

从“进攻”到“防御”

——美国公共外交战略的角色变迁

唐小松 王义桅

〔内容提要〕公共外交是指一国政府对国外民众的外交形式,即“通过情报信息和交流项目引导国外民众和舆论制造者,以提高美国国家利益和战略目标的行动。”第二次世界大战后,它一直是美国对外政策和国家安全战略中的常设工具:冷战期间成为进攻性的战略武器,为赢得冷战立下汗马功劳;冷战结束以后一度被打入冷宫,“9·11”事件后重新得宠,旨在解决“世界为何仇恨美国”的问题,实施对象重点放在阿拉伯与穆斯林世界,具有很强的防御性和应急性。但布什政府将“先发制人”与公共外交战略并重,发动“反恐”战争,将美国面临的挑战简单归结为与世界的沟通问题,兼之公共外交战略在操作上的文化差异,因而刚出茅庐即遇挫折实属情理之中。如何把危机公共外交转变为平时状态的公共外交战略,是今后美国政府面对的重大挑战。

关键词:美国外交/战略/公共外交

“9·11”事件后,布什政府在制定“先发制人”对外战略的同时,还出台了一套公共外交战略。然而,在研究当今美国对外战略主题时,学界比较多地重视前者,而忽视了后者。公共外交是美国“反恐”斗争中不可或缺的重要方面,从范围看,它更着眼于全球;从时间跨度看,它是美国长期对外战略的需要。第二次世界大战以来,公共外交在美国历任政府的对外战略中几度沉浮,也有过辉煌的历史,至里根政府时期达到顶峰。冷战时期,公共外交战略成为美国政府对外战略中的进攻性武器;当前的美国公共外交则具有相当的防御性与应急性,肩负着“反恐”斗争和打造美国国家形象的重任,与

“先发制人”战略并重为美国“反恐”战争的两大战略支柱。

一 冷战期间的公共外交:具有进攻性的战略武器

第二次世界大战以来,公共外交一直是美国对外政策和国家安全战略中的常设工具。1942年开播的“美国之音”(VOA),成为美国在第二次世界大战中的有力“战争利器”,它标志着美国对外宣传攻势的开始。随后,其他战时宣传和心理行动(psychological operation)也接踵而至。20世纪50年代早期,为适应冷战的需要,针对苏联集团的“自由欧洲之声”(Radio Free Europe)应运而生。同时,与国际广播事务配套的教育与文化交流项目(education & culture exchange program)也不断增加,成为公共外交的第二个组成部分。公共外交的第三个组成部分是“政治行动”(political action),其初衷是为法国和意大利等西欧非共产主义工会提供资助,影响这些国家的个人和组织的观点和行为,被称作与整个西欧共产主义和苏联影响抗衡的关键因素。

但因国际环境和对外政策要求各异,美国公共外交在各届政府中的轻重缓急各有不同定位。在冷战早期,公共外交被看作一种直截了当的心理战形式。在第二次世界大战经验的影响下,美国决策者往往把公共外交视为与苏联和国际共产主义运动开展广泛斗争的工具。因此,公共外交项目是一种可与外交、军事和经济权力相提并论的独立国家安全战略。在这种思维主导下,杜鲁门政府创立了一个心理战略部(Psychological Strategy Board),并发展为一种反东方的国家战略和心理战争行动计划。它为1953年艾森豪威尔建立一个独立于国务院的美国新闻署(USIA)起了铺垫作用。新闻署的设立具有重大意义,一方面它担负着美国对外搜集信息和开展宣传活动的使命,另一方面它促成了50年代中央情报局和军方使政治行动和

有关公共外交的定义,请参见唐小松、王义桅:《美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思》,《世界经济与政治》2003年第4期。

See Frank A. Nincovich, *The Diplomacy of Ideas: U. S. Foreign Policy and Cultural Relations, 1938 - 1950* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 41.

William E. Daugherty and Morris Janowitz, eds., *A Psychological Warfare Casebook* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1958), p. 319.

非传统战争制度化。

这一时期,公共外交活动在美国政府内没有政治上的争议,而是体现了美国精英层一种广泛的共识:公共外交是一种合法的、重要的对外政策工具和严肃的学术研究主题。公共外交的实践也夹杂着朴素的理想主义和不切实际的期望。在僵硬的联盟体系和两极对峙时期,它为美国提供了一种“进攻性战略”(offensive strategy)选择。不过,公共外交实际上是一把双刃剑的观点也引起了美国政府内官员的关注。譬如,许多官员认为,1956年苏联镇压匈牙利革命,是受到自由“欧洲之声”宣传的鼓励。此后,西方国家官方智囊在其对外声明中采取了一种收敛姿态。

70年代,随着美国对越南战争介入的加深,美国可以赢得世界民众的“人心和思想”之战的观点受到来自政府内外的广泛质疑和道德谴责。紧接着越南战争及其在美国国内引发的文化革命,传统项目和冷战公共外交的前提面临着来自政策精英层的严重挑战。1971年,参议院指责中央情报局资助的自由欧洲电台是一种违法的秘密行动,新闻署政治行动的合法性前提开始动摇。70年代前半期,在尼克松和基辛格执掌的对外政策中,“地缘政治”战略盛极一时,公共外交在美国对外战略中无足轻重,找不到应有的位置。对他们而言,东西方在意识形态领域的冲突只能使美国的大战略更为复杂,这一大战略要求通过限制核武器、承认欧洲的现状和增加商贸往来,减轻美国与苏联的紧张关系。

卡特上台以后,公共外交的重要性受到美国政府更多的关注。随着苏联签署赫尔辛基法案(1975年签订的泛欧洲安全协定)中的人权条款,苏东集团内部出现了大量不同政见活动,世界许多国家的人权状况成为国际社会关注的焦点。对此,卡特政府把人权作为美国外交政策的核心关切点,并着手为公共外交恢复名誉,其中一个举措是重组美国新闻署。然而,卡特政府在这一领域的工作前后矛盾,内部存在严重分歧。卡特过多关注人权政策的做法招致了国内外的批评。批评者认为,卡特政府似乎批评美国的友

Joshua Muravchik, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny* (Washington, D. C.: AEI Press, 1991), p. 9.

Jarol B. Manheim, *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence* (New York: Oxford University Press, 1994), p. 47.

Walter Isaacson, *Kissinger: A Biography* (New York: Touchstone Books, 1992), p. 664.

好国家胜过对苏联的指责。因此,在一定程度上说,它实际上从尼克松政府与苏联意识形态斗争的立场上撤退了。

卡特政府对美国新闻署的重组体现了美国对外政策目标中的主次轻重观念开始改变。教育与文化项目从国务院转移到新挂牌的国际信息署(ICA),尽管新设的国际信息署被赋予向世界讲述美国的故事、把世界信息传达给美国人的任务,但它从未真正履行过这一使命。这表明,公共外交已成为美国政府漠不关心的一个对外项目,甚至与外交政策保持距离,对美国社会、文化和政府至关重要的公共外项目和资源也流于一种平常用途,也就是说,它不再是美国全球政策的战略武器。

里根上台后,美国政府以一种前所未有的姿态投入意识形态战争,里根及其保守主义外交班子被称为“冷战的原教旨主义”,突出反共意识形态的主导作用和在各条战线上对苏采取“进攻性”的“推回”战略。配合里根对苏进攻性战略的意识形态斗争工具即是公共外交。由于里根对公共外交的极度青睐,他因此被冠以“伟大的交际者”之名,在他任内,公共外交自罗斯福政府以来第一次在椭圆形办公室安全着陆。里根政府及其保守主义外交班子着手做的大量事务可归结为对官僚文化的根本革命。最具实际意义的举措是,它一上台就增加对美国新闻署和国际广播部的预算,并雄心勃勃地发起对国外广播事务的技术现代化。新政府的一项迫切重任是加强华盛顿高层对自由欧洲之声的监管。1981年,这一目标得到了实现。当年,国会通过一项修正案,重新将自由欧洲之声电台的功能扩展至国际广播部。

里根政府对公共外交大张旗鼓的改革,其用意显然不是短期的,而是“为它提供一项长期的使命。”1982年中期出台的第45号国家安全决策指令(NSDD)强调,“国际广播是美国国家安全政策的一项重要工具”,改进美

Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards," *Commentary*, November, 1979, pp. 34 - 45.

Kenneth L. Adelman, "Speaking of America: Public Diplomacy in Our Times," *Foreign Affairs*, Spring 1981, pp. 913 - 936.

陈东晓:《保守主义理念与里根政府的对外军事干预政策》,《美国研究》2003年第2期。

Jeffrey B. Tulis, *The Rhetorical Presidency* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), p. 45. Ibid., p. 49.

Gifford D. Malone, *Political Advocacy and Cultural Communication: Organizing the Nation's Public Diplomacy* (Lanham, Md.: University Press of America, 1988), pp. 63 - 64.

国广播节目和技术质量是“最优先”的要求。它要求美国之音“采取措施加强现有机制,使节目内容与当前美国对外政策和国家安全政策目标联系起来”,确保电台的评论和分析“同当前美国政府政策立场的宣传相结合。”此外,它首次要求美国国际广播公司——特别是自由欧洲之声——与政府保持正常的技术协作和共同策划。它特别强调美国国际广播在危机和战争中的作用,建议有关公司注意现有的局势,连成一体,为战争和军事突发计划付出努力。由此可以看出,里根政府有意恢复冷战早期的公共外交战略。

1984年上半年出台的国家安全决策指令第130号文件清楚地表明了这种长远战略思想:“公共外交是改变全球长期基本政治和意识形态倾向的核心战略工具,并最终影响其他国家政府的行为。”为了消除政府内有些官员对公共外交的偏见,文件明确指出,公共外交项目应该被理解为“美国国家政策的战略工具,而不只是美国外交的策略手段”,不能为了与个别国家改进政府间关系的需要而断送它。它还强调国防部在信息时代的潜在作为,呼吁在美国军事组织内部恢复心理战(PSYOP)。为确保公共外交成为美国对外长期战略思想服务,1983年国家安全局建立了一个处理公共外交机制的机构——跨部门特别筹划组,对“公共外交进行全面筹划、指导、协调和监控”。另外,一个受国家安全局领导的国际广播委员会负责广播事务的现代化和相关活动。

里根政府精心建立的机制尽管在实践中并未完善,却为公共外交提供了制度化框架,为里根政府的国家安全战略开启了良好的开端。里根政府的公共外交目标是向共产主义国家开展全方位的进攻。其主要活动包括:其一,拓展美国之音和自由欧洲之声,加大对苏联和东欧的宣传力度。其二,创设一个针对卡斯特罗古巴的电台,从内部瓦解其共产主义体制。这种考虑主要源于美国对古巴在中美洲和加勒比海地区发动革命及苏联把古巴

National Security Decision Directive 45, “United States International Broadcasting,” July 15, 1982. See Christopher Simpson, *National Security Directives of the Reagan and Bush Administration* (Boulder, Colo.: Westview, 1995), pp. 155 - 157.

National Security Decision Directive 130, “U. S. International Information Policy,” Mar. 6, 1984. See Christopher Simpson, *op. cit.*, pp. 393 - 397.

Frank R. Barnett and Carnes Lord, eds., *Political Warfare and Psychological Operations: Rethinking the U. S. Approach* (Washington, D. C.: National Defense University Press, 1988).

作为军事前沿阵地的担心。里根政府的战略算盘是,为古巴海外流亡政府提供更好的信息,增加卡斯特罗政权的国内困难,限制它对苏联全球利益的支持。

里根政府公共外交战略的重要实践对象莫过于波兰这一冷战战场。波兰“团结工会”运动的兴起是自1968年“布拉格之春”以来东欧共产主义大厦首次产生裂缝的标志。波兰危机发生于1980年夏,在此后的18个月里,危机不断升级,直到被波兰政府的安全部队镇压。从这一事件的即时影响看,国际广播特别是欧洲之声起到了独特的作用。1980年的调查显示,危机期间,2/3的波兰成年人收听欧洲之声,而在1981年,约1100万(占波兰人口的42%)波兰人平均每天收听一次欧洲之声,1700万人至少每周收听一次。尽管1981年后电台受到干扰,只有80%的效果,但在此后几年中这一数字并没有太大的改变。尽管很难精确地评估波兰危机在多大程度上受到了美国广播宣传的鼓动,但西方一些分析人士认为,自由欧洲之声和其他媒体对波兰的渗透是苏联决定放弃军事干预这一国家的主要因素。

现代民意测验和公众调查方法充分显示,公共外交项目具有重要的实际效果,而且确实在冷战期间产生了此类作用。美国政府一些官员认为,美国的公共外交,特别是里根的长远战略设计,在向共产主义国家的民众提供现实选择方面发挥了关键战略性影响。他们把苏联的最终解体归咎于美国此类战略的贡献。

二 “9·11”事件后的公共外交:战略防御倾向加重

冷战结束以后,公共外交在美国对外战略中的地位一度降到冰点。从

Carness Lord, "The Past and Future of Public Diplomacy," *Orbis*, Winter 1998, vol. 42, Issue 1, p. 49.

Ibid., p. 51.

Board for International Broadcasting Annual Reports for 1982, 1983, and 1986, Washington, 1986.

Alex R. Alexiev, "The Soviet Campaign against INF: Tactics, and Means," *Orbis*, Summer 1985, p. 319.

John H. Esterline, *How We Won the Cold War* (University Press of America, Lanham, MD 1997), p. 23.

克林顿政府开始,美国政府许多官员存在一种把公共外交打入冷宫的迹象,认为冷战已经结束,公共外交不应是美国对外战略中的一个要素,这一倾向直接导致美国新闻署的取缔,归并于国务院名下。特别是布什政府上台初期,美国政府内更是对公共外交较少关注,既没有整合各部门开展国际广播和信息项目,也没有及时任命负责公共外交的副国务卿一职,这表明,布什政府并不打算把公共外交视为重点发展对象。

“9·11”恐怖事件的发生让华盛顿重新意识到公共外交的重要。它开始改变冷战结束十多年来美国官僚层对公共外交和对外宣传事务的僵化认识,重新考虑公共外交的战略地位。正如众议院国际关系委员会主席亨利·海德(Henry Hyde)所说,“外国公众的看法影响到我们的国内事务。”布什总统在一次讲话中也表达了紧迫感:“我们必须更好地让别人了解我们。”布什政府对公共外交的重新认识是迫于一种新的美国信任危机,即美国正面临全球特别是在穆斯林世界的严重“形象危机”。民意测验表明,外国民众对美国的傲慢自大、任性、伪善,不愿参与跨文化对话的印象非常深刻。反美情绪并非局限于中东国家,西欧、东亚和其他地区的民众也在不断指责美国的贸易政策、环境政策及单边主义行为。也就是说,美国的形象危机不只是地区问题,而是一个全球问题。

“形象问题”已成了美国国家安全的重要组成部分,它与“对外政策”是不可分的,二者互为一体。改变世界范围的敌意是一项长期任务,它需要美国以一种新的手段、方式和投入,建立公共外交在美国对外政策中的核心地位。这种担忧促使了美国政府内许多政治专家开始考虑技巧性地经营公共外交。

从这一意义上说,布什政府重新取道公共外交,体现了一种新战略范式(New Paradigm)的变化。面对恐怖主义的多线战争,布什政府认识到,在

见唐小松、王义桅:《试析美国公共外交及其局限》,《现代国际关系》2003年第5期。

R. S. Zaharna, "The Unintended Consequences of Crisis Public Diplomacy: American Public Diplomacy in the Arab World," at <http://www.foreignpolicy-infocus.org/v8n0diplomacy-body.htm>.

Melvin L. Sharpe, "America's International Image Problem," *USA Today Magazine*, July 2002, Vol. 131, Issue 2686, p. 26.

Peter G. Peterson, "Public Diplomacy and the War on Terrorism," *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2002, Vol. 81, Issue 5, p. 74.

Peter G. Peterson, "Public Diplomacy and the War on Terrorism," p. 78.

继承传统公共外交的同时,还必须对它进行新的改造。“9·11”事件发生后不久,布什政府立即采取了一些重要举措,首先是国务院任命夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)为主管公共外交和公共事务的副国务卿。比尔斯上任后,布什政府迅疾建立了针对中东地区的“萨瓦”(Sawa)广播网络,与半岛电视台和其他穆斯林世界卫星广播网点竞争。另外,还成立了一些部门和机构,如创立美—阿(富汗)妇女联合会(U. S.-Afghan Women's Council),并在国务院建立“联合信息中心”(Coalition Information Center),旨在联合伦敦和伊斯兰堡,更有效地协作反恐。

2002年2月,布什政府又设立了两个向恐怖主义发动信息战的永久性部门。一是白宫的“全球外交办公室”(Office of Global Diplomacy),它表明一个临时的战时信息交流室已成为一个长期战略性机构,目的在于把美国形象的积极面传播于世,对抗各地的“反美主义”,有从长计议的打算。用布什的话说,“把美国的外交政策通告全球民众,无论在和平还是战争时期都是国家安全的关键组成部分。”第二个部门是五角大楼的“战略影响办公室”(Office of Strategic Influence),力图“协调不同信息活动,支持美国的海外军事行动。”这是对政府内担心美国在海外特别是伊斯兰国家的反恐战争正失去公众支持人士的直接回应。它也体现了五角大楼“软”“硬”两路出击的思路。但该部门设立不久,就被指责为过于露骨地张扬武力逻辑而被迫取缔。

此外,布什政府内还达成了一项广泛的共识,即改造旧式的公共外交模式,增加公共外交项目,提高预算。在比尔斯的动议下,2002年6月,参议院外交委员会提交了一份“自由促进法案”(Freedom Promotion Act),提出每年投资4.97亿美元用于公共外交,要求国务院审查和修订“具有连贯性、凝聚力的战略”,遏止反美宣传,更好地训练媒体业大使。该法案建议两年内拿出2.45亿美元用于改进交流项目,把广播工作室建立在美各驻外使馆,发展电视项目。它特别重视对阿拉伯和穆斯林世界,向针对这一地区的

Karen De Young, "US and Britain Step up War for Public Opinion," *Washington Post*, November 1, 2001.

Elizabeth, Becker and James Dao, "Bush Will Keep the Wartime Operation Promoting America," *New York Times*, February 20, 2002.

Cited in Maureen Dowd, "Office of Strategic Mendacity," *New York Times*, February 20, 2002.

电视频道提供专款 1.35 亿美元。多年来一直主张削减预算开支并对公共外交价值持怀疑态度的国会也行动起来,在“9·11”恐怖事件发生后,海外反美情绪不断高涨的情况下,国会以积极的态度推动美国的海外形象建设。2002 年 7 月 22 日,国会通过了一项可使公共外交官僚体系复苏的法案:批准为国际传媒项目增加 2.55 亿美元的预算。如亨利·海德所言:“该法案的措施尽管来得太迟,却代表美国政府努力向世界讲述美国故事的开始,是改变世界憎恨美国的第一步。”

2002 年 7 月 30 日,外交委员会出台的一份报告,为改进政府的公共外交提出了一系列建议。它指出:“美国公共外交需要新思维和目前仍不存在的决策结构,”必须弄清楚“美国为什么要进行‘反恐’战争及支持这场战争如何有利于美国和其他国家的利益。”报告指出,“向世界其他国家提供关于美国对外政策更强烈、更具针对性的信息不仅是美国形象的增效器,而且是美国对外政策的战略支柱。”报告建议,解释美国在阿富汗或巴以冲突中的立场与美国政策本身一样重要。

另外,布什政府还有两项重大计划:一是发展内在的公共外交战略与协调机制(PDCS)。美国遭受恐怖袭击后不久,布什政府就有一种构想,即在实施它的跨部门协调机构之前把公共外交纳入政策决策过程。2002 年上半年,布什总统又发布总统令,为这一机制的施行出台了一个基本蓝图:(1) 加强美国政府与国外民众交流的政策与战略;(2) 为美国政府的民间和军事公共外交资产创设有效的协调机构;(3) 要求所有地区和国家安全委员会政策协调委员会必须评估国外舆论的潜在意义,发展与对外政策相符的交流战略;(4) 统筹公共外交资源、训练、项目、预算和技术;(5) 特别关注与非政府组织、国际机构、媒体和盟友的关系。

公共外交战略与协调机制类似于国家安全委员会,它的设立有助于理顺信息战略,使公共外交从边缘地带上升至外交决策的中心。事实上,早在

Ira Teinowitz, “Congress Will Support War of Ideas,” *A Advertising Age*, June 17, 2002, Vol. 73, Issue 24, p. 33.

Sharma Amol, “Congress Pushing for Renewal of Overseas Image-Building”, *Congressional Quarterly*, Oct. 8, 2002, Vol. 60, Issue 32, p. 21.

Ibid, p. 87.

20世纪60年代,被肯尼迪总统任命为美国新闻署主任的默罗(Murrow)在“猪湾事件”发生后就指出,美国新闻署应该处于“起飞状态”,而不应只是“处于坠毁时的着陆状态”。他呼吁在外交政策制定中应包括公共外交官员。布什政府设立这一机构也就是想把公共外交看成是外交政策的一个方面,而不是事后推销外交政策的工具。

第二个优先选择是增加常备的双向对话,取代传统的单向大众传播方式。在这方面,布什政府也采取了一些步骤,如与沙特阿拉伯王储阿布杜拉的会晤中增加了对国外媒体的公开性。目前,布什政府正进一步考虑建立一个包含国外媒体和政府高层官员在内的首脑会议。这有两个目标。从短期看,公共外交可影响舆论,发动民众对美国利益和政策的支持。短期目标的重心是针对具体事务。而长期任务是,以公共外交推进与政治、文化和社会有关问题的解决。其最理想的定位是把二者融合到一个全局性的公共外交战略。这包括寻找美国与各国开展对话的共同立场。但直到现在,这一揽子计划仍停留在筹划之中。

总之,“9·11”事件后,公共外交临危授命,开展公共外交已转变为美国的一项“民心工程”,担负着打造美国国家形象的使命,具有挽救、重塑美国形象的紧迫性。

三 美国公共外交的未来:问题与挑战

公共外交是美国“反恐”战争的重要手段,是美国在新的国际环境下对外政策的战略工具。布什政府也试图下定决心,以强有力的手段打造新时期美国需要的有效公共外交。然而,布什政府的第一轮公共外交却不断受挫。2003年3月,布什在一次记者招待会上谈到美国对阿拉伯和穆斯林世界的公共外交努力时说,“我们的工作没有做好,没有把我们的信息发送出

Peter G. Peterson, op. cit., p. 81.

Ibid, p. 84.

Gerald L. Campbell, “A Strategic Fifth Column of Light,” *Washington Times*, July 7, 2003.

去。” 布什的这一番话实际上宣告了美国第一轮公共外交所遭遇的挫折。布什政府的公共外交战略刚出茅庐即遭受挫折并非偶然,它有两个必然因素,一是布什政府缺乏政治意愿,导致整体战略观念的丧失,尤其是美国说一套做一套的一贯对外政策使公共外交的有效性大打折扣。二是开展公共外交时忽视了跨文化因素。

从公共外交的内在本质看,它要求“推销真相”(sell the truth),也就是说,外界听到的应该是表述者的真实用意,这也是 50 年代美国官员提出公共外交概念以来一再强调的。在当今开放的国际社会中,政府很难控制信息的传播,一旦政府歪曲真相,其效果可能适得其反,并引起外界对政府的更大怀疑。布什政府内许多官员认为,美国当前公共外交效果不佳的原因在于信息传达不够。这种说法并非问题的关键。事实上,“9·11”事件后,布什政府通过各种手段向国外民众发送的信息非常可观。美国没有真正做到的是它未能令人信服地发送信息。中央情报局国家情报委员会前副主席兼中东问题分析家格雷厄姆·富勒(Graham Fuller)在一次就公关外交问题会见美国两党顾问委员会时说:“如果我们的基本政策被人看出了破绽,那么再好的包装和宣传,其效果也会大打折扣。”可谓一语道破。一个国家就是一个品牌,主管公共外交事务的副国务卿比尔斯承认,美国是很好的“品牌”,但很难在穆斯林和世界其他地方推销。在外界质疑公共外交的信息内容之时,比尔斯指出,她的工作范围只负责打造美国的形象品牌。也就是说,美国公共外交官员并不是外交决策的参与者。比尔斯的话语不无道理,公共外交刚有起色,2002 年 9 月,以武力开道的“先发制人”战略便主导了布什政府的思维。“先发制人”实际上就是以一种霸权姿态赢得反恐联

R. S. Zaharna, "American Public Diplomacy in the Arab and Muslim World: A Strategic Communication Analysis," at <http://www.fpif.org/papers/communication.html>.

Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: Foreign Policy Centre, 2002), p. 27.

前众议院议长金里奇为此撰文猛烈抨击国务院游手好闲,不能胜任公共外交工作需要,应对其彻底改革。Newt Gingrich, "Rogue State Department," *Foreign Affairs*, July/August 2003.

Graham Fuller, "Hearing To Examine U. S. Understanding of Arab Social and Political Thought," Testimony before the Committee on Government Reform, Subcommittee on National Security, Veterans Affairs and International Relations, Washington, D. C., October 8, 2002, <http://www.state.gov/r/adcompd/rls/14230.htm>.

Donna Oglesby, "A County as a Brand," *Atlantic Monthly*, July/August 2003, p. 59.

盟。

第一轮公共外交无功而返表明,国外公众不可能在咄咄逼人的强权政策下心甘情愿地接受美国的公共外交。不少中东人认为,美国开展公共外交的言论与其外交政策行为存在强烈反差,“先发制人”战略与公共外交主旨背道而驰。除非美国的对象感到美国真正把他们作为个体的人对待,而不是潜在的恐怖主义,否则布什政府的公共外交信息战略不可能为美国赢得人心。当前,美国政府的行为表明,它已把“胁迫”看成高于一切的东西,公共外交也不可避免地被国际社会理解为美国施加权力的手段,把利益摆在首位的单边主义政策将妨碍美国与国外民众的交流。这两种战略的内在矛盾势必使公共外交陷入泥潭,如同“戴在铁手套里的软拳头”,有劲使不出。

美国第一阶段公共外交的失利还有一个与其政策相关的问题,那就是美国公共外交忽视了文化差异,推销公共外交的方式粗俗而急躁,没有传统公共外交那种“润物细无声”的效果。从2001年11月到2002年12月间的多项研究表明,尽管布什政府的公共外交机器不停地在运转,但阿拉伯和穆斯林世界对美国的公共外交无动于衷,对美国的支持率在不断下降。

美国在阿拉伯和穆斯林世界支持率下降的直接原因无疑是美国发动的反恐战争,但是公共外交的总体目标是为美国的政策寻求支持,甚至是对不受欢迎政策的支持。在解释阿拉伯和穆斯林世界的公共外交以失败告终时,另一个因素显得更加重要:文化差异。

美国的公共外交在文化上不是保持中立,而是反映了美国独特的交流方式,其核心是向国外传达美国的信息。阿拉伯世界对交流的看法更多地是以人际关系为中心,阿拉伯人所关注的不是以单向方式而往往是通过双向方式所传达的信息。尽管布什政府内很多人试图以双向途径与阿拉伯世界开展对等的交流,但实际操作中却不愿放下大国架子。相反,负责信息交流的美国官员似乎明显偏离了这一地区的民众情绪,反复强调美国对国外

John Lewis Caddis, "A Great Strategy," *Foreign Policy*, November/December 2002, p. 69.

David Loh, "Diplomacy by Other Means," *Foreign Policy*, September/October 2002, p. 71.

R. S. Zaharna, "The Unintended Consequences of Crisis Public Diplomacy: American Public Diplomacy in the Arab World," at <http://www.foreignpolicy-infocus.org/v8n0diplomacy-body.htm>.

提供的帮助,而这在阿拉伯文化里是一种自我标榜和不可一世的举动。总之,美国在这一地区开展公共外交时忽略了文化与公共外交密不可分的事实。

随着伊拉克战争的胜利,美国在阿拉伯和穆斯林世界的公共外交进入更具挑战性的新阶段。未来的美国公共外交将面临以下挑战:

首先,美国如何处理“先发制人”战略与公共外交的关系。这取决于美国能否使其对外政策让阿拉伯和穆斯林世界接受。到目前为止,美国把与国外交流的需要仅仅看成其大规模军事行动后的一种后续动作。直到军事和政治行动开始后,美国政府才真正认识到开展与国外听众交流的必要。这一做法只能使外界理解为,美国政府的公共外交无疑是为其强权政策开道。在美国的观点看来,其军事行为明显是反恐战争,而在被打击方看来,这是对穆斯林世界的全面进攻。这种对美国的消极观念被布什总统对冲突的定性进一步强化:“你们要么支持我们,要么反对我们”,即“我们”反对“他们”(us against them)。这极易被拉登及其追随者利用,挑起反美情绪,寻求对自己的支持。

其次,美国能否屈尊,与国外公众开展真正而不是口头上的双向对话。美国前驻联合国大使理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)提出的问题发人深思:“一个住在山洞里的人(拉登)怎么能领导世界信息社会的交流?”拉登通过录制口信交给半岛电视台播放这一最简陋却有效的方式,直接把信息传出,实现了在全球信息时代的公共外交,这是对当今最强大国家的讽刺,也是美国官员需要反省的问题。

反恐战争第一阶段的美国公共外交实际上是危机公共外交。它与传统公共外交不同,要求在瞬息万变、战争气氛很浓的国际环境下与国外民众交流,难以一蹴而就。美国的“反恐”斗争是长期的,如何把危机公共外交转变为平时状态的公共外交战略,是今后美国政府所面临的重大挑战。

唐小松:广东外语外贸大学国际问题研究所、外交学系副教授

王义桅:复旦大学美国研究中心讲师、历史学博士后

R. S. Zaharna, op. cit.

David Loh, op. cit., p. 72.

lenging powers. The co-existence of great power cooperation and the strengthening of American hegemony becomes the salient feature of international political development at the turn of the 21st century. Under the condition of economic globalization and the deepening of interdependence in national security, it is entirely possible to avoid great power conflict and to realize peaceful change of hegemony.

The Dilemma of Hegemony: The Myth of “Pax Americana” and “New Empire” *Pan Zhongqi* (52)

The Sept. 11 terrorist attacks and the development thereafter have brought about the disparity between strength and national security. The friction between international multilateralism and American unilateralism becomes the major conflict that will decide future direction of relations among big powers and the development of the international system. The advocates of “Pax Americana” and “New Empire” advocates overlook the new reality in history, which is that the rise of power does not necessarily bring about corresponding increase of security. They are only weaving a modern myth. Future world peace can only be “peace under multilateral coordination.”

How Far Can A Lonely Hegemon Go? *Ding Xinghao and Deng Fan* (65)

With the end of the Iraq War and the fall of Saddam Hussein, the United States won a military victory. Politically, however, the United States got into trouble and its soft power has obviously been weakened. The Bush Administration is in a dilemma. On the one hand, it wants to maintain its hegemonic position; on the other, under domestic and foreign pressure it has to make certain tactical adjustment. While still clinging to unilateralism on the basis of power, it will not rule out political and diplomatic solutions at possible times and in possible places.

From “Offensive” to “Defensive”: The Role Change of American Public Diplomacy *Tang Xiaosong and Wang Yiwei* (74)

Public diplomacy refers to a diplomatic form of the government

of a country towards the public of other countries. During the Cold War period, it served as an offensive strategic weapon, making contribution to winning the Cold War. It was pushed aside for a while after the end of the Cold War but was picked up again after the Sept. 11 attacks to deal with the problem of "why they hate America." The main target of public diplomacy is the Muslim world, and the diplomacy assumes a strong defensive and emergency feature. However, the Bush Administration's "preemption" strategy is reducing the effectiveness in communicating with the rest of the world.

Thoughts on Americanization and Global

Multicultural Development *Wang Xiaode* (87)

"Americanization" has become a global phenomenon that many countries cannot avoid encountering. This article first explores the origin and basic content of "Americanization." It then analyzes the historical evolution of "Americanization" and shows the great challenge "Americanization" poses to countries all over the world after the end of the Cold War. "Americanization" does produce pounding effect on the development of culture in other countries but it does not bring about singularity and unison in global cultural development.

The Fame of George Washington and Its

Origins *Zhang Guang* (105)

Drawing on relevant comments by Washington's contemporaries like Thomas Jefferson and studies by present-day researchers, this essay explores the origins of the fame of Washington as one of the greatest presidents in the United States. It argues that Washington's position in history is grounded on his choice of avoiding relinquishing his post as the commander-in-chief of the continental army after the war for independence and on his refusal to run for a third term of presidency. This essay demonstrates that the character of Washington and the republican political system adopted by the newly-born United States together shaped Washington's choice of avoiding the abuse of power.

RESPONSE AND DISCOURSE