

试析美国公共外交及其局限

唐小松 (广东外语外贸大学外交系副教授)

王义桅 (复旦大学美国研究中心博士)

[内容提要] 公共外交是指一国政府对国外民众的外交形式。在美国外交史上,公共外交有过辉煌的历史,也曾一度丧失地位,近年重新崛起。/ 9#11 事件0后,美国政府在反思/ 为什么世界憎恨美国0的同时,把公共外交视为/ 挽救美国形象0的战略法宝,试图通过公共外交改变国外民众对美国的看法。但是,在布什政府/ 先发制人0的强权政策下,公共外交显得苍白无力,它反映了美国现行外交政策的一种悖论。

[关键词] 美国公共外交 / 反恐0战争 强权政策

美国公共外交自二战期间开始以来,虽经历了重大波动,但为输出美国价值观、扩大美国的影响发挥了不可替代的作用。本文拟对美国公共外交的起源、地位变化,尤其是/ 9#11 事件0以来美国强权政治对其影响做一探讨。

美国公共外交的缘起

公共外交(Public Diplomacy)的前身是美国惯用的/ 宣传0策略。早在1942年第二次世界大战期间,为对抗纳粹的战时宣传,罗斯福总统在欧洲创立了/ 美国信息中心0(American Information Centre),并首播/ 美国之音0。这算是宣传策略进入美国对外政策议程的开始。冷战时期,1953年艾森豪威尔政府又创建了美国新闻署(USIA),主管美国公共事务和对外宣传项目。该部门的初衷是利用文化和教育项目/ 提高美国的文化价值观,力图抗衡共产主义传播0。¹ 在冷战高潮期,美国政府借助/ 美国之音0、/ 自由欧洲电台0和/ 自由亚洲之声0等国际广播网点,向苏联、东欧地区和其他共产主义国家发起了强大的/ 意识形态0攻势。至今,/ 和平演变0策略的辉煌历史仍让美国政府官员津津乐道,美国许多官员把冷战的胜利归功于美国向苏东地区宣传/ 美国价值观0的努力。²

在冷战深化的同时,/ 宣传0策略也受到另一新概念的挑战,那就是20世纪50年代/ 公共外交0的兴起。从60年代开始,美国政府官员也多次试图甄别和解释二者的不同内涵。例如,1963年5月,时任美国新闻署主任的爱德华#默罗(Edward R. Murrow)在一次国会听证会上指出,美国的公共外交并不等同于宣传,宣传带有虚假和误导成分,而公共外交是以坦诚的事实为基础,它必须考虑被宣传的对象对宣传信息的接受度,/ 说服力0是评判宣传和公共外交的最好标尺。”

但是,在与宣传概念并存发展的数十年中,公共外交只停留于口舌之争,并没有引起学界的真正兴趣,也未受到美国政府的青睐。直到近年,尤其是/ 9#11 事件0之后,公共外交突然受到美国政府的强力关注,且渐成显学,它的内涵、性质以及在美国对外政策中的定位等,都较/ 宣传0手段有所不同。

根据美国官方的最新解释,公共外交是指/ 通过国际交流、国际信息项目、媒体、民意测验以及对非政府组织的支持等,了解、获悉情况和影响国外民

¹ Jamie Metzl, / Can Public Diplomacy Rise from the Ashes? For2 eign Service Journal, July/ August, 2001.

² John H. and Meze H., How We Won the Cold War, Guilford Books, New York, 1997.

» / What is Public Policy0, <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>

众,扩大美国政府、公民与国外民众的对话,减少他国民众对美国的错误观念,提高美国在国外公众中的形象和影响力,进而增进美国国家利益的外交形式。¹目前,美国的公共外交包括媒体外交、公开陈述、公共信息、国际广播服务、教育与文化项目、政治行动计划等。²1999年,当时主管公共外交与公共事务的副国务卿艾弗林·利伯曼(Evelyn Lieberman)在一次听证会上说:“公共外交与传统外交的竭诚配合,可提高美国利益,保护美国的安全,继续为美国的世界领导地位提供道义基础。”³因此,传统外交属政府与政府间的官员活动,公共外交的对象则是国际民众,包含赢得国外人心和思想的努力,二者在美国对外战略的棋盘上发挥相辅相成、相得益彰的作用。

公共外交在美国的重新崛起,既有时代发展的大背景因素,也有美国自身的特殊原因。全球化和信息化的发展是公共外交兴起的大背景。在全球化和信息化国际体系下,国家已失去对信息的垄断权,非国家行为体如跨国压力集团、不同政见者和恐怖分子网络的能力不断增强,权力正朝不同行为体扩散,在一个多中心和相互依赖的体系中互动。在新的体系中,国家传统外交模式益显诸多不足,需吸收新的养分。相对军事力量和经济资源等硬权力而言,由于新媒体手段不断涌现,各国民众参与国际关系的兴趣渐浓,迫切希望获取其他国家的信息和政策,世界舆论的重要性与日俱增,国际体系中软权力的地位也愈来愈被各国看重。⁴

但是,全球化和信息化因素不足以解释惟独美国钟情于公共外交的动机。9·11事件的发生是美国政府抬高公共外交地位的直接诱因。这一事件的悲剧把赢得人心和思想的斗争提到了美国国家安全和对外战略的核心地位,它改变了美国政府和人民对公共外交的看法。正如美国学者克里斯托弗·罗斯所言:“今天,任何严肃的观察家都不会否认世界如何看待美国与美国国家安全之间的联系,也不会有人否认公共外交在建立和维持国际-反恐联盟中的重要性。”⁵开展公共外交,以改变国外民众对美国的观念,赢得反恐战争的胜利,是美国的当务之急。

9·11前后的变化

然而,公共外交在美国对外政策中的地位并不是一蹴而就的。冷战结束后,公共外交在美国对外战略中的地位曾一度丧失。事实上,克林顿政府任内,美国政府曾有重建公共外交、加强美国软权力的冲动。为了奖励这一策略在冷战中的巨大成就,1997年,克林顿总统和参议院外交关系委员会主席杰西·赫尔姆斯曾尝试过重建美国新闻署,试图把公共外交置于美国外交政策的核心地位。但是,在赢得意识形态战争胜利后,美国政府内多数官员开始沾沾自喜,公共外交不断受到质疑和打压。反对加强公共外交的人士认为,在冷战后时代,由于共产主义体系已经解体,公共外交不再是美国的首要之急,与私人媒体的广泛接触足以把美国的意旨散播于世界各地,对外宣传策略无须再履行其独立的职能。1998年国会外交事务重组与改革法案(Foreign Affairs Reorganization and Reform Act)通过了取消新闻署的决定,新闻署于1999年10月正式摘牌,归并于国务院门下。⁶用于公共外交的资金也开始锐减,至2001年,美国对公共外交项目的拨款只有区区1.1亿美元,不及国际事务总预算的4%。⁷

新闻署合并于国务院使美国公共外交的地位受到严重削弱。一是公共外交项目的实施过程中出现了越来越重的官僚作风,新闻署制定有关项目,国务院则往往设置层层障碍,甚至前新闻署的职业公共外交家逐渐被这种氛围所吞噬。再就是,合并的结果排除了原来在公共外交方面与新闻署合作的部门

¹ U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Consolidation of USIA Into the State Department: An Assessment After One Year, Washington D. C., October 2000, p. 2.

² Rosaleen Smyth, Mapping U. S. Public Diplomacy in the 21st Century, Australian Journal of International Affairs, Vol. 55, No. 3, p. 424.

³ Evelyn Lieberman, White House Briefing on the Upcoming Culture and Diplomacy Conference, 20 November 1999, <http://www.state.gov/r/whonf/001120lieberman.wh.html>

⁴ Rhiannon Vickers, Public Diplomacy and the War on Terrorism, paper presented to the annual conference of the British International Studies Association, London School of Economics, 17 December 2002, p. 3.

⁵ Christopher Ross, Public Diplomacy Comes of Age, The Washington Quarterly, Vol. 25, No. 2, Spring 2002, p. 83.

⁶ U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Consolidation of USIA Into the State Department: An Assessment After One Year, Washington D. C., October 2000, pp. 3-7.

⁷ Edward Kaufman, A Broadcasting Strategy to Win Media Wars, The Washington Quarterly, Spring 2002, p. 105.

如国防部等行使议事的职能,剥夺了公共外交官员从国防部获悉防务和军情的机会⁰。这种合作关系的丧失,导致了国务院与/国际发展署0(Agency of International Development)等部门在对外交流方面的/某种竞争⁰。¹轻视公共外交给美国对外情报事务带来的混乱一直持续到/9#11事件0发生之前。

克林顿政府后期,美国政府也萌发过对公共外交再做冲刺的念头。1999年4月30日,克林顿总统签署的/68号总统令0命令各部门之间更多地加强合作。出台该总统令的目的是/提高美国政府防止和减轻美国的海外危机,提高世界各国对美国外交政策动机的了解和支持⁰,因为/全球信息环境的急剧变化,,要求美国实施一种更完善的国际公共信息战略,以提高美国的价值观和国家利益⁰。²68号总统令由一个规格很高的新机构/国际公共信息委员会0(IPI)负责实施。在卢旺达、波斯尼亚和科索沃危机期间,该机构召集国防部、参谋长联席会议、国际发展署和国家安全委员会等部门协同开展情报信息活动。/国际公共信息委员会0的任务是诱导国外民众支持美国的外交政策,抵消美国的敌人的宣传,是一种/预防性0外交。

但是,该机构运营伊始,就遇到了布什政府的挑战。布什政府上台初期,对公共外交不理不问,既没有整合各部门与/国际公共信息委员会0的联络关系,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优先发展对象,也不想把它看成美国对外政策的基本要素。

但/9#11事件0惊醒了美国人,在沉痛之余,他们开始反思一个迫切需要答案的问题:/世界为什么憎恨美国?0在/恐怖0事件发生后不久,夏洛特#比尔斯(Charlotte Beers)被国务院匆匆提名为主管公共外交和公共事务的副国务卿。在2001年9月24日的参议院听证会上,她呼吁政府重视发展与其他国家人民进行/真诚的双管道对话⁰。随后,美国政府内对公共外交的重视迅速升温。在10月10日众议院国际关系委员会举办的名为/公共外交在反恐行动中的作用0的听证会上,许多人士纷纷指出:/反恐战争不但要通过军事手段,而且要通过具有渗透性的公共外交方式反击海外对美国的扭曲观念。⁰³不

久,多家部门一夜而生。首先是白宫设立了分管公共信息的/战争室0(War Room),配合政府处理国内外的日常情报和信息,向世界民众/推销0反恐战争。⁴随后,在英国的提醒和支持下,美国政府提出,为了赢得反恐战争,对世界公众的舆论塑造不能落后于战争手段⁰,并联合英国和巴基斯坦在华盛顿、伦敦和伊斯兰堡建立了/联合信息中心0(Coalition Information Center),旨在更有效地帮助美国和联盟伙伴国合作反恐。⁵

上述速成部门还只是布什政府回应/9#11事件0和海外民众的短期举措。2002年2月,布什政府又创建了两个旨在向恐怖主义发动信息战的部门。一是白宫内的/全球外交办公室0(Office of Global Diplomacy),它的成立表明一个临时的战时信息交流室已成为一个永久性机构,目的在于把美国形象的积极面散播于世,以对抗/反美主义⁰。根据白宫主管信息项目的主任丹#巴勒特的说法:/总统相信,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。⁰⁶新机构的成立试图/在政策目标的基础上,帮助美国辨别国外具有影响力的大众,使媒体和其他通讯渠道彼此互通,为美国政府的信息和情报提供轻重缓急的排序⁰。⁷

第二个部门是五角大楼设立的/战略影响办公室0(Office of Strategic Influence),创建该部门的意图是/对各种不同信息活动进行协调,配合美国的海外军事行动⁰。这是给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的人的直接回应。它也体现了布什政府公共外交与战争手段双

¹ U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Consolidation of USIA Into the State Department: An Assessment After One Year, Washington D. C., October 2000, p. 6.

² State Department of the United States, Presidential Decision Directive 68, Washington, April 1999.

³ / Senate panel speeds action on nominees to key state posts, 24 September 2001, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01092428.htm>

⁴ / Beers, legislators say public diplomacy vital in fight on terror, 10 October 2001, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01101014.htm>

⁵ Joanna Neuman, / Public Diplomacy Is Shaped in President's 02 rate War Room, Los Angeles Times, 22 December 2001.

⁶ Karen De Young, / US and Britain Step up War for Public Opinion, Washington Post, 1 November 2001.

⁷ Elizabeth, Becker and James Dao, / Bush Will Keep the Wartime Operation Promoting America, New York Times, 20 February 2002.

⁸ U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, Building American Public Diplomacy: 2002 Report, p. 6.

管齐下的思路。但是该部门的设立引起了极大的争议。/ 战略影响办公室0既收集/ 黑道0虚假信息又搜集/ 白道0的公共外交信息, 矛头既指向友好国家又针对非友好国家特别是伊斯兰世界, 因此遭到了各方的抨击。批评人士认为, / 战略影响办公室0是地地道道的/ 战略谎言办公室0。前国防部长威廉# 科恩就指责该部门/ 讨论如何欺骗海外国家的媒体和民众是一个严重的错误0。¹ 迫于压力, 拉姆斯菲尔德于 2002 年 2 月 26 日宣布该部门寿终正寝。该部门虽然存在时间很短, 但它却从一个侧面体现了美国军方重视公共外交的迫切心情。

在快速组建有关机构的同时, 布什政府还拿出了一些具体行动。先是/ 9#11 事件0发生后不久, 美国国务院迅速站出来/ 向世界讲述美国的经历0, 介绍布什政府在打击恐怖主义行动中做出的最新努力, 其中之一便是国务院出版的/ 恐怖主义网0(The Network of Terrorism) 事实手册, 并以 30 多种文字将其印刷成册, 分发给美国驻世界各地大使馆。手册介绍了/ 9#11 恐怖主义的袭击情况及其同本# 拉丹/ 基地0恐怖主义网的联系。当天, 比尔斯在华盛顿国际新闻中心介绍该手册时说:/ 我们很重视我们传递出去的信息是完整而全面的, 我们知道我们的信息很可能被许多国家歪曲, , 但我们承担与世界民众对话的责任。0比尔斯的讲话特别强调向国外人士说明和解释理所当然的/ 美国价值观0, 把美国价值观看作美国对外政策的一部分, 希望国外民众接受美国式的/ 自由0和/ 民主0成分。² 2002 年 3 月, 国务院开通面向阿拉伯世界的萨瓦电台(Sawa), 以阿拉伯语向中东地区的年轻人讲述美国的经历。另外, 美国国务院还邀请阿拉伯记者走进美国, 让他们了解美国文化, 说服他们宣扬美国的价值观。

此外, 美国政府还在筹建一个名为/ 美国工作间0(American Rooms) 的多媒体网络中心, 准备安设在选定的国家的大学、图书馆以及其他伙伴机构, / 把美国的环境和经历带给关键的民众0, 类似于冷战期间美国在海外开设的/ 美国文化和美国图书馆0工程。

显然, / 9#11 事件0发生后, 美国政府试图对世界范围特别是中东地区的民众摸底号脉, 大有一夜

间改变世界/ 反美主义0的架势, 从而把公共外交推向登峰造极的位置。

强权导致的局限

从二战后美国历次重大危机事件看, 美国的对外宣传活动一向是其对外政策中的一把利器, 在其军事和经济等/ 硬权力0的掩护下, 宣传策略具有极强的/ 进取性0, 在战争和突发事件中屡建奇功。

不过, 那是发生在美国安全环境相当稳固的时期。/ 9#11 事件0后, 美国/ 永远安全0的神话被打破, 与/ 恐怖主义0这一特殊的敌人进行特殊的战争可能是长期的。在此背景下, 公共外交临危受命; 开展公共外交已转变为美国的一项/ 民心工程0, 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。这也是公共外交被美国政府置于战略高度的原因。按理说, 现在的美国/ 公共外交0应该是/ 好钢用在刀刃上0的关键时刻了。正如 2002 年 3 月美国外交委员会出台的5 公共外交: 一种改革战略6的报告所言, / 当前, 公共外交的目标不是如何在海外提高美国的知名度, 而是美国国家安全的迫切需要0, 因为/ 美国的形象问题不只局限于中东穆斯林世界, 连欧洲盟国的大多数民众都非常讨厌美国, 这一难题越来越具有泛世界性趋势0。³ 然而, 公共外交的呼声和努力在布什政府一意孤行的强权政策下显得苍白无力。/ 9#11 事件0后, 美国政府在短暂的/ 闭门思过0后, 便把公共外交的念头抛到了九霄云外, 相反其外交政策中的/ 进攻性0倾向越发咄咄逼人。⁴

美国发动的伊拉克战争正是布什政府进攻性/ 先发制人0战略的实际演练。然而, 它至少也向清醒的人士送出了这样一个信息: 美国不改变自身的霸权行为而试图改变他国民众对它的观念或印象, 只能是缘木求鱼。哈佛大学教授斯坦利# 霍夫曼警

(转第 14 页)

¹ Cited in Maureen Dowd, / Office of Strategic Mendacity0, New York Times, 20 February 2002.

² 事实手册全文可见于以下网站: <http://usinfo.state.gov/prod2/ucts/pubs/terrornet>

³ 全文可见于: <http://www.cfr.org/publicdiplomacy/TF.html>

⁴ [美]约翰# 米尔斯海默著, 王义桅、唐小松译: 5 大国政治的悲剧6, 上海人民出版社 2003 年 3 月版。

己家门口打响的科索沃战争要靠美国来收拾局面,阿富汗战争中本想出一把力却被美国婉言谢绝,欧洲人的尊严和脸面大受屈辱。此次伊拉克战争直接影响法、德地缘、能源、经济、政治等多重利益,美国人依然我行我素,不听劝阻,自然激起/老欧洲0压抑已久情绪的迸发。因此,美欧矛盾看似就事论事,实则是实现关系正常化必经的阶段。称霸与反霸的矛盾当前在美欧盟国之间体现得最突出,也就不足为怪。

此外,称霸与反霸的矛盾,核心是对现存国际秩序的态度问题。秩序的破坏者和秩序的捍卫者自然就成为矛盾的焦点所在。布什政府奉行单边主义政策,客观上已使美国站在了现有秩序的破坏者位置(当然,美国所要破坏的只是对它进行限制的机制和规则);而法、德、俄等国参与现有国际秩序时间更长、卷入更深、获益更多,因此自然成为维护秩序的主力军。相较而言,中国作为现有国际秩序中的后来者,受美国单边主义冲击的影响要小于欧、俄。因

(接第 30 页)告说,对美国而言:/这次对伊战争最大的负面后果是其/软权力0的损失。美国政府想占领伊拉克,以此为杠杆推动整个地区改革,让民主在此扎根,这是充满风险而非常不可能的事情。相反,美国会在中东碰到更强大的原教旨主义和反美情绪,以及由此滋生的恐怖主义问题。0霍夫曼批评美国/越来越表现得像一个以强凌弱的国家,是被帝国主义情结推动的。1

霍夫曼所说的/软权力0就是不通过武力而影响其他国家的能力,这正是布什政府前一段说得很动听的公共外交所在。看来,世界的/反美情绪0主要是由美国的/单边主义0造成的。当前华盛顿只顾自行其是地制订政策,而不顾它在海外的推销效果。事实上,美国外交委员会也承认,美国的/形象问题0与美国的外交政策不是孤立的两面,而是联系的整体。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)在一次就公共外交问题会见美国两党顾问委员会时也说过:/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。0的确,美国传统公共外交不仅承接了美国式的/天定命运0观,而且

此,中国更像是维护国际秩序的生力军(而非主力军)。这一角色定位客观上也避免中国成为称霸与反霸矛盾的焦点。

在当今世界两大主要政治矛盾中,中国都不是焦点,这正是中国能够拥有并保持/战略机遇期0的又一依据。它与/和平与发展0的时代观及/三个总体、三个局部01的形势观相互印证,共同决定着中国继续有理由奉行/韬光养晦,有所作为0的外交战略,争取有利于全面建设小康社会的国际环境。但是,在全球化时代,事物的发展变化与矛盾的相互转换,往往变幻莫测;战略机遇与战略挑战之间也总是相对的。因此,认识形势的目的,还在于把握形势。o

(责任编辑:黄昭宇)

1 指/9#110后中国政府对国际总体局势的基本概括,即/国际局势总体和平、局部战争,总体缓和、局部紧张,总体稳定、局部动荡0。参见:/纵论世界风云,畅谈中国外交0))唐家璇外长接受人民日报记者专访,5人民日报6,2001年12月17日。

在实践操作中追求/润物细无声0的效果;而反恐时期的公共外交给世人的感觉更多是灭火剂,推进方式粗俗而急躁。随着当前反恐战争的扩大化,美国推行公共外交的阻力会越来越大。

纵观/9#11事件0后美国的一系列行为特别是对伊拉克的战争,布什政府所说的公共外交似乎并非为挽救/美国形象危机0而打拼。世界各国正猜测,美国公共外交的真正用意莫非是游说其他国家/接受0其/霸权0行径?布什曾在2000年的总统竞选演说中说:/如果美国是一个谦逊的国家,其他人就会敬重它,倘若骄横孤傲,则会适得其反。0假如布什说的是心里话,那么他的政府应该好好反思一下自己目前的行为。他要真想挽回世界对美国的看法,摆脱/恐怖主义0的梦魇,惟有调整其/大棒加胡萝卜0政策,真正使美国赢得了解和尊重。o

(责任编辑:黄昭宇)

1 Stanley Hoffman, /Win Hard Power and Lose Soft Power0, New York Times, 22 March 2003.

2 Graham Fuller, /Hearing To Examine U. S. Understanding of Arab Social and Political Thought0, 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/adcomp/drls/14230.htm>