

中国外交能力建设新课题： 以外交官人数的历史变迁为案例

新中国成立以来，中国外交官人数的变化经历了漫长而曲折的过程。在国际因素层面，三次建交高潮及改革开放后对外关系的大发展推动了外交官人数的增加与外交官选拔、培训和管理机制的不断完善。在国内因素层面，政治体制改革、政治运动、领导人以及外交队伍的革命和军事特性均对外交官人数的变化产生了影响。当下，中国外交正进入百花齐放的阶段，国际环境所带来的外交官需求达到了前所未有的高峰。中国外交官数量有望在可预期的未来一段时间内实现大幅增长，但政府需要从政策规划和具体实践上做出更多的努力。

■ 王逸舟 李欣达/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.09.004

目前，中国外交事业正朝着全方位、宽领域、多层次的方向全面推进，取得了丰硕的成果，这一切都离不开中国外交人的不懈努力。然而，中国目前的外交官数量仍不足以满足其发展外交事业的需求。与国际上其他大国相比，中国外交官的数量与其目前的国家实力及国际地位并不相称。在这一背景下，研究中国外交官人数的历史变迁及动力机制，成为探讨中国外交能力建设的新方向，有助于为未来外交官的扩编提供一定的线索。本文拟以中国外交部的外交官为主要研究对象，以年代划分的方式展现与分析外交官人数的历史变化，并对其未来的发展方向做出一定的展望。

社会主义建设初期： 从零起步，阶梯增长

新中国成立之初，按照“另起炉灶”的方针，中共中央决定按照无产阶级的思想原则创建一支全新的人民外交队伍，而拒绝依靠国民党旧外交部的一套人马办外交。这就意味着，新中国外交队伍的创建需

要从零做起。至1949年11月8日外交部成立大会召开，外交部仅有170位工作人员，外交人员十分匮乏。^[1]在这170余人中，外交干部的来源以全国各大军区干部为主，另外包括原中央外事组及地方长期从事地下工作、统战工作的同志和具有一定专业知识的青年大学生。从选拔条件来看，主要注重干部长期革命斗争的经验，政治清白，服从组织分配，其次是掌握外语与相关外交技能。

随后，外交部迅速补充新鲜血液。到1949年年底人员总数已近300人，包括248名干部及37名勤杂人员。^[2]1952年夏天，约800名外国语学校的第一批学生陆续进入外交部工作。驻外方面，到1951年5月，毛泽东主席先后任命了15位大使作为新中国首批驻外使节。其中，“将军大使”共12人，具有极高占比，这正印证了当时中国对于外交官革命背景的重视。新中国成立初期，中国对外派遣共700多名外交人员。^[3]

新中国成立初期中国外交官数量的增长与“一边倒”的外交方针具有很大关系。一方面，在西方国家的

外交封锁下，“一边倒”带来了与苏联国家的第一次建交高潮，进而扩大了外交官需求。尤其是苏联的经济建设援助在一定程度上扩大了中国对于经济外交官的需求。出于苏联援助的“156项工程”的工作需要，驻苏使馆商务参赞处由一名参赞增加至四名商务参赞。同时，原外贸部副部长李强及多名各工业部门的技术负责干部也被派遣前往苏联开展工作，这也促进了中国外交官数量的增长。然而另一方面，在抗美援朝的三年里，新中国只与一个国家——巴基斯坦——新建立了外交关系。在此期间，中国也暂停了对大使的新任命。这在一定程度上构成了中国外交官在这一时期增长的阻力。

1954—1957年中国外交官的增长迎来了一个小高峰。其中一个重要背景便是中国在1954年日内瓦会议和1955年万隆会议的成功外交，迎来了第二次建交高潮，促使大批外交官被派驻国外。基于这一新情况，周恩来总理提出了“三三制”的外交人员总体布局的构想，即外交干部三分之一在国内、三分之一在国外、三分

之一储备培训。外交干部管理制度建设由此得到了加强。同时,由于中国领导人对于恢复联合国合法席位的预期,政府有计划地进行了高质量外交官的培训工作。外交部于1955年制订了《培养外交干部十二年规划》,第二年又根据形势发展修订为《培养外交干部七年(1956—1962)规划》,以满足日益扩大的对高质量外交官的需求。中国外交事业的扩展也进一步推动了外交部机构的调整与扩充。自1954年7月至1956年8月,外交部由新中国成立初期的9个司级单位扩展为14个司级单位。这一机构的变化也为外交队伍的扩大提供了制度基础。

这一时期外交官数量增长的又一原因是1954—1955年的行政区划改革。新中国成立初期,为了更加有针对性地开展地方革命工作,在中央和省级国家机构之间,设立了六大行政区及相应的政府机构。随着民主改革任务的基本完成和社会主义经济

建设的开展,1954年6月中央人民政府委员会第三十二次会议通过决定,撤销大行政区一级的机构和大行政区的设置。该决定被通过后,外交部获得了在这六大行政区选任干部的先权,并随即派遣招录干部工作组。据估计,此次选任的干部人数有100—200名,主要担任领事或一秘等中级外交官的职位。^[4]此次行政区划改革使得外交官中地方行政干部的比例大幅提高。

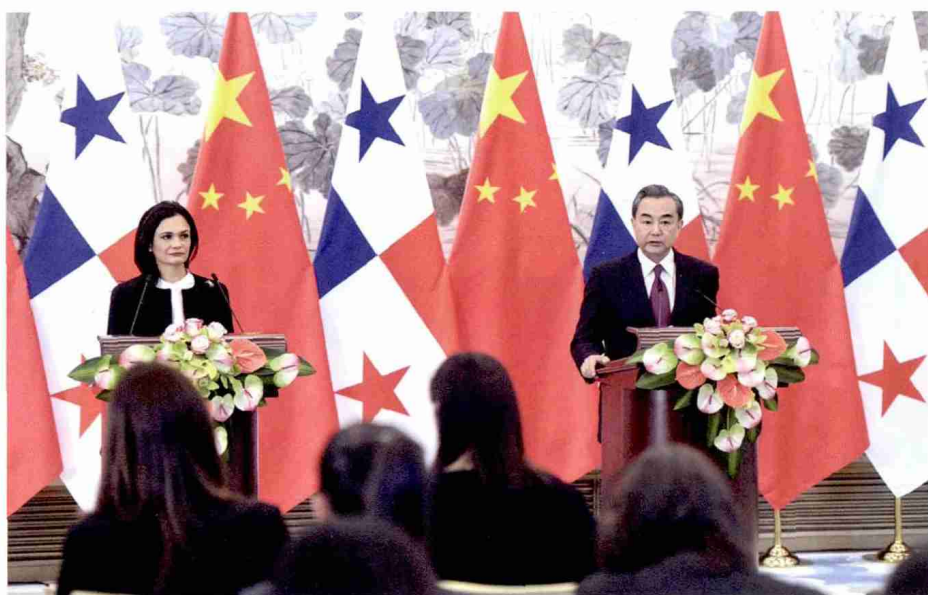
自1957年的“反右运动”,外交队伍开始遭受政治运动的打击,一部分外交官被指认为右派分子,这在一定程度上减少了外交官的数量。但同时对外关系的扩大在持续地推动外交官数量增长。随着第二次建交高潮的持续深入,翻译人员紧缺对外交的严重阻碍凸显出来。在此情况下,外交部同教育部等单位多次制定培养翻译干部的规划,旨在达到掌握世界上所有语言的基本水平。培养对象主要从全国各外语院校在校毕业生、

高年级学生和派赴国外的留学生中选拔。至1961年,共有1500多名学生被选拔为初、高级翻译的培养对象。^[5]1964年又计划派留学生1750名,其中高中毕业生1550名,进修生200名。在其他职位外交官的选拔和培训方面,中共中央批准外交部在全国范围内招聘大学生作为初级外交官的储备资源。对于中级外交官,外交部则从全国模范教师和地方政府的中坚力量选任。

至1960年,外交部的外交官总数达到1897人,包括在国内工作及驻外的外交官。^[6]自1954—1966年任职的大使则有77位,比前一时期的增长了352%。从构成上来看,将军大使的比例由前一时期的70%以上减少为不到三分之一,地方行政干部的比例则大幅增加。

“文化大革命”时期： 急剧减少，快速恢复

1966年“文化大革命”的浩劫开始后,造反派对国家外交事业和外交队伍造成了严重破坏。自1966年秋天开始,驻外外交官就被陆续召回北京“参加革命”。到1967年夏天,除了中国驻埃及大使黄华,所有的大使都被召回北京。使馆其他人员被召回的数量达到2000人左右,包括外交官、行政与后勤人员。^[7]外交官由于遭受迫害而大量减少,即使在职也难以正常完成外交工作。据统计,在1966年任职的外交官中,“文革”后没能再次返回外交队伍工作的大使、参赞以及国内高级外交官(包括部长,副部长,部长助理,司局级领导及其助理)的比例分别为25%、45.8%、44.6%。^[8]同时,“文革”使外交部面对大学毕业生的选拔制度



2017年6月13日,中国外交部部长王毅同巴拿马共和国副总统兼外长德圣马洛在北京举行会谈并签署《中华人民共和国和巴拿马共和国关于建立外交关系的联合公报》。这是王毅与德圣马洛举行会谈后共见记者。

被中断五年之久(1966—1971),导致了未来一段时间内高质量外交官的空白。

在遭受了三年多的“文革”动荡之后,与其他中央党政机关不同的是,外交部开始逐渐走向稳定。这其中,政治领导人的指挥,尤其是周恩来对中国外交的特殊关注,对于外交队伍的快速恢复起到了重要作用。1968年,毛泽东和周恩来指示解放军进驻外交部以稳定局势。在这一情况下,许多高级外交官和工作人员恢复了他们在外交部的职务。1969年,周恩来安排派遣约15名大使重返亚洲和非洲国家的驻外使馆。1971年,在“五七干校”劳动的外交官开始返回北京。自此之后,外交部的工作逐渐恢复正常。在这一过程中,周恩来总理对外交干部,尤其是翻译干部给予了极大的关怀。他曾多次指示,对下放的翻译干部要加强管理,避免其失散,同时要保证他们学习外语的时间,这极大地保证了20世纪70年代中国对外关系大发展的需要。

虽然“文革”仍在继续,但从1970年开始,中国的外交关系开始步入第三次高潮,而这再一次推动了外交官人数的增长。中国与加拿大和意大利的建交,与美国实现高级接触,以及在联合国合法席位的恢复,促使外交部采取紧急措施选调一批大学毕业生和留学生担任翻译,并激活了中断的翻译培训。总的来说,自1969年开始,中国外交官的数量开始逐渐恢复乃至扩大。就大使而言,自“文革”发生到1970年,“文革”前94位大使中将近三分之一由于各种原因离开了外交事业,而在1969年到1976年间就新任命了78位大使。其中,74%的大使已有超过十年的

外事经验和一定的外语基础。这表明中国外交官正在向专业化的方向逐步迈进。

改革开放以来: 波动增长,供不应求

20世纪八九十年代,外交部在中共中央的指示下分别在1982—1985年和1993—1994年两个时期集中进行了行政体制改革。这对外交官的数量和构成产生了一定的影响。1982—1985年的行政改革主要由行政效率改革和退休制度改革组成。在行政效率改革方面,1982年2月,外交部领导层的编制被精简,副部长从十位减少为六位,领导的平均年龄由65岁降低到58岁。在司局级领导方面,虽然有关人员的减少数量未可查知,但可根据国家规定推测,局级正副职一般设2—3人,与之前相比减少了14%。^[9]退休制度的建立是和精简机构与编制的改革相配合而进行的。自1983年开始,外交部逐渐停止对60岁以上的外交官进行驻外任命。对于许多由于国内政治特殊情况而没有得到应有升职的老外交官,在他们外交职业生涯的最后阶段,外交部对他们进行了为期一任的更高任命。在这一措施下,老外交官的退休得以顺利进行。1984年以前被任命的201名60岁以上的大使以退休或其他原因全部离开了外交队伍。

1993—1994年改革的重点在于驻外使馆的人事改革和外交官的工资改革。为了配合提高驻外外交官工资的改革措施,财政部要求外交部须将驻外人员裁减25%。为了完成这一目标,外交部对驻外使馆的人事制度进行改革,减少了由外交官配偶组成的行政及后勤人员的派遣,而雇佣

驻在国的劳动力以填补此类岗位的情况开始出现并逐渐增多。在工资改革方面,改革开放使企业职工的工资迅速提高,国家机关工作人员的工资逐渐低于职工平均工资。外交官的工资情况亦是如此,这导致许多年轻外交官不惜辞职转向其他薪酬可观的行业。这一时期,30岁以下外交官辞职的比例一度达到了30%,并且新招录的外交官数量并不能抵消辞职的人数。外交队伍的扩大在当时成为较为严峻的问题。为了改善这一情况,国家大幅提高了外交官的工资水平。改革后的驻外外交官工资远高于平均工资水平,这对未来外交大发展下外交官数量的增长提供了物质基础。

新世纪以来,越来越多国际盛事的举办,推动了外交官人数的大量增长。1979年,中国的驻外外交人员为3500人左右。至2006年,驻外外交人员达到4700多名。由于北京奥运会的举办,到了2008年,这一数字达到5500多人,包括参赞(含)以上人员约1000人,一秘(含)以下人员约4000人。这些驻外人员由33家部委和职能单位选派,其中外交部派出的外交人员有3391人。^[10]面对不断增长的外交官需求,外交部采取了一系列措施以扩大外交队伍,提高外交队伍的质量。第一,外交部不断调整和增设新的部门。如2004年成立的涉外安全事务司,2007年成立的领事保护中心,2009年成立的边界与海洋事务司,2012年成立的国际经济司等。这不仅增强了此类部门的管理职能,也使外交人员因此不断扩充。第二,外交人员招录方式逐渐朝开放和多元的方向发展。2006年外交部公务员考录模式做出重要调整,从仅面向限定生源院校范围的

应届毕业生单独提前进行专业考试,调整为面向符合国家公务员报考条件以及外交部职位要求的全日制普通高校应届毕业生和社会在职人员,并将考试纳入统考体系,实现了外交官招考的公开化。

尽管以上措施促进了外交官的增加,但相比于近年来大幅上升的外交官需求,外交官实际增加的数量并不突出,外交官的供需矛盾逐渐凸显。一方面,外交部每年辞职和退休的人数占相当高的比例,因此综合来看外交部现有人数的增加并不十分明显。官方数据显示,自1998—2002年,有164人离开了外交部,其中80%年龄位于35岁以下。^[1]鉴于以上原因,笔者推测,自2015年至今,外交部的外交官总数一直维持在5500—6000人左右,该数字包括在国内工作及驻外的外交官。另一方面,面对这一供需矛盾,除了扩大每年招录的外交官人数,外交部还向其他中央部委和地方政府借调人员帮助工作。虽然这一做法有助于在短时期内缓解外交官短缺的问题,但也有可能出现工作非专业化与非连续性的问题。因此这一做法只能是短期的应对措施而非长久之道。

外交官人数变化的动力机制 与未来方向

外交官人数变化的动力机制主要分为两个方面:国际因素和国内政治因素。在国际因素方面,中国对外关系的扩大,建交国家数量的增加,尤其是经济交往的扩大,带动了外交官数量的增长;鉴于世界上战争的爆发及动荡的局势,构成了外交官数量增长的阻力。具体来说,中国外交官的数量变化主要遵循了这样一种模

式:国家决策领导人感知国际关系与形势的变化,从而对国内的相应机制做出合适的调整,这一调整推动了外交官数量的增长。国内的相应机制包括外交官的选拔、培训和管理机制,以及外交部的机构设置。从新中国外交历史发展中看,在国内政治因素方面,主要有四方面因素使得外交官数量的变化不仅仅依赖于中国外交和国际形势的变化。第一,政治体制改革的影响。第二,政治运动的打击。第三,政治领导人对于外交队伍的重视。第四,外交队伍的革命和军事特性。在外交队伍建立之初,周恩来总理便把这支外交队伍比喻为一支“文装的解放军”。这要求外交官立场坚定、纪律严明、具有坚强战斗力,忠实执行中国共产党的方针政策。为了保持外交队伍的这种战斗精神,国家可能并不会在短时期内招录大量的外交人员,以免造成干部队伍的涣散和无事可做的情况出现。而更有可能采取循序渐进的方式增长外交官的数量,保证外交队伍的高质量。

从这一动力机制出发,中国外交官数量有望在可预期的未来一段时间内实现大幅增长,但政府需要从政策规划和具体实践上做出更多的努力。首先,中国外交正进入百花齐放的阶段,世界其他国家对中国期许也在不断提高,国际环境所带来的外交官需求达到了前所未有的高峰。虽然目前的国际形势呈现许多不稳定的因素,但爆发大规模战争的概率,相较于其他历史时期来说是比较小的。从另一角度来看,正是由于不稳定因素的存在,才愈加凸显了外交队伍数量和质量的重要性。只有积极有效的外交政策才能缓解不同程度的冲突发生。其次,国内须做出与

国际环境相适应的调整措施。目前,政治运动对外交官的打击可以说已经不复存在了。但政治体制中依然存在一些问题,如编制与实际业务量不相适应、外事系统中各个部门分工混杂不明晰等,都对外交官数量的进一步增长构成了阻碍。这时,就需要政治领导人增加对外交队伍的关注,尽早将扩大外交队伍提上重要议事日程,方能克服现有体制所存在的种种阻碍。■

(第一作者系北京大学国际关系学院副

院长,教授,博士生导师;

第二作者单位:北京大学国际关系学院)

(责任编辑:魏银萍)

[1] 徐京利:《解密中国外交档案》,北京:中国档案出版社2005年版,第87页。

[2] 《新中国外交部的“开幕式”:外交部成立的故事》,人民网, <http://politics.people.com.cn/GB/101380/9980451.html>, 2017-01-18。

[3] 《目前我国设驻外外交机构254个,外交人员近5000人》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2009-10/31/content_12366437.htm, 2017-01-18。

[4] XiaohongLiu, Chinese Ambassadors: The Rise of Diplomatic Professionalism Since 1949, Seattle: University of Washington Press, 2001, p.69.

[5] 《章汉夫传》编写组:《章汉夫传》,北京:世界知识出版社,2003年版,第309页。

[6] 甘步师:《周恩来与新中国的外交队伍建设》,载裴坚章主编:《研究周恩来:外交思想与实践》,北京:世界知识出版社,1989年版,第303页。

[7] 黄华:《亲历与见闻:黄华回忆录》,北京:世界知识出版社,2007年版,第137页。

[8] Daniel Tretiak, "Political Movements and Institutional Continuity in the Chinese Ministry of Foreign Affairs, 1966-1979," Asian Survey, Vol. 20, No. 9, 1980, p. 947.

[9] 徐达深主编:《中华人民共和国实录第四卷(上)》,长春:吉林人民出版社,1994年版,第509页。

[10] 温宪、王新萍:《万里寄相思:记二〇〇八年慰问驻外外交人员暨亲属春节联欢会》,《人民日报》,2008年1月25日第3版。

[11] Jing Sun, "Growing Diplomacy, Retreating Diplomats - How the Chinese Foreign Ministry has been Marginalized in Foreign Policymaking," Journal of Contemporary China, November 07, 2016, p.13.