灾难外交调研工作刍议

李 敏

（外交学院 科研处，北京 100037）

[摘要] 灾难外交并非是狭义外交的泛化，而是指灾难援助过程的外交化。灾难外交的展开基于调研结果之上，后者将影响灾难外交开展的时机、方式和援助的种类与数量，并相应地暗示援助可能达到的效果。灾难外交中的外交调研要求：全面真实、详细客观；迅速及时、注重时效；数字明确、给出建议。

[关键词] 灾难外交；调研工作；理论模式

[中图分类号] D820 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2008)05-0060-04

“灾难外交”（Disaster Diplomacy）这一概念最早见于2000年2月18日美国国家大气研究中心迈克尔·格兰茨教授（Michael Glantz）在“超越时空的飓风：从加勒比海地区哥伦布以前的美洲信仰到现代科学发现”研讨会上的发言中。[1](P.55)随后，英国剑桥大学的学者伊兰·凯尔曼（Ilan Kelman）和库克斯（Kouk is）从不断出现的具体事件着手开始对灾难外交进行系统性综合研究，并与其他学者一同取得了大量成果。

灾难外交将灾难视为由此引发的外交活动的起点，它的开展须以灾难的发生为前提，因此具有一定程度上的不可预测性；灾难外交并非是狭义外交的泛化，而是指灾难援助过程的外交化，即，将对受灾国的援助有序地置于外交活动的安排下，这又为规律性研究提供了可能。国内目前已有学者撰文对灾难外交的内涵、理论框架、实现途径及意义等做过深入分析，本文将在其基础上着重对灾难外交过程中的调研工作进行初步探讨。

一、传统外交调研

没有调查就没有发言权。在《维也纳外交关系公约》第三条第一项之丁款中，对使馆职务有以下陈述：以一切合法手段调查接受国之状况及发展情形，向派遣国政府具报。这是使馆最基本的职责之一，也是使馆最经常进行的一项任务，[2](P.87)即外交调研。

外交调研是开展外交工作的基础，是每个国家外交部门地区司、业务司和驻外代表机构的主要业务，是外交人员必须掌握的一项基本功。外交调研可以获取准确、及时的消息，掌握国际形势的变化，认清国际形势和突发事件的来龙去脉，提出比较符合实际的看法，并预测发展的趋势，为一国最高外交决策机构提供材料、观点和建议。

传统意义上，对于驻在国发生的重大事件，外交代表机关应做到事前预报，在事发过程中跟踪报告，事后及时做出评论总结，通过收听、收看、收集并研

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

究公开发表的驻在国领导人讲话、政府公告以及其他官方资料，跟踪驻在国的广播、电视以及各种书刊媒体，接触驻在国各界人士，广泛开展调研活动。[2](P.258)灾难外交由于自身的特殊性，其调研工作在具体操作中也与以往有所不同。

二、灾难外交中的调研工作

灾难外交调研工作直接服务于灾难外交，目的十分明确。作为开展灾难外交的基础，调研工作的结果将直接影响灾难外交开展的时机、方式和援助的种类与数量，并相应地暗示援助可能达到的效果。任何一个决策的制定都应根据具体调研结果展开，并根据后续的调研进展予以动态地修正，有的放矢，不做无用功，尽可能在第一时间将受灾国最需要的物资送交其手，并预先为受灾国灾后重建、恢复正常秩序提供帮助而做好准备。

灾难外交的规律性过程要求作为其起点的调研活动也必须做到规范化、理论化、机制化，并在影响决策和被决策所影响的过程中进行相应调整和部署，形成自己的方法和特色。灾难外交调研工作主要涉及以下几个方面的内容：

（一）灾难外交调研的主体与客体

灾难外交中调研工作的主体可以是一国驻受灾国的外交代表机构及其派出的前往受灾国进行调查、慰问的特使，也可以是一些国际组织派出的机构或代表，其客体是灾难发生的原因、经过及其造成的后果和受灾国当时的状况以及外界的反应。明确主体、客体，将有利于灾难外交的开展，增加灾难外交的实际效用。

（二）灾难外交调研的时效与目的

灾难的发生往往具有突发、持续、不可预测的特点，因此灾难外交中的外交调研工作不是一蹴而就的，其在时间上也具有不可预测、持续性的特点。理论上，灾难外交背景下外交调研工作的开展应与灾难事件的发生处于同一进程，两者在时间点上的先后距离越小越好。但是考虑到实际操作中信息的传播以及外交代表机构对信息的反应往往有不同程度的滞后，所以现实中外交调研活动的展开也是被滞后于灾难事件的发生的，灾难外交活动的开展也因此延迟。（这种滞后始终是存在的，通讯手段的进步只能缩小而非消除这一滞后，因为通讯工具的进步尽管可以缩短外交调研收集资料、发回调研结果的过程，但使馆对收集到的资料结合以往经验运用各种方法进行分析、整理的时间消耗却是相对稳定的。）但是，对于受灾国进行的外交调研，理论上应在灾难发生后第一时间展开，越早越好。援助国派出的在与受灾国相邻国家的外交代表机构应该在调研中与援助国驻受灾国外交代表机构相互配合，形成一个整体，集中力量，按照不同的分工将收集到的材料尽可能地快速报回国内，以供最高决策机构参考并作出反应。因为灾难往往能跨越国界影响到整个地区，同时一个使馆在人力、物力上毕竟有限，只有通过整合，进行有侧重的分工，保证不同机构跟踪特定领域，才能在较短时间内对当前情况有一个比较全面的认识。

发生何种灾难，灾难发生的时间、地点、影响范围，驻在国目前的状况，驻在国政府有何举动，国际社会对此作何反应等，调研者都要在第一时间掌握。根据事态的发生，及时返回最新的情况：首先通知本国最高外交决策机构有关驻在国发生的事情，建议本国政府作出何种反应；其次，调查受灾国当前的状况以及所需物品，尽快通知国内进行统一部署，对受灾国进行人道主义援助；同时，对灾难在受灾国产生的后果进行跟踪调查，对前一阶段收集的信息进行更正、补充，并配合国内的部署开展人道主义援助。调研者还要对受灾国援助物资的使用情况进行跟踪调研和指导，避免受灾国资金使用过程中出现腐败现象。灾难外交中调研工作的目的就是为上述活动提供现实依据。

（三）灾难外交调研的内容与特点

灾难外交中的外交调研和一般意义上的外交调研同而存异，它主要就灾难发生的原因及所造成的后果展开调查，通过实地勘察，及时向本国报回驻在国当前的状况，为本国采取反应、进行援助提供决策依据，重点强调时效性和准确性。

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

具体来讲，灾难外交的调研活动可通过收听、收看、收集并研究公开发表的驻在国领导人针对灾难事件的讲话、政府公告以及其他官方资料，跟踪驻在国的广播、电视以及各种书刊媒体上有关灾难事件的报道（这一点在国内也可实现），接触驻在国各界人士，广泛开展调研活动，调查灾难事件的影响，为本国领导人或外交部门发言人对受灾国的遭遇做出官方反应提供材料。调研人员不仅要利用网络、卫星图像等先进技术进行分析，还一定要走出去，到灾难发生的现场、医院、救助站等地做实地调查，真实记录普通民众的生活状况（这是国内所不具备的），并与有关部门接触，列出所需物品的清单，迅速报回国内，同时就提供援助的数量、种类与受灾国进行交涉。调研人员还要调查受灾国人民生命财产损失情况以及灾后需要重建的项目，和国内有关部门进行协商，使本国尽早做好准备，以免到时被动。此外，还要支持当地侨界组织的救援活动，调查本国在受灾国侨民、游客或因其他原因在灾难发生后仍在受灾国的本国居民的生命安全情况，做好安置工作，为其恢复正常生活或顺利返回国内提供必要的帮助。使馆也可以配合驻在国政府的相关部门展开工作，通过实际调查，为受灾国争取国际同情。外交人员还应与驻同一国家的他国使馆进行广泛交流，了解其他国家对受灾国作出的反应和采取的相关政策，争取主动。总体上来说，使馆调研的内容主要是将事件的真实状况按照比例进行微缩，并将其重点勾勒出来以呈与本国决策层参考。因此，在调研的过程中须分清任务的主次。

灾难外交中的调研工作除了在内容上更加具体、细化、有针对性之外，其突出的特点就是调研信息的流动渠道与以往外交调研工作相比有所不同。以往外交调研中，信息从驻外代表机构汇集到外交部门，上报决策层形成决策之后又反向流动不断修正，指导仍在进行中的调研活动，其出口和入口都是外交系统。而灾难外交中调研活动的开展及意见的提出虽主要由外交部门完成，但灾难外交的执行却离不开其他部门如商务部门、卫生部门、气象地震部门等的协助，因此信息的出口仍是外交系统，但是返回后的信息流则进入相互协调的几个部门中，尽管它是以外交部门为主导，将整个过程纳入外交程序中完成的。调研结果服务对象的增加导致调研内容范围的扩大，因此开展灾难外交调研的工作人员，其调研内容与一般调研活动相比也发生了变化，不仅范围上由狭义的政治事务向经济或社会方面延伸，其实施者也从以往主要的政治外交人员向商务、教育等其他外交人员的角色倾斜。

总体上，灾难外交中的调研工作是一个动态的专项调研，但是同时又具有综合调研的特征，因此必须有针对性，并且面面俱到，还应反映出事态变化的过程，比一般意义上的外交调研工作要求更高。

（四）灾难外交调研的要求及注意事项

灾难外交中的外交调研有以下基本要求：

1、全面真实、详细客观。外交调研的关键是能够按照事物发生的本来路径对事物进行概括，是对事物发展、变化的真实记录。如果外交调研中有不真实的成分，必将使一国相关政策的制定出现不符合实际的地方，从而很容易陷于被动。周恩来总理在 1956年 7月 10日作过批示："调研工作的同志要有彻底的唯物主义精神，尊重客观事实，服从真理，把自己置于客观地位，不要受任何框架限制。考虑问题要一分为二，有了一个看法以后，也可以从反面去考虑。"如果没有这种精神状态，是搞不好外交调研的。因此，坚持实事求是的精神，按照事物的本来面目反应客观事实，抓住问题的重点和本质变化，这一点在灾难外交的外交调研中显得尤为关键。只有客观真实地将灾难造成的后果、受灾国当前的需要和邻近国家及国际主要力量的反应等信息通过正确方法收集起来报回国内，才能使本国的外交策略客观公正，真正做到为本国利益服务。

2、迅速及时、注重时效。由于受灾国在灾后的各种统计，如伤亡人数、所需物资的数量，会随时间不断变化，因此灾难外交中的调研工作也要及时跟进，反映驻在国最新的情况。救灾刻不容缓，因此"办案"也不能拖延，要迅速出手，抓住时机采取行动，并及时把第一手资料报回国内。若时过境迁、贻误时机，其报告意义和作用会大打折扣。如果时间

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

太紧，来不及分析，则可以先报情况，后报看法。

3. 数字明确、给出建议。外交调研必须有自己明确的观点，不能只是简单的材料堆砌，要针对具体问题，提出自己的看法，有调研者自身独特的见解与主张。既要从本国的立场出发，分析形势或问题的变化，又要分析未来事态的发展，要特别注意将会对本国产生的影响，并提出相应的对策建议，以便早日安排好下一步的工作部署。这里既要做到对问题涉及的方方面面都有论述，不失之偏颇，还要考虑到使决策者能迅速抓住资料的重点这样一个细节。灾难外交调研工作以其报告中的大量数字为特色，灾难造成的损失、需要各种援助的数量都要有很好地体现。针对受灾国现状给出的具体建议，要抓住主要矛盾分清急缓，要能发挥出看得见的作用。

以上要求中，真实性最为重要，但当顾及时效性时，又往往会在资料还不全面或是在事态发展方向尚未清楚时便做出结论，且当时未能察觉种种局限，也会对真实性产生影响，这就需要在后续的调研中不断对前期调研成果进行修改和更正。

三、中国灾难外交调研工作的新要求

作为国际社会的一员，中国的发展离不开国际社会的支持与援助。同时，中国有责任、有义务也有能力在需要和必要的时候向他国提供支援，改善其生活，帮助其重建，以维护人类共同利益，促进世界和平发展。

目前中国的灾难外交已具备了援助对象及方式多样化的特点：中国的受援国不仅有发展中国家，还有发达国家；援助的物品不仅有小麦、玉米等农产品，还有包括药品、帐篷、床单、食物在内的生活急需用品（派遣人员参加联合国维和行动也应看作是中国灾难外交手段的一种）；援助范围也已超越了地域限制而不仅仅局限在与中国领土接壤的周边国家。中国的灾难外交已逐渐形成了自己的风格与特点，规律性也越来越清晰。同时，我们还应看到，由于灾难及灾难造成的损失是多种多样的，因此灾难外交的任务也是复杂多样的，这又为灾难外交背景下外交调研工作的开展提出了新的要求：要在灾难外交的调研工作上多下功夫，使调研的内容、方式做出有针对性的调整，以更好地服务于与之相关的外交工作。

当前，在中央政府的总体部署下，由外交部牵头，国家地震局、商务部、卫生部等部门之间已经形成了良好的信息沟通机制，中国的灾难外交也已有条不紊地开展起来。为了更好地实践这一战略，还需要国内相关部门彼此互相配合，沟通协作，各有侧重，统一实施，才能更好地实现调研工作的最终目的。

[参考文献]

[1] 毛维准，阙天舒. 灾难外交：一种新的外交方式？[J]. 世界经济与政治，2005(6).

[2] 鲁毅，黄金祺. 外交学概论[M]. 北京：世界知识出版社，1997.

[3] 刘霏. 灾难外交：中国外交发展中的一种新选择[J]. 安庆师范学院学报(社会科学版)，2005(6).

[4] 郝建群. 灾难外交—国际合作新契机[J]. 太原城市职业技术学院学报，2006(1).

[5] 阙天舒. 灾难外交的解析、评估及路径[J]. 国际观察，2007(3).

(责任编辑　齐琳)

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