

互联网与美国外交 透明化

● 蔡翠红

正如柏林墙是冷战最典型的标志一样,“互联网已成为冷战后时代最突出的标志”^①。研究互联网的发展对国际关系的影响显示出了前所未有的重要性。作为互联网的源起国,美国的外交政策受到了哪些影响和冲击,特别是美国外交的透明度如何受到了互联网的影响,是本文研究的重点。文章首先从分析互联网的发展及其与美国外交相关的一些特性着手,然后从理论和实践两方面讨论了互联网对美国外交透明化的影响。互联网的相互关联性、传播双向性、非媒介性、加速性与放大性、非集中性与非对称性对美国外交既是机遇也是挑战。互联网上的电子化政府文件、网上投票与选举以及大量的民众意见表达途径

^① Barry Fulton: “The Information Age: New Dimensions for U.S. Foreign Policy”, Great Decisions 1999. New York: The Foreign Policy Association, 1999, p.9.

都促进了美国外交的国际国内透明化。但是,政府文件电子化的高额成本、网上信息的可靠性及美国社会的数字鸿沟,也同时赋予美国外交透明化以挑战。

一、互联网的发展与特点

互联网,又被称为因特网,诞生于1969年9月2日,目前已逾30年历史。当时,美国国防部高级研究项目局(APPA)研制网络主要是用于连接从事国防项目研究的计算机,以支持军事研究的计算机实验网络 APPAnet,而且功能仅限于两方之间互相传输和获取文字资料,没有检索功能,也没有图像资料。可如今的互联网不仅可以传输文字、静态的画面、动态的图像,还可以传输实时的声音,可以说是集广播、电视和报纸于一身。互联网最早只是以传统媒体的辅助形式出现。随着网上报纸、杂志、电视和广播的纷纷出现,互联网开始展示出其独立性。

与以往的大众传媒相比,因特网的传播模式也发生了革命性的变革。在信息发出者和信息接收者的关系上,传统的由上至下的垂直式的“给”式(push)传播模式,转变为平行式的“取”式(pull)传播模式。

以往的印刷媒介书、报纸杂志,以及广播电台、电视台都是把信息如同下发文件似的单向发给受众。而在因特网的传播过程中,个人的作用大大地增加了,网民能够以个人需要为中心到网上去取信息。信息的传播由以前的信息发出者为主导转变为以信息接收者为主导,以传播者为中心转变为以接收者为中心,由“给”转变为“取”。

因特网的迅猛发展以及它不同于以往传统媒体的特性,在国际关系领域,给当今民族国家乃至整个世界带来了巨大影响。因特网与18世纪的蒸气机、19世纪的电气技术一样,都具有划时代的性质。因特网为人们提供了一个冲破传统地域界限的新的活动空间,人们在这个网络空间里逐渐形成新的生活方式、社会规范和思想意识。因特网以相互关联性、交互性、非媒介性、加速性与放大性、非集中性与非对称性为特点,向全球各个角落以几何级数扩张,渗透到人类生活的各个方面,重塑民族国家的政治、经济、社会、军事和文化形态。

1. 相互关联性

这也许是互联网最重要的特征,同时也是互联网名字的由来。在信息主导一切的时代,个人、机构、社区、国家都被计算机网络、卫星和各种各样的公家或私人的电讯设施相互连接起来。整个世界变成了一个虚拟的国际共同体,任何一个国家都是这个国际共同体的一个组成部分,即任何一个国家、任何一个地区只要具备了因特网,则他们都是相互关联的。与传统信息媒体相比,因特网时代的信息交流不再受时空的限制。这一点对国家来说,尤为明显,因为国家本身就是以地理范围为标准存在的。由于因特网的传播作用,索马里发生的战乱可以使美国的外交政策制定者相应作出反应,缅甸发生的民主运动同样可以反应在美国的对外政策中。而且,因特网使研究同一问题的不同侧面的部门之间可以进行很好的沟通。重要的数据、信息有了电子邮件、内联网及其他类似技术的帮助,顷刻之间可以在不同部门之间,甚至可以在位于地球两端的相关人员之间得到流通。国内的外交官员也同样受益于因特网的发展。政策制定者们能够收到更多、质量更高的信息,以帮助他们应对冷战后不断

变化的世界。而他们因此制定出的外交政策及其相关信息也因特网的传播而透明化。

2. 传播双向性(交互性)

在因特网上,信息可以实现双向传播,任何一个网上新闻阅读者都可以成为一个新闻制造者。这在分析因特网的传播学特点时也被提到。人们不再仅仅被动地接受新闻,通过因特网,他们可以极低的成本向全世界发表自己的意见。对于交互性传播的意义,欧洲数字化媒体领导小组的顾问费尔德曼(Tony Feldman)说,交互性赋予了用户一种左右接收信息的力量,以及一定的对信息使用结果的控制。^①

就一国外交政策而言,因特网的交互性不仅使公众的意见可以左右决策者的倾向,而且网上没有国界的各种虚拟社团组织亦各显神通,或给外交决策者形成一定的压力,或迫使决策者采取一定的应对措施。他们通过因特网收集信息,也通过因特网宣传他们的观点,进行政策倡议。这些政策倡议内容几乎无所不包,从贸易政策到人权政策,应有尽有。缅甸大学生和缅甸犹太人协会成员曾成功地发起了一个因特网动议。他们成功地规劝了马萨诸塞州立法禁止美国公司在缅甸从事商业活动,以支持缅甸的民主运动。^②而这正与美国在该国的外交政策取向相背。随后的美国与缅甸的关系发展充分说明,没有涉足美国国土,网民的力量照样可以影响美国外交政策。

① 卜卫:“互联网络对大众传播的影响”,《国际新闻界》,1998年第3期,第8页。

② Richard H. Solomon, The Internet and the Diffusion of Diplomacy, available at <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51solo.htm>

3. 非媒介性

因特网的产生使许多中间媒介性质的组织机构濒临绝境,传统的决策等级结构受到冲击。以前充当各国之间媒介的外交使者的作用发生了许多转变。他们不再以传递信息为主要任务,而是起协调与谈判、沟通等作用。外交阶层结构亦得到简化。华盛顿的决策者可以直接对发生在中国、印度或其他任何一个国度内的事件作出指示与决定。也许,与其等驻在巴黎或开罗的外交官解决某一当地问题,还不如直接由政府方面直接与对方商谈解决来得容易。这就是因特网的非媒介性。比尔·盖茨在《未来之路》中提到了信息时代在几个方面的“中间”层次将消失。^①这是信息时代的一个重要特征。这一点在因特网上表现得极为充分。一方面,因特网的范围极广,覆盖着整个地球,几亿人附着于其上;另一方面,在因特网上,完全没有中间管理层次,个人只要直接附着于其上就可以在信息空间中漫游了。又如,在军事方面依靠能够实时分析、处理大量数据并相互交流的计算机网络技术,高级指挥官可以同时指挥和协调数量极大的单兵,中间层次的作用大大降低。

4. 加速性与放大性

网络媒体具有速度快、时效强的特性。信息时代几乎任何事情都可以数字化。随着数字化程序的速度在不断提高,因特网的加速性特征愈加明显。曾经需要数天或数小时才能了解到的国外危机信息几乎在同一时间就会传遍全球。加速性也同样体现在外交决策过程中。因特网极大地加快了决策过程的信息

^① 比尔·盖茨:《未来之路》,中译本,北京大学出版社,1995年版,第194、230页。

收集这一步骤。决策者可以用来消化、分析并进行决策的时间也相应减少。同时,随着数字化处理的日渐便利,因特网上的信息达到了前所未有的容量。加之网上信息复制与传播的便利,一个小失误便可以放大成数亿美元的影响。一个看似微不足道的新闻可以波及全球,并影响国际形势。因特网的这种加速性与放大性也同时使网络信息易被操纵,给恐怖分子或反动势力提供了一个极好的机会,为一些新法西斯主义、原教旨主义等内容提供了蔓延扩散的可能。因特网新闻来源庞杂,良莠不齐,缺乏筛选,因此,联合国已提出了要对因特网的无政府状态加以治理的呼声。

5. 非集中性与非对称性^①

根据美国宪法,美国外交决策权属于总统。同时国会和其他一些重要的行政部门可以对之进行建议与控制。可以说,就传统而言,美国外交权集中于少数权力精英手里。而如今在因特网主导的信息时代,权力精英们再也无法全权控制外交,任何一个网上社团组织都可以对外交施加影响。空间不再是障碍,起决定作用的是规模和拥有的网络。曾一度由国家或国家重要新闻部门控制的报纸、电视、广播等不再是新闻的惟一来源。在网络上,理论上任何人都可以成为新闻发布者。这一改以往新闻的垄断性和政府的控制性,使新闻渐渐向大众走近。这就是因特网的非集中性。而因特网的非对称性是指在信息时代,小规模行为者和大规模行为者可以同样参加竞争,甚至个人也可

^① David J. Rothkopf: "Cyberpolitik: The Changing Nature of Power in the Information Age", *Journal of International Affairs*, Spring 1998, 51, no. 2, p. 334 - 336.

以完全参与到全球竞争中,并通过先进技术获得全球最大规模的机构才能获取的信息。个人行为者、非政府组织、国际组织、恐怖集团等所持的目标、能力和行动都对一国的政策制定举足轻重。他们的影响无处不在,并在逐步分化单纯政府与政府之间的狭窄外交,形成一个网络式的全球外交环境。^①因特网的非集中性与非对称性为发展中国家在信息方面追赶西方发达国家提供了理论基础。在国际政治舞台上,也使借助信息技术而发展的非政府组织等非国家行为体的作用越来越重要。

二、互联网对美国外交透明化的影响

美国大使安东尼·C·E·昆顿先生在1997年的一次“电讯与信息社会决策研讨会”上说到,信息技术的进步意味着美国外交结束秘密性,走向全球透明与公开外交。……未来的外交应强调易进入性、公开性、透明性,以及可在全球范围信息的广泛便捷的传播。^②由此可见,美国外交的透明化趋向已是必然。

而对一个高度重视民主的国家美国而言,透明化更是不可

^① Office of Research and Development, Central Intelligence Agency. Findings from the Project on Intelligence Futures (Washington DC, Fall 1997), <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/multidb.cgi>.

^② Telecommunications and Information Society Policy Forum, Sponsored by Committee on Foreign Relations, Minneapolis-St. Paul, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, Center for Strategic and International Affairs, Minneapolis, MN, October 30, 1997, available at <http://www.csis.org/ics/dia/conf1a.html>.

避免的一个问题。因为外交决策过程的透明化是建立民众信任的关键。公众有权利了解自己国家的外交。在1998年美国参议员莫伊尼汉在其著作《保密性：美国的经验》^①一书中，指出了美国外交与国防中保密性所带来的昂贵代价。冷战结束以前，军队的保密性甚至加剧了当时冷战的激烈程度，例如使军备竞赛升级。因为如果大家能够开诚布公地对苏联的军事、产业能力进行讨论，也许美国人眼中的苏联并没有那么具有威胁性。因此，他认为，在联邦政府中，保密被太过自由地加以利用。他极力主张政府事务对大众公开。“保密过度可带来一系列严重后果，因为政策制定者的消息来源不全面，政府无法对自己的决定负责，同时大众也不具备足够的信息参与公开的辩论。”^②在1999年3月份的一次演讲中，莫伊尼汉提到在1997年新创造的6610154个机密中，仅1.4%的机密是符合法定权威的，剩余的纯粹是“官僚产物”，是行政等级制的产物。^③

美国外交透明化的要求不仅仅是最近才出现。美国宪法的制定者们就希望自己的政府是一个透明的政府。早在1822年，詹姆斯·麦迪逊就说过，“作为自身统治者的一个国家的人民，应用知识所赋予自己的力量武装自己。一个没有公开信息或没有

^① Daniel Patrick Moynihan and Ron Wyden (United States Senators), *Secrecy in International and Domestic Policy Making: The Case for More Sunshine*, available at <http://www.fas.org/sgp/library/wyden.html>

^② Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, S. Doc. 105-2, U.S. Government Printing Office, 1997, p. xxi.

^③ The Honorable Daniel Patrick Moynihan, "The Science of Secrecy", delivered at a Public Colloquium on Secrecy in Science: Exploring University, Industry, and Government Relationships, Massachusetts Institute of Technology, March 29, 1999, p.5.

让人们了解信息的途径的政府,再受民众欢迎,也只会导致闹剧或悲剧,或两者兼而有之。”^①因此,有人认为,21世纪美国民主的最大挑战就是政府的保密观念,以及随之而来民众对政府的不信任。

换言之,美国外交透明化的要求日趋上升。进入了信息时代,尤其是随着因特网的普及,美国外交的透明化受到了哪些影响呢?

1. 互联网为美国外交透明化提供了物质技术基础

何为外交?按照最近的美国国防战略研究中心(CSIS)研究结果,外交的定义是指通过国家、人民之间持续的信息交换促进国家利益的一门艺术。其目的是改变对方的态度及行动,是国与国之间的劝说艺术。^②也就是说,外交的主要手段是某种形式的信息交换。只有通过信息交换,才能达到外交目的。同样,外交决策也是基于一定的信息基础上,惟有充分地进行了解调查,方能制定出合理的外交政策。作为信息时代的核心,互联网的出现正为外交提供了大量快捷的信息资源。

何为透明化?一个制度的透明度水平是指其信息供给对信息需求的满足程度。制度透明度的相关因素在于:制度寻求信息的目标,即信息需求;相关行为体提供信息的动机和能力,即

^① The Honorable James Madison, letter to W. T. Barry, August 4, 1822, in *The Writings of James Madison*, ed. Gaillard Hunt, vol. 9, p.103.

^② Barry Fulton, *Foreign Policy in the Information Age*, available at <http://www.yale.edu/ycias/stimson/Fulton-InfoAge.html>

信息供给;以及制度为增强透明度所采纳的策略。^① 透明度能使制度支持者们的配合更加便利,也为规约修订准备了必要的信息基础^②。透明度可以促进合作与效率,并使制度能够对这两者做出评估。根据以上的分析,外交透明度是指外交信息供给对外交信息需求的满足程度。很显然,随着人们对世界事务的逐渐了解,这种信息需求相应在不断上升。因此,如何促进外交信息供给,是提高外交透明度的主要着手点。而互联网正是提供了一种信息收集、管理和传播的廉价的便捷工具。

以下为因特网的模拟简化图,其中椭圆形表示各个连接人因特网的局域网;R表示连接有线网络的路由器(或无线网络的连接转化设备);C表示计算机(或者其他终端,如具有信息提取功能的手机等)。^③ (见第235页的图)

任何网络既可以作为组成部分为个体服务,同时又是网络继续延伸的一个起点。且由于网络的连接方式,只要在连接口没有人为的阻碍因素,那么任何连接人因特网上任何一个局域网的终端就具有了形式上的平等性。这些终端在技术上表现为计算机,但实际上代表着使用它们的个人以及个人所代表的

① 成帅华:“国际制度中的透明度”,《太平洋学报》,1999年第4期。该文从理论上详细分析了制度透明度的受制约因素,指出结构的外生因素和可控制的内源因素都可影响制度的透明度。

② K.Sachariew:“Promoting Compliance with International Environmental Legal Standard: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms”, In Yearbook of International Law, edited by G.Handle, London: Graham and Trotman, 1991, pp.32 - 33.

③ 顾翠宏(复旦大学研究生):“中国离网络社会还有多远”(未发表课程文章,2001)。

上层和下层在获得信息的范围、数量、时差上的区别也日渐缩小。因此网络时代的决策权从上层分散到各不同层次。同时,公众和政府之间的信息交流不再是单向的接受与发布的关系,而是对话式的和可以互有选择的,这使决策透明化成为可能。其次,互联网也使信息的复制和传播变得十分容易,更多的美国大众了解到更多的外交信息,并可以参与到外交决策中去。所以,从互联网本身的特性来看,我们同样可以得出这样的结论,即互联网为美国外交透明化创造了物质技术基础。

具体说来,互联网使得信息质量更高,传播速度更快,数据更易于管理,信息反馈更快。同时,传播范围延伸至全球,且价格低廉。信息传播的形式也越来越多样化,如文本、图表、图像、声音、影像、多媒体等等。既有点对点的交流方式,如电子邮件、IP电话、可视电话等;还可以举行各种仿真小组会议、可视电话会议、数据交换与统计。所有这些无疑都为信息的收集、管理和传播奠定了厚实的技术基础,为美国外交透明化提供了可能。

2. 互联网对美国外交透明化的促进

从信息、美国大众、美国政府之间的三角关系,我们大致可以看出,互联网为美国大众进入政府文件提供了通道,为美国大众的外交言论提供了舞台,同时,通过网上选举,也使更多的选民对外交政策制定者的背景、政策倾向更明了。这可以称为美国外交的国内透明化。互联网还为别国了解美国外交信息与政策提供了最好的便捷途径,从而促进了美国外交的国际透明化。

(1) 政府文件的进入通道

互联网的出现使国家行为体与非国家行为体都能以较低的成本获得大量的信息与数据。这些公开的信息无论是在数量还

是质量上都比以前有所提高。根据统计,^①目前约有 80% 的成功决策都是基于互联网上的公开信息的。另 20% 的决策信息来源于情报机关。

在美国,许多网址都能查到政府及重要官员的行为动向,内容广泛而精确。而当选的政治要员也需要通过互联网与自己的选民保持联系与沟通。理论上,互联网提供了这样一种可能,即每一个美国人都可以阅读保存在华盛顿的政府文件。美国政府也已将这项计划纳入日程,并努力使之变成现实。

1996 年,美国国会通过了一个修正案,并由克林顿总统签署实施,该修正案即《电子信息自由法修正条例》(the Electronic Freedom of Information Act Amendments, EFOIA)。这是对 1996 年的《信息自由法》(Freedom of Information Act, FOIA)的一个补充。这项法案赋予了美国人民获得政府文件的权利。随着越来越多的政府文件记录与保存的电子化,人们要求对电子政府文件也制定相应的法律,由此产生了这项修正案。^②该修正案规定,政府下属机构应按照上级部门的格式要求提供各种文件档案;政府机构应将所有公共阅览室内可查阅到的资料电子化处理,并放到互联网上;根据条例逐步减短政府文件的检索时间。该法案还设定了实施时限,即在 1999 年 12 月 31 日之前,一些初步的工作必须完成。因此,随着互联网的飞速发展,美国

① B. Raman: Decision-making in foreign policy, available at <http://www.saag.org/notes/note86.html>.

② Sen. Patrick J. Leahy & Robert Goodlatte, The Internet and the Future of Democratic Governance, available at <http://www.internetpolicy.org/briefing/leahy-goodlatte.html>.

大众获取政府文件越来越容易,这使人们信息灵通,使政府责任心加强。外交透明化也因此越来越向现实走近。

(2)网上投票与选举

虽然选举与外交没有直接关系,但却有重要的间接影响。因为一国的外交政策总是由权力精英们所制定的。他们的思想倾向往往影响他们的决策。而这些权力精英又都是根据美国宪法由大众选举产生。通过互联网进行投票选举已被越来越多的美国人民所接受。1996年的大选仅1.46%的电子选票,而2000年的美国大选的电子选票已达10.56%。^①尽管人们仍然完全可以采用传统的投票方法,但事实表明,网上投票使一些原本不想参与投票选举的人士也参加进来。1996年,仅49%的合法选民参加了总统选举,而参加国会成员选举的选民比例则更低。^②事实上,在过去40年中,选民参加选举的比例一直较低。从年龄层次上来看,年轻人更愿意在网上投票。互联网还为残疾人士、病人、以及疲于应付日常工作和繁琐家务的人们提供了投票机会。如果人们能够在家中的电脑上投票,相信选举的参加率将会大大提升,人们也因此能够对自己所选举的人的外交政策倾向更加清楚。这也可以起到刺激公众关心外交的作用。

因为互联网较之传统媒体具有快捷、廉价的优势,在国会选

① Jamal LeBlanc and Anthony Wilhelm: "Arizona 'Ahead of Its Time' in Online Voting?" *The Digital Beat*, March 30, 2000 at 2, available at <http://www.benton.org/DigitalBeat/db03300.html>.

② Marc Strassman, "Internet Voting Circa 2002", *Intellectual Capital*, May 6, 1999, available at <http://www.intellectualcapital.com/issues/issue228/item4339.sp>.

举花费日益上升的今天,互联网不失为一种更易被普通公众接受的方式。这种优势还使羞于竞选经费不足的少数党派人士和独立候选人也可以参加竞选。其次,互联网也是候选人进行政治竞选和政治宣传的主要工具之一。传统媒体提供给选民的信息量非常有限,而且总是存在时间或空间上的限制,而互联网却可以根据选民所要了解的信息马上进行检索分类,并传输选民的反馈意见。2000年的美国大选深刻地说明了互联网已真正成了一种政治工具。每一位候选人都在全球互联网上设立了自己的网页,并与选民在网上交流信息与思想。选民可以在网络上进行电子投票,但是更重要的是,选民可以利用网络并结合自身利益对不同的候选人进行详尽比较,而不是盲目的选择。

(3) 大众声音的“麦克风”

在互联网的帮助下,美国公众与政府要员之间的意见交换变得更加便捷,而且更加省时、省钱。不仅白宫设有专门网页供民众就各类大小事件发表意见,而且几乎每一个参议员和众议员都有这样的网页。六年前,美国互联网组织委员会(Internet Caucus)成立。该委员会对其成员提了不少要求,其中最后一项就是促进政府向普通公众最大程度地开放,并尽可能使公众参与到政府决策中来。互联网技术的进步还使政策制定者可以召开电子会议。通过这种会议,政策制定者就某项政策意向提出咨询意见后,可以立即得到回应。因此更多的公众可以参与政策制定。这既是民主化外交的一个方面,同时也是透明化外交的一个方面,因为更多的人参与即意味着更多的人了解。

互联网的应用还体现在多而泛的各种各样的网上民意调查。这无疑也是一种让公众的声音传到政府耳里的一种方法。各式各样的投票程序在各州都有大幅度增长。仅俄勒冈一州

2000年秋天就有25项由政府发起的投票事宜。而互联网使得这种投票式的民主超越了理论,变成一种现实,使外交决策过程公开化,透明化,尽管网上民意调查的精确性和信息的价值一直有人怀疑。因为,只有拥有自己的电脑并有互联网使用机会的人士方能够参与网上民意调查。他们也许只能算作一类人,无法代表美国各界人士的意见。而且,问题的提出方式及出现的网址相关内容都有可能影响人们的调查结果。但是,互联网毕竟为人们发出自己的声音提供了“麦克风”的作用。

(4)他国了解美国外交动向的主要渠道

互联网也是一种政府间的信息透明机制。各国政府的外交行动、政府领导人的言辞由于互联网的传播可以在瞬间传遍全球。在互联网产生并得到广泛应用之前,别国了解美国外交动向的主要方式包括电话、电报、传真、电视机等。昔日只能通过各国使节传递的政治信息借助互联网的存在已没有国界的限制,也没有时间的拖延。驻外使节向上级部门发电子邮件,并可迅速得到上级部门的信息和指示,其间所需要的时间比起草公文的时间要短得多。在一些反应旧社会的电影中,我们常常可以看到这样的场面,一个特工人员在紧张情形中拿出电报机,“哒哒哒”地向总部汇报敌情。随着互联网的迅猛发展,相信这样的方式已经完全被淘汰了。现在,不仅传输的信息更全面,既有文字,又有图象,还可以有声音。而且互联网的众多链接还可以使决策人员了解许多相关背景与相关政策和动向,可以据此分析某一外交动向的潜在影响因素。同时,也不一定要派遣外交官或情报人员才能得到美国的外交信息。可以说,只要拥有一台电脑,并有相应的上网条件,不仅外国的政府可以更明了美国外交信息与动向,而且其他关心美国外交的人员,如学术研究

人员、普通热心政治的民众都可以借此了解美国外交情况。例如,各种各样数据库的建立已使互联网成了外交研究人员查询资料的主要工具。

基于这一点,互联网也是谍报人员青睐的工具。互联网上的间谍战有愈演愈烈之势。一些政治大国都在互联网情报上做文章,尽管非常困难。五角大楼内部通讯用的是自动数字信息网络(Autodin),并以自动信息处理系统(AMHS)相补充,后者经过特别设计,以便军事信息分析员能够看到“全球军事和政治趋势的实时图景”。^①因特网也是美国国家安全局偏爱的窃听目标。他们实际上已经“绑架”了整个网络。地球上任何遥远角落里某个隐藏的电子移动,都没有多大指望能够逃脱国家安全局的注意。^②而许多其他国家的国家安全部门也正在互联网上倾注更多的力量,以与美国抗衡。由此可见网络对外交决策提供情报信息有特别的意义。

3. 美国外交透明化的挑战

虽然以上分析充分说明了互联网对美国外交透明化的促进作用,但同时我们也还是看到了作用的另一方面,即互联网对美国外交透明化的挑战。

(1) 政府文件电子化的高额成本

前面谈到了美国电子信息自由法修正条例的制定与实行。我们姑且不去考察该法案是否真正做到了,而是分析一下它实

^① [法]让·吉内尔:《互联网上的间谍战》,新华出版社,2000年11月,第158页。

^② [法]让·吉内尔:《互联网上的间谍战》,新华出版社,2000年11月,,第15页

施所面临的困难。如果能够真正达到这项法案的标准,美国的政府外交透明化也就为之不远了。可我们也要同时看到这里的巨大挑战。将所有的政府文件电子化并互联化,其耗资将是巨大的。首先,所有的政府机构都必须将已有的文件进行结构处理和标准化。比如说,通过机构名、作者、题目、日期或其他相关领域就可以查阅到该文件。其次,政府文件的相互引用都应该提供相关链接,使用户手指一按之下便可知晓相关信息。同样,对文件进行过评论的公司、机构及个人都应有相关链接,如此方能促进“思想的市场化”。最后,所有的文件归档的同时就应出现在互联网内。由此可见,这项工作的彻底完成将耗资不菲。如何才能降低政府文件电子化的高额成本,也是美国外交透明化的一个研究课题。也许较好的选择是逐步分时来完成,从而降低单位时间成本。这就是说,美国外交透明化也将是一个渐进的过程。而且,就目前来说,美国政府文件也不是全部都已电子化,一些机密文件和绝对重要的文件也还没有上网。政府文件的完全电子化的路还很漫长。

而且,计算机网络要成为真正可靠系统的信息源,还需要人为地将信息进行梳理并进行系统处理,否则很难真正成为信息存取的有效工具,也很难促进外交透明化。

(2) 网上信息的可靠性质疑

因特网的网民不仅是信息的消费者,而且正如在前面谈及信息发出者所指出的,网民还是信息的创造者,从而改变了大众传媒的受众只是信息的消极接受者的被动状况。因特网是平行的、双向的、互动的传播模式。在因特网中网民有更多的发言权,网民不必经过记者、编辑可以自由地参与信息的制造、发放。

互联网的信息缺少完善的监督检查体系,美国外交透明化的同时也伴随着滥用网络进行政治煽动的现象。互联网上的意见往往缺乏谨慎的管理,缺少长远利益的考虑及诸多事情的平衡考虑。面对互联网上每天滚滚而来的信息,很少有决策者和普通大众能够真正确保信息的可靠性,也很难保证其中没有市场动机。因此,决策者在制定美国外交决策时,难以避免互联网的“离心化”作用(decentralizing effect)影响,即“外交扩散”(diffusion of diplomacy)现象^①。同样,普通公众也很难保证其在互联网上得到的外交信息的绝对可靠性。

因此,随着技术的发达与信息的无孔不入,单纯技术来源的信息的可靠性与可决策性也随之下降。最典型的例子莫过于美国中央情报局对“9·11”事件的失算。这一事件充分提醒了美国人这样一个事实,即技术力量的强大仍然必须与人力情报相结合,因为决策行为中的一些不可触摸的无形的东西只有靠人类的头脑来分辨与分析。

(3)数字鸿沟—不均衡透明

数字鸿沟,英文名为 digital divide,法国也曾经将其称为 digital ditch,或 digital fracture。1995—1997年间,美国当局与媒体就开始用这个词来描述与技术相关的社会差距。美国国家商业部下属电讯基础设施管理局局长拉里·欧文后来则根据一些调查,将数字鸿沟定义为人们利用计算机和上网方面的社会差距。这是一种社会现象,而不是技术名词。

根据联合国经社理事会的文件,“数字鸿沟”系指由于信息

^① Richard H. Solomon, The Internet and the Diffusion of Diplomacy, available at <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51solo.htm>.

和通信技术的全球发展和应用,造成或拉大的国与国之间以及国家内部群体之间的差距^①。数字鸿沟体现在国内和国际两个层面。在国际层面,发达国家与发展中国家存在着巨大的差异,发达国家与发达国家之间、发展中国家与发展中国家也同样存在着显著的区别。例如,发展中国家中有一半人口未打过电话,整个非洲的电话线路加起来才抵得上一个纽约曼哈顿岛的电话线长,芬兰一国的电脑主机数要多于整个拉美和加勒比地区。发达国家人口仅占世界总人口的17%,但网络用户却占世界总量的80%。^②

在国内层面,不同阶层、不同教育背景、甚至不同种族之间都在因特网的使用能力与使用机会上差别甚大,并存在分层现象。大部分美国人可以通过学校或公共图书馆的电脑上网。根据美国国防部的调查结果,51%的家庭有电脑,41.5%的家庭可以上网。家庭电脑则与教育和收入水平明显存在正比关系。非西班牙裔的美国白人上网率大大高于非洲裔或西班牙裔的美国人。白种人和亚裔家庭中有46.1%的上网比例,而黑人和西班牙裔家庭的比例只分别为23.5%和23.6%。年收入在7.5万美元的家庭上网率为86.3%,而年收入低于1.5万美元的家庭的上网率仅为12.7%。大学毕业生家庭的上网率为65%,而中学文化程度或以下的家庭的上网率仅为11.7%。城市上网率

① 刘劲松:“世界将在‘数码鸿沟’中断裂?”,<http://www.web.all.com/cnt-bgz/shmhg.htm>.

② 刘劲松:“世界将在‘数码鸿沟’中断裂?”,<http://www.web.all.com/cnt-bgz/shmhg.htm>.

为 42.3%，农村和郊区的家庭上网率为 38.9%。^①

2000 年初，克林顿总统曾提出几项方案以缩小数字鸿沟，包括建议所有的新教师都必须有能力教学生必要的技术，创建新技术中心，以帮助提高低收入社区的上网率等等。对那些给网络落后地区提供或捐赠电脑培训设施的私人企业，甚至还可以享受税收优惠。^②但是，这些措施对彻底消除数字鸿沟也可能仅是杯水车薪。

互联网的使用似乎使拥有家用电脑的人拥有了一种特权。因此，有人提出是不是网上投票应限制在图书馆或其他公共场所进行。^③而且，由于不同种族的人们的经济状况的差异，他们的电脑拥有率也不尽相同，这就可能导致互联网使用的分层现象，从而掩盖了互联网为美国外交带来的透明化，使之具有不均衡的性质。

三、结 语

从上面的分析我们可以看到，对美国外交透明化而言，互联网同时意味着机遇与挑战。借助互联网，公众可以更多更快地

① 资料来源，Falling Through the Net: Toward Digital Inclusion, U.S. Department of Commerce, October 2000, <http://www.ntia.doc.gov/ntiahomef>

② Ilene Rosenthal: "The Clinton - Gore Digital Divide Proposal", *Technology & Learning*, May 1, 2000.

③ Phillips, "Is Internet Voting Safe?" *The Digital Beat*, March 30, 2000 at 2, available at <http://www.benton.org/DigitalBeat/db03300.html>.

了解政府决策的意图、目的等等,可以更为便利地发表自己的看法,可以为自己国家的外交出谋划策。在美国外交透明化要求存在的前提下,互联网不仅可以成为大众声音的“麦克风”,不仅是网上投票与选举的工具,还是政府文件的进入通道,是他国了解美国外交动向的主要渠道。诚然,政府文件电子化的高额成本、网上信息的可靠性质疑及导致不均衡透明的数字鸿沟也使互联网在美国外交透明化中的作用有所折扣。但是,我们仍然可以说,互联网是美国实现其民主理想之一——外交透明化的极好工具。

需要指出的是,信息时代美国外交透明化带来的政府之间、政府与其人民之间的更加便利、更高质量的交流,并不代表国家与国家之间的交流、人与人之间的直接交流已经过时。毕竟,互联网及其软件、硬件的运行还是人为操纵的结果。前国务卿乔治·舒尔茨(George Shultz)在1997年的一次美国和平研究所召开的关于虚拟外交的会议上说到,我们不仅需要华盛顿的决策者,我们仍然需要实地外交官。互联网真正的增值部分在于它加强了两者之间的联系与交流。^①同时,一定程度的外交机密也是任何一个国家都需要的,这是保护自己国家利益的需要。因此,如何在信息时代取得两方面的平衡,即既满足民主的愿望,使外交逐渐向公众透明公开,又能够保护国家的利益,不仅是美国所需要考虑的问题,而且是任何一个民主国家的信息时代的使命。

^① Richard H. Solomon, *The Internet and the Diffusion of Diplomacy*, available at <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51solo.htm>