织）给了我非常宝贵的帮助。马来西亚吉隆坡的公共行政管理学院提供了一个非常好的交流想法的环境。感谢马来西亚高级专员署图书馆的工作人员。哈尔斯（Susan Halls）和蒙蒂斯（Nigel Montieth）（图书管理员，外交与英联邦事务部）在几年的时间里给予了我友好的帮助。我还要向约翰（I.G. John），珀内尔（Robert Purnell），加尼特（John Garnett）和雷诺兹（P.A. Reynolds）教授表达我长期以来的感谢。伦敦经济学院国际关系

系提供了非常宝贵的秘书方面的支持，尤其是莱斯利（Elizabeth Leslie）和艾特肯斯（Judy Aitkens）给予我的支持。加的夫大学的塞奇比尔（Heather Sedgebeer）和邦纳（Melanie Bonnar）也提供了熟练的秘书方面的帮助，沃尔（Terry Wall）博士和他的工作人员提供了图书资料方面的帮助。我还希望感谢加的夫大学的金（John King）教授，感谢他以多种方式给予我的持续的支持。

作者感谢皇家文印办公室（HMSO）允许使用一些白皮书及其他函电，也感谢美国允许我使用美国条约集和国务院简报中的引文。

最后，就本书新版的出版，我还要再次感谢我的妻子帕梅拉（Pamela）及儿子罗伯特（Robert）和尼尔（Neill）。

感谢下列单位允许我们复制版权材料：

Office for Official Publications of the European Committee/The Controller of Her Majesty's Stationery Office for an extract from CMND 9896 _EC 'MADEGASCAR ON FISHING OFF THE COAST OF MADEGASCAR' 28.01.96, 'Official Journal of the European Communities' (OJ) No 38 (1986) Cmnd 9896; The Controller of Her Majesty's Stationery Office for extracts from CM 2769 TREATY ON PRINCIPLES... UK NI AND UKRAINE, 10. 02. 93, CM 2954 UK... KAZAKHSTAN AGREEMENT 21. 03.94, CM 9247 UK... CHINA AGREEMENT, CM 2298 UK... SULTAN OF OMAN COMPOUND MUSCAT, CM 591 PROTOCOL ESTABLISHING THE FISHING RIGHTS OFF ANGOLA, CMD 8501 TEXT OF NOTE CORRESPONDENCE ABOUT THE FUTURE OF GERMANY and TEXT OF NOTE TO HM GOVT IN THE UK FROM USSR 10. 03.52, all Crown

Copyright; Royal Institute for International Affairs for an extract from *NOTE TO INDIA FROM CHINA 30.12.60 from DOCUMENTS ON INTERNATIONAL AFFAIRS 1960* published by Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, London (1964, p.192).

目 录

序言	3
致谢	4
第一章 外交的性质的变化	1
第二章 外交政策组织	11
第三章 外交政策的取向	39
第四章 外交函电	53
第五章 谈判	101
第六章 外交的方式与方法	126
第七章 国际金融关系	161
第八章 贸易、外交政策与外交	199
第九章 环境外交	212
第十章 环境外交案例	235
第十一章 外交与安全	254
第十二章 外交与调停	273
第十三章 正常化外交	288
第十四章 国际条约	305
第十五章 国际协议的案例研究	339
结 论	387

图表

图 2.1	16
图 2.2	17
图 2.3	18
图 2.4	20
图 2.5	26
表 5.1	104
表 7.1	174
表 7.2	180
表 11.1	258
表 13.1	295

第一章

外交的性质的变化

外交涉及处理国家之间和国家与其他行为者之间的关系。从一个国家的角度来看，外交的作用是提出、制定和执行外交政策。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的利益的手段。

外交常常被认为是与和平的行动相联系。尽管它有可能发生在战争或武装冲突之中，或用于特殊的暴力行动的有组织的安排，如为了执行空中打击任务寻求飞越领空的许可。事实上，外交行动与暴力之间界限的模糊正是区分现代外交发展的显著特点之一。还可更广义地将这一观点用外交内容的扩展来表示。从一个方面上讲，外交基本方式的变化反映在“金元外交”、“石油外交”、“能源外交”、“原子外交”和“全球治理外交”上。毋庸置疑，今天外交的构成已超出以往赋予外交这个词汇的略嫌狭窄的政治—战略概念了。以一种狭义和正式的观念将外交看做是外交部和外事人员的独占的领域并非恰到好处，倒不如说外交由广义的“国内”各部门或各机构与他们国外的反映其技术性内容对口部门来承担；外交也在不同的国际组织如国际货币基金组织和联合国秘书处的官员之间；或是在跨国涉及外国公司和一个东道国政府；以及非政府组织和“民间”人士一起或通过他们来

进行。

在本章我们将考察 20 世纪 60 年代以来外交的一些主要变化。这是整个研究的起点。在观察这些变化之前，讨论一下外交的任务是必要的。

外交的任务

可以将外交工作分解为六个主要的部分，在每一个部分又有一系列细部。外交第一项和最重要的任务是代表。这由正式的代表组成，包括呈递国书、议定书和加入各国首都或机构的外交界。可以表明代表的最重要的方面是实质性的代表，这包括通过使馆或其他派出机构解释和维护国家政策；谈判、解释接受国政府的外交和国内政策。第二，与之相关的是作为一个监听站行使的职能。仅次于正式的代表，一个大使馆如果要正确地履行其职能，必须认定关键的问题以及正在出现的国内或国外的格局及其所蕴涵的意义，向派遣国政府提出建议或警报。正如汉弗莱·杜维廉（Humphrey Trevelyan）指出的，“……除了进行谈判，大使的基本任务是报告他所驻在国的政治、经济和社会状况，报告该国政府的政策和他与政治领导人、官员和其他可为他阐明当地实况的任何个人的谈话”。〔1〕最重要的是及时地预警不利的事态进展，这是一位大使主要的职能之一。这要求他有相当的经验、判断力和政治勇气。外交的第三个职能是为一项政策或新的倡议奠定基础或做好准备。第四，万一出现真实的或潜在的双边或更大范围的冲突，外交应致力于减少摩擦，或为双边乃至多边的轮子润滑。第五，进一步说，外交要为秩序或有秩序的变化作出贡献。正如亚当·沃森（Adam Watson）所建议的：“外交的中心任务不仅仅是安排秩序，而且要安排变化。通过说服在变化之中保持秩序”。〔2〕当然，反过来也可以把外交说成是一项争端或冲突的持续的载体。换句话说，国家和非国家利益的不同，以

及缺乏被普遍接受的关于地方、区域或国际秩序规范，导致了各方之间相当大的分歧，对这些分歧通过在外交上提出直接的倡议，进行非正式的、秘密的接触或利用第三方的调解都不能提供解决办法。最后，外交的一个最普通和重要的职能是创造、草拟和修订大量的属于规范和调整类别的国际规则，正是这些规则构筑了国际体系的结构。

外交的发展

在探讨外交的发展时，对这个时期的一个总体的看法将给予人们某种认识，并用这种认识来思考已发生的主要变化。哈罗德·尼科尔森（Harold Nicolson）1961年在《外交》季刊上发表的以“外交：过去与现在”〔3〕为题的分析，就明显地带有冷战的影响以及意识形态冲突干扰外交及其对解释的影响的色彩，就后一点来说，从老式外交的国际精英的小圈子向一种新的或国际关系的“民主”概念的转变也要求公开解释和“开放”外交，尽管这增加了复杂性。〔4〕对尼科尔森来说，另一个显著的变化在价值观，特别是那种以“树立信心和取得信任”为基础的关系的丧失。〔5〕在尼科尔森的文章发表后不久，利文斯顿·麦钱特（Livingston Merchant）撰文指出，大使的决策权力下降了，但他的权限范围却通过延伸至经济和商业外交、更多的运用个人外交和由于多边外交形成的负担，以及与多边外交相伴的使用专家的增多而拓宽了。〔6〕在回顾从这时开始直到70年代末这一时期时，普利斯科（Plishke）〔7〕表示赞成上述许多观点，但就外交的环境而言他指出了国际社会的扩展，包括向分散和小型化发展的趋向〔8〕，以及决策权力的场所向各国首都转移。〔9〕同一时期普兰杰（Pranger）的著作中还提请注意方法，强调对访问次数的增加和条约数量的增长进行分析。〔10〕亚当·沃森（Adam Watson）在回顾外交和外交对话的性质时指出了涉外部门的广

泛性；外交部的影响相对减弱和政府首脑对外交政策和外交细节的直接介入；以及新闻媒介的重要性的增长。〔11〕

外交的环境

1945年以后国际社会的持续扩大是形成当代外交一系列特色的主要因素之一。由40多个国家的外交社团组成的战后新国际机构（联合国、国际货币基金组织、国际复兴开发银行和关贸总协定），在不到25年的时间里规模扩大了三倍。〔12〕第三个扩大的阶段在1989年之后，随着前苏联和南斯拉夫的解体而出现。〔13〕成员的扩大影响了外交风格并改变了联合国大会投票权的平衡。国家数量的增加并由此带来更多的利益和观点正在继续形成联合国大会讨论的议程并导致联合国会议安排方式的出现；游说和走廊外交。其他的特色，如联合国内77国集团的制度化也对在联合国内处理外交的方式的进展有重要影响。〔14〕

成员扩大产生的影响体现在公约的生效上。例如，1982年的海洋法公约的生效是由较小的联合国会员国如洪都拉斯、圣文森特以及圭亚那在1993年11月促成的。〔15〕主要大国并没有批准公约或加入。虽然存在没有主要国家参加而使公约生效的可能性，但在某些情形下，比如关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书〔16〕，就在一些协议中设置了生效的门槛和具体的障碍。

1945年以后的外交环境的第二个结构性特征是1947年至1990年集团组合的发展。其中包括东西方外交体系；万隆会议之后由具有超凡魅力的领袖倡导的不结盟运动；1964年的联合国贸易和发展会议和1973年阿尔及尔国际经济新秩序会议后第三世界议程的协调和相互作用的扩展。此外，还建立了发展中国家特设的外交集团，如77国集团的松散结合，以及在国际货币基金组织内的24国集团。〔17〕这反映出发展中国家施加财政和经济压力，以谋求把一系列与发展相关的目标国际化。这些目标

也通过定期举行的大型南北会谈的途径提出，但不甚成功。〔18〕

除了上述的全球结构，地区多边外交的发展使 60 年代以来的外交有了更大的不同。大多数区域集团是以经济为依托的。在安全领域的一个例外是海湾合作委员会（GCC）。作为对以经济为依托的机构的说明，东盟提供了一个有趣的地区机构的例子。在冷战时期，该机构基本上保持其外交专注于经济问题而不是扩大到防务问题。东盟与其对话伙伴（例如澳大利亚、新西兰、英国、欧盟）的联系也是一个功能性的联系外交的有趣例证。1990—1991 年冷战的结束为东盟与其他东南亚国家的地区外交的扩展提供了机会。

1990 年以来，经济地区主义已成为国际体系的一个明显特征。在欧洲内部，通过扩大把奥地利、芬兰、瑞典带入了欧盟，也使得欧盟同波罗的海、东欧和地中海国家建立起更紧密的联系。欧盟与东欧和俄罗斯联邦的关系是做出将俄罗斯扩大为 7 国集团的政治成员，从而改变自 1975 年起建立的西方 7 国经济首脑会议的职能的决定的重要因素。其他有关冷战后经济区域主义增长的例子包括北美自由贸易协定（NAFTA）和亚太经合组织（APEC）。

外交的参与者

第一，现代外交最明显的特点是国家或政府首脑个人外交的作用日益增强。这种主动性往往牺牲了大使的利益，例如在一个特别的首脑会晤中，他可能只有有限的正式参与。但应当指出的是，尽管作为传统外交的一个组成部分的政治报告的重要性已由于通讯的发展而受到侵蚀，但因此说大使的作用退化也是言过其实的。譬如在关键时刻解释政策、政治评估、参与经济和贸易工作以及经常参加国际会议等方面，大使的作用仍然是重要的。

第二，战后多边外交的增长目睹了大量的政府部门，如工业、航空、环境、航运、海关、卫生、教育和体育等部门定期地参与到对外关系之中。外交部的任务是有效地建立一种领导地位或协调国际协议的制定和执行。这对于技术性协定尤其重要，这些协定在选择陈述、起草指令和会后的后续行动方面都是特别重要的。

第三，非国家行为体在数量和类型上大量增加，从传统的经济利益集团又发展形成了资源、环境、人道主义事务、刑事犯罪和全球治理等领域的利益集团。在某些情形下，非政府组织与官方政府紧密联系，同时还有其他的跨国联系。此外，非政府组织在外交过程中特别是在多边会议中的制度化已成为当前外交的一个重要的独特特征。

外交的内容

战后外交的最显著特征之一是 20 世纪 60 年代末以来外交活动数量的迅速增加。在很大程度上这源于多边和地区外交的扩大，这些外交大部分与经济或资源相关。在国家的层次上，以美国为例，从它的外交实践中可以看到这种数量上的变化，美国每年缔结 160 多个条约和 3500 个行政协定。尤其自 70 年代以来国际议程的扩展把贸易、技术转让、航空、人权问题、跨国环境和可持续发展问题包括了进来，但它在继续扩展的同时也出现了日益增多的新的或重现的威胁。后者的例证包括全球海平面上升、臭氧损耗、环境破坏、洗钱、难民潮、跨国股票交易舞弊和“黑市”核原料贸易。在扩展的外交议程之下潜在的是一系列涉及国内政策与外交政策的关系、主权，以及双边、地区、国际或全球协议和安排的充分和适当等问题。