

专题文章

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响<sup>①</sup>

汪晓风<sup>②</sup>

**【内容提要】** 作为奥巴马政府巧实力外交的重要内容，美国互联网外交的框架已趋成形，并在对外政策中付诸实施。“21世纪外交方略”和“互联网自由”是当前美国互联网外交的两大着力点，分别代表了互联网与美国外交融合的技术取向和政治取向。从技术层面看，表现为外交事务中互联网工具的广泛运用；从政治层面看，则是互联网事务成为美国外交的重要内容。美国互联网外交的形成有其历史渊源和现实基础，是美国外交转型的一部分。互联网外交总体上有助于美国推行对外政策，但能否有效促进美国的巧实力外交仍须面对诸多困难。

**【关键词】** 美国 互联网外交 外交方略 互联网自由

---

① 本文为教育部人文社会科学研究项目“网络政治学视角下的中美关系”(项目批准号09YJCGJW004)及上海市哲学社会科学规划课题“互联网与政治文化安全研究”(项目批准号2009BGJ001)成果之一。

② 汪晓风，复旦大学美国研究中心助理研究员。

近年来，互联网不断在美国外交领域拓展其影响力，日益融入美国外交的各个层面。除了信息传播、形象宣传及思想交流等新媒体功能不断被挖掘外，互联网自由、网络安全等议题逐渐成为美国外交关注的重点。2010年1月21日，国务卿希拉里·克林顿发表关于互联网自由的讲话，表示要将“不受限制的互联网访问作为外交政策的首要任务”，<sup>①</sup>此举标志着美国政府已正式将互联网纳入其外交政策的一部分。

奥巴马在其总统竞选中开启了将互联网纳入政治运作的新时代，国务院则致力于将互联网塑造成为“21世纪外交方略”（21st Century Statecraft）的一部分，以“最大限度利用技术潜能为外交和发展目标服务”，<sup>②</sup>国务卿希拉里·克林顿及其公共外交团队在多个场合反复阐述 Facebook、Twitter 等互联网社区对于拓展美国巧实力及推行公共外交的价值。也有评论将“21世纪外交方略”的提法视为一个“摸彩袋”（Grab-bag），包括广播理事会和国务院国际信息局等机构在互联网上拓展职能、围绕互联网进行公共外交和对外援助项目、公众通过互联网参与国际事务等外交创新活动。<sup>③</sup>

互联网与美国外交的融合，既源于互联网技术与应用的不断创新，也反映了近年来美国外交战略和手段的调整。那么，互联网如何被美国外交吸纳，并从技术、组织和观念上成为美国外交政策的一部分？互联网外交的主要手段和作用领域是什么？作为一种外交形式，互联网外交具备怎样的优势，又存在哪些问题？本文试图对上述问题进行探讨。

## 一、互联网与美国外交的融合

互联网发源于20世纪50年代末美国的军事安全需求，90年代的商业应

---

<sup>①</sup> Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Internet Freedom,” *U. S. Department of State, Secretary Remarks*, January 21, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>.

<sup>②</sup> Alec Ross, “21st Century Statecraft: Diplomacy in the Age of Facebook and Twitter,” *U. S. Department of State Foreign Press Center Briefing*, January 14, 2010, <http://fpc.state.gov/135434.htm>.

<sup>③</sup> Babbage, “Internet Diplomacy: 21st Century Statecraft,” *The Economist*, July 22, 2010, [http://www.economist.com/blogs/babbage/2010/07/internet\\_diplomacy](http://www.economist.com/blogs/babbage/2010/07/internet_diplomacy).

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

用则为其全面扩展提供了持续动力，互联网的政治影响也在这一进程中逐步显现。

## 1. 20世纪90年代互联网在美国外交中作用有限

20世纪90年代，美国社会各行业各部门采取主动性或适应性的变革，以期在新的信息革命中取得先机，外交领域的反应则略显迟缓。1994年3月副总统阿尔·戈尔（Al Gore）在国际电信联盟大会上提出，全球信息基础设施的发展应促进民主和民众参与决策，有利于自由获取信息及自由表达意见。<sup>①</sup>4年后戈尔进一步提出互联网发展应确保思想自由流动及支持民主和言论自由。<sup>②</sup>但这些表述并没有发展为同期美国外交的具体政策。与其他领域相比，互联网对美国外交工作效率的促进作用也有限，原因在于“信息革命的效应是分散而非均衡的”，<sup>③</sup>冷战结束后，与苏联争霸大获全胜不仅令美国空前自信，同时也导致决策层轻视外交技术手段的作用。1998年，美国战略与国际研究中心一份名为“信息时代的外交”的研究报告指出，“在美国的技术革新领导并塑造全球化进程的历史时刻，……对外事务预算被削减了20%，一些使馆被关闭，外交官被召回，通信基础设施建设被忽视”，“因为没有掌握外交活动中必备的现代技术，美国外交正处于严重危险之中，令人吃惊的是，国务院没有合适的工具用于收集、处理以及分发信息，也没与日益民主化的外部世界进行有效沟通的手段”。<sup>④</sup>

因此，在互联网迅速发展的第一个10年，尽管学术界和决策层已经意识到互联网有助于促进美国经济、社会、政治和军事等各领域的发展，但在外交领域，对于互联网的认识仍然是初步的，没有形成系统的理论，也没有广

① Al Gore, "Remarks on World Telecommunication Development Conference", March 21, 1994, <http://www.itu.int/itudoc/itu-d/wtdc/wtdc1994/speech/gore.txt>.

② Al Gore, "Remarks on 15th International ITU Conference", October 12, 1998, [http://www.itu.int/newsarchive/press/PP98/Documents/Statement\\_Gore.html](http://www.itu.int/newsarchive/press/PP98/Documents/Statement_Gore.html).

③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, (September/October 1998), p. 83.

④ Richard Burt and Olin Robinson, "Diplomacy in the Information Age," *Report of Center for Strategy and International Studies*, October 9, 1998, <http://www.cisi.org/ics/dia>.

泛的政策运用。在这一时期，各类在线新闻、商务、社交、娱乐大出风头，投资者对关注度而非实际收益的狂热催生了互联网泡沫，2001年前后达到顶峰后迅速破裂。泡沫的破裂促使美国各界重新认识互联网的核心价值，开始了从关注度到实用性的转变。

## 2. 互联网逐步与美国外交创新和外交理念相结合

随着网络基础设施日益完善、宽带普及、用户大幅增加、在线应用日益丰富，互联网已成为具有全面影响力的数码空间，美国政府也开始从战略和政策层面主动将互联网融入各种政治进程，包括外交领域。

美国国务院首先从技术运用方面应对互联网的机遇与挑战。2002年，国务院制定了一项战略信息技术计划（The Department Strategic IT Plan），要求从2001至2005财年建立一个安全可靠的全球通信网络和信息技术基础设施，发展基于互联网平台的外交活动，以应对新世纪电子外交（E-diplomacy）的挑战。<sup>①</sup> 2006年，负责公共外交与公共事务的副国务卿卡伦·休斯（Karen P. Hughes）意识到需要积极参与那些能够影响公共舆论的网络社区，她建立了一个“快速反应小组”（Rapid Response Team），监控可能出现误导信息的网站，并在可能的情况下引导话题及提供正确信息，休斯认为这是她为美国21世纪的电子外交奠定基础的工作。<sup>②</sup> 2008年12月，同样负责公共外交与公共事务的副国务卿詹姆斯·格拉斯曼（James Glassman）在新美国基金会主办的“公共外交2.0”会议上，提出运用Internet 2.0技术，在国务院及使领馆内部和对外交流中改进公共外交。<sup>③</sup> 2009年12月，布鲁金斯学会将一次研讨会的主题定为“Twitter和Facebook时代的美国外交”，国务院高级创新顾问亚历克·罗斯（Alec Ross）认为互联网为美国外交提供了新的机遇，“通

---

① Office of Inspector General, U. S. Department of State, “Classified Connectivity Program: Progress and Challenges,” February 15, 2002, <http://oig.state.gov/documents/organization/9572.pdf>.

② Glenn Kessler, “Hughes Tries Fine: Tuning To Improve Diplomatic Picture,” *the Washington Post*, April 19, 2006.

③ James Glassman, “Public Diplomacy 2.0,” *Speech at New America Foundation Event*, December 12, 2008, [http://www.newamerica.net/events/2008/public\\_diplomacy\\_2\\_0](http://www.newamerica.net/events/2008/public_diplomacy_2_0).

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

信技术和新媒体正在改变美国对外政策实践，外交官正在寻求新的外交工具，如互联网、短消息及其他移动应用。国务院正在探索 21 世纪外交方略，挖掘新技术潜力，为美国外交和发展目标服务”。<sup>①</sup>

互联网的内在价值也开始受到关注。随着互联网的普及和互联网事务在国际关系中的地位上升，美国认识到互联网与国家安全、国家利益和价值观之间存在着某种一致性，并开始寻求将两方面结合的途径。2009 年 5 月 31 日，国务卿希拉里·克林顿在纽约大学毕业典礼上呼吁毕业生利用互联网，参与国务院的在线项目，开展民众对民众（People-to-people）的外交活动，并宣布在国务院建立“虚拟学生外交服务实习项目”（Virtual Student Foreign Service Internships），以培养公民外交家。<sup>②</sup> 克林顿国务卿的互联网自由演说将互联网自由等同于基本人权，并作为美国价值观的一部分纳入外交政策。2010 年的美国《国家安全战略》报告又从战略高度将互联网与国家安全联系起来，提出必须运用战略手段寻求安全、繁荣、价值观及国际秩序等国家利益。报告强调互联网与这些国家利益及战略手段存在密切联系，就国家利益而言，网络基础设施和网络空间的安全是重要国家安全利益；信息自由流动是国际和平的重要基础，与国家经济繁荣休戚相关；互联网自由是基本人权的一部分；保持全球信息基础设施的稳定畅通是全球公共利益的一部分，网络空间行为规范也是一种国际秩序；为了维护上述国家利益，必须恰当运用确保国际信息自由流动、支持有助于自由获取信息的技术的扩散等战略手段。<sup>③</sup>

### 3. 进行政府机构调整以适应互联网外交的发展

与互联网外交的概念框架逐步形成相适应，美国政府适时进行职能机构

---

<sup>①</sup> Alec Ross, "U. S. Diplomacy in the Age of Facebook and Twitter: An Address on 21st Century Statecraft," December 17, 2009, [http://www.brookings.edu/events/2009/1217\\_diplomacy.aspx](http://www.brookings.edu/events/2009/1217_diplomacy.aspx).

<sup>②</sup> Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the New York University Commencement Ceremony," U. S. Department of State, Secretary Remarks, May 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/05/123431.htm>.

<sup>③</sup> "National Security Strategy of the United States 2010," May 27, 2010.

设置和调整，以对互联网外交进行管理。在白宫，2009年5月奥巴马设立了一名网络总管（Cyber Czar），负责协调政府机构之间及政府和美国企业之间的政策，同年10月又成立网络安全办公室，由网络总管担任办公室主任，负责统筹联邦政府及公共网络安全事务，直接对总统及国家安全委员会负责；同时在白宫科学技术办公室技术处设一名副首席技术官（Deputy Chief Technology Officer），负责白宫的互联网政策规划。

在国务院，2003年在信息资源管理局成立了一个电子外交办公室（Office of e-Diplomacy），该办公室开发了一系列网络工作平台，为国务院各部门协同工作提供各种创新工具，如外交百科（Diplopedia Wiki）、国务院博客社区（Communities@State blogs）、虚拟学生外交服务（Virtual Student Foreign Service）等，这些都是后来克林顿国务卿称之为“21世纪外交方略”的一部分。而国际信息局负责编制各种语言的纸质和电子宣传材料，发送给其他国家的舆论制造者和公众，传递并阐释美国对外政策、社会情况和价值观，以形成有利的国际信息环境。此外，自2005年起，就有国会议员要求通过一项全球互联网自由法案，在国务院或独立的联邦机构广播理事会下设立全球互联网自由办公室，作为促进国内外互联网自由的跨部门合作与协调机构。

在国会，2010年3月众议院成立了一个致力于促进互联网自由的跨党派议员团（The House Global Internet Freedom Caucus），要求美国政府推动其他国家不受限制的互联网访问，<sup>①</sup>参议院也成立了一个类似的议员团（The Senate Global Internet Freedom Caucus），要求美国政府正视其他国家的网络审查政策，采取行动确保全球互联网自由。<sup>②</sup>两院的互联网自由议员团还提出议案，要求设立政府支持的互联网自由基金会，资助那些研发规避网络审查的技术和产品的公司。

至此，美国互联网外交的概念框架、组织制度和实践运用已基本成形。大体上，可以将迄今美国的互联网外交概括为3个方面：维护互联网相关的

<sup>①</sup> “U. S. Senators Form Internet Freedom Caucus,” *Reuters*, March 22, 2010.

<sup>②</sup> Tony Romm, “Bipartisan Internet caucus launched,” *The Hill’s Hillicon Valley*, March 9, 2010, <http://thehill.com/blogs/hillicon-valley/technology/85755-reps-smith-wu-establish-new-net-freedom-caucus>.

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

国家利益和国家安全；以各种互联网工具促进外交工作效率及推动基于互联网的对外交流；将互联网自由作为维护人权和促进经济繁荣的重要手段，纳入美国核心价值观，扩展人权外交。

## 二、美国外交为何关注互联网

互联网与美国外交逐渐融合的进程，可以从两个角度来理解，一个是技术层面，一个是政治层面。就技术层面而言，互联网首先满足了外交活动对效率和成本的要求，可以为政治活动提供便利，这与任何一种新技术或新产品一样，政治选择的直接动因来自更有效的权力运用。有观点认为美国总统对新技术普遍存有偏好，“新技术可以增强总统的权力，因为这些新技术（广播、电视）可以使总统直接向民众发出呼吁并了解民众的意愿”。<sup>①</sup>因而互联网与1912年的收音机、1950年的电视机一样，具有替代现有交流方式的技术优势。<sup>②</sup>在罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈看来，以互联网发展为核心的信息革命最本质的特征和最重要的意义在于信息传递成本的下降，<sup>③</sup>伴随着信息传递成本以摩尔级数下降和传输速度以相同级数提高，可传输的信息量和产生的影响越来越大，这方面的后果主要体现为两个效应：即摩尔定律（Moore's Law）和梅特卡夫法则（Metcalfe's Law）。<sup>④</sup> 信息技术的性能提升和价格下降，突破了信息获取和处理的屏障，可以允许更多行为主体以各种方式参与决策。在国际政治领域，这两个法则也表明了一种趋势，即国际政治行为主体处理信息能力的增强和国际影响力的扩大。约瑟夫·奈认为，互联

① [美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等：《民治政府——美国政府与政治》（吴爱明等译），北京：中国人民大学出版社2007年版，第40页。

② Sree Sreenivasan, "Advanced Social Media for Journalists," *U. S. Department of State, Foreign Press Center Briefing*, April 8, 2010. <http://fpc.state.gov/139966.htm>.

③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, (September/October 1998), p. 83.

④ 摩尔定律在信息处理技术上指计算机芯片的处理能力每18个月翻一番，而价格减半。梅特卡夫法则是对网络对人类社会价值的描述，网络产生的价值等于其节点数的平方，网络上联网的节点越多，单个节点的价值就越大，整个网络以指数关系“增殖”。

网创造了一个系统，在该系统中，基于信息的权力分布更为广泛，与广播、电视、报纸等传统媒体相比，互联网可以提供几乎不受限制的交流方式。在一个开放互联的互联网平台上，各种传统外交技术、手段和活动都可以寻找到对应的应用空间。<sup>①</sup>

技术层面的分析可以解释互联网外交的可行性及成本效率上的吸引力，但对美国外交的决策者而言，更重要的是政治层面的考虑。具体而言，美国外交的传统经验、国家利益的现实考虑和近些年来外交转型构成了互联网外交的历史和现实基础。

### 1. 延续“开放社会”的传统经验

英国前首相玛格丽特·撒切尔夫人曾说美国是世界上唯一以自由理念建国（Built upon an Idea）的国家，没有任何其他国家如美国这样成功地将形形色色、来自不同民族和种族的人民融入统一的文化之中。<sup>②</sup> 美国前国务卿乔治·舒尔茨也认为信息自由与美国价值观存在着一致性，“信息的自由流动在本质上是与美国的政治制度和价值观念相容的。”<sup>③</sup> “二战”后，美国通过在国际社会推行自由表达和个人选择等权利，成功打开了一个个“封闭社会”。

促使信息自由流动并获得控制权是美国赢得冷战的经验之一。冷战期间，信息手段是美国的重要外交工具，甚至有学者认为，信息自由战略帮助美国成功地打开了苏联和东欧等封闭社会，其对于美国冷战制胜的重要性丝毫不亚于政治上的封锁、经济上的制裁和军事上的对抗。“作为一个最主要的民主国家，美国一直在努力打开各个封闭社会，它的一般做法是：建立声讨独裁专制的国际联盟，运用经济制裁迫使封闭社会屈于压力，逐渐打开缺口，

---

① Joseph s. Nye Jr., “The Information Revolution and American Soft Power,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 9, No. 1, (May 2002), p. 61.

② Margaret Thatcher, “Freedom and the Future,” *address at Four Seasons Hotel, Washington DC*, March 8, 1991. <http://www.heritage.org/research/lecture/freedom-and-the-future>.

③ George P. Schultz, “Shaping American Foreign Policy: New Realities and New Ways of Thinking,” *Foreign Affairs*, Vol. 63, No. 4, (Spring 1985), p. 716.

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

还以军事威胁和事实上的干涉，促使这种做法取得进展”。<sup>①</sup> 俄罗斯学者在寻找苏联冷战失利的根源时认为，冷战其实是以“信息心理战”为主要战争形态的第三次世界大战，“苏联是这一次信息心理战的失败者，这是一场没有硝烟的新型战争，其矛头针对民众的思想意识，进攻一方施加了强大的信息心理影响，最终控制了公众意识，并使整个社会意识屈从于攻势”。<sup>②</sup> 在这个过程中，美国精心设计的信息自由战略起到了从内部瓦解苏联的作用。

冷战结束后，美国继续促进国际信息自由，除了保留并扩展国际广播电台和电视台的作用外，还把注意力放在了公共外交和互联网上面，重点是让目标国家的民众不受限制地获得美国希望传达的信息。伊朗和古巴的例子可以说明美国如何处心积虑对外国民众施加影响。伊朗政权被视为美国的重要威胁，在政治施压和经济制裁之外，美国还试图通过支持信息自由来打开这个“封闭社会”，2006年9月，美国国会通过《伊朗自由支持法案》（*Iran Freedom and Support Act*），授权总统向伊朗境内外反对派提供资金支持，特别是那些拥有倡导自由理念的电台、电视台及网络的团体组织，以“使自由信息直接传达到伊朗民众那里”。<sup>③</sup> 古巴同样被美国视为一个有威胁的封闭社会，美国长期运用经济制裁、扶植反对势力以及威胁和军事干预等手段，企图推翻卡斯特罗政府，但这些手段同时激发了古巴民众的反对情绪，而通过“马蒂”广播电台和电视台向古巴境内发动的宣传攻势则取得了一定的成效。<sup>④</sup>

---

① John Arquilla and David Ronfeldt, *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age* (RAND, 1998), p. 472.

② [俄] B. A. 利西奇金, Л. А. 谢列平:《第三次世界大战:信息心理战》(徐昌翰等译),北京:社会科学文献出版社2003年版,第1页。

③ *Iran Freedom and Support Act*, U. S. Public Law, Pub. L. 109-293, enacted September 30, 2006, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/plaw-109publ293/pdf/plaw-109publ293.pdf>.

④ 美国1985年5月在佛罗里达州建立了专门对古巴广播的马蒂广播电台(Radio Marti),继而成立马蒂电视台(TV Marti),播放攻击古巴政府、宣扬西方民主和美国价值观的节目。2004年8月21日,美国通过国民警卫队的C-130军用运输机飞临古巴上空绕开信号屏蔽,成功播放了数小时的“马蒂”节目。参见《军用飞机电波入侵古巴》,《文汇报》,2004年8月25日,第3版。

## 2. 维护国家安全、贸易秩序与价值观等现实利益

外交是一个国家维护自身利益的常规手段，美国推动互联网外交的目的也在于通过运用各种基于互联网的技术和外交手段来维护国家安全、国家利益和价值观。

国家安全是美国外交的基本出发点。冷战期间，美国的外交政策基本上是围绕如何应对苏联威胁而展开的，面对一个拥有庞大核武库、军事实力和政治影响力势均力敌的对手，安全不可避免成为美国对外政策的优先考虑。冷战结束后，美国一度陷入失去主要对手的困惑，安全因素在美国外交中的重要性有所下降。“9·11”事件又使应对国际恐怖主义威胁上升为美国对外政策的核心。2002年《国家安全战略》报告认为，“国家面临的最严重的危险在于极端主义和技术的结合”，“恐怖分子有组织地渗透进入开放社会，用现代技术的力量来攻击我们”。<sup>①</sup>美国所虑既包括核武器扩散，也包括像互联网这类开放交流平台成为恐怖分子相互联络、组织对美袭击的工具，而美国现有的政策和机构设置难以有效防范这些威胁。美国需要“利用公共外交促进信息和思想自由流动，激励支恐国家的民众树立希望和抱负，放弃对恐怖主义的支持”。<sup>②</sup>2006年《国家安全战略》报告援引《四年防务评估报告》，指出美国面临各种国家和非国家行为主体的挑战，它们运用各种新技术手段和能力（如生物技术、网络和太空行动），挑战美国的军事优势，威胁美国国家安全<sup>③</sup>。2010年《国家安全战略》报告进一步将网络基础设施和网络空间的安全设定为重要的国家安全利益。<sup>④</sup>

建立并维持对美国有利的国际经济秩序，是冷战后美国外交的重要使命。2010年《国家安全战略》指出，信息自由流动不仅是国际和平的重要基础，而且可以促进国家经济繁荣。美国将国际互联网开放视为促进美国贸易及金融利益的必要条件，不仅要求其他国家开放互联网技术市场，同时积极推动

---

① “The National Security Strategy of the United States of American,” September 20, 2002.

② Ibid.

③ “The National Security Strategy of the United States of American,” March 16, 2006.

④ “The National Security Strategy of the United States of American,” May 27, 2010.

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

互联网自由，以增强美国企业的国际竞争力。在美国国会执行委员会举行的一次听证会上，谷歌将其在中国市场份额的下降归咎于互联网审查制度，“对互联网审查的争论不仅与人权有关，重点在于自由和畅通的互联网促进了经济持续增长。对信息自由流通设置障碍显然会严重影响经济：一些政府经常对外国互联网公司设置单方面的限制，从而使这些依赖互联网才能获得客户的企业丧失商业机会。当一个外国政府通过审查制度来支持本土网络公司时，就违背了非歧视和公平的国际贸易原则”。<sup>①</sup> 一些国会议员也认为外国政府的互联网审查制度实质上是一种贸易限制措施，因为外国公司由于一些信息受到屏蔽或阻断而无法提供完整的网络服务，而本国公司会愿意与政府合作而获得优势，消费者则被剥夺了选择最佳服务的权利，因而呼吁寻求有效途径拆除互联网审查造成的贸易壁垒。

在国际上持之以恒地推行以自由为核心的美国价值观，是美国外交的一大特征。自吉米·卡特将人权确立为美国对外政策的基础以来，各届美国政府都不断扩展并加强自由、平等、民主等价值观的外交地位。美国宣称互联网自由的基础是联合国《世界人权宣言》第19条关于基本人权的表述，“人人享有主张和发表意见的自由，此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，以及通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递信息和思想的自由”，<sup>②</sup> 美国认为连接互联网的自由如同集会自由等基本人权一样，只不过体现在网络空间。通过建立这种联系，美国就可以借互联网自由为名对其他国家施压，这既符合美国的利益，也容易获得国际社会的支持。《华盛顿邮报》的一篇评论呼吁美国政府不仅应确立互联网自由的原则，而且需要推广自由访问互联网的技术，“在全球促进自由和推广互联网技术，增强了公民和组织对外国政府的政策施加影响的能力。这使我们的公众外交——向世界各地民众传送

---

① U. S. Congressional-Executive Commission on China, “Google and Internet Control in China: A Nexus between Human Rights and Trade,” U. S. Congressional Hearings, March 24, 2010, <http://www.cecc.gov/pages/hearings/2010/20100324/>.

② U. N. General Assembly, “The Universal Declaration of Human Rights,” Article 19, December 10, 1948.

情报和信息的努力——成为国家战略日益重要的组成部分”。<sup>①</sup>

### 3. 促进以“巧实力”为核心的外交转型

“9·11”事件是冷战后美国对外政策的分水岭，美国迅速将国际恐怖主义列为国家安全的首要威胁，并将战略重点转向可能滋生恐怖主义的国家和地区，对于潜在威胁的国家性质和政权属性的关注，超越了对于国际权力结构的关注。小布什政府国家安全战略的核心是以绝对优势谋取绝对安全，对外采取先发制人的军事战略和单边主义的外交政策，迅速发动了以入侵阿富汗为开端的反恐战争，并在没有得到国际支持和联合国安理会授权的情况下发动了伊拉克战争。当战争行动未能达到预期目标后，美国开始思考回归外交努力，这构成了小布什政府第二任期以来外交转型的背景。

2006年1月，国务卿康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）提出进行“转型外交”（Transformational Diplomacy）、重构美国对外政策的倡议，赖斯认为“9·11”事件源于中东地区一些国家的部分民众“压抑和绝望”的情绪，美国要用新的思路来应对冷战后新的安全威胁，这就要求外交官员改变工作方式，主动发挥对驻在国的影响力，促进美国同世界的交流与对话，以获取世界各国支持美国创建民主国家的努力。<sup>②</sup>为此，在技术上要重视包括互联网在内的互动功能，加强同外国民众交流，以便对各种地区问题迅速作出反应。

奥巴马政府进一步推进外交转型，并提出了以巧实力促进国家利益、确保美国世界领导地位的战略。巧实力外交的一个重要目标是促进美国同外部世界全方位的接触与交流，寻求“与全世界人民间而非仅仅是政府间的接触”、“推进美国人民和世界人民的持续而广泛的联系”，<sup>③</sup>前副国务卿卡伦·休斯认为，互联网已全面渗透到各国民众日常生活的方方面面，充分运用互联网的优势，有助于促进美国公共外交的交流、教育与交换项目、外交行动、国际广播等职能活动的开展，而公共外交可以通过扩展互联网的运用，“使

<sup>①</sup> Cecilia Kang, "Diplomatic Efforts Get Tech Support," *Washington Post*, April 6, 2009.

<sup>②</sup> Condoleezza Rice, "Transformational Diplomacy," *Speech at Georgetown University*, January 18, 2006. <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>.

<sup>③</sup> "National Security Strategy of the United States 2010", May 27, 2010.

各国民众参与我们的活动、了解我们的政策、接受我们的影响”。<sup>①</sup>

### 三、美国互联网外交的主要特点

目前美国互联网外交的实际运用主要有两个方面：一方面是基于互联网的政策宣传和公众交流，以广播理事会、国际信息局、国际开发署等机构的公共外交活动为主；另一方面是对一些重要事件的主动介入，如2009年中止古巴等国即时通信服务<sup>②</sup>、伊朗大选、2010年谷歌搜索引擎业务退出中国市场等事件背后都有美国政府的影子。这些互联网外交活动具有以下特点：

#### 1. 强调外交重点，面向特定受众

首先，美国互联网外交的重点是树立正面可信的国家形象。约瑟夫·奈认为，当今世界各国都面临着国家信誉的竞争，国家不仅与其他国家，也与各种组织如新闻媒体、跨国公司、非政府组织甚至个人竞争，竞争内容包括谁的故事更动人、更可信，这就需要规划一种国家叙事（Narrative）的策略，以在“充足悖论”的信息时代获得并保持国家声誉。<sup>③</sup>这是美国公共外交的重点，也是互联网外交的基本取向。奈还认为，美国应将硬实力和软实力结合起来形成一项“巧战略”，因而需要设法与其他国家的民众及非政府参与者建立关系，发展有国际影响力的网络社区，塑造有利于美国形象和对外政策的环境。<sup>④</sup>奥巴马政府因而重视利用互联网等新媒体宣传和阐释美国政策，发布和传播对美国有利的信息，扩大美国对外宣传的听众面，并从各种互动

<sup>①</sup> United States Government Accountability Office, "U. S. Public Diplomacy: Strategic Planning Efforts Have Improved, but Agencies Face Significant Implementation Challenges," April 26, 2007, <http://www.gao.gov/new.items/d07795t.pdf>.

<sup>②</sup> 2009年5月20日，微软发表公告，根据美国政府的禁令，公司中止向古巴、叙利亚、伊朗、苏丹和朝鲜等国用户提供即时通信（Instant Messaging, IM）服务。微软采取此项措施的依据是美国财政部外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）关于禁止向敌对国家提供授权软件服务的指令，谷歌随后也采取了类似的措施。

<sup>③</sup> Joseph S. Nye Jr., "The Pros and Cons of Citizen Diplomacy," *New York Times*, October 4, 2010.

<sup>④</sup> Joseph S. Nye Jr., "Get Smart: Combining Hard and Soft Power," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4, (July/August 2009), p. 160.

平台“倾听”各方的反应，及时应对误解、曲解美国政策和反美主义的言论。

其次，美国互联网外交主要针对存在现实或潜在威胁来源的国家和地区。这些国家和地区在地缘上与美国整体外交政策的重点基本一致，包括古巴、伊朗、阿富汗、巴基斯坦、俄罗斯等，因而开展针对这些国家和地区网民的宣传和交流，也成为美国互联网外交的重点。国务院国际信息局制定并实施了一系列项目，如数字超越小组（Digital Outreach Team, DOT），这个小组建立于2006年11月，由10个人组成，他们重点关注一些阿拉伯语、波斯语以及乌尔都语（UrDu，巴基斯坦官方语言）的网站、博客及论坛，并参与各种在线互动，该小组的任务是阐释美国外交政策及防止信息误导。这个小组并不隐瞒身份，在线表明他们是美国国务院的工作人员。DOT每周都要在25~30个网站上提交数十条评论，希望为在线讨论树立有魅力的、非正式的个人形象，尽量避免单纯和枯燥的政策宣传。

再次，美国互联网外交重视特定人群，特别是年轻人。当前各国网民的主体是年轻人，美国在规划互联网外交活动的时候就考虑到如何吸引年轻人的注意。2009年国务卿希拉里·克林顿在纽约大学毕业典礼上的讲话就特别告诉美国学生，要与美国驻外使馆合作，开展网上外交活动，促进与其他国家年轻人的交流，因为“今天所面临的一系列重大挑战将由占世界人口60%的30岁以下的群体来解决，而年青一代已在发挥他们的才华和智慧”。<sup>①</sup> 国务院教育与文化事务局成立了一个“全球连接与交流项目”（Global Connections and Exchange），为美国和外国学生提供互联网连接和发展的培训与交流，该项目迄今已启动了与伊拉克、阿富汗、阿塞拜疆、孟加拉、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦等多国学生的多个交流项目与活动。<sup>②</sup>

---

① Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the New York University Commencement Ceremony," U. S. Department of State, Secretary Remarks, May 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/05/123442.htm>.

② Anna P. Mussman, "Online Conversation Connects Students in Afghanistan and Massachusetts," U. S. Department of State, Dipnote, November 19, 2009. [http://blogs.state.gov/index.php/entries/students\\_boston\\_jalalabad/](http://blogs.state.gov/index.php/entries/students_boston_jalalabad/).

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

## 2. 运用多种形式，推进外交创新

互联网应用非常丰富，美国互联网外交也试图充分运用各种网络互动形式，各类网站、邮件列表、聊天室、论坛、群组、即时通信、博客、视频分享、社交网络等都成为互联网外交的选择。如 Facebook、Twitter、Youtube、Flickr 等流行社交网站，白宫、国务院的网站都与它们建立链接，并在这些网站上开设专门频道，利用这些网站受众广、访问量大、用户欢迎度高的特点，以贴近网民的方式阐释政策、塑造形象、发挥影响。2009 年 6 月 15 日，美国国务院向 Twitter 发去一封邮件，请求延迟其全球网站的例行维护，因为当时许多伊朗人正利用 Twitter 传递信息，向外界介绍伊朗的抗议活动，Twitter 满足了国务院的请求。这封邮件及 Twitter 的反应是美国互联网外交发展的重要标志，因为美国政府正式确认网络社区可以发挥重要的外交作用，《纽约时报》的一篇评论因此认为社交网站是奥巴马政府“外交箭袋中的一支新箭”。<sup>①</sup>

国务院甚至与专业网络游戏开发公司林登实验室（Linden Lab）合作，通过虚拟游戏平台发展互联网外交。林登实验室开发了一款名为“第二生命”（secondlife.com）的角色扮演社区游戏，2003 年推出后广受玩家欢迎，至 2010 年 10 月注册用户已超过 2000 万。<sup>②</sup> 在游戏中玩家可以创建被称作“阿凡达”（Avatar，化身）的虚拟角色，进行各种社会活动，当前年轻人热衷的商业、投资、创作、娱乐、交友、冒险等活动都可以在游戏中重现。第二生命的外交岛（Diplomacy Island）独具特色，可以为现实国家提供虚拟大使馆服务，2007 年 5 月 22 日，马尔代夫首先在外交岛设立虚拟大使馆，<sup>③</sup> 随后瑞典、爱沙尼亚、马其顿和菲律宾等都在第二生命设立了虚拟大使馆。

<sup>①</sup> Mark Landler and Brian Stelter, "Washington Taps into a Potent New Force in Diplomacy," *New York Times*, June 17, 2009, page A. 12.

<sup>②</sup> "Current user metrics for Second Life," *Secondlife Website*, <http://secondlife.com/xmlhttp/secondlife.php>, retrieved October 9, 2010.

<sup>③</sup> Jeremy Page, "Tiny island nation opens the first real embassy in virtual world," *The Times*, May 24, 2007.

2009年1月12日,负责公共外交与公共事务的副国务卿詹姆斯·格拉斯曼在第二生命创建了自己的阿凡达,在线主持与位于埃及开罗的学生记者的会面,就以色列与哈马斯在加沙的冲突回答提问,吸引了一些玩家和网民参加在线互动。

### 3. 侧重与民众互动,寻求更广泛的影响

美国的互联网外交强调双向互动。就交流而言,它必须是双向的,与传统媒体相比,互联网的优势就在于可以实施实时、在线、双向和低成本交流。根据美国国务院现有的组织结构,互联网外交的多数职能由负责公共外交与公共事务的副国务卿负责,这意味着美国互联网外交主要是针对其他国家的民众,其主要内容是开展政府对民众和民众对民众的交流。奥巴马2009年11月访华前夕,特别提出要与上海的年轻人进行市政会议(Town Hall Meeting)式的对话,国务院国际信息局事先针对中国网民进行了一个网络调查,“什么是美中关系中最重要问题”,4个选项分别是经济与贸易、环境、地区安全、网上自由。<sup>①</sup>2009年11月17日,美国驻华大使洪博培在上海国际会议中心将该网络调查作为网民提问提出,奥巴马借机阐述其对互联网自由的想法。应当说,这是美国互联网外交的一次精心准备和成功的运作。

近年来,国务院国际信息局投入大量资金和人力,将反映美国政策的重要讲话、政府声明、各种外交文献以及反映美国社会文化的文章翻译成西班牙语、法语、波斯语、俄语、阿拉伯语等多种语言,同步发布在Facebook、Twitter、YouTube、Flickr等流行社交网站上,让各国网民更方便阅读。还通过邮件列表发送给订阅者,邀请他们参加对美国政策的讨论。

博客个性化、互动性和友好的特性也受到了国务院的关注,2007年9月25日,国务院建立了一个外交官博客(Dip Note),由美国驻各国外交官及国务院官员撰写外交随笔,目的是提供主流媒体以外的其他信息渠道,并鼓励

---

<sup>①</sup> 美国国务院国际信息局委托现场直播技术团队 Connectsolutions.com 负责进行网络问卷调查,见 <https://statedept.connectsolutions.com/obamachina>。而白宫则要求该团队负责奥巴马在上海国际会议中心与青年学生对话的网络直播,并尽可能多地通过网络传播,见 <http://www.connectsolutions.com/blog/2009/11/16/obamainchina/>。

各国公众与美国外交官员讨论外交政策。

上述各种举措都在不同程度上令更多的外国民众增加了对美国政策的了解，同时也便于美国政府更快获得不同国家的民众对美国政策的意见和建议。

## 四、美国互联网外交的优势与脆弱性

从 20 世纪 90 年代初克林顿政府推动互联网商业应用开始，以互联网等信息技术为核心的新经济引领了美国历史上最长的增长周期。在强大的经济、政治和军事实力的支撑下，美国领导世界、改造世界的雄心不断膨胀，然而，形势的发展表明美国并不具备任意左右国际体系的能力，这迫使美国政府不断从外交方略的途径寻求更好地发挥其实力，互联网外交因而受到重视。同时美国的互联网外交也有其脆弱性，发挥的作用仍然是有限的。

### 1. 美国互联网外交的优势

首先，美国具有互联网技术和资源的绝对优势。这体现在美国对当今互联网运行规则、技术研发和网络资源等方面的控制上。

管理现有互联网运行的一个重要组织是互联网命名与数字地址分配机构 (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)，这是一个美国公司，管理着全球一级域名和网址的分配，从某种意义上而言，ICANN 就是美国对互联网实施控制的工具。<sup>①</sup> 国际社会普遍认为应由一个国际机构或多边协议来管理互联网域名和地址的分配，但美国政府并不愿交出控制权。2005 年 6 月，美国国家电信和信息管理局发布声明，意图保持现有互联网域名系统 (DNS) 的安全和稳定，并确认 ICANN 是 DNS 恰当的管理者。<sup>②</sup> 同样在互联网的根服务器、网络管理和应用协议等方面，美国也拥有主导优势。

<sup>①</sup> Kenneth Neil Cukier, "Who will Control the Internet?" *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 6, (November/December 2005), p. 7.

<sup>②</sup> U. S. National Telecommunications and Information Administration, "Domain Names: U. S. Principles on the Internet's Domain Name and Addressing System," *NTIA*, June 30, 2005, [http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/USDNSprinciples\\_06302005.htm](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/USDNSprinciples_06302005.htm).

在各种互联网技术和应用的研发方面，美国是绝对的领先者，其他国家难以望其项背。当前各种互联网热门社区 Youtube、Facebook、Twitter、Flickr，网民进入互联网最重要的搜索引擎和门户谷歌、雅虎等，主要都是美国公司开发并控制。这一方面显示了美国促进互联网发展的巨大作用，同时也令美国政府可以通过国内立法和政府行政命令，控制这些公司和各种网络工具从而对其他国家的网民施加影响。

美国还拥有庞大的互联网信息资源，包括各类经济、政治、军事、法律、医学甚至娱乐等信息数据库及应用平台，这些信息数据库构成了美国的战略资源。同时，美国是互联网信息的主要发布者，政府、非政府组织、新闻通讯社甚至个人在通过传统媒体发布新闻信息的同时，也通过互联网平台实时发布，并实现更迅速、更经济和更广泛的传播。

其次，互联网外交具有成本和效率优势。显然，互联网的信息发布和即时交流方面的优势可以促进相关外交工作的效率，在资金投入相对不足的情况下尤其重要。2008年7月和9月，美国之音停止了有着60多年历史的俄语广播和电视节目，同年停播的还有乌克兰语、塞尔维亚语等其他6个语种，有评论认为这是美国战略重点转向中东及伊斯兰世界的结果，但俄罗斯长期的频率干扰和其民众短波收音机的低拥有率（2%），也是促使广播理事会决定将工作重点转向互联网的重要原因，<sup>①</sup> 并且此前美国政府已决定压缩一些语种广播的预算。<sup>②</sup> 美国之音自己则宣称是顺应互联网技术的发展，将“采用更先进、更有效的信息传播方式把准确、客观、全面的新闻信息带给俄罗斯人民”。在美国之音的俄语网站上，文字、声音和图像信息很丰富，热点问题民意调查和网民互动栏目也很吸引人，显示出美国政府仍然认为向俄罗斯公众阐释美国政府政策和进行交流是一项重要的工作。

再次，互联网外交是一种“柔性”外交，其用于推行美国外交政策的效用优于其他形式的外交手段，并更有效率。美国倡导互联网自由的目标是构

---

<sup>①</sup> Paul Kiel, "Voice of America to Cut Language Services," *ProPublica*, July 9, 2008. <http://www.propublica.org/article/voice-of-america-to-cut-language-services-709>.

<sup>②</sup> "US Budget Plan Would Cut Most VOA English Radio Programs," *VOA News*, February 5, 2007. <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2007-02-05-voa45-66537952.html>.

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

建开放的全球信息体系并拓展越境信息流的自由流动，以建立和维护有利于美国国家安全的信息环境。信息本身是一个中性概念，价值取向色彩较少，通过互联网传播而非以教训或压制的方式推行美国价值观可以有效避免各种阻力。按照美国一以贯之的战略，互联网外交通过控制信息流动来塑造“美国正确”和推行美国价值观的信息环境，以丰富多样的互动形式，吸引其他国家民众的参与，并在潜移默化中改变参与者的认识，达到了解、理解、认同以至支持美国政策的目的，这也可以实现将美国硬实力和软实力结合为巧实力并运用于外交实践，以达到长期、稳定的效果。

## 2. 美国互联网外交的脆弱性

作为一种新的外交形式，互联网外交的运行受到美国总体外交框架的约束，也不可避免面临一系列挑战。

其一，在信息饱和的时代，互联网外交对用户信任度和忠诚度的需求更高且更难达成。为了更好地塑造国家整体形象，互联网外交必须主动将信息推送到目标对象而非被动等待用户来访问。国务院前副国务卿卡伦·休斯对此早有认识，“新时期美国外交与以往的最大不同是，以往国务院只需把信息传递给封闭社会中那些渴望得到信息的民众即有成效，而如今到处信息泛滥，许多是错误的，许多是捏造的，在互联网上谣言瞬息之间即可传播到全世界，国务院应甄别出热点事件中的错误信息并及时将正确信息传递出去”。<sup>①</sup> 美国政府期待它们建立的网站和交流平台拥有更多的国际访客，也采取了各种新的技术扩大吸引力，但实际效果并不理想，如国务院的外交官博客，访问量不大，跟帖也不多，白宫、国务院等政府网站在 Facebook、YouTube、Twitter 链接的关注度比较低，说明网民对政策宣传和多少有点官样文章的博客兴趣不大。而针对突发事件的信息追踪和政策发布则吸引了较多的访客和评论，因为对一些关注度较高的事件，公众仍然信任并希望尽快听到官方的声音，互联网在传递此类信息的优势就非常明显。

<sup>①</sup> Glenn Kessler, "Hughes Tries Fine: Tuning To Improve Diplomatic Picture," *the Washington Post*, April 19, 2006.

其二，美国对外政策中的自私和霸道行为，削弱了美国互联网外交的效果。这来自美国外交对国家利益的追求和自身价值观的背离。美国政府可以通过网络使伊朗陷入混乱，自己也要应对海外秘密监狱、虐囚等有损国家形象的信息在互联网上的迅速传播。2010年4月，一家名为维基解密（Wiki Leaks）的网站公布了一段2007年美军士兵在伊拉克射杀平民的录像，同年7月和10月又分别公布了美军在阿富汗战争和伊拉克战争中的机密情报文件，有很多文件记录了美军的各种非法行为。维基解密的行动对美国两场战争的正当性进一步提出了挑战，美国政府的信用也因此受到难以修复的损害。究其根源，还在于美国对国家利益和国家安全不择手段地追求，再美好的国家叙事也掩饰不了。这也说明美国所倡导的不受约束的互联网自由，无异于放弃法律和安全的基本约束，必然导致混乱。

其三，美国互联网外交面临的另一个挑战是如何适应非美国的政治和社会环境。就美国国务院倡导的“外交方略”而言，技术上的创新并不能确保取得预期效果，有分析认为“美国以科技推动其他国家进步的历史表明，应该将当前‘数码外交’（Digital Diplomacy）的努力集中于取得小的改善，而非‘革命性’的胜利”。<sup>①</sup>美国决策者往往对于目标能否达成缺乏正确判断，习惯于自行其是的外交传统，这同样影响了互联网外交的实施效果。由麻省理工学院教授尼古拉斯·尼葛洛庞帝（Nicolas Negroponte）发起的OPLC项目<sup>②</sup>很能说明问题，该项目刚提出时，得到国际社会和媒体一致好评，但受制于成本较高且功能有限而进展缓慢。美国国务院非常支持这一项目，2007年4月，尼葛洛庞帝的兄弟、就任副国务卿不久的约翰·内格罗蓬特（John Negroponte）促成国务院购买一批OPLC电脑用于对外援助，还帮助OPLC获

---

① Emmanuel Yujuico and Betsy Gelb, "Getting Digital Statecraft Right: How to Use Technology to Promote Development," *Foreign Affairs*, July 28, 2010, <http://www.foreignaffairs.com/articles/66502/betsy-gelb-and-emmanuel-yujuico/getting-digital-statecraft-right>.

② OPLC（One Laptop per Child，每个孩子一台笔记本电脑）是一项帮助发展中国家消除数字鸿沟的计划，其内容是研制一百美元的笔记本电脑，提供给发展中国家的儿童使用。2004年4月尼古拉斯·尼葛洛庞帝提出百元笔记本概念，2005年1月在瑞士达沃斯论坛公布了这一计划，获得了AMD、Redhat及谷歌等硬件公司的技术和资金支持，OPLC的计划是到2008年为发展中国家贫困地区的儿童发放1亿5000万台电脑，该计划还得到了联合国的大力支持。

## 美国互联网外交：缘起、特点及影响

得英特尔和微软的支持。即便如此，由于“一开始 OPLC 项目就被一种强势的、利用数字媒体‘从实践中学习’的教导理念左右，充满‘运动’和‘革命’等宣传用语及救世主姿态，这种理念受到发展中国家带有警觉性的欢迎”，<sup>①</sup>因而 OPLC 在其最大潜在客户——中国和印度并未取得预期效果，至 2010 年 OPLC 项目也仅完成了目标总数的 1%，OLPC 项目已然处于难以为继的境地。<sup>②</sup>

其四，互联网外交的有效性还受到美国国内各种因素的制约，包括相关立法的制约及投入相对不足等。1948 年《美国信息与教育交流法案》（*U. S. Information and Educational Exchange Act*）规定美国政府传播给国际受众的信息，不得在国内传播，该法案将受众从地理上区分为国内和国外，针对国外的宣传不能传递给国内听众。有学者认为该法案迄今仍有约束力不仅是对美国公共外交缺乏理解和自信，更无法面对互联网上信息自由传递没有边界的现实，因此需要修订该法案以适应当今美国公共外交的实际需要。<sup>③</sup>从资金投入来看，国务院的公共外交开支大致分为教育与文化交流项目、各地区署局公共外交活动、国际信息局项目及其他公共外交活动 4 个部分，2006 年国务院公共外交预算总额为 7.96 亿美元，国际信息局的预算仅为 5500 万美元，<sup>④</sup>这还包括了设备采购、专业技术人员薪酬等费用，所以，真正投入到互联网外交项目的资金相当有限。

## 结 语

作为促进人类经济社会进步的一种变革性力量，互联网的发展也会促进

---

① Emmanuel Yujuico and Betsy Gelb, “Getting Digital Statecraft Right: How to Use Technology to Promote Development,” *Foreign Affairs*, July 28, 2010, <http://www.foreignaffairs.com/articles/66502/betsy-gelb-and-emmanuel-yujuico/getting-digital-statecraft-right>.

② Ibid.

③ Matt Armstrong, “Reforming Smith-Mundt: Making American Public Diplomacy Safe for Americans,” *World Politics Review*, August 2, 2010.

④ U. S. Government Accountability Office, “U. S. Public Diplomacy: Strategic Planning Efforts Have Improved, but Agencies Face Significant Implementation Challenges,” April 26, 2007, <http://www.gao.gov/new.items/d07795t.pdf>.

政治活动包括外交的变革,但技术本身并不能成为一国外交取向的决定性因素。应当认识到,迄今互联网仍然在一个民族国家体系里发挥作用,经济、社会、政治、法律各领域的变化是以国界来划分的,这是互联网外交的基础。与互联网发展初期相比,互联网自身的环境也发生了重要变化,由于路由和防火墙等网络技术日益成熟,互联网的“国界”逐步形成,并日益从无序转向有序。<sup>①</sup>

美国仍然在寻求互联网外交的适当定位,也许是作为公共外交的一部分继续由国际信息局管理,或是提升其等级而在国务院设立一个更高层级的机构,或者成立一个类似于国家情报总监办公室的机构来协调跨部门的互联网事务,美国互联网外交的未来发展仍然存在多种可能。可以确信的是,鉴于互联网继续在世界范围内各领域深化和拓展其影响力,美国不会忽视和放弃对这一重要战略资源和新型外交工具的投入和控制。

中国和美国都是互联网大国,互联网事务正在上升为中美关系中的重要议题,涉及互联网相关的技术、商业利益和安全等多个方面,近年来谷歌搜索业务退出中国市场、美国渲染中国黑客攻击美国政府网站、<sup>②</sup>美国对中国互联网审查制度的指责等事件都对中美关系产生了一定影响。因此,研究美国互联网外交的形成和发展,对于处理中美关系中的相关议题具有现实意义。

---

<sup>①</sup> Jack Goldsmith, Tim Wu, *Who Controls the Internet: Illusions of Borderless World* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 12.

<sup>②</sup> Josh Rogin, "The top 10 Chinese cyber attacks," *Foreign Policy*, January 22, 2010. [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/01/22/the\\_top\\_10\\_chinese\\_cyber\\_attacks\\_that\\_we\\_know\\_of](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/01/22/the_top_10_chinese_cyber_attacks_that_we_know_of).