

中国侨务公共外交的兴起

赵可金 刘思如

[摘要] 随着全球化的深入,国际移民和外侨群体日益受到各国外交的重视,并逐渐成为各国外交所依靠的重要力量。在中国,随着全球化的发展和中国国际化程度的提升,海外华人华侨的国际影响力日益增大,全球间流动更加方便,正成为更加庞大且重要的群体。如何发挥华侨华人的桥梁作用,以官民合作的方式提升国家形象,正成为国家越来越重视的问题。近年来,中国领导人和侨务主管部门也纷纷强调加强侨务公共外交,但侨务公共外交的理论研究仍然落后于实践的发展需要,需要加强科学研究,为拓展侨务公共外交提供理论支持和学术智慧。因此,中国应在加强侨务公共外交概念界定和理论研究的基础上,探索鼓励华侨华人参与的新思路和新机制,制定相关政策在侨务公共外交的过程中维护华侨华人的合法权益,构建官民并举、统筹协调的侨务公共外交大格局。

[关键词] 华侨;侨务;公共外交;立体外交;中国外交

[中图分类号] D634.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-7411(2013)05-0013-(11)

[收稿日期] 2013-06-12

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“我国的公共外交研究:战略与策略(2011)”(11&ZD063)

[作者简介] 赵可金(1975-),男,山东昌乐人,清华大学国际关系学系副主任,副教授;刘思如(1992-),女,北京人,清华大学中国战略与公共外交中心助理。(北京 100084)

一、侨务公共外交的兴起

随着全球化的深入,外侨群体日益受到各国外交的重视,并逐渐成为各国外交所依靠的重要力量。1997年,哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)在《外交事务》发表文章,提醒美国重视他国政府利用海外侨民对美国国家利益形成的威胁,造成一种“特殊主义的外交政策”。^[1]无独有偶,2007年,芝加哥大学教授约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)和哈佛大学教授斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)在其新著《以色列游说与美国对外政策》一书中指出,决定美国中东政策的不是国际格局,也不是美国国家利益,而是以色列与美籍犹太人群体的游说活动。^[2]其实,其他国家通过侨民影响美国外交可以追溯到美国建国初期,到第二次世界大战结束时已经有了很大的发展,包括以色列、希腊、日本、土耳其、泰国、印度、沙特等国纷纷运作海外侨民,在美国开展游说活动,服务于本国外交政策和国家利益。^[3]其中,以色列的游说最为知

名,尤斯·莎因(Yossi Shain)和巴瑞·布里斯曼(Barry Bristman)认为,正因为在美国拥有大量侨民,考虑到美国、欧洲和以色列三者之间的关系,美国在制定国防政策时会受这些侨民的影响。^[4]印度的侨务公共外交涉及全球的很多地区,可以将印度称之为“侨民日不落国家”。据估计,印度的海外侨民有 2 000 万,他们住在不同国家,讲不同语言,从事不同职业,使他们相同的是其印度血统、潜意识里的文化传统,以及对印度深深的依恋。^[5]萨拉·维兰德(Sarah Wayland)也谈到了斯里兰卡海外侨民推动国内政治民主改革的事例,认为这对斯里兰卡自身的民主改革产生了积极的影响。^[6]此外,很多国家除了推动政府开展海外侨务外交之外,还重视调动跨国公司、非政府组织、媒体和宗教组织等行体为体的积极性,在海外开展侨务公共外交,被荷兰国际关系研究所外交项目主任简·梅利森教授称之为“新公共外交”(the new public diplomacy),或者“市民外交”(citizen diplomacy)。^[7]

相比之下,学界对侨务外交(Diaspora Diplomacy)的研究还非常薄弱。查理斯·金(Charles King)和尼尔·梅尔文(Neil J. Melvin)在《族裔政治:族群联系、对外政策和欧亚地区的安全》文中探讨了侨务外交在国家安全、国家形象改善中的作用。^[8]丁盛(Sheng Ding)在《数字侨务和国家形象构建:中国崛起时代中国侨民研究的新视角》一文中也详细论述了侨务外交在北京城市形象改善中发挥的影响,认为华侨华人在中国政治、外交政策上作用越来越大。^[9]吴前进在《国家关系中的华侨华人和华族》中从国际关系视角研究华侨华人问题和新中国侨务政策,阐述了新中国“外交—侨务”政策之于华侨华人社会历史功用和现实影响。^[10]总体来看,目前学界对中国侨务政策与外交关系的探讨,一般是置于侨务政策研究的框架之下,集中考察领导人侨务思想,或者探讨具体的侨情研究和具体侨务工作研究,很少看到专门研究侨务外交的成果,尤其是将侨务和公共外交联系在一起的研究更是凤毛麟角。而在国际关系的框架之下,对外交与侨务关系进行探讨的也相对较少。中国侨联副主席朱奕龙在《加强研究,拓展侨务公共外交》一文中认为,侨务公共外交面临起步较晚、经验不足等问题,加强侨务公共外交研究十分迫切。^[7]中国人民大学教授金正昆和臧红岩探讨了侨务公共外交的概念,将其定位为一种非传统的外交形式,本质上是国家营销行为,并对中国侨务公共外交面临的若干制约因素进行了初步研究。^[11]上海国际问题研究院的王伟男研究员在比较了侨务和公共外交基础上,对中国侨务公共外交的主要优势与障碍进行了有意义的研究。^[12]迄今为止,关于侨务公共外交的理论研究仍然落后于实践的发展和需要。在全球化和中国国际影响力与日俱增的时代背景下,侨务公共外交不仅成为中国侨务工作的重要内容,更作为中国总体外交的重要组成部分,需要加强研究,深度开发。

二、内涵与辨析

侨务公共外交是中国国务院侨务办公室在 2011 年最早提出的概念,在国外还没有对应的词汇,与之在涵义上接近的概念是外侨外交(Diaspora Diplomacy),最早是领事外交(Consular diplomacy)的一部分,领事外交主要包括两部分工作对象:一是一国自己的公民,他们需要证明身份的出国旅行文件,在海外获得保护和帮助;二是外国公民,包括获取签证、海外劳工和合法移民等。^[13]其中,前者产生海外侨民,据不完全统计,全世界将近有 2.13 亿散居在海外的第一代侨民,尽管随后的世代侨民可能会融入当地社会生活,但依然在几个世代内与母国保持紧密的联系。近年来,领事事务和海外侨民事务日益走向混合,且均转化为外交事务,外交越来越成为以民众为轴心的社会性事务。^[14]侨务公共外交就是全球化时代背景下外交公众化与侨务外交

化融汇的产物。因此,理解侨务公共外交的内涵,要从侨务(Diaspora Affairs)和公共外交(Public Diplomacy)两个概念的界定入手。

外侨(Diaspora)最初用来指分散在世界各地但始终保持明确的认同和强烈归国意愿的犹太人。^[15]一些学者比如罗本·科恩(Robin Cohen)、威廉·萨弗兰(William Safran)、卡伦·米勒·罗艾西(Karen Miller Loessi)等列举了散居在世界各地的犹太人外侨的一些基本特征,但招致了其他一些学者的批评,认为外侨并非仅仅是犹太人散居的群体,其他国家也存在海外散居的外侨,在全球化时代可以涵盖更加广大的范围。^[16]罗杰斯·布鲁贝克(Rogers Brubaker)将其称之为“外侨”的普遍化趋势,但如果将所有人都认为是外侨,可能该术语就失去了作为概念的意义。^[17]因此,一些学者日益呼吁对外侨进行更加清晰和严格的限定。^[18]有学者提出了识别外侨的富有启发的三个标准:散居海外、母国情怀和边界维持,所谓散居海外,是指只要散居在边界之外的族群共同体,都将构成外侨;母国情怀是指对母国具有某种价值忠诚、身份认同或政治偏好;边界维持是指竭力维持一种与住在国社会不同的身份,甚至通过自我隔离或社会脱离等方式拒绝在住在国社会归化。^[19]在国际上,通行的做法是将侨务置于外交的整体考虑之中,由政府设立专门的领事服务和外交保护部门,为海外侨民提供各种服务。在中国的概念体系中,狭义的侨务主要是处理与居住在国外的本国公民和归侨侨眷的事务,广义的侨务除此之外,还包括那些与本国存在某种血缘、文化、法律联系的外国公民事务。在中国,侨务被理解为“涉侨事务”,比如华侨大学的张赛群教授就认为侨务是政府为处理各种与侨民事务而制定的政策行动方案,涵盖了维护海外侨民权益,增进本国与侨民居住国家之间的关系,维护良好国家形象等内容。^[20]

公共外交是近年来兴起的一种外交形态,起源于西方国家,特别是美国,但人们对其内涵和外延的理解也不完全一致。比如美国人更多将公共外交看作是本国政府与外国民众之间的交往活动,在本质上是一种政治公关战略,致力于提升塑造良好国家形象,维护国家安全。^[21]加拿大、挪威等中小国家更多把公共外交看作是授权或委托非政府组织开展的社会外交,英国和法国等欧洲国家更多将公共外交视作语言培训、文化交流和国际传播等文化外交,日本则更强调日本在海外的存在感。其实,尽管不同国家认知不尽相同,但均将公共外交看作是是国家争取影响外国公众的态度的重要活动,促进外国公众对本国历史、文化、政治、经济、社会、价值体系和内外政策等各方面的了解,培育好感。从本质上来说,公共外交是对传统外交的补充和发展,是全球化和信息化时代塑造国际合法性和认同度的一项重要战略。^[22]不难看出,公共外交和侨务工作存在着一个共同点,那就均是“公众因素”对一个国家的重要意义,均强调本国公民和海外侨民对一国外交政策的意义和影响力。

侨务公共外交的概念是中国的发明,近年来在学界正在兴起。国务院侨办前主任李海峰认为,侨务公共外交要重视以“以侨为桥”,针对国际社会关注的热点问题,组织海外侨胞实地参访和交流,鼓励他们通过所见所闻,向当地主流社会全面、真实的介绍中国。^[23]在中国政府看来,侨务公共外交的重点是“对海外侨民和归国侨眷的公共外交”,而非“海外侨民和归国侨眷对外国的公共外交”,尽管发挥海外侨民“介绍中国”的作用是侨务公共外交的效果之一,但并不能把海外侨民的一切对外交往活动都看成侨务公共外交,将侨民及其附属组织纳入一国外交体系,需要严格限定其角色和权利义务关系。

因此,从“侨务”与“公共外交”的固有涵义出发,所谓的侨务公共外交是公共外交的一个重要组成部分,是由一国政府及其主管部门为维护海外侨民和归侨侨眷的合法权益和配合本国

总体外交,针对海外侨民和归侨侨眷及其附属组织所开展的制度化沟通活动。具体来说,侨务公共外交有四个本质特征:一是侨务公共外交的主体是一国政府及其主管部门。它既包括该国负责外事和领事事务的外交部及其驻外使领馆,也包括专门为处理侨民事务而设立的主管机构及其授权的附属机构和委托机构。未经授权和政府委托的一切非政府机构和个人,均无权开展侨务公共外交,它们所开展的侨务活动,仅仅属于民间交流,不属于侨务公共外交,这一特征厘清了侨务公共外交与一般侨务之间的界限。二是侨务公共外交的对象严格限定在海外侨民和归侨侨眷及其附属组织。至于海外侨民及其附属组织所开展的与住在国政府和公众一切非授权活动,其责任和一切后果自负,均不属于侨务公共外交范畴,与母国政府无关。这一特征明确了侨务公共外交活动的边界,有效防止了侨务公共外交干涉他国内政,规避了敏感的政治问题和法律纠纷。三是侨务公共外交的目的是维护海外侨民和归侨侨眷的合法权益与配合本国总体外交。侨务公共外交在配合本国总体外交目的的同时,强调恪守法律和制度底线,在他国宪法和法律框架内活动,未经他国法律允许的任何侨民利益,均不在侨务公共外交关注的范围,决不允许动用外交特权为侨民的非法利益提供保护。四是侨务公共外交的形式是制度化的沟通。侨务公共外交不仅不寻求偏袒侨民非法利益,而且与侨民所开展的所有活动均在公开与合法的状态下进行,包括各种形式的经济合作、文化交流、社会往来等都严格遵守住在国法律,坚决反对寻求卷入他国内政纠纷,开展非法间谍活动以及一切住在国法律所禁止的活动。

总之,侨务公共外交是一国政府对海外侨民的外交沟通,它与公共外交、领事外交、文化外交、民间外交等概念相互联系并彼此交织。侨务公共外交仅仅是与侨务相关的那一部分公共外交事务,仅仅强调对海外侨民和归国侨眷的沟通,公共外交涵盖的范围要比侨务公共外交要大得多,目的也要复杂得多。“领事外交,又叫领事保护,是指一国的领事机关或领事官员,根据本国的国家利益和对外政策,在国际法许可的限度内,在接受国内保护派遣国及其国民的权利和利益的行为。”^[24]领事保护是一种侧重于商业、民事和社会事务的预防性保护,不仅包括本国公民事务,也包括非本国公民事务。侨务公共外交则锁定本国侨民,非本国侨民不在工作对象范围之内。文化外交(Cultural Diplomacy)与国际关系一样古老,它是以文化传播、交流与沟通为主要内容而展开的外交。^[25]从活动的内容来看,侨务公共外交包括文化交流,即文化外交的主要内容,而又不仅限于此。通过侨务公共外交,华侨华人可以代表国家表达诉求,有更多政治方面的内容。民间外交的范围虽然广、内容和侨务公共外交也大体相似,但参与的人群却大相径庭。民间外交的参与者更多的是中国民众和他国民众,而侨务公共外交的主体是海外的华人华侨,这也是侨务公共外交最显著的特征之一。

三、动因解释

侨务是一国政府联系和服务海外侨胞事务,并无外交功能,也没有被纳入新中国外交事务管辖的范围。然而,出于革命事业的需要,毛泽东、周恩来等领导人一直高度重视海外华侨群体对中国革命的意义,充分肯定“海外华侨输财助战”,明确提出“要求保护华侨利益,扶助回国的华侨”,把广大华侨看做是中国革命的重要依靠力量。^[26]新中国成立后,侨务工作的重点在保护华侨利益,解决双重国籍问题、维护祖国统一等问题上,侨务工作与外交工作是并行的,并没有把侨务外交放在重点位置上。

改革开放以来,广大华人华侨在中国现代化建设中的影响力日益扩大,越来越成为新时期

中国外交的重要资源。邓小平强调“海外关系是个好东西”,要“鼓励华侨与住在国人民搞好关系,这是我国发展与住在国友好关系的重要一环。”^[27]在改革开放的洪流中,侨务工作与外交工作的联系日益紧密,特别是随着“走出去”战略的实施,中国不仅面临着老侨问题,也产生了大量的新侨问题。适应此种形势变化,江泽民同志创造性地提出了华侨华人是我国现代化建设的独特优势和宝贵资源,为侨务工作注入了更加丰富的战略内涵。^[28]进入新世纪以来,胡锦涛同志则第一次把“海内外同胞关系”列为我国社会与政治领域关系党和国家工作全局的五大关系之一,^[29]为侨务公共外交开启了广阔的发展空间,特别是在2011年10月20日,全国侨务工作会议强调拓展侨务公共外交,积极沟通中国与世界。^[30]侨务公共外交已经成为新时期中国公共外交的重要实现形式。

为什么步入21世纪以来,中国领导人和中国政府日益重视侨务工作的外交职能,强调大力加强侨务公共外交?归结起来,主要受到以下两个因素影响:

(一)侨务全球化成为趋势,驱动侨务资源日益形成一个在全球范围内自我运转系统完善的专业化网络,具备了承担外交使命的客观基础

中国是一个侨务资源大国,开展侨务公共外交具有客观资源优势。据统计,到2008年,全世界的华人华侨人数超过4500万,分布在亚洲、美洲、欧洲、大洋洲和非洲等国家和地区,甚至长期不被重视的非洲、拉美和中东等地区,也出现了大量的华人社区,有的聚居区甚至超过万人规模。^[31]近年来,随着中国国际化程度的加深,出现了海外留学、投资、创业甚至海外劳务输出的高潮,海外侨胞规模急剧上升,并在住在国的社会地位不断提升,实力不断增强。比如海外华商网络迅速发展,以温州商会为代表的一大批华裔经济贸易中心在世界各地已经形成了相互呼应的网络,华商群体也日益成为影响世界经济走向的重要力量。同时,中国出国出境劳务、旅游人数数量也急剧攀升,据统计,2012年,全国出入境人员达到4.31亿人次,比上年度同比增长4.76%。^[32]此外,在中国人走出去的浪潮中,华人华侨的经济角色也在发生很大变化,越来越多的境外华人不仅仅从事贸易和投资,而是投身于高科技研发,成为创新经济中的骨干力量。随着卷入世界经济程度的加深,海外华人的政治参与积极性也在大幅度提升,他们组成各种形式的利益集团,一方面利用选票维护华人社区的合法权益,另一方面也积极投身政治事业,成为各国政治舞台上影响中国与各国关系的重要因素。最明显的一个案例是2008年奥运圣火在世界各地传递过程中,中国海外华人掀起了一场维护圣火传递的强大力量,成为中国软实力上升的重要支持力量。

同时,近年来,随着全球化和信息革命的深入,华文传媒成长很快,推动侨民群体与母国的联系日益紧密,成为中国外交中的一支重要力量。据统计,华侨华人创办的包括出版社、电台、电视台、报刊杂志在内的中文媒体达1000多家,并呈大发展趋势;还出现许多国外新闻媒体主要靠转播CCTV4或转载国内报纸新闻内容为生的现象。而侨民促进所在国与母国加强联系的例子数不胜数。^[33]比如缅甸是中国的友好邻邦,两国关系素有胞波情谊之称。在缅甸与中国发展友好关系的过程中,缅甸华人华侨起到了非常重要的作用。李伯炎、徐四民等人与缅甸领导人瓮山的关系一直非常密切,他们不仅在缅甸代表华人群体与政府沟通,还牵线搭桥,促进中缅友好关系的发展,加强两国的发展。马来西亚是东南亚华人较多的国家,在中马关系正常化的过程中,马来西亚华人李引桐、曾永森等人扮演重要角色,在促成中马建交中起到重要作用。^[34]1988年3月,美国华人黄锦波创办了中美电视台,宣传中国文化,让美国人了解刚刚开放

的中国,这也是美国第一个用英语报道中国的私人电视台。“很多外国人都是通过这个电视台了解中国的,北京的胡同,风筝,有希望的中国。这些都是用英语播出。”^[35]华文媒体影响力的上升,有助于突破“西强我弱”的话语权劣势,对于提升中国外交影响力意义深远。

在侨务工作格局不断拓展的同时,中国侨务管理机构也日益承担起了外交使命,制度规范、组织体制和专业规范都有了很大的发展。以国务院侨办为例,作为国务院直属机构,国侨办是全国侨务工作的主管机构,包括秘书行政司、政策法规司、国内司、国外司(港澳台司)、宣传司、文化司、人事司及机关党委等八个职能司。自国务院侨办成立以来,适应侨务发展的需要,先后共进行了4次机构改革。在1998年的改革中出现了以前从未有过的外交职责,即在中央对外方针指导下,制定对华侨宣传工作政策,开展对华侨宣传、文化交流及华文教育工作,联系华侨文化社团、华文学校,并支持其工作。^[33]近年来,国侨办通过“走出去,请进来”,依托亲情乡谊与合作交流等方式,举办了各种各样关于侨务公共外交的活动,比如“文化中国”系列活动、世界华侨华人社团联谊大会、学术研讨会、研讨班、“华侨华人回家看世博”等,不断做好华侨华人的工作,特别是政治上有影响、社会上有地位、经济上有实力、专业上有造诣的侨胞侨领的工作;开展华侨华人和华裔新生代的工作,举办好世界华侨华人社团联谊活动,开展夏冬令营等活动,引导和组织华侨华人到中国参观访问、旅游观光、寻根问祖等,不断发展与华侨华人的联系与交往,广交新朋友,深交老朋友,引导华侨华人社团加强团结,推动和谐侨社建设。可见,侨务资源的全球化拓展,使得侨务资源成为一种十分重要的外交资源,要求赋予其外交职能。

(二)外交社会化与民主化的趋势,使外交逐渐突破了由职业外交主管机构和职业外交官开展外交的传统格局,世界各国越来越强调授权和委托非官方组织和公众承担外交使命

传统上,外交是职业外交主管机构和职业外交官垄断的领域。然而,20世纪中后期以来,外交出现一场“参与革命”,媒体、企业、利益集团、非政府组织、宗教等都纷纷被卷入外交事务之中。^[36]不仅外交决策权出现了“碎片化”趋势,而且连外交执行也出现了“多轨外交”的趋势。^[37]于是,越来越多的国家强调“市民外交”(citizen diplomacy)、“民间外交”(people-to-people diplomacy)、“转型外交”(transformation diplomacy)等,为公众参与外交开辟了广阔的空间和无限的可能。诚如科斯塔·康斯坦丁诺(Costa Constantinou)和詹姆斯·德代元(James Der Derian)所言,海外侨民外交本质上并非是一种以国家为中心的传统外交,而是一种可持续外交(Sustainable Diplomacy),从一定程度上强调将一些非国家行为体纳入一国外交战略制定和执行的过程中。^[38]外交社会化和民主化是一场世界潮流,是世界外交总问题的一部分。

在中国,从高层领导人到政府主管部门,也纷纷强调公共外交的重要性。近年来,中国领导人高度重视对华人华侨的公共外交。外交部在2006年5月设立了领事保护处,2007年8月设立了领事保护中心,并颁布了《中国领事保护和协助指南》。国侨办也日益重视侨务公共外交,鼓励广大华侨华人充分发挥自身优势,通过不同方式,增进中国与所在国之间的政治互信。在新颁布的《国家侨务工作发展纲要(2011~2015年)》中,侨务涵盖的范围十分广泛,包括服务中国社会经济发展,推动实现国家统一,拓展和提升侨务公共外交,弘扬中华优秀文化,培育壮大国际友好力量,以及依法依规维护侨益等。^[39]为加强侨务工作的外交职能,2012年,外交部副部长何亚非被任命为国务院侨办副主任,2013年3月,中央任命中共中央外事办公室常务副主任裘援平担任国务院侨办主任,让熟悉外交的资深外交领导干部负责侨务工作,充分表明中央对新时期侨务外交职能的重视。可见,侨务部门和外交部门的相互交流和功能重叠,使得中国

侨务公共外交成为不可阻挡的历史趋势。

四、前景与潜力

经过 30 年的持续发展,中国与世界的关系发生了历史性的变化,中国发展已经日益紧密与整个世界联系起来,这开辟了侨务工作新的发展空间。为适应此种变化,党的十八大以来,以习近平为总书记的新一代中央领导集体提出了“中国梦”的思想,将“中国梦”提升到国家发展战略全局的高度,成为新时期中国治国方略的核心理念。习近平在多个场合从不同角度阐述“中国梦”的内涵,强调中国梦是“民族的梦”,也是“每个中国人的梦”,“要实现中国梦,不仅造福中国人民,而且造福各国人民。”^[40]“中国梦”的提出更为侨务工作提出了新的更高的要求,侨务不仅是中国公共外交的重要形式,更是中国外交的重要组成部分。

(一)实现“中国梦”将推动中国外交社会化趋势,侨民外交日益成为中国侨务外交的主导力量

进入 21 世纪以来,外交社会化成为世界外交发展的潮流。国际外交学界的兴趣越来越多地集中到外交的人类学维度^[41]、政治经济学维度^[42]、外交的私有化^[43]、次国家外交^[44]、新公共外交^[36]、欧洲外交实践的转型^[45]、非政府组织和名人外交的影响^[46]等问题上,外交学界正在慢慢认可外交内涵和外延的扩大趋势,已经有一大批学者开始质疑外交的前提假设,逐步赋予一些传统上不被视作外交的事务以外交内涵,赋予地方政府、企业、媒体、网络等行为体以外交职能。^[47]近年来,一些非国家行为体比如利益集团、社会运动甚至个人都被视作“国际社会”的重要组成部分,将外交看作是这些社会行为体的实践活动,^[48]甚至有学者明确提出了“非传统外交”和“社会外交”,以拓展对外交的理解。^[49]因此,只要侨务全球化和外交社会化的趋势不发生逆转,侨务公共外交就会不断发展壮大。特别是对于中国这样一个超过 13 亿人口的超大规模社会来说,当前的侨务公共外交仍然面临着错综复杂的台海两岸关系、特殊的历史和现实因素以及面临的复杂国际环境等障碍,^[12]甚至存在着外部环境制约、国内舆论影响以及传播方式等诸多难题,^[11]但从长远来看,随着中国国际化程度的不断提升,必然为中国开展侨务公共外交提供了强劲的动力,依靠侨民和服务侨民的侨民外交日益成为中国侨务外交的主导力量。

长期以来,侨务工作更偏重为国家利益特别是国内现代化建设服务,为争取和实现国家统一服务,在开展对海外华侨和归侨侨眷的工作,对充分发挥侨务的外交潜能重视不够,大大限制了侨务工作外交能量的释放。“中国梦”的提出,使得侨务外交的目标发生了变化,侨务外交不仅要为国家利益服务,更要服务于民族大义,服务于人民幸福。“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^[50]以往中国外交更多通过为国服务间接地为民服务,“中国梦”则要求中国外交要逐步建立起直接为民服务的桥梁,特别是在中国企业和民众走出去的洪流中,增强为民服务能力不仅必要,而且十分紧迫。尤其是在领事保护、危机管理、海外救助等领域,面对人民日益增长的多样化服务需求,中国外交已经呈现“能力危机”。所有这一切均要求中国外交增强为民服务能力,千方百计为民众提供外交服务,为人民幸福提供强有力的外交支持。“中国梦”要求中国外交树立“外交为民”理念,想人民之所思,急人民之所难,谋人民之所求,依靠国家日益强大的外交资源,为人民幸福开辟出一条新的外交发展道路。

首先,要“依靠侨民”,充分调动广大华人华侨服务国家外交的积极性和创造性。广大华侨华人虽然客居他乡,但与中国血脉相连,历来有爱国爱乡的优良传统,是向世界解释和宣传中

国最好的“民间大使”,也是中国了解外部世界的重要渠道和发展国际民间友好事业的重要促进力量。因此,依靠侨民,搭建中国理解世界和世界理解中国的桥梁,是侨务公共外交的重要内容。毛里求斯驻华大使钟律芳、文莱驻华大使张慈祥、新加坡驻华大使陈燮荣等都是华人,这些华人由于本身通晓或者了解中华文化,与中国打交道驾轻就熟,往往能够以最有效的方式向所在国人民传播中国的各种情况,帮助他们了解中国。^[51]他们为所在国政府发展对华关系建言献策、增信释疑,为促进中国与其他国家建立和发展外交关系做出了重要贡献。^[52]要鼓励更多的华人华侨发挥“桥梁”和“纽带”作用,为中国更好理解世界和世界更好理解中国做贡献。在新时期,要积极探索侨民参与外交的新渠道,一方面,要通过体制机制改革,赋予智库、大学、媒体、企业、社会组织乃至网络以适当的外交职能,引导海外华人华侨通过国际交流和项目合作参与到侨务公共外交中来,为中国侨务公共外交贡献力量;另一方面,也要广辟蹊径,搭建平台,通过组织形式多样的经济社会文化活动,吸引和鼓励海外华人华侨参与进来,逐步确立一系列系统完备的参与规范和游戏规则。

其次,要“为了侨民”,不断增强服务华侨华人的能力和水平。要善于将侨务公共外交与广大华侨华人的多样化需求结合起来,在领事服务、投资服务、经贸服务、文化服务、教育服务等领域创新经验。要推动侨务公共外交“走进来”,组织各地开展侨务走进中国家庭、走进学校、农村、军营,鼓励同龄人之间的结对子、交流交友,在交往中建立海外华人华侨与国内社会的紧密联系,积极参与现代化建设事业,服务国家统一大业。同时,要积极推动侨务工作“走出去”,与海外华侨华人社团、华文媒体、华人社区建立合作关系,通过共同举办经贸论坛、文化交流、社会对话等多种形式的活动,实现侨务公共外交与海外侨民事务无缝对接,支持海外侨民组织在推动外交关系、服务当地需求、开展社会服务方面发挥关键作用。此外,还应切实加强海外侨民合法权益保护,倡导建立海外侨民档案、侨民绿卡、侨务信息服务网络,将驻外领事馆与海外华侨华人权益保护结合起来,不断增强华侨华人维护合法权益的能力和水平。特别是针对一些海外“排华”、“歧侨”、“不公平竞争”等问题,要联合外交、侨务、外贸、外宣等诸多领域的资源,通过合法方式维护海外华侨华人的合法权利,增强华侨华人的凝聚力和向心力。

(二)侨务公共外交将极大推动中国侨务外交更加立体化,立体外交成为中国侨务公共外交的基本形态

长期以来,中国侨务工作过于依赖政府,在外交主体上强调体制内的力量。在现有体制下,中国的侨务工作主要由所谓的“五侨”组成,即全国人大华侨委员会、国务院侨务办公室、全国政协港澳台侨委员会、致公党中央和中国侨联。^[33]所有这些机构都在党的领导下进行,“中央决定,各方去办”是中国侨务工作的主导运行机制。随着“中国梦”和“侨务公共外交”的提出,不仅使得侨务外交的目标立体化了,侨务外交主体也立体化了,由中央统一领导,党政军民商学媒各方共同参与的立体外交成为中国侨务公共外交的基本形态。同时,“中国梦”拓展了侨务工作的空间,为满足“中国梦”国家富强、民族振兴和人民幸福的多重目标,侨务外交必须同各种侨民群体发展关系,既要维护和巩固好老侨的关系,也要拓展和加强同新侨的关系;既要开展对华人华侨的外交关系,也要依靠华人华侨开展同其他国家民众的外交关系,既要同官方建立平等互信的外交关系,也要与非官方的各种政治实力建立顺畅的沟通关系,不管是执政还是在野,不管是正统派还是反对派,侨务公共外交均需要与之建立顺畅的沟通渠道,基于相互尊重和互利共赢的原则,发展合作伙伴关系。

首先,加强立体领导机制。要加强党管外交机制,确保各部门、各行业、各领域的侨民外交加强沟通,防止出现步调不一和节奏失调的问题。要在中央政治局及其常委会的核心领导下,加强中央外事领导小组对侨务外交的领导。要建立中央外事领导小组统一领导下的侨务外交立体领导机制,制定《侨务公共外交工作规范》及其实施细则,作为中央指导侨务公共外交的权威性文件。要建立严格的请示报告制度,各涉侨部门必须在政策制定、政策执行、政策监督、政策反馈和评估等环节上严格遵守纪律,明确权限职责,确保不越界违规行事。尤其是社会团体和民间机构,在开展侨务公共外交时,必须获得明确授权,不得任意妄为,自行其是。

其次,加强统筹协调机制。目前,除了传统的“五侨”外,越来越多的民主党派、人民团体、社会组织都在开展侨务工作。要加强侨务公共外交协调,发挥国务院侨办作为侨务公共外交统筹协调枢纽的作用。要明确国侨办作为“五侨”的统筹中枢,明确国务院侨办主任应作为中国中央外事领导小组的当然成员,将侨务公共外交纳入中国外交体系中来。一方面,国侨办就公共外交事务在中央外事领导小组的框架内,加强与外交部、中联部、文化部、教育部、全国人大、全国政协等其他部委的协调与合作,共同服务于中国公共外交的总体战略目标。另一方面,国侨办也要扮演地方各级侨务机构和海外侨务机构和团体的沟通枢纽角色,努力打造覆盖政治、经济、社会、文化、生态等各个领域的立体外交机制,统筹协调各层次、各领域、各区域的侨务公共外交工作。

再次,加强社会参与机制。侨务公共外交要依靠政府,更要重视社会团体和民间机构等体制外组织。要积极探索与体制外组织建立联系的新思路和新机制,不能固守依靠政府机构体系组织侨民参与侨务外交的老办法,而是积极思考拓展社会组织体系以改善党的领导的新办法,营造党委领导、政府主导、人民参与的侨务公共外交大棋局。要加强基层设计,建立与海内外侨务组织、媒体、社团、企业等组织的联系,通过设立基金、建立协会、举办活动等方式,搭建侨务公共外交舞台,引导广大侨务外围组织参与公共外交,将中国庞大的侨务资源转化为侨务公共外交的优势。

总之,侨务公共外交是一柄双刃剑,将背景复杂、身份各异的海外华人华侨纳入侨务公共外交队伍,必然会引发各种各样的外交问题。其中,既有大量侨民卷入外交事务后对原有侨务外交体制和机制的冲击,也有侨民被赋予外交职能后自行其是和四面出击的无政府状态问题。面对这些问题,既需要加强顶层设计,又需要加强基层设计,在党的领导下,积极构建官民并举、统筹协调的侨务公共外交体系。

参考文献

- [1] Samuel P. Huntington. The Erosion of American National Interests[J]. Foreign Affairs, Vol.5. 1997, p.46.
- [2] John Mearsheimer, Stephen Walt. The Israel Lobby and American Foreign Policy. Middle East Policy[J], Vol.13, No.3, 2006, p.29-87.
- [3] David D. Newsom. The Public Dimension of Foreign Policy[M]. Indiana University Press, 1996: p.182; [美]杰里尔·罗赛蒂. 美国对外政策的政治学[M]. 北京: 世界知识出版社 1997: 284; [美]保罗·芬德利. 美国亲以色列势力内幕[M]. 北京: 中国对外翻译出版社, 1990: 216-255; 赵可金. 试论印度围绕《美印核协议》的对美游说外交[J]. 南亚研究季刊, 2007, (4).
- [4] Yossi Shain, Barry Bristman. Diaspora, Kinship and Loyalty: The Renewal of Jewish National Security[J]. International Affairs, Vol.78, No.1, 2002, p. 69-96.

- [5] Sanjay Chaturvedi. Diaspora in India's Geopolitical Visions: Linkages, Categories, and Contestations[J]. Asian Affairs, Vol. 32, No. 3, 2005, p.141.
- [6] Sarah Wayland. The no nationalist networks and transnational opportunities: the Sri Lankan Tamil diaspora [J].Review of International Studies, Vol.30, 2004 , p.404.
- [7] 朱奕龙.加强研究,拓展侨务公共外交[EB/OL].公共外交季刊, 2012(9),http://www.china.com.cn/international/txt/2012-02/27/content_24741377.htm.
- [8] Charles King , Neil J. Melvin. Diaspora Politics, Ethnic Linkages, Foreign Policy, and Security in Eurasia [J]. International Security , Vol. 24, No. 3 , 1999-2000 , p.108-138.
- [9] Heng Ding. Digital Diaspora and National Image Building: A New Perspective on Chinese Diaspora Study in the Age of China's Rise[J] .Pacific Affairs, Vol. 80, No. 4, 2007, p.627-648.
- [10] 吴小安,吴杰伟. 中国华侨华人研究——优势与挑战香港[M].文汇出版社 2008:123.
- [11] 金正昆,臧红岩.当代中国侨务公共外交探析[J].南宁:广西社会科学,2012(5):52.
- [12] 王伟男.侨务公共外交:理论建构的尝试[J].国际展望,2012(5).
- [13] Jan Melissen , Ana Mar Fernández eds. Consular Affairs and Diplomacy[M].Leiden: Martinus Nijhoff, 2001, p.5-15.
- [14] Rana. Kishan S. India's Diaspora Diplomacy[J].Hague Journal of Diplomacy,Vol.4, No.3, 2009, p.361-372.
- [15] Yang A. Anand. Indian convict workers in Southeast Asia in the late eighteenth and early nineteenth centuries [J]. Journal of World History, Vol.14, No.2, 2003, p.179-208; William Safran. Diasporas in Modern Societies:Myths of Homeland and Return[J]. Diaspora: A Journal of Transnational Studies, Vol. 1, No.1, 1991, p.83-99; Robin Cohen. Global Diasporas: an Introduction[M].University of Washington Press, 2008; Karen Miller- Loessi, Zeynep Kilic. A Unique Diaspora? The Case of Adopted Girls from the People's Republic of China Diaspora[J]. Diaspora: A Journal of Transnational Studies, Vol.10, No.2, 2001, p. 243-260.
- [16] Kim. D. Butler. Defining diaspora, redefining a discourse[J].Diaspora, No.10, 2001, p.189-219; A. McKeown. Melancholy Order: Asian Migration and the Globalization of Borders [M].New York: Columbia University Press, 2008, p.1-5.
- [17] Rogers Brubaker. The "Diaspora" Diaspora[J].Ethnic and Racial Studies, Vol. 28, No.1 ,2005, p.1-19.
- [18] Khachig Tololyan. Rethinking Diaspora(s): Stateless Power in the Transnational Moment[J].Diaspora: A Journal of Transnational Studies, Volume 5, Number 1, Spring 1996, pp. 3-36.
- [19] Makumi Mwagiru. The African Union's Diplomacy of the Diaspora: Context, Challenges and Prospects [J].African Journal On Conflict Resolution, Vol.12, No.2, 2012, p.73-85.
- [20] 张赛群.中国侨务政策研究[M].北京:知识产权出版社,2010:1.
- [21] Eytan Gilboa. Mass Communication and Diplomacy: A Theoretical Framework [J]. Communication Theory, Vol.10, No.3, 2000, p.291.
- [22] 韩方明.公共外交概论[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [23] 李海峰.努力开创侨务工作新局,中央政府门户网站[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2012-01/01/content_2035568.htm.
- [24] 梁宝山.实用领事知识,[M].北京:世界知识出版社,2001(1):235.
- [25] Richard T. Arndt. The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twenty Century, [M].Potomac Books, Inc.Washington, D.C., 2006, p.1.
- [26] 以理论研讨政策变迁以经验教训论科学发展[EB/OL],中国新闻网,<http://www.chinanews.com/zgqj/news/2010/04-22/2241388.shtml>.
- [27] 中央文献研究室第三编研部编.邓小平思想年谱(1975~1997)[M].北京:中央文献出版社,1999:54.
- [28] 国务院侨务干部学校编印.江泽民论侨务(内部发行)[M].国务院侨办,2002:18-24.

- [29] 中共中央统战部研究室.新世纪新阶段统一战线[M].北京:华文出版社,2006.胡锦涛会见全国侨务工作会议代表时强调:把海内外中华儿女的力量凝聚起来,为实现中华民族伟大复兴共同奋斗[N].人民日报,2005-03-01.
- [30] 谢萍.全国侨务工作会议首提侨务公共外交[EB/OL].中新网,http://www.chinanews.com/zgqj/2011/10-21/3406592.shtml.
- [31] 庄国土.世界华侨华人数量和分布的历史变化[J].世界历史,2011(5):14.
- [32] 史竞男,邹伟.2012年中国出入境人员总数达4.31亿[EB/OL].新华网,http://news.xinhuanet.com/2013-01/15/c_114378807.htm.
- [33] 毛起雄.当代国内外侨情与中国侨务法制建设[M].北京:中国民主法制出版,2008:46,150.
- [34] 彭兆荣.从苦力到巨子——李引桐传奇[M].北京:中央编译出版社,1997:175-176.
- [35] 谢来.美首位华裔市长黄锦波不忘本源积极推动中美交流[N].新京报,2006-03-18.
- [36] Jan Melissen. The New Public Diplomacy: Soft power in International Relations [M]. New York: Palgrave Macmillan,2005, p.3-10.
- [37] [美]约翰·麦克唐纳,路易丝·戴蒙德,李永辉.多轨外交:通向和平的多体系途径[M].北京:北京大学出版社,2006; 郝雨凡,林甦.中国外交决策:开放与多元的社会因素分析[M].北京:社会科学文献出版社,2006:3-5.
- [38] Costa Constantinou and James Der Derian eds., Sustainable Diplomacies [M]. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010; G. R. Wiseman, Engaging the Enemy: An Essential Norm for Sustainable US Diplomacy [M]. Basingstoke:Palgrave Macmillan, 2010, p. 213-234.
- [39] 国务院侨务办公室.国家侨务工作发展纲要(2011~2015年)[Z].国发〔2011〕27号,2011.
- [40] 习近平.顺应时代前进潮流 促进世界和平发展[N].人民日报,2013-03-24.
- [41] Iver.B.Neumann, An Ethnography of Diplomacy[M]. Cornell University Press, forthcoming.
- [42] D.Lee, D.Hudson. The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy[J].Review of International Studies, 2004, (30), p.343-360.
- [43] Brian Hocking. Privatizing Diplomacy? [J].International Studies Perspectives,2004,(5), p.147-152.
- [44] N. Cornago. On the Normalization of Sub-State Diplomacy[J]. The Hague Journal of Diplomacy, 2010(5), p.11-36.
- [45] J.Batora. Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy? [J]. Journal of European Public Policy,2005,(12), p.44-66.
- [46] M.Betsill and E.Corell eds. NGO Diplomacy[M]. Cambridge: MIT Press, 2008; A.F.Cooper. Celebrity Diplomacy [M]. Paradigm Publishers, 2007.
- [47] J.Der Derian. On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement[M]. Oxford: Blackwell, 1987; C.M.Constantinou. On the Way to Diplomacy[M]. Minneapolis: Minnesota University Press, 1996; Paul Sharp. For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations[M]. International Studies Review, Vol.1, No.1, p.33-57; A.F.Cooper and B.Hocking. Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-Calibration of Diplomacy [J].Global Society, Vol.14, No.3, p.361-376; S. Riordan. The New Diplomacy[M]. Cambridge: Polity Press,2003; G.A.Pigman. Contemporary Diplomacy, [M]. Cambridge: Polity Press,2010.
- [48] Iver B.Neumann. The English School on Diplomacy: Scholarly Promise Unfulfilled [J]. International Relations,2003,Vol.17, No.3, p.341-369; C.M.Constantinou, On Homo-diplomacy, [J], Space and Culture, 2006,Vol.19,No.4, p.351-364.
- [49] 赵可金. 非传统外交:当代外交理论的新维度 [J].国际观察, 2012(5):7-14;赵可金,非传统外交:外交社会化及其后果 [J],世界经济与政治, 2013(2): 99-117.
- [50] 习近平.在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时强调人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标[N].人民日报,2012-11-16,(4).
- [51] 李大明.盘点海外华裔出任驻华大使:写下外交史不平凡的一页[EB/OL].中国新闻网,2009-06-07.
- [52] 张应龙.华侨华人与新中国[M].广州:暨南大学出版社,2009:329.

〔责任编辑 许佳〕

ABSTRACTS

Rise of China's Diaspora Public Diplomacy

ZHAO Ke-jin LIU Si-nu · 13 ·

Abstract : With the deepening of globalization, international immigrants and expatriates are subjected to increasingly greater focus of foreign affairs and gradually become an important force being relied upon by diplomatic circles. As China globalizes and internationalizes to an even greater extent, the influential overseas Chinese are becoming a greater and more and more important group. The question of how to properly utilize overseas Chinese to foster China's image in the area of government relations is becoming more and more important. Chinese leaders and the Overseas Chinese Affairs Office of the State Council have emphasized Diaspora Public Diplomacy in recent years, but the theoretical and research basis necessary to put this tactic to use is still lacking and requires further scientific inquiry in order to create a stronger theoretical foundation. As a result, if China can more clearly define the concept of Diaspora Public Diplomacy and create a stronger theoretical base, it will be able to find new reasons and ways to encourage overseas Chinese to participate in Diaspora Public Diplomacy. Furthermore, related policies should also be made to protect the legal rights of overseas Chinese, constructing the great pattern of harmony cooperation between the government and the public.

Key Words : Overseas Chinese; Diaspora Diplomacy; Public Diplomacy; Dimensional Diplomacy; China's Foreign Affairs

Exchange Rate Co-movements among East Asian Economies under the "Dollar System": Current Situation and Trends

LI Xiao ZHAO Xue · 24 ·

Abstract : The monetary and financial cooperation in East Asia, which has made significant achievements since 2000, is still under the framework of "Chiang Mai Initiative" and there is little progress in exchange rate coordination and cooperation. This paper focuses on analyzing the current situation and trends of the exchange rate co-movements among East Asian economies under the "Dollar System" which is very important in promoting the non-institutional exchange rate coordination and institutional exchange rate cooperation in East Asia. Over the short term, exchange rates of the five ASEAN countries exist some co-movements under the exchange rate system pegging on the U.S. dollar. Over the long term, there is a positive co-integration relationship among the foreign exchange rates of East Asian economies, being realized by the exchange rate policy of pegging on the U.S. dollar. Therefore, in current stage, maintaining a relatively stable relationship with U.S. dollar and gradually making China a regional provider for final product market is an important way to ease the "Dollar Dilemma" and to promote monetary and financial cooperation in East Asia.

Key Words : East Asia; Dollar System; co-movement of foreign exchange rates; regional exchange rate coordination

The Internationalization of RMB: Features of Disequilibrium and Strategy under New Situation

LI Jing · 35 ·

Abstract : Internationalization of RMB is China's strategy for dealing with U.S. dollar risks in the current international monetary system dominated by U.S. dollar. The RMB internationalization pilot program concentrated on cross-border trade settlement in RMB and Hong Kong offshore RMB market development. The process has made some achievements being reflected by the accumulation of RMB trade settlement and the increase of Hong Kong RMB deposit. However, the RMB internationalization has shown obvious features of disequilibrium. For example, RMB used more in import than export, RMB asset business is much less than liability business, and excess RMB bonds supply. Based on theory and stylized facts, the internationalization of RMB based on appreciation expectation is not sustainable. The possibility of big RMB appreciation is declining and the global financial market chaos will impact the demand for RMB seriously. The RMB internationalization is a natural result of a mature market economy. It is a long progress which is driven by market forces. The role of the government is to accommodate the market trend, launch domestic financial reform, and perfect financial market actively. Both the interests of economic agents and the state are involved in RMB internationalization. In the context of global economic instability, China should not take global approach to speed up RMB internationalization, which will cause internal financial instability. One market needs one money. The realistic approach of RMB internationalization is to improve the economic integration between China and its neighboring countries and economies, and to enhance cooperation in trade, investment, and finance. China should take active actions in Asian cooperation, strengthen Asian transaction network, and integrate Asian market.

Key Words : RMB internationalization; cross-border trade settlement; RMB Offshore Market; capital account convertibility; Asian financial cooperation; dollar risk; FDI

Research on the Development of County Economy in Jilin Province in the Perspective of the Coordination of Industrialization, Urbanization, and Agricultural Modernization

MA Xiu-ying MA Min-na WANG Zhi-tao · 46 ·

Abstract : Coordination of industrialization, urbanization, and agricultural modernization is not only an important task of China's "Twelfth Five-Year Plan", but also an important way to promote balanced development of urban and rural areas in China. Jilin is one of the earliest Provinces implementing the "Coordination Strategy". Now the key issues for Jilin Province are three folded as follows: How to combine the "Coordination Strategy" with the development of county economy effectively? How to implement the "Coordination Strategy" without internal conflicts? How to break the bottle neck of county economic development by implementing the "Coordination Strategy"?

Key Words : industrialization; urbanization; agricultural modernization; county economy; county breakthrough; coordination of industrialization, urbanization, and agricultural modernization; interaction of industrialization, urbanization, and agricultural modernization

The "Going Out" Development Strategy of Russian Energy Enterprises and Sino-Russia Cooperation

LIU Feng ZHU Xian-ping · 55 ·

Abstract : Russia not only exploits the abundant domestic natural resources, but also pays attention to developing the natural resources overseas in order to promote and encourage their energy enterprises to "go out". Recently, as the price starts to be stabilized in international resource market and the world market scale becomes larger and larger, the Russian energy enterprises are eager to expand their overseas markets and their influences. The strategy of extroverted resource development becomes mature. With the help of government, there is a group of powerful firms who start to lead in the world resource mar-