



把握全球化时代公共外交的规律

作者：赵可金 发布时间：2010-03-08 11:08:55 已经被浏览1330次

【内容提要】作为全球化时代兴起的一种新外交形态，尽管在实践中不同国家形成了不同的公共外交模式，但任何国家在实施公共外交时，都必须遵循一般的运作规律。从内涵上来说，公共外交是一种公众取向的双向交流过程；从目标上来说，公共外交具有知名度、美誉度和认同度的不同层次规定；从战略上来说，公共外交是一种目标细分的针对性极强的外交作业；从组织组织上来说，公共外交是一种具有协同性的政治支援体系。任何一个国家在开展公共外交的时候，都必须把握公共外交的内在规律，并与本国的外交实际结合起来，开创具有本国特点的公共外交。

【关键词】全球化 公共外交 外交规律

【作者简介】赵可金，男，山东省人，现为清华大学国际问题研究所副教授、中美关系研究中心副主任，主要研究外交学、中美关系、政治营销与传播。联系地址：北京市海淀区清华大学胜因院27号，100084。

电子信箱：kejinzhao@mail.tsinghua.edu.cn

公共外交是随着全球媒体的兴起和全球公民社会在现代外交中的地位上升而逐渐出现的一种新外交形态。在全球化时代，不同国家在公共外交上的理念和做法差异很大，存在着众多公共外交的实践模式，比如美国的战略模式、欧洲国家的文化外交模式、日本的经贸外交模式、以色列的族裔外交模式、伊朗和沙特等国家的宗教外交模式和中国的人民外交模式等等。一般而言，每一个国家都可以从自身实际出发，从国家目标和利益出发确定独特的公共外交模式。尽管如此，不同国家在推行公共外交时也必须遵循一些基本规律，任何国家都不能违背这些规律。这是由全球化和信息化发展的客观趋势所决定的。

一、公共外交是一种公众取向的双向交流过程

公共外交是一国政府开展的针对国际公众的外交活动，外交的对象是海外公众。现有的国家法并没有对一国政府与另一国公众的关系作出法理界定，而是赋予政府以代理公众事务的合法权力，公众也不大情愿在外交事务上卷入过多。因此，一国政府在实施公共外交的时候，缺乏公共权力的合法性基础，只能采取非权力的手段进行，比如市场经济手段、社会文化手段和公共舆论手段等，这些手段都把一国政府放在与对方国公众同等的地位，进行平等的对话和沟通，不能利用政府外交特许地位和相关特权开展外交活动。

公共外交的此种非权力手段的特征，对传统外交的理念造成了一定的冲击，要求一个国家的政府在外交理念上作出相应的调整。具体来说，此种调整包括以下三个方面。

一是公共外交的对象是对方国家的公众，在采取非权力手段开展外交活动的时候就必须遵守对方国家的法律和制度，尊重对方国的管理惯例。当一个国家的外交官走出使领馆而进入公众中间的时候，在理论上享有外交特权，受到国家法和外交关系国际公约的保护，但却不能利用此种地位作为开展公众外交的工具，不能强求对方国家政府提供相关的便利条件。一旦发生此种状况，从法律上就会造成干涉一国内政的后果。因此，当一国政府开展公共外交的时候，就必须调整传统外交的理念，放下作为主权国家代表者或者外交官的身份，以一个普通公民的身份去实施公共外交业务，在接受东道国法律和制度约束的前提下，通过公关活动、媒体联络以及文化交流渠道与公众进行广泛而深入的交往，进而实现公共外交的目标和使命。

二是公共外交是一种公众取向，从公众认同结构中确立公共外交的理念及其行动路线图。与传统外交注重从国家利益出发设定外交理念和行动路线不同的是，公共外交是一种消费者导向（consumer oriented）或者市场导向（market oriented），不是从自身出发强加给对方国公众某种形象，而是在准确描述公众舆论的基础上，从公众那里获取理念选择的坐标。比如英国在确定其公共外交理念的时候，首先考察了英国在海外面临的“老大帝国”形象问题，然后确立了“创意英国”和“重塑不列颠”的理念，就是公众取向的典型例证。同时，公众在其现实性上是多样化的，不同区隔中的公众对同一国家的认知、偏好和认同是存在差异的，公共外交的公众取向并不是抽象的，而是对公众进行区隔和细分，依照常态分布曲线，可以将公众对某一个国家的态度划分为五类：（1）亲我公众；（2）态度倾向友好的公众；（3）中间游离公众；（4）态度倾向反对公众；（5）敌视的公众。对于不同区隔下的公众，公共外交往往采取不同的行动路线，比如对于第一类与第二类公众，只能发挥强化效果（reinforcement effect），鼓励他们坚定立场继续支持。对于第三类公众的游离分子，公共外交往往发挥催化效果（activation effect），引发动机，促动隐藏的兴趣，促使他们投入我方阵营；而对于第四类公众，公共外交只能希望发挥改变效果（conversion effect），期待他们能阵前起义，反正来归，不过希望不大；而对于第五类公众，可以归入“黑五类”，是冥顽不灵的一帮，公共外交对他们根本不起作用。

三是公共外交必须是双向交流，是一个寻求共识的过程。公共外交和宣传不同，现代政治宣传的一个重要特征就是信息的单向控制，信息的流动一般是首先经过宣传者的加工后，再向受众方向流动。同时，在实施宣传过程中，宣传者还对政治信息进行严格控制，根据政治目的需要对信息的开放程度进行限制。此种信息流动规律在工业社会分工十分细致，社会成员没有能力掌握信息的时代是发挥作用的。但是，随着大众传媒的兴起和一系列信息传播渠道的确立，打破了宣传者对政治信息一手遮天的格局。广大公众完全可以通过大众传媒、互联网、电子邮件和手机短信获得必要的信息，而且在速度上更加快捷，更加深入和完整，在公众外交者和受众之间长期存在的不对称格局被打破。此种变化直接决定公共外交实施者在影响受众的时候再也无法实行单向控制的战略，必须把自己和受众放在平等的位置，通过

二、知名度、美誉度和认同度是公共外交的核心追求

作为一种具有远大前途和强劲生命力的外交形态,公共外交追求的目标是复杂的和多层次的。有人认为,公共外交就是信息化时代塑造一个国家软实力优势的重要手段,是塑造国家形象的战略规划。此种看法是片面的,塑造国家形象和谋求软实力优势仅仅是公共外交的一个目标,而且是一个长远目标,公共外交更重要的是追求近期目标和中期目标。

知晓度或者知名度是公共外交首先追求的目标,也是实现其他目标的前提和基础。公众外交实施者的第一项工作就是要提高外国受众对本国的知晓度,也就是外国受众对本国知晓和了解的程度。没有必要的认知度、知晓度,就谈不上喜欢不喜欢,满意不满意。知名度有两个向度,一个是广度,一个是深度。广度是一个空间概念,它主要指知晓本国的外国公众的数量和分布范围。深度是外国公众对本国了解的程度,需要时间的累积,无法一蹴而就。在当今这个信息爆炸和受众注意力分散的时代,公众外交实施者就必须首先促使广大的外国公众对本国产生持久的兴趣,具有进一步了解的意愿。因此,一国需要发展有吸引力的文化教育交流项目,发展本国的对外信息传播渠道,将有吸引力的信息传播给外国受众。如果一国自身的传播能力还受到局限,公众外交实施者还需要借助国际主流传媒传播信息,以扩大信息传播的广度和深度。

美誉度也是公共外交追求的重要目标。海外公众对某一个国家信息的接受是具有选择性的,往往对自己感兴趣的信息才会引起注意,而且这些信息往往对形成自己的偏好具有十分重要的影响。在这一关系格局中,一个国家政府能够做的就是尽量筛选能够展示最有利于形成海外公众积极偏好的信息提供给他们。大众传媒的发展为国际信息传播提供了一个开放的国际舆论平台,在这一平台上,时间是有限的和稀缺的,除了大众传媒的议程设置所决定的信息筛选之外,一国政府也可以通过购买政治广告时间或者制造新闻事件提供自己希望传播的信息。相比之下,制造新闻事件要比政治广告更有利于提高一个国家的国际美誉度。因为政治广告具有一个根本的缺陷,那就是无论广告制作者如何表白,在公众看来都不免有“王婆买瓜,自卖自夸”的嫌疑,公众在接受政治广告信息的时候总会在内心深处有所保留。相比之下,媒体在新闻中对于候选人的报道在受众看来更加可信,特别是那些没有经过技术上剪辑处理的现场直播,比经过制作的人造新闻要来得真实得多。无论是一国政府领导人或者外交官接受媒体采访,还是导演新闻事件,都属于媒体外交的范畴。公共外交部门需要选拔一批媒体顾问(media consultants)和抬轿博士(spinner)就成为公共外交团队中不可缺少的成员,专门指定媒体策略,有组织的驾驭一波波的新闻浪潮(riding the wave),在强大的视听冲击波中引导公众形成所希望的偏好。当然,一个国家在国际社会的美誉度,更主要的依赖于其外交政策和外交行为,只要一国的外交政策及其行为得到国际社会的交口称赞,该国的美誉度自然就建立起来。只不过在大多数情况下,一个国家出于国家利益的考虑,并不能完全做到心底无私,故而退而求诸媒体外交的努力。

认同度是公共外交追求的理想目标。相比知名度和美誉度,认同度是公共外交的最高追求。认同度是指国际公众对一个国家身份和形象认同的程度,意味着公众对某一国的价值原则、组织体制、制度规范和国家行为给予支持肯定并赞赏的态度。一个国家获得其他国家公众认同主要取决于其所创造的文化和文明。比如法国灿烂的人文文化、英国百年帝国积累的英语优势以及美国强大的综合国力,令每一个接受到的民众都会折服,自然而然地就会产生强烈的认同。从获得公众认同的资源基础来看,国际认同度的形成需要长时间的积累,需要在教育文化交流中进行反复检验,一般是通过文化外交来完成的。只有提升到认同度的高度,才能谈得上公共外交在谋求确立软实力优势,构建国际形象的知名品牌。

三、公众外交是一种目标细分的精细化外交作业

一国外交政策的实现需要外国政府实行本国希望实行的政策。但在实践中,外国政府出于各种各样的原因常常执行与本国希望相背的政策。造成这种情况的原因至少可以被归纳为三类:一是外国政府由于其制度和意识形态不同,而执行与本国意愿相背或相反的政策;二是外国政府因为有公众的支持而可以坚持执行与本国意愿相背或相反的政策;三是由于外国公众中存在着的针对本国的普遍误解或敌意而导致政府实行本国所不希望实行的政策。

因此,为促进本国外交政策的实现,公众外交担负的任务可以分为:(一)消解外国公众对其国家制度和价值体系的认同,增强其对本国制度和价值体系的认知与认同。(二)消解外国公众对其政府或国内团体实行与本国愿望相背的政策的支持,增强外国公众对其政府或国内团体实行与本国愿望相一致的政策的支持。在具体的政策方面,一国政府的特定政策在国内都会有支持者和反对者。公众外交就是要在外国民众中塑造更强大的民意,通过设定政策议程和在决策过程施加影响,来推动其政府实行本国希望实行的政策,牵制其政府实行与本国愿望相背的政策。(三)消除外国公众对本国的误解或敌意,增进其对本国的理解和好感。由于各种各样的原因,一国民众对外国的态度往往受消极成见的影响,对外国产生误解以至敌意。消极的民意自然无助于其政府推行明智的外交政策。因此,对于任何一个国家而言,如果其外交政策要寻求和其他国家的合作,消极外国民众中对本国的这些误解以至敌意是必不可少的工作。

从公众外交的作用出发,我们可以进一步将其分为争夺型公众外交与合作型公众外交两类。争夺型公众外交是要和外国政府争夺其国民的民心,其最高目标是要颠覆对方国家的政权,其最低目标是要改变对方国家的特定政策。争夺型公众外交的作用本质上是要控制对方国家的民意,达到或者颠覆其政权,或者改变其政策的目的。这自然会招致反对这种外部影响和控制的外国政府或民众的反弹或抵制。合作型公众外交不试图控制对方国家的民意,而是力图通过公众外交活动来增进对方国家民众对本国的了解,通过增信释疑来为国际合作创造有利的民意基础。

在冷战时期,美苏之间的公众外交以争夺型公众外交为主,辅之以合作型公众外交。前者力图实现对方政权的和平演变,后者旨在维持双方之间现时的和平关系。前苏联东欧国家政权的垮台在一定程度上是西方公众外交成功的结果。冷战之后,西方国家对实行不同制度的非西方国家的公众外交同样包含了争夺型公众外交和合作性公众外交的两个部分。

三、构建政治支援体系是公共外交的必要条件

公共外交是以海外公众为对象的外交活动。诚然,作为一种外交形态,公共外交也不能脱离政府设定的轨道。但是,公共外交更多是通过国际公众之间的交往,更多地通过非政府组织、利益集团和社会团体等组织出面实施。公共外交的这一特点要求政府打破包办外交的传统思维定势,通过创新制度形式来吸纳非政府部门参与公共外交,并鼓励它们拓展外交思路,担当公共外交主力军角色。因此,政府不能包办公共外交,而更多通过授权和委托的方式,放手发动非政府组织、利益集团或者普通民众广泛参与,形成全民外交的大格局。

构建全民外交的大格局,最关键的是要构建公共外交的全国政治支援体系,将一切有利于推动民间交流的资源集中起来,使之成为公

共外交项目的可靠依托。为此，任何国家要想开展公共外交，都必须通过体制改革，将非外交机构的涉外政府部门、地方政府的外事机构、人民团体的外事机构、从事对外经贸文化交流的社会机构以及民间知名人士用一定的机制整合起来，建立对公共外交的“政治支援网络”，为公共外交工作提供物质、信息、人员等方面的支持和保证。特别是在信息方面，加强全国各部门和各行业的信息沟通，对于一些相近的社会资源合并起来，化零为整，增强对公众的影响力。比如中国驻美国大使馆经常举办中国文化表演，邀请中外宾客共同欣赏，有一次著名华裔社会知名人士陈香梅女士在欣赏北京青年女子民乐团的演奏后，赞不绝口。认为这些艺术家是中国的“音乐大使”，对于沟通中美友好关系的发展帮助很大。其实，就是这样一个小小的周末演出，还是得到了文化部对外文化联络局的支持，北京市文化局、北京市归国华侨联合会和北京市对外文化交流公司的协助。因此，最大限度地发动国内资源，建立资源开发的“国内政治支援网络”是公共外交工作取得成功的重要保障。

就公共外交而言，民间组织和公众是台前的主角，政府和外交官更多是在幕后扮演主导角色。在多数情况下，借助于其他社会力量与海外公众交往要比政府直接出面和外交官亲自操作更有助于实现目的。不少国家开展公共外交都尽量保持一副“民间面孔”，比如以色列、日本、沙特、印度、挪威、加拿大等。开展公共外交尽量不要以政府的名义开展，甚至跨国公司也不便于直接出面，应该尽量聘请东道国的公关公司或者其他代理人出面运作，可以采取项目运作的机制：由负责公共外交的部门根据外交关系发展的需要按年度确定项目议题，通过项目招标的方式发包给基层部门或者社会组织按照市场的机制或者社会规则进行运作。政府和公司采取“整体发包”的方式，将有关的公共外交问题及其目标通过市场运作的手段，整体发包给公关公司或者代理人，由他们出面进行运作。由于国家形象不仅仅是政府形象，并且形象形成的内在规律决定了民众不大接受政府的运作方式，政府只能在幕后运作，仅仅负责提供舞台，大的空间还是依赖社会力量开拓。以民间机构或者社会组织的身份出面运作的的好处，一方面可以令受众产生一种平等感和安全感，另一方面可以避免因为个别政府领导人出于自身的利益需求而扭曲公共外交的目标。如此方式塑造的国家形象，对国际公众的影响更有利，更持久。

本文为全国政协杂志《公共外交季刊》创刊论文。

编辑/林鹏飞

[\[回到顶部\]](#)

您是第0712381位访问者 | [联系我们](#) | [收藏本站](#) | [设为首页](#)

版权所有©2008-2015 Center for US-China Relations 中美关系研究中心

电话：010-62794360 | 传真：010-62794332 | 京ICP备13010114