

# 对外宣传向公共外交的转型

## ——从奥运会到世博

□ 张桂珍 / 文

“**宣**传”是外来词，指一种传播行为，可以说是在国际传播中最早被讨论的一种功能和作用。然而从传播主体和传播客体双方关系看，宣传更强调行为主体的意志和行为，带有主方主导的色彩。在现代汉语中，“宣传”一词是褒义词，或是中性词，至少从推翻帝制的民主革命起就开始流行，有公布、描述、推广、沟通、说明、说服、解释等诸多含义。但“宣传”的英语原词“propaganda”通常是贬义词，含有灌输、浮夸、蛊惑、欺瞒、强词夺理等意思。由此可见，中文“宣传”与“propaganda”并非对等词。

改革开放以来，中国人更是从正面理解宣传和“对外宣传”，即通过向世界客观、全面地介绍、报道中国，向世界正确说明中国。但把宣传译为“propaganda”很容易引起西方受众反感，在解读我们传播的信息之前就产生了抵触情绪，这在跨文化交流中容易引起误解。有鉴于此，1991年1月成立的国务院新闻办公室，其职能是向外国介绍和说明中国，而不再提对外宣传中国。1997年，中共中央宣传部发出通知，“宣传”一词在英译中由“propaganda”改为“publicity”，即对外传播。上述两个变化标志着中国的对外宣传日渐摆脱传统的“宣传”观念的影响，愈来愈认同、接近现代公共外交理念。

### 从对外宣传到公共外交的观念更新

公共外交与传统的对外宣传是既相互联系，又相互区别的两个概念。其联系点是载体一样，都是对外信息传播和对外文化交流活动；目的也一样，即传播信息、影响、改变受众的观念。区别是，传统的对外宣传为了灌输某种

意识形态，可以不顾事实说假话，而公共外交则要讲真话。尽管在实践中，西方国家一直都有对外宣传行动，但是，在西方文化中他们都不用“propaganda”，而是用其他一些词汇来代替，如“publicity”（公开宣扬）、“communication”（传播、交流）、“information”（信息）、“public relations”（公共关系）、“public diplomacy”（公共外交）等。例如，“公共外交”一词包含了“信息”和“交流”两方面的内容，同时比较隐蔽地包含了宣传的含义，被多数美国人所接受，成为美国对外宣传的代名词。

理论层面上对公共外交的研究是在二战之后，并且主要集中在海外，尤其是美国。国内外学者给公共外交下了多种大同小异的定义，这一概念之所以没有得到普遍的认同，是与它所包含内容的广泛性和参与者的多元化息息相关的。美国学者格里恩(Edmund Gullion)在1965年首次使用“公共外交”一词：“公共外交旨在处理公众态度对政府外交政策的形成和实施所产生的影响，它包括超越传统外交的国际关系领域：政府对其他国家舆论的开发、一国私人集团与他国的互动、外交使者与国外记者的联络等。公共外交的中心是信息和信息跨越国界的流通”。在当时，公共外交主要指美国新闻署所从事的非传统性外交活动，如包括国际广播在内的信息活动及教育文化交流活动等。1987年，美国国务院对公共外交作出重新定义。认为公共外交就是指，由政府发起的旨在告知或影响其他国家舆论的交流项目，这些项目包括出版、电影、文化交流、广播和电视。其目的是减少其他国家政府和公众对美国产生的错误观念，以避免引起关系的复杂化和提高美国在海外公众中的形象和影响力，进而增加美国国家利益。

与美国公共外交的定义相对照,中国对外宣传的活动形式、目的与它大同小异。中国虽然在过去未使用公共外交这一名称,但存在带有公共外交色彩的实践,其表现形式就是对外宣传,包括对外新闻传播和对外文化交流,其中又以对外新闻传播为主。1990年,中共中央《关于加强和改进对外宣传工作的通知》明确指出:“对外宣传工作是党的一项重要具有重要现实意义和战略意义的工作,是我国总体外交的组成部分。”“要全面正确主动地宣传中国的形象。”

仅以2007年全国对外宣传工作会议为例,会议提出:向世界准确深入地宣传阐释我们党提出的实现科学发展、构建社会主义和谐社会、坚持走和平发展道路、推动建设和谐世界等重大战略思想和部署,反映我国经济、政治、文化和社会建设取得的新成就,展示全国各族人民团结奋进的良好精神风貌。要积极开展对外文化交流,利用文艺演出、影视交流、图书展示、文物和艺术展览等多种形式,利用各类国际性文化博览会、文化产品交易会等各种平台,推出更多具有鲜明中国特色的文化产品和服务,让世界人民从文化的角度更好地了解中国。

介绍中国的方针政策、经济社会发展、中国历史和文化,通过召开新闻发布会,提供书籍资料、影视制品等方式开展工作,对外介绍中国;协助外国记者在中国的采访,以便有效、客观、准确地报道中国;广泛开展与各国政府机构和新闻媒体的交流、合作;促进中国与世界各国之间的相互了解和信任。从这个意义看,中国的对外宣传虽然不能说就是公共外交,与真正意义上的现代公共外交理念也是有距离的,但它确实在履行公共外交的职能,无其名,却有其实。中国参与国际社会并力图成为“负责任的大国”之国际政治诉求,注定中国必须尽快转换对外传播的思路和策略,积极拓展公共外交,遵循国际的惯例,丰富传播参与者的角色,间接达至国家和民族利益的追求目标。

2004年中国国家主席胡锦涛在第十次驻外使节会议上首次明确将争取“客观友善的舆论环境”作为中国外交的任务和目标。而争取“客观友善的舆论环境”,就需要大力发展公共外交。2009年7月,在第十一次驻外使节会议上,胡锦涛明确提出,要加强公共外交和人文外交。2010年3月政协会议上,贾庆林在闭幕式讲话中两次提到公共外交。2010年3月7日在全国两会的记者会上,中国外长杨洁篪面对来自全球的记者们说道:“公共外交是中国外交重要的开拓方向,公共外交现在是应运而生、正逢

其时、大有可为”。可以看出,公共外交已成为中国外交的新维度。

从“对外宣传”到“对外传播”、到“公共外交”,不仅仅是词语上的变化,更深层的意义是观念和战略上的更新。

## 对外宣传向公共外交的转型

所谓“转型”,是指事物的结构形态、运转模型和人们观念的根本性转变过程。转型是主动求新求变的过程,是一个创新的过程。从“对外宣传”到“公共外交”,就是一个主动求新求变的过程,一个创新的过程。

### 一、转型的背景条件

全球化为公共外交的兴起提供了前提和条件。一方面,全球化促进了全球经济、政治、社会联系与交往的增强,促生了数量不断增多的非国家行为体,非国家行为体对国外外交施加了更大的影响。另一方面,越来越多的国际公众开始参与到全球化进程中来,公众对国际事务的关注度和参与度得到很大增强。随着媒介的扩展、交通方式和通讯手段的多样化和快捷化,为公众获取、发出和交换信息提供了便利,公众介入国家内外政策的能力得到提升。随着全球公民社会的兴起和全球公共空间的形成,外交的公开化和民主化正成为大势所趋,由政府主导逐渐向官方和非官方并重的方向发展。各大国都发现了大众在全球化舞台上的力量,希望他们由旁观者、追随者转化为行动者、创造者,公共外交成为最佳选择。

### 二、转型标志——北京奥运会

#### 1、互动平台

奥运会历来是国际社会最为关注的全球体育盛会,它的影响早已远远超越体育的范畴,而对国际政治、经济、社会等更广泛的领域产生着多方面深刻的影响,成为具有多元价值、多重目的和多边外交的总体互动平台。几乎所有的奥运会举办国都有一种期盼,对内凝聚力量对外加强互动,借助奥运会的机会向世界展现自己;参与方和世界各种力量利用奥运精神重新诠释和定义进行软实力的竞争;世界范围的观众则以此进行感情的宣泄和交流。还有奥运赞助商,他们的主要目标是正在蓬勃发展的市场,希望借此提高其品牌的认知度。因此,奥运会也为非国家行为体提供了难得的扩大影响的平台。北京奥运会对中国借助国际盛事大舞台开展公共外交具有十分积极的意义。

#### 2、行为主体

前国务院新闻办公室主任赵启正曾经指出：公共外交的行为主体包括政府、社会精英和普通公众三个方面，其中政府是主导，社会精英是中坚，普通公众是基础。奥运期间，国家行为体承担着重要的职能，但在前台“唱主角”的奥运的参与者大多是非国家行为体。奥运会期间，大量的外国运动员和教练员、裁判员、体育机构、媒体、非政府组织来到中国，和中国举办奥运会城市广泛接触，这种接触本身带有公共外交的性质。在北京奥运期间，不仅有运动员的参与，而且有各行各业的相关人员直接或间接参与，世界各国通过体育场馆、基础设施、新闻报道、组织协调、国民素质等方面，更加集中、形象、直观地了解中国。这种接触本身也带有公共外交的性质。在筹办奥运的7年，“我参与、我奉献、我快乐”蔚然成风，普通百姓的参与热情与奉献意识空前强烈。奥运期间，近200万城市志愿者自信的微笑成为北京乃至中国最好的名片，中国青年一代的朝气蓬勃与爱国热情尤其令外国观赛者动容。志愿者直接和各国来宾接触，他们热情、亲切、大度、得体，服务周到，办事效率高，他们的出色表现，展示的是我们整个国家的良好形象。

### 3、传播策略转变

科学技术的发展，是推动媒体传播形态变化的重要力量。虽然物质技术手段是传播力形成的基础，然而，真正决定传播力大小的则是国家大政方针、传播策略等无形因素。传播策略，是一个日渐融入世界潮流的、开放型国家整体性的传播策略，又可以分为传播内容和传播渠道两个方面。

有学者认为，国际公共关系最大的挑战是其实践环境的文化独特性，因此，成功的国际公共关系活动必须始终对文化差异保持高度的敏感。在当前国际关系开始超越狭义利益而更加关注价值观和文化等软实力的历史新时期，北京奥运会的“绿色奥运”、“科技奥运”、“人文奥运”三大理念之一的“人文奥运”，体现出深厚的文化内涵。在奥运会传播过程中，单纯的政治传播变革为深层文化传播，传播中国传统文化的精髓，真诚展示以“和”文化为代表的中华文明，更展现了当下中国发展所追求的和谐理念，这对于在全球建构良好的中国国际形象，是大有裨益的。同时，这也是奥运公共外交成功转型的关键。

媒体是公共外交的重要力量。借助国外媒体特别是在国际上处于垄断地位、具有权威的媒体树立本国的国际形象，是一种较好的策略。奥运期间，有200多个国家和地

区的21600名注册记者、5000多名非注册记者在北京以及中国其他地方进行奥运报道。仅美联社就派遣了300名记者报道北京奥运(其中包括100名文字记者,100名摄影师,50名电视制片人和摄像师,50名工程师)。这个数字是美联社历史上报道奥运派出记者最多的一次。数以万计的外国记者云集北京，深入场馆内外的方方面面，这也给国际舆论提供了一次去神秘化的历史过程。

要想充分利用外媒来传播本国形象，首先要做好西方媒体记者的工作。政府发布了《北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定》，对西方媒体空前开放，使中国的真实情形展现在全世界面前，这次开放采访，对中国来说既是一次前所未有的挑战，又是中国国际形象建构难得的机遇。

综上所述，在申办、筹办、主办奥运会的过程中，中国外交发挥了体制优势，全国努力，官民一体，主办奥运的过程还给人以启示，搞好全方位、多层次的公共外交，更有利于为中国的发展营造更佳的国际环境。2009年中央主要领导第一次正式提出：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，扎实传播中华优秀传统文化。这是官方正式把公共外交提上议程的标志。而这是与2008年北京奥运会密不可分的。

### 三、转型标志二——上海世博会

#### 1、公关外交的大舞台

上海世博会的宗旨是“理解、沟通、欢聚、合作”，公关外交意识明确。上海世博会是中国继奥运会之后举办的又一场国际盛会，它不仅是世界经济、社会、科技、人文领域的盛会，而且是规模空前的全球外交盛会，五洲四海来客齐聚分享、沟通交流的公共外交平台。242个国家和国际组织参与，创下了世博历史的新纪录。因此，各国都把世博会看作是一个公共外交的绝佳机会，都把最美好的愿景通过世博会表达出来。

例如，美国馆里，游客亲身体验2030年的美国城市，通过感性游历领悟“可持续发展、团队精神、健康生活、奋斗和成就”这四大核心理念。国务卿希拉里·克林顿说：我们的国家馆将展示着美国的商业、科技、文化和价值观。中国也不例外，国家馆——“东方之冠”以其独有的风格和恢弘的气势，向世界展示了“东方之冠，鼎盛中华，天下粮仓，富庶百姓”的中国文化精神和气质，赢得世人赞叹。

全国政协外事委员会副主任、中国人民对外友好协会会长陈昊苏先生把世博会比作是一个世界各国登陆中国

的港湾，他说，“我们认为世博会将会是一个（进行公共外交）非常好的舞台，因为世博会的规模很大，世界各国政府和民间都非常关注，他们都要参与这项工作，另外会有大量来自国外的游客来参观。我把它比喻为这是一个世界各国登陆中国的港湾，是中国向世界说明自己的一个窗口。”全国政协外事委员会副主任、外交学院院长赵进军表示，全国政协曾调研并形成了一系列报告和建议，主题就是“以上海世博会为契机，要大力推动公共外交”。赵进军说，“从去年以来，全国政协外事委员会就把公共外交列为我们工作中的一项重要任务，目的就是要在政府的主导下，能够汇聚机关、机构、社会团体包括广大民众的力量，来向世界说明一个真实的中国，来解释我们国内外的政策，来消除误解，增进了解，使我们中国能够更好地和世界推进一种共赢的合作和友好的关系。”<sup>①</sup>

## 2、行为主体：中国公众的参与程度空前

衡量公共外交有两个标准：传播受众的参与度和传播信息的到达率，我们可以从以下两方面寻找“世博公共外交”的转型：中国公众的参与程度以及中国表达的效果。

有人说，奥运会是体育界人士为主，是体育外交。世博会的交往就丰富了许多，既有官又有民、还有非官非民，它包括政府、企业家，企业和政府之间，民众之间；与奥运会不同，世博会举办时间更长，参与人数更多，预计将有7000多万游客前来参观<sup>②</sup>。如果说世博提供给外国友人一个了解中国的窗口，那么除了出色的基础设施、精彩的展示内容之外，众多的中国游客也将是这个窗口中的一道重要风景线。世博的公共外交要做好，能否发挥中国游客的积极性和作用至关重要。

上海世博会，到底看什么？通俗地讲就是“看世界”——中国看世界，世界看中国。在这里，普通百姓“不出国门，走遍世界”，看看242个国家和地区的文化精华，感受不同国家的文化，了解他国的现状，他们对明天的展望，从而，使我们自己了解世界的大趋势。

世博会志愿者的全情投入，是世博公共外交的“点睛之笔”。在志愿者中，既有全国各省市自治区居民、也有港澳同胞、台湾同胞、海外华侨华人及外国人。志愿者中大多是80后、90后，他（她）们自信、开朗活泼，将全面展示中国新一代的飒爽风采。“世界在你眼前，我们在你身边”，携手传递关爱。许多国际访客从中国获取的第一印象就来自这些自愿者。

上海世博会，是在上海举办的一个中国的世博会，开

幕式的壮观极大激发了上海老百姓的主人翁精神，大街上身着绿衣的志愿者随时乐于提供服务，“人人都是东道主”成为普通民众的心声。

世博会也是一个表达真实中国的机会。经济搭台，文化唱戏，展示中国的软实力和观念。虽然中国还是一个发展中国家，但是我们愿意为世界的沟通做贡献。有人说这是世博外交，其实，这是一场大规模的公共外交新尝试，是一种全方位公共外交，是中国整体外交重要的组成部分。

## 3、一个主题将不同文化背景的人们聚集在一起

如何让城市化进程更好地为人服务，这是全球面临的重大问题。上海世博会将主题确定为“城市，让生活更美好”，主题有共鸣。这一主题和中国经济目前的发展阶段密切相关，对于广大发展中国家来说，也具有典型的代表性。

“城市，让生活更美好”，就是在全球范围内，对人类城市发展这个问题进行多元化的共同探讨，各参展国家、国际组织、城市、企业等，都将从对人类文明以及人与自然关系的理解出发，提出自己的解决之道，这是以公共外交的方式，集合全球智慧，通力合作解决人类共同问题的重要途径。“城市，让生活更美好”，既是破解当今中国城市化难题的一次全球碰撞，也体现了和传递了以人为本的科学发展理念，更是一次中国加强与世界交流，近距离对话世界多元文化的契机。世博用共同的理念和主题以引起世界不同国家和民族的共鸣，共同探讨如何建设人类的和谐家园，无可争辩地成为了迄今为止最大地跨文化交流的平台。

上海世博会是一次通过公共外交的方式向世界说明中国的极好机会，之于世界，上海世博会将带来新的希望；之于中国，上海世博会将成为推动中国现代化进程的强大助力。然而，开展公共外交，改善国家形象不是一两场国际盛会就能完成的。开展公共外交，提升国家形象是一个循序渐进的过程；是一个春风化雨、润物细无声的过程。世博会后，公共外交意识应当成为全民素养。■

（作者系中国传媒大学国际传播学院教授）

（责任编辑：王栋）

<sup>①</sup> 政协委员：上海世博会将是公共外交的舞台，2010年03月09日 09:33 国际在线

<sup>②</sup> 日本大阪世博，日本游客6340万，外国游客120万，占7%多一点。中国上海世博，国内游客6580万，海外旅游客350-420万，占5%-6%。引自2010年5月11日百度。