

# 危机公共外交初探

黄 忠 唐小松

**摘 要** 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,通过应急的公共外交,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三大核心特征。在一个全球危机多发的年代,危机公共外交的独特性,决定了它不仅在国家的外交战略中占有重要地位,在国际关系中同样具有非常突出的作用。就发展方向而言,危机公共外交将走向经常化,与其他外交手段进一步相互配合,其操作方式、主要对象和功能都在发生转型。

**关键词** 危机公共外交 公共外交 外交战略 中国外交

随着形势的发展,对公共外交的研究已经成为一门显学。但是,当前学术界对公共外交的关注依旧主要停留在常态公共外交层面,对于危机公共外交的研究相对薄弱。实际上,危机公共外交的运用由来已久,相关的例子比比皆是。“如果从每天新闻的头版标题来看,公共外交事务几乎就是一种应对一个个危机的艺术。”<sup>①</sup>从中亚的“颜色革命”到中东的政局剧变,从纷至沓来的印尼海啸地震紧急救援到震惊世界的斯诺登“棱镜”项目揭密事件,从炸馆事件的舆情管控到钓鱼岛南海争端在舆论战场的斗智斗勇,我们都不难发现危机公共外交在其中大显身手。因此,对危机公共外交进行分析、归纳和总结,对于我们完善公共外交理论,统筹公共外交实践,具有重要的学术意义和现实价值。

对于危机公共外交的探讨,国内外直接的相关分析并不多。从现有的文献看,除了少数学者如扎哈纳(R. S. Zaharna)有限的直接论述外,危机公共外交都是夹杂

\* 黄忠,中国社会科学院研究生院拉丁美洲系博士研究生,青岛理工大学外国语学院讲师(青岛 266525);唐小松,广东外语外贸大学加拿大研究中心研究员(广州 510420)。

\*\* 本文系 2012 年度教育部人文社会科学研究一般项目“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 韩方明主编《公共外交概论》,北京:北京大学出版社,2011 年,第 181 页。

在对危机外交、危机管理、危机传播、危机公关,当然更多的是公共外交的整体研究之中。因此,有必要结合典型案例,从学理上梳理危机公共外交的概念、特征、作用及发展趋势,以便我们对其有初步的整体印象。

## 危机公共外交的概念与特征

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,通过应急的公共外交,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。它主要有以下几大特征:

**突发紧迫性。**危机往往由某一件或者某几件看似不相关的事情突然引发,其时间地点、表现形式与发展前景具有不确定性。在危机中,由于能够用于决策和执行政策的反应时间极其有限,并且承担巨大的利益风险和舆论压力,国际行为体的精神往往处于高度紧张状态。这就决定了危机公共外交往往只能在仓促中启动与执行,甚至在没有任何先例可以借鉴的情况下,在短期内完成大量繁重细致的信息发布、沟通和交流工作。东日本大地震后,日本面临着自二战后最大的国家危机。对内,在遭受地震、海啸侵袭损失惨重的同时,日本还不得不承受史无前例的福岛第一核电站7级核泄漏事故的考验;对外,国际社会对日本政府的不满情绪与日俱增,其救灾能力、信息透明度以及处理核泄漏问题的能力受到质疑。日本围绕此次大地震的危机公共外交就是在这种内忧外患中紧急开始的。<sup>①</sup>

**利害重大性。**“危机的本质就是危险,是行为主体处于极其危险的一种严重状态。危机,是对特定行为体或行为体之间关系现状的一种严重破坏,或是违反其意愿和根本利益的关键性的改变。”<sup>②</sup>因此,对于国家而言,危机公共外交的成功与否,不仅关系到其国际形象、价值观念与国际声誉能否得到认同,更关系到其在政治、经济与军事等方面的核心利益,甚至直接与国家政权的生死存亡密切相关。对于国际社会而言,国家危机公共外交的成功与否也关系到世界其他地区的人心稳定、社会安危以及国际政治力量对比和国际格局的转变。海湾战争前期,萨达姆政权不顾实际,寄希望于激起阿拉伯世界民众的反美情绪,来迫使这些国家的政府退出美国组建的反伊联盟,也曾指望美国政府因不堪承受士兵伤亡问题的国内社会压力而放弃战争。现实证明,正是这种不切实际的危机公共外交战略幻想,注定了其在海湾危机管理斗争中一败涂地的命运。美国则以此为契机,顺利发动了战争,并以胜利强化了自己支配世界的信心,推动了苏联加速走向解体,从而加快了独霸全球的步伐。<sup>③</sup>

① 吕耀东《东日本大地震后的日本外交策略浅析》,《日本学刊》2011年第4期,第49—61页。

② 孙志明《对危机概念和危机属性的哲学思考》,《国际关系学院学报》2012年第2期,第28页。

③ 徐辉《国际危机管理理论与案例解析》,北京:国防大学出版社,2011年,第99—143页。《沙漠风暴——1991年海湾战争大事记及影响》,搜狐网,2002年12月13日,http://news.sohu.com/01/64/news204956401.shtml。

灵活敏感性。突发紧迫性决定了危机公共外交的灵活性。水无常势,兵无常形。在危机状态下,常态公共外交的一般套路难以担当重任,危机公共外交的操作只能依据当时现有条件,灵活开展并寻求创新和突破。利害重大性决定了危机公共外交的敏感性。在一个高度相互依存的国际环境中,国际社会的任何风吹草动都有可能引发“蝴蝶效应”,进而引起一场国际风暴。因此,在危机公共外交政策的制定执行的过程中,必须要有敏锐的风险意识,善于在危险中发现机遇,在安乐中警惕隐患。2009年6月,伊朗大选骚乱爆发后,伊朗政府限制外国记者的采访活动,暂停该国手机用户间的短信发送服务,并管制境内网站和博客这两大传统网络平台。西方国家则见招拆招,利用 Twitter、Youtube 和 Facebook 等新兴的网络社交平台对伊朗进行渗透,其结果就是伊朗的街头骚乱和大规模抗议,让内贾德政府深陷重围、颜面尽失。尽管有着危机防范意识,并且实行了信息管制,但由于伊朗当局对互联网新媒体技术的灵活性缺乏足够的敏感度,不得不吞下与西方较量完败的苦果。<sup>①</sup>

由此,我们也不难发现衡量危机公共外交成败的核心标准:是否做到了对外及时准确地沟通,使外界能够明了自己想要传递的信息;是否有效地顶住了敌对势力的危机公关、负面诋毁,是否为自身行为的合法性、合理性与合目的性提供了有力支撑,对外传递出了积极正面的形象;是否有助于干预危机,做到损失最小化、利益最大化。当然,说到危机公共外交,还有必要区分其与常态公共外交、危机管理和危机公关等概念之间的差异。

危机公共外交和常态公共外交的差别主要体现在以下几个方面。就现实目标而言,常态公共外交按所需时间的长短可划分为三个阶段:短期的甚至是瞬时的新闻管理(以小时和天来计算),中期的战略沟通(以星期和月来计算)和长期的关系建立(以年来计算);<sup>②</sup>而危机公共外交则要求在有限时间内同时实现以上三个目标,它不仅要对媒体的议程实现有效管理,保证掌握舆论控制权,而且要求和海外民众保持有效沟通,并使他们和自己建立稳定的联系。就价值目标而言,常态公共外交侧重整体文化价值理念层面的传播,争取外界民众对自身文化传统、现代身份和价值取向的认同,而危机公共外交侧重于解决某一迫在眉睫的实际问题。就实施过程而言,常态公共外交侧重润物无声,在和风细雨的日常活动中达到目的,危机公共外交则往往随着危机的变化而跌宕起伏,在节奏紧张的系列活动中给人留下深刻印象。可以这样说,常态公共外交具有稳定性、连续性和预见性,危机公共外交具有偶然性、间断性和难测性。就操作结果而言,常态公共外交一时或某一方面的失败与成功难以看出直接影响,长远效果不明显,对大局影响不大。危机公共外交的成败则立竿见影,成功的危机公共外交可以力挽狂澜,化不利为有利,瞬间大幅提升自己的

<sup>①</sup> 《网络成为伊朗大选抗议活动的最新战场》,凤凰网 2009年6月22日 [http://news.ifeng.com/opinion/topic/yilangtwitter/200906/0622\\_7021\\_1214167.shtml](http://news.ifeng.com/opinion/topic/yilangtwitter/200906/0622_7021_1214167.shtml)。

<sup>②</sup> Mark Leonard, *Public Diplomacy*, London: The Foreign Policy Centre, 2002, pp. 8—21, 32, 35。转引自李德芳《灾难外交:公共外交的危机反应模式》,《国际论坛》2008年第5期,第19页。

国际形象和国际地位,甚至可以置对手于死地;而失败的危机公共外交则可能让形势急转直下,将常态公共外交数年的精心经营毁于一旦,甚至成为压死自己的最后一根稻草。

危机管理有内外之分。传统意义上,成功的国际危机管理“往往不是寻求解决利益冲突,而是控制局势,缓和矛盾,降低危机升级的风险,特别是避免爆发冲突”,它是“防止军事冲突和战争的一种特殊手段”。<sup>①</sup>而国内危机管理则强调政府组织社会力量处理公共突发事件,以保障国内民众的生命财产安全,减少天灾人祸给国家带来的意外损失,严格说来属于公共管理的范畴。<sup>②</sup>因此,尽管在进行危机管理的时候,开展危机公共外交必不可少,但这并不意味着二者等同。从内涵来看,在国际事务上,危机公共外交不以防止战争的爆发为最终目标,有时候它甚至就是为了在对象国内部制造混乱,推翻其政权。在国内事务上,危机公共外交的目的是向国外说明自己处理相关突发性危机的合理性、合法性与合目的性,化解敌对势力的恶意攻击,塑造国内外舆论良性互动的氛围。从实施主体来看,危机管理的组织实施者都以政府为核心,但危机公共外交则多以民间的面貌出现,政府主要发挥幕后策划指导的作用,很少直接走上前台。

危机公共外交和危机公关常常被混在一起使用,但实际上二者之间也有一定差别。就主客体而言,危机公共外交的民间性特征突出,而危机公关的官方色彩非常浓厚。“9·11”事件发生后,小布什总统和俄法中德等国领导人通话、寻求国际反恐支持的行为,就属于典型的危机公关。<sup>③</sup>另需强调的是,尽管当前有国际危机公关的概念,但危机公关在国家层面还是更多强调其内部政府治理意义。“政府危机公关是政府沟通媒体、联系群众,以期改善公共危机治理的舆论环境、降低公共危机治理成本、提高公共危机治理效能的一种特殊公关活动。”<sup>④</sup>从这一点来看,危机公关仅仅指政府和民众就社会公共管理中的危机问题进行沟通,属于国内的公共关系范畴。

## 危机公共外交在国际关系中的作用

在一个全球危机多发的年代,危机公共外交的独特性,决定了它不仅在国家的外交战略中占有重要地位,在国际关系中同样具有非常突出的作用。

首先,危机公共外交是衡量国家其他外交手段乃至整个国家战略是否成功的试

---

① 张沅生、〔美〕史文《中美危机管理的基本概念、原则与变量》,载张沅生、〔美〕史文主编《中美安全危机管理案例分析》,北京:世界知识出版社,2007年,第5页。

② 参见《中国的危机管理机制》,中央政府门户网站,2005年9月23日,http://www.gov.cn/yjgl/2005-09/23/content\_69182.htm;王茂涛《近年来国内公共危机管理研究综述》,《政治学研究》,2005年第4期,第115—121页。

③ 高晓虹、随岩主编《国际危机传播》,北京:中国传媒大学出版社,2011年,第40页。

④ 孙发锋《网络时代政府危机公关的路径选择》,《领导科学》,2011年第5期,第23页。

金石。

表面上,危机公共外交成功与否,取决于其临门一脚的操作能力。实际上,危机公共外交的成功往往需要其他外交手段,尤其是常态公共外交的长期铺垫乃至整个国家战略的有力保障。危机公共外交的失败,往往是它们失败的恶性爆发与必然结果。表面上,危机公共外交战线的较量是一种微观的国际政治。实际上,各国危机公共外交角力的背后,反映的却是它们综合实力特别是国家战略的全面过招,其结局也是地区权力格局调整、全球政治力量变迁的一个征兆。可以说,国际政治大气候、地区政治小气候乃至国内政治微气候都会对它产生重大影响。

以美国为例。“9·11”事件发生后,美国社会上下在反思“为什么人们痛恨美国”时,他们发现一个重要的原因就是,在冷战时屡屡大显身手的公共外交被遗忘已久,美国的国际形象已经一团糟。于是,在发动全球反恐战争、严格控制外来移民进入本土以及使用其他各种手段强化本土安全的同时,美国大力发展挽救形象的危机公共外交。然而,尽管意识到它应该在冲突与和平的二维时空都起作用,但其最终还是不得不以惨淡失败收场,美国的负面形象没有得到根本改变,甚至有所恶化。究其原因有二:其一就是常态公共外交被长期忽视,因此美国在临时启动危机公共外交时错误百出。例如,在传播方式上他们过于依赖大众传媒单方面发布“过量信息”来解决交流问题,没有顾及阿拉伯世界喜欢以人际关系为中心进行面对面沟通的差异。在内容上,他们注意迎合国内民众的胃口,不顾及传播对象的感受,比如他们喜欢强调自己对波黑、科索沃和阿富汗的穆斯林提供的帮助,以此宣传自身反恐战争的正当性,但没有意识到绝大多数伊斯兰民众却认为“让别人注意自己的善举并不光彩”。因此,尽管传递的是同一个信息,但美国和阿拉伯伊斯兰民众往往对此做出截然不同的解读。这一鸿沟在冲突期间常常加大,美国为了赢取国内支持往往会树立并妖魔化一个外国对手,但这种行为的最终结果却是强化了双方民众的对立。其二就是美国危机公共外交的国家战略基础出现重大失误,异化为谋求全球霸权的反恐战争,与追求和平与发展的国际潮流格格不入,走向保守和孤立使美国社会的国际竞争力不可避免受到削弱,苛刻的移民政策让无数优秀人才对“美国梦”失去了兴趣,虐待战俘事件也让危机公共外交遭遇“滑铁卢”。<sup>①</sup>因此,美国的这种危机公共外交注定最多只能获得局部和短期的成功,难以产生整体和长远的影响。

其次,危机公共外交能够取得常态公共外交所不能实现的诸多惊人效果。

简单地说,公共外交的目标有三:争取舆论支持、树立国际信誉和传播价值观。常态公共外交需要经过长期努力才能实现这些目标。然而,在特定的情势下,合理运用危机公共外交能够在瞬间达到以上目的。其一,危机关乎国家乃至世界的生死

<sup>①</sup> 《“9·11”后美国最大的问题:错误地定义了“安全”》,新华网 2013 年 5 月 1 日,http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/01/c\_115599419.htm; R. S. Zaharna, “The Unintended Consequences of Crisis Public Diplomacy: American Public Diplomacy in the Arab World”, *Policy Brief*, Vol. 8, No. 2 2003 《虐待战俘事件成为美国公共外交的“滑铁卢”》,人民网 2004 年 6 月 1 日,http://www.people.com.cn/GB/guoji/1030/2537338.html。

存亡,危机公共外交必定能够因此得到国家应急体系的更多支持。在这种情况下,其传播沟通交流的渠道和资源相对于常态公共外交将会大幅增加,能力也会极大提升,无疑有助于争取国内外舆论,凝聚社会力量。其二,危机所涉及的不仅是影响国家重大利益的问题,也是世人瞩目的焦点问题。只要政府勇于担当,冷静沉着地应对危机,实现有关方面的互利共赢,并且运用危机公共外交与世界进行有效对话,那么其执政能力就会得到肯定,国际声望也会升至一个新高度。其三,尽管危机公共外交的实用主义特征很突出,但是它的价值观溢出效应也是非常明显的。卓越的危机公共外交能够有力彰显一国文化价值观的优越性,与之伴随的是该国的国际秩序观也会得到更多国际认同。

人权问题是中美公共外交中的一个重大问题。美国向来以人权卫士自居,不遗余力地指责中国任意侵犯人权。因此,如何抵制美国的无端攻击,向世界说明中国人权事业的进步和中国以人为本的治理理念,成为中国公共外交的重任。在常态公共外交状态下,中美就人权问题的较量主要体现为舆论战场上你来我往的口水战,比如一般在美国发布中国的人权问题报告之后,中国会相应发布美国的人权不良记录作为回应。对于中国而言,其实际效果有限,因为世界公众对中美两国人权情况的刻板印象,绝非一般的日常舆论交锋就能轻易改变。但是,危机公共外交能够做到这一点。汶川地震、玉树地震和芦山地震救灾的密集报道,H7N9 禽流感公共卫生信息的公开透明,无不在向世界昭示,中国政府将人民的生命财产安全作为自身义不容辞的责任,中国的人权正在得到切实保护,和谐社会、和平发展与和谐世界也从来就不仅仅是理想。与之形成鲜明对比的是,“棱镜”事件则彻底曝光了美国人权的虚伪性。爱德华·斯诺登对外披露美国情报机构对美国公民和其他国家开展广泛的秘密电子监控,引起了世界舆论的一致谴责。即便其欧洲盟国,也对这种违反外交信任的做法感到骇然,愤怒的欧洲民众乃至领导人认为自己被美国政府所蒙骗。对此,奥巴马政府的反应极其无力。面对指责,它要么拒绝回应,要么企图蒙混过关。这种完全无视全球民众感受的行为,自然会让美国自以为是的人权形象受到沉重打击。<sup>①</sup> 在这样的鲜明对比下,中国和美国谁更关心普通百姓的人权问题高下立判,“以人为本”和“人权至上”相比较的优越性也不言自明。

再次,危机公共外交是测试国家关系冷暖的晴雨表,既是构建国家间良好关系的重要契机,也是国际政治权力斗争的重要内容。

尽管常态公共外交的开展是维系国家间关系的重要纽带,但是,国家间关系的实质如何,是否稳定,关键要看在危机中双方是相互支持还是相互拆台。危机公共外交这时就成为衡量国家间关系亲疏的重要试剂,也是观察一国外交战略走向的重要窗口。比如,尽管常态化的中美公共外交一直如火如荼,但一旦发生涉及双方核心利益的敏感问题,两国关系的不稳定性就充分暴露出来,双方媒体和民众围绕以

---

<sup>①</sup> Margot Van Loon, “Snowden Reveals the Pathetic State of U. S. Diplomacy”, July 2, 2013, <http://www.us-news.com/opinion/blogs/world-report/2013/07/02/edward-snowden-and-the-need-for-us-public-diplomacy>.

上问题的激烈对抗反映出中美互信的民意基础还远未建立,双方新型大国关系的建立仍旧任重道远。典型的例证就是 2012 年持续八天的孔子学院签证风波事件。“5 月 17 日,美国国务院发布公告,称在该国持有 J-1 签证的孔子学院部分中国汉语教师,违反了美国的签证规定,必须于 6 月 30 日离境。与此同时,要求在美国的孔子学院申请有关资质的认证。”25 日,美国国务院修改了这一通告,表示正规大学的孔子学院合法无须认证,相关教师也无须离境。中国官方也证实了此次事件是由于“技术性”问题引起的。然而,双方民间围绕此事的争论却令人忧虑。一方面,美国部分人士担心的孔子学院的文化渗透性这一负面镜像被趁机再次放大;另一方面,中国国内的诸多舆论也从政治斗争角度过度解读此次风波,相关的负面联想和对美国的舆论抨击甚至在事件结束后也延续很久,使中国民间面对世界的脆弱心态再次暴露得一览无余。好在双方政府都保持了克制和冷静,彼此积极沟通,及时对公众舆论做出了有力回应,否则后果不堪设想。<sup>①</sup>

由此不难看出,面临危机,只有相互理解、相互帮助,相互对舆论发出积极信息,才能够消除误解,增加互信,缓解对立和冲突,从而培育良好的国际环境。但是,运用危机公共外交乘人之危,谋取私利,甚至颠覆对方政权的现象也是屡见不鲜。在海湾战争、阿富汗战争、叙利亚战争以及各种各样的颜色革命中,我们都不难发现西方国家危机公共外交在鞍前马后的运作,甚至许多国家的政权易帜都有它们的影子存在。可以说,在国际大棋局中,危机公共外交的双刃剑角色同样被发挥得淋漓尽致。

## 危机公共外交的发展方向

尽管没有引起足够注意,但是危机公共外交从来都没有淡出国际舞台。在危机状态下,许多常规手段难以达成的目标,都可以运用危机公共外交以低成本的方式实现。可以预见的是,它不仅会打破我们对于公共外交的传统认识,而且将带来新一轮外交观念的变革。展望未来,危机公共外交主要有以下发展趋势:

第一,危机公共外交会在传统安全方面得到强化,并进一步向非传统安全拓展,走向经常化。

传统意义上的国际危机仅限于军事领域的高级政治安全,危机公共外交的主要任务是为国家在这一领域行动的合法性提供充分的国际民意支持。在冷战格局下,两极体系的相对稳定让危机公共外交的发生次数相对有限。但随着苏东剧变,两极格局烟消云散,许多被美苏争霸所掩盖的矛盾不断激化,国际纠纷和冲突此起彼伏。

<sup>①</sup> 《解密美孔子学院风波始末:一场技术性的乌龙事件》,新华网,2012年5月26日,[http://news.xinhua-net.com/edu/2012-05/26/c\\_123194842.htm](http://news.xinhua-net.com/edu/2012-05/26/c_123194842.htm) 《孔子学院“签证风波”》,凤凰网,2012年6月1日,[http://news.ifeng.com/shendu/zgxwzk/detail\\_2012\\_06/01/14986889\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/shendu/zgxwzk/detail_2012_06/01/14986889_0.shtml)。

更重要的是,苏联的解体让美国最终确立了全球独霸的超级大国地位,西方国家在国际权力斗争战场上的攻势也更加猛烈,国际危机也因此变得更加频繁,即便是新一轮国际金融危机也没有从根本上改变这一趋势。因此,在传统安全领域,大国和强国的进攻性危机公共外交与小国和弱国的防御性危机公共外交将会只多不少。

全球化的发展导致国家间的相互依存更加紧密。与之伴随的是,安全的内涵也在不断拓展,传统意义上的“争强权,求和平”已经无法描绘国际关系丰富多彩的画面,能源安全、公共卫生、经济稳定、自然灾害与文化形象等低级政治都成为国际安全的重要内容,以上问题中的任何一个都与人类的生存与发展休戚相关。与此同时,“在现代的国际危机传播中,危机往往跨越了国界和意识形态,成为世界范围内的公共事件”。<sup>①</sup>相互依存在给世界带来发展红利的同时,也让各国间不对称依赖的敏感性和脆弱性特征更加突出,各种矛盾和纠纷也不断增加,如果管理不慎,极易危机化。这决定了危机公共外交的内涵必定会进一步扩展,其经常化的趋势不可阻挡。因此,国际社会必须以大智慧、大勇气和大担当,以高度的危机公共外交意识,超越传统非此即彼的单一思维,在矛盾的对立统一中,抓住机遇,趋利避害,为世界的繁荣与稳定作出自己应有的贡献。

第二,危机公共外交与常态公共外交进一步相互配合,并与其他外交手段多管齐下,助推国家战略的实现。

危机公共外交的兴起决不意味着常态公共外交的衰落,而是它发展的又一重要机遇。成熟的常态公共外交与危机公共外交相互配合,可以从整体上优化国家的外交布局,完善国家的外交战略,提升国家的国际形象,拓展国家的各种利益。可以说,就本质而言,二者是一致的,其组织体系、传播体系趋同,其发展也应该是相辅相成、相得益彰的。今后,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。常态公共外交不仅应为危机公共外交的顺利开展积攒高度的国际信誉、树立良好的国家形象,也要提前为向危机公共外交迅速转型准备足够的物质基础。同理,危机公共外交也需要为常态公共外交的进步探索更好的软件与硬件支持。

危机公共外交在国际政治斗争舞台上将很少是单独使用的武器。对于进攻者而言,首先运用危机公共外交确立自己的舆论话语权与国际道德的权威形象,再配合大量的政治谣言和舆论攻击,以图在一夜之间对敌人进行致命打击,这一手法屡试不爽。中亚、中东和北非的许多政权就是这样被颠覆的。即便是在双方都有意愿不损害彼此核心利益的国际危机管理中,危机公共外交也伴随其他危机管理手段共同起作用。它以双方官方层面的激烈交锋为掩护,谋求在国际社会的软战场赢得理解和同情,并尽可能深入对方内部争取民意支持,从中渔利。今后,这些进攻手法将会被更加频繁地使用。对于危机公共外交的防御者而言,如何利用有限资源,化解

<sup>①</sup> 高晓虹、随岩主编《国际危机传播》,第74页。



对手的进攻,再谋求绝地反击,同样是一个永恒的课题。

第三,危机公共外交的操作方式由单纯的对外交往向国内外统筹兼顾协调的方向发展,其对象由泛泛的社会各阶层向社会青年聚焦,其功能由在危机发生时干预危机向危机前后相关事务处理的趋势发展。

传统意义上的危机公共外交主要针对外国公众,管理国际媒体。但随着国内政治的外交溢出效应越来越突出,“危机公共外交需要在一个高度透明、迅速发展和有争议的公共领域同时和多个公众沟通——不仅是国外的和国内的,还有合作性和对抗性公众。”<sup>①</sup>政府不仅要管理国际媒体,也要管理国内媒体,甚至对国内媒体的管理比国际媒体的管理更加重要,对国内舆论的引导比国际舆论的说服更加重要。在危机状态下,政府更是处在舆论和各种矛盾的风口浪尖,任何一个问题的处理稍有不慎,都有可能让自己成为众口铄金的对象。尤其在通信技术特别是网络高度发达的今天,大量信息可以直接绕过政府管制,在国内外自由传播。一旦进入危机状态,如果政府做不到对信息的合理引导,让国内外舆论形成良性互动,那么脱缰的国内外民意很有可能短兵相接,给国家外交带来灾难性后果。这也决定了危机公共外交的对象必须由以往的全面撒网向社会青年聚焦,因为现实反复证明他们是使用各种社交新媒体技术的最大群体,最容易受各种社会思潮的感染,也对诸多危机事态的走向有着举足轻重的影响。可以这样说,在当代社会,抓住了他们,危机公共外交就会事半功倍。

传统意义上的危机公共外交主要用于在危机发生后的干预。现代科技的进步,使得危机公共外交可以在危机发生前后发挥一定的作用。它可以用来监测平静的社会表面下潜在的不稳定暗流,通过关注某种征兆来提前研判某些特定的危机,预先启动预案对可能的危机进行预警和管理,消灭可能引发危机的要素或者诱发危机的产生。奥巴马政府首任分管公共外交和公共事务的副国务卿麦克黑尔就认为,社交网络等新媒体具备“早期预警”功能,可以使公共外交人员在问题出现而不是演变为全面危机时快速做出应对。<sup>②</sup>甚至在危机结束后,危机公共外交还可以监测某些危机诱导因子,以便为新一轮潜在的危机博弈做准备。同时,对危机公共外交成效的评估也可以为国家提高危机处理能力提供重要参考。可以预见,危机公共外交的这些功能将会得到更多重视。

---

① 扎哈纳《公共外交的四象限分析》,察哈尔学会官方网站,2013年1月29日, <http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=5336>。

② Judith A. McHale, *Public Diplomacy and Social Media in Latin America*, Forum Hosted by NDN and the Latin America Studies Program of Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies, Washington, D. C., March 29, 2011. 转引自曹玮、胡若愚《论公共外交的安全利益导向——基于对美国公共外交的考察》, <http://macro.hazw.gov.cn/User/k0417303/u8BBAu516Cu5171u5916u4EA4u7684u5B89u5168u5229u76CAu5BFCu5411.doc>, 2013年6月6日登录。