



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目

中国（海南）改革发展研究院组织编著

Public
Diplomacy
Strategy

公共 外交战略

赵启正◎主编

学
海
日
南
出
版
社

014034325



国家
“十二五”
中国（海

D820
21



Public
Diplomacy
Strategy

公共 外交战略

赵启正◎主编



北航

C1722396

学 日 出 版 社
海 南 出 版 社

D820

21

图书在版编目 (CIP) 数据

公共外交战略 / 赵启正主编.

- 北京: 学习出版社, 海南出版社, 2014.4

(国家发展战略研究丛书)

ISBN 978-7-5147-0442-6

I. ①公… II. ①赵… III. ①外交战略 - 研究 - 中国

IV. ①D82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 039192 号

公共外交战略

GONGGONG WAIJIAO ZHANLUE

赵启正 主 编

责任编辑: 陈 波 黄宪萍

技术编辑: 李 岩 黎海华

出版发行: 学习出版社

海南出版社

海口市金盘开发区建设三横路 2 号

010-64828802 / 12 / 42

网 址: <http://www.xuexiph.cn>

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市祥达印刷包装有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 16.5

字 数: 230 千字

版次印次: 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5147-0442-6

定 价: 38.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

《国家发展战略研究丛书》编委会

顾 问

王梦奎 高尚全 张卓元

编委会主任

迟福林

编委会成员

董俊山 蔡 磊

苗树彬 王景霞

任建成

总序

站在新的历史起点献策国家发展

清人陈澹然在其《寤言二迁都建藩议》中说，“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。国家发展战略是在空间上统筹世情国情两个大局，在时间上立足于历史的客观总结、现实的准确评判、潮流的深刻洞察、趋势的准确研判，科学预测未来国家发展的内外环境、主要矛盾、机遇挑战和优势劣势，明了世势国势于胸，顶层谋划未来国家发展的方向、目标、路线、方针和政策，以顺应历史潮流，抓住历史机遇，赢得主动、赢得优势、赢得未来。

历史告诉我们：战略问题是一个国家发展的核心问题，缺乏战略谋划的国家，很难成为真正的强国；重大战略决策的成功是最重要的成功。谋划战略，就是要把握现实，选择未来。实践证明，在当代中国的发展进程中，改革开放是重大并成功的战略决策。面向未来，需要在坚持改革开放这个大战略下，探索和谋划大国发展的未来之路。

我国的发展已站在一个新的起点上。经过 30 多年的改革开放和跨越式发展，我国已告别以满足温饱为目标的生存型发展阶段，跨入以人的自身发展为重要目标的发展型新阶段。但是，30 多年经济快速增长中积累起来的不协调、不平衡、不可持续的深层次矛盾和问题，与世界经济的复杂变化错综复杂地交织在一起，使我国走向公平可持

续发展面临前所未有的严峻挑战。

2008年国际金融危机爆发以来，世界经济已经发生而且仍在发生复杂而深刻的变化。既有的世界经济版图正在被失衡的世界经济架构和愈演愈烈的国际金融危机无情地撕裂重拼，世界经济的再平衡步履艰难，国际政治经济秩序的重构在国家利益的冲突和博弈中蹒跚蹉跎。我国能否跨越“中等收入陷阱”，走向公平公正可持续发展，再次成为全球瞩目的焦点。

纵观世情国情，未来的5~10年是我国发展进程中一个非常关键的时期。这个时期国家发展战略的选择，对后20年、30年国家的发展将产生具有决定性意义的重大影响。基于此，我们组织编写这套20本的《国家发展战略研究丛书》。这套丛书，以国家发展面临的全局性、长期性、趋势性的问题为研究重点，从专家学者的视角探讨我国未来经济、社会、政治、文化、外交、国防、改革、开放等20个领域的战略性问题，并试图提出相关的战略思考和行动建议。这套丛书的出版，力求能够为国家发展战略决策提供研究参考的同时，兼顾学术性和可读性，满足广大读者的需求。

这套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者，有的长期从事相关领域的领导工作。对各位作者在繁忙工作之余参加这套丛书的研究撰写，我表示衷心感谢！

这套丛书由中国（海南）改革发展研究院与学习出版社、海南出版社合作编辑出版。学习出版社、海南出版社为此承担了大量的组织和编辑工作，在此一并表示感谢！

作为丛书的编委会主任，我多次邀集编委深入讨论丛书的框架、每本书的内容、结构和风格，但在统稿中并不追求观点的一致，每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点。由于时间紧，丛书又跨多个领域，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

迟福林

2012年10月3日

目 录

序 公共外交的理念和路径	1
第一章 中国开拓公共外交的重要意义	7
第一节 何谓“公共外交” / 8	
第二节 时代要求中国大力开拓公共外交 / 10	
第三节 公共外交的基本任务：以舆论赢“国缘” / 13	
第四节 “和谐·对话”：我们倡导的新型公共外交 / 17	
第五节 如何有效地开展公共外交 / 20	
第二章 网络公共外交	29
第一节 网络之于公共外交的意义 / 30	
第二节 中国已具备了深入开展网络公共外交的基础 / 35	
第三节 中国政府网络公共外交的平台架构 / 39	
第四节 中国网络公共外交的管理架构 / 42	
第五节 对中国网络公共外交的政策性建议 / 44	
第三章 全媒体公共外交	49
第一节 海外媒体与公共外交 / 50	

第二节 全球信息网络与公共外交 / 55

第三节 重视国际媒体关系与打造自办国际媒体品牌并重 / 62

第四章 企业在公共外交中的作为和责任 65

第一节 企业开展公共外交的必要性 / 66

第二节 企业的公共外交大有可为 / 71

第三节 积极引导将助企业公共外交迈上新台阶 / 77

第五章 思想库与公共外交 81

第一节 推行“二轨”外交 / 82

第二节 提供政策建议与智力支持 / 87

第三节 构建政策理念与价值观传播网络 / 92

第四节 中国公共外交提升有赖于思想库的大力发展 / 95

第六章 民族文化与公共外交 97

第一节 融合·共存 / 98

第二节 形式·内容 / 105

第三节 传承·传播 / 108

第七章 少数民族公共外交 115

第一节 少数民族公共外交的战略资源 / 117

第二节 少数民族公共外交的议题及其管理 / 125

第三节 少数民族公共外交战略的可行性路径 / 131

第八章 公共外交中的区域形象传播 139

第一节 区域形象与公共外交 / 139

第二节 在公共外交视野下提高区域形象传播水平 / 141

第三节 区域形象传播的渠道和机遇 / 146

第九章 公共外交话语力的提升	153
第一节 提高全球传播能力：打通三个舆论场 / 154	
第二节 发展国家修辞：政治话语和非政治话语结合 / 156	
第三节 打造多元传播主体梯队：形成“中国大合唱” / 163	
第四节 讲好中国故事：中国立场，国际表达 / 167	
第十章 公共外交的他国实践与反观	171
第一节 公共外交的他国实践 / 171	
第二节 美国人眼中的当代中国公共外交 / 180	
第十一章 从传统公共外交到新公共外交：理念与模式的演进 ...	187
第一节 国内外公共外交定义差异体现公共外交的不同发展阶段 / 188	
第二节 制定公共外交战略的重要理论依据 / 192	
第三节 中国公共外交的发展：理念与路径 / 198	
附录 跨国对话与公共外交的智慧	207
后记	251

序 公共外交的理念和路径

公共外交是一个国家的政府和民间团体、社会组织对其他国家公众（包括其政府成员）所开展的，旨在提升本国形象或声誉，增加国家间友好关系的活动。开展公共外交的目的是改善他国公众对本国的态度，促进友好关系，进而间接影响他国政府对本国的政策，维护本国利益。

进入 21 世纪后，经济全球化趋势使国家间相互影响和依赖的程度加深，加之世界形势（如金砖国家的兴起、欧债危机、美国重返亚洲）和一些国际事件出现新变化（如美国出兵伊拉克、钓鱼岛事态严峻化），使得公共外交的重要性骤然提高，许多国家都已经把公共外交进一步提升为全球战略布局的重要一环。

2009 年 7 月，胡锦涛同志在第十一次驻外使节会议上论述了公共外交在中国外交工作中的重要地位和作用，指出开展公共外交直接关乎我国形象，是新形势下完善我国外交布局的客观要求，要进一步加强公共外交，积极配合国家总体外交。2012 年 11 月，党的十八大报告明确提出，要扎实推进公共外交，开展同各国政党和政治组织的友好往来，加强人大、政协、地方、民间团体的对外交流，夯实国家关系发展社会基础。这意味着我国已经进一步将公共外交提升到了国家外交全局的战略高度。

在欧美，最初的“公共外交”是一国政府对外国公众进行的宣传活动^①，典型项目如“美国之音”，后来发展出更多形式，如：由政府支持的学者交流计划和本国语言的推广项目等。随着经济全球化、国际政治多极化趋势与公众的切身利益关联更为密切，现代公众对于国际事务和本国声誉的关注度不断提高；而以互联网为基础的新媒体赋予了公众参与外交事务广泛的发言权，他们的话语影响力空前增加，当代的公众不再只是外国公共外交的“受众”，同时也成为了积极参与公共外交的“主体”。一国公众不仅可以和他国公众直接交流，而且也可能和他国的政府成员交流。这使得公共外交呈现出新的面貌，其内容和方式更加丰富，公众承担的公共外交和政府承担的公共外交构成了相辅相成的互补态势。

与公共外交不同，传统的政府外交需要经国家授权，由国家领导人以及以外交部为主的国家机构承担，主要任务是代表国家通过与外国政府交涉的方式维护国家利益、承担国际责任。传统意义上的政府外交以及由政府 and 公众一起承担的公共外交构成了一个国家的整体外交。

政府各部门承担的公共外交中，国家领导人和外国公众的接触往往是最生动和最具效果的。当代的公共外交加入了各种民间团体、社会组织等非政府组织承担的、形式多样的跨国交流，他们能在不同领域、从不同角度、以不同方式，尤其是通过丰富多彩的本国“故事”向外国公众表达本国国情，说明本国政策，解释外国对本国的不解之处。同时，他们也会在与外国公众的交流中积极了解对方的有关观点，不但会“说”，而且会“听”，会“讨论”。公众是由各行各业的人物组成的，他们承担的公共外交的特点是大量的、长久的、内容丰富的，甚至是“润物细无声”的。

实际上，公共外交是国家软力量重要的展现方式。公众承担的公告

^① 吕祥：《美国国家战略传播体系和对外宣传》[M]//美国蓝皮书2011。社会科学出版社，2011。

共外交与传统政府外交的最大差异在于，公众不是代表国家表态，更不能处理外交事务。也正是因为如此，公共外交可以更为宽松、生动和灵活地采取多种形式在多种场合发出声音，而公众的声音往往更容易取得信任感。

公共外交的行为主体包括政府、民间团体、社会组织、社会精英和广大公众等多个层面。其中，政府的主导作用主要表现在确立国家的内外政策，而社会组织和公众对国家政策制定的全面参与（如通过人民代表大会、政治协商会议以及各类智库的建议和公众通过新媒体的表达）和深度理解，会使公众承担的公共外交与国策、国情恰当地结合，并会取得更佳的效果。

广大公众的文化素养和对国家的责任感是公共外交发展的基础。例如，每年到外国旅游的中国民众已达 3000 万人以上，他们多数人并没有公共外交的概念，更无公共外交的任务，但是他们在外国的言行却会成为外国人认识中国的着眼点。不仅如此，在当今迅速的国际传播背景下，公众在国内的文明表现也同样会贡献于国家和民族的声誉。由此可见，推动公共外交和多年来一直推动的爱国主义教育也是并行和相融的。

改革开放 30 余年来，社会经济的高速发展使中国由世界舞台的边缘走到中心。较之从前，国际形势对中国发展的影响越来越明显，或有助力或有遏制作用；同时，中国的事情往往也为世界所瞩目，被国际舆论常年聚焦。此外，中国特色的社会主义道路既不同于欧美的资本主义道路，又不同于前苏联的社会主义道路，世界对中国的理解尚需时日。加之冷战残余意识形态的隔阂，影响了西方政治力量和媒体对中国的正确观察，以致在国际舆论中我国的形象与实际严重不符。种种背景赋予开拓中国公共外交事业的机遇并强化了公共外交的迫切性。

中国的公共外交是本着求同存异的和谐理念，以促进国与国之间相互了解为目标开展对外友好交流的活动，与有的国家在公共外交中以扬己贬他的手段来推销自己的价值观，动辄干涉他国内政的做法有

着本质的区别。

关于“公共外交”概念的界定，中外学者见仁见智。从不同角度对公共外交进行分类解读，则有助于我们加深对公共外交的认知。“公共外交”概念引进中国的时间并不长，但中国公共外交的实践却是渊源已久。韩国公共外交大使马宁三曾说，公共外交实际上是中国入创立的，早在春秋时期，《孙子兵法》就指出最高明的策略是“不战而屈人之兵”，这实际上就用公共外交的方法来求得战争的胜利。

新中国从成立开始，就非常重视政府外交与人民外交或民间外交的结合，1949年新中国一成立，“人民外交”就几乎同时开始了运行，那年成立了由周恩来总理创立并担任会长的人民外交学会。1957年，周恩来总理曾经对中国的整体外交有过界定，即“中国的外交是官方的、半官方的和民间的三者结合起来的外交”，实质上，这其中不仅包含了以后才流行的“公共外交”，其内涵还大大超出了外国最初以对外宣传为主要内容的公共外交。如果不是由于50年代直至70年代末，我国没有条件开放以及汉语流通不普遍，“人民外交”也许会早于“公共外交”流行开来。

“民间外交”也是新中国成立以来事实上在开展的官民结合的对外交流方式，多数情况下，民间外交是“民间对民间”的，如友好城市间的交流、经济界之间的交流。我国的民间外交在各历史时期都发挥了不可代替的重要作用，比如在1972年中日建交之前，中日的民间外交对于中日新闻、贸易的往来，中日间政治信息的传递，以及为建交的准备等诸多方面都做出了重要贡献。“乒乓外交”为中美建交的贡献更是众所周知。随着中国在世界舞台重要性的提高，中国的民间外交也正处于更加蓬勃的发展态势，并且还增加了许多崭新的内容。我国民间外交的发展和当代公共外交的内涵有大量的交集，也可以认为民间外交是公共外交的重要组成部分。

政府和本国公众关于国情和政策经常性的沟通是扩大本国公共外交力量、提升公共外交质量必不可少的基础和条件。公众，尤其是有机会参与国际交往的公众，只有充分了解国际形势和本国的国情、外

交政策，才能有效地参与到公共外交中来，并发挥积极的作用。在中国公共外交的发展中，政府与本国公众的沟通十分密切。为推动政府与公众之间的沟通，让公众更为全面地了解国家的外交政策，中国外交部组织经常性的新闻发布会，设置了公共外交专职部门和中国公共外交协会。而在公众向政府的沟通方面，除了大学、研究所和其他智囊机构经常向政府提供形势分析和建议外，大众媒体表达的民意，包括广大网民对国际形势的评议等都对中国的外交决策、政策制定有参考价值。本国政府和本国公众的各种形式的沟通，包括公共外交知识的普及虽然是十分必要的，但本国公众并不属于公共外交的对象，对于港澳台公众的交流也不属于公共外交的范畴。海外的华人华侨则是沟通两国的“天然的”和“双向的”公共外交的桥梁。

在当今世界，随着经济全球化和世界多极化的发展，国际交往中参与主体和参与方式的多元化是一大趋势，大量新的公共外交形式不断涌现，其形式有时是多边的和多元的；在“全球经济论坛”、“博鳌论坛”及世界银行的论坛等各种国际性论坛中也是这样，与会者既有多国官方人士，又有多国民间机构和个人，所提供的公共外交机会也是非常多样化的。

“公共外交”的外延十分宽泛，所以媒体在对之进行报道的时候往往按其活动内容、参与主体而冠以各种名称。如“体育外交”、“文化外交”、“议会外交”、“政党外交”、“媒体外交”、“网络外交”和“二轨外交”等。这些公共外交活动中，一类是面对外国公众的活动，如在外国举办的“文化周”；一类是面对小范围的双边或多边活动。此外，还有大量的国际学术会议、项目谈判等。虽然并不能都归于公共外交活动的专题活动，但在这些活动过程中，也间接表达了本国某一方面的国情和政策，所以也带有公共外交的性质。

目前中国政府的众多部门承担的公共外交活动就其内容的多样性和影响力而言都超过了公众组织承担的公共外交。这些部门包括对外宣传、新闻出版、广播影视、文化等方方面面的主管机构；不仅如此，广而言之，凡设有新闻发言人的机构都得虑及公共外交的使

命——向世界说明中国。包括各地地方政府及各职能部门、媒体（包括网络机构）、民主党派、大学、企业、文化团体、教会等在内，他们所设计和实施的公共外交活动正处于蓬勃发展的新阶段。

北京奥运会和上海世博会是近年中国在国家层面举行的标志性公共外交活动；从2004年至今，中国教育部和国家汉办在105个国家和地区建立了358所教授汉语和传播这个文化的孔子学院；2010年年初，中国首个专门研究与讨论公共外交问题的杂志《公共外交季刊》在全国政协外事委员会的支持下创刊，注册于国家外文局，受到了广泛欢迎；中国外交部在2010年5月成立了公共外交办公室；2011年以来，上海、天津、广东、南京、杭州、西宁、珠海、温州、惠州、青田、佛山和扬州等省市地县相继成立了十几个公共外交协会；几年来，以公共外交为主题的国内和国际研讨会也十分活跃。

本书是应中国（海南）改革发展研究院邀请的命题之作。在我国，政府的有关部门和一些民间团体、社会组织会有自己的关于公共外交的规划。但是，在各国几乎一样，由于参与公共外交的机构和资源极为广泛，我们尚没有发现哪个国家的公共外交战略能全面涵盖公共外交所涉及的各个领域。对我们而言，“战略”这个命题过于沉重和广大，不仅涉及众多政府部门、各种机构和民间团体，而且和国家发展、世界形势变化随时相关，经我们再三讨论，将此书的内容中心落在公共外交的理念和路径之上，得到了中国（海南）改革发展研究院的首肯。此书出版之时正值我国公共外交活动方兴未艾之际，各种新的见解和实践经验正在不断涌现，这些新观点和新现象只能待再版时吸收修正。我们期盼此书能为参与公共外交的各方面人士提供一些参考，我们也诚心等待各位读者的指正。

最后，我们对中国（海南）改革发展研究院策划和倾力于这套丛书的精神表示钦佩，对邀请我们加盟的盛意表示感谢。

赵启正

2013年11月

第一章 中国开拓公共外交的重要意义

【提要】 时代要求中国大力开拓公共外交。公共外交的基本任务之一，就是优化国家的国际舆论环境。我们倡导一种新型的公共外交，提倡兼顾对方利益，强调相互理解、相互尊重，建构求同存异的全球对话网络。公共外交是一个了不起的跨文化交流大工程。有效开展公共外交，需要从政府和公众两个层面做出努力。

进入 21 世纪以来，经济全球化时代、政治多极化、新媒体传播，共同成为时代的标签，形成国际交往的大背景。改革开放 30 余年来的中国，随着国家实力的不断提升，在世界舞台上扮演着越来越重要的角色。无论从中国发展的内外部环境，还是对世界的影响来说，中国加强公共外交都是必然的选择。

相较于政府外交，我国的公共外交尚在起步阶段，但其发展潜力很大，空间更广。认识中国开拓公共外交的重要意义，需要客观全面地认识公共外交发展的国际环境和内在需求。

第一节 何谓“公共外交”

新兴的公共外交^①和传统意义上的政府外交都是一个国家整体外交的重要组成部分。参与公共外交的各方以各种适当的方式向外国公众表达本国国情，说明本国政策，解释外国对本国的不解之处，同时在国际交流中了解对方的有关观点，从而起到增强本国的文化吸引力和政治影响力、改善国际舆论环境、进而影响外国政府对本国的政策、维护国家利益的作用。公共外交的行为主体包括政府、民间组织、社会团体、社会精英和广大公众等多个层面。其中，政府是主导，民间组织、社会团体和社会精英是中坚，广大公众是基础。

虽然不同国家、不同学者对公共外交的界定有所不同，但是有三点是共同的：由政府主导；以外国公众为对象；以提高本国形象为目的。对公共外交的理解存在差异是合乎情理的，因为国家属性和国际环境不同，公共外交的具体目标就有差异，对于不同的对象国国家，在不同时代，其范畴和重点总是变化的。

在经济全球化和信息化的时代，政府应当越加重视公众为国家总体外交和世界和谐与合作做贡献的潜力，从而应当支持公众参与公共外交的积极性。从这个意义上说，界定公共外交的范畴不妨宽泛些。可以认为，在国家交往活动中，只要有公众参与的国际交往就属于公共外交的范畴。具体说来，其类型可以有“一国政府对另国公众”、“一国公众对另国政府”、“一国公众对另国公众”（见图1）。

通过这个定义图，可以更加清晰地知道公共外交的范畴及其与政府外交的关系。“公共外交”指的是“政府外交”以外的各种对外交流方式，包括官方与民间的各种双向交流。这里的“公众”既包括非政府部门的机构和组织，如媒体、大学、研究所、智囊机构、各种民

^① Public Diplomacy，又译作“公众外交”。