

# 伊拉克战争与公众参与中国中东外交政策制定

王 静

**摘 要：**伊拉克战争为公众参与中国中东外交政策制定提供了机会，参与群体前所未有地扩大，参与途径全面拓展，不同意见的表达开始涌现，公众主动对外交建言献策，开始有意施加民意压力。更为重要的是，公众意见开始成为外交部门对外传播国家主张的背景支撑和参考因素。公众因素开始成为中国制定中东外交决策时需要考虑的重要参数之一，但其影响力有限，更多是参考和制约作用，其影响正处于发展之中。

**关键词：**公众参与；中国中东外交；伊拉克战争；外交决策；民意政治

**作者简介：**王静，博士，上海外国语大学副研究员（上海 200083）。

**文章编号：**1673-5161（2012）04-0095-17 **中图分类号：**D820 **文献标识码：**A

2003年初，针对伊拉克萨达姆政权的军事行动一触即发。一时间大国外交斡旋不断，世界媒体纷纷对这一热点问题进行报道和分析，带动了公众大讨论，激发了遍布世界各地的反战浪潮。面对这一重大事件，中国公众第一次就中国应怎么看、怎么想和怎么做进行了广泛深入持续的讨论，并进而表现出民意与外交决策的互动倾向。

## 一、公众对伊拉克战争中中国外交政策制定的参与

伊拉克战争引发了中国公众参与议政的热情，在当时形成了两种截然相反的观点：“反战”和“挺战”。

2003年2月,社会知识分子韩德强、王小东、张广天等人发表了《中国各界反对美国政府对伊拉克战争计划的声明》,坚决反对并严厉谴责美国的战争政策,认为这场战争是“对一个主权国家的公然侵略,是对全世界人民,特别是弱小民族和欠发达国家的严重威胁与挑衅”<sup>①</sup>。该声明公布后,引起社会广泛关注,2月13日,卡塔尔半岛电视台整点新闻节目向全世界发布了这份反战宣言,当天下午,该电视台又用英语采访了王小东;18日晚,韩德强、王小东作客新浪网,就《反战声明》及相关问题与公众在线交流,网民参与踊跃;而在前一天,他们更将此份《反战声明》的中英文文本及签名名单提交给了美国驻华大使馆,使馆表示他们对《反战声明》非常重视,视之为中国的一种非常重要的声音。<sup>②</sup>

与此同时,以青年学者余杰和徐晋如为代表的另一派即“挺战派”发表了一篇针锋相对的声援美国政府的声明,宣称人类历史上存在着这样一种战争:“它们的发动基于自由和人道的终极价值,以沉重而悲怆的心情去迎接全人类共同的未来”<sup>③</sup>,美国倒萨战争即属于这种类型。他们认为对萨达姆这样一个专制魔王和暴君,当一切和平努力都失去效用时,只能用战争解决问题。这份声明即发表在搜狐网上的《中国知识分子关于声援美国政府摧毁萨达姆独裁政权的声明》。他们也发起了网上签名活动,但其影响力显然小于前者。

对于双方观点,中国政府特别是外交部门给予了相应的回应。一开始,中国政府便主张:反对美国发动战争,提倡用和平方式加以解决争端;要求伊拉克不折不扣地执行联合国决议。而当战争打响时,中国政府明确表示反对绕开联合国安理会对伊采取军事行动,认为这一行动违背了《联合国宪章》和国际法基本准则;强烈呼吁有关国家停止军事行动,使伊拉克问题重新回到政治解决的轨道上来。可以说,《反战声明》所持的立场虽然与中国政府的立场有所不同,但其大意则与中国政府的观点基本一致。2月18日,外交部新闻发言人章启月在例行记者招待会上表示:“如果看一下中国报纸和网上的一些评论,能很清楚地了解到中国人民希望中东地区和全世界保持和平的强烈愿望和要求。”<sup>④</sup>3月11日,外交部发言人孔泉再次指出,“中国人民以各种各样的方式表明了要求制止战争,政治解决伊拉克问题的强烈愿望。最重要的是,中国民众对中

① 该份声明发表在网络论坛“世纪沙龙”(http://forum.cc.org.cn)中并接受签名,此后在中国各大网络论坛,如搜狐、东方网等中被转载。

② 安替:《400中国学者联名反战,反对美国攻打伊拉克》,载《21世纪环球报道》2003年2月16日。

③ 参见http://www.xici.net/d9132805.htm。

④ 参见外交部网站http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjdt/fyrbt/t3490.htm。

国政府在伊拉克问题上的立场是拥护和支持的。”<sup>①</sup>

伊拉克战争打响后，外交部门还试图通过网络进一步了解中国公众的意见，并向公众及时解释中国政府的立场。4月9日、6月2日、6月5日，外交部亚非司司长武春华和国际司副司长张军、中国中东问题特使王世杰、中国驻伊拉克大使张维秋先后做客“中国外交论坛”（网络论坛），与公众互动，主题都是伊拉克问题。<sup>②</sup>就一个国际热点问题与公众进行多次互动，体现出了伊拉克战争问题在当时中国中东外交中的重要性，同时也可以体会到政府在面对民意时，开始尝试采用直接沟通、交流、解释的方式。

伊拉克战争被人们誉为“第一场被直播的战争”，期间中国媒体体现出了诸多变化：第一，反应迅速。官方媒体新华社和中央电视台几乎与战争打响同时开始报道，新华社更是以“快10秒”<sup>③</sup>方式成为世界上首家报道战争爆发的媒体，因而成为国际新闻界的美谈；第二，全程报道，直面现场。每天定时对战争进程进行新闻直播，并邀请众多学者、专家和相关人士进行点评；第三，大规模派出记者近距离报道。如新华社、中央电视台派出大批记者直奔中东，造就了央视历史上报道时间最长、规模最大、程度最深的一次战争报道；<sup>④</sup>第四，全方位报道、报道形式不断创新，采用了多媒体形式整合报道，赢得了较高的收视率，扩大了媒体对于公众的覆盖面。

伊拉克战争也吸引了中国各类媒体的关注和投入，有学者选取了中国的四家平面媒体就其新闻报道、评论进行了内容分析，分别是《人民日报》、《环球时报》、《南方周末》和《中国新闻周刊》。<sup>⑤</sup>经过对这四家媒体从2003年1月1日（美国开始为攻打伊拉克造势）到6月1日（布什宣布主要作战结束后一个月）的文章统计，从态度取向上，按照赞成的（支持战争、对战争持乐观态度、或者支持英美两国政策的报道等）、不赞成的（反对战争、对战争前景不乐观、或者对美英两国持异议的报道等）、中立的来分，所体现出的比例在下表可见：

---

① 参见外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjdt/fyrbt/t3482.htm>。

② 转引自王存刚：《公众对于中国外交的参与及其影响——基于2003年的三个案例的研究》，载《外交评论》，2010年第3期。

③ 于大波、胡芳：《新华社伊拉克战争报道纪实》，载《中国记者》2003年第4期。

④ 徐琴媛：《透视伊拉克战争中的新闻传播》，载《现代传播》2003年第4期。

⑤ 参见俞燕敏：《媒体在中国对外政策中的作用——以美国对伊拉克战争事件为个案》，载《中国外交决策：开放与多元的社会因素分析》，北京：社会科学文献出版社，2007年11月。

表1 四家媒体新闻报道、评论的态度取向统计表<sup>①</sup> (单位: 篇/%)

新闻媒体	赞成	不赞成	中立	其他	总计
人民日报	18/5.8%	164/52.6%	110/35.2%	20/6.4%	312
环球时报	66/21.5%	89/29.0%	141/45.9%	11/3.6%	307
中国新闻周刊	18/38.3%	6/12.8%	20/42.5%	3/6.4%	47
南方周末	9/27.3%	4/12.1%	20/60.6%	0/0	33
总计	111/15.9%	263/37.6%	291/41.6%	34/4.9%	699

可见,在伊拉克战争爆发前与战争期间,中国媒体更多地采取了中立报道的方式。从报道主题来看,纸质媒体就观点铺陈和内容分析进行了更全面的挖掘,希望提供给受众一个独特而又全方位的视角。如四家媒体都对战争的进程、各方的态度(包括安理会不同国家所扮演的角色等等进行报道)、联合国地位、世界各国公众对于战争的态度、战争发动的深层次原因等等内容进行剖析和资料搜集,力图以翔实的内容和大量的评论来获得受众更理性的思考与理解。同时,他们 also 通过翻译原书籍和资料等内容,进行了新闻策划,使读者群根据个人偏好产生分群,也给读者提供了思考材料,使更多不同观点得以呈现。平面媒体的文字报道在当时的中国社会非常容易成为网络媒体和各大论坛的资料来源,在一定程度上成为教育公众、培养公众讨论素质的基本素材。

战争爆发前,电视媒体也成为中国政府对外表达声音的重要渠道。战争爆发以后,以中央电视台等华文媒体为代表,向中国社会传递了大量以前未曾接触过的一线讯息和背景资料。在伊拉克战争及其后重建问题上,电视媒体表现出强烈希望报道事实、传播讯息、引导舆论的诉求,为中国公众传递信息、塑造观念发挥了重要影响。电视媒体现场直播,让公众获得了前所未有的信息,“伊拉克战争掀起了收视大战,许多观众对媒体此次报道的全面和详尽感到吃惊和满意。”<sup>②</sup>有学者认为,“在直播报道的过程中,既不是一种所谓的‘纯客观’方式,也不是一种传统的‘宣传’方式,而是体现了一种‘事实’即立场的新闻观念,通过对‘事实’的加工完成了价值观念的传达,提供了新闻事实,实现了舆论引导。”<sup>③</sup>

受众通过屏幕看到了万里之外的战场,一方面感受到“弱肉强食”的事实

① 俞燕敏:《媒体在中国对外政策中的作用——以美国对伊拉克战争事件为个案》,第94-95页。

② 见《北京青年报》2003年3月27日。

③ 尹鸿:《“事实”即立场——分析央视<伊拉克战争直播报道>》,参见 [http://news.xinhuanet.com/newmedia/2003-07/11/content\\_968827.htm](http://news.xinhuanet.com/newmedia/2003-07/11/content_968827.htm)。

与安定和平的可贵，强化了忧患意识。另一方面，因伊拉克战争中不少媒体本身就被作为军事战略的一部分，一些西方媒体甚至成为军事宣传的工具，使民众在纷繁的意见中难免迷失在信息的海洋中，对一些观点开始众说纷纭，甚至提出自己的意见。这种情绪也反映在战争之后“萨达姆被抓”事件上。有关萨达姆政权的性质，不少媒体从多角度进行报道和揭露，有的持“中立”立场，以“事实”作为依据，对萨达姆有关库尔德人政策、萨达姆个人生活的报道使一些中国公众情绪复杂，而又往往表现出不完全理性的判断。当时，中国官方报纸和电视台大幅报道了萨达姆被捕的消息，中国外交部发言人刘建超就萨达姆被捕事宜作出表态，“萨达姆当政期间，伊拉克人民蒙受数次战争灾难和多年制裁之苦。我们希望伊拉克这一最新事态发展有利于伊拉克人民掌握自己的命运，早日实现伊拉克的和平稳定。”<sup>①</sup>这被认为是中国含蓄支持美国抓捕萨达姆，究其原因，既有萨达姆大势已去的现实国际利益考虑，也有本国公众基于政权是否合乎正义的舆论因素使然，这种表态自然也就更为折中，一改往日对于“侵略者”单方面的持续批评和“脸谱化”做法，舆论、媒体显然已在此处成为一个值得外交决策者制定政策时需要考察的对象和考量的因素。

伊战开始前，鲜见专门从事国际问题和中国外交研究专业人员的声音，他们大多缄默不语，与“热”讨论不同而更多表达了一种“冷”思考。学者时殷弘认为，美国对伊战争在国内公众舆论中出现不同声音，甚至相当激烈、有时大动感情地争论，既因为涉及国际政治的重大问题，也在一定程度上是因为涉及我国的重大对外战略和政策问题，不仅关系到具体的美国对伊战争问题，还表现出了不同的国际政治观和不同的情感，连同对于某些重要问题的大相径庭的基本判断，因此引起普遍注意，是国内公众舆论和“精英舆论”对我国面临的重大国际政治和中国对外基本环境问题进行认真、广泛和深刻思考后产生的困惑和辩论。<sup>②</sup>

可见，不介入到“反战”与“挺战”的意气之争，更多将思考放置在如何实现中国国家利益的最大化，成为了国际关系专业学者的共同态度。他们提出对于这样的讨论，公众舆论应该具有一些基本素质，如看待问题要谨防过于片面，对待任何国际问题既要充分尊重道德上的是非和情感，也必须观察和尊重政治现实，特别是我国国家利益的现实，对不同观点的道德评判要适度。战争爆发后，研究中国外交和国际问题专业的学者还是比较活跃的，通过电视直播

① 参见中新网：<http://www.chinanews.com/n/2003-12-15/26/380961.html>。

② 详见《对这场战争，中国人应怎样看——关于“反战”与“挺战”的“冷”思考》，载《世界知识》2003年第7期。

现场解读、撰文登报表达述评、撰写文章建言献策等各种方式发声，在一定程度上将国际关系知识以更专业的方式进行传播，也为媒体提供了异彩纷呈的观点。这个过程中，一些学者十分敏锐地抓住热点问题撰文解读，如《美伊战争的前景与影响》<sup>①</sup>、《伊拉克危机及其影响》<sup>②</sup>、《伊拉克战争和战后重建的人文因素》<sup>③</sup>、《伊拉克战争与国际政治》<sup>④</sup>、《伊拉克战争与美国》<sup>⑤</sup>等文章将整个探讨的视野拓展到了经济、政治、外交、军事等各个方面，涉及战争进程、原因和战后重建等各种问题。与此同时，一批专门就伊拉克战争问题进行讨论的书籍也相继出版，其中有以新闻记者的亲身经历、萨达姆传记等内容和方式进行传播的，还有专门讨论伊战给国际局势带来影响的学术类专著。

尽管中国学者关于伊拉克战争的专门研究成果还处于数量有限的阶段。不过必须指出的是，伊拉克战争开战前后和重建过程中必然有大量的研究报告被递送到相关部门手中，因其性质而无法算作公开出版内容，因而学者对此的研究显然不限于此。学者所做的工作能够通过思想库的途径更直接地反映到高层，在决策中予以吸收和运用。伊拉克战争爆发后，包括前外长钱其琛、前对外经济贸易合作部部长石广生、前大使安惠侯，以及一批资深中东研究专家纷纷公开表明观点，就热点问题直接向公众提供意见，这些意见既同政府的基本立场一致，又有提出想法、引导舆论的作用，这些内容都会为敏锐的媒体所捕捉而进入到媒体解析、评论、转载和追寻的范畴，更深入地与公众产生互动，起到提供信息、商榷观点、引领公众的作用。

## 二、公众参与伊拉克战争中中国外交政策制定的特点

伊拉克战争是中国公众参与中国中东问题讨论，影响中国中东外交决策的一个“里程碑”。随着中国社会的多元化发展，政府的决策过程越来越多地反映日益制度化的政府部门、地方官员、社会团体以及公众舆论等各种力量之间的互动，包括推力和阻力。<sup>⑥</sup>

---

① 参见李国富：《美伊战争的前景与影响》，载《国际问题研究》2003年第2期。

② 王在邦、李绍先、冯仲平、袁鹏、孙恪勤、达巍、唐志超：《伊拉克危机及其影响》，载《现代国际关系》2003年第3期。

③ 殷罡：《伊拉克战争和战后重建的人文因素》，载《国际经济评论》2003年第3期。

④ 安惠侯：《伊拉克战争与国际政治》，载《国际问题研究》2003年第3期。

⑤ 钱其琛：《伊拉克战争与美国》，载《国际政治研究》2003年第4期。

⑥ David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*. Berkeley: University of California Press, 2001, p.308.

在公众对伊拉克战争的意见中，各种截然不同的观点开始出现，虽然当时尚不足以对政府外交决策直接进行推动或阻碍，但已成为一种需要决策者听取的意见；政府对于公民个人表达权利的宽松为公民提供了讨论空间，公民将原始的意见表达出来，与媒体、其他公众、学者等精英舆论互动，尽管这种讨论还有着背景知识不足、相关情况不清、讨论形式尚缺理性、对于国家利益认识角度不同等多种缺陷，但已呈现多元化，为政府对外传播提供了新的工具和舆论支撑，也使政府面对舆论这一“双刃剑”不得不本身先行在内部“坐下来”进行探讨，寻求对外舆论的相对一致至少是获得一定支持后再采取外交行动。

**第一，公众意见的诉求是与政府建立沟通机制。**外交政策是国家软权力的一种<sup>①</sup>，作为软权力就必须满足“合法性、互惠性和有效性。”<sup>②</sup>中国外交的决策者如若不在一定程度上满足公民参与的愿望与要求，不仅难以获得开展外交活动所必需的民意基础，还很有可能将公众的挫败感及不满情绪投射到国内政治和社会事务等其他领域，从而危及包括外交决策者在内的中国最高决策层最为看重和竭力维护的国内政治和社会稳定。<sup>③</sup>因而，无论从政策本身所要求成功的必要条件来看，还是政策制定过程中需要经历的允许公众参与以释放政治热情和表达欲望的实用主义角度出发，政府和公众都在建立互相沟通渠道方面确立了基本的共识，虽然这种共识还缺乏一定的制度化、经常化互动<sup>④</sup>，在机制建设上尚有待加强。

公众具体诉求大致包括以下四个方面：**一是表达独立的立场和意见。**帮助公众与政府建立起良性的、多种形式的沟通机制；**二是希望获取更多信息。**在公民参与外交决策讨论的同时，其背后也是中国公民对国际事务和国际关系兴趣提升的表现。期间媒体“新闻战”和外交部发言人对伊拉克问题评述在媒体中的高曝光率，帮助公众增加了对中东地区常识的了解和局势的把握；**三是起到监督政府的效果。**公众对于外交决策的参与，于不经意中促进外交决策这一原由精英群体主导的领域向大众群体开放，“外交为民”成为“外交为国”理念的合理延伸与拓展。外交“服务人民”的提出将中国外交对内层面，特别是公众外交领域的执行能力置于民众观察之下。而达到这一结果的起点不可排除在

① [美] 约瑟夫·奈：《软力量——世界政坛成功之道》，吴晓辉、钱程译，北京：东方出版社 2005 年版，第 11 页。

② 秦亚青主编：《观念、制度与政策：欧盟软权力研究》，北京：世界知识出版社 2008 年版，第 17-18 页。

③ 王缉思：《中美外交决策的国内环境比较》，载《国际政治研究》2006 年第 1 期。

④ 王存刚：《公众对于中国外交的参与及其影响——基于 2003 年的三个案例的研究》，载《外交评论》2010 年第 3 期。

伊拉克问题上的公众参与所作出的努力；四是要求在国际交往中政府保护包括公众自身利益在内的各种利益。外交的成败关系到很多重要国家利益的实现，也与公众切身利益的联系越来越密切。外交事务引起公众普遍关注，引来了公众要求外交公开、监督外交活动、扩大外交领域的呼声，外交由此从“秘密”向“公开”转型。无论在战前，还是在伊拉克重建过程中，基于中国大量劳动力、资本和出口机会在伊拉克的现实存在，公众对中国中东外交的适当关注和要求，就有因其自身现实利益在伊拉克存在而要求外交部门提供保护的客观需求。

**第二，不同层次的公众参与有待于建立理性的舆论氛围。**公众参与中东决策讨论，出现了内部不同意见的争论。中国公众在参与伊拉克战争中的中东外交过程中也还存在一些问题，如：**言语上的欠精准和筹备过程的疏忽。**由于专业背景的限制和前期准备的疏忽，同时又在热点事件即时爆发时仅以充沛的感情来提出相关意见，难免会出现言语上的纰漏。比如《反战声明》中一开始以“中国各界”这样的方式来定义这份声明，先提意见和人群目标再以征集签名方式来操作，这种已长久不使用的方式和带有运动式的做法难免引来争议。另外，在筹备过程中由于民间组织的缺乏，特别是网络论坛非组织集聚方式的本身所限，在《反战声明》出现后还出现了“假冒签名”事件。一些被“冒签”的学者虽然对初次进行的公众对外交政策之声明建议，因人手、组织难度等原因开展起来难免有疏漏表示谅解，然而这一事件却不断被网民所诘问；**表达方式的欠理性。**由于经验的缺乏，加之意见领袖的缺阵，普通公众进行意见表述，难免在“空对空”式的讨论中表现出浮躁、喧嚣的一面。同时，“网络议政”作为新生事物，吸引了众多网友“扁平化”、平等参与意见交换，又由于讨论进程、知识背景、消息引述等多方面控制机制在网络中，无法实现同现实生活中一样的有序和可控，因而争论双方容易在立场阐述、观点表达中，在文风、论证方式上产生可诘议之处。正由于精英群体，特别是专业学者在战前对舆论引导的缺失，次要公众和边缘公众成为“网络议政”主角，因而在内容和议题上就呈现出纷乱局面，甚至出现情绪化、简单化、粗鄙化、非理性化和运动式的倾向，不过之后，公众讨论的主力渐渐由专业学者开始主导，并对之前的民意予以了评价和引导，比如楚树龙等学者曾表示，公众看待伊拉克问题要从道德观、价值观、是非观出发，但还应该有责任视角，要克服传统的“(国际关系)体制外”心理，克服“以美画线”的倾向、克服“感情型”决策方式、克服“反”



文化的思维方式<sup>①</sup>，对公众如何参与评论国际问题提供了参考；认识上的欠全面。公众对伊拉克问题的整体认识并不全面，对于战争动员、外交斡旋进程和萨达姆政权本身性质的了解比较简单，表现出当美军已经在伊拉克边境集结、中国尚未具备能力和实力去纠正或制止美对伊动武时，国内发生了大规模的网络签名运动，“就中国而言，展示其大国地位的最佳方式不是支持一场反战运动，而是在其他大国之间进行调停，想出一个所有各方都可以接受的解决方案。只有这样，中国才可能在它根本就没有发言权的地区和问题上维持一点影响力。”<sup>②</sup>也正是这种不全面，导致萨达姆倒台后，一些公众又“一边倒”地对萨达姆进行了抨击，特别是受到美军以“扑克牌”这一极具娱乐大众和满足公众悬疑心态的方式来抓捕前伊拉克政府高官时，一些公众似乎完全忘记了之前信誓旦旦对美国开战的义愤填膺，而进入到猜测和批评的快乐之中。

**第三，网络媒体成为公众参与的重要渠道。**因为网络平台相对而言更具开放性、便捷性和及时性，网络发布的内容审查也属事后核实，标准也相对宽松，更重要的是通过博客、论坛等形式，意见领袖们开始可以更直接地与网民进行互动，取得更大的舆论效果。具体表现为：

**一是网络媒体上意见的蜂拥。**自伊拉克战争爆发之日起，以电子媒体为核心的新媒体迅速成为平面媒体之外公众率先进入评议、讨论和关注的场所。据统计，在国内各大网站迅速同步报道战事的数据中，从3月20日（战争爆发之日）24时到21日24时，新浪网的页面浏览量达到2亿（日常为0.8亿），创下国内网络媒体日页面浏览量的新纪录；新华网页面浏览量、访问人数比平常分别增长309%、402%；东方网的页面浏览量也增长为平时的5倍。<sup>③</sup>网络迅速成为公众获取最新消息的一个重要通道，实现了网站作为纸媒补充的次媒体功能，也因其网络评论的开放和互动程度的深入，成为普通公众、媒体观点和专家意见的汇集之所，也成为公众意见的“展示台”。

**二是从“隐姓埋名”走向“意见领袖”的酝酿。**网络成为意见领袖表达观点的重要场域。有学者认为，网络渠道影响外交的方式一般有三种：一是议题选择，通过对某个问题进行选择性关注，在短时间内营造强大舆论关注而促使有关部门加以重视和回应；二是底线限制，通过网络舆论表示“什么能做”、“什

---

① 《对这场战争，中国人应怎样看——关于“反战”与“挺战”的“冷”思考》，载《世界知识》2003年第7期。

② 参见新加坡《海峡时报》2003年2月25日。

③ 参见东方网：

<http://news.eastday.com/epublish/gb/paper139/102/class013900019/hwz1041569.htm>。

么不能做”，为外交决策划定所谓的“红线”与“禁区”；三是建言献策，就某个问题进行分析并提出建议。<sup>①</sup>在网上逐渐形成的意见领袖则通过若干途径来强化他们的观点，一是网络对意见领袖接受采访的内容和录像进行留存，可供公众无限次数地观察，强化公众印象；二是意见领袖当时能通过博客、论坛帖子“楼主”等身份与公众进行互动，进一步阐释其主张和观点，相比其他媒体而言更具自主性和互动性；三是意见领袖往往通过提供事实分析，设置议题界限的方式来就具体问题提出观点，以其对事实的掌握获得公众信任，其对议题观点的贡献为公众所追随。

**三是互动成为沟通的前提。**中国网络舆论在伊拉克战争时成为国际社会开始正视的力量，成为政府表明立场的一种例证力量；其负面影响是有时过于激进，非理性，甚至充斥一些低俗、暴力言论等，因而网络互动成为引导舆论的一种主要力量。网络互动已经改变了人际传播方式，将平等交流、意见各表作为促进公众深入关注的有效手段，形成普通公众群体与其他精英舆论群体的对话渠道。

**第四，政府态度与公众意见在伊拉克战争问题表达上的总体态势呈现互动。**在伊拉克战争中，以网络舆论为载体的普通公众意见，不断得到政府的关注并被纳入外交决策的考虑范围，官方开始把倾听公众的声音作为工作常规程序的一部分。

伊拉克战争后，中国政府力促伊拉克问题重归联合国，试图消除美国在新的国际体系中实施单边主义的影响，同时推动恢复伊拉克人民的主权，推动政治进程，并力主在联合国框架内给予所有国家参与伊拉克重建的权利。这些既是对公众舆论中关于维护国家主权言论的再次确认，也是对一些在伊拉克有前期利益投入者试图重新恢复与伊经贸关系主张的回应。

公众意见对伊拉克战争中中国外交的表态也起到了积极作用。首先是提供了中国外交对外表达的现实依据，公众意见能够有力促进中国外交从官方和民间两个层面来表达对外的意见和决心；其次是为中国的对外行动提供了事先铺垫和舆论先导，中国在伊拉克战争之前有关的外交资源非常有限，在重建过程中显然比之前拥有更多介入空间，除了国力的增长和国家利益范围增大的原因外，公众意见的表达使中国政府具有了内部更足的底气来处理外交事务，掌握了一个用于外交斡旋的新工具；第三是公众为政府提供了对伊拉克等中东国家公共外交的平台，使对伊外交能够在更广泛、全面的层次开展，使两国间的合

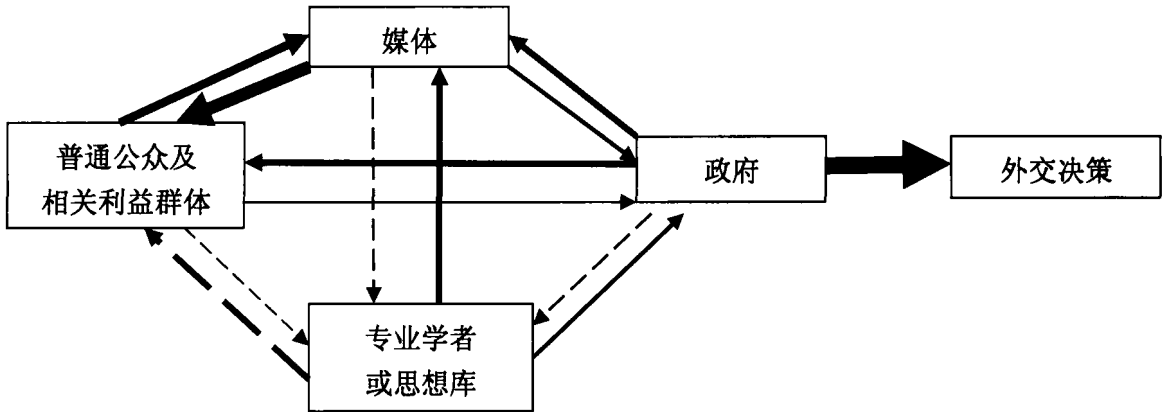
---

① 李开盛：《中国外交要善用网络舆论》，载《学习月刊》2010年第8期。

作关系得以更加巩固。

### 三、伊拉克战争与公众参与中国外交的新格局

有关公众（包括各个层次、方面的群体）与政府如何互动并参与制定外交决策的格局，可用下图得以具体体现：



上图将普通公众及相关利益群体、媒体、专业学者或思想库作为公众因素的组成部分，共同对政府施加影响，最终由政府制定外交政策。箭头及其方向表明了不同行为体之间的关系，箭头的虚实表示行为体之间关系的显性和隐性（或直接和间接）的关系，实体箭头表示显性/直接的影响，虚线箭头表示隐性/间接的影响。箭头线条的粗细则表明影响的程度，线条越粗表明影响越大，反之亦然。事实证明，普通公众对政府的外交决策产生了较为直接的影响。这种影响方式主要通过网络表态或者“网络运动”的方式来进行。网络的发展为公众提供了在网上就社会和政治问题发表观点、提出批评，并成为当前公众政治参与的一种工具、场所和途径。<sup>①</sup>这种“网络参政”或者“网络议政”已经获得政府的回应，如章启月、孔泉等外交部发言人在回答外国记者有关中国人民反战行为的问题时就予以了引用和表述，显示出网络意见得到了政府的响应。2009年起，新华网等各大官方网站在两会前推出了“我有问题问外长”的互动活动。无论从思想准备上，还是实际作用上都体现出政府外交与民众开始了互动，普通公众意见可以成为外交决策的参考，并适度发挥“拉力”或者“阻力”的作用。普通公众向媒体表达对外交的看法意见更为明显、强烈。公众关于“反战”

<sup>①</sup> 李斌编著：《网络参政》，北京：中国社会科学出版社 2009 年版，第 4 页。

的言论虽然在官方主要印刷媒体上没有公开显现，然而在市场化程度较高的媒体上得到了较多反映。<sup>①</sup>此外，以网络媒体为主的新媒体给予了公众充分表达自主意见的更大平台，将散于网络论坛中的信息综合报道，以更突出的标题直接反映民众呼声，并在一定时间内通过某一主题或者共同利益把人群联系在一起。公众意见通过网络或者其他方式能够迅速为敏锐的媒体所捕捉，并通过编辑和摘编起到“放大效应”。普通公众对思想库或者专业学者的影响还十分有限。学者开展研究更强调个人的独立性和客观性，很难将普通公众意见化为自己的观点，最多将其作为研究对象加以评论。

媒体对于普通公众具有很强的“舆论塑造”功能。主流媒体更容易发挥作用，其对公众舆论的塑造首先源于其对社会其他类型媒体的领导作用，从而使新闻具有类同性<sup>②</sup>，使舆论更加集中，主题更加鲜明，并通过各种传媒网络传达给普通公众；同时，主流媒体必须考虑社会主流价值观并与之相符，因此在新闻报道处理上始终坚持对这种主流观念的维护和伸张，因而也更能通过与普通公众意见的交换塑造舆论。媒体对于专业学者和思想库的影响是隐性的。媒体的“议程设置”过程使学者能够发现研究的热门领域和不同观点的焦点，虽然这种影响未必会改变学者个人的观点或者意见，却为学者提供了更多的素材，帮助学者和智库获得更多的信息来源。媒体对于政府的作用是显性而又直接的。中国媒体因其所具有的公信力和舆论场作用，虽然受政府引导和监管，也远未实现“第四权力”的实力和角色扮演，但自伊拉克战争后其对外交政策新闻报道开始呈现多元化。媒体仍然承担着国际事件观察者、全球信息传播者、政府发言人、政策宣传者、公众舆论塑造者、政府与公众间桥梁的角色<sup>③</sup>，而且已经开始发挥团结草根社会、反映大众呼声的作用，以获得政府的关注和回应作为强烈诉求。

专业学者发挥着一定作用，并正在通过研究报告、建言献策、解读事件、说明背景、提供资料等多种形式在公众与外交互动领域中承担越来越重要的角色。学者或思想库对政府外交决策的制定，发挥以下作用：担当咨询人员，包括进入到中共中央政治局集体学习制度<sup>④</sup>，使学者能够直接参与到外交决策制定

---

① 《南方周末》、《21世纪环球报道》、《经济观察报》等不仅密切关注争论进展，还刊发了众多综述，并主动采访、接触了对立双方的意见领袖。

② Doris A. Graber, ;: *Mass Media and American Politics*, A Division of Congressional Quarterly Inc, 1989, p165.

③ 俞燕敏：《媒体在中国对外政策中的作用——以美国对伊拉克战争事件为个案》，第110页。

④ 迄今为止，已有以下国际关系或军事专家进入中共中央政治局集体学习过程中，钱海皓、

的建言之中；直接进入到政府中任职，特别是体制内的专门研究机构人士出任外交官；撰写决策研究报告；出版国际问题方面的专著和文章；配合政府进行对外交流与合作研究<sup>①</sup>等。学者对普通公众的影响多发挥在提供背景资料、“教育”和解释过程中。一些学者通过频频在电视、网络媒体中露面参与评论、提出意见和发布预测等方式，用简单明了的语言，切中要害的分析和概括，扩大了自己的影响力。更有不少专业学者在微博形式方兴未艾之际，通过“实名注册”和“专业认证”方式不断就国际问题发表自己的观点和看法，采用“短平快”的方式来吸引受众，并辅之以博客等“大块文章”进行深入解读，从而在某些时刻成为了“意见领袖”并主持、引发一些讨论，对公众舆论的塑造施加重要影响。当然，这种意见领袖的担当是否仍应归于学者的身份，是值得进一步商榷的。学者对媒体更多起到提供评论、担当媒体中意见领袖角色、丰富媒体报道素材的作用。通过用度不同的学者媒体使自己的报道更加丰富，也更添舆论塑造过程的丰满；学者与媒体的互动提高了学者和媒体本身的知名度，在引领观点方面可获得更高关注，更易得到政府的注意和回应。学者们提供给媒体众多观点和进行评论的视角，但大多数媒体却并非仅仅唯一两位学者所“马首是瞻”，毕竟媒体更多的是提供公众思考的内容，而非简单作为意见的传递者。

政府在与公众互动的过程中，有很大一部分工作是在与公众进行意见的交换，将自己的观点直接发表给公众，希望通过公众的理解、判断、检视、呼吁来实现观点的完善和普遍适用，并在这一过程中牢牢把握政府对于外交决策的控制权。政府通过各种形式直接影响普通公众。对公众而言，政府是外交决策的主导方、外交政策的信息发布源、外交斡旋的主推者，是“外交为民”开展对海外公民保护的后盾，也是需要听取意见以更好运行外交的“交流一方”，因而政府有义务也有必要向公众公布必要的外交信息，实现外交信息，特别是涉及公民人身安全和利益的“信息透明”，这种过程与政府进行舆论传播的过程相结合，提供给了政府广泛的舆论引导空间。中国政府对于媒体的影响是提供外交信息，不断提出话题，同时开展“议程设置”，也对媒体进行适当的管理，特别是重视对主流媒体的舆论引导。政府对于学者的影响显得既隐性但同时也相对直接。政府为学者提供了建言献策的机会，并经常主动就一些外交决策问题咨询有关专家，为后者提供必要的资料和信息，更可以将学者纳入到常规化咨询和外交队伍中。比如 2008 年外交部设立了“外交政策咨询委员会”，邀请资

---

傅立群：“世界新军事变革的发展态势”（2003 年 5 月 23 日）；秦亚青、张宇燕：“世界格局和我国的安全环境”（2004 年 2 月 23 日）等。

① 陈广猛：《论思想库对中国外交政策的影响》，载《外交评论》2010 年第 1 期。

深大使和专家学者就国际形势和我外交工作提供咨询意见并适当开展对外活动，加强外交政策的咨询和宣示工作。<sup>①</sup>

尽管政府仍然是外交政策最后的制定者，但已看到在中国中东外交决策过程中所体现出的各个行为体正在通过各种机制和渠道参与中东外交决策。公众在伊拉克战争问题上的参与，看起来是对于国际事务的兴趣和对于社会事务的评论需要而引发，然而究其本质，必须剖析这种兴趣和评论欲的起因。具体来看，主要表现为：

### **第一，对于基本价值观的坚守和追求是公众参与中东外交的强大动力**

公众因素对于这场以发动或制止战争为目的的外交斡旋投以关注，对于当时的中国老百姓而言，首先想到的未必是国家利益的得失，而是战争的“正义”与否，这也是当时公众对于中国外交应当采取何种行为的标准。问题的关键在于如何定义“正义”的问题上，或者说在外国内政与国外干涉、对内独裁与境外推翻政权等问题上该如何进行伦理排序，这两者恰是当时中国公众无法达成的共识，但又各自觉得具备充足理由试图影响外交决策者按照我方“是非曲直”进行对策制定的关键。公民自我意识的增长会影响到普通公众对于中国政府本身意见发生改变，仿佛不满足自己的意愿，外交决策者就同样违背了“正义”原则一样，而不更多去思考基于国家利益的需求。这种现象在普通公众、边缘公众中产生了比较大的影响，“道义”、价值观成为这些刚刚进入国际关系讨论领域的公众最重要的观念和底线。这种底线有其正面的一面，中国公众对于道义立场的坚持和认识范围的扩展本身就是一种时代进步，是一种开放的心态。同时，这种道义感、价值观也是中国成为世界大国后公众所需要有的道德旗帜，有助于中国公民作为国家形象的构成部分对外进行合理、互利的交往。但如若这种道义感仅仅限于空泛的价值，脱离社会现实和国际关系的利益之争，仅仅化作“想当然”的个人意思表达，作为言之凿凿的道理和说辞，那么这种话语的“杀伤力”也会非常明显，因为站在道德的高地很容易引起群体的“是非黑白一见分晓”，并形成不可调和的两派，使决策的制定、执行和推动进入到莫大的两难境界，并受到民意裹挟而感到掣肘。

### **第二，对于国家利益的认同和追求是公众参与中东外交得以持续的主因**

公众参与伊拉克战争及其重建中中国外交决策讨论更为主要的原因是中国国家利益及其可能涉及的自身利益。这种利益包括：一是中国战前在伊拉克的利益。战前有媒体认为，石油、欠款以及进行到半路的工程是中国在伊拉克战

---

① 参见外交部网站：<http://fpag.fmprc.gov.cn/chn/zwhjj/>。

争中最为直接的牺牲品；<sup>①</sup>二是中国潜在的战后利益，特别是经贸利益。许多人认为美国垄断下的伊拉克市场，中国企业要重新进入将异常艰难。事实也的确如此。2003年伊拉克战争地面战争结束后，美国企图阻止中国等国家获取伊拉克重建项目，更使这些过去在伊投资企业无法回收成本。虽然这些企业大多是国有大中型企业，其作为相关利益者具体如何影响中国政府的过程仍然有待更详细的资料和分析研究，然而中国政府还是做出了努力，比如在马德里会议上承诺提供2500万美元的物资援助，免除56亿美元伊拉克债务；<sup>②</sup>三是中国的政治利益。中国于九十年代起对中东地区采取经贸、政治利益并重的政策后<sup>③</sup>，中国已经开始对中东热点问题适时提出自己的主张，并带有政策性地对中东和平进程和制裁伊拉克等地区性国际问题施加影响，同时实现政治-经贸各方面同时发展，相互促进，形成了“你中有我、我中有你”的态势，从而使中国在中东的国际政治利益、经贸利益及石油利益和地缘政治利益得到有效的维护。然而美英等国攻打伊拉克后，原有的中东国际政治平衡被打破，甚至存在重新构建或者失衡的状态，这对刚进入中东地区、又对中东地区有着重要利益联系的中国而言则是一个严峻的挑战。在伊拉克问题上，中国政府和公众的原则立场高度一致——实现国家利益最大化。中国政府在主战与反战两大阵营之间，对于反战立场给予认同并支持，但在战术上却又发挥后来者相对超脱的姿态，避免与美直接冲撞，发挥道义上和多边外交的优势，努力通过引导伊拉克问题进入联合国框架内，来赢得在国际体制中获得稳定的软实力。同时，公众在各种外交问题上把握利益要素，促进政府设立石油储备制度等来抵消不利影响，推动中国企业进入伊拉克战后重建，提供舆论支持帮助政府发挥公众力量，形成了公众舆论与政府决策共同拓展外交的新局面。公众经济利益最初以如何保护战争地区利益的方式出现。从伊拉克撤出中方人员，到在建立机制弥补中国企业损失，建立国内机制预防外交事变，再到政府出面鼓励中国企业进入伊拉克重建，公众对于国家和自身利益的认同与追求促进政府更好地保护国民利益，扩大国家利益，同时也使政府在引导公众处理国际关系是非判断中逐步思考如何以国家利益作为根本。这一问题将在之后的中东外交决策中不断体现，国家利益切实成为了公众因素关注和参与政府外交决策的重要和主要原因。

### 第三，对于自我表达权利的保护及珍惜是公众参与中东外交的重要原因

① 梅雯：《伊拉克：中国利益知多少》，载《中华工商时报》2003年3月27日。

② Thomas J. Christensen. *China's Role in the World: Is China a Responsible Stakeholder*, Remark before the U>S-China Economic and Security Review Commission, Washington, D.C, 2 August 2006.

③ 李红杰：《国家利益与中国的中东政策》，北京：中央编译出版社2009年版，第138页。

中国公众对于伊拉克问题投入关注与参与，还基于一种正在构建中的路径依赖。在伊拉克问题之前，恰是中国全面进入国际社会，向世界全面开放的适应期和学习阶段。从20世纪九十年代初西方对中国的制裁，到西方国家以多个事件对华采取制约，再到中国在入世、申奥等一系列公众认为事关中国国际地位和进入世界体系有标杆意义事件中的受挫，中国公众对于国际问题的看法难免带有一种失落、民族主义的情绪，再到九十年代末中国连续遭遇“炸馆”、“钓鱼岛问题”等事关主权的外国干扰，公众对于外交参与的热情和诉求全面升级，迅速形成各种反对外国“围堵”的自组织和呼声，并在其中初尝胜果，公众认识到，表达意见十分重要，能使外国政府切身感受到中国人民的“力量”，另外对某些在公众看来“需要补钙”的中国外交决策者能够施加动力或者压力，无形之中形成一种思维：即充分表达意见，让政府听取；提出自己的观点，让政府参考；发出自己的声音，让世界感受。公民意识的提升，让公众对于自我表达的权利变得更加坚持，公众意见的纷纷提出给舆论营造提供了强大的讨论动力，为舆论的不断确立和更新提供了无限的场域，引发了官民之间互动的逐步深入。社会对于外交这一传统专业领域所具有的服从意识还有所保留，政府的意见仍然具有很强的决定性作用，并能通过强大的媒体舆论来重塑公众意见，在吸收公众意见的同时也促进了决策的进一步科学化，并能对未采用的公众意见从政治管理和社会舆论管理的高度加以调控，因而公众对外交政策的影响极为有限，更多只是提出了新的议题。但公众深入参与外交，不再拘泥于或者受限于政府观点，通过自我认知提出各自意见，将外交领域纳入到国内对政府评价领域中的大门已经打开，并在日后的中东外交讨论中体现出中国公众少有的、对于一个遥远地区的持续关注 and 众多建议。

#### 四、结语

伊拉克战争为公众参与中国中东外交政策制定提供了机会，参与群体前所未有地扩大，参与途径全面拓展，不同意见的表达开始涌现，公众主动对外交建言献策，开始有意施加民意压力。更为重要的是，公众意见开始成为外交部门对外传播国家主张的背景支撑和参考因素。种种现象表明，公众在不断被授予并兑现知情权、参与权和监督权的过程中，对于中东外交事务的参与从伊拉克战争开始获得了更加全面、广泛的可能。

中国公众对政府中东外交政策制定产生兴趣的原因，有近年来媒体对于中东热点问题报道日趋增加，有关世界局势报道日益多元，以及全球化影响下信



息流通更为快捷的因素，也有中国公民政治参与兴趣提升的影响。公众因素正在成为中国进行中东外交时需要考虑的一个重要方面，但其影响力有限，更多是参考和制约作用，其影响正处于发展之中。但是，公众因素对中国中东外交政策制定的影响，则在伊拉克战争问题上显现出里程碑的意义，这已是不争的事实。

## **The Iraq War and Public Participation in China's Middle East Policy**

**WANG Jing**

**Abstract** The Iraq War provided an opportunity for public participation in China's Middle East foreign policy. The participating groups were broadened unprecedentedly, the channels of participation expanded comprehensively, the expression of different views began to emerge, the public actively offered their advice and suggestions for the foreign policy, and more importantly, the public opinions became the background support and factors of reference to the diplomatic institutions' external expansion of the national assertion. The public element is becoming an important aspect of China's consideration for its Middle East diplomacy. But its influence which is developing now is still limited and it played more the role of reference and constraints.

**Key Words** Public Participation; China's Middle East Policy; Iraq War; the Decision-making of Diplomacy; Public Opinion

(责任编辑: 杨 阳)