

美国对华周边公共外交的特点与影响^{*}

唐小松 曾维威

[内容提要] 近年随着中国崛起以及中国周边外交的发力,美国加大了针对中国周边国家的公共外交力度,突出表现为:加大预算投入,拉拢中国周边国家尤其是与中国有领土争端及有一定博弈力量的国家;将年轻人作为价值输出的攻坚对象;对不同国家开展有针对性的公共外交。这对中国在周边国家的良好国际形象的构建、推进“一带一路”等周边外交大战略、与周边国家领土争端问题的有效解决等均构成挑战。对此,中国应准确把握中美各自的公共外交定位与优、劣势,积极合作并借鉴美国经验,在周边公共外交中注重时间维度、对象细分与渠道多样化,更有效地应对美国的对华周边公共外交攻势。

[关键词] 美国 公共外交 中国 “一带一路”

[作者简介] 唐小松,广东外语外贸大学加拿大研究中心主任、教授,主要研究中美关系和中加关系;曾维威,广东外语外贸大学国际关系硕士研究生。

美国的公共外交作为一种软实力或者说巧实力,一直都是其对外战略的重要组成部分。2011年以来,美国政府的亚太“再平衡”战略奠定了美国未来在亚太的基础与方向,尤其体现在“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)的推进上。“再平衡”的实质是以中国周边国家为着力点制衡崛起的中国,维护美国在亚太地区的利益。然而,美国意识到,单靠加大经济、军事等硬实力资源的投入远远不够,还须以公共外交为手段,以美国民主价值观为核心,巩固并不断提升美国在亚太的软实力。美国国务院发布的2014年公共外交综合报告就明确提到,美国在亚太地区开展的公共外交项目是为了支持“再平衡”战略、提升美国在该地区的形象,保证美国在该地区的“优先权”。^①研究美国对中国周边国家的公共外交,有助于中国认清形势,吸取经验,完善自我,有效应对。

一、美国对华周边公共外交的新特点

随着中共“十八大”后中国对周边外交的策略的调整,“一带一路”发展战略的推进,中国对周边

国家外交从以前的维护周边稳定和密切经济合作,提升为共建“命运共同体”。在这一背景下,美国相应积极加快其在亚太地区(主要是东南亚、南亚、中亚地区)的公共外交的推进步伐,并呈现出一些新的特点。

第一,加大公共外交投入预算,重视并拉拢中国周边,尤其与中国有领土争端及存在力量博弈的国家。在亚太“再平衡”的大战略下,美国积极拉拢中国周边各国,特别是与中国有领土纠纷,以及有一定力量与中国博弈的国家,如越南、印度、印度尼西亚等国,其首要手段是加大预算投入。2015年度,“美国在亚太地区开展公共外交的财政预算将达到14亿

^{*} 本文为国家社会科学基金重点项目“中国周边公共外交研究”(批准号:15AGJ008)阶段性成果。

^① “US Public Diplomacy Goals”, 2014 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities, The United States Department of State, p. 128, Dec. 12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>. (上网时间:2015年6月10日)

美元,比 2013 财年的支出提高了 8 个百分点”^①;美国教育和文化事务局 2014 年在越南资助了 100 名富布赖特项目的参与者,总共花费了 190 万美元,且 2014 年越南总理批准美国经济教育项目下一步在胡志明市建设一所名为富布赖特大学越南分校的、具有美式独立风格的大学;2010 年美国启动位于印度尼西亚雅加达的一所美国中心,每年预算经费达 300 万美元,主要用以接待 15~30 岁的印尼青少年,与其他美国中心一样,以通过音乐、电影、教育、交换项目来宣扬和普及美国价值观和理念。^②

表 1 2013 年美国在中国及周边各国开展公共外交的支出

排序	国家	2013 年公共外交实际支出(美元)
1	日本	847 万
2	印度	657 万
3	中国	638 万
4	印度尼西亚	433 万
5	韩国	375 万
6	泰国	169 万
7	菲律宾	154 万
8	越南	153 万
9	马来西亚	148 万
10	缅甸	93.9 万
11	柬埔寨	56.9 万
12	蒙古	44.1 万
13	老挝	41.2 万

资料来源:根据美国国务院网站的数据制作,2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>.(上网时间:2015 年 6 月 14 日)

从上表看,除传统盟友日本之外,美国对印度尤为重视,其在印度的公共外交支出甚至超过了在韩国的支出。美国国务院南亚与中亚事务局的官员在提到印度时说“我们开展与印度的合作,不仅因为印度是这一地区的地缘大国或者是经济增速最快的经济体之一,更重要的是印度和我们分享共同的核心价值,而且与有许多共同的利益关系。”^③而这其中最重要的利益关系之一毫无疑问就是印度与中国之间的力量博弈关系,可以成为美国制衡中国的一个重要选择。以至于 2013 年南亚与中亚地区参加美国教育交换项目的 12.11 万名学生中,80%

来自印度。^④美国驻孟买领事馆每年都与当地合作开展“领事馆杯”模拟联合国比赛,参赛者主要是来自印度的高中、大学和学术机构的青年。^⑤这些都是美国通过公共外交拉拢地区大国印度,来制衡正在崛起的中国的重要投入。

第二,将年轻人作为价值输出的攻坚对象。美国的公共外交对年轻群体十分重视,希望在年轻群体中树立正面的形象,年轻人成为美国对中国周边国家价值输出的攻坚对象。以东南亚为例,该地区在亚太地区具有十分重要的地缘政治意义,哈佛大学肯尼迪政府学院的东亚史研究专家阿恩·韦斯特德(Arne Westad)教授在提到东南亚的时候表示:“这一决定性的区域,将是未来亚洲影响力竞赛结果的显示器。”^⑥美国迫切希望在该地区树立良好的国家形象,增强影响力,维护其在亚太地区的传统利益。而对年轻人价值观的影响,对于美国维持自身影响力、为将来的外交打下基础十分重要。“美国外交政策目标要求在该地区,尤其是针对年轻人,开展经济、外交、战略以及民间的计划。”^⑦其中因印度尼西亚年轻人占总人口的 43%、越南 76%对美国持正面评价的民众中有 42%是 24 岁以下的年轻人,这

① “East Asia Pacific Regional Overview”, 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, p.128, Dec.12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>. (上网时间:2015 年 6 月 14 日)

② “Spotlight Country: Indonesia, Vietnam”, 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, pp.139,141,Dec.12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>. (上网时间:2015 年 6 月 14 日)

③ Richard E.Hoagland, “Development in South and Central Asia”, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2015/243087.htm>. (上网时间:2015 年 8 月 2 日)

④ “Educational Exchanges”, 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, p.212, Dec.12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>. (上网时间:2015 年 8 月 13 日)

⑤ “US Mission India Public Diplomacy Grants Program”, U.S. Consulate General Mumbai, http://mumbai.usconsulate.gov/rfp_pd.html.(上网时间:2015 年 8 月 15 日)

⑥ Arne Westad, *Restless Empire, China and the World since 1750*, New York, Basic Books, 2012.

⑦ “East Asia Pacific Regional Overview”, 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, p.128, Dec.12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>. (上网时间:2015 年 8 月 17 日)

两个国家在 2014 年美国公共外交综合报告中被描述为“热点国家”。美国在东南亚开展的公共外交项目,如东南亚青年领袖计划、富布赖特项目等,大多数都是针对年轻人。此外,针对该地区国家在媒体自由度和网络连接率方面存在的巨大差异,美国开通了面向该地区听众(主要是年轻人)的国际广播,用多种语言传送国内外新闻或民众呼吁,吸引听众,让他们学会如何质疑当局政府。^①

随着信息技术的飞速发展,以年轻人为主要使用者的社交媒体成为美国开展公共外交的新途径。美国前驻韩大使凯斯琳·斯蒂芬斯(Kathleen Stephens)(现任美国驻印度大使馆代办)在参加美国智库阿斯朋研究院(Aspen Institute)在 2013 召开的“外交与技术座谈会”时表示,近年来社交媒体和外交都出现了创新性技术和方法,印度尼西亚、泰国、菲律宾等国的社交媒体环境相当活跃,“大使馆在华盛顿的支持下正做着不同的事……新的计划可能是培养非政府组织学习使用社交媒体开展项目的能力,并且使用技术来建立现实中的对抗”。^②后来她又补充称,技术和外交并不是唯一重要的事情,现在美国设立了一个东盟大使,并开展了许多切实的行动,建立与该地区的关系、加强多边能力。^③

第三,对不同国家开展有针对性的公共外交。中国周边国家国情差距明显,贫富悬殊,宗教、文化多元性突出,不同国家有其不同的地缘位置与作用。因此,美国在该区域开展的公共外交也是因地制宜,具有鲜明针对性。以最为复杂的南亚和中亚为例,“中亚和南亚有差不多 17.5 亿人口,其中近一半(约 8 亿)是 30 岁以下的青年,有超过 6000 万的穆斯林,并且 70% 的人口生活在农村地区。”^④该地区国家无论是网络连接率或是对美国的印象,都存在着相当大的差异,“阿富汗和土库曼斯坦使用网络的人口均只有 5%,而哈萨克斯坦使用网络的人口有 45%;……在 2013 年,孟加拉国和印度对美国的好感度分别是 76% 和 55%,而巴基斯坦对美国的好感度只有 14%。”^⑤因此,美国在该地区开展公共外交投入的对比也很悬殊(见表 2)。

表 2 美国 2013 年在南亚和中亚开展公共外交的支出

排序	国家	2013 年公共外交实际支出(美元)
1	阿富汗	6513.3 万
2	巴基斯坦	4923.3 万
3	印度	657 万
4	哈萨克斯坦	173 万
5	吉尔吉斯斯坦	134 万
6	尼泊尔(和不丹)	134 万
7	孟加拉国	130 万
8	塔吉克斯坦	105 万
9	斯里兰卡(和马尔代夫)	90.6 万
10	土库曼斯坦	76.4 万
11	乌兹别克斯坦	65.9 万

注:2013 年美国在南亚和中亚的公共外交支出主要集中于教育、民主政治、改善治理等方面。

资料来源:根据美国国务院网站的数据制作,2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities* <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>。(上网时间:2015 年 9 月 22 日)

从 2013 年在整个区域的公共外交支出来看,美国在阿富汗和巴基斯坦公共支出比重远远超过其他国家,而这两个国家民众对美国的好感度也是最低的,美国的公共外交措施是推行美国价值观和改善海外形象的重要手段,有针对性的投入是保证其公共外交的整体效果更为明显的方式。

① “Spotlight Country: Indonesia”, “Spotlight Country: Vietnam” 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, pp.138, 141, Dec. 12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>。(上网时间:2015 年 9 月 20 日)

② “A Report of the Annual Aspen Institute Dialogue on Diplomacy and Technology”, Aspen Institute, p.15, 2014, <http://csreports.aspeninstitute.org/documents/2013ADDTechRepFINAL-TEXT.pdf>。(上网时间:2015 年 9 月 20 日)

③ “A Report of the Annual Aspen Institute Dialogue on Diplomacy and Technology”, Aspen Institute, p.15, 2014, <http://csreports.aspeninstitute.org/documents/2013ADDTechRepFINAL-TEXT.pdf>。(上网时间:2015 年 9 月 20 日)

④ “South and Central Asia Regional Overview” 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, p.211, Dec.12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>。(上网时间:2015 年 9 月 22 日)

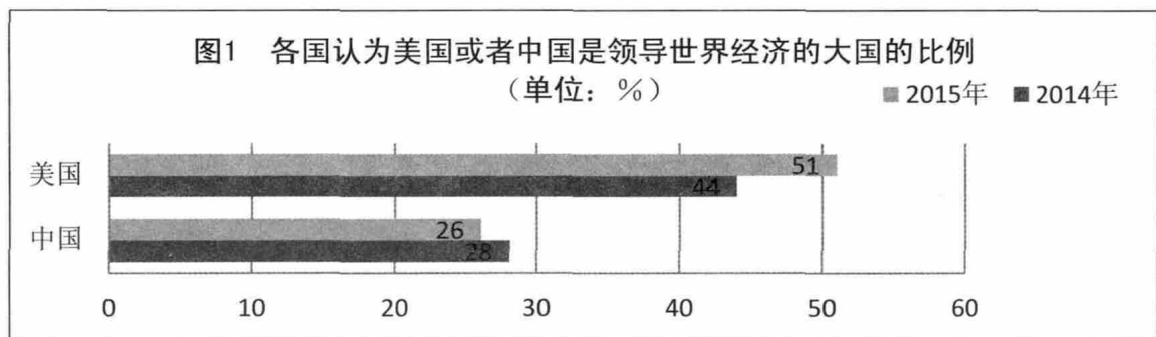
⑤ “South and Central Asia Regional Overview” 2014 *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, The United States Department of State, p.211, Dec.12, 2014, <http://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>。

二、美国对华周边公共外交 对中国的影响

美国在中国周边国家积极开展公共外交,是为其旨在制衡中国崛起的亚太“再平衡”战略增加助推力,不可否认将对中国周边地缘政治环境产生较大影响,特别是在中国调整和重视周边外交战略的背景下,其与中国针锋相对的意图明显,本质上加大了中国推动周边外交的挑战。

首先,对中国在周边国家构建的良好国际形象带来负面影响。中国与周边不少国家的关系都处于政冷经热的状态,周边国家虽然在经贸方面对中国的依赖程度很高,但在一些政治议题上却与中国分歧较大。这一方面是源自各国本身制度、文化上的差异,但不可忽视的另一面是,美国等西方国家长

期推行的公共外交,使得中国在周边国家中良好国际形象的构建受到很大影响。经济方面,美国在中国周边国家利用公共外交手段和资源投入,宣扬唱衰中国经济的论调,试图动摇各国对中国市场的信心,在舆论上对中国经济形成打压之势。如美国知名学者沈大伟的“中国崩溃论”,美国哈佛大学经济学教授、国际货币基金组织前首席经济学家肯尼斯·罗格夫对中国经济的“警告”,以及美国知名投资分析师麦嘉华的“中国经济是全球经济的最大威胁”的论调等,^①均给中国经济造成了舆论负担,导致有关国家民众形成了对美国经济乐观、对华经济悲观的印象。2014~2015年皮尤调查中心调查显示,在世界认为谁是未来世界经济领导者这一问题的比例上,美国增加了7个百分点,而中国则下降了2个百分点(详见图1)。



注:本次统计数据基于2014年和2015年在35个国家开展的调查。

资料来源:本图表根据皮尤调查中心2015年全球态度调查数据制作,“Views of China and the Global Balance of Power”<http://www.pewglobal.org/2015/06/23/2-views-of-china-and-the-global-balance-of-power/>。(上网时间:2015年9月28日)

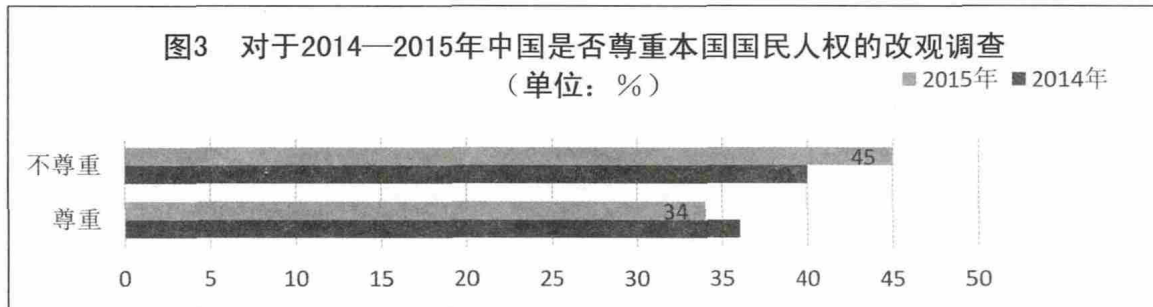
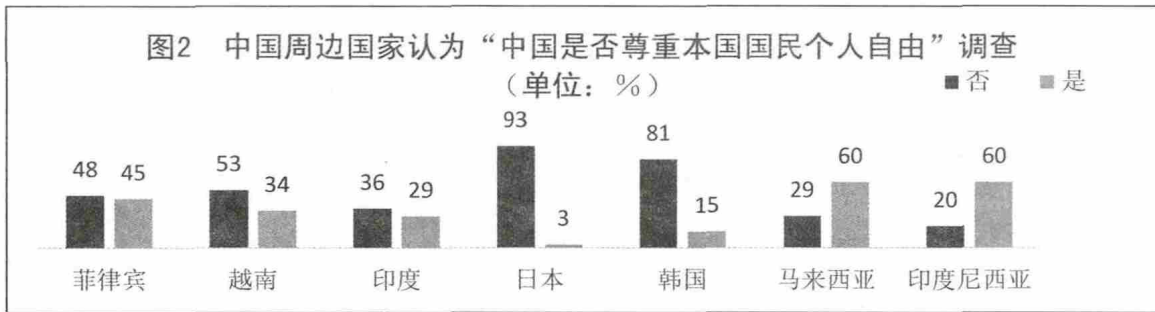
政治方面,美国在全球范围内就人权等方面对中国的指责、攻击,已经对中国的国际形象产生了实质性的影响,特别是对2014年香港“占中事件”^②过分渲染、夸张中国的人权状况中的问题,使有关国家民众对于中国的政治形象存在普遍、长期的负面印象。如图2所示,中国周边部分国家中,除马来西亚和印度尼西亚之外,其余国家认为中国不尊重国民个人自由的人数均居多;据皮尤调查中心2014~2015年的调查显示,认为中国尊重国民人权的人数比例下降了2个百分点,而认为中国不尊重国民人权的人数比例增加了5个百分点(详见图3)。

其次,对中国推进“一带一路”等周边外交战略形成阻力。中国政府2013年提出“一带一路”发展战略。在战略推进过程中,以美国为首的部分西方

国家表现出焦虑态度并采取了一些针对性行动,给中国战略的推进造成了不可忽视的阻力。东南亚地区地缘、历史、经济上与中国有着密切的关系,既是中国“一带一路”战略最快推行的重点地区,也是美国“重返亚太”战略中的重要地区,因此成为中美博

^① David Shambaugh, “The Eoming Chinese Crack-up”, March 6, 2015, <http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>。(上网时间:2015年9月26日); Andrew Ross, “A warning on China Seems Prescient”, August 24, 2015, http://www.nytimes.com/2015/08/25/business/dealbook/a-warning-on-china-seems-prescient.html?_r=0 (上网时间:2015年9月27日); Stephanie Yang, “The Biggest Threat to Our Global Economy”, July 14, 2015, <http://www.cnbc.com/2015/07/14/marc-faber-the-biggest-threat-to-our-global-economy.html>。(上网时间:2015年9月27日)

^② “Views of China and the Global Balance of the Power”, Pew Research Center Global Attitude and Trends June 23, 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/06/23/2-views-of-china-and-the-global-balance-of-power/>。(上网时间:2015年9月28日)



注: 统计数据基于 2014 年和 2015 年在 35 个国家开展的调查获得。

资料来源: 本图表根据皮尤调查中心 2015 年全球态度调查数据制成, “Views of China and the Global Balance of Power” <http://www.pewglobal.org/2015/06/23/2-views-of-china-and-the-global-balance-of-power/>。(上网时间: 2015 年 9 月 28 日)

弈的重要阵地。美国惯用的阻挠手段是舆论宣传与观念输出,夸大威胁,打击中国的经济、政治外交形象。作为全球规模最大的金融机构之一的美国美林集团就发布报告称,“中国推动‘一带一路’战略,代表的就是中国旧的增长模式,如果不能有效提振内需,仅靠基础设施建设带动成长,恐怕无益于经济结构转型。并且,参与‘一带一路’战略的一些国家存在巨额财政赤字,恐其将加大借款人的风险度,也会使北京承担更大的违约责任”。^①美国智库战略与国际研究中心(CSIS)对于“一带一路”战略也同样给出消极的评价,强调借款国如果无力偿还贷款,或企业无法回收投资,未来中国经济恐怕面临更大的下行压力,强调中国海外基础设施建设投资计划难度高,认为“一带一路”最终可能沦为资金庞大、却无用的政策口号之一,并表示区域联通性的增强也会加大海外不良行为所造成的后果,对中国国内产生直接的影响,鉴于中国施工企业在海外留下的不良记录,在外部活动的规模大幅度增加的同时,政治压力的破坏性可能会损害北京或东道国的形象。^②

以缅甸为例。这是一个与中国交好但国内政治处于转型动荡期的国家,可以说是目前中美都在争

取的一个国家。2015 年 1 月 24 日《纽约时报》发表一篇社评,以相当严重的指控性语言抨击中国,称“中国激增的欲望促进了大规模的对缅甸宝贵的自然资源的掠夺。虽然这通常涉及盗取,也是来自于权贵资本主义的形式。”文章历数中国对缅甸从红木到野生动物资源的“灭绝性”破坏,并把缅甸警察打死一名抗议者的责任归于中国。文章以“缅甸人民”的名义呼吁遏制这样的“掠夺”和“榨取”。^③《纽约时报》把中国描述成了十足的恶棍,而美国则成了缅甸的救世主。^④除此之外,针对中国与缅甸就“一带一路”倡议开展的合作,美国等国家也一直持负面看法,认为倡议背后是中国的战略考量。如今与美国开始走近的印度也在媒体上宣称,中国与

^① NyshkaChandran, “The Risks behind China’s Growth Gamble”, April 12, 2015, <http://www.cnbc.com/2015/04/12/the-risks-behind-chinas-growth-gamble.html>。(上网时间: 2015 年 10 月 2 日)

^② Scott Kennedy, David A.Parker, “Building China’s ‘One Belt, One Road’”, April 3, 2015, <http://www.csis.org/publication/building-chinas-one-belt-one-road>。(上网时间: 2015 年 10 月 4 日)

^③ “The Plunder of Myanmar”, *The New York Times*, January 23, 2015, http://www.nytimes.com/2015/01/24/opinion/the-plunder-of-myanmar.html?_r=0。(上网时间: 2015 年 10 月 5 日)

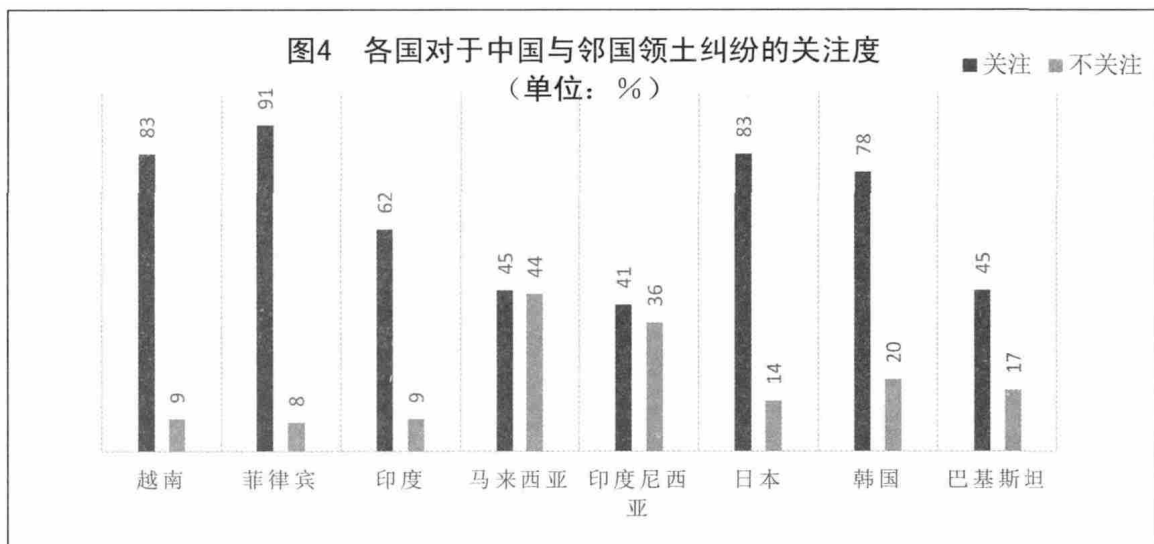
^④ “一带一路震惊美国人,美竟用恶毒离间计对付中国”, <http://military.china.com/critical3/27/20150615/19843440.html>。(上网时间: 2015 年 10 月 5 日)

缅甸达成协议修建从缅甸孟加拉湾皎漂港到云南省的铁路,是为了绕过美国控制的海上贸易通道。这种种质疑都对中缅正常合作造成不良干扰。^①

再次,激发民族主义情绪,阻碍中国与周边国家领土争端问题的有效解决。目前中国与周边国家的外交中,最棘手也是最容易形成实质性冲突的,便是领土争端,尤其是南海问题。虽然解决领土争端通常需要旷日持久的双边或多边外交谈判等手段,但在争端变化与发展的过程中,“争端中的公共外交”也日益发挥着不可忽略的作用。所谓“争端中的公共外交”,是指在国与国之间存在争端的情况

下,通过有针对性的公共外交活动专门降低特定问题的舆论压力,从而维护良好国家形象,确保政策环境和国家安全。^②美国在对华周边公共外交中,习惯性地紧盯中国与周边国家领土争端问题,通过各种宣传,渲染中国威胁论、扩张论等,引发周边国家民众对中国的警惕与反感,这对于开展双边或者多边谈判来处理领土争端平添了诸多舆论压力。

从最新的皮尤调查中心关于各国关注中国与邻国领土纠纷的调查数据(见图4)就可以看出,周边各国对纠纷的关注有用力过猛的趋势,一旦出现摩擦,



资料来源:根据皮尤调查中心2015年全球态度调查数据制作,“How Asia-Pacific Publics See Each Other and Their National Leaders”, <http://www.pewglobal.org/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/>.(上网时间:2015年10月10日)

就容易激发激进的民族主义等一系列不利于问题和平解决的情绪和行为,形成恶性循环。如中国和菲律宾因南海问题陷入紧张态势,不少菲律宾激进团体在多地举行了反华游行。美国太平洋新闻中心网站于2014年7月24日报道,一群菲律宾人当天下午聚集在一起,抗议中国在南海的存在。“争取善政美籍菲律宾裔组织”的负责人、抗议活动的领导者塞莉亚·拉姆金表示,其加入全球抗议日,以显示全球菲律宾人在捍卫“领土”问题上的团结和爱国,这是他们第三年进行这一集会,希望能引起人们对菲局势的关注,并强调中国仍在继续“威胁”和“破坏”菲律宾的岛礁。^③这种游行示威,逐步变成了一种常态,据报道,在美菲律宾反华团体“美国菲侨良

政协会”于2015年7月24日在菲律宾、塞班岛、关岛等地发动菲律宾人举行反华示威游行,抗议中国对南海的“侵略、占领和军事化”。^④美国对于南海局势的过度渲染,对中国南海填海工程的夸张解读所

① “域外势力加大对缅甸介入及其影响” <http://world.people.com.cn/n/2015/0609/c187656-27127628.html>.(上网时间:2015年10月5日)

② 周庆安“从南海问题看‘争端中的公共外交’” <http://ni-is.cass.cn/upload/2012/12/d20121208122312057.pdf>.(上网时间:2015年10月7日)

③ “Few Turn out to Protest China's Occupation of Disputed Philippine Islands”, Pacific News Center, July 24, 2014, <http://www.pacificnewscenter.com/45-guam/guam-news/47177-video-few-turn-out-to-protest-chinas-occupation-of-disputed-philippine-islands>.(上网时间:2015年10月11日)

④ “菲律宾发生反华游行,要求中国‘离开南海’”, <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20150725/865251.shtml>.(上网时间:2015年10月13日)

造成的负面影响,都对南海问题的解决造成相当大的阻碍。2015 年 5 月 22 日,中国外交部发言人在新闻发布会上,对 5 月 20 日美国一架侦察机在中国南海相关岛礁海域进行侦察进行了批评,而美国国防部长卡特却称“中国的填海造岛活动与区内舆论不合拍,美国飞机与军舰将继续根据国际法的许可,在南海执行任务。”^①

三、中国的应对

中共“十八大”之后,中国对周边外交的策略进行调整,从 2013 年 10 月 3 日习近平主席在印度尼西亚国会发表演讲时提出“愿与东盟国家共建‘21 世纪海上丝绸之路’”^②,到 2013 年 10 月 24 日习近平在周边外交工作座谈会上发表讲话,指明中国周边外交的战略目标、基本方针、总体布局,并提出“让命运共同体意识在周边国家落地生根”^③,中国的外交目标由以前的维护周边稳定和密切经济合作提升为共建“命运共同体”,标志着中国开始全面推进周边外交的举措。习近平总书记在 2013 年 10 月的周边外交工作座谈会上强调,周边地区在中国外交总体布局中处于首要地位,要从战略高度分析和处理问题,提高驾驭全局、统筹谋划、操作实施能力。在这一背景下,“周边公共外交”被赋予新的任务和要求,即要着力加强对周边国家的宣传工作、公共外交、民间外交、人文交流,巩固和扩大中国同周边国家关系长远发展的社会和民意基础。^④面对美国对华周边的公共外交攻势,中国需要在新背景与形势下调整对策。

一是要准确把握中美各自的公共外交定位与优、劣势,抛弃零和博弈思维,代之以积极的合作态度。美国近年来针对中国周边国家大力度地开展公共外交,在很大程度上是为了对冲中国周边外交的影响,防范中国从周边国家开始突破美国的影响力,进而通过“一带一路”等战略将势力范围不断扩大。中美在中国周边国家各有优势与劣势,需要认清并区别对待。一方面,中国与周边国家在地缘和经济上都有着密切联系。从地缘上看,中国作为亚洲最大的国家,与周边国家大都陆路相邻,长期有着互通有无的往来,相比域外大国美国,中国有明显的优

势。从经济上看,中国是全球经济发展的引擎之一,即便是在国际金融危机的背景下,中国对亚洲经济发展增长率的贡献率都超过了 50%,^⑤周边国家在经济上对中国依赖度较高。例如,2014 年,中国与东盟贸易额达 4803.94 亿美元,同比增长 8.3%,即便近年来中国确实与部分东盟国家在领土争端上出现摩擦,但缅甸、越南、菲律宾依然是东盟 10 国中与中国贸易增速最快的 3 个国家。^⑥中国与周边国家贸易额更是在 2013 年就达到了 1.2 万亿美元,超过了中国与欧洲、美国的贸易之和。^⑦这些客观存在的优势,使得中国在对周边国家的公共外交中减少了很多阻力。

另一方面,从政治制度和政治文化上看,美国的民主输出战略虽然在很多地区接连受挫,但其宣扬的“民主政治制度”依然很有市场,尤其是中国周边不少国家与美国有着类似的制度,或者是正在朝着这个方向发展。例如印度近两年来与美国不断靠拢,其中一个论调就是认为印度与美国有着相同的政治文化和政治制度;而缅甸近年来的政治动荡期也成为美国大展拳脚的好时机,拉拢亲民主的政治领袖,宣扬其政治制度的优越性,都是美国惯用的手段。虽然表面上美国优势不及中国多而天然,但从长期以来中国与周边国家“政冷经热”甚至近年来出现了更多安全上的矛盾来看,中国的天然优势也无法完全抵消美国公共外交对周边国家的影响。因

^① “美防长呼吁中国立即停止南海填海造岛”,http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/05/150528_usa_china_asia_south-china-sea。(上网时间:2015 年 10 月 15 日)

^② “习近平:中国愿同东盟国家共建 21 世纪‘海上丝绸之路’”,http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/03/c_125482056.htm。(上网时间:2015 年 10 月 17 日)

^③ “习近平:让命运共同体意识在周边国家落地生根”,http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944.htm。(上网时间:2015 年 10 月 20 日)

^④ “习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话”,<http://politics.people.com.cn/n/2013/10/25/c1024-23332318.html>。(上网时间:2015 年 10 月 20 日)

^⑤ “中国与周边国家贸易额超过与欧美贸易之和”,http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/09/c_114962525.htm。(上网时间:2015 年 10 月 20 日)

^⑥ “2014 年中国东盟贸易额超 4800 亿美元”,<http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-30/7022026.shtml>。(上网时间:2015 年 10 月 20 日)

^⑦ “中国与周边国家贸易额超过与欧美贸易之和”,http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/09/c_114962525.htm。(上网时间:2015 年 10 月 20 日)

此客观上,中美两国如果在针对中国周边国家的公共外交中保持“零和博弈”的冷战思维,期待周边国家“选边站”,其实是徒劳且对周边国家无益的。在对形势有了客观认知的基础上,中美两国都应该考虑以更符合实际的合作态度以开展公共外交。

二是新背景下的周边公共外交需要注重时间维度、对象细分与渠道多样化。中国应该借鉴美国在公共外交新战略中的经验,更加积极、全面、主动,多维度地把握开展公共外交的技术性问题。

第一,在时间上,要同时有短期和长期目标并制定相应策略。短期来看,公共外交的主要目标是抵消国际舆论或宣传的负面效果,这需要及时准确并且有权威的回应。这方面中国应加强驻外媒体、驻外使节在国际上的宣传,及时准确应对外媒的舆论攻势。由于时间和空间上的优势,这些驻外媒体与驻外使节可以更好地把握舆论的及时性和动态性,在应对外媒惯用的舆论攻势时能作出最快、最准确的反应,对于国家正面形象的树立有重要作用。例如 2015 年 9 月 3 日,中国驻英国大使刘晓明在英国 BBC 强档品牌节目“新闻之夜”(Newsnight) 演播室接受该节目主持人罗伯特·佩斯顿(Robert Peston) 直播专访,谈中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年纪念活动的重要意义,并回答有关中国军费和经济形势等提问,对外媒关于中国阅兵意图的刻意抹黑以及夸大中国军费增长的事实做出有理有据的辩护,^①就是一个很好的范例。而长期来看,中国的周边公共外交是为构建良好的大国形象以配合未来各种大战略的顺利开展为目标的,可以借鉴美国的经验发展自己有国际影响力和公信力的智库,增加人才与成果的储备,发布更多客观真实的报告。这也是中国政府目前大力推进的工程,但切忌一拥而上,只重数量不重质量,浪费资源,否则将会适得其反。

第二,要注重公共外交对象的细分,有针对性地开展更有效的策略。一方面,可考虑针对对象国青年群体设立专门的公共外交资金投入项目。如前所述,美国在对华周边公共外交中特别注重对年轻人的价值输出,效果明显。青年群体是社会发展的重要力量储备,而公共外交又是青年群体参与政治的

最便利的渠道,将青年群体作为公共外交的重点对象,培养年轻人的思想意识与价值判断,可产生承前启后的效果,既能影响关注他们的长辈群体,又能影响这一辈年轻人,同时也影响到未来向他们看齐的后辈群体,可谓是“一箭三雕”。因此,借鉴美国公共外交的经验,中国对周边国家的公共外交也同样要以有着未来无限发展潜力和影响力的年轻人作为重点目标对象。可考虑针对对象国青年群体设立专门的公共外交资金投入项目,用于青年群体和部分重点青年领袖的培训、交流与宣传等具体计划,积极输出中国模式、价值观与中国形象的正面认知,通过他们去传播更为客观的事实等,可以起到事半功倍的效果。例如,在与周边国家的领土争端问题中,可以通过影响年轻人的认知和价值观,来减少及弱化将来解决领土争端时可能产生的激进主义与极端民族主义,增强中国与周边国家年轻人之间对现实与未来的理解与认同,为今后各项战略的开展打下坚实的外交基础。另一方面,借鉴美国针对不同国家开展有针对性的公共外交的经验,可考虑针对“一带一路”沿线国家进行公共外交对象的细分,从国情、现状、难度、目标等因素出发,设立专项资金,对不同对象制定不同的具体策略。从长远看,中国推进“一带一路”等发展战略,首先要解决的是沿线国家对中国以及中国模式和战略的理解与认同,必须有针对性地了解不同对象国的实际情况与需求,全方位地阐释合作项目对它们的多重益处,强调共同利益、减少分歧、落实细节,这也同时有助于相互了解、树立中国的正面形象。

第三,要注重挖掘政府之外的多层次、全方位的公共外交渠道,要加强对其他公共外交渠道的指导和引导。发挥公共外交作用的渠道及平台远不止媒体和官方,推动公共外交更好地从政府国家层面向社会民间层面延伸,充分利用各种民间团体、非政府组织、企业等方面的力量,能发挥更好更直接,甚至是意想不到的重要作用。例如,中国可以利用在周

(转第 28 页)

^① “The Chinese Ambassador to the UK Interviewed Live”, <http://www.bbc.co.uk/programmes/b069b49f>. (上网时间: 2015 年 10 月 21 日)

信任措施协定。在 MMCA 机制下,中美迄今已举行 9 次年度会议、3 次特别会议、17 次工作小组会议,对于制定军舰安全操作程序、化解疑虑、预防海上冲突发挥了一定积极作用,并作为两军之间的主要对话机制之一而延续至今,增进了两国海军之间的务实交流与合作。2014 年 4 月,“西太平洋海军论坛”举行期间,包括中美在内的 25 国达成“海上意外相遇规则”(CUES),旨在采取安全措施减少海军舰机相互干扰和不确定性。同年 11 月,在 MMCA 和 CUES 的基础之上,中美签署“海空相遇安全行为准则”并先后新增“海空相遇安全行为准则术语”、“舰舰相遇安全行为准则”、“空中相遇安全行为准则”三个附件,明确了军用舰机相遇时安全操作规则、沟通联络原则、和平时安全保证措施、突发情况现场协调规则等内容。

事实上,从“海上军事安全磋商机制”到“海空相遇安全行为准则”,中美基本完成了从对话、建立信任措施到形成有效准则和程序的过渡,初步建立起一套专业、务实的危机管理与信任措施体系。这一进程客观上起到了“安全阀”的作用,加速了中美磨合进程,迫使双方调整斗争策略,更多地重视沟通与合作的价值。在海上互动的实践中,中美已展现出一定的克制态度。2015 年 2 月,美国海军“沃斯堡”号濒海战斗舰与解放军导弹护卫舰“衡水”号在南海水域不期相遇,双方舰艇指挥官决定即时演练“海上意外相遇规则”,成为中美海军一线人员处理

此类问题的正面案例。也有中美一些战略界人士提出,可探讨采取某些折中措施,既能回应中美各自就“航行自由”问题的关切,又能减少由该问题产生的政治敏感度和操作风险。例如,美国降低抵近侦察频率、避免敏感节点行动,中方在专属经济区内军事活动问题上采取更加务实态度等。

长期看,由于“航行自由”问题涉及各自广泛的战略利益,中美都很难做出根本性让步或妥协,在外交、军事、法理等层面的博弈仍将持续,潜在摩擦恐怕也难以避免。但是,该问题引发的破坏性有望得到一定程度控制。这首先源于相关危机管控与信任措施的日趋成熟,由战术误判和操作规范细节问题引发意外冲突的可能性有所下降。同样重要的是,中美利益的对立态势并非完全不可调和。虽然美国利用航行自由实施抵近侦察对中国构成威胁,但是,中国原则上也支持航行自由的基本理念,而且随着海上力量“走出去”、海外利益逐步扩展,中美就航行自由的共同利益将愈发凸显。同时,中美海洋战略虽然对立,但是中国并无挑战美国亚太海洋霸权的意图;美国也会逐渐发现,不仅难以实现对华海上围堵,而且在东亚海域对华让渡部分权利将是一个自然的过程。以上述视角看待“航行自由”问题,无疑将有助于促使中美重新界定对各自利益与战略的理性认知。○

(责任编辑:王文峰)

(接第 36 页) 边国家企业与合作项目众多的优势,与这些国家的社会和基层民众开展更多的互动与接触,同时政府也要注意给这些企业和机构相应的指导和监督,使其提高公共外交的意识,并能够有效肩负起公共外交的职能,起到树立与宣传中国企业和政府正面形象的作用。通过公共外交的多渠道、多

角度开展,可以提升公共外交的广度与深度,使其为中国良好正面国家形象的构建、“一带一路”战略的顺利推进,乃至将来领土争端的和平解决,奠定坚实的外交、民意基础,更好地维护国家利益。○

(责任编辑:吴兴佐)