

从中国外交部机构的演变看我国外交工作的转变和发展

□魏文璠 蒋昌建

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要: 外交部, 是指一国主管外交事务, 解释外交政策的专门政府机构。根据各国不同的政体和权力结构, 外交部的影响力可大可小, 但不能否认的是作为一个世界各国政府必备的部门, 外交部在国家外交政策的执行上有不可或缺的作用。而从外交部机构设置的变化中, 可以考察国家外交工作所发生的变化。本文旨在通过对新中国成立早期, 以及改革开放前后中国外交部机构设置的对比, 分析我国外交地位的变化和外交工作的改变和发展。

关键词: 外交部机构; 新中国外交; 专业化; 多样化

[中图分类号] D62

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-6547 (2013) 07-0015-04

我国的外交部建制一直在不断发生变化, 这与国家的发展以及国际形势的变化是相适应的。新中国的外交首先致力于国家主权得到外部世界的承认, 能够独立自主地执行外交政策; 而后才有了寻求以外交为途径, 巩固国家安全和以外交为手段, 辅助中国自身的发展的阶段。其中标志性的时间节点是20世纪80年代初的改革开放。作为新中国外交重要执行者的外交部在机构设置上发生了哪些变化, 通过这些变化又可以看出中国的外交工作发生了什么样的改变是本文探讨的重点。

对于外交部机构的研究主要有以下三个角度, 一是外交部的机构设置, 二是机构的外交人员, 三是外交机构所从事的外交活动。

一、新中国早期的中国外交部

1. 新中国早期的中国外交部机构设置

新中国成立后, 在外交问题上除了主张与苏联等社会主义国家保持来往之外, 还要积极与周边亚洲国家以及非洲国家建立良好的关系。^{〔1〕} 于是, 与中国建交或者有接触的国家除了社会主义阵营的国家, 还有亚洲和非洲新近取得独立的国家, 这从外交部的建制中就有所体现。外交部中设有专门负责亚洲国家, 非洲国家以及社会主义国家事务的部门。

建部之初, 外交部设有办公厅、苏联东欧司、亚洲司、西欧非洲司、美洲澳洲司、国际司、情报司、条约委员会、外交政策委员会9

表 (一) 新中国外交部成立之初所属机构部分工作人员任命名单

部门名称	部门主管	部门副主管
办公厅	王炳南 (主任, 曾任中共中央外事组副主任, 40岁)	阎宝航 (副主任, 曾任辽北省人民政府主席, 54岁); 董越千 (副主任, 曾任华北人民政府副秘书长, 34岁); 赖亚力 (副主任, 时任中苏友协总会副总干事兼秘书处主任, 38岁)
苏联东欧司	伍修权 (司长, 曾任中国人民解放军东北军区参谋长, 40岁)	
亚洲司	沈端先 (司长, 时任上海军管会文化管理委员会副主任, 48岁)	
西欧非洲司	宦乡 (司长, 曾任政协会议副秘书长, 39岁)	温朋久 (副司长, 曾任北方大学教授, 43岁)
美洲澳洲司	柯柏年 (司长, 曾任中共中央外事组研究处处长, 44岁)	
国际司	董越千 (司长, 兼, 34岁)	龚普生 (副司长, 曾任联合国组织的专员; 35岁)
情报司	龚澎 (司长, 曾任香港《中国文摘》主编, 34岁)	
条约委员会	章汉夫 (主任委员, 兼, 42岁)	
外交政策委员会	周恩来 (主任委员, 兼, 50岁)	乔冠华 (副主任委员, 曾任新华社华南分社社长, 35岁); 杨刚 (秘书主任, 曾任上海《大公报》编辑, 43岁)

资料来源: 《大地》杂志 (2008) [3]

[收稿日期] 2013-05-02

[作者简介] 魏文璠 (1986-), 男, 复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生, 研究方向: 欧洲国际关系与中国外交; 蒋昌建 (1965-), 男, 复旦大学国际关系与公共事务学院副教授, 研究生导师, 研究方向: 媒体与外交。

司级单位。各司、委均设科不设处，共约有170位工作人员。^[2]在这170名工作人员之中，有战争时期的外交老兵，有经过了政治考验的军人，还有精通外语的大学外语系毕业生。表（一）列出了1949年12月18日《人民日报》刊登的政务院第11次政务会议通过的外交部所属机构工作人员任名单的一部分。

随着外交事务数量的增加，精细化的分工也越来越重要。如办公厅本来下设行政、秘书、机要、人事、签证、交际等6个部门。除秘书处外，其余5处相继成为了外交部的司、局级单位：行政处尔后被拆分成了总务司和行政司，交际处更名为礼宾司，签证处变为领事司，人事处被拆分成了人事司、干部司，机要处更名为机要局。到1955年底，外交部共设有14个司局级单位。

2. 新中国早期外交部的外交人员

因为缺少外交专业人才和小语种人才，所以外交部要保持一支庞大而有战斗力的外交团队非常困难。周恩来总理因此设立了“3-3-3机制”，即：1/3的外交人员驻京，1/3的人员进入各地使领馆工作，1/3留作储备人才，学习准备。^[4]这三个编制中的成员流动频繁，有一些外交人员会短期内在多个国家的使领馆内流动任职，如1954年在江苏省委的陈辛仁，一连出使了芬兰、伊朗、荷兰和菲律宾等国；有一些外交人员在经过外交部内部锻炼之后，再出国执行重要任务，如50年代在礼宾司工作的王玉田，他于1962~1964年任非洲司司长，在1968年又任社会主义国家司司长，并在1972年担任了驻民主德国的大使；有一部分有专业知识的人才在经外交部培训后出国工作，如1964年成为非洲司副司长的马子卿，曾任衡阳铁路分局局长，铁道部基建局副局长，后任驻马里大使，帮助当地发展民族经济。

这其中人员调动最多的当属非洲司。在中国与非洲交往密切的50、60年代，先任职于外交部，后来又在非洲国家做大使的不在少数，如前文提到的王玉田和1961年的何英。亦有不少外事人员不论是在国外担任大使期间，还是回调外交部工作的这段时期里，都在与西亚和非洲国家打交道，如在外交部工作了30多年的前毛里塔尼亚大使赵源。

3. 新中国早期的外交活动

在新中国早期的外交活动中，很重要的一项内容是对亚非拉国家的援助，这些都需要外交部的参与。在对非援助中，有派驻医疗队、帮助建设民族经济（如制糖厂、火柴厂、铁路基础建设和炼油设施等）和增进与该国外首脑的良好关系等任务。外交部的非洲司除了调集相关人员，还会在前期进行调查研究，掌握有关国家的基本情况和形势动向，并根据这些国家的国情拟定出访的方针和任务供高层参考；在外出工作的途中还要及时向国内汇报情况。同为地区政务司的亚洲司在地区事务中也有一定的灵活性。如在1979年，外交部亚洲司主管菲律宾事务的人员曾向驻菲律宾大使介绍了位于德州的苏禄国王墓的墓地，引起了菲律宾驻华大使雷耶斯的高度兴趣，并最终促成了将该故事拍成电影《苏禄国王与中国皇帝》。^[5]

当时外交部中的国际司主要负责多边外交，以及在联合国等国际组织中的事务。中国于1972年恢复在联合国的合法席位后，这一机关的重要性也随之上升。国际司参与联合国经济、社会、裁军、政治、安全、海洋、人权、难民事务问题的讨论。另外，国际司会利用国际会议的契机，与参与国展开磋商。如国际司曾借用联合国大会的契机，表达了中方对于美苏1983年战略防御体系引起的军备竞赛的不安。

二、改革开放后的中国外交部

外交部的正常工作因“文化大革命”而被迫中断，组织运作上几乎陷于停滞。直到1968年毛泽东指示解放军进驻外交部，才阻止了事态的进一步恶化。1969年5月，周恩来指示外交部向阿尔巴尼亚、越南和法国等国重新派出大使，情况才有所转好，并有了中国在1972年恢复的在联合国的合法席位。这都为改革开放后外交工作的进一步发展打下了一定的基础。

邓小平主持中央工作以后，除了对内大力推进经济建设外，对外还积极推动共同发展。在外交部的出使任务中，关于经济合作的内容越来越多，逐渐代替原来单方面的经济援助和援建。如在1985年2月，由外交部办公厅副主任被任命为驻扎伊尔共和国大使的安国政在回忆与外交部主管办公厅和非洲司的宫达非副部长的谈话时，就提到被告知要“特别要注意发展经济上的互利合作，才能巩固和发展两国和两国人民之间的友好关系。”^[6]

外交部成立初期，外交人员稀缺。改革开放以后，外交人员已经有了稳定的补充。而为了应对各种新的国际形势，一些部门需要被精简或调整，还需要适当增加一些新的专业部门。这一时期外交部的人员设置和外交活动主要因外交部机构的调整而发生变化。机构的调整主要有三类，分别是完全新建的部门、从旧部门中分离出的新机构以及旧部门功能的升级。

1. 完全新建的部门

为了应对中国在边界问题和涉外事务上遇到的新挑战，外交部新创立了几个技术性机构，主要有涉外安全事务司、边界与海洋事务司、政策规划司、外事管理司与香港澳门台湾事务司。

2004年7月1日新设立的涉外安全事务司，负责执行中国外交涉及非传统安全领域的方针政策，协调和处理相关涉外事务。^[7]其协调的功能也是在中国海外利益日趋增多，中国公民频繁在海外活动的大背景下被赋予的。

边界与海洋事务司成立于2009年3月，其主要职责为：拟定陆地、海洋边界相关外交政策，指导协调与海洋相关的对外工作；承担与邻国陆地边界划界、勘界和联合检查等管理工作；处理有关边界涉外事务及领土、地图、地名等涉外案件；承担海洋划界、共同开发等相关外交谈判工作。^[8]这个部门整合了外交部条约法律司、亚洲司、欧亚司的相关职能，侧重于南海、北方疆界的边界政策。

政策规划司主要负责研究国际战略问题，起草外事文稿，开展政策宣示。如每年一期的《中国外交》就由政策规划司编

写。在其中一期的序言中，政策规划司是这样描述自己的职能：“解释中国政府的外交政策和对国际事件的看法，以帮助中外学者理解中国的外交政策。”

2. 从旧部门中分离出的新机构

随着中国与世界绝大多数国家建立了外交关系，以及外交事务的日趋复杂化和多样化，原先的机构已无法满足现代外交的需求，因此，需要将一部分旧部门中的职责分离出来，成立新的部门。这在地区事务部门上表现得尤为明显，如在亚洲司、西欧非洲司、美洲澳洲司的基础上，分离并产生了新的西亚北非司及拉丁美洲和加勒比司等部门。另外还有从政务性的国际司中独立出来的军控司。办公厅被分离出的部门最多，现在的行政司、干部司、礼宾司、领事保护中心、机要局、财务司等均来自于办公厅，它们都是在外交专业化背景下分离出的新机构。

外交部的礼宾司，改革开放后，中国的外事接待工作需要本着既节省人力、物力、财力，又同时体现中华民族崇礼好客，并与国际礼宾接轨，礼宾司因此有了许多新任务。这一时期，外交部上报了约20项重大礼宾改革方案，涵盖了礼宾工作的各个方面；礼宾司做了大量开创性的工作，从而奠定了新时期礼宾工作的基础。

军控司是1997年，从国际司中的军控处发展起来的独立部门，第一任司长沙祖康曾担任国际司的副司长。军控司的成立主要是为了应对冷战结束后新形势下的军控问题。由于军控司是由从事多边外交和国际组织外交的国际司中独立出来的，因此其活动范围主要在于联合国和国际原子能机构等国际组织内。远在1986年，外交部就曾打算在第41届联大上提出“核裁军”和“常规裁军”两个军控提案，而当时担任裁军事务大使的范国祥却只有半年的任职经验，对裁军事务还在边学边干的阶段。虽然凭借中方外交人员的以理服人和细致的说服解释工作，两个提案获得了通过，但是中方人员也看到了本国外交人员在军控问题上能力的欠缺和专业知识的落后。

第一任军控司长沙祖康从1988年起就常驻联合国，并先后代表中国参与了《不扩散核武器条约》、《全面禁止核试验条约》、《禁止生物武器公约》和《特定常规武器公约》等军控条约的谈判和审议，并参与起草了部分联大的军控协议，相关知识非常丰富。在1993年，他更是作为外交部国际司副司长，参与了对“银河号事件”的调查工作，反驳了美方对中国运输违禁化学品的指控。比较起来，军控司的任务相比国际司更细致，对专业知识和经验的要求更高。

领事保护中心（领事司）脱胎于原办公厅内的签证处，成立于2007年8月23日。领事保护是外交工作落实“以人为本”、“执政为民”理念的很好体现，与政府形象和执政能力息息相关。随着中国出境人员的增多，外交部如何维护这些身在海外的中国公民的利益就显得尤为重要，领事保护中心与当初的“签证处”在功能上已经非常不同。

3. 旧部门功能的升级

一些旧的部门经过外交部内部的资源重新整合，在名称不做出重大改变的基础上，对于职能予以升级。典型的代表有新闻司和条约法律司。

新闻司的前身是情报司，工作性质与国民政府时期的情报司较为相似，以收集情报、整理内部档案供其他部门参考为主。尔后随着外交部地区事务的增加，地区部门如亚洲司、非洲司都可以自己完成情报的收集和整理，并为相关人员提供咨询服务，因此，情报司收集情报信息的任务相对减少。而新闻司在南京国民政府时期就已拥有的指导媒体、出版界的职能则得到了加强。在1969年前后，情报司改名为新闻司。^⑨随着各种形式的媒体逐渐在外交领域崭露头角，新闻司与媒体有越来越多的直接接触，其职能里也有了一条：承担发布中国重要外交活动信息、阐述中国对外政策工作。

指导外国记者在华的新闻采访也是新闻司的重要任务之一。如在2010年6月，新闻司就《中华人民共和国外国常驻新闻机构和外国记者采访条例》举行了中外记者会，解释了关于进藏采访的特别要求等。2008年5月，汶川地震发生时，不少外国救援队和外国记者深入灾区进行医疗救治或报道。在这一过程中，新闻司负责组织医疗队和新闻工作者赶赴灾区，新闻司参赞李文亮还陪同第一支日本医疗队从北京进入灾区。

条约法律司在新中国早期主要负责编写国书、起草条约等与双边外交相关的职能。而现在则更多地转向了涉及多边外交的事务，条约法律司目前正在参与气候变化、环境条约的外交谈判。这些都是中国经济社会发展过程中必须面对的议题，条约法律司的代表也会关注相关议题的国际会议。

三、外交方式的调整导致了外交部机构设置的改变

外交部机构在改革开放之后经历的上述几项重大调整，可以被解释为是应对中国外交工作调整的行为。改革开放之后，中国外交工作的改变和发展趋势主要集中在两个方面，一是机构和人员更加专业化，二是为应对复杂的国际环境而采取外交手段的多样化。

1. 专业化

中国外交的日益专业化主要表现在两个方面：机构的专业化和外交部人员的专业化。首先，在机构设置方面，外交部中出现了越来越多有明细分工的专业机构，并且这些专业机构在行政级别上多为司级部门，显示了中国外交部工作的逐步专业化。如新闻司负责日益重要的国内外新闻媒体对国内事务的报道，政策规划司负责对外拟定中国外交白皮书，军控司在联合国等国际组织的裁军问题上发挥作用，边界与海洋问题司主攻领土问题等。外交事务被准确归类，并针对事务的类型设立了对口的部门负责。

专业化的另一个表现，是外交人员的日益专业化。改革开放以后，新老外交人员的轮换更替在外交部内快速进行。到了

1982年10月,许多在职的司级副部长已经离开了岗位,而新一代以专业知识见长,崇尚变革的外交人员进入了外交部的各个部门。

自2006年开始,外交部人员的录用考试被纳入中央国家机关公务员统考体系内,放开对生源院校和社会在职人员报考的限制。外交部的工作不再是语言学校学生和高干子弟的专利,外交部更加重视其人员的综合素质。全国公务员考试对考生文学、历史、政治、地理等学科的要求非常高。在这一基础上,外交部的入职考试还会考察考生世界史知识以及外语水平。因此很少再出现新中国初期医科毕业生连续任职于外交部的非洲司、礼宾司等职能关联度较低的部门的情况,现在外交人员的工作安排更加专业化。

2. 多样化

改革开放之前的新中国外交,非常重视和该国的首脑级人物保持好关系,即便是帮助第三世界国家建立民族经济,也更多的是与相关的部长级人物签订合作协议。改革开放之后,随着全球化脚步的加快,许多发展中国家的外贸出口受到中国廉价商品的冲击。在亚非拉等前殖民地国家中不时出现反对中国的呼声。新时期的中国外交更加考验中国外交官与当地民众的协调能力,因为随着这些发展中国家民主制度的不断完善,单纯和领导人确定合作关系是非常不稳固的,还需要增加更加多样的外交手段,提升当地民众对中国的好感。这都需要外交部组织更加多样化的外交和外事活动,如组织中外交友好年活动,组织中国企业为欠发达地区修建电信基站等,这样才能缓解在全球化背景下,中国崛起与世界多国产生的政治、经济方面的摩擦。这对外交部的机构设置,人员聘用,都会带来一定的影响。

四、总结

外交部的机构设置不会一成不变,其机构设置和人员选拔都会与时俱进,这也符合国家利益和国家对外政策的需要,以及世界形势的转变。改革开放是中国外交部机构设置变化的一个重要时间节点,在此之前中国的外交工作还处于探索阶段,面临外交人才储备不足,外交水平相对落后等困难。在改革开放以后,中国的政治经济实力迅速上升,同时国际形势也日渐复杂,表现出多极化的趋势。中国此时需要更加专业化的外交机构和人员,以及更加多样化的外交活动。同时中国本身的综合国力也保证了外交部能够做出适时适当的调整。

因此在改革开放后的几十年里,我们看到了外交部各机构职能的不断调整或增加,看到了外交人员考核的更加专业化以及外交活动的多样化,这一趋势也将随着国际局势变化以及中国的崛起而继续下去。■

参考文献:

- [1] Thomas W. Robinson & David Shambaugh. Chinese Foreign Policy—Theory and Practice [M]. Oxford: Clarendon Press, 1994: 80.
- [2] Liu Xiao Hong. Chinese Ambassadors The Rise of Diplomatic Professionalism since 1949 [M]. Seattle: University of Washington Press, 2001: 13.
- [3] 宗道一, 彭煜煌. 阎宝航 中共高级“特工”的传奇一生 [J]. 大地, 2008 (10).
- [4] Liu Xiao Hong. Chinese Ambassadors The Rise of Diplomatic Professionalism since 1949 [M]. Seattle: University of Washington Press, 2001: 64.
- [5] 外交部外交史研究室. 当代中国使节外交生涯 (第二辑) [M]. 北京: 世界知识出版社, 1995: 62.
- [6] 外交部《当代中国使节外交生涯》编委会. 当代中国使节外交生涯 (第五辑) [M]. 北京: 世界知识出版社, 1997: 183.
- [7] 白云真. 新中国外交制度的演变与创新 [J]. 世界经济与政治, 2009 (9): 54.
- [8] 外交部官方网站对于边界与海洋事务司职责的定义, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zjzg_602420/bjhyshws_603700/t556622.shtml
- [9] 谢益显. 中国外交史——中华人民共和国时期1949~1979 [M]. 郑州: 河南人民出版社, 1998: 198.

责任编辑: 余 弓