

美国公共外交的经验与挑战及其对中国的启示

仇朝兵*

【内容提要】 美国是世界上开展公共外交最用力、最用心的国家。作为一个发达的资本主义超级大国，美国的政治制度、价值观念、生活方式、外交政策等，既是它开展公共外交的优势所在，也会在某些情况下对其公共外交构成制约。中国作为一个拥有深厚的历史文化遗产的正在重新崛起中的大国，开展公共外交既面临一些制约，也具有潜在的优势。通过与美国公共外交的对比分析，有助于更深刻地认识中国公共外交面临的问题与挑战，进而发掘其自身的潜力和优势。

【关键词】 美国 中国公共外交 中美关系

* 仇朝兵，中国社会科学院美国研究所副研究员。

当今世界，国家间关系日益复杂，竞争与合作并存；在互利合作日益紧密的地方，竞争与冲突也体现得更加深刻。人类社会进步已经达到了更高的阶段。与冷战结束之前的历史相比，国家间关系的本质虽未发生根本变化，但国家间竞争和冲突的方式已悄然发生了改变：大国间赤裸裸的军事冲突与零和的经济竞争似乎离我们越来越远，但在各种国际框架内国家间的政治冲突、经济争夺与文化竞争却始终存在。

开展公共外交，成为一些大国应对国际挑战、谋求竞争优势的重要途径。冷战时期，美国曾大力推动对苏联等社会主义国家和第三世界发展中国家的公共外交，谋求在与苏联的争夺中取得主动和胜利。“9·11”事件发生之后，为有效反击国际恐怖主义，美国又加强了对公共外交的投入，把公共外交置于更高的战略层次上。美国对外关系协会、美国问责署（Government Accountability Office）、传统基金会、布鲁金斯学会、公共外交咨询委员会、国防科学委员会战略传播小组、对阿拉伯和穆斯林世界公共外交咨询小组、总统研究中心、兰德公司、阿斯彭研究所及其他机构的报告都呼吁政府采取某些行动，通过说服其他国家或文化背景的人民，使之相信美国不是一个有时会唯我独尊的超级大国，而是一个具有高度的理想性、建设性思想、意图和崇高目标的国家，从而推动全球稳定，抵制反美潮流。^①

近年来，中国政府开始重视开展公共外交，把公共外交作为改善中国国际形象、提升国家软实力，进而实现和维护国家利益的有用工具。中国大力开展公共外交的举动甚至已引起美国国会的高度关注。2011年2月15日，参议员迪克·卢格（Dick Lugar）发布了一份由美国参议院对外关系委员会少数党议员准备的报告——《美国的另一种逆差：互联网时代中国和美国的公共外交》。这是该委员会为重振美国公共外交以解决美国在新世界面临的持久挑战而发布的第三份报告。报告称：“如果我们想要保持竞争力并确保不在与中国的博弈中被淘汰出局的话，那么在我们与中国的公共外交的所有方面——教育交流、公共外

^① Leonard H. Marks, Charles Z. Wick, Bruce Gelb and Henry E. Catto, “America Needs a Voice Abroad,” *Washington Post*, Feb 26, 2005, p A19, Viewed on Oct 26, 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A54764-2005Feb25.html>.

交平台和美国的广播活动等——都特别需要给予更多的关注。”^①中国的公共外交活动会对美国的世界地位产生如此之大的影响吗？两国开展公共外交各有什么优势，各面临什么挑战？本文尝试对这些问题作出初步分析。

本文主要包括以下几方面内容：第一，“公共外交”的含义，梳理“公共外交”在美国和中国的意涵；第二，简单梳理公共外交在美国和中国的历史发展；第三，分析美国开展公共外交的有利条件及其面临的挑战；第四，分析中国开展公共外交面临的挑战及存在的优势；第五，在此基础上，就进一步推进中国公共外交提出一些思考。

一、何谓“公共外交”？

“公共外交”是近年来学术界讨论和研究较多的一个话题。按说不必再对其作专门的说明和界定，但本文要考察和对比的是美国和中国的“公共外交”，它在中国政要及一些学者话语中的含义与在美国有所不同，故需要略作说明，以便对问题的讨论更加一致。

1965年，时任塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院院长的埃德蒙·格利恩（Edmund Gullion）在建立爱德华·R·默罗（Edward R. Murrow）公共外交中心时首次使用了“公共外交”这一概念。爱德华·R·默罗公共外交中心对“公共外交”作出了这样的界定：“公共外交……处理的是公众态度对外交政策的制定与实施的影响。它包含国际关系中传统外交之外的其他方面；政府对其他国家公众舆论的培育；一个国家私人团体和利益与另一国的私人团体和利益之间的互动；对外交事务及其对政策的影响的报告；外交官与外国记者间的交流与沟通；以及文化交流过程。公共外交的核心是信息和观念的跨国流动。”^②美国国务院在1987年出版的《国际关系术语词典》中对“公共外交”的定义是：公共外交指的是政府发起的项目，目的是向其他国家民众提供信息或影响其公众舆论；

^① “Another US Deficit China and America Public Diplomacy in the Age of the Internet,” *A Minority Staff Report*, Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Twelfth Congress, First Session, Feb 15, 2011, p. 4.

^② “What is Public Diplomacy,” Feb 28, 2013, <http://fletcher.tufts.edu/Murrow/Diplomacy>.

其主要手段是出版、动画、文化交流、广播和电视等。^①美国政府的文件、学者的研究报告或论著，在谈到公共外交时，界定大都不完全一致，但核心内容是一致的：与外国公众进行沟通与交流，影响和改变他们的看法和态度，特别是对美国的看法，进而影响他们各自国家的政策。美国还试图向其他国家的民众兜售其价值观和生活方式。

南开大学韩召颖教授是国内最早研究美国公共外交的学者。^②到2005年外交部成立负责公共外交的办公室时，“公共外交”这一概念才首次出现在官方声明中。当时外交部在使用这一概念时，更多是把“公共外交”理解为对内向民众解释中国的外交政策和外交工作，更多地了解中国外交及其与其他国家的关系，进而寻求民众对中国外交政策的理解和支持。例如，2004年底，时任外交部长李肇星在回答《人民日报》记者关于外交部在贯彻“执政为民”方面做了哪些工作时说：“我们从服务国家发展全局出发，大力加强经济外交，推进对外经贸合作，不断提高外交为国内经济社会发展服务的水平……在国内，我们重视公众外交，经常向群众介绍我外交政策和实践，从群众中汲取提高工作能力的营养，得到了越来越多的理解和支持。”^③再比如，2008年3月12日，时任外交部长杨洁篪在第十一届全国人大一次会议期间举行记者招待会，在谈到公共外交时说：“关于公众外交，我想强调的是，中国的外交是人民的外交，是为人民服务的。我们现在很注意通过各种渠道来了解广大人民群众对外交工作的建议和看法，并且我们也通过因特网和其他途径来介绍我们的外交信息和外交政策。外交部这几年还搞了‘公众开放日’，我们一定要把这个制度坚持好，搞得更好。广大老百姓对祖国的外交事业表现出巨大的热情和有力的支持，这令我和我的同事们很受感动，这也是我们的力量和智慧的重要源泉。另外，公众外交从某种意义上讲，是促进维护世界和平、共同发展的外交。在对外交往和公众

^① J. Michael Waller ed., *The Public Diplomacy Reader*, Washington, DC: The Institute of World Politics Press, 2007, p. 24.

^② 韩召颖先生当时把“public diplomacy”译作“公众外交”。参见韩召颖：《输出美国：美国新闻署与美国公众外交》，天津人民出版社2000年版。

^③ 《李肇星部长接受〈人民日报〉年终专访》，2012年10月27日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/zxxx/t175160.htm>。

外交方面，国家领导人给我们树立了很好的榜样。国家领导人出访的时候，总是同国外各界进行广泛的交流和接触。我们驻外大使们、总领事们、外交官们也很注意做这方面的宣传工作。据我了解，有的大使一年演讲、接受采访达近百次，外交部一年也要接待几十个外国公众团的来访。我们越来越深刻地认识到公众外交深刻的意义和好处，今后要把这方面的工作做得更好。”^①前后两任外长在接受记者提问时用的都是“公众外交”一词，都强调“外交为民”的理念，都突出与国内民众的互动及争取国内民众对外交工作的理解和支持。在外交部网站上，两位外长回答记者提问的英文稿都把“公众外交”译成“public diplomacy”。^②这表明，在相当长的时期内，中国政要所理解的“公共外交”与美国开展的“公共外交”差别很大：中国的“公共外交”首先是针对国内民众的，而美国的“公共外交”是针对外国民众的。这种差异在很大程度上也是由两国的政治制度及其运作方式的不同所决定的。

随着时间的推移，中国政要对“公共外交”的理解也在发生变化。他们在使用这一概念时，其涵义与美国界定的“公共外交”越来越接近。比如，时任全国政协外事委员会主任赵启正在回答媒体时说：与某些大国不同，它们的公共外交是咄咄逼人的，它们把自己的国家说成非常好的、例外的，并试图把它们的价值观扩张到其他国家，甚至是干涉它们的内部事务；中国的公共外交只是向世界解释自己，解释自己的文化传统、社会发展、内外政策，并回答其他国家的人们关于中国的问题。中国公共外交的核心使命是“告诉世界一个真实的中国。中国所有官方外语媒体，包括报纸、杂志、广播、网络视频以及网站博客等，都不谈论其他国家，更不会干涉其他国家的内部事务，只是向世界介绍自己。中国公共外交的另一目标是，提高其软实力和话语权，向世界其他国家介绍中国当前的发展，改善中国的国际形象，向世界表达一个真实的中国”。2012年12月31日，杨洁篪外长在出席中国公共外交协会成立大会时说，新形

^① 《杨洁篪外长就中国外交工作和国际问题回答中外记者提问》，2012年10月27日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/zxxx/t414177.htm>。

^② “Foreign Minister Li Zhaoxing Interviewed by People’s Daily at the Year End,” Feb 28, 2013, <http://sy.chineseembassy.org/eng/xwfb/t178115.htm>; “Foreign Minister Yang Jiechi Meets the Press,” Feb 28, 2013, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wshd/t414877.htm>。

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。我们要大力弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神，加强同世界各国人民的对话交流，促进相互了解、信任、友谊与合作。^①赵启正和杨洁篪在这里讨论的“公共外交”与美国界定的“公共外交”在内涵上有了更多相通之处，也就是与外国公众进行沟通和交流。

中国政要对“公共外交”理解的变化，反映出国内学术界关于“公共外交”研究取得了积极进展，更反映出中国政府在新的国际形势下对利用“公共外交”改善自身国际形象、增进与世界各国人民之间的理解和信任、提升文化软实力等的重视。中国共产党第十八次全国代表大会中提出要“扎实推进公共外交和人文交流”就是最明确的体现。

需要指出的是，从中国政要的言论及中国公共外交的实践来看，中国官方对“公共外交”的理解和界定比较宽泛，既包含对外国公众开展的活动，也包括对内传播政府的理念和信息等。本文讨论的“公共外交”采取较为狭义的界定，也就是一国政府对他国民众开展的活动，包括信息传播、文化与人员交流等等。

二、公共外交在美国和中国的历史发展

无论是在美国还是在中国，“公共外交”作为一个概念出现的历史都不太长。但作为影响其他国家人民的手段，公共外交在两国都已存在了很长时间。

从作为一个国家得以建立到现在作为一个超级大国屹立于世界，美国在对外交往中一直重视以各种可能的方式影响他国公众，并争取其理解和支持。一些学者把美国公共外交的历史追溯到本杰明·弗兰克林（Benjamin Franklin）在美国独立战争时期对法国的访问。在那里，弗兰克林“向各行各业的法国人发出了呼吁，无论是改革派还是现实的未来政治家，也无论是皇亲贵族还是普通

^① 《中国公共外交协会在京成立杨洁篪出席并致贺辞》，2013年1月28日，http://www.gov.cn/gzdt/2012-12/31/content_2302880.htm。

百姓”^①，其目的是获得法国对北美 13 个殖民地的独立的支持。

第一次世界大战期间，托马斯·威尔逊（Thomas Woodrow Wilson）总统在 1917 年设立了公共信息委员会（Committee on Public Information）。该委员会由国务卿、战争部长和海军部长等组成，记者乔治·克利尔（George Creel）任主席。该委员会负责动员美国人民对战争的支持。它是美国第一个宣传机构。公共信息委员会利用大众媒体号召美国人参军、保存及购买政府债券等，同时解释美国为何必须参战。公共信息委员会国际部通过其在 30 个国家的办公室在海外开展宣传活动。^②1938 年，为反击德国在拉丁美洲的信息宣传活动，美国总统富兰克林·罗斯福（Franklin D. Roosevelt）在国务院建立了文化关系司。1942 年，建立了战争信息局（Office of War Information）。1942 年 2 月，“美国之音”开播。

第二次世界大战之后，美国公共外交活动实现了制度化。杜鲁门总统裁撤了战争信息局。随着美苏冷战加剧，苏联在欧洲展开了宣传攻势。1948 年，美国国会通过了《信息与教育交流法》（又称《史密斯—蒙特法》）。该法案的目的是“使美国政府能够纠正其他国家对美国的误解”，“推动美国人民与其他国家人民之间的相互理解”。1953 年，德怀特·艾森豪威尔（Dwight David Eisenhower）总统建立了美国新闻署（U. S. Information Agency）。此后，美国新闻署虽几经变化，但在冷战时期始终是负责美国公共外交的主要机构，直到 1999 年并入国务院为止。此后，国务院、广播管理董事会（Broadcasting Board of Governors）和负责公共外交和公共事务的副国务卿在美国公共外交活动中发挥核心领导作用。冷战结束后，受国际形势和国内党派斗争的影响，美国对公共外交的投入大幅减少。直到 2001 年“9·11”事件发生后，美国国内呼吁加强公共外交，以抵制世界各地蔓延的反美主义，特别是恐怖主义的声音突然变得非常强烈，对公共外交的研究和预算投入再度大幅增加。

尽管“公共外交”一词在 2005 年之前从未在官方声明或文件中出现，但中

^① [美] 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》（上），北京：新华出版社 2004 年版，第 30 页。

^② 关于“公共信息委员会”的活动，参见：Susan A. Brewer, *Why America Fights: Patriotism and War Propaganda from the Philippines to Iraq*, New York: Oxford University Press, 2009, pp. 46—86。

国的公共外交活动至少可以追溯到新中国成立后不久。甚至在中国共产党赢得内战和新政权建立之前很久，中国共产党就已特别注意影响其他国家对中国共产党的看法，并努力赢得它们的支持和承认。毛泽东在延安曾接待了大量来自世界各地的国际友人、外国记者和来宾。新政权成立后，寻求其他国家人民的理解和支持被提升到中国外交议程的重要位置上。当时西方国家对我国进行封锁，与中国建交的国家数量不多，政府的官方外交活动区域相对狭小。为打破西方国家的封锁，民间外交被提到非常重要的位置上。当时一个重要的方针是“民间先行，以民促官”。^①1949年10月，成立了以刘少奇为会长的中苏友好协会；到60年代中期，各种对口友协已发展到20多个。1949年12月，周恩来总理倡导成立了第一个专门从事人民外交的机构——中国人民外交学会。1952年5月，成立了中国国际贸易促进委员会。1954年5月，十家全国性社会团体联合发起成立了“中国人民对外文化协会”，1966年改称“中国人民对外文化友好协会”，1969年起改为“中国人民对外友好协会”。中国的民间外交是在党中央和国务院领导和指导下开展的，其活动内容和具体形式与美国所界定的公共外交在内涵上是一致的。“民间外交”的主要目的是向世界解释中国的国内形势和外交政策，促进他们对中国革命和社会主义建设事业的理解，进而赢得他们的支持。从1978年起，国内外形势发生巨大变化。中国开始了改革开放政策，世界格局与安全形势发生了重大变化。中国改变了对待世界革命、和平与战争等问题的看法。相应地，外交政策也发生了根本变化。“民间外交”被赋予新的任务：与其他国家人民进行交流，致力于为中国的改革与发展构建良好的国际环境。

2005年，外交部新闻司下设“公共外交办公室”。但直到2009年9月之前，公共外交似乎并未得到足够的重视。2009年9月，时任国家主席胡锦涛在第11届驻外大使会议上首次正式提出要加强公共外交和人文外交，开展各种形式的对外文化交流活动，扎实传播中华文化。^②在第十一届全国政协第三次会议

^① 韩叙：《毛泽东的民间外交思想和重要决策》，载外交部外交史研究室编：《毛泽东外交思想研究》，北京：世界知识出版社1994年版，第50页。

^② 《第十一次驻外使节会议在京召开》，2011年3月6日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t574427.htm>。

(2010年3月)上,贾庆林也强调公共外交的重要性。会议期间,30多位政协委员提出议案,呼吁建立公共外交领导机构。2010年外交部牵头建立了“公共外交部级联席机制”,其目的是在外交部、全国人大外事委员会、全国政协外事委员会、中共中央对外联络部、中国人民解放军总参谋部等部委间进行协调,促进这些部门在倡议和实施其公共外交项目时进行密切的合作、协调、沟通。2010年8月,外交部设立了公共外交咨询委员会,成员包括外交部前领导、前大使和知名学者。其主要任务是就相关议题为外交部提供建议,参与规划、实施和评估相关活动。

从“民间外交”到“公共外交”,不仅仅是称谓的变化,更重要的是新时期中国对公共外交的高度重视,是在新形势下对国际竞争态势更深入的把握。

尽管各国开展公共外交的目的差别很大,但采用的形式和手段都大同小异。美国常用的方式有:发行、传播政府出版物(比如在中国出版的《新交流》杂志,翻译出版一些关于美国历史、文化、政治制度等的著作);国际广播[如,“美国之音”、自由欧洲电台/自由电台、马蒂电台和电视台、萨瓦电台(Sawa)、法达电台(Farda)、自由亚洲电台等];文化与教育交流(富布赖特学者交流项目、汉弗莱项目);国际访问者(international visitor)项目;举办各种展览;开展对外英语教学项目;设立美国中心(American corners)或文化信息中心,等等。

国际广播也是中国开展公共外交的重要方式之一。中国开展国际广播活动的有中国国际广播电台和中央电视台的第9频道、第4频道、俄语频道、法语频道和西班牙语频道等。中国国际广播电台有43种语言向全世界广播。在教育交流方面,有教育部委托国家留学委员会管理的“中国政府奖学金项目”。中国政府有关部门也大力支持对外翻译出版工作,推动中国文化走出去。中国政府也利用各种国际会议(如世界妇女大会)、体育赛事(如北京奥运会)、博览会(如上海世博会)和展览等机会改善和提高中国的国际形象,扩大中国的影响。孔子学院是近年来中国特别重视的一种公共外交形式,对推动中国公共外交发挥了重要作用。

中美两国政治制度、历史经历、文化传统、价值观念、国际地位、发展阶段等都存在根本的差异,两国开展公共外交的历史经历也不一样。所有这一切都使得两国开展公共外交既具有一些有利条件,也面临一些挑战。通过对比分析,将更有助于我们认识两国在开展公共外交方面的优劣长短,吸取经验,汲

取教训。

三、美国开展公共外交的有利条件与挑战

尽管美国开展公共外交面临着许多挑战，但毫无疑问，它依然是当今世界开展公共外交最为成功的国家。美国开展公共外交具备一些独特的有利条件。

（一）社会制度、意识形态与公共外交

社会政治制度体现着一个国家最突出的特征，集中反映着一个国家的本质，也会在很大程度上影响其对外政策行为。美国是一个资本主义国家，实行“三权分立”制度，奉行以“自由”、“民主”、“人权”为核心的资产阶级意识形态和价值观。美国的社会制度是在独立战争基础上建立起来的。美国的革命曾激励了世界各地一代又一代的革命者，它所建立起来的制度也曾成为世界很多国家竞相效仿的榜样。孙中山领导的民族民主革命就受到了美国革命和制度的激励。美国人认为，“自由”、“民主”和“人权”是人类的“普世价值”，与人的需要是一致的。尽管美国经常把“普世价值”作为干涉其他国家内政的武器，也引起了许多国家的反对和抵制，但在那些发生转型的国家里，美国倡导的这些价值观被接受了，而且使得美国在这些国家的影响力大大增加了。美国对外扩张民主的做法有时确实令世界不安，但美国意义上的“民主”确实也在一些国家发展了，巩固了。美国社会政治制度还具有相当大的自我调适能力，它所倡导的意识形态和价值观对世界上很多国家的人们还具有很大的吸引力。这也是有助于美国开展公共外交的极其重要的因素。

与其过分强调美国对外扩张民主给一些国家带来的灾难、强调“美式民主”在其他国家面临“水土不服”，还不如正视美国在这方面的影响，深入探讨美国为何能够产生这样的影响。只有正视这一点，才可能找到应对之策。

（二）国际地位与国际形象对公共外交的影响

美国作为一个全球性大国，被世界上许多国家接受和追随。美国一直宣称，它有责任维持世界的和平与稳定，推动世界发展，特别是欠发达国家的发展；

它还试图把“民主”、“自由”等价值观推广到世界的每一个角落。美国还采取了许多行动，以在世界范围内推动人权，干涉世界许多国家和地区的冲突以维持和平。它在世界上的影响比其他国家更强大，其利益也因而得到更好的维护。这是美国的国际地位和国际形象有助于推动其公共外交的一方面。

（三）开展公共外交的历史经验

与其他国家相比，美国可能是世界上在开展公共外交方面经验最丰富的国家。第二次世界大战之后，美国许多决策者和学者把与苏联之间的冷战视为“观念之战”。没有哪个国家能够通过战场上的杀戮赢得观念之战。美国对苏联及其他社会主义国家发动了宣传战，意在“和平演变”苏联及其他社会主义国家；对第三世界国家开展公共外交，与苏联竞争影响力。整个冷战期间，美国开展了各种各样的项目，采用了各种方式，如国际广播、国际访问者项目、美国中心、英语教学、富布赖特项目、和平队、各种展览等，来推动美国价值的传播。所有这些方式现在都在使用着。美国外交官在公共外交技巧方面受到了系统的训练，能够在工作实践中体现公共外交的意图。相关部门经常会对各种形式的公共外交项目进行评估，以便为进一步改进公共外交工作提供参考。

（四）公共外交的制度化

美国公共外交的制度化，可以从两个方面理解：首先，美国有负责开展公共外交的专门机构。1953年8月建立的美国新闻署是负责公共外交的主要执行机构。1999年10月，美国新闻署并入国务院。此后，负责公共外交和公共事务的副国务卿领导公共外交活动。广播管理董事会监管着美国之音、自由亚洲电台及其他电台，在美国国际广播活动中发挥着领导作用。美国政府其他部门，如国防部、国际开发署等，以及冷战时期美国国会授权建立的一些非政府组织，如美国全国民主基金会、亚洲基金会、夏威夷大学东西方中心等，在美国公共外交中也发挥着重要作用。^①参与和涉及公共外交的各机构之间也基本保持着良

^① Matthew B. Morrison, ed., *U. S. Public Diplomacy: Background and Issues*, New York: Nova Science Publishers, Inc., 2010, pp. 26—30.

好的协调与合作。比如，为协调各部门共同推动公共外交，小布什于总统任内在白宫设立了两个能够发挥这种作用的组织：2002年9月设立的战略交流政策协调委员会（Strategic Communication Policy Coordinating Committee），由政府内重要官员组成，国家安全委员会和国务院任共同主席，目标是确保所有部门通力合作，向全球传播关于美国的信息；2003年1月设立了全球交流办公室（Office of Global Communication），负责在政府内部传送每天关于外交政策的信息。这两个机构在诸如针对伊斯兰世界的战略交流活动中进行了协调与合作。2006年4月，国家安全事务助理斯蒂芬·哈德利（Stephen Hadley）授权设立“公共外交与战略沟通政策协调委员会”（Policy Coordinating Committee for Public Diplomacy and Strategic Communication），在负责战略沟通与全球拓展的副国家安全事务助理的支持下，由负责公共外交和公共事务的副国务卿领导。该委员会是美国政府对外沟通方面主要的跨部门协调机构，由来自国务院、国防部、财政部、国家安全委员会、情报部门及其他机构的代表组成。2007年，国防部设立负责支持公共外交的副国防部长办公室，以与其他政府部门协调交流活动。2009年5月，奥巴马总统宣布在国家安全委员会设立“全球接触理事会”（Global Engagement Directorate）。作为全球接触理事会活动的一部分，国家安全委员会每周举行一次跨部门政策委员会会议，直接考虑公共外交和战略交流问题。

其次，冷战以来美国国会通过的有关法案也体现着美国公共外交高度制度化的特点。美国国会在1948年通过的《信息与教育交流法》是第一个关于公共外交的法案。1961年国会通过的《双方教育与文化交流法》（又称富布赖特—海斯法），使对外交流制度化。1973年国会通过《国际广播委员会法》，成立了国际广播委员会（Board of International Broadcasting），负责监管自由欧洲电台/自由电台。1994年克林顿总统签署《国际广播法》，废除国际广播委员会，设立独立的联邦机构——广播管理董事会，整合所有国际广播资源。1998年国会通过的《对外事务改革与重组法》又规定把美国新闻署并入国务院。“9·11”事件之后，美国国会于2002年7月通过《自由促进法》，规定国务卿在设计 and 实施美国对外政策时，应该把公共外交作为其不可分割的一部分。2004年12月美国国会又通过《情报改革与防止恐怖主义法》，要求国务卿按照总统指示，加强联

邦政府部门间紧密合作，并与广播管理董事会合作，制定全面、一贯的战略，有效利用公共外交资源，确定美国公共外交长期、可衡量的目标。2009 财年《国防授权法》（P. L. 110—417）之 1055 款要求在 2009 年 12 月 31 日之前向国会特定委员会提交一个关于联邦政府公共外交和战略交流的报告。

（五）非政府组织与公共外交

美国社会内部活跃着大量的非政府社会组织，其中有许多参与到美国的公共外交活动或能够对公共外交产生影响的活动之中。非政府组织是美国社会中非常活跃的力量。许许多多的基金会、智库或其他非政府组织关注诸如人权、和平与冲突解决、文化交流和研究支持等问题，这些都是美国推进公共外交的重要资产。非政府组织在意识形态和价值观方面与美国政府基本是一致的，甚至比美国政府更能体现或反映美国主流的意识形态和价值观。它们与相关的美国政府部门或驻外使馆合作，直接以各种形式参与到美国的公共外交活动之中，有助于充分利用和调动社会资源，弥补政府在公共外交投入方面的不足。还有一些非政府组织虽然并未直接参与政府主导的公共外交项目，但其活动对于传播美国的价值观念、改善美国的国际形象能够产生积极影响，因而也会影响到公共外交的效果。比如，美国许多非政府组织参与国际灾难救援或美国对外援助活动，发挥了“力量放大器”的作用，大大扩展了美国的影响。

美国开展公共外交也面临着一些难以克服的挑战。第一，从社会制度和意识形态来看。尽管从 20 世纪 70 年代以来，民主化浪潮不断发展，许多国家发生了民主转型，但依然有许多国家在政治制度和意识形态方面与美国根本不同。这种根本性的差异成为影响美国对这些国家公共外交效果的重要因素。即便是在转型国家，由于历史或文化传统等因素，美国的公共外交也面临着挑战。第二，美国在世界的领导地位，既为它赢得了一些国家的尊重与支持，也引起其他许多国家的抵制和批评。美国打着“自由”、“民主”、“人权”等旗号在世界各地发动的战争及干涉他国内政的行为，也严重损害了其国际形象，使其软实力受到损害。这都会使得其公共外交活动事倍功半。第三，从机构设置及国会立法来看，美国公共外交是高度制度化的，但仍有不少研究报告或学者研究认为：各机构间协调与合作不够，官僚政治是限制公共外交效果的一个重要因素。

四、中国开展公共外交面临的挑战及存在的优势

从 1949 年中国开始重视民间外交算起，中国开展公共外交的历史与美国相比也不算短。但由于社会制度、意识形态、国际和国内环境等因素，中国开展公共外交还面临着一些深刻的挑战。

（一）社会制度和意识形态的独特性对中国公共外交的影响

中国是一个社会主义国家。中国共产党在社会和政治生活中发挥决定性的作用。其意识形态是塑造中国人行为和思维方式的一个极其重要的因素。中国的政治制度是在中国革命的基础上建立起来的，它反映着中国共产党的意识形态和中国的传统与现实。在苏联解体和苏东剧变的背景下，中国作为一个社会主义大国的存在显得更加独特。过去三十多年的改革开放使得中国经济保持着高速增长，中国取得了翻天覆地的变化。中国的发展模式赢得了一些外国友人的赞扬，但受制于政治制度和意识形态，中国向其他国家传递的信息经常不能被接受或被相信。西方国家经常会用怀疑的眼光看待中国。除非通过进一步的改革和制度创新，使我国社会主义制度的优越性和潜力得到进一步发挥，否则中国公共外交活动的效果就不可避免地会受到一定制约。

（二）国际地位、国际形象与中国的公共外交

中国是一个发展中的社会主义大国。在 19 世纪和 20 世纪积贫积弱时，中国受到列强侵略，被称为“东亚病夫”。新中国成立后，在整个冷战时期，西方国家把中国视为“红色威胁”或“共产主义威胁”。即便是今天，西方国家的人们在谈到有关中国的问题时，“共产党”或“共产主义”这些词汇对他们依然有特殊的意涵。随着中国迅速发展，特别是 1997 年之后的快速发展，世界上其他国家一方面视中国为机会，但另一方面也经常视中国为威胁。“中国威胁论”再次甚嚣尘上。虽然“中国威胁”只是一种被想象出来的威胁，不是真实的，但经过国际社会的炒作之后也对中国的国际形象造成了持久伤害。一旦这种刻板印象被塑造出来，再改变它就比较困难了。

中国开展公共外交的目的之一是改变国际形象，但业已形成的国际形象在影响或制约着中国的公共外交活动。欲有效推进公共外交，需要采取有效的措施，克服历史上业已形成的国际社会对中国的刻板印象。中国过去三十多年的改革在政治、经济、社会、文化等各个层面都取得了令人瞩目的成就。只有让世界真正深刻、全面地理解中国的变化，它们才可能对中国人权、意识形态和文化等有一个比较平衡的看法。

（三）中国公共外交在制度化方面的不足

与美国公共外交高度制度化相比，中国的公共外交缺乏制度保障，目前尚无专门规范公共外交的立法。参与或涉及公共外交的各部门之间协调相对较弱。外交部牵头设立的“公共外交部级联席机制”，目的是在外交部、全国人大外事委员会、全国政协外事委员会、中共中央对外联络部、中国人民解放军总参谋部等部委间进行协调，促进这些部门在倡议和实施其公共外交项目时进行密切合作、协调、沟通。“但由于这个机制中各部委的行政级别一致，没有明确的领导和主责机关，因此，这个联席机制只能协调各方的关系，却不能指导中国公共外交的具体发展方向。领导机构的缺失，直接导致中国的公共外交缺乏一个明确的主导战略。”^①另外，能够在公共外交活动中发挥重要作用的教育部、文化部等部委未被纳入这一联席机制。负责公共外交的公共外交办公室设在新闻司之下，级别太低，不足以在不同部委之间充分发挥协调作用。

（四）非政府组织与公共外交

与美国的“强社会、弱政府”不同，中国国家政权对社会政治和经济生活的控制力强大，没有强大的非政府组织。除了中国人民外交学会、中国人民对外友好协会和中国国际公共关系协会等组织外，几乎没有强有力的社会组织参与公共外交。因而中国民间社会资源无法被有效动员或整合到公共外交活动之中。从根本上讲，公共外交是不同社会或不同文化间的沟通、交流与对话。相

^① 韩方明：《中国的公共外交真的超过了美国吗？》，2012年10月29日，http://www.guan-cha.cn/han-fang-ming/2011_03_14_69506.shtml。

对于整个社会来说，政府的力量总是有限的。要想推动公共外交取得更好的效果，必须尽可能调动和利用社会资源，凝聚社会力量参与其中。

（五）对公共外交的投入

近年来，中国加大了对公共外交的投入。中国公共外交取得了积极进展，最突出的是孔子学院在全球范围内的迅速发展。2004年，中国在韩国首都首尔建立了第一个孔子学院。截至2011年8月底，各国（地区）已建立353所孔子学院和473个孔子课堂，共计826所，分布在104个国家（地区）。孔子学院设在99国（地区）共353所，其中，亚洲30国（地区）82所，非洲19国24所，欧洲34国120所，美洲13国111所，大洋洲3国16所。孔子课堂设在39国共473个（缅甸、马里、巴哈马、突尼斯、坦桑尼亚只有课堂，没有学院），其中，亚洲12国39个，非洲5国5个，欧洲14国100个，美洲6国310个，大洋洲2国19个。^①中国的目标是到2020年在全球建立1000所孔子学院。孔子学院数量急剧扩张，不可避免地引发了数量与质量之间的矛盾。孔子学院的教师水平、教学方法和管理短期内恐怕都难以适应深层教育交流和文化传播之需要。从汉办和孔子学院的预算也可以看出目前的投入是无法满足孔子学院发展之需要的。比如，汉办2009年度预算是1.45亿美元。这远低于英国文化协会每年用于开展项目的10亿美元，也远低于一部好莱坞电影的平均费用。^②

冷战结束后的10年里，美国连续削减公共外交的预算，因而许多美国学者或政府官员认为这些年美国在公共外交方面的投入不够。尽管美国用于公共外交的投入比冷战高潮时期可能有所下降，但比中国及其他国家依然多得多。当然，对公共外交的投入，是影响公共外交之效果的一个重要因素，但决不是最重要的因素。必须综合考察各种可能的影响因素，才能对公共外交的效果作出恰当的评判。

与美国相比，中国的公共外交目前还面临着上述诸多挑战，但同时也有一

^① 数据来自汉办和孔子学院网站，2012年10月29日，http://www.hanban.edu.cn/hb/node_7446.htm。

^② Maria Wey-Shen Siow, "China's Confucius Institutes: Crossing the River by Feeling the Stones," *Asia Pacific Bulletin*, Number 91, Jan 6, 2011.

些有利条件和潜在优势。第一，从跨文化交流的经验来看，中国的民间外交已为新时期开展公共外交打下了比较好的基础。如果从新中国成立之初开始开展的民间外交算起，中国开展公共外交的历史并不短。民间外交对于推动中国与有关国家之间关系的发展、促进中国人民与相关国家人民之间的相互理解与友好关系起到了积极作用。经验的累积，对于未来开展公共外交具有重要的借鉴意义。第二，作为一个发展中大国，中国的改革开放和社会主义建设事业已取得了举世瞩目的成就，中国走出了一条不同于西方发达国家的工业化道路。经济与社会的全面、高速发展在世界范围内给中国带来了实实在在的影响力。所有这些都表明，中国的公共外交潜力巨大，大有可为。金灿荣教授指出：“中国工业化本身有不同于其他国家的特点，如果总结得好，对发展中国家有启示和借鉴意义。”^①第三，作为一个有着五千年悠久历史的古老国家，中国拥有丰富的历史文化资源。中国传统文化中体现出的博大精深的思想和智慧，不逊于其他任何文化、任何民族。中国的历史、文化、思想等都是中国开展公共外交的重要资产。如金灿荣教授所言，中国传统文化底子深厚，思想资源矿产丰富，应该以平常心看待自己的传统文化，既不夸张，也不贬低，恰当地展示出文化自信。通过深入挖掘，这都将会转化为中国开展公共外交的优势。^②第四，中国奉行的和平外交政策和“和谐世界”的理念，在很大程度上也是有利于开展公共外交的。

五、关于进一步推进中国公共外交的思考

近年来，中国崛起势头正劲，国际环境也剧烈变动。与美国相比，中国开展公共外交面临更多不利因素和内外挑战。为应对这些挑战，切实地推动公共外交，为中国的和平发展营造良好的国际环境，中国应从以下几方面着手推进公共外交。

第一，推进国内经济和政治体制改革，改善社会治理，加强社会管理。

一个国家的公共外交能否取得预期的效果，在很大程度上还取决于其国内

^{①②} 金灿荣在“中美公共外交：经验与挑战”研讨会（北京）上的发言，2012年11月22日。

社会政治制度和社会发展状况。一个国家的发展道路和发展模式越有生机和活力，就越能够对其他国家产生吸引力。尽管中国经济在过去三十余年里一直保持着增长，其社会和政治方面的进步也有目共睹，但它依然面临着很多严重挑战，如：东西部发展不平衡、城乡发展不平衡、贫富差距加大、环境恶化、腐败严重、食品安全问题突出、法治需要进一步改善，等等。这些都是严重危害社会和谐的因素。中国需要进一步在政治、经济、文化、教育和习俗等方面进行深入的改革，改善和提高国内社会治理水平，促进法治精神和法治意识的成长，健全社会保障制度，打击各种形式的腐败现象和腐败意识。正如胡锦涛所强调的，中国需要“建立具有中国特色的社会主义社会管理制度，最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，确保社会既充满活力又和谐稳定”^①。一句话，更好的社会治理将会有助于中国更加有效地推动公共外交。

第二，制定开展公共外交的战略规划。

对外开展公共外交应成为中国对外战略的重要组成部分。推进公共外交，总体战略规划尤为重要。需进一步明确目标，制定战略，加强制度建设，整合和挖掘中国的公共外交资源，协调行动，务实推进。目前，学术界有许多关于中国公共外交战略的讨论，有专家学者提出了一些政策建议。公共外交战略的重要性，在于它对中国外交政策和外交活动等的指导和引导功能。制定公共外交战略，需要从公共外交的本质和特点出发，充分认识战略的长期性和全局性的特点，既要强调公共外交的近期目标，更要注重其长期效果；体现国际关系中的道义原则和对国际正义的追求，既反映对自身国家利益的追求，更要体现对他国利益及国际社会共同利益的尊重；立足于对自身国际地位和国际抱负的认知，体现出大国风范和大国应有的谦逊。

第三，进一步加大对公共外交的投入，注重公共外交的长期效果。

加大投入不是简单的预算增加，需要协调“量”的增加与“质”的提高之间的关系。既要注重量的投入，更要注重公共外交的长期效果，关注其长期影

^① 《胡锦涛在省部级领导干部专题研讨班开班式上讲话》，2012年11月5日，http://www.gov.cn/lhdh/2011-02/19/content_1806293.htm。

响。比如，在孔子学院数量迅速扩张的同时，需要反思其“质”的提高是否与“量”的增长相匹配。有必要集中精力重点建设几个能够在对外汉语教学、国际汉学研究等方面发挥核心和引导作用的孔子学院，使之成为对外汉语教学的样板、国外汉学研究中心，既具有思想文化传播功能，又具有一流的学术水准。对公共外交项目效果的评估，既要重视短期和眼前的效果，更要特别关注其长期影响，建立恰当的效果评估机制。

影响公共外交效果的不仅仅是公共外交活动本身的因素，其他因素（如政府间关系、经济或贸易冲突、外交政策、国内治理及其他可能会影响他国人民印象的因素等）也可能影响到一个国家公共外交的效果。所以，必须综合考虑各种因素，超越公共外交来研究和思考公共外交。只有这样，才能对公共外交的效果作出尽可能合理的评判，从而进一步推进公共外交。

第四，提高有关部门官员对公共外交的重要性的认识，加强部门间的协调。

公共外交是不同文化之间的对话和沟通的过程。它的效果取决于相关参与者的交流实践。影响公共外交效果的因素有很多。因此，直接参与和实践公共外交的各级官员和工作人员及相关的官员都必须充分认识到公共外交的重要性，把公共外交视为其日常工作不可分割的一部分，融入到其工作习惯之中。同时，还要加强对他们进行公共外交技巧与能力培训，提高沟通技巧，丰富多方面的知识储备。

在资源有限的情况下，尤其需要加强各有关部门间的协调，为实现公共外交资源的优化配置和公共外交效果的最优化创造条件。为此，有必要把外交部新闻司下的公共外交办公室升格到适当的水平，使之能够在有关各部委之间充分发挥协调功能。

第五，充分动员和利用社会力量参与公共外交活动。

与社会相比，政府的力量无论多么强大，都将是弱小的。政府部门能够承载的工作是相对有限的，需要广泛动员民间社会力量参与到各种公共外交项目或活动之中。除中国人民外交学会、中国人民对外友好协会、中国国际公共关系协会等开展民间外交的组织外，有必要支持和培育一批社会组织参与和支持公共外交活动。在对外开展公共外交活动时，有必要在一定程度上利用市场的力量，既提高开展公共外交活动的效率，也有助于扩大公共外交活动影响。

比如，在对外汉语教学中，尊重语言学习和教学的特点，充分利用社会资源和市场力量。随着中国经济的持续发展和中国对外交流的增加，学习汉语也日益成为其他国家的某些民众的急迫需要。充分利用社会和市场的力量，可以大大节约政府在对外汉语教学和传播中的投入；更重要的是，可以更充分地调动社会和市场的积极性，更有效地进行对外汉语传播和文化交流。在开展其他形式的文化交流活动，如各种展览和艺术交流时，也可以有针对性地充分利用专业性社会组织和市场的力量。各类专业性社会团体，如展览馆、文化传播公司、歌舞剧院等艺术团体等，专业性强，更能够有效地组织各类艺术交流活动。在这些专业性团体组织对外文化艺术交流活动时，有关部门需做好原则和政策指导，但不宜过多干涉具体的交流活动，要充分体现交流的民间性。

第六，向世界传递关于中国的全面、平衡的信息。

在与其他国家进行交流的时候，中国人倾向于展现好的方面，掩盖差的、负面的方面。从长期来看，向世界展示关于中国的各种各样的（正面的和负面的）信息有助于他们形成对中国的比较平衡的看法，这实际上将会有助于中国改善自己的国际形象。没有哪一个人或哪一个国家是完美无缺的。不必掩盖自己的错误和缺点，而应诚实地面对并努力纠正和弥补。这是赢得他国人民之尊重的唯一办法。中国应该向他们传递比较平衡的信息。只有讲述真实的故事，公共外交才会更加有效。

第七，加强思想观念、意识形态和价值观的传播与交流。

在开展公共外交活动时，需要充分注意深度交流，也就是思想观念、意识形态和价值观层面的交流。思想的交流所产生的影响往往是最深刻的。没有什么比思想和心灵的震撼更能给人留下深刻的印象。任何艺术形式的交流，如果不能让受众对其内涵和精神产生真正的理解和共鸣，其影响都将是有限的。这就要求在开展公众外交活动时，确保各种形式的活动或项目能够充分反映和体现中国文化、思想和价值观中的精华，确保运用对象国民众能够理解的方式和语言，体现不同文化所共有的价值和思想。各种器物层面的文化交流是不够的，基础的对外汉语言教学也是不够的。对外文化交流活动，必须充分调动从事中国国内政治、社会、文化和历史研究的学者，特别是从事中国哲学和思想文化研究的学者的积极性。通过他们，把中国哲学、思想的精华传达出去。公共外

交是一种双向交流过程。有效的沟通需要相互尊重和充分理解。这要求从事公共外交的外交官或其他人员充分了解其他国家的历史、文化、社会和政治等，在开展公共外交时充分尊重其他国家的人民、文化及习俗；同时还需要很好地认识自己的文化，能够把中国的思想和智慧传递给外国朋友。只有这样，对话才会更有意义。

文化、思想和价值观，如果不能被积极传播出去，其影响就必定是有限的，甚至会萎缩。如果中国真正想作为一个世界性大国活跃在国际舞台上，那么就应该努力传播自己的文化、价值观、制度或生活方式，用思想、感情和智慧去影响其他国家的民众。但传播不能是强迫的，必须是自然而然的过程。但更重要的是，在这个过程中，中国应该对其他文化和人民表现出足够的尊重。改变，如果要想真正有效的话，应该是一个自然的过程，也只能是一个自然的过程。它只有在友好的互动过程中才能发生。

总之，对比中美两国的公共外交，思考中美关系的未来，需要转变观念，摒弃“冷战思维”。当中美两国都意识到“互疑”在加深的时候，恰好可能为真正累积互信提供契机。关键要看如何去推动中美关系向前发展了。公共外交应该在这方面发挥积极作用。费孝通先生的话“各美其美、美人之美、美美与共、天下大同”也可以作为国家间开展公共外交，进行跨文化对话、交流的指导原则。