

以色列公共外交失败的原因与教训*

徐 进

内容提要 进入新世纪以来，以色列的国家形象在世界范围内陷入低谷，甚至在欧、美国家亦是如此。以色列公共外交的失败是其国家形象不佳的原因之一，主要表现在公关外交、媒体外交和文化外交3种公共外交形式上。以色列公共外交失败的原因主要包括：认识不足、体制不畅、资金缺乏和措施失当等。近两三年来，以色列政府已开始重视加强公共外交，学者们也在政府机制、媒体政策两个层面上提出了相关对策建议。但需特别指出的是，以色列国家形象下降的根本原因，不能完全归咎于公共外交的失败，其在巴勒斯坦问题上的顽固立场和政策错误是核心因素。事实上，公共外交对国家形象起到了加速（或减速）器的作用。

关键词 公共外交 以色列 国家形象 文化外交

作者简介 徐进，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员（北京 100732）。

进入新世纪以来，以色列的国家形象在世界范围内陷入低谷，甚至在欧、美国家亦是如此。以色列公共外交的效果甚至不及巴勒斯坦和其他阿拉伯国家。这一现象对于一个与基督教文明亲缘关系更近、拥有大量来自欧美国家移民，且为中东地区唯一西方民主国家的以色列来说，并不正常。本文拟分析以色列公共外交失败的原因与教训，并从中得到对中国公共外交的一些启示。

* 本文系2008年度国家社会科学基金重大项目“提高我国文化软实力研究”（08&ZD056）的阶段性成果之一。

以色列的国家形象与公共外交危机

2000年以来,一系列民调显示,以色列的国家形象在西方世界持续走低,甚至在美国也别无二致,而美国还是以色列最亲密的盟友和铁杆支持者。从2006年第三季度到2007年第二季度,安霍尔特国家品牌指数(Anholt Nations Brand Index)选取36或38个国家分季度进行国家形象排名。^①根据世界范围内25000名受访者的投票结果,以色列的国家形象在每个季度都几乎排名垫底,而且在每一项调查内容(投资与移民、出口、文化与遗产、人民、政府、旅游)中,受访者的回馈几乎都是最差的。^②欧盟委员会2003年的一项民调显示,超过一半的欧洲人认为以色列与伊朗、朝鲜、伊拉克、利比亚和叙利亚等一样,是“对世界和平的最大威胁”。^③2002~2004年的几次民调结果显示(参见表1),欧洲国家的亲以情绪普遍下降,反以情绪则普遍上升。到2004年,下述国家(除美国和意大利外)的反以人数均超过了亲以人数。

表1 2002和2004年欧美民众对以色列的总体印象 单位: %

国 家	亲以色列			反以色列		
	2002年	2004年	趋势	2002年	2004年	趋势
奥地利	21	23	↑	29	32	↑
比利时	26	18	↓	30	38	↑
丹 麦	31	23	↓	27	35	↑
法 国	23	22	↓	28	30	↑
德 国	29	21	↓	24	27	↑
意大利	41	40	↓	19	20	↑
西班牙	14	13	↓	34	40	↑

① 案霍尔特国家品牌指数是一种测量国家公共形象的指数,由英国政府顾问西蒙·安霍尔特(Simon Anholt)创立相关机构并组织调查,为目前世界领先的国际形象测量方法。

② 这4次调查的详情从该网址下载 <http://www.simonanholt.com/Publications/publications-other-articles.aspx>,文件名从“Anholt Nation Brands Index Q3 2006”至“Anholt Nation Brands Index Q2 2007”。从2007年第三季度后,以色列已不在受调查国家之列。

③ “Iraq and Peace in the World”, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl151oniraq_en.pdf.

以色列公共外交失败的原因与教训

瑞 士	24	17	↓	34	46	↑
荷 兰	34	25	↓	35	43	↑
英 国	29	24	↓	21	26	↑
美 国	58	59	↑	35	35	—

说明：该项民调的问题是：您对以色列的总体印象是什么？可选答案包括：非常亲以、比较亲以、既不亲近也不讨厌、比较反以，非常反以。

Source: Eytan Giboa, “Public Diplomacy: The Missing Component in Israel’s Foreign Policy”, *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4, October 2006, p. 732.

表 2 表明，从 2002 年到 2004 年，除奥地利、意大利和美国外，欧洲七国民众认为以色列更希望与巴方达成和平协议的人数下降了，丹麦、荷兰、英国的下降比率都在 10% 以上。欧美民众对巴勒斯坦当局的态度则呈现出一幅复杂的画面，有升，有降，还有维持不变。从 2002 年到 2004 年，欧洲十国民众认为以色列更希望和平的平均比例从 47.1% 下降到 33.8%，认为巴勒斯坦当局更希望和平的平均比例为从 40.7% 下降到 38%。尽管两组数据都在下降，但以色列下降更多，到 2004 年时，认为巴勒斯坦当局更希望和平的欧洲民众已经比认为以色列更希望和平的人高出近 4.2 个百分点。

表 2 2002 和 2004 年欧美民众对巴以双方谁更需要和平的认知 单位：%

国 家	以色列更希望和平			巴勒斯坦当局更希望和平		
	2002 年	2004 年	趋势	2002 年	2004 年	趋势
奥地利	31	31	—	36	28	↓
比利时	39	34	↓	46	46	—
丹 麦	39	27	↓	42	38	↓
法 国	47	39	↓	47	48	↑
德 国	36	29	↓	33	27	↓
意大利	40	40	—	43	38	↓
西班牙	33	28	↓	42	41	↓
瑞 士	32	28	↓	37	38	↑
荷 兰	45	33	↓	32	29	↓
英 国	54	49	↓	49	47	↓

美 国	75	70	↑	64	46	↓
-----	----	----	---	----	----	---

说明：该项民调的问题是：是以色列还是巴勒斯坦当局真的希望达成和平协议？

Source: Eytan Giboa, op. cit., p. 734.

尽管以色列与欧洲国家在社会制度、价值观方面相近，但欧洲国家的民众普遍对以色列持强烈的批评态度，并且同情巴勒斯坦人。表 3 显示，从 2001 年到 2004 年，欧洲十国受访者同情巴勒斯坦的比例更高，比利时、西班牙、意大利和英国同情巴勒斯坦的受访者增长迅速。欧洲媒体对以色列的评价也非常苛刻。比如，有研究表明，英国广播公司（BBC）的记者在报道巴以冲突时经常失之精确与公正，甚至不时通过选择、过滤、歪曲和捏造事实的方式来表现其亲巴反以倾向。^① 欧洲的反以情绪在学术界也有表现。有些学者把巴以冲突等同于二战时期纳粹德国对犹太人的大屠杀。如牛津大学学者、诗人和文艺批评家托马斯·保林（Thomas Paulin）在英国《观察家报》上发表一首诗，诗中把以色列国防军说成是犹太复国主义冲锋队（Zionist SS）。他还对一家埃及报纸说，要把犹太定居者统统枪毙，因为他们都是“纳粹分子、种族主义者。”在接受采访时，他公开声称以色列国家没有生存的权利。^②

美国是以色列的亲密盟友，还是世界唯一的超级大国，因此在美国树立良好的国家形象对以色列来说尤为重要。不幸的是，近年来以色列的国家形象在美国并无向好之势。表 1 显示，从 2002 年到 2004 年，亲以色列的受访者只微增 1%，而反以的受访者比率保持不变。表 3 显示，从 2002 年到 2004 年，更同情以色列和更同情巴勒斯坦的美国受访者均增加了 5%。美国的主流媒体并不特别亲以反巴，反而经常刊出对以色列的负面报道。一项研究表明，《纽约时报》、《华盛顿邮报》等主流媒体充斥着大量带有反以倾向的新闻和评论，并且有时不惜歪曲事实。^③ 美国大学生也经常被灌输反以观点。2005 年，伦兹-马斯朗斯基研究所（Lunta - Maslansky Research Institute）调查了 150 名美国精英大学的非犹太裔学生，结果表明，这些大学生普遍反以亲巴。

① Trevor Asserson and Cassie Williams, *The BBC and the Middle East: The Documentary Campaign, 2000 - 2004*, <http://bcwatch.com>, 2010 - 12 - 01.

② http://en.wikipedia.org/wiki/Tom_Paulin, 2010 - 12 - 01.

③ Joshua Muravchik, *Covering the Intifada: How the Media Reported the Palestinian Uprising*, Washington, 2003.

表3 2001~2004年欧美民众对巴以冲突的态度

单位: %

国 家	更同情以色列			更同情巴勒斯坦			中立		
	2001年	2002年	2004年	2001年	2002年	2004年	2001年	2002年	2004年
奥地利	—	13	17	—	38	26	—	34	43
比利时	10	14	12	12	29	30	68	36	41
丹 麦	—	16	13	—	33	27	—	24	34
法 国	7	10	18	17	29	17	66	37	53
德 国	15	17	17	15	25	21	65	36	43
意大利	8	10	16	11	31	24	58	33	43
西班牙	3	11	7	12	35	24	77	37	46
瑞 士	—	16	11	—	38	31	—	33	41
荷 兰	25	28	28	21	27	27	—	33	41
英 国	12	13	18	14	30	24	59	27	33
美 国	50	49	55	13	14	18	37	37	27

说明: 该项民调的问题是: 在巴以冲突中, 您更同情以色列还是更同情巴勒斯坦?

Source: Eytan Giboa, op. cit., p. 732.

2008年, 世界公共观点网站(worldpublicopinion.org)组织了一次国际性民调, 采访了18个国家的18792名受访者。本次民调结果显示, 以色列在西方世界的形象仍然没有大的好转。^① 欧洲三国受访者主张“站在巴勒斯坦一边”的人要多于主张“站在以色列一边”的人。在美国, 虽然主张“站在以色列一边”的人3倍于主张“站在巴勒斯坦一边”的人, 但有高达71%的受访者主张保持中立。

在2008年西方三国对以色列(巴勒斯坦)是否尽力的评价^②调查中, 法、英、美三国的受访者普遍认为以色列在解决巴以冲突过程中做得比巴勒斯坦更好, 但认为以色列做得好(包括非常好和比较好)的受访者比例均不高, 法国为18%, 英国为24%, 美国为30%; 而认为以色列做得不好(包括不算

^① 该民调全文见: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jul08/WPO_IsPal_Jul08_pack-et.pdf, 本文以下只列出对西方国家受访者的调查结果。

^② 该项民调的问题是: 您认为以色列(巴勒斯坦)在巴以冲突过程中做得怎么样? 西班牙民众未参加此项调查。

好和很不好) 的受访者比例其实很高, 均超过了 50%, 法国为 64%, 英国为 57%, 美国为 59%。

长期以来, 受巴以冲突以及 4 次中东战争的影响, 以色列的国家形象在阿拉伯和伊斯兰世界很差是一个正常现象。然而, 欧洲与以色列之间拥有相近的民主制度和法治观念, 但以色列在欧洲民众心目中的形象却如此不佳。虽然美国民众中的亲以者远超过反以者, 同情以色列者远多于同情巴勒斯坦者, 但两者之间的差距在九一一事件后却未因美国国内反伊斯兰情绪的增长而拉开。造成这一反常现象的原因很多, 以色列公共外交的失败即是其中一个不可忽视的原因, 即以以色列政府未能采取有效的政策与措施去影响欧美国家的舆论, 未能在西方世界有效地扩大自己的正面形象。

以色列公共外交失败的表现

公共外交主要分为 3 种形式: 公关外交、媒体外交和文化外交。^① 受上述原因的影响, 以色列在这 3 种公共外交形式上的表现都很差。

在公关外交方面, 以色列有关部门发言人的素质明显不如巴勒斯坦当局的发言人哈南·阿什拉维 (Hanan Ashrawi) 和纳比尔·沙阿特 (Nabil Sha'at)。有学者研究发现, 以色列发言人经常词不达意、观点矛盾、举证错误, 而巴勒斯坦当局的发言人则表现得灵牙俐齿、博辩滔滔。^② 因此, 后者的公关效果远强于前者。以色列政府部门的网络建设比较落后, 与其强大的信息科技水平很不匹配。各部门官方网站提供的信息较少, 而且还有相互矛盾的现象。信息内容只有希伯来语和英语, 没有其他语言。而巴勒斯坦和阿拉伯国家的政府网站通常有更多语种可供选择, 因而也能吸引更多的外国读者。

此外, 以色列政府部门提供的信息通常不够完全, 不能形成一个由问题的定义、原因与责任、道德评判和解决 (弥补) 办法构成的完整框架以框定受众的思维。^③ 比如, 有研究表明, 在 2005 年以色列撤出加沙和西岸部分地

① 赵可金 《公共外交的理论与实践》, 上海辞书出版社, 2007 年版, 第 281 页。

② Bret Stephens, "What's Wrong with Israel's Hasbara?", *Jerusalem Post*, 7 June 2002.

③ 框定 (framing) 是指 "选择和突出事件或问题的某些方面, 并将之关联起来以形成特定的解释、评价与结论"。Robert M. Entman, *Projections of Power: Framing News, Public Opinion and U. S. Foreign Policy*, Chicago: The University of Chicago Press, 2004, p. 5.

区并将其移交给巴勒斯坦方面的过程中，以色列总理府发布的一系列消息给国际社会的印象是：该国内部在这一问题上有争议，但看不出这个问题与巴以冲突有何关系以及它对缓和巴以冲突的意义。也就是说，以总理府在有意或无意间把撤出加沙与巴以冲突的整体图景剥离开来了。这一剥离对本国民众并无影响，因为他们知道这件事的意义所在，但对国际社会如何理解这件事影响很大。^①

对于公关外交和媒体外交形式来说，选择合适的术语和词汇来表述政策立场非常关键，因为话语可以起到框定受众思维的作用。以色列在话语战争方面总是败给阿拉伯人。在以往的巴以冲突事件中，国际社会通常会采用阿拉伯人提供的术语。比如，使用阿拉伯人所说的“以色列入侵黎巴嫩”指称1982年的黎巴嫩战争，而不使用以色列人说的“加利利和平行动”（Operation Peace for Galilee）；使用阿拉伯人所说的“约旦河西岸”，而不是以色列人所说的“朱代和撒马利亚”（Judea and Samalia）^②。又如，以色列称巴勒斯坦自杀性袭击者为“恐怖分子”，而西方媒体和政治家却通常用“战士”、“枪手”、“游击队员”、“极端分子”这些显然更加中性的词来指称他们。以色列把清除哈马斯和其他圣战组织高级领导人的军事行动称为“定点清除”（Targeted Killing），而西方媒体却偏爱使用“定点暗杀”或“非法暗杀”这类显然在指责以色列的词汇，而这些词是巴勒斯坦人提供给西方媒体的。从2002年6月起，以色列开始沿1967年战争前以巴边界线修建安全墙，目的是将约旦河西岸与以色列彻底隔离开来，阻止巴激进组织成员渗透到以境内实施袭击。以色列称这段墙为“安全屏障”（Security Barrier），而巴勒斯坦称其为“隔离墙”（Apartheid Wall）。“Apartheid Wall”这个词用得非常巧妙。“Apartheid”特指南非的种族隔离制度，而“wall”是让西方人联想到柏林墙（Berlin Wall），所以“Apartheid Wall”可以让西方人迅速认为，以色列是在搞种族隔离，是在重建“柏林墙”。^③结果，国际社会普遍用“隔离墙”一词来指称这段“安全屏障”，甚至海牙国际法院亦于2004年7月9日宣布，以色列

^① Shaul R. Shenhav, Tamir Sheaffer and Itay Gabay, “Incoherent Narrator: Israeli Public Diplomacy During the Disengagement and the Elections in the Palestinian Authority”, *Israel Studies*, Vol. 15, No. 3, Fall 2010, pp. 152 – 153.

^② 这一地区在圣经上被称为朱代和撒马利亚，因此以色列人认为这个来自圣经的名称更适于指称该地区。

^③ Eytan Giboa, *op. cit.*, p. 723.

修建隔离墙违反了国际法，应终止修建并拆除已修建的隔离墙。

由于以色列在进行军事行动时会实行临时新闻管制措施，而巴勒斯坦方面无此措施，因此，西方媒体通常雇佣巴勒斯坦人充当现场摄影师。这些巴勒斯坦战地摄影师有条件通过镜头来选择特定事实，并引导观众得出特定结论。2000年9月29日，一名巴勒斯坦儿童被射杀并死在父亲怀中的影像被法国电视二台迅速传播到世界，并点燃了阿拉伯世界的怒火。拍摄这段影像的是法国电视二台的巴勒斯坦摄影师塔拉尔·阿布·拉赫迈（Talal Abu Rahmeh）。他告诉自己的上司查尔斯·恩德林（Charles Enderlin）是以色列士兵蓄意射杀这名儿童，并提供了6分钟的录像脚本。当时并不在现场的恩德林在脚本基础上剪辑出一段51秒长的画面。画面播出后，以色列方面迟钝而又矛盾的反应更强化了国际社会的负面印象。不过，法国《世界报》、《快报》等媒体随后严重质疑这段画面的真实性。在后来的正式调查中，拉赫迈承认他录了27分钟的画面，但只传给恩德林6分钟的脚本。恩德林承认自己不在现场，而且无法就原始录像脚本问题提供满意的答复。调查报告最终认为，这名儿童更有可能是被巴方火力射杀的。但是，以色列的声誉与形象所受到的损害已经很难弥补了。^①

以色列虽然是一个犹太国家，但来自世界各国的犹太移民带来了多元文化基因和资源，使以色列在短短的数十年立国时间里就产生出丰富的文化资源、繁荣的文化产业和富有创造力的文学和艺术家。然而，由于政府关注不够和投入不足，以色列的文化外交力度很弱。比如，1998年，以色列政府为庆祝建国六十周年而拨款1亿谢克尔用于组织各项庆典活动，但却拒绝给外交部文化与科学司任何资金以开展文化外交活动，理由是这笔钱只能用于国内举办的庆祝活动。由此，以色列外交部不得不取消或缩减许多原定在世界各大都市展开的文化活动。又如，以色列青年交流理事会（Israel Youth Exchange Council）是一个在政府指导下运作的、致力于国际青年交流的组织，在过去35年里曾开展了卓有成效的青年交流工作。不幸的是，从2007年起，以色列教育部停止向其拨款，理事会主席因此被迫辞职，大部分交流项目停止运作，甚至只能保留两名不拿工资的工作人员。再如，以色列有不少杰出的音乐家，但是外交部文化与科学司无法向他们提供出国资金，以资助其参

^① Eytan Giboa, *op. cit.*, p. 727.

加国外特别是欧洲的音乐节，这大大缩小了以色列音乐和音乐家在世界上的知名度。^①

以色列公共外交失败的原因

造成以色列外交失败的原因是多方面的，包括认识不足、体制不畅、资金缺乏和措施失当，等等。其中，认识不足是第一位的原因，其它原因都是它的衍生品。

（一）认识不足

长期以来，以色列人对公共外交缺乏必要的认识，甚至有错误的认识。以色列公众普遍认为，既然全世界都反对以色列，那政府搞公共外交又有何用？以色列前总理西蒙·佩雷斯就认为，如果国家有好的政策，就不需要公共外交；如果国家的政策不好，再好的公共外交也没用。^②直到几年前，以色列外交部并不使用公共外交这个词，而是使用一个希伯来文词汇“Hasbara”，意思是“解释”（Explaining），还可引申为“软宣传”或“公共关系”，“政府的主张”等意。^③“Hasbara”一词与公共外交的实质性差别很大。首先，这个词包含有防御性的、被动性和道歉性的内容，缺乏公共外交本质上具有的进攻性、主动性和塑造性，虽然公共外交并不排斥防御性、被动性和道歉性的内容。其次，“Hasbara”指的是一种短期的战术行动，而公共外交则需要长期的战略规划。^④由于以色列自建国以来经常处于战争或冲突状态，因此它对外交采取一种高度实用主义的态度，通常不考虑那种“十年树木、百年树人”式的长期战略投资。像公共外交（特别是其中的文化外交）这种短期内很可能不见效的外交行动，以色列领导人通常不会去大力推动。另外，以色列高官多来自退役军官或情报人员。比如，多数以色列总理是军人出身，也有数人在任总理时还兼任国防部长。他们的经历和职业背景使其对通过战争

^① Ronit Appel, Assaf Irony, Steven Schmerz, Ayela Ziv, *Culture Diplomacy: An Important But Neglected Tool In Promoting Israel's Public Image*, http://portal.idc.ac.il/SiteCollectionDocuments/Cultural_Diplomacy.pdf, pp. 38-41.

^② Eytan Giboa, op. cit., p. 735.

^③ Margalit Toledano and David McKie, "Social Integration and Public Relations: Global Lessons from an Israeli Experience", *Public Relations Review*, Vol. 33, No. 4, 2007, pp. 390, 396.

^④ Shaul R. Shenhav, Tamir Sheafer & Itay Gabay, op. cit., p. 145.

来展示国家硬实力的兴趣远高于通过公共外交展示国家软实力。

(二) 体制不畅

由于认识不足,以色列政府在涉及公共外交的体制建设上十分落后。以色列审计署2002年的报告指出,以色列没有一个统筹公共外交的机构,部门之间的行动缺乏协调与配合,导致总理办公室、外交部、国防部、公安部和情报机关在事涉公共外交问题时各行其是。^① 缺乏协调与配合的以色列政府不时会出现多个发言人阐述同一政策的“多龙治水”现象,而巴勒斯坦方面通常只由同一个发言人阐述与传递全部政策信号,这大大增加了以色列发出前后矛盾的政策信号的风险。比如,在以军撤出加沙问题上,以色列政府传递出的信息相当含混与矛盾,而巴勒斯坦方面的信息则清晰而一致。^② 另外,如果以色列出现联合组阁现象,那么参加内阁的党派首脑通常会根据本党的政策发表言论,这也是以色列总会发生含混而矛盾的政策信号的原因之一。

(三) 资金缺乏

目前,以色列政府每年在公共外交上花费900万美元,远不能满足公共外交的需要。其中,在文化外交方面的拨款尤其吝啬,每逢遇到战事,就会削减文化外交的拨款,把省下来的钱转拨给国防部。现在,以色列文化外交行动每年得到的拨款约为334万美元。因此,外交部文化与科学司(主管文化外交工作)要想加大文化外交的力度也力不从心。文化外交行动离不开本国文化事业的发展,但以色列政府对文化事业的拨款同样不足,目前的年度拨款约为9560万美元,还不到政府预算的0.1%,远未达到西方国家平均1%~2%的水平。2007年11月13日,以色列文化与艺术全国委员会曾经抱怨说,国内几个重要的文化中心都要因资金不足而关闭了。^③

(四) 措施失当

以色列对新闻媒体的一些特别限制措施导致它在公共外交方面处于劣势。比如,在以军采取军事行动时,它通常会禁止外国新闻记者进入交战区,而由自己发布战斗信息。但由于国际媒体普遍有反以情绪,所以这项措施反而会促使外国媒体普遍采信巴勒斯坦方面提供的信息。2002年3月,以色列在对杰宁采取报复性军事行动的初期就禁止新闻记者进入交战区,结果西方媒

① Eytan Giboa, *op. cit.*, p. 737.

② *Ibid.*, p. 736.

③ Ronit Appel, Assaf Irony, Steven Schmerz, Ayela Ziv, *op. cit.*, pp. 35-37.

体普遍采用由巴勒斯坦方面提供的信息，用“大屠杀”、“种族清洗”等词汇指称这次行动，并称这次行动造成数百名巴勒斯坦人死伤。其实后来据人权观察组织调查，这次行动只造成3名巴勒斯坦平民死亡，另外49名被打死者均为武装分子。^① 有记者后来也承认当时写的报道失实。^② 但以色列形象所受到的损失已经不可弥补了。

以往以色列公共外交的重点过于狭窄地集中在巴以冲突上，而忽视了其他领域。其结果使欧美国家的民众以为以色列是个粗暴、危机、被战争折磨而前景黯淡的国家，却不知它其实有高度发达的科技水平和丰富多彩的文艺生活。^③

以色列学者关于公共外交的政策建议

近两三年来，以色列对公共外交的重视程度有所增加。比如，政府放弃了“Hasbara”而改用“Public Diplomacy”来称呼公共外交，总理办公室在2007年新设立了一个国家信息指导司（National Information Directorate）来协调公共外交工作。学者开始总结本国公共外交的经验教训，并提出相关的政策建议，而政府亦采取了一些新举措以弥补过去的不足和造成的损失。

学者们的政策建议集中在两个层面上：一是政府机制层面；二是媒体政策层面。^④ 在政府机制层面上，学者们首先要求政府的高层官员，特别是总理要树立公共外交的强烈意识，认识到以往忽视公共外交所造成的损失；要理解国家硬实力和软实力平稳发展的重要性。在提高认识的基础上，政府机构和政策应做如下调整：首先，任命一个协调各部门公共外交事务的高级官员，或者建立一个类似的协调机构。这个人或机构除负责日常的公共外交事务外，还应负责公共外交的战略规划；其次，加强外事官员的公共外交业务培训工作。外事官员包括外交官、官方机构的驻外代表、非官方但有一定公共外交职能的机构代表。他们应学习如何与媒体打交道，特别是如何与敌对或中立

^① Human Rights Watch Report, “Jenin: IDF Military Operations”, <http://www.hrw.org>, December 2, 2010.

^② Phil Reeves, “Even Journalists Are Wrong Sometimes,” *The Independent*, 3 August 2002.

^③ Gary Rosenblatt, “Marketing a New Image”, *New York Jewish Week*, 21 January 2005.

^④ Eytan Giboa, *op. cit.*; Ronit Appel, Assaf Irony, Steven Schmerz, Ayela Ziv, *op. cit.*; Shaul R. Shenhav, Tamir Sheaffer & Itay Gabay, *op. cit.*

国家的媒体打交道；如何通过电视和广播来吸引不同立场的受众，等等。第三，大大增加公共外交的经费。目前的每年度 900 万美元的预算额是远远不够的，今后几年可扩增 10 倍。

在媒体政策层面，学者们建议：首先，政府部门的官方网站要增加语言种类，特别是要有阿拉伯语。其次，把公共外交的重点放在欧洲和阿拉伯世界，因为以色列在这两个地区的形象最差。公共外交的官员们应能熟练地运用多种语言（特别是阿拉伯语）来向这些国家的人民完整地传递以色列的政策，展现以色列人真实的生活、思想、文化与科技进步。不过，政府也不能完全忽视亚洲，因为亚洲有大量的穆斯林人口，还有中国、印度和日本这 3 个具有世界影响力的国家。第三，政府应与国内外机构合作开展关于如何树立和提高以色列国家形象的研究。第四，政府不能狭义地认为公共外交的执行主体只能是政府部门，实际上政府还可以通过或利用非政府机构来开展公共外交。在这方面，要多利用媒体研究机构、文化交流机构和国外犹太人组织的作用。比如，通过与中东媒体研究所（Middle East Media Research Institute）、巴勒斯坦媒体观察（Palestinian Media Watch）、美国中东新闻报道准确性委员会（The Committee for Accuracy in Middle East Reporting in America）等媒体研究机构合作，以监督中东及世界媒体在报道巴以冲突事件上的客观性。又如，以色列可以利用在美、欧广泛存在的犹太人社团来加强与这些地区青年犹太人的联系，邀请他们访问以色列，以增加其对以色列的了解。

简短小结

以色列是中东的强国，具有丰厚的硬实力和软实力资源。然而，由于种种原因，以色列历史崇尚硬实力而忽视软实力的运用，最明显的例子就是它对公共外交的忽视。这一忽视已经给它带来了不少麻烦与困扰，特别是在欧洲和阿拉伯世界。需要指出的是，以色列在巴勒斯坦问题上的顽固立场和政策错误是导致其国家形象下降的根本原因所在，不能完全归咎于公共外交的失败，但公共外交对国家形象起一个加速（或减速）器的作用。成功的公共外交可以使好的国家形象锦上添花或使坏的国家形象雪中添衣，而失败的公共外交可以使好的国家形象白璧有瑕或使坏的国家形象雪上加霜。以色列公共外交的失败实际上使其本就不好的国家形象进一步恶化。

Causes and Lessons of the Failure of Israel's Public Diplomacy

Xu Jin

Abstract: Since the new millennium, Israel's national image has decreased to its lowest point in the international community, even in the western world. One of the causes is the failure of its Public Diplomacy. Israel performed very badly in its three forms of Public Diplomacy: Public Relations, Media Diplomacy and Culture Diplomacy. The main causes of its failure of Public Diplomacy included its misconception of Public Diplomacy, the outdated bureaucracy, the lack of resources and the wrong measures taken by the government. In recent years, Israeli government has increased its attentions on the Public Diplomacy while some scholars have presented a lot of policy advices on the bureaucracy adjustment and Media Diplomacy. However, we must point out that Israel's bad national image cannot be attributed entirely to the failure of its Public Diplomacy, the more essential cause is its stubborn attitude and policy to the Palestinians. Its Public Diplomacy actually functions as an accelerator or a retarder to the tide of its national image.

Key Words: Public Diplomacy; Israel; National Image; Culture Diplomacy

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)