

中国公共外交的效果及其影响因素

——基于对国外学者研究的批判性综述^{*}

曹 玮

内容提要：长期以来，中国公共外交研究存在着一个严重的盲区，即缺乏对中国公共外交效果的实证评估以及对影响中国公共外交效果因素的严肃研究。与此形成鲜明反差的是，国外学者对中国公共外交的研究普遍将中国公共外交的效果作为核心内容。有鉴于此，文章对国外学者近年来有关中国公共外交的研究进行了全面梳理，发现国外学者的研究最为突出的特点是其强烈的实证意识和对实证方法的普遍使用。实证研究的结果显示，中国公共外交的效果远不像国内学者所认为的那样理想。基于对现有国外研究成果的批判性回顾，文章还讨论了公共外交效果的评估方法和影响公共外交效果的因素。其中，公共外交效果的判断标准应是看其是否改善或者提高了目标国民众对实施国某一方面的评价，而民意测验和访谈则是公共外交效果评估的两种主要方法。影响公共外交效果的因素包括外在的不可规避的负面因素和内在的可规避的缺陷与不足。借鉴和参考国外学者的研究，有助于中国更有效地开展公共外交的实践和研究。

关 键 词：公共外交 软权力 影响因素 测量

作者简介：曹玮，清华大学当代国际关系研究院博士后

* 本文得到2011年度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”（项目批准号：11&ZD063）和中国博士后科学基金第六批特别资助项目“公共外交效果的实证测量研究及其对我国的借鉴意义”（项目批准号：2013T60093）的资助。阎学通教授和杨原博士为本文的写作提供了宝贵的意见和帮助，特此致谢。感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的修改意见。文中错漏和不当由笔者负责。

《当代亚太》2013年第5期，第59~91页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

一、导 论

随着中国政府对公共外交工作的重视程度不断上升，国内国际关系学界和外交学界涌现出了一大批与公共外交有关的研究成果，其中包括不少回顾和梳理中国公共外交研究成果的综述性文章。^① 但很显然，公共外交并非中国政府的专利，对公共外交乃至对中国公共外交的学术研究也非中国学者所垄断的议题。事实上，近年来，国外学者就中国公共外交的开展背景、目标、实施手段及其效果等问题，同样开展了大量研究。从逻辑上讲，诸如国外学者是如何研究中国公共外交的、他们是如何评价中国公共外交效果的、中外学者在此问题上的看法有哪些异同等，都应当是中国研究公共外交的学者非常感兴趣且应该详细了解的内容。然而，不知出于何种原因，尽管有许多中国学者对国内的研究成果表现出浓厚的兴趣，但却很少有国内学者对国外的相关研究成果进行扎实的梳理。^②

回顾和了解国外关于中国公共外交的研究成果，有着显而易见的学术价值和政策意义。从学术研究的角度讲，可以推动国内学者学习和借鉴国外在研究中国公共外交问题上的长处，规避他们所犯的错误和所走的弯路，从而提高中国学者自身的研究水平。从政策角度讲，则不仅可以“知己知彼”，掌握国外学界的思想动向，而且可以通过国外学者的一些客观的批评甚至负面的评论，中和国内学界和政策分析界的一些缺乏事实根据的盲目乐观情绪，促使学界和政策分析界以更清醒的眼光和冷静的心态研究和开展公共外交。从学术标准的角度讲，缺乏对国外同行研究现状的了解，将会使得方兴未艾的中国公共外交研究在一开始就难以跟上国际学术的前沿。以政策甚至政治的标准看，忽视对国外研究情况的掌握，则会在政策分析和制定的过程中造成信息不对称的被动局面。

^① 对国内有关中国公共外交研究的梳理参见：北京外国语大学公共外交研究中心：《中国公共外交研究报告 2011~2012》，时事出版社 2012 年版；檀有志：《美国对华公共外交战略》，时事出版社 2011 年版，第 75~89 页；吴泽林：《中国国际政治学界对公共外交理论与体系的构建》，载《国际关系学院学报》2012 年第 5 期，第 71~78 页；雷芳：《新世纪以来中国公共外交研究综述》，载《重庆交通大学学报》2011 年第 4 期，第 84~87 页。

^② 根据笔者的检索，截至 2013 年 6 月，中国知网（CNKI）仅收录一篇有关国外学者研究中国公共外交的综述性文章。参见唐彦林、彭雷：《西方国家对中国公共外交的评估及启示》，载《当代世界与社会主义》2012 年第 2 期，第 182~185 页。但该文的文献来源不够全面，对文献的分析亦欠深入。

鉴于此，笔者将对所能查到的国外学者关于中国公共外交研究的文献进行回顾和梳理，^①在此基础上，讨论中国公共外交在战略层面的两个重要问题：如何测量公共外交的效果？影响或干扰中国公共外交效果的因素有哪些？如果将公共外交视为一项外交战略，而研究一项战略的终极追求是促成

① 这些文献包括 15 篇文章和 6 部著作，参见 Rumin Aoyama, “Chinese Diplomacy in the Multimedia Age: Public Diplomacy and Civil Diplomacy”, Dec. 2004, pp. 1-60, http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/800/1/20050307_aoyama_eng1.pdf; Rumin Aoyama, “China’s Public Diplomacy”, Feb. 2007, pp. 1-21, https://crawford.anu.edu.au/pdf/ajrc/conferences/public_diplomacy/Aoyama.pdf; Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in the People’s Republic of China”, in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 88-105; Ingrid d’Hooghe, *The Rise of China’s Public Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, July 2007, pp. 1-38; Ingrid d’Hooghe, “The Expansion of China’s Public Diplomacy System”, in Jian Wang, ed., *Soft Power in China: Public Diplomacy through Communication*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 19-35; Ingrid d’Hooghe, “The Limits of China’s Soft Power in Europe: Beijing’s Public Diplomacy Puzzle”, in Sook Jong Lee and Jan Melissen, eds., *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 163-190; Gary Rawnsley, “Approaches to Soft Power and Public Diplomacy in China and Taiwan”, *The Journal of International Communication*, Vol. 18, No. 2, 2012, pp. 121-135; Gary D. Rawnsley, “China Talks Back: Public Diplomacy and Soft Power for the Chinese Century”, in Nancy Snow and Philip M. Taylor, eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York: Routledge, 2008, pp. 282-291; Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, *Placing Branding and Public Diplomacy*, Vol. 6, No. 3, 2010, pp. 198-206; Christopher J. Finlay and Xin Xin, “Public Diplomacy Games: A Comparative Study of American and Japanese Response to the Interplay of Nationalism, Ideology and Chinese Soft Power Strategies around the 2008 Beijing Olympics”, *Sport in Society*, Vol. 13, No. 5, 2010, pp. 876-900; Jian Wang, “The Comic Imagination of China: The Beijing Olympics in American TV Comedy and Implications for Public Diplomacy”, *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol. 7, No. 4, 2011, pp. 232-243; Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition”, *Asian Security*, Vol. 9, No. 1, 2013, pp. 1-18; Jan Servaes, “Soft Power and Public Diplomacy: The New Frontier for Public Relations and International Communication between the US and China”, *Public Relations Review*, Vol. 38, 2012, pp. 643-651; Christopher B. Whitney and David Shambaugh, *Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multinational Survey of Public Opinion*, The Chicago Council on Global Affairs and the East Asia Institute of South Korea, 2008, pp. 1-18; Byong-kuen Jhee, “Measuring Soft Power in East Asia: An Overview of Soft Power in East Asia on Affective and Normative Dimensions”, in Sook Jong Lee and Jan Melissen, eds., *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 51-64; Sook Jong Lee and Jan Melissen, eds., *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 2011; Jian Wang, ed., *Soft Power in China: Public Diplomacy through Communication*; Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Politics*; Nancy Snow and Philip M. Taylor, eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*; Sook Jong Lee and Jan Melissen, eds., *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*; Monroe E. Price and Daniel Dayan, eds., *Owning the Olympics: Narratives of the New China*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2008.

该战略的成功，那么第一个问题的实质是，我们如何判定一项战略是否取得了成功；第二个问题的实质是，如何才能促成该战略的成功。毫无疑问，这两个问题是公共外交研究所应关注的核心议题。然而，同样令人不解和遗憾的是，在当前如火如荼的中国公共外交研究中，这两个最具现实政策意义的问题却鲜有学者问津。^①

下文将从四个方面展开。首先是全面回顾国外学者关于中国公共外交的研究成果，接下来讨论公共外交的功能、效果评价标准和测量方法，随后分析影响中国公共外交效果的因素，最后是结论。

二、文献综述与简评

从笔者所掌握的文献来看，国外学者对中国公共外交的研究主要集中在三个方面：一是对中国公共外交基本现状的描述和分析，二是对中国公共外交整体效果的测量，三是对中国某些具体公共外交工作效果的研究。本部分将对这三方面的研究进行梳理，并对国外学者研究的特点做出总结。

(一) 中国公共外交：背景、目标、手段及现状

1. 中国公共外交兴起的背景

冷战结束后，尤其是进入 21 世纪以来，中国政府对公共外交的重视程度和开展力度不断提高。作为一种客观现象，中国公共外交兴起的原因自然是学者们首先关心的问题。日本早稻田大学教授青山瑠妙（Rumin Aoyama）认为，冷战结束后中国所面临的非常不利的国际舆论环境，是促使中国推进公共外交的重要背景。她指出，全球化在 20 世纪 90 年代开始影响和改变中国，使得中国政府对信息的垄断和对公众舆论的管控愈发困难。^② 冷战结束后，西方国家批评中国政府侵犯人权，同时指责中国是国际社会的威胁。在

^① 正因如此，国内一位大力推动公共外交研究的学者也不得不承认：“目前，尽管中国在公共外交方面开展的工作很多，比如孔子学院、奥运会、世博会、国家形象宣传片等，中国在公共外交领域的投入也是巨大的。然而，这些活动究竟效果如何，目前还缺乏科学的考核和评估体系。……如何科学评估目前开展的公共外交活动，将是今后中国面临的重要挑战。”参见韩方明：《公共外交：世界外交转型的中国机会》，载《第一财经日报》2011 年 11 月 15 日，第 T13 版。事实上，当前中国公共外交学界也尚未出现系统研究公共外交效果及其影响因素的文章。

^② Rumin Aoyama, “Chinese Diplomacy in the Multimedia Age: Public Diplomacy and Civil Diplomacy”, pp. 1-2.

内外双重压力下，中国开始改变向世界宣传自我的方式，逐步重视和加强向外部世界的说明，公共外交由此愈加得到重视。^①

与青山瑠妙的观点类似，荷兰国际关系研究所研究员高英丽（Ingrid d' Hooghe）同样从中国所处的外部环境的变化来分析中国公共外交兴起的原因。她认为，冷战后，中国在政治和经济领域的成功使其在国际社会获得赞誉的同时，也滋生出“中国威胁论”。不仅美国等西方国家时常宣扬这种论调，一些亚洲国家也开始担心中国的经济增长迟早会促使其在安全领域推行更加激进的政策。如何在确保自身经济持续增长的同时让他国相信中国只是追求和平发展而不谋求霸权，逐渐成为中国外交的重要目标。在这种情况下，宣传和展示中国“和平发展”和“和平崛起”的理念，成为了中国公共外交的基石。^②

2. 中国公共外交的主要目标和手段

关于中国公共外交的目标，青山瑠妙认为，首先应当将中国在冷战后的“公共外交”与之前的“宣传”（propaganda）做出区分。^③ 在毛泽东时期，中国所宣传的主题是阶级斗争和持续的革命，而冷战后中国公共外交的目标则主要包括构建良好的国家形象和在国内外推进商业活动。^④ 高英丽则认为，当前中国公共外交的核心目的是提升共产党的执政合法性。更为具体的目标则是改善国际社会对中国的认知，主要包括四个方面：第一，将中国视为一个努力为其人民创造美好未来、并寻求国际社会对其政治体系和政策理解的国家；第二，将中国视为一个稳定的、值得信赖的和负责任的经济伙伴，一个无需害怕的正在崛起的经济强国；第三，将中国视为一个值得信赖的、负责任的国际社会成员，愿意而且有能力为世界和平做出积极贡献；第四，承

^① Rumin Aoyama, “Chinese Diplomacy in the Multimedia Age: Public Diplomacy and Civil Diplomacy”, p. 10.

^② Ingrid d' Hooghe, “Public Diplomacy in the People's Republic of China”, pp. 89-91.

^③ Rumin Aoyama, “China's Public Diplomacy”, p. 2.

^④ Ibid., p. 5. 青山瑠妙认为，赵启正在2001年10月召开的中国全国对外宣传工作会议上提到，“以经济建设为中心，为改革开放和现代化建设大局服务，努力推动先进生产力的发展，是对外宣传的根本任务之一”，这反映了中国公共外交目标的变化。即除了在外国公众心目中构建令人满意的国家形象外，还有一项新的工作就是公共外交要有助于国家经济的发展。

认和尊重中国所拥有的悠久传统文化。^①

关于中国公共外交的实施手段，青山瑠妙指出，中国政府用于推进信息发布和交流的渠道在不断拓展。这不仅表现为中国政府正在逐步放开对国外新闻工作者的限制，支持国际广播的发展，对包括电视广播和出版社在内的其他大众媒体进行以市场为导向的改革，以增强国际竞争力，还表现为开始对那些已经引起国际舆论不满的、甚至带有敌对情绪的敏感问题予以特殊的关注和应对。此外，中国政府还通过发布白皮书、在中央和省级政府设立新闻简报和新闻发言人制度等手段拓宽信息发布的渠道。^②除了信息发布，作为一种拓展公共外交的工具，国际文化交流也日益受到中国政府的重视。随着向世界开放的脚步加快，中国越来越重视将自身的文化介绍和推广到全世界。与这种文化交流活动相伴随的是对汉语教育的投入，其代表性活动是在国外设立孔子学院。^③

总体上，青山瑠妙认为，中国的公共外交由两个支柱所支撑：一是加强宣传活动，向海外发布信息，二是通过传统方法和语言教育项目推进对外文化交流。但后者比前者更加有效。^④

高英丽认为，中国公共外交的实施工具包括建立孔子学院、学生交换、媒体、公共出版物、重大事件、发展援助和商业贸易等，^⑤尽管从形式上看，这些手段与其他国家所使用的手段颇为相似，但内在的运作方式并不相同，在中国，它们大多为政府所控制。^⑥

3. 中国公共外交开展的现状

高英丽认为，中国公共外交的实践优先于概念讨论。^⑦在实践中，中国

^① Ingrid d'Hooghe, "Public Diplomacy in the People's Republic of China", pp. 92-94. 在 2007 年的报告中，高英丽将当前中国公共外交的第一个目标进一步诠释为“希望被视作为一个努力建设和谐社会和努力为人民谋求美好未来的国家”。参见 Ingrid d'Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, pp. 17-19。此后，她在论及中国公共外交的目标时，都沿用了 2007 年的说法，参见 Ingrid d'Hooghe, "The Expansion of China's Public Diplomacy System", pp. 19-37。

^② Rumin Aoyama, "China's Public Diplomacy", pp. 8-14. 从已发布的白皮书的题目看，中国公共外交更加聚焦于争议性的议题，如“中国威胁论”、环境污染、人权、民族问题和宗教问题等。

^③ Ibid., pp. 14-17.

^④ Ibid., pp. 16-17.

^⑤ Ingrid d'Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, pp. 29-34.

^⑥ Ingrid d'Hooghe, "Public Diplomacy in the People's Republic of China", pp. 96-98.

^⑦ Ingrid d'Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, p. 3.

正在发展防御型和推进型的公共外交工作，其公共外交体系已明确划分出国家行为体和非国家行为体两部分，^① 中国政府以及越来越多的中国公民与市民团体开始共同参与到同国际公众交往的全球网络中，中国公共外交不再仅限于等级性的国家中心模式。^② 但是，中国迄今还没有一个清晰的公共外交大战略。^③ 青山瑠妙也认为，当前中国的公共外交还仅仅停留在向国际社会解释“中国不是什么”的层面上，还没有思考“中国实际是什么”的问题。^④

对于普遍认为能够促进中国公共外交取得成效的经济领域，高英丽认为，这虽然增加了中国的吸引力，尤其对非洲、中东和拉美等国而言，但另一方面，经济成就又在一定程度上成为了中国公共外交的一种负债。中国经济的增长引起了众多国家的恐慌，它们担心失去工业和工作机会，进一步拉大与中国的贸易赤字。^⑤ 同时，高英丽也注意到了另一些积极因素。例如，她注意到中国政府所倡导的多边主义政策在一定程度上扭转了中国“威胁者”的形象，增强了中国负责任大国的形象。^⑥

英国利兹大学教授任格雷（Gary D. Rawnsley）的评价则偏负面。他认为，目前中国公共外交工作主要集中在经济和文化领域，但这两个领域的情况都不容乐观。经济方面，“中国模式”虽然对一些发展中国家——尤其是柬埔寨、老挝、越南和拉丁美洲国家——具有吸引力，但这只表明这一模式对特定政府有效。实际上，中国很难对那些西方民主国家输出其政治价值观。对于后者来说，迄今还没有多少证据证明，其与中国交往的动机中政治或意识形态的成分超过了追求经济利益的成分。^⑦ 文化方面，中国在 20 世纪末着手开发的国际广播实际效果与期待存在很大差距。听众中的大部分都是希望提高自身英文水平的中国人，或是那些没有其他途径接触其他英文节目

① Ingrid d'Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, pp. 17-28.

② Ibid., p. 4.

③ Ingrid d'Hooghe, “Public Diplomacy in the People's Republic of China”, pp. 101-103.

④ Rumin Aoyama, “China's Public Diplomacy”, pp. 19-21.

⑤ Ingrid d'Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, pp. 13-14. 高英丽认为，对中国经济感到不安的各个地区所关注的重点各有不同。亚洲国家更关心中国经济力量的上升是否将促使中国统治该地区或展示军事实力，欧洲国家则越来越担心中国成为其经济上的威胁，非洲国家则主要关注中国对非政策的动机。

⑥ Ingrid d'Hooghe, “The Expansion of China's Public Diplomacy System”, p. 26.

⑦ Gary D. Rawnsley, “China Talks Back: Public Diplomacy and Soft Power for the Chinese Century”, pp. 282-291.

□ 当代亚太

的在华外国侨民。^① 总体来说，任格雷认为，虽然中国在公共外交方面投入巨大，但是想要超越贸易和经济去说服西方民主社会，使其接受中国是一个值得信赖的外交和政治大国，对中国公共外交来说仍然是一个相当大的挑战。文化和经济外交既不容易也不必然能转化为外交政策的成功。^②

（二）对中国整体公共外交效果的实证测量

国外学者对中国公共外交的研究重点是对其效果的测量，并且这种测量大都基于严格的实证研究。下文将首先回顾有关中国整体公共外交效果的实证研究，然后讨论关于中国某项具体公共外交活动的效果、或者针对某个具体国家的公共外交工作效果的实证研究。

1. 中国整体公共外交效果的实证测量

2008 年，美国芝加哥全球事务委员会和韩国东亚研究中心联合开展了一项针对中国、日本、韩国、越南、印度尼西亚和美国民众的关于亚洲软权力的民意调查。该调查负责人克里斯托弗·惠特尼（Christopher B. Whitney）和项目高级顾问沈大伟（David Shambaugh）在调查报告中指出，中国不断增长的经济和军事力量还没有完全转化为软权力的组成要素，帮助其在本地区和世界施加影响。经济上，中国被认为是亚洲具有最强或仅次于美国的经济影响力的国家（在 0~10 分的取值区间，美国、中国、日本、韩国、印度尼西亚和越南的受访者给中国在亚洲的经济影响力的打分分别为 7.6、8.0、8.2、8.1、7.6、7.7 分，美国的分值分别为 7.0、7.3、8.0、8.4、7.9、8.0 分）。文化上，受访者大都表达了对中国传统文化遗产的尊重，谈及大众文化对本国的影响时，他们普遍认为中国还落后于美国。在外交影响力方面，除中国外，仅有小部分其他国家的受访者（9%~25%）听过一些有关中国“和谐世界”的理念。在政治软权力上，大多数受访者认为，中国的政治制度并没有满足该国民众的需要（他们给予的平均得分仅有 5.1 分），人权和法律方面还不完善（美国、日本和韩国的受访者分别给出 2.7、3.9 和 4.5 分）。此外，绝大多数的受访者（70% 的美国受访者、74% 的日本受访者、74% 的韩国受访者和 47% 的印度尼西亚受访者）担心中国在将来成为军

^① Gary D. Rawnsley, “China Talks Back: Public Diplomacy and Soft Power for the Chinese Century”, pp. 285-286.

^② Ibid., pp. 289-290.

事威胁。^①

韩国学者池晒根 (Byong-kuen Jhee) 使用该项民意调查的数据，从影响性 (affective) 和规范性 (normative) 两个维度评估和分析了中国公共外交的整体效果。^② 他指出，在影响性维度，中国在获得其他国家、尤其是美国和日本的好感度时并不成功。原因可能与这两国反共产主义的情感和自冷战时就存在的历史仇恨有关。而在规范性维度，中国在其各个方面的分数都是最低的。这仍然可能与其他国家基于意识形态或历史经验的偏见有关。尽管有人认为中国的软权力政策（指“公共外交”）已经很成功，但事实却是中国的软权力在规范性维度上远远低于自己的乐观预期。^③

2. 与地区其他国家（地区）公共外交效果的比较研究

除了专门讨论中国公共外交的效果外，还有一些学者从比较的视角进行研究。澳大利亚国立大学的霍尔 (Ian Hall) 和悉尼大学的史密斯 (Frank Smith) 同时考察了中国、日本、印度、韩国等国的公共外交。他们发现，在亚洲，许多国家都在试图通过公共外交来建立和增加本国的软权力，由此也产生了激烈的竞争。^④ 通过分析近年来英国广播公司对外广播 (BBC World Service) 的民意测验数据，两位学者指出，亚洲国家在公共外交上的投资与其他国家民众对它们的认知之间并没有多少关联性，对软权力的争夺对于他国外交政策的影响非常小。显然，这一结论对中国的冲击最大，因为中国在公共外交上的投资比其他国家要多得多。^⑤

具体到中国，BBC World Service 曾在 2005 年对 22 个国家约 2.3 万人开展了关于中国看法的调查，数据显示，48% 的受访者认为中国在全球具有积极影响，30% 的受访者认为有消极影响。其中，亚洲国家民众（基于

① Christopher B. Whitney and David Shambaugh, *Soft Power in Asia: Results of A 2008 Multi-national Survey of Public Opinion*, pp. 4-6, 11.

② 影响性维度测量的是一国资产对他国的吸引程度，这方面的指标包括文化的丰富程度、经济竞争力、政治发展、教育质量和科技进步等。规范性维度测量的是一国政策和行为的合法性，包括对人道主义危机的态度和做法、经济上的贡献、对国际规范的遵守程度等。参见 Byong-kuen Jhee, “Measuring Soft Power in East Asia: An Overview of Soft Power in East Asia on Affective and Normative Dimensions”, pp. 51-64, especially p. 52。

③ Ibid., pp. 55-59.

④ Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition”, pp. 1-18.

⑤ Ibid., pp. 6-7.

□ 当代亚太

菲律宾、日本、印尼、韩国、澳大利亚和印度的数据) 对中国的看法要相对正面一些, 有 55% 的受访者认为中国的影响是积极的。然而, 尽管随后中国在公共外交上的投入不断增加, 但民意测验中反映正面效果的数据却不升反降。BBC World Service 2011 年的数据显示, 认为中国的影响是积极的受访者比例已由 2005 年的 48% 降至 44%, 而认为中国的影响是消极的受访者比例则由 2005 年的 30% 升至 38%。更值得注意的是, 中国的国家形象在亚洲的下降趋势更为迅速和持续。亚洲国家对中国的积极看法已经低于或者至多徘徊在 40% 的水平, 而消极看法所占比例已经增至或者超过了 40%。

或许会有人争辩说, 如果中国这些年不在公共外交上进行这么多的投资, 这些国家民众对中国的评价会下降得更快更猛烈, 因此, 我们不能在缺乏控制组比较的情况下, 仅仅依据上述数据就轻率地断定中国公共外交没有效果。霍尔和史密斯两位学者自己也注意到了这一问题, 并承认此项研究无法提供严格意义上的对照组。但他们同时指出, 如果比较中国与本地区其他开展公共外交的国家的表现, 可以发现, 中国为公共外交所做的投资的确没有其他国家的投资回报大。例如, 在同一时期, 日本和印度尽管在公共外交上的投资晚于或少于中国, 但他国对这两国的看法却保持稳定。^①

当然也有学者肯定了中国公共外交的积极效果。任格雷 2012 年的一项研究比较了中国大陆和台湾地区的公共外交。他提出: 台湾地区实行西方民主制度, 至少在政治制度方面较中国大陆来说对西方民主世界更具吸引力, 逻辑上讲应当在软权力方面比中国大陆更为成功, 但为什么中国大陆却吸引着更多的关注, 看起来似乎比台湾地区施加和运用了更多的软权力资本呢?^② 作者对此的解释是, 中国大陆目前的经济和商业实力对全球投资者和企业具有强大的吸引力。而所谓的“中国模式”——将经济发展与一系列具体的文化和政治价值联系在一起——吸引了大量的发展中国家。中国的对外政策也发生了明显的改变, 已经不再奉行过去那种以国家领土为中

^① Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia; Public Diplomacy and Regional Competition”, p. 8.

^② Gary D. Rawnsley, “Approaches to Soft Power and Public Diplomacy in China and Taiwan”, pp. 121-135.

心、以不干涉为原则的外交政策，中国政府有意愿加入和参与到国际制度中去。^①

(三) 对中国具体公共外交活动的测评

1. 中国对日本公共外交的效果

坦普尔大学日本分校的教授迪妮（Keith Dinnie）和哈佛大学学生利奥（Ada Lio）为考察中国对日本公共外交的效果，对 7 名熟识外交工作的日本人士进行了一次半结构化的访谈。^② 访谈共由五个问题组成，分别是：（1）在你看来，中国过去 5 到 10 年里在日本建立积极声誉效果如何？（2）许多国家都会通过一些活动或工具来提高本国的声誉，包括媒体（电视、广播、网络等）、重大事件、名人和出版物等，你是否意识到中国在日本使用了这些活动或工具？如果有，你认为中国的这些活动和工具对在日本建立积极声誉有多大成效？（3）中国尝试在日本建立良好的声誉时，面临的最主要挑战是什么？（4）你认为，在日本建立孔子学院，对中国的声誉起到了怎样的效果？（5）媒体对即将到来的北京奥运会的报道，究竟是改善还是破坏了中国在日本的声誉？抑或没有任何效果？你认为原因是什么？^③

结果显示：受访者总体上认为中国对日公共外交取得了低水平的成功，他们大都没有注意到中国对日公共外交所使用的工具和活动，多数认为中国在日本建立积极声誉所面临的主要挑战是历史问题以及中国不断增长的实力，并声称没有注意到或仅稍微注意到孔子学院的存在，至于是否有助于中国形象的改善，普遍认为其作用非常有限。有关北京奥运会媒体报题的影响，受访者的看法则较为复杂，认为积极和消极的方面都有。^④

作者总结指出，随着中国崛起为一个经济和军事超级大国，中国对日的公共外交应当使用“和平发展”这样的字眼，而不是略带威胁性的“和平崛起”的说法，以安抚日本的不安。当然，除此之外，还需辅之以其他更具有实质性的行动。^⑤

① Gary D. Rawnsley, “Approaches to Soft Power and Public Diplomacy in China and Taiwan”, pp. 126-127.

② Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, pp. 198-206.

③ Ibid., p. 201.

④ Ibid., pp. 201-205.

⑤ Ibid., p. 205.

2. 中国对欧洲公共外交的效果

高英丽 2011 年以英、法、德三国的民调数据为样本，研究了“究竟是中国的文化和政治价值吸引了欧洲还是中国快速增长的经济力量和国际地位吸引了欧洲”这一问题。^① 调查发现，从 21 世纪初开始，三国大部分受访者对中国持积极看法，但近年来对中国的好感度持续下滑，而北京奥运会的举办并没有帮助中国提升自己的软权力。具体来说，对于中国的影响力，三国绝大多数受访者都将中国日益增长的实力视为重要或非常重要的威胁，不过并非军事上的威胁；同时将中国的经济增长看成是坏事而不是好事，认为中国是竞争者而非合作伙伴。对于中国的对外政策，三国大部分受访者认为，中国的行为具有单边性，没有考虑到他国的利益。对于中国的政治价值观，大多数受访者不仅很难接受中国是个发展中国家这一定位，而且相当多的受访者认为本国政府应该将人权问题与中国的贸易挂钩。对于中国的文化，尽管欧洲公众表现出对中国文化的喜爱和学习汉语的兴趣，但无法自动地带来对中国政策更多的支持或理解。^②

高英丽由此认为，欧洲民众对公民权利和民主政治等规范性因素的重视，是中国对欧洲公共外交的根本障碍。但她同时也认为，有效的公共外交能够在一定程度上克服这些因素的负面影响。即使是价值观方面的冲突，通过长期的社会化进程，也能够帮助欧洲民众更好地理解中国价值观。但要做到这一点，中国必须要让欧洲民众感到它真正可以信赖。中国必须认识到，如果不能解决信任问题，不管有多大规模的投资都无法彻底改变欧洲民众对它的评价。^③ 对于该项研究的核心问题，作者的回答是，中国对欧洲所产生的吸引甚至获得的支持，既不是源于中国的硬权力也不是源于中国的软权力，而仅仅是源于中国作为一个崛起的全球性的力量带给欧洲的恐惧和希望。^④

3. 北京奥运会和上海世博会

2008 年北京奥运会和 2010 年上海世博会的召开，被许多国内学者视为中国公共外交的重要活动，但很少有国内学者对这两项活动的效果做出系统

^① Ingrid d' Hooghe, "The Limits of China's Soft Power in Europe: Beijing's Public Diplomacy Puzzle," pp. 163-164.

^② Ibid., pp. 172-179.

^③ Ibid., pp. 183-185.

^④ Ibid., p. 187.

的实证性研究。相反，有国外学者对此展开了研究。

北京奥运会结束不到六个月，即 2009 年 2 月，BBC World Service 在 21 个国家的民调显示，受访者对中国的正面评价下降了 6 个百分点，降至 39%，而负面评价则从 33% 上升到 40%。^① 其中，欧洲民众对中国的态度更为负面，绝大多数美国民众也保持负面态度，“基本上在 52% 的水平，并无变化”。BBC 的民调代表米勒（Doug Miller）称：“这一结果说明中国必须好好学习如何在世界赢得人心。看起来，奥运会的成功举办并不足以抵消人们的其他关切”。美国记者科兰兹克（Joshua Kurlantzick）所说的中国的“魅力攻势”^② 的核心组成部分——北京奥运会——看起来是失败了。^③

美国宾夕法尼亚大学的克里斯多夫·芬莱（Christopher J. Finlay）和英国威斯敏斯特大学的辛（Xin Xin）的研究也在一定程度上证明了这一点。两位学者认为，作为一项全球媒体盛事，北京奥运会给中国的公共外交既提供了机遇也带来了挑战。通过分析美国和日本媒体对这一时期中国民族主义与软权力战略相互作用的报道，他们发现，北京奥运会并没有帮助中国在公共外交上实现重大突破。在美国，奥运会的聚光灯凸显了中国拒绝遵从西方市民社会的规范，从而给那些诸如“中国威胁论”之类的言论以新的口实。在日本，北京奥运会虽然为检验和推动中日积极关系提供了适当的机会，并使双边公共外交取得了一定的成功，但这是在两国政府的大力干预和努力下实现的，仍然存在很多问题。^④

同样针对北京奥运会，南加州大学的王坚（Jian Wang）通过对美国幽默喜剧节目的分析，考察了美国大众文化如何看待北京奥运会以及如何评价中国。他所选取的分析对象是动画情景喜剧《南方公园》（*South Park*）2008 年秋季第一集“中国问题”，以及新闻恶搞剧《囧司徒每日脱口秀》

① BBC World Service, “BBC World Service Poll: Views of China and Russia Decline in Global Poll”, February 6, 2009, http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/06_02_09bbcworldservicepoll.pdf.

② Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power is Changing the World*, New Haven, CT: Yale University Press, 2007.

③ Christopher J. Finlay and Xin Xin, “Public Diplomacy Games: A Comparative Study of American and Japanese Response to the Interplay of Nationalism, Ideology and Chinese Soft Power Strategies around the 2008 Beijing Olympics”, pp. 876-877.

④ Ibid., pp. 894-895.

□ 当代亚太

(*The Daily Show with Jon Stewart*) 于 2008 年 8 月 11 日播放的关于奥运会与中国的特别节目。通过对这两部幽默剧的内容分析，王坚认为，它们所描绘出的中国画面与以往传统媒体所描绘的并没有什么不同——中国依然是神秘的、独裁的和具有威胁的。这两个喜剧节目对北京奥运会的评论又一次印证了美国有关中国的主导性论调。其不同仅在于，比起抽象的民意调查数据和枯燥的政治辩论，这些喜剧节目对中国上述形象的描述更加形象和生动。^①

除了北京奥运会，2011 年 8 月在美国马塞诸塞大学召开的题为“后危机时代中美媒体交流和公共外交”的第四届公共关系与广告论坛上，联合国教科文组织主席塞尔瓦斯 (Jan Servaes) 撰写的一篇综述中提及了与会学者对 2010 年上海世博会公共外交的效果分析。有学者通过分析 2009 年 11 月～2011 年 4 月共 10 个国家的 30 份英文报纸中与上海有关的新闻报道后发现，2010 年的上海世博会确实影响了这些报纸的“议程设定”，报导世博会成为大多数报纸的主要内容。然而他们也指出，尽管上海世博会对新闻报道的内容甚至态度的确产生了影响，但是一个单一的事件难以造成长期的影响。一旦事件结束，媒体会快速转向其他题目，尤其是负面事件，从而给城市的形象带来负面影响。如果想要构建良好而长期的形象，一个城市不仅需要创造好的事件（比如举办世博会），还需努力阻止负面事件的发生。^②

(四) 小结

通过对上述文献的回顾，可以看出，国外学者对中国公共外交的研究主要体现出以下几个特点。

1. 实证方法的广泛使用

从上述所回顾的文献看，国外学者研究中国公共外交的一个突出特点是其鲜明的实证风格。早期的少数文献，如青山瑠妙 2004 年与 2007 年的两篇文章和高英丽 2005 年与 2007 年的文章，讨论的议题还主要是围绕中国公共外交的背景和现状，在研究方法上也相应地以描述和诠释为主。然而在此之后，几乎所有研究中国公共外交的文献所讨论的内容都与中国公共外交的效果这个核心议题相关，并且都使用了诸如民意测验、数据分析和访谈等科学

^① Jian Wang, “The Comic Imagination of China: The Beijing Olympics in American TV Comedy and Implications for Public Diplomacy”, pp. 232-243.

^② Jan Servaes, “Soft Power and Public Diplomacy: The New Frontier for Public Relations and International Communication between the US and China”, pp. 643-651.

研究方法，通过严格的实证而非主观臆断或简单的枚举来衡量中国公共外交在某个方面的效果。这可以说是国外有关中国公共外交研究的最大优点。

公共外交研究具有极强的实践导向和政策导向，因此，对其效果的评估无疑应当是公共外交研究的一个重点。而要想准确判断某项公共外交工作的效果，必须通过实证的测量。然而令人遗憾的是，迄今为止，国内虽然有一些研究对某项中国公共外交的具体案例（如奥运会或世博会）的效果进行了讨论，^① 但绝大多数研究都缺乏实证方法的运用，现状描述和主观议论仍是中国公共外交研究的主流。导致中国学者的研究缺乏实证测量和检验的原因是多方面的，^② 但无论如何，对公共外交效果的测量是公共外交研究不可或缺的一环，而测量必须依赖实证。从这个意义上讲，中国公共外交的研究人员，的确尚需向国际同行虚心学习。

2. 对中国公共外交的评价普遍不高

国外学者研究的另一个特点是，对中国公共外交效果的评价普遍不高。无论是对中国整体公共外交的评价还是对某项具体公共外交活动效果的评析，无论是用民意测验的数据还是分析媒体报道的内容，抑或是采用访谈的方法。尽管这些研究不可避免地带有一些主观偏见，或者在对数据的分析方法上存在不恰当之处，但不可否认，这些结论会对国内许多偏于乐观的看法带来不小的冲击。如果国内学者认为国外学者的研究因带有偏见而不具说服力，就更应该积极开展严肃而认真的实证研究，用更严谨和客观的分析结果反驳国外学者的观点，而不应当继续停留在自说自话、主观议论的阶段。

国内许多研究公共外交的学者或许认为，中国目前的公共外交已经有很大的投入，而且总体形势不差，许多工作已经富有成效。然而，如果依据国外学者的上述研究，真实的情况可能恰恰相反。我们认为，投入已经非常充足的公共外交工作，却未引起对象国公众（包括精英群体）的注意，例如对

^① 国内学者对北京奥运会和上海世博会公共外交效果的研究成果，参见李德芳：《体育外交的作用及其运用——以北京奥运为例》，载《现代国际关系》2008年第10期，第55~60页；张桂珍：《对外宣传向公共外交的转型——从奥运会到世博》，载《当代世界》2010年第9期，第39~42页；郜颖炜：《北京奥运中的公共外交浅析》，载《改革与开放》2009年第12期，第20~21页；朱航：《世博会与我国公共外交》，载《亚非纵横》2010年第3期，第11~16页；曲星：《世博会搭建公共外交大舞台》，载《今日中国论坛》2010年第4期，第24~25页；赵启正：《上海世博会：公共外交的大舞台》，载《国际展望》2010年第6期，第1页。

^② 中国学者缺乏实证方法的训练是诸多原因之一。

□ 当代亚太

日本的公共外交。^①而一些为中国学者所津津乐道、并被视为中国公共外交成功范例的活动（如北京奥运会、上海世博会），在许多西方媒体眼中，非但没有传递出中国所预期的善意与和平的信号，反而进一步加剧了其他国家原有的担忧。^②更为严峻的是，尽管中国目前公共外交的实践和研究正方兴未艾，然而国外学者的研究却迫使我们不得不正视这样一种可能性，即亚洲国家所进行的公共外交和他国公众舆论之间基本不存在正相关性，公共外交的工作可能是无效的。^③

所有这些问题，都值得中国学者予以严肃对待。我们可以不同意或进行反驳，但前提是，我们的反驳必须建立在严谨和扎实的实证研究的基础上，而且我们的实证研究还必须比国外学者的研究更严谨、更扎实，使得那些同样强烈怀疑我们的研究也存在主观偏见的国外学者不得不承认我们的研究没有偏见。很显然，中国公共外交研究的现状离这个目标尚相去甚远。

3. 对中国公共外交运作机制的描述不够准确

国外学者对中国公共外交的研究也存在一些“硬伤”。与国内学者相比，国外学者在对中国国情和政府运作机制的了解等方面明显处于劣势，由此造成他们在描述和分析中国公共外交运作机制时不够准确。例如，高英丽认为，在中国，主要由中共中央对外宣传办公室（外宣办）和国务院新闻办公室来（国新办），而不是外交部来决定中国的公共外交活动，这一点与其他国家由外交部主管公共外交的做法不同。她认为，外宣办是一个更为神秘的组织，它设定规则，并对重大事件做出决定。^④基于这种认识，在她的文章中，对中国公共外交中宣传部分的批评代替了对中国整体公共外交体系的评

^① 参见 Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, pp. 198-206。

^② Christopher J. Finlay and Xin Xin, “Public Diplomacy Games: A Comparative Study of American and Japanese Response to the Interplay of Nationalism, Ideology and Chinese Soft Power Strategies around the 2008 Beijing Olympics”, pp. 876-900; Jian Wang, “The Comic Imagination of China: The Beijing Olympics in American TV Comedy and Implications for Public Diplomacy”, pp. 232-243; Jan Servaes, “Soft Power and Public Diplomacy: The New Frontier for Public Relations and International Communication between the US and China”, pp. 643-651.

^③ 参见 Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition”, pp. 1-18。

^④ Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in the People’s Republic of China”, pp. 98-100; Ingrid d’Hooghe, *The Rise of China’s Public Diplomacy*, pp. 21-24; Ingrid d’Hooghe, “The Expansion of China’s Public Diplomacy System”, pp. 21-24.

价。这种批评也影响到了其他国外学者的研究。

然而，这种认识与中国的实际情况并不相符。^① 中国的对外宣传在公共外交中的确很重要，但并不是公共外交的全部。不管是外宣办还是国新办，它们都属于宣传部门，而中国公共外交涵盖外交、宣传、交流等各个方面。外事工作由中共中央外事领导小组办公室负责总协调，由包括外交部、中联部、商务部、总参谋部和国防部在内的诸多机构共同参与完成。无论是外宣办还是国新办，其工作都远远不能代表中国公共外交工作的全部。类似这种错误的认识还普遍存在于其他学者的研究中。

三、公共外交的功能、效果评价标准及评价方法

在回顾了现有国外学者研究的基础上，笔者将分别讨论公共外交效果的测量方法和影响公共外交效果的因素两个问题。要明确如何测量公共外交的效果，我们必须首先明确公共外交的功能。只有明确了公共外交能够做什么，才能以此为标准判断公共外交是否有效。因此，在本部分中，笔者将首先讨论公共外交的功能及效果评价的标准，然后讨论公共外交效果的评价方法。

(一) 公共外交的功能及效果评价标准

如前所述，国外学者在研究公共外交问题时，大多将公共外交与约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye) 所提出的“软权力” (soft power) 概念联系在一起，并倾向于将一国软权力的大小作为评价该国公共外交效果的重要测量指标。无论中国学者是否习惯这一点，也无论中国学者是否接受和认同奈的“软权力”学说，“软权力”概念^②的确为当前国外有关公共外交的学术研究提供了重要的概念和理论工具。为了从理论上更清晰、合理地界定公共外交的功能，有必要首先对奈的理论加以批判性考察，以厘清公共外交与软权力的关系。

讨论软权力面临的首要问题是如何定义“软权力”。首先需要明确“权

^① 关于中国公共外交的运作机制，笔者咨询了中国外交部新闻司参赞鲁世巍。

^② Joseph S. Nye, “Soft Power”, *Foreign Policy*, Twentieth Anniversary, No. 80, Autumn, 1990, pp. 153-171; Joseph S. Nye, “Think Again: Soft Power”, *Foreign Policy*, February 23, 2006, http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power; Joseph S. Nye, “Public Diplomacy and Soft Power”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, 2008, pp. 94-109; Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.

□ 当代亚太

力”(power)是如何定义的。在国际关系学界，对“权力”的界定有两条路径：一是“作为资源的权力”路径(power-as-resources approach)，这种路径将权力视为国家所固有的一种资产和属性，强调构成权力所需的物质资源。^①另一种是“关系性权力”路径(relational power approach)，这种路径强调权力对人行为的影响。^②基于“关系性权力”的界定路径，罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)给出了被国际关系学界所普遍接受和广泛引用的经典定义：所谓权力，就是让他人做其原本不愿做的事情的能力。^③“作为资源的权力”路径所界定的“权力”，实际上就是我们通常所说的“实力”(capability)，而“关系性权力”路径所说的“权力”，则强调的是某行为体的“实力”对其他行为体行为的影响效果。

奈对软权力的定义是：“软权力是通过吸引让他国做出本国期待的行为的能力。”^④很显然，奈对软权力的定义，遵循的是“关系性权力”的界定路径，强调的是某一行为体对另一行为体行为的影响，而不强调某一行为体自身所拥有的资源禀赋。

奈进而指出，“软权力”和“硬权力”(hard power)的相同点在于都能使他国的行为得以改变，^⑤但两者的区别在于，使他国行为得以改变的途径不同：软权力是通过吸引(attraction)，而硬权力则是通过强制(coercion)或利诱(induction)。一国之所以可以通过“吸引”这种途径产生能够影响他国行为的“软权力”，是因为该国拥有对他国具有吸引力和魅力的资产(asset)。奈将这样的资产称为“软权力资源”(soft power resource)。^⑥

简言之，奈所说的“软权力”，实际对应的是“关系性权力”路径所说

① David Baldwin, “Power and International Relations”, in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons, eds., *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications, 2002, p. 178. 以这种定义使用“power”一词的典型文献，参见 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979; Robert Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001.

② David Baldwin, “Power and International Relations”, p. 178.

③ Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, 1957, pp. 202-203.

④ Joseph S. Nye, “Public Diplomacy and Soft Power”, pp. 94-109.

⑤ 这一点意味着软权力和硬权力都属于上述基于“关系性权力”界定路径的“权力”范畴，在“权力”这个层面上两者是同质的。

⑥ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, pp. 5-8.

的“权力”范畴。他所说的“软权力资源”，对应的则是“作为资源的权力”路径所界定的“权力”范畴，亦即通常所说的“实力”范畴。^①从这个意义上讲，“软权力资源”亦可被称为“软实力”(soft capability)。(软/硬)实力与(软/硬)权力的关系如图1所示。

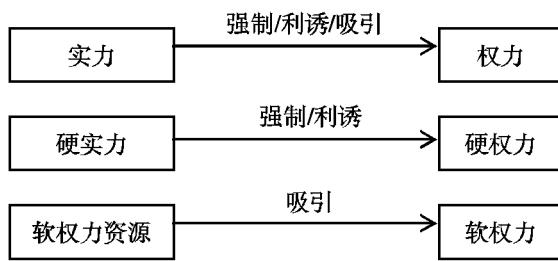


图1 (软/硬)实力与(软/硬)权力的关系

软权力资源是获得软权力的物质前提。奈认为，一国的软权力资源包括三种类型：能够吸引他国民众的文化，在本国国内和国外一致践行的政治价值观，以及被他国民众视为是合法和具有道德权威的对外政策。^②而在软权力资源向软权力的转化过程中，公共外交扮演了重要的角色。政府（当然有时不只是政府）通过运用本国的软权力资源开展公共外交，从而达到吸引他国并形成软权力的目的。例如，公共外交可以通过广播、文化输出、人员交流等方式，让自身的资源产生对他国民众的吸引效果。而运用不具吸引力的资源（即非软权力资源）开展公共外交，则非但不会创造软权力，反而可能产生相反的后果。例如，向保守的穆斯林国家出口带有裸露和暴力色彩的电影，非但不会对穆斯林国家产生软权力，反而会招致其反感和抵触。^③

综上，奈在其关于软权力的论述中展示了一条从资产到软权力资源再到软权力的过程链，并指出，公共外交的功能在于实现由软权力资源向软权力的转化，亦即运用软权力资源，通过吸引他国民众而改变他国政府的行为（如图2所示）。在笔者所回顾研究中国公共外交的文献中，许多都接受了奈的这种观点，并将软权力的生成——亦即通过软权力资源改变他国政府的行

^① 为表述方便起见，“作为资源的权力”路径所界定的“权力”，以下统称为“实力”；“关系性权力”路径所界定的“权力”，以下统称为“权力”。

^② Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, p. 6.

^③ Joseph S. Nye, “Public Diplomacy and Soft Power”, p. 95.

□ 当代亚太

为——视为公共外交的重要功能。^①



图 2 奈提出的公共外交与软权力的关系

奈对公共外交研究的贡献在于，他创造性地将公共外交与软权力学说整合在一起，从而为公共外交的分析和研究提供了一个可供依托的理论框架。其他学者借鉴这一思路，从软权力的视角界定公共外交的功能，这种做法为我们界定公共外交的功能提供了重要启示。

然而，奈对于公共外交与软权力关系的具体观点值得商榷。具体说来，奈将公共外交置于图 2 所示的环节②处，其他学者依据此观点将公共外交的功能界定为“将软权力资源转化为软权力”，这一观点在笔者看来难以成立。公共外交的定义决定了它只可能出现在环节①，而不可能出现在环节②。

环节②是指实现由“软权力资源”向“软权力”的转变。这一过程意味着，目标国政府会由于国内民众对一国某种资产的喜爱和支持，而做出有利于该国的政策或行为。^② 但问题是，无论是根据公共外交的定义，还是根据

① Gary D. Rawnsley, “Approaches to Soft Power and Public Diplomacy in China and Taiwan”, pp. 121-135; Ingrid d’Hooghe, “Public Diplomacy in the People’s Republic of China”, pp. 88-105; Ingrid d’Hooghe, “The Expansion of China’s Public Diplomacy System”, pp. 19-35; Ingrid d’Hooghe, “The Limits of China’s Soft Power in Europe: Beijing’s Public Diplomacy Puzzle”, pp. 163-190; Christopher J. Finlay and Xin Xin, “Public Diplomacy Games: A Comparative Study of American and Japanese Response to the Interplay of Nationalism, Ideology and Chinese Soft Power Strategies around the 2008 Beijing Olympics”, pp. 876-900; Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition”, pp. 1-18.

② 这里省略了其中的作用机制。事实上，目标国政府之所以会做出支持软权力来源国的行为，直接的原因是出于对自己政权稳定性的维护。当目标国国内民众对软权力来源国的态度非常积极时，目标国政府如果一味采取消极政策，其政权的稳定性将会面临来自国内民众的巨大压力。国际关系理论中的观众成本理论更加详细地阐释了这种作用机制。参见 James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and The Escalation of International Disputes”, *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, 1994, pp. 577-592; Bruce Bueno de Mesquita and Randolph M. Siverson, “War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability”, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 4, 1995, pp. 841-855; Matthew A. Baum, “Going Private: Public Opinion, Presidential Rhetoric, and the Domestic Politics of Audience Costs in U. S. Foreign Policy Crises”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 5, 2004, pp. 603-631。

各国实际开展的公共外交工作，公共外交根本无法介入到这个环节。公共外交与其他外交形式的一个核心区别就在于，公共外交的直接受众是他国民众，而不是政府。

事实上，公共外交作为一种外交实践，其产生和存在是基于这样一个假定：一国民众的态度会影响该国政府的政策。因此，作为传统外交的一种补充，同时也为了与传统外交相区分，公共外交只关注目标国国内民众态度的改变；至于目标国政府的态度如何，则留待目标国国内民众自己去施加影响。从定义上讲，一国的外交工作一旦涉及到与他国政府的直接接触，该项外交工作就将被划归为传统外交或者政府外交的范畴，而不再属于公共外交的范畴。从这个意义上讲，只要是公共外交工作，它就不可能出现在环节②。从经验上看，各国公共外交的实际做法也的确都仅限于针对他国民众开展工作。

环节①是指由“资产”向“软权力资源”转变的过程。根据奈的定义，所谓“软权力资源”，是指那些为他国民众所喜欢或支持的、因而对其有吸引力的资产。由于资产（如某种文化、价值观、政策）本身不会发生变化，其之所以会由“资产”转化为“软权力资源”，是因为他国民众对它的态度发生了变化，因此，从“资产”到“软权力资源”的转化，就等于实现了他国民众对本国某种“资产”的态度的转变。而这恰恰是以民众为实施对象的公共外交所做的工作。

具体说来，公共外交的实施国可以通过信息发布、国际广播等多种渠道，澄清和解释自己的政策立场，向目标国民众证明自己某项政策的合法性；可以通过信息宣传和人员交流，向目标国民众展示己方在国内外实践的价值观是一致的；还可以通过文化交流等活动，使目标国民众更加了解己方的文化，从而为吸引力的产生创造条件。总之，公共外交可以将原本不属于软权力资源的资产，转化为新的软权力资源。

简言之，公共外交本身只涉及与他国民众的互动，而不涉及与他国政府的互动。这决定了公共外交只可能在环节①而不是环节②发挥作用。

此外，如果以实现目标国政府行为的改变作为公共外交的功能，那么这种功能缺乏特殊性。所有外交工作的最终目标都是追求目标国政府行为的改变。作为诸多外交工作中的一种，公共外交显然需要有自己独特的目标和功能。如果公共外交的功能也是实现目标国政府行为的改变，那么这将意味着

公共外交作为外交的一个子类，和外交这个全集没有区别，如此一来，公共外交也就没有单独存在的必要。从外交工种独特性的角度来说，公共外交的功能应当与其他外交工种的功能区分开来。

综上，笔者认为，公共外交与软权力的关系，或者说公共外交的功能，并非如奈所说，是将软权力资源转化为软权力，而是将一般性的资产转化为软权力资源（如图3所示）。



图3 笔者所认为的公共外交与软权力的关系

既然公共外交的功能是创造软权力资源，而软权力资源就是指那些为目标国民众所接受或喜爱的资产，那么判断一项公共外交工作是否成功的标准，就要看其是否改善或者提高了目标国民众对实施国某一方面的评价。换言之，我们实际测量的是一国的软权力资源是否因公共外交而得以增加。

明确了公共外交的功能和效果判断标准之后，我们就可以确定公共外交效果的测量方法。正如部分国外学者已经展示的那样，测量公共外交效果主要有两种实证方法：一是以一般公众为对象的大样本抽样调查法，即民意测验；二是以小部分特定人群为对象的无结构式访问法。无结构式访问又称非标准化访问，是一种半控制或无控制的访问，这种方法还可具体分为重点访问、深度访问、客观陈述法和座谈会四种类型。^①

2. 公共外交效果测量方法的使用问题

如果说明确公共外交的功能和效果评价标准是明确了“测量什么”，明确了测量公共外交效果可以选用的方法是明确了“用什么工具来测量”，那么在此之后，我们还需知道如何使用这些方法，亦即“如何测量”。当然，民意测验法和访问法是现代社会科学研究的两种常见且普遍使用的实证方法，有关这两种方法在一般意义上的设计程序和实施步骤，已有若干详细介绍，在此不再赘述。笔者所关心的问题是：在使用这两种方法时，应当注意哪些问题才能使测量的结果更准确？对此，至少有三方面的问题值得探讨。

^① 参见袁方主编：《社会研究方法教程》，北京大学出版社1997年版，第268～294页。

首先，应当选择谁作为调查的对象？无论是民意测验还是访谈，都会首先涉及到调查对象的选择问题。对此，笔者的看法是，公共外交的直接受众是谁，测量该项公共外交效果的受访对象就应当（尽可能地）从该群体中抽取。^①这是因为，我们调查的根本目的，是考察目标国民众是否因实施国的某项公共外交而对实施国某方面的态度有所改观，而不是只看目标国民众态度变化本身。例如，假设 A 国对 B 国在 A 国的留学生开展了一项公共外交，一段时期后，若想了解 A 国该项公共外交是否有效，就应对 B 国在 A 国的留学生群体进行问卷调查或访谈，从而确定该项公共外交是否有效。

上述提及的迪妮和利奥所做的关于中国对日本公共外交效果的访谈研究，就在一定程度上存在研究设计上的缺陷。^②例如，两位学者对 7 名访谈对象提出的一个问题是：“你认为，在日本建立孔子学院，对中国的声誉起到了什么样的效果？”很显然，对这一问题最有说服力的应当是那些正在或者曾经在日本孔子学院学习的日本学生。然而，这 7 名受访者都不是日本孔子学院的学生。这使得尽管这些受访者都表示他们没有注意到或者仅稍微注意到孔子学院的存在，但据此断言中国在日本推广孔子学院这项公共外交工作是无效的，缺乏说服力。

其次，民意测验和访问这两种方法，究竟应当选择哪一种？就民意测验法而言，其优点在于能迅速地了解受访者对某些问题的看法，及时反映社会舆论的变化情况。同时，我们可以从调查结果中推断出总体的一般状况，具有较高的代表性。^③而无结构式访问的优势在于弹性大，能充分发挥访问者与受访者的积极性，双方可围绕所给的题目，就有关的问题、事件和现象进行深入广泛的交谈与讨论，从而获得结构式访问^④和民意测验无法获得的丰富的资料。^⑤

^① 霍尔和史密斯也注意到，有学者会因为某些民意测验的对象与公共外交的对象不相符，而不承认这些民意测验的有效性和科学性。但他们回避了对这一质疑的正面回答，仅从“公共外交影响精英效果的复杂性”方面做了进一步说明。参见 Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition”, p. 9.

^② Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”.

^③ 袁方主编：《社会研究方法教程》，第 332 页。

^④ 结构式访问又称标准化访问，是对访问过程高度控制的访问。

^⑤ 袁方主编：《社会研究方法教程》，第 277~278 页。

□ 当代亚太

鉴于两种方法各自的特点和优势，在具体的研究中究竟选择哪一种还是两者兼用，应依据研究问题和实证测量所希望得到的最终结果确定。如果研究人员只是想知道公共外交的哪些活动、或者该活动的哪些具体方面起到了积极的效果，那么民意测验法无疑是首选方法。而如果研究人员想了解公共外交的某项活动有效或者无效的原因，或者想了解该活动实施对象的实际心理反应，则应考虑选择访谈法。而如果两者都想了解，最好将两种方法综合使用。

最后，在使用民意测验法时还需注意一个非常重要的问题，即在对数据做出解读和评价时，需考虑干扰变量的潜在影响。

这其中一个潜在的争议是，测量某事物的效果是否需要排除干扰变量的影响。对公共外交的功能极度乐观或者赋予极大期待的人或许会提出一个极端的看法：即使在其他干扰变量的影响下，公共外交也必须让目标国民众的态度发生预期的改观，只有这样我们才能认为该公共外交是有效的。然而，这一观点具有明显的缺陷。实际上，只有在排除了其他干扰变量影响的情况下，说一国针对某国的公共外交工作是有效的（或无效的）才是有意义的。^①由于我们试图用民意测验的数据来衡量公共外交的效果，而民意测验的数据本身有可能会受到公共外交以外的其他因素的影响，因此，对这些数据的解读和评价必须注意干扰变量的潜在影响。

在分析一段时期内某项公共外交效果的走向时，民调数据的拐点处往往是学者们用来分析该项公共外交效果变化的重要依据。与此同时，在拐点处存在干扰变量的可能性也最大。因此在分析拐点时，不能仅仅依据拐点后的数据走势，就判断一国公共外交是否开始变得有效或无效，而应注意分析在拐点发生时或在此之前，是否出现了其他有可能影响民调数据的干扰因素。

例如，高英丽在 2007 年的研究中，依据当时所能获得的民意测验数据，对中国公共外交的效果给予了较高的评价：“根据已有的民调数据可以发现，

^① 每当我们谈论“公共外交的效果”时，总是会说“对某国（某地区）的公共外交的效果”。之所以我们习惯于加上“国别”或“地区”这个限定语，正是因为我们至少在潜意识里知道，抛开公共外交实施的对象而谈论公共外交的效果是无法得出有意义的结论的。这恰恰从根本上印证了上述有关如何界定“效果”这个概念的主张，即必须在控制住其他潜在干扰变量的情况下谈论一个变量对另一个变量的影响效果才是有意义的。毫无疑问，“国家”或“地区”是影响一国公共外交效果的第一位的、最突出的、干扰力最强的潜在干扰变量，同样一项公共外交活动，在不同的国家或地区，其效果势必存在差异。

最近中国总体上获得了越来越多的认同和喜爱……总体来看，中国的形象在逐步改善并趋于稳定。”^① 然而，2008年以后民意测验数据开始下滑，出现了下行拐点，高英丽于是在2011年的另一项研究中，据此认为中国的公共外交开始无效，并提出了许多批评。^② 这意味着，同样的一组公共外交政策，仅仅因为时间点选取的不同，同一作者就对其效果做出了完全相反的评价。从控制干扰变量的角度看，作者显然没有充分考虑到2008年北京奥运会之前一系列敏感事件对民众态度的影响，也未能考虑到另一种可能性，即如果中国不开展公共外交，2008年以后的相关民调数据可能会下降得更为迅速和剧烈。因此，这样的评价难有说服力。

四、影响中国公共外交效果的因素分析

在明确了公共外交效果的判断标准和方法后，以下将探讨影响或干扰中国公共外交效果的因素。

任何外交工作要想取得效果，其基本前提是他人知道该项工作。然而令人遗憾的是，从国外学者的研究来看，在一些情况下，中国的公共外交甚至连这最起码的前提都尚未完全满足。例如，惠特尼和沈大伟的民意测验结果显示，尽管中国政府从2007年就开始大力宣传“和谐世界”理念，但多国受访者都表示没有听说过，或者仅有少部分表示听过“一些”相关的内容。^③ 迪妮和利奥对较熟知外交情况的7名日本人士所做的半结构化访谈同样显示，受访者几乎都没有注意到中国运用媒体（电视、广播、网络等）、大型事件、出版物等手段对日本开展公共外交。^④ 如果这些研究在一定程度上是可信的，那么对于中国公共外交而言，目前最先需要解决的，并非推出什么新项目、传播什么新信息，而是如何才能让更多的受众知道中国已经做了什么。

不过，笔者所要重点讨论的是，在目标国受众已经充分知晓实施国所做

① Ingrid d' Hooghe, *The Rise of China's Public Diplomacy*, pp. 35-36.

② Ingrid d' Hooghe, “The Expansion of China's Public Diplomacy System”, p. 26.

③ Christopher B. Whitney and David Shambaugh, *Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multi-national Survey of Public Opinion*, p. 5.

④ Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China's Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, pp. 202-203.

□ 当代亚太

工作的情况下，还存在哪些促使或阻碍该公共外交工作预期效果发生的因素？根据国外学者对中国公共外交效果的研究，我们可以根据能否通过实施国的主观努力加以避免，将影响公共外交效果的因素分为两大类：一类是中国自身很难做出改变和退让、因而难以回避的因素，这些因素同时也是上文提及的干扰公共外交效果的主要变量。另一类是中国公共外交开展过程中行为本身所存在的缺陷和不足，这是可以改变和避免的因素。对前一类因素的分析，可以帮助我们更准确地评估公共外交的效果，将干扰变量排除出去；对后一类因素的分析，则有助于提高中国公共外交的实施效果。

1. 难以避免的影响因素

对中国而言，在针对一些国家开展公共外交时，客观上存在着不管如何努力推动，都难以奏效甚至还会产生反效果的情况。这种情况的发生与中国公共外交的努力程度和实施方式等无关，而是受一些外在的不可避免的因素影响。这些因素包括以下方面。

一是因中国实力上升所产生的与他国不可避免的结构性矛盾。在中国对日本公共外交中，这种因素对公共外交效果的负面影响体现得最为典型。2008年美国芝加哥全球事务委员会和韩国东亚研究中心联合开展的调查数据显示，日本人对中国的好感度水平很低，仅高于美国，次于韩国、印度尼西亚和越南等国。^① 89%的日本受访者表示，对于中国将成为亚洲的领导人，他们并不“怎么”或“非常不”舒服。^② 究其关键原因，迪妮和利奥的半结构化访问给出了答案。当问及“中国在日本建立积极声誉所面临的主要挑战是什么”时，一位受访的日本记者就坦承，“日本民众及其所选出的代表们对中国力量的增长非常敏感。他们已经敏锐地意识到了日本存在的不足，对中国增长的实力和日本对中国经济的依赖坐立不安。”^③ 另一位受访的日本文化和政治研究院的负责人也认为，“担心中国变得越来越强大、日本变得越来越弱小，是中国对日公共外交所存在的核心问题。对中国来说，这很难处理。”^④

① Byong-kuen Jhee, “Measuring Soft Power in East Asia: An Overview of Soft Power in East Asia on Affective and Normative Dimensions”, pp. 54-55.

② Christopher B. Whitney and David Shambaugh, *Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multi-national Survey of Public Opinion*, p. 6.

③ Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, p. 203.

④ Ibid., pp. 203-204.

从上述回答中可以看到，诸如中国食品问题、环境污染问题、人权问题等都不是减弱中国对日公共外交效果的真正诱因，关键性的因素是两国间因中国实力上升带来的结构性矛盾。很显然，这个负面因素是无法避免的。没有任何国家主观上愿意并且客观上有能力为获得某个国家民众更多的喜爱和支持而减缓或停滞本国经济和军事实力的发展。而当本国实力上升到与目标国实力不相上下，甚至超越目标国实力的水平时，目标国民众出于对本国家安全的担心、对经济利益损失的不满以及对民族荣誉的诉求等方面的原因，往往会产生不平衡的心理，这种心理会在很大程度上抵消公共外交所产生的正向效果。中国对日公共外交如此，对美国的公共外交也在相当程度上面临着同样的问题。这也可以在一定程度上解释为何美国公众看待中国的眼光更加严苛，对 2008 年北京奥运会有颇多的指责。^①

二是政治制度的差异。在中国对欧洲的公共外交中，该因素对公共外交效果的负面影响体现得最为明显。在荷兰学者高英丽看来，欧洲比美国更担心中国的国内状况，更为关注国内政治问题。按照她的观点，中国对欧公共外交要想取得效果，需要改变现有的一党专政的政治制度，否则很难获得欧洲公众对中国公共外交的信任。^② 中国在 2003 年举办诸如“中法文化年”等一系列大型文化交流活动，^③ 虽然在一定程度上改变了欧洲公众对中国的整体态度，但在增长几年后这一趋势就开始下跌。高英丽认为，原因就在于欧洲民众对中国在经济改革后进行政治改革的期待失去了耐心。^④

① 参见 Christopher J. Finlay and Xin Xin, “Public Diplomacy Games: A Comparative Study of American and Japanese Response to the Interplay of Nationalism, Ideology and Chinese Soft Power Strategies around the 2008 Beijing Olympics”, pp. 876-900; Jian Wang, “The Comic Imagination of China-The Beijing Olympics in American TV Comedy and Implications for Public Diplomacy”, pp. 232-243。

② Ingrid d’Hooghe, “The Limits of China’s Soft Power in Europe: Beijing’s Public Diplomacy Puzzle”, pp. 167-168.

③ 2003 年，法国巴黎举办“中国文化年”活动，包括“古老的中国”、“多彩的中国”和“现代的中国”三个主题。时任中国国家主席的胡锦涛和法国总统希拉克分别发了贺电。两国政府的多位成员，包括国务委员陈至立、文化部部长孙家正、中国驻法国大使赵进军、法外交部长巴尼耶和法国驻中国大使等参加了文化博览会。除了在法国的“中国文化年”外，中国在德国还发起了“中国文化节”、与澳大利亚间的文化交流项目，与意大利间签订了政府间的在对方国家建立文化中心的协定。此外，还在马耳他开办了“中国中心”、在西班牙与西班牙政府联合举办了“中国—西班牙论坛”等。参见 Rumin Aoyama, “China’s Public Diplomacy”, pp. 14-17。

④ Ingrid d’Hooghe, “The Expansion of China’s Public Diplomacy System”, p. 28.

□ 当代亚太

池炳根通过民意测验的数据佐证了国家偏见的存在。^① 从理性国家的角度看，用改变政体来换取国外公众态度的转变显然是不现实的。能否换取国外民众态度的转变，并不在于某种政治制度是否有效，而只在于该制度是否为目标国受众所承认和接受。对于中国而言，其对欧洲所开展的公共外交的核心目标，是让欧洲公众认可当前的模式对中国而言是一个可行的选择，并且最符合中国的国情。中国固然无意使欧洲确信自己的政治和经济模式相比较于欧洲具有优越性，但同时也无意以改变成西方式制度的方式来换取欧洲公众更多的支持。从这个意义上讲，中国公共外交的效果不可避免地会受到政治制度差异的负面影响。

三是历史问题。这种因素的负面影响在中国对日公共外交中体现得最为明显。迪妮和利奥的研究显示，一位受访的日本教授称：“一系列的民意调查呈现出了日本人对中国敌对感情的上升……日本人对中国反日并用历史来施压日本感到生气。”^② 另一位受访的日本新闻制作人称：“就我个人看来，很多日本人已经厌倦了为他们父亲和祖父所做的行为而受指责和批评。”^③ 一名受访的前日本大使也称：“中国对于‘历史记忆问题’的过度重视给日本人造成了负面感受。中国人对日本人的这种仇恨，在经过网络广泛渲染后，塑造了不好的中国形象，尽管造成他们这种感情的原因具有一定的合法性。”^④

由此可见，历史问题的确会在相当程度上影响目标国公众对中国的评价。对公共外交持乐观态度的人往往倾向于将公共外交视为解决历史问题的一种重要工具，然而事实有可能恰好相反，由来已久的历史问题可能会首先抑制公共外交效果的发挥。历史问题不可能凭空消失，其解决与否在相当程度上会影响到公共外交的效果。但问题的关键是，在加害国没有表示出多少歉意的情况下，即使受害国政府单方面做出妥协，不但不能使历史问题得到解决，反而会使受害国政府面临强大的国内民意压力。^⑤ 总之，如果公共外

^① Byong-kuen Jhee, “Measuring Soft Power in East Asia: An Overview of Soft Power in East Asia on Affective and Normative Dimensions”, pp. 51-64.

^② Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, p. 202.

^③ Ibid., p. 202.

^④ Ibid., p. 203.

^⑤ 有关加害国和受害国和解问题的探讨，参见唐世平：《和解与无政府状态的再造——基于六部作品的批判性综述》，陈冲译，载《国际政治科学》2012年第1期，第61~104页。

交的实施国和目标国之间存在尚未解决的历史积怨，那么历史积怨对公共外交效果的抑制作用将很难避免。当然，如果两国间的历史积怨已经得到解决，两国已经实现和解，那么历史因素有可能还会对公共外交的生效起到推动作用。总之，历史因素是影响公共外交效果的重要干扰变量。

四是国家间的政治关系。如前文所示，高英丽在考察中国公共外交在欧洲三国（英、法、德）的效果时发现，三国民众对中国态度的调查数据的走势与这三国各自与中国双边关系的走势存在明显的一致性。这意味着民众好感度的高低与政府间关系的好坏密切相关。当两国政府关系好时，民意数据就走高；当两国政府关系不好时，民众的好感度就下降。例如，2006年后法国和德国人对中国的好感度急剧下跌，而此时正是中国同法德两国政治关系的恶化期。^①

那么，究竟是民众的态度影响了政府间的关系，还是政府间的关系影响了民众的态度呢？霍尔和史密斯的研究暗示，后者的可能性更大。两位学者发现，当本国与他国存在矛盾时，大多数本国民众更倾向于对本国政府的行为持肯定和积极的看法，而对他国政府的行为持否定和消极的看法。^②一国之所以需要对另一国开展公共外交，往往就是因为两国之间由于某种矛盾而关系不好。而在这种有矛盾的状态下，公共外交目标国的民众会首先倾向于认定本国政府的行为是正确的，从而相应地认为公共外交实施国政府的行为是错误的。在这种情况下，实施国政府所开展的公共外交，也会被目标国民众以带有偏见的眼光预先视为是错误的或不具合法性的。

如同历史因素一样，国家间的政治关系也通常被那些对公共外交持乐观态度的人视为公共外交的因变量而非自变量，即认为政府间关系会受公共外交的影响。但实际情况有可能刚好相反，政府间关系反而可能是影响公共外交效果的重要因素。这从另一个角度印证了笔者在前文提出的观点，即公共外交的功能主要局限于创造软权力资源，即获取目标国民众的支持，而难以直接创造软权力，即获取目标国政府的支持。换言之，试图仅仅通过公共外交直接推动政府层面的关系，如果不是完全不可能的，也是难度很大的。

① Ingrid d'Hooghe, "The Limits of China's Soft Power in Europe: Beijing's Public Diplomacy Puzzle", pp. 180-183.

② Ian Hall and Frank Smith, "The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition", p. 12.

2. 可以避免的影响因素

除了上述不可避免的因素外，还存在另一类妨碍中国公共外交效果的因素，这些因素内生于中国公共外交的工作本身，可以通过主观努力加以避免。就笔者对国外学者研究的回顾来看，这方面的因素至少包括以下两点。

一是言行不一致。在笔者所回顾的文献中，学者们在批评中国的公共外交时，都不约而同地提到了“言行不一致”这一点。例如，高英丽指出，“较之毛泽东时期，之所以到邓小平时期公共外交变得非常有效，原因就在于它为中国谋求开放和现代化的一系列的行为所支撑。”^①而“当前的中国公共外交，一方面想塑造好的形象，另一方面又缺乏社会透明度，同时政府又不愿放松对国内媒体的控制”。^②她认为，“为使中国塑造的形象更具说服力，它必须要用实际行动来配合其语言。中国的公共外交行动越来越需要依靠新的政策和具体的措施去改善目前的状况（这里指对媒体和社会的控制——笔者注）。尽管这些政策或措施并不总是可以满足西方的期望，但却是在当前环境下迈出的重要一步，至少意味着它愿意去倾听和接受批评”。^③

相似地，迪妮和利奥基于中国对日公共外交的成效指出：“仅用口号就想减轻日本的担心是不可能的。如果中国的公共外交战略是要减少日本民众的猜疑，获得更多日本民众的接受，中国还需要更实质的行动。”^④任格雷也认为：“中国公共外交存在着愿望、辞令和事实间的不一致，例如，国内自由主义的缩减和无人质疑的管理模式（如政府对 2011 年高铁追尾事故的反应）就抵消了它所取得的积极成果。因此，中国需要一个更为可信的战略，不与自身的行为相矛盾。”^⑤总之，对中国公共外交而言，要想改善其效果，必须尽可能做到国际宣示与国内外行为的一致性，避免将公共外交演变成虚假的辞令以及对自己行为的掩饰。

二是公共外交手段与目标国不匹配。目前的中国公共外交，还未能做到根据不同目标国的特点而分别采取有针对性的公共外交手段。目前中国政府

① Ingrid d'Hooghe, “Public Diplomacy in the People's Republic of China”, p. 91.

② Ibid., p. 102.

③ Ingrid d'Hooghe, “The Expansion of China's Public Diplomacy System”, p. 31.

④ Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China's Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, p. 205.

⑤ Gary D. Rawnsley, “Approaches to Soft Power and Public Diplomacy in China and Taiwan”, p. 127.

所推动的公共外交，大概包括两种形式，一是加强宣传活动，向海外发布信息，二是通过传统的方法和语言教育项目推进对外文化交流。^① 然而，这种缺乏针对性的笼统的公共外交方案，非但可能效果不佳，而且还会带来资源上的浪费。例如，一位日本受访者谈到在日本的孔子学院时就曾表示：“它的效用不是那么大。我想，日本人更加关心的是，中国在世界其他地方所建立的孔子学院是如何削弱日本的影响和形象的。”^② 相对而言，日本民众对中国文化并不陌生，所以孔子学院对日本民众所产生的吸引力显然不及对其他异质文化人群的吸引力。在目前中国文化和日本文化同样作为东亚文化的典型而在世界上处于竞争态势的情况下，中国这种不加区分的做法势必难以取得预期的效果。

公共外交手段与目标国之所以必须匹配，是因为对某事物的价值评判（如是否喜爱、是否认同）具有高度的主观性。具有不同意识形态和价值观的人对同一事物可能做出截然不同的判断。也正因如此，正如上文已提到的，我们在谈论一国公共外交的效果时，在很多情况下都需加上“对某国（某地区）”这样的限定语。同样一种公共外交活动，目标国一变，其效果很有可能随即发生巨大的改变。同样的道理，某些在中国民众看来非常有价值、非常“可爱”的事物，不一定能够获得其他国家民众的喜爱和认可。这意味着，中国在开展公共外交时，不能只注重选择那些深受中国人认同和喜爱的潜在软权力资源，还应考虑这些资源在目标国国内的价值规范体系中是否能够同样获得正向的评价。

除了上述两个基本因素外，还有一点值得注意的是，潜在的软权力资源在通过公共外交转化为软权力资源时，不同的潜在软权力资源之间还存在着相互影响，这种影响也有可能降低公共外交的效果。依据奈的观点，潜在的软权力资源包括一国的对外政策、文化和价值观三大类。^③ 当一国的对外政策不具备合法性时，该国的文化也很难得到他国的认可。而当一国所实践的价值观内外不一致时，对外政策和文化的吸引力同样会降低。这三方面的潜

① Rumin Aoyama, “China’s Public Diplomacy”, pp. 16–17.

② Keith Dinnie and Ada Lio, “Enhancing China’s Image in Japan: Developing the Nation Brand through Public Diplomacy”, p. 204.

③ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, p. 6; Joseph S. Nye, “Think Again: Soft Power” .

□ 当代亚太

在软权力资源的表现，很可能是最弱的一环决定了一国公共外交所能达到的效果的上限。这意味着，公共外交的效果，不能仅仅依靠某单方面工作的改善，而必须各方面相互兼顾和配合，避免短板效应^①的出现。

五、结 论

相比较于其他国家，虽然中国公共外交起步较晚，但在 21 世纪的头十年里展现了强劲的发展势头，在各方面都投入巨大。^② 与这一势头相伴随的是，中国学界对公共外交的研究兴趣也日益浓厚，研究成果不断涌现。然而，国内学界对公共外交的研究存在着严重的盲区，即缺乏对中国公共外交效果的实证评估，以及对影响中国公共外交效果因素的严肃研究。与此形成鲜明反差的是，国外学者近年来不仅对中国的公共外交问题予以很高关注，而且绝大部分学者都不约而同地将评估中国公共外交效果、探讨影响效果的因素作为其研究的核心内容。中国学者尽管就国内公共外交研究做了许多回顾性的工作，但鲜有学者对国外同行的研究进行系统的梳理。正是在这一背景下，本文对近年来国外学者有关中国公共外交的研究进行了批判性梳理，并在此基础上就公共外交效果的评估方法和影响效果的因素进行了讨论。

根据笔者的梳理，国外学者对中国公共外交效果的评价普遍不高，认为中国公共外交的效果并不理想。尽管这些研究不可避免地会带有一些主观偏见，或者在对数据的分析方法上存在不恰当之处，但不可否认，这些结论会对对中国国内许多偏于乐观的看法带来不小的冲击。同时，国外学者研究的一个突出特点是强烈的实证意识以及实证方法的普遍使用。与国内学者习惯于单纯的现状描述、历史枚举以及“从概念到概念”的空泛议论不同，国外学者普遍注重实证研究方法的运用，强调用数据和事实说话。当然，国外学者的研究也有一些明显的“硬伤”，例如，由于对中国公共外交运作机制的不熟悉，导致对中国公共外交工作的一些不当的批评。

基于国外学者的研究，笔者讨论了有关公共外交效果的两个重要问题。

① 短板效应是指组成木桶的木板如果长短不齐，那么木桶的盛水量不是取决于最长的那一块木板，而是取决于最短的那一块木板。

② Ian Hall and Frank Smith, “The Struggle for Soft Power in Asia: Public Diplomacy and Regional Competition”, pp. 1-18.

首先，如何才能（更好地）测量公共外交的效果？明确公共外交的功能是确定测量公共外交效果评价标准的前提。国外学者大多认为，公共外交的功能是创造软权力。笔者批判了这一看法，并提出创造软权力资源，即促使目标国民众（而非政府）接受和喜欢实施国的文化、价值观和外交政策，才是公共外交的真正功能。因此，判断一项公共外交工作是否有效，就要看其是否改善或者提高了目标国民众对实施国某一方面的评价，而民意测验和访谈则是对民众评价做出实证测量的两种主要方法。

其次，有哪些因素会影响到公共外交的效果？根据国外学者的研究，笔者将可能影响公共外交的因素归纳为两大类。一是中国自身很难做出改变和退让、因而难以回避的因素，即影响公共外交效果的干扰变量，主要包括中国实力上升所产生的与他国间不可避免的结构性矛盾、政治制度的差异、历史问题和国家间的政治关系四个方面。二是中国公共外交开展过程中本身所存在的缺陷和不足，这是可以改变和避免的因素，主要包括言行不一致、公共外交手段与目标国不匹配两个方面。考虑到第一类影响因素的存在，中国的公共外交实际上可能并不完全像海外学者所认为的那样效果有限或者无效，而可能只是被其他难以规避的负面因素所拉低。而正视第二类影响因素，做到言行一致，注意使公共外交的手段与目标国相匹配，同时各方面工作兼顾配合，将有助于中国公共外交自身效果的发挥。

对于“实践先于理论”的中国公共外交来说，对其进行开展效果的实证评估，对影响其效果的因素进行系统研究，或许比现有的现状描述和空泛议论要重要得多。公共外交是一项外交战略，其能否成功，能否为中国的外交事业乃至中国整体的发展战略做出贡献，根本上取决于实事求是的战略评估和冷静客观的战略分析，而不是人云亦云的重复解读和自以为是的盲目乐观。从这个意义上讲，国外学者对中国公共外交的研究，能够为中国研究公共外交的学者提供很好的借鉴和参照。