

中国非政府组织开展 公共外交的成效、阻碍与路径研究

——以中国人民对外友好协会对美公共外交为例

辛传海¹ 王 旻²

(1. 对外经济贸易大学 公共管理学院, 北京 100029;

2. 中国人民对外友好协会 美大部, 北京 100740)

[摘要] 全球化、民主化和信息化新时代, 公共外交成为了各国外交政策的新选项。日趋活跃、不断壮大的非政府组织成为政府委托外交任务和职能的最合适的组织形式。中国人民对外友好协会(全国友协)等非政府组织从事的对美公共外交工作是我国对美公共外交的重要组成部分, 近年来取得很大成绩, 但由于我国文化传统、政治体制等因素, 全国友协的公共外交实践也面临种种阻碍, 以全国友协为代表的非政府组织未来需要向发达国家学习公共外交的成功经验, 并强化公共外交的中国特色, 在进一步优化公共外交传播方式、完善公共外交传播内容、建立公共外交机构协调机制、开展国家顶层战略设计、重视非政府组织的作用并加强非政府组织的独立自主性等方面努力。

[关键词] 非政府组织; 公共外交; 成效; 阻碍; 路径

[中图分类号] D82

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-8267(2015)07-0010-07

DOI:10.14129/j.cnki.forwardposition.2015.07.002

以9·11事件为节点, 公共外交迎来了一个新的发展契机, 即进入一个所谓的新公共外交时代。传统公共外交理论强调政府在公共外交中的主体地位, 新公共外交理论则进一步延伸了公共外交的内涵, 认为非国家行为体也是公共外交的重要主体, 政府和非国家行为体的合作有利于达成公共外交的长期目标。

非政府组织是开展公共外交最重要的非政府行为体之一。无论是从政府的角度还是从公共外交的客体的角度, 当今非政府组织都发挥着巨大的作用。首先, 一国政府在开展和实施公共外交战略的过程中已经离不开非政府组织, 面对种类日益繁多的公共外交事务, 与政府相比, 非政府组织体制灵活, 淡化了政治色彩, 往往能够发挥事半功倍的效果, 利用非政府组织来推行一国的公共外交政策往往容易被对象国民众所接受, 更容易赢得对象国民众的人心和信任; 其次, 一

非政府组织的成员可能就是另一国政府公共外交政策的主要受众, 非政府组织之间的交流更为通畅, 尤其是一些比较敏感的群体, 如宗教组织、族群组织等等; 再次, 当今时代业已存在并产生巨大影响的非政府组织“逆外交”现象, 也是新公共外交时代新生的一种现象, 以往的公共外交都是政府将自己的意志直接灌输给公众或者授意非政府组织去执行某一项公共外交战略, 但外交民主化的趋势使非政府组织在政策制订中的地位提升, 他们对本国政府在公共外交战略方面的制定和执行中的影响增大。

一、中国非政府组织公共外交工作及成效——以全国友协为例

(一) 全国友协对美公共外交工作

全国友协秉承我国外交整体理念, 将对美国

[作者简介] 辛传海(1970—), 湖北随州人, 博士, 对外经济贸易大学公共管理学院副教授, 研究方向: 非政府组织、公共外交;

王旻(1983—), 女, 河北辛集人, 硕士, 中国人民对外友好协会美大部, 研究方向: 公共外交、国际组织。

工作作为重点。全国友协会长李小林曾将其总结为四张牌外交：“对政要打稳定牌、对地方州长打经济牌、对联邦的参众议员打民意牌、对普通老百姓打亲情牌”。多年来，全国友协按这样的工作思路，积极对美进行公共外交，在向美国传达中国声音、展示中国形象，在改善美国内部对华舆论环境、提升中国软实力方面做出了切实贡献，增进了中美两国人民了解、友谊、理解与信任，夯实了两国关系稳定发展的基础。

1. 针对美国精英阶层的工作。

公共外交中重要的工作对象是“关键人物”，即“精英阶层”。根据美国传播学者丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)的理论，精英指的是那些能做出决策并主导运作的人和那些能影响这些决策的人。^[1]精英群体包括政界、商界、学界等各领域的有影响力的人物。精英群体虽然人数较少，但是他们凭借对专业问题更为理性、深入的分析，可以引导国家舆论，从而影响国家政策。在美国情况更是如此，美国是一个公民社会发育非常成熟的国家，其智库、科研机构等体系完备成熟，美国对华政策受其影响很大。约瑟夫·奈曾说过公共外交的重要内容是：“建立长期的关系，能对政策制定产生一定的影响。而这一目标实现的重要步骤之一便是：通过提供奖学金、学术交流、培训、会议、运用媒体等途径同关键人建立长期的关系。”^[2]

全国友协的主要工作内容之一是同美国的精英保持长期关系，发展良好互动，以提升我国的各项政策对美国各界的说服力。全国友协有计划地邀请美国具有重要影响的现任或已退休的政府官员、学者等访华，以增进了解，加强联系，并与卡特中心、老布什图书馆基金会、哈佛大学、尼克松图书馆等开展合作，建立制度化、常态化的沟通机制，举办论坛、会议等与美国精英阶层进行沟通，以减少误解，构建话语同盟。以2014年为例，全国友协邀请接待见证中美建交的美前总统卡特访华，并邀请其出席由全国友协主办的中美建交35周年大型招待会以及构建中美新型大国关系研讨会。全国友协会长李小林也赴美国缅因州看望前总统老布什夫妇，并多次在国内会见老布什三子尼尔·布什，接待2016年美总统大选共和党热门候选人杰布·布什之子小杰布·布什。

这些承载着不同的文化和观念的访问及交流活动传递了大量的社会信息，直接、广泛地影响主流社会人士，增强了中国政治影响力和文化感染力，为在美国营造良好的舆论环境奠定基础。

全国友协也为我国与美国学界、政界创建各

类沟通平台，定期与德克萨斯农工大学、哈佛大学、卡特中心等合作举办研讨会。以中美关系研讨会为例，中美关系研讨会由美国前总统老布什于2003年发起，由全国友协和美国德克萨斯农工大学及乔治·布什政府和公共事务学院联合举办，隔年分别在中美两国举行，迄今已经举办过五届，分别于2003年、2005年、2007年、2009年和2011年举办，五届会议均取得圆满成功，产生较大影响。中美双方在会议中就双边关系、经贸、军事、科技、文化教育、外交等问题深入探讨，交换看法，以减少误会、增进了解，为中美之间建立政治互信，加强多领域合作奠定良好基础。前国务院副总理钱其琛曾率团出席第一届研讨会，并称研讨会是中美民间渠道“规模最大、层次最高”的双边关系研讨会。

这些互动的、双向的会议为中美政要、高层、学者智库等创造了一个非官方的、更为轻松、开放的交流渠道。会议的参加者都是美国公共政策的议程设置者和政策框架策划者，通过增进他们对中国的现状、政策和价值观的理解，可以培植在精英阶层中对中国的正面认知，从而成为我国向美方解释自身行为的重要平台。

2. 针对美国民众的公共外交。

美国普通民众也是公共外交的重要目标群体，两国人民之间的理解和沟通对于两国关系至关重要。全国友协开展的与美国民众的对话与交流是公共外交的重要组成部分之一，也是友协对美工作的基础。全国友协与美中友协、美国世界事务委员会等在美有较广泛的群众基础，全国性组织开展联系，组织互访，增强对美民众的影响力。以2014年为例，全国友协邀请接待艾奥瓦州友人兰蒂女士、飞虎队老兵本尼达家属、飞虎队历史组织成员等美国友人访华，并以本尼达在二战期间被中国军民解救的感人故事为原型，创作完成了电视剧《血符》。全国友协还分别在华盛顿国会大厦和尼克松图书馆举办了“向友谊致敬——二战中美合作图片展”等。

对美公众工作的一个典型案例是艾奥瓦州马斯廷市的友好人士工作。1985年，时任河北省正定县委书记习近平访问艾奥瓦州马斯廷市，住宿在当地居民家中，受到当地民众的热情接待，与当地的普通民众结下深厚情谊。27年后，2012年2月，时任国家副主席习近平重访当地，与当年的老朋友茶叙，重温当年友谊。2012年6月，全国友协邀请习近平主席当年结识的艾奥瓦州老朋友访华，受到习近平主席接见。翌年，全国友协授予老朋友之一的萨拉·兰蒂女士“人民友好

使者”的称号。与艾州老朋友延续近 30 年的友情，构建了习近平主席亲善友好的个人形象，友协通过宣传这个充满人情味的故事，向美国民众展示出中国国家领导人的友好和善意。美国人看到的是一位有情有义的中国领导人，他亲和、温暖、自然的形象让美国民众重新思考中国，提升了对中国的认知。而“谁能影响到一国民众的舆论，就必然能影响到该国政府的对外政策”^[3]。

3. 针对美国地方政府的交流。

中美地方政府交流是中美关系的推进器，全国友协“把促进中外地方政府交流作为重点开拓领域之一，以国际友好城市为载体推动交流，以经济为龙头带动多领域合作”。^[4]

地方交流工作是全国友协对美公共外交的支撑。以 2014 年为例，友协邀请接待南达科他、得克萨斯、弗吉尼亚、堪萨斯、密歇根州州长，内达华和威斯康星州副州长，华盛顿、洛杉矶、美西部和硅谷地区等 20 余位市长，阿拉巴马、科罗拉多、特拉华等 13 州州议员访华，取得丰硕成果。

全国友协协调管理我国建立国际友城的工作，友城工作对中美地方交流起到重要作用，1979 年江苏省南京市和密苏里州圣路易斯市首次结好后，经过 36 年的发展，中美现在已经建立了 42 对友好省州，206 对友好城市。为纪念中美友好城市交往 35 周年，全国友协与美国国际姐妹城协会于 2014 年 3 月在美国华盛顿共同举办 2014 年中美友好城市大会。美国总统奥巴马专门为大会发来贺信。大会是中美友好城交往历史上第一次由两国共同举办的大型纪念和总结会议，被纳入第五次中美战略与经济对话成果清单，在中美友好城交往与合作史上具有里程碑的重要意义。

地方交流是友协公共外交的重要平台。友好城合作交流的开展，带动双方省州和城市开展长期、规范、有保障的交流合作项目，构筑了中美地方合作的框架，并为地方交往提供了体系支持。

（二）全国友协对美公共外交成效

1. 提升国家形象。

在全球化背景下，国家形象越来越受到重视。改革开放后，中国开始飞速发展，这使得中国的国际形象和现实状况存在错位。美国社会对中国的看法常常是掺杂着落伍的观念、偏见和恐惧。全国友协通过对美公共外交活动，使美国各个阶层对中国的经济发展水平、社会制度、民族文化、政治体制、社会情况等方方面面有了更深的了解，有效缩小了中国的现实和与美国民众对中国的想象之间的差距，提高了美国各个阶层对我国的知

晓度和好感度，塑造了我国爱好和平、负责任的国家形象。

2. 推动中美经济交流。

公共外交对于促进中美经贸合作具有重要意义，可以推进贸易、投资、旅游和文化产业的发展。全国友协开展的公共外交为经济贸易开路，使美国各阶层对我国经济政策、国情等情况更加了解，对于吸引外资、开拓市场具有重要意义。另外，全国友协开展的公众外交加强与美国公众的联系，有助于美国公众对中国良好印象的产生，使中国受到认可和赞同并进而成为美国民众旅游、学习、交流的目的地。2011 年，在全国友协主办的中美省州长论坛上邀请到美国 30 位州长和我国的 12 位省市领导出席，在论坛上达成金额约 32 亿美元的合作意向，全国友协推动的中美地方经贸合作成果丰硕。

3. 促成外交政策实现。

公共外交是国家实现对外政策的有力工具。各国人民在全球化和民主化趋势的影响下，对政治的知情意愿增强，参政、议政的意识增加，特别是信息技术的飞速发展公众参与外交活动和影响外交决策提供了方便条件和可能。全国友协开展的公共外交产生的是对美国民众劝说、吸引、同化的效果，通过各种交流合作，深入美国民众，争取美国各阶层的认同，影响其价值偏好，实现我国国家利益。

二、中国非政府组织开展公共外交面临的阻碍

公共外交承担着“让世界了解一个真实的中国”的任务，提升中国的国际形象和软实力，减少中国在崛起的道路上面临的障碍等战略使命。近年来，中国非政府组织，作为公共外交战略使命的重要履行主体，取得了切实成效，但在不断拓展公共外交过程中也面临着诸多阻碍。这里仍以全国友协对美公共外交为例。

（一）“内外有别”的宣传方式难以达到效果

首先，中国历来有“家丑不可外扬”的传统，所以在公共外交的方式上难免遮遮掩掩，夸大其词，结果就是导致过于强调“内外有别”。我们总是以我们最好的一面向外宣传，将成就表述的十全十美，尽力减少问题的存在。当然，中国的真实情况与外国人对中国的认识之间确实存在着明显的落差，公共外交需要帮助弥补这种落差，但“报喜不报忧”的正面宣传很难起到相应的效果。因为“不少外国人，尤其是西方媒体，早就对中国政府自上而下的炫耀式宣传感到厌烦”。^[5]

其次，我国政府的对外话语体系长期以来以

政治语言和理论说教居多，很少有贴近美国民众的亲切自然的表达方式，这就使得我们发出的声音很难进入美国民众的思维体系和心理认知层面，使受众很难有亲近感。

从全国友协的情况看，其接待的代表团行程基本也是要凸显中国取得成就的领域，航天科技展示、高科技园区、城市规划馆等等，即使代表团前往不发达地区，例如，甘肃、宁夏等地，也基本是参观新农村建设、防风治沙经验等。对外国人关心的我国的信息透明、环境污染、文明程度、市场管制、言论自由、食品安全等问题基本很少涉及。而且以政府介绍为主，有“人情味儿”的交流比较少，贴近百姓日常生活的沟通不够，这样的公共外交活动往往给人又是“忽悠老外”的中国政府宣传的感觉。

（二）公共外交的核心内容有待扩展

要使公共外交有效果，就要拓展公共外交的内容，在我国的社会模式、政治模式、经济模式中提炼出公共外交的核心并加以传播，同时积极参与世界问题的解决，才可以让对象国民众真正认同我国，建立稳固的国家形象。这些方面为非政府组织的参与留下很大空间。

首先，我国的公共外交内容单一。在我国公共外交的实践中，不管从孔子学院的开办、中国文化美国行活动还是纽约曼哈顿的时代广场播放的国家形象宣传片中，都可以看到我们公共外交内容的重点是在我国的传统文化和经济发展模式上。全国友协的公共外交工作中，宣传中国也是以中国的经济发展成就和悠久的历史文明为主，但对于美国人来说，中国历史悠久、博大精深的文化和奇迹般的发展速度早就人所共知，反复再强调这一点无助于树立中国的新形象。传达给外国公众代表中国的传统文化和飞速发展的信息对于他们建立直接鲜明的中国印象的确有作用，但是这种印象停留在表层的直接感受上，受众并不能真正理解我们的文化和社会，也未必会产生观念的认同和吸引。韩方明曾在《公共外交概论》中表示，公共外交有三个递进的追求目标，即知名度、美誉度、认同度，现在的公共外交内容有助于推进美国对华了解，即知名度的实现，但还需要进一步推动美誉度和认同度的实现。我们要思考什么是我们公共外交真正的价值源泉？作为文明古国和新兴大国，中国丰富的软实力资源有待发掘，这都将是公共外交的丰富内容和潜力。

其次，作为公共外交的重要内容，我们对于世界问题的参与和解决不够。改革开放以来，中国一直专注于国内经济的发展，秉承“韬光养晦”

的原则，在国际事务中“不争论，不出头”，注重中国在地缘政治、对外贸易等方面的得失，对世界面临的共同问题缺乏关注，忽视国际形象建构。现阶段，要实现国家的真正崛起，中国的目标就不仅是要成为一个新兴经济体，还要成为一个勇于承担国际责任，积极参与人类共同问题解决的大国。建立良好的国家形象，中国需要在国际事务中积极参与，在碳排放、新能源等人类面临的共同问题上做出贡献，才能使中国公共外交更为有效。

（三）官办为主的公共外交机构间缺乏协调

当前，我国公共外交虽已基本形成了多层次的对外交流机制，但公共外交的主体多为官办机构，且这些机构之间缺乏应有的协调，公共外交资源整合度较差，缺乏顶层设计、相应的法制建设和规范化管理。学者赵可金认为，由于各个部门之间缺乏战略规划和统筹协调，导致中国的公共外交体制比较散乱，“政出多头”，调集资源的能力十分有限。^[6]

目前，从事公共外交的国家机关有国务院新闻办、国务院外办、外交部、教育部、文化部、全国政协外事委员会；党的机构有中宣部、统战部；人民团体有全国友协、中国人民外交协会、中华全国妇女联合会等。从各个部门和机构之间的机构设置层面看，这些机构多属同一或相似级别，相互协调配合十分困难，而且缺乏明确的主责机构，职能重叠，各自为政，造成资源浪费，导致公共外交貌似非常活跃，但真实效果欠缺。

以全国友协从事的中美地方交流活动为例，全国友协负责中美的友城结好、美国地方领导人的工作，主办中美省州长论坛等，但是其他的机构，例如，中国人民外交学会、中国国际贸易促进委员会也负责接待美国地方政要，财政部举办的中美城市经济合作和投资会议等活动也属于中美地方交流。虽然各部门的角度和方向不同，但难免有功能重叠的地方，各个部门都在争抢有限的资源，扩大自己的影响力，制度化协调机制的缺乏，限制了公共外交的实施效果。

（四）对公共外交认识不够深入导致国家公共外交战略缺失

首先，我国对公共外交的认识有待加强。在中国的战略布局中，一直把发展经济、军事等硬权力放在首位，对于注重软权力的公共外交向来重视不足，在经济发展带动一切的思路下，尤其是在政治、经济和军事利益成为国家主要诉求的时期，我们对公共外交的内涵及其在国家外交战略中的重要性认识严重不足，公共外交不管从研

究还是实践方面都非常滞后。这对于非政府组织从事公共外交产生负面影响，对于全国友协获取官方支持和争取民间资源都有很大的障碍。

其次，我们的公共外交工作缺乏长期的战略性，缺乏相应的短期、中期、长期的规划。公共外交是一个分层次的、长期性的互动行为和过程，公共外交构建的情感认同和联系是一种长线的人文关系，需要长期的、稳定的投入。公共外交作为一项“赢得人心”的工作，是一项长期的公共工程，不是短平快的绩效工程，其成果的显现需要经过一个相当长的时期。文化的、社会的关系对外交关系的影响虽然是间接的，但是深远的，应该在国家长期的战略指导下相对独立地进行，做好长期、中期、短期的规划，不应该为国家短期的外交政策所左右。但是现阶段因为缺乏战略规划，导致我们的公共外交和外交政策的联系过于紧密，更多是把公共外交作为实现短期外交政策的工具使用。但是“公共外交不能过分追求狭隘的国家利益，其核心词是‘公共的’，强调提供公共产品，赢取公共支持的合法性基础。”^[7]这种长期战略的缺乏对非政府组织公共外交的开展起到限制作用。在全国友协的对美工作中，存在着缺乏长期战略的问题，国家战略的缺失导致友协的公共外交在战略性上也缺乏指导，结果就是友协的工作过于服从于整体外交，独立性和连续性都较为缺乏，多数情况下将公共外交仅作为解释和宣扬外交政策的工具，缺乏长期的规划，无法做到长线布局，受国家短期的外交政策影响很大，而短视的公共外交往往被视为政治作秀，难以达到效果。与外交政策疏密关系难以处理的问题导致友协无法以更长远的眼光看待美国的公共外交。

(五) 非政府组织难以得到足够重视且官方色彩过浓

首先，中国公共外交中对非政府力量的认识不足，培育不够。公共外交是一项社会工程，政府作为主体的公共外交与各种非政府组织从事的公共外交相比，难以获得受众群体的信任。现阶段，我国基本是把公共外交等同为官方主导的对外宣传和政府公关，非政府组织的作用没有得到充分重视。我国的公共权力与公共资源主要掌握在政府手中，开展公共外交活动的主体主要是国新办、外交部、教育部等部门以及各种官办新闻媒体。在得不到足够重视的情况下，非政府组织在与公共外交的竞争中处于不利地位，所能够得到的经费资助也有限，开展各种活动备受束缚，造成活动形式单一，受众对象狭窄。

其次，对非政府力量的忽视使非政府组织单纯依靠自身力量不可能有效发挥作用，只能以有强烈的官方背景的人员为依托，依附于政府，导致政治色彩过于浓郁。全国友协从事活动的资金来源、人员性质、活动渠道都与政府密不可分，例如中美友协的会长由原全国政协副主席徐匡迪担任，前任全国友协会长陈昊苏曾担任北京市副市长等政府职务。全国友协难免在开展工作中受制于政府行为，这与非政府组织的特性是相悖的。这样的官方背景使友协倾向于政府运作的方式，导致可信度降低，难以逃脱“政府在自我吹捧”的嫌疑，从而对公共外交的效果产生负面影响，因为美国人对宣传相对敏感，他们“从一开始就在内心抵抗政府从事宣传活动，认为信息宣传只能由民间和社会部门负责，政府不能参与其中。”^[8]

三、中国非政府组织公共外交发展路径

就对美公共外交而言，当前我国仍然处于起步阶段，还有大量的工作要做。对美公共外交要真正取得发展和实效，需使公共外交融入国家对外战略中，在公共外交的方式和理念革新、主客体建设上下功夫，进一步明确公众导向，使形象塑造和观念传播贴近美国公众，确立公共外交国家战略，发挥非政府组织在公共外交上的天然优势，增强全国友协等官办非政府组织的非政府性质。

(一) 以自信开放的方式全面展示中国

中国应该秉持自信、开放、包容、实事求是的大国心态，在公共外交中，不回避客观存在的国内发展和对外交往中的问题。其实中国崛起的过程就是一个应对挑战与质疑、不断发现自身不足、学习先进经验的过程。我们要构建一种属于中国的坦诚、亲近、自然的传播方式，使美国人既能看到中国好的一面，也能看到中国不好的一面，这样他们才会形成自己真实的“中国观”。

对全国友协来说，要改进对外宣传的方式，在对外展示成就时，要客观公正；在面对不足时，无谓遮遮掩掩，摒弃一面倒的宣传手法和鲜明的党派形象，不要为了宣扬政治正确性而抹杀中国人真正的价值认同。我们需要开诚布公地告诉美国及世界：中国面临的变化和挑战。要使“宣传”变得高明，才能成功地用新的印象来改变受众原本拥有的思维定势。傅莹曾说：“公共外交要实事求是，应该让外界不仅了解中国的成就，也能看到中国正视和解决问题的积极态度，公共外交需要早说话，让国际社会在第一时间听到中国的声

音，这有利于外界听到客观平衡的看法，公共外交需要多说话，说明白话，应设法让中国的声音通达国际社会。”^[9]全国友协等非政府组织需要在公共外交的方式上进行发展和革新，才能达到与对象国民众有效互动，塑造观念的目的。

（二）丰富公共外交的核心价值理念

就中美公共外交而言，中国与美国不管是社会结构、文化传统，还是价值观念都相距甚远。中国对美的公共外交要想取得成效，就要丰富公共外交的价值，不能只依靠文化符号和经济增长来构建话语体系的内容，还需要打造能为中美民众共同理解和接受的价值共识，提炼出体现鲜明民族特性和整个人类社会文明进步的价值取向，这样才能真正影响美国社会民众心理认知和观念建构。

美国的公共外交的成功之处就在于以自由、法治、民主和平等理念为核心内容推广“美国道路”。这些带有普遍意义的价值，超越了对物质利益的追求与满足，而更强调价值观的认同，容易产生吸引力和共鸣，从而占据了政治话语的道德制高点。

美国成功的公共外交经验值得学习。首先，要在现有基础上不断挖掘中国文化的精髓和优良传统，找到民族文化的特色并加以弘扬，进一步将传统文化现代化。民族文化特性是一个民族的根基，我们在吸纳外来文明的同时，要重视民族文化的价值，这是公共外交内容的不竭源泉。

其次，中国要积极承担国际责任，参与国际事务的解决。要以更加宽广的国际视野将本国利益和全球性利益结合起来，提升与国际规范的契合度，积极与美国在气候变化、温室气体排放等问题开展对话与合作，才会在美国树立我国作为可靠的国际社会成员的形象。

最后，要挖掘中国潜在软实力，使之成为推动公共外交不竭源泉。中国拥有悠久的文化传承、深厚的民族特性、鲜明的文化传统和改革开放三十几年创造的经济奇迹，这些历史、文化、国力资源是软实力的不竭源泉。我们需要在这些领域找到中美甚至世界共同认可的资源和价值，在国际与民族、现代与传统的平衡中提炼中国社会的核心价值观，并基于一种人类共同体的意识，参与人类共同问题的解决，为世界问题做出中国解答，使我们输出的文化产品、项目和符号，承载着中国文化中的信念、精神和意义，这样才能建构影响美国乃至世界的具有巨大吸引力的话语体系。

（三）完善公共外交体系

我国现在的公共外交体系并不健全，我们对

公共外交的定位和认识还有待进一步提升，但“公共外交的核心信息帮助弥散性很强的全民外交实现形散而神聚，一个国家想要对外传播的核心信息需要政府和智库观照全局的顶层设计”。^[10]

所以，首先必须通过体制改革，加强各个中央部委，例如外交部、文化部等部门，以及全国政协外事委员会、国家新闻媒体、各人民团体、地方外事机构等的协调，并将其用一定的机制整合起来，加强战略规划和统筹协调。而除了沟通协调之外，这个机制还需要及时对我们公共外交运行的整体情况进行调研、评估，提供理念和思路，对于公共外交的阶段性政策、目标和具体行动措施，应在此框架内根据经济社会发展过程中所遇到的具体问题来确定，以便及时改进。除此之外，也要与科研机构，高等院校等加强联系，利用他们的科研力量和学术研究为公共外交助力。

此外，还需要向有运作经验的发达国家借鉴。例如英国的公共外交体系就非常成熟，结构既松散灵活，又完善顺畅，建立了合理的战略合作制度。外交和联邦事务部是英国公共外交的核心机构，负责战略导向，其他各部门与其进行积极合作，构成英国公共外交的体制化优势。公共外交战略委员会负责协调各个机构，这种有效的联络机制使英国公共外交变得更为顺畅、有效。由半官方的组织负责战略的实施，即各个项目的运作。此外，还有专门的部门对公共外交的效果的实施情况进行效果评估。各个相关的文化协会、机构、地方政府等也是公共外交体系中的一部分。这种体系框架非常合理，使英国的公共外交各个机构形成有机的整体。

（四）对公共外交进行战略布局

首先，重视公共外交对于国家外交战略的作用。国家关系持续泛化和软化使得公共外交在外交活动中的地位日益重要，成为外交活动重要的着力点和支撑点，中国之前的软硬权力的思维已经不再适用。尤其中美之间现有的是一种相差悬殊的公共外交较量，国家需要重新认识公共外交的价值，在对公共外交战略提出更高的要求。国际格局已经发生了变化，随着中国国力的增强，将公共外交提升至战略高度、建立具有自己特性的公共外交体系，使其成为传统外交的有力推手，应该是现今公共外交的应有之义。

其次，长期性和系统性是公共外交的重要特征。这决定了公共外交很难在短期内看到成效，需要长期的努力。我们必须制定公共外交的总体战略，确定公共外交目标，确定公共外交战略模式，完善公共外交规划，形成中国特色公共外交

传播策略,明确公共外交的议程目标,塑造相对稳定、统一的公共外交话语。公共外交的长期性需要对其进行各个阶段的规划,着眼于战略沟通与关系的建立,建立两国精英、群众之间的持久、良性关系,以达到价值认同的目的,只有价值认同才可以超越具体的议题和事件,为两国关系注入稳定的因素。

美国的富布赖特项目是公共外交战略上的典型案例。这个项目由美国参议员詹姆斯·威廉·富布赖特发起,由美国政府直接出资并管理,于1946年启动,走过了近70年的历程。截至2009年,项目参与者中出现了40名诺贝尔奖获得者。教育和文化的力量更甚于经济、军事的力量,美国的民主制度和价值理念得以潜移默化的广泛传播到世界各地,这个项目增强了美国在世界的影响力。但该项目并不由政府直接运作,而是外包给了非政府组织“国际教育协会”运作,因而它也是美国非政府组织参与公共外交的典型案例。

(五) 重视非政府组织的作用,增强非政府组织的独立性

首先,要加强对非政府组织参与公共外交的重视程度。公共外交需要政府发挥战略主导和统筹协调的作用,但是也离不开中国各个领域社会力量的积极参与。从美国等西方国家的公共外交的实践中可以看到,非国家行为体拥有特有的资源和优势,在公共外交中承担重要作用。美国的公共外交的工作很多都可以看到社会组织和民间力量的参与,美国政府不会出现在前台,只负责协调统筹工作。我国也应当将非政府组织作为公共外交的主体,以淡化公共外交的宣传色彩,提高公共外交的可信度。

其次,全国友协作为非政府组织,应当增强独立性,扩大作为NGO的生存空间和自主能力,改变对政府依赖严重的现状。作为联合国具有全面咨商地位的非政府组织,在公共外交的实施中,全国友协应当强调其作为非政府组织的定位,积极寻求从资金、人员等方面采取非政府组织运作的方式,充分发挥作为非政府机构的主动性和独立性。全国友协应当与政府保持密切的合作关系,良性互动,一定程度上接受政府部门的监督,以保证与国家公共外交的总体目标保持一致,但需要具备独立运作权利和能力,和政府建立制度化

的合作关系。例如,由政府提供资金支持,或授权的方式运作,这样更加容易接近公共外交目标国的公众,更能进入目标国非政府组织的话语体系和活动方式,更加有效地参与非政府组织间的国际交流。也就是说,全国友协要以通过民间交流方式,非政府组织运作的手段,来达到政治上的目标。

在这方面,英国的文化协会的运作方式值得学习。英国文化协会是英国公共外交的重要组成部分,其宗旨是通过教育文化交流,增进英国与世界的沟通 and 了解。英国文化协会的性质是非政府组织,但属于英国政府领导,和英国各驻外使馆关系密切,为英国的外交政策服务。英国政府虽然对其监督并提供资金支持,但对其日常运作和相关业务决策不加干涉。这种制度安排保证了该协会的独立性,其体制相对灵活,协会在世界各国开展的教育、文化等项目,配合政府的外交目标,提升了英国的国际形象。

[参考文献]

- [1] Daniel Lerner. Psychology and Psychological Operations, in Arthur S. Hoffman (ed.), International Communications and the New Diplomacy[M]. Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1968:124-125.
- [2] Joseph S. Nye Jr.. Public Diplomacy & Soft Power[J]. The Annals of American Academy of Political & Social Science, 2008(3):10-13.
- [3] 李智. 文化外交——一种传播学的解读[M]. 北京:北京大学出版社,2005:32.
- [4] 李小林. 中国人民对外友好协会第九届全国理事会工作报告[J]. 友声,2014(169):5.
- [5] 加藤嘉一. 中国在哪里[EB/OL]. 凤凰网, <http://blog.ifeng.com/article/15280354.html>, 2011-12-14.
- [6] 赵可金. 硬外交、软着陆——试论中国外交新思维的形成与影响[J]. 国际观察,2005(5):26-29.
- [7] 韩方明. 公共外交概论[M]. 北京:北京大学出版社,2011:8.
- [8] 韩方明. 公共外交概论[M]. 北京:北京大学出版社,2011:198.
- [9] 傅莹. 重视公共外交[J]. 今日中国论坛,2009(9):3-4.
- [10] 钟新. 新公共外交:软实力视野下的全民外交[J]. 现代传播,2011(8):55-58.

(责任编辑:齐原)