



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

公共外交的危机反应 ——以灾难为媒介的视角

阙天舒◎著



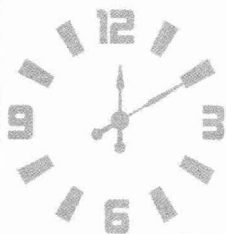
法律出版社
LAW PRESS · CHINA

“上海高校青年教师培养资助计划资助”(2012年,项目编号:hdzf10001)

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛



公共外交的危机反应 ——以灾难为媒介的视角

阙天舒◎著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公共外交的危机反应:以灾难为媒介的视角 / 阙天舒著. —北京:法律出版社, 2012. 7

(华东政法大学校庆六十周年纪念文丛)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3639 - 7

I. ①公… II. ①阙… III. ①外交理论—研究 IV. ①D80

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 131447 号

华东政法大学校庆
六十周年纪念文丛

公共外交的危机反应
——以灾难为媒介的视角

阙天舒 著

责任编辑 刘彦洋

装帧设计  ilovee

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 5.5 字数 134 千

版本 2012 年 5 月第 1 版

印次 2012 年 5 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 学术·对外出版分社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3639-7

定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

沉舟侧畔千帆过

——华东政法大学校庆六十周年纪念文丛总序

沧海桑田,情怀依旧。六十年来,在逆境中崛起,在忧患中奋进,在辉煌中卓越,一代又一代华政人,将华政精神传承。从长宁旧居赏月苏州河畔,到松江新校读书玉泊湖旁,今天,华东政法大学迎来了六十周年华诞!六十年,华政为国家、为社会培养了大量优秀的人才,而他们,已经成长为国家的栋梁和母校的骄傲。

忆往昔,桃李不言,自有风雨话沧桑。1952年6月,经华东军政委员会批准,华东政法学院(现华东政法大学)由原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学等9所院校的法律系(法律学院)、政治系和社会系等合并组建成立。其后由于历史原因,学校曾于1958年和1972年两度停办,1979年3月经国务院批准复校。2007年3月,经教育部批准,华东政法学院正式更名为华东政法大学,2012年系华东政法大学建校六十华诞。

自1952年从苏州河畔的这—片红墙绿瓦中走出

新中国第一批政法干部开始,六十年来,华政经历了三起两落的命运。昨日的历练成就了今日的辉煌,近十万毕业生勤勉工作,开拓进取,奋发向上,成为共和国法治建设及各项事业的骨干力量。复校以来,尤其是2003年于松江进行“二次创业”以后,华政在办学条件、办学规模、办学层次、队伍建设、学科建设、科学研究、服务社会等方面均取得了飞速发展。目前,学校设有长宁、松江两个校区,占地面积1300余亩,是“教育部依法治校示范校”、“国家语言文字规范化示范校”、“上海市文明单位”、“上海市市级建筑保护单位”、“上海市花园单位”。学校现设有16个学院(部),现拥有法学一级学科博士学位、硕士学位授予权,以及政治学、马克思主义理论、公共管理、应用经济学一级学科硕士学位授予权,建有10个博士点、25个硕士点、23个本科专业及法学博士后流动站。2002年、2008年两次教育部本科教学工作水平评估均被评为优秀。目前,学校法律史学科为国家级重点学科,法律史学、经济法学本科教学团队为国家级教学团队,外国法制史、中国法制史、经济法学、司法鉴定概论为国家级精品课程,法学综合实验教学中心为国家级实验教学示范中心,法学、侦查学为教育部高等学校特色专业建设点,“开放型国际法律人才培养模式创新实验区”为教育部建设项目。学校已被社会各界广泛赞誉为“法学教育的东方明珠”。

建校六十年来,华政披星戴月,风雨兼程,赢得桃李满天下,更在中国的法制现代化进程中,留下了浓墨重彩的一笔。华政的莘莘学子,肩负着建设法治社会的重任,同时也见证着母校各方面的长足发展。硬件方面,从“帐篷办学”到长宁校区的精致典雅,再到松江校区的恢宏大气且美仑美奂;软件方面,从实现华东地区法学博士点零的突破,到一举拿下法学一级学科博士点、获得非法学专业硕士学位授予权,再到填补上海市法学国家重点学科零的空白。2009年至2011年,学校国家社科基金法学类课题立项数连续三年名列全国第一,2011年又实现了国

家社科基金重大项目的历史性突破。2007年3月,华政更名大学的成功,标志着学校从此踏上了建设多科性大学的新的征程。

岁月悠悠,薪火相传,六十岁的华政犹如惊鸿一瞥。此番出版校庆六十周年纪念文丛,华政并未走“遍寻成功校友、为其寻章摘句并编撰成册”之路径,而想虚中求实,为青年教师提供出版著作、展示才华之契机。故而,入选本文丛的,绝大多数是尚未获得教授职称的青年学者。华政奖掖才俊、提携后学之美意,尽在其中矣!

值此华政建校六十周年之际,谨祝这颗法学教育的东方明珠更加光彩夺目!

华东政法大学校庆六十周年纪念文丛编委会

2012年6月

目 录

导论 001

- 一、国内外研究现状及意义 001
- 二、研究思路和内容结构框架 004
- 三、研究结论及创新 007

第一章 国际关系视野中的灾难政治 009

- 第一节 灾难问题的相关研究 009
 - 一、灾难的界定及类型 009
 - 二、灾难的发展动态及特征 011
 - 三、灾难研究的视野转换 012
- 第二节 国际政治中的灾难因素介入 014
- 第三节 国际体系转型与灾难的外交治理 017

第二章 灾难治理中的公共外交 023

- 第一节 公共外交的相关理论问题 023
 - 一、公共外交的界定及特点 023
 - 二、公共外交的运作形式 025
 - 三、公共外交的进步性 028
 - 四、全球公共产品与公共外交 030

五、新公共外交的兴起 033

第二节 灾难治理与公共外交 035

一、全球化中的灾难治理 035

二、灾难治理中公共外交的功能性价值 039

三、公共外交的危机反应模式——灾难外交 046

第三章 灾难外交的理论解析 048

第一节 灾难外交的源起与发展 048

第二节 灾难外交理论研究的本体论 052

一、哈贝马斯的“交往理性”思想 052

二、交往理性对后现代国际关系理论的影响 055

三、交往理性在灾难外交中的价值 057

四、交往理性融入灾难外交的前景 058

第三节 灾难外交的产生及其特征 060

第四节 灾难外交的作用 064

第四章 灾难外交的开展与运作 066

第一节 灾难外交开展的国家形象策略 066

第二节 灾难外交开展中应遵循的原则 071

第三节 灾难外交开展的现实难题与局限性 074

一、灾难外交开展的现实难题 074

二、灾难外交开展的局限性 080

第四节 灾难外交运作中的调研工作 081

一、影响灾难外交调研工作的因素 081

二、灾难外交调研工作的具体进行 083

第五节 灾难外交运作的实践分析与行动路径 084

第六节 灾难外交运作的具体方式 092

一、免于危机(灾难)国的施援救治 092

二、危机(灾难)发生国的危机管理 095

第七节 灾难外交运作中的评估工作 097

一、灾难外交的效果评估 097

二、灾难外交的可行性分析 101

第五章 危机(灾难)发生国灾难外交及其实践 105

第一节 危机管理中的国家形象塑造 105

第二节 危机(灾难)发生国灾难外交的实践分析 107

一、“9·11”事件中的灾难外交 107

二、日本“3·11”特大地震中的灾难外交 111

三、智利圣何塞铜矿矿难中的灾难外交 115

第三节 危机(灾难)发生国灾难外交的启示 120

第六章 免于危机(灾难)国灾难外交及其实践 122

第一节 防灾救灾中的公共外交 122

第二节 免于危机(灾难)国灾难外交的实践分析 124

一、印度洋海啸灾难中的灾难外交 124

二、美国“卡特里娜”飓风中的灾难外交 128

三、南亚大地震中的灾难外交 130

第三节 免于危机(灾难)国灾难外交的启示 135

第七章 中国灾难外交及其实践 137

第一节 灾难外交与“负责任大国”形象塑造 137

第二节 中国灾难外交的实践及其分析 140

一、作为危机(灾难)发生国的灾难外交——以“汶川地震”为例 140

二、作为免于危机(灾难)国的灾难外交 143

第三节 中国灾难外交的问题及建议 147

参考文献 153

后记 166

导 论

一、国内外研究现状及意义

1. 国内外研究现状述评

全球化时代中,自然和人为灾难频繁发生,与此同时,灾难的日益加剧也推动了外交思维与形式的开拓。在国外,以灾难为媒介的外交实践早已开始,如国际发展援助、人道主义援助、食品援助等,但与之相应的理论研究却是晚近之事。Ilan Kelman、Koukis、James Ker-Lindsay、Michael Glantz、Ailsa Holloway、Louise Comfort 等学者主要从国家间关系的角度对以灾难为媒介的外交进行了解析与评估。一方面,他们将灾难视为由此引发的外交活动的起点,并指出了其为推动冲突国家间的合作创造了机会;而另一方面,鉴于政治意图和两难困境,他们对灾难外交的前景也产生忧虑和反思——“反思灾难外交”(mirror disaster diplomacy)或“灾难不外交”(disaster undiplomacy),或“灾难外交已死”(disaster diplomacy is dead)也见诸学界。在对公共外交的研究方面,国外学者的研究则

比较全面,涉及的面也比较广。其中,美国学者的研究成果最丰富,最有特色,他们主要从现实政策的角度来研究美国公共外交,研究美国公共外交面临的挑战,研究美国公共外交的作用与缺陷,探索怎样改善美国在阿拉伯世界和穆斯林世界的形象,怎样利用公共外交来防恐、反恐,怎样建立一个高效的美国公共外交体系等问题。不过,国外对以灾难为媒介的公共外交的理论研究较少(通过对 JSTOR 和 EBSCO 两个国外数据库的查询得出结论),但也存在一些。譬如,英国学者 Mark Leonard 在讨论公共外交时对公共外交的危机反应有过简要的理论概括。美国学者 Brecken Chinn Swartz 等在讨论公共外交与全球性公共产品时对全球化中的公共外交与灾难的结合进行了讨论。但这些研究都未能系统和完整地以对灾难为媒介的公共外交的理论和实践进行探讨与分析。

近几年来,国内学术界对公共外交的研究有了明显的进展。如赵可金的论文“美国公共外交的兴起”、唐小松与王义桅合作连续发表的论文“从‘进攻’到防御——美国公共外交战略的角色变迁”、“公共外交对国际关系理论的冲击:一种分析框架”和“美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思”对公共外交的概念、特征、价值基础及理论归属问题进行了讨论。不过,对公共外交的危机反应理论研究同样是比较少的(通过对中国期刊网的搜索,直接相关论文不超过3篇)。而一些实践研究则穿插或散见于以灾难为媒介的外交的多种表述方式或表现形式中,如“危机外交”、“海啸外交”、“地震外交”、“飓风外交”,等等。另外,国内学界对公共外交与国家形象传播的研究对本课题是有启发的,如苏淑民的论文“公共外交与中国国家形象的塑造”、于朝晖的论文“整合公共外交——国家形象构建的战略沟通新视角”,但这些研究仅是从对外传播、战略沟通的角度对其局部问题进行了研究,系统和整体的研究甚为不足。

2. 研究意义

(1) 本书研究的理论意义:公共外交的危机反应既具有理性因素,又具有非理性因素,如何进一步推促国内政治与国际政治的理性与非理性交织的互动,将会丰富和发展全球化时代的国家认同理论;公共外交对灾难的关注将凸显软实力的战略价值,并为国际公共产品的供给提供新的研究视角。

(2) 本书研究的现实意义:人类进入 21 世纪以来,危机和灾难就一直不断地伴随着国际社会,如“印度洋海啸”、“卡特里娜飓风”、“四川汶川大地震”、“日本特大地震”,可以说,灾难的不可预测性给外交提出了挑战,考验着各国公共外交的危机反应能力。中国一直以来主张以外交手段解决国际重大事件,其中,在灾难的处理上也是如此。故深入分析以灾难为媒介的公共外交的机理和运作规律,详细研究公共外交危机反应的路径或模式,不仅有利于中国在灾难中的积极外交应对,而且亦加深了世界其他国家民众对中国的良好印象,从而为中国今后开展外交工作奠定了坚实而广泛的全球民意基础。

3. 研究方法

(1) 案例分析法。本书对危机(灾难)发生国和免于危机(灾难)国在灾后的公共外交活动开展展开了分析,总结了各国在公共外交开展过程中的经验教训,并以国家利益维护和国家形象塑造为重要工具,探索一种公共外交的危机反应模式——灾难外交。

(2) 历史和比较方法。外交活动的形式并非总是一成不变的,它的变迁是一个历史的动态过程,这个过程又是和国际体系的转型与权力结构变迁紧密联系的。“历史的方法本质上也是一种比较方法,只不过它们比较的时空不同”。^① 因此,对以灾难为媒介的公共外交的考察既

^① 贾春增:《外国社会学史》,中国人民大学出版社 2000 年版,第 36 页。

是横向的共时性的比较,也是纵向的历时性分析。

(3)实证分析与规范分析相结合。实证分析(Positive Analysis)主要回答“是什么”的问题,是一种抛开价值判断,基于问题或现象进行解释和预测的研究方法,通常都要建构一定的模型。在本研究中,主要通过这一方法对公共外交的危机反应中政府、组织与公众之间围绕救援而展开的博弈关系进行分析,通过模型的建构揭示影响公共外交的危机反应三个重要主体认识和行动的重要因素。规范分析(Normative Analysis)则主要回答“应该如何”的问题,即以一定的价值判断为基础,寻求应该采取什么样的方式和路径顺利开展灾难外交并提升国家的形象和声誉。

二、研究思路和内容结构框架

本书的研究立足于灾难对公共外交互动的影响和重塑,遵从以下逻辑思路展开论证:首先,对以灾难为媒介的公共外交开展的国际背景和国内动因进行阐释,并分析了公共外交的危机反应模式——灾难外交的作用和价值;其次,对灾难外交理论及运作机理进行了解析,并按危机(灾难)发生国和免于危机(灾难)发生国分类,揭示以灾难为媒介的公共外交开展的路径与方式。最后,提出中国应积极建设“以人为本”的公共外交的危机反应体系,并分析中国以灾难为媒介的公共外交政策。本书的结构框架如下:

导论。提出本书的研究背景、思路与逻辑,通过学术史的梳理对相关研究的现状进行述评,提出研究的创新、突破与意义,阐明研究的方法、体系与结构。

第一章,国际关系视野中的灾难政治。主要考察全球化时代中典型灾难类型及特征,特别是从体系转型、权力结构变迁、非传统安全的挑战等视角,论述其拓宽了传统外交的议程,并认为外交中导入“低政

治”灾难因素是外交内容的扩展,是体质的改善,具有对威斯特伐利亚体系超越的倾向。

第二章,灾难治理中的公共外交。本章认为,公共外交在行为对象、行为主体以及行为方式上有别于传统外交,它不仅是一种外交理论和形式,更重要的是一国塑造国家形象,提升软实力,增强国际影响力并能指向全球公共产品的外交战略和实践。按公共外交活动所需时间的长短,公共外交可划分为三个层面,即短期的甚至是瞬时的新闻管理、中期的战略沟通和长期的关系建立。在当前灾难和危机频繁爆发,自然灾害、贫困、疾病等跨国问题日益加剧之际,本章认为公共外交的价值日益为世界所认同,它在灾难治理中改变了我们对安全的认知,引导了外交行为的走向,为国家共同合作提供了一种契机,亦使国家形象的改善有了新渠道,同时,改变了传统的外交决策模式,对国家外交的信息调研能力、危机处理能力以及外交应对机制与方式提出了更严格的要求。为此,笔者主张需要控制、解决灾难并以灾难为媒介的国家交往方式——灾难外交。

第三章,灾难外交的理论解析。本章解释了灾难外交概念及理论沿革,对灾难外交研究的理论基础进行了分析,论述了交往理性融入灾难外交的前景。分析了灾难外交形成和发展的内在原因,指出了灾难外交的突出特征,同时,认为灾难外交可检视免于危机(灾难)国和危机(灾难)发生国在灾难面前的行动,并对国际事务和国际关系提供了良性转变的契机。

第四章,灾难外交的开展与运作。本章首先从国家形象策略为切入点,并在对灾难外交调研工作进行分析研究的基础上,形成了一个灾难外交的工具集合,从中可以选取适用于各种形势及各方利益的行动框架。在这个工具箱中既有促进灾难外交又有限制灾难外交的路径。可以说,一方面,由于开展灾难外交的国家越来越多,涉及的层面更加

复杂,交往的难度日益提升,灾难外交在实践中面临了诸多现实问题;另一方面,在开展过程中包含国家利益的考虑且本身并不能根本解决冲突或创造外交倡议或外交结果,故它还存在一定的局限性。笔者认为,灾难外交在当今环境下具有可操作性,援助国和危机(灾难)发生国均可就同一目标展开不同内容的灾难外交活动。不过在其过程中援助国还需遵循自愿、及时、人道、平等、无偿等原则,而危机(灾难)发生国还需遵循自救、诚信、感恩等原则。对于灾难外交的评估工作,本章认为应注重对效果以及可行性的评估,主张在理念基础、制度基础和有效性基础上,全方位地考虑利益、实力等各方面因素,耐心、创造性、灵活性地开展灾难外交。

第五章,危机(灾难)发生国灾难外交及其实践。本章重点分析危机(灾难)发生国的“救灾外交”模式,集中考察国内与国际救援互动的过程,尤其考察国际组织在公共外交中的作用机理,重点论证危机(灾难)发生国在及时通报灾情、呼吁国际援助、积极组织自救及加强信息交流互动等领域的救灾合作,提出在灾难问题领域上负责任国家形象传播的内生变量和外生变量。

第六章,免于危机(灾难)国灾难外交及其实践。本章重点分析免于危机(灾难)国的“感动外交”模式,集中考察公共外交在全球、地区层面开展的问题与前景,重点论证免于危机(灾难)国在舆论反应、援助渠道、经验交流、国际倡议等领域树立本国新形象的策略,强调融入国际社会的合法性基础,提出即时性、交互性、多样性的危机反应机制和程序。

第七章,中国灾难外交及其实践。灾难外交作为一种新兴的外交手段,丰富了外交理论与实践,改变了我们对传统国家安全、国家权力的认识,并考验着国家外交的信息调研能力、危机处理和外交应对的机制与方式。中国的灾难外交尚处于起步阶段,面临着不少困难,主要表

现在:国家安全利益受到威胁、外交体制不完善、方法不多、沟通意识不强。中国应丰富外交手段,创新体制,拓展空间,塑造良好的国家形象。

三、研究结论及创新

本书的初步结论是,以灾难为媒介而联系起来的危机(灾难)发生国和免于危机(灾难)的国家以及非国家行为体应在互动交流中加强合作,加快公共外交的危机反应的规则制定和制度构建,确保“以人为本”的核心理念在危机反应体制中实现的内生条件,拓宽公共外交开展的层次与渠道,塑造公共外交战略的良好国际制度环境,为国家更好地融入国际社会提供重要的外部客观条件,使公共外交实施效能在向国际社会提供更多地指向灾难治理的“全球公共产品”中体现,实现国家形象与资源整合的良性互动。

本书的创新之处在于:第一,本书将公共外交学的相关理论和危机管理等分析工具引入分析系统,构建了“救灾外交”与“感动外交”的危机反应模式,既分析了信息控制、战略传播和关系管理等层域中的认知基础和理解背景,也探究了全球、国家、国际组织以及非国家行为体等变量对危机(灾难)中的公共外交的影响,这是对公共外交的危机反应的深层动因、战略目标和制度设计的一次多维度研究。如下表所示:

国家类型	危机反应模式	国家形象战略	相关机制	案例
危机(灾难)发生国	救灾外交模式	树立透明、开放、高效和负责的国家形象	灾情通报机制、吁请国际援助机制、组织自救机制、信息交流互动机制	如“四川汶川地震”中的中国、“9·11”恐怖袭击中的美国等