

从南海问题看“争端中的公共外交”

在今天的国际社会上，大规模战争的风险离我们很远，但是争端争议地区或海区存在，却需要中国在一个积极的国际舆论环境中捍卫国家主权和领土完整。

● 周庆安

自今年5月以来，南海问题持续发酵，成为我国周边外交中的一个热点，其直接后果是在国际舆论上的反应，对我国的周边公共外交也提出了新的挑战。经由近期国际舆论的反应，我们可以看出南海问题非常典型地体现了我国周边公共外交的一些新特点。

从目前来看，围绕南海问题，我国周边公共外交主要面临三方面的挑战。

一是南海问题推动高层借助各种舆论平台发声，在国际组织和国际活动的舞台上，中国、美国和南海周边的东盟国家都借助媒体、舆论广泛表达国家立场，甚至出现了有较强对立的观点，或不直接的意见交锋，这都给一个国家的

公共外交工作带来直接冲击。在近期的几次重要周边会议，如中美对话、香格里拉会谈、东盟会议上，我国外交部长杨洁篪等外交系统、军队系统领导都专门就南海问题公开表态。

二是各国媒体集中报道南海争端，对国家形象产生挑战。从2011年4月份开始，以菲律宾国内3家英文报纸为例，对南海问题的报道数量快速上升，两个月内的报道数量超过2010年全年，当然这一方面和中国菲律宾双方在争议岛礁的活动有关，另一方面也和近期东盟一些国家对我国海军综合实力发展的关注相关。最典型的例子是美国媒体中关于中国航空母舰发展情况的报道，频繁为菲律宾、马来西亚的媒体所引用。

三是公众情绪易形成对立，对外交决策产生直接影响。无论是在我国国内和菲律宾、越南国内，南海问题都容易形成公众情绪的焦点，甚至会在网络平台上出现带有较强情绪性的网民意见，经由媒体报道出来，或者推动了民众的示威游行，或者推动了民族主义情绪的蔓延。尤其是军事行动的新闻容易被网络放大，在这个过程中，网络成为了一个重要的意见平台，偶尔出现的假新闻也加剧了这一平台上的情绪化表达，如每年几乎都会出现在中国网络论坛中的“中国海军击沉菲律宾战舰”新闻就是个典型例子。

南海近期的舆论热点不是偶然的。随着我国综合实力的不断扩大，在周边国家的舆论中出现了新形态的“中国苏醒论”，这其实是传统中国威胁论的变种。周边国家认为中国的经济已经成为世界第二，中国必然要争取更大的生存

空间，这样中国一是必然会和美国等传统强国在多个层面上发生冲突，二是必然要将以往因为实力不济而搁置的一些争议重新提出来，争取自身利益的最大化。在这种情况下，南海就成为了舆论的焦点，菲律宾、马来西亚的国内舆论都就此提出：一是要美国在南海争端中发挥更大作用，二是要本国政府采取更坚决的措施，在中国实力未到达的地区尽快实现实质性的占领，并在国际场合迫使中方承认既成事实。

二

前述三个方面的挑战其实也折射出当前“争端中的公共外交”这一重点命题。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。争端问题持续时间较长，在舆论上爆发有一定的特殊性，比如要有一个突发事件触发点，在媒体报道中的独立性比较差，时效也不长，因此它强调的首先是针对性、同时要兼顾时效性和持续性，但是一般来说，这种公共外交的特点是在舆论上短期发力，辅以长期持续的传播。

“争端中的公共外交”，其实并不是一个新的问题。从持续性上说，日俄北方四岛争端持续多年，日本长期针对北方四岛推行公共外交活动就是一个典型案例；从突发性上看，英国在20世纪80年代马岛战争期间，在南美地区的不少国家广泛开展文化外交活动，介绍英国历史上在马岛的活动；印巴围绕克什





米尔地区的国际舆论争取活动也此起彼伏持续了很多年。争端中的公共外交，往往有两个层面的对象：一是关注这一热点的国际舆论，二是直接发生争端的对象国舆论。但是争端中的公共外交面对两个最大的困难，一是纠纷涉及国家核心利益，二是民族主义情绪。

而对于我国来说，近期研究“争端中的公共外交”也成为了迫切问题。从历史上看，我国是世界上陆地邻国最多的国家之一，海洋邻国数量也很庞大，东海、南海都存在与别国争端海域或专属经济区重合部分，还与少数国家在陆地边界划定上仍未解决。这些地区是潜在的舆论冲突热点，随时可能因为某些突发事件而爆发；从现实中看，随着我国实力的壮大和利益空间的扩大，舆论的摩擦和实际突发事件的出现可能性确实更高了，如2010年的中日钓鱼岛撞船事件；从未来看，这些争端短期内难以彻底解决，如果不提高争端中的公共外交能力，无异于在我国周边形成舆论壁垒，强化了周边关系不确定的压力。

因此，要加强争端中的公共外交能力，实际上是承认我国在周边舆论环境中无法回避的负面因素，正视争端可能产生的舆论压力，提高负面舆论压力的承受能力，提高在对外传播中的快速反应能力。除了正常的工作之外，有两点是当务之急。

一是要强化争端中公共外交的“爆

发力”，这种“爆发力”表现为，一旦发生争端，公共外交的对外传播媒体、使领馆发言人、学术界的舆论规模和舆论动员能力。文化手段可以在中长期形成潜移默化的效果，但是在争端中效果不明显，甚至会成为受人攻击的把柄；从手段上看，争端中的公共外交要求更高的紧迫性和更强的针对性，是公共外交中的一种典型建构主义，要求公共外交工作者直接参与一线的公共外交工作。甚至是国家领导人、外交部门、军队负责人要有更加频繁的公开发布信息、公开演讲，不怕质疑和舆论交锋。在争端的公共外交中，政府领导人不可替代的舆论影响力，一旦缺位，没有其他公共外交手段可以完全代替。

二是要提高公共外交的“舆论储备”。所谓“舆论储备”是指这些争端问题的研究、报告和“二轨”对话，这些储备可能在争端中转化为舆论附加值。美国主要智库和基金会长期从事全球热点地区的研究报告，这些报告频繁被各国媒体所引用，有助于在热点争端中找到历史数据和更多元的舆论支持；“舆论储备”还体现为对同一政策在不同政治语境中的多元表达，如我国的南海问题政策长期归纳为“主权在我，搁置争议，共同开发”，可以根据不同的政治场合，由不同的群体表述为“全球化环境中的利益分享和责任分担”，

“自由通行原则和主权原则的良性结合”，“中国维护周边和平稳定的新模式”等不同的提法，实际上表达的是一个共同的意思，维护的是我国一贯的政策主张。这样在争端发生时，舆论储备有助于我们用新的议题不断吸引国际媒体的关注，争取舆论制高点，化解国际舆论对我国政策表达比较刻板的批评。

当然，在争端中，公共外交也存在一些争议之处。例如在公共外交中，应当强化还是弱化争端的识别标志；应当更广泛借用国内民族主义舆论，还是应当克服民族主义舆论的负面影响；在未发生争端时是应该多说，还是应该少说；这些问题在未来的研究和理清，有助于我们更好地认识“争端中的公共外交”。

在今天的国际社会上，大规模战争的风险离我们很远，但是争端争议地区或海区的存在，却需要中国在一个积极的国际舆论环境中捍卫国家主权和领土完整。因为争端中的舆论误读不仅仅是意识形态偏见，还有国家利益摩擦，其困难不亚于甚至更甚于国际传播的西方壁垒，需要更深入的研究和更积极的实践。因此，我们要强化争端时的公共外交能力，实际上是化解争端中的舆论紧张，争取对外传播的一个良性至少是中性的舆论环境。在我国周边公共外交中，未来较长一段时间，关键是如何消解周边国家对我实力发展的戒心和误读。