

从公共外交看中美关系的未来

◎ 文/仇朝兵

当今世界，国家间关系日益复杂，竞争与合作同时并存；在互利合作日益紧密的地方，竞争与冲突也体现得更加深刻。与冷战结束之前的历史相比，国家间关系的本质虽未发生根本变化，但国家间竞争的方式已悄然发生了变化：大国间赤裸裸的军事冲突和零和的经济竞争似乎离我们越来越远，但在各种国际框架内国家间的政治冲突、经济争夺、文化竞争却始终存在。开展公共外交，成为一些大国通过文化手段应对国际挑战、谋求竞争优势的重要途径。

美中两国开展公共外交的有利条件及面临的挑战

中美两国政治制度、历史经历、文化传统、价值观念、国际地位、发展阶段等都存在根本的差异，两国开展公共外交的历史经历也不一样。这使得目前两国开展公共外交既具有一些有利条件，也面临许多挑战。

1. 关于公共外交的预算

新世纪以来，美国在公共外交方面的投入尽管与冷战高潮时期相比有所下降，但就实际数字而言，仍然比中国及其他国家多得多。近年来，我国加大了对公共外交的投入并取得了积极进展，最突出的是孔子学院在全球范围内的迅速发展。2004年中国在韩国首都首尔建立了第一个孔子学院。截至2011年8月底，各国已建立353所孔子学院和473个孔子课堂，分布在104个国家（地区）。我国的目标是到2020年在全球建立1000所孔子学院。孔子学院数量急剧扩张，不可避免地引发了数量与质量之间的矛盾。孔子学院的教师水平、教学方法和教学管理，在短期内恐怕都难以适应深层教育交流和文化传播的需要。从汉办和孔子学院的预算也可以看出目前的投入尚无法满足孔子学院发展的需要。

2. 开展公共外交的历史经验

与其他国家相比，美国可能是世界上对外开展公共外交经验最丰富的国家。第二次世界大战之后，美国对前苏联及其他社会主义国家发动了宣传战。在近50年的

冷战期间，美国开展了各种各样的项目，采用了各种方式，如国际广播、国际访问者项目、美国中心、英语教学、富布赖特项目、和平队、各种展览等，来推动美国价值观的传播。美国外交官在公共外交技巧方面受到了系统的训练，能够在工作实践中体现公共外交的意图。相关部门经常会对各种形式的公共外交项目进行评估，以便为进一步改进公共外交工作提供参考。

从新中国成立之初开展的民间外交算起，我国开展公共外交的历史并不短。公共外交是一种双向交流过程，有效的沟通需要相互尊重和充分理解。这要求从事公共外交的外交官或其他人员在开展公共外交时充分尊重其他国家的人民、文化及习俗；同时还需要很好地认识自己的文化，能够把中国的思想和智慧传递给外国朋友。只有这样，对话才会更有意义。从跨文化交流的经验来看，我国的民间外交已为此打下了比较好的基础，对于未来开展公共外交具有重要的借鉴意义。

3. 公共外交的制度化

美国公共外交是高度制度化的：首先，美国有在推动公共外交方面发挥领导作用的专门机构。1953年8月建立的美国新闻署是冷战期间负责公共外交的主要政府机构。1999年10月，美国新闻署并入国务院，由负责公共外交和公共事务的副国务卿领导公共外交活动。广播管理董事会监管着美国之音、自由亚洲电台及其他电台，在美国公共外交中也发挥重要作用。参与和涉及公共外交的各机构之间也基本保持着良好的协调与合作。比如，为协调各部门共同推动公共外交工作，小布什总统任内在白宫设立了两个能够发挥这种功能的组织：2002年9月设立的战略交流政策协调委员会（PCC），由政府内重要官员组成，国家安全委员会和国务院任共同主席，目标是确保所有部门通力合作，向全球传播关于美国的信息；2003年1月设立了全球交流办公室（OGC），负责在政府内部传送每天关于外交政策的信息。其次，冷战以来美国国会通过的有关法案也体现着



西山晴雪

位于北京西郊，属太行山余脉，拥有昌华、百望、静福、凌云、北岭五大景区，是京郊风景区的重要组成部分，是距北京市区最近的国家级森林公园。园内自然、人文景观资源丰富，其中“西山晴雪”为“燕京八景”之一。

董年龙/摄

美国公共外交制度化特点。美国国会在1948年通过的《信息与教育交流法》是第一个关于公共外交的法案。1961年国会通过的《双方教育与文化交流法》（又称富布赖特-海斯法），使对外交流制度化。2002年7月国会通过《自由促进法》，规定国务卿在设计 and 实施美国对外政策时，应该把公共外交作为其不可分割的一部分。2004年12月美国会又通过《情报改革与防止恐怖主义法》，要求国务卿按照总统指示，加强联邦政府部门间紧密合作，并与广播管理董事会合作，制定全面、一贯的战略，有效利用公共外交资源，确定美国公共外交长期、可衡量的目标。

我国的公共外交制度化进展缓慢，目前尚无专门规范公共外交的立法。参与或涉及公共外交的各部门之间的协调能力相对较弱。外交部负责公共外交的公共外交办公室设在新闻司之下，级别太低，不足以在不同部委之间充分发挥协调作用。2010年外交部牵头设立的“公共外交部级联席机制”，目的是在外交部、全国人大外事委员会、全国政协外事委员会、中共中央对外联络部、中国人民解放军总参谋部等部委间进行协调，促进这些部门在倡议和实施其公共外交项目时进行密切的合作、协调、沟通。“但由于这个机制中各部委的行政级别一致，没有明确的领导和主责机关，因此，这个联席机制只能协调各方的关系，却不能指导中国公共外交的具体发展方向。领导机构的缺失，直接导致中国的公共外交缺乏一个明确的主导战略。”^[1]另外，能够在公共外交活动中发挥重要作用的教育部、文化部等部委未被纳入这一联席机制。

4. 国际地位与国际形象对公共外交的影响

美国处于一个全球大国的领导地位，被世界上许多

国家接受和追随，同时也引起其他许多国家的抵制和批评。不同国家有不同的历史、文化和政治制度。美国在世界各地发动的战争及干涉他国内政的行为，也严重损害了其国际形象，使其公共外交活动事倍功半。

我国是一个发展中的社会主义大国。随着我国的迅速发展，特别是1997年之后的快速发展，世界上其他国家一方面视中国为机会，但另一方面也经常视中国为威胁。业已形成的国际形象在影响或制约着我国的公共外交活动。我国过去30多年的改革在政治、经济、社会文化等各个层面都取得了令人瞩目的成就。只有让世界真正深刻、全面地理解中国的变化，克服国际社会对我国的刻板印象，我国的公共外交才能取得更明显的效果。

5. 社会制度、意识形态与公共外交

社会政治制度体现着一个国家最突出的特征。美国是一个资本主义国家，实行“三权分立”制度，其社会政治制度具有相当大的自我调适能力，它所倡导的意识形态和价值观对世界上很多国家的人们具有很大的吸引力。这也是有助于美国开展公共外交的极其重要因素。

我国是一个社会主义国家。中国共产党在社会和政治生活中发挥决定性的作用，其意识形态是塑造中国人行为和思维方式的一个极其重要的因素。西方国家经常会用怀疑的眼光看待中国，只有通过进一步的改革和制度创新，才能使我国社会主义制度的优越性和潜力得到进一步发挥，否则我国公共外交活动的效果就不可避免地会受到一定制约。

6. 非政府组织与公共外交

美国社会内部活跃着大量的非政府组织，其中有许多参与美国的公共外交活动或能够对公共外交产生影响的活动之中。许多基金会、智库或其他非政府组织关

注诸如人权、和平与冲突解决、文化交流和研究支持等问题，这些都是美国推进公共外交的重要资产。

与美国的“强社会、弱政府”不同，我国国家政权对社会政治和经济生活的控制力强大。除了中国人民外交学会、中国人民对外友好协会和中国国际公共关系协会等组织外，几乎没有强有力的社会组织参与公共外交。我国民间社会资源无法被有效动员或整合到公共外交活动之中。从根本上讲，公共外交是不同社会或不同文化间的沟通、交流与对话。相对于整个社会来说，政府力量总是有限的。推动公共外交取得更好的效果，必须尽可能调动和利用社会资源，凝聚社会力量参与其中。

从上述几个方面，大致可以看出中美两国在开展公共外交方面各自所具备的优势和面临的挑战。这也为观察中美关系提供了一个新角度。

如何看待中美关系的未来前景

遏制、接触、竞争、冲突、合作大概是讨论中美关系绕不开的几个关键词，这也充分表明了中美关系的复杂性。

1. 自从第二次世界大战结束以来，世界文明已取得了巨大进步

经历了冷战时期的恐惧和折磨后，人们对世界或国际事务的看法发生了某些积极变化。维护世界和平成为世界人民追求的目标，越来越多的人持有这种看法并为之奋斗着。虽然国家间还存在着各种各样的竞争和冲突，但冷战时期、甚至更早时期的国家间竞争方式，已越来越不符合时代潮流了。

2. 中国也经历了很大变化

一方面，它在处理与美国及其他国家的关系时变得更加成熟：“中国政府对于自己的国情、国力和国家发展目标有着明确而清醒的认识”；“中国对于经济全球化的发展趋势和国际战略力量对比也有明确而清醒的认识”；“中国十分注意同美国和其他大国方面的战略对话、沟通和相互理解。”^[2]总之，中国无意与美国进行对抗性竞争。中美关系是非常复杂、深刻的，除了经济上的相互依赖，两国人民之间的交流也愈益深刻；两国政府在各层次和多领域建立了对话机制，进行了广泛交流。国内稳定与发展是中国核心关注的问题。另一方面，中国的世界影响力的提升，并未损害美国的影响力。

3. 现代科学与技术的高度进步，使得大国间在科技、经济和军事领域都达到相当高的程度，这些领域的竞争虽然重要，但已不再是取得竞争胜利的最核心的因素

文化影响力、社会政治制度、意识形态的竞争在大国竞争中的地位越来越重要，并将会成为大国间竞争的最核心的因素。谁的社会治理更好，谁的制度更加优越，其国内凝聚力就更强，对其他国家也就更具吸引力和影响力，也就更能在国际竞争中显示出优势。

4. 世界政治中的很多观念，如国家利益、竞争与合作、和平与冲突等，都需要重新界定

中国和美国都需要与时俱进，一定程度上改变各自的思维方式。随着中国日益强大，在国际上更加自信，中国对国家利益的界定以及捍卫或实现国家利益的方式都需要作出恰当调整。人们无法忽视或避免竞争，但可以带着善意和理解去进行良性的竞争。国家间的竞争并不必然带来负面影响。通过两大国之间关系的处理，可以使国家间竞争沿着有利于两国人民、乃至世界人民福祉的方向发展。

中美关系的未来将在很大程度上取决于两国如何界定自己的利益，如何理解两国间的“竞争”、“冲突”、“合作”等。中美之间需要相互尊重对方的文化和政治差异，摒弃“冷战思维”、化解偏见、建立互信。当中美两国都意识到“互疑”在加深的时候，恰好就可能为真正累积互信提供了契机。文化的交流和竞争不同于军事或经济方面的竞争：文化间的竞争实际上是文化的传播与涵化的过程，不像军事或经济竞争经常表现出零和性。公共外交也是文化交流的过程，它理应为促进中美两国及人民之间的相互理解、塑造未来中美之间新型大国关系发挥积极作用。

参考文献

[1]韩方明.中国的公共外交真的超过了美国吗?

http://www.guancha.cn/han-fang-ming/2011_03_14_69506.shtml.2012-10-29.

[2]王缉思.美苏争霸的历史教训和中国的崛起道路,见中共中央党校国际战略研究所编:《中国和平崛起新道路》.中共中央党校出版社,2004年4月第一版,第23-25页.

(作者单位:中国社会科学院美国研究所)

编辑:李慧