

国外对公共外交的探索

唐小松* 王义桅**

胡锦涛主席在第十次驻外使节会议上指出,“维护我国发展的重要战略机遇期,争取和平稳定的国际环境、睦邻友好的周边环境、平等互利的合作环境和客观友善的舆论环境,为全面建设小康社会服务,是当前和今后一个时期我国外交工作的根本任务,也是基本目标”。^[1]这是中国领导人首次将争取“客观友善的舆论环境”与国际环境等并列为中国外交目标。公共外交就是在信息时代争取“客观友善的舆论环境”,服务于中国和平发展的工具。

历史经验证明,外交实践需要贴近变化的世界,以最大限度地增进一国国家利益。随着全球化和信息化社会的深入发展,国与国间的相互依赖、文化全球化、舆论效应等因素与各国外交的联系日益紧密。在此背景下,公共外交(public diplomacy)应运而生。总体而言,公共外交在世界范围内仍处于探索阶段。

一、公共外交旨在为国际互动场创造信任氛围

公共外交是一国政府为提升本国国际形象而开展的直接针对他国公众的公关活动。国家通过传播信息和文化价值观来抬升其利益的做法已早为人关注。数十年前,著名国际关系学者卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)就指出,“与各国利益直接相连的……是在国外采取散播本国意识形态的政策,以及与它们的目标相一致的文化科学交流政策”。^[2]许多国家将提高本国在世界范围的形象和价值观作为国家目标。例如,公共外交已分别

成为伊朗、日本和俄罗斯对外政策中“不可或缺的一线”、“中枢”和“支柱”。^[3]为追求世界影响力,法国正努力公关,力求提高在世界上的声音、传播有特色的价值观。^[4]美国将公共外交视为外交政策中的恒常主题。向世界散播美国价值观和思想,成了美“国务院战略计划”两大支柱之一。^[5]美国认为,开展公共外交是对大众媒体革命的自然适应,是对文化影响政治的呼应。^[6]德国认为,公共外交是对政府间外交的完善和支持。^[7]

公共外交在现代外交中占有重要地位的原因,在于它被视为一种在国外培植信任和理解的有效工具。基于这一认识,发达国家很重视公共外交。例如,通过国际信息和文化交流来增进与其他国家的彼此认识,成为美国“明确而至关重要的目标”。^[8]文化项目是美企图改变国外价值结构的首选。加拿大认为,“保护一个国家的思想和准则的惟一方法是让外界知道它”。加拿大为此投入了各种资源。^[9]德国的原则是向“有学识的群体”讲述价值和准则,使之更好地了解德国。德国公共外交官员希望创立跨越意识形态和文化障碍的网络与对话。费舍尔外长认为,与海外民间社会发展文化关系是今天“德国外交政策的真正难题”。^[10]

不仅发达国家重视公共外交,一些发展中国家同样重视公共外交。伊朗认为,伊能否立足世界取决于能否以公共外交改变世界舆论,开展“文化及文明对话”,有可能改善外部环境。^[11]土耳其把信息外交和文化合作外交,看成评估本国海外形象以及与各国建立深层和稳固关系的重要环节。

* 唐小松:1966年生,国际关系学博士,广东外语外贸大学国际问题研究所、外交学系副教授。

** 王义桅:1971年生,国际关系学博士,复旦大学美国研究中心讲师,复旦大学历史学博士后。

二、公共外交旨在以软外交换取硬目标

由于公共外交注重与国外公众对话和创设友好国际氛围，因此它以升华为一种实现国家利益的战略手段。这种软外交旨在获取一系列硬性目标。例如，美国为巩固一超地位，无所不用其极，包括寄望公共外交换取硬目标。美国务院称，“在信息时代，公共外交作为一种权力战略要素具有很大的价值。”通过教育、媒体、文化等对外交流渠道，可拓展美国国家利益。^[12]鲍威尔国务卿强调，“没有公共外交所促进的相互了解和信任，美国的政府外交就不可能成功地追求自己的战略目标，公共外交的价值在于，它不仅仅着眼于获取特定时限的目标，而且会扩大追求国际事务目标的潜力”。^[13]

公共外交不仅是超级大国获取硬权力的辅助性工具，也是其他国家打造形象的工具。它们深谙自身没有什么可与美相匹的硬权力，只能倚重软权力争抢关键的外交制高点。例如，加拿大尽管硬权力相对薄弱，但却不断利用公共外交显示自身的国际分量。英国将公共外交的重点放在获取海外经济利益上。英国前驻欧盟代表巴特勒指出：“公共外交旨在影响别国舆论，使英国公司获益”。^[14]德国公共外交的职能是：“通过为德国赢得伙伴和朋友，为国际合作铺路”。^[15]印度冀望通过公共外交的辅助作用，实现由地区大国升格为全球大国的梦想。土耳其、伊朗等国期待公共外交直接服务于国内经济发展和综合国力的壮大。政府也感到，文化等公共外交要素有助于改进与世界其他国家的经济、贸易和政治关系，达到支持国家利益的目的。^[16]

三、公共外交被视为赢取安全的工具

公共外交日益成为各国安全政策的补充。传统观点认为，安全目标只能通过军事手段来实现。然而，在利益相互交织、信息盘绕的全球化趋势下，试图通过武力来增加自身安全系数愈益困难。在这种新背景下，安全政策已从狭隘的军事领域拓至经济、社会、文化、通讯等领域。这种变化源自大众传媒革命和舆论分量的加重，引起安全概念的功能和层次发生变化。文化、信息和通讯成为安全领域的战略资产。德国前总统赫尔佐克认为，它们已成为“安全政策必不可少的部分”。^[17]这种基于文化、信息和大众沟通的外交形态相对廉价并易于操作。公共外交是外部侵略来临前的第一道防线，侧重于引导敌对国家的舆论向背和民意，推促政府三思而后行，同时唤起国际同情，对敌对国家施以道义压力。

另一方面，对准备动武的国家而言，尽管公共外交不是武力运用的替代品，但已成为前者的补充。“预先说服”、先礼后兵成为国际安全冲突中的常见现象。

加拿大认为，安全政策的应用越来越明显地“超越了单纯的军事预备状态”，扩展到了文化、信息等其他途径；提倡和平价值观、多边文化主义和民主，可使国家安全和国际稳定受益。^[18]意大利认为，从特定意义而言，公共外交就是预防性外交，是世界和平与稳定的传播手段。^[19]法国认为，公共外交可用于世界反恐斗争。^[20]德国认为，公共外交有可能使激进国家放弃激进政策，逐步融入国际社会。^[21]伊朗认为，通过公共外交推动不同文明间的对话，可降低捍卫国家安全的成本。这一看法得到了印度、土耳其等国的认同。^[22]

美国是最先将公共外交应用于国家安全领域的国家。“9·11”事件后，这一动向更加明显。美国务院制定出“中东伙伴关系”等计划，拟通过媒体传播、留学生交流和文化渗透等渠道，销蚀穆斯林民众对美国的敌意。美国外交政策委员会的一位高官指出：“发动强大的公共外交攻势，对赢得反恐战争的胜利至关重要。要预防未来的恐怖袭击，我们必须开展一种协同运动，争取全球受反美错误信息误导的人们改变态度”。^[23]白宫《国家安全战略》和国务院《反恐怖主义国家战略》两个文件，都强调公共外交对维护美本土安全的重要作用。

四、公共外交是经济外交的辅助手段

公共外交能带来经济利益。正如意大利前外交部长兰伯托·迪尼（Lamberto Dini）所说，过去仅仅通过经济手段追求经济利益的时代今天已不复存在：“文化与经济、情感和品牌、惯例与价值观不再分离”。^[24]在信息革命时代，文化价值对国际贸易和资本流向的重要性突然增大，愈来愈多的国家坚持以公共外交来增加它们在世界经济中的影响力和竞争力。

首先，国家依赖公共外交使内外民众正确认识本国宏观经济结构，营造支持本国经济融入世界经济的民意氛围，促进政府间和私营企业间的经济合作。公共外交可以实现一系列广泛目标。以经济和政治领导人为攻关对象的信息沟通努力，有助于说服政府采纳或维持经济、贸易、投资、汇率等政策。公共外交可鼓励广泛的改革，为构建经济伙伴关系扫清道路，在发展中国家和经济转型国家产生效果。

第二，公共外交可打开国外市场、刺激出口，从而有利于改善贸易环境与条件。发达国家正努力推进商品、服务和资本的自由流通，一些发展中国家对此表示

认同。这两类国家都愿通过大众交流、文化传播和信息沟通,营造支持贸易自由化和公平化的社会氛围。在以公共外交打开外部市场方面,发达国家起步较早。例如,20世纪早期,美国通过公共外交影响海外消费者,把出口从930亿扩大到1200亿美元。^[25]加拿大“瞄准公共外交领域内出现的机遇”,优化公共外交的资源配置,发挥比较优势,吸引美国消费者接受加拿大商品的良好边际效应。意大利感悟到,“在海外推广文化不仅意味着抬高意大利在海外的诚信,而且为经济合作和挤占市场份额奠定基础”。德国政府认为,教育海外公众并让其知悉德国的情况日益成为德国贸易战略的重要组成部分。费舍尔外长承认,德国的海外学校不但传播德国的文化和语言,而且从情感上接近未来领导,充当“工业出口的大本营。”^[26]

五、公共外交服务于扩展政治影响

在公共外交的众多职能中,通过输出政治文化和制度模式来增强一国的意识形态影响力,被一些国家频繁使用。历史上,雅典人、美国宪法的先祖们、法国革命者、布尔什维克和伊斯兰教都考虑过把他们的政治制度输出作为一种关键的外交政策目标。西方普遍认为,如果推动各国共享价值观和政治文化,便可永保西方的繁荣与稳定。西方国家向发展中国家输出“民主”价值观的尝试,从一个侧面印证了公共外交的独特作用。

从历史角度看,西方世界一直把输出“民主政治制度”视为“天定使命”,这样的事例数不胜数。为此,西方学者往往先做出理论铺垫。早在18世纪,德国哲学家康德就主张向世界传播共和主义,认为共和主义是世界合理性、国家间和睦、国际繁荣的源泉;推广共和主义“道德政治”,既是利益问题,又是真正的理想主义和利他主义。^[27]冷战结束后,美国哥伦比亚大学法学院教授迈克尔·多伊尔(Michael Doyle)领导的民主和平学院日趋活跃,积极鼓吹“目标相似的民主国家能发展兄弟般的关系,形成几乎绝对的和平圈”。多伊尔强调,成功扩散民主与和平范围,有赖于民主国家塑造规范化的民主环境,给非民主国家做出示范,引导它们接受进步社会政治价值观及相关标准,启动本国更深刻的政治改革。他为一些发展中国家开出了“积极民主,正确外交”的药方,“正确外交”包括公共外交。^[28]

美国是利用公共外交输出其政治制度、价值观和发展模式最起劲的国家。美宣称,美国公共外交的中心任务是,使其他国家与美国价值观和民主标准相一致,从而缔造全球民主网络。美国国务院战略计划扬言,公共

外交须以支持自由民主为依托,进而“提升美国的基本价值观,”创造有利于增进美国利益的更安全、更繁荣的世界。^[29]众议院国际关系委员会主席亨利·海德(Henry Hyde)鼓吹:“除了真正的利他主义外,抬高我们的自由观还有另一个目的,那就是美国的地缘战略需要”;一个尊敬美国价值的稳定的民主国家社会,符合美国的所有战略利益——从改善安全到促进经济兴旺;为进一步扩散民主而进行的战略目标争夺自然是国外民众,只有对准民众,美国的民主十字军远征运动才更有可能获得成功。^[30]美国务院利用一系列国际论坛、文化交流和信息项目,试图在发展中国家催生所谓“市民社会”,最终自上而下地促成尊敬民主、法治、自由宪政、舆论自由、媒体独立和思想自由交流的民主政治体制。^[31]

除美国外,其他西方国家也利用这种“民主外交”扩展其道德影响,为它们的地缘政治目的服务。日本认为,若要确保自己在东北亚地区不受“个别激进国家的非理性武力威胁”,只有联合一切接受民主制度的国家,运用民主道义力量和民主国家的综合实力,来防止激进国家铤而走险。意大利总理贝鲁斯科尼说,“在现代世界,除了例外情况,民主不能靠使用武力来推广”。^[32]这与美国不放弃以武力向外移植“民主”产生差异。然而,在通过公共外交推展“民主”的问题上,西方国家的看法、做法和手段基本一致。

六、结语

总之,全球各国已开始把公共外交看成21世纪重要的、承受得起的国家战略,认识到文化与信息交流是获得更好国际身份并使国家利益最大化的必要工具。各国意识到,经济全球化、新科技革命和民主化浪潮,将催生国际合作新时代的到来,从而使公共外交大有用武之地。在经济、安全和文化政策界限趋于模糊的情况下,这种新的外交形式更具活力,可使各国同时实现不同的外交目标。

公共外交是代价小、收效广的外交手段。相对而言,公共外交触发国际矛盾与冲突的概率较低。公共外交汇集胆识、智慧、谨慎以及周密的计划,打造出友好和谐的国与国之间关系。

随着时间的推移,公共外交将成为外交行为中不可分割的部分。由于具有完成中长期重要目标的能力,公共外交在外交的工具箱中占有一定地位。许多决策者视其为征服人心和心灵的超级工具,愈来愈依赖它来达到国家目标。在实施这一外交的同时,他们拿“征服精神”换取“精神征服”。

注释:

- [1]《人民日报》，2004年08月30日。
- [2]Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 3rd ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1988, p.87.
- [3]Igor S. Ivanov, Russian Foreign Minister, *La Politique Étrangère de la Russie à l'Époque de la Mondialisation*, Moscou, Olma-Press, 2002. Hamidreza Assefi, Spokesman of the Iranian Foreign Ministry, "Foreign Ministry's Success Is in Changing World Public Opinion", *Iran* (Morning Daily), May 23, 2001, No.1810, p.8; Japan Government, 'Basic Strategies for Japan's Foreign Policy in the 21st Century New Era', New Vision, New Diplomacy, Task Force on Foreign Relations for the Prime Minister, November 28, 2002.
- [4]Dominique de Villepin, 'Dizième Conférence des ambassadeurs. Discours d'Ouverture du Ministre des Affaires Étrangères'. Foreign policy statement, Paris - 27.08.2002.
- [5]参见唐小松、王义璇, "从'进攻'到'防御'——美国公共外交战略的角色变迁", 《美国研究》2003年第3期。
- [6]U. S. State Department, Bureau of Educational and Cultural Affairs, *Annual Report 2002*, "Media and Culture", Wilson Editions, Washington, 2002, p.24.
- [7]Joschka Fischer, Federal Minister for Foreign Affairs, Address at the opening of the Forum on the Future of Cultural Relations Policy, Berlin, 4 July 2000.
- [8]U. S. State Department, *U. S. Department of State's Strategic Plan* (2000), available at http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/2000_dos_stratplan_index.html.
- [9]Canada-DFAIT, "Projecting Canadian Values and Norms", *Canada in the World-Canadian Foreign Policy Review-1995*, available at <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignpolicy>.
- [10]Joschka Fischer, *op. cit.*
- [11]Hamidreza Assefi, Spokesman of the Iranian Foreign Ministry, "Foreign Ministry's Success Is in Changing World Public Opinion", *Iran* (Morning Daily), May 23, 2001, No.1810, p.8.
- [12]See U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Building America's Public Diplomacy Through a Reformed Structure and Additional Resources, Report of the U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Washington 2002; Ramona Harper, "The Art of Public Diplomacy", State Department Fellow in Ketchum's Washington, *Ketchum*, February 2003.
- [13]Colin Powell, "Cultural Action and National Interests", in U. S. State Department, Bureau of Educational and Cultural Affairs, *op. cit.*, p.8.
- [14]UK British Council, "Public Diplomacy Strategy", BC, 2001 available at <http://www.ukinbangladesh.org/pds2001.doc>; Speech by Michael Butler, former British permanent representative to the European Union, quoted in Mark Leonard and Catherine Stead, *op. cit.*, p.3.
- [15]Germany-GFMOFA, "Strategy for the immediate future", *op. cit.*
- [16]India Ministry of Foreign Affairs, *International Affairs Strategy of India*, MEDEV 2002, available at <http://www.meadev.nic.in/>; Turkish Ministry of Foreign Affairs, *Functions of the Directorate General of Cultural Affairs and its Activities for the years 1998 - 1999*, available at <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ao/01.htm>; Hamidreza Assefi, *op. cit.*, p.8.
- [17]Constantin Von Barloeven, "La Culture, Facteur de la Realpolitik", *Le Monde Diplomatique*, November 2001, pp.22 - 23.
- [18]Canada-DFAIT, *Canada in the World-Canadian Foreign Policy Review - 1995*, *op. cit.*
- [19]Domenico Calabita, "A model of Preventive Diplomacy", *Italia Chiama Italian*, 2001 - 2002.
- [20]Dominique de Villepin, *op. cit.*
- [21]Joschka Fischer, Federal Foreign Minister, "We have to support the reforms in Tehran", Interview in the *Süddeutsche Zeitung*, 13 July 2000.
- [22]Ministry of Foreign Affairs of Islamic Republic of Iran, Dr. Kharrazi, released by the MFAIRI on Aug 20, 2002, available at <http://www.mfa.gov.ir/News/Index.htm>; India Ministry of Foreign Affairs, *Diplomatic Bluebook 2001*, Chapter II. Section 4. Social Issues-Human Rights and Democracy, JMOFA 2001; Turkish Ministry of Foreign Affairs, "Turkey's Security Perspective and its Relations with NATO", TMOFA, available at <http://www.mfa.gov.tr/grupa/af/secure.htm>.
- [23]"Committee Expected to Report Legislation", *op. cit.*; John Leyne, US State Department, "US gets the cold shoulder", BBC World, Tuesday, 31 December, 2002, 15:07 GMT.
- [24]H. E. Lamberto Dini, Minister of Foreign Affairs of Italy, Address to the Conference "Culture Counts: the Financing, Resources and the Economics of Culture in Sustainable development", Florence, 4 October 1999, available at http://www.esteri.it/eng/archives/arch_press/index.htm.
- [25]U. S. State Department, U. S. Department of State Strategic Plan (2000), *op. cit.*
- [26]"Culture must increasingly become Italy's ambassador", *Il Tempo*, 26 February 2002; Germany-GMOFA, *op. cit.*; Germany-Joschka Fischer, *op. cit.*
- [27]Immanuel Kant, *Perpetual Peace and Other Essays*, Translated, with Introduction by Ted Humphrey, Indianapolis, Hackett, 1983, p.370 - 372.
- [28]Michael W. Doyle, "A Liberal View: Preserving and Expanding the Liberal Pacific Union", in John A. Hall and T. V. Paul, eds., *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press, 1999, p.45 - 53.
- [29]U. S. State Department, U. S. Department of State Strategic Plan (2000), *op. cit.*
- [30]Ibid.
- [31]U. S. White House, The National Security Strategy of the United States of America, Chapter IX. "Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century", available at <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.
- [32]Silvio Berlusconi, Speech to the Chamber of Deputies, 25 September 2002, available at <http://www.esteri.it/foreignpol/index.htm>.