责编：泓佐 E-mail:ccps6235@163.com Tel:010—62806235

◆热点透析

预防性公共外交：从周边做起

□赵世人

联合国在冲突解决方面提出过“预防性外交”（preventive diplomacy）的概念。在国际法和国际关系实践中，预防性外交的实质就是冲突的预防，即在潜在冲突即将爆发前，有关当事方通过斡旋、调停、调解等外交手段提前介入，努力把冲突消弭于萌芽状态。预防性外交已被世界各国普遍接受，并被广泛运用到外交实践中去。有很多这方面或成功或失败的案例。

那么，什么是预防性公共外交呢？如同预防性外交，“预防性公共外交”是指在公共外交领域下先手棋，在事件、事情还没有完全发生或爆发之前，预先跟踪研判形势发展出现的苗头性和倾向性现象，提前参与和介入，通过软实力手段，铺垫舆论和民意基础，以达到影响或改变事件进程、为官方外交和政府后续决策行动赢得时间、争取空间，掌控话语权。当然，在事件或冲突爆发之后，公共外交仍有发挥作用的地方，而且一般公共外交活动往往都是“事后诸葛亮”。从广义上讲，后者可被称作公共关系的损害控制。

实现途径

凡事预则立，不预则废。预防性公共外交显然是一个系统工程。

首先是关系到信息的收集整理和对形势发展进程的洞察和预判。如我对与某国关系现状的综合评估，梳理出存在的主要问题和挑战，看从公共外交角度能做些什么，可以达到什么样的效果。简而言之，就是为什么。这为预防性公共外交指明了努力的方向。

其次是人脉的广泛建立和资源的占有，即做什么。官方外交和公共外交目标对象不同，但本质上都针对人，实际上是做人的工作。所以，针对目标国家和地区要及早系统地建立和完善人脉库，实行分类管理，随时可以拿来为我所用，就显得十分重要。形势看清楚了，问题出现了，事件发生了，能迅速找到合适管用的人和渠道，有针对性地开展工作，这是预防性公共外交的要义所在。

再次是资源的整合和运用，换言之，怎么做。公共外交是力量的软性运用，其前提是必须掌握一定的资源。这种资源可以是政治的、经济的、文化的，也可以是科技的、体育的、艺术的，甚至可以是基于地域、血脉、宗亲、种族和宗教等因素形成的自然联系。拥有上述资源，再辅之以必要的专业素质、人力物资和公关策略，就可以搞公共外交了。这是预防性公共外交的实现途径，也是能否做好的重中之重。

最后是对公共外交项目实施过程的跟踪、手段修复和效果评估。预防性公共外交，需要在开展前审时度势，更需要在执行过程中不间断地予以追踪，进行必要的校正，阶段性结束后及时评估效果，看是不是发挥了应有作用，是不是达到了预期目的，是不是还需要补充资源、增加些手段的投入。这是检验预防性公共外交成效的依据和标准。

主要特点

和公共外交一样，预防性公共外交并不针对政府或官方，其工作对象涵盖目标国的媒体舆论、精英团体、专业人士和民众。因此，对事件转寰和形势发展而言，预防性公共外交不是直接的，而是发挥着间接的作用。如果说“广泛性、互动性、渐进性和间接性”是公共外交的四大特性，那么预防性公共外交除了包含上述内容外，还应具备可预见性、系统性、可操作性和可评估性等要素。

可预见性是预防性公共外交区别于其他类型公共外交最显著的特征。也就是说，开展预防性公共外交活动，首先要求所针对的形势或事件必须是能预见和可以预见的，否则就谈不上预防，也就无法开展预防性公共外交了。比如，一国涉华舆论动向，其基调是否客观或积极，在一个时期里通过及时追踪调查，作定量和定性分析，再和前一个时期的报道评论相对比，是可以得出结论的。再比如，围绕两国关系中某一特定领域和事件出现的一些言论或举措上的动向，也是有据可查、有迹可循的。在此基础上，对舆论走向和事件发展进程进行逻辑上的研判，作出一定的预测，并采取相应的公共外交行动，从而最大程度实现影响舆论和事件进程的预设目标，这就是预防性公共外交。

可操作性是预防性公共外交的第二个特点。多数目标国的舆论动向以及某个或某些涉华事件进程，是可以通过公共外交的手段和操作技巧加以影响的。但也有一些媒体、机构和事件本身就是先验性的（transcendental），其存在、产生和出现有复杂因素，甚至根深蒂固。比如西方舆论对中国固有的偏见，及在当事国与我国发生具体外交争执时一边倒地“批评”我们等，牵扯一方的政治立场、意识形态、价值判断。就此完全放弃做工作显然是不可取的，但开展预防性公共外交难度很大，操作性不强。预防性公共外交还是要把更多精力和资源放到可操作、能预见成效的领域中去，以求得实效。实际上，这里有取舍和确保重点的问题。

预防性公共外交是系统性工程。因为它的对象指向目标国官方之外的所有社会层面，使命和任务界定清晰，涵盖范围很广，所需知识和专业技巧甚多，非一领域一批人或一个专才所能负责贯彻执行，也不以一时一事论英雄，因此必须切实统筹协调组织所有可加利用的各种资源，系统设计，系统规划，系统推进，争取获得系统性效应。

可评估性是预防性公共外交的内在要求。如前所述，预防性公共外交是系统性的，可预见，可操作，因此自然要求在项目执行过程中随时进行内部评估。项目执行阶段性完成后，必然要对所使用的手段、技巧、耗费的资源、执行过程及项目效果进行检讨，以审视预防性公共外交是否执行得当、进展顺利，是否需要补充资源、校准聚焦，让目标更明确，实现途径更便捷。预防性公共外交只有在评估过程中才能得到不断修正和提升。

从周边做起

中国是世界上周边环境最复杂的大国，周边是我国安身立命之所、发展繁荣之基。周边一直是我们外交工作的首要。2012 年以来，我国周边陆上和海域，特别是东向和东南方向，相继出现了一些错综复杂的外交事态，影响我国国家安全和领土完整，影响国与国关系的持续稳定发展。可以预见，我国在今后的周边外交工作中将进一步加大公共外交力度，而预防性公共外交是其中很重要的环节。

首先，要围绕“亲、诚、惠、容”四字方针做好文章，以缓和、改善、提升与周边国家及地区的关系。“亲诚惠容”是对多年来中国周边外交实践的精辟概括，反映了新一届领导集体外交理念的创新发展，同时也是周边公共外交包括预防性公共外交的指导思想。要加强与周边国家的人文交流，多走动，多来往，多沟通，把握民意脉动，感知主流声音。要讲情重义，诚信待人，出现分歧时平等协商，坚持原则中妥善处理，追求软着陆。要拓展务实合作，深化利益融合，多予少取，惠及周边，实现互利共赢，推动建设利益共同体。要开放包容、求同存异，坚持平等相待，培育大国心态情怀。

周边预防性公共外交有重点也有难点。当前，东亚的日本和东南亚的菲律宾是难点，越南和印度可以说是重点。在开展对日预防性公共外交时，要正视日本近年来社会整体日益右倾保守的现实，结合日本是传统报业大国且中日文化相近等特点，不断加强对日传播力建设和文化影响。做菲律宾的预防性公共外交，则要认清菲深受天主教和西方长期殖民的双重影响、公民社会相对发达且华人华侨众多的特征，把教会、智库、公民社会组织和侨社纳入公共外交的对象中来。对越南和印度开展预防性公共外交，要着力从儒家思想及佛教文化的共同宝贵遗产分别入手，巩固地缘相近、人缘相亲的传统情谊。如此，可助力官方外交有效开展。

其次，要努力推进“五通”特别是“民心相通”工程。习近平主席 2013 年 9 月在哈萨克斯坦发表政策演讲，表示地区国家要携手共同建设“丝绸之路经济带”，提出“政策沟通”“道路联通”“贸易畅通”“货币流通”和“民心相通”重大战略理念。2013 年 10 月访问东南亚他又提出构建“海上丝绸之路”主张。无论是“丝绸之路经济带”还是“海上丝绸之路”，其目的都是为了建设亚洲命运共同体。由于地缘天然相近，再加上中国的块头、体量和综合实力就摆在那儿，周边国家对中国普遍有一种“敬畏之心”。这可以理解。我们所要做的，预防性公共外交希望实现的最大目标就是，让周边国家的社会和人民对中国“去畏存敬”。在“五通”工程中，“民心相通”和公共外交关系最为密切，而人脉建设又是公共外交的关键内容。因此，预防性公共外交要积极拓展人脉，广泛争取民心，推进民心工程。

再次，要持续提升中国文化对周边的辐射力。军事和政治力量会对它国产生强大威慑作用，但真正赢得人心的还是经济和文化魅力。一国文化有流行文化（大众或商业文化，美食、电影电视节目、体育、功夫）和高雅文化（科学、艺术、芭蕾、音乐、绘画，博物馆、歌剧团、交响乐团、乐队、书法、文字）之分，不同层级的文化影响不同的受众圈。周边国家绝大多数不同程度地受儒家文化和中华文化的影响，有的还很深厚久远。我们现在周边不少国家搞的孔子学院、文化中心以及年度定期举办的“海外欢乐春节行”“四海同春”等节目，都属于文化范畴，取得了一些成效。但还存在着流行文化稍显低端、高雅文化推广不足的问题，需要进一步整合手段、协调资源，打组合拳，统筹推出精品，并持之以恒，假以时日。如此，周边文化外交，可逐渐向集聚亲和的目标靠拢，进而实现预防性公共外交的目的。

◆西方社会

西方国家的官邸制度

□高荣伟

“官邸制”究竟是什么

官邸，是国家为一定级别的官员在任期内提供的住所，官员本人对此没有产权。如美国白宫、法国爱丽舍宫和英国唐宁街 10 号、俄罗斯克里姆林宫等都是典型的官邸。

与官邸相对应的自然就是私邸。官邸当然不同于私邸，绝大多数官邸都是免费入住的，即使收费也是象征性的。而私邸是官员跟老百姓一样在市场上购买的私人财产。

各国官邸制有几大共性：一是官邸制将官员的官邸和私邸严格区别，只有居住权，个人没有产权，即官邸的公家性质不能变；二是任职期间入住，卸任后搬出；三是官邸基本由国家所有，或由国家租用，按照规定配置内部设施，费用由国家承担。另外，很多国家规定官员住房、薪酬等待遇必须公开透明，接受社会监督，并建立严格的纠错机制，防止政府高级官员谋取住房特权。

欧美国家可以提供住房的公职人员具体有三种情况：政府部长级高官及政界要员如议员、公职部门负责人；中下级公职人员因异地任职、需要居住在工作地点邻近的地方，或因安全问题需要有可靠住房；由于薪水或职务原因难以获得理想住宅者。一旦这些人员卸任公职，将不再继续使用国家提供的住房。

西方国家官邸制如何设计

美国法律规定，政府应向民选的联邦、州、市主要官员，如总统、副总统、州长、副州长和市长提供官邸，任职期间可享用，任职期满则应搬出。基于安全理由，总统、副总统、州长、副州长必须居住官邸，市长则可选择自愿放弃居住官邸的权利，自购居所居住。以洛杉矶市长为例，入住官邸的第一位市长是布拉德利，他 1993 年离任后，接下来的两任市长都选择不在官邸居住。其中一位市长更喜欢自己的私邸，另一位市长的夫人则想住得离自己的孩子近一些。

在美国，各级官员官邸的购买、日常使用和维护费均由政府预算负担，居住者只需每年象征性交纳租金 1 美元。对联邦、州当选议员（含参众两院）实施住房租赁津贴补贴制度，补贴的原则以体面、舒适为基准，具体数额由议会的金融委员会审定。现任副总统拜登在出任议员时就没有选择住在华盛顿，而是每天从特拉华州乘 80 分钟火车上班。

德国很早就开始实施官邸制，该制度具体名称是《德国联邦政府成员官邸、搬家补贴、每日出差补助及旅费补贴的规定》。官邸有的归联邦所有，有的是联邦租用的住房。德国实行官邸制的对象，主要是在任的高级公务员，包括总理、联邦政府各部部长等。按照规定，德国联邦总理必须拥有配备家具的官邸。联邦部长获得官邸住所后，可以根据现有财政水平添置家具，作为官邸配套设施。

德国政府负责官邸的维修及其他方面的保养。维修范围清晰写明，包括：清扫烟囱，清洗交际用房的地板并上蜡，花园、花房等维护、种植及照明费用等。官邸的所有维护保养费用包含在官员的一项家庭补贴中，不再另外发放。

不过，德国的官员对官邸却并不“感冒”。默克尔自 2005 年出任德国总理以来，一直拒绝搬进总理官邸，而是依然住在位于柏林市中心米特区博物馆岛对面的公寓内。德国总统高克和“第一女友”也不愿搬到贝尔维尤宫。之后，由于他们的邻居饱受“总统安保”之苦，德国总统才决定搬到位于柏林达勒姆的总统别墅居住。

法国实施官邸制也较早，该制度具体名称是《公职人员职务用房制度》。这一制度规定，部长以上的总统、总理、议会议长等必须拥有官邸。法国法律规定，住房大小与付费标准根据职务需要与地位确定。担任部长以上的公职，一般可以享受完全免费的职务用房，标准是全家 1~2 人的住 3 房套间，3 个人住 4 房套间，4~5 人住 5 房套间，超标面积的住房费用必须由本人承担。在奥朗德当选总统后，目前政府 38 个部长中有 23 位住进职务住房，其他的部长则表示宁愿住在自己的私邸。

俄罗斯的官邸制不同于欧美国家。俄罗斯总统除克里姆林宫作为工作官邸外，总统还有 3 套官邸，分布在索契、莫斯科州等地。俄总理官邸现为莫斯科郊外的戈尔基 9 号，其他各州和自治共和国领导人都有官邸。俄罗斯的不少官邸与美国相似，有的是古迹，有的是田野或海边的度假别墅。以斯维尔德洛夫斯克州州长的官邸为例，它是一座位于市中心的两层小楼，建于 19 世纪前期，是俄联邦级文化遗产。小楼建在伊赛特河岸，景色优美。楼里面的各种装饰也是富丽堂皇。



唐宁街 10 号

为休假及宴请国宾等需要，各地还分布着一定数量的非领导人专属官邸，提供给较有威望的社会活动人士使用。此外，地方首长均有官邸，但均是作为办公地点使用，居所则不由国家政府提供。

官邸制能否有效防止住房腐败

在西方资本主义社会，官邸制将职位和住房相挂钩，形成“铁打的官邸流水的官”，官员上台就住，下台就走，任职期间的生活保障由国家提供，卸任期间的生活保障则由资本提供（比如到大公司担任高管）。官邸制在西方社会的推行相对简单易行。总体而言，官邸制可以有效预防住房腐败。西方官邸拥有十分完善的职能，既能够避免官员的福利过高，又能减少开支节约资源，还有利于官员的流动。

在西方，很多国家建立了完善的公众监督机制和政府监督机制，严查各种以权谋房等官员住房腐败现象。官员住房、薪酬等待遇必须公开透明，对最大住房面积标准也作了严格限制。

萨科齐任法国总统期间，一名部长级国务秘书将公务用房给非直系亲属居住，另一名部长拥有两套职务住房，其中一套给成年女儿居住。这些事件曝光后导致法国强化有关法律，限制部长级高官的职务住房。

2005 年拉法兰任法国总理时，经济、财政和工业部长盖马尔夫妇与其 8 个孩子住进国家提供的，位于巴黎黄金地段的 600 平方米豪宅里，由国家支付每月 1.44 万欧元租金，而他们又将自己在巴黎的大套房出租赚钱。此事曝光后因违反规定盖马尔被迫辞职，在法国引起巨大反响。拉法兰随后规定部长住房不得超过 80 平方米，部长家庭每增加一个孩子，住房面积可扩大 20 平方米，超标面积由本人承担。

在美国，官邸被视为政府财产，连其中的家具都是。官邸不允许官员租赁给他人，甚至不允许将大量的亲戚带入官邸居住。一般而言，政府会有“监督员”“稽核员”记录官邸里的情况，其中包括有谁居住在官邸中，对不当使用官邸的官员进行检举等。此外，公众也可举报违法使用官邸的官员。如果官员想将官邸占为己有，等同于盗窃政府财产，一旦官员被“稽核员”发现，将有罚款、驱离等处罚等待着他。

◆战略视角

如何看俄罗斯当前形势

□庞大鹏

普京再次就任总统后，为了应对政治生态出现的新变化，采取了一系列旨在扩大政治参与、增强政治竞争性的改革措施。虽然启动了改革，但是在每一项改革举措中都留有后手，国家权力机构没有出现实质性变化。

在政党制度上，降低建党门槛，但不允许成立政党选举联盟，这实际上分散了反对派的力量，而且还保留了终止注册机制。

在选举制度上，从比例代表制调回混合选举制，但是又在 2013 年 6 月将全俄人民阵线改组为社会运动，联合 1000 多个社会组织，意在争夺未来单一选区的名额。

在社会机制上，建立了俄版海德公园，但又修改集会法、非政府组织法等，依靠法律维稳，管理政治公共空间。

在联邦制度上，允许地方行政长官直选，但又规定需要总统审查。2013 年又提出由进入地方议会政党推荐人选，总统从中确定 3 人，再由议会从 3 人中选举产生地方行政长官，这进一步加大了对地方的控制力度。

从 15 世纪末形成以莫斯科为中心的中央集权国家开始，俄罗斯一直是单一制国家结构形式。苏联时期联邦制遵循列宁的民族自决原则，但实际上是苏共一党制支撑了联邦制形式下的中央权威。从历史上看，俄罗斯没有联邦制的传统。苏联解体后俄罗斯的联邦制是一种全新的探索。普京之所以能解决叶利钦时期地方自行其是的问题，很重要的原因就在于统一俄罗斯党作为普京精心培育的全国性政党是防止地区分裂、巩固联邦统一的核心力量。既然历史上没有传统，现实治理上还在借鉴苏联时期的经验，那么，当前这种民族区域与行政区域原则相结合的联邦制是否缺少一种自我稳定的机制？如果答案是肯定的，那么直选依然要经过总统审查这一关，保持对地方权力的可控管理也就具有了一定的合理性。以有限直选为特点的联邦制度改革使分权成为集中的一种手段，这是俄罗斯稳定与发展的独特景观。

总之，俄罗斯国家权力结构没有出现实质性变化，政治体制的控制性依然非常明显，政局也保持稳定，当然这种稳定具有一定的脆弱性。虽然普京在政治治理上有思路有举措，但在经济发展问题上遇到挑战。普京借助 2012 年的五月命令、总统咨文，以及 2013 年人民阵线的宣言，反复强调了未来 6 年的战略规划：经济年增长保持 6%～7%，进入世界经济大国前 5 名，成为欧亚地区一体化的中心。但是 2013 年上半年俄罗斯的GDP仅增长 1.4%，全年GDP增幅连一再调低的 2.4%都难以达到。

实际上，国际经济危机并没有影响到对原油的基本消费需求，对俄罗斯来说，这原本是其经济保持发展的有利条件。2008 年金融危机后，国际原油价格曾一度跌至 30 美元一桶。但此后原油价格一路走高，2011 年以来均价保持在约 100 美元一桶的水平。此外，欧美国家应对危机时采用的量化宽松货币政策，以及其他财政刺激措施，都可能会推高国际原油价格。然而，从俄罗斯 2010 年以来的经济发展来看，虽然石油价格保持高位，但是俄罗斯经济还是没有实现普京执政前 8 年的高速增长。直接投资下降、资金外流、基础设施更新的沉重负担、经济活动人口的就业压力等等一系列因素的影响作用都在持续发酵。世界经济尤其是欧洲经济不振对于俄罗斯能源需求的下降也是很重要的影响因素。

经济增长放缓对于俄罗斯发展的影响体现在很多方面：实现经济发展目标难度加大；政局稳定的控制性受到挑战；重新崛起的前景不容乐观。俄罗斯发展模式的弊端实质是俄罗斯现代化的危机。这一危机从根本上决定了俄罗斯实现经济强国的前景困难重重，而且也很难形成整合独联体的软实力。正如俄罗斯学者自己指出的，深层制度性改革才是出路。然而，普京的举措却是在 2013 年 6 月的圣彼得堡经济论坛上提出动用储备基金 430 亿美元进行三大基础设施的改造，没有真正实施经济多元化改革的举措。

俄罗斯政治经济形势的现状促使我们思考两个问题。一是当俄罗斯出现选民代际结构的变化、中产阶层释放政治诉求、社会民意政治活跃的情况下，为什么俄罗斯的威权政体没能出现向民主政体的过渡？二是当俄罗斯经济增长放缓，并出现发展道路的争论，且精英内部出现分裂，政局稳定受到挑战的情况下，为什么俄罗斯依然没有启动经济的深层结构性改革？俄罗斯会不会出现苏联后期的停滞？

哈佛大学历史学家派普斯从财产的理念和财产制度演化发展的历程详细研究了俄罗斯权力与资本的关系，其基本结论是：俄罗斯权力与资本的演化方向与西方其他国家相比是完全不同的。俄国历史上根深蒂固的一个特征是财富与权力都集中在统治阶层，权力与资本的政治主从关系是资本依附权力。可以说，俄罗斯社会系统的基础是政权效应。俄罗斯历史上的强盛时期均依靠垄断型经济结构及适应于这种结构的集权管理模式，这是俄罗斯自己独特的发展基因，也是苏联解体后俄罗斯转型的路径依赖。当前，俄罗斯是否进入了一个惯性发展模式的轨道呢？这对俄罗斯的发展前景具有什么影响呢？政治制度本身只有在私人领域达到独立存在的地方才能发展，所以正是基于对人权和产权的保护，西方才有了行之有效的制度设计，不是形式民主而是实质民主。俄罗斯不仅缺乏这种前提条件，它还是一个法律虚无主义国家，就像梅德韦杰夫指出的，在欧洲找不到第二个这样藐视法律的国家。普京执政以来，俄罗斯权力与资本的结合，实际上造就了一批食利者阶层，依靠的是动员型模式，走上了俄罗斯历史发展的老路。目前来看，无论是俄罗斯的社会现实、思想基础、国民心态、执政阶层的治国理念都没有摆脱这一影响。政治体制缺乏现代化改革的动力，必将严重制约俄罗斯现代化的有序进行，影响俄罗斯的快速发展。