

合法性塑造及中国 公共外交*

曹 玮 赵可金◎

【内容提要】 21 世纪以来,对于中国公共外交究竟应以什么为目标,学术界尚存在分歧,现有的观点普遍忽视了外交目标所应具备的阶段性。由于国家利益在一国发展进程的不同阶段的优先排序存在差异,因此根本上服务于国家利益的公共外交在不同阶段所追求的首要目标也应有所不同。伴随着中国崛起势头的加快,中国面临的国际压力也不断加大,维护和提高中国政府在国际和国内的合法性是保持中国持续快速发展、规避和化解国际压力的关键,因而也就成为当代中国的核心国家利益。本文的案例分析表明,积极的公共外交活动有助于维护和提升国际和国内的合法性,公共外交缺位则有可能削弱政府的合法性。由于当前中国的核心国家利益是提升中国在崛起过程中的政府合法性,而公共外交对于提升合法性的功能和重要性又如此显著,因此对于当前的中国而言,应当将政府合法性作为公共外交的首要追求目标。

【关键词】 公共外交 目标 合法性 国家利益 阶段性

* 本文得到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)资助,项目批准号:11&ZD063;同时得到中国博士后科学基金面上资助项目“中国公共外交拓展的理论与路径研究”(2012)资助,项目批准号:2012M520228。感谢阎学通教授、鲁世巍研究员以及《国际政治科学》匿名评审专家对本文提出的宝贵意见。

《国际政治科学》2013 年第 2 期(总第 34 期),第 62—93 页。
Quarterly Journal of International Politics

近年来，中国对公共外交工作的重视程度不断提高。2011年4月，中国外交部部长杨洁篪在《求是》杂志上发表题为《努力开拓中国特色公共外交新局面》的文章，全面阐释了公共外交开展的必要性、中国公共外交的特色以及今后拓展的方向与重点等三方面的内容，强调“在外交工作主体、对象及手段日趋多元，领域日益拓展，内涵不断丰富的新形势下，公共外交责无旁贷地成为外交工作的重要开拓方向”，^①从官方层面对中国公共外交工作做了系统阐释。与此同时，学术界和政策分析界对公共外交问题的研究兴趣也日益高涨。学者们围绕公共外交的定义、功能、成效等议题，取得了一大批引人注目的理论和政策研究成果。^②不过，有关中国公共外交究竟应以什么为目标这一问题，学术界还存在分歧和争论。然而，确立清晰而恰当的目标，是所有政策得以有效制定和实施的前提。对于中国当前正蓬勃开展的公共外交工作而言，厘清其努力的目标显得尤为重要和紧迫。为此，本文将从国家外交目标的阶段性这一角度，重新审视和研究这一问题。

作为一篇策论性文章，本文的研究视角是规范性的（normative）。换言之，笔者关心的是“当前中国公共外交应当以什么作为核心目标”，而

① 杨洁篪 《努力开拓中国特色公共外交新局面》，《求是》2011年第4期，第43页。

② 代表性成果参见，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；韩召颖 《公众外交：美国对外政策的重要工具》，《南开大学学报（哲学社会科学版）》2001年第6期，第89—96页；唐小松、王义桅 《从“进攻”到“防御”——美国公共外交战略的角色变迁》，《美国研究》2003年第3期，第74—86页；唐小松、王义桅 《公共外交对国际关系理论的冲击：一种分析框架》，《欧洲研究》2003年第4期，第62—71页；唐小松、王义桅 《美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思》，《世界经济与政治》2003年第4期，第22—27页；唐小松、王义桅 《“三个代表”与中国的公共外交》，《现代国际关系》2003年第5期，第27—31页；唐小松、王义桅 《美国公共外交与反恐战争悖论》，《美国问题研究》2004年第3期，第147—171页；唐小松、王义桅 《公共外交：信息时代的国家战略工具》，《美国问题研究》2005年第12期，第308—331页；唐小松、王义桅 《国外对公共外交的探索》，《国际问题研究》2005年第1期，第60—63页；赵可金 《公共外交的理论与实践》，上海辞书出版社2007年版；赵启正 《公共外交与跨文化交流》，北京，中国人民大学出版社2011年版；韩方明主编 《公共外交概论》，北京大学出版社2011年版；赵可金 《软战时代的中美公共外交》，北京，时事出版社2011年版；檀有志：《美国对华公共外交战略》，北京，时事出版社2011年版；欧亚、王朋进 《媒体应对：公共外交的传播理论与实务》，北京，时事出版社2011年版；赵启正等 《跨国对话：公共外交的智慧》，北京，新世界出版社2012年版；贾庆国主编 《公共外交：理论与实践》，北京，新华出版社2012年版。

不关心“当前中国公共外交事实上以什么作为核心目标”。本文分为以下五个部分。第一部分对学界关于中国公共外交目标的几种意见做出梳理和批评。第二部分简要回顾新中国公共外交的发展阶段,并指出公共外交的具体目标应随历史阶段的演变而变化。第三部分通过对政府文献的分析,讨论 21 世纪以来中国的核心国家利益,并据此论证当前中国公共外交的核心目标应当是提升中国的政治合法性,以促进国际社会认可和接受中国的崛起。规范性研究不意味着不可以或者不应该使用实证主义研究方法,恰恰相反,笔者将在论文的第四部分,通过三个案例论证公共外交对于提升中国政府合法性的有效性和必要性。第五部分是结论。

一、中国当前公共外交的目标: 现有争论

中国当前的公共外交应以什么为目标? 学者们对这个问题的看法存在分歧和争论。归纳起来大致包括以下四种。

(一) 国家形象论

持这种观点的学者认为,中国公共外交开展的核心目标应是通过多种方式,改善和塑造中国良好的国家形象。国家形象是国际社会对一国的基本印象与总体评价(包括政治、经济、文化等各个方面)。关于国家形象,早在古希腊时期就有讨论。在修昔底德看来,对国家形象(或说荣誉、声望)的追求同追求安全、私利一样,都属于国家的本性。到了现代,现实主义国际关系理论开创者汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)也认为,国家“以本国实际拥有的,或者自以为拥有的,或者希望别国相信它拥有的强权来给别国造成深刻的印象”。^①

支持国家形象论的官员和学者包括外交部副部长崔天凯、^②前中国人

^① 汉斯·摩根索《国际政治纵横策论——争强权、求和平》(卢明华等译),上海译文出版社 1995 年版,第 64 页。

^② 崔天凯《公共外交与国家形象塑造》,《国际公关》2011 年第 4 期,第 30—31 页。

民对外友好协会会长陈昊苏、^① 中央党校教授刘建飞^②等。崔天凯在谈到外交部的工作时指出，“近年来，外交部统筹协调各相关部门，全方位、宽领域、多层次地开展公共外交，努力把一个全面、客观、真实的中国展示给世界，树立我国和平、发展、合作、负责任的大国形象。我们高度重视首脑外交在塑造国家形象中的引领作用，紧密围绕党和国家领导人出访和出席重要国际会议，加强公共外交设计；我们通过各种渠道和平台加强与国内外公众交流，展示国家形象；我们积极借助新媒体、新技术，推广国家形象”。日本学者青山瑠妙（Rumi Aoyama）也认为，冷战后中国公共外交的目标是建立良好的国家形象、向外部世界公开中国的看法，促进国内外的商业活动。^③

总之，这些学者认为：一方面，对崛起的中国而言，它需要通过优化自己的国家形象，争取国际公众对本国实力增长后的信任感和理解度；另一方面，公共外交本身能够利用与公众互动的优势，弥补传统政府间外交的不足，通过软性的手段塑造国外公众对中国的认知，从而构建负责任大国的形象。

（二）国际话语权论

持这种观点的学者认为，公共外交开展的目标应是提升中国在国际社会上的话语权。“话语权”一词来源于20世纪法国后现代主义哲学家米歇尔·福柯（Michel Foucault）的经典名言“话语即权力。”在他的“话语观”中，话语不再只是语言学意义上的话语，而是渗透到社会生活各个方面。20世纪80年代，“话语”概念正式进入国际关系研究领域。作为政治权力的重要表现方式，它事实上可以分解为概念的创新能力和议题的设置能力、对事实的说明能力、对规则的制定和把握能力、逻辑性和科

^① 陈昊苏 《加强公共外交，提升国家形象》，《对外传播》2009年第12期，第15页。

^② 刘建飞 《公共外交与国家形象的塑造》，《人民论坛》2011年第4期，第33页。

^③ Rumi Aoyama, “China’s Public Diplomacy,” p. 5, http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/12795/1/41_070321-Aoyamae.pdf.

学性上的说服能力、价值观和意识形态的被认同度,以及基于上述这些能力之上的话语引导能力。^① 话语权,简言之,就是主权国家在国际社会所拥有的通过语言影响或者支配他国的一种行为能力。

中共中央外事办公室副主任裘援平在谈到中国如何才有话语权时说:“中国要树立良好国际形象、营造宽松国际舆论环境,就需要国际社会听得到、听得懂‘中国话’,让世界了解一个真实的中国和中国真实的内外政策。长远看中国还要有自己对世界的一整套主张,要有源自中国、打动世界的国际关系话语体系。……这就需要推动形成多渠道、多形式、多层次对外沟通交流的公共外交格局,在继续做好国内外媒体工作的同时,绕开一些难以逾越的障碍,更多发挥其他交流渠道的作用,采用外界喜闻乐见和具有较强渗透力的形式,不断探索积累对外有效交流的经验 and 方法。”^② 北京外国语大学教授张志洲同样认为,“中国开展公共外交就是让世界了解一个真实的中国。中国开展公共外交不只是对外来挑战的被动回应,更是表明了一种积极主动地掌握外交话语权的进取态度”。^③

(三) 软实力论

持这种观点的学者认为,公共外交的目标应是服务于中国软实力的构建。^④ 软实力是一国国际吸引力、国际动员力和国内动员力的总和。国际吸引力是指一国吸引别国自愿效仿和追随的魅力;国际动员力是指一国为了使别国接受本国的建议和要求而对别国运用非强制力所产生的影响力;国内动员力是指一国使用非强制手段所能动员起来的国内政治支

① 张志洲 《和平崛起与中国的国际话语权战略》,《当代世界》2012 年第 7 期,第 15 页。

② 裘援平 《中国的和平发展与公共外交》,《国际问题研究》2010 年第 6 期,第 1—3 页。

③ 张志洲 《中国公共外交:让世界了解一个真实的中国》,《红旗文稿》2011 年第 14 期,第 10—13 页。

④ 有关中国学者对软实力与公共外交目标之间关系的讨论,还可参见 Maria Wey - Shen Siow, “Chinese Domestic Debates on Soft Power and Public Diplomacy,” *Asia Pacific Bulletin*, No. 86, 2010, p. 1.

持。^①软实力具体包括政治实力和文化实力两种，国家形象和国际话语权都属于软实力的范畴。

复旦大学教授蒋昌建认为，“公共外交是软实力的实现途径、公共外交是软实力提升的手段、公共外交依赖于软实力且受硬实力的影响”。^②上海国际问题研究院教授俞新天在《中国公共外交与软实力建设》的文章中进一步论证道，“中国应当通过公共外交去提升软实力。具体做法是要向世界说明中国，让世界理解中国，这个过程必须是平等的、双向的交流过程，即中国人也应当减少对其他国家和民族的误解，增加理解”。^③上海政法学院教授郭学堂也持类似的观点，“加强软实力建设要求我们重视公共外交的研究，特别是要密切关注公共外交的主体和受体所发生的巨大变化，发现软实力建设中的悖论问题，并与时俱进地寻找适合国家发展战略需要的理论与应对之道”。^④

(四) 国家利益论

持这种观点的学者认为，公共外交作为传统外交的补充和发展，应同传统外交一道，服务于国家利益。国家利益是满足民族国家全体人民合法的物质与精神需要的东西，包括政治利益、安全利益、经济利益和文化利益四个方面。^⑤以国家利益为基轴开展各种形式的外交活动是一国外交的最基本要义。很多中国学者都将中国公共外交开展的最终目标定位到国家利益上。例如，韩方明教授在其主编的《公共外交概论》一书中坚持国家利益论的观点，认为国家利益和国家形象的复合是一个国家对外行为的根本推动因素。^⑥中国外交部部长杨洁篪在2011年4月发表的《努力开

① 阎学通、徐进 《中美软实力比较》，《现代国际关系》2008年第1期，第26页。

② 蒋昌建 《波动中的软实力与新公共外交》，《现代传播》2011年第8期，第55—60页。

③ 俞新天 《中国公共外交与软实力建设》，《国际展望》2009年第3期，第17—27页。

④ 郭学堂 《中国软实力建设中的理论和对策新思考——兼论中国的公共外交》，《社会科学》2009年第2期，第20—26页。

⑤ 阎学通 《国际政治与中国》，北京大学出版社2005年版，第16页。

⑥ 韩方明主编 《公共外交概论》。

拓中国特色公共外交新局面》的文章中也指出，公共外交应维护和促进国家的根本利益。^①

上述四种看法，分别从不同的角度对当前中国公共外交的核心目标进行了探究，在不同程度上加深了我们对这一问题的认识。但这些看法存在着一个共同的不妥之处，那就是它们都忽视了具体发展阶段国家利益的特殊性，从而缺乏明确的针对性，不利于公共外交目标的明晰化和可操作化。

从根本上说，公共外交是外交的一种实现形式，而外交的根本目标则是实现本国的国家利益。但外交究竟应当服务于什么样的国家利益，不同国家在不同发展阶段是不同的。大国和小国有不同，强国和富国之间也有差异。就一国而言，不同时期的国家利益优先排序不同，外交开展的重点同样不尽相同。也就是说，随着具体的发展阶段的变化，必然会有更具针对性和紧迫性的外交目标需要去实现。上述的国家形象论、国际话语权论、软实力论和国家利益论，基本上都属于一般性质的目标。持这些看法的学者并没有从具体和微观的角度考虑不同阶段不同目标的重要程度的差异。

从方法论的角度看，太过统括的目标难以检验其效果，也不容易判断追求该目标与该目标实现效果之间的相关性。具体说来，国家形象，由前述可知，对它的塑造贯穿一国发展历程的始终。从横向看，各国政府都积极作为以努力培育好的外部形象。从纵向看，作为一国长期追求的目标，国家形象很难被视为某国某阶段所迫切需要的东西。此外，国家形象本身是个综合性很强的概念，内涵太过广泛，它的改善与否和公共外交的关联度究竟有多大，难以实证测量。另一种可能的情况是，政治、经济等国家实力的变化直接导致了国家形象的变化。

同样，不管是大国还是小国，都希望通过各种方式获得国际话语权，因为“增强话语权可赢得主动权”。近现代中国的国际话语权长期被西方

^① 杨洁篪 《努力开拓中国特色公共外交新局面》，第 43 页。

世界剥夺，在西方霸权话语的强势言说中“失语”，被迫成为“沉默的他者”。新中国成立后，积极通过对有限实力的有效运用，以获得更多的话语权。不管是20世纪50年代提出“和平共处五项原则”，还是60年代提出“三个世界”划分理论，甚或70年代恢复在联合国的常任理事国席位重获议题设立权和规则制定权，都是中国不懈争取话语权的重要表现。^①由此，话语权对中国而言同样是一种长期性的目标追求。

软实力作为综合国力的重要组成部分之一，涉及政治、文化等多个层面，不仅本身涵盖操作性实力和资源性实力两种类型，更重要的是它是中国连同硬实力一起所长期共同谋求的一般性目标，其本身不具有特殊的阶段性特点。自1978年中国确立以经济建设为中心以来的三十多年间，中国对政治利益和文化利益的谋求从未停止过。

最后，国家利益是一国对外政策制定的基本出发点，所有的外交行为都必须围绕国家利益进行。单强调国家利益，虽然明示出了外交的最终落脚点，但却无法获知中国现阶段开展的公共外交主要服务的是哪类国家利益，我们也无法明确当前对于中国外交最为紧迫的需求是什么。说中国公共外交应以国家利益为目标，就如同说企业的公关工作应以企业盈利为目标一样，这样的主张永远正确，但没有实质意义。

二、中国公共外交的发展历程及其目标的阶段性

中国公共外交的发展进程经历了不同的历史阶段，在不同阶段中国公共外交的主要目标也呈现出不同的特点。按照中国核心国家利益的变化，可以将公共外交的发展划分为三个阶段。

（一）新中国成立后至20世纪70年代末

新中国成立时，国际舞台上资本主义和社会主义两大阵营已基本形

^① 江涌 《中国要说话，世界在倾听——关于提升中国国际话语权的思考》，《红旗文稿》2010年第5期，第6页。

成，并走向对立。以美国为首的帝国主义国家仇视并试图扼杀新生的共产主义政权，采取了政治上孤立、经济上封锁、军事上威胁的政策。对当时的中国而言，维护和巩固新政权成为中国最核心的国家利益。

这一阶段中国已陆续开展一系列公共外交工作。1953 年 4 月，中共中央成立国际活动指导委员会（简称“指委会”），用来协调和指导民间的国际活动。在指委会的协助下，中国政府开展了包括 1954 年以卫生部部长李德全为团长的中国红十字会代表团访日、1955 年派团参加在赫尔辛基举行的首届世界和平大会、1956 年组织艺术团访问拉丁美洲等在内的多项公共外交活动。70 年代，“小球转大球”的乒乓外交，不仅成功地在中日关系中打入一根楔子，更打开了中美外交的僵局，为随后中美日三方关系继续向前推进奠定了良好的基础。

这一阶段中国的公共外交，更多地还是一种零散的外交手段，在外交大格局中处于边缘位置，基本上是“民间先行、以民促官”“以官带民、官民并举”的局面，附属于政府的正式外交工作。该阶段中国面临的主要外交任务是尽可能广泛地争取国际社会对新中国政权的支持，促进与其他国家的和平共处。处于从属地位的公共外交，其目标自然也与中国外交的整体战略密切相关，其核心内容就是为巩固新中国政权、维护新中国的国家安全服务。

（二）20 世纪 80 年代至 90 年代末

20 世纪 80 年代以来，经济发展成为中国的核心国家利益。政府所有工作都遵循“以经济建设为中心”的方针，招商引资、扩大社会基础、争取战略机遇期成为这一阶段政府工作的重点。与此相对应，“为国交友”是当时外交的最基本定位。

旨在“加强两国青年的了解，发展两国青年友谊”的 3000 名日本青年访华是 20 世纪 80 年代中国政府开展的一次重要的外交公关活动。到 90 年代，随着全球化进程的不断深入、公民社会的日益发展，加之网络信息技术的日臻完善，各国政府开始关注公众在整个国家政治生活中的作

用。中国政府也适时设置了公共外交开展的相关机构，1990年3月恢复中央对外宣传小组，随后又于1991年1月组建中华人民共和国国务院新闻办公室（简称“国新办”），主要职责是推动中国媒体向世界说明中国，包括介绍中国的内外方针政策、经济社会发展情况，以及中国的历史和科技、教育、文化等发展情况。^①

这一时期中国对公共外交的自觉意识逐渐加强，公共外交作为一个独立的外交“工种”，已经开始具备自己独立的行政主体和行政任务。不过，总体看来，在整个20世纪八九十年代，受当时“以经济建设为中心”这一核心国家利益的影响，这一阶段中国的公共外交并未将主要的精力放在影响他国公众的认知上，其主要的目标是利用冷战后难得的和平发展机遇期，秉持“韬光养晦、有所作为”的外交执政理念，全力围绕自1978年以来改革开放的总体方针，为国内的经济建设服务。

（三）2001年以来

进入21世纪以来，随着中国融入世界程度的加深以及由中国崛起所引发的国际社会群体性焦虑的蔓延，中国外交开始主动塑造、积极引导国际社会树立客观全面的“中国观”，以期化解日渐升温的“中国威胁论”“中国责任论”“中国傲慢论”等负面压力。正如第三部分将要阐述的那样，化解这些负面压力，是这一阶段中国核心国家利益的重要组成部分。受这一时期核心利益的影响，总体上看，“维护海外合法权益”“统筹国际国内两个大局”“深化中外理解，促进政策明晰化”成为外交的重要使命。

这一阶段公共外交工作的力度也随之加强。自2003年10月开始，“中法文化年”“中俄国家年”等一系列国家年活动相继展开，以推动中外文化的交流，增进民众间的了解与友谊。2004年3月，中国外交部设立“公众外交处”，旨在“通过外交部门与公众之间互动的加强，来引导

^① 有关中华人民共和国国务院新闻办公室的基本情况介绍，可参见 <http://www.scio.gov.cn/xwbjs/xwbjs/200905/t306817.htm>（访问时间：2012年12月25日）。

公众、争取公众对本国外交政策的理解和支持”。^① 2009 年 11 月，公众外交处升格为“公共外交办公室”，旨在建立公共外交的部内、部际协调机制，加强统筹规划，促进与各相关机构的沟通和交流。^② 2008 年北京奥运会、2010 年上海世博会等大型国际文化活动，逐渐搭建起向世界说明中国、让世界了解中国的公共外交的舞台。2011 年 1 月，中国国家形象宣传片在美国纽约时代广场放映，公共外交深入他国腹地。

总体说来，自 21 世纪以来，中国公共外交进入系统化、制度化的拓展阶段。2009 年 7 月，胡锦涛主席在第十一次驻外使节会议的讲话中明确将公共外交提升到外交全局的战略高度。^③ 在 2012 年 11 月举行的中国共产党第十八次全国代表大会上，“全面推进公共外交和人文交流”被正式写入中国共产党最高级别的报告中。这深刻体现出，随着中国的发展和外交形势的不断变化，公共外交在整个中国外交中的地位和作用正在被提升到一个前所未有的高度。

从历史上看，不同时期的公共外交总是与中国当时具体的发展阶段以及该阶段中国的核心国家利益密切相关，这启示我们，现阶段中国公共外交的目标也应符合当前发展阶段中国最核心的国家利益。在学界对中国公共外交应以何为目标这一问题尚存分歧的情况下，对目标的科学剖析不仅有助于理解和分析中国公共外交内外并重、单向传播与双向互动相统筹的特点，还可以为外交实践提供有益的思想智力支持。

三、当前中国核心利益与公共外交的功能

对一国而言，不同时期的核心国家利益不同，外交所服务的目标就不

① 《新添公众外交处——中国外交揭开神秘盖头》，<http://mil.news.sina.com.cn/2004-03-20/1949188609.html> (访问时间: 2012 年 12 月 25 日)。

② 中华人民共和国外交部 《外交部发言人马朝旭畅谈中国公共外交新发展》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/xws/xgxw/t649122.htm> (访问时间: 2012 年 12 月 25 日)。

③ 《第十一次驻外使节会议召开，胡锦涛、温家宝讲话》，http://www.gov.cn/ldhd/2009-07/20/content_1370171.htm (访问时间: 2012 年 12 月 25 日)。

同。明确当前中国的核心国家利益，是确定当前中国公共外交核心目标的关键。在本节中，笔者以党代会、政府文件等官方资料为依据，厘清当前中国的核心国家利益，然后就当前中国公共外交的核心目标提出假设。

自 2003 年以来，“和平崛起”成为政策界和理论界讨论的热门话题。中国领导人在公开场合多次使用“和平崛起”的提法。胡锦涛在 2003 年 12 月纪念毛泽东诞辰 110 周年座谈会^①以及 2004 年 2 月中共中央政治局第十次集体学习^②时，两次指出中国要“坚持走和平崛起的发展道路”。温家宝 2003 年 12 月在美国哈佛大学发表演讲^③时，也谈到中国要走“和平崛起发展道路”。西方观察家很快就敏锐地注意到，“崛起”已经进入中国战略思想的主流话语体系。在这一时期，因“中国崛起”而引发的震荡效应正逐渐在国际社会演化成一种群体性的焦虑，恐华情绪不断抬升。

面对国际社会因中国崛起而对中国不断施加的压力，在 2004 年 8 月召开的第十次驻外使节会议上，胡锦涛强调，“维护我国发展的重要战略机遇期，争取和平稳定的国际环境、睦邻友好的周边环境、平等互利的合作环境和客观友善的舆论环境，为全面建设小康社会服务，是当前和今后一段时期我国外交工作的根本任务，也是基本目标”。^④ 从中国政府文件和领导人讲话来看，在和平崛起的大环境下，争取国际社会对中国实力地位和国际影响力不断提升的接受和认可，已经明确成为 21 世纪中国政府的一项重要工作任务。而争取国际社会对权力的接受和认可，其实质就是争取国际层面的政府合法性（legitimacy）。

关于合法性这个概念，哈贝马斯曾说“在欧洲，如果不是从梭伦开

① 《胡锦涛在纪念毛泽东诞辰 110 周年座谈会的讲话》，<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/469797.htm>（访问时间：2012 年 12 月 25 日）。

② 《资料：中共中央政治局的十次集体学习》，<http://news.sohu.com/2004/02/24/15/news219191507.shtml>（访问时间：2012 年 12 月 25 日）。

③ 《温家宝在哈佛大学演讲》，http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2003-12/11/content_5458951.htm（访问时间：2012 年 12 月 25 日）。

④ 《第十次驻外使节会议在京举行，胡锦涛、温家宝讲话》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-08/30/content_1920365.htm（访问时间：2012 年 12 月 25 日）。

始,那么至少也是从亚里士多德开始,政治学理论就从事于合法性统治兴衰存亡的研究。”在马克斯·韦伯之前,亚里士多德对“正当政体”问题的论述,此后西方政治学中的君权神授学说、布丹的主权学说、洛克的契约论、卢梭的公意说等都是对合法性问题的探讨。不过,这些关于合法性的论述都与一定的价值规范相联系,即一种统治是否具有合法性需要看其是否符合某种价值判断,这种合法性概念具有规范主义特征。与前述学者不同,韦伯认为,合法性是人们对享有权威者的地位的确认和对其命令的服从,任何一种得到人们认同的成功而稳定的统治都是合法的。这样,是否得到人们的认同取代了价值规范,成为判断统治合法与否的标准,并为后来的学者所认可。^①换言之,合法性可以理解为心理认同。有了公众的认同,权力才能转化为权威,政党才会有凝聚力和号召力,政府的统治和治理才能顺利进行,国家的政治生活才能和谐运作。反之,如果一个政府不具有合法性,而只依靠国家机器实行暴力高压统治,那么该政府不仅执政的成本会非常巨大,而且其执政地位本身也会岌岌可危。

在 20 世纪 90 年代之前,一国政府的合法性还基本限于国内范畴,但随着全球化进程的不断深入,合法性基础的组成元素开始向外延展,越出了原有的一国范畴。对一国而言,它的政府若想获得合法性,将不仅仅依赖于本国国民的认同,还有赖于国际社会、他国公民的认可。对正在崛起的中国来说,获得国际上的认同则显得更为紧要和迫切。中国持续迅速崛起的势头,正在改变着冷战结束以来既有的国际格局。一方面,中国的发展被世界瞩目。2001 年中国加入 WTO,成为世界多边贸易体系的受益者,表明其已开始融入现有的国际制度体系。就其自身而言,作为为数不多的社会主义体制的国家,中国在接受西方游戏规则的同时,更需要通过多种手段让他国接受中国的政治制度、接受中国的发展模式。^②

^① 鲁彦平 《我国政府合法性基础: 模式、挑战与转变》,《行政论坛》2006 年第 5 期,第 12 页。

^② Ingrid d'Hooghe, "The Rise of China's Public Diplomacy," *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 12, 2007, p. 18.

另一方面，从权力政治的角度来看，中国的崛起正在冲击以美国为核心的西方霸权体系。而世界领导地位的排序是一种零和博弈，中国要想实现民族复兴，成为国际社会的领导者，现有的美国单极领导地位就必须做出改动。只要中国崛起进程不中止，这种零和性的矛盾就无法从根本上予以避免。在这一过程中，中国同样需要包括美国在内的其他国家接受和认可中国不断扩大的国际影响力，需要获取尽可能多的国际合法性。需要指出的是，中国对国际合法性的这种迫切需求，直接源于这一阶段中国崛起进程的加快和国际影响力的扩大。在中国自身实力还很弱小的阶段，这种需求是不会成为其外交战略的首要考量因素的。换言之，当前阶段中国对国际合法性的需求，具有此前历史所不具备的战略意义。

崛起所造成的影响并不局限于国际领域，同样正在影响着中国政府在国内的合法性基础。在新中国成立初期，中国政府的合法性主要源于中国共产党的革命功绩以及领袖的个人魅力。随后，由于国民经济和人民生活水平在很长一段时期内处于落后的状态，因此自改革开放之后的很长一段时期，中国政府在国内的合法性在很大程度上依赖于人民物质生活的改善和国民经济的发展。改革开放之后三十多年经济的迅速发展造就了中国的崛起。然而，在中国经济高速增长三十余年之后，单纯靠经济方面的绩效已经不足以满足国内民众对政府的期待。在中国综合实力迅速增长的今天，中国政府需要新的合法性来源。因此，只要中国崛起进程不中止，争取新的合法性来源问题就会持续存在，并成为现阶段中国的另一项极为重要的国家利益。

综上，受和平崛起这个国家总体战略的影响，争取和保持政府的国际国内合法性成为当前中国国家利益的核心。同时需要明确，对于包括中国在内的任何国家而言，政府的合法性当然从来都是必不可少的一项国家利益。宽泛来讲，任何国家在任何时间阶段都不会放弃对政治合法性的追求和保持。但是在不同的发展阶段，合法性对于一个国家的重要程度不同。换言之，并不是在任何阶段，政府合法性都具有影响一个国家整体战略走向的影响力。本文分析表明，现阶段中国政府的国际国内合法性问题已明

确地跃升到核心国家利益的位置。

从外交工作实践出发,谋求政府国际国内合法性实质是要承担起营造良好国际舆论环境与践行“以人为本、外交为民”理念这两方面的任务。随着中国的崛起,国际社会更加关注中国,一方面理性客观看待中国发展成就、看好中国未来前景的声音有所增加,但另一方面国际上对中国的偏见、误解和疑虑仍然存在,各种负面论调不断,涉华舆论的两面性突出。在国内,公众对国际和外交事务的关注度和参与度空前提升,维护国家利益的愿望更加强烈。同时部分公众对中国发展阶段和国际地位的认识与现实还存在一定差距,对中国对外政策表现出不理解甚至强烈反对。中国外交是人民的外交,决定了它应倾听人民呼声,考虑民众诉求,寻求大众支持。^①由此,围绕提高中国政府国际国内政治合法性这一任务,中国外交必须对内对外都要有所作为,要服务于现阶段国家利益的实现。所带来的问题是:公共外交作为中国外交的重要组成部分,其是否具备提高政府合法性的功能呢?

要讨论这个问题,我们需要知道公共外交的含义。对公共外交的界定,目前中国学者还没有形成统一的认识。但随着研究的深入,在某些方面还是达成了某种程度的共识。一是公共外交的主体:政府起主导作用;二是客体:以民众为对象;^②三是手段:以文化交流、媒体传播等为手段。将这些共识相综合,我们可以对公共外交的内涵做出如下界定:所谓公共外交,就是指以政府为主导,以民众为对象,通过文化交流、媒体宣传等手段介绍本国外交方针政策及相关举措的外交活动。

从上述定义来看,公共外交具备从“外交领域”提高政府合法性的功能。作为一项争取“民心”的工程,对内,一方面它可以通过将外事

^① 杨洁篪《努力开拓中国特色公共外交新局面》,第44页。

^② 公共外交的对象是否应当包括国内民众,学者们对此看法不一。认为只应包括国外民众的学者以韩方明和赵可金为代表,参见韩方明主编的《公共外交概论》。认为应当同时包括国外和国内民众的学者以赵启正为代表,可参见赵启正的《公共外交与跨文化交流》。本文支持后一种观点,将国内国外民众都作为公共外交的客体和对象。

信息向国内社会输出的方式，增进国内公众对一国政府尤其是外交政策的了解，改变长期存在的“公众被隔离在外交事务之外”的局面，在整体外交工作透明度增加的大环境下，提升政府的美誉度，扩大政府的国内动员力；另一方面，通过建设与公众双向互动的平台，诸如网站、微博等，提高公众对国家事务的参与度，在顺畅沟通的基础上，寻求公众的认同，提升公众对外交的满意度，确立政府在国内的合法性。对外，一方面通过完善信息发布机制第一时间就热点敏感问题和突发事件向国外媒体发布权威信息，利用驻外使领馆的地域优势，以演讲、接受采访、发表文章等形式介绍本国政策，从而保持信息上的疏通，减少因虚假信息所造成的不必要的误解；另一方面，通过各种文化交流活动，在与国外公众的互动中，全面介绍本国的文化传统、发展情况，间接增进国际社会对本国发展道路、外交政策等的理解，赢得国际社会的支持与认可，由此提升政府的国际合法性。

由此，我们从中国当前和平崛起这个根本利益和战略目标出发，分析得出这样一个假设：当前中国公共外交的核心目标，应当是争取和保持中国对内对外的合法性。其因果机制如图 1 所示。

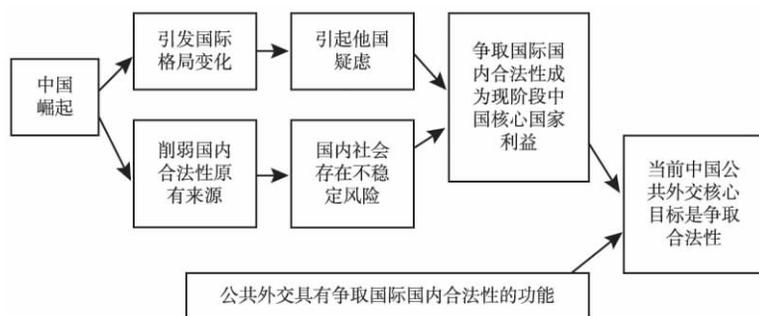


图 1 中国崛起与中国当前公共外交的核心目标

不过，这还只是理论上的分析。从实践的角度看，公共外交是否真的具有获取并提升政府合法性的作用呢？在下一节中，笔者将通过三个案

例, 对此进行实证检验。其中, 国内合法性的衡量指标是国内公众对政府的支持度和对外交的满意度, 国际合法性的指标是国际社会对中国政策和成果的接受度。

四、公共外交与合法性的塑造: 案例分析

就各国目前公共外交的开展来看, 笔者认为可以从是否存在双方互动的角度, 将公共外交分为单向的信息对外发布和双向的交流互动两类。^① 单向的信息发布主要包括政府部门的新闻发布会和各种新闻记者招待会、无线电广播、电台、电视台、出版物、演讲、发表文章等。双向的交流互动主要包括政府与民众间的交流互动 (即政府公关)、各种学术交流和文化交流等。本节所选的案例包括世界和平论坛、外交小灵通以及北京奥运会召开前夕的“3·14”西藏打砸抢烧事件与“5·12”汶川地震。世界和平论坛是主要针对国外公众开展公共外交的案例, 外交小灵通则面向国内公众, 两者都属于双向交流的范畴。而 2008 年北京奥运会召开前夕的“3·14”西藏打砸抢烧事件和“5·12”汶川地震则是在面临国际合法性危机的情况下, 观察政府和官方媒体“作为”与“不作为”效果差异的重要案例。

(一) 世界和平论坛

世界和平论坛是由清华大学主办、外交学会协办的中国首个高级别、非官方的国际安全论坛, 于 2012 年 7 月 7 日至 8 日在清华大学举行。2012 年 6 月 27 日, 世界和平论坛秘书处秘书长、清华大学当代国际关系

^① 根据美国学者的传统看法, 公共外交的活动主要包括两个方面: 一是信息活动, 一是教育文化交流活动。日本学者认为, 公共外交应该包括作为政策宣传的信息发布、国家文化交流及国际广播。有中国学者提出, 公共外交主要包括国际媒体传播、政府公关与教育文化交流活动。具体参见赵可金《公共外交的理论与实践》; 金子将史、北野充主编《公共外交——“舆论时代”的外交战略》(《公共外交》翻译组译), 北京, 外语教学与研究出版社 2010 年版。

研究院院长阎学通教授在介绍世界和平论坛发起的初衷时表示“中国崛起的过程是经济实力先行，军事力量后上。这个实力增长的次序使中国的经济实力地位先于军事力量上升至世界强国水平。伴随着中国经济实力地位的上升，中国举办了众多的国际经济论坛，除了博鳌论坛，经济部门、地方政府、行业协会举办的各种国际经济论坛数不胜数。近年来随着中国综合实力地位的上升，各种文化论坛雨后春笋般地建立起来。然而，在中国举行的国际安全论坛却不多，即使有一些多边的安全会议，也不对媒体开放。面对这一现实，清华大学和中国外交学会决定尝试国际安全方面的公共外交，承办世界和平论坛。”^①

世界和平论坛为各方学者就国际安全问题开展深入的讨论提供了良好的平台。论坛邀请了秘鲁前总统加西亚、马来西亚前总理巴达维、巴基斯坦前总理阿齐兹、法国前总理德维尔潘、日本前首相鸠山由纪夫、俄罗斯前国家安全会议秘书伊万诺夫、欧盟理事会前秘书长兼共同外交与安全政策高级代表索拉纳七位国家和国际组织前政要与会。时任中国国家副主席的习近平出席了本次论坛的开幕式，并发表题为“携手合作、共同维护世界和平与安全”的讲话，向国内外与会人员系统阐述了中国“以发展求安全、以平等求安全、以互信求安全、以合作求安全、以创新求安全”的安全理念。^②论坛还邀请了中国外交部部长杨洁篪、中国军事科学院副院长任海泉、中国商务部部长助理李荣灿在会议期间就中国的外交政策、军事国防政策和对外经贸政策发表演讲，与各方进行互动和对话。

可见，世界和平论坛实质是中国学术机构利用己方开发的公共外交平台，开展与他国政要、学者交流的一次重要实践。诚然，安全论坛作为各国向国际社会阐述自己安全政策的平台和工具，任何国家都可以加以利

^① Yan Xuetong, “World Peace Forum’s Responsibilities for International Security,” *Foreign Affairs Journal*, Issue 105, 2012, pp. 46–58.

^② 习近平《携手合作、共同维护世界和平与安全——在“世界和平论坛”开幕式上的致辞》，《人民日报》2012年7月8日，第2版。

用,但不同国家从中获取的收益却存在很大差异。由德国人埃瓦尔德·冯克莱斯特于 1962 年创办的慕尼黑安全政策会议(原名世界防务会议),是欧洲讨论有关欧美关系最重要的会议之一。在 2010 年第 46 届慕尼黑安全会议上,伊朗核问题成为讨论的重点。伊朗外长穆塔基会上发言时表示“伊朗生产高浓缩铀绝非为了制造核武器,而是出于非军事化的民用目的”,但这一说法并没有获得国际社会的认可,西方国家对伊朗的意图普遍持怀疑态度,继续在核燃料交换的问题上向伊朗施加压力。^①这在一定程度上表明在他国主导的论坛上,如果参与国本身实力不够强大,很难获得多少收益。相反,作为东道主,则可以从议题设置、人员邀请等方面做出有利于主办方的设置,化被动为主动。

在议题设置上,世界和平论坛保持了全球性和地区性问题的平衡。设三场大会,议题分别为“当前国际安全形势”“国际安全合作方向”“大国关系与国际安全”。论坛设 18 个小组讨论会,主要议题包括“亚太地区的安全合作机制”“中东地区冲突及和解出路”“地区安全机制在地区冲突中的作用”“中国发展道路与世界和平”“防止核扩散的合作”“网络安全的国际合作”等。^②从上述议题看,世界和平论坛较为巧妙地规避了对“中国威胁论”的涉及,把中国在全球和地区安全问题所做的贡献融入与他国“合作”的议题中。结果是,在各小组讨论中,专家学者一致认同中国在政治、安全、经济、宗教等领域所做的努力。一方面,将中国学者的观点与他国学者进行交流本身就是在做以国外精英为受众的公共外交工作;另一方面,中国的“好”通过他国参会人员的报告“讲”出

^① 《慕尼黑安全政策会议闭幕,伊核问题引关注》, http://news.xinhuanet.com/world/2010-02/08/content_12952318_2.htm (访问时间:2012 年 12 月 25 日)。

^② 18 个小组的议题分别为“世界安全形势发展趋势”“建立新型大国关系促进世界和平”“国际经济危机中的国际安全合作”“宗教与政治改革的国际安全影响”“发达国家与新兴经济体的合作”“减少意识形态分歧对国际安全的影响”“亚太地区的安全合作机制”“中东地区冲突及和解出路”“地区安全机制在地区冲突中的作用”“维护国际安全的责任”“非传统安全的国际合作”“国际安全危机的防范与管理”“社会发展与国际安全”“联合国在国际安全事务中的作用”“中国发展道路与世界和平”“防止核扩散的合作”“能源安全”“网络安全的国际合作”。

来、通过他们的“口”传播出去，从公共外交的实施效果上看，对他国民众更具说服力。

在人员邀请上，论坛同样注重涵盖全球性的参与。不仅邀请了发达国家如美国、日本、法国等国的代表，还邀请了欠发达国家老挝、埃塞俄比亚、津巴布韦、肯尼亚等国的代表。据统计，来自五大洲 41 个国家的近 150 名代表参加了此次论坛。代表的均衡性改变了以某类国家为主导、某种价值观占优的局面。由于不同类型国家的参与者有着不同的利益需求，因此此次论坛很好地稀释了对某些敏感问题的过分关注。

为期两天的世界和平论坛始终萦绕着“谈合作、不谈崛起，谈贡献、不谈威胁”的友好氛围。当前西方媒体及部分人士由于难以适应中国的快速发展而导致心态失衡，或者由于社会制度、价值观念和意识形态的不同而产生偏见，从而极力炒作诸如“威胁论”“责任论”“傲慢论”“崩溃论”等针对中国的各种负面论调。但这次世界和平论坛的外国与会者却普遍发出了与此完全不同的声音。根据会后的统计，除中国以外的 21 个国家的 37 家媒体对论坛的举办和习近平在会上的讲话都无一例外地做了积极正面的报道。^① 外媒聚焦并高度评价习近平出席论坛的重要性，视习近平的致辞为中国今后在世界和平安全问题上的立场和政策主张的重要参考，并对其提及的中国追求世界和平、承诺不称霸、维护地区稳定、树立新安全观等内容做了集中报道。主要报道内容如下。

^① 这些媒体是美国的 New York Times, The Christian Science Monitor; 英国的 BBC, Reuters, Sky News, The Daily Telegraph; 俄罗斯的 RUS News; 法国的 Agence France Presse, France 24; 德国的 German Press Agency; 爱尔兰的 Radio and Television of Ireland; 荷兰的 Radio Netherland Worldwide; 日本的 Kyodo News Service; 澳大利亚的 Australian Association Press, Business Spectator, Perth Now, Big Pond News, Adelaide Now, The Courier - Mail, The Australian, Herald Sun; 新西兰的 MSN NZ News; 新加坡的 Asia One, Channel News Asia, The Straits Times; 印度的 Economic Times, ZEE News, Asian Age; 孟加拉国的 New Age Bangladesh; 马来西亚的 Sin Chew Daily, Bernama, Borneo Post, Free Malaysia Today; 越南的 Tuoi Tre Newspaper; 菲律宾的 Philstar; 泰国的 Asia News, Bangkok Post; 阿拉伯联合酋长国的 Gulf Today; 阿曼的 Times of Oman, Oman Observer; 卡塔尔的 Gulf Times; 约旦的 The Star; 等等。

1. 关于中国的和平崛起

法国的 Agence France Presse (法新社) 以“下届领导人称无需害怕中国”为题, 从中国绝对不会把自己的意志强加于人、摒弃落后的观念和致力维护世界和平三方面解读习近平的致辞。^① 该报道内容也被高频度地转引到其他媒体报道中。如荷兰的 Radio Netherland Worldwide, 印度的 Economic Times, 阿曼的 Times of Oman, Oman Observer, 马来西亚的 Free Malaysia Today, 新加坡的 Asia One, Channel News Asia 等媒体, 包括题目在内全文转引。英国的 BBC、澳大利亚的 Australian Association Press、印度的 Asian Age 和卡塔尔的 Gulf Times 分别以“习近平讲话, 承诺中国和平崛起”“中国寻求和平, 下届领导人称”“无需害怕中国, 习近平”“近平说无需害怕中国”等为题, 做了全文转引。据统计, 约有 30 家外国媒体采用了相同的报道内容。

2. 关于中国维护世界和平的理念、原则和承诺

泰国的 Asia News 全文转引 China Daily 的报道, 以“中国呼吁世界共同追求和平”为题称, “习近平表示, 为实现国际安全, 必须恪守以发展求安全、以平等求安全、以合作求安全、以创新求安全的五项原则”。“中国表示, 将继续坚持走和平发展道路、将继续坚持推动构建新型大国关系、将继续坚定维护亚太地区和平稳定、将继续坚持承担应尽的国际责任和义务”。^② 马来西亚的 Sin Chew Daily 也详细报道了习近平提到的“为共同应对各种问题和挑战, 携手营造和谐稳定的国际和地区安全环境, 应恪守的理念和原则”以及“中国的四项承诺”。^③

3. 关于中国的周边政策

马来西亚的 Sin Chew Daily 以“世界和平论坛·习近平: 坚持睦邻友

^① Ng Han Guan, “Leader-in-waiting says no need to fear China,” <http://za.news.yahoo.com/leader-waiting-says-no-fear-china-074901819.html> (访问时间: 2012 年 12 月 25 日)。

^② Qin Zhongwei, “China urges world to seek peace together,” <http://www.asianewsnet.net/home/news.php?id=33063&sec=1> (访问时间: 2012 年 12 月 25 日)。

^③ 《世界和平论坛·习近平: 坚持睦邻友好》, <http://www.sinchew.com.my/node/253400?tid=2> (访问时间: 2012 年 12 月 25 日)。

好”为题做了报道，称“习近平强调，中国始终坚持睦邻友好，坚持与邻为善、以邻为伴的方针，努力营造和平稳定、平等互信、合作共赢的地区环境，将继续坚定维护亚太和平稳定”。“中国将继续妥善处理与有关国家的分歧、摩擦，在坚定捍卫国家主权、安全、领土完整的基础上，共同维护与周边国家关系和地区稳定大局。”^① 印度的 ZEE News 以“中国将不强加意志给其他国家”为题，称“面对周边海洋小国在南海争议岛屿上的挑战，中国今天强调说，不会把自己的意志强加给他人，寻求共同努力解决有关地区安全与和平的问题”。^②

可见，作为利用己方开发的公共外交平台、努力表达中国合理诉求、积极展示真实中国面貌和政策的世界和平论坛，通过自身的努力在一定程度上改观了目前国外媒体对中国的认知。外国媒体正面信息的报道由此带来对本国民众乃至国际社会的辐射效应则更为巨大，对以普通民众为受众的公共外交的开展有着极为积极的作用。与会的外国嘉宾也普遍高度肯定了清华大学主办这个论坛的积极意义，认为中国举办这样的国际安全论坛意味着开始准备承担更多的国际安全责任。可以说，世界和平论坛的举办对影响国际社会对中国的认知起到了很好的桥梁作用，中国的成绩和制度在逐步被认可，中国政府的国际合法性相应得到了提升。

（二）外交小灵通

新媒体时代，公共外交开展的手段日趋多元化。与报刊、广播、电视等传统媒体相比，依托数字技术、互联网技术、移动通信技术等新技术向受众提供信息服务的新媒体^③之所以“新”，并不仅仅是由于媒介形式的新颖性，重要的是它改变了过去信息传递的形式，由单向传播升级为双向

① 《世界和平论坛·习近平：坚持睦邻友好》，<http://www.sinchew.com.my/node/253400?tid=2>（访问时间：2012年12月25日）。

② “Will not impose will on other countries: China,” http://zeenews.india.com/news/world/will-not-impose-will-on-other-countries-china_786093.html（访问时间：2012年12月25日）。

③ 参见宫承波主编《新媒体概论》，北京，中国广播电视出版社2007年版。

互动,从而突破了以往“点”对“面”的模式,转而形成“面”对“面”的分散式的交流圈。以与民众沟通交流为工作核心的公共外交便自然地与新媒体结合起来,通过此种更为便捷有效的手段,更好地开展民众工作。美国一位公共事务博客的博主马特·阿姆斯特朗曾指出“在这样一个大众信息和精准导向的媒体时代,从政治候选人到恐怖分子必须立刻并持续地同受众群互动,才能成为重要的和有竞争力的人物。忽略社会性媒体的用处就等于在全球的影响力竞争的持久战役中放弃高地。”^①以微博为代表的新媒体逐渐成为公共外交重要的实现手段。

在此种背景下,中国外交部积极利用新媒体开展公共外交。2011年4月13日,“外交小灵通”新浪微博(<http://weibo.com/wjxlt>)开通,成为外交部与公众就外交议题对话交流的新平台。2012年3月,“外交小灵通”又相继落户人民网(<http://t.people.com.cn/wjxltmwb>)和腾讯网(http://e.qq.com/wj_xlt)。截至2012年12月,“外交小灵通”在新浪的粉丝已接近350万,腾讯粉丝超过220万,人民网微博的粉丝也已逾10万人。

外交部新闻司公共外交办公室副主任宫宇峰在谈到“外交小灵通”的运营时说“‘外交小灵通’遵循社交网络的传播规律,以轻松、活泼的方式传递中国的外交政策。这顺应了信息化、网络化时代的潮流以及新媒体的发展趋势,是外交部推进公共外交的有益尝试和探索。”^②“我们通过微博是想发挥外交‘圈内人’的身份便利,释放一些外交的花絮,满足公众对外交信息更多的需求。”^③

“外交小灵通”有两个定位:一是作为外交部例行记者会和外交部网站之外的又一个信息发布平台,用网络语言发布外交信息,介绍、解释中

① 转引自胡泳《新媒体时代的公共外交》,《现代传播》2011年第9期,第108页。

② 宫宇峰《“外交小灵通”将亲和进行到底》, <http://media.people.com.cn/n/2012/0710/c120837-18488291.html> (访问时间:2012年12月25日)。

③ 宫宇峰《微博有助于政府和网友间建立良性互动》, <http://yuqing.people.com.cn/GB/210108/236660/> (访问时间:2012年12月25日)。

国的外交政策。一开始,“外交小灵通”主要发布一些外交动态,后来又增加了领事保护信息、外交史上的今天、外交常识、外交礼宾知识等内容,以及与一些国家双边关系、重要国际会议的背景知识等。近期又开设了一些新栏目,介绍外事英语和有关外交的书籍。^①从总体上看,“外交小灵通”始终秉承着它一直宣称的“人不分内外,事无拘大小,有心则灵,有情则通,愿做您和外交之间的桥梁纽带”的理念,目前已基本形成包括新闻报道、资讯提供、外交科普与外交花絮四位一体的,语言亲切、内容多样化的“中国式外交微博”风格。其中,作为最早开发的项目,外交动态栏目主要是就每天发生的重要国际事件进行播报,对国内公众普遍关注的热点问题做持续跟踪报道,并及时向公众说明中国在此问题上的外交政策与主张。事实上,在过去的一年里,不管是在叙利亚问题、欧债危机还是“阿拉伯之春”,不管是在中国与周边国家的领土问题还是美国奥巴马连任、普京再次出任俄罗斯总统,外交动态栏目都在第一时间播报了相关信息,表达了官方立场。

2012年3月,“外交小灵通”推出最喜爱栏目评选活动,“外交动态”被评选为“通心粉”(外交小灵通的“粉丝”)最喜爱的栏目,获74%的最高投票率。这一方面表明了网友对外交动态栏目的肯定,对及时向公众宣介本国外交方针政策的行为的认可,另一方面也说明了国内公众开始理解、认同并支持中国的外交政策本身,对外交工作的满意度提升。进一步而言,这种通过网络信息平台阐释政策、宣示立场、解释疑惑的做法,不仅向国内公众展示了一个开放、坦诚、自信的政府,更通过将内部信息向社会输出的方式增强了国内公众对中国外交政策的了解,改变了过去“外交无小事、公众被隔离在外交事务之外”的局面,扩大了政府的影响,树立起政府的威望。由此,在增强工作透明度的大环境下,公众对外交进而对政府的支持度上升,国内合法性进一步确立夯实。

“外交小灵通”的第二个定位是,作为外交部与公众沟通的桥梁与纽

^① 魏欣 《微外交的魅力》,《世界知识》2012年第8期,第15页。

带,与公众进行充分的互动。“外交小灵通”作为一个平台,有助于政府了解公众需求、收集公众意见,在政府和网友之间建立一种良性的对话沟通渠道,拉近彼此距离。宫宇峰介绍说“我们非常注重与粉丝的互动交流,会看网友的每一条评论、每一封私信,还会经常不定期地举办有奖竞猜、‘通心粉看世界’摄影作品征集等活动。”^①“外交小灵通”与网友的双向互动具体表现在两个方面,一方面是为公众提供服务,切实解决相关问题。例如,在被微博告知中国留学生滞留菲律宾马尼拉机场后,“小灵通”迅速反应,紧急联系中国驻菲律宾使馆,在与相关部门协商和补齐资料后,帮助该留学生入境。^②“小灵通”还在第一时间向网友发布事件的进展情况,并特别提醒“计划出境的童鞋,^③出境前千万别忘记了解出入境的相关规定”。不仅如此,“小灵通”还持续关注与自身职能工作相关的微博信息,尽可能帮助旅居外国的中国公民解决问题。2012年2月22日,一条有关一名成都女孩在泰国溺水的微博引起了“小灵通”的关注,外交部领保中心在联系中国驻宋卡总领馆并核实信息无误后,积极联系泰国驻华使馆,要求其家属赴泰国探护提供签证便利。

另一方面则是及时回复沟通意见帖,增信释疑。随着普通民众对外交事务了解渠道的拓宽和对国际问题兴趣的增加,如何在信息高度密集的网络空间中掌握话语权和影响力,对“小灵通”来说是很大的挑战。这不仅取决于事件发生时信息公布的速度,即效率性要件,更取决于能否恰当地回应来自他方的质疑,即沟通性要件。“外交小灵通”自开设以来,注重听取公众意见,对网友提出的一些有建设性的批评意见帖都做了较为及时的回复和有效的沟通。外交部公共外交办公室主任魏玲就此谈道,“我们尝试就周边外交、中美关系、中非关系以及欧债危机、我国对外援助、

^① 宫宇峰《外交小灵通:及时互动走出大宅门》,http://tech.sina.com.cn/i/2012-03-13/16146832197.shtml(访问时间:2012年12月25日)。

^② 《一中国留学生在菲律宾马尼拉机场被扣 微博“呼叫”外交部得救》,http://world.people.com.cn/GB/119475/17134817.html(访问时间:2012年12月25日)。

^③ “童鞋”即“同学”的网络表达方式。

南海、叙利亚等公众高度关注的热点问题进行解释、解读，取得了较好效果”。2011年12月25日，2011年中国优秀政府网站推荐及综合影响力评估结果在北京正式发布，“外交小灵通”新浪微博荣获“最具影响力政务微博”称号。

可以看到，“外交小灵通”已成为外交部除例行记者会和外交部网站之外的又一个信息发布和沟通交流的综合互动平台。微博是一种民意表达与释放的新方式，只要妥善利用该平台加强与公众间的沟通，就有利于改善政府自身的执政方式，政府与民意的互动也会更加良性。“外交小灵通”以向国内公众解释外交政策、传递信息和提供外交领事服务等为工作重点，不仅有效地增强了原有工作的时效性、服务性和互动性，而且上述数据表明，通过外交小灵通，公众加深了对中国外交政策的了解度，对外交的理解度和支持度也有相当的提升。这说明，作为中国外交部开展公共外交的重要一环，微博政务对影响公众对政府及其外交政策的认知有积极的推动与正向的影响，有助于政府国内合法性的获得。

（三）2008年北京奥运会前的两次危机

2008年北京奥运会的成功举行让世界重新认识了中国。但自2001年北京申奥成功至2008年奥运会开幕，国际社会一直不乏对中国举办奥运会的反对和抵制，更有一些反华势力利用某些国际问题（如苏丹达尔富尔问题、缅甸社会动乱问题）和一些国内事件（如所谓的“新闻自由”“北京空气质量问题”“中国食品质量问题”等）制造多种事端，诋毁、抹黑中国。

例如在国际问题上，日本右翼分子石原慎太郎早在2005年6月在东京接受英国《泰晤士报》专访时就称，基于日本足球队在中国参加亚洲杯赛时曾遭到中国球迷攻击，他主张抵制北京奥运会。石原说，在国际政治上，北京奥运会具有与1939年德国柏林奥运会同样的重要性，在柏林奥运会上，希特勒意在向盟国炫耀武力，而北京亦打算做同样的事情。2007年3月28日，美国女演员、联合国儿童基金会亲善大使米亚·法罗

在《华尔街日报》上撰文《种族灭绝的奥运会》，将 2008 年北京奥运会同苏丹达尔富尔问题联系起来，称 2008 年北京奥运会的口号是“同一个世界，同一个梦想”，而“现在有另一个口号在流传，不是‘同一个世界，同一个梦想’，而是‘种族灭绝奥运会’”。2008 年 2 月，国际知名导演斯皮尔伯格以“达尔富尔问题”为由辞去“北京奥组委”顾问职务。欧洲议会副主席麦志德则将缅甸问题抬出，称缅甸是中国的“傀儡”，并表示如果中国不干预缅甸，则将建议欧盟各国抵制北京奥运会。

不仅如此，许多国家还在中国国内事件上多番发难。英国奥委会提出运动员在北京奥运会期间自带呼吸器；美国队宣称要自带食品；一些国家宣称，因为北京空气质量问题，运动员只能在日本、韩国开展适应性训练等。可以说，这是以北京主办奥运会为催化剂，国际社会对中国国际影响力快速上升的一种必然反应。北京奥运会被许多国家视为迫使中国“政治转型”的大好时机，围绕北京奥运会所发生的争论在奥运会前夕逐渐发展到空前“泛政治化”的程度。可见，对即将举办奥运会的中国而言，如何扭转西方媒体业已形成的“社会议题奥运化、奥运议题政治化”的报道框架，如何令国际社会正确看待中国所取得的成绩，使其充分认识到中国制度选择的必然性，成为奥运会前夕中国政府最重要的公关议题。在这个特殊的时间节点上，中国政府对国际合法性的需求愈加凸显出来。

在 2008 年奥运会举办前夕，中国国内先后经历了“3·14”拉萨严重暴力事件和“5·12”汶川大地震两次大规模的公共危机。在这两次危机面前，中国的公共外交是如何作为的？国际社会的反应又有何差异呢？以美国《国际先驱论坛报》为例，在“5·12”汶川地震后两周内发表了 51 篇报道，包括特稿、评论、消息和通讯社稿件。其中，正面报道 15 篇，负面报道 4 篇，中性报道 32 篇。对比在“3·14”西藏打砸抢烧事件后两周内同一媒体的反应，两者间有巨大的差异。^① 两次危机后的报道

^① 周庆安《大规模公共危机中的国家形象塑造——以 5·12 汶川大地震中中国国家形象为例》，《对外传播》2008 年第 7 期，第 38 页。

之所以有明显的反差，虽然一定程度上和两次危机的性质有所关联（一次是人为危机，一次是自然危机），但如前所述，在当时国际社会对中国举办奥运会已普遍形成一股强大的政治压力的大背景下，前后两次的反应，尤其是在汶川地震后的种种赞誉，很难仅用危机性质不同来解释。不妨对西藏和汶川两个子案例做一具体对比。

2008年3月14日，一群不法分子在中国西藏自治区首府拉萨市区的主要路段实施打砸抢烧，焚烧过往车辆，追打过路群众，冲击市场、电信营业网点和政府机关，给当地人民群众生命、财产造成重大损失，使当地的社会秩序受到严重破坏，13名无辜群众被烧死或砍死，造成直接财产损失超过3亿元。

事件发生后，虽然中国也采取了应对手段，例如央视播出了《揭穿“中国军人”“假冒僧侣”谎言》等专题片斥责国外媒体的不实报道，《中国日报》(China Daily)等纸媒也采取了诸如用事实说话、驳斥不实报道等措施，努力澄清事实真相，平衡并引导国际舆论。^①但是在3月14日事件爆发后的最初几天里，拥有丰富信息源的中国国内媒体却一度集体性“失语”，对此事件的报道数量相当有限，仅提到西藏拉萨发生打砸抢烧事件，为事件定性，却没有充分报道事实来增强说服效果。中国媒体在该事件初期报道上的时间滞后性和报道片面性，不仅将危机初期的舆论阵地拱手相让，令中国政府和媒体在之后的很长时间内疲于进行辟谣、辩解和澄清工作，更重要的是让大批受众受到歪曲报道的先期误导，在先入为主的“首因效应”作用下，形成了对西藏“3·14”事件的“刻板”印象。^②受中国政府在这一危机中公共外交工作滞后的影响，这场分裂国家的暴乱行动在国外短时间内一度演化成一场声势较大的反华运动，西方一些媒体不仅无视这一严重践踏人权的暴力事件的破坏性，反以“违反

^① 孙尚武、童猛《注重客观报道平衡国际舆论——〈中国日报〉“3·14”事件报道分析》，《新闻战线》2008年第8期，第17—19页。

^② 杨秀国、张筱筠《“3·14”事件报道：凸显国际话语权掌控任重道远》，《新闻战线》2008年第8期，第23—25页。

人权”等话语诋毁中国，强化对中国的负面报道。

美国之音、BBC、CNN等西方传媒不间断地进行负面宣传报道。西方民调甚至一度显示：中国已取代伊朗和朝鲜，成为破坏世界稳定的头号敌人。4月9日，美国国会众参两院分别通过有关西藏的决议案。4月10日，在布鲁塞尔举行的欧洲议会也通过了所谓的“西藏问题决议”。美欧议会的决议案肆意歪曲西藏的历史和现实，粗暴干涉中国内政，公然支持达赖集团分裂中国的主张。伦敦（4月6日）、巴黎（4月7日）、旧金山（4月9日）等地的火炬传递也先后受到“藏独”分子和西方反华势力的阻挠和干扰，甚至发生了暴力冲击奥运圣火、抢夺火炬的事件。根据学者对2008年4月8日至5月8日这一时间段中《纽约时报》有关中国报道的分析，认为在此期间该报报道集中于负面状态，带有负面倾向性的报道占到了一半以上。^①以“3·14”西藏打砸抢烧事件为导火索，西方世界借题发挥，在国际上掀起了新一轮的排华、辱华浪潮，这无疑在相当大的程度上给西方社会反华以口实，加剧了西方社会对中国和中国政府的抵制程度，损害了中国的国际合法性。

对比“3·14”西藏打砸抢烧事件，“5·12”汶川地震后中国的公共外交活动开展的就应及时有效得多。2008年5月12日，四川汶川、北川地区发生8级强震，造成近7万人遇难，1.8万人失踪，直接经济损失达8452亿元人民币。14时45分，新华社打破常规，发出第一条英文快讯，第一时间根据中国地震局震情通报，向全世界发布了权威、准确的消息。该条快讯领先于所有外电，比法新社早6分钟，比美联社早8分钟。14时56分，新华社从成都发出第一张地震图片，时效领先全球各大媒体。人民日报社收到汶川地震信息后，当即决定派记者去前线，并成立“抗震救灾宣传报道领导小组”。15时4分，中央人民广播电台中国之声插播地震消息。15时30分，该台成为第一家采访到中国地震局专家的媒体，

^① 李艳 《2008年上半年中国国家形象危机——基于〈纽约时报〉涉华报道（2008年4月8日—5月8日）的分析》，上海，华东师范大学硕士学位论文，2009年4月。

并决定从 19 时至次日凌晨 1 时 30 分推出特别节目《汶川紧急救援》。中央电视台多个频道也随即在滚动新闻中及时报道了地震情况。新闻频道在地震发生后 32 分钟首发新闻，52 分钟后推出直播特别节目《关注汶川地震》。

在地震发生数十分钟后，中国各主要媒体第一时间发布了各地的震感信息，帮助海内外公众了解真相，避免谣言的散布和恐慌的发生。据统计，从 5 月 12 日地震发生后至 16 日，仅新华社就已播发有关汶川大地震和抗震救灾的中英文文字和图片稿件 7000 多条，其中，对内中文稿 1300 多条；对外中文稿 1200 条，英文稿 880 条；对内中文图片 1400 张；对外中文图片 1300 张，英文图片 750 张。播发音频、视频节目总计 310 条，730 分钟。^① 国外权威媒体大多援引新华社的消息并选用新华社的图片。

此次中国媒体报道的及时性、准确性、公开性和透明性不仅得到了国内社会公众的肯定，还赢得了国际社会的赞誉。西方社会和媒体大多对中国政府和媒体的表现给予正面的评论。美国《华尔街日报》报道称，中国官方媒体新华社此次对四川地震的报道之迅速、之全面，大出人们的预料。英国《泰晤士报》报道称，中国政府对四川地震的快速反应令人钦佩。日本共同社对中国媒体的快速反应感到惊讶，对《人民日报》抗震救灾报道工作部署安排十分赞赏，多次致电要求采访。^②

不仅如此，美国《国际先驱论坛报》记者安德鲁·雅各布斯在《中国对地震的回应异常公开》一文中更是盛赞道“尽管世界很多地区有大量这样的灾难场景，但对于一个有着隐瞒自然灾害历史的国家而言，电视上不断播放的救灾工作是了不起的。”^③《国际日报》发表评论文章说，由

① 刘振生《四川汶川大地震中央媒体报道纪实》，<http://media.people.com.cn/BIG5/22114/51455/124046/7337542.html>（访问时间：2012 年 12 月 20 日）。

② 李红秀《从汶川地震看中国媒体的策略》，《新闻爱好者》2008 年第 24 期，第 51 页。

③ 《西方赞中国式救灾：领导力强，军队神速，媒体透明》，http://news.xinhuanet.com/mil/2008-05/16/content_8183794.htm（访问时间：2012 年 12 月 20 日）。

于中国政府在灾害发生后的迅速行动和媒体信息的迅速公布,使得西方媒体对汶川地震的报导几乎都成了正面性的报导。^①

5月20日新加坡《联合早报》载文说“刚刚过去不久的西藏事件使中国蒙冤不少。自这次地震发生以来,中国媒体向世界呈现了其不同的面貌,中国完全变成了透明的。从前,很多人尤其是海外华人要从西方媒体获取最新信息。但这次,人们则可以从中国的媒体中获取消息了。西方主要媒体尽管也有它们自己的媒体人在现场,但主要新闻来源则是通过中国媒体。西方媒体惊叹中国媒体的开放性……前不久,西方媒体还连篇累牍报道西藏事件、奥运火炬抗议活动等等,似乎要把中国妖魔化。但这次来了一个大转弯,大量正面报道四川地震和中国政府赈灾进展。”^②

在相隔时间不长的两次危机中,中国政府尤其是官方媒体的反应存在很大差异:前者反应滞后、透明度低,公共外交的努力较弱;后者反应积极、透明度高,开展了全方位的公共外交努力。与此相对应,前者在国际社会造成了较恶劣的影响,并由此导致了西方社会呼吁“抵制北京奥运”;后者则产生了积极影响,得到了国际社会的普遍认可。这显示出,积极有效的公共外交对化解北京奥运会时中国的国际压力、提升国际合法性有重要的意义。在国际社会对中国所取得的成就普遍质疑的大背景下,通过以上案例分析,我们可以发现:如果开展公共外交,那么中国的合法性就会得以维护和提升;如果公共外交缺位,那么中国的合法性就很可能受到损害。

五、结论

当前中国公共外交应以何为目标,学术界现有的回答大都过于笼统,

^① 《西媒对汶川地震报道成正面性》, <http://news.enorth.com.cn/system/2008/05/16/003282353.shtml> (访问时间:2012年12月20日)。

^② 郑永年《四川地震与中国民族精神的再现》, http://www.zaobao.com/special/forum/pages6/forum_zp080520b.shtml (访问时间:2012年12月20日)。

普遍忽视了外交目标所应具备的阶段性和时代性。任何外交政策和外交行为，都应服务于一国的国家利益。在一国发展进程的不同阶段，不同类型的国家利益的优先排序是不同的，这决定了包括公共外交在内的所有外交工作在不同阶段所追求的首要目标是不同的。从经验上看，新中国成立以来六十多年间，中国公共外交在不同的历史阶段也的确呈现出不同的特点，其追求的目标与当时中国的核心国家利益密切相关。理论和经验两方面的分析都意味着，进入 21 世纪以来的中国公共外交，其目标理应取决于——并且应当能够充分反映——这一时期中国的核心国家利益。

对于进入 21 世纪以来的中国而言，随着其崛起势头的加快以及国家实力地位和国际影响力的不断扩大，提高政府的合法性是保持中国持续快速发展、规避和化解国际压力的关键。因此，保持和提升政府合法性，应当作为当前中国公共外交的首要目标。那么，公共外交是否具备提升合法性的功能，公共外交的开展与否对中国政府的国际国内合法性究竟是否存在显著的影响，本文第四节通过实证回答了这些问题。案例分析显示，公共外交具有提高对内和对外合法性的功能。当中国随着自身实力的崛起而出现提高合法性的需要时，如果公共外交做得不够或不作为，那么政府的合法性将有可能被削弱；反之，积极的公共外交活动有助于维护和提升政府的国际国内合法性。

既然当前中国外交工作的核心任务是提升政府合法性，从而帮助中国更加顺利地实现和平崛起，而公共外交对于提升合法性的功能和重要性又十分显著，那么对于当前的中国而言，公共外交的战略目标就应当设定为追求政府国内外的合法性。在现阶段，公共外交与中国政府合法性两者之间是手段与目的的关系，前者是后者实现的必要条件。明确当前中国公共外交应当追求的主要目标，对于更有效地开展公共外交工作、促进中国核心国家利益的实现，有着重要的政策意义。

作者简介

曹金绪 第二炮兵指挥学院博士候选人。

电子信箱: jinxucao@163.com

吴宇 南开大学历史学院博士候选人。

电子信箱: fairstein@gmail.com

曹玮 清华大学当代国际关系研究院博士后。2012年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学博士学位。主要研究方向为公共外交。

电子信箱: cwangel@163.com

赵可金 清华大学当代国际关系研究院副教授。1997年毕业于山东曲阜师范大学政治系,2002年和2005年在复旦大学国际关系与公共事务学院分别获得法学硕士和法学博士学位。专著有《治理美国:国会的角色与模式》《当代中国外交制度的转型与定位》《外交学原理》等。

电子信箱: kejinzhao@tsinghua.edu.cn

张伟玉 清华大学国际关系学系2011级博士生。

电子信箱: zhangwy08@139.com

陈哲 天津外国语大学讲师。

电子信箱: chenzhecom@gmail.com

表娜俐(韩) 清华大学国际关系学系2011级博士生。

电子信箱: djmousai@hotmail.com

沃德·沃姆丹姆(Ward Warmerdam) 荷兰伊拉斯姆斯大学社会研究所博士研究员。

电子信箱: warmerdam@iss.nl