

美国研究 ·

## 美国公共外交的兴起<sup>\*</sup>

赵可金

(复旦大学 美国研究中心,上海 200433)

[摘要] “9·11”事件发生之后,公共外交引起了美国社会各界的高度重视,越来越多的着眼于公共外交的学术著述和政策计划先后推出。其实,美国的公共外交并不是一个新事物,早在冷战期间就作为遏制战略的重要组成部分。本文在考察公共外交概念、特征以及外交价值的基础上,认为公共外交是21世纪外交理念转型的一个趋向,应该引起各方面的高度重视。

[关键词] “9·11”事件 传统外交 公共外交 政府间外交

[中图分类号] D87.02 [文献标识码] A [文章编号] 0257-0289(2003)03-0086-007

### “9·11”事件与美国公共外交的兴起

“9·11”恐怖事件发生之后,公共外交得到了美国的媒体、国会和思想库等各方面的重新关注。对于“9·11”事件,美国上下都在苦苦思索“世界为什么憎恨美国”?人们很快把主要问题归结在公共外交的不得力上。<sup>[1-11]</sup>一些严肃学者开始从理论上思考公共外交的问题,比如戴维·霍夫曼(David Hoffman)、克里斯托弗·罗斯(Christopher Ross)、爱德华·考夫曼(Edward Kaufman)等人,在“9·11”事件之后,纷纷撰文指出现有的宣传体系已经不能满足需要,“美国应该把战争的武器(weapons of war)和大众传媒武器(weapons of mass communication)结合起来,它必须在穆斯林世界支持本土的公开媒体、民主和市民社会方面承担更重要的工作。”<sup>[2-p84]</sup>越来越多的美国学界知名人士、政界要员以及社会大众都认识到公共外交的极端重要性。

可以说,“9·11”恐怖事件给自负的美国人上了惨痛的一课,媒体、国会、思想库等机构自2001年9月11日以来,举办了大量的听证和调查活动,都很好地反思“为什么受伤害的是美国?”、“美国为什么成为恐怖分子报复的目标?”著名的民意测验机构盖洛普测验对美国的国家形象在世界上的众多国家进行了民意测验,结果发现有53%的调查者认为自己不喜欢美国,特别

是在穆斯林世界,对美国的敌对、反感甚至仇视正在升级。美国人经过反思发现,憎恨美国的“不仅仅是伊斯兰人和阿拉伯人,甚至包括欧洲、拉美、东亚以及自己的盟国”,“美国的自大、自私、伪善、自我沉迷与轻蔑其他国家的形象深深种植在全世界人心里”,“美国的形象问题不仅是地区性的,也是全球性的。”<sup>[3-p77]</sup>于是,关于加强美国公共外交的呼声不绝于耳。在美国外交界颇有影响的对外关系委员会于2001年11月建立了一批独立任务小组,集结政府、媒体、公共关系以及回教与区域研究专家,共同研究美国面临的外交困境,得出的结论是:“公共外交必须成为美国外交政策中的中心要素。”<sup>[4]</sup>

美国政府也日益重视公共外交战略的统合工作。2001年秋,白宫成立了“白宫联合信息中心”(White House Coalition Information Center),后来又于2002年秋成立“全球传播办公室”(Office of Global Communication),具体负责协调、统合政府部门间以及政府与民间部门之间的公共外交议题,并提供政府对于外交政策与增进美国形象的建议。未来办公室的层级将参照“国家安全委员会”设置,负责人也由总统特别任命。

美国政府对于公共外交的重视,迅速反映在外交政策制定过程之中。在打击阿富汗问题上,美国除了迅速集结部队,对阿富汗塔利班政权进行军事上的打

[收稿日期] 2003-1-20

[作者简介] 赵可金(1975—),男,山东省人,复旦大学美国研究中心博士研究生。

<sup>\*</sup> 本文是作者提交给2002年11月1日—3日在复旦大学美国研究中心举办的“当代美国国会与两岸关系”全国研讨会的论文的一部分,感谢南京大学任东来教授,上海市社会科学院庄建中研究员,美国研究中心王义桅博士等学者的建议。

Thomas L. Friedman, “Listening to the Future?” (The New York Times, May 5, 2002.) 弗里德曼把穆斯林世界敌视美国的态度升级归结为许多因素:美国的反恐战争、沙龙反对阿拉法特的战争、穆斯林世界现代化的失败、穆斯林被谴责为“9·11”的罪魁祸首、国会对以色列无可置疑的支持以及在西方媒体上对以色列的纵容等。

击之外,还开展了一系列公关攻势,例如布什访问美国清真寺,英国首相布莱尔、白宫国家安全顾问赖斯和国防部长拉姆斯菲尔德等要员,纷纷接受阿拉伯半岛电视台采访等,向广大的阿富汗民众和穆斯林世界解释美国打击塔利班政权的“正义性”。就美国的行为来看,主要进行了四个方面的努力:

第一,明确宣布这次打击不是针对伊斯兰世界,而是针对恐怖主义。在阿富汗战场上,美国飞机一边在扔下炸弹,另一边在抛下一袋袋面粉和无数五颜六色的宣传单。

第二,美国公开表示同情阿富汗人民的苦难,支持阿富汗人民赢得自己的独立政权。尤其是美国第一夫人劳拉就阿富汗妇女的悲惨处境发表电视讲话,策划了为期10天、规模可与新型汽车和香水促销广告相媲美的宣传攻势。美国国务院也发表了题为《塔利班对阿富汗妇女发动的战争》的报道,国务卿鲍威尔和总统国家安全事务助理赖斯分别在电视谈话节目中提及此事。其他美国政府高级官员也始终对此事加以渲染。国防部长拉姆斯菲尔德以塔利班对阿富汗妇女的歧视作为国防部一次新闻发布会的开场白。美国所有的主要电视新闻网以及美英两国的主要报纸均对阿富汗妇女问题做过至少一次报道。美国《时代》周刊以一位阿富汗妇女的照片和“揭开面纱”这一标题作为其12月31日一期杂志的封面。

第三,在全世界展开对阿富汗战事集中宣传和报道,控制舆论主导权。从华盛顿一直延伸到伦敦、喀布尔和伊斯兰堡。在这些地方,美国都有专人组织新闻发布会,管理合影留念等活动,并对外国记者的战争报道加以策划、引导,在110个国家组织了“9·11”事件3个月纪念活动,塑造正义形象。

第四,积极营造全世界性质的反恐联盟,并且是支持北方联盟开展打击塔利班政权的战斗,并不是直接采取行动。可见,美国政府已经开始注意运用软硬两手,一方面打击塔利班政权,另一方面却努力改善自己的形象,这在以前是不可思议的。

种种迹象显示,公共外交已经成为美国21世纪外交战略框架中的重要组成部分,对美国的外交行为产生深远的影响。

## 何谓公共外交?

长期以来,我们讨论外交的时候,往往把重点集中在外交政策及其制定过程的研究上,即把外交政策(foreign policy)同外交行为(diplomacy)划上等号。实际上,外交政策和外交行为是有很大差别的:前者表明一个国家对处理外交事务的立场、原则、观点和态度,是一种比较刚性的正式原则;后者则表示贯彻外交政策的具体形式、渠道和方法,是一种具有弹性的具体操作方式。前者是后者的指导方针,后者是前者的实现工具,两者是密切联系在一起的。但是,不能把两者等同起来,因为如果把外交政策等同外交行为,那么原本以讨价还价(bargaining)和相互妥协(negotiation)为主要特征

的外交行为,就会失去其应有的灵活性,成为强硬的原则性表态或者宣布“外交抗议”、“表示遗憾”之类的外交辞令。公共外交和政府间外交、首脑外交、多边外交一样,都是外交行为方式的一种。

其实,公共外交古已有之,只不过不像近代那样大规模地使用。在中国,早在春秋战国时期,就有所谓制造舆论,蛊惑人心等,已经成为诸侯国之间处理邦交关系的一个重要工具。如所谓三十六计中的反间计,其根本原理就是通过制造舆论,制造对方国家内部的矛盾,离间政府部门官员之间的关系,创造有利于自己的局面,已经具备了公共外交的萌芽。

虽然公共外交很早就存在,但严格来说,公共外交真正对国际关系产生重大影响还是第一次世界大战之后。公共外交(public diplomacy)是美国学者和外交官使用的说法,在英国称为文化外交(culture diplomacy),主要用来指一国政府所从事的对外文化关系。<sup>[5-p22]</sup>根据美国国会图书馆为国会参议院外交委员会就美国国际文化项目所做的一项研究表明,“公共外交”是1965年塔夫特大学(Tufts University)弗莱彻法律与外交学院院长埃德蒙·格里恩(Edmund Gullion)首次使用,后来在其教科书中将公共外交界定为:“超越传统外交范围以外国际关系的一个层面,它包括一个政府在其他国家境内培植舆论、该国国内的利益团体与另一国内的利益团体在政府体制以外的相互影响、以通讯报道为职业的人如外交官和记者之间的沟通联系、通过这种过程对政策制定以及涉外事务处理造成影响。”<sup>[6-p26]</sup>在当时,公共外交主要指美国新闻署所从事的非传统性的外交活动:信息活动(包括国际广播)、教育文化交流活动(比如富布赖特项目、公民交流项目等),还没有被纳入美国外交战略的轨道。

根据1997年美国新闻署并入国务院时的政策设计团体的界定,公共外交是通过理解、增进和影响外国公众的方式来促进美国国家利益的实现。<sup>[7]</sup>该界定相对比较宽泛,带有明确的外交战略和对外政策的目的,被看作是外交政策框架的组成部分,但是对于公共外交和政府间外交没有区分,将公共外交和政府间外交政策捆在一起,不利于公共外交影响力的发挥。

美国学界对公共外交也有不少论述,其中以汉斯·N·塔克(Hans N. Tuch)的观点最为典型。他认为公共外交是为了更好地推行美国外交政策,减少美国同其他国家的误解和猜疑,由官方政府开展的塑造海外交流环境的努力。<sup>[8]</sup>在塔克看来,公共外交的重点在于减少国家间的误解和猜疑,树立良好的国家形象,从根本上也是从属于美国外交战略的总体需要。

从上面的分析不难发现,美国人在谈论公共外交的时候,都是把服务外交政策和推动国家利益作为公共外交的根本价值坐标。表面上看,公共外交不过是一国政府为自己的国家进行“政治化妆”,或者说对一国政府政策的掩饰和粉饰。这种看法导致的结果往往是把公共外交置于一种无足轻重的外交附属地位,因

为公共外交看上去无助于国家实力的增长和国际利益的扩张。实际上,这种看法是受到了传统现实主义实力外交理论的局限,没有看到公共外交具有的内在社会价值和文明意义。公共外交绝非一个国家的政府为了促进国家利益而采取的权宜之计,而是有着更加深厚理论基础和价值内涵。美国前国际交流署署长约翰·莱因哈特(John Reinhardt)在谈到公共外交时认为,美国公共外交是“美国政府进入国际思想市场的活动。”<sup>[19-p21]</sup>从更广泛的意义言之,公共外交所反映出来的是一国政府着眼于沟通不同思想文化,促进彼此的理解和交流的外交努力;或者说从根本上昭示了一国政府增进不同文化实体之间的相互理解和认知的社会责任,是一种开展国家行销,塑造一个良好国家形象的战略策划。

公共外交具有三大本质特征。一是行为对象是另一国的公众。公共外交的对象应当针对外国的公众舆论,通过影响外国的公众舆论,进而影响外国政府的外交政策。二是行为主体是一国政府。如果仅仅是民间的交流和社团之间的交往,不能看作是公共外交的内容。比如企业之间的贸易联系,大学之间的友好往来,社会公众的旅游活动以及社会组织之间的联谊活动等等,都只能是民间交流,不能算作是公共外交。也就是说,只有当一国政府出面组织或者幕后支持,按照政府的意志,向外国公众舆论和非政府组织提供消息,组织交流,间接影响外国政府外交政策制定的活动,才能算是公共外交。三是行为方式的间接性。开展公共外交,不能是政府和政府之间的直接交往,而是通过非政府组织和公众舆论间接进行。当然,信息的提供者可以是政府机构,也可以是民间组织,具体如何公布可根据实际情况需要。但是作用的着力点一定是外国的非政府组织和社会公众舆论,通过他们影响他国政府的政策,进而实现自己的目的。公共外交的努力在很大程度上是改变另一国政治生态的做法,通过塑造有利于自己的政治生态,促进有利于自己的政策产出。

公共外交并不能简单地认为是公开外交,公共外交是相对于传统的政府间外交而言的,公开外交是相对于秘密外交而言的。公开外交仅仅涉及政府在开展外交的时候要公开有关的外交政策,让公众了解外交内幕的一面,但更主要的在于公开政府外交行为,接受公共的监督。公共外交则不然,其主要意图是通过对其他国家的公众、舆论以及非政府组织开展解释和说服的工作,通过社会的力量推动政府采取有利于开展公共外交的政策。从外交对象上来讲,公共外交的对象是外国公众,公开外交的对象是外国政府和本国民众。当然,两者并非截然不同,而是彼此有着十分密切的联系。公开外交为公共外交创造必要的前提条件,公共外交为公开外交提供了更加有力的动力。

“公共外交”也不同于外交工作内容中的“公共事务”(public affairs)。外交工作中的“公共事务”主要强调向公众、媒体或者其他机构提供关于政府目标、政策和活动的信息,其最大任务是让国内民众获悉政府政策

和目的,主要着眼于国内事务。<sup>[10]</sup>公共外交则强调向外国公众传播信息、交流思想、影响舆论,塑造良好的国家形象,是一个对外事务范畴。

显然,公共外交打开了传统外交所没有涉及的新窗口,即外国国民和外国非政府组织,引导人们进入外交领域的一个新天地。因为在传统的眼光看来,开展外交活动主要是针对外国政府,特别是局限于外国的中央政府和行政官员,甚至是负责外交事务的行政官员,至于处理与普通的社会公众和非政府组织的关系,一般不作为外交人员的职责范围。公共外交则不然,它把这些内容也纳入外交人员的职责范围,负责改善有利于处理两国关系的异国政治生态,这是一种主动的外交行为。国际关系发展到今天,随着全球化的发展,市民社会的发育,公众对国际事务的兴趣已经与日俱增,<sup>[11-p29]</sup>除传统外交活动外,政府日益感觉到有使国外舆论充分了解其外交政策的重要方针并以引人入胜的方法介绍此等方针的需要。<sup>[6-p24]</sup>更进一步讲,政府包办外交不仅已经成为一种落后的文化行为面临道义上的危机,而且在实现国家利益问题上已经力不从心。如果说外交的公开化体现了国际关系发展的必然趋势,那么公共外交就是随着外交的公开化所产生的外交形态上的调整。公共外交作为一种外交形态在外交行为中越来越重要。现在,已经有不少国家比如美国、俄罗斯、新西兰、文莱、法国、英国等开始设立专门的外交机构,通过各种途径,提供有关资料向外国公众介绍本国的外交政策。

其实,外交工作尽管是“运用智力和机制处理各独立国家的政府之间的官方关系”,<sup>[12-p31]</sup>是一种以国家为主体的活动,但说到底外交是为了增进和加强两个国家国民的理解和沟通,诚如英国学者艾伦·詹姆斯认为的那样:“联系是外交的核心”,“外交的必要性在于就各国问题与外国保持日常的联系。”<sup>[13-p189]</sup>政府间的外交关系只是从最直接和最正式的层面反映了国家间关系处理的具体问题。但是,不能因此忽视了民众之间的沟通和了解,草根层次的相互理解和相互信赖是国家之间保持和平共处的最根本的条件。正是从这个意义上说,在以国家利益为基点的实力外交基础上开展公共外交,成为突破外交理论困境的一项重要内容。尤其在今天面对作为“超级大国”的美国,现实的实力决定其他国家只有拿出足够的耐心,通过充满人文精神的说服和沟通,积极在美国民众中间培养一种良好的国家形象,小心谨慎地同美国这个“没有世界领袖经验的领导者”打交道,才能最大限度地增进和维护本国的国家利益。这种努力就是公共外交。

当然,对于公共外交的作用也不可估计过高,它存在着几个方面因素的限制。第一,公共外交提供的消息,不一定成为外国公众的主流意见。第二,公共舆论从根本上是一种“软权力”,会受到外国政府的反控制和利用。第三,公共外交的对象仅仅是外交政策制定圈的最外圈,对外交政策的影响力既不直接,也非常有限。第四,一个政府能够在不歪曲事实的情况下影响

外国公众的程度也是有限的。开展公共外交,不可以颠倒黑白,混淆视听,否则效果会适得其反。

## 公共外交的理念基础: 以美国公共外交实践为例

众所周知,自美国建国以来,在外交政策制定上一直跳动着两股“理念的力量”:一是理想主义,一是现实主义。这两股力量是美国外交政策制定的“两手”交替,对美国外交政策制定发挥着主导性的作用。大部分美国民众在不同程度上受到了理想主义和现实主义以及其他理论的交叉影响,<sup>[14-p160]</sup>因此,美国的外交政策时而呈现理想主义的色彩,时而呈现现实主义的取向。

尽管现实主义理念在一些认识上存在差别,呈现出众多的亚流派,比如经典现实主义、新现实主义、进攻性现实主义、防御性现实主义和新古典现实主义等等,但是它们在基本理念上是一致的,都是从人性本恶的角度揭示国家利益的权力本质,认为国际社会处于无政府状态之中,民族国家是世界政治的主要角色,每个国家都努力寻求自助,追求权力和安全是国家的目标和动力,一个国家应该根据国际关系的权力分布状况确定自己的外交政策,而不能依据本国内政的临时需要。<sup>[15]</sup>在现实主义看来,一个国家虽然不一定努力追求权力,但一定面临国家安全的压力。外交服务于国家利益,着眼于增强国家权力,虽然不一定能够谋求霸权,但至少可以防止其他国家对自己的侵略和威胁。在这种理念指引下,每个国家都希望增强自己的力量,并把处理外交的权力交给政府甚至最高元首,以此保证本国的国家安全。因此,现实主义的外交理念生成的是政府外交和实力外交的逻辑。这种外交逻辑的特点主要有四个方面:(1)国家利益是整个外交工作围绕的中心,一切服务于根本的国家利益,特别是国家的安全利益。(2)国家利益的内容是由权力规定的,外交从根本上受制于国家的综合国力。(3)国家的外交活动是政府部门的专有活动,一切外交行为都是官方尤其是中央政府处理对外事务的活动,原则性比较强,有关的表态比较正式,一旦确定下来,回旋余地不大。(4)整个外交体制内的权力结构是高度集中的,外交过程是相对机密的,不透明的。总体上来看,现实主义外交逻辑实际上是实力外交,一个国家的外交行为,受制于该国的综合国力和实力,弱国无外交。在美国历史上,从第二次世界大战以来,由于冷战的影响,主导美国政府外交的理念主要是现实主义的“实力外交”,比如尼克松、里根、布什等等。

与现实主义外交逻辑注重国家实力相比,理想主义则更加强调道德原则和意识形态。理想主义认为,民族国家只是外交关系中的角色之一,非政府组织在国际事务中的地位不容忽视;决定外交政策的首要因素是价值观念,而不是物质利益;一个国家不应该关注国家权力问题,而应该重点关注经济福利、人权、价值观念等等;针对国际社会存在的无政府状态和种种战斗和冲突行为,理想主义强调运用道德力量、舆论力量

和价值观念的力量去克服。<sup>[16]</sup>美国外交中的理想主义源于革命时期的启蒙思想和美国殖民地的建国经历,“解释和勾画了一个黑白两分的世界,提倡正义反对邪恶的道德圣战。”<sup>[17-p27]</sup>因此,理想主义主张,在国际冲突中,国家应该支持自由和民主的力量,反对所谓的“专制势力”。理想主义指引下的外交逻辑往往更加强调整外交的道义性,追求理性和良知,认为某一种道德原则和价值观念是放之四海而皆准的,一个国家应该始终致力于推动促进和平和民主,通过支持国际法、裁军、自由贸易、国际之间的友好交往、经济繁荣,提倡人权和民主制度来解决混乱的国际秩序。同时,相比现实主义的“实力外交逻辑”,理想主义的外交逻辑是一种更加注重在民众的草根层次开展深入细致的工作,更加注意用充满情感的道义行动,赢得大众的支持,发动人民大众利用理性和良知来避免战争和冲突,制约某些政客为了实现个人的利益而发动的灾难和悲剧行为。因此,理想主义鼓呼外交公开化,提倡民主外交和大众外交,注重改造旧的体制,建立新的制度和国际规范。总之,理想主义理念指引下的外交逻辑实际上是公共外交的逻辑,认为一个国家的外交行为应该尽可能的透明,尽可能保证广大的民众参与进来。理想主义在美国外交中的表现也比较普遍,最明显的是美国在世界范围内的十字军活动。比如19世纪末20世纪初的传教活动,20世纪60年代的和平队,美国之音的对外广播以及各种形式的输出民主和文化交流活动。美国通过这些公共外交活动,极力在全世界创造一个自由、民主和开放的美国国度形象。

理想主义和现实主义两种传统在美国外交之中并存不悖,常常表现出一种明显的自相矛盾状况,使人们感到美国说的一套,做的是另外一套。比如按照理想主义的外交逻辑,美国应该支持民主国家,但是美国却支持过众多的独裁政权,比如菲律宾、韩国、南越等等。一个典型的例子是富兰克林·罗斯福支持多米尼加共和国冷酷无情的独裁者拉菲尔·特鲁吉罗(Rafael Trujillo),当一位总统助理指出特鲁吉罗是一个“狗崽子”的时候,罗斯福回答说,你说得不错,但他可是我们的狗崽子。<sup>[14-p166]</sup>正是因为美国外交决策中交织的外交理念,美国外交呈现出了令人难以理解的矛盾性和摇摆性。对于其他国家来讲,如果从实力外交的逻辑处理两国关系,必须突出硬碰硬的“理性思维”和“科学逻辑”,这一点对于以国家利益内涵界定明确、外交工具的效力可验证为主要特征的“实力外交”是比较稳妥的。比如肯尼思·沃尔兹的结构现实主义对军备竞赛、国家安全等问题就具有比较强的理论说服力和现实穿透力。以这种理论指导的外交行为也很容易明确如何对付美国的外交举动。比如美国宣布实施“星球大战”计划,其他国家要么遵循“均势”原则,增强本国的实力或者通过建立联盟,对美国谋求独霸的战略进行制约,要么遵循“追随”的原则,单方面限制本身的行为以避免和大国相冲突,从而保持和大国之间的缓和关系,没有其他的选项。<sup>[18-p221-235]</sup>但是,如果实力外交的逻辑胜

算不大,或者由于实力悬殊的原因,根本没有能力和美国对抗,或者在经济、文化、教育、环境等问题上需要同美国合作,其他国家和美国交往的过程中,奉行实力外交的逻辑就会导致“外交失灵”,即所有的外交行为无助于国家利益的实现。这个时候就应该考虑动用公共外交的逻辑,突出“人文精神”和“情感投资”,影响美国民众和政府官员的观点和看法,创造一个良好的双边关系。因此,如果从两股外交理念对美国外交决策的影响来看,在处理同美国的关系时,公共外交是实力外交的重要补充。对美国的外交工作应该实行“两条腿走路”:实力外交和公共外交,相互呼应,相互推动,共同致力于两国关系的健康发展。

美国一直自诩为是“世界文明的灯塔”和“人类发展的希望”。美国总统约翰·昆西·亚当斯曾自豪地宣称:“只要自由和独立的原则还在被奉行,就有美国心脏的跳动。”<sup>[19-p45]</sup>自立国之日起,美国就把自己当作是“自由的灯塔”,十分重视开展公共外交,为此做出了不懈的努力,积极把美国打造成一个“令人尊敬的国家”,公共外交是美国总体外交格局中的一个重要组成部分。美国公共外交的主要目标是:“第一,宣传美国的政策,特别是美国的外交政策,以便赢得外国民众和各国政府对美国外交政策的支持,从而直接服务于美国的对外政策;第二,使外国民众更好地了解美国。了解其社会制度和社会文化,以便使外国民众和政府了解美国对外政策产生的社会和文化根源,同时达到向其他国家输出美国的价值观念、民主制度和自由市场经济制度的目的。”<sup>[15-p147]</sup>可见,美国的公共外交一方面着眼于政治目的,服务于美国的外交政策,推动国家利益;另一方面出于社会目的,积极塑造美国的国家形象,更好地赢得民意支持。

美国的公共外交渊源已久,最早可以追溯到200多年以前殖民地晚期和美国建国初期的开国元勋本杰明·富兰克林和托马斯·杰斐逊的外交活动<sup>[5-p40]</sup>。两位开国元勋都是文艺复兴式的人物,凭借其在科学、哲学、艺术和文学等领域中的才华,在欧洲推销美国的自由和民主。他们虽然没有提出“公共外交”的概念和战略,但用行动表明了公共外交的意义和内涵。

长期以来,美国新闻署(USIA)是掌管美国公共外交的核心机构,主要通过广泛的海外信息、广播和教育文化交流项目支持美国的外交政策,加强美国同海外的相互理解,促进美国国家利益的实现。美国新闻署最早是由德怀特·艾森豪威尔总统在1953年8月设立的,设立的主要目的是针对当时由于麦卡锡主义带来的对外宣传工作不力的情况,加强其他国家及其公众对美国对外政策的理解。艾森豪威尔总统认为,处理外交问题,“仅靠完善的政策是不够的...这些政策必须为世界各地人民所知晓和理解。”主要目的应该是采用通讯手段向其他国家的人民证明,美国的目标和政策是与他们对自由、进步、和平的正当要求是相一致的,并将促进他们的这些追求。<sup>[20]</sup>当时,美国新闻署的外交职能还不是特别明确,仍然停留在对外宣传的

层次,其工作内容的边界也不清晰,仅仅就事论事的泛泛介绍了该机构应该从事的本职工作,公共外交的其他内容比如教育和文化交流项目还在国务院的管辖之下,国际展览活动还隶属于商务部等。同时,美国新闻署的许多职能都是为了冷战的目的和意识形态的对抗确立的,而且主要是美国对外国的单向宣传活动,在法理上很容易受到质疑。因为宣传往往被人们看作是一种隐瞒真相的舆论活动,很容易侵犯新闻自由的原则;而且美国政府的对外宣传机构最初是在一战和二战的战时环境下为了战争的需要而设立的,比如1917年威尔逊总统设立公共信息委员会(Committee on Public Information)、1942年罗斯福总统设立的战时新闻处(the Office of War Information)等,都在战争结束后宣布解散。美国新闻署也是适应冷战的需要而建立的,在其运作的过程中会始终伴随着来自各方面的批评和质疑,因为美国人一想到宣传,就立刻联想起德国法西斯赤裸裸的虚假宣传活动。“那个词(指propaganda)在德国人手里,已经和欺骗和讹误联系在一起。”<sup>[21-p6]</sup>可以说,美国人从骨子里已经对宣传讨厌和反感。

尽管如此,那些从事战时宣传和主管美国新闻署的官员却在自己的职业体验中得出了对外宣传十分重要的结论。一些退休的外交官不断发表文章,与一些严肃学者遥相呼应,逐渐塑造出一个公共外交的框架,以此推动美国公共外交的完善。美国政府最早意识到在和平时期也需要对外宣传是在杜鲁门政府时期,在一次新闻发布会上,杜鲁门总统谈到了对外宣传活动的价值,他说:“美国并不是打算开展对外宣传,而是努力保证为其他国家的人民了解美国人的生活、美国人的目标以及美国政府的政策提供一幅全面公正的画面。”<sup>[22-p35]</sup>但是,杜鲁门的看法并没有得到国会的认同和大多数官员的支持,杜鲁门时期仅仅是在国务院设立了主管公共事务的助理国务卿和国际新闻和文化处。艾森豪威尔总统虽然设立了美国新闻署,但在职能上十分模糊,作用发挥十分有限。直到卡特政府时期,由于带有强烈理想主义色彩的人权外交成为卡特政府的外交重点,其必然的延伸就是提高了对公共外交的重视。在其任内,卡特不仅将国务院教育文化事务局同美国新闻署合并,改名为美国国际交流署(后来被里根恢复为美国新闻署),解决了多年来存在的信息活动和教育、文化活动“双轨”运行的问题,而且将对外宣传咨询委员会和教育文化事务咨询委员会合并,改称美国公共外交咨询委员会(United States Advisory Commission on Public Diplomacy),明确把公共外交作为一个外交领域对待,公共外交开始正式成为美国外交格局的重要组成部分。从其内容上来说,美国的公共外交主要有三个方面的内容:国际广播、信息活动和教育文化交流活动。

美国的公共外交在里根总统任内得到了实质性的进展。因为卡特政府尽管在体制和机构上加强了公共外交,但是在职能和经费上并没有到位,使得国际交流署的众多业务工作无法开展,在活动内容上与以前没

有多大的改观。特别是经费短缺问题,成为公共外交发展的重要制约因素。1981年,肯尼思·L·阿德尔曼(Kenneth L. Adelman)在《外交事务》上发表文章指出:“今天国际交流署的预算和人员数量都要比60年代中期少三分之一。如果目前国际交流署要保持60年代中期的水平,他目前的预算应该接近7.5亿美元而不是现在的4.5亿美元。”<sup>[23-p936]</sup>里根上台以后,着手实施“民间倡议”和“真理工程”两个计划,积极推动国会的财政拨款。从1983年起,美国新闻署的预算扭转了下降的趋势,财政拨款连年增加。到1987年,里根政府要求国会给予美国新闻署的拨款从前一年的88,500万美元增加到92,900万美元<sup>[5-p134]</sup>。充足的经费支持和总统的高度重视,推动了美国公共外交的开展,也使美国新闻署发展成为“世界上最大的在技术上最巧妙的宣传机构。”<sup>[24-p198]</sup>

在冷战期间,美国新闻署所开展的公共外交活动,对于美国在外交上取得优势,并最终赢得冷战的胜利发挥了难以替代的作用。最明显的例子是美国新闻署在海湾战争中对阿拉伯世界的公共外交活动。美国新闻署的官员在海湾地区及时搜集有关情报和信息,供政府制定政策使用。同时,美国之音高密度的报道,通过阿拉伯语和其他语种向广大公众传送最新消息,它们众口一词,解释美国与其他西方国家以及大部分阿拉伯国家联合行动的政策,攻击伊拉克侵略科威特的非正义性,并攻击伊拉克宣传材料的不准确性和“混淆是非”。美国的公众外交咨询委员会在事后的1991年年度报告中得出结论,认为“在海湾的这场战争也是一场思想战。如果说思想是战时政策和战略的一个重要组成部分,那么,它们对未来世界秩序的确定和解释将更加重要。”<sup>[25]</sup>

冷战结束之后,美国新闻署面临重新定位的问题。一些人尤其是国会议员认为以意识形态宣传为己任的美国新闻署在冷战结束之后应该撤销。但是美国公共外交咨询委员会以及长期从事公共外交的官员则认为美国新闻署不能取消,相反应该加强。1993年,该委员会在其年度报告中列举了冷战后时代美国新闻署继续存在的四条理由:“第一,信息时代的外交主要是公共外交;第二,公共外交对和平演变和民主改革十分重要;第三,教育与文化交流是信息时代公众外交的中心内容;第四,在一个相互依存的世界里,公共外交是必需的。”<sup>[26-p15-19]</sup>尽管美国公共外交咨询委员会极力论证美国新闻署存在的必要性,最终还是没有逃脱被兼并的命运,在共和党国会和民主党克林顿总统之间的削减联邦政府财政开支的大战中,美国新闻署成了其中的一个牺牲品。1999年10月1日,美国新闻署并入国务院,由国务院负责公共外交和公共事务的助理国务卿掌管,具体负责教育与文化事务、公共事务和国际信息项目。按照参议院对外关系委员会主席赫尔姆斯和克林顿总统的说法,这种合并是为了把公共外交“置于美国外交政策的心脏地带”。<sup>[27]</sup>实际上,美国新闻署并入国务院带来了众多的问题,主要表现在四个方面:

(1)美国新闻署和国务院的驱动力量不同。公共外交更多依靠项目驱动或者信息驱动,相对比较随意和民主;国务院则更多地依靠政策驱动,比较正式,需要严肃对待。相对比较民主的公共外交机制并入国务院之后,立即对高度的集权和等级机构感到不适应。(2)以前美国新闻署处理众多部门和独立机构的公共外交事务,并且还是众多消费者或者捐赠者捐助的对象;并入国务院之后作为国务院的一个组成部分,就不能处理其他政府部门或者独立部门的公共外交事务,也不能接受捐赠。(3)原来美国新闻署可以为其他的内阁各部提供信息情报或者专业知识,并且新闻署的官员也可以获得这些部门的资料;现在这些便利便不存在了,作为国务院的一个机构是不能随便和其他内阁各部比如国防部打交道的。(4)自从合并之后,许多从事公共外交的官员感到他们已经成为不重要的人员,公共外交由于缺少足够的资金、信息而趋于衰弱。美国公共外交咨询委员会2000年报告很明确地告诉人们,国务院体制下的公共外交,“产生了复杂的效果”,<sup>[28-p4]</sup>尽管它们也承认一年时间还看不出这一问题的“最终结论”,但很明显它们对公共外交的前景是不乐观的。

但是,形势很快就发生了变化。“9·11”恐怖事件发生之后,公共外交得到了媒体、国会和美国思想库等部门的重新关注。2001年10月以来,国会反复多次召开关于公共外交的听证会,深入论证公共外交的战略和策略。白宫也提高了公共外交的地位,2002年9月17日,布什政府递交国会的《国家安全战略报告》中,大部分内容就是侧重如何运用援助、国际货币基金组织和世界银行等公共外交手段赢得所谓一场不同价值与理念之战,包括与“伊斯兰世界的未来之战”。<sup>[29]</sup>显然,美国已经决心全面实施改造美国国家形象的公共外交战略,公共外交战略同国土安全战略、军事安全战略一同成为美国国家安全战略的三大组成部分。美国在外交战略上的这种调整,必将对美国的外交行为产生深远的影响。

## 结 论

美国政府近100年来开展公共外交的努力,取得了比较大的成果。最突出的一点就是几乎在所有国家造成了“其他国家了解美国胜过美国人了解其他国家”,此种局面的形成与美国的公共外交是分不开的。

随着美国成为世界上唯一的超级大国,美国的一切都为全世界所关注,对其他国家来说,美国几乎成为一个“透明的民主国家”。但是,美国国内民众对世界的认识相比起来就显得十分薄弱,美国的高新技术、强大国力、自鸣得意的制度以及无所不在的文化,形成了美国正确认识自己和正确对待世界其他民族和国家的迷障,强化了美国人的“紧箍咒”,“黑白分明”的意识形态主宰了这个狂妄自大的国家。受此影响,美国和其他国家之间在理解和沟通上的裂痕已经越来越明显,这对其他国家的形象塑造是十分不利的。这种裂痕如得不到及时的弥补,很容易发展成为美国国民对其他

国家的误解。这种误解一旦被一些政治力量所利用,很容易滑入敌对和冲突的泥潭,这对于世界的和平和稳定都是不利的。

问题是,美国当下努力实施的公共外交战略能否真正改善美国的国家形象问题呢?尤其是手里拿着反恐导弹,嘴上喊着国家形象的外交行为是否符合公共外交的逻辑,不少学者对此已经提出了置疑,认为应该“让穆斯林世界说话”,只有“超越公共外交”,才能更好地改善美国的国家形象。<sup>[30]</sup>

公共外交对正在崛起的中国也是十分重要的。作为一个崛起中的大国(the rising power),必须十分重视国际社会对自己的形象定位和行为判断,要努力避免被其他国家的政府和公众塑造成为它们的敌人,最重要的选择是开展公共外交。尤其是对于作为当今世界唯一超级大国的美国,中国对其开展公共外交更加重要,因为按照传统的现实主义逻辑,崛起中的中国很容易被看作是美国的“竞争对手”或者“敌人”,一旦这种印象在公众心目中确立下来,对中国的国家利益是十分不利的。因此,要通过有效的措施,逐步打造一个开明的、合作的和友好的国家形象。这是21世纪外交理念的迫切要求。

### [参 考 文 献]

[1] United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Annual Report*, 2002.  
[2] David Hoffman, “Beyond Public Diplomacy”, *Foreign Affairs* Vol. 81, No. 2, 2002.  
[3] Peter G. Peterson, Public Diplomacy and the War on Terrorism, *Foreign Policy*, Vol. 81, No. 5, September/October, 2002.  
[4] Peter G. Peterson, Jennifer Sieg, Public Diplomacy: A Strategy for Reform, paper by the Council on Foreign Relations, 2002.  
[5] 韩召颖. 输出美国:美国新闻署与美国公众外交[M]. 天津人民出版社. 2000.  
[6] 转引自朱建民. 外交与外交关系[M]. 台北正中书局 1977.  
[7] <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>.  
[8] Hans N. Tuch, *Communicating With the World* (St. Martin's

Press, New York), 1990.  
[9] Allen C. Hansen, *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*, (New York, 1988).  
[10] <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm>.  
[11] 王逸舟. 市民社会与中国外交[J]. 中国社会科学. 2000, 3.  
[12] [英]戈尔·布思主编. 萨道义外交实践指南[M]. 上海译文出版社, 1984.  
[13] 威廉·奥尔森等编. 国际关系的理论与实践[M]. 中国社会科学出版社, 1987.  
[14] 邓鹏、李小兵、李国力. 剪不断、理还乱:美国外交与中美关系[M]. 中国社会科学出版社, 2000.  
[15] K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliff, NJ.: Prentice-Hall, 1992).  
[16] Paul Viotti and mark Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Second edition (New York: Macmillan Publishing Company, 1993).  
[17] 秦亚青. 霸权体系和国际冲突——美国在国际武装冲突中的支持行为[M]. 上海人民出版社, 1999.  
[18] Stephn M. Walter, “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly* 1991, Vol. 35(2).  
[19] Walter Lafeber, ed., *John Quincy Adams and American Continental Empire: Letters, Speeches and Papers*, Chicago: Times Book, 1965.  
[20] Thomas C. Sorensen, *The World War: The Story of American Propaganda*, New York: Harper and Row, 1968.  
[21] *Ibid.*, p. 6.  
[22] John W. Henderson, *The United States Information Agency*, New York: Praeger, 1969, p. 35.  
[23] Kenneth L. Adelman, “Speaking of America: Public Diplomacy in Our Country,” *Foreign Affairs*, 1981.  
[24] Fitzhugh Green, *American Propaganda Abroad*, New York: Hippocrene Books, 1988.  
[25] United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Annual Report*, 1991.  
[26] United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Annual Report*, 1993.  
[27] [http://www.state.gov/www/global/general\\_foreign\\_policy/rpt\\_981230\\_reorg1.html](http://www.state.gov/www/global/general_foreign_policy/rpt_981230_reorg1.html)  
[28] United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Annual Report*, 2000.  
[29] The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, 9/17/2002.  
[30] David Hoffman, “Beyond Public Diplomacy”, *Foreign Affairs* Vol. 81, No. 2, 2002.

## The Rise of U.S. Public Diplomacy

Zhao Ke-jin

(Center for American Studies, Fudan University, Shanghai 200433)

**Abstract:** Sine the September 11<sup>th</sup> incident, great attention has been attached to public diplomacy, and more and more academic books and policy plans focusing on public diplomacy have been published. However, public diplomacy is nothing new in the United States. During the Cold War era, public diplomacy was already an important part of the containment strategy. With an examination of concept of public diplomacy, and its characteristics and value, this paper holds that public diplomacy embodies a tendency of transition of diplomatic ideas in the 21<sup>st</sup> century, and, therefore, deserves great attention.

**Key Words:** “9·11” incident, traditional diplomacy, public diplomacy, inter-government diplomacy

[责任编辑 王 群]