

新编国际关系学系列教材

Introduction to
Public **Diplomacy** 2nd edition

公共外交概论 (第二版)

韩方明 ©主 编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共外交概论/韩方明主编.—2版.—北京:北京大学出版社,2012.3
(新编国际关系学系列教材)
ISBN 978-7-301-08941-5

I. ①公… II. ①韩… III. ①外交理论—高等学校—教材 IV. ①D80

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第019583号

书 名:公共外交概论(第二版)

著作责任者:韩方明 主编 赵可金 柯银斌 副主编

责任编辑:张盈盈

标准书号:ISBN 978-7-301-08941-5/D·3054

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部62752015 发行部62750672 编辑部62753121
出版部62754962

印 刷 者:河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 17.5印张 264千字

2011年3月第1版

2012年3月第2版 2012年3月第1次印刷

定 价:31.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

新编国际关系学系列教材



编辑委员会

主 编：韩方明

副主编：赵可金 柯银斌

编 委：(按姓氏笔画排列)

- 王义桅 《公共外交季刊》学术编辑、察哈尔学会高级研究员、复旦大学国际问题研究院教授
- 刘 宏 《公共外交季刊》学术编辑、察哈尔学会高级研究员、南洋理工大学人文与社会科学学院终身教授
- 刘贞晔 中国政法大学政治学与行政管理学院教授
- 李晨阳 云南大学中国—东盟公共外交研究中心主任、教授
- 肖欢容 中国传媒大学国际关系研究所教授
- 余万里 察哈尔学会高级研究员、北京大学国际关系学院副教授
- 张 爽 北京第二外国语学院国际政治系主任、副教授
- 张志洲 北京外国语大学国际关系学院副教授
- 张胜军 北京师范大学马克思主义学院教授
- 陈雪飞 外交学院公共外交研究中心主任、公共外交教研室主任
- 周庆安 清华大学国际传播研究中心研究员、公共外交研究室主任
- 庞中英 察哈尔学会高级研究员、中国人民大学国际关系学院教授
- 赵 磊 中共中央党校国际战略所副教授
- 赵可金 《公共外交季刊》编辑部副主任、察哈尔学会高级研究员、清华大学中国战略与公共外交中心主任
- 胡 伟 上海交通大学国际与公共事务学院院长、教授
- 柯银斌 《公共外交季刊》编辑部副主任、察哈尔学会秘书长
- 段跃中 察哈尔学会高级研究员、日中交流研究所所长
- 贾庆国 北京大学国际关系学院副院长、教授
- 郭惠民 国际关系学院副院长、教授
- 唐小松 《公共外交季刊》学术编辑、察哈尔学会高级研究员、广州外语外贸大学外交学系教授
- 韩方明 全国政协外事委员会副主任、察哈尔学会创会主席
- 韩召颖 南开大学周恩来政府管理学院副教授

目录

Contents

- 导 论 公共外交与公共外交学 / 1
 - 一、公共外交:古老的现象,年轻的学问 / 1
 - 二、公共外交的内涵与特征 / 7
 - 三、公共外交的核心问题与理论使命 / 11
 - 四、心灵政治与公共外交 / 15
- 第一章 公共外交的理论范式 / 21
 - 一、国际关系理论范式 / 21
 - 二、外交理论范式 / 28
 - 三、政治传播理论范式 / 34
 - 四、文化理论范式 / 38
- 第二章 公共外交的历史变迁 / 42
 - 一、古典公共外交的萌芽 / 42
 - 二、近现代公共外交的成型 / 49
 - 三、当代公共外交的发展 / 56
- 第三章 公共外交主体与执行 / 63
 - 一、主权国家是公共外交的主体 / 63
 - 二、非国家行为体是公共外交的主力军 / 70
 - 三、构建公共外交的政治支援体系 / 76

第四章 公共外交的对象及细分	/ 84
一、外交、公众及其细分	/ 85
二、一般公众:大众传媒与公共外交	/ 87
三、特殊公众:意见领袖与公共外交	/ 92
第五章 公共外交的目标及核心	/ 100
一、国家战略与公共外交	/ 100
二、国家形象与公共外交	/ 105
三、话语权与公共外交	/ 109
第六章 公共外交的传播及机制	/ 114
一、人际传播与公共外交	/ 115
二、组织传播与公共外交	/ 118
三、大众传播与公共外交	/ 125
第七章 公共外交的战略及规划	/ 137
一、公共外交的战略结构	/ 137
二、公共外交的战略规划	/ 150
三、公共外交的策略组合	/ 155
第八章 公共外交的形式与机制	/ 161
一、公关外交及其机制	/ 162
二、媒体外交及其机制	/ 168
三、人文外交及其机制	/ 173
第九章 公共外交的方法与技术	/ 179
一、公共外交的方法	/ 179
二、公共外交的技术	/ 186
第十章 公共外交评估与控制	/ 196
一、公共外交的心理过程	/ 196
二、公共外交效果评估	/ 206
三、公共外交危机控制	/ 209
第十一章 公共外交的模式与比较	/ 218
一、比较视野中的公共外交	/ 218
二、公共外交的模式	/ 223

三、公共外交的比较	/ 247
结语 公共外交的未来趋势	/ 259
一、公共外交全球化	/ 260
二、公共外交社会化	/ 264
三、公共外交网络化	/ 265
四、公共外交战略化	/ 267
后记	/ 269

导 论

公共外交与公共外交学

在人们传统的概念体系中,外交泛指一个国家政府处理对外事务的活动,特别是中央政府的对外行为,向来由职业外交官在幕后运作,外交官的一切行为并不代表其本人的思想和看法,而是代表国家的立场、观点和看法。非国家行为体及非中央政府授权或者委托的一切民间行为,皆不是外交行为。然而,20世纪以来,外交公开化成为不可遏止的历史趋势,越来越多的非国家行为体参与到外交游戏中来,公共舆论和社会大众对一个国家对外政策的影响越来越大,外交活动的领域也大为扩充,尤其是经济、商务、文化等方面的扩充,为主政者所津津乐道。迄今为止,公众已经成为一个国家外交中日益重要的角色,任何国家政府领导人和职业外交官都不可能置强烈的民意于不顾,无论在政策制定、政策执行,还是在重大危机时期,都要充分考虑行动可能引起的社会后果,不仅要考虑本国民众的可能反应,也要尽可能地照顾其他国家民众的反应。如何在做好同其他国家政府处理关系的同时,积极开展同他国民众交流和沟通的公共外交,越来越成为新时期一个国家外交日程中的重要问题。

■ ■ ■ 一、公共外交:古老的现象,年轻的学问

公共外交是一种古老的现象。在中国,在传说中的三皇五帝时代,就

有负责礼宾的“龙”官员。据《史记》记载,中国与周边国家、部落之间很早就有着“宾于四门”、“诸侯远方宾客皆敬”的和平交往,此种交往不仅有官方的交往,也有民间的交往。到春秋战国时期,各诸侯国之间就盛行所谓在对方国内制造舆论、蛊惑人心等行为,并且成为处理邦交关系的一种重要外交工具。《孙子兵法》中也强调“攻心为上,攻城为下”,注重动摇对方国家的军心和民心,采取舆论战和心理战的战法。中国兵法韬略“三十六计”中的反间计,其根本目的就是通过制造对方国家内部的矛盾,离间政府部门官员、民众与政府之间的关系,从而创造有利于自己的局面,这些做法虽然意不在公共外交,但的确已经具备了公共外交的萌芽。

在西方国家中,作为一种政治现象,外交可以追溯到史前时期野蛮部落之间的交往活动,比如公元前两千年甚至公元前四千年晚期近东“诸大王”之间的关系,再比如《摩奴法典》中记载的使节,荷马史诗《伊利亚特》中多次表述的“演说家”以及通过使者、骑兵官、信使和其他使者建立外交关系等等,这些使节往往持有由君主(或由元老院)签发的证明和拥有全权的证书(diploma,意思是证书、文凭),他们的职责就是到对方国家中去发表演说,游说政府官员和民众采取对己方有利的外交政策,这些都是古代公共外交起源的重要标志。^① 公共外交古已有之,只不过形式还比较粗糙,停留在人际传播的层次,也不像近代这样大规模地使用。

当然,在大众传媒尚未出现之前,一国对外国公众的外交主要依靠人际传播,即通过使节或代理人在外国公众中进行信息传播,或者在民间散布各种政治流言,以期影响外国公众的态度。特别是在对方国家都城的茶楼酒肆,委托商贾、社会闲杂人等在民众中散布各种消息,以影响朝局政令。当然,一般情况下,当时所谓的民众和舆论也不会是最普通的老百姓,而是在三公九卿等贵族精英群体中塑造舆论,普通的贩夫走卒在人际传播阶段是不会产生大的作用的。所谓的公共舆论,也无非是政治舆论。

大众传媒出现之后,对外国公众的影响开始更多地通过大众传媒进行,在形式上也定格为开展对外宣传。对外宣传是一个备受关注和争议的政治传播手段。英文中的“宣传”(propaganda)最早源自于1622年罗马天

^① 黄金祺:《概说外交》,世界知识出版社1995年版,第6页。

主教皇格列高利十五世创立的“信仰宣传委员会”(Congregation for Propagating the Faith),当时该委员会简称为“Propaganda”,意思是通过传教士使用各种文字、语言符号传播教义。“宣传”一词的普遍使用,开始于欧美18世纪资产阶级革命时期。^①自“宣传”提出后,它在西方国家的名声并不好,人们对它持一种“欺骗论”和“阴谋论”的态度。多数学者也认为,“这是一套专门用来混淆事实,激发激情,或者标识敌人、丑化敌人的办法,说谎、只说一半真相或者对事实的有利于自己的解释是其公认的做法”^②。可以说,多数学者和公众从骨子里对宣传感到讨厌和反感。比如美国学者约瑟夫·熊彼特认为,当前人们使用的宣传仅仅是指那些发源于我们并不喜欢的来源的种种评论。相比之下,约维特等对宣传采取了描述式的方法,将宣传看做是对预制形象控制的认真的和事先决定的计划,该计划用于和受众交流,进而实现某一目标。宣传是一种审慎的和系统的努力,力求塑造看法、控制认知以及引导实现某种反应的行为,以促进宣传者希望看到的内容,是一种单向的信息操纵行为。史密斯、拉斯韦尔和卡赛等人试图区分宣传和教育,他们认为宣传关注有争议问题的态度问题,教育则关注没有争议之问题的态度。^③西方民众和学者之所以对宣传充满反感,主要是由于希特勒和戈培尔等组织的狂热宣传活动败坏了宣传的名声。人们一提到“宣传”,就立刻联想起德国法西斯赤裸裸的虚假宣传活动。“那个词(指propaganda),在德国人手里,已经与‘欺骗’和‘讹误’联系在一起。”^④早在1926年3月20日,纳粹党组织就在每个地方党组织建立了一个宣传小组,由那些“对我们的运动充满狂热精神的人所组成”,作为从事政治鼓动的委员会。^⑤纳粹的对外宣传充分利用了仇恨、恐惧和怀疑等情感来打击对方的士气,同盟国不得不利用本国媒体进行反宣传,但在美国大多数民众的心目中,像美国在一战期间建立的战时新闻处这样的机构

① 《中国大百科全书·新闻出版》,中国大百科全书出版社1990年版,第427页。

② [美]罗伯特·福特纳:《国际传播:全球都市的历史、冲突和控制》,刘利群译,华夏出版社2000年版,第95页。

③ 参见 Bruce I. Newman ed., *Handbook of Political Marketing*, Sage, Thousand Oaks, 1999。

④ Thomas C. Sorensen, *The World War: The Story of American Propaganda*, New York: Harper and Row, 1968, p. 6.

⑤ Thomas Childer, *The Nazi Voter*, North Carolina, 1986, p. 121.

只能作为“以恶制恶”的权宜之计,战争结束之后就必须立即撤销。

不过,对外宣传都受到各国政党、政府和社会组织的高度重视,成为它们左右现代政治事务的强大武器。即便是讨厌对外宣传的美国人也不得不承认,宣传是十分重要的政治武器。1953年,美国国务院负责公共事务的前助理国务卿爱德华·W. 巴雷特(Edward W. Barrett)出版了《真实是我们的武器》,当时,国家安全委员会 NSC-68 号文件提出要和苏联展开大规模的竞争,在这种情况下,巴雷特认为应该把宣传作为同苏联竞争的一个重要武器。^① 另一位外交官奥伦·斯蒂芬斯(Oren Stephens)在1955年出版的《公正世界的事实:美国的海外信息活动》则直接认为《独立宣言》就是“第一个首要的宣传手册”^②。公共外交就是在对外宣传的基础上发展起来的。

尽管公共外交的活动可以追溯久远,但长期以来主要作为军事、安全、经济等问题的附属物来对待。在西方,公共外交应当从第二次世界大战之后才开始逐渐引起注意。学者们对公共外交的重视则更晚,基本上从20世纪60年代才开始进行系统研究。^③ 有学者认为,公共外交研究脱胎于文化外交研究,比如英国把公共外交称为文化外交。^④ 如果按照这种观点,公共外交的研究起源应当追溯久远。事实上,公共外交和文化外交是不同的:前者是强调一国的政府对另一国的民众开展的着眼于塑造良好国家形象的交流和传播活动,所使用的手段不仅仅是文化手段,也包括经济手段、政治手段和其他社会交往手段;文化外交则是指国家仅仅运用各种文化手段推进其对外政策的实施,是一种强调政府之间文化合作的行动。当然,两者的目的相同,都是“在其他国家塑造自己的良好形象,以获取国外舆论的理解和支持,从而为外交政策的实施铺路搭桥”^⑤。因此,从公共外交的提出来看,公共外交的研究应当从20世纪60年代算起。此后,公共外交的研究更多停留在国际传播学领域,在理论立足点上确定为政治学和传

① Edward W. Barrett, *Truth Is Our Weapon*, New York: Funk & Wagnalls, 1953, p. 15.

② <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>.

③ Allen C. Hansen, *USIA, Public Diplomacy in the Computer Age*, New York: Praeger Publishers, 1984.

④ 韩召颖:《输出美国:美国新闻署与美国公众外交》,天津人民出版社2001年版,第12页。

⑤ 刘乃京:《文化外交:国家意志的柔性传播》,《新视野》2002年第2期。

播学的交叉地带。直到 20 世纪 90 年代,国际学术界关于公共外交的研究依然没有很好地确立公共外交的学术支撑点,在理论逻辑上还具有一定程度的摇摆性。同时,在美国国内学术界的影响仍然不大,不少人还习惯上把公共外交等同于宣传,在冷战结束的总体背景下,一些传统战略思维浓厚的保守人士(比如美国国会参议员杰西·赫尔姆斯)对所谓的公共外交不以为然。冷战的终结令美国充满着一种胜利的喜悦,以 1999 年 10 月 1 日美国新闻署正式并入国务院为标志,公共外交在美国一度被冷落。

然而,情况很快就发生了变化。“9·11”恐怖事件发生之后,公共外交得到了美国媒体、国会和美国思想库等部门的重新关注。对于“9·11”事件,美国上下都在苦苦思索为什么这样的悲惨事件会在美国上演?人们很快便把主要问题归结在公共外交的不得力上。^①可以说,“9·11”事件给自负的美国人上了惨痛的一课,媒体、国会、思想库等机构自 2001 年 9 月 11 日以来举办了大量的听证和调查活动,都在反思“为什么受伤害的是美国”、“美国为什么成为恐怖分子报复的目标”。著名的盖洛普民意测验所对美国在世界上的国家形象进行了民意测验,结果发现有 53% 的调查者认为自己不喜欢美国,特别是在穆斯林世界,对美国的敌对、反感甚至仇视正在升级。^②美国人经过反思发现,憎恨美国的“不仅仅是伊斯兰人和阿拉伯人,甚至包括欧洲、拉美、东亚以及自己的盟国”,“美国的自大、自私、伪善、自我沉迷与轻蔑其他国家的形象深深种植在全世界人心里”,“美国的形象问题不仅是地区性的,也是全球性的”^③。于是,关于加强美国公共外交的呼声不绝于耳。在美国外交界颇有影响的对外关系委员会于 2001 年 11 月召集了一批独立任务小组,集结政府、媒体、公共关系以及宗教与区域研究专家,共同研究美国面临的外交困境,得出的结论是:“公

① “United States Advisory Commission on Public Diplomacy”, *Annual Report*, 2002, p. 1.

② Thomas L. Friedman, “Listening to the Future?”, *The New York Times*, May 5, 2002. 弗里德曼把穆斯林世界敌视美国的态度升级归结为许多因素:美国的反恐战争、沙龙反对阿拉法特的战争、穆斯林世界现代化的失败、穆斯林被谴责为“9·11”的罪魁祸首、国会对以色列毋庸置疑的支持以及在西方媒体上对以色列的纵容等。

③ Peter G. Peterson, “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Foreign Policy*, Vol. 81, No. 5, September/October, 2002. p. 77.

共外交必须成为美国外交政策中的中心要素。”^①从2001年9月11日起,美国《外交季刊》、《华盛顿季刊》、《华盛顿邮报》、《纽约时报》等报纸杂志发表了大量关于公共外交的论文,大部分论文的主旨是从各个角度论证美国开展公共外交的重要性和紧迫性,虽然不少文章缺乏理论思考,但的确从不同领域出发得出了类似的结论。同时,一些著作也先后推出,比如南希·斯诺(Nancy Snow)等人在2009年出版的《罗德里奇公共外交手册》、桑德拉·西尔伯斯泰恩(Sandra Silberstein)2002年出版的《话语的战争:语言、政治学与“9·11”》、布雷吉特·纳克斯(Brigitte Nacos)2002年出版的《大众媒体恐怖主义:媒体在恐怖主义和反恐怖主义中的角色》等。这些研究大部分集中于对“9·11”事件之后开展公共外交的理论依据、实施对策、注意的问题进行分析,由于时间比较短,此类研究略显粗浅。但是,大量关于公共外交研究的成果在学界层出不穷。美国的公共外交研究正在迎来一个崭新的时代。

除美国之外,其他西方国家对公共外交的研究也都有所升温。英国、法国、德国、荷兰、挪威及加拿大、澳大利亚等国的学术界、外交机构及其思想库都提出了开展本国公共外交的政策建议。其中,英国外交政策中心发表的《公共外交》^②和《分裂时代的英国公共外交》^③,是两本比较全面地论述英国公共外交,尤其是冷战后英国公共外交理论与实践的著作,着重点在于为冷战后英国的公共外交实践提供理论支撑和策略指导,国别性明显。荷兰国际关系研究所外交研究项目主任扬·梅利森(Jan Melissen)编著的《新公共外交》一书从冷战后外交实践变化的角度出发,考察公共外交在新的国际关系环境中的理论建设与实践,把公共外交看做国际政治机制本身不可分割的一部分,认为公共外交的兴起与发展表明现代外交代表的演变已达到了一个新的阶段,并提出了如何提高和运用公共外交的方法

^① Peter G. Peterson, Jennifer Sieg, “Public Diplomacy: A Strategy for Reform,” paper by the Council on Foreign Relations, 2002.

^② Mark Leonard, *Public Diplomacy*, London: The Foreign Policy Centre, 2002.

^③ Mark Leonard, Andrew Small and Martin Rose, *British Public Diplomacy in the “Age of Schisms”*, London: The Foreign Policy Centre, 2005.

和途径。^①日本学者金子将史和北野冲等人主编的《公共外交：“舆论时代”的外交战略》一书对公共外交的内涵、各国实践特别是日本对公共外交的思考做了很好的总结和整理。不难看出，关于公共外交的研究已经成为一门世界性的学问，受到各个国家的高度重视，公共外交学正在蓬勃发展。

■ ■ ■ 二、公共外交的内涵与特征

公共外交(public diplomacy)最早是美国学者和外交官使用的说法，在英国称为文化外交(culture diplomacy)，主要用来指一国政府所从事的对外文化关系。^②根据美国国会图书馆就美国国际文化项目为国会参议院外交委员会所做的一项研究表明，“公共外交”由1965年塔夫斯大学(Tufts University)弗莱彻法律与外交学院院长埃德蒙·古利恩(Edmund Gullion)首次使用，后来在其教科书中将公共外交界定为：“超越传统外交范围以外国际关系的一个层面，它包括一个政府在其他国家境内培植舆论、该国国内的利益团体与另一国内的利益团体在政府体制以外的相互影响、外交官和媒体记者之间的沟通联系，以及通过这种过程对政策制定以及涉外事务处理造成影响等活动。”^③古利恩的界定对公共外交采取了宽泛的理解，泛指一国政府对另一国公众的外交。

显然，公共外交的概念晚于公共外交的实践，各国公共外交的实践均可追溯到20世纪之前，但接受公共外交的概念却要晚得多。随着公共外交概念在美国的流行，世界上的其他国家包括英国、加拿大、德国、日本、俄罗斯等都开始接受这一概念。新中国成立以来，长期一直使用对外宣传的概念来表达中国从事的各种对外传播和文化交流活动。由于意识到“宣传”的传统英译“propaganda”在国外具有贬义性质，1991年1月，中国政

^① Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

^② 韩召颖：《输出美国：美国新闻署与美国公共外交》，天津人民出版社2000年版，第22页。

^③ Harold Nicolson, *Diplomacy*, Georgetown University Press, 1988.

府成立了国务院新闻办公室,其职能是向外国介绍和说明中国,不再提对外宣传中国。到了1997年,中共中央宣传部发出通知,将“宣传”一词的英译由“propaganda”改为“publicity”。这两大变化标志着中国的公共外交实践日渐摆脱传统的“宣传”观念的影响,愈来愈认同、接近现代公共外交理念。^①进入21世纪,随着一些中国学者将公共外交(或公众外交)的概念和理论不断引入,以2004年外交部新闻司成立公众外交处为标志(2009年,公众外交处升格为公共外交办公室),公共外交的概念也为中国政府所接受。

然而,各国对公共外交概念的界定甚至理解却不尽相同。比如美国人更多地把公共外交看做是一种政治公关战略,是一国政府增进不同文化实体之间的相互理解和认知的社会责任,是一种开展国家行销、塑造一个良好国家形象的战略策划。^②加拿大、挪威等中小国家更多把公共外交看做是授权或委托非政府组织开展的社会外交,意在强化非外交部门的外交角色和功能。还有的则直接把公共外交看做是一种国际传播活动。中国一开始把公共外交看做是对公众开放,扩大公众在外交中的参与,尤其是让国内公众更加了解外交。实际上,公共外交绝非一个国家的政府为了促进国家利益而采取的权宜之计,而是有着更加深厚理论基础和价值内涵,是全球化和信息技术革命时代外交公开化、社会化和民主化方向的一种实现形式。任何国家只要选择融入全球化进程,只要无法回避来自全球媒体舆论、跨国公司和非政府组织的影响,就必然要重视和加强公共外交。

从更广泛的意义上说,公共外交所反映出来的是一国政府着眼于沟通不同思想文化,促进彼此的理解和交流的外交努力;或者说从根本上昭示了一国政府增进不同文化实体之间的相互理解和认知的社会责任。因此,公共外交可以界定为:一个国家为了提高本国知名度、美誉度和认同度,由中央政府或者通过授权地方政府和其他社会部门,委托本国或者外国社会行为体通过传播、公关、媒体等手段与国外公众进行双向交流,开展针对全

^① 钟龙彪、王俊:《中国公共外交的演进:内容与形式》,《外交评论》2006年第3期,第67—68页。

^② Eytan Gilboa, “Mass Communication and Diplomacy: A Theoretical Framework,” *Communication Theory*, 10:3, August, 2000, p. 291.



球公众的外交活动,以澄清信息、传播知识、塑造价值进而更好地服务于国家利益的实现。从本质上来说,公共外交是对传统外交的补充和发展,是全球化和信息化时代一个国家塑造国际合法性和认同度的一项重要战略。

公共外交是一个国家在国际社会确立正当性和认同度的一项重要战略。其中,政府是主导,公众是主体,媒体是关键,精英是中坚。具体来说,公共外交具有四个特征:

一是公共外交必须是中央政府及其主导下的对外活动。公共外交主体必须是一国中央政府或者经由中央政府授权或者委托的地方政府、公司、非政府组织、个人。如果没有任何政府的具有法律意义的授意或者参与,仅仅是民间交流和社团之间交往,不能看做是公共外交的内容。比如企业之间的贸易联系、大学之间的友好往来、社会公众的旅游活动以及社会组织之间的联谊活动等等,都只能是民间交流,不能算是公共外交。也就是说,只有当一国政府出面组织或者幕后支持,按照政府的意志,向外国公众舆论和非政府组织提供消息,组织交流,间接影响外国政府外交政策制定的活动,才能算是公共外交。

二是公共外交的对象是各国公众,而不是各国政府。公共外交的目标是争取影响各国公众的态度,促进各国公众对本国历史、文化、政治、经济、社会、价值体系和内外政策等各方面的了解,培育好感。当然,不同国家由于法律规范、政治制度和社会文化不同,公众的实现形式具有多样性,比如利益集团、公众舆论、思想库、学术共同体、社会精英等,公共外交更强调对那些有一定舆论影响力的公众开展沟通和交流。

三是公共外交手段是公关、传播、人文交流和援助等。开展公共外交不能借助强权压制的手段,而是通过平等的交流和沟通,通过非官方的联系渠道和作业平台达成相互理解和认识:通常情况下,公共外交手段并不讲究外交对等原则,而是纯粹利用商业规则或者社会文化规则开展非官方交往,哪怕是一个国家的领导人或者外交官,只要参与公共外交活动,就必须把自己置于和公众平等的地位,不能要求任何特殊性。

四是公共外交的直接目标是影响各国公众的态度,最终目的是推进本国外交政策目标的实现。公共外交的目标具有层次性,短期目的是澄清事实,提高本国在国际社会的知名度或者知晓度;中期目标是传播知识,提高

本国的美誉度；长期目标则是塑造形象，确立价值，增强各国公众对该国的认同度，增强一个国家在国际社会的软权力。因此，公共外交必须着眼于建立良好的国家形象，因而需要长时间的培育和塑造才能确立，公共外交实施的时间比较短，至多被看做是政治作秀。同时，实施公共外交也不能过分追求狭隘的国家利益，其核心词是“公共的”，强调提供公共产品，赢取公共支持的合法性基础。如果片面强调追求狭隘的国家利益，公共外交和传统外交就没有什么区别了。

公共外交并不能简单地被认为是公开外交，公共外交是相对于传统外交而言的，公开外交是相对于秘密外交而言的。公开外交仅仅涉及政府在开展外交的时候要及时向社会公开有关的外交政策，与其他国家签订的有关条约，以及政府之间为达成种种约定而进行的外交活动。公开外交涉及让公众了解外交内幕的一面，但更主要的目的在于公开政府外交行为，接受公众的监督。公共外交则不然，它主要是通过对各国公众、舆论以及非政府组织开展解释和说服工作，通过社会的力量推动政府采取有利于开展公共外交国的政策。从外交对象上来讲，公共外交的对象是各国公众，公开外交的对象是外国政府和本国民众。当然，两者也有着十分密切的联系。公开外交为公共外交创造必要的前提条件，公共外交为公开外交提供了更加强大的动力。

公共外交与传统外交不同。传统外交主要是国家之间通过专门的外交机关——大使馆和外交官——解决彼此关心的问题和争端，达成一些共同认可或遵守的协议或约定，主要是双方政府的互动行为。公共外交则另辟蹊径，超出两国政府外交的范围，把社会公众的因素纳入其中，通过做公众的舆论工作，进而间接影响政府外交决策的制定。

“公共外交”不同于外交工作内容中的“公共事务”（public affairs）。外交工作中的“公共事务”主要强调向本国公众、媒体或者其他机构提供关于政府目标、政策和活动的信息^①，其最大任务是让国内民众获悉政府政策和目的，主要着眼于国内事务。公共外交则强调向全球公众传播信息、交流思想、影响舆论，塑造良好的国家形象，是一个对外事务范畴。因

^① <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>.