



非传统安全能力建设丛书



余潇枫◎主编

中国气候外交能力建设研究

A STUDY OF CHINA'S CLIMATE DIPLOMACY AND
ITS CAPACITY BUILDING

甘均先◎著

中国社会科学出版社

非传统安全能力建设丛书

余潇枫◎主编

中国气候外交能力建设研究

A STUDY OF CHINA'S CLIMATE DIPLOMACY AND
ITS CAPACITY BUILDING

甘均先◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国气候外交能力建设研究 / 甘均先著. —北京: 中国社会科学出版社,
2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3384 - 2

I. ①中… II. ①甘… III. ①气候变化—影响—对外政策—研究—中国
IV. ①D820②P467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 235662 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 郑成花
责任校对 韩海超
责任印制 戴 宽

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 8 月第 1 版
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 11.25
插 页 2
字 数 185 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

总 序

“非传统安全能力建设丛书”在继“非传统安全与现实中国丛书”、“非传统安全与平安中国丛书”、“非传统安全与当代世界译丛”出版以及《非传统安全研究》杂志创刊后又与读者见面了，这不能不说是我国非传统安全理论研究的又一标志性进步。

进入新世纪以来，人类虽然没有面临世界性战争威胁的恐惧，但是却不时地被一次次不期而遇的“非常态威胁”所侵害或困扰，这不能不让人们对“人类安全”的境况与前景深怀忧虑，也不能不让人们对政府的安全治理能力充满期盼。非传统安全主要关涉政治、经济、社会、文化、环境、网络、海洋、太空等领域，更多地与非军事的风险、危机、紧急状态、日常生存性威胁相关联。为此，人们的疑虑是：全球性的恐怖主义能被消除吗？世界性的流行疾病能被控制吗？跨国性的金融危机何时了？日本核泄漏的严重后遗症如何有效防治？伊拉克连续发生的重大爆炸袭击事件能否予以制止？北非埃及的动荡与骚乱何以稳定平息？……种种所谓的非传统安全威胁使得人们陷于“危机常态化”的不安、怀疑、焦虑乃至恐惧中，人类社会弥漫着深层的“生存性焦虑”与“主体性不安”。非传统安全的维护不仅是时代发展的新主题、外交提升的新议题、国防建设的新难题、学科研究的新问题，而且还是每一个国家所必须面对的全球治理与社会管理的新课题。

安全是一种“优态共存”的状态，又是一种“共同治理”的能力。特别是当非传统安全与传统安全相互“交织”时，政府的安全治理能力受到全面的考验。如果说传统安全维护更多体现的是一种刚性制度设计与硬权力的应对，那么非传统安全治理则更多体现的将是柔性能力建构与软

权力的运用。这一以能力建构为标志的非传统安全治理，包含着调动和安排不同行为体参与的能力，整合并有效利用各种资源的能力，平衡与协调不同利益关系的能力，以及通过“和合共建”与“合作共赢”达到特定政策结果的能力。事实上，以区域性组织为主导的多种行为体广泛参与的欧洲安全治理模式，以多种行为体在不同层次进行协作为特征的拉美安全治理模式，以协商渐进与功能性合作为特色的亚洲安全治理模式，都是提升安全治理能力的重要国际实践。

本丛书聚焦于安全治理的“能力建设”，应该说是在非传统安全理论研究的概念界定、问题排序、特点描述、专题探讨、对策思考基础上的积极推进，是对非传统安全能力建设的理论建构与路径探索。但这些努力尚是初步的，有待于学界同仁们的研判与指正，有待于政府领导们的关注与批评，也有待于各类安全研究者及工作者的辨识与完善。但愿本丛书能为我们党和政府目前重视加强社会管理创新、倡导建设“平安中国”与“美丽中国”提供理论参考，为一切有志于社会和谐在中国与世界实现的仁人志士们奉献思想灵光。

余潇枫

于求是园石流斋

2013年9月6日

导 言

全球变暖正变得越来越现实。根据一些气候科学家的最新成果，人类已经处于整个星球危机的边缘。地球的三个生态系统（气候变化、生物多样性减少、氮循环干预）可能都已经跨越了安全线^①。地球大气的碳浓度于2008年已经达到385ppm（超过前工业革命时期105ppm），即便2030年之后全球实现了零排放，地球温度升高2摄氏度（公认的气候灾变极值）仍然存在25%的可能性^②。根据政府间气候变化专门委员会（IPCC）的报告，全球气候增暖的速率将比过去100年还要快，未来100年全球平均气温可能上升1.4到5.8摄氏度，人类将完全进入一个变暖的世界^③。人类环境在工业化的摧残下已经越来越不堪重负，已无法为人类提供基本的生存环境，尤其是全球变暖令人类居住的地球正面临“末日”式的挑战：土地荒漠化、生物多样性减少、极地冰雪融化、海平面上升、极端气候频发等。面对人类可能遭受毁灭的命运，国际社会展开了抑制全球变暖的气候外交。

由于气候变暖涉及全球所有的国家，无论是超级大国还是海岛小国，都不得不起共同面对。国际社会第一次召开解决全球变暖问题的大会是1992年的联合国环境与发展大会，会上通过了《联合国气候变化框架公约》。公约缔约方自1995年德国柏林会议开始了全球气候减排

① Johan Rockstrom, A Safe Operating Space for Humanity, *Nature*, Vol. 461, 24 September 2009.

② Ian Allison, The Copenhagen Diagnosis: Updating the World on the Latest Climate Science, University of New South Wales, Australia, 2009, p. 26.

③ 《全球气候变暖向人类敲响警钟》，载 <http://www.china.com.cn/chinese/huanjing/522312.htm>。

的外交谈判。全球气候外交是当代最重要的外交舞台之一，所有大国都在气候外交的舞台上展示了自己的外交风格和外交能力。

全球气候外交，顾名思义，其重要特征蕴涵在这个词当中。首先，它具有全球性。全球几乎所有国家，不管是超级强国美国还是海岛国家马尔代夫，都必须参与到全球气候外交中。不管是什么组织，从联合国、世界贸易组织到八国集团、金砖国家，再到基层的 NGO 和普通民众，都逐渐将自身跟全球气候外交相连。因为其所具有的全球性，所以谈判对手众多，从而将形成多样化的谈判组合。相对于双边外交或区域多边外交来说，全球性外交更加复杂多变，更加难以把握，也更加难以达成共识。其次，它是一种气候外交。相对于全球无核化等军事领域的外交谈判，气候外交谈判主要面对的是一个非传统安全问题。国际社会应对非传统安全问题的主要手段是外交，因此其谈判特征更明显，国家的军事实力和技术实力在外交谈判中并不占有绝对重要的分量，即使脆弱如马尔代夫、图瓦卢等海岛国家，依然可以作为一种道德力量对国际社会施加重大压力，因为在这些脆弱国家的背后，还存在一个支撑它们的全球公民社会。因此全球气候外交最能反映一个国家的外交能力高低，气候外交也最容易看到一个国家外交的优点和缺点。

中国在国际气候外交中扮演着十分重要的角色。中国在 1992 年就批准签署了《联合国气候变化框架公约》，自 1995 年开始积极参与公约缔约方气候大会、设计国际气候治理机制、维护发展中国家的利益等。2009 年哥本哈根气候大会之后，中国在国际气候外交中的作用越来越大，气候公共外交手段的运用越来越纯熟。另一方面，虽然中国在国际气候外交中发挥了重要的作用，但在国际气候谈判中的话语权仍然需要得到大力提升；虽然中国为国际气候治理做出了重大贡献，但国际社会对于中国的气候政策仍然存在误解和偏见；虽然中国提出了宏伟的减排目标，但国际社会要求中国承担份额减排的责任压力越来越大。中国气候外交需要对此作出正确的积极应对。

本书主要分析中国在气候外交领域的成就和问题，并着重探讨气候外交的相关能力建设，以提升中国在气候治理领域的外交话语权。本书主要考察了中国自 1995 年参加《联合国气候变化框架公约》缔约方谈判以来的外交表现。本书主要的不同之处在于，尽量从更加具体、更加微观的角度来分析外交能力建设，并尽力提供外交能力建设的行动框

架。全书分析了气候外交中的四大能力建设：强化伙伴关系的协作能力、以技术合作为主的国际合作能力、以话语权为核心的议题创造能力和传播中国形象的公共外交能力。

目 录

导言	(1)
第一章 外交与外交能力建设	(1)
一 外交的内涵	(1)
二 外交能力建设的内在维度	(4)
三 外交能力建设的基础性条件	(8)
四 外交能力建设的分析框架	(14)
第二章 全球气候外交与中国	(16)
一 全球气候外交概述	(16)
二 中国气候外交的成就与问题	(23)
第三章 伙伴协作能力建设	(33)
一 气候伙伴战略	(33)
二 中国气候伙伴的选择	(36)
三 建立气候伙伴关系的手段	(41)
四 如何提高中国的气候伙伴协作能力	(44)
第四章 国际合作能力建设	(49)
一 中国气候合作概况	(49)
二 中国气候合作的问题	(55)
三 如何提高中国的气候合作能力	(59)

第五章 外交谈判能力建设	(62)
一 外交议题战略	(62)
二 国际社会的主要气候议题	(68)
三 中国在谈判中提出的气候议题	(71)
四 未来中国的气候议题与方案选择	(77)
五 如何增强中国的气候谈判能力	(86)
第六章 公共外交能力建设	(91)
一 构建中国的气候公共外交战略	(91)
二 中国近年来的气候公共外交	(99)
三 如何提高中国的气候公共外交能力	(103)
第七章 哥本哈根气候大会以来的中国气候外交案例评析	(116)
一 哥本哈根气候大会	(116)
二 坎昆气候大会	(121)
三 德班气候大会	(125)
四 多哈气候大会	(133)
结语	(138)
附录 关于中国气候外交的文献	(146)
主要参考文献	(166)

第一章

外交与外交能力建设

一 外交的内涵

一般而言，外交是指发生在国家之间的经济、政治、军事和社会文化等领域的交往活动。R. P. 巴斯顿在《现代外交》中指出，“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。”^① 欧内斯特·萨道义对外交的定义是，“外交是运用智力和机智处理各种独立国家的政府间的官方关系，有时也推广到独立国家和附庸国家之间的关系；或者更简单地说，是指以和平手段处理国与国之间的事务。”^② 哈罗德·尼科松的外交定义是，“外交就是用谈判的方式处理国际关系。”^③ 布莱恩·怀特对外交的定义是，“外交是在国际体系运作中居中心地位的沟通过程，是国际行为体通过谈判与对

① [英] R. P. 巴斯顿：《现代外交》（第二版），赵怀普、周启鹏、刘超译，世界知识出版社 2002 年版，第 1 页。

② [英] 戈尔·布思主编：《萨道义外交实践指南》，上海译文出版社 1984 年版，第 3 页。

③ [英] 哈罗德·尼科松：《外交学》，世界知识出版社 1957 年版，第 23—24 页。

话解决冲突，并且是沟通过程的制度化与职业化。”^① 中国外交学者鲁毅给出的定义是，“外交是以主权国家为主体，通过正式代表国家的机构与人员的官方行为，使用交涉、谈判和其他和平方式对外行使主权，以处理国家关系和参与国际事务，是一国维护本国利益及实施其对外政策的重要手段。简而言之，外交指任何以主权国家为主体，通过和平方式，对国家间关系和国际事务的处理。”^②

另外一种值得关注的外交定义来自于美国后现代主义国际关系学者德里安（Der Derian）。他从更加哲学化的角度来分析外交活动，他认为外交的原因在于两个不同的个体彼此之间的距离或鸿沟（物理上的或心理上的）需要连接，而这种连接的手段便是外交^③。外交的本质是将两种异质性的事物联系在一起，若没有某种程度的差异性，那么外交就不会存在。这种观点尽管抽象度比较高，不容易理解，但体现了隐藏在外交背后的事物差异性。比如，东西方国家由于其不同的文化传统，两种国家之间必然存在着互相沟通的文化外交。对于存在较少文化差异的西方国家之间来说，尽管它们的文化外交空间相对狭小，但它们的经济、政治或社会差异常常比较大，因此依然存在着广泛的外交活动。其实，按照温特所言，任何国家都会珍惜自身的“细节上的差异”，只要这些差异被放大，国家之间就会因为存在较大的区别而引发外交行为。德里安从“差异性”来理解外交，符合当今国际社会的发展潮流，既存在着全球性的同质化，也存在着细节上的异质化。随着国际关系民主化的不断加强，国际社会越来越多的国家可以发展自身的主体性，从而创造与外部世界的差异性，进而激发外交活动的开展。根据罗西瑙（James N. Rosenau）的分枝理论^④，国际社会正发生着一体化和分散化的过程，两种过程都在强化，即国际社会在走向同化的同时又在经历碎片化的过程。这种碎片化不是指国际社会冲突加剧，而是指国际社会中

① John Baylis and Steve Smith, eds., *the Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 250.

② 鲁毅等主编：《外交学概论》，世界知识出版社1997年版，第5页。

③ James Der Derian, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1991, p. 61.

④ James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990.

的国家越来越拥有独立的个性、越来越独具特色的差异性。这种个性化体现为一种展现异质性的过程，这个过程孕育了更多的外交活动。从差异性不断获得发展的角度来看，外交将在未来的国际社会占据越来越重要的地位。

综合以上学者对外交的定义，可以看出外交的一些基本特征。首先，现代外交是和平的手段，其目标是实现和平。现代外交跟 200 年以前的所谓外交存在很多不一致之处。从外交发展史来看，近代外交是军事活动的延续（克劳塞维茨）。克劳塞维茨认为，外交与军事紧密联系，外交是为了实现国家权力和军事目标服务的。在马基雅弗利时代的威尼斯，外交官的任务主要是收集对方情报，以便谋划如何进攻对方或者防范对方的进攻。历史中的大多数外交活动都发生在战争之前，或者战争之后，大量的外交活动都与军事行动直接相关。由此看来，传统外交的主要目的是防止战争，或发动战争，或解决战争带来的后果。因此从传统外交史的角度来观察，克劳塞维茨的论断具有很大的情境合理性。但随着时代的改变，外交的内涵发生了很大的变化，跟全球经济、社会和文化的联系越来越紧密。当然我们不能由此断言，外交已经完全与军事无关。从当今外交的内容来看，外交仍然跟军事有关，如朝鲜核问题的外交谈判，以及围绕伊朗核问题的国际谈判，等等。但是在当今时代，外交已经大大超越了军事层面，在国际经济、科技和文化等各个层面上展开，如国际社会围绕着恢复世界经济活力举行的 G20 峰会，以及围绕温室气体减排的全球气候谈判等，大量的外交活动都围绕着世界经济和全人类的和平与发展而展开，不再围绕着一国针对另一国的战争来进行。尤为关键的是，自冷战结束以来，国际社会的战争概率变小了。相反，和平的环境导致外交频率的上升。另一方面，当代世界的沟通方式比起传统世界来说发生了颠覆性的革新，领导人互访、热线电话、战略对话等大大地增加了国家间沟通的频率，外交在国家交往中的作用越来越大。因此，一国外交能力在当代国际社会变得更加重要。现代外交是以和平手段去实现和平、防止战争，而不纯粹是为了以和平的手段实现“不战而屈人之兵”的目标。当然，外交的和平性是需要视外交领域来确定的。若是在比较尖锐的军事冲突之前，现代外交依然具有传统外交中作为军事延续的特征，但大多数时候，外交的和平性已经显示出来。

其次，外交常常表现为一种谈判手段。外交的主要内容就是对有争

议或合作性的事务进行谈判，讨价还价。不管是什么领域的外交，谈判是外交开展的主要方式。在全球气候外交中，其主要内容就是《联合国气候变化框架公约》缔约方进行的气候谈判。当我们把外交视作一种谈判的时候，那么外交就变成一种技术性的工作。如何谈判、谈什么、跟谁谈判等问题就进入到外交研究的视野。作为谈判的外交必然跟谈判议题、议程控制等紧密联系在一起。

再次，外交主要体现为主权国家之间的关系。传统外交几乎是国家与国家之间的交往，但现代外交已经从主权国家的框架中有所突破，比如国际非政府组织和民众团体等都加入到外交谈判中，尤其体现在国际气候谈判这类大型外交活动中。但即使这样，主权国家的谈判框架依然没有遭到实质性地改变，主权国家依然是国际气候谈判的主体，没有中国、美国、英国、德国、法国和印度等国家的参与，国际气候谈判就不可能实现，而国际气候谈判中的任何一次挫折都是因为主权国家的动力不足而引发，可见主权国家的重要性依然没有降低。

最后，外交本质上是一种沟通。外交是在不同国家之间发生的，由于这些国家总是存在着无法回避的差异性，因此需要外交来沟通，加强相互理解，以便达成共识。即使在现代国家中，国家之间的相似性已经大大提高，但依然非常珍视如温特所言的“细微差异性”，这些差异仍然是外交存在的客观基础。从这个角度看，外交行为的背后潜藏着文化和观念的因素。

作为谈判的外交，表明了谈判双方的关系是对手，谈判各方在乎的是本国的国家利益。作为沟通的外交，表明沟通双方的关系是朋友或者有意愿成为朋友，至少不愿意成为敌人。如果沟通方愿意成为敌人，谈判和沟通就已无必要。作为沟通的外交表达的是沟通双方观念的差异和文化的异同，双方希望可以通过沟通消除歧见，达成共识。传统外交常常表现为一种语言威胁或者拖延策略，为军事目的服务，而现代外交更多地表现为谈判和沟通，为有限的共赢目标服务。

二 外交能力建设的内在维度

外交能力建设是外交分析的一个新兴子领域。在国际社会更加稳

定、和平的时代，国家都比较注重自身的外交能力。传统社会中，外交主要表现为军事威慑的延伸，是实现军事目的的辅助手段，因此谈不上外交能力建设。现代社会中，外交主要表现为谈判和沟通，其需要的外交能力建设就显得十分必要。近年来，很多大国都比较注重外交能力建设。比如，奥巴马政府上台以来大力推行的“软实力外交”和“巧实力外交”等都是试图强化外交的作用，加强本国的外交能力建设。在2009年7月20日的中国第十一次驻外使节会议上，温家宝总理提出，“当代中国与世界的关系正在发生历史性的变化，外交工作在党和国家战略全局中的地位更加突出，作用更加重要。我们要牢牢把握国际国内两个大局，不断提高外交工作的能力和水平，提高贯彻中央战略方针的能力和水平，提高驾驭复杂形势的能力和水平。”^①

传统外交分析主要是以国家的宏观外交战略、外交政策为主，并且主要集中在政治和军事领域。能力建设基本没有成为传统外交分析的一个主流维度，但这确实是一个非常重要、有实用价值的领域，值得深入探讨。当代国家之所以重视外交能力建设，其主要原因在于外交在当代国际政治中的重要作用。当外交成为国家在国际舞台上活动的有力工具时，如何获得外交话语权就成为一个国家的重要课题。也就是说，在当代语境中，国家的外交能力建设主要集中在如何提高本国的外交话语权、主导权上。传统外交跟当代外交并不一致，传统外交很大程度上依托该国的经济实力和军事实力，若没有这两方面实力的支撑，外交能力建设仅是空中楼阁。但是在21世纪，国家尤其是大国对武力的使用往往抱着十分谨慎的态度，大国之间不再随便以武力相威胁，因此大国之间的竞争很大程度上转移到国际话语权的竞争上。在以武力为前提的国际社会中，外交能力建设是一个可有可无的命题，但在世界基本处于和平的局面下，外交已成为国家之间互相竞争的一个重要工具，提高本国的外交能力也就相当于提高本国的外交话语权。随着全球化的加深，现代外交活动频率的猛增，外交能力的分析变得越来越重要。拥有先进的外交意识、高超的外交手段和睿智的外交战略，对于任何一个国家获取或维护国家利益来说都至关重要。如何获得一种持续的外交谈判能力、

^① 《胡锦涛等中央领导出席第十一次驻外使节会议》，载 <http://politics.people.com.cn/GB/101380/9687355.html>。

提高外交话语权，已经成为一个国家外交能力建设的核心任务。

什么是国家的外交能力建设呢？复旦大学教授苏长和认为，外交能力指的是大国统筹国内国际大局，综合调整和动员中央与地方、部门与部门、国家与社会、政府与企业、物资权力与规范网络等资源，达到国内进步与国际体系稳定相互促进所必备的统合能力^①。清华大学赵可金教授也较为重视中国政府的统筹外交能力。他认为，外交能力是一个国家综合国力的重要组成部分，其核心是“能否有效地调动和运筹国家的各方面力量和资源”^②。郝军学认为，外交能力就是指外交行为体在国际社会参与各项外交活动时，以自身的主观条件为基础并能灵活运用一定的外交策略或技巧，对外交对象施加某种压力或影响，使之改变态度、接受或服从本国的主张，并顺利实现其外交意图的一种潜在能力^③。他们都比较注重外交能力建设的政府统筹能力，其次是外交谈判中的策略或技巧。

从以上论述可以看出，一方面，外交能力指的是一个国家在国际场合的外事沟通能力，它涉及国家的交往能力、公关能力或谈判技巧。我们平时所言的外交常常指的是外交谈判和外事沟通，因此外交能力常常指一个国家通过特定外交手段在国际事务中对其他国家施加影响的能力。这种影响力体现为国家对国际合作的参与和掌控度、国家对国际议程的影响、国际议题的控制以及对最终国际议案走向的部分或者完全的决定权。虽然外交谈判能力是一个国家外交能力的重要组成部分，但它并不是外交能力的全部。全局统筹能力也是外交能力中非常重要的一种。在赵可金和苏长和看来，统筹能力主要指的是政府对国内各种外交参与要素的组织动员能力，尤其是要协调好中央与地方、国家与社会、国家与市场等关系。统筹能力是国家外交能力得以展现的基础，没有良好的统筹，国家的谈判能力也难以体现出来。

外交能力并不局限于以上两个方面，从现代外交的程序上看，国家除了统筹大局和参与谈判外，外事活动还包括国家之间的协调与合作，

① 苏长和：《中国外交能力分析——以统筹国内国际两个大局为视角》，载《外交评论》2008年第4期。

② 赵可金：《统筹外交——对提升中国外交能力的一项研究》，载《国际政治研究》2011年第3期。

③ 郝军学：《初探外交能力与中国外交》，外交学院硕士论文，2004年。

也包括外交理念或立场的传播等。尤其反映在全球层面的多边外交中,谈判伙伴之间的协调与合作愈加重要,成为外交的一项重要能力。此外,如何传播自己的理念,如何建构自己的良好形象,也是外交活动中的重要内容。因此,外交协调、外交谈判、外交组织与动员、公共外交都是外交能力建设的重要维度。

基于此,气候外交能力应该按照以下思路进行分析。

首先,从气候外交开展的环节看,气候外交能力可以分为伙伴协调、国际合作、外交谈判与国际宣传等环节,相对应的是伙伴协调能力、国际合作能力、国际谈判能力和公共外交能力等。现代外交,尤其一些非军事问题的全球性外交,需要真诚的谈判伙伴。如何获取谈判伙伴、伙伴之间如何进行有效协作是外交能力建设提升的一个重要任务。现代外交的另一个重要任务是促进国家间的相互合作,因而如何提高国际合作能力成为国家外交能力建设的重要目标。现代外交的另一个重要环节是谈判,不管是合作前还是合作后,谈判都贯穿着外交的整个过程。如何提高谈判能力、如何影响谈判议题和谈判走向,是国家外交能力建设的重要目标。国家外交能力体现在一个国家能否提出有影响力的外交议题、提供有说服力、具有可操作性的解决方案,以及是否能够获得较多数的国际成员的支持。现代外交还有一个重要维度,即公共外交。现代外交不只是面对参与国的政府,而是整个参与国的社会,甚至是全球社会,因此现代外交很大程度上必然是一种公共外交。如何赢得国外公众的认可、如何传递自己的声音、如何完善自己的国家形象等也是国家外交能力建设的重要部分。

其次,按具体能力的种类区分,外交能力可以分为外交战略素养或对外交形势的宏观把握能力、外交参与要素的组织与协调能力、外交机制的维护 and 创新能力等。外交战略素养,主要指的是对外交形势的宏观把握能力或战略判断能力。不管是在国际合作上,还是在国际议题或公共外交上,都必须具备足够的战略素养,即对国际形势和国内局势的战略判断能力。对国际局势和国内局势宏观判断的正确与否,影响到整个外交战略的实施。若是判断上出现了方向性的错误,那么外交能力建设就会南辕北辙。所谓战略判断,就是必须准确判断全球的政治格局、全球未来发展的方向,准确把握国际合作的领域。外交要素组织和协调能力,指的是在外交活动的四个主要环节中,必须迅速有效地配置人力资