

中国公共外交的内外维度： 争论、概念、关系^{*}

□ 余金城

提要：中国公共外交包括国内维度和国外维度两个方面。国内维度指本国政府与国内公众在对外政策或外交议题上的双向互动。国外维度不仅包括本国政府对外国公众的单向影响，还要包括本国公众对外国政府或外国公众的影响。当今的政府间外交因对国内与国外公众舆论保持的高度敏感而不同于传统的政府间外交，往往也具有公共外交的性质。当前，中国公共外交国内外维度间的关联性在增强。本国公众和本国政府在参与国内外维度的公共外交时，还面临着难以克服的政治—文化困境。

关键词：中国公共外交维度 政府 公众舆论

与英美国“公共外交”一语的一般内涵不同，中国公共外交理论与实践具有自身特色，包括国内（内向）维度和国外（外向）维度两个方面，尽管学者们对此认识存在一定的分歧。与对公共外交国外维度已开展了较为详尽的研究相比，对国内维度这一特色的研究还很不充分。特别是，综合考察中国公共外交国内外维度的关系，在国内维度的考察方面，尤其要关注中国对外政策中的国内舆论引导问题，这方面应引起中国学术界足够的重视。

一、中国公共外交维度之争

自新中国成立后，虽然中国外交思想和实践早就涉及公共外交的国内和国外两大维度，但是，中国学术界和官方开始明确阐述中国公共外交国内、国外维度的，只是近十来年的事情。这十多年关于公共外交维度的争论以核心术语的规范使用为界，大概分为

两个阶段：在第一阶段，公共外交研究的核心术语使用较为混乱，有的使用“公共外交”一语，有的使用“公众外交”一语；在第二阶段，人们自觉地统一使用“公共外交”一语。

（一）术语争论阶段：初涉公共外交维度问题

外交部公众外交处的成立及其内向性工作特点，使中国学术界开始触及公共外交维度的内涵问题，并就此展开了激烈的争论。争论的焦点在于“公众外交”到底属不属于西方“公共外交”术语的内涵，或者说，公共外交是否应该具有国内维度的内涵？^①这一争论表面上看是属于语言学翻译方面的问题，实际上反映的是对中国公共外交维度内涵的理解和认识问题。

首先，公众外交处的成立使中国学术界开始触及公共外交维度的内涵问题。2004 年 3 月 19 日，外交部成立了专门负责公共外交的职能部门——公众外交处。外交部主管的《世界知识》杂志在当年第 7 期上约请中国外交研究领域的多位专家、学者，以“中

^{*}本文系教育部人文社科基金青年项目“中国对外政策中的国内舆论引导机制研究”（11YJCZH219）的阶段性成果。

作者余金城，男，北京工商大学马克思主义学院教师，政治学博士（北京 100048）。

任远喆：《国内舆论与中国公众外交：“国家—社会”的研究视角》，博士学位论文，外交学院，2009 年；曲星：《公共外交的经典含义与中国特色》，《国际问题研究》，2010 年第 6 期；Eytan Gilboa, “Searching for a Theory of Public Diplomacy,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, 2008, PP. 59–60.

国外交以人为本”为话题，畅谈对公众外交的理解、看法。这些专家、学者在言语中已经提请人们关注公众（公共）外交的国内和国外维度问题。例如，金灿荣教授指出：“在存在公众外交的国家，外交部门要有两个面向。一方面，要面向国际，要发挥一切才智争取本国利益最大化；另一方面，要面向国内，争取国内公众和其他政府部门对外交政策的理解和支持。”^①较早关注市民社会与外交之间关系的王逸舟教授也指出：“真正建立一个以人为本的公共外交还有一些薄弱的环节需要加强。一是需要大力加强民间外交，包括一定程度上 NGO 的参与。二是外交的民主化、透明化虽有了进步，但还应进一步努力。”^②

但是，此时公众外交处的工作重心主要属于公共外交的内向性维度的范畴，重在为国内公众服务，争取国内公众对外交政策的支持和理解，^③这一工作特点使学者们在中国公共外交维度内涵的认识上产生了严重的分歧，并由此展开了激烈的争论。一部分专家、学者否认中国公共外交的这种内向性维度，主张严格区分“公众外交”与“公共外交”两个概念：“公众外交”不同于美国的公共外交（Public Diplomacy），是以国内公众为客体而不是国外公众，严格地说它甚至不属于外交的范畴而属于内政；“公共外交”则以国外公众为客体，在中国的对应物是“人民外交”；“公众外交”和“人民外交”属于中国特有的外交话语体系。^④还有一部分专家学者则将“公众外交”等同于“公共外交”，二者的区别只是 Public Diplomacy 中文翻译的不同。^⑤对于中国公共外交涵盖了国内和国外两大维度的认识，高飞是国内学者中较早对此进行明确界定的人。他在搜集了“公共外交”的多种定义之后总结：公共外交是由一国政府出面组织或幕后支持，“向本国和外国公众、非政府

组织提供消息，组织交流，间接影响公众支持本国的外交政策和外国政府的外交政策制定”^⑥。

（二）术语统一阶段：维度争论继续

上述争论于 2009 年下半年开始出现了一些显著的变化：1. 人们自觉地放弃了“公众外交”一语而代之以“公共外交”一语；2. 在中国公共外交得到了极大的发展的同时，人们弱化了公共外交维度的内涵之争，更加重视国外维度的研究，并扩展了国外维度的内涵，国内维度的研究受到了一定程度的削弱；3. 外交部系统从外交实践到理论研究方面很重视公共外交国内、国外维度的工作，并在多种场合一直较为平衡地定义公共外交包括了国内和国外两方面维度的内涵，但是，这种平衡的措辞方式在用语的顺序上日渐发生了变化：将以前前置国内维度而后置国外维度的做法变换为前置国外维度而后置国内维度。

上述变化的出现大概与中央于 2009 年 7 月明确提出要加强“公共外交”这一背景有关。2009 年 7 月，胡锦涛同志在第十一次驻外使节会议的讲话中明确提出“要加强公共外交”。此后，“公众外交”这一术语逐渐淡出了学术圈，国内学者基本上都使用“公共外交”这一术语指称 Public Diplomacy。官方外事机构也因此对工作思路作了相应的调整，公共外交民间组织建设得到了极大的推动。2009 年 10 月，外交部强化了公共外交的机制建设，将公共外交处升格为新闻司公共外交办公室，“建立公共外交的部内、部际协调机制，加强统筹规划，促进与各相关机构的沟通和交流”^⑦。此后，外交部还创新了多种公共外交方式，并于 2010 年 8 月成立了公共外交咨询委员会。全国政协外事委员会在推动和加强公共外交理论研究和实践工作方面更加活跃起来。在 2010—2013 年连续 4 年的政协全国委员会常务委员会工作报告

金灿荣：《均衡发展：外交的总体战略》，《世界知识》，2004 年第 7 期。

王逸舟：《静悄悄的革命》，《世界知识》，2004 年第 7 期。

Ingrid d' Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007, PP. 6-7; [日]金子将史、北野充主编：《公共外交：舆论时代的外交战略》，《公共外交》翻译组译，北京：外语教学与研究出版社，2010 年版，第 46 页。

肖佳灵：《当代中国外交研究“中国化”：问题与思考》，《国际观察》，2008 年第 2 期；李志永：《公共外交相关概念辨析》，《外交评论》，2009 年第 2 期。

在论及 Public Diplomacy 时，学者们将 Public 或译成“公众”，或译成“公共”，由此导致“公众外交”和“公共外交”两个术语的出现。其实，将 Public 一词翻译成“公众”或“公共”的情况，在新闻传播学领域也很普遍，由此也导致了 Public Opinion 这一词语两种不同的中文翻译情况的出现——或者将其译成“公众舆论”，或者将其译成“公共舆论”。参见周蕾：《公众外交：全球化时代的国家战略工具——公众外交研究综述》，《前沿》，2008 年第 10 期；田建民：《21 世纪中国公众外交初探》，《前沿》，2008 年第 12 期。

高飞：《公共外交的界定、形成条件及其作用》，《外交评论》，2005 年第 3 期。

张朔：《外交部发言人马朝旭畅谈中国公共外交新发展》，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/sjxw_611273/t649122.shtml，2009 年 12 月 31 日。

中,公共外交工作都成为不可或缺而被重点论述、总结和展望的内容之一。^①特别值得一提的是,全国政协外事委员会还主办了《公共外交季刊》,推动了非官方性质的察哈尔学会的成立并与之形成了密切的合作关系,还在全国省、地两级积极推动并相继成立了多个公共外交协会:自2011年2月起至2013年3月,上海、天津、广东、温州、惠州、南京、杭州、西宁、佛山、珠海先后成立省级或地级公共外交协会。在此基础上,中国公共外交协会于2012年12月31日在京成立,协会由全国人大外事委员会主任、中国人民外交学会名誉会长、前外交部长李肇星任会长。与此同时,多家高校也先后成立了公共外交研究机构:2010年8月,中国高校首家校级公共外交研究中心——北京外国语大学公共外交研究中心成立,至今先后举办了三届公共外交论坛,出版两本《中国公共外交研究报告》(2011,2012);2011年3月,上海大学上海合作组织公共外交研究院经外交部批准成立,举办“公共外交与全球治理”学术沙龙,出版《公共外交参考》;2011年11月,清华大学中国战略与公共外交中心成立。另外,2009年10月,由中国前外交官联谊会与中国桥缘公共外交文化交流有限责任公司联合创办的公共外交平台——GBD公共外交文化交流中心成立,该中心创建了中心官方网站、公共外交门户网,还创办了《公共外交》双月刊,开办了“国家形象、全民塑造——公共外交讲坛”,“大使面对面”访谈等特色节目。

总体而言,这一时期,公共外交从理论研究到实践工作都得到了极大的推动,国内公众开展公共外交的热情被初步动员起来,但是,人们的关注点过多地偏向于国外维度的公共外交。在这一阶段,公共外交的重要理论家和实践者——全国政协外事委员会主任赵启正阐释的公共外交定义被广为传播援引。他认为:“‘本国政府和本国公众之间的沟通和相互影响’,一般并不包括在公共外交的范畴之内,但是却与公共外交整体密切相关。”^②人们或许更多地注意了

这句话中有关“不包括”内容的论述,然而,赵启正本人在该书中也用了不少笔墨强调了争取国内公众理解、支持外交政策对公共外交实践的基础性作用。

实际上,2009年7月之后,强调国内维度的公共外交是中国公共外交一大特色的大有人在。2010年,国际问题研究所所长曲星就中国公共外交内向性特点作总结时说:“全球化的形势要求外交政策制定者和执行者们必须具有‘国内国外两个大局’的意识,必须从国内国外两个角度交叉看问题,必须给国内民众关心和参与外交打开方便之门。这样,内外并重就应运而生地成了新时期中国公共外交最重要的特色。”^③此外,中国人民外交学会副会长兼秘书长黄星原论述中国公共外交的特色时指出:公共外交的“行为对象是外国公众,这有别于政府之间的官方外交”,但是,中国特色公共外交理论在归纳和提炼现有相关公共外交理论的基础上,“探讨符合中国实际情况的理论构架,将国内民众也纳入公共外交的行为主体和行为对象,向其说明中国内外政策制定的依据及目的,使其自觉配合政府实施的公共外交战略”。^④

就官方机构对公共外交维度内涵的阐释而言,外交部系统较为平衡地兼顾了公共外交的国内维度和国外维度,尽管他们在措辞方式上逐渐将外向性公共外交和内向性公共外交的论述顺序作了调整,把外向性公共外交提到了前面而将内向性公共外交放到了后面。例如,在2010年十一届全国人大三次会议的一次答记者会上,前外交部长杨洁篪分析说:“公共外交的重要内容之一就是通过传播、交流等手段,向本国的公众,向外国公众介绍本国的内外政策,以便增进了解,减少误解。”^⑤一年后,他更为全面地对公共外交作如下的诠释:“公共外交作为对传统外交的继承和发展,通常由一国政府主导,借助各种传播和交流手段,向外国公众介绍本国国情和政策理念,向国内公众介绍本国外交方针政策及相关举措,旨在获取国内外公众的理解、认同和支持,争取民心民意,树立国家和政府的良好形象,营造有利的舆论环境,维

贾庆林:《中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十届全国委员会第三次会议上》,《人民日报》2010年3月14日;贾庆林:《中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十届全国委员会第四次会议上》,《人民日报》2011年3月14日;贾庆林:《中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十届全国委员会第五次会议上》,《人民日报》2012年3月14日;贾庆林:《中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十二届全国委员会第一次会议上》,《人民日报》2013年3月13日。

赵启正:《公共外交与跨文化交流》,北京:中国人民大学出版社,2011年版,第7页。

曲星:《公共外交的经典含义与中国特色》,《国际问题研究》,2010年第6期。

黄星原:《积极探索中国公共外交新思路》,《外交》,2012年第104期。

杨洁篪:《中国公共外交应运而生大有可为》, <http://lianghui.people.com.cn/GB/181624/11089125.html>, 2010年3月7日。

护和促进国家根本利益。”^①在这两次表述中，不变的是对公共外交国内、国外维度的平衡兼顾，稍有变化的是公共外交国内、国外维度的提及顺序，这实际上也反映出公共外交国外维度内涵在外交部系统中被重视程度得到了提高。此后，外交部系统在论述公共外交的内涵时，基本上就是按照先论述国外维度再论述国内维度的顺序进行。例如，2012年4月6日，外交部新闻司司长秦刚做客人民网强国论坛与网友在线交流中国公共外交问题时说：“就中国而言，公共外交是指由政府主导、社会各界普遍参与，借助传播和交流等手段，向国外公众介绍本国国情和政策理念，向国内公众介绍本国外交方针政策以及相关举措”，“促进中外的沟通交流和理解，让国际社会了解一个真实的中国。同时，也要增进国内民众对外交政策和外交工作的了解、认同和支持，增进中国人民和世界人民之间的友谊，不断提升我国的国际影响力、感召力和亲和力，维护和促进国家的根本利益”。^②2012年12月31日，在中国公共外交协会成立大会上，前外交部长杨洁篪分析说：我们“通过各种渠道和平台扩大对外宣介，增进国际社会对中国的了解，加强同国内媒体和民众沟通交流，汲取民意民智，拉近外交和民众距离，争取更多理解和支持”^③。他还分析道：“新形势下，推进公共外交和人文交流，就是要着力促进中国与世界的相互认知，深化中国同世界的关系，推动中国与世界的良性互动和共同发展。我们要全面介绍中国的和平发展道路、互利共赢的开放战略和独立自主的和平外交政策，将一个真实的中国展现给世界，积极引导国际社会树立客观全面的‘中国观’。我们要积极向公众介绍中国外交政策和外交工作，使公众理性看待中国同外部世界的关系，理解和支持国家对外方针政策。”^④

近年来，自党的十八大报告中平行地提出“公共外交”和“人文交流”以及“人大、政协、地方、民间团体的对外交流”等概念以来，官方对“公共外交”内涵的理解似乎开始向国外维度倾斜。外交部长王毅在致首届中韩公共外交论坛的贺信中阐释：“中国公共外交旨在向世界介绍、展示一个真实的当代中国，推动中华文明与世界其他文明的交流互鉴，增进中国与各国人民之间的友好合作、相互了解与信任，

推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。”^⑤

二、中国公共外交国内维度

一般而言，在英美国家中，“公共外交”是就他国公众这一客体而言的，将国内公众作为“公共外交”客体之一是新时期中国公共外交的一大特色。大致来说，中国公共外交国内维度指，中国政府就对外政策议题向本国公众开展解释、说明，以争取他们的理解、支持，同时，本国公众也积极参与塑造中国对外政策决策过程的活动。

以本国和某外国为例，这些活动包括两类共三种，如图1所示。

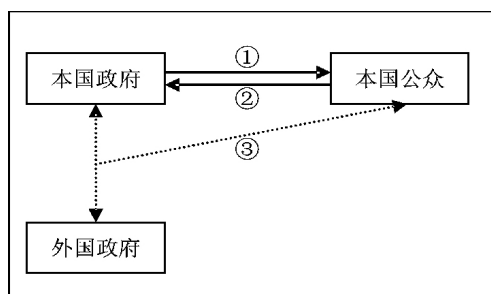


图1 中国公共外交的国内维度

图1一类是由本国政府指向本国公众的活动，这类活动可区分为两种：一种如箭头①所示，指本国政府就对外政策问题向本国公众开展解释、说明，乃至对当事者开展外交维权的活动，属于政府政治动员和舆论引导的范畴，旨在争取国内民心支持本国对外政策；一种如箭头③所示，它实际上也可归入箭头①所示之中，只不过区别在于，在箭头③的方向中，本国政府对本国公众开展的解释、说明等活动寓于政府间外交之中，在很大程度上具有间接性质。因为，与传统的政府间外交不同，在外交对于公众已不再神秘的当今，各国政府在开展政府间外交前，大概会顾及到国内外公众可能会有种种反应，因而会详尽评估、精心设计并审慎开展政府间外交；况且这种透明的政府间外交一般也不可避免会吸引不少国内外公众的关注，会影响到国内外公众的观点、情绪，而且多会被媒体聚焦而得到广泛传播。此外，政府间也会就

杨洁篪：《努力开拓中国特色公共外交新局面》，《求是》，2011年第4期。

《秦刚谈公共外交》，<http://fangtan.people.com.cn/GB/147553/241749/index.html>，2012年4月6日。

《杨洁篪部长在中国公共外交协会成立大会上的讲话》，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1002005.shtml，2012年12月31日。

《王毅部长致首届中韩公共外交论坛的贺信》，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1079841.shtml，2013年9月24日。

两国外事报道问题,主动加强新闻、舆论领域的磋商与合作。^①因而,从政府间外交对本国公众的积极影响的角度来看问题,如果单就本国政府的行为来说,箭头③所示的方向可以归为中国公共外交的国内维度范畴,如果单就外国政府的行为而言,则箭头③所示又可归为外国政府公共外交国外维度的范畴了。上述箭头①、③所示活动的共同点在于,本国公众都是公共外交的客体;而在箭头②所示的活动中,本国公众则是公共外交的主体,它属于第二类活动。

在中国公共外交国内维度的认识上,过去过多强调了本国政府对本国公众单向作用的一面,而忽视了本国公众还有对本国政府发挥作用的一面。箭头②所示的活动也应属于公共外交国内维度的范畴。就本国政府的对外政策过程来看,决策的科学化和民主化要求,政府要积极了解、掌握本国公众的信息,满足他们在对外政策议题上的参政诉求,积极应对甚至是采纳本国公众的对外政策主张。而且,不管本国政府是要就对外政策和外交问题动员、引导本国公众,还是要有意识地要提高本国公众参与国外维度的公共外交的意识和能力,还是要与外国政府竞争本国公众的民心,这些都离不开对本国公众的信息的了解和掌握。

中国公共外交国内维度概念要涵盖上述内容,这反映了改革开放以来中国国内社会与国家关系发生的深刻变化。

国内公众与对外政策、外交之间的关系可以看成是以下三种关系——公众、公众舆论与政治精英,公众、公众舆论与国家,社会与国家,自国内领域向外交、国际政治、国际关系领域的延伸。如何理解国

内公众与对外政策、外交之间的关系,在很大程度上取决于如何理解公众、公众舆论的特性。^②现当代西方的自由主义和现实主义两大学术传统在认识公众、公众舆论的特性方面,前者强调了公众和公众舆论的理性特征,如英国人杰米里·边沁^③和密尔父子(詹姆斯·密尔、约翰·密尔);后者则重点关注了公众和公众舆论的非理性特征,尤其是波动、不稳定的情绪性特征,如法国学者托克维尔、美国联邦党人汉密尔顿、杰出的政论家沃尔特·李普曼以及英国人格雷厄姆·沃拉斯。^④根源于这些认识,自由主义学者多强调公众对政治精英的制约与影响,对国家政策的知情权、对国家政策决策过程的积极塑造,对国家政策执行过程的监督等,而现实主义学者多强调制造舆论、操纵和引导舆论,以争取公众对国家政策制定与执行的政治支持。

将上述两种观点结合起来,由国内领域引申到外交领域,公众、公众舆论与外交之间存在着如下的双重关系:第一,公众和公众舆论对外交政策有积极塑造的一面;^⑤第二,外交政策的决策者,还需要积极引导、调控公众和公众舆论的一面。^⑥所以,上述关系表明,公众既可作为主体来参与塑造对外政策决策和公共外交,又可作为客体成为政府争取支持的对象。

改革开放以来,中国国家与社会关系发生的复杂变化延伸到外交领域,使国内公众与外交之间也展现出上述双重关系模式。

首先,改革开放以来国内政治体制在一定程度上因应了国家与社会关系的变化,在外交、国际政治和国际关系领域,国内公众的信息分享、参与影响决

《2012年度中俄外交部新闻司长磋商在京举行》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/sjxw_611273/t931895.shtml, 2012年5月15日;《首轮中美外交部门新闻和公共外交磋商在京举行》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/sjxw_611273/t969117.shtml, 2012年9月13日。

余金城、崔卓:《约束还是操纵:试析公众舆论的主体问题之争》,《现代传播》,2010年第5期。

Jeremy Bentham, "A Plan For An Universal and Perpetual Peace," *The works of Jeremy Bentham*, Vol. 2, Edinburgh: William Tait, 1843, P. 553; Jeremy Bentham, "An Essay on Political Tactics," *The works of Jeremy Bentham*, Vol. 2, Edinburgh: William Tait, 1843, PP. 310-315.

[法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,北京:商务印书馆,1991年版;[美]沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海:上海人民出版社,2002年版;[英]格雷厄姆·沃拉斯:《政治中的人性》,朱曾汶译,北京:商务印书馆,1995年版。

A. Lawrence Lowell, *Public Opinion and Popular Government*, New York: Longmans Green and Co., 1913; Daniel Yankelovich, "Farewell to 'President Knows Best'," *Foreign Affairs* 57, 1979; W. R. Caspary, "The Mood Theory: A Study of Public Opinion and Foreign Policy," *American Political Science Review* 64, 1970; Ole R. Holsti, "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Merisshon Series: Research Programs and Debates," *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No.4, 1992, PP. 439-466.

D.A. Graber, *Public Opinion, the President, and Foreign Policy: Four Case Studies from the Formative Years*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968; B.C. Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston: Little Brown, 1973; T. A. Bailey, *The Man in the Street: The Impact of American Public Opinion on Foreign Policy*, New York: Macmillan, 1948; Gabriel A. Almond, "Public Opinion and National Security Policy," *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1956.

策的主动性功能在体制上得到了一定的保障。例如，中国高层领导人从提倡决策的科学化和民主化到倡导“执政为民”、“以人为本”的新理念。“‘社会’这个过去受到忽略的对象，开始成为工作的中心和出发点。这是国家和社会关系之再塑造在对外关系领域的表现，也是中国社会进步潜移默化折射到中国外交工作上。”^①而且，公众中的知识精英（专家、学者层面）开始有机会接触中央高层，他们对外交决策的建议日益得到高层的重视。同时，外交为民的理念在外交实践中得到具体的体现。从公众外交处到公共外交办公室，外交部通过采取包括开放外交档案、举办外交部的开放日、让外交部发言人制度化、外交官在线与民交流、开办面对普通公众的网站、微博等多种方式，让外交走近公众。所以，作为主体的公众的外交知情权、参与权、监督权在体制上得到了一定程度的保障。

其次，在社会层面，伴随着改革开放而来的是利益表达主体的多样化，特别是在思想层面，中国政府对国内多样化社会思潮表达的控制日益松动，加之新媒体技术快速发展带来的信息传播的便捷，思想解放的潮流激发了人们参政议政的热情迸发。由此，国内发展的经济、政治与得到孕育、发展的公民社会之间开始发生互动，民意对包括外交、对外政策在内的国家政治发展的影响日益增强。^②中国对外政策决策和执行的环境更加复杂。其中，特别值得关注的是，近年来，从迎来了崛起辉煌的、作为中国发展的伟大动力之一的民族主义自豪感中，日益变异出某种具有相当的非理性特征的极端民族主义情绪。事关历史认知心理的危机事件、事关国家现实利益的危机事件是引起当代中国极端民族主义情绪爆发的两类主要原因。^③这种极端的民族主义情绪，在社会公众的群体中拥有很强的感染力，对于国家的对外战略可能会产生有害的效应，中国政府对此应该有充分的防范意识、引导才能和制约手段，防止民族主义情绪的过度膨胀造成对外战略目标和相关努力过度伸展，从而损害中国在当前和未来世界政治中的安全和健康的发展。

结合西方的学理解释和改革开放以来中国国内

社会与国家关系的深刻变化，中国公共外交国内维度的具体内容大致有两个方面：第一，作为主体的中国公众对中国外交的知情权、决策的参与权、对外交政策执行的监督权，这些既体现在政府对公众实现上述权利给予保障的制度性建设方面，也体现在权利主体的积极、合理行使权利的方面；第二，中国政府为顺利制定与执行对外政策、开展对外交往而采取的对公众舆论的积极开发、动员、引导、调控等复杂的管理，包括“外交为民”的海外维权等措施。

三、中国公共外交国外维度

不少国内学者尽管在将国内公众作为中国公共外交的客体之一的认识上持谨慎的态度，但是，他们在将国外公众作为公共外交的客体的认识上基本没有异议。宽泛地说，中国公共外交的国外维度主要指，这种以本国政府或本国公众行为体（如企业、社会团体、NGO 组织甚至个人等，他们在很多情况下可能有政府支持的背景）为主体，以外国政府或外国公众为客体，通过信息交流、沟通等多样化手段，影响外国政府或使国外公众树立对本国的良好形象，争取他们理解和支持本国的外交政策，增进本国国家利益的活动。这个定义虽然将政府间外交也纳入了公共外交的范畴，但需要提前说明一点的是，这里所说的政府间外交并非传统意义上的政府间外交，下文还要进一步说明。

以本国和某外国为例，中国公共外交的国外维度涵盖的活动如图 2 所示。

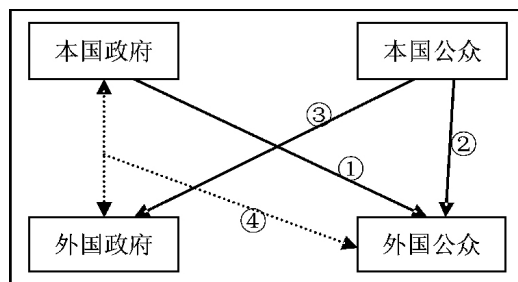


图 2 中国公共外交的国外维度

王逸舟：《静悄悄的革命》，《世界知识》，2004 年第 7 期。

王存刚：《当今中国的外交政策：谁在制定？谁在影响？——基于国内行为体的视角》，《外交评论》，2012 年第 2 期；王军：《网络民族主义、市民社会与中国外交》，《世界经济与政治》，2010 年第 10 期；蒋昌建、沈逸：《大众传媒与中国外交政策的制定》，《国际观察》，2007 年第 1 期；洪浚浩：《中国的网络舆论：在国际关系领域与政府的互动》，《当代中国研究》，2007 年第 2 期；齐建华：《影响中国外交决策的五大因素》，北京：中央编译出版社，2010 年版；郝雨凡、林颢：《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，2007 年版。

余金城：《国际危机事件与中国公众舆论方向》，《观察与思考》，2012 年第 5 期。

中国公共外交的国外维度主要包括三个方面：1. 如箭头①、②所示，由本国政府或公众针对外国公众的活动；2. 如箭头③所示，由本国公众针对外国政府开展的活动；3. 如箭头④所示，本国政府对外国公众开展的解释、说明等活动寓于政府间外交之中，具有间接性质。箭头①、②、③所示的活动归属公共外交的国外维度，这些内容已有不少学者有过专门的论述，尽管也有些学者并不认同箭头②、③这种以本国公众为主体的活动。箭头④所示的活动目前还没有多少人赞同，但已引起部分学者的关注。^①对这一归属的理解可以参见本文对“图1中国公共外交的国内维度”箭头③的详细阐释。主要原因在于，当今各国政府在外交领域不仅几无可能完全撇清公众因素的影响，而且还会积极主动考虑、吸纳这些影响，以致国内外公众的诉求与影响已经深深渗入政府间外交的过程之中，而使其大不同于传统的政府间外交。因此，从政府间外交对外国公众积极影响的角度来看问题，如果单就本国政府的行为来说，箭头④所示的方向可以归为中国公共外交的国外维度范畴，如果单就外国政府的行为而言，则箭头④所示又可归为外国政府公共外交的国内维度范畴了。

新中国成立后至改革开放前，中国积极开展的国外维度的公共外交通过如人民外交、民间外交和对外宣传等多种方式展现出来，^②尽管学者中对此的认识还存在一定的分歧。^③其中，此时的对外宣传工作，如在《人民日报》等媒体上发表社论、中国政府的声明、领导人的讲话等，既有对外影响外国公众，向他们阐明中国政府外交政策的动机，也有对内向中国民众解释国家对外政策的作用。但是，由于中国主要领导人持有这么一种观念：“帝国主义是外强中干的，因为它没有人民的支持”^④，这就使他们在外国的政府和外国国内社会关系的认识上，采取了二分法的思维模式，较为简单地将西方政府与其人民对立起来，分别对待。这既低估了西方敌对国家对其国内社会公众进行政治动员的能力，又忽略了西方国家公众对其国

家、政府的较高的政治认同度。这么一种观念的存在，使中国在开展对外宣传活动时难以用西方国家公众可以听得懂的话语，对他们开展有效的外向性公共外交活动。然而，意识形态上的重大分歧往往无法超越由地缘政治决定的国家利益，因而，此时的公共外交有时也能获得开拓性进展。中国对美日等西方国家开展的“乒乓外交”、“熊猫外交”就是两个成功的案例。

改革开放之后，尤其是90年代中期以来，特别是进入21世纪后，中国与世界的互动日益频繁起来。一方面，国外误判中国战略发展方向的声音、误解中国特色政治制度价值和国内发展政策的指责，严重干扰了中国的发展，公共外交国外维度面临的挑战形势非常严峻。另一方面，中国的文化、艺术开始在国际上大放异彩，中国改革开放的成就也日益吸引国际社会的关注，中国公众参与“引进来”、“走出去”战略的程度日益加深，国外维度的公共外交有了更多可资利用的资源、手段。因而，充分发掘和利用现有的公共外交资源、手段，针对国外公众，就中国的战略发展方向议题，开展增信释疑的工作，同时，有鉴于国外的各种指责，通过各个层面信息的传播与交流，建构魅力中国的形象，都显得非常必要。

结语：国内外维度的关系

在大众政治时代，随着信息技术的进步及其在全球的拓展，公众获取国内外信息日益便捷；经济全球化、政治民主化、国际合作领域的扩展，一国内政与外交的界限难以截然分清，即使是政府间外交也会在越来越多的成分上顾及国内外公众的反应。公共外交国内维度与国外维度间的关联性在加强，但是，与此同时，本国公众和本国政府在参与国内外维度的公共外交时也面临着一些难以克服的政治—文化困境。

中国公共外交维度的主客体关系、类型与目标以表1总结如下：

周鑫宇：《蛋糕里的公共外交》，《世界知识》，2013年第9期。

李永辉、张颖主编：《周恩来公共外交访谈录》，哈尔滨：黑龙江人民出版社，2013年版；卢树民：《人民：官方外交与民间外交的共同落脚点——外交学会副会长卢树民接受〈公共外交季刊〉专访》，《外交》，2012年第104期。

唐小松：《中国公共外交的发展及其体系构建》，《现代国际关系》，2006年第2期；[日]金子将史、北野充主编：《公共外交：舆论时代的外交战略》，《公共外交》翻译组译，北京：外语教学与研究出版社，2010年版，第11页；韩光明：《公共外交与民间外交的特点分析》，《公共外交季刊》，2013年第13期。

《毛主席在中央人民政府委员会第八次会议上的讲话》，《世界知识》，1950年第3期。

表 1 中国公共外交的维度

主体	客体	维度类型	目标
本国政府 (政府间)	本国公众	国内维度	动员、引导本国公众，并开展解释、说明，争取他们理解、支持国家的外交政策
	外国公众	国外维度	促进形成良好的中国国家形象，争取对中国外交政策的理解，影响国外的外交政策，维护国家利益
本国公众	外国政府		
	外国公众	国内维度	以人为本，外交民主化，通过公众参与影响对外政策决策过程，促进决策的科学性
	本国政府		

仔细观察表 1，中国公共外交国内外维度间存在下列关系：1. 在本国政府与本国公众处于互动状态下的本国公众，参与国外维度公共外交，积极影响外国公众形成良好的中国国家形象，并借由外国公众参与该国政策决策过程的渠道，或者由本国公众作用于外国政府的办法，进而塑造外国政府的对华政策。本国政府与本国公众在国内维度中互动的增加无疑有助于提高本国公众参与国外维度公共外交的意识和能力（美国学者约瑟夫·奈一直认为，导致中国软实力微弱的一个主要原因就在于中国市民社会的人才没能充分释放出来^①）。然而，新中国成立后至改革开放前，在国内维度方面，政府的声音与社会的声音具有同质性特点，中国政府与社会高度统一，“根本不存在相对于国家而独立的社会公共领域和私人空间”^②，国家领导人控制了对外政策的话语权，社会个体成员则处于单向过度的政治动员之中。我国的人民外交、民间外交基本反映了本国政府——国家领导人的声音。改革开放以来，中国国内社会与国家关系发生了深刻的变化，二者之间的双向互动性加强：中国公众既在一定程度上影响了本国政府对外政策的决策过程和外交活动，本国政府也在对外政策领域对本国公众开展了动员、引导、解释、说明的努力。因而，中国公众参与国外维度公共外交的意识与能力都得到了增强，在缓解因国外针对中国内政外交问题的指责而开

展的增信释疑和建构魅力中国的活动中，可以发挥包括构建、夯实中国与外国国家关系的社会基础在内的重要作用。

2. 在本国政府与本国公众处于互动状态下的本国政府，参与国外维度的公共外交，积极塑造国外公众的中国观。也就是说，中国政府既要面对本国公众又要面对外国公众：既要说服、引导本国公众，赢得本国公众的支持，组织、支持本国各种社会性渠道参与国外维度的公共外交，又要针对国外不同国家公众的不同群体或个人采取有差异性的争取策略（盖洛普的一项调查显示，在美国人中，18-34 岁的年轻人较 35 岁以上的年轻人对中国的态度更友好，达到 54%；而关注中国新闻的人比不关注的人，更不喜欢中国，也达到 54%；^③ 比较而言，中国在非西方国家的吸引力要大大强于在欧美西方国家^④），并在促成两国形成适宜的公共外交行为模式中积极发挥作用，以争取国外民心。同理，中国政府对本国公众开展的国内维度的解释、说明活动，有助于国外维度公共外交的开展，因为，这其中的不少公众将作为国内社会性力量参与到由中国政府支持的国外维度的公众外交中去。

3. 由于本国公众要同时面对本国政府、外国政府或公众，而国内、国外的政治—文化氛围差异很大，因而同时参与公共外交国内外维度活动的本国公众，一般会遇到两种政治—文化价值、理念的冲突。同理，本国政府在与国内外公众分别打交道，开展国内外维度的公共外交时，也会遇到两种政治—文化价值、理念冲突的问题：国内外公众分别处于不同政治—文化理念的熏陶之中，因而，这时，本国政府既可能会遇到用同一种国内政治—文化语言应对国内外不同的对象开展解释、说明的困境，还会遇到两种不同的政治—文化价值、理念针对国内外公众同时展开竞争的局面。所以，研究如何占据政治—文化价值、理念的道德高度之道，对于破解中国国内外维度的公共外交面临的政治—文化困境难题，提升中国的软实力，非常急迫，也具有重大的战略价值。

责任编辑：孙艳兰

Joseph s. Nye, "What China and Russia Don't Get About Soft Power: Beijing and Moscow are trying their hands at attraction, and failing—miserably", http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/what_china_and_russia_don_t_get_about_soft_power, April 29, 2013.

任远赜：《国内舆论与中国公众外交：“国家—社会”的研究视角》，博士学位论文，外交学院，2009 年。

参见 Cynthia English, "Americans, Opinion Leaders See U. S. -China Ties as Friendly," <http://www.gallup.com/poll/152618/Americans-Opinion-Leaders-China-Ties-Friendly.aspx>, February 14, 2012.

Julie Ray, "China's Leadership Better Regarded Outside the West: Approval in Asia, Middle East nearly twice as high as in Europe, the Americas," <http://www.gallup.com/poll/106858/Chinas-Leadership-Better-Regarded-Outside-West.aspx>, April 29, 2008.