

中国“危机公共外交”：形势、问题与对策*

黄 忠 唐小松

[内容提要]在一个危机多发的年代,中国必须重视通过危机公共外交来增强国内安全治理能力、维护周边安全与海外利益并积极帮助解决国际安全问题。当前,中国的危机公共外交主要面临以下问题:对安全的理解与危机公共外交实践的需要脱节,常态公共外交与危机公共外交脱节以及危机公共外交的战略与战术脱节。为此,应当深化外交安全意识,增强危机公共外交的战略规划能力;发展常态公共外交,夯实危机公共外交的战略基础能力;主动谋划议程设置,强化危机公共外交的战略执行能力。

[关键词]危机公共外交 安全 常态公共外交 战略 议程设置

[作者简介]黄忠,青岛理工大学外国语学院讲师,中国社会科学院研究生院拉丁美洲系博士生,从事公共外交、危机管理和中拉关系研究;唐小松,广东外语外贸大学加拿大研究中心常务副主任、教授,主要从事公共外交、网络外交研究。

苏联红军的奠基者托洛茨基曾经慨叹“也许你对战争不感兴趣,但战争却对你兴趣甚浓”。^①这句话对于认识当前的危机公共外交而言同样有重要启示。尽管没有引起足够重视,但在一个危机多发的年代,公共外交必定会走向经常化,与其它外交手段相互配合、多管齐下,在国家的外交战略中占据重要位置,并在国际舞台大放异彩。中共十八大报告也明确指出“当前,世情、国情、党情继续发生深刻变化,我们面临的发展机遇和风险挑战前所未有。”^②如何认清形势、防范风险、应对挑战、化解危机、利用机遇,是当今中国所要解决的重大课题。中国需要顺应形势的发展,在关键时刻开展危机公共外交,通过整体性的力量协调消除安全隐患、管控危机过程、塑造正面形象,在有力捍卫中国国家安全与发展利益的同时,积极帮助解决国际安全问题。

一、形势

危机公共外交指国际行为体在已经或者可能即将处于危机状态的情况下,通过应急公共外交,树立正面形象,塑造国际话语权,以化解其不利影响,实

现自身的利益最大化。它有着突发紧迫性、利害重大性和灵活敏感性等三大核心特征,与常态公共外交在具体目标、实施过程和操作结果等方面有着明显差异。就起源而言,公共外交的最初形态就是危机公共外交,服务于传统安全。自一战、二战乃至冷战期间,美国的公共外交都是以满足战争应急需要的外交工具面目出现。其时,美国政府由于意识到国际舆论对战争走向的决定性作用,把设置专门机构促进对外国公众的交流作为战时战略的有机组成部分。^③随着苏联解体和冷战结束,公共外交被美国政府束之高阁,并一度走向没落。“9·11”

* 本文为中国人民大学王义桅教授主持的2012年度教育部人文社会科学一般项目《中国对欧公共外交机制研究》(项目编号:12YJAZH148)的阶段性研究成果。

① 转引自史哲“美已初步完成对中国和俄罗斯的战略监控”<http://gb.cri.cn/3821/2004/12/01/107@377614.htm>。(上网时间:2004年12月1日)

② 胡锦涛“坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告”http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。(上网时间:2012年11月19日)

③ Jian Wang, “Telling the American Story to the World: The Purpose of U. S. Public Diplomacy in Historical Perspective”, *Public Relations Review*, Volume 33, Issue 1, 2007, p. 26.

恐怖袭击发生后,美国为了挽救自己拙劣的国际形象、打击恐怖主义,并借此推行新的全球称霸战略,开展了新一轮危机公共外交。中国虽然不会像美国那样为了传统安全和全球称霸而开展危机公共外交,但是这并不意味着低估其战略价值。对于当下的中国而言,危机公共外交更具有特殊意义,在国家的整体安全与发展战略中,其重要性都将更加突出。

首先,深刻转型的中国社会已经进入矛盾多发、危机频发和思想裂化期,需要危机公共外交增强国内的安全治理能力。

三十年的改革开放取得了巨大成就,也累积了大量严重的治理问题。现阶段中国处于多样而复杂的社会矛盾多发期,每年相关的群体性事件多达数万起甚至十余万起。^① 敌对分子也企图趁机浑水摸鱼甚至策划恐怖暴乱,其中的一些恐怖活动已经超出西藏、新疆等传统区域,向国内其他地方蔓延,更为严重地威胁着国家的社会稳定。在思想领域,极左和极右思潮正在质疑改革的“停顿”和“倒退”,片面歪曲解读改革开放前后两个三十年的成就,干扰中国特色社会主义建设的路线方向。西方国家也在尽一切可能加强对华价值观攻势,以期中国“西化”、彻底改旗易帜,融入它们主导的国际体系。为此,中国需要危机公共外交增强国内的安全治理能力,保证社会的可持续发展。

尤其需要强调的是,进入 21 世纪,中国的信息化进程获得了飞速发展,这也使得无形的“制脑权”战争更加激烈。第 33 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至 2013 年 12 月,中国网民规模达 6.18 亿,全年新增网民 5358 万人,互联网普及率为 45.8%。其中,手机网民规模达 5 亿,年增长率为 19.1%。以社交元素为基础的整体即时通信用户规模在移动端的推动下提升至 5.32 亿,较 2012 年底增长 6440 万,使用率达 86.2%。^② 网络的普及催化了不同思想的交锋,推动着中国公民政治参与意识的觉醒。它有助于中国民主政治建设进步,也加剧着中国国内治理的风险。从安全角度看,互联网推动战争进一步走出自设的军事藩篱,加快了其从体能较量、技能较量升级到智能较量的步伐,“制脑权”正在成为全球媒体时代军事较量乃至国家角

逐的“高边疆”。^③ 在当今世界,“谁掌控了互联网尤其是微博客资源,谁就拥有最大的话语权。”可以说,网络平台已经成为国内外意识形态斗争的主战场,对手妄图借助它实现“扳倒中国”的目标、意图和手法也已经越来越清晰。^④

2011 年 2 月 15 日,美国前国务卿希拉里公开指责中国的互联网审查和限制措施,影射中国对“互联网自由”设置障碍的行为最终会“作茧自缚”,将会在经济上“成为一个抑制增长和发展的绞索”,在政治上“面临一个独裁者的两难境地”。^⑤ 2014 年 2 月 15 日,美国国务卿克里在访华期间特地安排了 40 分钟时间与中国网上活跃的博主会面,表示支持中国的“互联网自由和广泛人权”。^⑥

除了既有的驻华使领馆官方网络渠道外,西方媒体出于各种目的也正积极以各种合法方式进驻中国的网络平台。目前,CNN、《金融时报》、《华尔街日报》、法新社、路透社、美联社、共同社等一批媒体已经设立了中文网站,其中一些在中国国内拥有博客、微博、微信账号与专业中文写作队伍。这些媒体具有国际影响,平时标榜政治中立。但事实上,它们的言论必定会带有自身的价值标准与商业考量,也不可能没有自己的政治立场,其广泛的舆论传播对国内思想的冲击不可低估。

以《金融时报》下属的 FT 新闻网微博为例。截至 2014 年 3 月 9 日 15 点 45 分,它共有新浪微博粉丝 612180 人,发送微博数 30640 条;腾讯微博粉丝 1308461 人,发送微博数 30968 条。它原本是一家财经商业媒体,但也涉足中国国内的社会问题,一些

① 常红“社会蓝皮书:每年各种群体性事件多达数万起”,<http://society.people.com.cn/n/2012/1218/c1008-19933666.html>。(上网时间:2012 年 12 月 18 日)

② “第 33 次中国互联网络发展状况统计报告”,http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201401/t20140116_43820.htm。(上网时间:2014 年 1 月 16 日)

③ “王义桅评《制脑权——全球媒体时代的战争法则与国家安全战略》”,http://news.xinhuanet.com/mil/2014-01/31/c_126083319_11.htm。(上网时间:2014 年 1 月 31 日)

④ 刘亚洲“牢牢占领意识形态阵地”,《解放军报》2013 年 10 月 15 日。

⑤ “国务部长克林顿就国际互联网自由问题发表讲话”,<http://chinese.usembassy-china.org.cn/021511remarks.html>。(上网时间:2011 年 2 月 15 日)

⑥ “克里呼吁中国互联网自由,中方作出回应”,<http://cn.reuters.com/article/industryNews/idCNL3S0LN22J20140218>。(上网时间:2014 年 2 月 18 日)

观点呈现出明显的自由主义政治倾向。比如:2014年2月18日,它在以“中国各地打击‘黄赌毒’”的新浪和腾讯微博新闻报道中说,政府的相关活动在互联网上却“引发了中国网民罕见的对性工作者的声援”,其背后之意不言而喻。而之前的2月13日和14日,在“他们为何娶不起媳妇?”的有关中国男青年婚姻难的新浪与腾讯微博新闻报道中,它也援引其专栏作家的话,说“乡村的性贫乏是城市性丰饶的必然结果。一大批女子的返乡或许能为老光棍们带来福音,这是我能想到的‘东莞扫黄’的正面价值”。

一些西方网络媒体对中国国内安全问题的舆论塑造更是值得注意。昆明暴恐事件发生后,FT中文网官方网站在3月2日表面上较为中立的新闻报道的最后一段却宣称“新疆警方和当地要求获得更多自治权的维吾尔族群体发生了多起暴力冲突”,明显在混淆疆独分子和维吾尔群众之间的关系。^①3月4日,其“不应止于默哀”的新浪微博新闻报道批评“中国官方舆论长期对民族问题讳莫如深,以致中国公众对新疆问题无从了解”。同日,其在新浪和腾讯微博上的“昆明暴恐袭击考验中国新疆政策”新闻报道也同时指责“中国官方一贯把新疆和西藏的紧张局势归咎于境外敌对势力,而不是中国政府自身的政策”。与此同时,《纽约时报》、路透社和CNN等在网络上的相关报道或集体性“失明”、失聪,或有意识地淡化暴恐同情暴力,或刻意渲染事件的“民族矛盾”与政治背景,这与它们一年前报道“伦敦砍杀事件”的新闻措辞大相径庭。^②

此外,一种新的网络战也需要引起重视。美国正悄无声息地利用中国部分网站境外上市的机会,以经济“合法”手段对中国本土网站予以资本控制,继而在取得人员任用和内容筛选控制权的基础上,打造与中国传统宣传体系相对抗的网络宣传体系。

可以预见,在西强中弱的互联网安全态势和国际传播格局中,西方国家对中国的战略心理战只可能会强化,中国认知空间的安全威胁必定会上升到史无前例的高度。种种迹象表明,在这场没有硝烟的战争中,中国日常管理中的任何问题处理得稍有不慎,都极有可能在瞬间引爆海内外舆论,诱发社会

危机,从而威胁中国的稳定与发展,并给国家形象带来巨大负面影响。因此,危机公共外交在中国的网络传播领域将会更加重要。

其次,中国的国家利益伴随中国崛起和国际体系的转型正受到越来越多的外部挑战,需要危机公共外交维护国家的周边安全与海外利益。

经历三十多年的改革开放,当下的中国已经走向全球,国家利益也与世界其它地区日益密切。“过去十年中企对外投资年平均增长都在30%左右”,其中2013年1-11月,中国境内投资者对外直接投资(非金融类)累计达802.4亿美元,较2012年的625亿美元增长28.3%。^③“国家外汇局的《中国国际投资头寸表》表明,2012年度,中国海外各类资产总额已达51749亿美元,已超过当年GDP的一半。考虑到中国民间庞大的海外经济活动、大量未登记统计商业贸易往来,这个数据将更为可观。只要中国经济能保持快速发展势头,中国海外经济利益的规模将更为庞大。”^④2013年,中国内地居民出境人数达到9818.70万人次,同比迅猛增长18.04%。^⑤中国对海外能源与资源的依赖也越来越高。截至2013年11月份,中国2013年进口原油约2.8亿吨,对外依存度维持在57%,连续5年超50%的安全警戒线,并持续呈上升态势,而这一数字在本世纪初仅为32%。^⑥2012年,中国铁矿石资源的对外依存度高达68.5%。2013年1到9月,中国累计进口铁矿石6.01亿吨,同比增加9.1%。现

^① “中国昆明暴徒砍杀事件已致29人死亡”,<http://www.ftchinese.com/story/001055029>。(上网时间:2014年3月2日)

^② “外媒报道三一暴恐案:为‘恐怖分子’加引号”,<http://world.huanqiu.com/photo/2014-03/2728630.html>。(上网时间:2014年3月2日);“图解:外媒对中外两起恐怖事件新闻用词对比”,<http://world.people.com.cn/n/2014/0303/c1002-24511964.html>。(上网时间:2014年3月3日)

^③ “2013,中国海外投资井喷年 投资不局限资源”,<http://finance.people.com.cn/n/2013/1231/c70846-23986637.html>。(上网时间:2013年12月31日)

^④ 胡波“从经济角度看中国国家安全委员会”,<http://theory.people.com.cn/n/2013/1203/c40531-23725703.html>。(上网时间:2013年12月3日)

^⑤ 白阳、邹伟“公安部出入境管理局:我国2013年逾4.5亿人次出入境”,http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/15/content_2567925.htm。(上网时间:2014年1月15日)

^⑥ “2013年中国石油产量世界第四 对外依存度未现大幅上升”,http://news.xinhuanet.com/zyzd/energy/20140108/c_118882435.htm。(上网时间:2014年1月8日)

在,中国已经需要考虑建立海外铁矿石供应基地。^①可以说,海外诸多危机都会对中国的经济资产、海外人员安全和国际形象等切身利益产生重大影响。

中国的崛起与国际社会的转型相伴而生。^②在这一过程中,如何应对新兴大国的崛起困境,处理好中国与守成大国、尤其是与美国及其他周边国家之间的关系,有效管控现实的、潜在的与不确定的危机,显得更加迫切,这其中又以中国的周边安全问题最为突出。美国战略东移和亚太“再平衡”的主要目标就是中国。美国在亚太地区加强驻军、强化军事同盟,深化军事合作等举措,必将加剧朝鲜的不安全感,恶化朝核问题的风险,同时刺激日本、菲律宾和越南等国在与中国有纠纷的领海问题上采取对抗发难的冒险倾向,这些都会使中国的周边安全环境趋向不稳。同时,美国强化军事措施染指钓鱼岛问题和南海问题,也在直接挑战中国的核心利益。尽管中国已经确定要建设“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的中美新型大国关系,但是,俄罗斯科学院美国与加拿大研究所副所长帕维尔·佐洛塔廖夫还是发出警告说,鉴于2013年中美两国在亚太地区试探各自可活动界限、2014年这种试探也将继续,中美关系将处于随时可能发生军事冲突的边缘。^③

“中国是具有全球影响力的世界大国,历史上却从未成为真正的全球性国家”。^④但随着崛起的推进,中国将会越来越多地卷入国际事务,成为名副其实的体系大国。与之相对应的是,世界急于了解正在崛起的中国。无论如何,国际社会都还没有适应一个社会主义中国的崛起。西方主导的国际媒体“能够全面、正面地反映中国的东西还是比较少,而更多地反映中国社会发生的一些不好现象,甚至有意识将个别现象进行夸大”。^⑤当前,黄祸论、中国不负责任论、人民币升值论、中国在第三世界推行新殖民主义以及中国试图控制其它国家的经济命脉等诸多奇谈怪论颇具市场,一旦以上舆论与国际特定的危机事件相结合,产生发酵效应,极有可能会使中国的海外利益受到严重威胁。因此,在一次次防范与处理危机事件的国际互动中,中国危机公共外交需要维护周边安全与海外利益,实现国家的和平发

展。

再次,走向泛化和频发的危机问题在不和谐的国际社会中日益突出,中国危机公共外交需要积极帮助解决国际安全问题。

和平与发展是世界的主题,战争已不是世界的主要威胁,但是这并不意味着世界处于和谐中。当前,无论是在传统与非传统安全领域,还是在跨国层面与区域、国家内部,危机都呈现出泛化和频发的发展趋势。

在经济领域,西方大国主导的国际经济组织在发展中国家推行的新自由主义经济政策强化了不合理的国际分工体系,让后者进一步沦为前者廉价的自然资源和劳动力资源产地,富国和贫国之间的差距也随之扩大到80:1。“乐施会最近的一份报告显示,‘最近20年,1%最富者的收入增加了60%,金融危机不但没有阻止反而加速了他们财富的增加,其中0.01%最富者的收入增长最快’。”现在,“全球最富有的200人拥有大约2.7万亿美元的财富”远远多于超过地球一半的35亿最穷人口所拥有的2.2万亿美元财富总和。^⑥由此延伸到政治领域,贫富差距的扩大必定造就更多的失败人群与失败国家。发达国家为了摆脱经济危机会更多干预发展中国家的内政,培养自己的嫡系势力。因此可以预期,大规模的社会动荡、极端恐怖主义以及宗教分离主义将会出现反弹势头。在军事领域,与冷战结束之初的头十年相比较,尽管大国关系的相对稳定使得全球武装冲突有所减少,居高不下的全球军费支出在2012年也出现了自1998年以来的首次下

① “今年我国进口铁矿石将超8亿吨 拟建立海外供应基地”, http://finance.cnr.cn/gundong/201311/t20131104_514026618.shtml. (上网时间:2013年11月4日)

② 王义桅“中国梦:破解后崛起时代的道统性难题”,《人民论坛·学术前沿》2013年第5期,第6页。

③ “俄媒:中美在亚太不可能不冲突对抗”, <http://oversea.huanqiu.com/military-articles/2013-12/4711028.html>. (上网时间:2013年12月31日)

④ “王义桅:道统,中国崛起的新课题”, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2012-11/3274159.html. (上网时间:2012年11月14日)

⑤ “专家称中国形象多遭西方社会抹黑 吁加强公共外交” <http://www.chinanews.com/gn/2013/01-29/4530526.shtml>. (上网时间:2013年1月29日)

⑥ “全球贫富差距堪忧:35亿穷人财富不抵最富200人”, http://news.xinhuanet.com/world/2013-08/08/c_125135225.htm. (上网时间:2013年8月8日)

降,而且在未来 1-2 年可能继续下降,^①但是由于国家内部的冲突增多导致的死亡人数增加以及其它内部暴力程度上升问题,与 2008 年相比,当年的世界和平程度还是下降了 5%^②。与此同时,近几年一国对其它国家内部冲突的干预也导致了国内冲突的国际化倾向呈现出上升势头,这反过来又会延长国际冲突时间,加大冲突损失。^③另需提及的是,非武装冲突引起的政权危机和国家颠覆活动在后冷战时代更为令人瞩目,比如中东和中亚的诸多国家在颜色革命发生之初就没有明显的军事危机征兆。在文化领域,面对新兴国家的崛起和“华盛顿模式”的失败,西方国家需要寻找新的借口为自己的道德优越感和侵略政策辩护,普世价值观此时也就成了其经济掠夺、政治干涉和军事侵略最好的外衣。在这种情况下,文明冲突和意识形态纷争的激化将难以避免。

以上问题再加上生态、环境、粮食、水和资源以及地震海啸救灾等一系列非传统安全问题,必然只会强化全球危机的深度和广度。除此以外,伴随着全球化尤其是信息技术的发展,国内政治的国际溢出效应和国际政治的国内渗透效应也会更加明显,使得国内危机和国际危机容易出现相互交织,形成恶性循环的发展趋势。如此,危机公共外交的全球战略地位就必然会凸显。就这一点而言,立志走向世界的中国,要想在一个不和谐的世界中推行和谐世界理念,仅仅依靠联合国、官方外交与常态化公共外交的日常联系与沟通是不够的。为此,中国必须跟上时代发展的节奏,对危机公共外交有着足够的敏感度,在各类世界危机应对中帮助解决国际安全问题,承担大国应有的国际责任。

二、问题

在全球范围内,危机公共外交是一个新课题。当前危机公共外交研究主要夹杂在危机管理、公共外交、危机传播和危机公关等相关领域碎片化的理论探讨与案例分析中,尚没有自身的理论内核与框架体系,缺乏前瞻性,难以满足外交工作的需要。这一点在公共外交最为发达的美国都是如此。相比较而言,中国危机公共外交的问题更加严重。就理论

基础而言,危机公共外交的两大主要理论来源——危机管理理论和公共外交理论在中国的研究起步都很晚。中国重视对危机管理的研究始于上世纪 90 年代中后期,对公共外交的重视始于本世纪头 10 年的中后期,不像美国那样有着丰富的历史积淀。在 21 世纪的新形势下,中国对危机公共外交的研究至少落后于美国十年,尽管相对于美国 2001 年重新重视危机公共外交的实践而言,中国始于 2003 年非典期间设立新闻发言人的危机公共外交只比美国晚两年。可以说,虽然公共外交在中国已经是一门显学,但危机公共外交显然还是一块未经开垦的处女地。理论的贫乏必然会导致思想的徘徊和实践的停滞,中国危机公共外交在实践层面自然也就会有诸多不尽人意的地方,既有的缺陷失误和经验教训更需要用心总结。很多时候,中国政府有效处理了很多危机事件,却没有能够让让自己的形象得以改善,国际话语权没有得到应有提升,甚至被刻意贬低、歪曲,陷入百口莫辩的境地。当前,它主要表现为中国对安全的理解与危机公共外交实践的需要相脱节,常态公共外交与危机公共外交相脱节以及危机公共外交的战略与战术相脱节。在不同的领域,其表现又各有侧重。

一是“安全”与“外交”脱节。从中国既有的法律法规看,国家安全被限于军事斗争、政治颠覆和经济破坏范畴,比如推翻政府、间谍活动和策划叛变等,带有神秘色彩。但现实情况是,当今中国面临的国内外安全问题已经非常复杂,再也不能简单定义了。在国内安全领域,现在至少是政治安全与国家安全难以区分,维稳与维权难以区分,社会治理与国家治理难以区分;而在国际安全领域,则相应表现为国际安全与国内安全难以区分,传统安全与非传统

① 梅利莎·吉利斯《裁军基本指南(第三版)》,第 2 页, <http://www.un.org/disarmament/publications/basicguide/ch/Chinese-Disarmament-Basic-Guide-3rd-Edition-Revised.pdf> (上网时间:2014 年 1 月 16 日);王萍“2012 年全球军费支出自 1998 年以来首次下降”, <http://www.dsti.net/Information/News/81597>。(上网时间:2013 年 4 月 19 日)

② 黄莉玲“给各国和平状况打分——全球和平指数”, <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/185742/>。(上网时间:2013 年 7 月 5 日)

③ “SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security”, <http://www.sipri.org/yearbook/2013/01>。(访问时间:2014 年 1 月 16 日)

安全难以区分,安全防范与安全维护难以区分。^①对安全概念的理解欠缺必然导致危机观念的错误,危机公共外交自然会出现认识错位,其顶层制度设计的缺陷不可避免,也就无法满足现实需要。迄今为止,在相关应急法规中,危机公共外交仅仅被理解为在发生应急事件时发布信息、对外交流和寻求援助,而其战略沟通、社会动员和关系建构等其它功能则被相对忽视。^②而在1993年制定的《中华人民共和国国家安全法》中,国家安全由国家安全机关专职负责,其活动基本都是秘密战线的斗争,没有涉足外交方面的内容。目前,中国也没有专门的法规就危机公共外交做出规定。现在,只有外交部2012年8月升格设立的公共外交办公室充当指导中国公共外交的综合协调部门,但其显然不具备在关键时刻统筹全国危机公共外交的地位和能力。^③同时,其它既有的外交外事部门在面对庞大的危机安全需求时,其能力也必然是杯水车薪。

意识形态安全在公共外交中的位置没有得到应有重视。尽管中国并不试图输出价值观,尤其是它的核心意识形态,危机公共外交也是侧重解决迫在眉睫的现实问题,但这并不意味着价值观在危机公共外交中的位置就无足轻重。当前,由于过于强调与国际接轨,融入全球化,在危机时刻,中国媒体和学术界往往在不自觉间毫无原则地借用西方大国的价值体系和思想理念来解读自己的问题,自身的价值话语权被相应忽略,这无疑犯了缘木求鱼的本质的错误。比如,在一系列重大危机事件的处理中,不难发现,普世价值观在中国的舆论界大行其道,将宪政梦等同于中国梦的说法也很有市场。更为致命的是,以往社会主义核心价值观也没有从国家安全的高度被审视,常常受到历史虚无主义、新自由主义以及民主社会主义等各种社会思潮的扭曲、攻击乃至架空,其自身在建设过程中也往往被模糊化、笼统化和教条化,形式主义走过场的现象很多。

以上问题集中反映到互联网领域,必然会加剧中国以危机公共外交应对网络心理战的难度。更何况,目前中国在网络安全方面已经到了非常危险的境地。且不说中国没有掌握网络核心技术,难以在关键的网络舆论战中获得硬件保障,光是来自境外

的日常网络攻击就不胜招架。仅在2013年前8个月,境外就有2.2万个IP地址通过植入后门对中国境内4.6万个网站实施远程控制。^④可以这样说,中国当前是缺乏制网权的。这一缺陷如果说在平常状态下表现得还不很明显,可以不用过于担忧的话,其在危机状态中的恶果必然会充分爆发,这一点已经在诸多国家的政变中得以证明。以往限于力量弱势,中国倾向于对网络攻击采取封堵措施,新疆暴力事件发生后的断网事件就是其中的一例。但是随着科技的进步,从技术上封堵网络的成本已经越来越高,也越来越难。而且随着网络的进一步普及,封堵网络本身在断绝与外界联系的同时,给自己带来的软硬实力损失也是难以估量的。

中国对于西方网络媒体的涉华国内问题传播以及国外从资本上控制中国的网络媒体同样缺乏足够认识。虽然传播主体及其资金来源的多元化有助于舆论环境的百花齐放,但是,如果没有足够的道德政治和法律规则底线,那么良莠不齐甚至别有用心舆论同样会导致人们思想的混乱。现在,西方已经将传播战场由境外转到中国内部。目前,中国政府难以对西方驻华媒体的日常舆论加以干预,中国媒体由于自身的不足往往让其容易在舆论上占得先机;中国也缺乏境内媒体走向国际化的市场经验和相关资本运作的制度设计,相对容易被对手算计。西方社会有关昆明暴恐的新闻报道与评论扭曲说明,中国的舆论安全还将会长期面临严峻的考验。由此可见,中国的危机公共外交在网络平台方面必须寻找新的突破口。

二是“常态”与“危机”脱节。发展危机公共外交并不意味着常态公共外交可以被忽略,相反,二者

① “王义桅、冯绍雷、刘涛:成立国家安全委员会应对大安全挑战”,http://www.guancha.cn/WangYiWei/2013_11_14_185548.shtml。(上网时间:2013年11月14日)

② “国家突发公共事件预案体系”,http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/31/content_27872.htm。(访问时间:2014年1月18日)

③ 赵可金“中国与公众密切互动”,<http://epc.people.com.cn/n/2013/0717/c83083-22222595.html>。(上网时间:2013年7月17日)

④ 吴铭“专访邬贺铨院士:中国网络安全面临本质性威胁”,<http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2013/11/285474.shtml> (上网时间:2013年11月25日);薛小乐“五专家论棱镜门:中国网络安全已非常危险”,http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-06/4048471.html。(上网时间:2013年6月21日)

在本质上是一致的。当前,中国在常态公共外交方面的一些问题如果得不到有效改变,就必定难以为危机公共外交的发展提供足够的软硬件支撑,从而使危机公共外交面临无源之水、无本之末的困境。

在国内,突出的问题在以下方面:一是地方政府的常态公共外交能力远远跟不上形势的需要。它们是应对问题的首要部门,但其社会治理能力参差不齐,也难以从外交的角度考虑事件处理的国际影响。在维稳问题上,有些地方甚至不依法办事,漠视人民群众的合理利益,将维稳视为被上级考评的重要指标。其结果必然会是,人民群众的合理诉求缺乏有效的宣泄途径和维护方式,既有的矛盾只会“越多越激化”,社会自然也就陷入“越维越不稳”的怪圈。群体性事件频发也给了国际舆论反复炒作中国国内问题的由头。^①二是官方和民间协调不够。中国社会科学院最新发布的《社会蓝皮书:2014年中国社会形势分析与预测》指出,经合法登记的中国各类民间组织2013年可能会首次突破50万个,预计在2014年还会大幅增长。^②但它们在公共外交中还远没有承担应有的角色,无法在危机中发挥有效作用。中国的社会信任度问题也会对官民统筹危机公共外交产生负面影响。该蓝皮书的“中国社会状况综合调查”显示,中国的城乡居民对公职人员仅有中度信任,其中仅有51.6%的人的信任党政领导干部。部分群体的信任度更是令人忧虑,有90.9%的受访者表示对陌生人不信任,仅有6.3%的受访者表示对陌生人有一定的信任。^③在这种情况下,改善整个社会群体的信任度、提升全体国民的公共外交意识和中国危机公共外交的整体舆论环境,就显得更加艰巨。

在海外,中国危机公共外交最直接和最重要的目标无疑是维护经济利益、人员安全。但是,它所面临的困难也是多重的。首先,中国国内目前出现了要求以维护海外利益为理由干预他国内政、驻军海外等声音,它除了强化中国威胁论的论调之外对于维护国家利益并无实质性帮助,在危机时刻这种声音的放大甚至会给解决问题帮倒忙。其次,中国在海外许多国家的常态公共外交也是刚刚起步,能够利用的资源不多。现阶段中国甚至缺乏熟悉许多投

资对象国(如拉美国家)语言、法律和政治的人才,因此也就更谈不上在危机时刻利用当地的社会资源了。

三是“战略”与“战术”脱节。在国际事务中,“和平发展”与“和谐世界”的战略使得中国不倾向于采取军事手段与强硬制裁方式来应对国际纷争,协商、谈判和斡旋是中国一贯常用的外交手段。但是,由于缺乏主动设置议程的能力,中国危机公共外交被动应付的特征强,主动引导舆论的能力明显不够,甚至很多时候被对手公关,陷入尴尬境地。

如何管控中美关系和应对中美之间可能出现的危机事件,对于中国的危机公共外交而言同样是一个大难题。就当前来看,中国经济的迅速增长和“美国决不当世界老二”的口号,注定了美国应对中国发展不确定性的战略围堵只会不断升级,中美之间潜在的风险对抗与危机事件依旧存在着高发性。中国对美危机公共外交的能力显然远远落后于中美关系现状。在以往的“银河号”事件、炸馆危机和撞机事件中,中国尽管是受害者,但是并没有在相应的国际舆论场占得上风。现在,美国依然能够借助强大的国际媒体,从容主动设置议题,组织各种力量发动对华舆论战。中国缺乏足够的应对手段和措施,难以在关键时刻赢得话语权。

在周边安全方面,围绕朝核危机、日本领导人参拜靖国神社与钓鱼岛问题和南海问题的话语权斗争始终是中国危机公共外交的心病。在朝核问题上,朝鲜政府的反复无常和朝鲜半岛安全局势的经常性恶化,已经让中国倡导的“六方会谈”机制备受质疑,舆论界也出现了要求放弃朝鲜,任其灭亡的声音。此外,对手借口炒作金正恩政权独裁和朝鲜建设失败来影射攻击中国社会制度的意图也是昭然若

^① 刘操、徐迪、黄轩“‘有些地方越维越不稳 是因顶层设计出问题’”<http://epaper.xkb.com.cn/view/805219/>(上网时间:2012年8月10日);奚婉婷“广东官员:维护民众权益 跳出‘越维越不稳’怪圈”<http://www.chinanews.com/df/2013/06-26/4972516.shtml>。(上网时间:2013年6月26日)

^② “社会蓝皮书:社会组织2014年后将现大幅增长态势”,<http://mjj.mca.gov.cn/article/shgz/201401/20140100572342.shtml>。(上网时间:2013年12月27日)

^③ 常红“城乡居民对公职人员中度信任 八成信任党政机关人员”<http://society.people.com.cn/n/2013/1226/c1008-23949657.html>。(上网时间:2013年12月26日)

揭。中国现在基本都以沉默应对。在日本领导人参拜靖国神社与钓鱼岛问题上,一方面,国内不理性的民族主义思潮和日本右翼势力的军国主义思维经常短兵相接,激化了两国人民的直接对抗,强化了两国政冷经冷的局面;另一方面,中国媒体的一些舆论甚至中了对对手语言陷阱的圈套,陷入被其牵着鼻子走的困境。比如在钓鱼岛问题上,它们在一些具体细节上就丧失了独立分析问题的能力,进入了日本政府错误论调的陷阱,沦为其对华宣传的工具。^①在南海问题上,中国当前的问题是“大国被小国牵着鼻子走”。在争端发生时,往往是对手在舆论上捷足先登,指责中国在南海的侵略意图是其威胁,而中国方面往往是被动应付,只有外交部要求对方“不要一再不顾事实,发表误导舆论的谈话”。^②其它的危机应对措施没有相应跟上,对国际舆论回应不足。

在很多国际问题上,中国也是常常面临有口难辩的局面。达尔富尔危机、叙利亚危机、气候危机乃至最近的全球金融危机发生后,中国都曾为解决问题付出过艰苦卓绝的努力,但由于危机公共外交意识不足,在舆论上缺乏认真策划和充分准备,都被炒作成只顾自身经济发展、不管国际社会共同利益,并由此造成某些负面形象。

三、对策

鉴于当前的国内外形势和未来发展趋势,中国的危机公共外交应当立足国内,将维护国家社会稳定、意识形态与网络安全和国内的和谐进步视为第一要务。然后,着力构建崛起大国与守成大国之间的战略协调,理顺与周边国家的关系,实现边疆安宁、区域稳定。再以此为基础,在全球安全上力图有所作为,对国际社会的发展和人类文明的进步承担应有的责任。为此,中国应认真研究危机公共外交的理论和实践,把握好其核心特征和关键影响变量,不断增强战略规划能力、夯实战略基础能力并强化战略执行能力。

第一,深化外交安全意识,增强危机公共外交的战略规划能力。可以说,中国面临着自冷战结束以来最为复杂的国内外安全大环境。传统的安全观与顶层制度设计已经无法适应形势。可以预见,国家

安全法的修订必然会提上日程,其它相关的法律法规也会进一步系统化、科学化和制度化。鉴于外交和内政的相互强化渗透作用,新一轮法律法规体系的修订应充分体现危机公共外交的特殊性。作为超越国家安全层面的战略利器,危机公共外交必须要有强力机构全面统筹、统一指挥、高效运作。为此在中央层面,可以考虑在新成立的中央国家安全委员会中,设置专门机构负责危机公共外交,以理顺多种关系,形成合力。

更为重要的是,中国的危机公共外交在价值观上要能够做到在与国际对话的同时,更要注意保持特色,不要害怕因坚持自我而失去与世界对话的机会。必须强化社会主义核心价值观在危机公共外交中的地位。按照他人的价值体系来解释自己的问题只会让自己“他人化”,要避免掉进西方大国正在没落的价值话语圈套。研究已经清楚表明,普世价值观未必普世,它与人类的共同价值有着质的区别;“宪政梦”也未必追求民主,更不等同于按照宪法和法律来治理国家。和实生物,同则不济。中国应当而且一定能够创造出源于自己而属于世界的价值理念,和平共处五项原则被世界普遍接受就是经典一例。可以预期,只要致力于社会主义核心价值观的具体化、形象化和人性化,注意与人类的共同价值保持共性与个性的统一,中国的危机公共外交在价值话语上也必定能够找到与世界对接的新窗口。

在互联网领域,要双管齐下。一方面,要独立发展网络技术,确保物理领域的网络安全;另一方面,必须切实增强危机公共外交在网络舆论空间的安全意识,要建立健全西方网络媒体在中国国内的法律准入门槛设计、传播规范运作设计以及市场退出机制设计,从制度上保证它们在国家监管的有序范围内运行。同时,也要对境内各大网络媒体的资本比例与主管人员构成进行监控,从国家安全的高度保证公有制经济在境内网络传媒经济结构中的主导地

^① 参见卓南生“‘购岛’事件后中日舆情的走向与变化”,《世界知识》2012年第24期,第26-27页;何辉“中国媒体切勿被日本牵着鼻子走”,http://news.xinhuanet.com/world/2013-02/28/c_124399292.htm。(上网时间:2013年2月28日)

^② “外交部谴责菲方一再不顾事实、误导舆论”,<http://world.people.com.cn/GB/17754445.html>。(上网时间:2012年4月26日)

位,着力扶持一批熟练掌握危机公共外交操作的国有网络重点媒体。要认真研究互联网尤其是网络新媒体在国际舆论战中的作用,遵守网络传播规律,多采取舆论疏导政策。要注意发挥危机公共外交在网络风险监测、安全预警、危机管控和成效评估方面的作用。要注意新旧媒体的优化组合,充分发挥新媒体的即时性、敏感性和互动性与老媒体的全局性、系统性和深刻性特征,使其能够达到最佳效果。当前,中国政府网站互联网影响力总指数仅为50.90分(满分100分),发展水平整体处于中等偏弱阶段。为此,中国应加强建设,全面融入互联网大生态,在需要时充分发挥危机公共外交作用。^①

第二,发展常态公共外交,夯实危机公共外交的战略基础能力。危机的经常化决定了常态公共外交必须越来越有危机意识和风险观念,也决定了危机公共外交的制定与执行要越来越有平常心。为此,必须大力发展常态公共外交,统筹规划组织其各种渠道和资源,以便在危机状态下能够迅速转型配合外交需要。

对内,可重点采取以下措施:在中央相关部门的指导下,地方政府应不断提高危机应急处理能力,强化外交意识,提高危机管理和公共外交成效。应改变维稳思路,切实强化依法维护人民群众合理利益观念,认真排查矛盾,化解纠纷,消除社会隐患。要增强政府和民间组织的日常互动,使其在业务上形成可靠的相互支援关系,在感情上形成稳定的相互信任关系。应继续改善党风政风,提升党和政府的威信,塑造风清气正的社会氛围。总之,就是要努力确保公共外交在国内有着牢固的政治基础与群众共识,使人民成为常态公共外交积极有效的主动参与者,也让危机公共外交能够随时拥有强大的社会动员力。

对外,依旧需要在日常舆论中坚持和平外交路线,反对军事冒险主义。在特定问题上,要坚持联合国宪章和公认的国际法与国际准则,使自己在道义上始终占据制高点。在海外利益处于危机时刻,指望军事干预、有限的官方外交渠道和尚未形成的国际危机应急机制显然是不现实的。中国只能选择拓展自己的危机公共外交能力,利用常态公共外交积

累的人脉和信息渠道为国家利益服务。应大力宣传基于中华民族优良传统的和合文化和中国坚持国内外可持续发展的战略选择,多培养具有全球视野的国际化人才,多使外界了解中国的历史、国情和国际抱负,广交朋友。应尽早考虑直接登陆海外媒体,寻求稳定的合作联系,甚至可以考虑让相关部门在国外社交媒体开设账户,加强与国外民众的沟通,特别要注意强化对华人华侨与对华友好人士的日常联系。必要时,充分利用这些渠道的危机公共外交作用。

第三,主动谋划议程设置,强化危机公共外交的战略执行能力。英国著名危机公关专家迈克尔·里杰斯特认为,“对传播的有效管理如同处理危机本身一样重要,毕竟,外界对危机的看法依赖于他们所收到的信息”。^②不同于常态公共外交,危机公共外交一事一议的特征非常突出。为此,中国应坚持和平、发展、合作、共赢的战略原则,以主动的防御性危机公共外交与合作性危机公共外交为战略方式,不消极回避问题,不搞阴谋诡计谋求私利,不将合理的斗争升级为无限的对抗,要做到有理、有据、有节,团结大多数,孤立极少数。

中国的外交不谋求四面出击,不称霸,不当头,但这并不意味着中国的危机公共外交永远遵守低调和“沉默是金”的原则。和平发展与和谐世界的价值追求不等于在涉及国家根本利益问题上无原则地忍让退步,更不是自废武功。无论如何,中国危机公共外交的议程不能由他人设置,更不能任由对手主宰。只要行得正、坐得端,中国就可以理直气壮地向世界表明自己行为的合理性、合法性与合目的性,不必犹豫不决、瞻前顾后。在中美关系上,贯彻以斗争求合作的方针,要联合广大发展中国家以及在特定议题上与美国持不同立场的西方国家,共同对美施加舆论压力。要学会多利用美国在国际社会行事的双重标准和有色眼镜戳穿其维护民主人权的虚伪本

^① 沉风“报告显示仅14家政府网站达到‘有效转强’阶段”,http://news.xinhuanet.com/info/2013-11/04/e_132856838.htm。(上网时间:2013年11月4日)

^② 转引自邱楷“从瓮安事件看网络环境下的政府危机公关”,《武汉工程大学学报》2010年,第2期,第28页。

质和谋求全球霸权的真实面目。要利用中国和欧美、日本等主要大国之间已经形成的稳定的利益共生关系,在关键时刻,用唇亡齿寒、休戚与共的共生理念,超越其零和博弈思维,为自己赢得足够的话语权。在朝核问题上,要让世界看到朝鲜半岛紧张局势的根源在于美国亚太战略布局的进攻性以及朝鲜在特定情势下所选择的社会发展道路与中国特色社会主义的差异。在对日问题上,坚持理性批判日本军国主义的方针,并与所有受日本侵略的国家人民组成宣传上的统一战线,打击其右翼势力的嚣张气焰;在舆论交锋中,要学会直击事件的内核,避免在细节问题上反复纠缠不清,陷入被对手误导的窘境。在南海问题上,要提升危机公共外交的反应力度和速度,不给对手造成软弱可欺的错觉。

对于世界其他一些危机高发的领域和地区,也要未雨绸缪、提前谋划,做到处变不惊、以不变应万变。比如在全球金融危机深化到新阶段、西方又在

炒作中国应当充当拯救者的角色时,中国能否通过媒体引发舆论思考另外一个问题,究竟是谁该为危机的爆发负责?又有谁想过,当连诸多经济发达的欧洲国家都在四处求援时,还是不发达的中国为世界经济恢复又付出了怎样的牺牲?还有,在经济危机时要求中国帮助世界经济增长,在气候危机时又指责中国大规模排放,谁又能够站在中国立场替中国思考应当如何平衡经济与环境效益之间的关系?又如,目前国际舆论都在指责朝鲜政府的人权纪录恶迹斑斑与中国的支持密不可分,中国能否引导舆论讨论,在国际社会既有的国际规则内,中国到底能对朝鲜施加多大影响力?此外,已经推行所谓“民主化”并得到西方大力支持的伊拉克、利比亚、菲律宾与埃及,其惨不忍睹的人权现状,又应当作何解释?可以这样说,只要审时度势、细致策划和周密安排,中国完全有能力获得应有的话语权。○

(责任编辑:孙成昊)

(接第 8 页)种磨合与调适,其目的是尽力减少与中国在军事、安全领域的直接对抗,避免制造不必要的紧张局势,但在关键问题上给出清晰立场,强化对对手预期的塑造;同时采取“借力”形式,加强对盟友或准盟友的“能力建设”,强调国际政治法制化进程,利用制度建设塑造软性约束以管控中国影响力上升的进程和节奏。面对这一新态势,中国必须筹划相应对策,塑造中美新型大国关系。中国要秉持“不冲突、不对抗,相互尊重,合作共赢”原则,管控分歧,避免彼此将对方视为战略对手。^①改变对中美关系的负面预期,解决两国之间的战略互疑问题。在这方面,中国需要进一步向美方澄清中国和平崛起的战略意图,尤其是在安全和政治方面增强与美沟通,而不能像前苏联对待“里根主义”的态度一样走全面对抗的老路,将大量资源投入过度的安全追求,从而拖累经济社会发展,最终导致国家崩溃。以繁荣的经济和稳定的社会发展为基础的安全战略才是稳固的和可持续的。对于美国强化与盟国关系以及拉拢中间国家的举措,中国一方面要持一种开放的心态,欢迎美国对亚洲的和平稳定和发展作出贡献,另一方面要扎扎实实做好对周边国家的外交工

作,其中尤其要注重“喻利于义”,塑造中国负责任大国的形象,建构可以体现中国价值观和文化的区域规范。例如,在发展与东盟关系、塑造地区一体化格局方面,中国屡下“先手棋”,为推动东盟共同体和东亚共同体建设发挥引领性作用。^②对于美国积极倡导区域和全球制度规范建构的态势,中国不应简单地以对华遏制为由加以排斥,而应该具体分析,积极介入制度建构,努力在制度建构中体现自己的意志和利益,并同样以相关制度来约束美国。中国和俄罗斯等国在联合国提出“国际信息安全行为准则”草案就是很好的例子。^③○

(责任编辑:沈碧莲)

① “王毅晤克里 14 字阐释中美新型大国关系”,凤凰网, http://news.ifeng.com/mainland/special/wangyifangmei2013/content-2/detail_2013_09/20/29754834_0_shtml。(上网时间:2013 年 11 月 2 日)

② “经略周边环境 塑造互惠格局——李克强总理出访前瞻”,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/04/c_117595467.htm。(上网时间:2013 年 10 月 20 日)

③ “网络和信息安全”,中华人民共和国外交部, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zwj_611316/t1031971.shtml。(上网时间:2013 年 1 月 13 日)

China's Crisis Public Diplomacy: Situation, Problems and Approaches

Huang Zhong & Tang Xiaosong

Abstract: Facing increasing crises, China should enhance its capability of crisis public diplomacy in safeguarding domestic and peripheral security, protecting overseas interests as well as solving international security problems. The main problems of China's crisis public diplomacy are as follows. The comprehension of security is alienated from the need to conduct crisis public diplomacy; the normal public diplomacy is disjointed from the crisis public diplomacy; the strategies and the tactics of crisis public diplomacy are divorced. Therefore, China should deepen the awareness of diplomatic security, promote the strategic planning capability of crisis public diplomacy, push forward the normal public diplomacy to lay the strategic foundation for crisis public diplomacy, take the initiative in agenda setting, and facilitate the strategic capability to conduct crisis public diplomacy.

Keywords: crisis public diplomacy, security, normal public diplomacy, strategy, agenda setting

An Analysis of the "Thaw" in Russia-Japan Relations and Its Prospect

Wang Haibin

Abstract: Russia-Japan relations have witnessed progress especially when the two leaders met in April 2013 as a sign of thawing relations. Russia-Japan strategic conflicts are relatively reduced and more cooperative proposals have been aired due to great changes in Asia-Pacific situation. However, the future Russia-Japan relations will be influenced by a series of factors including the U. S. and the U. S. -Japan alliance, historical mistrust between Russia and Japan and Russia's concern over Japan's ambition of becoming a military power. Therefore, Russia-Japan relations face uncertain future.

Keywords: Russia, Japan, Russia-Japan relations, major power relations

Risks and Path Choices of Federal Reserve QE Tapering and Its Impact on China

Sun Lipeng

Abstract: Sustainable economic recovery in the U. S. created favorable environment for the Fed's tapering policy while its operation encounters multi-faceted risks. The timing, scale and pace for phasing out QE are testing the wisdom and determination of the Federal Reserve. It is expected that the phasing out will take three stages. Fed's monetary policy reversal will undoubtedly bring financial risks to the emerging markets. China is also facing potential pressure and risks. China should seize the current opportunity in the interim of Fed's tapering operations to carve out countermeasures of withstanding economic risks and enhance its capability to ward off financial shocks.

Keywords: the Federal Reserve, quantitative easing, U. S. economy, China's economy

(Edited by Sun Chenghao)