信息时代的外交变革

——英国工党政府的外交新举措介评

朱 素 梅

（国际关系学院 国政系，北京 100091）

摘要：为适应信息化、全球化的挑战，英国工党政府近年在外交领域实施了一系列改革措施，其目的在于：通过革新外交机器，实施电子商务战略，使英外交部更加开放、更加现代化；通过推广公众外交，推销“新牌子的英国”，扩大英国在国际舞台上的影响力，促进英国的国家利益。

关键词：信息时代；外交变革；电子商务战略；公众外交

中图分类号：D856.10 文献标识号：A 文章编号：1004-3489(2001)04-0003-05

近代英国的崛起，其外交功不可没。然而，伴随着两次世界大战的炮火，庞大的日不落帝国早已灰飞烟灭，纵横捭阖的英国外交也犹如日薄西山，缺少生气。1997 年英工党政府执政后，在外交领域实施了一系列大胆的改革。今年 7 月初，大选获胜后的工党政府又出台了长达 57 页的《e－外交：英国外交与英联邦事务部的电子商务战略》，[①] 显示出其继续革新外交的势头。

一、背 景

英国舆论过去一向认为，英国的外交机构是世界上最不民主、最不愿顺应变化的政府部门。[②] 历届工党政治家都对它颇有微词，指责它的保守性和贵族阶级意识。60 年代英国一位政治家曾说：“公学毕业生的最终目标就是一辈子呆在世界各地的英国使馆，而英国使馆代表了英国社会中所有最不具活力的部分”。[③] 在经历了保守党长达 18 年(1979—1997)的执政后，英国政府内部许多人已对保守党因循守旧的外交感到不耐烦，英外交部的年轻人对保守党的排外和欧洲怀疑主义尤其感到无所事事和屈辱，他们渴望新的变化。[④] 所以，在 1997 年的大选中，英国政府内，特别是外交部相当一批人期待着工党重返白厅。

与此同时，在 21 世纪前夜执政的工党也面临来自外部世界的巨大变化和挑战。这些挑战是：经济、金融和信息的全球化；信息革命及由此带来的信息及交流技术的迅速发展，如计算机数据处理、互联网、数字化、直播卫星等，使国际交往的成本大大降低；由于上述技术的使用，使大众传播媒介日益国际化；具有跨国性质的问题，如全球气候变暖、跨国犯罪、难民和移民等迅速扩展，使传统外交的思维方式难以应付；国际社会日益关注“合作安全问题”，如大规模毁灭性武器的扩散、小型武器的非法贸易以及维和等等。上述问题涉及到多边外交决策和对国内外民众及政府的游说。[⑤]

上述变化和挑战直接影响了世界各国政府的外交思维和运作。英保守党在这些挑战面前显得有些

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

被动，而一向标榜革新，主张英国更积极地介入欧洲及国际事务的新一代工党政治家认为，英国在信息技术的发展方面已落后于美国和其它发达国家，要想在全球化和信息化时代更好地维护英国的国家利益，重现昔日的盛世辉煌，使“英国再次成为世界上一支永久的力量”，就必须革新外交机器，使之更加现代化。因此，早在竞选获胜前，工党领导人就许诺，如竞选获胜，一定要使外交部来个大变样，使“对外关系的管理更加开放，更加全面”。

二、革新外交机器

工党如愿上台执政后，便出台了一系列雄心勃勃的改革计划，这些计划主要包括两方面的内容。

（一）建立更加开放、现代的英国外交机构

英国外交大臣库克认为，外交与英联邦事务部应该是一个开放的政府部门。在他的直接策划下，英外交部建立了面向青年人的“开放日”（open day）。这在该机构历史上是第一次，旨在改变以往外交部“公学”、“牛剑”毕业生一统天下的形象，鼓励来自各种教育背景的学生加入外交队伍。在库克看来，“外交部代表当代英国，我们需要能代表当代英国的人到这里来工作。”[⑥]“开放日”受到英国青年人的欢迎，1999 年的第三个开放日吸引了 600 多名年青学生和其它参观者。作为新千年的庆祝项目之一，英外交部在 2000 年 5 月到 7 月的每个周二举办“开放日”活动。[⑦]

为使外交部各部门的成员组成“更好地体现当代英国社会的多样性”，工党政府强调要从少数民族群体中招募工作人员，将外交部较高职位向少数民族、妇女和残疾人倾斜。工党政府执政后，外交部任命了英国政府首位少数族裔联络官。1999 年，外交部还分别任命一位黑人女性和一位亚裔担任公使级职务。根据 1998 年的统计，英外交部的女性职员已达 52%（1997 年为 36%），对少数族裔的招募已从零达到 9%。[⑧] 当然，要在一向保守的英外交部实现真正的性别、族裔平等尚需时日。1998 年外交部高级管理层的 443 人中仅有一人来自少数族裔，女性仅占外交部高级职位的 7%。

英外交大臣库克在掌管外交部后不久就提出“外交部现代化纲领”，包括改进外交管理工作的 60 条具体措施，如在人事管理上引进外部人才；破除等级制度，使有为职员脱颖而出，承担更多责任；建立外交部服务标准，如对答复信件及提供信息所做的具体时间规定。

外交部机构性改革也在酝酿中。罗宾·库克的副手彼得·汉恩被认为是英内阁中最有独创性的思想家，他撰文指出，目前摆在他办公桌上的问题已无法用传统外交的方法解决。他建议对英外交部进行历史上最大胆的机构改革——取消外交部按地理区域划分司局的作法，代之以按“问题”（如环境、预防冲突、人权等）划分的各司局。[⑨]

（二）推行电子外交战略

最引人注目的变革是英外交部电子商务战略的提出与实施。英国首相布莱尔十分重视电子信息技术，认为英国在信息技术方面已落后于美国和其它发达国家，应该迎头赶上。他上台后即提出要尽快实现英国公共服务设施传送的电子化。目前，在办公的电子化、网络化方面英外交部走在了世界各国外交部的前列。1999 年，英外交部宣布，为提高外交部办公效率，外交部与驻外使馆的联络将在 2000 年用保密的电子邮件代替电报。目前英外交部在英国国内提供的服务已全部实现电子化。2000 年对英外交部主网站的点击达到 1 亿次。[⑩]

2000 年 6 月，英外交部提出了它的第一个电子商务战略。该战略认为，因特网的发展给外交部提供了新的机遇，同时也对外交工作的传统要求——高度保密性构成巨大挑战。这一战略就英外交部在未来十年所应达到的目标提出了前瞻性的设想。

今年 6 月大选获胜后，工党政府于 7 月 6 日出台了《e－外交：外交和英联邦事务部的电子商务战略》，[⑪]这一战略详尽绘制了未来十年英外交部的电子商务发展蓝图，用英外交部驻外机构首长约翰·凯尔爵士的话来说，这一雄心勃勃的战略旨在“使外交部从一个有许多分支机构的总指挥部转变成一个单一的、全球性的网上机构——在全世界 190 个国家，

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

用80多种语言传递服务，实现政府的目标”。这一战略的主要内容包括：

1、自2000年第一个电子商务战略颁布以来所取得的成绩；

2、正式启动2000年第一个电子商务战略提出的“信息与交流技术”(ICT)纲要。根据这一战略，英外交部主要通过两个机构与其它政府部门进行紧密协作。其一是“英国贸易国际”(与贸工部合作)，其二是“入境手续联合小组”(与内政部合作)。电子商务战略用表格详细描述了ICT纲要如何使英外交部与政府其它部门实现信息与案例共享以及联合网上办公。

3、构成“信息与交流技术”纲要的四个主要“变革与投资”计划和“机构改革”创意。[12]A、公共设施：即改进外交部公共设施，提供领事及签证服务，增进英国利益；B、知识：即最大限度地利用外交部的知识和技能；C、资源管理：即使外交部的管理(包括财政、人力资源管理等)现代化；D、技术基础：即通过一个投资于基础设施的计划促进以上三项计划的实现，将外交部与全球及工作对象联系在一起。上述四项计划中每一项计划的实现都有详细的时间表，如“公共设施”计划中的“电子设施投送”概览显示，英外交部国内外14项业务的电子设施投送能力目前为79％，2002年将达到93％，而到2005年，所有14项业务的电子投送能力将达到100％。而组织机构的改革将保证上述四项计划完成得更好。

这一战略显示了英国政府使其外交部信息化、网络化的决心和长远规划。它的内容“远不限于更新英外交部现有的交流体系和使外交部机构现代化，它涵盖了面向21世纪的外交部的一切活动，意在建立21世纪的世界级外交”。

英外交部的电子商务战略将面临巨大的挑战和风险。正如本文开头所说，英国的外交机构被认为是英最保守、最不愿顺应变化的政府部门，机构性改革将涉及外交部的各层面，尤其需要得到外交部国内外各部门高层和中层官员的支持，而外交部一些官员对此持保守和怀疑的态度。更为重要的是，欲实施电子商务战略和“信息与交流技术”计划，需大量有经验的信息技术人才，而政府部门不高的薪水很难吸引优秀的高技术人才。另外，完成这一战略需持续得到资金方面的保证。[13]所以，该战略的实施不会一帆风顺。

三、公众外交：重新“包装”英国

在信息时代，“软”实力，如价值观、声望、公众舆论等，拥有与经济、军事等“硬”实力同样大的作用，其重要性有时甚于“硬”实力。越来越多的国家认识到有效地向国外公众推销、展示自己的必要性。工党政府上台后，十分重视公共外交，将其作为对外政策的重要工具。在工党政府看来，“英国的价值观、政治制度、传播媒介以及生活方式都能够对英国外交政策目标的实现发挥积极作用”。

对海外公众的调查显示，人们心目中英国的形象是过时的，它的形象主要与女王与英王室联系在一起。英国人被看作是“冷漠、拘谨、不敢冒险的、并且不欢迎外来者”。为改变英国在国外公众中的负面形象，刻意求新的工党政府鼓励外交新创意。

最具有代表性的创意是工党政府新设立的脑库“外交政策中心”所提出的“新牌子的英国”。该中心于2000年提出了一份报告《走向公众：信息时代的外交》[14]，这份报告就英国如何利用信息时代所带来的变化改进公众外交提出了一系列富有独创性的建议。该报告认为，在信息化时代，外交不再仅仅是政府与政府之间的行为，一国政府如不能在国外公众中建立信任，就无法实现其政策目标。一个明显的例证是1999年英法之间的牛肉战，尽管当时法国总理私下承认英国牛肉是安全的，但由于法国公众对英国的安全标准持不信任态度，使得法国政府不敢做任何让步。再如西雅图贸易谈判所涉及的全部议题都是由公众舆论促成的。这份报告指出，“建立信任意味着具有能提供好的品牌和正确的信息的声誉”，因而建议英政府利用信息革命带来的新技术，凭借“英国文化委员会”、“英国广播公司”等公众外交工具，重新树立英国形象。该报告还认为，英国如想继续在今日的世界赢得实力和影响，就不能仅靠

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

外交部的部长和外交官,“英外交部必须将英国六千万成长中的大使的能量释放出来。这些大使存在于英国的学校、企业、政党和社区中”,“如果我们抓住机遇,我们就能在信息社会发挥与在工业社会同样大的影响力”。

实际上,工党政府近年的许多做法与外交政策中心的建议不谋而和,如为推销“新牌子的英国”,重树英国形象,英外交部制作了名为“Planet Britain 2000”(英国之星2000)的电子光盘,意在向国外关注技术的年青一代介绍英国的音乐、艺术、体育、技术和街头文化等。英外交部还于2000年1月1日建立了“Planet Britain”网站,该网站可就英国所拥有的机会和富有吸引力的事物向世界各地的年轻人提供大量信息。[15]

英外交部驻外机构近年也在驻在国举行更多的传统文化活动。根据外交部的“电子商务战略”,外交部网站中有关公众外交的内容将增加40%。外交部网站还设有公众论坛(public forum)栏目,鼓励国内外公众就国际、国内大事发表个人意见,加强政府与公众的互动,如今年7月的热那亚峰会之前,公众论坛栏目专门开辟了“2001年八国峰会”专题,鼓励公众谈论这次峰会,对峰会涉及到的议题如帮助欠债穷国、气候变化、食品安全等发表个人看法。

工党的公众外交主要通过英国文化委员会(British Council)和英国广播公司(BBC)两个机构展开。成立于1934年的英国文化委员会多年来通过发展与世界各国的文化、教育关系扩大了英国的影响,增进了英国的国家利益。据该委员会的估计,仅英语语言教学一项每年就为英国赚得相当于5亿英镑的出口收入。英国文化委员会还不遗余力地促进英国高等教育的发展。1995年,全英国有10万多名外国留学生,他们为英国带来10亿英镑的收入,这个数目随着留学生人数的增加而逐年递增。比经济收益更重要的是这些外国留学生中的许多人日后将成为他们国家中有影响有实力的人物,这将使英国得到更长久的利益。

尽管文化委员会为促进英国的国家利益立下了汗马功劳,保守党政府还是于1996年1月将文化委员会的资金减少了17%。对此,英下院外事委员会主席指出,在公众外交应当成为对外政策中心的时刻削弱文化委员会的作用是非常愚蠢的行为。英皇家国际事务学会的专家认为,与英国的主要竞争者相比,每年4.3亿的预算是个小数目,法国用于公众外交的开支是英国的6倍,德国是英国的4倍。[16]

工党于1997年执政后,提升了英国文化委员会的作用。该委员会近年开展了一些有创意的活动,如英国文化委员会在莫斯科设立的“网络咖啡厅”被认为是不落俗套,“在一个对西方世界的认识基本上还是负面的社会中建立了少有的善意”。[17]英国文化委员会还于1999年展开一项题为“世界如何看英国”的大型调查活动。该项调查的主要对象为年龄在24—35岁之间的“继承的一代”,其目的在于向决策者提供信息,以利于在全世界的年青一代中建立“富有革新精神的英国形象”。

英国广播公司多年来一直标榜其新闻报道的“客观、公正、真实”,因为在英国政府看来,真实地描述英国和英国的观点,能增加信任度,从而更长远地实现英国的国家利益。英皇家国际事务学会的报告认为,“尽管英国的广播时间少于美国和俄罗斯等国,英国广播的听众比其它任何国家的听众都要多,这可能是因为它所建立的真实性的好名声”。[18]尽管目前电视的作用越来越大,但作为传播媒介,电视受到一系列技术条件的限制,而且电视在发展中国家的普及率不高。而“无线电广播可不受限制的到达世界任何角落,目前全世界大约有16亿台收音机,潜在的听众群是巨大的”[19]。

工党政府十分重视英国广播公司在推行公众外交中的作用。2000年7月,工党政府许诺将为英国广播公司的一个三年发展战略追加4400万英镑的经费。根据英外交部电子商务战略中的电子设施投送计划,英国广播公司将使用短波、调频和数字无线电传送到达全球的听众。目前英国广播公司的数字声频广播(DAB)系统正在建设中。根据电子投送计划,2002年英国广播公司的全球听众将从现在的14亿发展到15.7亿,到2004年,英国广播公司的网站将拥有1500万使用者。2005年,英国广播公司的广

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

播将到达所有与目标听众群相关的数字分配平台。

综上所述，为适应信息化、全球化的挑战，英工党政府近年在外交领域进行了一系列改革，这些改革的目的在于使一向传统、守旧的英外交部成为一个更加现代化的、更加开放和效率更高的机构。推广公众外交、推销"新牌子的英国"，在一定程度上改变了英国的自我孤立的形象，有助于扩大英国的国际影响力，促进英国的国家利益。

不过，这些改革尚处在早期阶段。英国的一些舆论认为，目前的变革并非基于对外交的深刻思索，而是一种对外交的再包装[20]，有取悦选民和公众之嫌。批评者认为，无论是电子商务战略还是公众外交都是以政府为中心的单方面的举措，"尽管外交部网站的内容很精彩，但缺少与公众的互动"。况且，在一向以不开放、不顺应变化著称的英外交部实施改革，阻力无疑是极大的。一位英外交部高级官员认为，许多外交部官员在保守党执政的18年中感到很舒适自在，他们习惯于以前的工作方式，变革带来的挑战使他们难以适应。[21]因此，要真正实现外交的变革，决非几个战略和举措所能达到的。欲重现工业时代的辉煌和影响，英国还要走很长的路。

---

① www.fco.gov.uk/news July 6, 2001.

② The Times, January 31, 1998.

③④⑧ ㉑ Richard Little and Mark wickham— Jones, *New Labour's Foreign Policy*, Manchester University Press 2000, P112, P115, P119, P115.

⑤ ⑳ Rhiannon Vickers, *Rethinking Diplomacy: Britain and Canada Compared*, Feb, 2001.

⑥ Labour Party Annual Conference Report, 1997, P131.

⑦ www.fco.gov.uk.

⑨ *Minister Seeks to Ends Nationalist Line on Foreign Policy*, Nicholas Watt, Guardian, Jan 23, 2001.

⑩ ⑪ www.fco.gov.uk, July 6, 2001.

⑫⑬ www.fco.gov.uk, July 6, 2001.

⑭⑰ Leonard Mark and Vidhya Alakeson, *Going Public: Diplomacy for the Infomation Age*, Foreign Policy Center/ Central Books, 2000.

⑮ www.planet— Britain.org.

⑯⑱⑲ Laureme Martin and John Garnett, *British Foreign Policy*, PP48— 51, Royal Institute of International Affairs, 1997.

（责任编辑　齐　琳）

·学术信息·

张江山在《试论国家安全的基本要素》（载《铁道警官高等专科学校学报》2001年第3期）一文中指出：国家安全是指国家的主权和领土完整、国体和政体的稳固、国家的统治机能和作用、涉及国家及全体人民的重大利益不受威胁、侵害和破坏。这里所说的威胁、侵害和破坏，既有人为的，也有自然力量构成的；既有现实的，也有潜在的；既有来自国家内部的，也有来自国家外部的；既有军事的，也有政治的；既有经济的，又有意识形态领域等方面的。国家安全具有长期性、全局性、复杂性和动态性的特点。研究国家安全是每个主权国家的政府维护国家根本利益的需要，是每个国家实现长治久安的需要，是保证国家经济持续高速发展的需要。当前研究国家安全问题，已不能仅仅局限于政治、军事、外交几个传统领域，而应以更加广阔的视野，从不同的角度全方位地、系统地进行，基本内容应包括政治、军事、经济、科技等领域发生或出现的重大事件以及宗教、民族、犯罪、腐败、人口、资源等方面的严重问题和自然界出现的重大灾害、特别异常现象或瘟疫。据此，文章对政治与国家安全、军事与国家安全、经济与国家安全、科技与国家安全、情报与国家安全、民族与国家安全、意识形态与国家安全等方面的问题作了探讨。

（田甲方）

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net