

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2020年10月 第18期 总第93期

加强应对负面舆情，创造良好的外部舆论环境
——后疫情时期进一步加强公共外交的一点思考

岳晓勇



—— 中国人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

岳晓勇，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、世情研究中心主任。岳晓勇博士曾任外交部政研室副主任、外交部政策规划司副司长、中国驻美国使馆政治处主任和国务院研究室司长等职，并先后担任中华人民共和国驻卡塔尔国、哈希姆约旦王国和爱尔兰共和国大使、中国改革开放论坛常务理事和中国—阿拉伯国家博览会（宁夏）外事顾问。岳晓勇博士长期从事外交实践、中国外交政策调研和国际关系及中国对外战略规划与政策研究，主要研究领域为中国外交、美国对外政策、中美关系及国际战略问题等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

在当前形势下进一步加强公共外交有特殊意义。要深入领会中央关于加强公共外交和人文、文明交流等的指示精神，针对国际舆情对我国负面趋向增多的情况，深化认识和把握公共外交规律，加强化解消极因素，实现我国改革开放和发展合作的目标。公共外交是国家整体外交的一部分，是自民间外交时期、加强政府上层和当权派工作时期以后，我国外交工作的又一次整体递进。公共外交的主体是国家，公共外交始终是在国家的主导下，由政府全部门全层次参与的一项努力，智库研究部门要深化交流，加强发声和展示。公共外交的对象是各国民众，包括在社会和政策方面活跃的媒体、机构、大学和各种公众政治认同群体，要促进沟通，扬正去邪，增信释疑。要充分用好媒体及其他沟通工具，展现中国叙事，讲好中国故事，加强培养人才。目前，我国抗疫纾困、恢复经济的成果举世瞩目，处于主动地位。只要积极作为、继续努力、长期坚持，实现对消极舆情的突围、创造良好的外部舆论环境是完全有可能的。

一、公共外交是中国外交的新发展

(一) 公共外交对增进中外沟通 and 了解、破除外部偏见和误解、增信释疑、创造良好的舆论环境具有重要作用

在当前新冠疫情大流行和世界百年之未有之大变局的背景下加强公共外交有特殊的意义,这种意义就在于如何更好地化解国际舆情对我国的不利影响,维护积极因素,促进国家改革开放与发展。

当前,我国外部环境中的各种逆风逆水现象并非都是媒体或舆论造成的,但舆论的恶化给这股逆流增加了助力,并相互影响。今年以来,随着世界特别是西方疫情困局的加剧以及美国一些势力加强了对中国的打压,一些国际咨询机构也抛出各种民调。以皮尤研究中心 10 月 6 日发布的报告和 10 月 13 日美国战略与国际问题研究中心(CSIS)发布的《描绘美国对华政策未来》长篇调查报告为代表,他们声称广泛收集了世界各地民众、美国意见领袖以及“普通公众”的看法,“发现”对中国的负面看法普遍增加,不少国家“普遍愿冒重大风险”来“应对中国挑战”以及“普遍重视涉及中国的人权问题”,同时,多数人也认为,特朗普对抗中国经济的政策损害了美国的利益,反对中美“大规模脱钩”等。历史表明,这类“民意”报告的可信性要打一个问号,尤其是这种用来调查政治性问题的报告素来具有两面性,其可靠性更难保证。一方面,这些民意报告多是为其国家利益服务的,提供以“科学抽样”为基础的“公众及精英意见”作为公共政策或商业决策的参考;另一方面,这些报告本质上体现的是西方的观念、立场和利益,问卷的设计很有讲究,2016 年美国大选时大量调查失准就

是很好的实例。

在欧美政治文化中，对于所谓的舆论问题，既看重公开媒体，也十分强调国家“领袖人物效应”，重视以“领导作用”来引领舆论。美国公众的“从众”心理是非常有名的，在其独立战争时期，法国著名政治活动家和革命理论家托克维尔在著作《论美国的民主》中就提出，要特别警惕美国的制度和文化会出现“多数人暴政”的危险，指的正是这种民粹消极倾向。另外，除国家领导和媒体的作用之外，西方舆论实际上反映出了民众私下的想法及其关注出的问题。这种“口碑”或“民心”状态往往难以通过媒体准确地反映出来，所以通常会借助此类调查来实现。上述报告和美国芝加哥全球事务委员会进行每四年一度的跟踪性“精英意见”和“公众意见”调查以及不定期专题调查，有着较大的影响力，也促使了更多的智库和商业咨询机构加大投入来做此类报告，作为决策的参考，产生了一定的影响。在这个过程中，智库精英的作用比较大。

面对外部舆情变化，要坚定地保持中国发展道路的定力和自信，中国的改革开放与发展以及维护世界和平、促进共同发展的意愿与成就是举世瞩目的。对此，西方舆论视而不见，心态复杂。近些年来，西方特别是美国民粹主义、单边主义和保护主义倾向上升，全球化遭遇逆流，美国一些势力大搞脱钩退群，在一些领域已经上升到分裂国际社会，破坏国际关系准则和正常交往的程度。他们以冷战思维对待国际形势变化，制造意识形态和地缘政治战略对立，大有把世界推向新冷战之势。这些势力将疫情责任甩锅给中国、抹黑中国形象、歪曲

中国政策，在国际上纠集力量，煽风点火，试图挑起消极舆论为其遏华制华政策开路。美国大选后，这股逆流可能会在形式上有所调整，但不会发生根本改变，在有些领域可能还会加强。这种形势对其公众舆论也产生了消极影响。

整体上看，坚持以联合国为核心的国际秩序和多边主义、赞同中国关于和平发展与合作主张的国际力量仍是国际社会的主流，但对我国发展的疑虑、误解、各种不适症和焦虑症也在发展。西方一些国家的内部矛盾激化，再加上疫情处置失误，急需通过别的事情来转移国内民众的视线。在此背景下，中外的沟通和交流问题日益突显。中国的发展与壮大，在客观上不仅使国际政治经济格局面临新的结构性变化，中国自身作为新兴发展中国家，面临着诸多挑战，也需要不断以改革开放和发展来加强调适，与外部有摩擦也是难以避免的，问题在于如何以平等对话的方式妥善处置。

显然，当前我国向世界发出的核心信息是清楚的：即中国对世界大趋势的判断和主张立场没有变。世界和平发展与合作仍然是主流，维护和平、促进发展、加强合作以及维护以联合国为核心的国际秩序和多边主义，是国际社会的主要趋势和普遍呼声。各国都希望继续共同努力，战胜消极因素，维护和创造和平发展与合作的机遇。中国将继续坚定地沿着和平发展道路推进改革开放，与各国一起，促进共同繁荣，携手构建和平安全、平等互利、公平公正、合作共赢的人类命运共同体。同时，中国也将坚决捍卫自身主权、安全和发展利益，对损害中国尊严和利益的言行将予以坚决反对和反击。

(二) 将中国对世界大趋势的判断和主张立场最佳地达于世界各国特别是西方公众，需要更加细致的工作

深入领会和落实中央对公共外交和加强人文、文明交流指示的精神，更好地把握公共外交的规律，多方位、多层次、一体化地推进，在消极舆情中突围，是当前国际舆情工作的重中之重。

笔者今年在凤凰网和中国人民大学国家发展与战略研究院联合举办的“2020年‘与世界对话’论坛：重塑文明与秩序”上，围绕这个问题以及如何破除美国一些势力“中国威胁论”的叙事建构，提出了“三个清晰”。第一，清晰地把握中国和平发展道路的政策基点，这是中国对外传播和沟通要着力贯彻的基本方针。第二，清晰地认识和破除西方话语建构的虚妄和谬误。特别是破除美国对世界形势、中国国情和政策话语建构中的虚妄叙事与言行谬误，一些势力无视中国和平发展与合作的政策实践，渲染中国威胁，从理念到体制，系统性地歪曲了中国的叙事。第三，清晰地加强公共外交的针对性，提升效果，主要包括推进对话，增信释疑，避免误判，争取人心等。

二、要清晰地加强公共外交的针对性，提升效果

(一) 我国公共外交有长足的进步

其一，共识加强。由国家引领，从中央到地方各层级各部门各领域，做好对外发声和展示沟通（包括信息发布和媒体互动）的意识与行动都有所增强，加强了发言人等机制体制建设。其二，广泛参与。加强社会各界的传播与沟通已成为常态。媒体、大学积极参与，智库加强了对公共外交的投入、设计和实施，强化了相关能力建设。其三，

话语权提高。我国提出了和平发展道路、中国特色大国外交、“一带一路”、合作共赢、新安全观、义利观、新型国际关系和人类命运共同体等理念，扩大了国际影响。其四，涌现出一批优秀的人才。

（二）我国的公共外交建设仍在路上

我国在公共外交领域相对弱势局面没有发生根本性改变。除了相关软硬件上的不足之外，我们对公共外交的认识也要随形势的发展而深化。例如，公共外交与各部门各领域的交流、公共外交与媒体传播活动有何区别或共同点、如何不断推进统筹等都还没有完全解决好。我们对公共外交的认识有缺项，如有人认为公共外交更多的只是在提法上有所不同，这就导致相关的体制建设不到位，实践力度和效果也都受到了影响。为深化对公共外交的认识，可从新中国建立以来的对外关系工具箱以及国家政府对外工作的主体和对象的角度，来看当代中国外交的发展，这样会更加清楚。从这个角度看，中国外交经历了三个时期：大量民间外交时期、加强主流社会和政府上层外交时期、加强公共外交时期。这三个时期不是分立的而是递进的，是国家外交实践的深化和扩大。

第一个时期：大量民间外交时期，约从1949年建国到上世纪70年代打开中美关系的大门之前。在这一时期，美国对新中国进行冷战封锁围堵，多数西方发达国家没有与中国建交。此时，我国除了与前苏联、东欧等社会主义国家、第三世界国家建交外，与第一世界和周边发达国家的民间交流较多，以民促官。这一时期的民间外交在中国外交发展过程中有特殊的地位，我国政府部门参与到民间交流中来，

扩大了国家的国际存在和影响力。

第二个时期：加强主流社会和政府上层外交时期，约从上世纪 70 年代初开始，中美关系大门打开后，中国出现了又一次建交高潮，大批发达国家与我国正式建交。这使得政府间的交往大量增加，加强与上层和政府的交往成为这一时期外交工作的重要内容。一批原来从事民间外交的人员进入政府官方外交领域，外交工作方式出现转型。随着改革开放的开始，需要更多地使民间交往向主流社会和建制靠拢，不断扩大与政府各部门各领域的联系。在此之后，我国广泛参与国际和地区多边组织，扩大议会和党派交流，民间交流的内容也发生了一些变化。

第三个时期：加强公共外交时期，从本世纪初开始，在全球化趋势下，中国开始走出去，着眼于公众政策沟通和民心相通的互动加强，公共外交应运而生。以加入世贸组织为标志，中国与世界多层次、全方位、多领域的交流快速发展，世界各国也开始对华施加影响，双方在制度文化、生活方式以及价值观方面的差异更多地显现出来，彼此的沟通和相互了解的需要也逐渐增多。与此同时，当代媒体和世界政治的运作方式发生巨变，舆论对各国政治和国际关系的影响加强，传统精英式的官方静悄悄外交已远远不够。国际政治与国际舆论、国内与国际政治日益融和，相互影响。一国如何处理好对外政策与对外关系、如何实现公众参与和舆论互动成为新的挑战。做好公共外交以及与公众意见和舆论的互动，成为外交必须完成的任务。与国家总体外交一样，传统各部门和各领域也都各有其任务和业务。但是，他们同

样都面临如何做好相关公共外交的问题，例如，如何与国外公众互动、做好新闻发布、媒体传播和信息通报，如何做好与公众的政策沟通和民心相通工作、关注舆论反应等。

因此，在认识上，我们需要进一步明确，公共外交主要是面向大众的“公众外交”，超越了传统的“民间”交往或其他交流本身。它的起点是政策沟通，最高要求是民心相通，前者有很强的即时和近中期效应，后者要长期做，基础是尽可能地充分交流信息。公共外交的主体是政府，对象是公众，参与的是各方。

这要求在进行国家和政府间交往时，要同步面向公众沟通，高度重视第一时间的信息递送和跟进的舆论工作。在这里，作为公共外交主体的国家和政府的发声与展示会起到核心作用。这样既可以通过传媒、智库、人文等传播信息，也可以通过面对面的互动增进相互了解，还可以通过自身形象产生影响，从而加强二轨交流。国际上的一些人提出要发挥国家自身的“榜样”作用，以此来作为“软实力”的重要组成部分，提高国家的国际影响力。这有一定的参考意义，同搞单边霸凌、强加于人和散布虚假信息的行径形成鲜明对比。国家不同部门和界别的国际交往都有其自身的需要和功能，也可以承担着一定的公共外交任务，会有一定的效应，我们应该提高各部门的这种意识。

三、在当前疫情肆虐、民粹主义抬头和逆全球化严重的背景下，提出上述认识，对深化公共外交、破解国际负面舆情，有重要意义

(一) 有助于更清晰地认识工作对象

中国的政策和国情信息只有通过积极迅捷和长期广泛的公共外交，才能发挥出应有的效应。这里的公众就是公共外交的主要对象，主要表现为大量积极参与国家和国际政治、政策生活的各种政治认同群体及其组织、经济、商业、企业、文化、艺术、教育等各个社会部门以及各种机构等。

（二）有助于更好地把握工作主体

国际通行做法和我国的实践经验表明，公共外交主体即国家各级政府始终是在国家的主导下，由政府全部门全层次参与的一项努力，其核心是发声、展示与沟通互动。

世界各国在疫情中的表现，从正反两个方面凸显了上述认识：我国在党中央的有力领导下，从抗疫纾困战略决策到国内国际公众信息沟通，高度重视人民安危至上，成为世界上疫情处置最好的大国，没有之一。一些西方国家政府漠视疫情的严重性，一再延误防范，美国的一些政客甚至把抗疫防疫政治化，发表了严重妨碍抗疫纾困的言论，对内导致社会性反智，造成疫情泛滥甚至濒于失控，对外破坏国际社会团结抗疫的大局，大肆甩锅，形成了极为消极的舆论。我国公共外交方面的经验和西方的经验教训，值得认真总结。

（三）有助于深化交流互鉴

各发展中国家或后起新兴国家要弥补不足，推动在传播与沟通上的合作。从国际社会的共同需要来看，重要的是让国家和社会信息沟通与传播畅达迅捷，超越民族、文化、制度和观念的差异，有效传播给公众，入脑入心，让各种媒介和方法发挥作用。

社会信息传播和沟通平台、媒体、智库是公共外交的重要平台和工具。我国的公共外交始终是在坚持平等、相互尊重与共同发展基础上的互动，始终与西方利用传播媒体和公共外交干涉别国内政、挑动颜色革命、把抗疫纾困与恢复经济的合作努力政治化、肆意搞歪曲和污蔑的做法有本质的不同。

四、我国下一步工作的重点

我国抗疫纾困、恢复经济和改革开放与发展的巨大成就为应对好外部舆情消极变化提供了良好的基础，下一步的重点是进一步固本强基，切实增益补缺。

（一）继续加强统筹协调，用好国家层面的外交舞台和各级多层次交流平台

我国的成功经验表明，国家领导人的高峰对话与互访等顶层战略引领和公共外交的核心作用不可替代。及时的权威发声、展示和沟通十分重要。与媒体和舆论的互动要进一步制度化、常态化，涉外部门要积极主动地进行政策指导与服务。

同时，借助非官方机制，要积极用好多层次多种方式的双边、地区和多边对话。参与“一带一路”的各方在推动经济合作的同时，正在做好政策沟通和民心相通方面积累新鲜经验，我国周边各种合作机制中的人文交流以及二轨智库对话也需保持活跃，可对此进行总结和升级。

（二）强化观念，完善体制

各级政府要在观念上把进一步做好公共外交，包括信息权威发布

和媒体沟通等，作为国际交流交往的规定动作和必备功能。发达国家特别是国际通用语国家有结构性优势，发展中国家也普遍在加强这一点。构建中国发展成功的叙事，讲好中国故事既需要做公开性交流，也需要闭门研讨会等。

（三）坚持开放，发挥优势

我国最大的优势是长期稳定的和平发展与合作的对外政策。中国坚持走和平发展道路，致力于与各国共同构建人类命运共同体，追求平等与合作共赢，而非强加于人，这是我们做好公共外交的最好资本。但与此同时，我们起点低，传播受国际通用语限制；对外开放的历史不长，全面做好对外发声展示、根本改变一些传统惯性需要时间；需要加强传播的软硬件建设和国际交流学习。积极调动多方，请进来走出去，线上线下，公开闭门，大众小众，将面对面直接互动与媒体间接互动等方式相结合，积极适应网络和数字技术的进步和方法迭代。

（四）把握国际传播和沟通领域的新发展

传统媒体下形成公共舆论的迟滞时间比较长，且各环节相互制约：基本传动路线是：智库（形成思想或政策建议）→媒体（平面和大众）→舆论→公众（投票、上街或咨商等）→政治人物（决策、议会立法）。新媒体或自媒体形成的公共舆论更迅捷，覆盖面更丰富、更广泛。目前的大趋势是媒体工具全覆盖，智库媒体和舆论的界限日益模糊甚至融为一体，更加平面化，更具直接性，形成了“政治人物→社媒（舆论、智库）→公众”的快速甚至即时的短循环，传统媒体越来越多的是对信息进行跟进和扩展。此外，也要注意一些消极趋向。社交媒体

的快速发展，给了一些势力制造虚假消息和操纵信息的机会，他们搞极端政治化，不顾事实地“定向”“塑造”舆论，肆意扭曲信息。对此，我们要加强防范。

（五）加强人才建设

推进对公共政策信息的使用和反馈，提高远程和线上能力。加强对各地方和部门以及媒体骨干的公共外交培训。公共外交不仅需要传播、媒体、智库等参与进来，也需要其他各界都能以自身的交流与形象承担一定的责任。

防控新冠肺炎疫情对提升公共外交既是挑战也是机遇，正在快速提升我国的公共外交、人文和文明交流。我国不断发展强大，抗疫纾困和恢复经济已取得战略性成果，处于主动地位。只要积极作为，长期坚持，改善我国的外部舆论环境是完全有可能的。

[注：笔者根据其 2020 年 10 月 15 日在吉林大学公共外交学院与韩国成均馆大学成均中国研究所“第八届中韩公共外交研究论坛”（北京）上的发言整理增修。]

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>