

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.4.002

白续辉、陈惠珍：“美国海洋公共外交的兴起及其对南海问题的影响”，《太平洋学报》，2017年第4期，第14-22页。

BAI Xuhui, CHEN Huizhen, “The Rise of U.S. Public Diplomacy on Maritime Affairs and Its Impacts on the South China Sea Issue”, *Pacific Journal*, Vol.25, No.4, 2017, pp.14-22.

美国海洋公共外交的兴起及其 对南海问题的影响

白续辉¹ 陈惠珍²

(1.国家海洋局南海调查技术中心,广东 广州 510310;2.中山大学,广东 广州 510275)

摘要: 当前,海洋公共外交正在成为美国介入南海争端、动员国际盟友和遏制中国海上行动的战略工具。从宏观上看,综合国力的相对下降是美国在海洋领域高度重视低成本公共外交工具的根本原因,全球传播能力的提升和海洋思想资源的生产则为美国海洋公共外交的迅速发展提供了坚实的基础。美国海洋公共外交的基本目标是管控国际舆论,在实现这一目标的过程中,美国官方一改常态,更加频繁地直接介入到公共外交前台,同时,既高度重视与其他国家在海洋公共外交领域的协同行动,又非常注重国家硬实力与公共外交工具的配合使用。在短短几年里,美国海洋公共外交已经产生了全球性效应,不仅放大了美国在台前幕后干预南海局势走向的政策能力,而且给中国带来了巨大的外部压力,进一步提升了南海局势的紧张程度。面对这一新情况,中国亟须通过解放思想、理顺体制、整合资源等方式,发展有中国特色的海洋公共外交理论,对美国的海洋公共外交攻势进行有效应对,从而进一步维护自身海洋权益。

关键词: 美国;海洋公共外交;南海问题;影响;对策

中图分类号:D822.3

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)04-0014-09

美国海洋公共外交是美国公共外交在国际海洋事务领域的延伸与分支^①,是对美国涉海公共外交活动的概括与总结。它主要是指由美国

政府组织和扶持的多种行为体,按照美国政府的战略意志或既定目标,通过信息流动、文化交流、媒体传播、思想渗透等手段^②,在他国(可同

收稿日期:2017-01-04;修订日期:2017-02-23。

基金项目: 本文系国家社会科学基金青年项目“基于国际法与行政法跨学科视角的我国海洋维权执法领域法律法规体系建设研究”(15CFX071)、国家海洋局南海分局海洋科学技术局长基金项目“中国南海海洋调查活动的国际法律保障措施研究”(1527)和“基于新《国家安全法》的综合性海洋安全理论构建研究”(1672)、国家海洋局南海维权技术与应用重点实验室开放基金项目“菲越‘海洋维权执法’主要法律依据与实证案例研究”(1502)的阶段性研究成果。

作者简介: 白续辉(1982—),男,山西兴县人,华东政法大学博士后,国家海洋局南海调查技术中心文科项目研究人员,法学博士,主要研究方向:海洋维权理论;陈惠珍(1985—),女,广东广州人,中山大学法学院副研究员,法学博士,主要研究方向:海洋治理、网络治理。

① Liam Kennedy, Scott Lucas, “Enduring Freedom: Public Diplomacy and U.S. Foreign Policy”, *American Quarterly*, Vol.57, No.2, 2005, pp. 309-333.

② Department of State and U.S. Agency for International Development, “Strategic Goal 11: Public Diplomacy and Public Affairs”, August 13, 2016, www.state.gov/documents/organization/59181.pdf.

时(在多国)制造特定的涉海舆论、培植当地海洋界的亲美势力、对他国公众施加海洋领域的政治影响,并进而试图对他国政府的涉海外交决策及其他相关公共政策或国际舆论和国际政策^①,产生特定影响的战略性干预活动。冷战结束后,美国已开始针对相关海洋议题实施公共外交活动,其主要表现为美国海洋立场的宣传和相关信息的跨国传播,目的是为美国海洋意识形态的全球化服务。2008年以后,随着国际格局的深刻调整和国际海洋形势的快速变化,海洋公共外交迅速成为美国在国际海洋竞争中频繁运用的战略工具^②,在美国公共外交领域独树一帜,并对南海问题与中美关系产生了重大影响。

一、美国海洋公共外交的发展动因

海洋公共外交在美国的崛起不是偶然的。它是美国在新形势下管理全球海洋政治、开展大国斗争的重要战略工具和策略支点,关系到美国全球战略的调整与实施。^③ 国际社会提交大陆架外部界限主张案日期(2009年5月13日)的到来,为美国动员相关国家协助其实施“亚太再平衡”等全球调整战略^④提供了历史性的契机,“巧实力”等理念在美国外交领域的贯彻落实^⑤更是将海洋公共外交推向了国际政治的前台^⑥。从整体上,美国海洋公共外交的发展动因主要包括以下方面。

首先,美国综合国力的相对下降,是美国公共外交在海洋领域地位迅速上升的根本原因。1990年冷战结束后形成了以美国为中心的“一超多强”国际关系结构,强大的海军力量、对国际海洋组织的深度渗透有效保障了美国意志的落实和国家利益的实现。但是,随着阿富汗战争、伊拉克战争等一系列大规模国际干预行动的开展,美国在失衡的“世界领袖”道路上走得太远,过度地消耗了多年积聚的国家实力,“领导世界”的意图与能力开始出现严重差距,国内矛盾也相继爆发。^⑦ 2008年正式爆发的国际金融危机更是重创了美国的经济和政治全球领导

力,使其无力应对“多头出击”所形成的漫长战线,被迫进行战略收缩和全球布局调整。随着中国等新兴国家的崛起,硬实力与传统的软实力工具已无法有效保证美国在海洋领域的话语权和切身利益。在这一背景下,公共外交作为运用软实力、落实巧实力战略的一种具体工具,因其成本相对较低、效果相对明显,成为美国在国际海洋事务中牵制他国、管控地区海洋局势的不二选择^⑧。

其次,美国全球传播能力的提升,是美国公共外交在海洋领域快速开疆拓土的基本保障。网络空间的技术霸主地位和全球文化的英语霸权地位,在较短的时间里加速了美国海洋公共外交的全球扩张并有效放大了其国际影响。作为国际互联网策源地,美国拥有发达的信息技术和国际性传媒,推特网(twitter)、脸谱网(facebook)等全球性社交媒体的兴起,和以美国有线电视新闻网(CNN)为代表的传统媒体基于优兔网(Youtube)等网络平台的跨国传播,使美国关于国际海洋问题的立场、观点和政策可以得到全球性的政府间或非政府间传播与反馈,并足以掀起一轮又一轮国际舆论风暴^⑨。与此同时,英语作为世界通用语言,在国际传播界拥有不

① Bruce Gregory, “Public Diplomacy: Sunrise of An Academic Field”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.616, 2008, pp.274-290.

② François Godement, “The United States and Asia in 2009: Public Diplomacy and Strategic Continuity”, *Asian Survey*, Vol.50, No.1, 2010, pp.8-24.

③ Sheldon W. Simon, “Conflict and Diplomacy in the South China Sea”, *Asian Survey*, Vol.52, No.6, 2012, pp.995-1018.

④ Sheldon W. Simon, “The U.S. Rebalance and Southeast Asia: A Work in Progress”, *Asian Survey*, Vol.55, No.3, 2015, pp.572-595.

⑤ 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.

⑥ Joseph S. Nye, “Get Smart: Combining Hard and Soft Power”, *Foreign Affairs*, Vol.88, No.4, 2009, pp.160-163.

⑦ Immanuel Wallerstein, “The Decline of U.S. power”, *Contexts*, Vol.4, No.2, 2005, pp.25-26.

⑧ Christian Whiton and Paula Dobriansky, *Smart Power: Between Diplomacy and War*, U.S. Potomac Books, 2013, pp.1-8.

⑨ Lina Khatib, William Dutton, Michael Thelwall, “Public Diplomacy 2.0: A Case Study of the US Digital Outreach Team”, *Middle East Journal*, Vol.66, No.3, 2012, pp.453-472.

可撼动的霸主地位,这赋予了美国天然的全球性公共外交行动优势与便利^①,极大地降低了美国海洋公共外交在实施时的时间成本和信息传播难度。随着世界的数字化和信息的英语化程度不断加深,海洋公共外交在国际海洋斗争领域的实际作用进一步提升,有效优化了美国的战略资源运用策略。

再次,美国海洋思想资源的生产,是美国公共外交在海洋领域保持持久影响力的重要动力。一方面,美国作为海洋意识鲜明的全球大国,拥有独具特色的海洋战略文化传统和丰富的海洋思想资源,无论是美式海权理论^②还是国际海洋法中的美国学派学说^③,均对世界各国产生了重要的影响。另一方面,美国作为体量巨大的海洋强国,其在海洋政策领域的一举一动都可能对国际格局产生巨大的冲击,使得各国不得不密切跟踪和关注美国官方的海洋战略设置动向。在信息时代,美国的海洋学术成果、智库报告和官方政策文件,可通过国际互联网进行快速传播,其对国际海洋法律规则的解读、对他国海洋行为的评判、对本国海军定位的调整,往往都会引发国际舆论界、学术界乃至他国政府的反应。在涉海领域,美国通过海洋公共外交对他国进行思想渗透、舆论煽动、政策干扰和决策要挟,已经在一系列事件中得以体现或初现端倪。进入信息时代,美国在国际海洋战略与政策法制思想市场的攻城略地,正成为美国海洋公共外交“长出獠牙”的前奏。

二、美国海洋公共外交的基本特征

美国海洋公共外交的运行机制正在形成与发展当中。美国官方从国家利益出发,在海洋事务领域有目的地组织或引导有关行为体打造其所需的海洋公共外交产品,开展相应的海洋公共外交活动。需要指出,部分行为体是根据官方授意直接实施特定的海洋公共外交行为,部分行为体则是在国家推动或默许、鼓励的大框架下,自觉或自发地参与到海洋公共外交的实际行动中来。与此同时,在国家意志主导公

共外交的背景之下,相关智库既成为了美国海洋公共外交的重要实施者,又成为了美国海洋公共外交政策的重要幕后引导者,它们在很大程度上引导和塑造着美国官方和社会的海洋利益认知,进而影响美国海洋公共外交的决策方向和议程制定。

当前,美国海洋公共外交以传统意义上的美式公共外交基本要素为支点,进行了相当的理念与思路创新,具有鲜明的时代特点。实际上,海洋领域相对特殊的国际政治博弈环境、议题设置机制与信息互动模式均对美国海洋公共外交的形成与实施产生了重要影响,塑造了美国海洋公共外交的独特面貌。

第一,美国海洋公共外交的基本目标是管控国际舆论,而非影响特定目标国家的民众。^④进入21世纪,美国在海洋事务领域的核心利益,是遏制相关新兴国家在海上的势力扩展,从而确保其“二战”后取得的全球地位和符合其利益需要的国际格局。随着相关新兴国家海洋战略的形成和国内民族主义、爱国主义情绪在海洋议题领域的高涨^⑤,美国很难依靠海洋公共外交在这些国家内部获取有效的民间支持和培植有影响力的亲美阵营。通过其他国家、国际平台和世界舆论,对相关新兴国家进行道义上、舆论上、学术上、法律上的打击、压制和遏阻,反而成效更大,因此美国将海洋公共外交资源主要用在了相关新兴国家之外,在国际学术界、国际传媒界、国际法律界下了很多功夫,对目标国发起了一轮又一轮舆论战、法律战^⑥。这在一定程

① Rebecca Piekkari, Lena Zander, "Preface: Language and Communication in International Management", *International Studies of Management & Organization*, Vol.35, No.1, 2005, pp.3-9.

② Christopher Connery, "Sea Power", *PMLA*, Vol.125, No.3, 2010, pp.685-692.

③ John E. Noyes, "In re Arbitration Between the Philippines and China", *American Journal of International Law*, Vol.110, No.1, 2016, pp.102-108.

④ 刘海洋:“美国南海‘舆论战’技战术意图分析及启示”,《亚太安全与海洋研究》,2016年第3期,第47-55页。

⑤ 王军:“试析当代中国的网络民族主义”,《世界经济与政治》,2006年第2期,第22-29页。

⑥ 范凌志:“吴士存:中国在南海面四大挑战 形势越来越严峻”,《环球时报》,2016年9月12日。

度上确实丑化了目标国的形象,给目标国造成了一定的无形损失、损耗和制度性压迫。从国际反馈来看,相关新兴国家承受的美国海洋公共外交压力不断增大,亟须寻求有效应对之道。

第二,美国海洋公共外交的实施主体具有更加浓厚的政府色彩。在冷战期间,美国主要是通过“美国之音”(VOA)等官营媒体平台对他国实施公共外交的,即采用“间接”而非“直接”模式。当前,以美国政府为主导的多元行为体是实施美国海洋公共外交的主体,包括美国官方相关部门、公共机构、学术组织、民间智库、社会名人、媒体网络等。但由于海洋事务所处国际环境的特殊性,与传统的、常见的美国公共外交实施主体相比,在海洋公共外交时代,政府性主体成为了美国实施海洋公共外交的领头羊,美国政府进一步从幕后走到了前台,由政府官员、政府部门直接通过国际会议、媒体、网络等平台落实公共外交意图。2010年—2012年,美国时任国务卿希拉里多次对国际媒体发表关于南海问题的言论,将当前这个亚太头号海洋争端频频抛向国际舆论界,引发了世界多国学者的狂热研究和网民的激烈论战,对中国构成了巨大的连续性非军事压力;2014年,美国国务院网站以该院“海洋、国际环境与科学事务局海洋和极地事务办公室”的名义发布了《海洋界限——中国在南海地区的海洋主张》报告,打着“科学研究”“中立报告”的幌子对中国进行了法律上的变相攻击;2015年美国国防部发布了《21世纪海上力量合作战略》,通过网络进行全球传播,对世界各国海洋战略思想施加影响并进行引导。这与“政府对政府”的传统官方外交模式完全不同,也与传统美式公共外交模式存在明显差异,是美国公共外交基于海洋领域呈现出来的一种新发展动向。与此同时,与美国政府、军方关系密切的美国战略与国际问题研究中心(CSIS)^①、兰德公司等围绕菲律宾单方面提起的对华南海仲裁案,召开了一系列的国际研讨会或发表了一系列的研究报告,借助全球视频网站、国际互联网等进行快速传播,以学术名义有效地散布了美国的隐形立场、影响了世

界舆论。^② 美国政府在海洋公共外交事务中的深度介入,彰显了美国的海洋焦虑和深度利益诉求。

第三,美国海洋公共外交高度重视与他国的协同性,避免“一个人在战斗”。海洋公共外交是直接为美国联合“友好国家”、遏制“目标国家”、从而维护美国主导的现存国际海洋秩序这一战略目标所服务的。^③ 一方面,美国十分注重通过公共外交渠道向英国、澳大利亚、菲律宾、日本等传统盟友国内社会灌输其海洋价值观,推动西方世界和争议海域盟友奉行美式海洋价值观,使得它们在国外舆论、学术导向和价值偏好选择上与美国趋于一致,最终形成符合美国利益的国际舆论风暴。另一方面,美国对越南等“历史上的敌人”也积极争取^④,不仅派出大量国际关系、国际法学者参加越南举办的各类南海问题研讨会,而且还在优兔网等全球性视频网上大力推发海上冲突事件中的越南渔船受冲撞影像,组织拍摄或传播中国海洋渔业带来的“环境问题”纪录片等,赢得了越南等国家民众和政府的好感,塑造了相关国家网民心目中的中国负面形象。在这一背景下,美国海洋公共外交与其他相关国家的海洋公共外交形成了强大的涉海公共外交合力,并通过国际舆论渠道最终传递至政府间外交场域,将许多局部性议题变成了全球性、国际性议题,使许多中立的技术性、法律性问题陷入了强烈的道义绑架困境。

第四,美国海洋公共外交高度重视与国家硬实力运用的配合。在综合国力相对下降的情况下,美国将巧实力理论运用于海洋领域,试图通过综合运用自身的硬实力和软实力,实现美

^① Amy Searight, “Diplomacy and Security in the South China Sea: After the Tribunal”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Sep. 22, 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/ts220916_Dr_Amy_Searight.pdf.

^② 任力波:“全球重点智库涉海舆情要点分析”,北京国观智库投资有限公司网站,2016年03月25日, <http://www.grandviewen.com/informationSearch/675.htm>.

^③ 鞠海龙:“美国奥巴马政府南海政策研究”,《当代亚太》,2011年第3期,第97—112页。

^④ 孙晓玲:“中越南海争端中的美国因素”,《东南亚研究》,2012年第3期,第32—37页。

国在亚太地区的海上战略目标。美国在积极利用法理工具和学术发声平台牵制他国海洋战略的同时,“掐准”国际临时仲裁庭公布菲律宾所提南海仲裁案管辖权审理结果的时间节点,派遣军舰在南海地区开展“航行自由宣示”行动^①,并利用自己掌握的国际化媒体和互联网大造声势,不仅将自身塑造成维护国际海洋秩序、行使“法定权利”的正义化身,而且试图防止中国针对国际临时仲裁庭的裁决在南海地区采取实质性反制行动。这表明,美国充分认识到在当代海洋斗争中仅仅采用政府外交、公共外交工具是不够的,硬实力的合理配套运用是一定条件下海洋公共外交得以发挥最大功效的必要保障,这也正是美国“巧实力”理念的一种落实。

三、美国海洋公共外交对南海问题的影响

2009年以后南海问题的迅速升温,在很大程度上是美国外交政策运作的结果,特别是“亚太再平衡”战略的产物。从实际效果来看,美国海洋公共外交活动有力地策应和支撑了美国亚太政策的实施,提升了美国在国际海洋竞争中的比较优势。它对南海问题的影响,包括但不限于以下几个方面。

首先,扩大了美国介入南海问题的渠道,进一步导致了南海问题的复杂化、国际化^②。美国不是南海争端的当事国,更不是西太平洋地区沿岸国,它一直声称自己在南海问题上奉行“不介入、不干预”“不选边、不站队”的中立政策。但从2009年以来,美国政府却接连在南海问题上以各种方式支持菲越等国、打压中国立场,打破了其中立承诺,遭到了中国的强烈反对和抗议。这种官方外交的“硬碰硬”难以全面实现美国的预期利益。然而,在海洋公共外交环境下,美国只要通过学术界对人工岛屿、岩礁或南海仲裁案裁决书进行不利于中国的解读,并通过媒体和网络向国际社会进行广泛传播,就可以有效地深度介入南海前沿问题,对中国进行遏制。同理,在脸谱网等全球社交媒体上,外国普

通网民用私人账号发布几张未经证实的南海卫星照片或海上冲突伤亡信息,就足以在一定范围内调动多国民众的对华负面情绪,而这一低门槛传播机制很容易被美国有关部门所恶意利用。美国还任由菲律宾、越南、马来西亚等国网民在美国控制的全球网络平台上肆意传播这些国家的南海立场,让歪曲的历史、片面的信息数据和内容不够平衡的新闻报道在各国民众间流传、援引。这类海洋公共外交活动让中国防不胜防、百口莫辩,使得事件的解读、历史的认知变得更加碎片化、多元化和国际化,导致南海问题从争端国政府间外溢、扩散到了其他国家的民间和学界,特别是吸引一些与南海问题没有切身利益关系的第三国民众、民间组织也加入了对华南海论战。^③

其次,削弱了中国的南海议题设置和管理能力,进一步加大了中国的外交压力。国际议题的设置和管理直接关系到一国在国际上享有的话语权,是国家追求和实现自身利益、行使自身权利的重要依托。^④美国海洋公共外交瞄准海洋理论界和国际传媒界,通过不断开发新的前沿海洋议题,牢牢掌握了涉及南海问题的国际议题设置权,使得中国理论界、新闻界频频处于被迫应付的状态,在研究上、报道上被国际舆论风向所牵制,习惯于按照其既定议题进行回应和反驳,而往往不具备对外主动出击的能力,没法“主动找美国的麻烦”。2014年12月《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》和2016年7月《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声

① Mira Rapp-Hooper, “Why Freedom of Navigation Is Business as Usual in the South China Sea”, October 12, 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united-states/2015-10-12/all-good-fon>.

② Ramses Amer, “The South China Sea: Achievements and Challenges to Dispute Management”, *Asian Survey*, Vol. 55, No. 3, 2015, pp. 618-639.

③ 赵卫华:“中越南海争端解决模式探索——基于区域外大国因素与国际法作用的分析”,《当代亚太》,2014年第5期,第95-119页。

④ Maxwell McCombs, *Setting the Agenda: Mass Media and Public Opinion*, 2 edition, U.S. Polity Press, 2014, pp. 2-15.

明》,针对国际临时仲裁庭违反国际法理的相关裁决和种种荒谬做法,进行了具有充分理论依据和事实支持的驳斥。但是,美国主导下的国际海洋公共外交阵营对仲裁案中的错误、瑕疵和学理争议视而不见,反而将“中国应当执行裁决”“维护国际法治尊严”“中国破坏国际海洋秩序”等设置为主要国际议题,混淆视听,对中国进行舆论施压。此外,美国海洋公共外交有目的、有计划的四处出击、“拉帮结伙”,一定程度上还抵消了中国在周边地区开展的海洋公共外交活动所取得的效果,使得相关国家民众依旧对中国南海政策怀有疑虑。更严重的是,美国通过海洋公共外交释放的部分学理烟幕弹,在中国理论界和网民群体中也引发了相应的思想混乱和内部分裂,国内关于南海仲裁案裁决结果的不同看法即部分地反映了美国国际法理念和美国公共舆论的影响。

再次,激化了国家间的舆论对抗,进一步提升了南海局势的紧张程度。“和为贵”“不争论”是中华文化圈儒家思想中的和谐要义。国家与国家、政府与政府、民间与民间之间,面对利益矛盾,如果控制情绪,求同存异,是可以有效管控危机、走向合作的。但是,外部舆论的煽风点火,很可能打破南海区域内原有的舆论生态,激发一部分国家和社会群体走向激进和对抗。美国海洋公共外交并未以实现南海地区的和平稳定为真正目标,而是以遏制中国、维护美国亚太地位作为根本诉求。一方面,美国在南海领域掀起的舆论攻势,进一步唤醒和激发了菲律宾^①、越南^②等国民众乃至政府官员的厌华、反华意识和情绪,导致南海问题的国别因素和域外因素交相叠加,不可控性相对增大。另一方面,美国通过公共外交进行的南海问题思想资源输出,为相关争端国家和非争端国家的传媒界、学术界和政府提供了攻击中国主张的依据、方案和策略路径,特别是部分美国国际律师、学者、顾问以私人身份介入南海相关重大事件,大大提升了这些国家的国际法解释和实践水平,增加了中国应对这些国家“软挑战”的难度。过去,往往是海上对峙、军舰坐滩、海警执

法、渔民插旗等事件才能引发阶段性的南海紧张局面^③;现在,对南海仲裁案的不同学术解读和媒体立场,都可能会直接引发不同国家之间的口诛笔伐、唇枪舌剑和一线部门为捍卫本国特定立场而采取的海上应对行动,导致南海呈现出从军事、执法到学术、媒体、网民群体的全面紧张化态势。

四、应对美国海洋公共外交的对策建议

美国在亚太地区开展的海洋公共外交具有强烈的进攻性。从技术上看,美国海洋公共外交在本地政治传播目标,是以吸引菲律宾、越南、新加坡、日本、韩国等国的精英受众和草根网民为主,主要工具包括涉海政治法律理论的学术传播、海洋事件信息的有选择传送和事件真相的特定解读。通过介入当地议题学术会议、公共政策会议并提供学理、法律和道义上的支持,美国在当地培育了一定的对美好感和一批涉海亲美势力。需要指出,菲律宾、越南等国政府官员、学者、民众对美国予以倚赖,根本原因并不是美国树立了正面的国家形象,而是美国的软实力、硬实力可以为各方所倚重,用以对付中国。对一国而言,除本国网络外,传播各类南海相关信息的全球国际互联网具有不可控性,无论是信息过滤还是信息重要性排序和推送、交互,都受到他国互联网政策和国际公约的深刻影响。在美国海洋公共外交就南海问题进行区域舆论动员乃至全球舆论动员时,中国处于被动态势和相对劣势。久而久之,中国在南海问题上的负面国家形象将会固化,中国的南海立场与政策在国际舞台上将被持续性地扭曲或恶意误读,这不仅会削弱中国在南海争端中

① 查雯:“菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素”,《当代亚太》,2014年第5期,第120-139页。

② 王卓一:“越南民族主义对越南海争端的影响”,《国际关系研究》,2013年第3期,第138-147页。

③ 邹伟、刘永学、李满春、王加胜、陈映雪:“网络新闻中黄岩岛争端事件舆情研究——以新浪网‘中菲黄岩岛争端’专题为例”,《现代图书情报技术》,2014年第2期,第72-78页。

的国际话语权,而且可能影响中国参与建设国际海洋新秩序的进程。为此,必须对美国的海洋公共外交攻势予以充分重视,并采取相应的应对措施。

一是推动相关理论研究,构建中国特色海洋公共外交理论体系。利用国际关系、传播学、管理学等理论框架,从目标设定、运作机制、策略选择、工具研发等方面入手,明确我国开展海洋公共外交的方向、使命和路径,提高针对性和可操作性。国际关系学中的建构主义理论在海洋公共外交中具有不可估量的潜在作用,在塑造不同国家民众的感官和认知等方面具有重要的理论指导意义,可以避免“对外生硬宣传灌输”的策略错误或“自说自话”带来的缺陷。政治传播理论有助于中国将南海问题中的政治信息输送和交互与一般的文化交流、新闻推送区别开来,帮助中国更加有效地实现对外政治目标。管理学理论有助于中国建立和优化海洋公共外交运作体制,使以政府为主导的海洋公共外交多元化行动体能够各就各位、各司其职、有效配合,最大限度提高海洋公共外交效率,防止内部损耗或掣肘。当前,由于我国海洋公共外交的政治地位、功能定位、实施途径不够明确,受相关政策的影响,一些具有海洋公共外交性质的活动在实施时总是面临这样或那样的问题。例如,国内举办的南海问题相关国际会议,在对外宣传上常常会受到一定的体制性约束,与国外同类会议内容的全球化、网络化开放传播机制相比存在较大差距;许多学者出席国外南海会议,缺乏专项基金资助,需要从自己主持的课题里“分账”乃至自掏腰包;时评作者就南海问题发表英语文章,往往是纯私人行为,互不通气,缺少配合,没有形成全面的、持续的舆论支撑网络,等等。这些问题的解决,根本上依赖于对中国特色海洋公共外交理论体系的构建与澄清,并将合理的理论成果转化为切实可行的系统性政策,由专门部门牵头负责推动实施。从这个意义上说,理论界承担着历史性的重任。但从当前来看,我国海洋公共外交尚未引起理论界的充分重视,不仅研究人员匮乏,而且学术

文献稀少,这与我国的海洋强国建设目标极其不相称,必须通过国家级项目基金课题的引导,扭转这一不利局面。

二是增强我国国际传播能力,坚持“两条腿走路”策略。上文分析表明,“拒止主义”无助于中国抵御美国在中国之外发起的对华海洋公共外交攻势。一方面,中国应当变“应激反应”为“主动出击”,充分利用媒体、信息技术和各类公共外交主体开展“平衡式公共外交”。通过发展中国自己掌握的国际传播体系,包括报刊、网站、国际会议等,及时向国际社会传递中国的声音,乃至以各种方式向全球舆论界输入海量的中国立场信息和有利于中国的事件解读文本,让其他国家的受众看到不一样的、更全面的南海局势,从而实现南海舆论场的国别间平衡,有利于中国抵消美国海洋公共外交的部分负面影响。这即是中国的“第一条腿”。另一方面,中国应当变“自食其力”为“借力打力”。这是阶段性的必要选择。由于历史原因,我国国际传播能力较为薄弱,不仅渠道铺设、技术研发和人才队伍存在短板,而且国际公信力也尚在提升过程中。形势不等人,在发展建设自有国际传播体系的同时,我国应充分利用国际上的成熟传播平台,积极开展自己的海洋公共外交。例如,鼓励中国学者在各类国际学术刊物、新闻刊物上发表关于南海问题的政治、法律、历史、地理科学论文,为国际学界了解和援引中国资料提供充足的思想资源,促进各国学者对中国南海立场的理解;组织相关力量,在推特网、脸谱网、优兔网、纽约时报网等全球性网络媒体平台上开设账户、博客专栏,不断推送中国南海信息、图片、视频和中国网民意见,实现中国声音在全球互联网的“全天候存在”;在菲律宾、越南、马来西亚、印尼等本地网络社区里,开设相应的发言账户,使用当地语言进行必要的网络引导,尽可能早地发现激进言论苗头、努力调和其国内舆论。更重要的是,应当邀请外国学者为中国说话,借助外国媒体的公信力澄清南海问题,从而实现中国海洋公共外交追求的“润物细无声”效果。这便是中国的“第二条腿”,成本

相对较低,实施难度相对较小,应当予以全面规划和有组织落实。

三是大力发展涉海非政府组织,打造海洋公共外交实施新路径。我国是南海争端的重要当事国,是海上“多对一”格局中的“一”方,政府往往是国际舆论的恶意“攻击目标”。在这一背景下,我国海洋公共外交难以简单模仿美国海洋公共外交模式,以政府性行为体作为实施主体,来有效营造自身预期的外部海洋舆论环境。从国际经验来看,专业化的非政府组织有利于公共外交的顺利实施和效果维持。^①我国全国性涉海社团有中国海洋学会、中国海洋发展研究会、中国太平洋学会、中国海洋工程咨询协会、中国海洋法学会、蓝丝带海洋保护协会;此外,还有中国公共外交协会、外交与国际关系智库察哈尔学会等公共外交组织。从现状来看,前者普遍以对内研究和交流为主,国际化程度相对较低,尚未承担起对外开展海洋公共外交的基本职能;后者开展国际化交流较多,但是对海洋议题的介入尚不够多,也尚未发挥出海洋公共外交功效。我国应当对相关涉海非政府组织资源进行系统整合,通过政策指引、研究议题分配、活动指导或任务委托等方式,提升涉海非政府组织的国际化程度,将其作为对外实施海洋公共外交的重要依托。其好处是,这些海洋组织、公共外交组织较为专业,在海洋议题和公共外交实施技术上具有相对优势,能够覆盖海洋科技、海洋战略、海洋法律、海洋经济、海洋环保、海洋文化等多个领域,与各国不同领域的目标对象进行自然的对接,能够有效提升我国海洋公共外交的内容质量和效果。同时需要指出,上述非政府组织实际上与我国政府主管部门有着较为密切的联系,在承担海洋公共外交任务方面具有政治上的可靠性。2016年5月《中国海洋法学会关于菲律宾共和国单方面提起的南海仲裁案的声明》等的发布,向世界表明了中国海洋法学术界的基本立场和态度,以学术的公信力对中国外交部的立场进行有效的阐释、支撑和补充,已经初步彰显了涉海非政府组织开展海洋公共外交的独特作用。

2016年下半年以来,国际局势发生了进一步的变化,特别是美国《波特曼-墨菲反宣传法案》的通过,增加了信息跨国传播的难度,客观上给中国海洋公共外交的实施带来了相应挑战。面对新的政治传播环境,我们必须进行大胆而有效的产品创新和营销创新,^②“戴着脚镣”把舞跳好。未来的中国海洋公共外交产品,需要形成一种组合性“产品篮”,包括核心产品(承载海洋政治传播使命和具体舆论/信息渗透职能的主打产品)、形式产品(用于掩护核心产品的干扰性、辅助性产品)、期望产品(不刻意追求运作成功的试验性产品)、延伸产品(与海洋公共外交联系不那么紧密的产品)和潜在产品(提前布局的看似与海洋无关的“闲棋冷子”型、但合适时或必要时却可设法与海洋传播机制挂钩的支撑点产品)。这些产品的设计、生产(供给)和营销需要全面而有效地突出产品的社会、经济和文化外在特征和内容构成,以服务 and 满足受众目标的兴趣需要、知识需要、精神需要作为具体的运营指导思想,在内涵、品种、定位层次上进行适应不同受众群体(文化程度、派别、种族、肤色、职业等)的产品分型,从而有效实现去政治化或去敏感性运营和政治市场细分。在新的政治环境下,最不像公共外交产品的公共外交产品可能反而会取得最意想不到的成效,同理,最不具有政治传播色彩的传播策略亦可能反而会打开全新的对美海洋政治传播局面。在政治市场细分方面,还需要指出,与“影响有影响力的人”等瞄准精英思想市场的传统公共外交目标设定思路不同,在“黑天鹅迭出”的国际国内政治互动状态下,中国海洋公共外交应当对目标国的精英和草根群体进行再定位,针对美国精英群体、草根群体制定不同的政治传播策略和公共外交产品,不可只偏重“精英定向传

^① Geun Lee, Kadir Ayhan, “Why Do We Need Non-state Actors in Public Diplomacy?: Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy”, *Journal of International and Area Studies*, Vol.22, No.1, 2015, pp.57-77.

^② 檀有志:“软实力战略视角下中国公共外交体系的构建”,《太平洋学报》,2011年第3期,第37-44页。

播”,而应对具备显性和隐性政治行动能力的受众群体进行有效的拓展与覆盖。

总的来说,美国海洋公共外交的实施,对中国管控南海局势的努力构成了一系列挑战,也给予中国若干启示。海洋公共外交成为了美国介入南海争端、动员国际盟友和遏制中国海上行动的廉价工具,信息时代网络技术和传媒平台的发达则进一步放大了美国在台前幕后干预南海局势走向的政策能力,有效弥补了美国在自身“全

球收缩”态势下亚太一线力量不足的缺陷。中国的海洋外交、公共外交需要在海洋斗争背景下进行必要的理论融合和实践扩展,通过解放思想、理顺体制、整合资源来凝聚力量、产生新的独特作用,用中国特色海洋公共外交有力地应对来自美国海洋公共外交的挑战,从而进一步丰富海洋强国理论、维护国家海洋权益。

编辑 邓文科

The Rise of U.S. Public Diplomacy on Maritime Affairs and Its Impacts on the South China Sea Issue

BAI Xuhui¹ CHEN Huizhen²

(1. South China Sea Marine Survey and Technology Center, SOA, Guangzhou 510310, China; 2. Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Public diplomacy on maritime affairs is increasingly functioning as a strategic tool of the U.S. to intervene in the South China Sea issue, to mobilize international allies and to impose restriction on China's maritime actions. Fundamentally, the relative weakening of comprehensive national strength makes the U.S. focus on the public diplomacy as a low-cost tool. Generally speaking, growing capacity of the U.S. to conduct global communication and accumulation of academic resources concerning the development of sea lay a solid foundation for the rapid development of its public diplomacy on maritime affairs, whose basic aim is to manipulate international opinion. To realize it, the U.S. public sectors play a more active and direct role in this type of public diplomacy, beyond its conventional public diplomacy theories. Meanwhile, the U.S. puts high emphasis on collaboration with allies, and on the combined utilization of its hard power with public diplomacy tools. The public diplomacy on maritime affairs, with growing global impacts in recent years, not only strengthens the policy capacity of the U.S. to engage in the South China Sea issue tangibly or intangibly, but also puts great external pressures on China, worsening the regional situation. Confronted with aforementioned challenges, China is supposed to develop a framework of maritime public diplomacy with Chinese characteristics, by upgrading its theoretical systems, optimizing its mechanisms and integrating resources concerned, to cope with the offensive U.S. maritime public diplomacy, and safeguard marine rights and interests of China in a better way.

Key words: America; public diplomacy on maritime affairs; South China Sea issue; impact; countermeasure