

公共外交

——中国外交变革的重要一环

吴白乙

内容提要 在经济全球化、国际关系社会化两大趋势的作用下,“公共外交”这一外交新概念、新形式正在成为当代外交实践的鲜明特征之一,甚至更多地被视为对外“软实力”的重要组成部分,并逐步进入各国外交政策的顶层设计。作为新兴大国,中国外交只有通过制度改革与创新,才能不断释放自身的潜力,消除前进中的阻力,获得更多更大的外部发展机遇和空间。中国应转变国家中心主义的传统思维,构建和传播具有中国价值观特色的国际公共关系理念,优化公共外交议程目标、力量布局 and 工具手段,进而提升中国公共外交水平。

关键词 中国外交 公共外交

对于绝大多数中国人来说,“公共外交”仍然是一个相当陌生的术语。在传统意义上,外交是一个国家以和平手段对外行使主权的活动,通常指由国家元首、政府首脑、外交部长和外交机关代表国家进行的对外交往活动,体现于基本的对等身份和对应安排以显示其严肃性、合法性。^①然而,自20世纪50年代西方国际关系学界提出“公共外交”这一创新概念以来,各国政府经过多年的实践,对外国公众态度给自身对外政策形成和实施所带来的影响愈加重视,开发进而引导其他国家舆论,营造有利于己的外部形象逐步进入外交政策的顶层设计。“公共外交”不仅已经成为当代国际关系的一个显性元素,甚至被普遍地承认是一国“软实力”不可

* 吴白乙:中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员。(邮编:100007)

① 张历历:《外交决策》,世界知识出版社2007年版,第38—39页。

或缺的组成部分。近年来,世界格局正在发生深刻的变化,以中国为代表的一批新兴国家在经济领域迅速崛起,其地区乃至全球作用日益显现。然而,新兴国家要真正跻身于国际体系的核心,改变西方发达国家垄断主导的局面将是一个长期的艰巨任务,还需要具备能够为改造国际治理体系提供更具先进性、公平性和广泛感召力的公共产品等综合能力,需要有效运用国际公共产品的外交技巧和相应的制度、组织和人才。本文主要讨论公共外交的基本属性、公共外交在中国外交变革中的基础地位、提升中国公共外交的现实路径等三个问题。

一、什么是具有中国特色的“公共外交”?

公共外交(public diplomacy)是指一国政府对国外民众使用文化、经济、政治和社会交往等多种组织方式,说明本国国情和本国政策,用以改进或增强政府间外交活动的民意基础。公共外交与传统的对外宣传、“文化外交”最大的不同之处在于,其行为主体虽然包括政府外交部门,但更多的是非政府组织,如民间团体、大学、研究机构、媒体、宗教组织,以及国内外有影响的人士。在政府的有效组织和协调之下,上述社会力量借助各自的国际交往舞台,以不同角度和专业语言向境外的特定对象传导本国的利益和政策理性。^①公共外交也有别于“民间外交”,后者虽具有改善和沟通民意的功能,但一般限于某一特定的领域,如书法、茶道、民俗、儿童和妇女交流活动、残障人士的互访等,可以对外输出有利于国家整体形象的信息,却不是专门针对某一外交问题,也不带有鲜明的时效性。综上所述,公共外交的特点一是其官方的组织背景,二是主要由非官方的力量参与实施,三是带有为国家政策游说、改善境外舆论环境的鲜明色彩。

长期以来,中国的公共外交发育不足,主要有三个方面的原因:

1. 历史条件。众所周知,新中国诞生于20世纪冷战兴起的时代,外交局面从一开始就受制于东西方两大阵营的对峙。尽管在毛泽东、周恩来等第一代领导人的指挥和部署下,新中国外交曾经在对外宣传、文化交流和民间往来等多个层面做出过浓墨重彩的业绩,但总体来说,当时的实践不可避免地受到国内外条件的局限,新中国有限的公共外交活动在发生地域上表现为国内多于国外,社会主义阵营内多于周边国家,第三世界多于西方国家;在形式上表现为双边大于多边;在对象上则是友好人士多于反对者,精英群体多于普通民众。

2. 观念因素。首先,在很长的一个时期里,公共外交并没有作为一个清晰的理论概念进入中国外交的战略规划之中。虽然几代外交决策者曾十分强调并有效运用过“人民外交”思想,但是“以民促官”主要被视为一种打开国家间建交大门的

^① 赵启正:《由民间外交到公共外交》,《外交评论》2009年第5期,第2页。

途径,服务于突破官方关系隔绝的现实目标,而并未成为外交全程中的重要组成部分(至少在前50年中的多数情况下如此)。这一思想的实质仍然是国家中心主义的权力政治思维,而当代中国外交所遭遇的挑战则更多地来自对象国家的内部社会;^①其次,改革开放以来,以现实主义思维占据主导地位的中国外交一直注重地缘政治失衡、局部战争与冲突、促进对外贸易和在华投资等实际损益,固守“只做不说”,“不争论,不出头”等特定历史背景下出台的外交学说,公共外交的研究和实践未能与时俱进地得到重视和发展,逐渐造成中国对外话语权的严重缺失,我们在国际上做了的好事、实事、大事不仅没有昭告天下,甚至还被某些外界舆论所曲解、贬低和中伤;^②再次,“君子讷于言”等深层次传统文化心理使中国外交长期以来形成含蓄内敛的行事风格。但事物都是辩证的,对于公共外交意识在中国的生长,其惰性的影响可能大于积极的作用。

3. 制度工具。外交工作说到底是在做人的工作,而公共外交的独特之处是以非职业外交人员为主去做境外公众的工作,这就需要在制度上为这类人群和此种工作做出有效的衔接与安排,提供灵活多样的组织协调服务,更应该为之创造一种宽松的政治环境。长期以来,中国外交一直实行高度的集中管理,“外交大权在中央”,“外事无小事”,这些原则在国际化程度较低的年代里无疑被实践证明是正确和有效的,有助于对外关系大局的稳定和外交工作的高效。然而,这也必然导致了另一种偏向,即国际问题研究和涉外工作的人才也高度地“被集中”在少数部门和单位,^③其对外交往的主动性也受到高度“被计划”的影响而无法充分发挥出来。而即使在这部分机构和人群中,公共外交也没有得到政策上的鼓励和确认,而是流于一般的、被动式的任务操作,缺乏系统性成效评估。在社会和公众层面,更由此造成与外部世界人际交流十分有限,严格意义上的非政府组织、民间团体、杰出的社会活动家储备不足,对外交流媒体数量很少,影响力较低,也缺少像诺贝尔奖、达沃斯世界经济论坛等具有国际影响和知名度的政策工具。

如此说来,中国公共外交的发展之路漫长而艰难似乎显而易见,但这并不足以否定其未来潜力。从这一领域的国际竞争水平来看,公共外交即使在西方发达国家也仍未完成其理论定型,其观念界限、功效定位和工具形式还处于争论之中,国际关系理论界尚未完全接受此一“另类思考”进入其“大雅之堂”。这一状况无疑为中国学界针对自身的发展规律、现实条件和国际化途径,创立既具有民族特色,又兼备新兴大国共性的公共外交理论提供了良好的契机;从实现公共外交的资源禀赋的角度来看,作为30多年来持续快速发展的最大新兴经济体,中国已经初步

① 庞中英:《全球化、社会变化与中国外交》,《世界经济与政治》2006年第2期,第12页。

② 薄旭:《中国制造,一个了不起的故事》,《世界知识》2010年第1期,第17页。

③ 林甦:《中国对外政策公共讨论的空间及影响》,郝雨凡、林甦主编:《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第173页。

具备了实施公共外交的社会资源、人力资源、产业基础和国际交流渠道;就外交格局而言,由于长期奉行全方位和平自主外交方针,以及中国在全球、地区和双边事务中实际地位的上升,公共外交的外延正在不断扩大。正如外交部副部长傅莹所感受的那样,“中国的声音在国际上(从未)有这么多人认真聆听,推动中国与外部世界的关系(从未)有今天这般广阔的空间”;^①最后,也最为重要的是,集中程度较高的外交管理体制毕竟有助于保证公共外交所必需的内部协同性和政治支援到位。一旦这些潜力得到有效地调动和发挥,中国公共外交的局面就有望得到转变。

那么,未来的中国公共外交应具有哪些特色呢?以笔者之粗浅之见,主要体现在以下几个方面:

第一是思想先进。公共外交的实质在于对外传播本国的核心价值观和国际政策理念,先进的思想是民族自信自立的前提,也是公共外交的坚强后盾。60多年来,中国外交思想数度调整变革,最终沉淀下来的是一组值得系统阐述和光大的先进理念,“和而不同”、“求同存异”的和谐共处观,“合作共赢”、“予取平衡”的包容发展观,“搁置争议、共同开发”和“互利互让,协商解决”的矛盾处置观,“睦邻、富邻、安邻”的周边关系观,“平等相待,充分尊重”的小国观等均属此列。开展公共外交,理论应该先行,要特别注重对既有的重要外交思想及其实践案例进行认真清理和深度挖掘,增加其对国外受众产生的冲击感、美誉度和感召力。例如,邓小平关于“一国两制”的政治设想,以及中英解决香港问题的基本经验堪称当代国际关系中妥善解决历史遗留问题的典范,对于至今依然困扰世界上许多国家的内外矛盾、治理纠纷来说仍具有很强的指导意义。

第二是设计高远。公共外交是一种目标细分的针对性极强的作业,同时它又不可能毕其功于一役,每战必胜。因此,公共外交应该与其他外交活动在目的要求和成效评估上有所区别,既要追求时效和在危机情况下的集中式反应,更要讲究日常性“涓滴”效应的累积。危机期间的公关管理和信息输出只是整个公共外交工作的一部分,而重要的是建立平时的基本沟通渠道和人脉关系网络,培育和储备能“主动地说、智慧地说、及时地说”的知识与人才力量。^②此外,未来中国公共外交的布局将渐呈合理。按国别和地区来看,美、欧、日仍然是对中国外交全局影响最大的外部力量;以地缘政治而言,周边国家对中国的关切度最直接、最复杂;从增长潜力来说,国际组织、新兴大国和重要的多边磋商机制可以为中国的公共外交提供更广阔的创新空间。最后,从工具载体来说,中国的公共外交实践者将更多地利用境外媒体发表权威观点,达到事半功倍的效果(目前中国领导人和官员已开始这

① 薄旭:《傅莹:当“软实力”遭遇“硬障碍”》,《世界知识》2010年第4期,第17页。

② 王博:《向世界讲“中国故事”》,《世界知识》2010年第1期,第20页;董关鹏:《大使国家公关新时代》,《世界知识》2010年第4期,第14页。

么做,当然还为数不多)。^①

第三是具有中国文化所特有的谦逊、平和的风格。中国公共外交的基本理念应该是“寻求理解,不强加于人”,它是审时度势、设身处地的务实,更是战略耐心的体现。改革开放30多年来,中国通过博采众长,包括借用外部的制度竞争压力转变为学习型大国,取得了经济持续发展、社会不断进步,外交观念和语汇得到极大丰富,与外部世界打交道的经验和能力也今非昔比。然而,自信不同于狂傲,坚持不等于僵硬,传达不是教训,竞争不代表排斥。在中国的综合实力有所上升的今天,开展公共外交更要讲究耐心和气、动之以情、以理服人、坦诚相见,切忌文不对题,放空炮,说套话,回避批评,生拉硬扯,甚至拿国内的条条框框和语言习惯向国外的公众兜售。^② 公共外交虽不同于文化外交,但更需打牢其文化内涵根基,参与者不仅应该熟悉工作对象的历史、社情和思维方式,还要善于在中外之间构筑人文理解的桥梁。^③ 杨洁篪外长在担任驻美大使期间,其结合“深厚的东方文化底蕴与美国式幽默”的公共外交风格博得美国媒体的广泛赞誉,称他是“有文化”的外交官。^④

二、公共外交在中国外交变革中的地位

21世纪上半叶可能将是在世界历史上几个重要节点发生前所未有变化的时代。首先,尽管目前国际体系尚未到达转型的拐点,国家依然是基本的体系单位,但转型的迹象已经出现。^⑤ 中外研究者一致认为,经济全球化的主导者不是民族国家,而是实力日益壮大的跨国公司。作为世界经济基础部分,跨国经济活动寻求生产、技术、资金和市场等资源要素不断在更大范围内的有效配置,从而一再对国家政策和管理规范提出新的要求乃至造成改革的压力。与此同时,由于无政府状态下全球治理的紧迫性加剧,区域性多边合作进程加快,以欧盟、东盟、非盟、阿盟、

① 新华社:《王岐山在纽约时报撰文谈中欧经济合作》,《新浪网》2010年5月6日。<http://news.sina.com.cn/c/2009-05-06/171017758220.shtml>; 2009年3月23、24和26日,“人民币先生”周小川在中国人民银行网站上连续发表《关于改革国际货币体系的思考》等3篇论文,引发全球性热议。见<http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178>; 2008-2009年,前驻英大使傅莹在处置奥运火炬传递活动受阻、新疆“7·5”事件、中国依法判决英国毒贩阿克毛等外交风波过程中,先后在《泰晤士报》、《星期日电讯报》、《卫报》和BBC等当地主流媒体上撰文或接受专访,及时向英国公众发出“直击人灵魂的声音”,也成就了她的“危机大使”的美誉。参见薄旭:《傅莹:当“软实力”遭遇“硬障碍”》,《世界知识》2010年第4期,第16—17页。

② 颜琳:《文明国家视野下的公共外交:评〈当中国统治世界〉》,《公共外交》(季刊)2010年夏季号,第123—124页;贾庆国:《有效开展公共外交的六个基本条件》,《公共外交》(季刊)2010年夏季号,第4页。

③ 赵启正:《由民间外交到公共外交》,《外交评论》2009年第5期,第3页。

④ 薄旭:《“50后”外交官:中国外交领舞者》,《世界知识》2010年第4期,第20页。

⑤ 秦亚青:《国际体系的延续与变革》,《外交评论》2010年第1期,第6—8页。

上海合作组织、南方共同市场等为代表的一批地区性机制崛起,较之联合国等旧的全球社会组织形式更具解决问题的功能性,其合法性日益增强。此外,全球各地的非政府组织、弱势群体和专业机构也在设定国际议程、倡导国际规范、打造跨国治理网络等方面侵蚀着国家的权威。因此,传统的主权原则松弛化和外交行为多元化已经在全球、地区和公民社会等各个层面展现出来,迫使国家在制定战略和执行政策的过程中必须加以考量。^①

其次,以力量对比为基本标志的国际体系结构正在发生显著变动。冷战终结为全球经济实现空前规模的大交换、大循环、大发展清除了体系藩篱,以发达国家知识、资金、服务等比较优势为主的市场版块、东亚新兴经济体以人力成本和加工技术等比较优势为主的生产版块、中东、非洲和拉美等地的资源供给版块为特征的世界经济格局随之形成。然而,这“三分天下”且高度依存的格局正在面临不断加剧的结构性矛盾与失衡,“一超趋弱,多强易位”的新国际体系有可能在当前全球金融危机之后加速出现。

再次,由于技术现实化及其扩散效应,关乎人类生存和发展的各类非传统安全挑战日益超越传统的地缘政治威胁,成为各国政府和公众的普遍关切,同时也催生以共荣共损、相互妥协、绝对收益、多边合作等为主流价值的新安全观念,即使是强国、大国或传统的军事同盟也不能不正视这一趋势的形成而做出必要的调整。^②

处于这一深刻的历史变动背景之下,服务于实现民族复兴伟业的中国外交所面临的挑战自然是空前复杂和严峻的。60年来中国人民在中国共产党的领导下,艰苦奋斗,历经探索,终于以符合自身国情并兼具世界规范的发展方式取得了西方国家经过数百年才达成的工业化和现代化业绩。然而,超越发展的历史时空并不意味着可以完全超越发展的历史规律。中国发展的深层次矛盾正在逐渐暴露出来,其中包括经济对外部市场、能源、资源、运输航道的严重依赖所导致的安全脆弱性日益明显,公民领事安全事件急剧增加,海外投资的社会责任加重,面对错综复杂的世界发展矛盾,中国已无法独善其身,等等。^③除此之外,中国的不断兴盛也必然招致来自国际体系顶层力量和同级竞争者等多个方向的排斥与制约,各种版本的“威胁论”、“责任论”和“怀疑论”将持续伴随这一历史过程。^④

① [澳]约瑟夫·凯米莱里、[澳]吉米·福尔克:《主权的终结:日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》,李东燕译,杭州:浙江人民出版社2001年版,第4—7页。

② 布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯蒂芬·斯特德曼:《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》,秦亚青等译,北京:世界知识出版社2009年版,第4页。

③ 门洪华、钟飞腾:《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》,《外交评论》2009年第5期,第61—64页。

④ 罗朗·柯恩一达努奇:《世界是不确定的:全球化时代的地缘政治》,吴波龙译,北京:社会科学文献出版社,2009年版,第67—73页。

早在半个世纪前,毛泽东就说过,“中国应当对于人类有较大的贡献”。^① 在邓小平的国际观里,中国对世界的贡献主要是通过实现自身发展和稳定来做出的。他认为,必须站在全人类的高度来看待发展的责任,中国坚持社会主义道路,坚持经济发展了也不搞霸权主义,“做到这两条,我们的路就走对了,就可能对人类有比较大的贡献。”^②然而,中国与全球资本主义体系的关系迄今在经历了“请进来”和“接轨”两个阶段之后,最终进入了“走出去”的新阶段。如今,随着中国经济的壮大,生产资料供应和内部消费需求乃至资金的流向都对全球经济体系产生重大影响,而这一影响对不同国家、不同产业则正负皆有,好坏不一,因此也必然产生相应的政治意义,使中国发展的国际化进程成为一个新的全球政治经济学现象。^③在这样的背景下,我们除了要下大决心、花大气力推进“调结构、保增长、促和谐”等下一步发展目标的实现,继续“把自己的事情办好”之外,还必须正视和解决好来自外部的各种非议和压力,在可能和合理的情况下满足“把外面的事情也办好”这一新的时代要求。^④

承担必要的国际责任,已经是中国作为规模最大、成长最快的发展中国家无法回避的外交课题,也是维持有利于国内建设和发展的国际环境的新生条件之一,最终也是我们自强于世界民族之林的题中之义。^⑤ 承担国际责任,除了对外提供物质援助和公共管理资金外,更重要的是在国际事务匡扶正义、平抑矛盾、缓解失衡和制止冲突。开展公共外交,在某种意义上也是中国构建公正、平等、互惠、和谐的新型国际关系的具体方式,通过对外传输“和平共处”、“和谐发展”、“全方位合作伙伴”、“强不必霸”等独特理念,介绍中国外交实践中的具体创造,不仅可以逐渐地树立起令人信服的外部形象,也必将在一定程度上改造世界的国际关系格局;^⑥开展公共外交,社会精英是中坚,普通民众是基础,因而还具有发动社会参与外交,让群众理解外交,进一步改善中国外交决策环境,增加决策者临危处置外交难题回旋空间等多重益处,显而易见也将是一项有益于促进国内公共关系的议程;^⑦开展

① 毛泽东:《纪念孙中山先生》,中央文献研究室编:《毛泽东文集》第7卷,北京:人民出版社1999年版,第156页。

② 郭树勇:《从国际主义到新国际主义:马克思主义国际关系思想发展研究》,北京:时事出版社2006年版,第232页;邓小平:《坚持社会主义,坚持和平政策》,中共中央文献编辑委员会编:《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社1993年版,第158页。

③ 郑永年:《中国与全球资本主义:冲突、合作与和平发展》,《国际政治研究》2007年第1期,第4—5页。

④ 张清敏:《六十年来新中国外交布局的发展:对党代会政治报告的文本分析》,《外交评论》2009年第4期,第42页。

⑤ 蔡拓:《国际秩序的转型与塑造》,《外交评论》2009年第4期,第11—13页。

⑥ 张蕴岭:《中国对国际关系与世界发展的新贡献》,《中国与世界观察》2009年第2期,第155—156页。

⑦ 白云真:《新中国外交制度的演变与创新》,《世界经济与政治》2009年第9期,第54页。

公共外交,必将促进外交部门组织管理方式的改革,使其将部分权力平移或下放到政协、人民团体等半官方机构、地方外事部门乃至民间团体。从国家建设的角度看,它代表着管理扁平化这一进步方向,最终是符合政治体制改革基本要求的。^①

综上所述,外部环境变化和中国内生动力两大条件要素都在催生中国向大国化、强国化外交转型。这是不可违背的历史要求,而面对未来的挑战,一个新兴大国只有通过体制改革和制度创新,才能不断释放自身的潜力,消除前进中的阻力,才能获得更多更大的外部发展机遇和空间。正如胡锦涛主席在2009年召开的驻外使节会议上所指出的那样,开展好公共外交是新形势下完善我国外交布局的客观要求,也是中国外交工作的重要开拓方向。因此,将公共外交作为中国外交适应性变革的重要一环,应是当下外交部门、理论研究界和相关机构、团体的广泛共识与必然的任务。^②

三、提升中国公共外交的现实路径

既然开展公共外交是中国在兴盛过程中的一个历史性命题,同时也面临着发展中的某些制度和文化的“瓶颈”,那么要在现有条件下取得一定的突破和改进,其可能的路径是什么呢?笔者的思考和建议有以下几点:

(一)突出对主要外交矛盾的梳理。应该在系统分析和预期的基础上,对中国与外部世界关系的主要摩擦点和潜在冲突加以梳理排序,区分矛盾的个性与共性部分,通过将共性的最大化解释来回应国外受众对个性部分的疑虑和批评。2010年10月,温家宝总理在参加第13次中欧领导人会晤期间,就人民币汇率问题对出席第六届中欧工商峰会的企业家作了精彩的演讲。他首先引用欧盟统计说明,在金融危机的影响下,2009年欧盟的出口整体下降,但对中国出口增长4%,2010年上半年更是增长了42%。然后,他指出从1994年至今,人民币实际有效汇率已升值55%,然而在此期间,中国对美国贸易顺差仍大幅度增加,其中货物贸易是顺差,服务贸易是逆差;加工贸易是顺差,一般贸易是逆差;对美国、欧盟是顺差,对韩国、日本和东盟是逆差。因此,中国与主要贸易伙伴之间的逆差来自贸易结构而不是汇率。他进一步谈到,中国出口企业利润率仅为2%—5%,如果外界要求将人民币升值20%—40%,大量出口企业将倒闭,造成工人失业,农民工返乡,社会很难稳定。2009年,中国对世界经济增长贡献率占50%。中国经济出现危机对世界

① 王逸舟:《全球政治和中国外交:探寻新的视角与解释》,北京:世界知识出版社2003年版,第157、174—178页;陈志敏:《沿海省份与中国对外政策》,郝雨凡、林魁主编:《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第251页;李庆四:《社会组织的外交功能:基于中西互动的考察》,《世界经济与政治》2009年第6期,第73页。

② 赵启正:《由民间外交到公共外交》,《外交评论》2009年第5期,第1页。

绝不是好事。贸易不平衡是全球化条件下的结构性问题,不要把它政治化。^①

(二) 以外部社会为主要工作对象。作为公共外交的重要前提之一,只有研究对方的社会结构,特别是公共权力的分布状况,才能做到有的放矢地开展活动。发达国家的社会关系较为复杂,尽管外交方面的公共政策同样存在公众认知程度较低,“民主赤字”严重的现象,^②但其普选制度和多党制度相对成熟,市民社会和新闻传媒发育充分,互动程度较高。针对于此,中国的公共外交必须有效组织自身的社会力量与西方社会在各个层面“结网而渔”,学会用百姓的故事、百姓的语言和百姓的视角来诠释自己,打动对方,影响舆论。这就需要有关部门善于开发国内研究机构、民间团体和传媒的有效资源,主动扩大让他们“走出去”进行实际演练的机会。此外,中国公共外交还应与时俱进,适应国际公共关系领域发展的新潮流、新规范,学会借用国外的公关公司、专业经纪人和技术顾问等市场资源来“强身”,这些对象“交际范围辐射面较大”,耳目灵通,既可有助于提高我方工作的准确性和有效性,还有助于将中方的需要和立场传递出去。^③还有一点值得提及,分布于世界各地的华人华侨,尤其是已经进入当地主流社会的政治、经济、知识界的杰出人士,同样也是可资利用的公共外交财富。

(三) 加大感情投入。无论是外国政要精英,还是公众百姓,都是社会关系中的一分子,都必然是利益理性与情绪个性的复杂结合体,同时也是公共外交工作网络的对象主体。因此,要取得公共外交的真实成效,就必须掌握理解和尊重对方感情,温润亲和的工作方法。周恩来堪称将东方人文情操与现代公共外交实践完美结合的艺术大师。从关心日本著名乒乓球运动员松崎君代婚后不孕症的治疗,到周到安排外国记者的采访工作,相关的感人事例不胜枚举。2010年11月,国家主席胡锦涛到访葡萄牙时,打破礼宾惯例,在官方欢迎仪式结束后,亲切看望受伤的葡方仪仗骑兵,被当地媒体和民众传为佳话。^④

(四) 改良工具。应着力打造和推广一批中国公共外交的“名牌产品”,以博鳌论坛、21世纪论坛等为代表的大型高级国际对话机制出现固然可喜,但我们还需要进一步解放思想,纠正“小人物”充其量只是政府外交的补充和点缀的陈见,

① 新华社:《温家宝在第六届中欧工商峰会的演讲(全文)》,《中国政府网》2010年10月7日。http://www.gov.cn/jdhd/2010-10/07/content_1716504.htm。

② 高奇琦:《欧盟民主赤字的争论:国家主义与多元主义的二元争论》,《世界经济与政治》2010年第5期,第93—95页。

③ 丁孝文:《我与美国说客交朋友》,载郑言编:《外交纪实》(二),北京:世界知识出版社2007年版,第300页。

④ 孙晶岩:《相聚在五环旗下》,《中国作家网》2008年8月6日。<http://www.chinawriter.com.cn/2008/2008-08-06/36235.html>;张颖:《周恩来晚年外事活动漫忆》,载《光明网》2008年3月6日。http://www.gmw.cn/content/2008-03/06/content_743647.htm。王新红:《胡主席拥抱受伤骑兵传达了什么》,《中国共产党新闻网》2010年11月10日。<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64103/13174880.html>。

采取切实可行的措施支持和推动更多层次的、植根于中外民间和大众传媒当中的双向交流机制。^①其中,需要特别对培育更多由民间智库参与的“二轨”对话机制加以重视。所谓“第二轨道”外交,其性质是非官方却与官方有密切联系,主要在中外从事政策研究的学者和团体之间进行互动交流,具有鲜明的社会体系象征和社会网络建构的意义。它所产生的传递思想信息、孕育行为规范和塑造共同认知的“互构”效应已日益彰显,受到各国政府的普遍重视。^②

(五)有效组织企业参与公共外交。从根本上讲,企业是以追逐利润为根本目标的经济组织,同时也肩负一定的社会责任和伦理关怀功能,而跨国经营的企业,无论是否具有主观意愿,都不可避免地成为国家外部形象的一部分,被打上了一定程度的国家关系烙印。作为国家利益的一部分,外交机构也无法回避和推脱对其施加保护的责任。^③正因如此,跨国经营的中国企业应该成为公共外交主体之一,担当起国家所赋予的使命,并利用企业的资源优势主动营造与当地社会的公共关系。目前,成功“走出去”的中国企业大部分属于国有全资或控股公司,少数私营企业亦属于国内行业的佼佼者,二者均已具备一定的国际视野和文化素养,然而要进一步发挥它们在公共外交中的作用并最终造福于企业,还需要有关部门作出周密的规划安排。此外,应引导和鼓励企业与思想库、研究机构合作,一方面有助于前者的发育、发展,另一方面可以为后者提供培训、咨询等智力支持,还可以催生二者共同拓展公共外交的有机组合。^④

四、结 语

公共外交是一个新生事物,是国家以非传统形式开展对外交往,在国际社会赢得人心的一项系统工程。由于其博取对象主要是外国公众舆论,因此这一过程的主角应是本国社会组织、公众代表和媒体。国家在公共外交中的作用在于制度保障、资源配置和组织动员,而不在于完全取代民众作对外发言。

然而,随着时间的推移,中国内部关系所呈现的“强国家”、“弱社会”形态不仅使国内治理的缺陷逐渐显现,而且也加剧了对外关系的不对称发展。当中国经济高速发展,对外部世界的重要性日益加大的时候,不仅国家的对外政策受到世人的高度关注,而且内政的各方面状况乃至国人的一举一动都容易被外界聚焦甚至放

① 洪朝晖:《乒乓外交中不可忽视的六个“小人物”》,《公共外交》2010年秋季号,第112页。

② 魏玲:《第二轨道进程:清谈、非正式网络与社会化》,《世界经济与政治》2010年第2期,第23—24、28—30页。

③ 欧阳君山:《一家民企开展自觉公共外交的案例观察》,《公共外交》2010年夏季号,第105页;毕玉蓉:《中国海外利益的保护与实现》,《国防》2007年第3期,第7—8页。

④ 陈广猛:《论思想库对中国外交政策的影响》,《外交评论》2010年第1期,第100页。

大。无论是社会分配、人权保障,还是少数民族问题或生态灾难,每每引起外界众议,甚至经过境外媒体“发酵”对其官方政策产生重大影响。对于时常“陷入西方社会草根包围的中国外交,(这)显然是一场不对称而无法赢取的较量,单凭政府力量难以根本扭转被动局面”。^①换言之,经过60年的发展,在国家关系上,新中国外交已经实现了独立和基本平等的目标,然而当下中外之间的外交失衡则更多来自于双方社会力量的不平等,正如有学者指出“中美关系在一定程度上讲是一个国家与一个社会的关系”。^②无论如何,这是中国外交的现实困境。唯有正视现实,及时转变观念,将公共外交置于外交变革的重要地位,改进外交议程的国内关联度,对遂行公共外交的国内资源作出规划、整合、创新,才能培育出推进对外关系的“千手观音”,最终使中国外交在国外的公共关系层面有所“亮剑”。

归根结底,公共外交要回归到“以人为本”的目标上来,因此尤应加重其人文交流的成分,以便将对外输出的所有内容由空泛的理论说教和政策语汇转化为常识和情感的叙事,将中国的国情和经验、价值观念与文化特性等巧妙地传递出去。这无疑是一个渐进的历史过程,公共外交一方面要与时俱进,不断在应变中对目标和技巧加以调整、改进,另一方面则要心态平和,稳扎稳打。在传统的官方外交中,礼遇形式和高调声势实属必要,然而公共外交则不必如此,切忌刻意去制造“面子工程”、“政绩工程”或“轰动效应”,而要追求以小博大,“细雨润物”的方式达到“大”(面积)、“深”(入基层)、“远”(长时间)的功效。^③

经济全球化和信息化正日益造成市民社会的崛起已经是世界现象。与之相应,“草根政治”的上升势头加剧了“精英政治”在各国的衰落,进而造成“目前分散的民族社会的特征越来越相似,各个民族社会之间更加相互联系、相互影响和相互依赖,”^④这是人类社会进步的趋势,也是各国外交面临转型的根本前提之一。世界潮流,浩浩汤汤,顺之者昌,逆之者亡。对于致力于在本世纪实现中华民族伟大复兴这一历史使命的国人而言,公共外交的命题既是新的改革挑战,也是未来实现梦想的重大机遇。以胡锦涛同志为总书记的党中央已经提出了构建和谐世界的重要理念,其成败在很大的意义上系于我们对这一命题的具体解答和行动。

① 庞中英:《全球化、社会变化与中国外交》,《世界经济与政治》2006年第2期,第12—13页;白云真:《新中国外交制度的演变与创新》,《世界经济与政治》2009年第9期,第60—61页。

② 王缉思为《美国市民社会研究》所写的序言,载朱世达主编:《美国市民社会研究》,中国社会科学出版社2005年版,序言,第7页。

③ 赵启正:《由民间外交到公共外交》,《外交评论》2009年第5期,第3页。

④ 庞中英:《全球化、社会变化与中国外交》,《世界经济与政治》2006年第2期,第11页。