

新编国际关系学系列教材

Introduction to
Public **Diplomacy**

公共外交概论

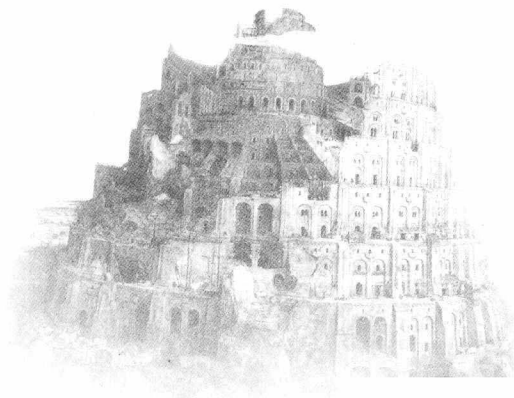
韩方明 ◎主 编

赵可金 柯银斌 ◎副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

新编国际关系学系列教材



Introduction to
Public **Diplomacy**

公共外交概论

韩方明 ©主 编

赵可金 柯银斌 ©副主编



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. —北京:北京大学出版社,2011.3

(新编国际关系学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 18568 - 1

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(2011)第 026206 号

书 名: 公共外交概论

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 - 18568 - 1/D · 2803

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: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 15 印张 274 千字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 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

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、清华大学当代国际关系研究院副教授
- 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 / 6
 - 三、公共外交的核心问题与理论使命 / 9
 - 四、心灵政治与公共外交 / 12
- 第一章 公共外交的理论范式 / 18
 - 一、国际关系理论范式 / 18
 - 二、外交理论范式 / 24
 - 三、政治传播理论范式 / 31
 - 四、文化理论范式 / 34
- 第二章 公共外交的历史变迁 / 37
 - 一、古典公共外交的萌芽 / 37
 - 二、近现代公共外交的成型 / 43
 - 三、当代公共外交的发展 / 51
- 第三章 公共外交主体与执行 / 55
 - 一、主权国家是公共外交的主体 / 55
 - 二、非国家行为体是公共外交的主力军 / 61
 - 三、构建公共外交的政治支援体系 / 66
- 第四章 公共外交的对象及细分 / 72
 - 一、外交、公众及其细分 / 72
 - 二、一般公众:大众传媒与公共外交 / 75
 - 三、特殊公众:意见领袖与公共外交 / 79

| | |
|------------------------|-------|
| 第五章 公共外交的目标及核心 | / 86 |
| 一、国家战略与公共外交 | / 86 |
| 二、国家形象与公共外交 | / 90 |
| 三、话语权与公共外交 | / 94 |
| 第六章 公共外交的传播及机制 | / 98 |
| 一、人际传播与公共外交 | / 98 |
| 二、组织传播与公共外交 | / 101 |
| 三、大众传播与公共外交 | / 107 |
| 第七章 公共外交的战略及规划 | / 118 |
| 一、公共外交的战略结构 | / 118 |
| 二、公共外交的战略规划 | / 129 |
| 三、公共外交的策略组合 | / 134 |
| 第八章 公共外交的形式与机制 | / 139 |
| 一、公关外交及其机制 | / 140 |
| 二、媒体外交及其机制 | / 145 |
| 三、人文外交及其机制 | / 149 |
| 第九章 公共外交的方法与技术 | / 155 |
| 一、公共外交的方法 | / 155 |
| 二、公共外交的技术 | / 161 |
| 第十章 公共外交评估与控制 | / 170 |
| 一、公共外交的心理过程 | / 170 |
| 二、公共外交效果评估 | / 178 |
| 三、公共外交危机控制 | / 181 |
| 第十一章 公共外交的模式与比较 | / 188 |
| 一、比较视野中的公共外交 | / 188 |
| 二、公共外交的模式 | / 192 |
| 三、公共外交的比较 | / 214 |
| 第十二章 公共外交的未来趋势 | / 226 |
| 一、公共外交全球化 | / 227 |
| 二、公共外交社会化 | / 230 |
| 三、公共外交网络化 | / 231 |
| 四、公共外交战略化 | / 233 |
| 后记 | / 234 |

导论

公共外交与公共外交学

在人们传统的概念体系中,外交是一个国家政府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。非主权国家及其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,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。

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。^② 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”^③。可以说,多数学者和公众从骨子里已经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

① 黄金祺:《概说外交》,世界知识出版社1995年版,第6页。

② 《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。

③ [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。

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。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。^① 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。”^② 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。^③ 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,像战时新闻处这样的机构只能作为“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。^④ 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”^⑤。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

① 参见 Bruce I. Newman ed., *Handbook of Political Marketing*, Sage, Thousand Oaks, 1999。

② Thomas C. Sorensen, *The World War: The Story of American Propaganda*, New York: Harper and Row, 1968, p. 6.

③ Thomas Childer, *The Nazi Voter*, North Carolina, 1986, p. 121.

④ Edward W. Barrett, *Truth Is Our Weapon*, New York: Funk & Wagnalls, 1953, p. 15.

⑤ <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>.

年代才开始进行系统研究^①。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^②。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的活动。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”^③。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。在此后的三十多年时间内,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。^④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。^⑤美国人经过反思发

① Allen C. Hansen, *USIA, Public Diplomacy in the Computer Age*, New York: Praeger Publishers, 1984.

② 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。

③ 刘乃京:《文化外交:国家意志的柔性传播》,《新视野》2002年第2期。

④ “United States Advisory Commission on Public Diplomacy”, *Annual Report*, 2002, p. 1.

⑤ 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。

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”^①。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:“公共外交必须成为美国外交政策中的中心要素。”^②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,研究略显粗浅。但是,在今后五年左右的时间里,必定涌现出大量关于公共外交研究的成果。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》^③和《分裂时代的英国公共外交》^④,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

① Peter G. Peterson, “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Foreign Policy*, Vol. 81, No. 5, September/October, 2002. p. 77.

② Peter G. Peterson, Jennifer Sieg, “Public Diplomacy: A Strategy for Reform,” paper by the Council on Foreign Relations, 2002.

③ Mark Leonard, *Public Diplomacy*, London: The Foreign Policy Centre, 2002.

④ Mark Leonard, Andrew Small and Martin Rose, *British Public Diplomacy in the “Age of Schisms”*, London: The Foreign Policy Centre, 2005.

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·格利恩(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、以通讯报道为职业的人如外交官和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。”^③格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

① Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in Internauonal Relations*, New York: Palgrave Macmilian, 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.

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，公共外交处升格为公共外交办公室），公共外交的概念也为官方所接纳。

然而，各国对公共外交概念的界定却不尽相同。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。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，意见领袖群体是中坚。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

^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.

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,不能算作是公共外交。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仅仅是海外公众,不是外国政府。公共外交的目标是争取影响外国公众的态度,促进外国公众对本国历史、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外交。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的理解和认识。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外国公众的态度,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,增强国际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,至多被看做是政治做秀。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,以及政府之间达成的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,它主要是通过对其他国家的公众、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,公共外交的对象是外国公众,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,主要是双方政府的行为互动。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。公共外交则强调向外国公众传播信息、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。因此,外交部门对本国公众开展的活动是公共事务的范畴,可称之为“外交公众化”或者“外交民主化”,外交部门对国外公众开展的外交是公共外交的范畴,可称之为“公共外交”(public diplomacy),它包括由外交部门直接开展的对其他国家公众的公关外交(PR diplomacy),也包括通过媒体和其他非政府组织、个人开展的对其他国家公众的外交(public's diplomacy)。

公共外交与对外宣传。公共外交是从对外宣传发展过来的。两者都试图对外国公众进行影响,但其理念有明显不同:对外宣传常常较有进攻性、欺骗性、广播性,公共外交则更强调合作性、真实性和窄播性。此外,中国还经常用“民间外交”这一概念,民间外交(people to people diplomacy)是一种非常形象的政治术语,并非一个严格的学术范畴。从外交的严格内涵来说,外交是一种国家特别是中央政府的主权意志表达行为,纯粹民众之间的交往不过是民间交流,绝不是什么外交行为。一旦有中央政府意志加入其中,民间交往就转变为公共外交了。

■■■ 三、公共外交的核心问题与理论使命

作为一项国家战略,公共外交关注的是不同国家公民社会之间的关系,关注的是跨国民众交往对外交提出的挑战,从根本上是不同的文化和价值观之间的关系。在全球化时代,最难以解决的问题是不同文明之间的和谐共处问题。既然不同文明在各自历史发展的长河中形成了自己的特点,在相互交

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

往中必然存在误解、差异、矛盾的倾向,就像不同语言之间必然存在沟通的障碍一样。亨廷顿的“文明冲突论”尽管夸大了文明之间矛盾和冲突的一面,这种矛盾张力却毋庸置疑地存在着。各国由于历史、传统、自然环境以及政治、经济、军事地位不同,必然在认知、情感、态度、信仰、价值观等方面存在着差异和矛盾,尤其体现在不同的宗教矛盾上。这些差异和矛盾在国际社会交往的自发碰撞中,在文化上体现为政治对抗,并进而造成国家间关系的紧张是常见的现象。冷战结束后的一段时期内,的确表现出不同文明或者文化容易造成冲突的倾向,这是历史事实。

正因为文明或者文化在后冷战时期国际政治中的地位上升,故而冷战结束以后,国际关系研究中的文化研究蓬勃发展,以亨廷顿的“文明冲突”理论、约瑟夫·奈的“软实力”理论为代表的文化研究逐渐成为美国国际关系研究的重要组成部分。其实,不同民族、国家以及社会之间的文化交流很早就成为国际关系的重要组成部分,只是因为权力政治以及战争一直处在国际关系理论研究中的中心位置,才遮蔽了学术界和其他各界的目光。按照阿吉拉·埃瑞里(Akira Iriye)的研究,如果采纳文化观点,可能写出完全不同的国际关系史。^① 冷战结束以来,文化研究之所以开始盛行,根本原因在于传统的冷战高压缓解,军事安全的压力下降,文化和经济因素便浮出水面,文化的敏感性大大增强,导致国际关系紧张的事件不断发生。比如1994年2月18日,希腊决定关闭其在马其顿首府斯科普里的总领事馆,并切断马其顿的经济生命线,禁止马其顿使用萨洛尼卡港作为进出口物资的港口,主要原因就是马其顿自宣布独立以来,希腊反对使用马其顿这个国名,因为这是一个具有希腊文化和历史含义的词汇,同时要求马其顿从它的国旗上去掉马其顿的徽记:放射的太阳形图,理由是马其顿有可能利用此来分裂希腊,同时也意味着马其顿有意要扩大它的版图。^②

面对这种不同文化价值观之间存在的“文化鸿沟”以及其对国际关系紧张具有的激发电效应,每一个国家都应该在外交上相应地进行调整,积极加强文化沟通和文化交流,控制不同文化价值观之间的张力,决不能任由文化矛盾恶化蔓延,制造人类社会冲突和斗争的悲剧。西方一些国家往往把一国所从事的对外文化关系称为“文化外交”,如英国;由于对外文化关系的主要对象是外国的公众,并且与传统的政府间的外交活动相比更具有公开性,因此

① Akira Iriye, *Cultural Internationalism and World Order*, The John Hopkins University Press, 1997.

② 王缉思主编:《文明与国际政治》,上海人民出版社1995年版,第341页。

一些国家称之为“公共外交”，比如美国^①。从根本上来说，公共外交所承担的理论使命是沟通不同的文明和文化裂痕，架起不同国家民众超越文明和文化隔阂的桥梁。

弥合文明和文化上的裂痕，跨越文明造成的国际关系鸿沟，塑造一个良好的国家形象，是一项异常浩大的社会工程。它必须寻求不同于传统权力政治理论的逻辑，依靠更加广泛的社会力量，建立一套灵活高效、反应敏捷的体制队伍，采取不同于严肃的正式外交形式的生动活泼的非正式外交形式。简言之，塑造国家形象的外交努力，是一种赢得人心的活动，应该突出以情感人、以理服人，注重道义和情感，讲究责任和奉献，逐步将提供全球公共产品的公共责任纳入外交日程之中，一切以赢得别国民众的尊重和信赖作为根本出发点。这是新的时代赋予外交的崇高历史使命。

因此，公共外交应该以寻求确立文化的公共权威作为其行动指南。公共外交的主要对象是外国的公众，目的在于从他们那里获得权威，是一种“赢得人心和思想、结交朋友以及左右敌人，建立政策联系，伸张本国价值观念”的活动^②。一个国家若想获得对另一个国家民众服从的权威，要么通过武力征服，要么通过文化同化和驯服，前者是政府间外交的主要任务，后者主要是通过公共外交或者民间交流实现。赢得本国文化在另一国的权威，仅靠社会之间的自发交流是不行的。这是由文化的特点和公众接受文化的机制决定的。相比政治、经济和军事等因素具体而形象的特点，文化因素往往隐含在人的行为背后，沉淀成为一种精神的存在。对于这样一种只可意会不可言传的精神存在，一个没有切身体验的民族受到历史、语言、生活等局限，接受起来往往比较困难，或者需要较长的一段时间；同时，如果对于文化之间的接触和碰撞不进行规范和引导，任其发展蔓延，很容易引发国际冲突和灾难。因此，国际文化之间的交流，必须具有一个“支点”，通过政府有意识的引导和规范，积极推进文化之间的理解和交流，这就是公共外交。正如法国学者路易·多洛所说：“由于民族主义和官僚主义半个世纪以来所设置的障碍，如果没有国家的参与，某些文化交流是不可能的。”^③其实，把文化纳入政府外交的轨道，很早就已经出现了，最早可以追溯到欧洲早期传教士到国外宣传基督教信仰的传教活动，法国是西方最早重视和进行文化外交的国家。现在，文化的传播

① J. M. Mitchell, *International Culture Relations*, London, 1986, pp. 3—4. 转引自韩召颖：《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。

② Christopher Ross, “Public Diplomacy Comes of Age,” *The Washington Quarterly*, Vol. 25: 2, Spring, 2002, p. 77.

③ [法]路易·多洛：《国际文化关系》，孙恒译，上海人民出版社 1987 年版，第 1 页。