

公共外交、公民意识与外交教育

□王 黎

(吉林大学公共外交学院教授)

如今在中国谈论公共外交已经成为一种时尚,政府在谈、媒体在谈、知识群体在谈,个体业主也在谈。从某种意义上来说,它反映出了中国民众对国家崛起的关心与信心,也是对中国稳步融入国际社会的认可与支持。2012年10月召开的中共十八大指出“扎实推进公共外交”,更显现出执政党和政府对此事的重视。

由于外交的历史起源可以追溯到远古的人类社会活动,而今天人们熟知的国际外交产生于近代欧洲国家体系形成之际,故在论及公共外交之前,有必要简述其历史起源与社会环境,以了解公共外交所担负的使命与影响。本文在回顾政府外交与公共外交的同时,以美国乔治敦大学外交事务学院为例,阐明公共外交的社会作用与影响。

一 公共外交的出现与作用

“公共外交”这一概念最早出现于1856年的英国,当时正值英帝国势力的辉煌时代,同时公共舆论、特别是媒体深刻影响了国家的对外政策。30年后,迅速崛起的美国出现了一个关注外交事务的社会精英群体,他们注重公共外交,特别是在文化层面,并把它作为一种广泛的、长期的、基础性的国际工作,旨在影响公共舆论——主要是海外群体对某国政府的外交政策或国家形象的认识。

随着科学技术的发展、特别是在全球化的背景下,国际事务变得日趋复杂与多元,仅仅依靠政府的努力与资源难以解

决诸多的全球性问题,因而公共外交便被寄予了厚望。在实践上,公共外交与政府外交形成互补,可以帮助国外公众认识和理解该国的真正意图,改善外国公众对本国的态度,进而影响外国政府对本国的政策。美国十分重视公共外交,早在1953年就设立了新闻总署(USIA),并于1999年并入美国国务院,置于外交决策部门的直接领导之下。

公共外交的概念也与时俱进,不同的社会层面对其有不同的侧重,但是公共外交不能脱离为国家核心利益服务的底线是明确的。在实施手段上,必须把简单的宣传与公共外交截然分开,否则会适得其反。宣传与公共外交两者真正的关系应该为,传递信息并推广正面形象是公共外交的组成部分,但是它同时也包括能够为政府政策创造有利的环境。较为保守的公共外交的定义是:“公众舆论对一国外交政策的制度与实施的影响。它包含通过非传统外交手段在国际上扩展影响;协助本国政府通过民间渠道影响他国的公众舆论;民间团体、特别是主流利益集团之间的交流与往来;运用非政府手段了解他国外交政策的走向;扩大双边或多边的交流渠道。”^①

实际上,公共外交的定义虽多,但仍然脱离不了下列三个领域:第一个就是日常传播。在当今的信息化时代,各国的媒体会争相涉足这一领域,其特点是迅速与普及。第二个领域是战略传播。通常其被称为“政治广告”。第三个领域是长期的战略计划。它的宣传色彩较淡薄,是通过奖学金、交流、培训、研讨会和媒体渠道等手段发展持久关系。

与传统外交概念及作用相比,公共外交的方式与目的也曾遭受非议。20世纪50年代,英国外交官及历史学者尼寇森(Harold Nicolson)对媒体介入政府外交、对民主国家外交的弊端展开了批评。^②他指出,因为民众对外交的理解与国家的战略考量往往不在同一个层面,导致在具体问题上,民众与国家的要求可能是脱节的。不过,历史也证明了作为政府行为的外交脱离不了社会民众本身,任何国家强有力的外交政策必须得到民众的支持。这种支持包含两层意思:思想上的认同——理解;行为上的参与——信息提供和对他国的分析。

二 公民意识与公共外交

如何开展公共外交不仅需要清晰的理念,更需要有广大民众的理解与支持。任何一个国家外交政策最终能否实现目标在很大程度上取决于国内民众

① [美]约瑟夫·奈:《权力大未来》,王吉美译,中信出版社2012年版,第148页。

② Harold Nicolson, *Diplomacy*, Washington D. C.: Georgetown University Press, 1988, pp. 46-49.

是否支持,公共外交更是如此。例如,19世纪末推动美国走出“孤立主义”思想桎梏的美国社会精英被称为“影响外交政策的公众集团”(foreign policy public),他们热衷于美国的海外利益与地位、关注国际事务、具有良好教育背景,他们抱有不同的动机,社会对其褒贬不一。在当时他们的确起到了推动美国步入世界舞台、推动美国文化理念传播与商品输出的作用。

本文论述的公民意识不局限于美国的案例,也不同于西方的公民社会,它更强调的是公民意识与道德情操,即如何从一个服务国家利益的好公民成为兼顾世界和平的好公民。对于大多数民族而言,国家安全、社会稳定、经济繁荣是普遍追求的目标,在全球化的今天如何在确保民族国家认同的同时,兼顾人类的共同利益是摆在世界各国面前的迫切问题与历史使命。

公共外交必须是双向交流、寻求共识的过程。随着大众传媒的兴起和一系列信息传播渠道的确立,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,而且较之以前更加快捷、深入和完整。同时,外交部门也应把自己和民众放在平等的位置,通过双向沟通和交流寻求共识,实现政治价值观的塑造和政治行为的引导。

近年来,随着中国全面加入国际主流社会,随着北京奥运会、上海世博会、博鳌论坛、地区文化论坛等众多文化外交平台的建立,中国公共外交得到了全国民众日益广泛的认可和支持。中国政府,特别是新任领导人注重公共外交并为其提供了理论指南,突出了公众在外交中的参与,强调要将广大社会公众作为外交的重要工作对象。例如,中国在确定其公共外交理念的时候,首先考察了它在海外面临的传统或被西方媒体抹黑的形象问题,然后确立了“创意中国”和“重塑中国梦”的理念,这就是公众取向的典型例证。

然而,由于公共外交是涉及众多领域和部门的“非政府”事业,它需要在转变传统外交观念的同时,避免把公共外交推入“庸俗化”的境地。近年来,关于公共外交出现了某种“大跃进”的迹象,由于中国语言的丰富以及地区文化的多元性,各类公共外交纷纷出现,以至于出现了令人费解或荒唐的称呼——“城市外交”、“庄园外交”、“音乐外交”等。这一趋势不仅无益于中国积极有效地开展公共外交,还会相互掣肘,造成资源的浪费。

为此,笔者认为中国做好公共外交,必须加强和改善中央的“下好整盘棋”的统筹能力和宏观治理,否则中国的各种社会组织打着公共外交的旗号行动起来,中国的公共外交将会陷入四面出击的无政府状态。“文化大革命”期间,众多组织高喊“人人可以办外交”,最终造成诸多严重的外交事件,就是一个惨痛教训。

公众是公共外交的主体,但公众参与公共外交必须遵循一定的原则:有计

划、有组织、有秩序地进行,这是避免公共外交一哄而上和走形变样的关键。在新的历史时期,中国亟须改善各级领导的工作思路与机制,不能固守依靠政府机构组织公众参与外交的老办法,而是需要创新拓展社会组织体系,以新的办法营造出政府主导、人民参与的外交大棋局。

展望未来,中国应该在十八大报告“扎实推进公共外交与人文交流”思想的指导下,准确研判国际国内形势,明确以人为本和人文搭台、外交唱戏的指导思想,着手制定实施统揽全局的公共外交和人文交流的大战略。通过大规模的社会交往和文化推广感化世界,让国际社会接受一个强大、繁荣和可以信任的中国。

以政府的官方外交为依托,中国能否通过公共外交渠道,推动世界各国实现相互理解与求同存异?答案似乎是肯定的,但实现这一目标却又是复杂和长期的。这包含两点:第一,随着中国的崛起和走出海外的中国人增多,他们应该对自己的行为负责,因为任何一个缺少兼容和同情心的国家很难让他人相信他们会与不同文化的群体和谐共处。因此,中国民众的公民意识和道德素养的培养应该摆在第一位。

第二,具有公民意识的社会群体应该关注并支持本国政府的外交政策。随着中国日益融入全球化的世界体系,其拥有着广泛的海外利益,因而未来公民意识的培养与中国的和平崛起应该同步而行,这点需要成为社会的共识。而公民意识的培养就需要依靠中国的教育机构与知识分子了。

三 公民外交教育与公共外交

1949年美国正式建立了推动公共外交的指导部门——公共外交咨询委员会,致力于推动美国公共外交的发展。此机构的7位核心人物是美国的前资深外交官或退休的情报官员。2008年,该委员会在对国务院的人事政策提出批评,要求加快培养熟谙公共外交的人才,这一提议受到国会参议院的关注。

20世纪80年代由美国乔治敦大学沃什外交学院教授、外交官辛普森(Smith Simpson)等人积极倡导并推动的一个项目就是增进美国民众对美国在世界上的地位与责任的认知。鉴于越战的阴影还未完全消失,辛普森等人着力推动美国学会在世界上使用经济与文化实力而非军事实力来重建“美国形象”。

辛普森专门撰写了《公民外交教育》(*Education in Diplomacy*)一书,其核心思想是:政府的外交教育应该是在谈判技巧、外交礼仪、语言训练、情报收集等技术层面的训练。这种训练包括教育国民如何成为国家利益的坚定捍卫者、推销国家产品和文化的精明营销者、构建国家管理队伍的参与者。但是,公共外交教育不能局限于此,而是要高于这一层面。技术训练只是公共外交教育的一

部分,它还必须建立在广博坚实的人文教育(liberal education)的基础上,提升国民的社会责任感和工作适应能力。^①

从乔治敦大学沃什外交学院开设的课程来看,其教学对象不是面向职业外交官而是广义上的“外事人员”。正是这些年轻学子在各类国际非政府组织(NGOs)中发挥作用,推动了美国的软实力悄然增长。公共外交的目的就是与其他国家的社会层面展开交流与对话,有效的公共外交可以通过对话来实现政府外交政策的目标,甚至是大企业的推销计划。公共外交的最大特点就是容易让对方接受政府难以推动的意图。因此,奈常常把“软实力”作为公共外交的代名词。

毋庸置疑,公共外交最突出的表现形式就是文化与人员的交流,这就要求从事这一行业的人员需要具有较高的灵活性和广博的知识。公共外交教育的宗旨是让普通公民自愿地推动自己国家的海外形象建立;协助本国民众(含政府)了解对方与世界,同时让世界更为了解本国。

教育需要实事求是的科学态度和循序渐进的平和心态,乔治敦大学沃什外交学院90年的成长历程,为中国公共外交教育的发展提供了诸多宝贵的经验。为了培养中国未来公共外交的人才,切忌把公共外交的形式“市民化”、将公共外交的战略目的“庸俗化”。

由于公共外交的教育体系是一项长期的建设工程,所遵循原则应该是“宁缺毋滥”、“戒骄戒躁”。因此,作为中国第一所公共外交学院,吉林大学公共外交学院的课程设置、软硬件的配置,特别是师资的培训将是推动中国公共外交教育的重要阵地。

结 语

中华文化是一个博大精深的古老文明体系,在走向世界的过程中,其要善于通过柔性化的手段,实现刚性的战略目的。要用民众喜欢的文化艺术形式,表达中华文化的理念,将看上去与西方文化存在深刻差异的中华文化理念,用西方民众熟悉的方式传播出去,成为喜闻乐见的文化品牌,不断提升中国文化的道德感召力。

公共外交是涉及众多领域和部门的共同事业,需要转变内外有别的传统外交观念,确立国际国内一盘棋的战略思想,探索如何发挥政府外交的主渠道作用,加强和改进政府、人大、政协、军队、地方、民间团体的外交工作,不断拓展中国公共外交事业的新局面。

^① Smith Simpson, *Education in Diplomacy*, Lanham, MD: University Press of America, 1987, p. 9.